



مجلة الحقوق والعلوم السياسية

العدد الثامن والثلاثون:

2022/5

مجلة فصلية محكمة تصدر عن
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

مجلة الحقوق والعلوم السياسية

هيئة التحرير رئيس هيئة التحرير العميد د. كميل حبيب نائب الرئيس د. خالد الخير المدير المسؤول د. عصام إسماعيل أمين السر د. جوزف رزق الله المسؤول المالي د. محمود ملحم مسؤول التواصل مع الكتّاب د. علي شكر مسؤول العلاقات العامة د. حبيب قزي	الهيئة الاستشارية العليا العميد د. كميل حبيب د. علي رجال د. ليلى نقولا د. جنان خوري د. وسيم منصورى د. وسام غياض
---	--

المدير المسؤول د. عصام إسماعيل	رئيس التحرير العميد د. كميل حبيب
--	--

لجان التحكيم		
لجنة القانون الدولي والعلوم السياسية	لجنة القانون الدستوري والإداري	لجنة القانون الخاص
د. البير رحمه	د. مروان القطب	د. أكرم ياغي
د. وليد الأيوبي	د. جوزف رزق الله	د. بيار طوبيا
د. كمال حمّاد	د. حسين عبيد	د. أحمد اشراقية
د. خليل حسين	د. عصام إسماعيل	د. سابين الكك
د. امين لبس	د. محمود سيف الدين	د. محمود ملحم
د. عماد وهبه	د. علي خليفة	د. ريم فرحات
د. كميل حبيب	د. عصام مبارك	د. علي غصن
د. حسين العزي	د. عمر شحادة	د. ماري لين كرم

ممثل المجلة في دولة الكويت: د. محمود ملحم

◆ قواعد النشر:

يراعى في نشر الأبحاث في المجلة، القواعد الآتية:

1. يشترط لقبول البحث أن يكون مراعيًا للشروط الآتية:
 - أ- في موضوعات القانون أو العلوم السياسية والإدارية
 - ب- لا تقل عدد صفحات البحث عن 20 صفحة.
 - ج- ممنهجاً مراعيًا الحدائق ومعتدماً الأصول العلمية في كتابة البحث.
 - د- منسقاً شكلاً ومدققاً لغوياً بحيث يردّ البحث غير مستوفي هذا الشرط.
 - هـ- المراجع موثقة ومدروجة في هوامش صفحات البحث (وليس في آخر البحث) وبشرط أن تقتصر الهوامش على ذكر المراجع أما الحواشي المطولة المذكورة في الهوامش فهي تحذف حكماً.
 - و- غير مقتبس عن بحث آخر.
 - ز- لم يسبق نشره في مجلة او موقع الكتروني.
 - ح- ليس جزءاً من أطروحة الدكتوراه أو رسالة الماجستير، أو جزءاً من كتاب للباحث سبق نشره.
2. فور ورود البحث إلى عمادة الكلية، يصبح ملكاً للمجلة ولا يجوز إعادة نشره إلا بعد موافقة هيئة التحرير.
3. إن قبول نشر البحث لا يعني أنه سينشر في العدد اللاحق، لهيئة التحرير أن تقرر تاريخ النشر مراعاةً لمبادئ تراكم الأبحاث وتنسيق الموضوعات.
4. تُذكر صفة الكاتب إذا لم يكن من أفراد الهيئة التعليمية في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية- الجامعة اللبنانية.
5. بعد إدراج المجلة على الموقع الإلكتروني للكلية يمكن إعادة استخدام ونشر الدراسات الواردة فيها شرط الإشارة إلى المصدر.

ترحب عمادة كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية بالمساهمات الفكرية في
مجالي القانون والسياسة.

للإستفسار أو لمزيد من التفاصيل زيارة الموقع (droit.ul.edu.lb)

أو لدى عمادة الكلية على الرقم:

00961 1 384133 – 00961 1 384114

00961 3 700209 – 00961 70 814915

أو مراسلتنا على عنوان البريد الإلكتروني:

camille_habib@hotmail.com

issam.ismail@ul.edu.lb - droit@ul.edu.lb

محتويات المجلة

7	كلمة رئيس التحرير: جامعة الوطن اللطيمة
18	Dr. bassel Hajjar, Importance of governance in a system

23	القسم الأول: دراسات في القانون العام
25	• القاضي محمود مكية، صلاحيات رئيس الجمهورية بين الأصالة والوكالة وتصريف الأعمال
65	• د. وليد جابر و د. عصام إسماعيل، تكييف جائحة كورونا وفق قواعد القانون العام
103	• د. محمود أحمد سيف الدين، الشروط الموضوعية لممارسة حقّ المصادرة في القانون الإداري اللبناني والفرنسي
169	• د. بنيوسف محمد، الإشكالية الدستورية والسياسية في التمكين القانوني للمرأة من حقوقها الاقتصادية بالمغرب
188	• د. هالة أبو حمدان، المرأة في القانون اللبناني
211	• القاضي نجاة أبو شقرا، تجريم إطلاق عيارات نارية في الهواء

243	القسم الثاني: دراسات في القانون الدولي والعلوم السياسية
245	• د. نديم منصوري، العدالة الرقمية الرشيدة

- 272 د. محمد حسن سعد، خارطة العالم الجديد •
- 318 د. محمد إبراهيم قانصو، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأثرها
في العلاقات الدوليّة •
- 334 د. علي ابراهيم مطر، إصلاح الأمم المتحدة في ضوء التغيرات
الحاصلة في العلاقات الدولية •
- 359 د. طاهر فرحان قاسم علي، بناء الدولة المدنية الحديثة في اليمن •
- 383 المحامي د. حسين محيدلي، الجزر وفق أحكام القانون الدولي •
- 415 أ. مصطفى المصري، مساءلة الدولة بين منطق "القوة" وفرض
"السيادة" داخل المناطق البحريّة المتنازع عليها •
- 437 د. إسماعيل الرزاوي، ملامح النظام الدولي الراهن و تصورات
أقطابه الصاعدة •
- 455 Dr. Mohan Kumar & Akhil Bhardwaj, The
Incremental Role of Higher Education in the Soft
Power Milieu: Impressions from China and India •
- 478 Sarah Al Dirani, Nuclear Balance Power: Does It
Really Matter? •

جامعة الوطن اللطيمة

العميد د. كميل حبيب

منذ ثلاثة عقود استحوذ على اهتمامي كتاب، أعدّه الدكتور David Cameron، والذي جاء تحت عنوان:

More Than an Academic Question: Universities, Government, and Public Policy in Canada⁽¹⁾.

في كتابه هذا يطرح المؤلف مسألة التعليم العالي على كونها أكبر من مسألة أكاديمية. فالتعليم العالي يتضمن قضايا معقدة حول العلاقة بين الحكومة والجامعة، بحيث إنها تعكس السياسة العامة للدولة؛ لأن الجامعة تعتمد على السلطة الإجرائية لتوفير المال اللازم. وفي المقلب الآخر، طورت الجامعة في كندا ذاتها حتى أصبحت مستقلة، ولم يعد بإمكان أية حكومة أن تتجاوز هذه الاستقلالية. فالجامعة، المعنية أولاً بتوفير العلم والمعرفة، معنية أيضاً في إدارة النمو، وفي تعزيز المشاركة والديمقراطية، وفي صناعة السياسات العامة على كافة المستويات⁽²⁾. وفي رأي الدكتور ناصيف نصار: «الجامعة مؤسسة للعقل، ولكنها أيضاً مؤسسة للسياسة»⁽³⁾.

هذا في كندا، أما في لبنان، فالجامعة اللبنانية تبدو اليوم، ليس فقط يتيمة بل لطيمة لفقدانها دعم الأب (أي الدولة) وحنان الأم (أي أهلها). وعليه، فإن هذا البحث سوف يعالج الأسباب الجوهرية التي أوصلت الجامعة الوطنية على ما عليه من خوف على المصير؛ هذا

(1) David Cameron, More Than an Academic Question: Universities, Government, and Public Policy in Canada, (Halifax: The Institute For Research on Public Policy, 1991).

(2) المصدر السابق، ص xxii.

(3) ناصيف نصار، "الجامعة والدولة والحدثة: تجربة الجامعة اللبنانية"، معلومات، مجلة يصدرها المركز العربي للمعلومات بالتعاون مع جريدة السفير، العدد 99، شباط 2012، ص 112.

المصير الذي بات بحكم مسؤولياتها الأكاديمية والوطنية مرتبطة عضوياً بمصير الوطن اللبناني. فلقد جاء في المادة الأولى من قانون إعادة تنظيم الجامعة رقم 67/75 الصادر بتاريخ 26-12-1967 ما يلي:

الجامعة اللبنانية مؤسسة عامة تقوم بمهام التعليم العالي الرسمي في مختلف فروعهِ ودرجاتهِ، ويكون فيها مركز للأبحاث العلمية والأدبية العالية، متوخية في كل ذلك تأصيل القيم الإنسانية في نفوس المواطنين⁽¹⁾.

وهكذا، وعلى عكس كل مؤسسات التعليم العالي العاملة على الأراضي اللبنانية، يبقى دور الجامعة اللبنانية استثنائياً على المستويين العلمي - المعرفي والوطني - الإنساني. وهذا ما دفع برئيس الجامعة السابق الدكتور عدنان السيد حسين إلى إطلاق شعار: «الجامعة اللبنانية هي الجيش الثاني إلى جانب الجيش اللبناني»؛ إن سقطت سقط الهيكل على رؤوس الجميع. فإذا كانت ولادة الجامعة ثمرة نضال الطلاب والأساتذة وبعض القادة الوطنيين، فإن أزمتها اليوم هي نتاج منظومة فاسدة ومفسدة ارتقت بافتئاتها على حقوق الجامعة، وبسلب استقلاليتها، وجعلها بؤرة للتجاذبات المذهبية، ارتقت إلى مستوى الخيانة الوطنية. إن صراع الجامعة اللبنانية، كما يراه الدكتور مسعود ضاهر، «مرتبط أشد الارتباط بصراع الوحدة والتجزئة داخل المجتمع اللبناني الحديث والمعاصر»⁽²⁾.

هذا يعني، أن النظرة الخاطئة إلى مفهوم التعددية الثقافية وربط ذلك بالنظام الطائفي - الطبقي المتحكم بمفاصل الحياة اللبنانية قد أساء إلى المجتمع نفسه، وأعاق بناء الدولة الحديثة، ومنع تطور الجامعة اللبنانية.

○ الجامعة اللبنانية: الولادة الصعبة

لم تكن الجامعة اللبنانية وtagليدة نضالات الطلاب والأساتذة وحسب، بل بزغ فجر الجامعة كنتيجة لجهود حثيثة قام بها رجال دولة تحسّسوا حاجات الوطن ودور شبابه السير في ركاب الحضارة والتطور. فعلى الرغم من الذهنية الانتدابية التي كرسّت دور الإرساليات

(1) دليل الجامعة اللبنانية: القوانين والأنظمة الإدارية والمالية، بيروت: دائرة المنشورات في الجامعة اللبنانية.

(2) مسعود ضاهر، "تطور التعليم الجامعي في لبنان"، معلومات، المصدر السابق، ص 110.

التربوي، تصدر إنشاء الجامعة الوطنية برامج بعض القادة، أمثال، رياض الصلح، كمال جنبلاط، بيار الجميل، حميد فرنجية، رشيد كرامي، وفؤاد شهاب. بالطبع، اصطدمت رغبة هؤلاء برفض المجالس النيابية المتعاقبة في العقدين الذين أعقبا عام 1943 رصد المال اللازم. 1- الأستاذ حميد فرنجية كان أول مسؤول ذي صفة رسمية (وزير الخارجية) يتكلم عن ضرورة تأسيس الجامعة اللبنانية. ففي مؤتمر اليونسكو الذي انعقد في بيروت بتاريخ 11-12-1948، أعلن فرنجية بأن «لبنان يأمل أن يرى في هذا المكان جامعة لبنانية تكون روحها روح اليونسكو»⁽¹⁾.

2- في جلسة للمجلس النيابي بتاريخ 13 شباط 1951، أعلن الرئيس رياض الصلح: «أن الساعة التي أقف فيها أمام هذا المجلس وأطلب من أعضائه أن يقرؤا مشروع الجامعة اللبنانية من ألدّ ساعات حياتي...» وأضاف: «ليست الجامعة مدرسة للتعليم بل بيئة وطنية تجمع بين أبناء البلاد جميعاً كما سيجمع الجيش تحت لوائه أبناء البلاد جميعهم قريبا إن شاء الله»⁽²⁾.

3- في 7-6-1952 أعلن الرئيس عبدالله اليافي أن حكومته ستستمر قدماً في إنشاء الجامعة اللبنانية⁽³⁾.

4- في 6-2-1953 أصدرت حكومة الرئيس كميل شمعون الأولى برئاسة خالد شهاب أولى المراسيم التنظيمية للجامعة اللبنانية⁽⁴⁾.

5- من جهته، حمل الرئيس فؤاد شهاب رؤيته المؤسساتية إلى القطاع التربوي والأكاديمي. ففي عهد حكومة الرئيس رشيد كرامي الرباعية، صدرت مراسيم اشتراعية وقرارات تأسيس كليات العلوم، الآداب، الحقوق، العلوم الاجتماعية، الصحافة، التجارة، ومعهد العلوم التطبيقية والاقتصادية⁽⁵⁾. وفي عهد الرئيس شارل الحلو، أصدرت حكومة الرئيس كرامي مرسوم إنشاء معهد الفنون الجميلة بتاريخ 10-11-1965. وطيلة العهد الشهابي كان

(1) محمد مهدي، ذاكرة أهل الجامعة اللبنانية: 1951-1967، بيروت: دار بلال للطباعة والنشر، 2021، ص 28.

(2) المصدر السابق، ص 30-31.

(3) المصدر السابق، ص 32.

(4) المصدر السابق، ص 51.

(5) المصدر السابق، ص 65.

يتم تعيين عمداء الكليات حسب الكفاءة العلمية دون الحديث عن مذهب كل منهم. فقبل عام 1975 حكمت لبنان بعض القيادات السياسية الأكبر من طوائفها. لا بد من التنويه مجددًا إلى أن الرئيس فؤاد شهاب أعطى الجامعة القدر الكبير من الاهتمام. يكفي أن نشير إلى المرسوم رقم 2883 تاريخ 16-12-1959 الرامي إلى تنظيم الجامعة. فكان هذا المرسوم أول نص تنظيمي للجامعة، معلنًا رسميًا انطلاقها وتكريسها مؤسسة عامة من بين مؤسسات الدولة. واستمر العمل بهذا المرسوم لحين صدور قانون الجامعة اللبنانية رقم 67/75، وهو القانون المرعي الإجراء حتى اليوم.

على الصعيد الشعبي والطلابي، ارتفعت الأصوات لإنشاء الجامعة الوطنية، وبدأت التحركات في الشارع على شكل فردي وروابط صغيرة إلى أن تشكل في العام 1948 «اتحاد طلاب لبنان العام» برئاسة الشهيد فرج الله حنين الذي قضى متأثرًا بجراحه في تظاهرة 6 شباط 1951 الشهيرة. وللتذكير لقد كان شعار تلك التظاهرة: «لا استقلال حقيقي بدون تعليم وطني جامعي»⁽¹⁾. ومنذ ذلك الحين وحتى يومنا هذا لم تحصل الجامعة اللبنانية أي مكسب دون الإضرابات والاعتصامات والتظاهرات. من تلك الإضرابات نذكر إضراب الطلاب الشهير الذي بدأ في 4 آذار 1971 والذي دام 63 يومًا، وكذلك إضراب 1972 والذي دام 50 يومًا، وانتهى بانتزاع الحركة الطلابية مطلبها الخاص بتطوير الجامعة عبر تأسيس الكليات التطبيقية. في تلك الأيام اجتمع طلاب من أحزاب اليمين واليسار، تظاهروا واعتصموا وأضربوا عن الطعام سويًا من أجل الجامعة، ونجحوا. هذا يعني أن الجامعة اللبنانية التي عارضت بشراسة إنشاءها الذهنية الانتدابية للدولة اللبنانية، ولدت بفعل الضواغط الاجتماعية، أي ضغط الطلاب والقوى الشعبية⁽²⁾.

○ خصوصية الجامعة اللبنانية

إن قانون إعادة تنظيم الجامعة اللبنانية الذي أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة بتاريخ 25-4-1967 بمادة وحيدة دليل على أن الجامعة قد أخذت موقعها المتميز، ونالت اعترافًا

(1) المصدر السابق، ص 28.

(2) مسعود ضاهر، "تطور التعليم الجامعي في لبنان"، المعلومات، المصدر السابق، ص 97.

رسمياً من كافة المراجع الدستورية على أنها المؤسسة ذات الخصوصية التي لا تُشبه أيّاً من المؤسسات في الإدارات العامة. لقد ورد في الأسباب الموجبة لهذا القانون أن الغاية منه إحاطة الجامعة بهالة من الحصانة والحرمة يقتضيها جو الجامعة ورسالتها ليأتي تطورها في إطار قانوني متناسق.

لاحقاً دخل على قانون تنظيم الجامعة بعض التعديلات، أبرزها قانون تنظيم المجالس الأكاديمية رقم 66 الذي أقره مجلس النواب بمادة وحيدة بتاريخ 19-2-2009. ويعد هذا القانون بمثابة قانون الإدارة الذاتية للجامعة، أي خلافاً لكل إدارات الدولة فإن الجامعة هي التي تتولى انتخاب وتعيين جهازها الإداري (باستثناء العمداء ورئيس الجامعة). وهذا ما أفصحت عنه الهيئة الاستشارية القانونية في الجامعة اللبنانية بموجب الرأي رقم 189 بتاريخ 29-5-2018 عن طبيعة الجامعة:

إن مرفق التعليم العالي المدار بواسطة مؤسسة عامة جامعية على غرار الجامعة اللبنانية هو المثال النموذجي للمؤسسة العامة الإدارية لا تتوخى الربح بطبيعتها، كونها تهدف إلى تحقيق مهمة الدولة في تأدية التعليم العالي وترسيخ القيم الإنسانية في نفوس المواطنين، وإن الخصوصية التي يتميز بها نظامها عن سائر المؤسسات العامة الإدارية، لجهة اعتبار أفراد الهيئة التعليمية لديها وموظفيها من موظفي الدولة وخاضعين للأنظمة العائدة لها⁽¹⁾.

كما تتميز الجامعة اللبنانية أنها، بحسب القانون 285 بتاريخ 30-4-2014، لا تخضع لموجب الاعتماد. لقد خصص هذا القانون الفصل الثامن منه لتقييم واعتماد المؤسسات الخاصة للتعليم العالي وبرامجها، حيث أوجدت المادة 36 من هذا الفصل على كل مؤسسة خاصة للتعليم العالي أن تخضع نفسها وبرامجها على نفقتها للتقييم الذاتي وللتقييم الخارجي، بغية الحصول على اعتماد مؤسسي أو اعتماد برامجها. كما أوجب هذا القانون في المادة 37 منه إنشاء هيئة وطنية لضمان الجودة بموجب قانون خاص يوضع لهذه الغاية، وتحدد هذه الهيئة المعايير الوطنية التي يجب توافرها لضمان الجودة في التعليم العالي⁽²⁾. وبالرغم من عدم خضوع الجامعة اللبنانية لموجب الاعتماد، إلا أنها قررت القيام بذلك طواعية إثباتاً لجودة التعليم لديها وتطابقه مع مناهج التعليم العالي المعتمدة.

(1) كميل حبيب وعصام إسماعيل، إضاءات فكرية في السياسة والقانون، 2018، ص 1219.

(2) المصدر السابق، ص 1219.

تتميز الجامعة اللبنانية عن سواها من الجامعات والمعاهد الخاصة، لا في أنها الأكبر من حيث عدد الكليات والاختصاصات والطلاب، بل أيضًا أنها الأوسع ديمقراطية من حيث وجود كل الفئات الاجتماعية فيها. يكفي أن نشير إلى أن خريجينا لا يتنافسون مع أحد لأنهم الأوائل، وفي كافة الاختصاصات. وكعميد لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية أعتز القول إن الأوائل في امتحانات مجلس الخدمة المدنية ومعهد الدروس القضائية والمعهد الدبلوماسي وكتاب العدول ونقابتي المحامين هم من طلابنا. وليس بعيدًا عن فرق المستوى، فإن نسبة حملة الدكتوراه بين أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة الوطنية هي الأولى بين أساتذة كل الجامعات على الإطلاق⁽¹⁾.

وفي كتابه «المسؤولية: من الوزارة إلى رئاسة الجامعة اللبنانية»، حدد الرئيس السابق للجامعة، الدكتور عدنان السيد حسين، مميزات الجامعة على النحو التالي:

- 1- اكتسبت الجامعة صفة الجامعة الوطنية بحكم القانون الذي أوكل إليها مهمة تعزيز القيم الإنسانية.
- 2- ردمت الجامعة الهوية الاجتماعية بين الريف والمدينة، بين الغني والفقير، عندما شرّعت أبوابها لجميع الطلبة ورسوم تسجيل رمزية، أي بدون أقساط مالية، ما كرّس ديمقراطية التعليم العالي، كما كرّس الجامعة كجامعة الأذكىاء.
- 3- تعدد مصادر شهادة الدكتوراه للأساتذة من ثلاثة وثلاثين دولة، مما أحدث غنى علميًا وثقافيًا في الجسم الجامعي.
- 4- إنها جامعة الوطن كونها تشكل مساحة فريدة للعيش معًا ما أعطى لبنان معنى وجوده وقيمه.
- 5- طلاب الجامعة اللبنانية هم طليعة النضال المدني في لبنان؛ هم أبناء الحياة، وعليهم يبقى الرهان في بناء الدولة العلمانية المرتجاة.
- 6- أخيرًا، الجامعة اللبنانية تقدس العلم، وتحترم القانون، وتحترم مبادئ الوحدة الوطنية⁽²⁾.

(1) زهير شكر، الجامعة اللبنانية: تحول وآفاق، بيروت: منشورات الجامعة اللبنانية، 2011، ص 4.

(2) عدنان السيد حسين، المسؤولية: من الوزارة إلى رئاسة الجامعة اللبنانية، بيروت: دار بلال للطباعة والنشر، 2018، ص 196.

○ جامعة الوطن اللطيمة

هذه الجامعة التي أدت على مر السنين الدور المميز في خدمة الطالب والمجتمع، تتعرض منذ تأسيسها لحملة ممنهجة ومسيئة لها على أيدي والديها. لقد بدا واضحاً أن النظام الطائفي لا يستسيغ أو يتحمل وجود جامعة وطنية تخرج طلاباً عابرين للمذاهب وللطوائف. فمنذ اتفاق الطائف، المسؤول عن مذهبية الحياة العامة سياسياً واقتصادياً وتربوياً، نلاحظ أن مسؤولين، ومنهم وزراء للتربية، شاركوا في إحياء النهج القديم بإعادة المجد للتعليم الخاص. وقد اشترك كثر من أهل الجامعة، وبخاصة الحزبيين منهم، في هذه الحملة، خالطين بين حرية إبداء الرأي وبين الفرية، أي الكذب والاختلاق للوقائع غير الصحيحة بهدف إصاق تهمة خاطئة بالجامعة أو العاملين فيها. وهذه الفرية لا تدخل ضمن نطاق الحرية لكونها نقيضها لما تشكله من مساس بالكرامة والسمعة والمقام.

لقد أخضع اتفاق الطائف، المسؤول عن إنتاج دولة ضعيفة ومنظومة فاسدة، قطاع التربية والتعليم إلى تجاذبات طائفية ومذهبية أعاققت تقدمه، وكانت حجر عثرة أمام تقدم البلاد وبناء الدولة العادلة والمجتمع المتماسك. وهذا ما دفع برئيس الجامعة السابق، الدكتور أسعد دياب، إلى طرح شعار: «ارفعوا أيديكم عن الجامعة اللبنانية». أضف إلى ذلك أن «الذهنية الانتدابية» هي التي تتحكم بعمل المسؤولين في لبنان؛ إنها ذهنية تشجيع قطاع التعليم الخاص وإهمال التعليم الرسمي. وهنا لا بد من التساؤل بحرقة وبمرارة: كيف لوزير التربية أو لمسؤول يدعي الوطنية أن ينشئ جامعتة الخاصة وهو المؤتمن على الصالح العام؟ وكيف لهؤلاء المسؤولين أن يحولوا، عبر أحزابهم الدينية، الجامعة اللبنانية إلى بؤرة للتوظيف بدلاً من جعلها منتجاً للمعرفة؟ لقد بات جلياً أن الأحزاب تأتي بأسوأ ما عندها إلى الجامعة، لأن أصحاب الكفاءة لا يقفون عند أبواب السياسيين.

وبالعودة إلى قانون تنظيم الجامعة، تشير المادة التاسعة منه إلى أن إدارة الجامعة يتولاها رئيس ومجلس. غير أن مجلس الجامعة تحول هو الآخر إلى مجلس مليٍّ ممثلًا بذلك الطوائف والمذاهب. وعلى سبيل المثال لا الحصر أشير إلى أنه في إحدى جلسات مجلس الجامعة تم التصويت لصالح اقتراح إنشاء فرع لكلية الصحة في منطقة راشيا، وسقط اقتراح مشابه بإنشاء نفس الفرع في محافظة عكار. وكانت هذه المهزلة نتيجة التفاهات المذهبية خارج المجلس.

هذا غيظ من فيض بالنسبة لأهل الجامعة، فماذا عن مقاربة الأب (أي الدولة) لقضايا الجامعة؟ لم يتردد أصحاب القرار من السياسيين في الافتتاح على استقلالية الجامعة. فالجامعة مؤسسة عامة مستقلة تعين موظفيها الفنيين والإداريين، وتدير أموالها الخاصة، وتختار أساتذتها، وتضع البرامج والأنظمة التعليمية والبحثية، وتبرم عقد النفقات. نعم، الجامعة اللبنانية هي مؤسسة عامة مستقلة، وسلطة الوصاية عليها من جانب وزير التربية والتعليم العالي هي في حدود ما ينص عليه القانون. إن رقابة سلطة الوصاية في حال وجودها، والرأي هنا لرئيس مجلس شورى الدولة السابق يوسف سعدالله الخوري، «تفترض التأكد من استباق العمل الخاضع لرقابتها على القانون فقط دون أن يحق لها التدخل في عنصر الملاءمة، الذي يعود للإدارة الجامعية وحدها بفعل استقلاليتها دون سواها، وأي تجاوز لذلك يشكل خروجاً على مبدأ الاستقلالية»⁽¹⁾.

- منذ عام 1990 نلحظ مساراً طويلاً من الافتتاح على حقوق الجامعة واستقلاليتها من جانب السلطة الحكومية ووزارة الوصاية. ويمكننا ملاحظة ذلك على النحو التالي:
- 1- تحويل جزء من الرسوم المستوفاة لصالح الجامعة إلى الموازنة العامة؛ إضافة إلى تقليص مساهمة الدولة في الميزانية السنوية للجامعة على الرغم من زيادة النفقات بفعل زيادة أعداد الطلاب وإنشاء كليات جديدة.
 - 2- قرار مجلس الوزراء بتاريخ 19-3-1997 (القرار رقم 42 الشهرير) وقف التعاقد للتدريس في الجامعة إلا بموافقة مجلس الوزراء.
 - 3- جعل عقود التدريس بالساعة «عقود مصالحة»، وإخضاعها لموافقات عدة من قبل هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل إلى ديوان المحاسبة، فضلاً عن وزير الوصاية والمرجعيات الدينية والدنيوية.
 - 4- حرم قانون الموازنة لعام 2014 (المادة 74 منه) الجامعة من إجراء مباراة تعيين موظفيها⁽²⁾.

(1) المصدر السابق، ص 193-194.

(2) المصدر السابق، ص 186-189.

كل هذا شرع الأبواب أمام التدخلات السياسية في شؤون الجامعة وجعلها «مرتعا» للتجاذبات المذهبية. من جهته، فند الدكتور عدنان السيد حسين التدخلات السياسية في الجامعة على النحو التالي:

- 1- التدخل في أعمال مجلس الجامعة واجتماعاته، والضغط (ترغيبًا أو ترهيبًا) على أعضاء المجلس لتمرير مواقف معينة.
- 2- الضغط على الجامعة، رئيسًا ومجلسًا، بما يخص الأمور الأكاديمية، ومناقشات الموظفين في الجامعة.
- 3- تأخير البت بمعاملات الجامعة التي تحتاج لتوقيع وزير الوصاية، حتى ولو أدى ذلك إلى تأخير دفع الرواتب.⁽¹⁾
- 4- منع رئيس الجامعة من تعيين مدير لإحدى الفروع، خاصة إذا كان مذهب المدير العتيد مغاير لمذهب المدير السابق، لأن ذلك يعرض المذهب والطائفة لخطر وجودي.
- 5- إبرام عقود التعاقد بالساعة مع خريجي الجامعات الخاصة على حساب خريجي الجامعة اللبنانية.

أخيرًا، لا بد من الإشارة إلى مسألتين ساهمتا في إيصال الجامعة إلى ما هي عليه اليوم. أولى تلك المسائل مرتبطة بذلك «التعاقد الجهنمي» بين أهل المنظومة والجامعات الطائفية. فبدلاً من أن تعتمد تلك الجامعات المنافسة الإيجابية، تراها تتدخل في كل شاردة وواردة تخصان الجامعة اللبنانية. مثال على ذلك، عندما طلب الرئيس كميل شمعون رأي الجامعات الخاصة في مشروع الجامعة الوطنية، جاءه الرد سريعاً على شكل تحذير من مغبة تأميم التعليم الجامعي⁽²⁾. وهذا ما دفع الدكتور مسعود ضاهر للقول: «إن أزمة الجامعة هي أزمة سياسية تتبع من علاقة هذه الجامعات بالنظام السياسي المسيطر»⁽³⁾.

وحديثاً، تقوم الجامعات الخاصة عبر أدواتها في وسائل الإعلام بالعمل على تشويه صورة الجامعة أمام الرأي العام اللبناني. ففي كل عام، وتحديداً في شهر حزيران، تبدأ وسائل إعلامية

(1) المصدر السابق، ص 190.

(2) محمد مهدي، ذاكرة أهل الجامعة اللبنانية، ص 61-62.

(3) مسعود ضاهر، «تطور التعليم الجامعي في لبنان»، معلومات، المصدر السابق، ص 109.

بالحديث عن «فضائح مالية وإدارية وأكاديمية» في الجامعة الأم. وكل ذلك لإبعاد الطلاب عن التسجيل في الجامعة. ويشرح الدكتور زهير شكر هذه الظاهرة على النحو التالي: «إن هذه الصورة المشوشة للجامعة الوطنية الوحيدة في لبنان هي في جزء كبير منها نتيجة حملة إعلامية تقودها بعض مؤسسات التعليم العالي التي تفتقر إلى زبائن؛ وهي حملة تشارك فيها غالبية الطبقة السياسية إما نتيجة اعتقادات وأفكار خاطئة أو رغبة لديها في أن يكون أبنائها من خريجي الجامعات العريقة؛ مع اليقين أن غالبية هؤلاء الأبناء تعجز عن النجاح في مباراة الدخول إلى كليات الجامعة اللبنانية ومعاهدها»⁽¹⁾.

طبعًا، نحن لسنا ضد الحرية الإعلامية الموضوعية. لكن هذه الحرية، كأى حرية أخرى، تبقى مقيدة بقيود وضوابط لا يعود لأحد أن يتجاوزها، وذلك تطبيقًا لقاعدتين أساسيتين: قاعدة عدم التعسف في استعمال الحق، وعدم مخالفة القواعد القانونية المرعية. ومن خرج عن نطاق الحرية ودخل في الفرية واختلاق الأكاذيب، فإنه أخرج نفسه وبفعله من دائرة الحماية الدستورية، ولا يمكن للجامعة ولا لطلابها ولا للقضاء أن يسمح بالإساءة والتعرض للكرامات وتشويه السمعة وضرب المعنويات، بحجة حرية الرأي؛ فهذه ليست حرية.

○ الخاتمة

إن التدخلات السياسية تتمظهر في كل مفاصل الحياة الجامعية. ومؤسف القول إن بعض أهل الجامعة، وبخاصة المكاتب الحزبية التربوية، عملوا، ولم يزلوا، يسخرون الجامعة خدمة لمصالح أصحاب العصبية المذهبية المريضة. وهكذا باتت الجامعة اليوم محرومة من مساندة الأب (الدولة) وحنان الأم (أهلها).

وعلى الرغم من كل هذا، تبقى الجامعة اللبنانية سدرة التعليم العالي ومؤل المعرفة الأول. وهذا الرأي يستند إلى معيار واحد، وهو ما يحققه خريجينا من إنجازات في كافة الاختصاصات وعلى كل الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية.

لقد ولدت هذه الجامعة رغمًا عن إرادة السياسيين، لأن رسالتها تتعارض مع مصالحهم الفئوية والشخصية؛ ويجب أن تستمر رغمًا عن إرادتهم. والمطلوب اليوم هو ثورة أكاديمية من

⁽¹⁾ زهير شكر، الجامعة اللبنانية: تحول وأفاق، المصدر السابق، ص 6.

نوع آخر؛ ثورة تتسلح برؤية أكاديمية ووطنية، وبأحلام الشباب في بناء دولة المواطنة الكفيلة وحدها بنقل لبنان إلى مرحلة طويلة من الاستقرار يفتح الباب أمام الصراع الفكري. فلا دولة مدنية مرتجاة، ولا وطن مستقل، ولا إنسان أو مجتمع جديد، من دون جامعة وطنية سيدة وحرّة ومستقلة. أما غير ذلك، فعبئاً يتعب البناؤون.

لو قدر للجامعة اللبنانية أن تصبح جامعة منتجة لأمكنها قطع علاقتها بنظام المحاصصة الطائفية. فمن حق هذه الجامعة انتزاع الاعتراف الرسمي على كونها المسؤولة عن بناء الكوادر السياسية والثقافية والعسكرية، ولها الحق الطبيعي في تخطيط مستقبل المجتمع اللبناني⁽¹⁾. نعم، إن الجامعة اللبنانية «قادرة على النهوض بدور إيجابي لمصلحة تطوير المجتمع اللبناني إذا ما توفرت لها الاعتمادات اللازمة والدعم الكافي من أجهزة الدولة والمجتمع»⁽²⁾. من جهة أخرى، نحن نرى أنه لا مستقبل لهذه الدولة (أو اللادولة) بغير جامعة وطنية؛ ولا مستقبل لهذه الجامعة بغير خبرات أهلها ونضالاتهم معاً. لكن كل ذلك يتطلب جهداً ونضالاً، لأن كل الدلائل تشير إلى أن تطور الجامعة اللبنانية يشكل عامل إزعاج وقلق للعديد من القوى السياسية المسيطرة، والتي تفضل دعم الجامعات المذهبية لتجديد بنى النظام الطائفي، وبالتالي الحفاظ على وجودها كمنظومة فاسدة ومجرمة.

(1) مسعود ضاهر، "تطور التعليم الجامعي في لبنان"، معلومات، المصدر السابق، ص 110.

(2) المصدر السابق، ص 105-106.

Importance of governance in a system

Dr. bassel Hajjar

To govern means to direct and control the actions, policies and functions of an organization, village or nation. Government exercises political authority over the actions and affairs of a nation, a political unit and people.

Governing are often confused and used interchangeably. Governance is about democracy, representation, accountability, institutions, choice and participation. It is the how we do what we do.

Governance can refer to a type of organization, or a particular 'field' associated with certain activities (for example, environmental) or a particular 'model'.

Corporate governance consists of sets of processes, customs, policies, rules and institutions affecting how people direct, administer or control a corporation or business.

Governance in citizenship is a rigorous process, because citizenship is a way people can work together to improve the world. We built global citizenship by fostering an understanding of our shared human rights, responsibilities and independence.

A first step to support local governance is to understand what it entails, which includes the following:

- Responsiveness of leaders to people so decisions respond to local needs and aspirations;
- Representation of leaders to people so decisions represent their needs and legitimacy;
- Accountability so people can sanction leaders for their actions by rewarding or punishing them.

These are permanent institutions with long-term governance structures and can be the starting point for scaling-up successful actions.

While decentralization transfers responsibilities from central to local government, such local authorities may lack the capacity to take on such rights and responsibilities.

▪ **For example:**

1. Choose democracy by placing public decisions with decision-makers who are accountable and responsive to local citizens by working through elected local government.
2. Strengthen local authorities where they are weak or unaccountable, ensuring that they have decision-making powers.
3. Give local authorities negotiating power to represent citizens and negotiate effectively while retaining the right to say 'no' or 'yes' to outside interventions.
4. Do not treat local government as an implementation or service-delivery agency as the power to deliver services people need or demand is part of democracy.
5. Maintain the authority of local government.
6. Promote equity and use participatory approaches to engage with local organizations to ensure all classes, gender, orientations, castes, ethnicities and ages are represented.
7. Inform people of their rights and powers so they know which decisions are public.
8. Empower local people so they can hold government to account by supporting the rights of, and provide the means for all local people to hold authorities to account.

Any society has to be regulated by a body to identify the objective of governance and set a roadmap to be implemented by all clusters of society maintaining fair, transparent relation between public and private sector including civilians and military.

Governance In the public sector is the Anker of all ingredients of the republic. Governance of public sector should maintain fair, transparent relation between public and private sector including civilians and military.

The effectiveness of environmental, social, and corporate governance (ESG) ratings has been widely discussed and is often linked to corporate financial performance by academics and practitioners. However, a significant research gap remains unexplored, specifically, measuring the underlying mechanisms between ESG ratings and corporate green innovation in developing countries. In this context, the higher the ESG rates score, the more apparent is the promotion effect. Furthermore, stricter environmental regulations, increased market competition, and companies in their growth period strengthen the association between ESG ratings and green innovation. This study provides scientific evidence for the role of ESG ratings in promoting proactive green innovation and deepening green development in China.

The political institutions of a country's governance structure play a dominant role, because they determine how different actors are involved in political processes, what kinds of economic reforms are politically feasible, and how the behavior of individual actors is shaped.

A governance structure affects the incentives of politicians, legislators, bureaucrats, and private economic agents alike and determines the terms of exchange among citizens and between them and government officials.

Actual governance structures are based on countless formal and informal

○ **Public sector:**

Is ESG important for private companies?

ESG strengthens business relationships and spurs innovation. Shareholders have been a major force in driving attention to ESG issues at public companies. But private companies also have reasons to focus on ESG.

What Are Environmental, Social and Governance (ESG) Criteria?

Environmental, social, and governance (ESG) criteria are a set of standards for a company's behavior used by socially conscious investors to screen potential investments. Environmental criteria

consider how a company safeguards the environment, including corporate policies addressing climate change, for example. Social criteria examine how it manages relationships with employees, suppliers, customers, and the communities where it operates. Governance deals with a company's leadership, executive pay, audits, internal controls, and shareholder rights.

Good governance is a matter of ensuring that the public sector operates in an efficient, effective and transparent manner. In the context of public sector, good governance thus relates to budgeting, accounting and procurement, planning, management and quality service.

As more public sector institutions seek to become more efficient, it increasingly makes sense to embrace an approach to governance that includes elements of both a strategic and an operational focus.

○ **Privet sector:**

We believe that strong ESG practices can potentially help in advancing quality of life on all aspects specially in improving financial returns. Material ESG issues, such as climate risk, talent management and board composition can affect a company's financial performance and long – term intrinsic value. Establish stronger brands and wider competitive moats. It is becoming more common for consumers to reward companies with strong ESG practices. There is also a growing recognition that a company's ES profile can affect its culture, regulatory/ reputational risk, employee productivity and ability to attract and retain top talent. Draw a broader pool of investors post – IPO. Asset owners and institutional money managers are increasingly focused on ESG. Companies should expect to be held to higher governance standards, including by ESG rating agencies and proxy advisors. Reduce the risk of being a target of shareholder activism. Activist campaigns are often focused improving corporate governance as a way to unlock shareholder value, and there are signs that lagging environmental and social practices will increasingly be highlighted in proxy contests.

pool of investors post – IPO. Asset owners and institutional money managers are increasingly focused on ESG. Companies should expect to be held to higher governance standards, including by ESG rating agencies and proxy advisors. Reduce the risk of being a target of shareholder activism. Activist campaigns are often focused improving corporate governance as a way to unlock shareholder value, and there are signs that lagging environmental and social practices will increasingly be highlighted in proxy contests.

Ensuring ethical conduct and managing conflict of interest in the private sector are critical for maintaining public confidence. Governance refers to the practice of following rules, procedures and processes that ensure management capabilities, transparency and accountability. The Principles for Private Sector Governance help businesses strengthen their management systems.

The private sector is not immune to good governance. IT requires the same best practices, policies and procedures that are found in the public sector. We know how to help you implement them through our comprehensive range of services and software products.

Private sector governance is important in supporting stable, long-term economic growth, providing support to businesses of all sizes and sectors, and to the lives of millions of people. We provide high-quality expertise and tailored solutions in tax, accounting and finance, legal services, properly development and business support services.

The private sector is governed by contract law, where agreements are entered into to do so. These contracts define the relationship between business partners, imposing obligations on both parties.

The Board of Directors has a long-standing commitment to good corporate governance, including being alert to potential conflicts of interest and ensuring that the Company has in place appropriate policies, procedures and controls for the effective management of all material risks.

القسم الأول: دراسات في القانون العام

- القاضي محمود مكية، صلاحيات رئيس الجمهورية بين الأصالة والوكالة وتصريف الأعمال
- د. وليد جابر و د. عصام إسماعيل، تكييف جائحة كورونا وفق قواعد القانون العام
- د. محمود أحمد سيف الدين، الشروط الموضوعية لممارسة حق المصادرة في القانون الإداري اللبناني والفرنسي
- د. بنيوسف محمد، الإشكالية الدستورية والسياسية في التمكين القانوني للمرأة من حقوقها الاقتصادية بالمغرب
- د. هالة أبو حمدان، المرأة في القانون اللبناني
- القاضي نجات أبو شقرا، تجريم إطلاق عيارات نارية في الهواء

الدراسة الأولى:

**صلاحيات رئيس الجمهورية
بين الأصالة والوكالة وتصريف الأعمال**

القاضي محمود مكّي⁽¹⁾

مع قرب إنتهاء ولاية رئيس الجمهورية وبداية المهلة الدستورية لانتخاب الرئيس (المادة ٧٣/ من الدستور) والحديث عن الفراغ في سدة الرئاسة الأولى بفعل تعذر أو بالأحرى التّمنع عن ممارسة الواجب الدستوري بانتخاب رئيس جديد للبلاد رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن (المادة ٤٩/ من الدستور) لحجج وأسباب مُتوّعة وجميعها غريبٌ عن منطق الدولة وتُخالف واجب النواب بعدم تعطيل مُمارسة الهيئة العامة لواجبها الدستوري وفق اجتهاد المجلس الدستوري بأن "يُحظّر أن يُقدّر لنائب أو أكثر أن يشلّ قدرة مجلس النواب" (القرار رقم ٤ تاريخ ٢٩ أيلول ٢٠٠١)، يثور النقاش حول الصلاحيات التي أناطها الدستور برئيس الجمهورية وتحديدًا الجهة التي تنتقل إليها مُمارسة تلك الصلاحيات، والأهمّ عن الكيفيّة التي تُمارس بها. فالدستور اللبناني ذكر بوضوح صلاحيات رئيس الجمهورية في الأحوال العاديّة وعلاقته بالحكومة ورئيسها، إلا أنّ نصوصه المُتعلّقة بدور الرئيس في تشكيل الحكومة تحتمل التأويل فكثرت التحليلات والنظريّات وطغى على أكثرها الخلفية الحزبية والطائفية وأثر سلباً على تشكيل الحكومات هذا إن شكّلت، كما يتبيّن ايضاً بأن الدستور أغفل بيان دور الرئيس في العلاقة مع حكومة مُستقلة أو مُعتبرة مُستقلة أو قبل نيلها الثقة ما حدا بالفقه والاجتهاد، وتحاشياً للفراغ، وتأميناً لاستمرارية سير المرافق العامة، اللجوء إلى ما يُسمى بالموافقات الاستثنائيّة وهي تصدر عن رئيسي الجمهورية والحكومة نيابة عن مجلس الوزراء وتُعرض لاحقاً على هذا الأخير للموافقة عليها على سبيل التسوية.

(1) أمين عام مجلس الوزراء.

وما بين صلاحيات الرئيس في الأحوال الطبيعية والعادية، وصلاحياته الاستثنائية عند استقالة الحكومة أو اعتبارها بحكم المُستقلة أو قبل نيلها الثقة، حدّد الدستور بشكل واضح لا يحتمل أي شكّ أو تأويل، الجهة التي تنتقل إليها صلاحيات الرئيس في حال خلو سُدّة الرئاسة لأيّ علة كانت فنصّت المادة /٦٢/ منه على أن تُنط في هذه الحالة، صلاحيات الرئيس وكالةً بمجلس الوزراء.

ومن بديهيات القول أن المرجع الأول والأخير في تحديد الصلاحيات هو الدستور الذي تسمو أحكامه على غيره من القواعد القانونية باعتباره القانون الأساسي في الدولة من خلال وضعه للإطار السياسي والاجتماعي والاقتصادي لها، فضلاً عن كونه الجهة الوحيدة التي تُنشئ السلطات الحاكمة وتُحدّد إختصاصاتها بحيث يتوجّب على هذه السلطات احترام أحكامه لكونه السند الشرعي لوجودها. ويترتّب على ما تقدّم بأنه لا يُساع قانوناً تفويض السلطات أو انتقالها إلا إذا وُجد نصّ صريح في الدستور يَسمح بذلك وعلى أن ينحصر ذلك بالاختصاصات التي يسمح بممارستها تفويضاً (كمشاريع القوانين التي تصدر بموجب مراسيم سندا للمادة /٥٨/ من الدستور) أو وكالةً (المادة /٦٢/ من الدستور) وإنّه ومن خلال هذه المُقاربة أيّ الركون الى الدستور ونصوصه والاستئناس بالاجتهادات القضائية وآراء الفقهاء يقتضي البحث في المواضيع التالية:

- أولاً: في صلاحيات رئيس الجمهورية في الأحوال العادية ودوره في تشكيل الحكومة
- ثانياً: في صلاحيات رئيس الجمهورية خلال فترة تصريف الأعمال
- ثالثاً: في انتقال صلاحيات رئيس الجمهورية عند خلو سُدّة الرئاسة

○ أولاً: في صلاحيات رئيس الجمهورية في الأحوال العادية ودوره في تشكيل الحكومة

أ- في صلاحيات رئيس الجمهورية في الأحوال العادية

بحسب المادة /٤٩/ من الدستور إنّ رئيس الجمهورية هو "رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن" ويتولّى مهمّة "السهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامه أراضيه". وبذلك، ومع التعديل الدستوري الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ أصبح رئيس الجمهورية

رمزاً للدولة بأرضها وشعبها ومؤسساتها، ولم يعد رئيساً للسلطة الإجرائية التي انتقلت بموجب المادة /١٧/ إلى مجلس الوزراء مُجتمعاً وممثلاً لجميع الطوائف⁽¹⁾.
وبالإضافة إلى هذا الدور الاستثنائي لرئيس الجمهورية وجعله رمزاً للوطن بكل مكوناته، يتمتع رئيس الجمهورية بموقع مُتقدّم بوصفه حَكماً بين السلطات ومؤتمناً على الدستور واحترام القوانين ومرجعياً وطنياً خصّها الدستور وحدها، نظراً لدورها، بأداء قسَم الاخلاص للأمة والدستور.

ومن هذا الموقع (السهر على احترام الدستور) يُمارس رئيس الجمهورية الرقابة على احترام جميع القوانين ودستوريتها، إن من خلال حقّه بإعادة القانون الذي يكون البرلمان قد اقرّه قبل إصداره لمناقشته مرة ثانية (المادة /٥٧/ من الدستور)، أو من خلال الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية، أو من خلال مراجعة المجلس الدستوري لمراقبة دستورية القوانين، كما ومن خلال حقّه بطلب حلّ البرلمان وفقاً للشروط المحددة في المادتين /٦٥/ و /٧٧/ من الدستور. أما بالنسبة لمهمة المحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامه أراضيّه فهو يُمارسها، إن من خلال دعوة مجلس الوزراء إستثنائياً للإنعقاد بالإتفاق مع رئيس الحكومة، ومن خلال طرح الأمور الطارئة من خارج جدول أعمال مجلس الوزراء كما ومن خلال دعوته مجلس النواب لعقد أستثنائي بالإتفاق مع رئيس الحكومة، وأيضاً من خلال ترؤس المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوّات المسلّحة التي تخضع لمجلس الوزراء.

فضلاً عن هذا الدور السامي المُناط برئيس الجمهورية، نجد أن مواد الدستور، المادة /٥١/ وما يليها، أولته: (١) صلاحية اصدار القوانين وطلب نشرها (٢) المُفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة (٣) ترؤس مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يُشارك في التصويت (٤) تسمية رئيس الحكومة المُكلّف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية مُلزّمة يُطلعه رسمياً على نتائجها (٥) اصدار مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء مُنفرداً (٦) اصدار مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء (٧) إصداره مُنفرداً مراسيم قبول استقالة

(1) Béchara Ménassa (Ancien conseiller juridique à l'Assemblée nationale) - Dictionnaire de la constitution Libanaise – 2010 p.90

الحكومة أو اعتبارها مُستقلة (٨) إحالة مشاريع القوانين التي تُرفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب (٩) اعتماد السفراء وقبول اعتمادهم (١٠) ترؤس الحفلات الرسميّة ومنح أوسمة الدولة بمرسوم (١١) منح العفو الخاص بمرسوم (١٢) توجيه رسائل إلى مجلس النواب عندما تقتضي الضرورة (١٣) عرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال (١٤) دعوة مجلس الوزراء استثنائياً كلّما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة (١٥) الطلب إلى مجلس الوزراء حلّ مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة (١٦) الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية (١٧) طلب إعادة النظر في القانون مرّة واحدة ضمن المهلة المُحدّدة لإصداره بعد إطلاع مجلس الوزراء (١٨) اصدار مرسوم تنفيذ مشاريع القوانين المُستعجلة بعد موافقة مجلس الوزراء (١٩) تأجيل انعقاد المجلس النيابي إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً مرّة واحدة في العقد الواحد.

إنطلاقاً من هذه النصوص الدستورية التي تؤكد على قوّة موقع رئيس الجمهورية، فإنّ تقييد بعض صلاحياته لا يعني إضعافه أو تراجع موقع الرئاسة الأولى، بل أنّ هذه النصوص الدستورية تعطي رئيس الجمهورية صلاحية تجعل منه قطباً دستورياً وفاعلاً مؤثراً^(١).

ويُلاحظ أنّ تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ أحدث تغييراً جذرياً في صلاحيات رئيس الجمهورية وأناط بعضاً منها بمجلس الوزراء مُجتمعاً، والبعض الآخر برئيس مجلس الوزراء. وأبرز ما أستحدثه هذا التعديل هو مشاركة رئيس مجلس الوزراء في الحكم وتكريسه رئيساً لمؤسسة دستورية قائمة بذاتها لها مقرّ خاص وصلاحيات خاصة بها حدّدتها المادة ٦٥/ من الدستور التي نصّت في الفقرتين الأولى والثانية منها على أنّ مجلس الوزراء يضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ويضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيميّة ويتخذ القرارات اللازمة لتطبيقها. كما يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة ويُشرف على أعمال كل أجهزة الدولة ويقوم بتعيين موظفيها وصرفهم وقبول استقالتهم، بعد أن كانت كلّ هذه الصلاحيات مُناطة بموجب المادة ١٧/ القديمة برئيس الجمهورية.

(١) حسين علي عبيد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان - إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة - ص. ١٥٦.

وبذلك تكون التعديلات الدستورية قد نقلت السلطة الإجرائية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء مُجتمعاً، وأصبحت كل مُقرّرات رئيس الجمهورية، ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مُستقيلة تحمل، إلى جانب توقيع، توقيع رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المُختصين (المادة /٥٤/ من الدستور).

وتدعيماً لمكانة مجلس الوزراء (رئيساً ووزراء)، وبعد أن أغفل الدستور القديم ذكر رئيس الوزراء إلا في مادتين وحيدتين، هما المادة /٥٣/ التي أشارت إلى أنّ "رئيس الجمهورية يُعيّن الوزراء ويسمّي من بينهم رئيساً" والمادة /٦٦/ التي أعطت رئيس الحكومة صلاحية "عرض بيان الحكومة على المجلس"، أتى التعديل الدستوري ليعزّز أيضاً من مقام رئيس مجلس الوزراء بحيث أنّه وبحسب المادة /٦٤/ من الدستور يرأس الحكومة ويمثّلها ويتكلّم باسمها ويُعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يَضَعها مجلس الوزراء.

أما لناحية استقلالية مجلس الوزراء وكيانه الذاتي فقد أكدّ عليها الدستور عندما أناطت المادة /٦٤/ منه برئيس مجلس الوزراء صلاحية ترؤس جلسات مجلس الوزراء وأعطته حقّ دعوة المجلس للإنعقاد ووضع جدول أعماله على أن يُطلع رئيس الجمهورية مُسبقاً على المواضيع التي يتضمّنُها وعلى المواضيع الطارئة التي ستُبحث. ولرئيس الجمهورية إذا رغب أن يترأس الجلسة دون أن يُشارك في التصويت.

ومن البديهي القول أنّ رئيس الجمهورية ووفقاً للتعديل الأخير لم يُعدّ السلطة الصالحة لصناعة القرارات في السلطة التنفيذية لأنّه لم يُعدّ يترأس حُكماً جلسات مجلس الوزراء بل اختياريّاً وعندما يترأسه لا يكون له حقّ التصويت فيه. ولكن في المُقابل أعطت المادة /٥٦/ من الدستور رئيس الجمهورية صلاحية مُراقبة قرارات مجلس الوزراء من خلال طلب "إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتّخذها المجلس خلال /١٥/ يوماً. وإذا أصرّ المجلس على القرار المُتخذ وانقضت المهلة دون اصدار المرسوم أو إعادته يُعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره".

من خلال هذا العرض، يظهر جليّاً أنّ التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ أعاد العمل بالأصول البرلمانية باعتبار أن مجلس الوزراء هو الهيئة التي تتولّى الدور الرئيسي في النظام البرلماني، بوصفها هيئة جَماعية تتحمّل مسؤوليّة الحكم تجاه البرلمان. وعليه، فإنّ جوهر التعديل يكمن

في نقل السلطة التنظيمية إلى مجلس الوزراء التي تُعتبر الأداة الفعّالة لممارسة مهامه وفرض سلطته وفي تحويل مجلس الوزراء إلى سلطة إدارية قائمة بذاتها، أي سلطة قرار، ولم يعد مجلس الوزراء فيها هيئة استشارية أو هيئة سياسية يتم فيها التداول في الشؤون العامة فحسب⁽¹⁾.

وانسجماً مع التعديل الدستوري الذي كرّس مجلس الوزراء كسلطة قرار قائمة بذاتها لها كيان مُستقل تُنشط به السلطة الإجرائية، ويُتخذ قراراته إما بالتوافق أو بالتصويت، صدر المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢ وتعديلاته الذي نظم أعمال مجلس الوزراء ولحظت أحكامه إعداد جدول أعمال المجلس واجتماعاته ومداولاته وصياغة مقرّراته وإبلاغها ومُتابعة تنفيذها. وخلافاً لما يظنّه البعض فإنّ تعديل العام ١٩٩٠ وإن حدّد من صلاحيات رئيس الجمهورية غير أنّه منح رئاسة الجمهورية بُعداً وطنياً وجعل منها مؤسسة دستورية تعلق بقية مؤسسات الدولة. كما أخرج رئيس الجمهورية من خِصمّ اللعبة السياسية بين السلطتين الإجرائية والتشريعية ليجعل منه سلطة فوق كل السلطات تُمكنه من مراقبة عملها والتدخّل عند الضرورة لفرض احترام الدستور⁽²⁾.

يبقى القول بأنّه ورغم الدور الفريد والوحيد المُعطى لرئيس الجمهورية بكونه يشكّل رمز وحدة الوطن الذي يسهر على احترام الدستور والمُحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامه أراضيه، ورغم ما أنيط به من صلاحيات دستورية مُهمّة وفقاً لما جرى تفنيده أعلاه، يبقى أن دوره المُميّز ينبع من طبيعة الواقع السياسي في لبنان التي تجعل من رئيس الجمهورية أحد الأقطاب السياسيين والرئيسيين ولنا في عملية تأليف الحكومات منذ العام ١٩٩٠ خير دليل ومثال.

ب- في دور رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة

من مُراجعة نصوص الدستور يتبدّى وجود نصّين فقط يتعلّقان بدور رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة، فالمادة/٥٣/ منه نصّت على أن يُصدر رئيس الجمهورية مرسوم تشكيل

(1) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، 2019، ص 890.

(2) وليد عبلا، دراسات في القانون الدستوري اللبناني، ص ١٧٢.

الحكومة بالإتفاق مع رئيس مجلس الوزراء أما المادة/٦٤/ والمتعلقة بصلاحيات رئيس مجلس الوزراء فقد نصّت على أن يوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيل الحكومة. ومن هنا فإن النصّ الدستوري الذي عهد إلى كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة تشكيل الحكومة بالاتفاق، ووفقاً للدور المناط بكلّ منهما، أوجب عليهما، ومن حيث المبدأ التعاون في إنجاز هذه المهمة، فدور رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة مُستمد من المبادئ الدستورية، وأولها الثقة التي منحت إياها الأكثرية النيابية بناءً على الاستشارات النيابية الملزمة التي أجراها رئيس الجمهورية، وثانيها مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب كون قيام الحكومة وبقيائها بفرضان حيابة ثقة مجلس النواب واستمرار هذه الثقة.

أما دور رئيس الجمهورية فهو دور المُؤازر والداعم والمُسَهِّل لمهمة رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة، وأهمّ من ذلك كلّه، أن لا يكون فريقاً في الصراع السياسي لأن الدستور أناط به أن يقوم بدور المرجع والحكم في هذا الصراع وأن يكون صمّام أمان للنظام⁽¹⁾.

لا بل وأكثر، فإن مسؤولية رئيس الجمهورية تصبح كبيرة في اخراج البلد من أي مأزق تشهده بمعرض "تأليف الحكومة" لأنه الوحيد المُخوّل حماية الدستور⁽²⁾.

وتدقّ المسألة عندما يحتم النقاش (وهو بالواقع خلاف) بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حول موضوع تشكيل الحكومة وتبرز إلى الواجهة مسألة الصلاحيات، والنتيجة تكون إما تعطيل تشكيل الحكومة مع ما يستتبع في بعض الأحيان من اعتذار رئيس الحكومة (المُكلف) عن التشكيل، وإما القبول بالشروط والشروط المضادة من خلال تسويات مُقنعة تتبدّد مفاعيلها عند أول استحقاق وتنعكس بنهاية المطاف سلباً على عمل الحكومة وأدائها على النحو الذي يشهده الواقع السياسي في لبنان.

قبل الاستفاضة في عرض هذه الإشكالية، وقبل البحث في الحلول المُستقاة من واقع نصوص الدستور لاسيما في ضوء الطبيعة القانونية للنظام الذي كرسه التعديل الدستوري في العام ١٩٩٠ أي النظام البرلماني، يجب التنبّه دائماً إلى مسألة غاية في الأهمية، وهي أنّ

(1) خالد قباني: آلية تشكيل الحكومة في الدستور والملابسات، جريدة النهار (٢٣/١/٢٠٢١).

(2) كميل حبيب وعصام إسماعيل: صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، الفصل السابع،

الموقع السامي لرئيس الجمهورية ورمزيته (رمز وحدة الوطن) والمهمة الجليلة التي اناطها به الدستور بالسهر على احترامه والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه يفرض على المؤسسات الدستورية كافة التشاور معه والعمل بتوجيهاته في كل وقت وفي المجالات شتى وليس فقط خلال تشكيل الحكومة. فقد جعل الدستور منه سلطة عليا فوق كل السلطات، وهذا ما يمكنه من القيام بدور الحاكم الناظم الذي يُراقب عن كثب عمل الوزارات فيُرشد ويُنبه، وعند الضرورة يتدخل لتصويب الأداء واضعاً دائماً نصب عينيه مصلحة البلاد العليا⁽¹⁾.

وبالعودة إلى المادتين/٥٣/ و/٦٤/ يتبين أنهما حدّدتا الإطار الدستوري لمهمة كلّ من الرئيسين ورسمتا دائرة تحركهما، فبعد أن كانت المادة /٥٣/ القديمة تُجيز لرئيس الجمهورية تعيين الوزراء، جاء التعديل ليفرض إصدار مرسوم تشكيل الحكومة بالإتفاق مع رئيس مجلس الوزراء كونه المسؤول الأول عن سياستها، كما أعطت الفقرة الثانية من المادة /٦٤/ رئيس مجلس الوزراء الدور الأساسي في عملية التأليف بعد أن خصّته بمهمة إجراء الإستشارات النيابية لاختيار الوزراء.

ومن البديهي القول أن تسمية الرئيس المُكلف ممّن تختاره الأكثرية النيابية لتشكيل الحكومة يفترض إطلاق يده في تأليفها باعتباره المسؤول عن سياستها أمام البرلمان. ويأتي ذلك مُتجانساً ومُتوافقاً مع قواعد النظام البرلماني التي تقضي بأن يكون رئيس الجمهورية حَكماً وليس حاكماً. فالنظم البرلمانية تعطي رئيس الحكومة صلاحية تسمية الوزراء وعلى رئيس الجمهورية واجب إصدار مرسوم التأليف. حتّى في فرنسا التي تعتمد نظاماً شبه رئاسي، فإن رئيس الجمهورية مُلزم بتكليف زعيم الأكثرية البرلمانية لتأليف الحكومة⁽²⁾.

وعليه، وإنطلاقاً من نصّ المادتين الموماً اليهما وروحيتهما، يستهلّ رئيس الحكومة المُكلف عملية التأليف بإجراء استشارات مُشابهة لتلك التي يُجريها رئيس الجمهورية مع النواب لتسمية رئيس الحكومة، ويتباحث مع الكتل النيابية المُختلفة، ويستأنس بوجهة نظرها حول الحكومة عدداً أو برنامجاً أو أولويات ويسعى إلى التوفيق في ما بين مُختلف هذه الآراء والمطالب، بما يضمن تشكيل حكومة مُتضامنة ومُتجانسة تحظى بثقة البرلمان.

(1) وليد عبلا، دراسات في القانون الدستوري اللبناني، ص ١٧٢.

(2) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، ٢٠١٩، ص ٧٢٨.

وغالبا ما تأتي مصالح ومطالب الكتل النيابية متضاربة، ما يُعيق عملية التشكيل ويجعل ولادتها من أكثر المهام صعوبة، فيبرز هنا دور رئيس الجمهورية، من موقعه المتميز كمرجع في الشأن الوطني وكحكم في الصراع السياسي، في تقديم النصح والتوجيهات الكفيلة بتذليل الصعوبات وتسهيل الوصول إلى الحلول التوافقية، ما يوفّر المقومات اللازمة لنجاح تشكيل الحكومة وتحقيقها للمصلحة الوطنية.

وبنتيجة المداولات يضع الرئيس المكلف، تصوراً لتشكيل الحكومة ويتشاور بشأنه مع رئيس الجمهورية فيُطلعه على مطالب الكتل النيابية والصعوبات التي يُواجهها، ليوقع بالإتفاق معه على مرسوم تشكيلها ويكون توقيع رئيس مجلس الوزراء هو النظرير لمسؤولية رئيس الحكومة تجاه البرلمان⁽¹⁾.

وبذلك يكون التشاور بين كل من الرئيسين هو الشرط الأساسي في عملية التشكيل، أما الشراكة، فتكون في توقيع المراسيم. هذه هي الفسحة التي تُتيح لرئيس الجمهورية والرئيس المكلف التوافق على التشكيلة وتعديلها أو تغييرها، انطلاقاً ممّا يتقدم به صاحب الصلاحية الحصرية. هي مساحة لقاء بينهما وليست مساحة شراكة ومسؤولية دستورية مُشتركة على قدم المساواة في التأليف. هناك من يؤلف، ومن يقتضي الحصول على موافقته كي تصدر مراسيم التأليف عنهما معاً⁽²⁾.

ولا يرد على ما تقدّم بالقول إن توقيع رئيس الجمهورية على مراسيم تشكيل الحكومة يوليه حكماً صلاحية المشاركة في عملية التأليف واختيار الوزراء في مقابل هذا التوقيع، وذلك لمخالفة هذا القول أولاً، للركائز الأساسية للنظام البرلماني الذي يجعل الرئيس حكماً وليس طرفاً على النحو المشروح أنفاً، ولمخالفته ثانياً، المنطق القانوني السليم الذي لا يقبل بأن تُعطى صلاحية المشاركة في اختيار أعضاء الحكومة لمن لا يتحمّل أي تبعة عن عمل الحكومة ووزرائها، ولكونه ثالثاً، يُحدث لغطاً في المفاهيم القانونية المُتعارف عليها فأركان القرار الإداري مهما كان نوعه (مرسوم، قرار...) هي: (أ) الصلاحية، أي صدور هذا القرار عن مرجع مُختصّ بحسب النصوص المرعية الاجراء (ب) الأصول، أي استفاد الاجراءات

(1) محمد طي: مصادر القانون الدستوري اللبناني، ص. ١٦٢.

(2) نقولا ناصيف، جريدة الأخبار، سلام: مركب ميقاتي خشن... ووحده يؤلف الحكومة، في ٢٠٢٢/٧/٢.

المفروضة قانوناً تحت طائلة البطلان كاستشارة مجلس شورى الدولة او مجلس الخدمة المدنية مثلاً.... (ج) الشكل، والمقصود هنا شكل القرار أي الشكليات الواجب احترامها عند اصدار القرار المُتخذ من قبل السلطة صاحبة الصلاحية وبعد احترام الأصول المفروضة أي بعد استيفاء الاجراءات المطلوبة.

ومن غير المنازع فيه، وبما لا يَحتمل أي جدل أو نقاش أنّ التوقيع لا يندرج ضمن خانة الصلاحيّة (الركن الأول) ولا ضمن خانة الأصول (الركن الثاني) بل يدخل في عداد شكل القرار (الركن الثالث) ⁽¹⁾.

وعليه، فإنّ التوقيع وبحسب هذا التوصيف لا يولي بمُجرّد ممارسته صلاحية حكميّة لمن يُشارك فيه. وإنّ الأخذ بخلاف هذه الوجهة يطرح إشكالية تجعل من التوقيع مُرادفاً للصلاحيّة على النحو الذي سار عليه بعض اجتهاد مجلس شورى الدولة، في حين أن هذا المنطق، وفضلاً عن مُخالفته للقواعد القانونيّة التي ترعى القرارات الإداريّة لاسيما في الشقّ المُتصل بأركان تلك القرارات على النحو المُشروح آنفاً، يطرح من الناحية الدستورية (وحتى السياسية) التساؤلات التالية:

منح العفو الخاص مثلاً يدخل حصراً ضمن صلاحية رئيس الجمهورية بشكل واضح لا يحتمل أي لبس أو تأويل ولكن هذا العفو يصدر بمرسوم (المادة /٥٣/ من الدستور) والمرسوم يحتاج بطبيعة الحال لتوقيع رئيس مجلس الوزراء (المادة /٥٤/ من الدستور) فهل هذا يعني أن رئيس مجلس الوزراء ولكونه يوقّع على المرسوم أصبح شريكاً مع رئيس الجمهورية في منح العفو الخاص ؟؟؟!!!

كذلك الحال بالنسبة لصلاحية رئيس الجمهورية في طلب إعادة النظر بالقوانين (المادة /٥٧/ من الدستور) فعندما يُمارس الرئيس هذه الصلاحية التي اناطها الدستور به حصراً، عليه أن يُطلع مجلس الوزراء (مجرّد إطلاع دون الموافقة) وطلب الإعادة يتمّ بمرسوم يشترك بتوقيعه رئيس مجلس الوزراء كما نصّت على ذلك الفقرة الخامسة من المادة /٦٤/ من الدستور،

(1) V. Jacques PETIT et Pierre-Laurent FRIER – Droit Administratif 10eme edition.p.365 "alors que les défauts de contresings des actes du président de la République et du Premier ministre constituent eux, un vice de forme".

فهل أصبح هذا الأخير بمجرّد توقيع على مرسوم الإعادة شريكاً لرئيس الجمهورية في ممارسة هذه الصلاحيّة؟؟؟؟!!!

ونذكر أيضاً المادة /٥٤/ من الدستور التي نصّت بصراحة على أن مقرّرات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، فهل هذا يعني أن رئيس الحكومة - وفي ما خلا هذه الحالات - أصبح شريكاً لرئيس الجمهورية في كل ما قد يتّخذ من مقرّرات حتى ولو كانت داخلة حصراً ضمن اختصاصه؟؟؟؟!!!

والسؤال نفسه يطرح أيضاً عند عرض مشروع المرسوم المتّخذ في مجلس الوزراء على الوزير للتوقيع. فلو فرضنا أن الوزير خالف رأي الأكثرية في مجلس الوزراء، فهل إنّ عدم توقيع على مشروع المرسوم إنسجاماً مع قناعاته يوليه صلاحية تجميد قرار اتّخذه مجلس الوزراء بحسب الأصول؟؟؟؟!!!

خاصةً وأنّه من غير المنازع فيه بأنّه لا يمكن لوزير أن يُصدر قرار مجلس الوزراء بامتناعه عن التوقيع، فامتناع الوزير عن توقيع قرارات مجلس الوزراء يُشكّل مخالفة صريحة لمبدأ التضامن الوزاري وهو أحد مبادئ النظام البرلماني^(١).

وفي الخلاصة، يُمكن القول أنّ التوقيع ليس أداةً حكميّة في المشاركة في بناء أسس ومندرجات القرار وفق التفسيرات المتعددة من كافة المراجع الدستورية العالمية، باعتبار أنّ التوقيع الأساسي الحكمي هو الذي يكون وارداً في نص دستوري لا لبس فيه وله تبعات دستورية مباشرة على الذي وقّعه عند اختلال أحد مُركزاته التي بُني عليها مثل سحب الثقة، وبالتالي وعندما يصدر هذا التوقيع عن جهة ليس مناطاً بها دستورياً تكوين أسس ومندرجات القرار، يكون له صفة الإبراء والتأكّد والمُصادقة على إنتظام القرار وفق المعايير الدستوريّة والقانونية والإداريّة كافة.

تزداد الأمور تعقيداً عندما يمتنع رئيس الجمهورية عن التوقيع على مرسوم تشكيل الحكومة بسبب التباين في الرأي مع رئيس الحكومة حول التركيبة الوزارية، كأن يعترض رئيس الجمهورية على إسناد حقائب مُعينة لأشخاص يقترحهم رئيس الحكومة، أو يربط موافقته على تشكيل

(١) وسام اللحام، المُبسّط في الدستور اللبناني ص 92.

الحكومة بحصّة محفوظة له فيها، وصولاً إلى فرضه تعيين الثالث "المُعطل" أو ما اصطلح على تسميته تطيفاً بالثالث "الضامن"، فيُطرح السؤال حول المسار الواجب إعتماده، خاصة أنّ الدستور لم ينصّ على آلية مُعيّنة لحسم الخلاف بينهما، كما أنّه لم يلاحظ أي حلّ لهذه المُعضلة التي تؤدي حتماً إلى شلل وأزمة حُكم.

وقد تعدّدت الحالات التي لجأ فيها الرئيس المُكلّف إلى الإعتذار تجنّباً لتفاقم الأزمة السياسية والدستورية التي قد تنشأ، تاركاً للمجلس النيابي مسألة الحسم، فإمّا تؤكد الأكثرية النيابية تسمية الرئيس المُكلّف نفسه ويكون رئيس الجمهورية مُلزماً بالموافقة على الصيغة التي يقدّمها، أو يتمّ تكليف رئيس جديد وفقاً لما تُسفر عنه الإستشارات النيابية المُلزّمة⁽¹⁾.

علماً أنّ لا صلاحية لرئيس الجمهورية بإلزام رئيس الحكومة المُكلّف بالتأليف أو بالاعتذار. إذ بعد التكليف وتسمية رئيس الحكومة، لا سلطة ولا صلاحية لأية جهة بسحب التكليف أو وضع حدّ له، فاختيار رئيس الحكومة من قبل النواب، ليس تفويضاً يُمكن سحبه، وليس تعييناً يُمكن العودة عنه، بل هو تكليف بمهمّة تنتهي، إما بتشكيل الحكومة ونيلها الثقة، وإما باستقالته. من هنا أطلق البعض في إحدى مقالاته عبارة ديكتاتورية الرئيس المُكلّف، الذي لا يُمكن نزع التكليف منه إلا إذا شاء الإعتذار عن هذا الواجب⁽²⁾.

وفي هذا السياق من المفيد التذكير بأنه بتاريخ ٢٠٢١/٥/١٨ سبق للسيد رئيس الجمهورية أن وجّه للبرلمان سؤالاً حول تأخّر الرئيس المُكلّف في تشكيل الحكومة، وتبيّن أنه بعد مناقشة السادة النواب لهذه الرسالة اتخذ المجلس قراراً تضمّن ما حرفيته:

"استناداً إلى النصّ الدستوري حول أصول تكليف رئيس لتشكيل الحكومة وطريقة التشكيل وفق المادة /٥٣/ من الدستور، ولما لم يرد أي نصّ دستوري آخر حول مسار هذا التكليف واتخاذ موقف منه، وبما أن فخامة رئيس الجمهورية قد قام باستشارات مُلزّمة وفق ما ورد، وبعد اطلاعه رئيس المجلس النيابي أتت نتيجتها تكليف الرئيس سعد الحريري بتشكيل الحكومة، وباعتبار أنّ أي موقف يطال هذا التكليف وحدوده يتطلّب تعديلاً دستورياً ولسنا بصدد اليوم، ولأنّ مُقدمة رسالة فخامته تشير بوضوح إلى فصل السلطات وتعاونها وحتى لا تطغى سلطة

(1) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، ٢٠١٩، ص ٧٢٨.

(2) عصام نعمة إسماعيل، من يُشكّل الحكومة دستورياً، جريدة الأخبار، الجمعة ٢٩/٦/٢٠١٨.

على أخرى، ولحرص المجلس على عدم الدخول في أزمات ميثاقية ودستورية جديدة، وحرصاً على الإستقرار في مرحلة مُعقّدة وخطيرة اقتصادياً ومالياً واجتماعياً تستوجب إعطاء الأولوية لعمل المؤسسات، يؤكد المجلس ضرورة المُضي قدماً وفق الأصول الدستورية من قبل رئيس الحكومة المُكَلَّف للوصول سريعاً إلى تشكيل حكومة جديدة بالاتفاق مع رئيس الجمهورية".

ومن نافل البحث ما يتردد عما يُحكى، وبنية منعها من تصريف الأعمال، بأنه يمكن اصدار مرسوم بقبول استقالة الحكومة المستقلة، ذلك أنه وبصرف النظر عن ان وجود نية كهذه ومن حيث المبدأ يعني وجود نية بتكريس الفراغ مع ما يترتب على ذلك من فوضى واستباحة لجميع مقومات الدولة ومرتكزاتها واخلال بانتظام أداء المؤسسات الدستورية الذي يشكل الركن الاساسي للانتظام العام، يبقى أن هذا الاجراء وإن كان يؤشر لوجود نية تخريبية، يجافي اولاً قواعد المنطق الدستوري السليم فكيف يمكن الحديث عن مرسوم يرمي الى قبول استقالة حكومة هي مستقلة اصلاً بنص الدستور بسبب بداية ولاية مجلس النواب (المادة 69/ من الدستور).

اما من حيث النصوص الدستورية يتبدى من مراجعة نص المادة 64/ من الدستور أنها كرسّت نظرية تصريف الأعمال من قبل الحكومة المستقلة او التي تعتبر بحكم المستقلة بشكل تلقائي وحكمي من خلال نص مكتوب واضح وصريح بعد أن كان في السابق (قبل تعديل الطائف) من الأعراف الدستورية بحيث كان لرئيس الجمهورية عندما يقبل استقالة الحكومة يكلفها بتصريف الاعمال.

وعليه، وبحسب التعديل الدستوري اضحى مرسوم قبول الاستقالة في الحالات التي حددتها المادة 69/ يرتدي الطابع الاعلاني وليس الانشائي مع ما يترتب على ذلك من نتائج اهمها ان تصريف الأعمال يُمسي من واجبات الحكومة المستقلة او التي تعتبر بحكم المستقلة دونما حاجة لقرار يصدر عن رئيس الجمهورية بهذا الخصوص، وأنه وبنتيجة هذه الاستقالة تصبح الحكومة، ومنذ تاريخ اعلان الاستقالة، في حالة تصريف أعمال حكماً دون أن يغيّر من هذا الواقع او يبدّله سوى صدور مراسيم تشكيل الحكومة الجديدة وعندها فقط تنتقل الى هذه الأخيرة مهمة تصريف الاعمال لحين نيلها الثقة⁽¹⁾.

(1) يراجع: قرار مجلس شوري الدولة رقم 522 تاريخ 1999/5/5.

وفي هذا السياق، وبموجب قراره رقم 2014/7/2014 تاريخ 2014/11/28، اعتبر المجلس الدستوري بأن انتظام أداء المؤسسات الدستورية هو أساس الانتظام العام في الدولة، ويقتضي قيام كل مؤسسة دستورية، ودون ابطاء، بالمهام المناطة بها، ضمن الصلاحيات المعطاة لها، وأن الفراغ في المؤسسات الدستورية يتعارض والغاية التي وجدَ من أجلها الدستور، ويهدد النظام بالسقوط ويضع البلاد في المجهول.

لا وبل وأكثر فإن امتناع الحكومة المستقلة او المعتبرة مستقلة عن القيام بواجباتها الدستورية لجهة تصريف الأعمال، ومهما كانت حجتها او تحت أي ذريعة كانت، يشكّل اخلالاً بالواجبات المترتبة عليها ويعرضها، رئيساً وأعضاء، للمساءلة الدستورية بتهمة الإخلال بالواجبات كما نصت على ذلك صراحةً المادة /70/ من الدستور.

وفي سياق آخر، وبالعودة الى مسألة تشكيل الحكومة، يُلاحظ في هذا السياق ما نصت عليه المادة /٦٤/ من الدستور عندما حدّدت الصلاحيات التي يُمارسها رئيس مجلس الوزراء بحيث يُمارس الصلاحيات التالية: (١) يرأس مجلس الوزراء ويكون حُكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع (٢) يُجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها... (٣) يطرح سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النواب (٤) يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة او اعتبارها مُستقلة (٥) يوقع مرسوم الدعوة الى فتح دورة استثنائية ومراسيم اصدار القوانين وطلب إعادة النظر فيها (٦) يدعو مجلس الوزراء الى الانعقاد ويضع جدول اعماله ويطلع رئيس الجمهورية مُسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي سُبّحت (٧) يُتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة ويُنسّق بين الوزارات ويُعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل (٨) يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المُختص.

فمن التدقيق بنص المادة /٦٤/ المعروضة، يتبدّى أنها، وبصراحة ما بعدها صراحة، وبوضوح لا يحتمل أي لبس أو تأويل، لم تأتِ على ذكر رئيس مجلس الوزراء المُكلف، بل تحدثت عن رئيس مجلس الوزراء وأولته صلاحية إجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة والتوقيع مع رئيس الجمهورية على مرسوم التشكيل، بمعنى أنه وبمجرد تسمية رئيس الحكومة

بناءً على استشارات نيابية ملزمة، فإنّ هذا الأخير يُجري الاستشارات، ليس بصفته رئيساً مكلفاً وإنما بصفته رئيساً للحكومة عملاً بوضوح وصراحة النص، وبالتالي وَجِبَ على رئيس الجمهورية، وفور الانتهاء من الاستشارات أن يُصدر مرسوم بتسمية الشخصية التي وقع عليها اختيار السيدات والسادة النواب رئيساً للحكومة لا أن ينتظر الانتهاء من عملية التشكيل فيُصدر حينها مرسوم استقالة الحكومة السابقة ومرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم تشكيل الحكومة على النحو الذي يحصل رهنأً بشكل يُخالف نص المادة /٦٤/ موضوع البحث.

وليس أدلّ على ذلك أيضاً العطف الوارد في المادة /٦٤/ عندما أولت رئيس مجلس الوزراء (وليس رئيس مجلس الوزراء المكلف) صلاحية إجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة والتوقيع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها، فصلاحية التشكيل معطوفة على صلاحية التوقيع، وكما أنّه يوقع المرسوم بصفته رئيساً للحكومة وليس رئيساً مكلفاً، فهو يُجري استشارات التشكيل بصفته أيضاً رئيساً للحكومة وليس رئيساً مكلفاً.

الهدف من هذا النقاش لا يكمن في حذف لقب أو إضافة عبارة، بل في الحيثية والموقع الذي أراد الدستور للرئيس الذي وقع عليه الإختيار لرئيس الحكومة، أن يحتله في عملية تشكيل الحكومة ويتحمّل مسؤولية الحكومة التي اختار بأن تمثل أمام المجلس النيابي لنيل الثقة والتي على أساسها سوف تنطلق بممارسة السلطة الإجرائية التي اناطها بها الدستور.

وغنّي عن القول أنّ منح رئيس الجمهورية حصّة في الوزارة يجعله جزءاً من اللعبة السياسيّة ويفقده إحدى أهم الصلاحيات التي منحه إياها الدستور بوصفه مرجعية موثوقة ومُنزّهة عن الصراعات السياسيّة وعلى مسافة واحدة من جميع الوزراء، له مهمة "الموفّق الصالح الناصح، بين الأحزاب المتنافسة"⁽¹⁾.

وهنا نسأل الغيورين على الرئيس ودوره ماذا لو لم تتل الحكومة ومن ضمنها الوزراء الذين يُمثلون حصّة الرئيس (رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن والمرجعية الأم) ثقة المجلس النيابي، وماذا لو طرحت الثقة لاحقاً بهؤلاء الوزراء، ولمن ينتقدون عدم مشاركة الرئيس (والمفروض على المؤسسات الدستورية كافة التشاور معه والعمل بتوجيهاته) في التصويت في مجلس الوزراء نسأل أيضاً ماذا لو خسر الرئيس بالتصويت أمام الأكثرية، وقبل كل ذلك وبعده كيف

(1) ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، النظرية القانونية في الدولة وحكمها ص ٦٣٤.

يتمّ إيلاء الصلاحية لمن هو غير مسؤول وهل من يُفسّر لنا لماذا وكيف أن المُشرّع وعن سابق تصوّر وتصميم أناط صراحةً السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء بعد أن كانت بيد رئيس الجمهورية قبل التعديل.

لا بل أكثر من ذلك، فقد ذهب البعض الى القول بأن خطاب قسم الرئيس (خطاب العهد) وهو الخطاب الذي يُلقيه رئيس الجمهورية فور انتخابه أمام مجلس النواب والذي يتضمّن عادةً الخطوط العريضة التي ينوي اتباعها وما يعترزم تنفيذه خلال مدة ولايته، لا يجب أن يتضمّن ما من شأنه أن يلزم الحكومة بسياسة مُعينة طالما أنّ السلطة الإجرائية مُناطة بهذه الأخيرة وحدها.

يبقى أنّ الحلّ الأمثل لتفادي الأزمة هو في الحرص على الدستور والمصلحة الوطنية العليا الذي يفرض ألاّ يؤثّر الخلاف السياسي على الاداء الدستوري، ما يوجب على رئيس الجمهورية أن يلعب دور المُؤازر والداعم لمهمة رئيس الحكومة وأن يُسهّل عملية تشكيل الحكومة، وما يُملي أيضاً على الطرفين التعاون لإنجاز هذه المهمة الدستورية، وتبقى شرعية الحكومة وحقّها في ممارسة صلاحياتها مرهونة ومُستمدّة من الثقة التي يوليها إياها مجلس النواب.

أما في حال بقي رئيس الجمهورية مُتمسكاً بدوره في تشكيل الحكومة وتسمية الوزراء أو بعضهم ومُطالباً بحصّة في الحكومة في مُقابل توقيعه على مرسوم تشكيلها، يبقى لرئيس الحكومة الذي لا سلطة ولا صلاحية لأية جهة بسحب التكليف منه أو وضع حدّ له، إمكانية الرهان على الوقت ووضع الأكثرية النيابية التي اختارته في مواجهة رئيس الجمهورية ويمنع أقلّه العهد من تحقيق ما يصبو إليه فكلاهما غير مسؤول (حتى رئيس الحكومة قبل تشكيل الحكومة) وكلّ منهما يشكّل مرجعية والتبّعات يتحمّلها بالنتيجة المواطن الذي قد يتبرأ، لا بل يكفر في نهاية المطاف بالدستور ونصوصه ومؤسساته.

○ ثانياً: في صلاحيات رئيس الجمهورية خلال فترة تصريف الأعمال

تأميناً لسير عجلة الدولة ومنعاً لحدوث أي فراغ، وفي المرحلة الفاصلة بين استقالة الحكومة أو اعتبارها مُستقيلة ولحين تشكيل حكومة جديدة، تبقى الحكومة مُولجة بتصريف الأعمال

على النحو الذي لحظته المادة /٦٤/ من الدستور الذي نصّ البند الثاني منها على أن "لا تُمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مُستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال"، وقد جاء ذلك مُنسجماً مع مبادئ النظام البرلماني التي أعاد التعديل الدستوري العمل بها، والتي تربط ممارسة الحكومة لسلطتها بدوام مسؤوليتها أمام البرلمان وتجعل من استقالة الحكومة أو اعتبارها مُستقيلة خارج نطاق هذه الرقابة. كما جاء متوافقاً أيضاً مع وجوب توافي اتخاذ الحكومة لتدابير قد تُلزم الحكومة الجديدة وتقيّد من حريتها في انتهاجها السياسة التي تراها أفضل⁽¹⁾.

ومن الملاحظ أنّ المادة /٦٤/ المذكورة، لم تُحدّد النطاق الضيق لتصريف الأعمال، ما حتمّ الاسترشاد بإجتهد القضاء الإداري الذي استنبط المعايير الواجب اعتمادها للتفريق بين ما يدخل في تصريف الأعمال وما يخرج عنه.

وإنطلاقاً من التمييز المُحدّد اجتهاداً، جرت العادة، وفي كلّ مرّة تدخل فيها الحكومة مرحلة تصريف الأعمال، أن يُصدر رئيس مجلس الوزراء تعميماً يبيّن فيه الأعمال الإدارية العادية التي تنحصر مبدئياً بالأعمال اليومية التي يعود للسلطة الإدارية المُختصة إتمامها، ويتعلّق إجراؤها في الغالب على موافقة تلك السلطة، وتقوم الوحدات الإدارية المُختصة بتحضيرها، وهي أعمال لا يُمارس بشأنها الوزراء عادة سوى إشراف محدود. والأعمال التصرفية وهي التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات مهمّة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة، وعلى أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وهذه الأعمال تخرج بطبيعتها عن نطاق "الأعمال العادية" ولا يجوز لحكومة مُستقيلة القيام بها.

(1) يُراجع بهذا الخصوص:

- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 613، تاريخ 1969/12/17، فؤاد اسكندر راشد/ الدولة.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 575 تاريخ 2007/5/31، بلدية اده - قضاء البترون/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات/ بلدية البترون.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم 700 تاريخ 1995/5/15، منصور حنا هنود/ الدولة.
- Delvolvé P. Observations sous C.E Ass. du 4/4/1952, Syndicat regional des quotidiens d'Algérie. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 13e éd.2001, p.465 et s.

وفي هذا الإطار، تبرز الإشكالية بالنسبة للمواضيع التي تتسم بطابع العجلة الماسّة والضرورة والتي تستوجب قرارات فوريّة يؤدي عدم إتخاذها إلى فراغ كامل أو تعطيل لكل أعمال السلطة التنفيذية ووقف لإدارة مصالح الدولة العامة، وهي ليست أعمالاً إدارية عادية ولا يمكن إتخاذها مبدئياً في فترة تصريف الأعمال.

وقبل الشروع بمناقشة هذا الموضوع، نشير إلى أن جانب من الفقه قارب هذه المسألة من زاوية التثام مجلس الوزراء بحيث اعتبر بأنّه ينبغي على مجلس الوزراء أن يجتمع بهيئة تصريف الأعمال وفقاً للمادة ٦٤/ من الدستور ليقرّر توفر أو عدم توفر "حالة الضرورة" التي تسمح باتخاذ قرارات تتسم بالتصرفية استناداً إلى حالة الضرورة بعيداً عن حدود تصريف الأعمال.

ولكن هذه المقاربة ليست صحيحة ذلك أنّ انعقاد جلسة لمجلس الوزراء، ليس هو الحلّ، فبين الرأي الأول القائل بأنّ في الدّعوة لعقد جلسة لمجلس الوزراء خرقاً للدستور وتالياً مخالفة للنّهج الذي سارت عليه سابقاً معظم الحكومات المُعتبرة مُستقلة (ما خلا حالات معدودة حصلت سابقاً كانعقاد جلسة في 1969/10/4 اتُخذ خلالها مرسوم باحالة مشروع الموازنة العامة إلى مجلس النواب، وحكومة الرئيس سليم الحصّ المُستقلة في العام 1979 لإقرار مجموعة من مشاريع القوانين المُستعجلة، وفي العام 2013 أقرّت حكومة الرئيس نجيب ميقاتي المُستقلة تشكيل الهيئة العامة للإشراف على الانتخابات)، والرأي الثاني غير المُلزِم لهيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، الذي يُفيد بإمكانية انعقاد مجلس الوزراء حتى ولو كانت الحكومة مُستقلة وفي فترة تصريف الأعمال، تبقى العبرة ليس في التثام مجلس الوزراء، بل في طبيعة القرار أو التدبير الواجب إتخاذه والذي يفرضه مبدأ استمرارية الدولة، بحيث يبقى التدبير المُتخذ، وفي كل الأحوال، عملاً تصرفياً خارجاً من حيث المبدأ عن حدود تصريف الأعمال⁽¹⁾.

وفي هذا السياق، وبمعرض تفسيرها لنص المادة ٦٤/ من الدستور، اعتبرت الغرفة الإدارية في مجلس شوري الدولة في رأيها الاستشاري رقم ٣١٨/٢٠٢١-٢٠٢٢ تاريخ

(1) - هيئة التشريع والإستشارات: الإستشارة رقم 2021/87 تاريخ 2021/2/17
- زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، ٢٠٠٦، ص 853.

٢٠٢٢/٧/٦، أنه باستطاعة مجلس الوزراء الإنعقاد ضمن حدود تصريف الأعمال، مُعلّلة بأنّ البند الثاني من المادة المذكورة نصّ على أن لا تُمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استئصالها أو اعتبارها بحكم المُستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال فتكون هذه المادة قد حدّدت طبيعة الأعمال التي يبقى من صلاحية مجلس الوزراء مُمارستها عند اعتبار الحكومة مُستقيلة ولا علاقة لها بتحديد كيفة مُمارستها لهذه الأعمال، وبالتالي فإن تطلّبت هذه الأعمال عقد جلسة لمجلس الوزراء يكون من واجب هذا الأخير الإنعقاد لبتّ الموضوع المُرتبط بتصريف الأعمال....

ويلاحظ أنه وبالعودة إلى الفقرة الأخيرة من المادة /٦٤/ من الدستور نجد أنها وبوضوح تام وبقصدٍ مُباشر، فرضت على الحكومة أن تتولّى تصريف الأعمال، والمقصود بالحكومة مجلس الوزراء كهيئة جماعية لا مجموع أعضائه كلّ بمفرده، ومع النص الصريح على أنّ من يتولّى تصريف الأعمال هو «الحكومة» لا مجال لتطبيق الاجتهاد السابق، الفرنسي أو اللبناني، خاصة أنه، ومن مراجعة محاضر جلسة تعديل الدستور، نجد أنّ النقاش كان بين النواب لا في اجتماع الحكومة الذي كان برأيهم بديهياً بل في صلاحية حكومة تصريف الأعمال بحلّ مجلس النواب^(١).

وما يُعزّز هذا التفسير أيضاً أن الدستور ميّز بين الحكومة كهيئة جماعية وبين مجموع أعضائها، فإذا كان المُخاطب مجموع الوزراء نجد أن النص يُخاطب الوزراء كمثل المادة /٦٦/ التي تنصّ على أن "يتحمّل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة". ففي هذه المادة تميّز واضح بين الوزراء إجمالياً أو إفرادياً وبين الحكومة كهيئة جماعية. وكذلك المادة /٦٧/ مثلاً إذ تنصّ على أنه "للوزراء أن يحضروا إلى المجلس إن شاءوا وأن يُسمّعوا عندما يطلبون الكلام". وفي هذا النص فإنّ إلزامية حضور جلسات مجلس النواب إنما هي للوزراء إجمالياً أو فردياً ولا إلزام على الحكومة كهيئة دستورية بحضور جلسات مجلس النواب.

وفي المُقابل فعندما يستخدم الدستور كلمة "حكومة" فالمراد بهذا المُصطلح الهيئة الجماعية المُحدّد أصول اجتماعها واتّخاذ قراراتها في المادة /٦٥/ منه. ولو شاء المُشرع أن يتولّى

(١) أحمد زين محاضر مناقشات الدستور وتعديلاته طبعة ١٩٩٣ ص ٣٧٠.

الوزراء تصريف الأعمال لاستخدم المصطلح الآتي: "ولا يُمارس الوزراء صلاحياتهم" لكن حيث إن الدستور استخدم مصطلح "الحكومة" وقرنه بتصريف الأعمال، فإن من الخطأ حصر تصريف الأعمال بالوزراء بصورة إفرادية لتسيير شؤون وزارتهم⁽¹⁾. إلا أنه وفي سبيل تخطي هذه الإشكالية، درجت العادة بأن يتم اللجوء إلى آلية أُستقرّ التعامل بها من قبل حكومات تصريف الأعمال، وجرى اتباعها في كلّ الملفات ذات الطابع المُستعجل والضروري والتي تستدعي العرض على مجلس الوزراء ويُستعاض فيها عن موافقة مجلس الوزراء، بموافقة استثنائية تصدر عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يُصار بعدها إلى عرض الموضوع لاحقاً على مجلس الوزراء على سبيل التسوية عندما تتشكل الحكومة.

ولنا على اعتماد هذه الآلية الملاحظات التالية:

♦ **أولاً:** إنّها تفتقر إلى السند القانوني والدستوري الذي يسمح لكلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بالحلول محلّ مجلس الوزراء إذ أنّ هذه الآلية تُجيز اختصار السلطة الإجرائية بشخص كلّ منهما ما يُشكل مخالفة واضحة لنصوص الدستور.

♦ **ثانياً:** إنّها تمسّ بإحدى ركائز النظام البرلماني اللبناني الأساسية ألا وهي الثنائية في السلطة التنفيذية، المُتمثلة برئيس جمهورية غير مسؤول، وحكومة مسؤولة امام البرلمان. فكيف يولّى رئيس الجمهورية غير المسؤول، وهو ليس شريكاً في اتخاذ القرارات ولا مُشاركاً في التصويت، صلاحية اختزال مجلس الوزراء مُجتمعاً برمته. فهل يُعقل لمن لا يشترك في التصويت أن يختصر مع رئيس الحكومة المجلس برمته.

♦ **ثالثاً:** إنّها تتجاهل الأكتريّة المفروضة لإتخاذ القرارات في مجلس الوزراء، إذ فرض الدستور بشكل واضح أكتريّة مُعيّنة لإتخاذ بعض القرارات في المواضيع الأساسية كتلك التي حدّتها الفقرة الخامسة من المادة /٦٥/ منه على سبيل الحصر والتي تحتاج إلى موافقة ثلثي الأعضاء ومنها إعلان حالة الطوارئ، التعبئة العامة، تعيين موظفي الفئة الأولى أو ما يُعادلها،

(1) عصام نعمة اسماعيل الحكومة ملزمة بالانعقاد في فترة تصريف الأعمال، جريدة السفير تاريخ ٢٠/١٢/٢٠١٦.

قانون الانتخابات... وبالتجربة يُلاحظ صدور الكثير من المراسيم بالإستناد إلى موافقات استثنائية وهي تتعلق بمواضيع أساسية⁽¹⁾.

♦ رابعاً: إنها تُخالف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، أي عدم جواز أن يرجع تطبيق القرارات الإدارية أو التنظيمية إلى ما قبل تاريخ صدورها. باعتبار أن الموافقة الإستثنائية تُعرض لاحقاً على مجلس الوزراء الذي يصدر قراره بشأنها على سبيل التسوية. فالأصل في أن تسري آثار القرارات الإدارية على المُستقبل وهي عديمة الأثر والمفعول للماضي⁽²⁾.

إلا أنه ورغم تلك الملاحظات على أهميتها، يبقى القول بأن البتّ بالأمر التي تتسم بطابع العجلة الماسة والضرورة خلال فترة تصريف الأعمال، ترى ما يُبررها في نظرية الظروف الاستثنائية *La théorie des circonstances exceptionnelles*، التي أطلقها مجلس شورى الدولة الفرنسي والتي تُجيز الخروج عن القواعد المُتبعة في الظروف العادية، بحيث تُعتبر بموجبها بعض التدابير الإدارية الخارقة للقواعد القانونية العادية وغير الشرعية في الظروف العادية، شرعية في بعض الظروف، باعتبارها ضرورية لتأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة⁽³⁾.

(1) المرسوم رقم 7633 تاريخ 2021/4/13 بتعديل المرسوم رقم 6570 تاريخ 2020/7/30 - تشكيل الهيئة الوطنية للمفوقين والمخفيين قسراً والرسوم رقم 7582 تاريخ 2021/3/16 بإبرام الملحق التعديلي رقم 2 لمذكرة التفاهم المُبرمة بين الجمهورية اللبنانية وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية لتنفيذ مشروع تحسين خدمات التعليم الأساسي - QITABI، إضافة إلى مراسيم إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة، ومرسوم إحالة مشروع القانون المتعلق بشبكة الأمان الإجتماعي إلى مجلس النواب، وتعيين السيد باسم عبد الرزاق القيسي رئيساً ومديراً عاماً وعضو للجنة المؤقتة لإدارة واستثمار مرفأ بيروت لمدة ثلاثة اشهر إضافية.

(2) - René Chapus – Droit administratif général – tome.1 9ème, édition P.1016

“En vertu de ce principe, les autorités administratives ne peuvent légalement fixer l’entrée en vigueur de leurs décisions, réglementaires ou non, à une date antérieure à celle, selon les cas, de leur publication ou affichage, ou de leur signature ou notification, ou de leur transmission à l’autorité de tutelle. Elles ne peuvent décider que pour l’avenir.

- Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit - Droit administratif 10eme édition P.370. N.593.

“La non rétroactivité des actes administratifs constitue un principe général du droit, s’imposant à l’administration.... La puissance publique ne doit décider que pour l’avenir, ce qui constitue une garantie fondamentale de sécurité pour les usagers.l’acte ne dispose pas pour le passé.”

(3) l’arrêt du 28 juin 1918 –Heyriès/Grands arrêts de la jurisprudence administrative, GAJA, no 31, p.188.

René Chapus – Droit administratif general – tome.1 - 9ème édition - P.960

وضمن هذا التوجّه أجاز الاجتهاد للإدارة أن لا تتقيّد بالأصول أو المراسم الجوهرية عند استحالة إمكانية تطبيقها أو عند وجود استحالة مادية أم قانونية لاتمام الإجراء المُعين أي لأخذ الرأي أم الموافقة معزواً إلى الهيئة الاستشارية ذاتها التي ترفض الاجتماع لإعطاء الرأي أم الموافقة المطلوبة⁽¹⁾.

ونُسارع في هذا المجال إلى القول إن هذه النظرية من شأنها أن تؤمّن توسيع صلاحيات السلطات الإدارية فقط بالقدر الذي يتطلّبها اتّخاذ قرارات يفرضها الطابع الإستثنائي للظروف، وكلّ ذلك، طبعاً، تحت رقابة القاضي الذي ينظر بمدى مُلاءمة التدابير المُتخذة مع الظروف الاستثنائية.

مع التوضيح في هذا السياق بأنّ الحلّ الاستثنائي لا يكون بما يُسمّى بـ "الموافقة الاستثنائية" (وهو ابتكار غريب عن العلم الدستوري والقانوني وعن اجتهاد المحاكم) بل من خلال صدور القرار المطلوب عن "سلطة بديلة"، فالقرارات التي تستوجب اتّخاذ قرار بشأنها من قبل مجلس الوزراء، وبسبب الظروف الاستثنائية، تصدر ليس عن هذا المجلس بل عن سلطة بديلة مؤلفة من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزير المُختصّ.

وبالرغم من ذلك، فإنّ المُضيّ بهذه الآلية "الاستثنائية" (وليس الموافقة الاستثنائية) يبقى مرهوناً بتوافر الشروط الآتية:

1. أن تكون لظروف الزمان والمكان صفة استثنائية حقيقية وظاهرة، فإذا زالت هذه الظروف لا يبقى من موجب لبقاء الصلاحيات الاستثنائية.
2. يجب أن تكون السلطة الصالحة أصلاً، أمام استحالة مادية وقانونية للتدخل، أي أن تكون قد أصبحت عاجزة عن تأمين الصالح العام بالوسائل والأدوات القانونية العادية.

"(La théorie des circonstances exceptionnelles) est telle qu'elle assure l'extension des pouvoirs des autorités administratives autant qu'il le faut pour qu'elles puissent prendre les mesures imposées par le caractère exceptionnel des circonstances....

Tout cela, bien entendu et comme à l'ordinaire, "sous le contrôle du juge" qui, adéquatement saisi, se prononcera sur la justification des mesures prises au regard des circonstances exceptionnelles.

(1) يراجع: - مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٧٧٨ تاريخ ١٩٩٤/٩/٨ فريد جبور/ الدولة والجامعة اللبنانية،

- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٥٤٩ تاريخ ١٩٩٤/٧/١٣ الدكتور جوزف بطرس/ الدولة والجامعة اللبنانية،

- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٢٠١٧/١١٢٩-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٧/١٩ المقدم سيمون مخايل/الدولة.

3. يجب أن تكون التدابير المتخذة متناسبة كلياً مع حجم الهدف المطلوب تحقيقه.
4. يجب أن يكون الهدف المذكور مهماً لدرجة أنه إذا لم يتحقق تكون إحدى المهام الأساسية التي تضطلع بها السلطات العامة بحكم المعطلة⁽¹⁾.
- وعليه، فإنه وبموجب النظرية المعروضة، وفي حال تحقق شروط الظروف الاستثنائية أجاز الاجتهاد الإداري لسلطة أخرى أن تحل محل السلطة الأصلية المختصة أساساً بإصدار مرسوم عادي بدلاً من المرسوم الذي يجب أن يصدر عن مجلس الوزراء⁽²⁾.
- وبالتالي فإنه، ودائماً بحسب هذه النظرية، لا يُشكّل عيباً في الأصول إذا كان احترام قاعدة الإجراءات مُستحيلاً تحقيقه، وهو ما يُعرف بقاعدة الشكليات المُستحيلة، كأن يرفض أعضاء الهيئة المطلوب منها اتخاذ القرار الإجتماع لاتخاذها، بحيث يحقّ عندها لرئيس الهيئة الحلول مكانها واتخاذها القرار بدلاً عنه⁽³⁾.

(1) P.961

“Mais ce que la théorie des circonstances exceptionnelles a de vraiment remarquable, et de spécifique, tient au fait les trois possibilités suivantes:

1. D'une part, elle permet que l'autorité administrative empiète sur la compétence même du législateur et, par exemple, que le gouvernement décide par décret la suspension de l'application d'une loi.
2. D'autre part, elle permet aux autorités administratives de porter atteinte aux libertés dans des conditions qui, en l'absence de circonstances exceptionnelles, seraient gravement illégales.
3. Enfin, elle ouvre aux administrés la possibilité de se substituer aux autorités défailtantes et de prendre des mesures que seules normalement elles auraient pu édicter.

(2) R.Odent, Contentieux administrative, T1, op cit., P293 sect. 5-Les circonstances Exeptionnelles

La théorie des circonstances exceptionnelles est, à un double point de vue, intéressante à étudier. Elle l'est tout d'abord au point de vue de la philosophie du droit public: elle est tout entière fondée sur la prédominance de la notion d'intérêt général, de la sauvegarde de l'Etat qui l'emporte sur toute autre considération. Lorsque la vie du pays est menacée, les exigences du moment prévalent sur les scrupules juridiques de légalité. La finalité des institutions l'emporte alors sur le formalisme; le légitimité l'emporte sur la légalité et l'esprit des institutions sur la lettre des textes.

(3) René Chapus – Droit administratif general – tome.1 - 15ème édition - P.1030.

2- il n'y a pas, d'autre part, vice de procédure, si le respect de la règle de procédure a été, en l'espèce, impossible: cas, par ex, où les membres d'un organisme consultative ont délibérément (explicitement ou en s'abstenant de siéger) refusé de se prononcer sur la question ou le projet qui leur était soumis.

وترتيباً على ما تقدّم، وفي حال توافر الشروط التي تسمح بصدر القرار عن سلطة بديلة، وتماشياً وانسجاماً مع ما أقرّه الإجتهد والفقّه من ضوابط وشروط على النحو المعروض لاسيما لناحية حلول رئيس الهيئة مكان الهيئة المطلوب منها اتّخاذ القرار في الأحوال العادية واتّخاذ القرار بدلاً عنها، وجبّ التمييز بين وضعيتين:

1. مشاريع القرارات التي يحتاج إصدارها لمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، وانطلاقاً من كون تلك المراسيم تحتاج بطبيعة الحال إلى توقيع الوزير المُختص ورئيس الجمهورية، فهي تودع رئاسة مجلس الوزراء للاستحصال بشأنها على الموافقة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزير المُختص بهدف إصدار المرسوم المطلوب قانوناً مديلاً بتوقيعهم.

2. مشاريع القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء من دون أن تكون بحاجة إلى إصدارها بموجب مرسوم، ففي هذه الحالة، تُعطى الموافقة من رئيس مجلس الوزراء بناءً على طلب الوزير المعني، وتُعرض على رئيس الجمهورية فقط للإطلاع كما يفرضه الدستور (الفقرة السادسة من المادة /٦٥/) وتُصبح نافذة بعد مرور (١٥) يوماً تمكيناً لرئيس الجمهورية من ممارسة صلاحياته بطلب إعادة النظر بها (المادة /٥٦/ من الدستور). أما عن إصدارها وتبليغها فيتم، ليس من خلال إصدار مرسوم لأنها لا تحتاج أصلاً لمرسوم لكي تصبح نافذة على النحو المشروح آنفاً، بل من خلال مصلحة تُدعى "مصلحة متابعة تنفيذ القرارات" وهي مصلحة اناط بها القانون ابلاغ ومتابعة تنفيذ مقرّرات مجلس الوزراء وتتبع للمديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء.

○ ثالثاً: في انتقال صلاحيات رئيس الجمهورية عند خلوّ سدة الرئاسة

قد يحدث، عند إنتهاء مُدّة ولاية الرئيس، أن يفشل مجلس النواب في التوصل إلى اختيار رئيس جديد للجمهورية، إما لأسباب تمنع هذا المجلس من الالتئام كتلك المُتعلقة بالأمن أو بالنصاب، أو لعدم تمكّن المرشّح من نيل الأكثرية المطلوبة دستورياً في جلسة الانتخاب، فيطرح السؤال لمعرفة الجهة التي تنتقل إليها صلاحيات رئيس الجمهورية، كما ومعرفة الطبيعة

القانونية للقرارات التي تُصدرها السلطة التي أنيط بها وكالةً صلاحيات الرئيس، ويزداد الموضوع دقةً عندما نكون أمام حكومة مُستقلة. وعليه، سوف نبحث في المواضيع التالية:

- أ- انتقال صلاحيات رئيس الجمهورية في ظلّ حكومة فاعلة ومُكتملة الصلاحيات
- ب- انتقال صلاحيات رئيس الجمهورية في ظلّ حكومة مُستقلة ومُكلفة تصريف الأعمال
- ج- الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة وكالةً عن رئيس الجمهورية وآلية صدورها وتنفيذها

أ- انتقال صلاحيات رئيس الجمهورية في ظلّ حكومة فاعلة ومُكتملة الصلاحيات

انسجماً مع مبدأ الحفاظ على النظام القانوني واستمرار عمل المؤسسات العامة، عالج الدستور مسألة شغور سدة الرئاسة، فنصّت المادة /٦٢/ منه قبل تعديلها على أن السلطة الإجرائية تُنيط وكالةً بمجلس الوزراء في حال خلو منصب الرئاسة لأية علة كانت. وهذا ما كان مُطبّقاً في القانون الدستوري الفرنسي للجمهورية الثالثة الصادر في ٢٥ شباط من العام ١٨٧٥، ليأتي التعديل في العام ١٩٩٠ ويستبدل عبارة "السلطة الإجرائية" بعبارة "صلاحيات رئيس الجمهورية" ويُنيط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً بمجلس الوزراء.

ومع الإشارة الى أنّ انتهاء ولاية رئيس الجمهورية ليس من الأسباب التي تُعتبر فيها الحكومة مُستقلة، إذ أن الدستور في المادة /٦٩/ منه نص على اعتبار الحكومة مُستقلة عند بدء ولاية الرئيس، وليس عند انتهاء هذه الولاية، وبالتالي تبقى الحكومة تُمارس دورها وبكامل صلاحياتها. هذا وقد استقرّ كلّ من الفقه والاجتهاديين اللبناني والفرنسي على اعتبار إنّ صلاحيات رئيس الجمهورية، واستناداً للمادة /٦٢/ من الدستور تُمارس من قِبَل مجلس الوزراء كهيئة جماعية، وباستطاعة المجلس المناط به صلاحيات رئيس الجمهورية مؤقتاً أن يُمارس دون أي قيد كل الصلاحيات التي يُمارسها دستورياً رئيس الجمهورية.

ولا مُبرّر على الإطلاق للتمييز بين الصلاحيات اللصيقة برئيس الجمهورية (كالعفو الخاص وقبول أوراق اعتماد السفراء...) وبين غيرها من الصلاحيات على اختلافها وتنوعها (اصدار القوانين والمراسيم...) والقول إنّ مجلس الوزراء يُمكنه فقط ممارسة هذه الأخيرة، ذلك أنّه لا تمييز حيث لم يُميّز المُشترع، والنصّ جاء واضحاً لا يحتمل التأويل ولا يكتنفه أي غموض، فضلاً عن أنّه لوحدت العلة التي أملت انتقال الصلاحية الى مجلس الوزراء لممارستها

بالوكالة عن رئيس الجمهورية وهي تأمين المصلحة العامة واستمرارية سير المرافق العامة، لا مجال للتفريق في الصلاحيات ووضع تصنيفات لم يأتِ المشرع على ذكرها⁽¹⁾.

(1) - في هذا الخصوص:

Léon Duguit: Traité du Droit Constitutionnel, 2^{eme} Edit 1924 Tome 4 p: 566
Le Conseil des Ministres, étant momentanément investi du pouvoir executif, peut exercer toutes les attributions qui, en temps normal appartiennent au Président de la République, et cela sans aucune restriction.

ونظراً لكون مجلس الوزراء مكلفاً بصورة مؤقتة بالسلطة التنفيذية، فإن بإمكانه ممارسة كل الصلاحيات التي تعود في الأوقات العادية إلى رئيس الجمهورية وذلك دون أي قيد يُراجع.

- وأيضاً :

Esmain et Nézard: Elements de droit constitutionnel Francais et Comparé Tome II-8eme Edit-1928 p:53-54:

“..... D’après les hypothèses exprimées prévues, il ne paraît pas que le Conseil des Ministres soit appelé qu’à un court interim.....On a ainsi momentanément un pouvoir exécutive collégial”.

وفقاً للافتراضات المنصوص عليها صراحةً لا يبدو أنّ دعوة مجلس الوزراء هي لفترة قصيرة فقط... فنحن، مؤقتاً أمام سلطة تنفيذية جماعية.

- وكذلك:

Béchara Ménassa- Dictionnaire de la constitution Libanaise – 2010 p.321:

“On a voulu par ce texte (art 62) préciser que tous les pouvoirs du president de la République en cas de vacance sont déferés au Conseil des ministres”

إن المراد من هذا النص (المادة ٦٢) هو التأكيد على أنّ كل صلاحيات رئيس الجمهورية تنتقل إلى مجلس الوزراء في حالة الشغور.

- وايضاً:

P.323:"

“Ni le texte ancien ni le texte de 1990 ne souffre d’autres interprétations que celles exprimées par E.Rabbat en 1987 declarant que.....si dans le mois de Septembre il advient que le Parlement ne puisse pour des raisons insurmontables, se réunir, ou si la majorité des membres de la Chambre refuse de remplir son devoir constitutionnel.....le Conseil des Ministres exercera en tant qu’institution tout le pouvoir executif.

لا يحتمل أي من النصين القديم أو نص 1990 أي تفسيرات غير تلك التي عبّر عنها رباط عام 1987 معلناً أنه... إذا لم يستطع البرلمان أن يجتمع في شهر أيلول لأسباب قاهرة، أو إذا رفضت غالبية أعضاء المجلس أداء واجبها الدستوري..... فإن مجلس الوزراء سيمارس، كمؤسسة، كل السلطات التنفيذية.

Le texte original de l’article /62/ de 1926 n’a été modifié qu’en 1990 et l’amendement est si ténu en apparence qu’il passe inaperçu...il n’y a donc plus d’ambiguïté au sujet du transfert du pouvoir, sans compter que le pouvoir executif est déjà transféré au Conseil des Ministres par les articles constitutionnels 17 et 18 précités.”

ومن المفيد ذكره في هذا السياق، أنه بتاريخ ٣١/١٠/١٩٨٩، وبناءً لطلب الرئيس حسين الحسيني أبدى عميد كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية في باريس الأستاذ جورج فيديل رأيه حول تطبيق المادة ٦٢/ من الدستور مع إنتهاء ولاية الرئيس أمين الجميل وتعدّر انتخاب خلف له، فاعتبر أنّ تكليف مجلس الوزراء بصلاحيات تنفيذية بالوكالة ليس من شأنه أن يقيّد صلاحياته. ولذلك، فمن المسلم به، على الأقل بالنسبة للمحاكم الإدارية الفرنسية، أن تتولى السلطة الوكيله الصلاحيات المناطة بالسلطة الأصلية المكلفة بها وقد إعتبر القضاء الإداري في فرنسا بأن مهام الوكيل لا تقتصر على تصريف الأعمال، وإنما تناط به أيضاً السلطة التقريرية في سائر الأعمال⁽¹⁾.

ب- انتقال صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل حكومة مُستقلة ومُكلفة تصريف الأعمال

بحسب المادة ٦٤/ من الدستور يُمنع على الحكومة أن تُمارس صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مُستقلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال ما يطرح السؤال حول مدى صلاحية الحكومة التي تتولى تصريف الأعمال في مُمارسة صلاحيات رئيس الجمهورية بالوكالة في حال خلو سدة الرئاسة.

لم يتمّ تعديل النص الأصلي للمادة ٦٢ / لعام ١٩٢٦ حتى عام ١٩٩٠ وكان التعديل بسيطاً شكلياً لدرجة أنه ليس يبرز محتواه... لذلك لم يعد هناك أي غموض حول نقل السلطة، ناهيك عن نقل السلطة التنفيذية بالفعل إلى مجلس الوزراء بموجب المادتين الدستوريتين السابقتين ١٧ و ١٨.

- وأيضاً:

Esmain et Nezard: "Le Conseil des Ministres tant momentanément, investi de pouvoir executive, peut exercer toute les attributions qui, en temps normal appartiennent au président de la Republique et cela sans aucune restriction."

(1) Georges Vedel: Avis du doyen honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences économiques, consulté par M.Hussein Husseini, Deputé libanais.

Au soutien de cette opinion, l'on ferait en outre valoir que le fait que le Conseil des ministres ne dispose que de l'intérim de pouvoir executif, n'est pas de nature à restreindre ses pouvoirs. Il est admis en effet, au moins par la juridiction administrative française, que l'autorité intérimaire dispose des mêmes pouvoirs que l'autorité dont elle assure l'intérim.

Il est exact qu'en droit francais, la juridiction administrative a considéré que l'intérimaire n'était pas seulement chargé d'expédier les affaires courantes dans l'attente de la fin de la vacance, mais avait un pouvoir de décision sur d'autres affaires

يتعيّن في هذه الحالة القول إنّه وعملاً بمبدأ استمراريّة المرفق العام وتحاشياً للوقوع في الفراغ الدستوري أو في فراغ الحكم، وحرصاً على سلامة الدولة وسلامة المؤسسات والإدارات العامة يحقّ للحكومة المُستقيلة أن تتولّى صلاحيات الرئاسة الأولى وكالةً إلى أن يتمكّن المجلس من اختيار رئيس جديد⁽¹⁾.

وقد اعتبر الفقه أن التردّد في تطبيق المادة /٦٢/ من الدستور بحجة أن الحكومة هي مُستقيلة، لا يبدو بأنه مُتوافق مع المفهوم الخاص بـ"تصريف الأعمال" (Expédition des affaires courantes)، باعتبار أنّه يقتضي على هذه الحكومة أن تُبادر، وجوباً، إلى إتخاذ كل الإجراءات التي تتطلبها الحالة القائمة، مهما كان لهذه الإجراءات من ذيول ونتائج، وذلك بشرط واحد، وهو أن تكون مُضطرة، حفظاً للمصلحة العامة، أن تُقدم على هذا العمل الذي لا بدّ من إجرائه، وهي القاعدة السياسية المعروفة لدى الرومان، بقولهم: *salus populi suprema lex esto*، أي أنّه يقتضي أن تكون سلامة الشعب القانون الأسمى⁽²⁾.

وفي هذا السياق، يميّز بعض أهل الفقه بين حالتين: **الحالة الأولى**، وهي الحالة التي تكون فيها الحكومة قد تقدّمت باستقالتها إلا أن مرسوم قبول الاستقالة لم يصدر بعد، خاصة وإنّه قد درجت العادة في لبنان أن تصدر مراسيم قبول الاستقالة والتكليف والتأليف دفعة واحدة، ففي هذه الحالة تُمارس الحكومة المُستقيلة بالوكالة صلاحيات رئيس الجمهورية إنّما ضمن نطاق تصريف الأعمال **والحالة الثانية**، وهي الحالة التي تكون فيها الحكومة قد تشكّلت وصدرت مراسيمها ولكنّها لم تتل ثقة البرلمان بعد، ففي هذه الحالة أيضاً يُمارس مجلس الوزراء صلاحيات رئيس الجمهورية ضمن نطاق تصريف الأعمال دون اشتراط نيل الثقة لأن البرلمان لا يعود بمقدوره اسقاط الحكومة مخافة الوصول إلى فراغ دستوري بحيث يتوجّب على الحكومة أن تُمارس الصلاحيات الضرورية لاستمرار مؤسسات الدولة⁽³⁾.

(1) محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ٢٠١٨ ص ٤٦٩.

(2) إشارة منسى - الدستور اللبناني، أحكامه وتفسيرها الدراسات والوثائق المتعلقة به ص. ٢١٤ من ضمن الكتاب المُوجه إلى رئيس مجلس النواب بتاريخ ١٩٨٧/١٢/١٤ جواباً على سؤال حول عدم إنعقاد جلسة لإنتخاب رئيس للجمهورية في الموعد المُقرر دستورياً.

(3) زهير شُكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المُجلد الثاني 2018 ص 748.

ولكن الحديث عن الحكومة المُستقلة وكيفية مُمارسة صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً من قبل هذه الأخيرة في هذه الحالة، فيه خلط مغلوط بين مفهومين لا يتصلان ببعضهما البعض. فتصرف الأعمال من قبل الحكومة يقتصر على تلك التي تدرج اصلاً ضمن صلاحياتها بحسب نصوص الدستور والقوانين والأنظمة المرعية للإجراء، وأتة عندما تستقل أو تُعتبر مُستقلة أو قبل أن تنال ثقة المجلس النيابي لا يمكن لها أن تُمارس صلاحياتها تلك إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال على النحو المشروح أنفاً بحيث يُمنع عليها، من حيث المبدأ، أن تقوم بأي عمل من شأنه إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات مهمة أو ادخال تعديل جوهري على سير المصالح العامة وفي أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية. وفي المُقابل افردت بعض نصوص الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات أخرى ومُحددة يتولاها منفرداً في الحالات العادية جرى بيانها أعلاه، وأن كل هذه الصلاحيات (كما سبق وأوضحنا) هي التي تنتقل وكالةً الى مجلس الوزراء.

والواضح أننا لا نتحدث عن الصلاحيات عينها، فالأولى (التي تُمارسها الحكومة بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال) أعطيت لمجلس الوزراء باعتبار أن السلطة الإجرائية انيطت به بحسب الدستور بعد تعديل العام ١٩٩٠، والثانية، هي صلاحيات مُحددة نص عليها الدستور وتختلف عن الأولى وانيطت برئيس الجمهورية وهي صلاحيات غير تنظيمية ولا تتصل بعمل السلطة الإجرائية ولو كانت كذلك لأست مُدرجة في صميم صلاحيات الحكومة التي انيطت بها السلطة الإجرائية بصراحة نص المادة /١٧/ من الدستور.

ومن هنا يظهر الاختلاف الواضح بين المفهومين بحيث أن مجلس الوزراء المُكلف بتصرف الأعمال يُمارس صلاحياته (الخاصة به) بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال، ويُمارس كل الصلاحيات الخاصة بالرئيس كاملةً بالوكالة عنه في حال خلو سدة الرئاسة، الآ تلك التي من شأن مُمارستها إيجاد فراغ كامل في المؤسسات الدستورية ونعني بذلك بشكل خاص حل مجلس النواب بحيث من غير المُتصور أو المقبول أن نكون أمام مشهدية يتزامن فيها الفراغ في سدة رئاسة الجمهورية مع حكومة مُستقلة ومجلس نيابي تم حله.

ومن بديهيات القول، أن الوكيل (مجلس الوزراء) الذي يستمد وكالته من نص الدستور الواضح غير المُقيّد بأي شرط (المادة /٦٢/) يُمارس صلاحيات الأصيل (رئيس الجمهورية) كاملةً من دون أي قيد أو شرط أو استثناء.

ج- الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة وكالةً عن رئيس الجمهورية وآلية صدورها وتنفيذها

بالرغم من وضوح المادة /٦٢/ من الدستور عندما نصّت على أنّه في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت تُناتق صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً بمجلس الوزراء، أثير الجدل حول الطبيعة القانونية للقرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء عندما يُمارس صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً، والأهم حول كيفية إصدار تلك القرارات بعدما أثير الجدل حول مسألة توقيعها، وما إذا كانت مشاريع المراسيم بحاجة للتوقيع من قبل الوزراء المُختصين أو أنّها بحاجة لتوقيع جميع الوزراء لتنتج مفاعيلها القانونية.

♦ **فن الشق المتصل بطبيعة تلك القرارات**، فإنّ قرارات مجلس الوزراء المُتخذة بالاستناد إلى المادة /٦٢/ من الدستور تتمتع بالقوة التنفيذية شرط احترامها للأصول التي يفرضها الدستور أصالةً على أعمال رئيس الجمهورية لا سيّما وجوب التقيّد بأحكام المادة /٥٤/ (توقيع الوزير أو الوزراء المختصون) لكي تنتج هذه القرارات مفاعيلها كاملة. وعليه، واستناداً إلى المادة /٦٢/ المذكورة فإن مجلس الوزراء وعند خلو سدة الرئاسة، سيُمارس وكالةً صلاحيات رئيس الجمهورية وإنّ الاعمال والقرارات التي سيُتخذها ستمتّع بصفة النفاذ المُباشر على اعتبارها تماماً وكأنها صادرة عنه⁽¹⁾.

وبالتالي يُمكن إعطاء هذه القرارات شكل مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء إذا كان مضمونها تنظيمياً أو يترتّب عليها حقوق أو تفرض التزامات أو شكل قرارات إذا كانت طبيعتها أو مضمونها يتعلّق بأمر سياسي أو إقتصاديّة أو أمنية أو في أي مجال آخر.

(1) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المُجلّد الثاني 2019 ص 882 و883.

وفي هذا الخصوص تحسُن الإشارة إلى أنّه وقبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ كانت مُقرّرات مجلس الوزراء من قبيل الأعمال التمهيديّة، بحيث اعتبر مجلس شوري الدولة (القضاء الإداري) إن تلك المُقرّرات لا تنعم بقوة النفاذ ما لم تُصغ بشكل مراسيم يوقّعها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء، كلّ بحسب اختصاصه. وبالتالي فإنّ هذه القرارات لا تعدو كونها إعلان نوايا لا يترتّب عليها أي مفاعيل أو نتائج قانونيّة مباشرة وهي بالتالي غير قابلة حتّى للطعن لكونها غير نافذة بحدّ ذاتها.

الا أنّه وبعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ ونقله السلطة الإجراءية من يد رئيس الجمهورية واناطتها بمجلس الوزراء اضحى الموضوع مُختلفاً. وأنّه بعيداً عن الآراء والنقاشات المُتعلّقة بهذا الموضوع، والتي لا مجال للاستفاضة في بحثها خلال عرضنا الراهن، يُمكن ومن خلال ما استقرّ عليه الفقه الحديث واجتهاد القضاء الإداري التمييز بين نوعين من القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء بحيث أن بعضها يحتاج لصدوره بمرسوم، أما البعض الآخر فلا يتطلّب ذلك.

تتخذ أعمال مجلس الوزراء مبدئياً شكلين: إما المراسيم وإما القرارات. فالأولى، يُعلّق نفاذها على صدور المرسوم موقِعاً من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزير أو الوزراء المعنيين، والثانية، تُعتبر نافذة حكماً بعد انتهاء مهلة الايداع المنصوص عنها في المادة /٥٦/ من الدستور وهي لا تحتاج الى مراسيم لنفاذها.

مع الإشارة إلى وجود بعض القرارات التي تُعتبر نافذة حكماً بقوة القانون الذي لحظها ولا يحتاج تنفيذها إلى مراسيم والأمثلة على ذلك كثيرة منها: (١) القرار الذي يصدر تطبيقاً للمادة /٥٣/ - الفقرة ٦ من قانون الضمان الإجتماعي الصادر بتاريخ ١٦/٩/١٩٦٣ بتحويل مجلس الوزراء صلاحية حلّ الخلاف بين مجلس إدارة الصندوق وسلطة الوصاية (٢) القرار الصادر في الخلاف بين رأي رئيس الجامعة اللبنانية وسلطة الوصاية (٣) وجوب الإستحصال على ترخيص مُسبق من مجلس الوزراء بإنشاء الخطوط الجوية الدولية واستثمارها تنفيذاً للمادة /٢٩/ من قانون الطيران الصادر في ١١/١/١٩٤٩ (٤) المادة /٩٧/ من نظام الموظفين التي تنصّ على أنه في حال حصول خلاف بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة المختصة في ما يتعلق بتطبيق أحكام المرسوم الإشتراعي يعرض الأمر على مجلس الوزراء (٥) المادة /١٥٧/ من

المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٧ "يتولى مجلس الوزراء سلطة تقرير عقد الإتفاقيات بالتراضي في ما يتعلّق بصفقات اللوازم والأشغال (٦) المادة /١٤٧/ - الفقرة ١٢ من قانون المحاسبة العمومية التي تجيز عقد الصفقات بطريقة التراضي إذا قرر مجلس الوزراء ذلك^(١). ومن يقرأ جيّداً نصّ الدستور يجد أنّ المادة /٦٥/ منه المتعلّقة بصلاحيات مجلس الوزراء، واضحة ولا تحتاج إلى تأويل في إقرارها وأن صلاحية التقرير النهائي هي لمجلس الوزراء، فلقد استخدمت هذه المادة مُصطلحين لهما دلالاتهما في القانون الإداري: الأول: "صلاحية يُمارسها" والثاني: "يَتَّخِذ القرار".

ولهذا لم يعد جائزاً القول بأنّ قرار مجلس الوزراء هو عمل تمهيدي بل هو قرار نهائي نافذ أنشأ المفاعيل القانونية كافة ورتّب حقوقاً للمخاطبين به من لحظة اتّخاذ هذا القرار، بمعنى أنّ الحق يُنشئه قرار مجلس الوزراء، وأنّ المرسوم أو قرار الوزير يُعلن عن هذا الحق. ولهذا، وبسبب الطبيعة التقريريّة النافذة النهائية لقرارات مجلس الوزراء، فلقد وضع الدستور اللبناني الضمانات لصدور المراسيم الإعلانيّة لمُقررات مجلس الوزراء والتي ساواها لهذه الناحية

(١) حول القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء بما يتماشى مع الخلاصة المعروضة يراجع استثناءً:

- ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ص ٧٥٠.
- بطرس حرب: مجلة الحياة النيابية، ص ٢٤.
- زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال للطباعة، النشر، ٢٠٠١، ص ٧٩١.
- يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم اداري - أعمال وعقود إدارية، الطبعة الأولى، ١٩٩٤، ص ٥٠.
- ادمون نعيم، جريدة الأنوار، تاريخ ١/٤/٢٠٠٠، ص ٨.
- السؤال الموجه من النائب نقولا فتوش المتعلقة بقرار مجلس الوزراء رقم ٤ تاريخ ١٢/٣/١٩٩٧ وأسبابه.
- محاضر جلسات مجلس النواب المنشورة في مجلة الحياة النيابية، العدد رقم ٣٥، حزيران ٢٠٠٠
- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٤٥٩، تاريخ ١٦/٤/١٩٩٨، شركة بروموريان ش.م.م./ الدولة - معرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس، مجلة القضاء الاداري ١٩٩٩، مجلد ٢، ص ٤٣٢.
- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٨٩، تاريخ ٣٠/١١/١٩٩٩، الشركة اللبنانية لحصر التبغ والتبناك ش.م.ل./ الدولة، مجلة القضاء الاداري ٢٠٠٣، مجلد ١، ص ١٧٨.
- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٢٣٦، تاريخ ١٣/٢/٢٠٠١، بيار وموسى فتوش/ الدولة، مجلة القضاء الاداري ٢٠٠٥، ص ٢٨٦.
- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٣١، تاريخ ١٧/١٠/٢٠٠٦، كازينو لبنان / الدولة - رئاسة مجلس الوزراء، العدل، عدد ٢٠٠٧/١، ص ١٤٠.

بالقوانين. فنصت المادة /٥٦/ منه على ما يأتي: "يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد احالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها....". وهو يصدر المراسيم ويطلب نشرها، وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء اعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصرّ مجلس الوزراء على القرار المُتَّخذ أو انقضت المهلة دون اصدار المرسوم أو اعادته يُعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره.

يظهر بجلاء أنّ هذه المادة تحدّثت عن قرار مجلس الوزراء، ولم يذكر النص الدستوري مرسوم مجلس الوزراء، وهذا الأمر ينسجم بطبيعة الحال مع منطوق الأمور، فمجلس الوزراء لا يصدر مراسيم وإنما يصدر قرارات، اما المراسيم، وفق اجتهاد مجلس شورى الدولة، فتصدر عن رئيس الجمهورية.

ولهذا فإن رئيس الجمهورية مُلزم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ايداع رئاسة الجمهورية لقرار مجلس الوزراء أن يعمل على إصدار المرسوم، وكذلك فإن الوزير لا يستطيع الامتناع عن توقيع مرسوم يُعلن عن قرار اتخذه مجلس الوزراء، وسابقة إلزام مجلس الوزراء للوزير شربل نحاس بتقديم استقالته كوزيرٍ للعمل لا زالت حديثة العهد، حيث جرى تخييره بين توقيع المرسوم الذي يعلن عن قرار اتخذه مجلس الوزراء وبين الاستقالة، فاختار الاستقالة.

ولقد أثبت المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ (تنظيم اعمال مجلس الوزراء) لهذه الطبيعة الإلزامية والنفوذ الذاتي لقرارات مجلس الوزراء وذلك في المادتين /٢٤/ و /٢٨/ منه. فالمادة /٢٤/ نصّت على أن "توضع مشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية أو التنفيذية أو الادارية، تنفيذاً لقرارات مجلس الوزراء، في مهلة أقصاها شهر من تاريخ اتخاذها، وعلى جميع الجهات المعنية اتخاذ التدابير والاجراءات اللازمة لتأمين ذلك." فبحسب هذه المادة يتبدى بوضوح أن النفاذ مُتَّصل بقرارات مجلس الوزراء، وأنّه حتى المرسوم اللاحق هو مرسوم تنفيذي للقرار المُتَّخذ، وأن المهلة القصوى لإصدار المرسوم هي شهر من تاريخ اتخاذ قرار مجلس الوزراء.

أما عن المادة /٢٨/ المُعدّلة بالمرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١ فقد نصّت بدورها على "أنّ قرارات مجلس الوزراء مُلزّمة لجميع أعضاء الحكومة وفقاً لمبدأ التضامن الوزاري.

وعلى الوزير المُختصّ تبعاً لذلك الإلتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لهذه القرارات". إنَّ هذا النصّ قطعي الدلالة لا يحتمل أي تأويل حول القوة الإلزامية لقرارات مجلس الوزراء، وبعد هذا النص لا يمكن الحديث عن أن قرارات مجلس الوزراء ليست نهائية ولا ملزمة، بل هي نهائية ملزمة ومُتمتعة بقوة الأمر المُقرَّر (L'autorité de chose décidée)⁽¹⁾.

يُضاف إلى ما تقدّم أن مجلس النواب أصدر توصية في جلسته المُنعقدة في ٢٩ و ٣٠ آذار ٢٠٠٠ بعد نقاش مُستفيض حول الاستجواب المُقدّم من النائب نقولا فتوش المُتعلق بقرارات مجلس الوزراء وحول ما إذا كانت هذه القرارات نافذة حكماً وفقاً لأحكام المواد /17/ و/56/ و/65/ من الدستور أم لا، وقد حسم المجلس النيابي هذا النقاش واعتبر أنّ قرارات مجلس الوزراء هي التي تنشئ الحق والمراسيم تُعلنها.

♦ **أما عن الشقّ المُتعلق بكيفية إصدار تلك القرارات،** ونقصد هنا القرارات التي تحتاج لنفاذها صدور مراسيم ذلك أنّه وكما أسلفنا القول فإن القرارات التي لا تحتاج لمراسيم تُعتبر نافذة بذاتها ويتم ابلاغها من قبل مصلحة تابعة لفرع الشؤون الوزارية في المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء وهي مصلحة مُتابعة تنفيذ القرارات، إلى الوزارات لتنفيذها. أما عن مشاريع المراسيم فقد أثير الجدل حول مسألة توقيعها وتحديدًا عمّا إذا كانت بحاجة للتوقيع من قبل رئيس مجلس الوزراء والوزراء المُختصين فقط، أم أنّها بحاجة لتوقيع جميع الوزراء عليها لكي تنتج مفاعيلها القانونية. والجدل قد يثور أيضاً لمعرفة الأكتريات المفروضة عند إتخاذ القرارات وكالة عن رئيس الجمهورية لاسيما وأن الدستور أناط تلك الصلاحيات بمجلس الوزراء مُجتمعاً. للإجابة على هذه التساؤلات، وفي ضوء غياب أي نصّ دستوري أو قانوني يُحدّد أصول إتخاذ القرارات عند خلو سدة الرئاسة وانتقال صلاحية الرئيس وكالة إلى مجلس الوزراء، تصدّى القضاء الإداري (مجلس شوري الدولة) لمسألتي الأكترية الواجبة وآلية إصدار المُقرّرات وكانت قراراته العديدة (حوالي ٨ قرارات) حاسمة توجت بقرار صادر عن مجلس القضايا (أعلى مرجع قضائي إداري يتألف من رئيس مجلس شوري الدولة ورؤساء الغرف وثلاثة مستشارين) بحيث اعتبر ما يلي:

(١) عصام إسماعيل، محاضر في القانون الإداري العام ٢٠٢١-٢٠٢٢.

• **أولاً،** في ما يتصل بالأكثرية المفروضة عند ممارسة مجلس الوزراء لصلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً عند شغور سدة الرئاسة، فإنه يقتضي تطبيق المبادئ العامة للأصول التي تفرض تطبيق نظام اتخاذ القرارات من قبل الأكثرية في كل مرة تُعطى الصلاحيات لمجالس أو هيئات مُتعددة الأعضاء كمجلس الوزراء، وأن الأخذ بالرأي المخالف يؤدي إلى إعطاء الأكثرية والأقلية القوة ذاتها في اتخاذ القرارات وبالتالي إعطاء الأقلية حق نقض وشلّ عمل الهيئة، ومن ثم شلّ العمل الحكومي برمته إذا ما طبق هذا المبدأ على عمل مجلس الوزراء. مع الإشارة إلى أنه لا يوجد، لا قبل تعديل الدستور ولا بعد تعديله بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ أي نصّ دستوري أو قانوني أو تنظيمي يفرض بأن تكون مداولات مجلس الوزراء واتخاذ القرارات بحضور جميع الوزراء، لا بل على النقيض من ذلك، فقد حدّد الدستور بوضوح في المادة /٦٥/ منه النّصاب القانوني لاجتماع مجلس الوزراء بأكثرية ثلثي أعضائه، ولم يفرض - ولا يُمكن أن يفرض - وجود جميع أعضاء الحكومة المُحددة في مرسوم تشكيلها لقانونية اجتماع مجلس الوزراء خوفاً من شلّ حسن سير المرفق الحكومي وعرقلة بالتالي عمل الحكومة الحيوي لشؤون الدولة برمته^(١).

• **ثانياً،** في ما يتعلّق بآلية إصدار المُقررات، يحسن التتويه بدايةً بأن ممارسة مجلس الوزراء لصلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً عند شغور سدة الرئاسة، لا يعني - ولا يجب أن يعني - أن جميع أعضاء الحكومة يشتركون بتوقيع وإصدار المُقررات المُتخذة بهذه الصفة، على اعتبار أنّ هذه الأعمال، وكما قرّر مجلس شورى الدولة بشكل حازم وجازم، تبقى خاضعة

(١) يُراجع:

- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٥٠، تاريخ ١٠/٧/١٩٩٥، العميد أنطوان بركات/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٥١، تاريخ ١٠/٧/١٩٩٥، العميد الركن هاني عباس/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني.
- عصام نعمة إسماعيل، مقال في جريدة السفير بتاريخ ٢٦/٦/٢٠١٤.

C.E (Sect) 17 Mai 1957 Simonet ،Concl Heumann Rec p. 314 et s.

Considérant enfin, que si le sieur Simonet relève que le décret attaqué a été adopté en Conseil des ministres en l'absence de certains de ses membres, aucune disposition constitutionnelle, législative ou réglementaire n'exige que les délibérations du Conseil des ministres aient lieu en présence de la totalité de ses membres.

لأحكام المادة /٥٤/ التي تفرض توقيع رئيس الحكومة لكونه يُمثّل الحكومة وينطق باسمها، إضافة إلى الوزير أو الوزراء المُختصين على مُقرّرات رئيس الجمهورية. وبالفعل، وعندما تولى (الرئيس) العماد ميشال عون رئاسة الحكومة الانتقالية قبل التعديل الدستوري في العام ١٩٩٠، سار على هذا النهج بحيث أصدر مراسيم عدّة لم تكن تشتمل على توقيع جميع الوزراء، بل كانت تحمل في ذيلها "توقيع رئيس مجلس الوزراء" الإمضاء ميشال عون، وتحت عبارة "صدر عن رئيس مجلس الوزراء رئيس مجلس الوزراء" الإمضاء ميشال عون، وتحت عبارة "نائب رئيس مجلس الوزراء: وزير" الإمضاء عصام أبو جمره، وتحت عبارة "وزير" الإمضاء ادغار معلوف، والتوقيعين الأخيرين للوزيرين أبو جمره ومعلوف وردا في موقع الوزير او الوزراء المختصين.

وعندما طُعن ببعض تلك المراسيم لم يشترط مجلس شورى الدولة لصحة المرسوم وقانونيته توقيعه من قبل جميع الوزراء، بل اعتبر بأنّه ولصحة هذا العمل الإداري الذي صدر وكالةً عن رئيس الجمهورية بعد شغور سدة الرئاسة، يُشترط توقيع رئيس مجلس الوزراء إضافة الى الوزير أو الوزراء المُختصين بحيث لا يُكتفى بتوقيع رئيس مجلس الوزراء فقط بل يجب أن يقترن المرسوم بتوقيع كل وزير يكون لوزارته علاقة مباشرة بالأحكام القانونية والتنظيمية التي يتضمنها الدستور. إن توقيع الوزير للمرسوم هي الطريقة الدستورية التي يتولّى بموجبها الوزير إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين في ما يتعلّق بالأمر العائدة لإدارته وبما خص به عندما يكون من الواجب إصدار مرسوم لأجل ذلك. وأن توقيع الوزير المُختص للمرسوم ليس امراً شكلياً لازماً فحسب بل إنّ من المقومات الجوهرية لتكوين المرسوم الصادر لتعلّقه بالصلاحيّة وعلى هذا فإنّ خلوّ مرسوم ما من توقيع الوزير المُختص يجعل من هذا المرسوم عملاً إدارياً باطلاً لصدوره عن سلطة غير صالحة^(١).

(١) يراجع:

- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٧٤ تاريخ ١٦/١١/١٩٩٥، اللواء منير محمود مرعي / الدولة - وزارة الدفاع الوطني.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥٢٢ تاريخ ٨/٥/١٩٩٦، اللواء العميد الركن ياسين سويد
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٣٨ تاريخ ١١/١٢/١٩٩٦، اللواء الركن جورج الحروق / الدولة - وزارة الدفاع الوطني.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٧٠ تاريخ ٣/١١/١٩٩٧، اللواء القيم عبد الله الخوري / الدولة - وزارة الدفاع الوطني، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩، م ١، ص ٨٥.

وكما سبق وأشرنا فإن مجلس القضايا الذي يستأنس بالمبادئ التي تنطوي عليها قراراته لتوحيد اجتهاد غرف مجلس شورى الدولة، حسم بشكل نهائي آلية إصدار المقررات وفقاً لما سبق وأن ما قرّره غرف المجلس في كل القرارات التي أصدرتها في هذا الخصوص على النحو الموماً اليه بحيث اعتبر "بأن المراسيم التي تصدر عن مجلس الوزراء المناطة به مؤقتاً صلاحيات السلطة الإجرائية أو صلاحيات رئيس الجمهورية يجب أن تصدر بعد موافقة مجلس الوزراء وأن تحمل إضافة إلى توقيع رئيس مجلس الوزراء توقيع الوزير المختص أم الوزراء المختصين كما لو كان المرسوم صادراً عن رئيس الجمهورية وذلك عملاً بصراحة أحكام المادة /٥٤/ من الدستور"⁽¹⁾.

وعليه يُمكن القول بأن المراسيم التي تصدر عن مجلس الوزراء الذي يُمارس وكالة صلاحيات رئيس الجمهورية وفقاً لمنطوق المادة /٦٢/ من الدستور، تُوقّع من رئيس مجلس الوزراء بإسم مجلس الوزراء المناطة به مؤقتاً ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية، ومن الوزير أو الوزراء المُختصين وإن توقيع رئيس مجلس الوزراء لا يُعتبر توقيعاً للوزير المُختص بل بمثابة توقيع مفروض في كلّ مرسوم وهو بمثابة تأكيد توقيع رئيس الجمهورية، وأنّه صادر في هذه الحالة عن مجلس الوزراء⁽²⁾.

وهذا ما كان قد أكّده الفقيهان الفرنسيان دوغي وإيسمان Duguit et Eisenmann بقولهما أنّ لمجلس الوزراء كل الصلاحيات التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية باستثناء الرسائل (Messages) وأنّ رئيس مجلس الوزراء يوقّع المراسيم باسم مجلس الوزراء وأنّ الوزير المُختص يوقّع كما كان يوقّع مع رئيس الجمهورية⁽³⁾.

(1) يراجع: مجلس القضايا، قرار رقم ١٦٤ تاريخ ١٩/١٢/١٩٩٦، اللواء منير مرعي/ الدولة - مجلس الوزراء - وزارة الدفاع الوطني.

(2) F. Bellanger: Les présomptions d'authenticité et de sincérité des actes Administratifs. R.D.P. 1968 P.543 et s. page 568 (Renvoi 27)
"....Mais la rédaction même de l'écrit traduit parfois que la vérification a eu lieu: attestation est donnée, par un autre que l'auteur de la décision, que celle - est bien l'oeuvre de cet auteur. Ainsi, le contresing des décrets consiste dans l'apposition, après la mention "Fait àle" et la signature de l'auteur, de l'attestation "par le Premier ministre" ou "par le president de la République" signée par le contresignataire."

(3) يراجع: أنور الخطيب: دستور لبنان ٢، السلطات العامة، ١٩٧٠.

○ **وختاماً**، يبقى القول بأنّ كلّ ما أُدرج في هذا المقال من توضيح لنصوص الدستور وتفسير بعض ما يكتنف هذه النصوص من غموض، والمُسنَد، وإما إلى نصوص الدستور نفسه وإما إلى اجتهادات قضائية صادرة عن أعلى المراجع القضائية، وإما إلى آراء فقهية لخبراء مشهود لهم بالعلم في مجال العلوم الدستورية، هو عبارة عن آراء قد تحتمل الخطأ ولكنها لا تشكّل بأي حال من الأحوال انتقاصاً من أي موقع دستوري مهما علا شأنه، مع الإشارة بأنّ التعديل الدستوري في العام ١٩٩٠، وخلافاً لما يسوقه البعض لغايات خبيثة، لم يُعزّز صلاحيات رئيس مجلس النواب (الشيوعي) على حساب صلاحيات رئيسي الجمهورية والحكومة، كما لم ينقل صلاحيات رئيس الجمهورية (الماروني) لتُعطى لرئيس مجلس الوزراء (السنّي) إنما أعطيت لمجلس الوزراء الذي تتمثّل فيه كل الطوائف اللبنانية وتتحقّق فيه المشاركة وفقاً لميثاق العيش المُشترك في إطار دولة مدنيّة عادلة وقادرة ترتكز إلى المساواة والعدالة الاجتماعية بمُختلف أبعادها الطبقيّة والمناطقية والطائفية بعيداً عن التلطي وراء النظام الطائفي الذي يستغله البعض لإثارة حساسيّات، بخلفية طائفية وحتى مذهبية، في الأوقات التي تُناسبه لتشكّل درعاً يحمي خلفه ويُحقّق مكاسب خاصة على حساب الميثاق الوطني والوحدة الوطنية وبناء دولة القانون والمؤسسات.

المُحزن أنّه أمام كثرة المُناكفات والخلافات والمُشاحنات والتي شارك فيها الجميع من دون استثناء، وما رافقها من ابتداع لتفسيرات ومخارج مُبتكرة (ثلث ضامن، ثلث معطل، ميثاقية، توافقية...) اصيب النظام (نظام الحكم) في مقتل ولم يعد قادراً على الصمود وأصاب معه الدستور الذي أصبح وجهة نظر تتغير النظرة إلى نصوصه بحسب المواسم والمصالح والمُناسبات، ففقد أهم خصائصه كناظمٍ لبُنية المؤسسات الحكومية والسياسية وعملها كما فقدَ عملياً الشرعية العامة سنده الأساسي وأصبح تفسيره المُتلون والمُتبدّل نهجاً يُنشده الكثيرون أملاً إمّا بإستعادة صلاحيات "مسلوبة" أو تحقيق "مكاسب" جديدة أو الحصول على "امتيازات" مفقودة.

عليه، وأمام هذا الواقع غير الخافي على أحد لاسيما ونحن نتلمس نتائجه يومياً وعند كل استحقاق (انتخابات رئاسية، تشكيل حكومة، قانون انتخابات...) وفي كل مُناسبة حتى صغيرة

(تعيين مأمور للأحراج)، وفي سبيل عودة انتظام سير الدولة بعيداً عن التسويات بمنطق "مرقلي هيدي لمركك هيديك"، فإن تعديل الدستور لتحقيق الانسجام بين نصوصه وسد ما قد يعتريه من ثغرات وإعادة توزيع الصلاحيات إذا لزم الأمر، رغم أنه غير مُحَبَّذ عندما تكون العصبيات والمزایدات سمة الحياة السياسية، يُعتبر ملاذاً يُمكن انتهاجه بما يأتلف مع رغبة أبناء الوطن، إلا إذا اتفق هؤلاء (طوعاً أو كرهاً) على أي وطن يريدون وإلى أي نظام يحتكمون. بعيداً عن ما يُسمّى بالرئيس "القوي" وهي صفة تُسيء حتماً لموقع رئاسة الجمهورية وتُجَرِّدها من هيبتها أولاً وقبل أي أمر آخر، يُطرح السؤال بأن هذا الرئيس المُسمى "قوي" هو قوي على مَنْ؟؟!! ومع من هي تلك المعركة التي يتمتع فيها الرئيس بمواصفات المحارب "القوي"؟؟؟!! وهل أن الدستور يربط ممارسة الصلاحيات بمواصفات الرئيس فتكون كاملة عندما يكون الرئيس "قوي" ومُنْتَقِصَة عندما يكون غير "قوي"؟؟؟!! وهل أن قوة الرئيس أو ضعفه هي مصدر صلاحياته أم أن نصوص الدستور هي التي جعلته رئيساً لدولة يقتضي أن يكون مؤتمناً على قوتها وليس حريصاً على قوته؟؟!! والأهم من كل ذلك من هي الجهة التي تصلح أن تصنف رؤساء الجمهورية وتضع معايير يتم على أساسها التمييز بين القوي منهم والمتوسط والضعيف؟؟!! ولعلّ الإجابة على هذه الأسئلة كانت وراء عدم اقتناع البطريرك الماروني مار بشارة بطرس الراعي بفكرة "الرئيس القوي" (مراجعة موقع المركزية تاريخ 2022/9/11 www.almarkazia.com) لا بل وأكثر وفي مقابل الرئيس "القوي"، ظهرت أيضاً المُطالبَة بما يُسمى برئيس "المواجهة" والأسئلة عينها المعروضة أعلاه تصلح للردّ على هذه الصفة وأهمها السؤال عن أنّ المواجهة المنشودة ستكون مع مَنْ؟؟!!

كما ونسأل إذا كان منطق "القوة" و "المواجهة" هو الذي سيحكم الحياة السياسية في البلاد وليس نصوص الدستور، فمن يضمن أن تُطالب كل الطوائف التي كرس الدستور تمثيلها برجالاتها "الأقوياء"، وحينها وبدل أن نكون في دولة تحكمها نصوص الدستور والقانون، نُصبح في ساحة معركة جميع المُتَحَارِبِينَ فيها من الأبطال والأقوياء والبقاء لله والسلام على وطن النجوم.

بالانتظار سيبقى رئيس الجمهورية اللبنانية، دون خجل أو وجل أو مَنّة، بل بحسب الدستور، رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، وسيبقى هذا الموقع لما أُريدَ له بأن يكون أسمى وأعلى من كل المراكز وفوق كل الصلاحيات، ومن ينادي، بخلاف ذلك بذريعة الصلاحيات، وما شابه من تفاهات وهرطقات دستورية، يُلحق بهذا الموقع، ولغايات ظرفية ومصالح ضيقة، أفذح ضرر يطال مكانته وهيئته قبل أي أمر آخر، ويُقحمه في زواريب الخلافات السياسية اليومية ويجعله طرفاً فيها فينتقل من موقع المُلهم والحَكَم ومن كونه سلطة أرادها الدستور أن تكون فوق كل السلطات إلى موقع الطرف المُشارك مع ما يترتّب على ذلك من نتائج أهمّها تحميله مسؤولية أي تعثر أو فشل نيابة عن السلطة الإجرائية غير المناطة به اصلاً، والتنبيه واجب لمن يعتبر ويرتدع وإلا فليتحمل من يتحمّل التبعات وحينها قد تُصبح العودة إلى تطبيق أحكام الدستور وجهة نظر ويُصبح معها البحث في صلاحيات الرئيس، رئيس الجمهورية اللبنانية، من الماضي.

الدراسة الثانية:

**الظروف الاستثنائية في لبنان،
وتكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا**

د. وليد جابر

د. عصام إسماعيل

إن سلامة الدولة فوق القانون، جوهر النظرية: أن القواعد الدستورية والإدارية قد شرعت للظروف الاعتيادية، وفي حال تعرض الدولة لخطر جسيم أو ظروف استثنائية أو مرت بأزمة اقتصادية أو كوارث طبيعية أو وباء عام قد تهدد كيان الدولة والمجتمع؛ ففي مثل هذه الأحوال لا تعد القواعد الدستورية والقانونية كافية أو ملائمة لمواجهة الخطر بما تفرضه من قيود على إرادة وعمل السلطات كافة. عندها تضطر السلطات العامة وفق شروط وبنود قانونية وضوابط للسلطات العامة باتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة الخطر ودفع ضرره العام، أي يجوز للسلطات العامة ورجالها بالخروج على مقتضى القواعد الدستورية والقانونية دون اتهامها باللامشروعية، لانقاذ الدولة من خطر أو أزمة اقتصادية أو أزمة سياسية أو غيرها. ان الدولة تلتزم بالقانون بمحض ارادتها وانه يوجد الى جانب القانون المكتوب قانون عرفي يعطي للدولة الحق في اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة للمحافظة على سلامتها، بما في ذلك مخالفة القواعد القانونية القائمة، وانها حين تخالفها انما تكون ارادتها قد اتجهت الى احلال قواعد أخرى تلائم الظروف الاستثنائية لتحل محل القواعد السابقة. وعلى هذا التفسير لنظرية التحديد الذاتي "تعتبر حالة الضرورة مصدراً للقواعد القانونية، ولهذا السبب سميت بالنظرية القانونية للضرورة"⁽¹⁾. وانها حين تخالفها انما تكون ارادتها قد اتجهت الى احلال قواعد أخرى تلائم الظروف الاستثنائية

(1) أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط2، القاهرة، 2002، صفحة 558.

لتحل محل القواعد السابقة، ومن خلال هذا التفسير "تعتبر حالة الضرورة مصدراً للقواعد القانونية، ولهذا السبب سميت بالنظرية القانونية للضرورة"⁽¹⁾، وفي فرنسا أطلق الفقيه (Duguit)، مقولة أن حالة الضرورة مصدر من مصادر القانون⁽²⁾.

وقد مرّ لبنان في فترة وجيزة بثلاث أزمات تشكّل ظروفًا استثنائية وحالة ضرورة أبحاث اتخاذ تدابير تشكّل في ماهيتها خروجاً على قاعدة المشروعية، وهذه الظروف هي: الظروف الأمنية التي رافقت الأحداث السورية وما تبعها من تفجيرات إرهابية في المناطق اللبنانية منذ العام 2014، وحراك 17 تشرين الأول 2019، جائحة كورونا 2020 والأزمة المالية والاقتصادية 2020. وكلّ من هذه الأزمات تستوجب تدابير خاصة لمواجهتها.

○ المبحث الأول: الظروف الاستثنائية في لبنان

إن بقاء الدولة وسلامتها هو مبدأ يسمو على كافة المبادئ القانونية والدستورية، ويستند إلى فكرة أطلقها فقهاء الرومان أن سلامة الدولة فوق القانون، أو ما ورد في الفقه الإسلامي أن: "الضرورات تبيح المحظورات"، جوهر هذه النظرية أن القواعد القانونية قد شرعت للظروف الاعتيادية، وفي حال تعرض الدولة لخطر جسيم أو ظروف استثنائية أو مرت بأزمة اقتصادية أو كوارث طبيعية أو وباء عام قد تهدد كيان الدولة والمجتمع؛ ولم تكن القواعد الدستورية والقانونية ملائمة لمواجهة الخطر، في هذه الحالة يجاز للسلطات العامة اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة الخطر ودفع ضرره العام، أي الخروج على مقتضى القواعد الدستورية والقانونية دون اتهامها باللامشروعية، وذلك لغاية انقاذ الدولة من خطر داهم. وقد أوضح الفقيه الألماني أهرنغ أن الدولة تلتزم بالقانون بمحض إرادتها وأنه يوجد إلى جانب القانون المكتوب قانون عرفي يعطي للدولة الحق في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للمحافظة على سلامتها، بما في ذلك مخالفة القواعد القانونية القائمة، وإنها حين تخالفها إنما تكون إرادتها قد اتجهت إلى إحلال قواعد أخرى تلائم الظروف الاستثنائية لتحل محل القواعد السابقة، ومن خلال هذا التفسير

(1) أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط2، القاهرة، 2002، صفحة 558.

(2) محي الدين القيسي، نظرية الظروف الاستثنائية في الاجتهاد اللبناني، مجلة بيروت العدد السادس

"تعتبر حالة الضرورة مصدراً للقواعد القانونية، ولهذا السبب سميت بالنظرية القانونية للضرورة"⁽¹⁾.

ذلك أن الحياة لا تسير على وتيرة واحدة قوامها السلام والأمن والهدوء، بل تقاجئها بين الحين والآخر ظروف استثنائية غير عادية كالحروب والأزمات أو الثورات أو الاضطرابات الداخلية، فتجتاز خلالها الدولة أوقاتاً عصبية تتعرض فيها سلامتها وأمنها لأشد الأخطار. فالدولة -ممثلة من جهة الإدارة- تجد نفسها في مثل هذه الظروف أمام اعتبارين لا بد من ترجيح أحدهما على الآخر، احترام المشروعية والالتزام بالقواعد المطبقة العادية بما يترتب على ذلك من تعريض مصالحها للخطر لعجزها عن حماية هذه المصالح، أو تحدي ما يواجهها من أخطار وما يقتضيه ذلك من التحرر من مبدأ المشروعية العادي وطرح بعض قواعد جانباً بالقدر اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية⁽²⁾.

وفي شأن هذا الترجيح تنهض فكرة الظروف الإستثنائية، ومعناها "أن بعض الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الأوقات العادية يمكن اعتبارها اجراءات مشروعة في بعض الظروف، وذلك عندما يكون القيام بهذه الإجراءات ضرورياً لحماية النظام العام أو لإستمرار سير المرفق العام"⁽³⁾. وهكذا تتحرر الإدارة قدر المستطاع من واجب احترام مجموعة القواعد القانونية في الحالات العادية، وتتمتع بصلاحيات واسعة لم ينص عليها القانون. فكان هذا التحرر يضعنا أمام "واقع جديد في المعادلة بين النظام العام وحقوق المواطنين، بحيث نلاحظ تبادلاً لمواقع الأطراف فيها، فالحرية تكون القاعدة في الحالات العادية والحد منها هو الاستثناء، وتصبح القاعدة هي حفظ الأمن في الظروف الاستثنائية والحرية هي الاستثناء"⁽⁴⁾. تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قضائية، كشف عنها وبصراحة قراري مجلس الدولة الفرنسي في قرارين صادرين عنه الأول في العام 1918 Heyriès⁽⁵⁾، حيث أقرّ

(1) أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط2، القاهرة، 2002، صفحة 558.

(2) شيجا ابراهيم عبد العزيز، مبادئ أحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية 1996، ص144.

(3) محي الدين القيسي- مبادئ القانون الإداري العام - منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2007 ص185.

(4) عيسى بيرم - الحريات العامة وحقوق الانسان - دار المنهل العربي، بيروت 1998 ص160.

(5) CE 28 juin 1918, Heyriès, req. n° 63412, GAJA, 20e éd., Dalloz, 2015, n° 31

بمشروعية قرار فصل موظف دون منحه حق الدفاع لأن الالتزام بإطلاع الموظف على ملفه قبل انزال العقوبة التأديبية به ستؤدي إبان الحرب إلى عرقلة تسيير الإدارات العامة. والثاني في العام 1919 قرار Dol et Laurent⁽¹⁾، قضى مجلس الدولة الفرنسي بمعرض المراجعة المقدمة من السيدتين Dol et Laurent أن الحاكم العسكري بمنع أصحاب المقاهي والبارات والحانات من استخدام فتيات في تقديم المشروبات، ومن إدارة الحانات أو العمل بها بأية صفة كانت، فإنه حين اتخذ - تحت ضغط ظروف الحرب - الإجراءات المطعون فيها، لم يتجاوز حدود السلطات التي يخولها له القانون لحماية النظام والصحة العامة ومصالح الدفاع القومي، وذلك رغم أن هذه الإجراءات تقيّد من ممارسة الحرية الفردية وحرية التجارة إذا مورست في الزمن العادي.

غير أن حالة الحرب ليست سوى مظهر من مظاهر الظروف الاستثنائية، لأن الاجتهاد منذ البدء يطبق هذه النظرية في "الظروف العصيبة" التي اعتبرها نتيجة للحرب، ثم طبّقها في أيام السلم في "الظروف الحرجة"، وفي الفترات التي تسودها تهديدات اضطراب عام، كما أنه طبّقها حتى في الفترات التي لا توجد فيها أية أزمة إذا كان تطبيق الشرعية سيؤدي إلى اضطرابات خطيرة⁽²⁾.

في لبنان اخذ مجلس شوري الدولة بتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية على مراحل: في البداية أقر بصحة قرار مستشار الشؤون البحرية بعدم الترخيص ببيع مركب بحري لأن أحد المشترين أجنبي، معللاً صحة هذا القرار لاستناده إلى القرار 386 ل.ر. الصادر في 19 كانون الأول سنة 1939 قد حظر في مادته الأولى بيع المراكب السورية واللبنانية من أشخاص أجنب أو التنازل لهم عنها وأوجب إخضاع تصحيح معاملة بيع أو تنازل جرى قبل صدور القرار المذكور يخضع للترخيص امن المستشار البحري إذا كان طلبه لاحقاً لذلك القرار وإن كان البيع جرى قبل نشوب الحرب الحاضرة التي وضع بمناسبة القرار 368 ل.ر. (م.ش. قرار رقم 30 تاريخ 25 نيسان 1942 شهيرة سمان/ الدولة، مجموعة قرارات مجلس

⁽¹⁾ CE 28 févr. 1919, Dames Dol et Laurent, req. n° 61593, GAJA, 20e éd., Dalloz, 2015, n° 32

⁽²⁾ باز جان، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، شركة الطبع والنشر اللبنانية، 1971 ص 425.

شورى الدولة 1941-1945 ص 158). حيث يتبين أن هذا القرار لم يذكر نظرية الظروف الاستثنائية بل تحدث فقط عن حالة الحرب.

ثم في مرحلة ثانية قضى بأن التشريع اللبناني دستورا وقانونا قد اختار على ما يظهر الاخذ بنظرية الضرورة في الطوارئ دون نظرية الظروف الاستثنائية بعد أن بين أن نظرية الظروف الاستثنائية ه يوضع عملي أوجده الاجتهاد الفرنسي كحل بين نظرية الضرورة ومبدأ مشروعية الأعمال الإدارية، وأن نظرية الضرورة التي اقترها الانظمة الدستورية المتتابعة في المانيا تنادي بأن الدولة اوجدت القانون لتحقيق مصالحها فلا تخضع له إذا كان تحقيق هذه المصالح يتنافى مع أحكامه لأن القانون وسيلة لغاية هي حماية الجماعة، فان لم تؤد القواعد القانونية الى هذه الغاية فلا يجب عليها الخضوع للقانون وعلى الحكومة ان تضحي به في سبيل الجماعة، من ذلك انه إذا صادفت الحكومة ظروف خطيرة تهدد السلامة العامة وتعرض بالبلاد الى اخطار مدهامة، يمكنها عندئذ مواجهة الحال باتخاذ تدابير سريعة هي اصلا من اختصاص السلطة التشريعية وان الحكومة تكون في مثل هذه الاحوال مضطرة الى العمل تحت مسؤوليتها بكل ما تملك من الوسائل وعلى البرلمان بعد ذلك ان يصلح الامور بتصديقه اللاحق على ما صدر مخالفا للقانون، على ان هذه النظرية التي تستند في الانظمة الالمانية الى نصوص صريحة لم يأخذ بها التشريع الدستوري الفرنسي نص صريحا الا في دستور السنة الثامنة من الثورة وقد اعتمدها رجال الفقه الفرنسيين بعد تردد طويل كمبدأ غير مكتوب واحاطوها بشروط ثلاثة هي: قيام خطر وطني مداهما كحرب خارجية او ثورة مسلحة او اضراب عام يشمل جميع الموظفين، استحالة اجتماع البرلمان استحالة مادية لاتخاذ التدابير التشريعية السريعة او عدم امكان انتظار اجتماعه بسبب الخطورة الملحة القائمة، إذا كان البرلمان خارج الانعقاد الدستوري، ان تتخذ التدابير السريعة بغية عرضها على البرلمان في اول اجتماع يعقده، ويتوافر هذه الشروط مجتمعة التي تضمن الرجوع السريع الى مشروعية الاعمال، تستطيع الحكومة مواجهة الحالة الخطرة الطارئة باتخاذ تدابير تنظيمية من شأنها وقف القوانين او تعديلها،... وأن الاجتهاد الفرنسي قد وفق بين مجابهة الضرورة بتدابير اجرائية وبين حرصه على أحكام الدستور التي توكل للسلطة الاجرائية ادارة المصالح العامة والمحافظة عليها⁽¹⁾.

(1) م.ش. قرار رقم 423 تاريخ 1958/10/21 عبدالله المشنوق/ الدولة/ م.إ. 1958 ص 213.

واضح أن هذا الاجتهاد قد وضع معالم نظرية الظروف الاستثنائية، والتي وإن لم تكن مستندة إلى نص دستوري واضح في لبنان إلا أنه جرى استخلاصها من المبادئ القانونية العامة ومن نصوص مجلة الأحكام العدلية الذي يرى بعض الفقه أنها لا زالت سارية المفعول ولم تلغ، بل تشكل مبادئ عامة مستوحاة من روح النصوص⁽¹⁾.

ثم في مرحلة ثالثة أخذ بنظرية الظروف الاستثنائية بمناسبة توصيف ثورة 1958 وذلك في القرار رقم 1227 (ليبارديان / الدولة اللبنانية) الذي جاء فيه: حيث تقدّم صاحب مطعم بطلب تعويض عن قرار الشرطة اقفال جميع المحلات التجارية الكائنة في بناء يوجد فيه مقر للشرطة وذلك محافظة على سلامة أفرادها، ومنها محل المدعي مدة أربعة أشهر ونيف دون أن تسلك في ذلك الطرق القانونية التي تجيز لها اقفال المحال العامة. وأن ثورة 1958 تشكل ظرفاً استثنائياً يعطي السلطة الحق باتخاذ التدابير التي تفرضها المصلحة العامة والأمن العام دون التقيد بالأصول والأنظمة العادية أو احترام مبدأ حرية التجارة. وحيث أن السلطة كانت مضطرة لإقفال محل المدعي بعد ان اشتدت الإعتداءات... وأن الغاية من التدبير كانت ليس سلامة أفراد قوى الأمن فحسب، بل وصيانة المدعي وزيائنه من أعمال الثوار. وإن الاجتهاد المستمر يعتبر أنه في حال حدوث ظروف استثنائية، تتحرر السلطة من وجوب احترام الأصول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والأنظمة، وحتى من وجوب احترام الحريات العامة التي يكرسها القانون...⁽²⁾، ثم تابع اجتهاده بخصوص حوادث العام 1958 بالقول أن اجتهاد مجلس شورى الدولة المستمر يعتبر انه في حالة حدوث ظروف استثنائية تحرر السلطة من وجوب احترام الأصول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والأنظمة وحتى وجوب احترام الحريات العامة التي يكرسها القانون وتجزير للإدارة اتخاذ التدابير الكفيلة بمواجهتها والتي تفرضها المصلحة العامة والأمن العام وإن جاءت هذه التدابير مخالفة للقوانين المرعية كالححد من الحرية الشخصية أو الملكية الفردية أو عدم احترام حرية التجارة شرط أن تكون هذه التدابير محصورة بالظرف الذي أملاه وضمن إطار مواجهته⁽³⁾، وإن الظروف الاستثنائية إذا كان من شأنها ان

(1) د. نقولا أسود "القانون المدني: المدخل والأموال، الجامعة اللبنانية، صفحة 92، 1985-1986.

(2) م.ش. قرار رقم 1227 تاريخ 1963/8/1 ليبارديان/الدولة، م. إ. 1964 ص 45.

(3) م. ش. قرار رقم 101 تاريخ 1967/1/27 زخور/الدولة، م. إ. 1967 ص 120.

توسع صلاحيات الإدارة وتسبغ الشرعية على أعمال تعتبر في الأصول العادية غير شرعية، فإنها لا تعفي السلطة من موجب التعويض⁽¹⁾. "أن ثورة سنة 1958 تشكل ظرفاً استثنائياً يعطي السلطة الحق في اتخاذ التدابير التي تفرضها المصلحة العامة والأمن العام دون التقيد بالأصول والأنظمة العادية أو احترام حرية التجارة"⁽²⁾.

نخلص من كل هذا إلى أن حالة الضرورة هي مبدأ قانوني عام له قيمة دستورية في ألمانيا وغيرها وله قيمة تشريعية في فرنسا وفي لبنان، وقد وجد هذا المبدأ أساسه في مبدئين أكثر شمولاً هما: مبدأ سير المرافق العامة ومبدأ ضرورة الإبقاء على سلامة الدولة. وقد ربط القضاء الإداري نظرية الضرورة بهذين المبدئين جاعلاً من الضرورة الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية وتشريعات الأزمات.

وقد عرّفها مجلس شورى الدولة، أنه وفق المبادئ العامة للقانون الإداري يجوز للإدارة العامة مخالفة النصوص القانونية في حالة الظروف الاستثنائية التي تبيح القيام بكل ما هو ضروري لتأمين استمرار المرافق العامة وتجعل من الأعمال الغير شرعية في الأحوال العادية أعمالاً شرعية في إطار هذه الظروف وتبقى هذه الأعمال خاضعة لرقابة القاضي⁽³⁾.

• الفقرة الأولى: شروط تطبيق قواعد المشروعية الاستثنائية

فرض الاجتهاد قيوداً صارمة على الإدارة وأوجب أن تتحقق شروطاً مجتمعة من أجل الإقرار لها بمشروعية التصرف في حالة الظروف الاستثنائية، وهذه الشروط هي: توافر حالة الضرورة الاستثنائية غير العادية، ثبوت استحالة مواجهة هذه الظروف الاستثنائية باتباع القواعد القانونية القائمة، وأن تكون ممارسة السلطات الاستثنائية محددة بقدر ما تتطلبه مواجهة الظروف الاستثنائية.

(1) م. ش. قرار رقم 568 تاريخ 1966/4/26 شعبان/الدولة، م.إ. 1966 ص134.

(2) م. ش. قرار رقم 158 تاريخ 1967/2/14 عبد المسيح/الدولة، م.إ. 1967- ص122.

(3) م. ش. قرار رقم: 2016/635-2017 تاريخ 2017/5/11 المحامي رامي سمعان/ بلدية بصاليم مزهر والمجذوب.

■ أولاً: توافر حالة الضرورة الاستثنائية غير العادية

لم يحاول القضاء في فرنسا في أي حكم من أحكامه ان يعرّف الظرف الاستثنائي وقد يفسر ذلك بأن مجلس الدولة الفرنسي رأى أن هذا المصطلح كافٍ بحد ذاته للدلالة على معناه، فالواقعة لا تعد ظرفاً استثنائياً إلا في ضوء ما يحيط بها من ظروف زمانية ومكانية. فما قد يعتبر ظرفاً استثنائياً في أحوال وظروف معينة، قد لا يعتبر كذلك في حالات وظروف أخرى⁽¹⁾ أما مجلس شورى الدولة اللبناني فلقد وصف الظروف الاستثنائية بما ينتج عنها من الخطر الداهم⁽²⁾، لذا يجب التحقق الظروف الاستثنائية حتى يمكن للإدارة ممارسة نشاطها الاستثنائي وإلا عدت أعمالها باطلة لعدم صحة وجود الحالة الواقعية التي أسست عليها الإدارة أعمالها الاستثنائية⁽³⁾، إذ لكي تتوفر الظروف الاستثنائية يجب أولاً أن تكون هذه الظروف الاستثنائية موجودة حقاً وللقاضي في هذا الصدد حق التقدير الواسع⁽³⁾.

عرّف المجلس الدستوري "الظروف الاستثنائية بأنها ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما ان تعرض كيان الأمة للزوال، ويتطلب تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية أسباباً موضوعية حقيقية وظاهرة، تحول دون تأمين الانتظام العام من خلال تطبيق القوانين العادية، بحيث تتحدد هذه الظروف في المكان والزمان⁽⁴⁾، ويقتضي أن تكون هذه الظروف غير متوقعة ولا منتظرة مسبقاً، حيث قضى المجلس الدستوري بأن الظروف الاستثنائية تنجم عن حدوث أمور غير متوقعة، ولهذا لا يمكن التذرع بوجود ظروف استثنائية بعد مرور عشر سنوات على حصول الواقعة⁽⁵⁾. فالظروف الاستثنائية هي ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما أن تعرض كيان للزوال⁽⁶⁾.

(1) أحمد مدحت علي - نظرية الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر 1978 - دار الهيئة المصرية العامة للكتاب - ص 191.

(2) م.ش.د. قرار رقم 423 تاريخ 1958/10/12 عبد الله المشنوق/الدولة، م.إ. 1958 ص 213.

(3) م.ش.د. - عبد المسيح/الدولة - قرار رقم 158 تاريخ 1967/2/14 - المجموعة الإدارية 1967 - ص 122.

(4) م.د. قرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28 بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب.

(5) م.د. قرار رقم 2012 /2 تاريخ 2012 /17 /12 2012 الطعن بقانون ترقيم مفتشين في الأمن العام.

(6) يوسف سعد الله الخوري، الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري 2013 ص 183.

وتعدّ حالة الحرب ميدانها الأساسي⁽¹⁾، فالضمانات المقررة لحقوق الأفراد لا مكان لمراعاتها في حالة الحرب، ولقد طَبّق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية، أثناء الحرب العالمية الأولى عبر إقرار مشروعية التدابير الاستثنائية التي اتخذتها سلطة محلية التي لم يكن لها صلاحية اتخاذها وكانت ستتعرض للإبطال لو تمت في الأوقات العادية (قرار منع الحانات من تقديم المشروبات الكحولية لفتيات⁽²⁾)، وقرار تعليق الضمانات المقررة للموظفين قبل اتخاذ التدابير التأديبية⁽³⁾. وتعدّ التهديدات الارهابية ميداناً لتطبيق نظرية الاستثنائية، فإقفال منطقة بالحواجز الأمنية وتسيير الدوريات وتدخل المواطنين والأحزاب في التفتيش والمراقبة يعدّ إجراء مشروعاً في ظل التهديدات الارهابية، والكوارث الطبيعية وانتشار الأوبئة التي تهدد الصحة العامة أو الأزمات الداخلية التي تهدد الأمن والنظام تبرر تقييد الحق بالتظاهر⁽⁴⁾، ويشترط أن يكون هذا الخطر جسيماً وليس عادياً أو حدثاً أنياً وقع وانتهت مفاعيله بتاريخ حدوثه، إذ في هذه الحالة لا يكون مبرراً اللجوء إلى الشرعية الاستثنائية، وكذلك لا يمكن اللجوء إليها إذا كان من الممكن دفع الخطر بالوسائل القانونية⁽⁵⁾.

وكذلك فإن انفجاراً كبيراً مدمراً يكون سبباً لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، حيث ادى الانفجار الذي وقع في مرفأ بيروت وتسبب بتدمير أحياء كاملة من العاصمة إلى اتخاذ مجلس الوزراء قراراً بإعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت لمدة أسبوعين بموجب المرسوم رقم 6792 تاريخ 2020/8/7 وقد صدّق مجلس النواب على هذا المرسوم في جلسته تاريخ 2020/8/13 ثم جرى تمديد حالة الطوارئ في المدينة بموجب قرارات صادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء مبينة على موافقة استثنائية لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بسبب امتناع عن دعوة مجلس الوزراء للانعقاد.

(1) م.ش. قرار رقم 596، تاريخ 97/5/20، شركة رودولف/الدولة، م.ق.إ.، المجلد الثاني، ص500، والقرار رقم 184، تاريخ 97/1/8، الدولة/رميا، م.ق.إ.، المجلد الأول، ص199.

(2) C.E,28 Février 1919,Dol et Laurent ,R.D.P,1919,P.238. Note Jèze.

(3) C.E,28 Juin 1918,Heyriès ,S.1922,49,Note Hauriou.

(4) CE, 19 mai 1933, n° 17413, Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers, Lebon p.541, Concl. Michel.

(5) إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص 807

▪ ثانياً: استحالة مواجهة هذه الظروف الاستثنائية باتباع القواعد القانونية القائمة

عند حلول ظروف غير اعتيادية محلّ الظروف الطبيعية، يكون ضرورياً اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف، وذلك إعمالاً لمبدأ بقاء الدولة واستمرارها، لأنه اذا أصبح وجود الدولة ذاته مهدداً يتوجب التخفيف من قواعد المشروعية العادية التي وضعت لضمان بقاء الدولة وكفالة الحقوق والحريات.

لكن يشترط لتطبيق الشرعية الاستثنائية أن يتحقق إستحالة أو عجز الإدارة عن مواجهة الظرف الإستثنائي بالوسائل القانونية العادية، فإذا كان بإمكان مواجهة هذا الظرف الاستثنائي بالوسائل العادية يمنع استخدام الوسائل الاستثنائية، أما إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف، ففي هذه الحالة يجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي الظروف الاستثنائية على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري.

وهذا النظام الاستثنائي هو نظام مشروع وبمقتضاه فإن القرارات غير الشرعية في الظروف العادية، تصبح شرعية في بعض الظروف نظراً لضرورتها لتأمين الانتظام العام وحسن سير المرافق العامة. وهذه الشرعية الاستثنائية يجوز فيها حتى للمشرع، ضمن حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الانتظام العام، واستمرارية عمل المرافق العامة، وصوناً لمصالح البلاد العليا⁽¹⁾، كما تفسح هذه الظروف للحكومة تجاوز صلاحياتها العادية واتخاذ تدابير تدخل في مجال اختصاص سلطة اخرى ولاسيما السلطة التشريعية دون أي ترخيص قانوني مسبق، وتعتبر اعمالها في هذا الاطار مشروعة وضرورية لتأمين ضرورات الظرف الحال بالسرعة القصوى ولو خرقت قواعد الصلاحية المطلقة والاصول الجوهرية⁽²⁾.

وهذه السلطة الاستثنائية مرتبطة بوجود الظرف الاستثنائي مصدر الخطر وتنفي بانتفائه. فإذا زالت هذه الظروف، فإن هذه السلطات أو الصلاحيات الاستثنائية تزول حكماً⁽³⁾، ولا يتردد القضاء في إبطال أي عمل يستند متخذه، لتبرير شرعيته، إلى ظروف استثنائية وهمية

(1) م.د. قرار رقم 2/ 2012 تاريخ 17/ 12/ 2012 الطعن بقانون ترفيع مفتشين في الأمن العام.

(2) م.ش. قرار رقم 93 تاريخ 8/11/2006، اده ورفاقها/الدولة/الصليب الاحمر اللبناني.

(3) C.E. 22/10/1964, d'Oriano, Rec., p, 486.

أو لم تعد موجودة⁽¹⁾، وهذا ما أخذ به المجلس الدستوري "أن القانون المطعون في دستوريته أقر في مجلس النواب بصورة استثنائية، وليس هناك ما يبرر الاستثناء، أي ليس ثمة ظروف استثنائية، وإذا كان للمشرع أن يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي سن قوانين لا تأتلف وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فإن ممارسته لهذا الحق تبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري⁽²⁾، وكذلك أبطل مجلس شورى الدولة القرار الصادر عن المديرية للأمن العام المتعلقة بتنظيم دخول وإقامة المواطنين السوريين في لبنان، وبمقتضاها يمنح السوري بطاقة إقامة مدتها 24 ساعة وستة أشهر تبعاً لسبب الدخول، بحيث لا يسمح بدخول أي سوري بصفة نازح إلا في حالات استثنائية، وقد علّل المجلس أسباب الإبطال بأنه يستفاد من النصوص القانونية أن السلطة الصالحة لتحديد رسوم المرور والإقامة ولتحديد شروط وظيفية منح السمات وبطاقات الإقامة هي مجلس الوزراء بمرسوم يصدر عنه، وأنه في حال تعديل هذه الشروط والرسوم فإن السلطة المولجة إجراء هذه التعديلات تكون مجلس الوزراء ذاته وليس أي مرجع آخر عملاً بقاعدة موازاة الصيغ. وإذا كان الفقه والاجتهاد يسلمان أن بالإمكان تخطي عيب عدم الاختصاص في حالات محددة كحالة العجلة أو بسبب نظرية الموظف الواقعي وهي نظرية ترتبط بالظروف الاستثنائية التي تشكل الحرب مثلاً إحدى أبرز حالاتها، وأن توافر هذه الشروط وتالياً تحقق الظرف الاستثنائي من شأنه أن يسمح لسلطة إدارية غير مختصة أن تتعدى على صلاحيات السلطة الإدارية المختصة، كما أن الظرف الاستثنائي أو حالة العجلة من شأن تحقيقها أن تسمح للسلطات الإدارية اتخاذ تدابير من شأنها الحد من الحريات العامة. ومن الواضح والثابت أن لبنان كان يمرّ في ظروف أمنية واقتصادية دقيقة جداً بتاريخ اتخاذ القرار المطعون فيه، غير أن هذه الظروف لم ترقّ إلى تعطيل المؤسسات الدستورية كافة وإلى شل العمل المؤسساتي بشكلٍ يستحيل معه اتخاذ القرارات المناسبة لحلّ الأزمات التي يمرّ بها. فمجلس الوزراء كان لا يزال ينعقد بشكلٍ شبه دوري وفي مواعيد الأوامر الذي يجعل منه قادراً على اتخاذ القرار إن شاء ضمن رسمه للسياسة العامة

(1) C.E. 7/1/1944, Lecoq, Rec., p. 5 - C.E. 7/1/1955, Andriamisera, RDP, 1955, p. 709.

(2) م.د. قرار رقم 2 / 2012 تاريخ 17 / 12 / 2012 الطعن بقانون ترفيع مفتشين في الأمن العام.

للبلاد بتحديد وتقييد دخول السوريين إلى لبنان في ظلّ الخطر الذي يهدد البلد من جراء وفود النازحين السوريين إلى لبنان⁽¹⁾.

وفي المراجعة الرامية إلى إبطال قرار نقل موظف إلى مختبر جديدة المتن لحين أن يصبح بإمكانه أمنياً العودة إلى مركز عمله الأساسي ويبقى مرتبطاً بمدير مختبرات الصحة العامة الذي يكلفه بالأعمال وفقاً لإختصاصه، وقد تذرعت الدولة بالظروف الاستثنائية لإصدار هذه المذكرة دون مراعاة الأصول المقررة في القانون للنقل لا سيما استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. وبما أن إجتها هذا المجلس لم يعتبر جميع المراحل سنين الحرب الأهلية الممتدة من سنة 1975 إلى أواخر العام 1990 من قبل الظروف الإستثنائية بل كان يمحّص كل حالة على حد نسبة للظروف التي كانت سائدة في الفترة التي تم إتخاذ التدابير الإدارية فيها. وبما أنه يتوجب على الإدارة وفقاً لما سبق بيانه تبيان طبيعة الظرف الإستثنائي الذي حال دون التقيد بالأصول القانونية. وبما أنه وعلى فرض عدم إمكانية إصدار مرسوم وفقاً لما تنص عليه المادة 43 المذكورة على إعتبار أن المستدعي هو من موظفي الفئة الثانية، إلا أنه لا يمكن تبرير عدم إستطلاع رأي مجلس الخدمة خاصة وأن المستدعي ضدها لم تبرز أي مستند أو لم تدلي بأي واقعة لإثبات حالة الظرف الإستثنائي الذي كان يمنعها من إستطلاع هذا الرأي، لأن مجرد إدلاء المستدعي ضدها بوجود ظروف إستثنائية سنة 1988 لا يكفي للقول بتوافر شروط هذه الأخيرة خاصة وأن الإجتها لم يعتبر أن الحرب بحد ذاتها تعتبر ظرفاً إستثنائياً بل يجب التمييز بين حقبة وأخرى⁽²⁾.

■ ثالثاً: ممارسة السلطات الاستثنائية بقدر ما تتطلبه مواجهة الظروف الاستثنائية

إن تصرّف الإدارة محكوم بالقدر الذي يمليه الظرف الاستثنائي، إذ أن مبدأ أن الضرر الخاص يتحمل في سبيل دفع الضرر العام، فإن هذا المبدأ يحدّه مبدأين هما مبدأ أن الضرر لا يدفع بمثله، ومبدأ أن الضرورة تقدر بقدرها، فلا يمكن التضحية بمصالح الأفراد في سبيل

(1) م.ش. قرار رقم 2017/421-2018 تاريخ: 2018/2/8 غيث سميح فطوم وجمعية المفكرة القانونية وجمعية رواد
Frontiers / الدولة.

(2) م.ش. قرار رقم 406 / 2018-2019 تاريخ 2019/1/28 د. كمال عرب/الدولة اللبنانية.

تحقيق المصلحة العامة إلا بقدر ما تمليه الضرورة. فإذا ما تجاوزت القدر المعطى لها لمواجهة الظرف الاستثنائي فإنها تعرض نفسها للمساءلة وتكون قراراتها عرضة للطعن⁽¹⁾، إذ لا يمكن التضحية بمصالح الأفراد في سبيل تحقيق المصلحة العامة إلا بقدر ما تقضيه الضرورة. "وعليها اختيار أنسب الوسائل وأقلها ضرراً بالأفراد طالما كانت هذه الوسائل توصل جميعها إلى تحقيق الهدف المنشود، وهو دفع الظرف الاستثنائي"⁽²⁾.

فالتدابير التي يمكن للإدارة أن تتخذها في الظروف الاستثنائية يجب أن تكون ضرورية للمحافظة على الأمن العام وعلى النظام العام والمصلحة العامة⁽³⁾، ومتناسبة كلياً مع الهدف المطلوب تحقيقه⁽⁴⁾، بحيث تجيز هذه النظرية إتخاذ التدابير الكفيلة بمواجهة هذه الظروف حتى لو تضمنت الحد من الحرية الشخصية أو الملكية الفردية أو عدم مراعاة مبدأ حرية الصناعة والتجارة... إلخ...، شرط أن تكون هذه التدابير محصورة بالظروف التي أملتتها، وضمن إطار مواجهتها حصراً، وقد أقر المجلس بمشروعية مصادرة أجهزة اللاسكي المركبة على سياراته العمومية العاملة، وذلك في إطار مواجهة المؤامرة ضد أمن الدولة ومؤسساتها الشرعية، وأن هذه التدابير كانت في محلها (أي متناسبة مع)، نظراً للحالة الخطيرة التي اوجبت اتخاذها⁽⁵⁾.

إذا كانت الظروف الاستثنائية توسع صلاحية الإدارة، فالاجتهاد لا يجيز ممارسة هذه الصلاحية إلا أثناء هذه الظروف. فإذا انتهى الظرف الاستثنائي وتبددت خطورته ترجع الإدارة لممارسة سلطاتها العادية المقررة لها في الظروف العادية. وتطبيقاً لهذه القاعدة، أبطل مجلس الدولة الفرنسي القرار الذي اتخذته المفوض السامي في مدغشقر بصرف السيد اندريا ميزا "لأن المفوض السامي اتخذ القرار المطعون فيه بعد زوال الظروف الاستثنائية فلم يعد له إذن بحرمانه من الضمانات التأديبية التي يلحظها القانون"⁽⁶⁾.

(1) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، الطبعة الثانية 2012 ص 161.

(2) ابراهيم شيجا، مرجع سبق ذكره ص 154.

(3) René Chapus, Droit administratif Général, Tome I, 9ème édition, p 961.

(4) R.Odent, Contentieux administratif, 1976-1981, p376.

(5) م.ش. قرار 101 تاريخ 27/1/1967 جورج زخور - صاحب وكالة "زخور تكسي" / الدولة اللبنانية.

(6) C.E. 7 Janvier 1955, Andria miza R.D.P, 1955, p709.

• الفقرة الثانية: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية

إن التدابير المتخذة في إطار الظروف الاستثنائية لا تتحلل من الرقابة القضائية، بل على العكس من ذلك فإن رقابة مجلس شورى الدولة تطال هذه الأعمال لمراقبة مدى تحقق شروط أعمال نظرية الظروف الاستثنائية علماً أن هذه النظرية لا تغطي سوى عيب الاختصاص، العيب الشكلي وعيب مخالفة القانون وقوة القضية المحكمة، أما بالنسبة لعيب السبب وعيب الغاية فمن الواضح أن هذه النظرية لا تغطي أيّاً منها⁽¹⁾، ومبرر ذلك أن القاضي يتحقق من الوقائع التي تمسكت بها الإدارة للخروج عن المشروعية العادية بحيث يلزمها القضاء بأن تكون الأسباب التي بنت عليها قراراتها صحيحة وتبرر فعلياً التدبير المتخذ. أما الغاية فإن مفهومها يتعاطم في ظل الظروف الاستثنائية لناحية حفظ المصلحة العامة والأمن العام والسلامة العامة بل وحفظ كيان الدولة فهذه الغايات الكبرى هي مبرر نظرية المشروعية الاستثنائية، ولا يمكن تبرير أي تصرف إلا إذا كان هادفاً لتحقيق إحدى هذه الغايات الكبرى. فإذا انحرفت الإدارة عن هذا الهدف وعملت لتحقيق منفعة شخصية اتصف عملها بالتعسف والانحراف بالسلطة جاز إبطاله، وعدت الإدارة مسؤولة عن الأضرار الناجمة عن تصرفها حتى ولو كانت الظروف الاستثنائية متحققة إذ أن هذه الظروف لا تتيح اتخاذ قرارات لا تكون مستهدفة لتحقيق المصلحة العامة⁽²⁾.

ولهذا قضى مجلس شورى الدولة أنه في إطار الظروف الاستثنائية، فإن رقابة المجلس النيابي على أعمال الحكومة ليس من شأنه أن يؤدي إلى حلول السلطة التشريعية محل السلطة القضائية المتمثلة بمجلس شورى الدولة وهو المرجع الذي يعود له مراقبة أعمال الإدارة وإبطالها عندما يتحقق من عدم شرعيتها حال الطعن فيها، ولأن الظروف التي احاطت بصدر المرسوم المطعون فيه لا ترقى إلى مرتبة الظروف الاستثنائية التي تبرر الخروج عن قواعد الشرعية وبالتالي عدم توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية في الحالة الراهنة. وإن المصلحة

(1) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، الطبعة الثانية 2012.

(2) م.ش. رقم 1227 ليبارديان / الدولة تاريخ 1963/8/1م.إ. 1964 ص 46.

العامّة المتذرّع بها لهذه الجهة تكون في تطبيق الاحكام الدستورية والقانونية والمبادئ العامّة المعروضة آنفاً تطبيقاً صحيحاً وليس في مخالفتها⁽¹⁾.

وفق هذا الاجتهاد فإن الرقابة على أعمال الإدارة العامّة في ظلّ الظروف الاستثنائية هي صلاحية خاصة لمجلس شوري الدولة، حتى لو كانت الأعمال المتخذة تمثّل تعدياً على الحقوق والحريات العامّة التي تدخل في وفق قواعد توزيع الاختصاص ضمن صلاحية القضاء العدلي. والسبب في ذلك أن القضاء الإداري الذي يدخل ضمن أهدافه التحقق من الاعتبارات المتصلة بالمصلحة العامّة، فإنه يكون الأقدر من القاضي العدلي في تكييف الظروف المحيطة وبيان ما إذا كانت تستوجب اتخاذ تدابير استثنائية، لئلا تنقلب هذه السلطة الإستثنائية المؤقتة الخطرة الى سلطة حكمية تعسفية تتجاوز فيه حدود الظرف الإستثنائي وتضفي الشرعية على القرارات المتعسفة متذرعة ما يسمى بالمشروعية الإستثنائية.

■ أولاً: الإقرار بصحة التدابير التي تتجاوز قواعد الاختصاص والأصول والقانون

1- تجاوز قواعد الإختصاص:

تجيز الظروف الإستثنائية للسلطات الإدارية أن تتخذ تدابير تتجاوز حدود صلاحياتها العادية، وأن تتخذ نيابة عنها تدابيراً ليس من صلاحيتها في الظروف العادية. فتتجاوز حدود إختصاصها وتقوم بأعمال داخلية في إختصاص سلطة إدارية أخرى دون ترخيص قانوني بذلك، كما يمكن أن تتخطى السلطة الإدارية في الظروف الإستثنائية حدود صلاحياتها العادية وتمارس صلاحيات السلطة التشريعية من دون أن يعتبر تصرفها عديم المشروعية⁽²⁾، كذلك، أقرّ القضاء الإداري بمشروعية القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية المتعلقة بالإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية إذا ما كانت أمام ظروف إستثنائية تحول دون ذلك ولا تعدّ في هذا أنها قد ارتكبت أي خطأ نظراً لما قد يؤدي إليه تنفيذ هذه الأحكام من إضطرابات خطيرة⁽³⁾. وتطرقت الغرفة الإدارية في مجلس شوري الدولة في رأيها الاستشاري رقم 2021/318-2022 تاريخ 2022/7/6 إلى إمكانية تجاوز الحكومة للمعنى الضيق لتصرف الأعمال إذا استدعت

(1) م.ش. قرار رقم: 197/2017-2018 تاريخ 21/11/2017 اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة في لبنان/ الدولة.

(2) م.ش. قرار رقم 92/175-93 تاريخ 1993/4/7، فارس شبلي / الجامعة اللبنانية، م.ق.إ. 1994، ص 264.

(3) C.E., 3 juin 1938, D. 1938, III, p. 65, note P-L.J.; RDP 1938, p. 375, note Jèze.

ذلك ظروف استثنائية، حيث رأت الغرفة حتى ولئن كانت طبيعة مشروع المرسوم المقترح لا تدخل ضمن طائفة الأعمال العادية التي يبقى للحكومة ممارستها في الفترة الانتقالية بين اعتبارها مستقلة وتشكيل حكومة جديدة ذلك أن المشروع المقترح هو من الأعمال التنظيمية الكبرى التي تفرض موجبات وأعباء جديدة على شريحة من المواطنين (أرباب العمل) وقد يكون لها انعكاسات اقتصادية في البلاد فإن الظروف الاستثنائية التي تستوجب اتخاذ تدابير فورية وضرورية لحفظ النظام العام والأمن الاجتماعي في القطاع الخاص نتيجة التدهور المستمر لسعر صرف العملة الوطنية وارتفاع الأسعار ثابتة أكيدة الأمر الذي يتوجب معه على الحكومة اتخاذ الأعمال التصرفية اللازمة وعقد جلسة لمجلس الوزراء لإقرارها.

2- تجاوز قواعد الشكل والأصول:

أقرّ الاجتهاد الإداري بأن تتجاوز السلطة الإدارية لقواعد الشكل والأصول في حالة الظروف الاستثنائية سيما وأنها أقلّ خطورة من مخالفة القواعد العادية للإختصاص⁽¹⁾ ولو كانت مخالفة لقواعد شكلية ذات صفة جوهرية، وفي أحد أحكامه التي قضت بتوصيف تراكم النفايات الأمر الذي يربّب مخاطر صحية وبيئية يقتضي الاعتداد بحجمها الشامل وبنطاقها الواسع، والمبادرة بالتالي الى اتخاذ الاجراءات الكفيلة بوضع حدّ لتفاقمها، وبحصر نتائجها الضارة وتداعياتها المؤذية، وذلك بصرف النظر عن مختلف الأسباب التي أفضت الى هذه الحالة البالغة الإضرار بالصحة العامة وبالبيئة على نحو عام.

وبما ان الاجراءات الادارية التي تُعتبر غير مشروعة في الأوقات العادية يمكن اعتبارها إجراءات مشروعة في بعض الظروف وذلك عندما يكون القيام بها ضرورياً لحماية النظام العام والسلامة والصحة ولاستمرار سير المرافق العامة. بحيث يعود للقاضي الاداري تقرير مدى توافر الشروط القانونية لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية هذه، ويكون له في هذا الصدد حق التقدير الواسع.

وبما انه يقتضي للأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية، التحقق من كون الطرف الاستثنائي موجوداً فعلاً وأن الطابع الاستثنائي حقيقي، كما ويقتضي التحقق مما إذا كانت الإدارة تعجز

(1) إدوار عيد، رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 112.

بوسائلها العادية عن مواجهة هذه الظروف، كما يجب أن تكون ممارسة السلطة الادارية لهذه الوسائل الاستثنائية محدّدة بالمدّة بحيث تعود هذه الأخيرة لممارسة سلطاتها العادية بانقضاء المدّة المذكورة، كما يتعيّن أن يكون الهدف الذي دفع بالإدارة الى اتخاذ مثل هذه التدابير ذات أهمية بحيث تعتبر مقصّرة عن القيام بواجباتها إذا لم تقم بالتدبير المعين تحقيقاً لذلك الهدف. وان القرارات الادارية الصادرة بناء على صلاحيات الادارة الاستثنائية تخضع لرقابة القضاء الاداري بحيث يجوز طلب الحكم بإبطالها والتعويض عنها، وأن التدابير التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية قد تُعتبر مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية، ذلك أن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية يؤدي الى توسيع قواعد المشروعية العادية والى تطوير هذه القواعد بما يتلاءم مع طبيعة هذه الظروف. وبما ان الأساس الذي ترتكز اليه نظرية الظروف الاستثنائية هو واجبات السلطة الادارية التي يتعيّن عليها تسيير المرافق العامة وتأمين الأمن والسلامة العامين. وبما ان موجب استشارة مجلس شورى الدولة وموجب إجراء دراسة الأثر البيئي للمشاريع قبل إقرار النصوص المتعلقة بها، كما وموجب إسناد القرارات - التي من شأن تنفيذها أن يؤثر على البيئة- الى اقتراح الوزير المختص، يُعتبر من الأصول والاجراءات الجوهرية التي يؤدي عدم احترامها الى ابطال القرارات الادارية المعنية بها وذلك في الظروف العادية، وأن ثبوت توافر ظروف استثنائية في الحالة الحاضرة من شأنه أن يخفف من حدّة المخالفة التي لا يعود لها أن تؤدي الى الابطال⁽¹⁾.

3- تجاوز القانون:

أقرّ مجلس شورى الدولة بجواز اتخاذ الإدارة جميع التدابير الكفيلة بصيانة المصلحة العامة والنظام العام⁽²⁾، حتى ولو كانت مخالفة للقوانين المرعية كالحّد من الحرية الشخصية أو الملكية الفردية، شرط أن تكون هذه التدابير محصورة بالظرف الذي أملاها وضمن إطار

(1) م.ش. قرار رقم 2019/25-2020 تاريخ 2019/10/7 الشركة العقارية للمشاريع الصناعية (سوليني) ش.م.ل./ الدولة.

(2) رانيا الجمل، الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية المنفردة الطرف، أطروحة معدة لنيل شهادة الدكتوراه اللبنانية في الحقوق 2021 ص 185.

مواجهته⁽¹⁾. ولهذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية أعمال الضابطة الإدارية المقيدة للحريات الفردية والقرارات التي تمنع أو تقيّد حرية التنقل في بعض الأماكن والقرارات الصادرة بالإبعاد أو الإخلاء⁽²⁾، وبمشروعية القيود التي فرضها محافظ مدينة طولون على حرية التجارة والحرية الشخصية⁽³⁾، وبمشروعية المرسوم الذي أصدرته السلطة الإدارية خلال الحرب العالمية الأولى وأوقفت بمقتضاه السلطة التنفيذية تطبيق نص قانوني يتعلق بضمانة جوهرية خولها المشترع للموظفين⁽⁴⁾. وهذا ما سار عليه إجتهد مجلس شورى الدولة عندما اعتبر أن الظروف الإستثنائية تعطي للسلطة الإدارية الحق بإتخاذ التدابير التي تفرضها المصلحة العامة والأمن العام من دون التقيد بالأصول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والأنظمة وحتى تتحرر من وجود إحترام الحريات العامة التي يكرّسها القانون⁽⁵⁾، وأيضاً جواز مخالفة النصوص القانونية التي تبيح القيام بكل ما هو ضروري لتأمين إستمرار المرافق العامة⁽⁶⁾.

■ ثانياً: التحقق من توافر عنصري السبب والغاية

إذا كانت الظروف الاستثنائية تبرر مخالفة الإدارة لقواعد الاختصاص والشكل والأصول وتجاوز القانون، إلا أن هذه الظروف يجب أن تكون موجودة واقعاً وتبرر التدابير المتخذة ومتناسبة معها، ولهذا فإن القاضي الإداري يراقب الوجود المادي للوقائع وتناسبها مع الظرف الاستثنائي ويتحقق مما إذا كانت الإدارة لم تتحرف عن الغاية المرتبطة بالمصلحة العامة لتحقيق غايات خاصة.

(1) م.ش. قرار رقم 158 تاريخ 1967/2/14، ليون عيد المسيح / الدولة، م.إ. 1967، ص122.

(2) C.E. 6 août 1915, Delmotte et Senmartin, S. 1916, III, p. 9, concl. Corneille.

(3) C.E., 28 février 1919, précité, p.208.

(4) C.E., 28 juin 1918, Heyriès, précité.

(5) م.ش. قرار رقم 1227 تاريخ 1963/8/1 لبيارديان/الدولة، م.إ. 1964 ص45.

(6) م.ش.د.، قرار رقم 2016/635 - 2017، تاريخ 2017/5/11، المحامي رامي سمان / بلدية بصاليم مزر والمجنوب، غير منشور.

1- التحقق من توافر العناصر الواقعية:

إن عنصر السبب في التدبير الإستثنائي المتخذ من قبل الإدارة هو الحالة الواقعية المتمثلة في قيام الطرف الإستثنائي والتي تسبق التدبير المنوي إتخاذه. فيكون هذا العنصر المبرر الذي دفع بالقاضي الإداري إلى توسيع مجال المشروعية العادية ليحل محلها مشروعية إستثنائية. وقد أعلن الإجتهد الإداري أنه لكي تتوفر الظروف الإستثنائية يجب أولاً أن تكون هذه الظروف الإستثنائية موجودة حقاً. لذا يتحقق القاضي الإداري من الوجود الفعلي والحقيقي لظروف إستثنائية بررت إتخاذ التدبير الإستثنائي⁽¹⁾، ولهذا فإن اللجوء إلى المصادرة لا يمكن الأخذ به إلا في حالة ثبوت أنه تعذر عليها بسبب تلك الظروف إيجاد بناء لدوائرها عن طريق التعاقد العادية الأمر الذي ليس في الملف ولا فيما أدلت به الدولة ما يثبتته⁽²⁾.

فالظروف الاستثنائية لا تجيز للإدارة أن تبني قرارها على وقائع غير صحيحة أو مشوبة بخطأ فادح في الوصف القانوني، لهذا لم يكن هنالك ظروف إستثنائية تبرر تدخل المديرية العامة للأمن العام وإحلال نفسه مكان مجلس الوزراء في ممارسة الصلاحيات المنصوص عليها في القانون رقم 320 تاريخ 1962/8/2 ومرسومه التطبيقي لجهة تحديد شروط دخول الرعايا السوريين إلى لبنان⁽³⁾.

بالمقابل فإن قرار وزير الداخلية بتأجيل الانتخابات البلدية كان قد استند في حيثياته إلى "الظروف التي تمرّ بها البلاد والتي تحول دون إجراء الإنتخابات البلدية والإختيارية الفرعية في 2019/10/27"، وإلى "مقتضيات المصلحة العامة وسلامة العملية الإنتخابية". وأنه اعتباراً من السابع عشر من تشرين الأول من عام 2019 سادت مختلف أنحاء البلاد تحركات شعبية شاملة من تظاهرات وقطع طرقات وإشعال إطارات، وقد امتدّت هذه التحركات فترةً من الزمن إذ اتّسمت بالإستمرارية وبكونها متواصلة، وأدّت إلى شلّ الحركة في البلاد على مختلف الأصعدة، مما استوجب إصدار القانون رقم 2020/160 المتضمن تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية اعتباراً من الثامن عشر من تشرين الأول من عام 2019 حتى الثلاثين من

(1) رانيا الجمل، الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية المنفردة الطرف، أطروحة معدة لنيل شهادة الدكتوراه اللبنانية في الحقوق 2021 ص 187.

(2) م.ش. قرار رقم 63 تاريخ 1986/3/3، جورج تامر ورفاقه/ الدولة، م.ق.إ. 1987 - 1988 ص 82.

(3) م.ش.د.، قرار رقم 2017/421-2018، تاريخ 2018/2/8، سبق ذكره.

تموز عام 2020، ومن ثمّ تمديد العمل بأحكامه بموجب القانون رقم 185/2020، حتى نهاية عام 2020. وبما أن الوقائع والأسباب التي استند إليها القرار المطعون فيه تكون تبعاً لما تقدّم صحيحة، سواءً لناحية طبيعتها أو مداها والآثار التي ترتبت عليها، إذ أنّ الأحداث التي سادت تصنّف في إطار الظروف الإستثنائية التي لا يمكن توقّعها أو تفاديها، ولا يمكن إعمال مبدأ المشروعية في ظلّها، مما ينفى عن القرار المطعون فيه عيب استتاده إلى أسباب غير صحيحة، ويستوجب بالتالي ردّ السبب المدلى به لهذه الجهة⁽¹⁾.

2- أن تكون الغاية من التصرف المصلحة العامة

إن الظروف الاستثنائية وجدت لغاية أساسية هي حماية المصلحة العامة وضمان استمرارية المؤسسات الإدارية والدستورية في تقديم خدماتها للمواطنين، ولهذا لا يحق للإدارة أن تتخذ من هذه الظروف وسيلة لتحقيق مآرب أو غايات خاصة. لهذا يقتضي دائماً أن يصار إلى التحقق من أن مخالفة قواعد الاختصاص والمشروعية إنما يهدف إلى حماية مصلحة عامة أساسية كالأمن العام واستمرارية المرفق العام، وأنها أملت إتخاذ التدابير المشكو منها، علماً أن مفهوم المصلحة العامة، في الظروف الإستثنائية، هو مفهوم ضيق، إذ أنه يتعلق فقط بحفظ النظام العام وتأمين سير المرافق العامة، أي أنه يندمج بالواجبات الأساسية التي تقع على عاتق الدولة. فإذا ما تبين للقاضي الإداري أن السلطة الإدارية تصرفت إنطلاقاً من بواعث أو أسباب ذاتية من دون مبالاة بالمصلحة العامة، فتكون قراراتها مشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة⁽²⁾.

○ المبحث الثاني: تكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا

بتاريخ 30 كانون الثاني/يناير من العام 2020، أعلنت منظمة الصحة العالمية أن فيروس كورونا التاجي أصبح يمثل "حالة طوارئ صحية عالمية تثير قلقاً دولياً"، وقد صنّفته

(1) م. ش. قرار رقم 290 / 2020-2021 تاريخ 2021/4/14 عدنان محمد أبو دلة/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.

(2) رانيا الجمل، الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية المنفردة الطرف، أطروحة معدة لنيل شهادة الدكتوراه اللبنانية في الحقوق 2021 ص 190.

اجتهادات عديدة بأنه قوة قاهرة لكونه حدثاً خارجياً فجائياً غير متوقع الحدوث وغير ممكن دفعه. وهو وباء عالمي لا يعرف الحدود ولا المسافات وأجبر العالم على الحظر المنزلي والتباعد الإجتماعي. وأنها السبب في إعفاء المتعاقدين وأصحاب الالتزامات من الإيفاء بالتزاماتهم التعاقدية.

وكذلك فإن محكمة كولمار الفرنسية اعتبر أن جائحة كورونا تشكل قوة قاهرة وأن الأوضاع التي نشهدها بسببه هي استثنائية لا يمكن مقاومتها⁽¹⁾.

وفي مصر أقرت المحكمة الإدارية العليا بصحة قرار نقابة أطباء الأسنان بتأجيل انتخابات مجلس النقابة وردّ طلب وقف تنفيذه إلى القوة القاهرة التي شكلتها جائحة كورونا وإعلان منظمة الصحة العالمية وجوب اتخاذ الدول كافة التدابير الاحترازية لمواجهة حفاظاً على صحة المواطنين. ولهذا كان مشروعاً قرار رئيس المجلس الوزاري رقم 606 تاريخ 2020/3/9 الذي يمنع جميع أنواع التجمعات والفاعليات التي تتطلب تواجد أعداد كبيرة للمواطنين إن حياة الإنسان هي أعلى ما يمكن للحكومات المحافظة عليها، ولا تقوم الدنيا بغير حياة، ولهذا فإن الحكومة وفي إطار مسؤولياتها في حفظ صحة المواطن وحياته فقد قامت بكافة الإجراءات التي تسير توجيهات منظمة الصحة العالمية والمؤسسات الصحية الوطنية، بما يفيد حظر التجمعات بكافة أشكالها⁽²⁾.

وفي فرنسا أقرّ البرلمان الفرنسي قانون الطوارئ لمجابهة وباء الكوفيد 19 (loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19) وصدر بذات اليوم المرسوم التطبيقي لهذا القانون (décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire) وبموجبهما تمّ منح صلاحيات استثنائية للسلطات الإدارية، خاصة الشرطة، التي تخولها حالة الطوارئ المسّ ببعض الحريات والحقوق الأساسية والفردية والجماعية، كالحقّ في التنقّل وحرية الصحافة وحرية التظاهر والتجمّع.

وبعد أقل من شهرين صدر قانون الطوارئ الصحية (LOI n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses

⁽¹⁾ Cour d'appel, Colmar, 6e chambre, 12 Mars 2020 – n° 20/01098.

⁽²⁾ محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم 37214 لسنة 74 تاريخ 2020/6/28.

Décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 (dispositions) وفي اليوم التالي صدر المرسوم 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions الذي أقر المجلس الدستوري بدستوريته⁽¹⁾.

ثم صدر LOI n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire وبمعرضه تسنى للمجلس الدستوري أن يبيّن حدود صلاحية السلطات بمجابهة وباء كورونا، حيث قضى بأنه وفق أحكام الفقرة الحادية عشرة من ديباجة دستور عام 1946، فإن الأمة "تضمن للجميع... حماية الصحة، أي كانت هذه الحماية هدفاً ذي قيمة دستورية، بحيث لا يستبعد الدستور إمكانية أن ينص المشرع على حالة الطوارئ الصحية. فالأمر متروك له، في هذا الإطار ولضمان التوفيق بين هذا الهدف ذي القيمة الدستورية واحترام الحقوق والحريات المعترف بها لجميع المقيمين على أراضي الجمهورية. وبين أن الغاية من إعلان حالة الطوارئ الصحية هي السماح للسلطات العامة باتخاذ تدابير للتعامل مع أزمة صحية خطيرة حيث قدر المشرع أنه في ضوء البيانات العلمية المتاحة عن الحالة الصحية أن وباء كوفيد-19 أخذ في التقدم وأنها تصل إلى حد التهديد بحصول كارثة صحية بطبيعتها وشدتها، وأنه بالنظر إلى ديناميكيات الوباء، أن هذه الحالة يجب أن تستمر على الأقل لمدة الشهرين المقبلين. تم تأكيد هذا التقييم من خلال الرأي الصادر في 16 يوليو 2021 للجنة العلماء المنصوص عليه في المادة L 3131-19 من قانون الصحة العامة. ليس من اختصاص المجلس الدستوري، الذي لا يتمتع بسلطة عامة للتقييم.

وأن اتخاذ التدابير المنصوص عليها في سياق حالة الطوارئ الصحية إنما يكون لغرض وحيد هو حماية الصحة العامة، ويجب أن تكون متناسبة تماماً مع المخاطر الصحية المتكبدة ومناسبة لظروف الزمان والمكان ويتم إنهاؤها دون تأخير عندما لم تعد ضرورية. وأن القاضي مسؤول عن التأكد من أن هذه التدابير مناسبة وضرورية ومتناسبة مع الغرض الذي ترمي إلى تحقيقه⁽²⁾.

⁽¹⁾ C.C.11 mai 2020, n° 2020-800 DC, Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

⁽²⁾ Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, loi relative à la gestion de la crise sanitaire.

• الفقرة الأولى: إعلان التعبئة العامة

بعد تفشي الجائحة، شكّل رئيس الحكومة بموجب قراره رقم 2020/9 تاريخ 2020/1/31 لدى رئاسة مجلس الوزراء لجنة لمتابعة التدابير والاجراءات الوقائية لفيروس كورونا تضم ممثلين عن وزارات الصحة العامة التربية والتعليم العالي ووزارة الزراعة ووزارة الاشغال العامة والنقل ووزارة الشؤون الاجتماعية والخارجية و ممثل عن كل من قوى الامن الداخلي والصليب الاحمر اللبناني ومدير وحدة ادارة مخاطر الكوارث مقررًا وبتأسيها أمين عام المجلس الأعلى للدفاع.

وتم اجتمع مجلس الدفاع الأعلى الذي أجرى نقاشاً حول اعلان حالة الطوارئ أو التعبئة العامة لمواجهة هذا الوباء، ولقد أوصى المجلس الاعلى للدفاع بالتعبئة العامة في البلاد، كان قرار السلطات بداية اعلان حالة الطوارئ شجع عليه رئيس الجمهورية ميشال عون ورئيس الحكومة حسان دياب، في ضوء الاخطار المتصاعدة على السلامة العامة التي راح يتسبب فيها ويفاقمها وباء كورونا. الا ان مداوات المجلس الاعلى للدفاع ومجلس الوزراء، بعد مناقشات مستفيضة دُعي اليها القادة العسكريون والامنيون المعنيون باعلان حالة الطوارئ، أفضت الى تغليب خيار التعبئة العامة، المعلنة بدورها في معظم دول العالم التي تشكو من وباء كورونا.

■ أولاً: مبررات اعتماد آلية التعبئة العامة

حسنت الحكومة خيارها بإعلان التعبئة العامة في ضوء عدة معطيات من بينها:
1- لا تتوافر في انتشار وباء كورونا الشروط الموجبة لاعلان حالة الطوارئ المنصوص عليها في المرسوم الاشتراعي الرقم 52 الصادر في 5 آب 1967. في مادته الاولى ينادي المرسوم الاشتراعي بهذا الاجراء: "عند تعرّض البلاد الى خطر داهم ناتج عن حرب خارجية، أو ثورة مسلحة، أو اعمال أو اضطرابات تهدد النظام العام والامن، أو عند وقوع احداث تأخذ طابع الكارثة". اما المادة الثالثة منه فتُخصّص البلاد وسلطاتها المدنية كلها الى "السلطة العسكرية العليا التي تتولى المحافظة على الامن"، فتصبح عندئذ «خاضعة للقوانين المعمول بها في الجيش في ما يتعلق بأنظمة الانضباط".

2- لم تكن قيادة الجيش موافقة على اعلان حالة الطوارئ لانتفاء الاسباب القانونية والموضوعية الموجبة لاتخاذ القرار. اذ ان التهديد الذي تتعرض له البلاد لا يعالج بقدرات الجيش، ولا بالصلاحيات الاستثنائية المنوطة به في حالة الطوارئ التي تقتضى التي لا تتدخل إلا لمجابهة حصول اعتداء خارجي او مواجهة عدو داخلي، ما يضع الإمرة العامة والمطلقة بين يديه. أما مجابهة وباء كورونا فيستلزم تدخل السلطات الصحية بالدرجة الأولى ولا سيما وزارة الصحة العامة وأجهزتها المتخصصة والجهات الصحية أو التي تملك كفاءات وقدرات في علوم الأوبئة وطرق مكافحتها.

كان إعلان التعبئة العامة محل تأييد ورفض الفقه، فمنهم من رأى أنّ المشترع نص على "حالة التأهب الكلي والجزئي" و"التعبئة العامة أو الجزئية" التي تعلن في حال "تعرض الوطن او مجموعة من السكان للخطر دون أيّ يحدّد المشترع طبيعة ومصدر الخطر وإذا أعلنت، فإنها تتيح للدولة فرض الرقابة على مصادر الطاقة والمواد الأولية للإنتاج ومراقبة النقل والانتقال والاتصالات ومصادرة الأشخاص والأموال خدمة للمصلحة العامة المتمثلة في مواجهة الخطر الذي من أجله أعلنت". وهذا ما ينطبق بالضبط على الحالة التي يمرّ بها لبنان في مواجهة فيروس كورونا الذي يتهدّد السكان في لبنان حالة تستوجب ما ذكر، وبالتالي يكون اختيار الحكومة لإعلان حالة التعبئة العامة في موقعه القانوني والعملية الملائم⁽¹⁾.

ومعارض الذي وجد أنه بالعودة إلى المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي 1967/52 الأنف الذكر بخصوص تحديد أنواع الأخطار التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ. فوباء الكورونا يعتبر أحد الأخطار المحددة في هذه المادة، فهذا الوباء يشكل خطراً مدهماً ناتج عن اضطرابات تهدد النظام العام وتحديداً مرفق الصحة والنظافة، وهو من الأحداث التي تأخذ طابع الكارثة، حيث أنّ مفهوم الكوارث ليس محصوراً بالكوارث الطبيعية بل يتعداها لتشمل الكوارث الاصطناعية والكوارث الصحية والوبائية⁽²⁾.

(1) د. أمين محمد حطيط، بين الطوارئ والتعبئة العامة فرق شاسع... جريدة البناء تاريخ 17 آذار 2020

(2) انطونيوس بو كسم، حكومة تفقد للخبرة ودور معلق للمجلس النيابي: ضرورات وآليات إقرار قانون طوارئ صحية الحوار نيوز تاريخ 2020/3/29.

■ ثانياً: السند القانوني

استندت الحكومة في إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا على القانون الصادر بتاريخ 1957/12/31 (قانون الأمراض المعدية في لبنان) الذي نصّ في المادة 9 على أنه إذا هدد وباء بلاد الجمهورية كلها أو بعضها أو أخذ ينتشر فيها وكانت وسائل الوقاية المحلية غير كافية فعلى وزارة الصحة أن تستصدر مرسوماً تعين فيه التدابير التي من شأنها أن تحول دون انتشار هذا الوباء. ويحدد هذا المرسوم صلاحية كل سلطة أو إدارة من السلطات والادارات التي يعهد إليها تنفيذ تلك التدابير كما يبين كيفية تأليفها واختصاصها ويمنحها إلى أجل معين السلطة اللازمة للتنفيذ، أما نفقات التنفيذ فتدفعها الحكومة سواء كانت للأشخاص أو للمعدات واللوازم وتحمل البلديات الكبرى ربع هذه النفقات". وكذلك المادة 10 التي نصّت على أنه: "عندما يتخذ المرض الانتقالي شكلاً وبائياً في قرية أو مدينة أو منطقة فلوزارة الصحة الحق بأن تقيم نطاقاً صحياً على المكان الموبوء وتمنع الدخول إليه أو الخروج منه والتجمعات فيه".

■ ثالثاً: مراسيم إعلان التعبئة العامة

أنط الدستور اللبناني بموجب المادة 65 منه أن تعلن التعبئة العامة بموجب مرسوم يتخذ بعد موافقة مجلس الوزراء، وحيث أن التدابير يجب أن تكون كافية وملائمة للحالة المطروحة، فإننا نجد أن مرسوم التعبئة العامة كان محدداً بفترة وجيزة ومحدداً نوع التدابير الواجب اتخاذها، كما لا حظنا أنه في أحيانٍ معينة لم يكن فيها مجلس الوزراء منعقداً قد تصدى جهات أخرى لاتخاذ القرارات لمجابهة هذا الوباء.

1- المرسوم رقم 6198 تاريخ 2020/3/15 إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا، وبمقتضاه: تُعلن التعبئة العامة اعتباراً من تاريخ 15 آذار 2020 ولغاية منتصف ليل 29 آذار 2020 وذلك لتنفيذ الخطط التالية: التأكيد على وجوب التزام المواطنين البقاء في منازلهم وعدم الخروج منها إلا للضرورة القصوى لما في ذلك من تأثير سلبي يُفضي إلى انتشار الوباء، منع التجمعات في الأماكن العامة والخاصة على اختلافها، إقفال مطار الرئيس رفيق الحريري الدولي وجميع المرافئ الجوية والبحرية والبرية (فقط أمام الوافدين بالنسبة للمرافئ البرية

والبحرية)، إقفال الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات واتحاداتها والمصالح المستقلة والجامعات والمدارس الرسمية والخاصة والحضانات، وذلك على اختلافها، ويُعلق العمل في الشركات والمؤسسات الخاصة والمحلات التجارية على اختلافها، ومكاتب أصحاب المهن الحرة. وتكف السلطات والإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحاداتها والأجهزة العسكرية والأمنية كافة، كل بحسب اختصاصه، القيام بالمقتضى القانوني لتنفيذ ما تقدم بصورة فورية.

2- المرسوم رقم 6209 تاريخ 2020/3/26 تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا: مع تشدد ردعي من الأجهزة العسكرية والأمنية كافة في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الوباء وانتشاره.

3- المرسوم رقم 6251 تاريخ 2020/4/9 تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا: تضمن هذا المرسوم منح الأجهزة العسكرية والأمنية صلاحية التشدد الردعي في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الوباء وانتشاره.

4- المرسوم رقم 6296 تاريخ 2020/4/24 تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا: كرر هذا المرسوم منح الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد الردعي في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الوباء وانتشاره وفقاً لخطة إعادة فتح القطاعات تدريجياً استناداً إلى معايير تأخذ بعين الاعتبار كثافة الاتصال وعدد المتصلين وإمكانية التعديل ومستوى الأولوية والمخاطر المحتملة.

5- المرسوم رقم 6329 تاريخ 2020/5/5 إعادة تمديد حالة التعبئة العامة مع الإبقاء على الأنشطة الاقتصادية التي سمح لها بإعادة العمل تدريجياً والطلب إلى الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد ردعياً، في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الفيروس وانتشاره.

6- قرار مجلس الوزراء رقم 2 تاريخ 2020/5/12 إعلان الإقفال العام ضمن إجراءات التعبئة العامة.

7- المرسوم رقم 6403 تاريخ 2020/5/28 تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا وفيه تم التأكيد على تفعيل وتنفيذ التدابير والإجراءات التي فرضتها مراسيم إعلان التعبئة.

- 8- المرسوم رقم 6443 تاريخ 2020/6/4 تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا والتأكيد على تفعيل وتنفيذ التدابير والإجراءات والإبقاء على الأنشطة الاقتصادية التي سمح لها بإعادة العمل تدريجياً ضمن نطاقها والطلب إلى الأجهزة العسكرية والأمنية كافة للتشدد ردعياً، في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الفيروس وانتشاره. والطلب من وسائل الإعلام، والمشكورة على تعاونها مع الأجهزة العسكرية والأمنية والصحية والسلطات المحلية الاستمرار بالحملات الإيجابية التوعوية والوقائية.
- 9- المرسوم رقم 6665 تاريخ 2020/7/17 مديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا
- 10- المرسوم رقم 6929 تاريخ 2020/9/3 تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا الطلب من اللجنة التقنية المكلفة متابعة الرقابة على فيروس الكورونا استكمال التواصل مع الجهات المعنية ونقابات وجمعيات سياحية وتجارية لجهة وضعها موضع التنفيذ والالتزام بالإجراءات والتدابير التي تساهم في التخفيف من انتشار الوباء، على أن يصدر عن وزير الداخلية والبلديات القرار اللازم استناداً إلى كثافة الاختلاط وعدد المختلطين وإمكانية التعديل ومستوى الأولوية والمخاطر المحتملة.
- 11- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم 1955 تاريخ 2020/9/14 تكليف الجيش بعض المهمات.
- 12- كتاب الأمانة لمجلس الوزراء رقم 2191 تاريخ 2020/11/10 إعلان الإغلاق الكامل بناء على الموافقة الاستثنائية لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.
- 13- المرسوم رقم 7315 تاريخ 2020/12/31 تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا: فرض على المواطنين وضع الكمامات والطلب إلى الأجهزة المعنية اتخاذ التدابير اللازمة بحق المخالفين وتكليف وزير الصحة العامة التواصل مع المستشفيات الخاصة لجهة وجوب التعاون والتجاوب لفتح أجنحة خاصة لمعالجة المصابين من فيروس الكورونا.
- 14- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم 3 تاريخ 2021/1/5 الإغلاق الكامل وإقفال الإدارات والمؤسسات ومنع التجول في أوقات محددة بموجب موافقة استثنائية.
- 15- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم 26 تاريخ 2021/1/11 الإغلاق الكامل وإقفال الإدارات والمؤسسات ومنع التجول في أوقات محددة بموجب موافقة استثنائية.

16- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم 46 تاريخ 2021/1/21 الإغلاق الكامل وإقفال الإدارات والمؤسسات ومنع التجول في أوقات محددة بموجب موافقة استثنائية.

17- المرسوم رقم 7615 تاريخ 2021/4/9 تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا وتكليف وزير الصحة العامة استكمال التواصل مع الشركات المصنعة للقاحات لتأمين اللقاحات للمواطنين مع السماح للقطاع الخاص لتأمين اللقاحات عبر مبادرات جماعية و/أو قطاعية تحت إشراف وضوابط وزارة الصحة العامة، وتكليفه استكمال الاتصالات والإجراءات اللازمة لتفادي انقطاع مادة الأوكسجين وفقاً للحاجات المطلوبة والملحة. الطلب إلى الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد ردعياً، في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الفيروس وانتشاره كما والتنسيق والتعاون مع المجتمع الأهلي والسلطات المحلية لتحقيق ذلك. الطلب من وسائل الإعلام التعاون مع الأجهزة العسكرية والأمنية والصحية، والسلطات المحلية الاستمرار بالحملات الإيجابية التوعوية والوقائية حول مسؤولية المواطن في الالتزام بإجراءات الوقاية.

18- المرسوم رقم 8406 تاريخ 2021/10/19 تمديد اعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا الذي فرض على المواطنين وضع الكمامات ويطلب الى الأجهزة المعنية اتخاذ التدابير اللازمة بحق المخالفين. تفعل وتنفذ التدابير والاجراءات التي فرضتها المراسيم ذات الصلة، فترة التعبئة العامة المذكورة اعلاه. مع الطلب الى الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد ردعياً، في قمع المخالفات بما يؤدي الى عدم تفشي الفيروس وانتشاره كما والتنسيق والتعاون مع المجتمع الأهلي والسلطات المحلية لتحقيق ذلك. وتحدد الوزارات والإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات نسبة حضور الموظفين بنسبة لا تقل عن 66% من العدد الاجمالي للموظفين مع الأخذ بعين الاعتبار التدابير والاجراءات اللازمة للوقاية من تفشي الوباء.

19- قرار مجلس الدفاع الأعلى تاريخ 2021/12/21 بالإنتهاء بتمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا حتى تاريخ 2022/3/31 ولأن مجلس الوزراء لم يكن ينعقد بهذه الفترة، تمّ لاحقاً موافقة مجلس الوزراء على سبيل التسوية بموجب قراره رقم 20 تاريخ 2022/2/8.

• الفقرة الثانية: تعاون المؤسسات والبلديات وهيئات المجتمع المدني

أدت الأزمة المالية وقلة الكادر البشري في ظل عدم القدرة على توظيف كادر جديد إلى شعور الدولة بحاجتها إلى مساندة القطاع الخاص في مجابهة وباء كورونا ولهذا أعلنت الحكومة في مندرجات المرسوم رقم 7615 تاريخ 2021/4/9 عن السماح للقطاع الخاص لتأمين اللقاحات عبر مبادرات جماعية و/أو قطاعية. الطلب إلى الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد ردعياً، في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم نقشي الفيروس وانتشاره كما والتنسيق والتعاون مع المجتمع الأهلي والسلطات المحلية لتحقيق ذلك.

■ أولاً: تدخل البلديات

بمعزلٍ عن هذا المرسوم فإنه ومنذ أول إعلان للتعبئة العامة تاريخ 2020/12/31 شرعت الوزارات ومختلف الإدارات التابعة لها بإتخاذ العديد من القرارات لمواجهة هذا الوباء؛ وسرعان ما ظهرت بوادر من تنازع الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من خلال التنافس بين إجراءات الضبط العام المتخذة على الصعيد الوطني، وإجراءات الضبط العام المتخذة من قبل رؤساء البلديات التي شملت تدابير قسرية كالحد من حرية تنقل المواطنين ومنع المواطنين من مزاوله أعمالهم واقفال محلات ومراقبة الأسعار وهي قرارات غير مشروعة لم لم يكن هناك ظروف استثنائية.

إن تدخل البلديات محجوز لها بموجب نص خاص هو قانون البلديات الذي جعل كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي هو من إختصاص المجلس البلدي (المادة 47)، ثم خصّ برئيس البلدية بسلطة التنفيذية اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الصحة العامة. لذا وكانت مسألة الصحة العامة تدخل عادةً ضمن إختصاص السلطة المركزية، إلا أن البلديات وجدت نفسها خلال الأزمة الصحية التي شهدها لبنان، في الصف الأول لمواجهة جائحة عالمية ضربت محلياً بالبلديات، حيث لا فرق بين بلدية حديثة أو قديمة، غنية أو فقيرة؛ فالجميع كان معنياً بإدارة الأزمة على الصعيد المحلي، والإنخراط في الجهود الوطنية لمواجهة الوباء. إلا أنه كان على البلديات العمل على تأمين صحة وسلامة المواطنين من جهة، والإلتزام بمقتضيات التنسيق بينها وبين السلطة المركزية في إدارة الأزمة من جهة ثانية؛ حيث شكّل إمتحان وباء كوفيد 19 ذاته فرصةً لإثبات أهمية دور السلطات المحلية في الحفاظ على

الصحة العامة، وهو ما تكرسه المادة 74 من قانون البلديات التي تُسند لرئيس البلدية سلطة إتخاذ التدابير الخاصة بحماية صحة الأفراد والصحة العامة، وإتخاذ الإجراءات اللازمة في مكافحة الأمراض الوبائية ومنع كل ما من شأنه أن يمس بالصحة العامة والقيام ببعض الأعمال المستعجلة المتعلقة بالصحة العامة وإتخاذ التدابير الإدارية والتنظيمية والتقنية اللازمة⁽¹⁾.

من المؤكد أن الضرورات يبرر تعزيز سلطات الضابطة الإدارية خلال هذه الفترة الاستثنائية، وفيما يتعلق بحالات الطوارئ الصحية حصرية ولا ينبغي بالضرورة أن تعرقل ممارسة الضابطة الإدارية من قبل رؤساء البلديات. في حين أن الأخير عادة ما يُنحى جانباً بشكل منهجي في مسائل الصحة البيئية، بدا القاضي الإداري هنا حريصاً على الحفاظ على أي إمكانية للتدخل الفعال عند ظهور حالات خاصة، معتبراً أن "ممثل الدولة ورئيس البلدية لديهما [...] سلطة اتخاذ تدابير أكثر تقييداً، ضمن اختصاص الدائرة أو البلدية، لضمان السلامة العامة والأمن والصحة"⁽²⁾.

■ ثانياً: تدخل الجامعة اللبنانية

إن الجامعة اللبنانية وفقت بالصف الأمامي لمجابهة وباء كورونا وذلك مؤازرةً منها لوزارة الصحة في تنفيذ هذه المهمة الوطنية، حيث استجابت لطلب وزارة الصحة ووضعت مختبراتها وكادرها التعليمي وطلاب الاختصاص فيها وجهازها الإداري والتنفيذي في معاونة الوزارة على التصدي للوباء والحد من انتشاره وإجراء الفحوصات للوافدين وتشكيل فرق للتدخل السريع لمجابهة المخاطر، وقد أدت الجامعة واجباً وطنياً في ظرفٍ استثنائي حساس.

(1) ديما الحاوي، تعاضم دور السلطات المحلية في ظل الأزمات، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد 36 ص 52.

(2) CE, ord., 22 mars 2020, n° 439674, Syndicat Jeunes Médecins, Lebon T. ; AJDA 2020. 851, note C. Vallar ; D. 2020. 687, note P. Parinet-Hodimont ; AJCT 2020. 175, obs. S. Renard; 250, Pratique G. Le Chatelier ; et 291, Pratique A. Lami et F. Lombard. Bertrand Faure, Théorie et pratique des compétences des collectivités territoriales face à la crise sanitaire, AJDA 2020 p.1727.

ولضرورات متصلة بطبيعة التعامل الرسمي تم على عجل إبرام اتفاقية بين وزارة الصحة العامة والجامعة اللبنانية بسبب الظروف الاستثنائية الرامية إلى مجابهة وباء كورونا بكل ما تملك الجامعة اللبنانية من إمكانيات.

ولقد نالت هاتين الاتفاقيتين قبول وزير التربية والتعليم العالي الذي استحصل على الموافقة الاستثنائية لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء عليهما (كتاب أمين عام مجلس الوزراء رقم 2276 تاريخ 2020/12/22) الذي جاء فيه: "نفيدكم أنه أعطيت الموافقة الاستثنائية من قبل السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس الوزراء على طلب وزارة التربية والتعليم المتعلق بالسماح للجامعة اللبنانية تأمين مستلزمات المختبرات والتجهيزات المتصلة بفحوصات الكورونا بموجب اتفاقات بالتراضي استناداً إلى مذكرتي التفاهم الموقعتين الأولى مع وزارة الصحة العامة بتاريخ 2020/8/11 والثانية مع وزارة الصحة العامة والمديرية العامة للطيران المدني بتاريخ 2020/10/20..".

وبسبب هذه الظروف الاستثنائية فإن الهيئة العامة لديوان المحاسبة بموجب الرأي رقم 2021/18 تاريخ 2021/4/22 قد رأت: "أنه بالنظر للظروف الراهنة الضاغطة نتيجة انتشار جائحة كورونا وتداعياتها على مختلف القطاعات الاقتصادية والتربوية والتعليمية وعدم توفر امكانيات تصويب المسار السابق لعدم وجود موازنة مصدق عليها وضيق الوقت الذي لا يتلاءم مع إمكانية اتخاذ الإجراءات المزمع أن تحققها الجامعة اللبنانية لتنظيم هذا النوع من المشاريع. وحيث أنه وللأسباب المبينة أعلاه فإن استمرار العمل بالمشروع لهذا العام فرضته الظروف المشار إليها أعلاه على أن يعالج الموضوع في موازنة العام القادم.

كما أن النيابة العامة لديوان المحاسبة، إذ وفي ذروة أزمة الكورونا أدعى وزير المالية على مؤسسة عامة أمام النيابة العامة لديوان المحاسبة، بحجة أنها لم تعد موازنة بواردات ونفقات مشروع تنفيذ فحوصات الكورونا وفق قانون المحاسبة العمومية، إلا أن النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة قد حفظت الملف بموجب قرارها رقم 72 تاريخ 2021/12/21 معللة بسبب الحفظ بأن المباشرة بالتنفيذ على وجه السرعة كان لمواجهة تداعيات تفشي وباء كورونا والحد من انتشاره، وأن الضرورات تبيح المحظورات خصوصاً عندما تكون الغاية المتوخاة من التدابير المتخذة مواجهة الأوضاع الخطيرة.

• الفقرة الثالثة: التدخل التشريعي

واكب المشتري حالة الجائحة من خلال عدم ترك الأمور بيد القضاء ليقرر ما إذا كانت هذه الجائحة تشكل قوة قاهرة وأثرها على حقوق المتقاضين والمتعاقدين وأصحاب المعاملات والحقوق، فصدرت العديد من القوانين التي جاءت أسبابها الموجبة لتؤكد أنها صدرت لمواكبة الأحداث الناجمة عن جائحة كورونا:

1- القانون رقم 160 تاريخ 2020/5/8 تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية: "علق حكماً بين تاريخ 18 تشرين الأول 2019 و 30 تموز 2020 ضمناً سريان جميع المهل القانونية والقضائية والعقدية الممنوحة لأشخاص الحقين العام والخاص بهدف ممارسة الحقوق على أنواعها، سواء أكانت هذه المهل شكلية أو إجرائية أو امتد أثرها إلى أساس الحق. وتستمر النقابات والتعاونيات وهيئاتها العامة والتنفيذية في أعمالها لغاية انقضاء مهلة التعليق وتبقى قائمة برئيسها وأعضائها ومجالسها وهيئاتها، وتعتبر قانونية الأعمال التي تقوم بها وفقاً للأحكام المحددة في قوانينها وأنظمتها.

وجاء في أسبابه الموجبة: بما أنه في 20 شباط 2020، سجل لبنان أول حالة إصابة بفيروس كورونا، ومن ثم نقشى الفيروس مما أدى إلى تعطيل الحياة العامة في البلاد. وبما أن صون حقوق المواطنين وحمايتهم، في رأس أولويات الحكومة، مما أوجب تقديم مشروع القانون الرامي إلى تعليق هذه المهل، أسوة بما حصل في مراحل سابقة من تاريخ البلاد تبعاً للظروف المبررة في حينه.

2- قانون رقم 185 تاريخ 2020/8/19 تمديد المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم: علق لمدة ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون مفاعيل البنود التعاقدية المتعلقة بالتخلف عن تسديد القروض بكافة أنواعها، وعلق جميع الإجراءات القانونية والقضائية والعقدية التي بوشرت أو اتخذت اعتباراً من تاريخ 2020/7/1 خلافاً لأحكام هذا البند، وتتوقف مهلة مرور الزمن المُسقط للحق خلال مدة نفاذه. وأدخل مادة ليست من موضوع القانون: يُعفى ورثة اللبنانيين الذين قضوا في انفجار مرفأ بيروت بتاريخ 2020/8/4 من رسوم الانتقال على جميع الحقوق والأموال المنقولة وغير المنقولة المتعلقة بتركات مورثيهم، وأعفى من ضريبة

الأماك المبنية، الأبنية السكنية وغير السكنية التي تضررت بنتيجة انفجار مرفأ بيروت بتاريخ 2020/8/4 وذلك عن العام 2020.

وقد جاء في أسبابه الموجبة: لما كان قد أعلن الإغلاق العام في البلاد بسبب جائحة كورونا والتي ما زالت مفاعيلها مستمرة لغاية اليوم، الأمر الذي منع الكثير من المواطنين والمؤسسات من الاستفادة من مفاعيل قانون موازنة العام 2020 المذكورة في اقتراح القانون، ومع تفاقم الأوضاع المالية والاقتصادية في لبنان بعد انفجار المرفأ في 2020/8/4 والأضرار البشرية والمادية الهائلة التي نجمت عنه، كان لا بد من إقرار هذا القانون لإعطاء المواطنين والمؤسسات في لبنان فترة لالتقاط الأنفاس.

3- القانون رقم 199 تاريخ 2020/12/29 الرامي إلى تمديد بعض المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم: علق لمدة ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون مفاعيل البنود التعاقدية المتعلقة بالتخلف عن تسديد القروض بكافة أنواعها، سواء المدعومة منها وغير المدعومة، من تجارية وسكنية وصناعية وزراعية وسياحية وبيئية وتكنولوجيا معلومات، بحيث لا تسري على المقترض أي جزاءات قانونية أو تعاقدية، بما في ذلك أي زيادة على معدل الفائدة بسبب التعليق اعتباراً من تاريخ 2021/1/1. ومدد لمدة ستة أشهر من تاريخ انتهاء مهلة التمديد المنصوص عليها في القانون رقم 2020/185. وألغى التعليق الذي استقادت منه الهيئات وال نقابات والجمعيات والنوادي والتعاونيات التي عليها إجراء انتخاباتها ضمن المهل ووفقاً للأصول وفي المواعيد المنصوص عليها في قوانين إنشائها. وأيضاً استند في أسبابه الموجبة إلى جائحة الكورونا والأوضاع الاقتصادية والقيود المصرفية أدت إلى مزيد من التدهور مما يثقل كاهل المواطنين على كافة الصعد وتحذ من قدرتهم على تسديد موجباتهم المالية.

4- قانون رقم 212 تاريخ 2021/1/16 الرامي إلى تمديد بعض المهل الذي مدد مهلة تقديم التصاريح المنصوص عنها في القانون رقم 189 تاريخ 2020/10/16 (قانون التصريح عن الزمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع) لغاية 2021/3/31. وعلق حكماً جميع المهل القانونية والقضائية والعقدية الممنوحة لأشخاص الحقيين العام والخاص بهدف ممارسة الحقوق على أنواعها، طول فترة الإغلاق الكامل المحددة أو التي تحدد استناداً إلى

قرار إعلان حالة التعبئة العامة والمتخذ بموجب المرسوم رقم 7315 تاريخ 2020/12/31. وقد استند في أسبابه الموجلة إلى قرار الإغلاق الكامل الذي صدر بتاريخ 2021/1/11 لمواجهة انتشار فيروس كورونا والذي أوجب في مادته الرابعة منع الخروج والولوج إلى الشوارع والطرق اعتباراً من الساعة الخامسة من صباح يوم الخميس الموافق فيه 2021/1/14 ولغاية الساعة الخامسة من صباح يوم الاثنين الموافق فيه 2021/1/25.

5- القانون رقم 211 تاريخ 2021/1/16 تنظيم الاستخدام المستجد للمنتجات الطبية لمكافحة جائحة كورونا COVID - 19 وقد صدر هذا القانون استجابة لطلب الشركة المصنعة للقاح بإعفائها من المسؤولية. فأقرّ بأنه لا يمكن ملاحقة الأشخاص أو الكيانات التالية العاملة في قطاع الصحة قضائياً جراء المسؤولية الناتجة عن تطوير أو إدارة أو استعمال أي منتج للعلاج الطبي، ومقدمي الرعاية الصحية من أطباء وصيادلة وممرضين والمؤسسات الاستشفائية والعاملين في القطاع الصحي، والمصنّع، لا يطبّق عدم الملاحقة المنصوص عنه أعلاه، في حال حدوث وفاة أو إصابة بالغة إذا كانت الوفاة أو الإصابة البالغة سببها المباشر سوء سلوك قصدي من قبل هذا الشخص أو الكيان. وجاء في أسبابه الموجلة أن ظهور جائحة كورونا COVID - 19 وانتشارها شكل ويشكل تحدياً كبيراً للبشرية جمعاء مع تداعيات اجتماعية واقتصادية وصحية كارثية، بحيث سعت مختلف دول العالم إلى تصنيع لقاح قادر على القضاء على هذه الجائحة أو على الأقل الحد من انتشارها والتخفيف من آثارها الصحية، لذلك سارعت العديد من الشركات المصنعة للأدوية واللقاحات إلى إنتاج لقاح خاص بالجائحة. وأنه، وبفعل تداعيات الجائحة، لم يتوافر للمصنعين الوقت الكافي لإتمام التجارب السريرية بالطريقة التقليدية باعتبار أن الشركات المصنعة للقاحات والأدوية أجرت دراسات وتجاربها السريرية وفق برنامج عمل طارئ ومختصر. وبما أن هذه اللقاحات باتت والحال هذه، بحاجة إلى تشريع ينظم استخدامها ويحدد المسؤوليات الناجمة عن هذا الاستخدام، لا سيما وأن اللقاح الخاص بكورونا بوشر بتوزيعه عالمياً.

6- القانون رقم 237 تاريخ 2021/7/16: تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية وتعليق أقساط: مدد العمل بأحكام القانون رقم 199 تاريخ 2020/12/29 (تمديد بعض المهل

ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم)، اعتباراً من 2021/7/1 ولغاية 2021/12/31 وعلق حكماً جميع المهل القانونية والقضائية والعقدية استناداً إلى قرار إعلان حالة التعبئة العامة والمتخذ بموجب المرسوم رقم 7315 تاريخ 2020/12/31، وذلك لغاية 2021/3/22 ضمناً، لكن هذا القانون تضمن نصاً لا صلة له بموضوعه ويتصل بحفظ حق الناجحين في المباراة التي أجريت استناداً إلى قرار صادر عن مجلس الوزراء لاختيار قضاة شرعيين في المحاكم الشرعية الجعفرية، وجاء في أسبابه الموجبة أنه في ظل انتشار جائحة فيروس كورونا (COVID 19) وازدياد عدد الإصابات في لبنان بشكل مطرد وخطير، لجأت الحكومة إلى اتخاذ إجراءات صارمة تراوحت بين الإغلاق التام والإغلاق الجزئي وذلك بالاستناد إلى إعلان التعبئة العامة. وبغية التخفيف من حدة هذه الإجراءات وحماية لأصحاب الحقوق.

7- القانون رقم 257 تاريخ 2022/1/5 تمديد العمل بأحكام المادة الأولى من القانون رقم 237 تاريخ 2021/7/16 (تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية وتعليق اقساط الديون): في ظل استمرار انتشار جائحة فيروس كورونا (COVID 19)، وبعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ 2021/9/29 على توصية المجلس الأعلى للدفاع بتمديد إعلان التعبئة العامة من الاول من تشرين الأول الحالي لغاية 31 كانون الأول 2021، والإبقاء على الإجراءات والتدابير المقررة سابقاً. وحيث أنه يقتضي أيضاً تمديد العمل بأحكام المادة الأولى من القانون رقم 237 تاريخ 2021/7/16 (الذي مدد العمل بالقانون رقم 199 تاريخ 2020/12/29 اعتباراً من 2021/7/1 ولغاية 2021/12/31) وبالتالي تمديده مجدداً لغاية 2021/3/31.

8- القانون رقم 265 تاريخ 2022/1/5 اعتماد التدريس من بُعد في التعليم العالي في حالات الضرورة للسنوات الأكاديمية: 2019-2022، إن إقفال مؤسسات التعليم العالي كإجراء احترازي نتيجة انتشار جائحة كورونا جعل من العاميين الجامعيين 2019-2020 و2020-2021 مهتدين لو لم تعمد أغلب تلك المؤسسات إلى الاعتماد على وسيلة التدريس الرقمي من بعد، وإجراء الامتحانات على أساسها. وجاء في أسبابه الموجبة أنه غدا من الضروري الإجازة لمؤسسات التعليم العالي التدريس الرقمي عن بُعد في حالة الظروف الإستثنائية والقاهرة حصراً والاعتراف بنتائج الامتحانات التي اجرتها، في مرحلة أولى تمهيداً لولوج مرحلة وضع

تشريع يُجيز توفير الدراسة الرقمية عن بُعد في بعض البرامج الجامعية كخيار دائم وفق أعلى المعايير الأكاديمية المعتمدة عالمياً في هذا المضمار. كذلك، وفي حال استمرار حالة الطوارئ، لحظ الاقتراح اعتماد التدريس المُدمج للعام الدراسي 2021-2022 مع التشديد على إجراء الامتحانات حضورياً.

• الفقرة الرابعة: موقف الاجتهاد الإداري

إن تصنيف جائحة كورونا كظروف استثنائية أو ظروف تستدعي تدابير مستعجلة وغير مألوفة لمجابهتها بما فيها تقييد حقوق وحرّيات المواطنين تخضع للرقابة القضائية للتحقق من توافر الشروط والأسباب التي تبرر اتخاذ هذه التدابير، ولا يقتصر تدخل القضاء على النظر في القرارات الإيجابية التي تتخذها السلطات العامة بل ينظر أيضاً في إلزام الإدارة باتخاذ تدابير معينة، فلقد ألزم مجلس الدولة الفرنسي كلا من رئيس مجلس الوزراء الفرنسي ووزير الصحة بوجوب اتخاذ إجراءات وتدابير احترازية مُحددة تبعاً لما يفرضه الوضع الاستثنائي مع الأخذ بعين الاعتبار بالإجراءات الأساسية التي دعت إليها النقابة الطبية وذلك خلال ثمان وأربعين ساعة، إعادة النظر بقرار عدم تقييد بـ "التجول بالقرب من المنزل" في ضوء قضايا الصحة العامة الرئيسية وتعليمات الحجر، تقييم مخاطر الصحة العامة لإبقاء الأسواق مفتوحة بالنظر إلى حجمها ومستوى الحضور...⁽¹⁾، في هذا المراجعة اعتبر المتقاضون أنّ التدابير التي اتخذتها الإدارة غير كافية لحماية حقهم في الحياة، ومن الواجب اتخاذ تدابير أكثر صرامة، وقد استجاب قاضي العجلة لمطالبهم بصورة جزئية، كما أصدر مجلس الدولة بصفته قاضي عجلة، أمراً قضائياً لرئيس الوزراء لاتخاذ تدابير تنظيمية تتناسب بشكل صارم مع المخاطر الصحية المرتبطة بدخول الأشخاص المستفيدين بالإجراءات التي اتخذتها الحكومة إلى فرنسا خلال فترة الجائحة⁽²⁾، وعندما أصدر رئيس الحكومة الفرنسي تعميماً قرر بمقتضاه

⁽¹⁾ C.E. ordonnance du 22 mars 2020 , Syndicat Jeunes Médecins, req n° 439674 AJDA 2020 p.851.

⁽²⁾ CE, ord., 21 janv. 2021, n° 447878, La Cimade, ADDE et a, note Serge Slama AJDA 2021 p.1930

أن "أي دخول أو خروج من أراضي الدولة الفرنسية إلى أو من دولة خارج الاتحاد الأوروبي سيكون محظوراً، إلا لأسباب جدية، كان هذا التعميم محل طعن أمام قاضي العجلة الإداري، الذي قضى بوقف تنفيذ هذه التدابير التي لا تتناسب مع الحق الأساسي لجميع الفرنسيين في العودة إلى وطنهم⁽¹⁾، بالمقابل فإنه قضى بأن الزام المسافر بتقديم سبب جدي للسماح له بالسفر إلى جزر الهند الغربية الفرنسية هو أمر مقبول من أجل تجنب تدفق السياح الذي قد يؤدي إلى تفاقم الوضع الصحي في الموقع، بالنظر إلى ارتفاع مخاطر تشبع أسرة العناية المركزة في حالة الارتفاع السريع في معدل الإصابة⁽²⁾.

وحول جائحة كورونا قضى مجلس شورى الدولة اللبناني أن الظرف الذي مر ولم يزل يمر به لبنان من جراء فيروس كورونا وانتشاره على كافة الأراضي اللبنانية لا يرقى إلى مرتبة الظروف الإستثنائية بمفهومها الإجتهادي، بالرغم من استثنائية هذا الوضع الصحي وانعكاساته الاجتماعية والإقتصادية التي لم يشهد لها لبنان مثيلاً من قبل. أمّا مردّ ذلك فيعود لعدم توفر جميع الشروط المفروضة لاعتبار الظروف استثنائية، إذ أن هذا الظرف لم يصل بعد إلى مرحلة تجد فيها إحدى السلطات نفسها عاجزة عن اتخاذ الأعمال التي تدخل ضمن صلاحياتها أو أمام استحالة مادية أو قانونية لتأمين الصالح العام بالوسائل والأدوات القانونية العادية. إلا أننا نبقى أمام إحدى الحالات الطارئة أو المستعجلة التي تتطلب سرعة في اتخاذ القرار، حيث يمكن لسلطة إدارية معيّنة، دون أن يوصف عملها باللاشرعية أن تستعمل صلاحياتها المقررة لها في النصوص دون أن تحترم الأصول القانونية والنظامية التي قد يؤدي التقيد بها إلى عرقلة العمل الضروري لمواجهة الحدث الطارئ، على أن يبقى عملها هذا خاضعاً لرقابة القضاء الإداري لتقدير ما إذا كانت الحالة الطارئة متوفرة أم لا ومبررة لتجاوز الصيغ والأصول الجوهرية⁽³⁾.

(1) CE, ord., 12 mars 2021, n° 449743 ; et CE, réf., 26 mars 2021, n° 449993 note Serge Slama AJDA 2021 p.1930

(2) CE, ord., 12 mars 2021, n° 449908, Société antillaise de location de véhicules automobiles, AJDA 2021. 591

(3) م.ش. قرار رقم 2020/197-2021 تاريخ 2021/3/30 عفيف أجود عامر/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.

○ خاتمة

بالرغم من أن نظرية الظروف الاستثنائية تبيح للسلطات العامة استخدام سلطة الضابطة الإدارية لمواجهة جائحة كورونا، إلا أننا لاحظنا بأن الدول اختارت وسائل تشريعية لمواجهة هذه الجائحة، فاختارت فرنسا قانون الطوارئ، واختار لبنان نظام التعبئة العامة، حيث دفعت هذه الأنظمة إلى جعل الضابطة الإدارية مقيدة بتعليمات الإدارة الصحية في المناطق التي تتخذ القرارات التي تتناسب مع واقع المنطقة، أو في لبنان الذي ربط القرارات المتخذة على قرارات لجنة متابعة التدابير والاجراءات الوقائية لفيروس كورونا.

إن هذه الضابطة الخاصة التي تعنى بمواجهة جائحة كورونا إنما كانت غايتها الوحيدة ضمان الصحة العامة، وهي اكتفت بتجهيزات المستشفيات والمراكز الطبية لمعالجة المصابين بهذا الداء ومنع انتشاره وحصره قدر الإمكان، ولم تتجاوز هذه الغاية لتحقيق الهدف الأسمى للحق في الصحة الذي أقره دستور منظمة الصحة العالمية، والذي ينص على أن الصحة هي "اكتمال السلامة بدنياً وعقلياً واجتماعياً وليست مجرد غياب المرض أو العجز". يتمتع هذا التعريف بميزة إظهار أن الصحة لا يمكن أن تقتصر على الرعاية المقدمة للمرضى وإنما تتضمن بُعداً اجتماعياً، لم يصار إلى الاهتمام بهذا الجانب عند مواجهة جائحة كورونا، سيما وأن الضابطة الإدارية ليس كما يصار إلى تصورها بأنها سلطة قمعية، بل هي النشاط العام الذي يهدف إلى دفع المواطن إلى سلوك افضل طرق التمتع بحقوقه في هذه الحياة".

الدراسة الثالثة:

الشروط الموضوعية لممارسة حق المصادرة في القانون الإداري اللبناني والفرنسي

د. محمود أحمد سيف الدين

تعتبر المصادرة Réquisition من امتيازات السلطة العامة التي يمنحها المشرع للإدارة من أجل تسهيل أنشطتها المتنوعة وتمكينها من صيانة النظام العام وضمان سير المرافق العام بانتظام واضطراد تحقيقاً للمنفعة العامة. وهي من المؤسسات القانونية التي تبنّاها ونظّمها المشرع اللبناني، متأثراً بالقانون الفرنسي، بموجب نصوص متعددة نظراً لتنوع أغراضها، كان آخرها القانون النافذ حالياً رقم ٥٥٠ تاريخ ٢٠ تشرين الأول ٢٠٠٣ حول " مصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة وسائر أنواع المصادرات"⁽¹⁾، الذي يعتبر الشرعة العامة للمصادرة بنوعيتها: المصادرة لمصلحة الجيش (المصادرة العسكرية) والمصادرة لمصالح أخرى (المصادرة المدنية).

وقد خلصنا في دراسة سابقة حول "الطبيعة القانونية للمصادرة في القانون الإداري"⁽²⁾ إلى تعريف المصادرة بأنها تدبير إداري إكراهي (قرار إداري نافذ) ذو طابع استثنائي ومؤقت، تتخذه الدولة (السلطة العامة الإدارية أو العسكرية) بإرادتها المنفردة، فتفرض بموجبه، في حالات حددها القانون حصراً، على شخص حقيقي أو معنوي (من القانون الخاص أو العام)، موجب أداء خدمات شخصية معينة، أو التنازل بصورة نهائية عن ملكية بعض أمواله المنقولة القابلة

(1) الجريدة الرسمية، ملحق العدد 48، 22 تشرين الأول 2003، ص 164.

(2) د. محمود أحمد سيف الدين، " الطبيعة القانونية للمصادرة في القانون الإداري - دراسة تأصيلية على ضوء التشريع والفقهاء والاجتهاد الإداري اللبناني والفرنسي "، مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، عدد 3، 2021، ص 177-250.

للاستهلاك كلياً بالاستعمال، أو التنازل بصورة مؤقتة عن حق استعمال بعض عقاراته أو أمواله المنقولة غير القابلة للاستهلاك بالاستعمال، وذلك مقابل تعويض عادل ويهدف تحقيق مصلحة عامة لا يمكن تلبيتها بطريقة أخرى. كما خلصنا في الدراسة المذكورة إلى إثبات أنّ المصادرة، العسكرية والمدنية، تشكّل قيّداً على بعض الحقوق والحريات الأساسية، بخاصة حق الملكية الخاصة وحريات العمل والحق في الإضراب.

ونظراً للمساس الخطير بتلك الحقوق والحريات الذي ينجم عن المصادرة، فقد عمد المشرع، اللبناني والفرنسي، إلى تقييد الإدارة العامة في ممارستها بمجموعة من الشروط والإجراءات والشكليات التي تستهدف، من جهة، منعها من التعسف في استعمال حقّها ومن الانحراف في سلطتها، ومن جهة مقابلة، ضمان حقوق وحريات الأشخاص المصادرين. ولكنّ النصوص الناظمة لشروط اللجوء إلى المصادرة، لمصلحة الجيش أم لمصالح أخرى، جاءت بمجملها عامة وناقصة، لاسيما تلك المنصوص عليها في القانون اللبناني. فكان لا بدّ من تدخّل القضاء، بخاصة القضاء الإداري، لسدّ الثغرات وإكمال النقص التشريعي بواسطة المبادئ القانونية التي استقرّ عليها اجتهاده، سواء بالنسبة للشروط الموضوعية المتعلقة بالأسباب القانونية والواقعية الواجب توافرها للسماح للإدارة باستعمال حقّ المصادرة أم بالنسبة للشروط الشكلية المتعلقة بأصول إجراءاتها. وعلاوة على القصور التشريعي في تقنين أحكام المصادرة، وبرغم الدور الإنشائي الهام الذي يمارسه القضاء، بخاصة القضاء الإداري، لتأمين التوازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، يُلاحظ ندرة الدراسات اللبنانية الفقهية التي تصدّت لها، وبصورة مقتضبة⁽¹⁾، دون البحث في دقائقها وتفصيلها.

من هنا جاء اختيارنا للبحث الحالي، والثاني حول المصادرة، بعد بحثنا الأول الذي اقتصر على تحديد طبيعتها القانونية، للإضاءة، وبالتفصيل، على جانب آخر منها، ألا وهي الشروط الموضوعية الواجب توافرها كي تتمكّن الإدارة من استعمال حقّها في المصادرة، التي لم يسبق أن تمّ البحث فيها من قِبَل الفقه اللبناني؛ وعلى أن نبحث في أصول إجراء المصادرة ومنازعاتها القضائية في بحث آخر مستقل، بإذن الله.

(1) لا يوجد على حدّ علمنا سوى دراستين: المحامي جوزف الشدياق، "المصادرة"، م. إ. (المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع)، عدد 6، 1962، ص 23-34؛ القاضي زياد أيوب، "المصادرة في الاجتهاد الإداري"، م. ق. إ. (مجلة القضاء الإداري في لبنان)، عدد 16، 2004، ص 116-131.

والمقصود بالشروط الموضوعية، تلك التي يقتضي توافرها لاعتبار لجوء الإدارة إلى المصادرة شرعيًا، أي الظروف والاسباب الواقعية والقانونية التي، في حال ثبوتها، يمكن للإدارة الارتكاز إليها لاتخاذ قرار المصادرة. فسنذًا للتشريع ولما استقرّ عليه العلم والاجتهاد الإداريان، يتبيّن أنّ المصادرة ليست من التدابير الاعتيادية التي تستطيع الإدارة اتخاذها في أي وقت؛ بل يُشترط، علاوة على وجوب أن تكون الغاية منها تحقيق المصلحة العامة، توافر ظروف أو حالات حدّدها القانون حصرًا وثبوت عجز السلطة في هذه الظروف عن القيام بواجباتها أو تحقيق الغاية المرجوة بغير تدبير المصادرة. فإذا ما اجتمعت هذه الشروط الثلاثة، يحقّ عندئذ للإدارة العامة اتخاذ قرار المصادرة.

وإذا كان المشتري اللبناني قد سار على خطى زميله الفرنسي فيما يتعلق بالشروط الأول المتعلّق بوجوب توافر ظروف غير عادية، بحيث تمّ النصّ عليه صراحةً، لاسيما في قانون المصادرة الجديد (حالة الحرب المُعلنة أو حالة الطوارئ أو عند إعلان المنطقة العسكرية) وفي قانون الدفاع الوطني (حالة التأهب وحالة التعبئة العامة)، فإنّ الشرطين الثاني (شروط عجز الإدارة عن القيام بواجباتها بغير تدبير المصادرة) والثالث (شروط تبرير المصادرة بهدف تحقيق للمصلحة العامة) لم ينصّ عليهما المشتري صراحةً، بل يعود الفضل في إبرازهما وتقريرهما إلى الاجتهاد الإداري، لاسيما اجتهاد مجلس شوري الدولة، وذلك بخلاف تشريعات المصادرة الفرنسية التي جاءت أكثر وضوحًا وتفصيلًا بخاصة لجهة تحديد هذين الشرطين.

تأسيًا على ما تقدّم، تتمحور إشكالية هذا البحث حول تحديد الأحكام القانونية، التشريعية والاجتهادية، الناظمة لشروط ممارسة حقّ المصادرة في القانون الإداري، وتقويمها في ضوء التشريع والاجتهاد والفقّه اللبناني والفرنسي. فما هي الشروط الموضوعية التي تخوّل الإدارة اللجوء إلى المصادرة بنوعيتها العسكرية والمدنية؟ بمعنى آخر، متى يحقّ للإدارة ممارسة حقّ المصادرة؟

وتشير الإشكالية المطروحة التساؤلات والفرضيات الآتية:

- هل أنّ ممارسة حقّ المصادرة مقيدة بالحالات المنصوص عليها حصرًا في التشريع (أي في حالة الطوارئ والحرب المُعلنة وعند إعلان المنطقة العسكرية وحالاتي التأهب والتعبئة

العامة)، أم يمكن للإدارة أن تلجأ فعلاً إليها في ظروف أخرى، لاسيّما بناءً على نظرية الظروف الاستثنائية؟

- هل أنه وبمجرد الإعلان عن الحالات المنصوص عليها قانوناً يمكن للإدارة أن تتخذ قرار المصادرة بصورة تلقائية أو حُكْمية، أم لا بدّ من توافر شروط أخرى؟ ألا يمكنها توسّل تدابير قانونية غير المصادرة كالاستملاك أو الاتفاق بالتراضي؟
- ما هي الغاية التي يجب أن تبرّر لجوء الإدارة إلى المصادرة؟ فهل يمكن تبريرها بأي هدف يتّصل بالمصلحة العامة، أم يوجد غاية محددة على سبيل الحصر بحيث يتوجّب ألا تأتي المصادرة مخالفة في غايتها للغاية التي قصدها المشرع والتي من أجلها خول هذا الأخير الإدارة حقّ المصادرة؟

سوف نحاول الإجابة على الأسئلة المطروحة لتحديد شروط اللجوء إلى المصادرة في القانون اللبناني من خلال تحليل النصوص القانونية، الواردة في تشريعات المصادرة السابقة والقانون الحالي رقم 2003/550، واجتهاد مجلس شورى الدولة ومقارنتها بالقانون الفرنسي، تشريعاً وفقهاً واجتهاداً.

ونظراً لوجوب توافر شروط ثلاثة كي تتمكّن الإدارة من استعمال حقّها في المصادرة في القانون الإداري، فإنّ معالجة اشكالية هذا البحث، والاجابة على الاسئلة المتفرعة منها، تُحتمّ إذاء، الخروج على التقسيم الثنائي الذي درجت العادة على اعتماده في الابحاث القانونية، والاعتماد، بالتالي، على التقسيم الثلاثي الآتي:

المبحث الأول: الظروف الواجب توافرها لممارسة حقّ المصادرة.

المبحث الثاني: عجز الإدارة عن القيام بواجباتها بغير تدبير المصادرة.

المبحث الثالث: تبرير ممارسة حقّ المصادرة بواجب تحقيق المصلحة العامة.

○ **المبحث الأول: الظروف الواجب توافرها لممارسة حقّ المصادرة**

يتمثّل الشرط الأول، الواجب تحقّقه كي تتمكّن الإدارة من استعمال حقّها في المصادرة، بوجوب توافر ظروف أو أحوال معيّنة توصف بأنّها ظروف غير طبيعية أو غير عادية تمرّ بها البلاد وتؤثّر على سير مراقبتها العامة وعلى الانتظام العام فيها.

وتشكّل هذه الظروف الأساس الواقعي الذي يبرّر للإدارة اتّخاذ قرار المصادرة. وهذا يعني أنّه لا يمكن ممارسة تدبير المصادرة في الأحوال العادية، وذلك باعتباره من التدابير الاستثنائية والمؤقتة وغير الاعتيادية، والذي لم يخوّله المشرع للإدارة إلّا لمواجهة مثل هذه الظروف. وإذا كان المشرع اللبناني، على غرار المشرع الفرنسي، قد حدّد الظروف أو الأحوال التي يجوز خلالها وبسببها للإدارة تقرير المصادرة للقيام بمسؤولياتها وتلبية احتياجاتها الضرورية بهدف صيانة النظام العام وتأمين حسن سير المرافق العامة واستمراريتها (المطلب الأول)، فإنّه يقتضي التساؤل عمّا إذا كان يمكن اللجوء إليها بالإرتكاز إلى نظرية الظروف الاستثنائية، أي دون أن يتمّ مسبقاً الإعلان عن إحدى هذه الحالات (المطلب الثاني).

• المطلب الأول: لجوء الإدارة إلى المصادرة في الحالات المنصوص عليها قانوناً

لعلّ أبرز ما جاء في قانون المصادرة الجديد رقم 2003/550، بالمقارنة مع تشريعات المصادرة السابقة، النصّ صراحة على الحالات التي يمكن للإدارة خلالها ممارسة حقها في المصادرة، وذلك علاوةً على الحالتين المنصوص عليهما في قانون الدفاع الوطني (الفرع الأول).

وإذا كانت هذه الحالات تتعلق بصورة عامة بظروف غير عادية أو استثنائية، فإن القانون الفرنسي أجاز للإدارة اللجوء إلى المصادرة في حالات مشابهة، وفي حالات أخرى أيضاً غير موجودة في التشريع اللبناني (الفرع الثاني).

■ الفرع الأول: الحالات المنصوص عليها في القانون اللبناني

خلافاً لقوانين المصادرة السابقة التي لم تقيّد صراحةً حقّ السلطة العامة، العسكرية و المدنية، في اتّخاذ قرار المصادرة بوجود توافر حالات أو ظروف معيّنة⁽¹⁾، فإنّه عملاً بالمادتين الأولى والثامنة من قانون المصادرة الجديد رقم 2003/550 لا يمكن اللجوء إلى المصادرة، سواء أكانت لمصلحة الجيش أم لمصالح أخرى، إلّا "في حالة الحرب المعلنة، أو عند إعلان منطقة عسكرية أو حالة الطوارئ...". بالتالي، أصبح تقرير المصادرة، بقرار من وزير الدفاع

(1) بشأن هذه المسألة راجع بحثنا السابق ذكره حول: " الطبيعة القانونية للمصادرة في القانون الإداري "، ص 185-186.

الوطني بالنسبة للمصادرة العسكرية (المادة 1) أو بقرار من مجلس الوزراء بالنسبة للمصادرات المدنية (المادة 8)، مرهون بتحقيق إحدى الحالات الثلاثة المذكورة.

ويستفاد من ذلك، أنه يُشترط لاتخاذ قرار المصادرة أن تكون البلاد في حالة حرب مُعلنة بمرسومٍ متّخذ في مجلس الوزراء (المادة 65 من الدستور اللبناني)، أو أن يكون قد تمّ مسبقاً إعلان حالة طوارئ أو المنطقة العسكرية، في جميع الأراضي اللبنانية أو في جزء منها، وفق الأصول القانونية، أي بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء (المادة 65 من الدستور اللبناني معطوفة على المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 52 تاريخ 5 آب 1967 المتضمّن تنظيم إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية)⁽¹⁾. وعملاً بالبند الأول من المادة الرابعة من نفس المرسوم الاشتراعي، يحق للسلطة العسكرية في هاتين الحالتين، " فرض التكاليف العسكرية بطريق المصادرة التي تشمل الأشخاص والحيوانات والأشياء والممتلكات ".

ويمكن أيضاً، إضافة لحالات الطوارئ والحرب المعلنة وإعلان المنطقة العسكرية، اللجوء إلى المصادرة في حالتي " التأهب " و " التعبئة العامة "، وذلك بناءً على المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 83/102 تاريخ 16 أيلول 1983 (قانون الدفاع الوطني اللبناني) المعدلة بالقانون رقم 228 تاريخ 16 تموز 2021⁽²⁾. فقد نصّت المادة المذكورة على أنّ حالة التعبئة العامة الكلية أو الجزئية وحالة التأهب الكلي أو الجزئي تُعلن بمراسيم تتّخذ في مجلس الوزراء بناء على إنهاء المجلس الأعلى للدفاع (البند 2)، ويمكن أن تتضمن هذه المراسيم أحكاماً خاصة تهدف إلى " مصادرة الأشخاص والأموال وفرض الخدمات على الأشخاص المعنويين والحقيقيين وفي هذه الحالة تراعى الأحكام الدستورية والقانونية المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ " (البند 3 - د).

(1) حدّدت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/52 الأسباب التي تؤدي إلى إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية، وهي: " عند تعرض البلاد لخطر مداهم ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو أعمال أو اضطرابات تهدد النظام العام والأمن أو عند وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة ".

(2) الجريدة الرسمية، ملحق العدد 29 تاريخ 2021/07/22، ص 100.

تجدد الإشارة إلى أنه يمكن إعلان حالة التأهب وحالة التعبئة العامة، بحسب البند الأول من المادة الثانية من قانون الدفاع الوطني، " إذا تعرّض الوطن أو جزء من أراضيه، أو مجاله الجوي أو أي جزء من مناطقه البحرية أو من حقوقه السيادية على هذه المناطق، أو قطاع من قطاعاته العامة أو مجموعة السكان للخطر... ".

واستنادًا للنصوص القانونية الواردة في قانون المصادرة الجديد معطوفة على تلك الواردة في قانون الدفاع الوطني والمرسوم الاشتراعي رقم 52 تاريخ 5 آب 1967 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية، يمكن الاستنتاج بأن الإدارة العامة لا يحق لها استعمال المصادرة في ظروف عادية أو طبيعية، بل في ظروف خاصة غير عادية توصف بالاستثنائية أو الطارئة، وتحديدًا في إحدى الحالات الخمسة التالية: حالة الحرب المُعلنة، إعلان المنطقة العسكرية، حالة الطوارئ، حالة التعبئة العامة وحالة التأهب. ومن المعلوم أنّ هذه الحالات تعتبر من التطبيقات التشريعية لنظرية الظروف الاستثنائية الاجتهادية؛ لاسيما وأنّ الأسباب التي تؤدي إلى إعلانها تتلخّص بصورة عامة بالأعمال التي تهدد النظام العام وسلامة وأمن الوطن وسكانه، مثال:

- تعرّض البلاد لخطر مداهم (ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلّحة أو أعمال أو اضطرابات تهدد النظام العام).
- وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة.
- وفي هذه الحالات يمكن إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية (المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/52). وفي مثل هذه الحالات أيضًا يتم إعلان حالة الطوارئ في فرنسا بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء⁽¹⁾.
- تعرّض الوطن أو جزء من إقليمه (الأرضي أو الجوي أو البحري) أو حقوقه السيادية أو قطاع من قطاعاته العامة للخطر.
- تعرّض السكان أو مجموعة منه للخطر.
- وفي هذه الحالات يمكن إعلان حالة التأهب أو حالة التعبئة العامة (المادة الثانية من قانون الدفاع الوطني). وفي مثل هذه الحالات يمكن إعلان التعبئة العامة وحالة التحذير بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في فرنسا⁽²⁾.
- ولكن، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ اجتهاد مجلس شورى الدولة كان قد سار، في ظلّ قوانين المصادرة السابقة، على عدم الإقرار بحق الإدارة في ممارسة المصادرة إلّا في "أوضاع خاصة

(1) Art. 1^{er} et 3 de la Loi n°55-385 relative à l'état d'urgence.

(2) V. Art. L. 1111-2, L. 2141-2 et L. 2141-3 du Code de la défense.

أو غير عادية⁽¹⁾، أو في "ظروف استثنائية"⁽²⁾، وذلك بالرغم من عدم النصّ على ذلك صراحةً، ف جاء القانون الجديد رقم 2003/550 ليقنّن ما استقرّ عليه الاجتهاد الإداري بصورة صريحة.

■ الفرع الثاني: الحالات المنصوص عليها في القانون الفرنسي

في القانون الفرنسي، الذي يعتبر، عمومًا، من أبرز المصادر المادية والتاريخية للقانون اللبناني وفيما خصّ المصادرة تحديدًا، نجد أنّ المشتري فرض أيضًا على السلطات العامة، العسكرية والإدارية المدنية، اللجوء إلى المصادرة توافر ظروف وأحوال معيّنة. ولكن، خلافًا للقانون اللبناني، لم يحصر هذه الأحوال بأوقات الحرب، أي بالظروف الاستثنائية كتلك الناتجة عن الأعمال التي تهدّد النظام العام وتعرّض البلاد والسكان للخطر، بل أقرّ كذلك بحق الإدارة العامة في باتخاذ تدبير المصادرة في أوقات السلم.

ففي حين لم يميّز المشتري اللبناني بين المصادرة لمصلحة الجيش وبين المصادرة لمصالح أخرى بشأن الظروف التي يجوز فيها ممارسة حق المصادرة، فإن المشتري الفرنسي، بالمقابل، قد حدّد ظروفًا خاصة بكل نوع من أنواع المصادرة؛ ما يعني أنّ الظروف أو الأحوال التي لا بدّ من توافرها تنتوّع بتشعب أنشاء وأغراض المصادرات العسكرية والمدنية.

فعلى سبيل المثال، حوّل قانون الدفاع الفرنسي، بالنسبة للمصادرة لأجل تأمين الاحتياجات العامة للأمة⁽³⁾، الإدارة حقّ المصادرة، سواء أكانت لمصلحة الدفاع الوطني أو لأغراض مدنية⁽⁴⁾، في حالة "التعبئة العامة"⁽⁵⁾، أو "حالة التحذير"⁽⁶⁾، أو "حالة الطوارئ"⁽⁷⁾.

(1) م. ش. د.، قرار رقم 221، تاريخ 2003/12/18، ل. و.أ. أوردجان/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 20، 2008، ص 398.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 262، تاريخ 1999/01/14، ف. أبو جودة/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م. ق. إ.، عدد 14، 2003، ص 251.

(3) Réquisition pour les besoins généraux de la nation.

(4) Art. L. 2211-1 et L. 2212-1 combinés aux Art. L. 1111-2 et Art. 2141-3 du code de la défense.

(5) Mobilisation.

(6) La mise en garde.

(7) تجدر الإشارة إلى أنّ حالة الطوارئ état d'urgence قد أضيفت إلى الحالات المنصوص عليها في قانون الدفاع الفرنسي في المادة L. 1111-2 منه وذلك بناء على بموجب المادة العاشرة من القانون رقم 55-385 تاريخ 3 نيسان 1955 المتعلق بحالة الطوارئ والمعذلة بالمادة الرابعة من القانون رقم 2015-1501 تاريخ 20 تشرين الثاني 2015: www.legifrance.gouv.fr تاريخ الدخول: 2022/06/30.

وفيما يتعلق بالمصادرات العسكرية التي تستهدف تأمين الاحتياجات الخاصة بالقوات المسلحة (الجيش البرية والبحرية والجوية والدرك الوطني) والتشكيلات المرتبطة بها، أي " من أجل تأمين مصلحة محض عسكرية"⁽¹⁾، فإنه يمكن تقرير هذا النوع من المصادرة بقرار من وزير الدفاع، في حالة "التعبئة العامة الكلية أو الجزئية للجيش أو للدرك"⁽²⁾ أو عند "حشد الجنود"⁽³⁾. كما يمكن، خارج هاتين الحالتين، و "عندما تقتضي الظروف ذلك"، تقرير المصادرة ولكن بناء على مرسوم مسبق يُتخذ في مجلس الوزراء⁽⁴⁾.

كما نظم قانون الجماعات الإقليمية⁽⁵⁾ الفرنسي المصادرة لصالح الضابطة الإدارية⁽⁶⁾ فأجاز لممثل الدولة في المحافظة (المحافظ: Préfet)، في حالة الطوارئ، بقرار معلل منه، اللجوء إلى المصادرة في حال تعذر عليه صيانة النظام العام بالوسائل القانونية المتاحة لديه⁽⁷⁾. وبالنسبة لأنواع أخرى من المصادرة المدنية، لاسيما مصادرة المساكن، والتي يمكن اللجوء إليها في خارج أوقات الحرب، أي في وقت السلم، فنذكر على سبيل المثال قانون البناء والسكن⁽⁸⁾، الذي أجاز لممثل الدولة في المحافظة، أو المحافظ، "عند وجود أزمة سكن"⁽⁹⁾ في المناطق أو المدن"، أن يقرّر، بعد استطلاع رأي رئيس البلدية، مصادرة الأبنية الشاغرة وبعض الفنادق بهدف إسكان بعض الأشخاص، مثال الأشخاص الذين ليس لديهم مسكن أو الذين يسكنون في أماكن غير صالحة للسكن أو أولئك الذين صدرت ضدّهم أحكام قضائية مبرمة بطردهم من مساكنهم⁽¹⁰⁾.

(1) «en vue de satisfaire à un intérêt proprement militaire»: CE. 25 juillet 1947, Société Publications-Élysées, Rec. Lebon, p. 348.

(2) «Mobilisation partielle ou totale de l'Armée ou de la Gendarmerie».

(3) «Rassemblement des troupes».

(4) Art. L. 2221-2 et 3 du Code de la défense.

(5) Code général des collectivités territoriales.

(6) Réquisition de police.

(7) Art. L. 2215-1_4° du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

(8) Code de la construction et de l'habitation.

(9) Crise du logement.

تجدر الإشارة هنا إلى أنّ مجلس الدولة الفرنسي اشترط وجود " أزمة سكن خطيرة " كي تتمكن الإدارة من ممارسة حق مصادرة المساكن:

CE, Ass. 11 juillet 1980, Lucas, p. 317, AJ, 1981, p. 216, concl. M. Rougevin-Barille.

(10) Art. L. 641-1 et 2 ; Art. L. 614-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

علاوةً على الحالات المذكورة أعلاه، فقد نصّت المادة L. 2211-2 du Code de la défense (قانون الدفاع الفرنسي) على أنه بغضّ النظر عن الحالات المنصوص عليها في المادة L.1111-2 من نفس القانون، والتي تفتح أمام الحكومة باب اللجوء إلى المصادرة (وهي حالات التعبئة العامة أو التحذير أو التهديد الذي يتعرّض له جزء من الإقليم أو أحد القطاعات الوطنية أو جزء من السكان)، فللحكومة أن تستعمل السلطات الممنوحة لها في مثل هذه الحالات، ولا سيما حقّ مصادرة الأموال والأشخاص والخدمات⁽¹⁾.

ولا بدّ من الإشارة أيضًا إلى قانون الصحة العامة الفرنسي (Art. L.3131-31-9 du code de la santé publique) الذي أجاز للإدارة اللجوء إلى المصادرة في حالة حدوث أزمة صحية استثنائية، أي كل حدث يفضي بطبيعته إلى الكثير من الضحايا. وقد تمّ تعزيز حق المصادرة الصحية بموجب المادة (Art. L.3131-12) من نفس القانون، وذلك عند إعلان حالة الطوارئ الصحية المنظمة حديثاً بموجب قانون 23 آذار 2020⁽²⁾ الذي استوجبت إقراره جائحة كوفيد 19 التي اجتاحت العالم مؤخرًا. وبحسب المادة المذكورة، يمكن إعلان حالة الطوارئ الصحية على كامل إقليم الدولة أو على جزء منه عند حدوث كارثة صحية جسيمة تعرّض صحة السكان للخطر⁽³⁾.

وعلى ما تقدّم، يتّضح أن الحالات التي يجيز فيها القانون الفرنسي للإدارة اللجوء إلى المصادرة تشمل أوقات السلم والحرب، وهي أوسع نطاقًا من تلك المحدّدة في القانون اللبناني، وذلك نظرًا لتنوع موضوعات المصادرة واختلاف أصولها وتشعب أهدافها.

ويجدر التساؤل أخيرًا حول الآتي: لنفرض حدوث ظروف استثنائية أو طارئة، أي توافر الأسباب التي تجيز لمجلس الوزراء إعلان الحرب أو حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية أو حالة التأهب أو التعبئة العامة ولم يتمّ الإعلان عن أيّ منها حسب الأصول كشرط موضوعي مسبق لممارسة الإدارة حقّها في تقرير المصادرة، وبالرغم من ذلك صدر القرار الأمر بالمصادرة

(1) V.: Art. L. 2211-3 et 4, L. 2212-1 à 3, L. 2213-1 à 4, 1^{er} alinéa de l'art. L. 2236-2 et L. 2236-6 du Code de la défense.

(2) JORF, n°0072 du 24 mars 2020, texte n°2.

(3) V.: N. HALIL-MORAD, « L'intérêt des mesures de réquisition administrative en période de crise sanitaire exceptionnelle », in Revue des droits et libertés fondamentaux (<http://www.revuedlf.com/auteurs/nedjoua-halil-morad/>) RDLF 2020 chron. n°29 (<http://www.revuedlf.com/>), consulté le 22/06/2022.

عن وزير الدفاع الوطني (بناءً على المادة الأولى من قانون المصادرة رقم 2003/550) أو عن مجلس الوزراء (سنداً للمادة الثامنة من نفس القانون)، هل يعتبر قرار المصادرة في هذه الحالة شرعياً أم مشوباً بعيب تجاوز حدّ السلطة لمخالفته القانون؟ بمعنى آخر، هل يمكن تقرير المصادرة، خلافاً للأصول القانونية، تطبيقاً لنظرية الظروف الاستثنائية؟ وأكثر من ذلك، هل يمكن للإدارة الإفادة من هذه النظرية للجوء إلى المصادرة بصورة واقعية، أي دون أي سند قانوني كإصدار القرار الأمر بالمصادرة؟ سوف نحاول معالجة هذه الفرضيات في المطلب الآتي.

• المطلب الثاني: لجوء الإدارة إلى المصادرة بناءً على النظرية الاجتهادية للظروف الاستثنائية

من المعلوم أنّ نظرية الظروف الاستثنائية تسمح باتّساع سلطات الإدارة العامة بما يتجاوز قواعد الشرعية العادية لمواجهة هذه الظروف، وتؤدي في بعض المنازعات إلى تعديل قواعد توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العدلي والإداري. ولا شك أنّ لهذه النظرية تأثيراً مباشراً على موضوع المصادرة، لاسيما باعتبارها إحدى الامتيازات الهامة التي وضعها المشرع بتصرف الإدارة لمواجهة الأوضاع الاستثنائية الطارئة.

لذا، كان من الحرّيّ التساؤل حول ما إذا كان بإمكان الإدارة اتخاذ قرار المصادرة دونما وجود إعلان رسمي لإحدى الحالات التي حددها القانون حصراً لاتخاذها، وحول ما إذا كان يجوز مخالفة النصوص التشريعية الناطمة للمصادرة عند تحقق شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، بل، وأبعد من ذلك، حول أحقيّة الإدارة، وبالارتكاز على هذه النظرية، في اللجوء إلى مصادرة فعلية أو واقعية، أي دون مسوّغ قانوني، والتي قد تشكّل إستيلاءً غير مشروع أو تعدّ، إذا ما تمّت في ظروف عادية أو عند عدم توافر تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

سوف نحاول الإجابة على التساؤلات المطروحة من خلال البحث في تأثير هذه النظرية على ممارسة الإدارة حقّها في المصادرة (الفرع الأول) وعلى توصيف الاجتهاد للمصادرة الفعلية المنفذة في ظلّها، والذي يترتب عليه تعديل للتوزيع الاجتهادي للصلاحيات بين القضاء الإداري والقضاء العدلي (الفرع الثاني).

■ الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية وحقّ المصادرة

يقْتَضِي التذكير، بدايةً، بأنّه ولئن كانت تُعتبر نظرية الظروف الاستثنائية⁽¹⁾، المطبّقة في القانون اللبناني متأثراً بالقانون الفرنسي⁽²⁾، من النظريات الاجتهادية التي وضعها القضاء الإداري، وبخاصة مجلس الدولة الفرنسي خلال الحرب العالمية الأولى (1914-1918)⁽³⁾، فإنّ لهذه النظرية أصولاً تعود للقانون الروماني حيث كانت تسود فكرة أنّ " الدولة فوق القانون "، وللفقه الإسلامي أيضاً الذي يقرّ بأنّ "الضرورات تبيح المحظورات"⁽⁴⁾.

وبموجب هذه النظرية، التي كانت تسمى: "نظرية سلطات الحرب"⁽⁵⁾، أقرّ الاجتهاد الإداري، بأنّه عند وجود ظروف شاذة خارقة تهدّد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال، يحق للإدارة العامة أن تتخذ بعض الإجراءات والتدابير غير الشرعية اللازمة لتأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة، وتُعتبر هذه التدابير شرعية في هذه الظروف باعتبارها ضرورية، وذلك بالرغم من كونها غير شرعية ومخالفة للقانون في الظروف العادية.

(1) Théorie des circonstances exceptionnelles.

(2) أنظر حول هذه نظرية: د. أحمد سليم سعيّفان، " قراءة نظرية في وضع الحريات العامة في ظلّ الظروف الاستثنائية "، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، عدد 2014/2، 2014، ص 136-176؛ د. يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول (تنظيم إداري وأعمال وعقود إدارية)، منشور من قبل المؤلف، الطبعة الرابعة، بيروت، 2007، ص 307-323؛ د. سامي سلهب، محاضرات في القانون الإداري، منشور من قبل المؤلف، بيروت 2009، ص 155-158؛ القاضي سمّيح مدّاح، " الإدارة في ظلّ الظروف الاستثنائية "، مجلة الدفاع الوطني، عدد خاص (13) حول ورشة عمل بعنوان " القضاء الإداري وتكامله مع عمل مؤسسات وزارة الدفاع الوطني " (18، 19 و 21 أيار 2021)، إعداد " مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية " التابع للجيش اللبناني، ص 36-43.

(3) Y. GAUDEMET, Droit administratif, LGDJ (Lextenso éditions), 20^{ème} édition, 2012, p. 138.

(4) د. سامي سلهب، محاضرات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 155؛ د. عصام نعمة إسماعيل، محاضرات في مقرّر القانون الإداري العام، محاضرات لطلاب السنة الثانية حقوق في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، العام الجامعي 2021-2022، ص 90، محاضرات منشورة على الموقع الإلكتروني لكلية الحقوق: www.droit.ul.edu.lb تاريخ الدخول 2022/06/29.

(5) Théorie des pouvoirs de guerre.

حول القرارات الكبرى المؤسسة لنظرية الظروف الاستثنائية، راجع:

CE. 28 juin 1918, Heyriès, GAJA, n°31, GD p. 376 ; S.(Recueil Sirey), 1922.3.49, note Hauriou; CE. 28 février 1919, Dames Dol et Laurent, GAJA, n°33, GD p. 333 ; S. 1919.3.3, note Hauriou; RDA 1919, p. 338, note Jèze.

ففي الظروف الاستثنائية تحلّ الشرعية الاستثنائية محلّ الشرعية العادية، ولكن تبقى جميع التدابير الإدارية المتخذة خلالها خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي يحدد شروط وحدود هذه الشرعية الاستثنائية⁽¹⁾. كما منح الاجتهاد الدستوري المشتري الحق في الخروج، في الظروف الاستثنائية، عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية، وذلك أيضًا بهدف الحفاظ على الانتظام العام وعلى مبدأ استمرارية المرافق العامة اللذين لهما القيمة الدستورية؛ بيد أنّ ممارسة المشتري لهذا الحق تبقى خاضعة لرقابة القضاء الدستوري⁽²⁾.

وإذا كانت الظروف الاستثنائية قد تمثّلت في البدء بالحرب، فإن الاجتهاد وسّع من نطاقها بحيث أضحت تشمل الظروف العصبية التي تلي الحرب، الثورات الأهلية، الظروف الحرجة والأزمات الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو عن انتشار الأوبئة التي تهدد الصحة العامة (مثال جائحة كورونا) في أيام السلم⁽³⁾...

وتطبيقًا لنظرية الظروف الاستثنائية، اعتبر القضاء أنّه عندما تشكّل القواعد القانونية الواجبة التطبيق في الظروف العادية خطرًا على النظام العام وعلى سير المرافق العامة لعدم كفايتها وفعاليتها لمواجهة الظرف الاستثنائي أو الطارئ، يجوز للإدارة تجاوز حدّ سلطتها ومخالفة قواعد الصلاحية والشكل والقوانين والانظمة، ولكن لا يجوز لها مطلقًا تجاوز شرط الغاية المتمثّل بتحقيق المصلحة العامة، أي ارتكاب عيب الانحراف بالسلطة. بمعنى أنّ القوانين العادية تظلّ سارية ولا يتمّ استبعاد تطبيقها ومخالفتها إلا إذا حالت الظروف الاستثنائية دون تحقيق الصالح العام كما يجب بواسطتها.

(1) م.ش.د.، قرار رقم 2018/406-2019، تاريخ 2019/01/28، الدكتور ك.ع./ الدولة اللبنانية، منشور على: www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الدخول: الأول من تموز 2022.

(2) المجلس الدستوري اللبناني، قرار 214/7، 28 تشرين الثاني 2014، وقف وابطال العمل بالقانون النافذ حكمًا رقم 16 تاريخ 2014/11/11 المتعلق بتمديد ولاية مجلس النواب، الجريدة الرسمية رقم 52 تاريخ 2014/12/4.

(3) أنظر على سبيل المثال: م.ش.د.، قرار رقم 1227، تاريخ أول آب 1963، ستراك لبيارديان، م. إ. (المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع - شدياق)، 1964، ص 46؛ رقم 158، تاريخ 1967/02/14، ليون عند المسيح، م. إ.، 1967، ص 122.

CE. 31 octobre 1924, Cotte, Rec. Lebon, p. 839 ; CE. 18 avril 1947, Jarrigion, S., 1947.3, p. 33.

لذا، اعتبر القضاء الإداري الفرنسي شرعياً قرار مصادرة صادر عن سلطة غير صالحة⁽¹⁾، وقرار مصادرة غير مسبوق بمحاولة الاتفاق رضائياً مع صاحب المال المصادر (سيارة) كما يفرض القانون ذلك في الظروف العادية⁽²⁾.

كما قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بصحة التوسع في المصادرات، خلافاً لما يقتضيه القانون، بسبب الظروف الاستثنائية⁽³⁾. بالمقابل قضى مجلس الشورى بإبطال قرار مصادرة بناية (عقار خاص) لتأمين مكاتب ودوائر لصالح المديرية العامة للأمن العام لتجاوز حد السلطة وتحديداً لمخالفة القانون والغاية من المصادرة (الذي كان يجيز فقط المصادرة لتوفير السكن لرجال الأمن العام)، وذلك لعدم توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية التي استندت عليها الإدارة المستدعى بوجهها؛ وفي هذا القرار اعتبر مجلس الشورى بأن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية التي "تسمح للإدارة اتخاذ كافة القرارات والتدابير من أجل المصلحة العامة، دون التقيّد بأحكام القانون وبالتالي اللجوء إلى المصادرة لا يمكن الأخذ به إلا في حال ثبوت أنه تعذرّ عليها بسبب تلك الظروف إيجاد بناء لدوائرها عن طريق التعاقد العادية...". كما اعتبر أنّ النظرية المذكورة "لا تسمح بتجاوز حدود الصلاحية إلا في حال تعذرّ اللجوء إلى صاحب الصلاحية لسبب من الأسباب الثابتة"⁽⁴⁾.

وعليه، ولما كانت نظرية الظروف الاستثنائية تخوّل الإدارة صلاحيات واسعة استثنائية لم يمنحها إياها القانون وتبرّر لها، بالتالي، الخروج عن الأصول القانونية المعدّة للظروف العادية لتمكينها من القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها بكافة الوسائل المتاحة، فإنّ الاجتهاد الذي صنع هذه النظرية قد وضع لها شروطاً صارمة لإفادة الإدارة من أحكامها، بحيث يجب توافر الشروط التالية مجتمعة⁽⁵⁾:

(1) CE. 9 novembre 1946, agricole, Rec. Lebon, 1945, p. 230.

(2) CE. 1^{er} juillet 1949, Le Coq, Rec. Lebon, 1949, p. 321; 28 mars 1947, Crespin, Rec. Lebon, p. 142.

(3) م.ش.د.، قرار رقم 101، تاريخ 1967/01/27، ج. زخور، م.إ.، 1967، 120.

(4) م.ش.د.، قرار رقم 63، تاريخ 1986/03/13، ج. تامر ورفاقه / الدولة، م.ق.إ.، عدد 3، 1987-1988، ص.84.

(5) م.ش.د.، قرار رقم 2018/406-2019، تاريخ 2019/01/28، الدكتور ك.ع./ الدولة اللبنانية، منشور على:

www.legiliban.ul.edu.lb، تاريخ الدخول: 2022/07/12. قارن: تمييز مدني، غ. 1، قرار رقم 2015/9، تاريخ

2015/01/30، ع. القصار/ الدولة اللبنانية (وزارة الدفاع الوطني) وتمييز مدني، غ. 8، قرار رقم 2010/45، الدولة

اللبنانية (وزارة الدفاع الوطني)، منشوران على: www.legi.ul.edu.lb تاريخ الدخول: 2022/07/12؛ قرار المجلس

- "يجب أن تكون لظروف الزمان والمكان صفة استثنائية حقيقية وظاهرة"، أي يشترط وجود حدث استثنائي شاذ غير متوقع وبالغ الخطورة محدّد بالزمان والمكان، فلا يجوز للإدارة التذرع بهذا الحدث عند زواله وحيث لا يوجد مكانياً. فالظرف الاستثنائي بطبيعته لا يكون إلا مؤقتاً وهذا ما يجعل للتدابير الإدارية المتخذة في ظلّه طابعاً مؤقتاً.
 - "يجب أن تكون السلطة الصالحة أصلاً أمام إستحالة مادية وقانونية للتدخل"، أي أن تكون قد أصبحت، بسبب الظرف الاستثنائي، عاجزة بصورة مطلقة عن اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين الصالح العام وفقاً لقواعد الشرعية العادية. بمعنى آخر، يشترط إستحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بصورة شرعية أي بالوسائل القانونية القائمة وأن تكون الإدارة مضطرة لاتخاذ التدابير الاستثنائية.
 - "يجب أن تكون التدابير المتخذة متناسبة كلياً مع حجم الهدف المطلوب تحقيقه ويجب أن يكون الهدف المذكور مهماً لدرجة أنه إذا لم يتحقق يتعطل معه المرفق العام برمته" أو يتعرّض النظام العام للخطر. لذا، يشترط أن تكون التدابير الاستثنائية المتخذة ضرورية لتحقيق الغاية المرجوة ومتناسبة تماماً معها، أي على قدر ما تقتضيه الضرورة، عملاً بمبدأ "الضرورة تقدّر بقدرها".
- نستنتج مما تقدّم، بأنّه الاجتهاد يقرّ للإدارة، بالارتكاز إلى نظرية الظروف الاستثنائية، مخالفة أحكام قانون المصادرة. ولكن ما مدى شرعية قيام الإدارة بصورة فعلية بالمصادرة دون اتخاذ القرار الأمر بها؟

■ الفرع الثاني: المصادرة الواقعية في ظلّ الظروف الاستثنائية

المقصود بمصطلح "المصادرة الواقعية أو الفعلية"⁽¹⁾ قيام الإدارة، وبالاستناد إلى نظرية الظروف الاستثنائية، باللجوء فعلاً إلى المصادرة، أي بتنفيذ مصادرة واقعية، دون أن يسبق

الدستوري اللبناني رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28، سبق ذكره. لا بدّ من الإشارة إلى أنّ شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية وضعها الاجتهاد الفرنسي، لاسيما مجلس الدولة، ومن ثمّ تبنّاها الاجتهاد اللبناني، راجع على سبيل المثال: CE, 4 juin 1947, Entreprise Chemin, Rec. Lebon, 1947, p. 246 ; 18 janvier 1980, Synd. CFDT des P. et T. du Haut Rhin, Rec. Lebon, 1980, p. 89 ; 31 janvier 1958, Chambre syndicale du commerce d'importation en Indochine, Rec. Lebon, 1958, p. 63, AJ, 1958, 2, 90.

⁽¹⁾ تجدر الإشارة إلى أنّ هذا المصطلح لم يسبق أن استخدمه المشتري أو الاجتهاد أو الفقه بالمعنى المقصود في هذا البحث، والذي ارتأينا إطلاقه على المصادرة التي تتمّ فعلاً، دون اتخاذ القرار الإداري الأمر بها، وإنما بناءً على نظرية الظروف الاستثنائية.

ذلك اتخاذ القرار الأمر بها، سواء عن طريق وضع الإدارة يدها على مال، منقول أو غير منقول، أو عن طريق فرض تقديم خدمات معيّنة على بعض الأشخاص. فمثل هذه الأفعال تتّصف، إذا ما ارتكبتها الإدارة في الظروف العادية أو عند ثبوت عدم توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، وبحسب موضوعها ودرجة مخالفتها للقانون، إمّا بالاستيلاء غير الشرعي على الملكية العقارية وإمّا بالتعدّي الإداري على الحقوق والحريات الأساسية. ولتوضيح ذلك، نورد فيما يلي أمثلة عن إجتهد القضاء بين العدلي والإداري حول توصيف المصادرة الواقعية في الظروف الاستثنائية:

ونظرًا لعدم توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية التي تدرعت بها الدولة (وزارة الدفاع الوطني) لتبرير إشغال الجيش لعقارات خاصة دون أي مسوغ قانوني، أو استمرار إشغاله لهذه العقارات بعد انتهاء الظرف الاستثنائي (كالأعمال الحربية) دون العمل لاحقًا على استصدار قرار مصادرة أو استملاك أو اللجوء مثلًا إلى الاستئجار لتشريع إشغالها لهذا العقارات، اعتبرت محكمة التمييز المدنية اللبنانية، في سلسلة قرارات حديثة صادرة عنها، أنّ هذا الإشغال يشكل تعديًا إداريًا غير مبرّر على الملكية الخاصة ويعود أمر النظر بالمنازعات الناشئة عنه والنتائج المترتبة عليه إلى المحاكم العدلية؛ كما تمّ التأكيد، بالمقابل في بناءات تلك القرارات، على أنّه في حال ثبوت أنّ إشغال الإدارة للعقارات الخاصة دون قرار مصادرة أو استملاك أو أية وسيلة قانونية أخرى تبرّره الظروف الاستثنائية، فإن هذه الظروف تنزع عن الإشغال دون مسوغ قانوني صفة التعدي و صفة الاستيلاء غير المشروع وتزول بالتالي صلاحية القضاء العدلي لصالح القضاء الإداري⁽¹⁾.

وبدوره، اعتبر مجلس شوريّ الدول بأنّه إذا كان إشغال الجيش لمكتب ومنزل الجهة المستدعية بجوار المحكمة العسكرية يشكل فعل تعدّ في الظروف العادية فإنه في ضوء

(1) تمييز مدني، غ. 1، قرار رقم 2015/9، تاريخ 2015/01/30، ع. القصار / الدولة اللبنانية (وزارة الدفاع الوطني)؛ تمييز مدني، غ. 8، قرار رقم 2011/2، تاريخ 2011/01/4، الدولة اللبنانية (وزارة الدفاع الوطني) // الحاج و الخوري؛ تمييز مدني، غ. 8، قرار رقم 2010/45، تاريخ 2010/05/27، الدولة اللبنانية (وزارة الدفاع الوطني) // داغر، قرارات منشورة على الموقع التالي: www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الدخول: 2022/07/12. أنظر أيضًا: محكمة الاستئناف المدنية في جبل لبنان، غ. 7، قرار رقم 2003/631، تاريخ 2003/11/05، الدولة اللبنانية / ح. ن.، مجلة العدل، عدد 3 و 4، 2004، ص 453-454. أنظر أيضًا بذات المعنى: م.ش.د.، قرار رقم 311، تاريخ 1999/02/10، ف. بولس و ش. سماحة / الدولة، م. ق. إ.، عدد 14، 2003، ص 301.

الظروف الاستثنائية لا يتّصف بالتعدي ويكون القضاء الإداري صالحًا للنظر في النزاع الناشئ عنه⁽¹⁾. وفي قرارات أخرى قرّر مجلس الشورى بأنّه إذا كان احتلال فندق من قبل الجيش، أو الاستيلاء على مدرسة، " من أجل تأمين المرفق العام الأمني " من شأنه أن يشكّل استيلاءً على الملكية العقارية في الظروف العادية حيث يعود أمر النظر فيه إلى القضاء العدلي، فإنّ الظروف التي حصل فيها تعتبر ظروفًا استثنائية ويعود بالتالي أمر النظر فيه إلى القضاء الإداري⁽²⁾. كما قضى بإعلان صلاحيته للنظر في المطالبة بالتعويض عن الضرر الناجم عن إشغال الجيش، في ظروف استثنائية أيضًا، لعقار المستدعي دون مسوغ شرعي⁽³⁾. لذلك، فبالإضافة إلى الصلاحيات الاستثنائية التي تمنحها نظرية الظروف الاستثنائية للإدارة، فإنّ من مفاعيلها أيضًا نزع صفة التعدي الإداري والاستيلاء غير المشروع عن بعض تصرفات الإدارة وبالتالي تعديل التوزيع الاجتهادي للصلاحيات بين القضاء العدلي والإداري، في حالة التعدي الإداري على الملكية الخاصة (المنقولة وغير المنقولة) أو على حرية أساسية Voie de fait administrative وحالة الاستيلاء غير المشروع على الملكية العقارية Emprise irrégulière (أو بمعنى أدقّ وضع اليد غير الصحيح أو غير القانوني)⁽⁴⁾.

فالاجتهاد اللبناني مستقرّ على اعتبار أنّ التعدي، الذي يختصّ القضاء العدلي بالنظر في التعويض عنه وتقدير شرعيته بل وإلزام الإدارة بإزالته إذا ما حصل في الظروف العادية، يحصل عندما ترتكب الإدارة " مخالفة خطيرة للقانون مقرونة بعدم صلاحية ظاهرة بشكل جليّ

(1) م.ش.د.، قرار رقم 694، تاريخ 1998/06/29، ع. حيدر وزوجته/ الدولة، م.ق.إ.، عدد 13، 1999، ص609-611.

(2) م.ش.د.، قرار رقم 329، تاريخ 1979/11/05، عرمان / الدولة، غير منشور، مذكور في: إجتهد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأول، صادر عن مجلس شوري الدولة اللبناني، 1981، ص66 (اختصاص المحاكم العدلية في القضايا الإدارية)؛ رقم 253، تاريخ 1995/01/24، س. الشعار / الدولة، م.ق.إ.، عدد 9، 1996، ص270-273.

(3) م.ش.د.، قرار رقم 15، تاريخ 1996/10/08، ج. أبو خاطر، / الدولة (وزارة الدفاع الوطني)، م.ق.إ.، عدد 12، 1998، ص14-15.

(4) حول مفهوم ومفاعيل هاتين النظريتين في القانون اللبناني، راجع: د. رشا عبد الحي، معايير توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي والقضاء الإداري واشكالياتهما العملية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014، صص129-181؛ Mahmoud Ahmad SEIFEDDINE, De la juridiction compétente pour protéger les libertés et droits fondamentaux face à l'Administration en Droit libanais: Les compétences respectives des juridictions, judiciaire et administrative, Thèse de doctorat en cotutelle, Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) et Université libanaise, 2008, pp. 323-392.

وساطع بحيث يكون تصرفها غير مستند إلى أي أساس قانوني، الأمر الذي ينزع عنه الصفة الإدارية ويجعل منه عملاً شخصياً تعسفياً كالاكتداء على الملكية الفردية أو على إحدى الحريات الأساسية⁽¹⁾؛ أي كل تصرف " ليس مردّه تطبيق نص قانوني أو نظامي أو تعاقدي أو تطبيق سلطة ممنوحة للإدارة"⁽²⁾ " يشكّل مساساً بالملكية الخاصة والحريات الأساسية. وتطبيقاً لذلك، اعتبر مجلس شورى الدولة تعدياً على الملكية الفردية قيام الإدارة بوضع يدها على أموال منقولة دون سند قانوني مسبق كقرار المصادرة⁽³⁾. ولكن نظرية الظروف الاستثنائية تنزع عن هذا التصرف صفة التعدي وتجعل منه عملاً إدارياً غير شرعي تعود صلاحية النظر بمنازعاته إلى القضاء الإداري، المختص أصلاً بمراقبة مدى شرعية الأعمال الإدارية⁽⁴⁾.

والاستيلاء غير المشروع، فيتجسّد بوضع يد الإدارة بصورة دائمة أو مؤقتة على الملكية العقارية الخاصة خلافاً للقانون. والاجتهاد اللبناني مستقر على اعتبار أنّ المنازعات المتعلقة بالتعويض عنه تدخل، في حال حصوله في الظروف العادية، ضمن صلاحيات القضاء العدلي، بينما يبقى طلب إبطال القرار أو تقدير شرعية القرار الفاضي بالاستيلاء خاضعاً لرقابة القضاء الإداري. في حين يستعيد القضاء الإداري صلاحيته الشاملة للنظر في منازعات الاستيلاء غير المشروع، تعويضاً وإلغاءً، إذا ما ثبت ارتكابه في ظل الظروف الاستثنائية⁽⁵⁾.

(1) إستئناف جبل لبنان، غ. 7، قرار رقم 2003/631، تاريخ 2003/11/05، سبق ذكره. قارن: م.ش.د.، قرار رقم 107، تاريخ 2007/11/01، شركة ص. م. ليمتد/ الدولة، م.ق.إ.، عدد 24، 2016، ص 172-179.

(2) محكمة حل الخلافات اللبنانية، قرار رقم 119، 1963/10/25، م.إ.، 1963، ص 133؛ م.ش.د.، قرار رقم 277، تاريخ 1959/11/16، م.إ.، 1960، ص 11؛ تمييز، قرار إعدادي رقم 49، تاريخ 1968/10/07، مجموعة باز، 1968، ص 169. أنظر أيضاً: تمييز مدني، غ. 2، قرار رقم 2020/1، 2020/01/21، ت.ق./ بلدية الخضرة، منشور على: www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الدخول 2022/07/12؛ تمييز مدني، غ. 1، قرار رقم 2015/9، تاريخ 2015/01/30، سبق ذكره.

(3) م.ش.د.، قرار رقم 134، تاريخ 1995/12/07، مؤسسة الت ضامن الاجتماعي / الدولة، م.ق.إ.، عدد 10، 1997، ص 207-208.

(4) تمييز مدني، غ. 8، قرار رقم 2011/2، تاريخ 2011/01/04 و رقم 2010/45، تاريخ 2010/05/24 ورقم 2010/29، تاريخ 2010/03/30 السابق ذكرها؛ إستئناف جبل لبنان، غ. 7، قرار رقم 2003/631، سبق ذكره.

(5) تمييز مدني، غ. 1، قرار رقم 2015/9، تاريخ 2015/01/30، سبق ذكره؛ تمييز مدني، غ. 5، قرار رقم 2013/92، تاريخ 2013/05/10، ص. الحجل / بلدية قنابة برمانا، منشور على: www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الدخول: 2022/07/12؛ تمييز مدني، غ. 4، قرار رقم 6، تاريخ 1987/10/27، بلدية فيع / م. حيدر، النشرة القضائية اللبنانية، 1987-1980، ص 346-342؛ م.ش.د.، قرار رقم 329، تاريخ 1979/11/05 و رقم 15، تاريخ 1996/10/08، سبق ذكرهما.

أما في القانون الفرنسي، مصدر النظريتين المذكورتين، فتجدر الإشارة، إلى أن تعزيز سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة العامة بعد إنشاء قضاء عجلة-حرية -Référé-Liberté بموجب قانون القضاء الإداري تاريخ 30 حزيران 2000⁽¹⁾ واجتهاد محكمة الخلافات Tribunal des conflits في قضية Bergeond⁽²⁾، أدّى إلى تقليص نطاق تطبيق نظرية التعدي الإداري التي أضحت تشمل حاليًا حالة " الاعتداء على الحرية الفردية " المحمية بموجب المادة 66 من الدستور الفرنسي وحالة "انقضاء حق الملكية الخاصة"⁽³⁾ وليس فقط مجرد المساس به، من جهة، وإلى انتهاء نظرية الاستيلاء غير المشروع⁽⁴⁾، من جهة أخرى. وإذا كان القضاء هو الذي صنع نظرية الظروف الاستثنائية وحدّد شروطها، فإنّ المشرع قد كرّس بعض تطبيقات هذه النظرية بنصوص قانونية، كتلك المنصوص عليها في قانون الدفاع الوطني (حالاتي التعبئة العامة والتأهب) والمرسوم الاشتراعي رقم 52 تاريخ 5 آب 1967 الناظم لحالة الطوارئ والمنطقة العسكرية. وهذه النصوص تتضمن قواعد استثنائية تمنح الإدارة سلطات استثنائية ويقتضي، بالتالي، عدم الخروج عليها إلا في حال ثبوت توافر شروط نظرية الظروف الاستثنائية التي تعتبر، كما أكد على ذلك مجلس شوري الدولة⁽⁵⁾، أوسع مدى ونطاقًا من تطبيقاتها التشريعية. كما اعتبر الفقه أنّه، نظرًا لمرونة نظرية الظروف الاستثنائية وعدم تقيدها بنصوص جامدة، يمكن للقضاء وفي ضوء كل حالة على حدة أن يعدّل في مضمون الشرعية الاستثنائية وحدودها⁽⁶⁾.

(1) Art. L.521-2 du Code de justice administrative, crée par la Loi n°2000-597 du 30 juin 2000-art. 4, JORF, 1^{er} juillet 2000, en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

(2) TC, 17 juin 2013, M. Bergeond c/ Société ERDF Anecy Léman, n°C3911.

(3) «Atteinte à la liberté individuelle» et «Extinction du droit de la propriété», V: S. TRAORE, «La redéfinition de la voie de fait et la résurgence du caractère de l'intangibilité de l'ouvrage public, RDA (Revue du droit administratif), 2015, p. 9 ; H. PAULIAT, «Le juge du référé a-t-il mis fin aux jours de la folle du logis ?», JCPA (La semaine juridique, Administration et Collectivités territoriales), 2013, n°8, p.32; Ch. A. DUBREUIL, «La voie de fait nouvelle est arrivée», JCPA, 14/10/2013.

(4) P. DELVOLVE, «De la voie de fait à l'emprise: nouvelle réduction de la compétence judiciaire», RFDA, 2014, p. 61 ; A. BRETONNEAU, J. LESSI, «L'emprise irrégulière tire sa révérence», AJDA, 2014, p. 216.

(5) م.ش.د., قرار رقم 63، تاريخ 13/03/1986، ج. تامر ورفاقه / الدولة، سبق نكوه، ص83.

(6) د. يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، مرجع سابق، ص323؛ د. سامي سلهب، محاضرات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص155.

وعليه، يمكن الاستنتاج بأنه، في حال تحقّق وجودها في ظرف استثنائي وثبوت توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، يمكن للإدارة أن تمارس حقها في المصادرة دون انتظار صدور قرار رسمي بإعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية أو التعبئة العامة أو حالة التأهب. يمكنها، كذلك مخالفة الأصول القانونية المنصوص عنها في قانون المصادرة، بل وأكثر من ذلك تستطيع إشغال العقارات الخاصة ووضع يدها على أموال منقولة دون قرارات مصادرة، أي اللجوء إلى ما يمكن أن نسميه: مصادرة واقعية أو فعلية أو مصادرة غير مباشرة، على أن تخضع لرقابة وإشراف القضاء المختصّ، أي القضاء الإداري.

هذا مع العلم أنّ اجتهاد مجلس شورى الدولة مستقرّ على التمييز، فيما يتعلّق بالقانون الواجب التطبيق، بين التدابير التي تتخذها الإدارة تطبيقاً لنظرية اجتهادية كنظرية الظروف الاستثنائية وبين تلك التي تصدر عنها بناءً على نصوص تشريعية: ففي الحالة الأولى يطبّق القاضي الأحكام النازمة لنظرية الظروف الاستثنائية، ويطبّق في الحالة الثانية أحكام النصوص التشريعية. وعليه، إذا ما تمّ الإعلان عن إحدى الحالات المحدّدة قانوناً لفتح باب المصادرة أمام الإدارة، فعندئذٍ لا يمكن لهذه الأخيرة الاستفادة من أحكام نظرية الظروف الاستثنائية فيتمّ استبعاد تطبيق أحكامها لوجود النص، ويُعمل، بالتالي، بالأحكام التشريعية التي ترعى المصادرة في تلك الحالات⁽¹⁾.

وتجب الإشارة، أخيراً، إلى أنّه في حال تمّ الإعلان عن إحدى الحالات المنصوص عليها في قانون المصادرة رقم 2003/550 وفي قانون الدفاع الوطني أم ثبتّ حدوث ظرف استثنائي، كشرط أوليّ للجوء إلى المصادرة؛ فإنّ تحقّق هذا الشرط لا يعني أنّ بإمكان الإدارة استعمال حقّها في المصادرة بصورة تلقائية. فالاجتهاد الإداري كان، ولا يزال، مستقرّاً على وجوب اثبات عجز الإدارة عن مواجهة الظرف الاستثنائي والقيام بواجباتها في تحقيق الصالح العام بغير تدبير المصادرة، كشرط آخر للإقرار بشرعية التدبير المذكور، كما سنرى في المبحث الآتي.

(1) م. ش. د.، قرار رقم 65، تاريخ 1996/11/13، ت. أبو يونس/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 12، 1998، ص 86-88.

○ المبحث الثاني: عجز الإدارة عن القيام بواجباتها بغير تدبير المصادرة

بالرغم من عدم تقييد المشرع اللبناني، في قوانين المصادرة السابقة، حقّ الإدارة في ممارسة المصادرة بتوافر الحالات المحدّدة صراحةً في المادة الأولى من قانون المصادرة الجديد رقم 2003/550، أي في حالات إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية أو الحرب المعلنة، فضلاً عن حالتي التأهب والتعبئة العامة المنصوص عليهما في المادة الثانية من قانون الدفاع الوطني، وهي حالات تُعلن عند حدوث ظروف استثنائية أو طارئة، فإنّ الاجتهاد كان ولا يزال مستقرّاً على اعتبار أنّ المصادرة ليست من التدابير الاعتيادية، بل هي، بمفهومها وغايتها، تدبير استثنائي ومؤقت تتخذه السلطة عادةً، عند الضرورة، في ظروف خاصة غير عادية أو استثنائية ولحاجة ماسّة لا يمكن تلبيتها بطريقة أخرى⁽¹⁾.

ولئن كان الإعلان عن إحدى الحالات المذكورة أعلاه يُثبت حدوث ظرف استثنائيّ، فإنّه لا يولي الإدارة العامة بصورة تلقائية حكمية حقّ اللجوء مباشرةً إلى المصادرة، وإنّما يفتح الباب أمامها لاستعمال هذا الحقّ. إذ يقتضي أيضاً أن تثبت، في هذه الحالات، التي تُعلن عادةً بسبب الظروف الاستثنائية، عجزها عن مواجهة هذه الظروف بالوسائل القانونية العادية.

بالتالي، فإنّ اللجوء إلى المصادرة، سواء في الحالات المحدّدة قانوناً أم بالاستناد إلى نظرية الظروف الاستثنائية، مرهون بعجز السلطة العامة عن التدخّل للقيام بموجب تحقيق المصلحة العامة بالوسائل المتوافرة لديها. وفي الواقع، يتحقق عجز السلطة العامة *L'impuissance publique* بتوافر شرطين متلازمين: أولهما يتمثّل باصطدام الإدارة، لدى تدخّلها لمواجهة الظرف الاستثنائي، بعدم تمكّنها من استعمال الوسائل القانونية العادية أو بعدم فاعلية أو كفاية هذه الوسائل (المطلب الأول)؛ ويتمثّل ثانيهما بضرورة تدخّل الإدارة لتأمين الحاجة الملحة التي فرضها الظرف الاستثنائي (المطلب الثاني).

(1) راجع، فيما يتعلق بالطابع الاستثنائي والمؤقت للمصادرة، بحثنا سالف الذكر حول: " الطبيعة القانونية للمصادرة في القانون الإداري "، مرجع سابق، ص 221-228.

• **المطلب الأول: اللجوء إلى المصادرة بسبب انعدام أو عدم كفاية الوسائل القانونية العادية**

إنّ اشتراط عدم اللجوء إلى المصادرة إلّا بعد ثبوت قيام الإدارة بسلوك كافة السبل القانونية الأخرى دون جدوى، يجعل من المصادرة تدبيراً إدارياً احتياطياً أو فرعياً Procédé subsidiaire.

فما المقصود باعتبار المصادرة تدبيراً احتياطياً، ومتى تُعتبر الإدارة عاجزة عن تحقيق الغاية المرجوة بالوسائل القانونية العادية كي يُسمح لها بممارسة حقّ المصادرة؟ (الفرع الأول) ولكن، ألا يتعارض هذا الشرط مع المبدأ العام القاضي بتمتع الإدارة في الأصل بالسلطة الاستثنائية التي تخولها اختيار التدبير القانوني الملائم بنظرها لمواجهة الظرف الاستثنائي؟ (الفرع الثاني).

■ **الفرع الأول: المصادرة تدبير احتياطي**

إنّ المصادرة، وباعتبارها في جوهرها ذات طابع استثنائي ومؤقت، هي من التدابير التي وضعها المشرع بتصرف الإدارة العامة بهدف الاستجابة للحالات الطارئة والاستثنائية وتلبية الحاجات العامة الملحة، لاسيّما عند تعذر تحقيق ذلك بواسطة التدابير القانونية الأخرى؛ وبكلمة، هي تدبير استثنائي لمواجهة وضع استثنائي.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ السلطة تُعتبر عاجزة عن القيام بواجباتها بالوسائل أو الطرق القانونية المتوافرة لديها في الحالات التالية: إمّا لأسباب خارجة عن نطاق القانون بحدّ ذاته، كالإضراب على سبيل المثال؛ أو إذا كان استعمال الوسائل المتاحة ينطوي على مخاطر بالنسبة للسلطة؛ أو إذا كان يوجد قيود قانونية صارمة تعيق استعمالها وتعرقل بالتالي عمل السلطة؛ أو إذا تبين أنّ هذه الوسائل غير كافية فعلاً لتحقيق الأهداف أو الالتزامات المناط بالسلطة القيام بها⁽¹⁾.

لذلك، على الإدارة أن تثبت أنّها حاولت مواجهة الظرف الاستثنائي بواسطة التدابير العادية ولكنها فشلت، فلم يتبقّ أمامها سوى استعمال حقّ المصادرة. بمعنى آخر، يتوجّب على

(1) E. PICARD, «L'impuissance publique en droit», AJDA, 1999,p. 11.

الإدارة إثبات أنها لم تلجأ إلى تدبير المصادرة إلا بعد أن استنفدت جميع الوسائل القانونية الاعتيادية الأخرى، كالاتملاك أو الاتفاق بالتراضي، لتحقيق موجب صيانة النظام العام وتأمين حسن سير المرافق العامة، أو إذا تبين أن هذه الوسائل قاصرة عن تحقيق ذات النتيجة المرجوة. بناء على ذلك، فإن توصيف الفقه⁽¹⁾ للمصادرة بأنها إجراء احتياطي أو فرعي ناتج عن وصفها من قبل الاجتهاد بأنها من الإجراءات غير الاعتيادية أو الاستثنائية والمؤقتة والتي "لا يمكن اعتبارها بمثابة الممارسات والإداءات المعتادة للسلطة العامة"⁽²⁾. والمبدأ ألا يتم توسل الإجراء الاحتياطي إلا عند إنعدام أو عدم كفاية الإجراءات الاعتيادية.

ولكن هذا الشرط لم يفرضه المشرع اللبناني في قوانين المصادرة، بخلاف المشرع الفرنسي الذي لحظه بالنسبة لبعض أنواع المصادرة. وإزاء هذا النقص التشريعي برز الدور الانشائي للقضاء الإداري الذي تجلّى ببلورة شرط القصور في الوسائل القانونية العادية كمبرر للجوء إلى المصادرة وتحديد مداه ومفاعيله. يتعين إذاً البحث في أساس هذا الشرط في النصوص القانونية والاجتهاد الإداري.

◆ الفقرة الأولى: في النصوص القانونية

فرض المشرع الفرنسي هذا الشرط صراحةً، فيما يتعلق ببعض أنواع المصادرة. ونذكر، على سبيل المثال، المادة L.2215-1 du CGCT (قانون الجماعات الإقليمية) التي قيّدت حقّ المحافظ باللجوء إلى المصادرة بشرط إثبات أنّ الوسائل الموضوعية بتصرفه لا تمكّنه من تحقيق الأهداف التي تقتضيها سلطاته في مجال الضابطة الإدارية. كما اشترطت المادة L.2213-1 du Code de la défense (قانون الدفاع) أن تحاول الإدارة الحصول على ما تحتاجه من الأموال والخدمات الضرورية لتأمين الاحتياجات العامة للبلاد بالتراضي Par accord amiable قبل اللجوء إلى مصادرتها.

(1) E. BEAUVIRONNET, «La réquisition en droit administratif français», in Journal du Droit administratif (JDF), 2016-2019, chronique administrative, Art. 250 (www.Journal-du-droit-administratif.fr); تاريخ الدخول: 2022/07/12.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 221، تاريخ 2003/12/18، ل. و آ. أ. رديان/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 20، 2008، ص 398.

بالمقابل، فإنّ المشرع اللبناني، لم يقيّد، لا صراحةً ولا ضمناً، حقّ اللجوء إلى المصادرة، سواء في قانون المصادرة الجديد رقم 2003/550 أم في القوانين السابقة، بشرط عجز الإدارة عن مواجهة الظرف الاستثنائي أو الحالة الطارئة بالوسائل القانونية الموضوعية بتصرفها في الظروف العادية، وذلك باستثناء المادة الثالثة عشرة من قانون 21 حزيران 1956 (الملغاة بقانون المصادرة الجديد) التي كانت تحوّل رئيس مجلس الوزراء حقّ مصادرة البيت شاغر لسكن الموظف المنقول إذا تعذّر عليه سكن بيت سلفه في الوظيفة.

ويستفاد من أحكام المادة المذكورة أنّ المشرع كان يقرّ لرئيس مجلس الوزراء حقّ مصادرة البيوت الشاغرة لصالح الموظفين المنقولين بهدف تسهيل قيامهم بوظائفهم في مراكز عملهم الجديدة؛ ولكنّه قيّد صراحةً، في هذا النوع من المصادرة، حقّ الإدارة باللجوء إلى المصادرة، علاوة على وجوب أن يكون البيت المنوي مصادره شاغراً، بشرط أن يتعدّر فعلاً على الموظف العام المنقول أن يسكن في بيت سلفه، أي إذا لم يكن ممكناً تطبيق قاعدة " حلّ الخلف محلّ السلف" (1).

ويمكن الجزم بأنّ موقف مجلس شورى الدولة اللبناني، في ظلّ قوانين المصادرة السابقة والقانون الحاليّ، وكما هو حال اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي، مستقرّ على تقييد حقّ الإدارة باللجوء إلى المصادرة، بنوعيتها العسكرية والمدنية، بشرط البحث أولاً عن حلول بديلة أو استنفاد كافة الطرق القانونية الأخرى.

♦ الفقرة الثانية: في الاجتهاد الإداري

بالرغم من عدم النصّ على الطابع الاحتياطي لتدبير المصادرة في القانون اللبناني، وإنّ كان قد تركز ببعض النصوص القانونية الفرنسية، فقد استقرّ اجتهاد القضاء الإداري، الفرنسي واللبناني، على تكريس هذا الطابع، وذلك بهدف الحدّ من تعسف الإدارة في استعمال هذا التدبير الذي يمسّ حقوقاً وحرّيات أساسية.

بالنسبة للاجتهاد الإداري الفرنسي، قضى مجلس الدولة الفرنسي بإبطال قرار مصادرة مسكن بهدف إسكان عائلة قد احترق منزلها، لأنّ رئيس البلدية لم يقدّم مسبقاً بأية محاولة لإيجاد

(1) أنظر حول هذه المسألة: جوزف الشدياق، "المصادرة"، مرجع سابق، ص32.

مسكن لها بالتراضي، لاسيّما بواسطة المكتب العام البلدي المختص بتوفير مساكن ببدل إيجار مخفّف⁽¹⁾. كما أبطل (كقاض عجلة)، وليسبّ مماثل، قرار مصادرة القابلات القانونيات لدى عيادة خاصة وذلك لأنّ الإدارة لم تعمل على إيجاد حلول بديلة، لمواجهة حركة الإضراب، قبل اتّخاذ قراراتها⁽²⁾. بالمقابل، قرّر مجلس الدولة إعلان صحّة أو شرعية قرار مصادرة بعض المستخدمين في المراكز النووية⁽³⁾ وذلك لعدم وجود الحلول البديلة التي تمكّن الإدارة من القيام بمهامها في ظلّ حالة الإضراب. كما قضت محكمة الاستئناف الإدارية في مدينة Lyon "ليون" بشرعية القرار الأمر بمصادرة شركة مختصة بالإحراق وإعادة التصنيع، الذي اتّخذ بعد قيام الإدارة بإجراء استدراج عروض عدة مرات وفشلها في العثور على مؤسسة لتكليفها بجمع اللحوم وبقايا الحيوانات غير القابلة للاستهلاك الموجودة في المسلخ والتخلّص منها؛ وقد علّلت المحكمة قرارها في هذه الدعوى بأنّ عدم وجود الوسائل القانونية الخاصة بضمان تنفيذ مرفق عام الإحراق وإعادة التصنيع يبرّر، لسلطات المحافظة، مصادرة الشركة المذكورة بهدف تلافي المشاكل الخطيرة التي تهدّد الصحة العامة⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للاجتهاد الإداري اللبناني، فهو بدوره مستقرّ على تكريس الطابع الاحتياطي لتدبير المصادرة. إلّا أنّه، من المفيد الإشارة إلى قرار قديم، مخالف، لمجلس شورى الدولة، متعلّق بتطبيق القانون المؤرخ 10 أيار 1948 (المتعلّق بتحويل وزير الدفاع الوطني مصادرة الأبنية والحيوانات وسائر المواد التي تلزم الجيش، الملغى حالياً)، كان قد اعتبر فيه بأنّ حقّ وزير الدفاع الوطني باللجوء إلى المصادرة لمصالح الجيش " وارد في القانون اللبناني على إطلاق، وهو غير مقيد بظرف أو شرط⁽⁵⁾". ولكن هذا الاجتهاد بقي وحيداً، حيث اشترط مجلس شورى الدولة، في قرارات لاحقة، لصحة مصادرة سكن لأحد أفراد الجيش، أن يكون قد تعذّر

(1) CE, 11 décembre 1991, Société d'HLM Le logement familial du bassin parisien, n°192673, Rec. Lebon, p. 427.

(2) CE, ord., 9 décembre 2003, Mme Aiguillon et autres, n°262186, Rec. Lebon, p. 497; AJDA 2004, p. 148, obs. C. MONIOLLE et p. 1138, note O. LE BOT.

(3) CE, Ass., 12 avril 2013, Fédération Force Ouvrière Energie et mines et autre, n°329570, 329683, 330539 et 330847, Rec. Lebon, p. 94 ; AJDA, 2013, p. 766 et 1052, chron. X. DOMINO et A. BRETONNEAU.

(4) CHA, Lyon, 10 mai 2007, Société Etablissements Verdannet, n°02LYO1154 et 02LYO1650, AJDA, 2007, p. 1986, concl. D. BESLE.

(5) م. ش. د.، قرار رقم 428، تاريخ 1961/04/24، ج. الحاج/ الدولة، م. إ.، 1961، ص 171.

على العسكري فعلياً تأمين سكن له ولعائلته بالتراضي⁽¹⁾، ما يعني أنّ استعمال حقّ المصادرة ليس مطلقاً من كلّ قيد، بل هو مرهون بوجود إجراء محاولة، مسبقاً، للحصول على مسكن بالتراضي.

كما أكدّ مجلس شورى الدولة اللبناني، في أكثر من قرار صادر عنه، على الطابع الاحتياطي للمصادرة بقوله أنّها "تدبير استثنائي تتّخذها السلطة عادة بشكل مؤقت ولحاجة ماسة لا يمكن تليبيتها بطريقة أخرى" وبالتالي يتوجّب عليها أن لا تلجأ إلى هذا التدبير "إلا إذا افتُتِدَتْ أمامها السبل الأخرى لتحقيق موضوعها، كالاتفاق بالتراضي أو الاستملاك"⁽²⁾. كما أكدّ، من جهة أخرى، على "أنّ استمرار المصادرة سنوات طويلة أمر غير طبيعي كان ينبغي معه اللجوء إلى تدبير آخر"⁽³⁾... بناء على ذلك، قضى المجلس بإبطال قرار وزير الدفاع الوطني بمصادرة عقارات في منطقة بعيدا العقارية لتركيز عناصر لواء الحرس الجمهوري لتحويل السلطة وكذلك لأنّه لم يتبيّن من ملف الدعوى أنّ الإدارة "استفدت السبل الأخرى المتاحة"؛ في هذا القرار أكدّ مجلس الشورى على أنّه لا يجوز توسّل المصادرة، وهي بطبيعتها تدبير مؤقت، لغاية تتّصف بالصفة الدائمة الناتجة عن استمرارية وجود القصر الجمهوري ومن ثم استمرارية الحاجة إلى حراسته، فضلاً عن عدم جواز التدرّج بالظروف الاقتصادية الصعبة التي تمرّ بها البلاد وحالة الموازنة العامة لتبرير اللجوء إلى المصادرة، وتحويلها إلى تدبير دائم، بدلاً من الاتفاق بالتراضي أو استملاك العقارات المصادرة⁽⁴⁾.

ويستفاد من ذلك أنّ مجلس شورى الدولة يشترط على الإدارة أن لا تلجأ إلى تدبير المصادرة إلا بعد أن تحاول أولاً البحث عن حلول بديلة لمواجهة الطرف غير العادي، أي

(1) م. ش. د.، قرار رقم 1503، تاريخ 1974/11/30، شحبير/ الدولة، م. إ.، 1975-1976، ص 129؛ رقم 32، تاريخ 1972/02/21، مغبب/ الدولة، م. إ.، 1972، ص 90.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 85، تاريخ 2006/11/07، الشركة اللبنانية المالية العامة ش. م. ل. / الدولة، م. ق. إ.، عدد 23، 2012، ص 231-232. بذات المعنى: م. ش. د.، قرار رقم 65، تاريخ 2004/10/25، سبق ذكره، ص 104؛ رقم 314، تاريخ 1997/03/12، ج. باسيل/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م. ق. إ.، عدد 12، 1998، ص 331.

(3) م. ش. د.، قرار رقم 65، تاريخ 2004/10/25، سبق ذكره، ص 107؛ رقم 221، تاريخ 2003/12/18، سبق ذكره، ص 402.

(4) م. ش. د.، قرار رقم 469، تاريخ 2007/04/26، م. شيحا و ه. حلو/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 23، 2012، ص 1070؛ رقم 85، تاريخ 2006/11/07، سبق ذكره، ص 236.

بوسائل قانونية أخرى؛ فإذا انعدمت هذه الوسائل أو تبين عدم كفايتها، تستطيع عندئذ استعمال حق المصادرة. وفي حال تمّ تقرير وتنفيذ المصادرة فإنّ ذلك لا يعطي الإدارة الحقّ بالإبقاء عليها لسنوات طويلة وتحويلها إلى تدبير دائم خلافاً لطبيعتها المؤقتة، بل ينبغي عليها أن تلجأ إلى تدبير آخر كالاتملاك أو الاتفاق بالتراضي.

بالمقابل، قضى مجلس شورى الدولة، في قضية أخرى، بصحة قرار المصادرة لأنّه صدر عن وزير الدفاع ضمن الصلاحيات الممنوحة له بموجب قانون 10 أيار 1948، معتبراً أنّ الإدارة تتمتع بسلطة استثنائية في اختيار الوسيلة القانونية لتأمين حاجاتها، وعليه، لا يحقّ لصاحب المال المُصدّر أن يتذرع، لطلب إبطال قرار المصادرة، بأنّه كان ينبغي على الإدارة أن تلجأ إلى استملاك العقار؛ لا مصادرته⁽¹⁾.

لذا، يصحّ التساؤل، قانوناً، حول مدى سلطة الإدارة الاستثنائية في اختيار تدبير المصادرة طالما أنّ الاجتهاد الإداري مستقرّ، بنفس الوقت، على تقييد سلطتها ورهن حقها في استعمال هذا التدبير بشروط صارمة، وهي استنفاد السبل القانونية الأخرى أو انعدامها أو عدم كفايتها؟

■ الفرع الثاني: مدى سلطة الإدارة الاستثنائية في اختيار تدبير المصادرة

إنّ اجتهاد القضاء الإداري مستقرّ على اعتبار المصادرة إجراءً استثنائياً. ولكنّ مدى سلطة الإدارة الاستثنائية في ميدان المصادرة مقيدٌ بشروط خاصة نابعة من طابعها الاحتياطي الناتج بدوره عن طابعها الاستثنائي والمؤقت.

◆ الفقرة الأولى: المصادرة إجراء استثنائي

إنّ العلم والاجتهاد يعتبران أنّ الإدارة، عندما تقوم بأعمالها الإدارية، تمارس سلطة تختلف بطبيعتها بحسب الميدان الذي تُمارس فيه: " فقد تكون سلطة مقيدة في بعض الأحيان وسلطة استثنائية في أحوال أخرى ". ويُقصد بالسلطة الاستثنائية أنّ الإدارة، تجاه وقائع معينة، تتمتع بحرية مطلقة في اتخاذ، أو الامتناع عن اتخاذ، تدبير ما، بحيث تكون حرة في اختيار ما تراه

(1) م. ش. د.، قرار رقم 587، تاريخ 1996/05/09، د. رزق الله/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 10، 1997، ص 619-620.

مناسبًا من التدابير القانونية، المشروعة، استنادًا لتقديرها لتلك الوقائع. وتنشأ السلطة الاستثنائية، التي تخضع لرقابة قاضي الإبطال لتجاوز حدّ السلطة، إمّا عن نصّ صريح في القانون والأنظمة يوليها هذه السلطة وإمّا في حال انتفاء القواعد والأحكام القانونية التي تحدّ من سلطتها التقديرية في ممارسة عملها الإداري⁽¹⁾. بالمقابل، تكون سلطة الإدارة مقيدة عندما يفرض عليها القانون مقدمًا مسلكًا معيّنًا يتوجّب عليها اتّباعه عند توافر شروط معيّنة⁽²⁾. وعليه، فإنّ الفارق الاساسي بينهما يكمن في مدى حرية الإدارة في ممارسة نشاطها الإداري، ومسألة إطلاق حرية الإدارة في التصرف أو تقييدها تعود للمشرع.

وبالعودة إلى قانون المصادرة رقم 2003/550، نجد أنّ المادة الأولى منه تنصّ على ما يلي: "...يُمكن لوزير الدفاع... مصادرة...". كما تنصّ المادة الثامنة منه على أنّ "لمجلس الوزراء... مصادرة..."، ويُستفاد من صياغة أحكام هاتين المادتين أنّ المشرع اللبناني يمنح الإدارة سلطة استثنائية في اللجوء إلى المصادرة. وتمتّع الإدارة بسلطة استثنائية في استعمال حقّ المصادرة، يعني، من حيث المبدأ، أنه يعود لها وحدها تقدير ما إذا كان الظروف غير العادية أو الاستثنائية تستوجب تقرير، أو عدم تقرير، المصادرة. بمعنى آخر، إنّ الإدارة، في معرض ممارستها للسلطة الاستثنائية، وفي ضوء الظروف المحيطة بها ومراعاةً لمقتضيات المصلحة العامة، تملك الحرية المطلقة في تقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة اتخاذ قرار بالمصادرة، بل وفي اختيار الوقت المناسب لاتخاذها وفي تحديد موضوع المصادرة وغايتها.

ولمّا كان الامر كذلك، فكيف يمكن تفسير القيود الصارمة، غير المنصوص عليها صراحة في التشريع اللبناني، التي يفرضها مجلس شوري الدولة على الإدارة بالرغم من تمتعها بالسلطة الاستثنائية؟ فعندما يشترط عليها أنّ لا تلجأ إلى المصادرة إلّا بعد استنفاد الوسائل الاخرى، أو إذا افتُتدّت أمامها السبل الأخرى، أو أن تكون المصادرة الحلّ الوحيد الملائم لمواجهة الظرف الاستثنائي بحيث لا يمكن تلبية الحاجة الماسّة بغير تدبير المصادرة، أو ليس من مؤدى هذه الشروط أن تعطلّ في الواقع جوهر السلطة الاستثنائية القائمة على حرية

(1) م. ش. د.، قرار رقم 382، تاريخ 2005/03/31، و. مطر/ بلدية كفرعقا، م. ق. إ.، عدد 21، 2009، ص 624؛ رقم 417، تاريخ 1961/04/18، م. إ.، 1961، ص 126. أنظر أيضًا: د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط. 1، بيروت، 2007، ص 157.

(2) د. محي الدين القيسي، المرجع السابق، ص 158-159.

الإدارة المطلقة من كل قيد قانوني - وفقاً للتعبير الذي استخدمه مجلس شورى الدولة في بعض قراراته⁽¹⁾ - وأن تقيّد، بالتالي، بشدة نطاق حرية الإدارة في التصرف واختيار التدبير الذي تراه ملائماً؟ وبناء على ذلك، ألا يوجد هنا ثمة تعارض بين سلطة الإدارة الاستثنائية وبين اعتبار المصادرة تدبيراً احتياطياً لا يمكن استخدامه إلا كوسيلة أخيرة أو بمثابة الوسيلة الوحيدة الملائمة أو المناسبة لتحقيق الصالح العام في الظرف الاستثنائي؟ لتوضيح هذه المسألة -المعضلة، لا بدّ من توضيح مدى سلطة الإدارة الاستثنائية بشكل عام، وفي إطار المصادرة بشكل خاص، وذلك في ضوء ما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري.

♦ الفقرة الثانية: النطاق الضيق لسلطة الإدارة الاستثنائية في ميدان المصادرة

سار اجتهاد القضاء الإداري، لاسيّما اجتهاد مجلس شورى الدولة، على اعتبار أنّ الإدارة تتمتع بسلطة استثنائية في اختيار تدبير المصادرة من بين سائر التدابير القانونية الأخرى، ولكن هذه السلطة الاستثنائية تُمارس ضمن دائرة مبدأ المشروعية ولا تمثل خروجاً عليه وتخضع، بالتالي، لرقابة تجاوز حدّ السلطة التي يمارسها القضاء الإداري⁽²⁾. ونعرض فيما يلي لبعض القرارات التي تصدّى فيها مجلس شورى الدولة لسلطة الإدارة الاستثنائية في ميدان المصادرة:

في دعوى د. رزق الله/ الدولة، طالب المستدعي بإبطال قرار وزير الدفاع الوطني بمصادرة مأجوره المخصّص لسكنه وتجارته لسببين، أولهما لأنّه كان ينبغي على الإدارة اللجوء إلى الاستملاك بدلاً من المصادرة، وثانيهما لأنّ قرار المصادرة المتخذ مخالف لقانون 10 أيار 1948؛ أجابت الدولة، بالمقابل، بأنّ لها حقّ مُطلق في اتّخاذ قرار المصادرة فلا ضرورة للاستملاك عندما تقرّر المصادرة. وقد جاء قرار مجلس شورى الدولة لصالح الدولة، المستدعي

⁽¹⁾ قرار رقم 417 تاريخ 1961/04/18 ورقة 382 تاريخ 2005/03/31 المنكورين أعلاه. تجدر الإشارة إلى أنّ مجلس شورى الدولة في هذا القرار لم يُوفّق في استعمال عبارة " حرية مطلقة من كل قيد قانوني " لدى تعريف السلطة الاستثنائية، لأنّ هذه العبارة قد تُفسّر بأنّ السلطة الاستثنائية تعطي الإدارة الحقّ بالخروج على القانون، علماً أنّ السلطة الاستثنائية ليست خروجاً على مبدأ المشروعية، وهذا ما يؤكد عليه الاجتهاد المستمر لمجلس الشورى، كما سنرى أدناه.

⁽²⁾ أنظر حول مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة: د. جوزيف إميل رزق الله، مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2023.

بوجهها، بحيث قضى بأن الإدارة " تملك سلطة استثنائية في الاختيار بين الاستملاك والمصادرة على أن تأتي تدابيرها مع السلطة الممنوحة لها بموجب القوانين والأنظمة المرعية الإجراء"، ومن ثم خُصص إلى اعتبار أن قرار المصادرة المطعون فيه صدر ضمن الصلاحيات الممنوحة لوزير الدفاع بموجب قانون 10 أيار 1948⁽¹⁾. وتجدر الإشارة إلى خلو قرار مجلس الشورى من التعليل الوافي، فجاء مقتضباً جداً، بحيث لم يُبين حدود سلطة الإدارة الاستثنائية في الاختيار بين الاستملاك والمصادرة، مكتفياً فقط بالحيثية المذكورة أعلاه.

وفي دعوى شركة دوما العقارية/ الدولة - التي تمخّور النزاع فيها بشكل أساسي حول صحة الأسباب التي استندت إليها الإدارة لتبرير مصادرتها لمبنى، كان يُستعمل في السابق كمدرسة، بهدف استعماله كمدرسة رسمية -، طلبت الجهة المستدعية إبطال المصادرة لأسباب عدّة، من بينها اعتبار أن الدولة أصدرت قرار المصادرة تحت الضغط والإكراه ممّا أدى إلى فقدان حريتها في إصداره؛ في حين تذرّعت الدولة، المستدعي بوجهها، بأنّها ارتأت أنّه من الملائم، في ظلّ اضطراب حبل الأمن، اللجوء إلى تدبير المصادرة كحلّ مستعجل لتهدئة الأوضاع القائمة. فقرّر مجلس شورى الدولة ردّ إدلاء الجهة المستدعية وإعلان شرعية لجوء الدولة إلى المصادرة وذلك لصحّة الأسباب التي تذرّعت بها " وهي الظروف غير الطبيعية والتي تصل إلى حدّ اعتبارها ظرفاً استثنائية...". وقد علّل المجلس قراره بما يلي: " إنّ حرّية الاختيار بين التدابير الممكنة اتخاذها في مثل هذه الحالة، أي اللجوء إلى الاستملاك أو الاستئجار أو المصادرة، تدخل ضمن السلطة الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة، بحيث لا يمكن مطالبتها باللجوء إلى الاستملاك مثلاً أو إلى الاستئجار بدل اللجوء إلى المصادرة". كما أوضح بأنّه يقتضي أن يكون الإجراء الاستثنائي، أي المصادرة هنا، مستنداً إلى أسباب صحيحة تبرّره، لأنّ السلطة الاستثنائية ليست كيفية أو مطلقة؛ ومن ثمّ اعتبر مجلس الشورى بأنّ حاجات الدوائر الحكومية تتدرج ضمن التقدير الاستثنائي للإدارة وإنّ استعمال المبنى المُصادر كمدرسة رسمية يدخل ضمن حاجات دوائر الحكومة ولا يُعتبر، بالتالي، مخالفاً لغاية قانون المصادرة⁽²⁾. يُستخلص من هذا القرار التأكيد على سلطة الإدارة الاستثنائية في اختيار

(1) م. ش. د.، قرار رقم 587، تاريخ 1996/05/09، م. ق. إ.، عدد 10، 1997، ص 619-620.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 362، تاريخ 2005/03/21، م. ق. إ.، عدد 21، 2009، ص 572-575.

تدبير المصادرة وفي تقدير ما يدخل ضمن احتياجاتها العامة؛ وعلى تقييد هذه السلطة بشرط استناد المصادرة إلى أسباب صحيحة تبررها وأن يتم تقريرها للغاية التي من أجلها خولت حق المصادرة. فالمصادرة هي إذا إجراء استتسابي مُقيد باحترام مبدأ الشرعية الإدارية.

ويُلاحظ أن مجلس الشورى قد أقرّ، في هذين القرارين، بسلطة الإدارة الاستتسابية في اختيار اللجوء إلى المصادرة، بحيث لا يجوز مطالبتها باتخاذ تدابير أخرى، كأن تلجأ مثلاً إلى الاستملاك أو الاستتجار أو أي تدبير آخر، مشترطاً عليها فقط أن يأتي قرارها متوافقاً مع السلطة الممنوحة لها قانوناً ومتوافقاً مع مبدأ الشرعية؛ وهذه الشروط ليست سوى القيود العامة على سلطة الإدارة الاستتسابية باعتبارها ليست سلطة تعسفية أو كيدية وليست، بالتالي، مطلقة من كل قيد قانوني. ولكن، وفي قرارات أخرى، حديثة نسبياً، نجد أن مجلس شورى الدولة يقرّ بسلطة الإدارة الاستتسابية في استعمال أو عدم استعمال ما وضعه المشتري بتصرفها من امتيازات السلطة العامة وبالقيود العامة الواردة عليها، ويضع، بذات الوقت، قيوداً خاصة على ممارسة السلطة الاستتسابية في ميدان المصادرة.

ففي قرارين هامّين له، فصّل بموجبهما بدعويين يتمحوران حول ذات الموضوع (دعوى ب. ضومط/ الدولة-وزارة الدفاع الوطني⁽¹⁾)، ودعوى م. شيحا وه. حلو/ الدولة⁽²⁾)، تصدّى مجلس شورى الدولة لسلطة الإدارة الاستتسابية في اللجوء إلى المصادرة: في كلّ من هاتين الدعويين طلبت الجهة المستدعية بإبطال قرار المصادرة، وتذّرت الدولة المُستدعى بوجهها بسلطة الإدارة الاستتسابية بأنه " يعود للسلطة العسكرية وحدها تقدير الظروف والحالات التي تستوجب المصادرة دون رقابة أي مرجع آخر في هذا الخصوص ". فجاء ردّ مجلس الشورى بإقرار ما أدلت به الدولة لجهة تمتّعها بالسلطة الاستتسابية، ولكنّه، وبذات الوقت، أكّد على أنّ نصّ المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة، التي تنصّ على العيوب المؤدية إلى إبطال الأعمال الإدارية، يُطبّق عند ممارستها لهذه السلطة، ويقنضي، وبالتالي، على الإدارة عندما تقوم بعملها بما لها من سلطة استتسابية أن تتقيّد بأوجه الشرعية ومنها أن يأتي القرار الصادر عنها، أي قرار المصادرة في الدعوى الحاضرة، متوافقاً مع الغاية التي توخّاها القانون وأن يكون مستنداً إلى قائع " تبدو بشكل بارز " كافية لتبرير المصادرة وإلا كان مشوباً بعيب

(1) قرار رقم 65، تاريخ 2006/10/31، م. ق. إ.، عدد 23، 2012، ص 174-175.

(2) قرار رقم 469، تاريخ 2007/04/26، سبق ذكره. ص 1069-1070.

انحراف السلطة أو إساءة استعمالها. ومن ثم بحث مجلس الشورى في النقطة القانونية الأساسية المتمثلة بمعرفة ما إذا كان قرار مصادرة عقارات خاصة لغاية تركيز عناصر لواء الحرس الجمهوري " يشكّل أساساً قانونياً صالحاً للغاية المتوخّاة من المصادرة "؛ فانتهى إلى اعتبار القرار المطعون فيه " تُفيد الظروف الموضوعية بصفته الدائمة " نظراً لاستمرارية وجود القصر الجمهوري واستمرارية الحاجة إلى حراسته، وإلى الحكم، بناء على ذلك، بإبطاله لتحويل السلطة لاتّخاذ غير الغاية التي من أجلها خوّل القانون السلطة حقّ اتّخاذها. واللافت في الدعويين المذكورين أنّ مجلس الشورى بنى قراره أيضاً، وبشكل صريح، على سبب آخر وهو مخالفة الإدارة لشرط أنّ لا تلجأ إلى المصادرة " إلا إذا أفْتُقِدَتْ أمامها السبل الأخرى لتحقيق موضوعها "، وخلص إلى اعتبار أنّه لم يتبيّن من ملف الدعوى أنّ الإدارة قد استنفدت السبل الأخرى.

وصفوة القول، إنّ سلطة الإدارة الاستثنائية، في ميدان المصادرة، ليست مطلقة، بل مقيّدة بشروط عامة منبثقة من طبيعة السلطة الاستثنائية باعتبارها لا تشكّل خروجاً على مبدأ المشروعية، أي بوجوب الالتزام بأوجه الشرعية، هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى، هي سلطة مقيّدة بشروط خاصة بالمصادرة متعلّقة بمفهومها وغايتها كتدبير ذي طابع استثنائي، احتياطي ومؤقت، بحيث لا يجوز للإدارة أن تلجأ إليها إلا إذا أفْتُقِدَتْ أمام الإدارة الوسائل البديلة، وبعدم تحويلها إلى تدبير دائم إذا ما تمّ تنفيذها.

يمكن الاستنتاج، بناءً على ما تقدّم، بأنّه لا يوجد تعارض تامّ أو تناقض فعليّ بين سلطة الإدارة الاستثنائية في اختيار تدبير المصادرة وبين اعتبار هذا التدبير بمثابة إجراء احتياطيّ؛ إذ أنّ الشروط الخاصة باللجوء إلى المصادرة، المذكورة أعلاه، لا تنفي سلطة الإدارة الاستثنائية، بل تُلَطّف من حدّتها وذلك بتضييق مدى حرية الإدارة في الاختيار. فسلطة الإدارة تكون مقيّدة فيما يتعلق بالبحث عن حلول بديلة، لأنّ القاضي الإداري يتحقّق من الالتزام بهذا الشرط للتأكد من قيام الإدارة باستنفاد السبل القانونية الأخرى قبل اللجوء إلى المصادرة وبمراعاة طابعها المؤقت. بالمقابل، وبعد التحقّق من ذلك، تكون سلطتها استثنائية فيما يتعلق بعدم كفاية الوسائل القانونية العادية المتاحة أو عدم ملاءمتها، ذلك أنّه يعود للإدارة، بعد إثبات انعدام هذه الوسائل أو استنفادها، حرية تقدير واختيار المصادرة باعتبارها التدبير الوحيد الملائم لمواجهة الظرف الاستثنائي.

بالتالي، يمكن القول بأنّ للسلطة الاستثنائية مستويات أو درجات تختلف بحسب الميدان الذي تُمارس فيه، حيث يتسع مداها ويضيق وفقاً لنوع أو طبيعة العمل أو التدبير الإداري المنوي اتخاذه. وفي مجال المصادرة، تكون السلطة الاستثنائية في أدنى درجاتها، بل في المستوى الفاصل بينها وبين السلطة المقيّدة، وذلك نظراً للقيود، غير المفروضة بالنسبة للتدابير القانونية الأخرى كالاستملاك أو الاتفاق بالتراضي، التي فرضها الاجتهاد في تقريرها باعتبارها من التدابير الاستثنائية والمؤقتة والاحتياطية التي لا يجوز اللجوء إليها إلا عند انعدام أو عدم كفاية التدابير الأخرى. بمعنى آخر، إنّ سلطة الإدارة الاستثنائية في اختيار تدبير المصادرة ليست تامة بل هي سلطة استثنائية ناقصة، ويمكن، بالتالي، اعتبارها سلطة استثنائية من نوع خاص.

تجدر الإشارة أخيراً، وعلى سبيل الاستفاضة بالبحث، إلى أنّه فيما يتعلق بمصادرة العقارات، فللإدارة أن تختار بين المصادرة وبين الاستملاك أو الاتفاق بالتراضي (الاستئجار، الشراء، المقايضة...). وفيما يتعلّق بالأموال المنقولة غير القابلة للاستهلاك كلياً بالاستعمال والتي لا يجوز استملاكها، تضيق دائرة الخيارات امام الإدارة: فلها أن تصادرها أو أن تتملكها بالشراء أو أن تستأجرها...؛ وتضيق أكثر دائرة الخيارات إذا كانت الأموال المنقولة قابلة كلياً للاستهلاك بالاستعمال والتي لا يمكن استملاكها أو استئجارها، بل يمكن تملكها بالمصادرة أو حبيّاً بطريق الهبة على سبيل المثال. أمّا بالنسبة للأشخاص، فلها أن تصادرها أي أن تحصل على خدماتهم بالتراضي بموجب عقود استخدام إدارية أو وفقاً لعقود القانون الخاص. لذلك فإنّ دائرة الاختيار بين التدابير القانونية المتاحة أمام الإدارة تختلف باختلاف موضوع وغرض المصادرة. إلا أنّه وفي جميع هذه الحالات، لا يجوز للإدارة اتّخاذ تدبير المصادرة ما لم تكن في حالة ضرورة تجبرها على ذلك لمواجهة الظرف الطارئ.

• **المطلب الثاني: ضرورة تدخّل الإدارة بواسطة المصادرة لمواجهة الظرف الاستثنائي**

علاوةً على عجز السلطة العامة عن تحقيق الغاية المرجوة بالوسائل القانونية الاعتيادية لمواجهة الظرف الاستثنائي، فإنّه يقتضي أيضاً وجود السلطة في حالة طارئة تجعلها مضطّرة

للجوء إلى المصادرة. فالمصادرة حقٌ مُتاح استعماله فقط عند الضرورة. لذلك، من المفيد التذكير، وهنا، بما جاء في تعليق مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي ROMIEU على قرار محكمة الخلافات الصادر بتاريخ 1902/12/02، حيث اعتبر أنّه من واجب الإدارة العامة العمل فوراً واستخدام القوة العامة دون الالتزام بمهلة أو إجراء عندما تقتضي ذلك المصلحة المباشرة للحفاظ على الانتظام العام؛ "فعندما يحترق المنزل، لا نذهب لطلب إذن من القاضي للسماح بإرسال رجال الإطفاء"⁽¹⁾.

لذلك يقتضي تحديد المقصود بالحالة الطارئة التي تبرّر اللجوء إلى المصادرة (الفرع الأول) قبل البحث في اشتراط الاجتهاد الإداري، الفرنسي واللبناني، أن تكون الضرورة هي السبب الكامن وراء لجوء الإدارة إلى المصادرة لمواجهة الحالة الطارئة (الفرع الثاني).

■ الفرع الأول: الحالة الطارئة كمبرّر للجوء إلى المصادرة

يسلمّ الفقه والاجتهاد، في ظلّ غياب النص الصريح على ذلك في القانون اللبناني⁽²⁾، بأنّ مبدأ المصادرة يتركز على حالة الضرورة أو الحالة الطارئة في الظروف الاستثنائية⁽³⁾، وليس على هذه الظروف بحدّ ذاتها؛ إذ أنّه، حتى في مثل تلك الظروف، قد تستطيع الإدارة مواجهتها بالوسائل القانونية العادية المتاحة؛ ومن ثم لا يمكنها اللجوء إلى المصادرة إلاّ إذا ثبتت أنّها كانت أمام وضع طارئ، أي في " حالة العجلة L'urgence"⁽⁴⁾. فعلى الإدارة أن

(1) «Il est de l'essence même de l'Administration d'agir immédiatement et d'employer la force publique sans délai ni procédure, lorsque l'intérêt immédiat de la conservation de l'ordre public l'exige ; quand la maison brûle, on ne va pas demander d'y envoyer les pompiers»: Concl. Sous TC, 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint Just, S. 1904.3.17, concl. Romieu, note Hauriou.

(2) في القانون الفرنسي يوجد نصوص صريحة تشترط ثبوت حالة العجلة أو الحالة الطارئة لتبرير لجوء الإدارة إلى المصادرة، مثال المادة 1,4° du CGCT L. 2215-1,4° (قانون الجماعات الإقليمية) التي لا تُجيز للمحافظ - في مجال مصادرات الشرطة أو الضابطة. مصادرة الأموال والخدمات والأشخاص إلاّ في حالة العجلة «En cas d'urgence».

(3) جوزف الشدياق، "المصادرة"، م. إ.، عدد 1، السنة 6، 1962، ص 24؛ م. ش. د.، قرار رقم 423، تاريخ 1958/10/21، ع. المنشور/ الدولة، منشور على: www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الدخول 2022/07/17.

(4) V.: P. L. FRIER, L'urgence, Paris: LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Tome 150, 1987.

تثبت أنّ الحالة الطارئة أجبرتها على التدخّل العاجل باتخاذ قرار المصادرة، وذلك تداركاً لمنع تعطيل سير المرافق العامة وتعريض النظام العام للخطر.

وتجدر الإشارة إلى أنّ نظرية الحالة الطارئة تختلف عن نظرية الظروف الاستثنائية من حيث مفهومها ومفاعيلها. ونكتفي بالقول هنا بأنّ الظروف الاستثنائية تشمل دائماً الحالة الطارئة، ولكن الوضع الطارئ، الذي يستوجب حلاً عاجلاً، لا يشكّل حتماً ظرفاً إستثنائياً يُمكن الإدارة من التدرع به لتستفيد من نتائج تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، ما لم يكن ثابتاً غير متنازع عليه أو من المؤكّد تحقّقه⁽¹⁾.

وإذا كان المشتري اللبناني قد نصّ صراحةً على حقّ الإدارة في اللجوء إلى المصادرة في حالة الحرب المعلنة أو عند إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية أو التأهب أو التعبئة العامة، عند حدوث ظروف غير عادية، استثنائية أو طارئة، إلا أنّه لم يعرّف الحالة الطارئة ولم يحدّد شروطها. ونظراً لعدم وجود، بل ولصعوبة وضع تعريف تشريعي واجتهاديّ جامع مانع للعجلة أو للحالة الطارئة، فقد حاول الفقه الإداري تعريفها بأنّها "سياق أو جوّ أو مناخ يستوجب اتخاذ التدبير المناسب لحفظ مصلحة ما (عامة أو/ وخاصة) مهدّدة"⁽²⁾؛ أو هي "وضع يمكن أن يؤدي تطبيق القانون العادي خلاله إلى تعريض النظام العام لأخطار جسيمة"⁽³⁾. والوضع الطارئ غير العادي، الذي يضع الإدارة في حالة عجلة ويبرّر اضطرارها إلى استعمال حقّ المصادرة، يتمثّل بالخطر الجسيم، المباشر أو على الأقلّ الداهم، على النظام العام أو على حسن سير المرافق العامة. أي أنّ تدخّل الإدارة العامة يجب أن يكون مبرّراً بضرورة وقاية النظام العام والمرافق العامة من أيّ خطر قد يؤدي إلى الإضرار بالصالح العام. ويمكن القول، بناء على ذلك، بأنّ العجلة التي تبرّر اللجوء إلى المصادرة، هي وضعٌ خاص غير عادي يفرض على الإدارة اتخاذ التدبير الضروري والمناسب في الوقت المناسب،

(1) القاضي سميح مدّاح، "الإدارة في ظلّ الظروف الاستثنائية"، مرجع سابق، ص 40.

(2) G. PAMBOU TCHIVOUNDA, «Recherche sur l'urgence en droit administratif français», RDP, 1983, p. 83: L'urgence «est un contexte, un climat, une ambiance qui suscitent par eux même un comportement approprié à la préservation d'un intérêt (général ou/et particulier) menacé».

(3) P. L. FRIER, L'urgence, op. cit., p. 7.

راجع أيضاً حول النظرية الاجتهادية لحالة العجلة: د. أحمد سليم سعيّفان، "قراءة نظرية في وضع الحريات العامة في ظلّ الظروف الاستثنائية"، مرجع سابق، ص 145-147.

أي اتخاذ الإجراء الذي تراه فعّالاً، سواء في مجال الضابطة الإدارية أم في نطاق المرافق العام، لمواجهة أي اعتداء أو خطر جسيم أو تهديد جدّي، حالّ ومباشر أو داهم مؤكّد حصوله، للنظام العام بعناصره المتنوعة (الأمن العام والصحة والسكينة العامتين...) أو لحسن سير أحد المرافق العامة، بحيث يتعدّر تداركه بغير أسلوب المصادرة.

ومن المفيد التذكير ههنا بأنّ المشتري اللبناني، على غرار زميله الفرنسي⁽¹⁾، قد رسم صورة عامة عن الظروف التي قد تشكّل حالات طارئة تبرّر للسلطة العامة إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية أو إعلان حالة التأهب أو التعبئة العامة ومن ثم اللجوء إلى المصادرة: الخطر المدهم الناتج عن حرب أهلية أو ثورة مسلحة أو أعمال أو اضطرابات تهدّد النظام العام في البلاد؛ أو وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة (المادة الأولى، فقرة 2 من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/52)؛ تعرّض الوطن أو جزء من إقليمه (الأرضي أو الجوّي أو البحري) أو من حقوقه السيادية على الإقليم أو أحد قطاعاته العامة أو السكان أو مجموعة منه للخطر (المادة 2 من قانون الدفاع الوطني)؛ علماً أنّ الحرب هي الصورة الأولى والتقليدية للظرف الاستثنائي.

فحالة العجلة تفرض، بصورة عامة، على الإدارة موجب التدخّل السريع وتسمح لها أحياناً بمخالفة قواعد الاختصاص وبدعم مراعاة الاجراءات الواجب اتّباعها وباللجوء إلى التنفيذ الجبري لقراراتها، بل وتبرّر عدم تعليل بعض القرارات التي يفرض القانون تعليلها في حالة العجلة القصوى⁽²⁾. وعليه، فإنّه ومن باب أولى، يمكن للإدارة، في هكذا حالة أن تستبعد تطبيق أحكام القانون العادي وتتوسّل التشريعات الاستثنائية، التي تسمى أيضاً تشريعات الضرورة⁽³⁾، كقانون المصادرة والمرسوم الاشتراعي رقم 67/52 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ وبعض الأحكام الواردة في قانون الدفاع الوطني، لاسيما المادتان 2 و4 منه.

في الواقع، تقوم الحالة الطارئة على عاملين أو عنصرين: الأول ذو طابع مادّي يتمثّل بالاعتداء الخطير على النظام العام أو على سير أحد المرافق العامة الأساسية؛ والثاني زمني

(1) V. Art. 1^{er} et 3 de la Loi n°55-385 relative à l'état d'urgence ; Art. L. 1111-2, L. 2141-2 et 3 du Code de la défense.

(2) A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET- BRISSET, Dictionnaire de Droit administratif, Sirey, 7^{ème} éd., Paris, 2015, p. 475 (Terme: Urgence).

(3) G. VEDEL, P. DELVOLVÉ, Droit administratif, PUF, Paris, 1958, p.506 et s.

مرتبط بالضرر الناتج عن تأخر الإدارة عن التدخل في الوقت المناسب لمواجهة الاعتداء المذكور، والذي يجب أن يكون فوراً أو على الأقل داهماً⁽¹⁾. وعليه، يقرّ القضاء الإداري، الفرنسي واللبناني، بشرعية لجوء الإدارة إلى المصادرة إذا ما اجتمع هذان الشرطان؛ ويقرّر العكس، أي بعدم شرعيته، إذا ما تخلّف أو انتفى أحدهما.

■ الفرع الثاني: تطبيق الاجتهاد الإداري لشرط الحالة الطارئة

سنعرض على التوالي لموقف الاجتهاد الفرنسي والاجتهاد اللبباني من شرط وجود الإدارة في حالة طارئة تسوّغ لها تقرير المصادرة.

♦ الفقرة الأولى: في الاجتهاد الفرنسي

في إطار المنازعات القضائية المتعلقة بقضايا المصادرة، يتشدّد الاجتهاد الفرنسي في التنبّث من توافر العنصرين، المادي والزمني، للإقرار بوجود حالة طارئة وللحكم، بالتالي، بشرعية لجوء الإدارة إلى المصادرة. فإذا ما إذا تبين عدم وجود خطر على درجة من الجسامة على النظام العام أو على سير مرفقٍ عامٍ أساسيٍّ (العنصر المادي) وأتّه لا ضرورة للتدخل السريع للإدارة بالوسائل القانونية الاستثنائية، كالمصادرة، لدرء هذا الخطر، إمّا لأنّه غير مباشر أو حالّ أو لأنّ احتمال حدوثه غير مؤكّد (العنصر الزمني)، فعندئذٍ يقرّر القضاء عدم شرعية اللجوء إلى المصادرة لعدم ثبوت وجود الإدارة في حالة عجلة.

لذلك، يرفض الاجتهاد الإداري القبول بشرعية اللجوء إلى مصادرة العمال المضربين عن العمل إلّا إذا كان من شأن الإضراب أن يشكّل اعتداءً خطيراً بما فيه الكفاية *Atteinte suffisamment grave*⁽²⁾ على استمرارية مرفق عام "أساسيٍّ" *Essentiel*⁽³⁾، أو على النظام العام. وفي ذات السياق، قرّرت محكمة الاستئناف الإدارية في مدينة "مرساي"⁽⁴⁾ *Marseille* إبطال قرار رئيس بلدية بمصادرة بعض العمال في مطعم مدرسيّ لأنّ الإضراب،

(1) A. SAYED HUSSEIN, «Réquisition d'immeubles et hébergement d'urgence», DA, n°8-9, Août 2014, comm. 52.

(2) CE, 26 février 1961, Isnardon, Rec. Lebon, p. 150 ; AJDA, 1961, p. 204, chron. GALABERT et GENTOT.

(3) CAA Marseille, 12 décembre 2005, Commune de Béziers, n°01MA00258.

(4) (Cours administratif d'appel de Marseille) Ibidem.

الذي لم يكن مقرراً حينها إلا لنهارٍ واحد، لا يشكّل اعتداءً جسيماً على سير المرفق العام. وفيما يتعلق بمصادرة المساكن المشروطة، بموجب المادة L. 612-1 du CCH من قانون البناء والسكن الفرنسي، بوجود " أزمة سكن خطيرة " *crise grave du logement*، قضت محكمة البداية الإدارية في مدينة "بواتييه" Poitiers بأن الإدارة (المحافظ) كانت في حالة طارئة تسمح لها باستعمال حق مصادرة أرضٍ لإقامة حفلةٍ صاخبةٍ عليها، لاسيما أنها حاولت، دون جدوى، الحصول على الأرض المُصادرة عن طريق التعاقد؛ فالحالة الطارئة، التي تقوم عليها المصادرة في هذه القضية، تتمثل بالإخلال بالنظام العام الذي ينتج عن تجمع عشرات الآلاف من الأشخاص في مثل هذا النوع من الحفلات⁽¹⁾. بالمقابل، قضى مجلس الدولة بأن الصعوبات الهيكلية والتنظيمية في أحد فروع قطاع النفط في " جزر ما وراء البحار " Les outres mer، لا تبرّر للمحافظ استعمال سلطته في المصادرة بموجب قراراتٍ متتاليةٍ ولمدة أربع سنوات على التوالي، إذ أنه لا يمكن تبرير إصدار هذه القرارات خلال فترة زمنية طويلة بالحالة الطارئة؛ في هذه القضية تبيّن لمجلس الدولة بأن المصادرة لم تكن في الحقيقة مقرّرة من أجل مواجهة ظرفٍ طارئ، بل لوضع حد لمشاكل متكررة خاصةً بهيكلية وتنظيم شركة النفط الموجودة في منطقة "المارتينيك"⁽²⁾ Martinique.

♦ الفقرة الثانية: في الاجتهاد اللبناني

من خلال استقراء مجمل قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني، لاسيما الحديثة منها، يتبيّن أنه يتبنّى أيضاً شرط توافر الحالة الطارئة أو العجلة، كمسوّغٍ للجوء إلى المصادرة، ولكن بصورة ضمنية، حيث يُلاحظ عدم ذكره لمصطلح " الحالة الطارئة " أو "العجلة" بصورة صريحة، أي بالشكل الذي ورد في الاجتهاد الفرنسي، وإنما يستخدم، كما سنرى، مصطلحات تفيد بما لا يدع مجالاً للشك باشتراطه وجود الحالة الطارئة أو حالة العجلة، بعنصريها المادي والزمني، للإقرار بشرعية لجوء الإدارة إلى المصادرة.

(1) (Tribunal administratif de Poitiers) TA Poitiers, 11 octobre 2007, Aéroclub de France, n°0602114, AJDA, 2007, p. 1957 ; Dalloz Actualité, 23 octobre 2007, note M-C. DE MONTECLER. V. dans le même sens, CE, Ass., 11 juillet 1980, Lucas, AJDA, 1981, p. 216, concl. M. ROUGEVIN-BAVILLE.

(2) CE, 28 décembre 2016, Ministre des Outres mer, n°397422, JCP A, 2016, art. 51, comm. H. PAULIAT.

فقد أعلن مجلس شورى الدولة، في أكثر من قرار له، بأن المصادرة حقّ يعود للإدارة ممارسته في " ظروف معيّنة حدّدها القانون⁽¹⁾، أو في " ظروف وشروط محدّدة⁽²⁾" أو في " ظروف استثنائية معيّنة حدّدها القانون حصراً⁽³⁾، " وبأنها إجراء استثنائي متعلق بقيام " أوضاع خاصة أو غير عادية⁽⁴⁾ " من أجل " تسيير المرفق العام " أو للحؤول دون اضطراب الأمن وتهدئة الأوضاع المتوترة⁽⁵⁾، أي تحقيقاً للصالح العام. كما أكّد على أنّ المصادرة، وبالرغم من اتّساع نطاق اللجوء إليها، فهي في جوهرها " تدبير استثنائي تتّخذها السلطة عادةً بشكل مؤقت ولحاجة ماسّة لا يمكن تلبيتها بطريقة أخرى وتقضي الضرورة أن تكون على قدره⁽⁶⁾...". واعتبر أيضاً أنّ " مبدأ المصادرة هو من المبادئ الاستثنائية التي تلجأ إليها السلطة لضرورات معيّنة وتقضي دائماً أن تكون الضرورة على قدره وأن لا تستعمل السلطة الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً للقيام بأعمال تتّسم بطابع مؤقت لتحوّلها إلى وضع دائم⁽⁷⁾، وبالتالي، لا يجوز في مطلق الأحوال استمرار المصادرة إلى ما لا نهاية ويقضي وضع حدّ لها، أي إلغاؤها، خصوصاً إذا ما تبدّلت أو زالت فعلاً الظروف الواقعية أو القانونية التي فرضت إجراءها⁽⁸⁾.

(1) م. ش. د.، قرار رقم 247، تاريخ 1959/10/27، م.، إ.، 1960، ص 19؛ رقم 87 / 91-92، تاريخ 1992/02/20، ج. حنا/ الدولة، م. ق.، إ.، عدد 6، 1992-1993، ص 262؛ رقم 664، تاريخ 1996/05/22، ن. الرواس وأشقاؤه/ الدولة، م. ق.، إ.، عدد 10، 1997، ص 654.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 221، 2003/12/18، ل. وآ. أردجيان/ الدولة، م. ق.، إ.، عدد 20، 2008، ص 398؛ رقم 65، تاريخ 2004/10/25، ل. وآ. أردجيان/ الدولة، م. ق.، إ.، عدد 21، 2009، ص 104.

(3) م. ش. د.، قرار رقم 262، تاريخ 1999/01/14، ف. أبو جودة/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م. ق.، إ.، عدد 14، 2003، ص 251.

(4) م. ش. د.، قرار رقم 221، تاريخ 2003/12/18، سبق ذكره، ص 401؛ رقم 65، تاريخ 2004/10/25، سبق ذكره، ص 104.

(5) م. ش. د.، قرار رقم 362، تاريخ 2005/03/21، شركة د. العقارية/ الدولة، م. ق.، إ.، عدد 21، 2009، ص 572؛ قرار رقم 29، تاريخ 1995/10/19، ق. الشامية ورفاقه/ الدولة، م. ق.، إ.، عدد 10، 1997، ص 49.

(6) م. ش. د.، قرار رقم 65، تاريخ 2006/10/31، ب. ضومط ورفاقه/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م. ق.، إ.، عدد 23، 2012، ص 172؛ قرار رقم 85، تاريخ 2006/11/07، الشركة المالية اللبنانية العامة ش.م.ل./ الدولة؛ قرار رقم 469، تاريخ 2007/04/26، م. شيحا وه. حلّو/ الدولة، م. ق.، إ.، عدد 23، 2012، ص 1066.

(7) م. ش. د.، قرار رقم 314، تاريخ 1997/03/12، ج. باسيل/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م. ق.، إ.، عدد 12، 1998، ص 330.

(8) م. ش. د.، قرار رقم 335، تاريخ 2005/03/07، دير مار أشعيا التابع للرهينة الأنطونية المارونية/ الدولة، م. ق.، إ.، عدد 21، 2009، ص 527.

وعليه، قضى مجلس شورى الدولة بصحة الأسباب الكامنة وراء اتخاذ قرار المصادرة والتي تدرّعت بها الدولة، وهي تهديّة الأوضاع المتوترة والحؤول دون إضطراب الأمن بالإضافة إلى ضرورة تأمين مرفق عام التعليم الرسمي، باعتبارها ظرفاً غير عادية رافقت صدور قرار المصادرة المطعون فيه⁽¹⁾. بالمقابل، أبطل مجلس الشورى قرار وزير الدفاع الوطني الأمر بمصادرة بناء عائد للمستدعي لمصلحة الجيش بهدف إيواء عناصر قاعدة حالات الجوية، وذلك بسبب انتفاء مبررات المصادرة بعد إلغاء هذه القاعدة⁽²⁾. كما قضى بإبطال قرار وزير الدفاع الوطني بمصادرة عقارات لتركيز عناصر لواء الحرس الجمهوري، لأنّه لا يجوز اللجوء إلى المصادرة، وهي بطبيعتها استثنائية ومؤقتة، لغاية تتصف بالصفة الدائمة الناتجة، في هذه الحالة، عن استمرارية وجود القصر الجمهوري وبالتالي، استمرارية الحاجة إلى حراسته⁽³⁾.

ويُستفاد ممّا تقدّم أنّ مجلس شورى الدولة يشترط لاعتبار لجوء الإدارة إلى المصادرة شرعياً، وجودها في ظروف غير عادية (استثنائية أو طارئة) وعجزها عن مواجهة هذه الظروف تحقيقاً للصالح العام (تأمين حسن سير المرافق العامة والحؤول دون الإخلال بالنظام العام) بالوسائل القانونية العادية المتاحة. فباشترط حدوث ظروف خاصة غير عادية يتحقق العنصر المادي للحالة الطارئة؛ أمّا العنصر الزمني لهذه الحالة فيتحقق باشتراط عدم القبول باللجوء إلى المصادرة إلاّ لضرورات معيّنة ولحاجة ماسة لا يمكن تليبيتها بطريقة أخرى، أي يجب أن تكون الضرورة هي التي فرضت على الإدارة التدخّل بواسطة المصادرة لمواجهة الظرف الاستثنائي، وبالتالي، لدرء الضرر الذي قد يلحق بالصالح العام. فالعبارات التي يستخدمها مجلس شورى الدولة في صياغة شروط اللجوء إلى المصادرة، مثال: " ضرورات معيّنة " و " حاجة ماسة " لا يمكن تليبيتها بالسبل الأخرى، تفيد بأنّ الضرر الذي سيلحق بالمصلحة العامة حتمي، وبأنّ تدخّل السلطة لوضع حلّ للوضع غير الطبيعي يجب أن يكون سريعاً أو عاجلاً وعلى قدر الضرورة؛ فإذا ما تغيّرت أو زالت الظروف التي أوجبّت المصادرة يقتضي إلغائها أو الرجوع عنها.

(1) م. ش. د.، قرار رقم 362، تاريخ 2005/03/21، سبق ذكره، ص 572 و 574.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 314، تاريخ 1997/03/12، سبق ذكره، ص 331.

(3) م. ش. د.، قرار رقم 469، تاريخ 2007/04/26، سبق ذكره، ص 1065-1070.

ومادام استعمال حقّ المصادرة جائز فقط في حال كانت الإدارة مضطّرة، بدافع تحقيق الصالح العام، إلى تأمين حاجة عامة مُلِحّة في وضع غير عادي وبعد استنفاد جميع الطرق القانونية الأخرى (أي في حالة عجلة، وأحياناً في حالة عجلة قسوى)، فلماذا، إذاً، يتجنّب مجلس شورى الدولة تبني نظرية حالة العجلة أو الحالة الطارئة بشكل صريح، في معرض تعليل قراراته، كمعيار واضح للتحقق من شرعية اللجوء إلى المصادرة؟ وإذا لم يكن باستطاعة المشتري حصر وتحديد جميع الحالات الطارئة، ما يفسّر اقتصره فقط على تحديد الإطار العام لهذه الحالات، فلماذا لا يتمّ تقنين شروط توافر الحالة الطارئة التي استقرّ عليها الاجتهاد الفرنسي واللبناني؟

ولا بدّ من الإشارة، أخيراً، وفي ذات السياق، إلى بعض القرارات القديمة نسبياً لمجلس شورى الدولة التي تبني فيها صراحة الحالة الطارئة أو حالة العجلة كمبرر للجوء إلى المصادرة، حيث اعتبر أنّ " المصادرة التي شُرعت لحالة الطوارئ ترمي لمواجهة هذه الحالة وتأمين الحاجات العسكرية الناشئة عنها والتي تقتضيها"⁽¹⁾، و " أنّ الحالة الطارئة التي تقوم عليها المصادرة تتعيّن في فعل التحاق الموظف الفوري بمركز وظيفته الجديد"⁽²⁾. وفي قرار آخر، بقي فريداً، على حدّ علمنا، برغم أهميته، اعتبر فيه مجلس شورى الدولة بأنّ المشتري اللبناي أخذ بنظرية " الضرورة في الطوارئ "، في مواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة. علماً أنّ "نظرية الضرورة Théorie de l'état de nécessité"، المعتمدة في القانون الألماني، تقوم على فكرة أنّ القانون وُضِعَ لخدمة مصالح الدولة وللحكومة أن تضحيّ به لمصلحة الجماعة في حال عجزه عن تحقيق هذه الغاية"⁽³⁾.

(1) م. ش. د.، قرار صادر بتاريخ 1969/02/26، مجلة العدل، 1969، ص 461.

(2) المحامي جوزف الشدياق، " المصادرة "، مرجع سابق، ص 33؛ م. ش. د.، قرار رقم 41، تاريخ 1950/04/15، مجلة المحامي، 1950، ص 320. تجدر الإشارة إلى أنّ الأحكام القانونية المتعلقة بالمصادرة لصالح الموظفين المنقولين، موضوع قرار مجلس الشورى المذكور، أصبحت ملغاة حالياً، ولا وجود لأحكام مشابهة أو مقابلة لها في قانون المصادرة الجديد؛ راجع، د. محمود أحمد سيف الدين، " الطبيعة القانونية للمصادرة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 204.

(3) م. ش. د.، قرار رقم 423، تاريخ 1958/10/21، ع. المشنوق/ الدولة، منشور على: www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الدخول: 2022/07/17.

خلاصة القول، يحقّ للإدارة اللّجوء إلى المصادرة عندما تكون في ظرف استثنائي أو حالة طارئة فتعجز عن مواجهتها بجميع الوسائل القانونية الاعتيادية المتاحة، بحيث لا يتبقّى أمامها سوى طريقة المصادرة كوسيلة فرعية أو احتياطية، أي بمثابة التدبير الأخير الملائم للحصول على النتيجة المرجوة تحقيقًا للمصلحة العامة، وتحديدًا لتحقيق الغاية التي خوّل القانون الإدارة تحقيقها بأسلوب المصادرة.

○ المبحث الثالث: تبرير ممارسة حقّ المصادرة بواجب تحقيق المصلحة العامة

المنفعة العامة والمصلحة العامة، مصطلحان يتردّد استعمالهما من قبل المشتري والقضاء والفقهاء، لتبرير أو لتعريف معظم مبادئ ونظريات القانون العام، بخاصة القانون الإداري؛ بل وتمّ اعتمادهما، من قبل بعض الفقهاء، كأساس للقانون الإداري، ويستخدمان حاليًا كمترادفين. فالمصلحة العامة، أو المنفعة العامة، تُشكّل أحد الأسس التي يقوم عليها القانون الإداري والتي تفسّر نظرياته الكبرى كنظرية المرفق العام والملك العام والشغل العام والقرار الإداري والعقد الإداري...، بل والمبرّر الوحيد لقيام الإدارة بتقييد الحقوق والحريات الأساسية للأشخاص بممارسة بعض الحقوق الشاذة، أي امتيازات السلطة العامة، الممنوحة لها بمقتضى الدستور والقوانين كالقرارات التي تتخذها في إطار الضابطة الإدارية والاستملاك والمصادرة... وبكلمة، المصلحة العامة هي في آن المحرّك والمبرّر لنشاط أشخاص القانون العام⁽¹⁾. وشرط تحقيق المصلحة العامة، الذي يمثّل غاية كلّ عمل إداري، وبخلاف عناصر القرار الإداري الأخرى كالاختصاص والشكل والموضوع، لا يمكن تجاوزه مطلقًا، سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية.

وبما أنّ المصادرة تدبير إداريّ إكراهيّ، وتُعتبر أحد امتيازات السلطة العامة المخوّلة بمقتضى القانون للإدارة التي تؤدي، بدون شك، إلى المساس ببعض الحقوق والحريات العامة والأساسية، فكان من البديهيّ تقييد اللجوء إليها بشرط تحقيق المصلحة العامة، وتحديدًا بالغاية التي من أجلها خوّلها المشتري حقّ إجرائها.

(1) A. VANLANG, G. GONDOUIN et V. INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, op. cit., (Termes: Intérêt général, p. 250 et Utilité publique, p. 478)

وعليه، وقبل البحث في تحديد ماهية المصلحة العامة المُناط بالإدارة تحقيقها بوسيلة المصادرة (المطلب الثاني) يقتضي، أولاً، محاولة تحديد المقصود بالمصلحة العامة التي تعتبر الغاية الأساسية الواجب على الإدارة تحقيقها في أعمالها الإدارية والغاية الوحيدة التي تُجيز لها استعمال حقّ المصادرة (المطلب الأول).

• المطلب الأول: غاية المصادرة تحقيق المصلحة العامة

نظراً لعدم وجود، بل وعدم إمكانية وضع تعريف قانوني جامع مانع للمصلحة العامة، سواء على صعيد التشريع أم على صعيد الفقه والاجتهاد، وبالرغم من اعتبار هدف تحقيق المصلحة العامة شرطاً لممارسة امتيازات السلطة العامة، وبخاصة المصادرة، والتي تؤدي إلى المساس ببعض الحقوق والحريات العامة والأساسية، فإنه لا بدّ من الرجوع إلى آراء الفقهاء وأحكام القضاء لرسم صورة توضيحية لمفهوم المصلحة العامة الذي يُعتبر من أكثر المفاهيم القانونية غموضاً (الفرع الأول) وكذلك لتبيان السند القانوني لشرط اعتبار أنّ المصلحة العامة هي الغاية الوحيدة التي تبرّر اللجوء إلى المصادرة (الفرع الثاني).

■ الفرع الأول: محاولة تحديد المفهوم القانوني للمصلحة العامة

لا يرتبط مفهوم المصلحة العامة بمعيار مقنّن جامد، وإنما يخضع لتقدير القاضي الذي يقرّر في كل قضية على حدة ما إذا كانت الغاية التي قصدتها الإدارة من وراء قرارها تتعلّق بالصالح العام أم لا. وفي الواقع، لا يمكن حصر الحاجات أو الخدمات العامة (الحاجة إلى الأمن والصحة والعدل والتعليم...) التي يقع على عاتق السلطة موجب تأمينها، وذلك نظراً لتنوّعها وتطورها واختلافها باختلاف الأزمنة والأمكنة ولخضوعها للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في مرحلة ما وفي مكان ما⁽¹⁾. من هنا القول بأنه " لا يمكن (...) رسم حدود موضوعية واضحة لما هو مقصود بعبارة «هدف تحقيق الصالح العام»⁽²⁾."

(1) راجع: د. محمد كامل ليلة، نظرية المؤسسات العامة، منشورات جامعة بيروت العربية، بيروت، 1991، ص 64.

(2) د. يوسف سعدالله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج. 1، المرافق العامة وحقوق الإنسان، لا ناشر (منشور من قبل المؤلف)، بيروت، ط. 1، 1999، ص 20.

لذلك، وفي غياب أيّ تعريف تشريعيّ أو اجتهاديّ لمصطلح المصلحة العامة، تُرك الأمر لمحاولات الفقه الذي، بدوره، لم يضع تعريفاً بل، وفي سبيل تقريبه من الأذهان، أشار الى ما يُقصد به من خلال إعطاء أمثلة، من تطبيقات الاجتهاد، عمّا يصبّ في خانة تحقيق الصالح أو النفع العام. فالمصلحة العامة، التي هي هدف كل نشاط إداري، تتجلى بصور مختلفة: فعلى سبيل المثال، وفي إطار الضابطة الإدارية، تتحقق المصلحة العامة من القرار الإداري بإقفال محلّ مصنّف (منجرة، معمل...) بحماية الجوار وحفظ السكنية أو الصحة العامة؛ وفي مجال المرافق العامة، تتحقق المصلحة العامة من القرار التأديبي بمنع الموظف من تكرار المخالفة التي من شأنها الإساءة إلى الإدارة والمتعاملين معها⁽¹⁾، كما تتحقق من قرار استملاك عقار لغرض إنشاء مجمع مدارس رسمية بتسيير مرفق عام التعليم الرسمي...

وإذا كانت الأمثلة المذكورة ترسم صورة توضيحية لما يحقق المصلحة العامة، فإنّه، مع

ذلك، يقتضي تحديد الإطار القانوني العام للمقصود بهدف تحقيق المصلحة العامة:

من المسلّم به، أنّ النشاط الإداري الذي يمثل تدخّل الدولة، ولاسيما السلطة الإجرائية، في حياة المحكومين، يظهر في صورتين أو وظيفتين تتولّاهما الإدارة العامة، هما: إنشاء وتنظيم وإدارة المرافق العامة، بصورة مباشرة أم غير مباشرة، لتلبية الاحتياجات العامة وتقديم الخدمات للجمهور؛ وأعمال الضابطة الإدارية لفرض النظام العام في البلاد وحمايته وإعادةه إلى نصابه عند الإخلال به. فمن أجل ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراراً ووقاية النظام العام من أي اضطراب قد يتعرّض له أو تهديد بالإخلال به، منّح المشرع الإدارة، وبهدف تحقيق المصلحة العامة، مجموعة من الحقوق الشاذّة، غير المألوفة في القانون العادي، والتي تُسمّى "إمتيازات السلطة العامة"، ومثالها البارز امتياز اتّخاذ قرارات إدارية نافذة بذاتها كالاستملاك والمصادرة.

وإذا كان السبب الموجب لمنّح الإدارة إمتيازات السلطة العامة يكمن في تسهيل أنشطتها في مجالّي المرافق العامة والضابطة الإدارية وتمكينها في تجاوز العراقيل ومواجهة الصعوبات المادية والقانونية في معرض قيامها بالواجبات الأساسية الملقاة على عاتقها، أي بهدف تأمين حسن سير المرافق العامة وهدف حماية النظام العام، فقد قيّد القانون استعمال هذه الامتيازات

(1) راجع: د. عصام إسماعيل، محاضرات في مقرّر القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 187-188.

بظروف وشروط محدّدة، ويأتي في طليعة هذه الشروط موجب تحقيق الأهداف التي من أجلها حُوِّلَت الإدارة حقّ استعمالها؛ فإذا ما ابتغى غاية لا تخدم المصلحة العامة أو غير الغاية المُراد تحقيقها كان عملها مشوّباً بعيب تحوير السلطة. وعليه، يمكن القول بأنّ هدف تحقيق الصالح العام، كشرط لّجوء إلى المصادرة، يتحقق في كلّ عمل يستهدف تأمين حسن سير المرافق العامة وضمنان استمراريّتها بانتظام واضطراد وحماية النظام العام ووقايته من أيّ إخلال به والعمل على استتبابه وتوطيده. بكلمة، إنّ تحقيق أيّ من الهدفين المذكورين أو تحقيقهما معاً ينضوي، إذًا، ضمن هدف تحقيق المصلحة العامة.

هذا، ويرى بعض الفقه أنّ مفهوم المصلحة العامة يضيق في الظروف الاستثنائية ليقصر فقط على كل ما من شأنه حفظ النظام العام وتأمين سير المرافق العامة، وبالتالي " يندمج بالواجبات الأساسية التي تقع على عاتق الدولة"⁽¹⁾. ويمكن تأييد هذا الموقف، ولكن مع حصر مفهوم المصلحة العامة بما يحفظ النظام العام ويؤمّن حسن سير، ليس جميع المرافق العامة، بل فقط الأساسية منها والتي يمكن وصفها، على وفق تعبير المجلس الدستوري اللبناني⁽²⁾، بـ " المرافق العامة الدستورية " التي يفرض الدستور إنشائها وتسييرها بانتظام واضطراد والتي يجب أن تبقى " حقلاً محفوظاً للقطاع العام "؛ فلا يجوز بالتالي خصّصتها وذلك باعتبارها تتشكّل علة وجود الدولة لأنّه ينتج عن اضطراب سيرها الإخلال باستمرارية مؤسساتها الحيوية وتعريض النواة الصلبة للانتظام العام للخطر، كمرفق عام العدل والصحة والامن والدفاع والتعليم...

وكما لا يمكن وضع تعريف جامع مانع للمصلحة العامة، فإنّه لا يمكن أيضًا تحديد المقصود بالنظام العام وبالمرفق العام بصورة نهائية لأنهما يشتركان مع مفهوم المصلحة العامة بصفته النسبية والمرنة المتغيرة بتغيّر الأزمنة والأمكنة. فالمرفق العام كان ولا يزال من أكثر

(1) فوزي حبيش، القانون الإداري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط. 1، لبنان، 2011، ص377.

(2) المجلس الدستوري، قرار صادر في 2000/06/22 في المراجعة رقم 2000/4 ضد القانون رقم 228 تاريخ 2000/05/31 المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها، الجريدة الرسمية اللبنانية، رقم 28 تاريخ 2000/06/29، منشور أيضًا في المجلة القضائية - صادر، عدد 149: المجلس الدستوري، 2015، ص48-50.

المفاهيم التي تباينت بشأن تعريفها مواقف الفقه وذلك باختلاف المعايير المعتمدة من قبلهم⁽¹⁾. ويمكن تعريف المرفق العام بأنه كل نشاط أو مشروع ذو نفع عام تنشئه وتنظمه السلطة العامة المختصة وتتولى إدارته بنفسها، أي بطريقة مباشرة، أو بطريقة غير مباشرة، أي بواسطة غيرها من أشخاص القانون العام أو الخاص، على أن يبقى المشروع خاضعاً في الحالتين لإشرافها وهيمنتها بحيث تبقى لها الكلمة الأخيرة في مسألة إنشائه وتنظيمه وإلغائه⁽²⁾. أما النظام العام، فهو مفهوم لا يقلّ غموضاً عن مفهوم الصالح العام، وقد عرّفه الفقه بأنه " ظاهرة قانونية واجتماعية تشكّل مجموعة من القواعد الأساسية في المجتمع والتي لا يجوز مخالفتها بأيّ حال من الأحوال وإلا تحلّل المجتمع من نفسه، وهذه القواعد تجد مصدرها في القوانين أو العرف أو اجتهادات القضاء، وهي تتصف بالمرونة والنسبية وتختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة⁽³⁾". وبصورة عامة، تُعتبر القرارات الإدارية المتخذة من قبل الضابطة الإدارية متصلة بموجب الحفاظ على مقتضيات النظام العام، وذلك عندما تستهدف تأمين النظام والاستقرار في البلاد أو توطيد الأمن العام، أو الحفاظ على الصحة العامة أو على السلامة والسكينة العامتين أو الاخلاق والآداب العامة.

ولا بدّ من الإشارة، أخيراً، إلى أنّ مبدأ الحفاظ على الانتظام العام⁽⁴⁾ ومبدأ استمرارية المرافق العامة⁽⁵⁾ يتمتّعان بالقيمة الدستورية.

(1) راجع: د. ألبرت سرحان والقاضيان يوسف الجميل وزياد بارود، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، ط. 1، بيروت، 2010، ص 14 ولا يليها؛ د. محمد كامل ليلة، نظرية المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص 59 وما يليها.

(2) راجع: د. محمود أحمد سيف الدين، تمارين في القانون الإداري الخاص، ص 3-4، منشور على الموقع: www.droit.ul.edu.lb تاريخ الدخول: 2022/08/12.

(3) د. عبد اللطيف الحسيني، " النظام العام وعلاقته بالضابطين الإدارية والعدلية "، مجلة العدل، عدد 4، 2012، ص 1073-1074.

(4) المجلس الدستوري، قرار رقم 2014/7، تاريخ 2014/11/28، وقف العمل وإبطال القانون النافذ حكماً رقم 16 تاريخ 2014/11/11 المتعلق بتمديد ولاية مجلس النواب، الجريدة الرسمية، رقم 52، تاريخ 2014/12/04، المجلة القضائية - صادر، 149: المجلس الدستوري، 2015، ص 121-126 تحديداً ص 124.

(5) المجلس الدستوري، قرار رقم 22، تاريخ 2000/06/22، سبق ذكره، المجلة القضائية - صادر، عدد 149: المجلس الدستوري، 2015، ص 49. كما أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي بالقيمة الدستورية لمبدأ استمرارية المرفق العام:

CC, n°79-105 DC, 25 juillet 1979, Loi modifiant les dispositions de la loi n°74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail, JORF, 27 juillet 1979, Rec., p. 33, AJDA, 1980, p. 191, note L. HAMON.

ولمّا كانت المصادرة من امتيازات السلطة العامة التي تشكّل افتئاتاً صريحاً على بعض الحقوق والحريات العامة والاساسية، فقد استقرّ الاجتهاد الإداري على وجوب تقييد حقّ الإدارة باللجوء إليها بشرط ابتغاء تحقيق المصلحة العامة. فما هو السند القانوني لشرط ابتغاء المصلحة العامة من تدبير المصادرة؟

■ الفرع الثاني: السند القانوني لتقييد ممارسة حقّ المصادرة بغاية تحقيق المصلحة العامة

يُجمع الفقه على أنّ المصادرة، كالاستملاك، لا يمكن اللجوء إليها إلا في سبيل تحقيق المنفعة أو المصلحة العامة⁽¹⁾.

De même que l'expropriation, la réquisition doit avoir pour cause l'utilité publique⁽²⁾.

لكن، وبخلاف قانون الاستملاك الذي نصّ صراحةً في مادته الأولى (الفقرة 2) على عدم جواز اللجوء إلى الاستملاك⁽³⁾ إلا " لأسباب المنفعة العامة "، فإنّ قانون المصادرة الجديد رقم 2003/550 لم يُشر على الاطلاق إلى وجوب أن تستند المصادرة إلى تحقيق المصلحة العامة. علماً أنّ قوانين المصادرة السابقة كانت تنصّ صراحة على الغاية الواجب تحقيقها من كلّ نوع من أنواع المصادرة، سواء أكانت لمصلحة الجيش أم لصالح الحكومة وسائر الوزارات، كما سنرى لاحقاً.

وبالنسبة لموقف الاجتهاد الإداري، فهو مستقرّ على اعتبار أنّ المصادرة لا يمكن تقييدها إلا إذا كان الهدف منها تحقيق المصلحة العامة. وقد سار اجتهاد مجلس شوري الدولة على القول بأنّ المصادرة تُعدّ من التدابير الإدارية التي تلجأ

(1) القاضي زياد أيوب، " المصادرة في الاجتهاد الإداري "، م. ق. إ.، عدد 16، 2004، ص118؛ المحامي جوزف الشدياق، " المصادرة "، مرجع سابق، ص24.

(2) G. PEQUIGNOT, Réquisition, Encyclopédie Dalloz, n°50.

(3) حول قانون الاستملاك للمنفعة العامة، أنظر: د. أمين عاطف صليبا، قانون الاستملاك - مفاعيله على الملكية الفردية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط. 1، لبنان، 2020.

إليها السلطات العامة " تحقيقاً للصالح العام⁽¹⁾ " أو " لتأمين المصلحة العامة⁽²⁾ " أو " من أجل تسيير المرفق العام⁽³⁾ ".

وإذا كان العلم والاجتهاد الإداريان مستقرّين على تقييد حقّ اللجوء إلى المصادرة بشرط تحقيق المصلحة العامة، فإنّه لا بدّ من البحث عن السند القانوني لهذا الشرط، لاسيما في ظل غياب أي نص صريح في قانون المصادرة اللبناني رقم 2003/550:

لمّا كانت المصادرة من التدابير الإدارية الإكراهية التي تشكّل قيّدًا على ممارسة بعض الحقوق والحريات الأساسية المُصانة بالدستور، بخاصة حق الملكية الخاصة، المكرّس صراحةً بالبند (و) من مقدمة الدستور وبالمادة 15 منه، وحريات العمل المكرّسة ضمناً بالبند (ب) من مقدمة الدستور⁽⁴⁾، فإنّ الدستور جعل هذه الحقوق في حمي القانون⁽⁵⁾ بحيث لا يُبيح تقييدها إلّا بموجب نص قانوني صريح؛ وهذا النصّ يتمثّل في الحالة الحاضرة بقانون المصادرة الذي لم يذكر صراحةً الغاية التي تبرّر لجوء الإدارة إلى المصادرة و، بالتالي، تقييد حقوق وحريات الأشخاص.

ولكنّ حقّ المشتري في تقييد الحقوق والحريات الدستورية ليس مطلقاً، وإنّما يبقى مقيداً باحترام الدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية وذلك بالرغم من تمتّعه بالصلاحيّة الشاملة على صعيد التشريع⁽⁶⁾. فالغاية من التشريع تنظيم الحياة العامة للأفراد والمجموعات وتأمين الأطر القانونية لضمان ممارسة الحقوق، من جهة، وحماية المصلحة العامة، من جهة أخرى.

(1) م. ش. د.، قرار رقم 65، تاريخ 2004/10/25، سبق ذكره، ص 104؛ رقم 221، تاريخ 2003/12/18، سبق ذكره، ص 398.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 80، تاريخ 1949/05/30، مجلة المحامي، 1950، ص 201؛ رقم 439، تاريخ 1978/06/29، ج. شاهين/ الدولة، اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، ج. 1، 1981، ص 62.

(3) م. ش. د.، قرار رقم 29، تاريخ 1995/10/19، ق. الشامية ورفاقه/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 10، 1997، ص 47.

(4) حول تفصيل هذه النقطة، راجع: د. محمود أحمد سيف الدين، " الطبيعة القانونية للمصادرة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 240 وما يليها والهامش رقم 1 في ص 246.

(5) على سبيل المثال، تنصّ المادة 15 من الدستور على أنّ " الملكية في حمي القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلّا لأسباب المنفعة العامة...". كما تنصّ المادة 8 منه على أنّ " الحرية الشخصية مصونة وفي حمي القانون...".

(6) المجلس الدستوري، قرار رقم 2، تاريخ 1997/09/12، إبطال القانون رقم 1997/655 المتعلق بتمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية لتاريخ أقصاه 1999/04/30، الجريدة الرسمية، عدد 44، تاريخ 1997/09/18، المجلة القضائية - صادر، عدد 149: المجلس الدستوري، 2015، ص 31-33.

وقد أكدّ على ذلك المجلس الدستوري اللبناني بقوله أنّه " يُفترض أن يكون التشريع هادفًا إلى حماية المصلحة العامة والحقوق المشروعة للأفراد والمجموعات⁽¹⁾". كما أقرّ المجلس الدستوري في أكثر من قرار له بأنّ تقييد القانون للحقوق والحريات المحمية بموجب الدستور لا يكون مُبرّرًا إلا إذا كان مقرّرًا من أجل تحقيق الصالح العام، فقضى، مستندًا على المادة 15 من الدستور، بأنّ " حق الملكية هو من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور، في الحدود التي لا تتعارض مع المصلحة العامة والتي وحدها تبرّر انتزاع الملكية الفردية في إطار القانون، مقابل تعويض عادل...⁽²⁾" وبأنّ "المصلحة العليا تبرّر أي قيد لحق الملكية، حتى فيما يتعلق بالمواطنين أنفسهم، على الرغم أنّ حق الملكية في هذه الحالة هو حقّ مضاف دستوريًا⁽³⁾". وفي قرار آخر اعتبر المجلس الدستوري أنّ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كحق الملكية وحقّ العمل، ولئن كانت في حمي القانون، فإنّه يمكن لهذا القانون أن يضع ضوابط أو حدودًا لها" عملاً بمقتضيات المصلحة العامة أو النظام العام، أي حقوق المجتمع على الفرد والجماعة⁽⁴⁾".

ويستفاد ممّا تقدّم، أي من أحكام الدستور واجتهاد المجلس الدستوري، أنّ المصلحة العامة وحدها تبرّر أي تقييد للحقوق والحريات الأساسية. ويمكن، بالتالي، الاستنتاج بأنّ السند القانوني لتقييد حقّ الإدارة في اللجوء إلى المصادرة بشرط أن تكون الغاية منها تحقيق المصلحة العامة يجد مصدره في مبدأ دستوري أو مبدأ قانوني عام ذي قيمة دستورية، وهو مبدأ تقييد سلطة المشتري في منح الإدارة امتيازات السلطة العامة بشرط تحقيق الصالح العام، أي عدم جواز

(1) المجلس الدستوري، قرار رقم 4، تاريخ 2001/09/29، الطعن بالقانون رقم 2001/359 المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أصول المحاكمات الجزائية، الجريدة الرسمية، عدد 49، تاريخ 2001/07/11، المجلة القضائية - صادر، عدد 149: المجلس الدستوري، 2015، ص59-67، تحديدًا ص65.

(2) المجلس الدستوري، قرار صادر في 2000/06/22، سبق ذكره، المجلة القضائية - صادر، عدد 149: المجلس الدستوري، ص49.

(3) المجلس الدستوري، قرار رقم 2، تاريخ 2001/05/10، الطعن بالفقرة ثانيًا من المادة الأولى الجديدة من القانون رقم 2001/296، الجريدة الرسمية، عدد 24، تاريخ 2001/05/17، المجلة القضائية - صادر، عدد 149: المجلس الدستوري، 2015، ص56-58.

(4) المجلس الدستوري، قرار رقم 2003/1، تاريخ 2003/11/21، الطعن بالمادة 7 من القانون رقم 549 تاريخ 2003/10/20 المتعلقة بتصفية حقوق العاملين في مصفاة طرابلس والزهراني، المجلة القضائية - صادر، عدد 149: المجلس الدستوري، 2015، ص86-91 تحديدًا ص88.

السماح للإدارة باستخدام امتيازات السلطة العامة المُقيّدة للحقوق والحريات الأساسية إلا تحقيقاً للمصلحة أو المنفعة العامة.

وبناء على المبدأ المذكور، لا يجوز للمشرع أن يسنّ قانوناً يخوّل بموجبه الإدارة العامة حقّ تقييد الحقوق والحريات الأساسية المصانة بالدستور، سواء بواسطة المصادرة أو بأيّ تدبير إداري آخر، إلا من أجل تحقيق الصالح العام وإلا كان القانون مشوباً بعيب مخالفة الأحكام الدستورية. وعليه، لا يحقّ للمشرع أن يخوّل الإدارة حقّ مصادرة الأموال والأشخاص والخدمات لغايات لا تتّصل بهدف تحقيق الصالح العام، ومن ثمّ لا يجوز اللجوء إلى المصادرة إلا في سبيل تأمين المنفعة أو المصلحة العامة، وذلك سواء تمّ النصّ على ذلك صراحةً أو ضمناً أم لا.

خلاصة القول، تشكّل المصلحة العامة الغاية الوحيدة والمبرّر الوحيد للجوء الإدارة إلى المصادرة، وإنّ هدف تحقيق المصلحة العامة، كمفهوم قانوني، يتمثّل بتأمين حسن سير المرافق العامة والحفاظ على النظام العام. وهذا يعني أنّ عنصر المصلحة العامة يُعتبر متوافراً في كلّ عمل للإدارة ينتج عنه صيانة النظام العام والحفاظ على حسن سير واستمرارية المرافق العامة. والسؤال الذي يُطرح الآن، هل كل هدف يتصل بتحقيق المصلحة العامة يبرّر لجوء الإدارة إلى ممارسة حقّها في المصادرة؟

بعد تحديد الترابط الحتمي بين واجب الإدارة في تحقيق المصلحة العامة وحقّها في اللجوء إلى تدبير المصادرة، يتعيّن فيما يلي الإجابة على السؤال المطروح وتحديد المصلحة العامة المناط بالإدارة تحقيقها حصراً بوسيلة المصادرة، وذلك في ضوء التشريع واجتهاد القضاء الإداري.

• المطلب الثاني: المصلحة العامة المناط بالإدارة تحقيقها باستعمال حقّ المصادرة

إنّ المصلحة العامة الواجب على الإدارة تحقيقها بأسلوب المصادرة تتمثّل بالغاية التي من أجلها خوّل المشرع الإدارة حقّ إجراء المصادرة؛ فإذا جاءت هذه الغاية مخالفة للغاية التي

قصدها المشتري، كانت المصادرة عرضة للإبطال لتجاوز حدّ السلطة، وتحديدًا بسبب عيب الانحراف في استعمال السلطة، وهو العيب الذي يتعلق بركن الغاية في كلّ القرارات الإدارية. وينبغي على ذلك، عدم جواز تدرّج الإدارة لتبرير لجوئها إلى المصادرة إلا بتحقيق الغرض منها المُحدّد قانونًا والمتوافق مع مفهومها وغايتها، وإنّ تحقيق أيّ غرض آخر، وإن كان متعلقًا بالصالح العام لا يُبَرِّر المصادرة ويؤدي إلى إبطالها.

ونظرًا لتنوّع أغراض المصادرة برغم ارتباط هذه الأغراض جميعها بمفهوم المصلحة العامة، فإنّه لا يمكن تحديد هذه الغاية على سبيل الحصر، بل يمكن ذكر أمثلة عنها من خلال النصوص القانونية واجتهاد القضاء الإداري وذلك في القانون الفرنسي (الفرع الأول) والقانون اللبناني (الفرع الثاني).

■ **الفرع الأول: صور المصلحة العامة المبرّرة للجوء إلى المصادرة في القانون الفرنسي**

في الأصل كانت تنحصر الغاية من المصادرة في تأمين الاحتياجات الخاصة بالجيش فقط، و، بالتالي، كان مفهوم المصلحة العامة مقتصرًا على تحقيق المصالح العسكرية البحتة. ولكن المشتري الفرنسي، وبعد إقراره بحقّ الإدارة في اللجوء إلى المصادرة لأغراض مدنية بموجب تشريعات متعدّدة، قد وسّع مفهوم المصلحة العامة المناط بالإدارة تحقيقها بواسطة المصادرة وأضحى ينطوي على صور وغايات متنوّعة. كذلك اعتمد القضاء الفرنسي تفسيرًا موسّعًا لمفهوم المصلحة العامة التي يتوجّب تحقيقها بطريقة المصادرة.

◆ **الفقرة الأولى: في النصوص القانونية الفرنسية**

تضمّنت قوانين المصادرة الفرنسية تحديد الأغراض التي من أجلها حُوِّلت الإدارة حقّ المصادرة، وهذه الأغراض تتصف بطابع المصلحة العامة التي كان يقتصر مفهومها فقط على تأمين مصالح واحتياجات السلطة العسكرية. ومن ثمّ توسّع هذا المفهوم بفعل صدور عدة تشريعات تقرّ المصادرة لأغراض مدنية متنوّعة، فأضحى المصلحة العامة تشمل تأمين الاحتياجات العامة للأمة⁽¹⁾. ونذكر على سبيل المثال:

(1) R. DUCOS-ADER, Le droit de réquisition. Théorie générale et régime juridique, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Tome 4, 1957, p. 188.

- المصادرة العسكرية بهدف تلبية الاحتياجات الخاصة بالقوات المسلّحة:
(Art. L.2221-1 à L.2223-19 du Code de la défense)
النقص في الوسائل العادية لتموين الجيش والدرك: (Art. L.2221-2 du même Code)
وتجدر الإشارة إلى أنّ مجلس الدولة الفرنسي اعتبر أنّ حقّ السلطة العسكرية في ممارسة هذا النوع من المصادرة مقيد بتحقيق الغاية المذكورة، أي من أجل تلبية مصلحة ذات طابع عسكري بحت⁽¹⁾. وخارج هذه الغاية، لا يمكن للسلطة العسكرية سوى اللجوء إلى المصادرة المدنية شرط توافر شروطها. وعليه، لا يجوز تبرير اللجوء إلى المصادرة العسكرية بتحقيق مصلحة وطنية⁽²⁾.
- مصادرة الأشخاص والأموال والخدمات من أجل تأمين الاحتياجات العامة للأمة، واللجوء إلى هذه المصادرة يستهدف إمّا تلبية احتياجات الدفاع الوطني أو احتياجات البلاد:
(Art. L.2211-1 et s. ; art. L.2211-2 et s. du Code de la défense)
- مصادرة المساكن بهدف حلّ الأزمة السكنية:
(Art. L.641-1 à 641-14 du Code de l'urbanisme)
- مصادرة المباني لصالح الضابطة الإدارية بهدف توطيد النظام:
(Ordonnance n°61-108 du 1^{er} février 1961)⁽³⁾
- مصادرة الأراضي والمباني بهدف إجراء الألعاب الأولمبية:
(Loi n°87-1132 du 31 décembre 1987)⁽⁴⁾
- مصادرة الأموال والخدمات، وتحديدًا المهنيين الصحيين وكلّ مؤسسة صحية أو مؤسسة صحية-اجتماعية من أجل الحفاظ على صحة السكان وإنهاء الكارثة الصحية:
...(Art. L.3131-8,9 et 12 du code de la santé publique)

(1) CE, 25 juillet 1947, Sté Publication-Élysées, Rec. Lebon, p. 348

(2) CE, 31 mai 1946, Perquel, Rec. Lebon, p. 155 ; 16 mars 1949, Ferra, Rec. Lebon, p. 130.

(3) JORF, 2 février 1961, p. 1271.

(4) JORF, 1^{er} janvier 1988, p. 12.

♦ الفقرة الثانية: في الاجتهاد الإداري الفرنسي

فيما عدا المصادرة العسكرية التي يجب أن تستهدف حصراً تأمين احتياجات ذات طابع عسكري بحت للقوات المسلحة، فإنّ الفقه الفرنسي يقسّم سائر أنواع المصادرة بحسب الغاية التي تستهدفها إلى نوعين: المصادرات التي تلجأ إليها الإدارة من أجل الحفاظ على النظام العام وتلك التي يكون الهدف منها تأمين استمرارية المرافق العامة⁽¹⁾.

فالمصادرة لأجل تأمين المصالح العامة للأمة، المنصوص عليها في قانون الدفاع (Art. L.2211-1 et s général⁽²⁾؛ والمصادرات المقررة لصالح الضابطة الإدارية (رئيس الحكومة أو الوزير الأول، المحافظ، رئيس البلدية أو ممثل الدولة في المنطقة...) والمنصوص عليها في قوانين متفرقة، لا سيما في القانون العام للجماعات الإقليمية (Art. L.2215-1-4° et L.2212-1 du Code général des collectivités territoriales) فتتخصر الغاية منها أيضاً في الحفاظ على النظام العام وتعتبر هذه الغاية المبرر الوحيد للجوء إليها⁽³⁾. أما المصادرات التي يتولاها الرئيس الإداري Chef de service في المرفق العام بمقتضى سلطته الرئاسية، والتي تتناول عمومًا العاملين في المرفق في حالة الإضراب عن العمل، فتكون الغاية منها تأمين استمرارية المرفق العام⁽⁴⁾. علماً أنّ بعض المصادرات قد تستهدف في نفس الوقت تأمين مبدأ استمرارية المرفق العام بصورة أساسية والحفاظ على النظام العام بصورة فرعية⁽⁵⁾.

(1) V.: E. BEAUVIRONNET, «La réquisition en droit administratif français», art. préc..

(2) V.: R. CAPART, «Réquisition: police générale versus besoins généraux de la Nation», AJDA, 2016, p. 136. V. aussi: D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, «L'encadrement législatif du pouvoir de réquisition des préfets et la police administrative générale», JCP A, n°21, 19 mai 2003, p. 649.

(3) B. SCHMALTZ, «La distinction entre la réquisition de grévistes par une autorité de police et par un chef de service», JCP A, n°18, 5 mai 2015, étude 2130, pt. 17.

(4) CE, 7 février 1936, Jamart, n°43321, Rec. Lebon, p. 172 ; CE, Ass. 7 juillet 1950, Dehaene, n°01645, Rec. Lebon, p. 426. V. aussi: B. SCHMALTZ, art. préc., pt. 6.

(5) B. SCHMALTZ, art. préc., pt. 19. V. aussi: TA de Nouvelle-Calédonie, 2 mars 2000, n°9900345 et 9900346, AFJP, 2000, p. 92, note J. MEKHANTAR.

قارن: م. ش. د.، قرار رقم 362، تاريخ 2005/03/21، شركة دوما العقارية/ الدولة، م. ق.، عدد 21، 2009، ص572-575.

وبعض النظر عن تصنيف المصادرة بحسب الغاية الاساسية المتوخاة منها، فإنه يُلاحظ أنّ الاجتهاد الفرنسي قد اعتمد تفسيرًا واسعًا لمفهوم المصلحة العامة، لاسيما لمفهوم " احتياجات البلاد " Besoins du pays الذي نصّ عليه قانون 11 تموز 1938 والأمر التشريعي الصادر بتاريخ 6 كانون الأول 1959، والمُدْرَج حاليًا في المادة 2-2211 L. من قانون الدفاع، كمبرر لشرعية اللجوء إلى المصادرة⁽¹⁾.

واستنادًا إلى التفسير الواسع لمفهوم احتياجات البلاد، فقد قضى مجلس الدولة بشرعية المصادرة التي لجأت إليها الإدارة من أجل تأمين المسكن حتى للموظفين غير المنقولين⁽²⁾، أو من أجل إسكان عدة عائلات⁽³⁾، أو بهدف إنشاء ملعب رياضي⁽⁴⁾. كما قضى بشرعية قرار الوزير بمصادرة جميع أفراد طاقم الخطوط الجوية الفرنسية لأنّ الاعتداء الذي تسبّب به الإضراب على تلبية " احتياجات البلاد " كان خطيرًا بما فيه الكفاية، وذلك بالرغم من أنّ بعض الخطوط أو الطرق التي تديرها شركة بوينغ فقط تأثرت بالإضراب ومن أنّ الطاقم الجوي المُضْرِب عن العمل اقتصر على 200 شخصًا من إجمالي العاملين البالغ 2000⁽⁵⁾. وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى قرار لمجلس الدولة الفرنسي، صادر بتاريخ 18 تموز 1913، قضى فيه، بناء على طلب مفوض الحكومة لديه، بأنّ من حقّ السلطة التنفيذية، بل من واجبها، تأمين مبدأ استمرارية مرفق عام المواصلات بكلّ الوسائل القانونية الموضوعة بتصرّفها⁽⁶⁾؛ ويُعتبر هذا القرار، الذي وإن لم يُشر فيه مجلس الدولة إلى حقّ الإدارة في مصادرة الأشخاص، باعتبار أنّ هذا النوع من المصادرة قد تم تشريعه لاحقًا بموجب قانون 11 تموز 1938، أول الأحكام القضائية التي تناولت فعلاً، أي بصورة واقعية، مصادرة الأشخاص

(1) P. PLANCHET, «Réquisition de biens. Exercice du droit de réquisition», JCL. Adm., Fasc. 480, 13 mai 2008, pt.50 ; Y. GAUDEMET et A. de laubadère, Traité de Droit administratif. Tome 2. Droit administratif des biens, LGDJ, Paris, 1998 et DELTA (Librairie LE POINT) Beyrouth, 2002, p. 324, paragraphe n°561. V. aussi: CE, Avis du 31 mai 1945, RDP, 1947, p. 22.

(2) CE, 25 février 1944, Vve Corbeil, S.(Sirey) 1945, 3, 27.

(3) CE, 30 juin 1944, Laroque, S. 1945, 3, 19.

(4) CE, 29 décembre 1944, Desvaux, Rec. Lebon, p. 419.

(5) CE, 26 octobre 1962, Sieur le Moul et Syndicat Union des navigants de ligne, AJDA, 1962, p. 673.

(6) CE, 18 juillet 1913, Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies, Rec. Lebon, p. 875, concl. HELBRONNEUR ; RDP, 1913, p. 506, note JÈZE.

وتحديداً في حالة الإضراب عن العمل، سيما وأنّ قرار الإدارة المطعون فيها كان يستهدف في الحقيقة كسر الإضراب الذي كان سيقوم به عمال شركة سكك الحديد التي كانت حينذاك صاحبة امتياز مرفق عام النقل في شمال فرنسا⁽¹⁾.

كما يُلاحظ أنّ الاجتهاد الإداري الحديث قد اعتمد أيضاً تفسيراً واسعاً لمفهوم المصلحة العامة كمبرر لاستعمال حق المصادرة، معتبراً أنّ المصلحة العامة تُعتبر متحققة إذا ما كان الهدف من المصادرة تلبية الاحتياجات الأساسية " للسكان " أو " للبلاد " أو " للأمة ". فعلى سبيل المثال، قضى مجلس الدولة بشرعية المصادرة التي تناولت بعض العاملين المضربين عن العمل في محطة لتوليد الطاقة الحرارية لأنها كانت تهدف إلى تأمين العدد الكافي من القوى العاملة لضمان " الاحتياجات الأساسية للسكان"⁽²⁾. كما قضت المحكمة الإدارية في مدينة " ليل " Lille بأنّ قرار مصادرة عقار (مصنع مهجور) من قبل المحافظ بهدف تأمين سكن مؤقت للأجانب الراغبين بالعودة إلى بريطانيا يُعتبر شرعياً لأنّ الغاية منه تندرج ضمن مفهوم تأمين " احتياجات البلاد"⁽³⁾.

بالمقابل، قضى مجلس الدولة بإبطال مرسوم مصادرة صادر عن الحكومة، لأنّه لم ينجم عن الاضطرابات التي تسبّب بها الإضراب على حركة المرور أيّ اعتداء خطير بما فيه الكفاية على استمرارية مرفق عام النقل أو على تلبية احتياجات السكان، وبالتالي لم يكن يوجد أيّ تبرير لقيام الحكومة بمصادرة طاقم العمل⁽⁴⁾. كما قضى بأنّه لا يمكن اللجوء إلى المصادرة، تحت طائلة اعتبارها مشوبة بعيب تحوير السلطة، من أجل تحقيق مصلحة خاصة، أي لتفضيل أحد الأفراد⁽⁵⁾؛ أو لسبب غير متعلّق بتأمين احتياجات البلاد، كأنّ يتم تقييدها، على

(1) V.: R. DUCOS-ADER, Le droit de réquisition, op. cit., p. 98.

(2) CE, 23 mai 2011, Ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, n°349215, inédit au Rec. Lebon, cité par: E. BEAUVIRONNET, «La réquisition en droit administratif français», art. préc., note pied de page n°96.

(3) TA Lille, 2 mai 2002, Société France Manche the Channel Tunnel Group, n°01-3573, AJDA, 2002, p. 933, concl. BAUZERAND.

(4) CE, 26 février 1961, Isnardon, Rec. Lebon, p. 150 ; AJDA, 1961, p. 204.

(5) CE, 29 décembre 1943, Société Breton, S. 1945, 3, 27 ; 22 décembre 1944, Dame Lamotte, Rec. Lebon, p. 333.

سبيل المثال، بهدف تعطيل تنفيذ حكم قضائي نهائي⁽¹⁾ أو من أجل قمع جريمة⁽²⁾ أو معاقبة عدم دفع غرامة⁽³⁾ أو بغرض تأمين مشروع⁽⁴⁾...

يُستفاد مما تقدّم، بأنّ اللجوء إلى المصادرة في القانون الفرنسي مقيد بشرط تحقيق المصلحة العامة، أي يجب تبريرها بالغاية أو الأهداف المحددة قانوناً، وليس بأيّ هدف متّصل بالصالح العام. ويتبيّن أنّ القضاء الإداري قد اعتمد تفسيراً موسّعاً لمفهوم المصلحة العامة من خلال التوسّع في تفسير مفهوم " احتياجات الأمة " أو البلاد أو السكّان. فما هو الوضع في القانون اللبناني؟

■ الفرع الثاني: صور المصلحة العامة المبرّرة للجوء إلى المصادرة في القانون اللبناني

إذا كان قانون المصادرة الجديد رقم 2003/550 قد خلا من أيّ نصّ صريح يقيد حقّ الإدارة في اللجوء إلى المصادرة بشرط تحقيق المصلحة العامة أو يُحدّد بوضوح الغرض منها، فإنّ التشريعات السابقة، كانت قد تضمّنت ذكر بعض صور المصلحة العامة المُراد تحقيقها بواسطة المصادرة بنوعيّها العسكرية والمدنية، وذلك على غرار تشريعات المصادرة الفرنسية الحالية.

ولكنّ، بخلاف المشتري الفرنسي الذي اعتمد تفسيراً موسّعاً للمصلحة العامة وذلك بتشريعه للمصادرة لأغراض عسكرية ومدنية متنوعة، فإنّ المشتري اللبناني اعتمد، بالمقابل، تفسيراً ضيقاً للمصلحة العامة، وذلك بإلغائه بموجب قانون المصادرة الجديد رقم 2003/550 عدة أنواع من المصادرة كانت مباحة في ظلّ التشريعات السابقة. الأمر الذي سينعكس حُكماً على اجتهاد القضاء الإداري التي سيعتمد، بالتالي، تفسيراً ضيقاً لمفهوم المصلحة العامة التي تنشُد الإدارة تحقيقها بموجب المصادرة.

ونعرض فيما يلي لصور المصلحة العامة التي تبرّر اللجوء إلى المصادرة من خلال أبرز تشريعات المصادرة السابقة واجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني، والاستثناس بها لتحديد المصلحة العامة المُناط بالإدارة تحقيقها في ظلّ قانون المصادرة النافذ حالياً.

(1) CE, 3 novembre 1944, Delle. Cazaly, Rec. Lebon, p. 282.

(2) CE, 22 janvier 1947, Marchal, Rec. Lebon, p. 25.

(3) CE, 23 octobre 1946, Dame Tréfeu, Rec. Lebon, p. 341.

(4) CE, 6 juin 1947, Société provençale, S. 1947, 3, 69, concl. DELVOLVÉ.

♦ الفقرة الأولى: في النصوص القانونية اللبنانية

إنّ قوانين المصادرة اللبنانية السابقة، فهي، وإنّ لم تنصّ صراحةً على شرط أن تستند المصادرة إلى سبب تحقيق المنفعة أو المصلحة العامة، كانت تُحدّد، بالمقابل، الأغراض التي يجوز من أجلها اللجوء إلى المصادرة والتي تُعتبر متّصلة بهدف تحقيق الصالح العام، ونذكر أبرزها:

- تخويل رئيس مجلس الوزراء حقّ المصادرة " لحاجة دوائر الحكومة اللبنانية " بمقتضى المرسوم الاشتراعي رقم 289 المؤرخ في 14 كانون الأول 1942، الذي كانت تنصّ المادة الأولى منه على حقّ مصادرة الابنية والأماكن " اللازمة لحاجة دوائر الحكومة اللبنانية في جميع أراضي الجمهورية اللبنانية " .
- تخويل وزير الدفاع الوطني حقّ لصالح الجيش بمقتضى قانون 10 أيار 1948، والذي نصّت الفقرة الأولى من مادته الوحيدة، المعدّلة بقانون 12 أيار 1955، على " الحقّ في مصادرة العقارات والمواد والأدوات والمعدات والحيوانات اللازمة لمصالح الجيش والبيوت اللازمة لسكن أفراده "
- منح وزير التموين (وزير الاقتصاد الوطني) سلطة القيام بالمصادرة لحسن قيام وزارة التموين بأعمالها، بموجب المادة الثالثة (البند ث) من المرسوم الاشتراعي رقم 149 المؤرخ في 7 آذار 1942⁽¹⁾.
- منح وزير الصحة العامة والاسعاف العام حقّ مصادرة العقارات والمحالّ اللازمة لمصلحة الصحة العامة في مجمل الأراضي اللبنانية، بموجب المادة الأولى من المرسوم رقم 245 المؤرخ في 21 تشرين الثاني 1943.

(1) راجع أيضًا النصوص القانونية الأخرى التي منحت وزير التموين، أو الاقتصاد الوطني، سلطة المصادرة من أجل تأمين حسن سير أعمال التموين، أي حسن سير المرفق العام الذي تتولاها وزارة الاقتصاد، نذكر منها: المرسوم رقم 549 تاريخ 28 نيسان 1942؛ المرسوم رقم 12683 تاريخ 2 أيار 1963 (المعدّل بالمرسوم رقم 17694 تاريخ 22 أيلول 1964؛ القانون المنفّذ بالمرسوم رقم 5176 تاريخ أول آب 1966؛ القانون المنفّذ بالمرسوم رقم 5450 تاريخ 5 أيار 1966 ...

- تخويل رئيس مجلس الوزراء حقّ مصادرة البيوت الشاغرة لسكن الموظفين المنقولين، أي لغاية تأمين بيت سكن للموظف العام المنقول، وذلك بموجب المادة 13 من قانون 21 حزيران 1956...

ويُستفاد من ذلك أنّ تلك القوانين كانت تُحدّد الأغراض التي يتعيّن على الإدارة استهدافها بواسطة المصادرة، وهي أغراض تتصف بطبيعتها بطابع المصلحة العامة والتي تتمثّل بتأمين حسن سير المرافق العامة على اختلافها.

ولكنّ قانون المصادرة الجديد رقم 2003/550، وبخلاف التشريعات السابقة التي أُلغيت بموجب المادة 11 منه، فلم يذكر، لا صراحةً ولا ضمناً، الغاية من المصادرة أو الأغراض التي يمكن تحقيقها بواسطتها؛ بل اكتفى بذكر أنّ المصادرة قد تكون "لمصلحة الجيش" (عنوان الباب الأول منه) أو لغير مصلحة الجيش والتي أطلق عليها المشرع تسمية "سائر أنواع المصادرة" (عنوان الباب الثاني منه)، دون أي تحديد للمقصود بمصلحة الجيش أو بسائر أنواع المصادرة. علماً أنّ الأحكام الجديدة الواردة تحت الباب الأول تضمنت القواعد المتعلقة بالمصادرة لمصلحة الجيش بدلاً من قانون 10 أيار 1948. أمّا الأحكام التي وردت تحت الباب الثاني، لا سيّما في المادة الثامنة، والتي نصّت على حقّ مجلس الوزراء باتخاذ قرار المصادرة بناء على اقتراح الوزراء المختصين، جاءت لتحلّ محلّ تشريعات المصادرة المدنية السابقة والمذكورة أعلاه، أي تلك التي كانت تمنح السلطات الإدارية المدنية سلطة المصادرة من أجل تأمين حسن سير المرافق العامة التي تتولاها مختلف الوزارات⁽¹⁾.

وإذا لم يتضمّن قانون المصادرة الجديد أيّ تحديد أو توضيح لماهية المصالح التي يمكن للإدارة تأمينها بواسطة المصادرة بنوعها، أي في المصادرة لمصلحة الجيش أو في سائر أنواع المصادرة، فإنّ ذلك لا يعني إطلاقاً إعفاء الإدارة من شرط أن يكون تحقيق الصالح العام الغاية الوحيدة التي تبرّر ممارسة حقّ المصادرة⁽²⁾. بمعنى آخر، إنّ غياب النصّ الصريح، أو الضمني في قانون المصادرة، على أنّ استعمال حقّ المصادرة مقيد بغاية تحقيق الصالح العام لا يعني أنّه يحقّ للإدارة أن تلجأ إليها لتحقيق مصالح خاصة أو أهداف لا تتصل بالمصالح

(1) راجع بحثنا حول "الطبيعة القانونية للمصادرة في القانون الإداري"، مرجع سابق، ص 194 وما يليها.

(2) راجع أعلاه: الفرع الثاني من المطلب الأول من هذا المبحث.

العام، أو تتصل به ولكنها خلاف الغاية الواجب تحقيقها أو تتعارض مع مفهوم وطابع المصادرة كتدبير استثنائي ومؤقت.

وعليه، يُمكن الاستئناس بالاجتهاد الإداري، وإن كان معظمه قد صدر في ظلّ القوانين السابقة، لتحديد المصلحة العامة المُناط بالإدارة تحقيقها بأسلوب المصادرة في ظلّ القانون الجديد الذي قلّص ممّا يمكن اعتباره داخلاً ضمن مفهوم هدف تحقيق المصلحة العامة.

♦ الفقرة الثانية: في الاجتهاد الإداري اللبناني

على الرغم من قلة القرارات القضائية المتعلقة ببحث غاية المصادرة في ضوء القانون الجديد رقم 2003/550، فإنّه قد أُتيح لمجلس شورى الدولة اللبناني المجال للفصل في منازعات المصادرة، بنوعها العسكرية والمدنية، تطبيقاً للتشريعات السابقة، الأمر الذي ساهم في بروز اجتهاد غنيّ و متماسك، لاسيّما فيما يتعلّق بمسألة الغاية التي تستهدفها الإدارة من المصادرة. ولا شكّ أنّ ما استقرّ عليه اجتهاد القضاء الإداري يشكّل مبادئ عامة يمكن الاستئناس بها وتطبيقها في ظلّ القانون الجديد ما دامت تتوافق مع أحكامه ولا تتعارض مع المبادئ العامة للقانون الإداري⁽¹⁾. ومن خلال استقراء مجمل قرارات مجلس الشورى، يمكن التأكيد على أنّ الاجتهاد الإداري اللبناني، كما هو حال الاجتهاد الفرنسي، مستقرٌّ على اعتبار أنّ حقّ الإدارة في المصادرة لا يمكن ممارسته إلاّ من أجل تحقيق المنفعة أو المصلحة العامة، وأنّ الغاية المتوخاة منها يجب أن لا تتعارض مع الغاية التي قصدها المشرع وكذلك مع مفهوم وغاية المصادرة ذات الطابع الاستثنائي والمؤقت.

ففي مجال المصادرة لحاجة دوائر الحكومة اللبنانية، قضى مجلس شورى الدولة بأنّ مصادرة عقار أو مبنى بهدف استعماله مدرسة رسمية تعتبر غير مخالفة للغاية من المصادرة لأنها تتدرج ضمن مفهوم حاجة دوائر الحكومة⁽²⁾. وفي مراجعة أخرى، قرّر المجلس بأنّ مصادرة عقار مبنّي لاستعماله مدرسة رسمية تعتبر متوافقة مع غاية المصادرة لحاجة دوائر

(1) أنظر: القاضي د. ألبرت سرحان والقاضيان يوسف الجميل وزياد أيوب، القانون الإداري الخاص، مرجع سابق، ص538.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 274، تاريخ 1959/10/27، الريشاني/ الدولة، م. إ.، 1960، ص19؛ رقم 664، تاريخ 1996/05/22، ن. الرواس واشقاؤه/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 10، 1997، ص653-659.

الحكومة، لأنها تمّت تحقيقًا للمنفعة أو المصلحة العامة بجناحيها: تأمين حسن سير المرافق العامة وصيانة الانتظام العام؛ فلم يقرّ في المراجعة الراهنة بما ذهبت إليه الجهة المستدعية من أنّ قرار المصادرة مشوب بعيب تسخير السلطة واستعمالها لغاية غير تلك التي أرادها القانون، لأنّه بموجب القرار المذكور استهدفت الإدارة تحقيق منفعة عامة وهي " تأمين مرفق عام التعليم الرسمي "، إضافة إلى " امتصاص حالة من التوتر والاضطراب التي فرضت بحكم الأمر الواقع... "، ولم تصدر المبنى، الذي كان يُستعمل في السابق كمدرسة، لمصلحة أشخاص محدّدين، أي لمصلحة خاصة⁽¹⁾. هذا، ويُلاحظ أنّ مجلس الشورى كان يعتمد تفسيرًا موسّعًا لمفهوم "حاجة دوائر الحكومة"، فاعتبر أنّ هذا المفهوم لا ينحصر بالمصادرة التي تجريها الحكومة لصالحها على الأراضي اللبنانية، بل يشمل أيضًا المصادرة " لحاجة دوائر المفوضيات الأجنبية "، في حال كانت تؤمّن حكومة هذه المفوضيات دارًا للمفوضيات اللبنانية في بلادها⁽²⁾.

كما أُتيحت الفرصة للقضاء الإداري للفصل بعدة منازعات حول تطبيق قانون 10 أيار 1948، أي في مجال المصادرة العسكرية لاسيما لصالح الجيش. ويتّضح من مجمل اجتهاده بأنّ مصلحة الجيش تشمل كل ما يلزم للحفاظ على حسن سير مرفق عام الدفاع الوطني ولتأمين مستلزمات الدفاع عن البلاد وحفظ أمنها. لذا، فإنّ المستفيد من المصادرة لمصلحة الجيش قد يكون دائرة من دوائر وزارة الدفاع أو الجيش أو أحد العسكريين. وهذا ما قضى به مجلس شورى الدولة بقوله أنّ قانون 10 أيار 1948 خوّل وزير الدفاع الوطني الحق في مصادرة العقارات " اللازمة لمصالح إدارته"⁽³⁾، وبأنّ المصادرة ترمي إلى " تأمين الحاجات العسكرية " الناشئة عن حالة الطوارئ⁽⁴⁾. كما يُستنتج من قرارات أخرى له، بأنّ المصلحة العامة وتحديداً مصلحة الجيش، تعتبر متحقّقة ومبرّرة بالتالي للجوء الإدارة إلى مصادرة عقار

(1) م. ش. د.، قرار رقم 362، تاريخ 2005/03/21، شركة دوما العقارية/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 21، 2009، ص 571-576، تحديداً ص 574. قارن: CE, 29 décembre 1943, Société Breton, précité.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 65، تاريخ 1944/12/21، النشرة القضائية اللبنانية، جزء 5، ص 437.

(3) م. ش. د.، قرار رقم 87 / 91-92، تاريخ 1992/02/20، ج. حنا/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 6، 1992-1993، ص 262-264.

(4) م. ش. د.، قرار رقم 119، تاريخ 1969/02/26، م. إ.، 1969، ص 129، مجلة العدل، 1969، ص 461.

(مأجور أو منزل أو مبنى...) من أجل تمركز وحدة من الجيش فيه⁽¹⁾، أو لغرض استعماله مستوصفاً عسكرياً⁽²⁾، أو بهدف إيواء عناصر قاعدة جوية⁽³⁾، ولكن تصبح مبررات المصادرة منتفية إذا ما تم إلغاء هذه القاعدة الجوية⁽⁴⁾. وبصورة عامة تصبح المصادرة دون مبرر عند تحقيق موضوعها بشكل نهائي أو عند انتفائه.

وفيما يتعلق بمصادرة البيوت اللازمة لسكن أفراد الجيش أو قوى الأمن الداخلي أو الأمن العام، فقد كان موقف مجلس شورى الدولة متشدداً للقبول بشرعية هذا النوع من المصادرة، حيث أكد في أكثر من قرار له على أنّ الغاية الوحيدة لهذا المصادرة هي تأمين المسكن للعسكري ولعائلته عند تعذره⁽⁵⁾. وبالتالي تعتبر باطلة لتجاوز حد السلطة قرارات المصادرة التي تكون الغاية منها بناء غرفة خاصة لتركيز محطة وصل لاسلكية⁽⁶⁾، أو تأمين مكاتب ودوائر لصالح المديرية العامة للأمن العام⁽⁷⁾. كذلك قرّر مجلس الشورى بأنّ المصادرة "شُرعت لمن لا سكن له أصلاً من العسكريين" ومن ثم لا يجوز تقرير المصادرة القائمة على الإكراه بهدف تحويل البيوت التي يسكنها العسكريون بموجب عقود إيجار قائمة على اتفاق الفريقين⁽⁸⁾. وفي قرار آخر له، قضى المجلس المذكور بأنّ قرار المصادرة الذي تتخذه الإدارة بهدف منع تطبيق قانون الإجراءات يُعتبر مشوباً بعيب الانحراف في السلطة لأنه يكون قد اتُّخذ لغاية غير الغاية التي من أجلها خوّل القانون السلطة المختصة حقّ اتّخاذها⁽⁹⁾.

(1) م. ش. د.، قرار رقم 262، تاريخ 1999/01/14، ف. أبو جودة/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م. ق. إ.، عدد 14، 2003، ص 251-253.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 440، تاريخ 2005/04/25، م. ق. إ.، عدد 21، 2009، ص 769-772.

(3) م. ش. د.، قرار رقم 314، تاريخ 1997/03/12، ج. باسيل/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م. ق. إ.، عدد 12، 1998، ص 330-331.

(4) المرجع السابق.

(5) م. ش. د.، قرار رقم 1503، تاريخ 1974/11/30، شحبير/ الدولة، م. إ.، 1975-1976، ص 143؛ رقم 587، تاريخ 1996/05/09، د. رزق الله/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 10، 1997، ص 619-620.

(6) م. ش. د.، قرار رقم 53، تاريخ 1973/02/12، م. إ.، 1973، ص 16.

(7) م. ش. د.، قرار رقم 63، تاريخ 1986/03/13، تامر ورفاقه/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 3، 1987-1988، ص 82-83.

(8) م. ش. د.، قرار رقم 119، تاريخ 1969/02/26، سبق ذكره، ص 129.

(9) م. ش. د.، قرار رقم 11، تاريخ 1968/01/09، م. إ.، 1968، ص 78.

وفي مجال المصادرة لمصلحة الموظفين المنقولين، قضى مجلس شورى الدولة بأنّ الغاية من هذه المصادرة تتحصر في تأمين بيت سكن للموظف المنقول من مركز لآخر تسهيلاً له للالتحاق بمركز وظيفته الجديد والقيام بها⁽¹⁾.

ولكن لا بدّ من الإشارة الى أنّه لا يمكن حالياً تطبيق الاجتهاد الاداري المتعلق بمصادرة الأبنية والأماكن اللازمة لحاجات دوائر الحكومة اللبنانية؛ وبمصادرة البيوت اللازمة لسكن العسكريين (أفراد الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام)؛ وبمصادرة البيوت الشاغرة لسكن الموظفين المنقولين، وذلك لعدم النصّ صراحة على هذه المصادرات في القانون الجديد، وباعتبار أنّ قانون المصادرة قانون استثنائي لا يجوز التوسّع في تفسير أحكامه أو القياس عليها⁽²⁾. وبالتالي، لم تعد تُعتبر شرعية المصادرة التي تستهدف تأمين مسكن للعسكريين وللموظفين المنقولين أو مبنى لحاجة دوائر الحكومة، وإن كانت تُعتبر صحيحة في ظلّ التشريعات السابقة بسبب النصّ صراحةً عليها. وينتج عن ذلك أنّ مفهوم المصلحة العامة سيتمّ تفسيره من قبل مجلس شورى الدولة بصورة ضيقة وبما يتوافق مع أحكام قانون المصادرة الجديد ومبدأ الطابع الاستثنائي والمؤقت لتدبير المصادرة الذي استقرّ عليه اجتهاده.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الاجتهاد الإداري اللبناني، وعلى غرار الاجتهاد الفرنسي، يقرّ بعدم جواز أن تكون الغاية من قرار المصادرة الحؤول دون تنفيذ حكم قضائي نهائي⁽³⁾.

إضافةً إلى تحقّقه من توافق غاية المصادرة مع الغاية التي قصدها المشتري، يتشدّد مجلس شورى الدولة أيضاً في مراقبة مدى انطباق الهدف الذي تنشده الإدارة من قرار المصادرة مع مفهوم وغاية المصادرة كتدبير استثنائي ومؤقت. ومن هذه الناحية، يتميّز مجلس الشورى عن مجلس الدولة الفرنسي. فعلى سبيل المثال، قضى مجلس الشورى، في أكثر من قرار صادر عنه، بأنّ قرار المصادرة الذي اتُّخذ بهدف تركيز لواء الحرس الجمهوري يُعتبر مشوّباً بعيب الانحراف في السلطة لاتّخاذ غير الغاية التي قصدها المشتري، إضافة إلى تعارضه

(1) م. ش. د.، قرار رقم 41، تاريخ 1950/04/15، مجلة المحامي، 1950، ص 320. قارن:

CE, 25 février 1944, Vve. Corbeil, précité.

(2) م. ش. د.، قرار رقم 469، تاريخ 2007/04/26، شيحا وحلو/ الدولة، م. ق. إ.، عدد 23، 2012، ص 1069.

(3) م. ش. د.، قرار رقم 362، تاريخ 2005/03/31، سبق ذكره، ص 68 (في هذا القرار أوضح مجلس الشورى بأنّ قرار الاخلاء من العقار المصادر الصادر عن النيابة العامة لا يُعتبر قراراً قضائياً مبرماً). قارن:

CE, 3 novembre 1944, Delle. Cazaly, Rec. Lebon, p. 282.

مع الطابع الاستثنائي والمؤقت للمصادرة، إذ أنّ الغاية المتوخّاة منه تتّصف بالصفة الدائمة الناتجة عن استمرارية وجود القصر الجمهوري وبالتالي استمرارية الحاجة إلى حراسته. كما أكّد مجلس الشورى على أنّه لا يحقّ للإدارة التدرّج بحالة الموازنة العامة والظروف الاقتصادية الصعبة التي تمرّ بها البلاد لتحويل المصادرة إلى تدبير دائم⁽¹⁾. فإذا كان يحقّ للإدارة ممارسة حقّ المصادرة للقيام بأعمال ذات طابع مؤقت، فلا يجوز لها استغلال هذا الحقّ لغاية تتّصف بالصفة الدائمة⁽²⁾.

مما تقدّم، يتبيّن أنّ اجتهاد مجلس شورى الدولة يقيد حقّ الإدارة في ممارسة المصادرة بشرط أنّه تكون الغاية منها تحقيق المصلحة العامة والتي تتمثّل، على وجه العموم، بالحفاظ على الانتظام العام في البلاد وبتأمين حسن سير مرفق عام الدفاع الوطني، بالنسبة للمصادرة لمصلحة الجيش، وحسن سير سائر المرافق العامة التي تتولاها الوزارات المختلفة، بالنسبة لسائر أنواع المصادرة. والأمر، إذًا، متروك لاجتهاد القضاء الإداري لتحديد، على وجه الخصوص، ما يحقّق المصلحة العامة المبرّرة للجوء الإدارة إلى المصادرة في كل قضية على حدة، على ألاّ تأتي، في مطلق الأحوال، غاية المصادرة مخالفة للغاية التي أرادها المشرع أو متعارضة مع مفهوم وغاية المصادرة ذات الطابع الاستثنائي والمؤقت.

○ الخاتمة

نخلص إلى القول، في ختام هذا البحث، إلى أنّ ممارسة الإدارة حقّها في المصادرة، كتدبير إداري إكراهي وأحد امتيازات السلطة العامة التي تشكّل مساسًا بالحقوق والحريات الأساسية، مرهون بتوافر ثلاثة شروط مجتمعة، وهي: حدوث ظروف غير عادية أو استثنائية، ثبوت عجز الإدارة عن مواجهة هذه الظروف والقيام بمسؤولياتها أو واجباتها بغير تدبير المصادرة ووجوب أن تكون الغاية منها تحقيق المصلحة العامة التي خوّل المشرع من أجلها الإدارة سلطة المصادرة. وتمثّل هذه الشروط الموضوعية، المشابهة لشروط تطبيق نظرية

(1) م. ش. د.، قرار رقم 469، تاريخ 2007/04/26، شيحا وحلو/ الدولة، سبق ذكره، ص 1070؛ رقم 85، تاريخ 2006/11/07، الشركة المالية اللبنانية العامة ش. م. ل./ الدولة، م. ق. إ.، عدد 23، 2012، ص 236؛ رقم 65، تاريخ 2006/10/31، ب. ضومط ورفاقه/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م. ق. إ.، عدد 23، 2006، ص 175.
(2) م. ش. د.، قرار رقم 314، تاريخ 1997/03/12، ج. باسيل/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني، سبق ذكره، ص 330.

الظروف الاستثنائية، السند الواقعي والقانوني المبرر للجوء الإدارة إلى المصادرة، وبالتالي، فإذا لم تتوافر أو إذا تخلّف إحداهما، لا يحقّ للإدارة عندئذٍ اتخاذ قرار المصادرة وإلا كان قرارها غير شرعيّ وقابلًا للطعن بالإبطال لتجاوز حدّ السلطة أمام القضاء الإداري.

وقد تبين لنا، بالنسبة للشرط الأول، أنّه لا يجوز للإدارة أن تلجأ إلى المصادرة إلا في ظروف أو حالات خاصة غير عادية أو استثنائية، حيث اشترط قانون المصادرة الجديد رقم 2003/550 في مادّتيه الأولى والثامنة، توافر حالة الحرب المعلنة أو إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية لممارسة حقّ المصادرة، سواء أكانت لمصلحة الجيش أم لمصالح سائر الوزارات أو الإدارات العامة. وبالإضافة إلى هذه الحالات الثلاث، يمكن كذلك للإدارة ممارسة حقّ المصادرة في حالتيّ التعبئة العامة والتأهب المنصوص عليهما في قانون الدفاع الوطني. أمّا في القانون الفرنسي فيلاحظ أنّه نصّ على حالات مشابهة وحالات أخرى غير معروفة في القانون اللبناني (كحالة الطوارئ الصحية أو عند وجود أزمة سكن...). ولكن، بإمكان الإدارة، وبغضّ النظر عن الإعلان وفق الأصول عن إحدى الحالات المذكورة، أن تخالف أحكام قانون المصادرة في حال توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية التي تسمح للإدارة بالخروج على الشرعية العادية ومخالفة قواعد الاختصاص والشكل والموضوع، بل وتستطيع كذلك أن تقوم بمصادرة فعلية أو واقعية، على أن تخضع لرقابة القضاء الإداري الذي يطبّق في هذه الحالة أحكام نظرية الظروف الاستثنائية. أمّا في حال اللجوء إلى المصادرة بناء على قانون المصادرة، فعندئذٍ يُعمل بالأحكام الواردة في هذا القانون ويتمّ استبعاد نظرية الظروف الاستثنائية.

ويمكن الاستنتاج فيما يتعلّق بالشرط الثاني، الذي لم ينصّ عليه المشرع اللبناني بخلاف المشرع الفرنسي الذي أورده في بعض تشريعات المصادرة، أنّ الاجتهاد الإداري، الفرنسي واللبناني، لا يقرّان بحقّ الإدارة باللجوء، بصورة تلقائية، إلى المصادرة بمجرد حدوث الظرف الاستثنائي أو بمجرد الإعلان عن إحدى الحالات المحدّدة قانونًا. بل يشترط أيضًا ثبوت عجز الإدارة عن مواجهة الظرف الاستثنائي أو الطارئ بالوسائل القانونية العادية، بحيث يجب أن تُثبت أنّها كانت في حالة ضرورة اضطرّتها للتدخّل بواسطة المصادرة بعد استفاد الوسائل القانونية الأخرى أو بسبب عدم كفايتها أو انعدامها، أي لانتفاء الحلول البديلة لتحقيق ذات

الغاية المرجوة من المصادرة. كما تبين لنا أنّ هذا الشرط لا يتعارض في الحقيقة مع اعتبار المصادرة إجراءً استثنائياً، ولكنّ سلطة الإدارة الاستثنائية تكون مقيدة جداً وفي أدنى مستوياتها في ميدان المصادرة.

كما يمكن الاستنتاج، فيما يختصّ بالشرط الثالث المتعلّق بوجود أن تستند المصادرة إلى تحقيق المصلحة العامة، والتي تتمثّل عمومًا بتأمين مبدأ استمرارية وحسن سير المرافق العامة وصيانة النظام العام في البلاد، أنّه وبالرغم من عدم النصّ على هذا الشرط الأساسي في قانون المصادرة اللبناني الجديد، لا صراحةً ولا ضمناً، فإنّه يُعتبر مُلزماً، تطبيقاً لمبدأ دستوري عام من مقتضاه تقييد حق الإدارة في ممارسة امتيازات السلطة العامة بغاية تحقيق الصالح العام. وبخلاف زميله الفرنسي، اعتمد المشرع اللبناني تفسيراً ضيقاً لمفهوم المصلحة العامة وذلك بعد إلغائه لبعض أنواع المصادرة. وبالتالي فإنّ الاجتهاد الإداري اللبناني سوف يعتمد بدوره تفسيراً ضيقاً لما يحقّق الصالح العام، وذلك بناءً على القانون الجديد وعملاً باجتهاده المستقرّ على اعتبار أنّه لا يكفي أن تأتي غاية المصادرة متّصلة بتحقيق المصلحة العامة، بل يجب أن تكون أيضاً متطابقة مع الغاية التي قصدتها المشرع ومع مفهوم وغاية المصادرة كتدبير استثنائيّ ومؤقت.

لا شكّ أنّ فرض توافر ثلاثة شروط لتمكين الإدارة من ممارسة حقّ المصادرة يساهم في منعها من التعسّف في استعمال حقّها ويشكّل ضماناً حقيقية لممارسة الأشخاص لحقوقهم وحرّياتهم الأساسية. لذلك نوصي بتقنين الشرطين الثاني والثالث على وفق ما استقرّ عليها الاجتهاد الإداري، بخاصة اجتهاد مجلس شورى الدولة، والنصّ صراحةً في قانون المصادرة اللبناني على وجوب ثبوت عجز الإدارة عن القيام بواجباتها بغير تدبير المصادرة أو عدم توافر الحلول البديلة لتحقيق ذات الغاية المتوخاة من المصادرة، وعلى أن تكون الغاية الوحيدة المبرّرة للمصادرة تحقيق المصلحة العامة.

إلاّ أنّه بالمقابل، فإن من شأن هذه الشروط الصارمة، التي تجعل من ممارسة حقّ المصادرة أمراً صعباً، تكبيلاً، بل وشلّ عمل السلطة العسكرية، التي شرّعت المصادرة في الأصل لتأمين احتياجاتها. ففي لبنان، حيث المؤقت يتحوّل إلى دائم، غالباً ما تكلف السلطة السياسية الجيش بتنفيذ مهمات حفظ أمن تقتضي منه الانتشار في مختلف المناطق اللبنانية،

فيجد نفسه مضطراً إلى إشغال عقارات خاصة دون مسوّغ قانوني، الأمر الذي جعله ويجعله يدخل في نزاعات قضائية مع اصحاب الحقوق. لذلك نقترح التخفيف من حدة الشرط الأول المتعلق بتحديد الظروف التي تفتح باب المصادرة لمصلحة الجيش، المنصوص عليه في المادة الأولى من قانون المصادرة، وذلك بإدراج استثناء عليه يقضي بتحويل وزير الدفاع الوطني سلطة المصادرة خارج هذه الظروف، أي في الظروف العادية، وفيما يتعلق حصراً بالاحتياجات العسكرية المتّصّفة بطابع السرية والعجلة والتي تقتضيها الضرورة الأمنية ومقتضيات الدفاع عن البلاد وحفظ أمنها.

ولا بدّ من القول، أخيراً، إنّ تحقّق الشروط الموضوعية المفروضة لممارسة حقّ المصادرة، لا يُعني أنّه أصبح بإمكان الإدارة تنفيذ المصادرة بصورة تلقائية ودون أي ضابطٍ آخر؛ إذ لا تُعني هذه الشروط من وجوب مراعاة جملةٍ من الإجراءات والشروط الشكلية الواجب التقيد بها، بدءاً من اتّخاذ القرار الأمر بالمصادرة، مروراً بالتعويض عنها وصولاً إلى تنفيذها وانتهائها، والتي يترتّب على عدم مراعاتها مساءلة الإدارة أمام القضاء. وهذا يعني أنّه بالرغم من كون المصادرة من التدابير الإدارية الإكراهية، التي تُفرض فرضاً على الأشخاص، بحيث لا يملك الشخص الذي تتناوله حقّ رفضها، فإنّ الإدارة مُلزّمة، بالمقابل، بإجرائها، وفقاً للأصول والصيغ المحدّدة قانوناً، أي باتّباع إجراءات وشكليات معيّنة، سواء تلك التي نصّ عليها قانون المصادرة أم تلك التي استقرّ عليها الاجتهاد. فما هي أصول إجراء المصادرة في القانون الإداري؟ تستدعي الإجابة على هذا السؤال إعداد بحث آخر يعالج بالتفصيل إجراءات المصادرة ومنازعاتها القضائية.

الدراسة الرابعة:

**الإشكالية الدستورية والسياسية في التمكين القانوني للمرأة
من حقوقها الاقتصادية بالمغرب**

د . بنيوسف محمد⁽¹⁾

في سنة 2011، صدرت الوثيقة الدستورية الجديدة بالمغرب، وأطلق عليها من جهات أكاديمية وسياسية وإعلامية، وغيرها، دستور الحقوق والحريات، كون هذه الوثيقة تجاوزت مع مجموعة من المطالب المرفوعة، وكان من ضمنها مطالب الحركة النسائية.

حملت الوثيقة الدستورية النص على المساواة بين الجنسين، في إطار الاختيار الذي انخرطت فيه المملكة المغربية من أجل بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، ومواصلة تقوية مؤسسات دولة حديثة⁽²⁾. كما أنها (الوثيقة) أكدت على تبني مبدأ المساواة من خلال النص على التزام المملكة المغربية بحظر ومكافحة كل أشكال التمييز بسبب الجنس، وهو ما يوحي بأن مجال التمييز أصبح لا يحظى بأي هامش قانوني يمكن التذرع به في مواجهة حقوق وحريات المرأة في جميع المجالات ومن بينها المجال الاقتصادي. وما زاد من تقوية هذا الأساس وتوضيحه هو تمكين الوثيقة الدستورية للاتفاقيات والمعاهدات الدولية، من مكانة سامية ضمن التشريع الوطني، بالنسبة للاتفاقيات التي صادق عليها المغرب في نطاق أحكام الدستور وقوانين المملكة وهويتها الوطنية، بحيث أصبحت بعد نشرها تسمو على

(1) مدير تحرير مجلة الخزامى للدراسات القانونية والاجتماعية/ عضو مؤسس لمركز الدراسات القانونية والاجتماعية-المغرب.

(2) الظهير الشريف رقم 91.11.1 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور الفقرة الأولى من تصدير دستور (2011)، المغرب.

التشريعات الوطنية، التي يتعين ملاءمتها (التشريعات الوطنية) مع ما تقتضيه المصادقة⁽¹⁾.

كانت هذه المبادئ بمثابة توطئة، محددة لركائز المساواة بين الجنسين في دستور 2011، واضعة الإطار العام لفلسفة المساواة بالمغرب، والتصور الذي لن تخرج عن سياقه باقي فصول الدستور والقوانين المرتبطة بمستجداته. وهو ما سعى النص الدستوري للإحاطة به وتدقيقه من خلال الفصل 19 منه الذي جاء فيه: "يتمتع الرجل والمرأة، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها. تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء.

وتحدث لهذه الغاية، هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز."

اعتمادا على هذا الإطار العام للتوجه الذي اعتمده المملكة المغربية في دسترة مبدأ المساواة بين الجنسين والمناصفة، يتأكد لنا قبل المرور عبر الفصول الدستورية الأخرى أن الحقوق الاقتصادية للمرأة، لا يمكن فصلها عن غيرها من الحقوق من داخل نفس الوثيقة الدستورية، وبالتالي فحضورها يتعزز بسياق دسترة المساواة والمناصفة.

لاشك أن الوثيقة الدستورية الجديدة، لها وقع على باقي القوانين المغربية الأخرى، وبالتالي، فإن النص على المساواة والمناصفة يستتبع بالضرورة تعديلات قانونية تشمل كل القوانين ذات الصلة بالموضوع، ومنها القوانين المؤطرة للحقوق الاقتصادية بالمغرب.

غير أنه بالرغم من التراكم القانوني الذي عرفه المغرب ووفرة التشريع بغرض تحقيق التكافؤ بين المرأة والرجل، فإن التمييز لا يزال واقعا تعيشه المرأة، ولا تزال الفوارق موجودة بين الجنسين، وخصوصا منها في المجال الاقتصادي.

إن استمرار التمييز في ظل الدستور الحالي وفي ظل مصادقة المغرب على مجموعة من الاتفاقيات والعهود والبرتوكولات الدولية، كاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي صادق عليها المغرب في 14 يونيو 1993، ورفع التحفظات السابقة عنها بعد

(1) تصدير دستور (2011)، المرجع نفسه.

صدر دستور 2011، والعهد الدولي الخاصين بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالحقوق المدنية والسياسية، وغيرها...، يطرح مدى أهمية القوانين في التمكين الاقتصادي للمرأة بالمغرب، أي بتعبير آخر مدى تأثير إصدار قوانين حاملة لخلفية المساواة على الوصول إلى تحقيق الحقوق الاقتصادية للمرأة.

يعتمد المغرب القانون الداخلي والقانون الدولي معا في تبنيه لقضية المساواة والقضاء على مختلف أشكال التمييز ضد المرأة، والتي تعد الحقوق الاقتصادية إلى جانب الحقوق السياسية أحد أهم ركائزها. إلا أنه وبالرغم من اعتماد مبدأ الثنائية بهذا الخصوص، والتي كان من نتائجها تراكما في التشريع وإصدار القوانين ذات الصلة بالموضوع، فإن هذا الأمر لم يسعف المرأة في الوصول إلى تحقيق المساواة في مجال الحقوق الاقتصادية، وظلت الأرقام تعبر عن تخلف المرأة في هذا الجانب بالمقارنة مع الرجل، وهو ما يعني أن التراكم القانوني المبرز للتكافؤ بين المرأة والرجل، لا يمكن الاستدلال به دائما لتأكيد أن المغرب قطع مع مرحلة التمييز الذي تعيشه المرأة في مختلف الحقوق الاقتصادية، خصوصا وأن روح وبناء الدستور المغربي يكرس الشرعية الدينية للنظام والدولة، ويساير المستوى الدولي للحقوق والحريات بمرآة الهوية الوطنية وثوابت المملكة، وهذا التكريس الدستوري طبع الحياة السياسية المغربية بطابع الإجماع حول مضمونه وفلسفته، وأصبحت الأحزاب السياسية كأطراف مشاركة في الحكم وفي صنع السياسة بالمغرب، لا تخرج في غالبيتها عن الخطوط المرسومة، سواء بالنسبة للمتواجدة منها في صنف الحكومة أو تلك المتواجدة في صنف المعارضة، وتكتفي في الغالب بالمطالبة بتنزيل مقتضيات الدستور، وهو ما يعد سقف تطلعاتها السياسية.

إن هذا السياق كله يطرح الإشكالية الدستورية والسياسية التي تقف دون تكافؤ الفرص بين الجنسين، إما بحلولها دون التشريع الضامن للتكافؤ، أو قيامها دون تنفيذ حقيقي وتنزيل للقوانين الموجودة، ومدى تأثير هذا السياق في استمرار الفوارق والتمييز ضد المرأة بالمغرب رغم وجود قوانين تقرر المساواة في الحقوق الاقتصادية.

سأتناول هذا الموضوع من خلال مطلبين؛ المطلب الأول سأخصصه لأبعاد الآليات الدستورية والسياسية لحماية الحقوق الاقتصادية للمرأة في المغرب على أن أعرج في المطلب الثاني على تأثير توجه دستور 2011 على واقع المساواة الاقتصادية للمرأة بالمغرب.

○ المطب الأول: أبعاد الآليات الدستورية والسياسية لحماية الحقوق الاقتصادية للمرأة في المغرب

منح الفصل 19 من الدستور للمرأة حق التمتع على قدم المساواة مع الرجل بالحقوق الاقتصادية، سواء تلك التي حملها الدستور، أو تلك التي حملتها الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب.

من خلال هذا المشار إليه، يتبين أن الحقوق الاقتصادية للمرأة، محددة بنص الدستور من جهة، ومن جهة أخرى توجد حقوق اقتصادية أخرى مخول للمرأة التمتع بها، بنص الاتفاقيات والعهود الدولية. غير أن هذه الأخيرة تستوجب الالتزام بشروط معينة، مما يعني بأن المرأة مقيدة في التمتع بهذا الجانب من الحقوق في المغرب، ولا تملك الحرية الكاملة في الاعتماد على الاتفاقيات والعهود الدولية للولوج إلى قائمة الحقوق الاقتصادية المتوفرة دولياً مساواة مع نساء الدول الديمقراطية.

نص الفصل 31 من الدستور على مجموعة من الحقوق التي عهد للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية توفيرها للمواطنات والمواطنين وتيسير الاستفادة منها على قدم المساواة بين الرجل والمرأة، وهي:⁽¹⁾

- الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذو جودة؛
- التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية؛
- السكن اللائق؛
- الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي؛
- ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛
- الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛
- التنمية المستدامة.

حدد هذا النص، مجموعة من الحقوق الأساسية ضمن الحقوق الاقتصادية وأخرى اجتماعية ذات نتائج اقتصادية ومدعمة لها، كما نص على مبدأ المساواة في التمتع بها، وهو

(1) لمراجعة الفصل كاملاً، أنظر الفصل 31 من دستور (2011)، مرجع سابق.

ما ينعكس على أبعاد أخرى لهذه الحقوق، ترتبط بآليات حمايتها و ضمانات الحفاظ عليها، عبر توفير حرية العمل النقابي وممارسة حق الإضراب في الفصل 29 من الدستور⁽¹⁾، وتقنين ضمانات الولوج إلى بعض مجالات الحقوق الاقتصادية كالتشغيل الذاتي وتأسيس المقاولات، وتوفير ضمانات القروض من خلال النص في الفصل 35 من الدستور على أنه "يضمن القانون حق الملكية"⁽²⁾.

وفي إطار دستورية القوانين، لا يمكن أن تخالف النصوص القانونية المؤطرة للحقوق الاقتصادية للمرأة، ما حمله الدستور من حماية و ضمانات لهذه الحقوق، كما لا يمكن لها أن تتجاوز الحدود الموضوعة لها كذلك بالنص على حقوق غير دستورية قد تتضمنها الاتفاقيات والعهد الدولية، لأن النص الدستوري قيد ذلك بنطاق أحكام الدستور وثابت المملكة وقوانينها، كما أن الاتفاقيات التي لم يصادق عليها المغرب لا يمكن الاعتداد بها للاستئثار بأي صنف من الحقوق. ولذلك فإن بعض الحقوق الاقتصادية بالرغم من النص على مبدأ المساواة في التمتع بها، فإن ثوابت المملكة لا تسمح بذلك وتترك المجال لاستمرار التمييز ضد المرأة، رغم أن المغرب قد صادق على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بمقتضى الظهير الشريف رقم 4.93.2 المؤرخ في 14 يونيو 1993⁽³⁾، وتم الإعلان عن رفع بعض التحفظات التي أبدتها أثناء ذلك والمضمنة في وثائق انضمام المغرب إلى الاتفاقية⁽⁴⁾، فإنه استمر متشبهاً بتصريحه فيما يخص المادة 2 من الاتفاقية المذكورة، بأنه على "استعداد لتطبيق مقتضياتها التي تنص على اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية للقضاء على الأعمال والممارسات التمييزية ضد المرأة،

(1) ينص الفصل 29 من دستور (2011) على ما يلي: "حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي مضمونة.

ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات.

حق الإضراب مضمون. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفية ممارسته."

(2) أنظر الفصل 35 من الدستور، مرجع سابق.

(3) أنظر الجريدة الرسمية عدد 4866 بتاريخ (2001/1/18)، المغرب.

(4) أنظر الجريدة الرسمية عدد 5974 بتاريخ (فاتح دجنبر 2011)، المغرب.

وذلك شريطة ألا يُخل بالأحكام الدستورية التي تنظم توارث عرش المملكة المغربية، فضلا عن عدم تنافيا مع أحكام الشريعة الإسلامية⁽¹⁾.

إن التصريح المغربي المشار إليه، لا يسمح بالمساواة الحقيقية بين الجنسين، فالنص الدستوري في الفصل 35 على حق الملكية مثلا، لا يعطي الحق في الملكية بالمساواة عبر جميع طرق اكتسابها، فانتقال الملكية عن طريق الإرث لا تضمن المساواة، لأنها تتنافى مع أحكام الشريعة الإسلامية. ولذلك وبناء على دور الملكية في التمتع بالحقوق الاقتصادية، والتأسيس لها، والاعتماد عليها للولوج إلى ذات الحقوق فإن هذا الجانب القانوني يطبعه التمييز ضد المرأة.

وقد ساهم هذا الجانب في خلق أعراف وتزكية أخرى، طبع معها المجتمع وأصبحت ثقافة مترسخة تعرقل المشاركة الاقتصادية للمرأة، كمثال أملاك الجماعات السلالية، التي كانت تقصي النساء من قائمة ذوي الحقوق ومن مجلس الوصاية في القبائل، واحتاج الحد من هذه المعاملة التدخل الملكي، من خلال الرسالة التي بعثها إلى المشاركين في المناظرة الوطنية حول السياسة العقارية المنظمة يومي 8 و9 دجنبر 2015 بدعوتها إدماج ذوي الحقوق في أراضي الجماعات السلالية بناء على مبادئ الحق والإنصاف والعدالة الاجتماعية بعيدا عن الاعتبارات المتجاوزة⁽²⁾.

يفسر أنتوني غدنز هذه الثقافة من خلال منظومة الأفكار والقيم التي تضفي معنى محددا، وتعطي مؤشرات إرشادية لتوجيه تفاعل البشر مع كل ما هو اجتماعي، ومن خلال أيضا المعايير وقواعد السلوك التي تجسد القيم في ثقافة معينة، ومع اجتماع القيم الثقافية والمعايير وترسخها في المجتمع يصعب اقتلاعها وتعديل أنساقها⁽³⁾. ولذلك فإنه في الحالة

(1) اعتمادا على عبد العزيز لعروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: ملاءمة قانونية ودستورية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط، المغرب، (2014)، ص 43.

(2) أنظر الرسالة الملكية من خلال الرابط التالي:

https://www.maroc.ma/ar/system/files/documents_actualite/lrsl_lsm_y_lshb_ljll_lmlk_mhmd_lsd_s_l_lmshrkyn_fy_lmnzr_lwtny_hwl_lsys_lqryl.pdf

(3) أنتوني غدنز، علم الاجتماع، ترجمة فايز الصياغ، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، (2005)، ص 82-83-84.

المغربية أمام الأراضي السلالية، يُستبعد التوصل إلى إدماج النساء ضمن ذوي الحقوق، عبر تطبيق مستجدات دستور 2011 المتعلقة بحقوق المرأة والمساواة والإنصاف، أو من خلال عمل المؤسسات بهذه المستجدات، وتبقى المؤسسة الملكية وحدها القادرة على إحداث التغيير والتأثير في الأنساق المجتمعية، بما تحمله من سلطات دستورية ودينية، ولذلك لم يُثر تدخلها لصالح المرأة في ملف الأراضي السلالية أي رد فعل من المجتمع ولا من المحافظين سواء أكانوا تنظيماً أو أفراداً، بل على العكس تم الترحيب بتدخل الملك وطينا وكذلك دولياً.

إذا فالوثيقة الدستورية لسنة 2011، بالرغم من المستجدات التي حملتها لصالح حقوق المرأة، فإنها لا ترقى إلى مستوى تحقيق المساواة الكاملة بين الجنسين، فقد استطاعت أن تقضي على جانب من التمييز ضد المرأة، غير أن جانباً آخر لازال مستمراً، ويصعب الوصول إلى القضاء النهائي عليه في ظل الثوابت التي يقوم عليها الدستور.

إن دستور 2011، بالرغم مما قد يوحي به من دسترة المساواة والإنصاف، فإن الحقوق التي نص عليها في هذا السياق، ومنها الحقوق الاقتصادية للنساء وردت بشكل يجعلها غير قادرة على التكريس الواقعي، وغير قابلة للحياة، فضمانات التطبيق غير كافية لتحقيق الهدف، كما أن انسجام بنية الدستور وهندسة تنظيم السلطات مع مختلف الحقوق المنصوص عليها يجعل حقوقاً في مواجهة آليات المراقبة على الدستورية، وتتناقض مع نص دستوري آخر، فالنص الدستوري أرفق التنصيص على الحقوق بشروط تجعل التمتع بهذه الحقوق صعباً وغير متاح، ولعل تقييد الإعلان عن سمو الميثاق الدولية التي صادق عليها المغرب على التشريعات الوطنية بشروط ثلاثة؛ أن تكون الميثاق الدولية مطابقة للدستور أولاً، وثانياً أن تكون مطابقة لقوانين المملكة، وثالثاً أن تكون مطابقة للهوية الوطنية الراسخة للمملكة، يندرج في هذا الإطار، إذ كيف يمكن الجمع بين سمو الميثاق الدولية واشتراط مطابقتها لقوانين المملكة، فعلى ماذا تسمو هذه الميثاق، وهو ما يعني أن الدستور يرد قاعدة مهمة، ثم سرعان ما يبطل دورها دون تردد، ويرجع بالوضع إلى ما قبل الدستور الجديد⁽¹⁾.

(1) محمد الساسي، الملك يقدم الدستور، قراءة في العلاقة بين نص الخطاب الملكي ل 17 يونيو 2011 ونص الدستور، دفاتر وجهة نظر (24)، الدستور الجديد وهم التغيير، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، (2011)، الرباط، المغرب، ص 19-20-21.

فص الدستور في الفصل 19 على تمتع الرجل والمرأة على قدم المساواة بالحقوق الواردة في الباب الثاني منه وفي مختلف مقتضياته، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، إلى حدود هذا التصييص يعد أمرا مهما ويحمل فعلا مستجدات ويقر بالمساواة، غير أن "الاستدراك" بتقييد ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها، يعد تراجعاً في الحين عن الحقوق، إذ أن حقوق المرأة يقوم التمييز في التمتع بها على قدم المساواة مع الرجل وكذا حرمانها من عدد كثير منها بباظفة الثوابت، مما يكرس الدوران في نفس الحلقة، عوض النص على أن تمتع المرأة بالحقوق غير متعارض مع ثوابت الأمة⁽¹⁾.

وارتباطاً بهذا الشأن أمست الوثيقة الدستورية لا تقبل تحديد المساواة والإنصاف، ولا تؤكد على التزام المؤسسات بها، لأن كل ذلك قد يحدث عدم التوازن بين مقتضياته المترابطة التي لا تحتمل التجزيء، وأي قراءة تمس بهذا الجوهر، عملت الوثيقة على توضيحه وتحديده بدقة، دون ترك المجال للتأويل، فنصت في الفصل 43 من الدستور على "إن عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة إلى الولد الذكر الأكبر سناً من ذرية جلالة الملك محمد السادس، ثم إلى ابنه الأكبر سناً وهكذا ما تعاقبوا، ما عدا إذا عين الملك قيد حياته خلفاً له ولداً آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سناً، فإن لم يكن له ولد ذكر من ذرية الملك، فالملك ينتقل إلى أقرب أقربائه من جهة الذكور، ثم إلى ابنه طبق الترتيب والشروط السابقة الذكر"⁽²⁾.

فروح الدستور قائمة على أساس الثوابت، وهو ما وضع إطاراً غليظاً، يحرم تجاوزه مؤسساتياً وسياسياً، وهو ما يؤثر على أي مساواة في الحقوق الاقتصادية بين الجنسين بالمغرب، فكيف تنتج قوانين تنصف النساء اقتصادياً، بما يضيف نوعاً من السلاسة في التأثير على القوانين لصالح هذا الهدف، حيث أن مؤسسة البرلمان غير مرتبطة قانونياً بأي صيغة يجعلها تحترم المناصفة على مستوى تشكيلته بالمجلسين، إذ أن الباب الرابع الخاص بالسلطة التشريعية جاء خالياً من أي إشارة تُذكر، وتبقى الكوتا النسائية المحددة في 60 مقعداً، في إطار التمييز الإيجابي، هي فقط ما ينقذ البرلمان من طغيان الرجال على تشكيلته، ولذلك وصل عدد النساء إلى مجلس النواب في آخر انتخابات تشريعية 81 امرأة، 60 منهن عن طريق اللائحة النسائية

(1) محمد الساسي، المرجع نفسه، ص 22.

(2) أنظر الفصل 43 من الدستور، مرجع سابق.

الوطنية، وهي نسبة ضعيفة إذا ما قورنت بعدد أعضاء البرلمان البالغ عددهم الإجمالي 395 عضوا. وهو ما يكرس واقعا تشريعا تغيب فيه المساواة بين الجنسين، وبالتالي لا يضمن تشريعا في صالح الحقوق الاقتصادية للمرأة.

فالأرقام المقدمة من طرف مؤسسات الدولة، تشير إلى أن نسبة حضور النساء في مجلس النواب برسم انتخابات 2016 بلغت 20.5% في مقابل 5.79%، وعلى مستوى مكتب المجلس يشكلن نسبة 6.28%، وحضورهن في اللجان يتراوح ما بين 20% و25%، أما نسبة النساء في الفرق والمجموعات النيابية فتصل 2.19%، ولذلك فرغم تخصيص الكوتا يبقى التأثير ضعيفا جدا⁽¹⁾. أما بالنسبة لمجلس المستشارين فالنسب ضعيفة أكثر أمام غياب الكوتا، إذ تسجل نسبة النساء برسم سنة 2015 66.11% من العدد الاجمالي لعدد أعضاء المجلس البالغ عددهم 120، ونسبة الحضور في مكتب المجلس فمنعدمة ب 0%، أما نسبة النساء في اللجان فيبلغ 60.10% في اللجان، فيما نسبة النساء في الفرق النيابية فيبلغ 70.11%⁽²⁾. فالأرقام المقدمة بالنسبة للمجلسين تعكس واقع الممارسة السياسية بالمغرب البعيد عن منطق المساواة بين الجنسين، وهو واقع مدعم دستوريا ومكرس اجتماعيا.

وكذلك الشأن مع تشكيل الحكومة، إذ لم ينص الدستور على ربط تشكيل الحكومة بمبدأ المناصفة، فالباب الخامس الخاص بالسلطة التنفيذية لم يعر لهذا الأمر أي اعتبار، ولذلك فالحكومتين اللتين تشكلتا في ظل دستور 2011 عرفت حضورا باهتا للنساء في تشكيلاتها⁽³⁾.

(1) أنظر بخصوص هذه الأرقام، نشرة المساواة، وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة، المغرب، العدد الأول (2020)، الرابط:

https://social.gov.ma/wp-content/uploads/2020/10/%D9%86%D8%B4%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%A7%D9%88%D8%A7%D8%A9_2020-VF8_9_2020-1-1.pdf

(2) نفس المرجع

(3) حكومة بنكيران، النسخة الأولى ضمت وزيرة واحدة من تشكيلة 30 وزير، فيما النسخة الثانية ضمت 6 وزيرات من تشكيلة 39 وزير، أما الحكومة الحالية للعثماني فتضم أربع وزيرات من أصل 24 وزيرا هن:

- نزهة بوشارب، وزيرة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة؛
- نادية فتاح، وزيرة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي؛
- جميلة المصلي، وزيرة التنمية والتضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة؛
- نزهة الوفي، الوزيرة المنتدبة لدى وزير الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج، الكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج.

وبناء على ما سلف ذكره، يمكن الاستنتاج بأن دسترة المساواة والمناصفة، لا يعني بتاتا أن ترجمتها واقعا أمرا متاحا، وإنما يبقى بعيد المنال في إطار البناء الهندي للدستور وروحه السياسية، التي تنعكس على كل الحياة السياسية والعمل السياسي بالمغربي، فالأحزاب السياسية لا يمكن أن تتجاوز سقف الدستور، بل تبرز من خلال ممارستها أنها لا تقدم أي مقترحات عملية من شأنها تحريك المبدئين المنصوص عليهما في الدستور، وهو ما تعكسه أيضا أجهزتها الغير القائمة على المناصفة، وكذلك تقديمها لمرشحيها لكل الاستحقاقات الانتخابية الذي يغيب عنها الالتزام بالمبدئين، وغيرها من المظاهر المكرسة للتمييز ضد المرأة.

إن هذا البناء السياسي المغربي، لا يمكن التعويل عليه في صنع التغيير ومواكبة الحقوق الاقتصادية التي تتمتع بها المرأة في الدول الديمقراطية، فالأحزاب السياسية لا تمتلك مقترحات تقول النصوص الدستورية لصالح تجاوز الثوابت⁽¹⁾، ولا تبدي أي استعداد لمواكبة التغييرات السياسية الدولية لتمكين المرأة من الوصول إلى مراكز القرار السياسي، لتعزيز حقوقها الاقتصادية عبر ضمانات تشريعية، وآليات حمانية، وتبقى ممارستها غير مؤثرة بهذا الخصوص لصالح الحقوق الاقتصادية للمرأة التي لا يمكن فصلها عن البناء الدستوري والسياسي الذي شيده المغرب، إذ المساواة الاقتصادية تتأثر سواء بشكل مباشر أو غير مباشر بهما، ويقتضي تجاوزها إعادة النظر فيهما ومراجعة فحواهما.

○ المطلب الثاني: تأثير توجه دستور 2011 على واقع المساواة الاقتصادية للمرأة بالمغرب

نصت الوثيقة الدستورية في أكثر من فصل على الحقوق الاقتصادية، سواء من أجل حمايتها ضمن دائرة حقوق الإنسان بشكل عام⁽²⁾، أو من أجل تحديدها⁽³⁾، أو تعيين المؤسسات

⁽¹⁾ تبقى بعض الخرجات لبعض الأحزاب لا ترقى إلى مستوى التغيير، وغير قادرة على ذلك، ومقدمة للاستهلاك السياسي الظرفي، ونسوق بهذا الصدد خرجة الكاتب العام للإتحاد الاشتراكي حول ضرورة مراجعة أحكام الإرث، واستتبعته النساء الاتحاديات في البيان الختامي لمؤتمرهن الوطني السابع سنة (2013)، بالدعوة إلى مراجعة الدستور، وإقرار دستور ديمقراطي ينص على المساواة بين الجنسين في كافة المجالات وبدون تحفظات وإلغاء كل القوانين التمييزية ضد المرأة.

⁽²⁾ أنظر الفقرة 2 من الفصل 6 من الدستور، والفقرة 2 من الفصل 32، والفصل 33، مرجع سابق.

⁽³⁾ أنظر الفصل 31 من الدستور، مرجع سابق.

المكلفة بضمائها⁽¹⁾، أو لتوفير الآليات الكفيلة بالدفاع عن التمتع بها⁽²⁾. ومع قيام دستور 2011 على مبدأ المساواة فإن الحقوق الاقتصادية الواردة في كل الفصول الدستورية، وكذا تلك الواردة في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، مخولة لتتمتع بها المرأة على قدم المساواة مع الرجل.

يشكل هذا المضمون الدستوري قاعدة للتأسيس لجميع القوانين بالمغرب، ولا يمكن الخروج عنها تحت طائلة عدم الدستورية بعد إحالتها إلى المحكمة الدستورية⁽³⁾. ولذلك فإن القوانين المنظمة والضامنة للحقوق الاقتصادية لا يمكن لها أن تخالف مبدأ المساواة، وهذا ما قامت عليه مدونة الشغل المغربية باعتبارها من القوانين المؤطرة لهذه الحقوق، فنصت في الديباجة على أن الحقوق التي يصونها هذا القانون (مدونة الشغل) ويضمن ممارستها داخل المقابلة وخارجها تشمل الحقوق الواردة في اتفاقيات العمل الدولية المصادق عليها من طرف المغرب، وتلك التي تقرها الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية التي من بين ما تتضمن؛ منع التمييز في مجال التشغيل والمهن؛ والمساواة في الأجر⁽⁴⁾، ثم نص في جزء من المادة 9 على أنه "يمنع كل تمييز بين الأجزاء من حيث السلالة، أو اللون، أو الجنس، أو الإعاقة، أو الحالة الزوجية، أو العقيدة، أو الرأي السياسي، أو الانتماء النقابي، أو الأصل الوطني، أو الأصل الاجتماعي، يكون من شأنه خرق أو تحريف مبدأ تكافؤ الفرص، أو عدم المعاملة بالمثل في مجال التشغيل أو تعاطي مهنة لاسيما فيما يتعلق بالاستخدام، وإدارة الشغل وتوزيعه، والتكوين المهني، والأجر، والترقية، والاستفادة من الامتيازات الاجتماعية والتدابير التأديبية، والفصل من الشغل.

يترتب عن ذلك بصفة خاصة:

- 1- حق المرأة في إبرام عقد الشغل؛
- 2- منع كل إجراء تمييزي يقوم على الانتماء أو النشاط النقابي للأجراء؛

(1) أنظر الفصول 161-162-164 من الدستور، مرجع سابق.

(2) أنظر الفقرة 1 من الفصل 8 من الدستور، والفصل 29 منه، مرجع سابق.

(3) أنظر الفقرتين 2 و3 من الفصل 132 من الدستور، مرجع سابق.

(4) ديباجة مدونة الشغل المغربية، القانون رقم 65.99 المتعلق بمدونة الشغل كما وقع تغييره، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.194 في 14 رجب 1424 (11 سبتمبر 2003)، الجريدة الرسمية عدد 5167 بتاريخ 13 شوال 1424 (8 ديسمبر 2003) ص 3969.

3- حق المرأة متزوجة كانت أو غير متزوجة، في الانضمام إلى نقابة مهنية، والمشاركة في إدارتها وتسييرها".

إن المدونة واضحة في هذا الشأن، وقامت على عدم التمييز تجاه المرأة سواء في الحصول على العمل أو للحفاظ عليه، أو في الأجر، وأكثر من ذلك فإن هذه المادة القانونية، وفرت لها الحماية القضائية في مواجهة المشغل، لتحسينها من الانتقاف حول أهدافها و عمق مضمونها، فنصت الفقرة 1 من المادة 12 على أنه "يعاقب المشغل عن مخالفة أحكام المادة 9 أعلاه بغرامة من 15.000 إلى 30.000 درهم. وفي حالة العود، تضاعف الغرامة المذكورة أعلاه". وأكثر من ذلك فإن مدونة الشغل المغربية، وقفت إلى جانب المرأة، مساندة لها لتعزيز المساواة، في الفترات التي تحتاج فيه إلى حمايتها، سواء من بعض السلوكيات التي تصدر من بعض المشغلين "المتهورين" المستغلين إما للأوضاع الاجتماعية، أو للبنية الفسيولوجية للمرأة، أو هما معا، للتحرش الجنسي بها، وكذلك في الفترات التي تحتاج فيها إلى معاملة خاصة في فترات الحمل والولادة، وما بعدها. فاعتبرت في المادة 40 من المدونة أن التحرش الجنسي من طرف المشغل أو رئيس المقاول أو المؤسسة ضد الأجيبة، يعد من بين الأخطاء الجسيمة، وإذا ما غادرت الشغل على إثره مع ثبوت ارتكاب المشغل لاعتداء التحرش الجنسي، فإن المغادرة تعد بمثابة فصل تعسفي⁽¹⁾، تخول للأجيبة كطرف متضرر المطالبة بالتعويض حسب المادة 41 من المدونة⁽²⁾، ومن جانب آخر خصصت الباب الثاني من القسم الثاني لحماية الأمومة في المواد من 152 إلى 165، بالنص على مجموعة من الحقوق المخولة للمرأة.

يسعى المغرب لتحقيق التكافؤ القانوني بين الرجال والنساء، ليصل إلى تحقيق مشاركة أفضل للمرأة في سوق العمل والاقتصاد بشكل عام، وتذويب النظر إلى ذات المهمة الاقتصادية من زاويتين مختلفتين، تكرسان أجرين مختلفين لنفس الشغل؛ أجر للرجل وآخر للمرأة أقل منه، وقبول النساء في مهن معينة واستبعاد قبولهن لشغل مهن أخرى وغيرها من المفارقات المكرسة لوضع التمييز ضد المرأة، غير أن هذا المبتغى يصعب تحقيقه على أرض الواقع كون مجموعة

(1) أنظر المادة 40 من المدونة، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 41 من المدونة، مرجع سابق.

من العوامل اجتمعت في النموذج المغربي، يصعب معها إدراك المساواة الحقيقية بين الجنسين في الحقوق الاقتصادية. ولذلك فرغم المستجدات القانونية فإن الأرقام لازالت تعبر عن فجوة مستمرة بين الرجل والمرأة.

ولعل الأرقام والإحصاءات الرسمية المقدمة تعبر عن واقع لازال يكرس التمييز ضد المرأة، رغم الإصلاحات التشريعية والمؤسسية، والتزامات المغرب الوطنية والدولية بشأن المساواة والإنصاف، فبمناسبة اليوم الوطني للمرأة المغربية الذي يحتفل به المغرب في العاشر من أكتوبر من كل سنة، قدمت المندوبية السامية للتخطيط احتفالاً بهذه المناسبة في 10 أكتوبر 2020 مذكرة حول وضعية المرأة تجاه سوق الشغل خلال الفصل الثاني من سنة 2020، ورصدت من خلالها اعتماداً على الإحصاءات السكانية، واقع نسب الولوج إلى سوق الشغل بالنسبة للمرأة، وخلصت إلى أن خلال هذا الفصل بلغ عدد النساء بالمغرب 18 مليون (50,3%)، منهن 13,6 مليون في سن النشاط (15 سنة فما فوق)، وهو ما يوضح أن تحليل وضعية النساء تجاه سوق الشغل، يعبر عن ضعف مشاركتهن في النشاط الاقتصادي، حيث بلغ معدل نشاط النساء 20,8% (21,9% في الفصل الثاني من سنة 2019)، أقل بكثير من نظيره لدى الرجال (69,7%). وبلغ هذا المعدل 23,9% بالوسط القروي مقابل 19,1% بالوسط الحضري، وبلغ عدد النساء خارج سوق الشغل 7.10 مليون، حيث يمثلن 79,2% من مجموع النساء البالغات من العمر 15 سنة فما فوق (80,9% بالوسط الحضري و76,1% بالوسط القروي)⁽¹⁾.

كما أشارت المذكرة إلى أن أكثر من ثلث النشاطات المشتغلات (35,3%) يشتغلن كعاملات أو عاملات يدويات في الفلاحة، الغابة والصيد، و 14% كعاملات يدويات غير فلاحات، أو عاملات المهن الصغرى، أما 12,4% كمستخدمات، و 11,3% كحرفيات أو عاملات مؤهلات في المهن الحرفية، فيما 8,8% كأطر عليا أو أعضاء المهن الحرة، و 7,8% ضمن مجموعة المشتغلون الفلاحيون، صيادوا السمك، الغابويون والقناصون⁽²⁾.

(1) مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط بمناسبة اليوم الوطني للمرأة (10 أكتوبر 2020)، بالموقع الرسمي للمندوبية، الرابط:

(272.21 Note_Journee Nationale de la Femme_Ar.docx كيلوبايت)

(2) مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط، المرجع نفسه.

أما فيما يخص معدلات البطالة، فخلال ذات الفصل من سنة 2020، بلغ حجم النساء في وضعية بطالة 439 ألف امرأة أي بنسبة 29,7% من الحجم الإجمالي للعاطلين. وتبقى البطالة متفشية أكثر في صفوف النساء مقارنة مع الرجال، حيث يصل معدل البطالة لديهن إلى 15,6 % (مقابل 11,1% خلال الفصل الثاني من سنة 2019) و 11,3% لدى الرجال (مقابل 7,2 %)، كما أن معدل البطالة المسجل لديهن بالمدن يقارب ضعف نظيره لدى الرجال، على التوالي 23,3% و 13,2%⁽¹⁾.

الأرقام المشار إليها أعلاه، تعبر عن صعوبات تحقيق أهداف المساواة، وعن استمرار التمييز ضد المرأة في المجال الاقتصادي رغم مرور مدة مهمة على صدور الوثيقة الدستورية الحاملة للمساواة والإنصاف، وذات الأرقام يمكن قراءتها من جانب آخر، بتزامن تقديمها مع جائحة كورونا، إذ تعبر أيضا على أن حجم تأثر الحقوق الاقتصادية للمرأة بالأحداث والكوارث أكبر على الرجال.

كما أن التمكين الاقتصادي للمرأة على مستوى التعاونيات والمقاولات، تبرز الأرقام المسجلة نفس التوجه، حيث الفوارق واضحة بين الجنسين، فبخصوص التعاونيات، فنسبة التعاونيات النشيطة بالنسبة للنساء سجلت سنة 2015، 15% في مقابل 86% بالنسبة للرجال من مجموع 15735 تعاونية، لتزداد بنسبة طفيفة في سنة 2019 حيث وصلت 6.16% في مقابل 4.83% بالنسبة للرجال من مجموع 27262، أما فيما يخص عدد الانخراط فسجلت في سنة 2015 نسبة 8% في مقابل 92% بالنسبة للرجال من مجموع عدد المنخرطين الذي وصل 483520، ليرتفع بنسبة مهمة خلال سنة 2019، حيث وصل 35% في مقابل 65% بالنسبة للرجال من مجموع عدد المنخرطين البالغ 563776⁽²⁾.

وما يمكن استنتاجه من الأرقام المعروضة، سواء فيما يخص ارتفاع نسبة التعاونيات النسائية النشيطة، أو ارتفاع نسبة الانخراط في صفوف النساء، ما بين 2015 و 2019، هو أن هذا الارتفاع ساهم في رفع المجموع العام للتعاونيات والانخراط، وبالتالي ساهم في تنشيط

(1) مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط، المرجع نفسه.

(2) أنظر بخصوص هذه الأرقام، نشرة المساواة، وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة، المغرب، العدد الأول (2020)، مرجع سابق.

هذا الصنف من الاقتصاد الاجتماعي التضامني بالمغرب، ولذلك فأهمية ولوج النساء إلى هذا المجال تبقى ضرورية للدفع به للمساهمة في الاقتصاد الوطني، خصوصا وأنه مجال يتيح للنساء الانخراط فيه سواء بالقرية أو المدينة، كما يتيح بسهولة تطوير المنتجات المحلية متى توفرت إرادة الدعم المؤسسي من طرف الدولة.

أما فيما يخص الأنشطة المدرة للدخل حسب البرامج، فإن استفادة النساء منها خلال سنة 2019 سجلت 98.18% في مقابل 01.81% بالنسبة للرجال من أصل 474 نشاط مدر للدخل مع برنامج "مغرب مبادرة"، ومن برنامج "تتمين" ب 31.37% في مقابل 68.62% من مجموع 1900 نشاط، أما بالنسبة لبرنامج "دعم التعاونيات من طرف التعاون الوطني" فبلغت 71.37% في مقابل 28.62% من أصل 1270 نشاط، أما فيما يخص برنامج "الأنشطة المدرة للدخل الموجهة للأشخاص في وضعية إعاقة" فوصلت 40.85% في مقابل 59.14، من أصل 3158 نشاط وهو ما يشكل استثناء على باقي البرامج⁽¹⁾.

وفي إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي كان هدفها الرئيسي العمل على محاربة الفقر والهشاشة والإقصاء، سجلت الاستفادة برسم سنة 2019 نسبة 50% للجنسين من مجموع 9400 مستفيدة ومستفيد⁽²⁾، وبذلك تحقق معها مبدأ المساواة والمنصفة، رغم أن المشاريع التي حققت النجاح عبر المبادرة تبقى ضعيفة، وغير مؤثرة في مستويات الحقوق الاقتصادية للمرأة والرجل معا.

دعنا نرجع كذلك على مجال المقاولات، باعتبار أهمية هذا المجال لتحقيق تطلعات المساواة في الحقوق الاقتصادية، وهو ما يمكن إدراكه من خلال بعض البرامج التي انخرط فيها المغرب، حيث يسجل تفاوتاً في استفادة النساء من برنامج إلى آخر برسم سنة 2018. ففيما يخص برنامج "إدماج" استفادت النساء بنسبة 50% من أصل 102773 مستفيدة ومستفيد، وبذلك تحققت المساواة مع هذا البرنامج، أما برنامج "تأهيل" فقد تجاوزت من خلاله المساواة، بحيث استفادت بنسبة 60% في مقابل 40% بالنسبة للرجال من أصل 27125، وكذلك برنامج "تحضير" الذي سجل استفادة النساء بنسبة 36% في مقابل 64% للرجال من مجموع 5446

(1) أنظر بخصوص هذه الأرقام، نشرة المساواة، مرجع سابق.

(2) أنظر بخصوص هذه الأرقام، نشرة المساواة، مرجع سابق.

مستفيدة ومستفيد، أما فيما يخص برنامج "التشغيل الذاتي" فقد استفادت النساء بنسبة 30% فقط في مقابل 70% للرجال من مجموع 4526 مستفيدة ومستفيد، في حين نجد أن برنامج "من أجلك"⁽¹⁾ استفادت منه النساء بنسبة 100% بعدد مشاريع بلغ 333 مشروعاً⁽²⁾، لأنه برنامجاً موجهاً لدعم النساء المقاولات أو صاحبات مشاريع.

ولذلك وانطلاقاً من البرنامج الأخير، يمكن القول أن بعض التمييز الإيجابي لصالح المرأة بهذا الخصوص، قد يساهم في تقليص الهوة التي تسجلها الأرقام، لكون ذلك سيعيد قيمة مضافة، في حين أن البرامج الأخرى تركز واقع المنافسة على نفس العدد، دون أن يضيف ذلك أي تحسين على الاقتصاد الوطني، لتتمكن عجلته من الدوران، ويساعد على خلق فرص اقتصادية أكثر للمرأة، بما يساهم في تنزيل القوانين والمستجدات على أرض الواقع.

إن هذا المستوى المتدني من حضور المرأة في المجال الاقتصادي، يؤدي إلى غيابها عن المشاركة في صنع القرار الاقتصادي، الذي من شأنه المساهمة في إتاحة شروط مساواة الاستئثار بالحقوق الاقتصادية، وتفعيل القوانين المخولة لذلك، وكذلك العمل على اقتراح تسطير برامج مرحلية تضمن التمييز الإيجابي لصالح الحقوق الاقتصادية للمرأة، بهدف تفكيك الأفكار النمطية المتشعبة سواء بالأعراف أو بتفسيرات رجالية للدين. إذ بالإضافة إلى حضورها الضعيف على مستوى الحكومات، وكذلك على مستوى باقي المؤسسات السياسية، نسجل كذلك ضعف تمثيليتها على مستوى الغرف المهنية باعتبارها تعكس صورة الحضور في المهن والعمل الحرفي.

فحسب إحصاءات 2016، فنسبة تمثيلية النساء في الغرف المهنية، تبقى ضعيفة جداً بالنسبة لجل أصنافها، فالغرف الفلاحية سجلت نسبة التمثيلية 48.0% في مقابل 52.99% للرجال من أصل 622 غرفة، أما فيما يخص غرف الصناعة والتجارة والخدمات فبلغت نسبة تمثيلية النساء 61.1% في مقابل 39.98% بالنسبة للرجال من مجموع 872 غرفة، وكذلك

(1) برنامج "من أجلك" لدعم النساء المقاولات، وضعت الجمعية البلجيكية "إنعاش التربية والتكوين بالخارج" بدعم ومساندة من المنظمة البلجيكية للتعاون من أجل التنمية، بشراكة مع قطاع التكوين المهني والوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، ومؤسسات وجمعيات أخرى، ويهدف البرنامج إلى تشجيع إحداث المقاولات، وتأهيل الكفاءات النسائية، وتأطير النساء المقاولات...

(2) أنظر بخصوص هذه الأرقام، نشرة المساواة، مرجع سابق

مع غرف الصيد البحري، حيث بلغت النسبة 57.1% في مقابل 43.98 بالنسبة للرجال، من مجموع 127 غرفة، أما بالنسبة لغرف الصناعة التقليدية فوصلت 58.3% في مقابل 42.96% من مجموع 558 غرفة⁽¹⁾.

إن ضمان الحقوق الاقتصادية للنساء بالمغرب، كما نص عليها الدستور والمواثيق الدولية، لا يمكن لها أن تتحقق في ظل استمرار التمييز في الإمكانات والفرص الاقتصادية والتميز في التمثيلية في مراكز القرار السياسي والاقتصادي، وفي ظل ضعف التكوين على مستوى التعاونيات والمقاولات، وفي ظل تأطير المساواة والمناصفة بثوابت دستورية قائمة على التمييز، ونتيجة هذه "الفرامل"، هو فقدان وضياح فرص النماء الاقتصادي للبلد، وتترجم حجم الفرص الضائعة صورة المغرب على المستوى الدولي، إذ يتنيل التقارير الخاصة بهذا الشأن، فحسب مؤشرات المساواة بين الجنسين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي لسنة 2020، فإن المغرب احتل الرتبة 143 من أصل 153 دولة شملها التصنيف، ويشار إلى أن التصنيف يعتمد أربع مؤشرات؛ الأول متعلق الفرص الاقتصادية، والثاني بالمشاركة في سوق العمل، أما الثالث فمخصص لإتاحة التعليم والصحة، فيما الرابع يتعلق بالتمكين السياسي⁽²⁾.

إن هذه الفجوة، لم تمنع المغرب من التعبير عن التقدم في شأن تعزيز المساواة والقضاء على التمييز، خصوصا في تقديم تقاريره الدولية، وتقديمه الإجابة عن التوصيات الدولية، ففي تقريره الجامع للتقاريرين الدوريين الخامس والسادس المقدمين من المغرب بموجب المادة 18 من اتفاقية مناهضة التمييز ضد المرأة المقرر تقديمها في عام 2014 (تاريخ الاستلام 16 يناير 2020) أشار في النقطتين 9 و10 من المادة 1 من الجزء الأول تواليا إلى ما يلي:

- تفعيلاً للتوصية 11 عملت المملكة المغربية، على تعزيز مبدأ المساواة بين الجنسين والقضاء على التمييز على النوع الاجتماعي من خلال دستوره سنة 2011 وإحداث هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز؛
- تضمنت التشريعات الوطنية عدة نصوص قانونية تنص على المساواة ومحاربة كل تمييز بين الجنسين في التمتع بالحقوق والحريات الأساسية كمدونة الشغل، والقوانين المتعلقة

(1) أنظر بخصوص هذه الأرقام، نشرة المساواة، مرجع سابق.

(2) هشام فرحان، ناشطات حقوقيات يرصدن واقع المساواة بين الجنسين في المغرب، جريدة القدس العربي، (15 غشت

2020)، الرابط: <https://www.alquds.co.uk/%D9%86%D8%A7%D8%>

بالحريات العامة، وتكريس الحق في العمل والمشاركة في الحياة الاقتصادية والولوج إلى الخدمات الصحية والتربوية، وفي المجال السياسي تبنى المغرب مقاربة التمييز الإيجابي لصالح النساء في الانتخابات التشريعية وانتخابات الجماعات الترابية⁽¹⁾. غير أن هذه الأجوبة التي يُقدمها المغرب، والمكرسة للدفاع عن النموذج المغربي في تبني المساواة، لا تمثل الواقع، وإنما تعتمد على المستجدات القانونية التي يأخذ منها ما يصلح للرد، ويترك الجوانب الأكثر تأثيرا والغير المساعدة على تجاوز وضع المرأة بالمغرب، رغم الجهود المبذولة عبر تسطير البرامج المختلفة، ومحاولات إبراز طابع التغيير والتطور، دون المس بالمستويات التي تتحدد على أساسها الحقوق عموما، وهو ما يجعل المغرب يعيش تداخلا في الرغبات؛ واجهة مضيئة تكرس المساواة والمناصفة وموجهة بعناية للمستويين الداخلي والخارجي، وإبقاء على معيقات تكريس المساواة للحفاظ على ذات ركائز قيام النظام والدولة، فيسقط في التغيير من داخل الاستمرار في تكريس والاعتماد على نفس الركائز، فيستمر ذات الواقع يتكرر.

ولذلك نجد المجلس الاقتصادي والاجتماعي، يعبر عن هذا الواقع - رغم ما يسجل من تطورات في مجال المساواة بين الجنسين - بكونها تطورات محتشمة ولا تتدرج في إطار سياسة شاملة ترمي إلى مكافحة التمييز ضد المرأة، معتبرا أن المغرب لم يعتمد سياسة عمومية تتصدى بشكل ناجع لموضوع التمييز، وأن الخطة الحكومية "إكرام" تبقى نتائجها محدودة الأثر ولا تتدرج بما يكفي في إطار رؤية شاملة للنهوض بأوضاع المرأة في جميع جوانب الحياة وفي المساواة بين الجنسين⁽²⁾.

(1) Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women, on the link below:
6 CEDAW /C/MAR/5-

(2) التقرير السنوي (2019) للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المغرب، المرفوع إلى الملك، ص 56، بالموقع الإلكتروني للمجلس على الرابط التالي:
file:///C:/Users/tosh/Desktop/ebook-RA-VA-2019-V3-bonne-version-finale
A7%D8%AF%D9%8A.pdf

○ خاتمة:

إن تأثير الدستور بما يحمله من ركائز -الثوابت والهوية الوطنية- لقيام النظام السياسي المغربي، سواء على مستوى إنتاج القوانين أو على مستوى رسم معالم العمل السياسي، أمر في غاية الوضوح مع الوثيقة الدستورية لسنة 2011. وهو ما يجعل النص الدستوري الخاص بالحقوق الاقتصادية للمرأة مرتبطا بإطار مرسوم لروح الدستور، وبالتالي لمختلف الحقوق والحريات الخاصة بالنساء من داخل نفس الوثيقة الدستورية.

وبالرغم من الأدوار التي يمكن أن تلعبها الممارسة السياسية من جهة، والقوانين من جهة أخرى في التقليل من أهمية الأعراف والقواعد التي دأب عليها المجتمع، فإن تحديد سقفها دستوريا، يجعلها لا تعمل ولا تنشأ بهدف تحقيق المساواة وإنما بهدف الحفاظ على ما رسمه الدستور من حدود، ودون الإخلال به، ولذلك فلا يمكن الوصول إلى المساواة التي تتطلع إليها النساء بتحقيق مشاركتهن لنساء الدول الديمقراطية في ذات الحقوق الاقتصادية.

فالحقوق بالنسبة للمرأة كل مترابط، تتأثر الأصناف المختلفة ببعضها، ولا يمكن إدراك الحقوق الاقتصادية بعيدا عن الحقوق الاجتماعية والمدنية والسياسية والثقافية والبيئية، وتتأثر في مجموعها بالتمييز الذي لازال واقعا دستوريا وسياسيا واجتماعيا وثقافيا.

وعليه فإن تنصيب الدستور على المساواة والمناصفة يعد من باب الآمال المقيدة، أما الواقع القانوني والممارسة فبعيدين عن المنال رغم مرور ما يقارب عشر سنوات على دستور 2011.

ولتصحيح هذا المسار يمكن تعديل الفصل 19 من الدستور، بالتنصيص على أن المساواة بين الجنسين والمناصفة لا يتعارضان مع ثوابت المملكة وهويتها الراسخة، وتتويج هذا التعديل بإلزام باقي المؤسسات السياسية والدستورية سواء على مستوى الدستور أو على مستوى القوانين المنظمة لها بالمساواة والمناصفة، وتكريس سمو المعاهدات الدولية على القوانين الوطنية فيما يخص المساواة بين الجنسين، وهو ما سيؤثر على مجموعة من الفصول الدستورية الأخرى ولاسيما الفصل 43 منه، وبذلك سيكون أكبر تحول دستوري يشهده المغرب، يقطع بشكل جذري مع التمييز ضد المرأة.

وهذا الممكن المشار إليه، لن يتحقق دون تدخل المؤسسة الملكية، أما الحكومة والبرلمان، فقد سبقت الإشارة إلى أن هذا الموضوع دستوريا ليس في متناول أي منهما.

الدراسة الخامسة:

المرأة في القانون اللبناني

د. هالة أبو حمدان

من المفارقات المثيرة للعجب في لبنان، تعامل القوانين اللبنانية مع المرأة، حيث لم ينعكس التطور الاجتماعي والثقافي للمرأة اللبنانية بشكل كافٍ على التشريعات المتعلقة بها. ولا شك أن التطور ينعكس بصورة أسرع على القوانين المدنية والجزائية، بينما يبقى الأمر كارثياً على صعيد الأحوال الشخصية. والسبب واضح، وهو تحكم المنظومة الدينية الخاضعة للأحكام الفقهية في هذا المجال، وهي أحكام جامدة تتطور ببطء شديد، هذا إذا تطورت. ويرتبط تطوير قوانين الأحوال الشخصية بنمط تفكير ديني يضع الشريعة في أعلى سلم القوانين الحاكمة للمجتمع، وهي محكومة بتفسيرات تختلف باختلاف مذهب الفقيه وتوجهاته الفكرية التي هي في الغالب الأعم تفسيرات أصولية تعتمد النقل بالدرجة الأولى، وتتعد عن أي تأويل عصري يجعلها تتماشى مع التطورات التي طرأت على وضع المرأة وثقافتها وإمكانياتها. ولئن كان تطوير الشريعة والفقه يخرج عن إطار بحثنا، إلا أننا سوف نقوم باستعراض سريع لأبرز القوانين اللبنانية الحاكمة للمرأة وبالأخص تلك التي تحوي تمييزاً صارخاً تجاهها، وانتقاصاً من حقوقها الأساسية. مع الإشارة إلى أن القوانين المجحفة بحق المرأة والتي لا تدخل ضمن الأحوال الشخصية وضعت في عصر لم يكن للمرأة المكانة التي تتمتع بها في أيامنا هذه وهي قوانين تخضع تدريجياً لتعديل يجعلها أكثر إنصافاً.

قبل البدء بأية دراسة من هذا القبيل نودّ الإشارة إلى أن مفهوم المساواة بين المرأة والرجل ليس مفهوماً مطلقاً بنظرنا، بل ربما نستخدمه اصطلاحاً للإشارة إلى إقامة العدل بين الجنسين. فلا خلاف على أن التكوين الفيزيولوجي والنفسي للمرأة يختلف عن تكوين الرجل. لذلك تختلف الحاجات بين الجنسين. لكن هذا الاختلاف لا يعني إنقاصاً لقيمة المرأة بل لا يتعدى كونه

فارقاً وليس تفوقاً لأحدهما على الآخر. من هنا نقبل التمييز حين يكون إيجابياً بمعنى حين يكون هدفه إزالة الفوارق التي تراكمت عبر القرون من التمييز ضد الإناث، وحين يكون مراعاة لظروف أحد الجنسين دون الآخر. لذلك، لا نرفض الاختلاف في التشريع بين الجنسين إلا حين يكون الدافع له والهدف منه انتقاصاً من حق من الحقوق، سببه نظرة دونية تجاه أحدهما. ويبقى أن نظرتنا للحقوق والحريات، ليست مقتصرة على الفرد وحاجاته، أي ليست فردية بالمطلق كما هو موقف الليبرالية الغربية. بل إننا نرى أن اعتبار مصلحة الفرد تأتي في الدرجة الأولى، لكن هذا لا يعني إهمال مصلحة الجماعة، بما هي الأسرة والمجتمع بشكل عام. فعلى كل تشريع أن يحرص على مصلحة الفرد والأسرة والمجتمع بدرجات متقاربة لأن لا سعادة للفرد دون أسرة ومجتمع سليمين. وكل هدم لهما ينعكس سلباً على مصلحته وحقوقه. من هنا فإن كل تقويم لقانون يتعلق بالمرأة يجري بالنظر ليس فقط لمصلحتها الشخصية ولكن أيضاً بالأخذ بعين الاعتبار مصلحة الأسرة والمجتمع ككل.

إن مشاركة المرأة في المواقع والمراكز العامة المرتبطة بإدارة الشأن العام ضعيفة، رغم حصولها على مستوى تعليمي جيد، ورغم تحصيلها للشهادات العليا. ففي دراسة نشرت عام 2016 في عدد خاص من مجلة الحقوق والعلوم السياسية في لبنان⁽¹⁾، تبين أن نسبة النساء الأعضاء في المجالس البلدية لم تتخطَ 4،55% وفي المجالس الاختيارية 3،6% حسب انتخابات 2010. وقد استمرّ عدد النساء في البرلمان هزياً حتى اليوم (3،13% في انتخابات 2009)، وكذلك في الحكومات حيث لم تعين أية وزيرة في الحكومات حتى العام 2004، واقتصرت المشاركة على وزيرة أو وزيرتين باستثناء حكومة العام 2019. ولا بدّ من الإشارة إلى أن معظم المشاركات في العمل السياسي وخاصة النيابي ورثن مقعدهن من أب أو أخ أو زوج مما يفقد هذه المشاركة معناها الأصيل. كذلك نشير إلى أن نسبة النساء في وظائف الفئة الأولى لا تتجاوز 11%، وهي نسبة ضئيلة جداً.

من هنا، تكمن أهمية الإضاءة على الخلل في التشريعات اللبنانية، وبخاصة ما يتعلق منها بالأحوال الشخصية، وتبيان أسباب هذا الخلل، فنضع بحثنا في خدمة المشرع الذي عليه

(1) تنوري أوجيني وعقل ماري تريز، "حقوق المرأة اللبنانية في الفضاء الجامعي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثامن، 2016.

العمل بشكل دائم وملح لإزالة أي تمييز بين الجنسين بما يتلاءم مع المبادئ الدستورية العامة. والإشكالية المطروحة هنا هي البحث في إمكانية معالجة الإجحاف اللاحق بالمرأة في المنظومة القانونية في لبنان من خلال الإجابة على الأسئلة التالية: هل تحتوي المنظومة الدستورية والقانونية في لبنان على تمييز ضدّ المرأة؟ هل ثمة تحسينات طرأت على القوانين الخاصة بها، وهل هذه التحسينات كافية للقول بتطبيق المساواة الكاملة بين الجنسين؟ ما هو الحل بالنسبة للأحوال الشخصية؟

للبحث في هذه الإشكالية، سوف نتبع في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي، أي دراسة القواعد العامة التي يقوم عليها التشريع اللبناني وتحليلها، وصولاً إلى النتائج المتوخاة للبحث. أما الفرضيات التي ننطلق منها فهي قابلية القوانين المدنية والجزائية للتطور، لكن المشكلة الأساس تظل في تعدد قوانين الأحوال الشخصية وتخلفها وجمودها، إذ هي في نفس الوقت من نتائج وأسباب النظام الطائفي في لبنان الذي يحول دون تحقيق المساواة بين المرأة والرجل، لكن أيضاً دون تحقيق مفهوم سليم للمواطنة يساوي بين جميع المواطنين في الدولة اللبنانية. ومن التوصيات التي نأمل في الوصول إليها، توحيد قوانين الأحوال الشخصية ودمجها في القوانين المدنية، لتحقيق الدولة المدنية العادلة الموحدة لجميع مواطنيها.

لقد قسمنا البحث إلى فصلين، الفصل الأول مخصص لحقوق المرأة في النظام القانوني اللبناني، سواء في التشريعات الدولية التي انضمّ لبنان إليها وصدّق عليها، أو في الدستور والقوانين الداخلية. والفصل الثاني تناولنا فيه أوجه التمييز الموجودة في القوانين اللبنانية الجزائية والمدنية أو تلك المتعلقة بالأحوال الشخصية بالإضافة إلى تقرير حول وضع المرأة في الحياة العامة وفي المجال السياسي.

○ الفصل الأول: حقوق المرأة في النظام القانوني اللبناني

لئن كان هناك بعض العيوب التي تشوب التشريع المتعلق بالمرأة اللبنانية، إلا أنه من الإنصاف القول إن غالبيتها لا تميز بينها وبين الرجل، وهي ساهمت بشكل أو بآخر بتمكينها وإعطائها المكانة التي بلغت، وسهلت لها الوصول إلى أعلى المراتب، حتى أضحت للمرأة اللبنانية مرتبة قيادية في مختلف جوانب الحياة العامة، سواء في الإدارة أو في مجال الأعمال

أو في القضاء أو حتى في السياسة، رغم أن تجربتها لا تزال، من حيث العدد، ضئيلة في هذا المجال الأخير. والتشريعات اللبنانية متعددة، بدءاً من الاتفاقيات الدولية التي ينضم إليها لبنان لتصبح جزءاً من تشريعاته، ومنها بالطبع الداخلية وعلى رأسها الدستور، تليه القوانين العادية.

• المبحث الأول: في التشريعات الدولية

عند تعديل الدستور عام 1990 مباشرة بعد الحرب الأهلية، أضيفت إليه مقدمة اعتبرها المجلس الدستوري جزءاً لا يتجزأ منه⁽¹⁾. وقد تضمنت هذه المقدمة مبادئ عامة جرى التوافق عليها لإعادة اللحمة بين أبناء الوطن ومحاولة تطوير النظام القائم ونزع فتيل النزاعات بينهم. وبصرف النظر عن محتوى هذه التعديلات ومدى نجاحها في تحقيق الغاية المرجوة منها، إلا أن ما يهمننا في هذا البحث هو ما أكدت عليه هذه المقدمة في الفقرة (ب) بأن "لبنان عربي الهوية والانتماء وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وعلى الدولة تجسيد هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء". وإن إدخال مقدمة الدستور في "الكتلة الدستورية" يستتبع حكماً اعتبار موثيق جامعة الدول العربية وموثيق منظمة الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان جزءاً من هذه الكتلة.

إذاً، لقد تبنى لبنان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي صدر في العام 1948 في مقدّمة الدستور اللبناني، وتعهّد احترام مضمونه، ومنها المادّة الأولى منه التي تنص على أن "جميع الناس يولدون أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق"، والمادة الثانية: "لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين...".، والمادّة السابعة التي تنصّ على أنّ "الناس جميعاً سواء أمام القانون وهم يتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز، كما يتساوون في حق التمتع بالحماية من أي تمييز ينتهك هذا الإعلان ومن أي

(1) قرار المجلس الدستوري الصادر في 1997/9/13، في الجريدة الرسمية العدد 44 تاريخ 1997/9/18، ص 3203 وما يليها. وقد استند المجلس في هذا القرار إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ليبطل قانوناً كان يرمي إلى التمديد للمجالس البلدية والاختيارية.

تحريض على مثل هذا التمييز". وبالتالي على لبنان احترام ما نص عليه هذا الإعلان من حق المساواة بين جميع أبنائه، رجالاً ونساءً، وعدم التمييز بينهم بأي شكل. وفي نفس الإطار، أكد كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الصادرين عام 1966 على حقوق الإنسان دون تمييز بين الرجل والمرأة أو أي تمييز آخر على اعتبار أن الكرامة أصيلة في الإنسان⁽¹⁾.

على الصعيد الدولي كذلك، أبرم لبنان عام 1996 اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو CEDAW)⁽²⁾ (بموجب القانون رقم 572 الصادر بتاريخ 1996/7/24)، أي بعد 17 عاماً من دخولها حيز التنفيذ. وقد دعت هذه الاتفاقية إلى القضاء على الأدوار النمطية للجنسين وعلى الممارسات النابعة من مفهوم الدونية أو تفوق أحد الجنسين على الآخر⁽³⁾. وهي تنص على ضرورة اتخاذ جميع التدابير المناسبة، بما في ذلك التشريعي منها، لتغيير أو إبطال القائم من القوانين والأنظمة والأعراف والممارسات التي تشكل تمييزاً ضد المرأة (المادة 2 الفقرة و)، وضرورة إلغاء جميع الأحكام الجزائية الوطنية التي تشكل تمييزاً ضد المرأة (المادة 2 الفقرة ز). ولكن لبنان تحفظ على البند (2) من المادة (9) المتعلقة بالجنسية، والبند المتعلقة بالأحوال الشخصية من المادة (16)، والمادة (29) المتعلقة بآلية التحكيم في حالة حدوث نزاع حول تفسير الاتفاقية أو تطبيقها. إن تحفظ لبنان على المادة (29) يعني أنه لا يمكن للمواطنين الوصول إلى آلية الفصل الدولي في الشكاوى المقدمة ضد لبنان بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وقد تحفظ أيضاً على المادة 16 الخاصة بالقضاء على التمييز ضد المرأة في كافة الأمور المتعلقة بالزواج وبالعلاقات الأسرية، وهي تختصر الكثير من الحقوق الخاصة بالمساواة بين الجنسين في عقد الزواج ونفس الحقوق والمسؤوليات أثناء الزواج وعند فسخه وفي الولاية والوصاية على الأطفال ونفس الحقوق في ملكية وحيازة الممتلكات وإدارتها.

(1) راجع: "الانتهاكات التي تتعرض لها النساء في مجال العمل على ضوء الاتفاقيات الدولية"، على الموقع الإلكتروني:

<https://www.rdfwomen.org/wp-content/uploads/2019/09>

(2) CEDAW: Convention on the elimination of all kinds of discrimination against women

(3) المادة الخامسة من الاتفاقية.

هذه التحفظات أفرغت الاتفاقية من مضمونها وأفقدتها روحها بالذات أي "المساواة"، وكرست صفة القدسية على قوانين الأحوال الشخصية الخاضعة لقوانين الطوائف المتعددة في لبنان والتي تشكّل تمييزاً ضد المرأة. إن التحفظات التي صدرت عن البرلمان اللبناني عند التصديق على بعض الاتفاقيات الدولية الخاصة بالمرأة ومنها اتفاقية سيداو CEDAW يعبر عن ثقافة تمييزية بين الرجل والمرأة ترسخت قناعات ومسلمات في أذهان العامة رجالاً ونساء. وكان لبنان قد انضم إلى اتفاقيات أخرى ذات صلة مباشرة بالموضوع، أهمها اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 45 المتعلقة باستخدام النساء في العمل تحت سطح الأرض لسنة 1935، واتفاقية العمل الدولية رقم 100 لعام 1951 بشأن مساواة العاملين والعاملات في الأجور لدى تساوي قيمة العمل، واتفاقية العمل الدولية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في مجال الاستخدام والمهن الحرة، وأيضاً الاتفاقية رقم 156 لعام 1981 بشأن تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال من الجنسين، ورقم 89 لعام 1984 بشأن العمل الليلي. لكنه بالمقابل لم ينضم إلى اتفاقية العمل الدولية رقم 183 لعام 2000 بشأن حماية الأمومة التي توصي بإجازة أمومة لا تقل عن 14 أسبوعاً، ولا إلى اتفاقية العمل الدولية رقم 190 لعام 2019 بشأن العنف القائم على النوع الاجتماعي.

وقد انضم لبنان أيضاً إلى اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق المرأة السياسية، لسنة 1955، والاتفاقية المتعلقة بعدم التمييز في مجال التعليم الصادرة عن اليونسكو، لسنة 1964، كذلك اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن سياسة العمالة، لسنة 1964⁽¹⁾. ونشير إلى أن لبنان لم يبرم عدداً من الاتفاقيات الدولية، والسبب يعود إلى تحفظه إزاء المسائل المتعلقة بالجنسية وبالأحوال الشخصية.

أما بالنسبة لمؤتمر بكين عام 1995 الذي يحتل مكانة خاصة في تاريخ الحركة النسائية. فقد شارك لبنان فيه، كمجتمع مدني وكدولة، حيث تشكلت اللجنة الوطنية للتحضير والمشاركة في مؤتمر بكين، وتم تأليف اللجنة الأهلية لمتابعة قضايا المرأة بعد بكين، وأعلنت شراكة اللجنتين المذكورتين مع اللجنة الإقليمية للمرأة، وما نجم عن تلك الشراكة من إصدار أول استراتيجية وطنية للمرأة اللبنانية. وقد وافق لبنان على إعلان بكين الذي يدعو الدولة لاتخاذ

(1) جهمي بيرم مروء، "الكوتا النسائية من حقي"، موقع جنوبيات <https://www.janobiyat.com/news63230>

المبادرات وتنفيذ اجراءات محددة من أجل إلغاء التمييز القائم بحق النساء وتعديل مكانتهن في المجتمع⁽¹⁾.

• المبحث الثاني: في الدستور اللبناني والقوانين الداخلية

يعدّ الدستور اللبناني من الدساتير الديمقراطية الليبرالية، حيث ركّز على الحريات والحقوق الأساسية، وأهمها على الإطلاق الحق في المساواة، فلم يفرق بين مواطنيه وبالتحديد بين الذكور والإناث. فقد نصت الفقرة (ج) من المقدمة على أن "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل".

أما المادة 7 من الدستور فقد أكّدت على " أن كل اللبنانيين سواء لدى القانون يتمتعون على السواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم". واعترفت المادة 21 منه بالمساواة السياسية بحيث انه لكل مواطن بلغ من العمر 21 عاماً الحق في أن يكون ناخباً، وللمرأة اللبنانية كالرجل الحق بالترشيح للانتخابات النيابية والبلدية والاختيارية. كما يضمن الدستور الحريات العامة والشخصية وحرية المعتقد وحرية التعليم وإبداء الرأي (في المواد 2 و 9 و 10 و 12 منه) دون تمييز بين الذكور والإناث.

وقد راعت معظم القوانين هذه المبادئ، فلم تتضمن أي نص يحول دون تمتع المرأة بالأهلية القانونية، وذلك بعد تعديل أو إلغاء النصوص التي تميز بين المرأة والرجل في هذا الشأن. ففي سنة 1974، ألغي التدبير الإداري في مديرية الأمن العام الذي يمنع المرأة من الحصول على جواز سفر دون إذن الزوج. وفي سنة 1993، تمّ الاعتراف بأهلية المرأة للشهادة في السجل العقاري. وسنة 1994، تمّ الاعتراف بأهلية المرأة المتزوجة لممارسة التجارة دون إجازة من زوجها. وفي سنة 1995، تمّ الاعتراف بأهلية المرأة المتزوجة في ما يتعلق بعقود التأمين على الحياة⁽²⁾. ولها الحق في العمل وفرص التوظيف وتساوي الأجور والأمن الوظيفي

(1) الموقع الرسمي لمجلس النواب اللبناني: حقوق المرأة <https://www.lp.gov.lb/CustomPage.aspx?Id=4>

(2) الفخري عون رندة، "التمييز ضد المرأة في ضوء أبرز المواثيق الدولية"، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص 167-168.

وديمومة العمل وإجازة الأمومة ورعاية الأطفال والوقاية الصحية وسلامة العمل⁽¹⁾ كما لها الحق في القروض المصرفية والرهون العقارية.

فقانون العمل والمرسوم الاشتراعي رقم 112 من قوانين وأنظمة الموظفين لا يفرقان بين المرأة وبين الرجل في الحق في العمل وفرص التوظيف، ولا يميزان بالأجور بين الموظف وبين الموظفة في القطاع العام، ولا بين العاملات وبين العمال. لكن لا بد من الإشارة إلى أن الممارسة تختلف بنسب متفاوتة عن الأنظمة والقوانين في بعض المجالات. وقد جرى تعديل نص المادة 26 من قانون العمل بموجب المادة الأولى من القانون رقم 207 تاريخ 5/26/2000 ليصبح على الشكل الآتي: "يحظر على صاحب العمل التفرقة بسبب الجنس بين العامل والعاملة في ما يخص نوع العمل، مقدار الاجر، التوظيف، الترقية، الترفيع، التأهيل المهني والملبس". وقد حفظ التشريع للمرأة ديمومة عملها مثل المادة 29 من قانون العمل التي تحظر على رب العمل صرف المرأة من الخدمة أو توجيه إنذار لها خلال مدة الولادة ما لم يثبت أنها استخدمت في محل آخر خلال المدة المذكورة.

وقد حدّدت المادة 28 من نفس القانون فترة إجازة الأمومة للعاملات في القطاع الخاص بسبعة أسابيع، والمادة 38 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 المعدلة بموجب القانون رقم 48 حددت إجازة الأمومة للموظفات في القطاع العام بستين يوماً. وهذا يظهر تبايناً في مدة إجازة الأمومة بين الموظفات وبين الأجيريات في الإدارات العامة والعاملات. وتجدر الإشارة إلى أن لبنان لم يقر حتى الآن الاتفاقية رقم 103 من اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بإجازة الأمومة⁽²⁾.

وقد حرص قانون العمل على إعطاء المرأة العاملة وقتاً للراحة بين ساعات العمل، مما يتيح لها الراحة للإرضاع والاهتمام بالأطفال. ويحظر القانون تشغيل النساء في صناعات وأعمال تؤثر سلباً في صحتهن وفي صحة الجنين، إذا كانت المرأة حاملاً، وفي صحة الأطفال.

(1) يحظر قانون العمل على النساء العمل في مهن معينة تعتبر شاقة أو خطيرة، على سبيل المثال، في صناعة التعدين، واللحام والحداثة، والزجاج، وإنتاج الكحول والمدايق والمسالخ (المادة 27 من قانون العمل والملحق رقم 1).

(2) حبيب غادي عدنان، "المرأة والقانون في لبنان"، على الموقع الإلكتروني:

<https://taxesinlebanon.tripod.com/law/women&law.htm>

بالنسبة للحق في التعليم، يضمن القانون اللبناني التعليم للجميع من دون تمييز وفي
مراحله كافة، وتخلو السياسات والبرامج التربوية من أي تحيز ضدّ الإناث. ولا يمنع القانون
اللبناني التعليم المختلط، وإنشاء المدارس المختلطة. وهو لا يميز بين المرأة وبين الرجل فيما
يتعلق بالمناهج الدراسية والامتحانات والحق في التربية البدنية وفي الرياضة. ولا يوجد اختلاف
في معدل الإنفاق على كل فرد بالنسبة إلى التلامذة الذكور أو الإناث في التعليم الرسمي أي
التابع للدولة⁽¹⁾. ويحق للمرأة في قطاع التعليم الرسمي أن تمارس دوماً جزئياً لأسباب عائلية
تتقاضى على أساسه نصف راتبها الشهري لكنه يؤثر على منافعها الوظيفية وعلى الأقدمية.
ويحق للمرأة المتزوجة في التعليم الرسمي والخاص الاستقالة من عملها والحصول على
تعويضاتها بسبب الأوضاع العائلية التي حددها القانون رقم 82/22.
وتعامل المرأة رسمياً بشكل متساوٍ مع الرجل فيما يختص بأهليتها القانونية في إبرام العقود
وإدارة ممتلكاتها. كما تستطيع قانوناً تلقي الرعاية الصحية كوسائل منع الحمل دون إذن زوجها.
كما أن لها حق إبرام العقود المتعلقة بالائتمان والعقارات والممتلكات الأخرى وتمارس العمليات
التجارية دون إجازة من زوجها وباسمها الشخصي بعد تعديل قانون التجارة⁽²⁾.
وللمرأة الحق في إدارة أملاكها بشكل متساوٍ مع الرجل ودون تدخله أو موافقته كما يمكنها
التصرف بها مثلما تشاء، فبتبعية وتشتري وترهن وتتنازل عنها دون موافقة زوجها أو والدها أو
ولي أمرها المصدقة سواء كانت الأملاك قد آلت إليها قبل الزواج أو بعده.
وتعامل المرأة على قدم المساواة مع الرجل أمام المحاكم، فيجوز لها أن تدعي أو يدعى
عليها، كما يمكنها تقديم الشكاوى باسمها الشخصي، وللمرأة الأهلية للشهادة أمام جميع المحاكم
والمؤسسات الحكومية، ولهذه الشهادة نفس وزن شهادة الرجل.
كما يحق للمحاميات النساء أن يمثلن موكلينهن أمام المحاكم والهيئات القضائية الخاصة،
ويحق لهن أن يكن عضوات في هيئات المحلفين والهيئات الأخرى التي تضم المواطنين. كما
يمكن للنساء العمل في سلك القضاء في المحاكم المدنية ولكن ليس في المحاكم الشرعية التي

(1) المرجع نفسه.

(2) المرجع نفسه.

تبقى من صلاحية الرجل ما عدا الطائفة الإنجيلية حيث توجد امرأة في المحكمة الروحية الإنجيلية.

وتتمتع المرأة بفرص متساوية مع الرجل في الاستفادة من الخدمات القانونية بما في ذلك المعونة القضائية التي تقدم لها مجاناً في حال عدم قدرتها على تحمل نفقات الدعوى وأتعاب المحاماة، كما تطبق المفاهيم القانونية كافة على الرجل والمرأة على حد سواء. وهي تعطي تعويضاً عن الأضرار تماماً كما يعطى الرجل في ظروف مماثلة كما تواجه ذات الأحكام التي يواجهها الرجل في نفس الظروف. كذلك، للمرأة والرجل الحقوق القانونية نفسها بالنسبة لحرية الحركة واختيار السكن ومحل الإقامة.

وقد تحققت هذه الأمور للنساء بعد مسار تدريجي طويل، لم يصل إلى خواتيمه السعيدة حتى اليوم. ومن الإنجازات التي تحققت للمرأة اللبنانية عديدة منها الحقوق السياسية (1953)، المساواة في الإرث لغير المحمديين (1959)، حق المرأة في خيار الجنسية (1960)، حرية التنقل (1974)، إلغاء الأحكام المعاقبة لمنع الحمل (1982)، توحيد نهاية سن الخدمة للرجال والنساء في قانون الضمان الاجتماعي (1987)، الاعتراف بأهلية المرأة للشهادة في السجل العقاري (1993)، الاعتراف بأهلية المرأة المتزوجة لممارسة التجارة دون إجازة من زوجها (1994)، حق الموظفة في السلك الدبلوماسي التي تتزوج أجنبياً بمتابعة مهامها (1994)، الاعتراف بأهلية المرأة المتزوجة فيما يتعلق بعقود التأمين على الحياة عام 1995، وإقرار قانون التعليم الإلزامي عام 1998 الذي ينص على إلزامية التعليم للجنسين في المرحلة الابتدائية⁽¹⁾. وقد ألغى المجلس النيابي اللبناني سنة 2019 الأحكام التي تميز ضد المرأة في باب الإفلاس في قانون التجارة البرية، تحديداً المواد 615 و625 إلى 629.⁽²⁾

وقد جرى تعديل المادة الأولى من القانون رقم 149 بتاريخ 1999/10/30 المتعلق بالمساواة بين الموظفة والموظف في الاستفادة من نظام المنافع والخدمات في تعاونية موظفي الدولة. لكن مازال هذا القانون بحاجة إلى تعديل لأنه يركز على أنظمة تعاونية موظفي الدولة المجففة بحق المرأة. كما عدّلت المواد 29/28/26 و52 من قانون العمل لتشمل العامل

(1) الموقع الرسمي لمجلس النواب اللبناني: حقوق المرأة

<https://www.lp.gov.lb/ContentRecordDetails.aspx?Id=13687>

(2) موقع الهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية <https://nclw.gov.lb/3460>

والعاملة والمساواة في الحقوق والواجبات، بالقانون رقم 207 بتاريخ 2000/5/26. ولا يميز قانون النقابات بين المرأة وبين الرجل لجهة إتاحة الفرصة للانضمام إلى هذه النقابات سواء على صعيد العضوية أو على صعيد القيادة.

ويسمح القانون اللبناني للمرأة أن تستعمل تخطيط الأسرة أو تنظيمها من دون الحصول على تفويض من زوجها.

وفي جرائم الشرف، ألغى المشرع اللبناني عام 2011 المادة 562 من قانون العقوبات اللبناني، التي كانت عند وضعها عام 1943 تؤمن لمرتكبها الاستفادة من العذر المحلّ، ثم من العذر المخفف بعد تعديلها عام 1999، في حال ارتكابها من الذكور الأزواج أو الأصول أو الفروع أو الأخوة، في حين لم تكن أحكامها تشمل الاناث اللواتي يرتكبن الفعل الجرمي ذاته.

ومن التحسينات التشريعية التي ترمي لإزالة التمييز بين الرجل والمرأة، نذكر التعديل الذي حصل على القانون رقم 179، بتاريخ 2011/8/29، والمادة 9 من المرسوم بقانون رقم 1959/146 (المتعلقة بالميراث وجميع الحقوق والممتلكات منقولة أو غير منقولة). ويهدف هذا التعديل إلى إرساء مبدأ المساواة بين المرأة والرجل كورثة للاستفادة من تخفيضات إضافية عند حساب الرسوم المستحقة عليهم بالميراث. كذلك تعديل القانون رقم 180، بتاريخ 2011/8/29، والمادة 31 من المرسوم بقانون رقم 1959/144 (المتعلقة بقانون بشأن ضريبة الدخل)، يهدف إلى ترسيخ مبدأ المساواة بين المرأة والرجل عن طريق السماح للمرأة العاملة اللبنانية بالاستفادة من تخفيض الضرائب على الزوج والأطفال في ظروف معينة أسوأ بالرجال الذين يعملون. وقد جرى تعديل قانون العمل خلال العام 2014 لترفع إجازة الأمومة من سبعة أسابيع إلى عشرة. وتمت مساواة المرأة العاملة في القطاع العام بالمرأة العاملة في القطاع الخاص في هذا المجال⁽¹⁾ (علماً أن معايير منظمة العمل الدولية توصي بأن تكون مدة الإجازة لا تقلّ عن 12 أسبوعاً)⁽²⁾.

(1) عدّل نص المادة 28 بموجب القانون رقم 267 تاريخ 2014\4\15.

(2) تنوري أوجيني وعقل ماري تريز، "حقوق المرأة اللبنانية في الفضاء الجامعي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثامن، 2016\2.

من ناحية أخرى، حصل في لبنان تطور في موضوع العنف ضد النساء، وبدأ طرحه بشكل علني منذ سنوات معدودة، ولعل الحدث الأبرز في هذا المجال كان تنظيم جلسة الاستماع العربية الأولى للنساء المعرضات للعنف في سنة 1995، ثم مساهمة لبنان الأساسية في إنشاء "المحكمة العربية الدائمة لمناهضة العنف ضد النساء" التي اتخذت لبنان مقراً لها. وقد تم تأسيس "الهيئة اللبنانية لمناهضة العنف ضد المرأة" التي ساهمت في إطلاق قضية العنف كقضية اجتماعية في لبنان، وكسرت حاجز الصمت الذي يلف معاناة النساء المعرضات للعنف بشتى أشكاله، ولقد وضعت الهيئة اللبنانية لمناهضة العنف أول خط ساخن لتلقي الشكاوى من النساء المعرضات للعنف، وقدمت استشارات نفسية وقانونية وقضائية للكثير من الحالات⁽¹⁾. وتتويجاً للأمر، صدر قانون رقم 293 تاريخ 2014\5\7 لحماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري⁽²⁾، ثم عدل في 21 كانون الأول 2020⁽³⁾ تأميناً لمزيد من الحماية. ومن أبرز التعديلات التي تم إقرارها: تضمين تعريف العنف الأسري الممارسات الجرمية التي تقع "أثناء الحياة الزوجية أو بسببها"، تضمين أنواع العنف المعاقب عليها العنف الاقتصادي، زيادة عدد القضاة المولجين بالتحقيق وبالنظر في قضايا العنف الأسري، والحرص على أن تكون الضحية على بيّنة من حقوقها أمام القضاء ومن حقها بالاستعانة بالمساعدة الاجتماعية، شمول أمر الحماية الذي يصدر لصالح ضحية العنف الأسري، أطفالها البالغين من العمر 13 سنة وما دون، فيما كان أمر الحماية لا يشمل سوى أطفال الضحية الذين هم في سنّ الحضانة القانونية وفق أحكام قوانين الأحوال الشخصية. كما بات في القانون الجديد، لأي قاصر الحق بأن يطالب بأمر الحماية دون ولي أمره. كذلك، تم إنشاء حساب خاص في وزارة الشؤون الاجتماعية لمساعدة ضحايا العنف الأسري، وتأهيل المرتكبين بتمويل من مساهمات الدولة، ومن الهبات ومن الأموال الناتجة عن الغرامات المحكوم بها بموجب هذا القانون. وقد جرى تشديد العقوبات على مرتكبي هذه الجرائم.

(1) حديب غادي عدنان، "المرأة والقانون في لبنان"، على الموقع الإلكتروني:

<https://taxesinlebanon.tripod.com/law/women&law.htm>

(2) صادر في الجريدة الرسمية العدد 21 تاريخ 2014\5\15.

(3) موقع الهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية <https://nclw.gov.lb/4618>

بالإضافة إلى ذلك، أقرّ مجلس النواب القانون رقم 205 تاريخ 2020\12\30، الذي يرمي إلى تجريم التحرش الجنسي وتأهيل ضحاياه⁽¹⁾. هذا العرض للتطور الكبير الذي حصل للتشريعات اللبنانية لصالح حقوق المرأة، يقابله تقصير في بعض النواحي التي ما زالت بحاجة لمعالجة، وهو ما سنستعرضه في الفصل الثاني.

○ الفصل الثاني: التمييز ضد المرأة في القانون اللبناني

رغم كل ما سبق ذكره، ورغم انضمام لبنان إلى المواثيق والمعاهدات الدولية التي تحرم التمييز بكل أشكاله وبالأخص بين الذكور والإناث، ورغم النصوص الدستورية التي تكفل هذا الحق، ورغم التعديلات القانونية العديدة التي طورت من التعاطي التشريعي مع المرأة، إلا أنها ما زالت تعاني من بعض التمييز سواء في القوانين المدنية أو الجزائية أو في قوانين الأحوال الشخصية. وإن أبرز القوانين التي تحوي تمييزاً ضد المرأة في لبنان هي: قوانين الأحوال الشخصية، قانون الجنسية، بعض أحكام قانون العقوبات، بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي، بعض أحكام قانون العمل، وبعض الأحكام المتعلقة بقوانين خاصة بموظفي الدولة.

• المبحث الأول: في قوانين الأحوال الشخصية

لا يخضع اللبنانيون لقانون واحد فيما يتعلق بأحوالهم الشخصية بل يخضع كل لبناني لقوانين طائفية ولمحاكم الطائفة التي ينتمي إليها. وهذه القوانين لا تميز فقط بين الرجل والمرأة، إنما تميز بين المواطنين أنفسهم، وتتعارض مع مبدأ المساواة أمام القانون وفقاً لما حدده الدستور اللبناني والإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أبرمه لبنان بدون تحفظ. وتتعلق الأحوال الشخصية بنسب الشخص واسمه ومقامه ووضعه العائلي وأهليته، كما تتعلق أيضاً بالأموال، أي الوصية والإرث. ومن هنا، يوجد نصوص قانونية تطبق على جميع

(1) صادر في الجريدة الرسمية العدد 1 تاريخ 2021\1\7.

اللبنانيين، ونصوص تطبق على المسلمين وأخرى على غير المسلمين ونصوص تطبق على الأجانب. لكنها على اختلافها تتسم بالتمييز ضد النساء.

ولا بدّ من الإشارة إلى أن عبارة "الأحوال الشخصية" تعتمد في القانون الدولي الخاص لتحديد النصوص الواجبة التطبيق في بعض الحالات على الأشخاص عندما يكونون خارج وطنهم. لكنها تستعمل أيضاً في القانون الداخلي الخاص في الدول التي يخضع رعاياها في قضايا أحوالهم الشخصية لشرائع متعددة ومختلفة، كما هو الحال في لبنان. ففي هذه الدول، ينقسم رعايا الدولة إلى فئات أو طوائف، ويخضع كل منهم لشريعة الطائفة أو الفئة التي ينتسب إليها⁽¹⁾.

إن لهذا الوضع السائد في لبنان أسبابه التاريخية والاجتماعية، وله آثاره في المجتمع اللبناني وفي حقل القانون بصورة خاصة حيث أدى إلى تعدّد التشريعات وتعدّد الأجهزة القضائية وإلى كل ما يتأتى عن هذا التعدّد من تنازع تشريعي وقضائي. من هنا، تظهر التعقيدات في قوانين الأحوال الشخصية في لبنان، حيث يوجد خمسة عشر قانوناً منفصلاً للأحوال الشخصية وذلك تبعاً للطوائف المعترف بها. وتدار هذه القوانين من خلال محاكم دينية مستقلة. والسمة المشتركة بين هذه القوانين هي التمييز الشديد ضد المرأة وعدم صون حقوقها الأساسية، كالحق في الطلاق وفي حضانة الأولاد وفي تأمين حقوقها المالية الناتجة عن الزواج. وبالتالي، فإن منظومة الأحوال الشخصية اللبنانية الراهنة تنتهك حقوق المرأة الإنسانية، بما فيها الحق في عدم التمييز، والمساواة عند الزواج وعند حله.

وقد تأسس هذا النظام للأحوال الشخصية والذي ما زال معمولاً به حتى اليوم، بالقرار رقم 60 ل.ر. الصادر بتاريخ 13\3\1936⁽²⁾. واعترف هذا القرار بحرية العقيدة، وأعطى للأفراد حق اختيار الخروج عن نظام الأحوال الشخصية لطائفته والزواج بموجب قانون مدني. لكن لبنان لم يتبنّ قانوناً مدنياً للأحوال الشخصية حتى اليوم. فالقانون اللبناني يعترف بالزواج المدني المنعقد خارج أراضيه، حيث يسجل في دوائر الأحوال الشخصية، ويعتبر الزواج

(1) البيلاني بشير، "قوانين الأحوال الشخصية في لبنان"، دار العلم للملايين، بيروت، 1982، ص 12، 13.

(2) وهو قرار صادر عن المفوض السامي الفرنسي داميان دو مارتيل لتنظيم الطوائف الدينية.

صحيحاً، ويخضع لقانون البلد الذي عقد فيه الزواج. كما أنه في حال نشوب نزاع متعلق بهذا الزواج، فإن المحاكم اللبنانية تنتظر فيه مطبقة قانون البلد الذي عقد فيه الزواج. وكان القرار المذكور (60 ل.ر) قد اشترط على كل طائفة أن تقدم قانون الأحوال الشخصية وإجراءات المحاكمة الخاصة بها للحكومة والبرلمان للمراجعة والتصديق لضمان التوافق مع الدستور والنظام العام. لكن رغم أن الطوائف المسيحية واليهودية قدمت قوانينها للمراجعة، إلا أن الطائفة السنية اعترضت على الشرط، وصدر مرسوم لاحق يقرر أن أحكام المرسوم 60 ل.ر لا تنطبق على المسلمين.

وتتميز قوانين الأحوال الشخصية للطوائف بإجحاف كبير بحق المرأة، فمثلاً، في معظم قوانين الطوائف الإسلامية، يجوز للرجل طلب الطلاق في أي وقت ومن جانب واحد، وبدون أسباب، بينما تقيد قدرة المرأة على التوصل إلى الطلاق، بتكاليف كبيرة وبعد إجراءات قضائية طويلة في أغلب الأحيان. ومن حيث المبدأ، تتيح هذه القوانين للمرأة إضافة شرط صريح في عقد الزواج ينص على تساوي حق الزوج والزوجة في الطلاق أحادي الجانب، إلا أن هذا الحق نادراً ما يمارس بسبب الضغوط والأعراف الاجتماعية⁽¹⁾.

ولا تعترف المحاكم الدينية بالحضانة المشتركة للأطفال، بل عادة ما تمنح الحضانة للأم حتى سن معينة وبعدها يحصل الأب على الحضانة. لكن الأب يظل الولي الشرعي على أطفاله، وتنتقل الولاية إلى أقاربه من الذكور في حالة وفاة الأب⁽²⁾.

وتساهم قوانين الأحوال الشخصية الحالية في استضعاف المرأة، فهي لا تعترف بمساهمات الزوجة الاقتصادية وغير الاقتصادية في الزواج، بما فيها قيمة عملها المنزلي غير المأجور، ومفهوم الملكية الزوجية وتساهم في تبعيتها الاقتصادية لزوجها.

(1) لاحظت هيومن رايتس ووتش أن هذا الشرط لم يوجد سوى في 3 من أصل 150 حكماً بالتطبيق أمام محاكم إسلامية. <https://www.hrw.org/ar/node/266101/printable/print>

(2) وجدت هيومن رايتس ووتش عند مراجعة 101 من قرارات المحاكم المسيحية والإسلامية والدرزية، قيام القضاة في أغلب الأحيان بتطبيق سن حضانة الأم بغير التفات إلى ما يمثل مصلحة الطفل الفضلى. والمحاكم الدينية نادراً ما تنتظر في سلوك الأب عند الفصل في قضايا الحضانة، بينما هي تدقق في سلوك المرأة بطرق تعكس تحيزات أو تمييزات اجتماعية. ونتج عن هذا رفع احتمالات إسقاط الحضانة عن المرأة أكثر مما عن الأب.

<https://www.hrw.org/ar/node/266101/printable/print>

وبسبب خضوع الطوائف الإسلامية في مسائل الإرث والوصية والهبات للشرع الإسلامي، نجد تفاوتاً في الحقوق بين الرجل والمرأة، في حين أن قانون الإرث لغير المحمديين الصادر سنة 1959 يعتمد مبدأ المساواة بين الذكر والأنثى. لكن الاعتبارات الاجتماعية تعزز من موقع الرجل، فتضطر المرأة تحت الضغوط الاجتماعية إلى التنازل في كثير من الأحيان عن حقها بالإرث.

ونذكر بأن لبنان تحفظ على المادة 16 من اتفاقية سيداو المتعلقة بالزواج والأسرة وبالتساوي في الحقوق والمسؤوليات في الزواج والحقوق والمسؤوليات للوالدة في الأمور المتعلقة بأطفالها وبالولاية والقوامة والوصاية على أطفالها وتبنيهم وبحق اختيار اسم الأسرة. إن ازدواجية القوانين المدنية والدينية، المتعلقة بعقود الزواج ومفاعيله وبالأحوال الشخصية، تصعب مهمة القانون الدولي الذي يتعامل مع الدول حصراً، دون السلطات الدينية⁽¹⁾. وإن ترك تنظيم أمور الأحوال الشخصية للسلطات الدينية يشكل خرقاً فاضحاً لمبدأ المساواة أمام القانون لجميع اللبنانيين ذكوراً وإناثاً، كما أنه يشكل عقبة كبيرة أمام تطوير هذه القوانين لجعلها ملائمة للتطور الحاصل للمرأة على الصعيد كافة. والمشكلة لا تقتصر على وضع المرأة بل إن تعدد التشريعات في هذا المجال يشكل عائقاً هاماً أمام دمج المكونات اللبنانية وصولاً إلى إرساء المواطنة وتعزيز الوحدة الوطنية. الحل النهائي والشامل يكون باعتماد قانون واحد للأحوال الشخصية لجميع الطوائف.

• المبحث الثاني: في القوانين الجزائية والمدنية

رغم التطورات الكثيرة التي طرأت على القوانين اللبنانية، إلا أن هناك انتهاكات متعددة ما زالت بحاجة لإزالتها حتى تتأمن الحماية المطلقة لحقوق النساء. ومن وجوه التمييز ضد المرأة في بعض القوانين اللبنانية ما يتضمنه قانون العمل وأنظمة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من أحكام متعلقة بإجازة الأمومة وأحكام متعلقة بحرية المرأة في اختيار نوع العمل ومكانه وتوقيته. كذلك بعض الأحكام المتعلقة بحماية المرأة من التحرش الجنسي، وبعضها

(1) خليل غسان وعبيد وليد، "حقوق المرأة، الاتفاقيات الدولية والثقافة الشعبية"، طبعة شمالي أند شمالي، بيروت، 1999، ص 10.

المتعلقة بالتعويض العائلي وبنظام التقاعد والصرف، أو المتعلقة بنظام الطبابة والاستشفاء. كما أن قانون العقوبات ما زال يحوي تمييزاً في بعض مواده. ويشكل قانون الجنسية انتهاكاً صارخاً لمبدأ المساواة بين الجنسين.

1- في قانون العقوبات:

تتجسد اللامساواة في قانون العقوبات في شروط التطبيق وإثبات الجرم وفي العقوبة بين الرجل والمرأة. ونجد هذا التمييز في جرائم الشرف وأحكام الزنا والإجهاض والاعتداء على العرض وفي أحكام البغاء.

فالمواد 487 و488 و489 من قانون العقوبات المتعلقة بجرائم الزنا تميز بين الرجل والمرأة من حيث شروط تحقق الجريمة، ومن حيث العقوبة المفروضة على مرتكب فعل الزنا. فالمادة 487 تعاقب المرأة الزانية بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين، ويقضى بالعقوبة نفسها على شريك الزانية إذا كان متزوجاً والا فالحبس من شهر إلى سنة. وفيما خلا الإقرار القضائي والجنحة المشهودة لا يقبل من أدلة الثبوت على الشريك إلا ما نشأ منها عن الرسائل والوثائق الخطية التي كتبها.

وتنص المادة 488 على أن يعاقب الزوج بالحبس من شهر إلى سنة إذا ارتكب الزنا في البيت الزوجي أو اتخذ له خلية جهارا في أي مكان كان، وتنزل العقوبة نفسها بالمرأة الشريك. والمادة 489 على أنه لا يجوز ملاحقة فعل الزنا إلا بشكوى الزوج واتخاذ صفة المدعي الشخصي، ولا تقبل الشكوى من الزوج الذي تم الزنا برضاه، ولا تقبل الشكوى بانقضاء ثلاثة أشهر على اليوم الذي اتصل فيه الجرم بعلم الزوج. وإن إسقاط الحق عن الزوج أو الزوجة يسقط دعوى الحق العام والدعوى الشخصية عن سائر المجرمين. وتتابع المادة 489 أنه إذا رضي الرجل باستئناف الحياة المشتركة تسقط الدعوى.

حسب هذه المواد المذكورة، تعتبر المرأة زانية سواء حصل الزنا في المنزل الزوجي أو في أي مكان آخر، بينما لا يعاقب الرجل الزاني إلا إذا تم فعل الزنا في المنزل الزوجي، أو إذا اتخذ له خلية جهاراً في أي مكان كان. والعقوبة المفروضة على الرجل الزاني، هي من شهر إلى سنة، بينما عقوبة الزانية هي الحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين. ونلاحظ أن شريك المرأة

الزانية لا يعاقب بالعقوبة نفسها إلا إذا كان متزوجاً، بينما تنزل بالمرأة الشريك عقوبة الزاني نفسها سواء كانت متزوجة أم لم تكن.

والتمييز لا يقتصر على العقوبة بل نجده في الإثبات أيضاً. فإثبات الزنا بحق الزوجة يحصل بشهادة الشهود، أو بالقرائن، بينما يُبرأ المتهم بالزنا معها لعدم وجود الرسائل والوثائق الخطية الصادرة عنه أي لعدم توافر الدليل القانوني. والدعوى تسقط إذا رضي الرجل استئناف الحياة المشتركة. إن في ذلك خروجاً على مبدأ وحدة الجريمة، الذي أخذ به قانون العقوبات اللبناني، وعلى قاعدة استعارة الشريك لإجرامه من الصفة الجرمية للفعل الأصلي⁽¹⁾.

هكذا، نرى بوضوح أن الأحكام المتعلقة بالزنا في القانون اللبناني مخالفة للمساواة التي يكرسها الدستور اللبناني والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقات الدولية ولا سيما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ويقضي بالتالي تعديل هذه الأحكام تماشياً مع الفقرة "ز" من المادة 2 من الاتفاقية المذكورة.

بالنسبة للإجهاض، فهو محظور في القانون اللبناني، ولا يسمح إلا بالإجهاض العلاجي ووفقاً لشروط محددة حصراً. يعاقب القانون الدعوة للإجهاض (المادة 539 من قانون العقوبات) وبيع المواد المعدة لإحداث الإجهاض أو تسهيل استعماله (المادة 540 من نفس القانون). ويعتبر عمل المرأة التي تطرح نفسها أو عمل من يطرح المرأة برضاها جنحة وتعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات (المادة 541 من قانون العقوبات). وأما الإجهاض الحاصل عن قصد دون رضا المرأة فيعتبر جريمة. كما أن الإجهاض الذي يفضي إلى موت المرأة هو جنائية. إضافة إلى ذلك، يشدد القانون العقوبة بالنسبة إلى صفة الجاني، كما يمنع الفاعل من مزاوله مهنته أو عمله. (المواد 542، 543، 544 من قانون العقوبات) وتستفيد من عذر مخفف المرأة التي تطرح نفسها محافظة على شرفها (المادة 545 من قانون العقوبات) مع الإشارة إلى أن العذر المخفف لا يسري على شريك المرأة (المادة 216 من قانون العقوبات). فيما يتعلق بالبغاء، فإن الأحكام القانونية المتعلقة به هدفها حفظ الصحة العامة، وليس حماية الآداب العامة بإقفال بيوت الدعارة، ولا بد من قوانين تحافظ على كرامة المرأة وتشدّد

(1) مغيزل لور، "المرأة في التشريع اللبناني في ضوء الاتفاقيات الدولية مع مقارنة بالتشريعات العربية"، معهد الدراسات النسائية في العالم العربي، مؤسسة نوفل، بيروت، الطبعة الأولى، 1985، ص 195.

العقوبة بحق كل من يتاجر بالمرأة ويستغل الدعارة وفقاً لما نصت عليه المادة 6 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

بالإضافة إلى ما سبق، ما تزال إجراءات الحماية القانونية من العنف الأسري، والاعتداء الجنسي، والتحرش غير كافية. في آب 2017، ألغيت المادة 522 من قانون العقوبات، والتي كانت تسقط العقوبة عن المعتصب إذا تزوج ضحيته. لكن، تُركت ثغرة قانونية متعلقة بالاعتداءات التي تشمل الجنس مع طفلات بين عمر 15 و 17 عاماً والجنس مع فتيات عذارى مع وعدهن بالزواج.⁽¹⁾ كما أن القانون لم يجرم الاغتصاب الزوجي.

2- الجنسية:

يرعى أحكام الجنسية في لبنان القرار رقم 15 بتاريخ 1925/1/19 المعدل بالقانون الصادر بتاريخ 1960/1/11. وبناء على المادة الأولى منه يعتبر لبنانياً كل شخص مولود من أب لبناني أياً كان محل ولادته. وبموجب المادة الخامسة، تصبح المرأة الأجنبية التي تقترن بلبناني، لبنانية بعد مرور سنة على تاريخ تسجيل الزواج في قلم النفوس بناء على طلبها⁽²⁾. ولا يمكن للمرأة اللبنانية إعطاء جنسيتها لزوجها الأجنبي أسوة به.

إذن تنتقل الجنسية بالأبوة ولا تنتقل بالأمومة إلا في حالتين استثنائيتين (الابن غير الشرعي، وطفل المرأة التي حازت على الجنسية اللبنانية بعد وفاة الأب). ولا يمكن للأم اللبنانية منح جنسيتها لأولادها. يسمح القانون للزوج اللبناني بمنح جنسيته إلى زوجته الأجنبية ويمنع على المرأة اللبنانية بأن تعطي جنسيتها إلى زوجها الأجنبي. وإن منح الأم الأجنبية التي اتخذت الجنسية اللبنانية بعد وفاة زوجها حق إعطاء هذه الجنسية لأولادها القصر، يشكل امتيازاً للأم الأجنبية على الأم اللبنانية، وامتيازاً للأولاد القاصرين من أم أجنبية متجنسة بالجنسية اللبنانية على الأولاد القاصرين من أم لبنانية الأصل.

إن التبريرات التي قدمتها الدولة اللبنانية بشأن تحفظها على المادة التاسعة من اتفاقية سيداو أساسها المخاوف والهواجس من موضوع الخلل الديمغرافي وقضية توطين الفلسطينيين.

(1) هيومن رايتس ووتش <https://www.hrw.org/ar/node/376834>

(2) قرار محكمة بداية بيروت رقم 101 تاريخ 1936\7\13، مجلة المحامي، السنة العاشرة، القسم الثاني، ص 99.

لكن، برأينا، لا يمكن تبرير التمييز ضدّ المرأة وحرمانها من حقها بالمساواة. وبالتالي يقتضي تعديل قانون الجنسية بإقرار التساوي بين الأب والأم لجهة جنسية الأولاد ورفع التحفظ الذي يسجله لبنان على المادة التاسعة فقرة 2 من اتفاقية CEDAW.

3- في مجال العمل والضمان الاجتماعي:

لم يراع القانون مبدأ المساواة بين الجنسين فيما يخص التعويض العائلي. فالمادة 3 من المرسوم الاشتراعي رقم 3950 من قانون الموظفين والمادة 46 من قانون الضمان الاجتماعي أعطتا الموظف أو العامل الحق بالاستفادة من التعويض العائلي، بينما حرمتا الموظفة أو العاملة من الاستفادة من التعويض العائلي عن أفراد عائلتها أسوة بالموظف أو العامل على الرغم من مساهمة المرأة بالنسبة نفسها التي يساهم بها الموظف أو العامل.

والأمر مماثل في مجالات أخرى، حيث حرمت المادة 26 من المرسوم رقم 47 من نظام التقاعد والصراف تاريخ 1983/6/19 أفراد عائلة الموظفة المتقاعدة المتوفاة من الاستفادة من راتبها التقاعدي إلا بشروط محددة. كذلك فإن المادة 10 من نظام المنافع والخدمات في تعاونية موظفي الدولة والمادة 14 من قانون الضمان الاجتماعي قد ميزتا بين المرأة وبين الرجل من جهة الاستفادة بالحقوق نفسها عن أفراد العائلة على صعيد الطبابة والاستشفاء وغيرها من التقديمات الاجتماعية على الرغم من مساهمة المرأة بالنسبة نفسها التي يساهم بها الموظف أو العامل. إذ يحق للمضمون أن يضمن زوجته بمجرد أنها لا تعمل بينما لا يحق للزوجة أن تضمن زوجها إلا عند بلوغه السن القانونية أو العجز. وتشتط المادة 16 لاستفادة المضمونة من تعويض الأمومة أن تكون متنسبة للضمان منذ عشرة أشهر بدل ثلاثة أشهر من العمل أسوة بالرجل. والمرأة التي تضمن أولادها صحياً، عليها إعادة التحقيق الاجتماعي كل أربع سنوات، بينما الرجل يمكنه ضمان أولاده حتى بلوغ سن الثامنة عشر دون حاجة لتحقيق اجتماعي كل أربع سنوات.

وقد استثنى قانون العمل اللبناني من أحكامه بعض الفئات، منهم الأجراء في المؤسسات الزراعية ما يعني عدم استفادة المزارعات من تقديمات الضمان الاجتماعي.

وتعاني المرأة الريفية من نقص في الخدمات الاجتماعية والصحية ومن مستوى معيشي متدنٍ بالإضافة إلى فقدان وسائل الراحة.

○ الخاتمة:

من الواضح أن معوقات كثيرة ما زالت تمنع تحقيق المساواة التامة بين الرجال والنساء في لبنان رغم التقدّم الكبير الذي حصل في التشريعات التي أقرّت حتى اليوم. وبالتالي إن التطور الاجتماعي والثقافي الذي تتميز به المرأة اللبنانية لم ينعكس بشكل تام على التشريعات الخاصة بها. والسبب الأساسي هو الذهنية التقليدية من جهة، ومن جهة أخرى، الأساس الخاطئ للبنية التشريعية اللبنانية التي تركز التمييز بين المواطنين، وليس فقط بين النساء والرجال، إن على الصعيد السياسي أو على صعيد الأحوال الشخصية وغيرها.

إن حق الطوائف في الحفاظ على خصوصياتها الثقافية يجب ألا يؤدي إلى استغلالها لهذا الحق لتطبيق قواعد لا تتماشى مع العصر الراهن، ولمنع أي تطوير للقوانين، الوضعية منها والدينية. لقد سبق الكثير من الدول الإسلامية والعربية لبنان في تطوير تشريعاته، حتى ما يتعلق منها بالأحوال الشخصية، كونها توضع من قبل سلطة تشريعية لادينية، دون مخالفة الأحكام الشرعية الأساسية، مثل الخلع، ومنع الزوج من الزواج مرة أخرى دون إعلام زوجته، والمساواة في الإرث... وهذا ما يثبت أن إعطاء السلطات الدينية سلطة التشريع في مجال الأحوال الشخصية هو ما جعل هذه القوانين في درجات دنيا بين مثيلاتها في الدول الإسلامية والعربية، وهو ما يفسّر أن وتيرة تطوير القوانين المدنية والجزائية أسرع من تطوير قوانين الأحوال الشخصية.

لا مبرر إطلاقاً للإبقاء على التمييز القائم بين الجنسين في بعض مواد قانون العقوبات وبعض قوانين العمل وأنظمة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وقانون الجنسية وقوانين الأحوال الشخصية، خاصة بعد أن بلغت المرأة اللبنانية مستوى من الوعي والثقافة والخبرة لا يقلّ بتاتاً عن المستويات التي وصل إليها الرجل. وما هذه القوانين إلا من مخلفات عصور قديمة، وجب التخلص منها بأسرع وقت.

إن التمييز في الأحوال الشخصية هو أحد أوجه الخلل في التشريع اللبناني المتعدد على هذا الصعيد. فالطائفية التي نخرت الجسد اللبناني في كل جوانبه، ما زالت تحفر عميقاً في مجال الأحوال الشخصية. فكيف للمواطنة أن تُبنى بين أفراد ينتمون إلى أنظمة قانونية مختلفة؟ وكيف لهم أن يندمجوا إذا كان لكل فئة امتيازات سياسية واجتماعية وثقافية متميزة عن بعضها البعض؟

ولعل أهم أثر لهذا التمييز ضد المرأة هو ترسيخ بنى ذهنية تقليدية في المجتمع منعت مشاركتها الفعالة في السياسة وفي الهيئات والنقابات والأحزاب السياسية والمجالس الوطنية. وهي قليلاً ما تعين في المراكز الحساسة وفي الوظائف الأساسية، مما جعل مشاركتها ضعيفة في صنع القرار. إن المشاركة السياسية للمرأة توجب توفر شرطين أساسيين: أولاً، بيئة حقوقية تحرر المساحة الموضوعية للمرأة لتساعد على الاعتراف بوجودها الاجتماعي المستقل، وثانياً، منظومة تربوية تساعد على بناء صور متوازنة للعلاقات المتساوية بين الرجل والمرأة⁽¹⁾.

المطلوب قبل كل شيء العمل على إلغاء الطائفية السياسية، لإلغاء فكرة التمييز بكل أشكاله من البنية التشريعية اللبنانية، وهو ما يخالف الدستور في الفقرة (ج) من المقدمة، وفي المادة السابعة منه. وفيما يخص المرأة تحديداً، البدء بتطبيق خطة تمييز إيجابي لتمكينها من المشاركة بفعالية في صنع القرار، ومن التأثير على أعلى المستويات في القرار السياسي، ومن اقتحام جميع مجالات الحياة العامة. كذلك لا بدّ من تسريع عملية تنزيه القوانين اللبنانية من النصوص التي تسيء للمرأة اللبنانية لتتطابق مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأحكام الدستور اللبناني واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

ولا بدّ من العمل على تعديل القوانين المجحفة بحق المرأة وأهمها قانون الجنسية، قانون الضمان الاجتماعي، قانون العمل، قانون العقوبات وقوانين الأحوال الشخصية. ومن الضروري العمل على رفع التحفظات عن الاتفاقية الدولية لإلغاء أشكال التمييز ضد المرأة.

إن أهم عوائق تمكين المرأة هي الأعراف والثقافة والعقلية السائدة، والتي لم تسهم القوانين الداخلية والشرائع الدولية في تغييرها إلا ببطء شديد. ذلك أن الأمر يحتاج، برأينا، إلى خطوتين: الأولى اعتماد سياسة تشريعية جديدة من خلال إزالة القوانين المجحفة بحق المرأة وإزالة

(1) شرف الدين فهمية، "المشاركة السياسية للمرأة العربية، الأهمية والدور"، نشرة "قضايا"، العدد الثاني، تموز 2002.

التحفظات التي جرت ضد بعض المعاهدات الدولية الهادفة لإزالة التمييز ضد المرأة. ولا بدّ من وضع تشريعات تقوم بتمييز إيجابي (كالكوّتا) لصالحها، مما يجعل المفاهيم السائدة تتأقلم بشكل تدريجي مع وجود المرأة في مراكز القرار ومساهماتها في رسم السياسات العامة ويعمل على معالجة عدم المساواة الهيكلية وإعطاء المرأة فرصة الدخول إلى المجالات والوظائف السياسية والاقتصادية المحصورة بالرجل، لا سيما منها القيادية والمناصب العليا. والخطوة الثانية، انتزاع حق وضع تشريعات الأحوال الشخصية من السلطات الدينية حيث أن جميعها يميّز بتحجر عميق وبتمييز واضح ضدّ المرأة، حتى في شرائع غير المسلمين، وهذا يشكل عائقاً هاماً أمام استقلالية المرأة واستقرارها النفسي لتتصدى للقضايا الكبرى، كما يسهم في ترسيخ ثقّتها بنفسها وترسيخ احترامها لذاتها وتقدير المجتمع لدورها.

أخيراً نشير إلى أن الموقف الرسمي اللبناني بدأ بالتحوّل في السنوات الأخيرة. وقد تجلّى هذا التحوّل في بعض الخطوات التي اتخذتها الجهات الرسمية. من أهمها تعيين عدد من النساء في المراكز الوزارية، استحداث وزارة لشؤون المرأة وإدراج فقرة خاصة عن قضايا المرأة في البيانات الوزارية. كذلك، تمّ تأسيس هيئتين رسميتين ذات صلة. الأولى، الهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية (تأسيس بقرار وزاري 1996). اوكلت الهيئة (المتصلة مباشرة برئاسة الحكومة) رسمياً مهمة النهوض بالمرأة ووضع استراتيجية وطنية واعداد خطط عمل واقامة مشاريع ونشاطات وابحث حول قضايا المرأة، والثانية تكمن في تأسيس لجنة برلمانية للمرأة والطفل عام 2001⁽¹⁾.

(1) الموقع الرسمي لمجلس النواب اللبناني: حقوق المرأة
<https://www.lp.gov.lb/ContentRecordDetails.aspx?Id=13687>

الدراسة السادسة:

تجريم إطلاق عيارات نارية في الهواء

القاضي نجاة أبو شقرا

عرف لبنان، ولا زال، كما غيره من بلدان عربية عدة⁽¹⁾، ظاهرة إطلاق النار في الهواء، من أسلحة حربية أو غير حربية، ابتهاجًا أو ترهيبًا، كإطلاق النار في الأفراح أو عقب النجاح في الشهادات الرسمية أو الجامعية، أو في المآتم لا سيما في تشييع الشهداء أو بعض القيادات الحزبية أو الرسمية، أو في إشكالات فردية، وحتى لمجرد التسلية أو تجربة السلاح. وكان قد صدر في لبنان قانون يعنى بالأسلحة المختلفة، الحربية منها وغير الحربية، بالإضافة إلى الذخائر والبارود والمتفجرات، فصنّفها أي حدد أنواعها ضمن فئات، ونظّم كيفية صنعها والمتاجرة بها، كما نظّم حيازتها وحملها ونقلها واستيرادها، ثم حدّد العقوبات المترتبة على مخالفة أي من القواعد المنظمة التي أرساها.

(1) أنظر، عن ظاهرة إطلاق العيارات النارية في الهواء في العراق، موقع مجلس القضاء الأعلى في العراق، مقال لغسان مرزة، بتاريخ ٢٠٢٢/٧/٦، على الرابط التالي:

<https://www.hjc.iq/view.69853/> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٩/١١، الساعة ٢٢،٤٥.

وأيضًا، الموقع عينه، مقال لعلاء محمد، بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٣، وذلك على الرابط التالي:

<https://www.hjc.iq/view.67696/> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٩/١١، الساعة ٢٢،٣٠.

أنظر أيضًا، عن ظاهرة إطلاق الرصاص في الهواء في الأردن، موقع المفكرة القانونية، على الرابط التالي:

<https://legal-agenda.com/%D8%B1%D8%B5%D8%A7%D8%B5%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%81%D8%B1%D8%A7%D8%AD-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86%D8%8C-%D8%B8%D8%A7%D9%87%D8%B1%D8%A9-%D8%AA%D9%82%D8%AA%D9%84/>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٩/١١، الساعة ٢٢،٤٠.

وعن ظاهرة إطلاق النار في الهواء في اليمن، موقع الإعلام الأمني اليمني، مقال بإسم وزارة الداخلية، بتاريخ ٢٠٢٠/١١/٢٠، على الرابط التالي:

<https://smc.gov.ye/archives/10669>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٩/١١، الساعة ٢٢،٥٠.

هذا القانون هو المرسوم الإشتراعي رقم /١٣٧/ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢⁽¹⁾. وكان قانون العقوبات اللبناني الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم /٣٤٠/ تاريخ ١٩٤٣/٣/١١⁽²⁾ قد تعرض في الكتاب الثاني منه المعنون "في الجرائم"، وتحديداً في الباب الثاني من هذا الكتاب المعنون "في الجرائم الواقعة على السلامة العامة"، في فصله الأول المعنون "في الأسلحة والذخائر"، ضمن المواد /٣٢٢/ حتى /٣٢٨/، إلى الجرائم المتعلقة بالأسلحة والذخائر، وقد أُلغيت بعض هذه المواد بموجب القانون تاريخ ١٩٥٢/٦/١٨⁽³⁾.

⁽¹⁾ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد /٢٩/، تاريخ ١٩٥٩/٦/٢٠، الصفحة ٦٠٩-٦٢٧، وهو نافذ بعد انقضاء المهلة القانونية لنشره سندياً للمادة /٨١/ منه، تجده على موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي:

٢٣،٠٠ الساعة
٢٠٢٢/٩/١١، تاريخ الزيارة <http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=180890>،

⁽²⁾ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد /٤١٠٤/، تاريخ ١٩٤٣/١٠/٢٧، الصفحة ١-٧٨، وهو نافذ بتاريخ ١٩٤٤/١٠/١ سندياً للمادة /٧٧١/ منه.

تجده على موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي:
٢٣،٠٠ الساعة
٢٠٢٢/٩/١١، تاريخ الزيارة <http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=244611>،

⁽³⁾ أُلغيت المواد /٣٢٤/ و/٣٢٥/ و/٣٢٧/ و/٣٢٨/ بموجب القانون تاريخ ١٩٥٢/٦/١٨، المادة /١٠٦/ منه، وقد نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد /٢٥/، تاريخ ١٩٥٢/٦/١٨، الصفحة ٦٤٥-٦٦٨، وهو نافذ بانتهاء المهلة القانونية للنشر.

تجده على موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي:
٢٣،١٥ الساعة
٢٠٢٢/٩/١١، تاريخ الزيارة <http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=244190>،

وبقيت المواد /٣٢٢/ و/٣٢٣/ و/٣٢٦/، وقد نصت المادة /٣٢٢/ على أنه: "تعدّ العصابات والتجمهرات والاجتماعات مسلحة بالمعنى المقصود في هذا القانون إذا كان شخص أو أكثر من الأشخاص الذين تتألف منهم حاملين أسلحة ظاهرة أو مخبأة أو مخفية على أنه إذا كان بعضهم يحمل أسلحة غير ظاهرة، فلا يؤخذ هذا الأمر على سائر الأشخاص إذا كانوا على جهل به."

ونصت المادة /٣٢٣/ على أنه: "يعدّ سلاحاً لأجل تطبيق المادة السابقة كل أداة أو آلة قاطعة أو ثاقبة أو راضة وكل أداة خطرة على السلامة العامة. إن سكاكين الجيب العادية والعصي الخفيفة التي لم تحمل لتستعمل عند الحاجة لا يشملها هذا التعريف إلا إذا استعملت في ارتكاب جنائية أو جنحة."

ونصت المادة /٣٢٦/ على أنه: "إذا كانت الغاية من حمل الأسلحة والذخائر أو من حيازتها ارتكاب جنائية كانت العقوبة في ما خلا الحالات التي يفرض معها القانون عقوبة أشد، الحبس مع التشغيل من سنة إلى ثلاث سنوات والغرامة من مئة ألف إلى ستمائة ألف ليرة."

صنّف المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١٣٧، في المادة الأولى منه، الأسلحة إلى ثلاثة أنواع، حربية، غير حربية، ومتفجرات وبارود. ثم قسّم هذه الأنواع الثلاث ضمن فئات تسع وذلك في المادة الثانية منه.

كما تضمن هذا القانون المادة /٧٥/ التي أنشأت الجريمة المعروفة بإسم "جريمة إطلاق النار في الهواء" ونصت على أنه: "كل من أقدم على إطلاق النار في الأماكن الآهلة أو في حشد من الناس، من سلاح مرخص أو غير مرخص به، يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبالغرامة من خمسمائة ليرة إلى ألف ليرة لبنانية أو بإحدى هاتين العقوبتين. ويصادر السلاح في جميع الأحوال."

تعرّض المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١٣٧، المسمّى بقانون الأسلحة والذخائر، للتعديل مرات عدة وذلك بموجب القانون تاريخ ١٩٦٦/٣/٢٩⁽¹⁾، والقوانين رقم /٣٤٧/ تاريخ ١٩٩٤/٦/١٦⁽²⁾، ورقم /٧٢/ تاريخ ١٩٩٩/٣/٣١⁽³⁾، ورقم /١٩٠/ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٤⁽⁴⁾.

(1) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد /٣٠/، تاريخ ١٩٦٦/٤/١٤، الصفحة ٦٠٦، وهو نافذ فور نشره سنّداً للمادة /٦/ والأخيرة منه.

تجده على موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي: <http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=182054>، الساعة ٢٣،٣٠. وقد تضمن هذا القانون تعديلاً للمواد /٧٢/ و/٧٥/ و/٧٩/ وبيّنت على النحو المبين في هذا البحث.

(2) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد /٢٥/، تاريخ ١٩٩٤/٦/٢٣، الصفحة ٧١٨-٧١٩، وهو نافذ فور نشره سنّداً للمادة /٢/ والأخيرة منه.

تجده على موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي: <http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=178060>، الساعة ٢٣،٤٠.

(3) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد /١٩/، تاريخ ١٩٩٩/٤/١٥، الصفحة ١١٢١، وهو نافذ فور نشره سنّداً للمادة /٢/ والأخيرة منه.

تجده على موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي: <http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=172559>، الساعة ٢٣،٥٠.

(4) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد /٢٣/، تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٤، الصفحة ١٦٧٠، وهو نافذ فور نشره سنّداً للمادة /٢/ والأخيرة منه.

تجده على موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي: <http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=176485>، الساعة ٢٣،٥٥.

بتاريخ ٢٧/١٠/٢٠١٦، صدر القانون رقم ٧١/١ (١) لیتناول جريمة مشابهة للجريمة موضوع المادة ٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر. وقد جاء تحت عنوان "تجريم إطلاق عيارات نارية في الهواء"، وتضمن مادة وحيدة، نصّ البند /أ/ منها على التالي: "كل من أقدم لأي سبب كان على إطلاق عيارات نارية في الهواء من سلاح حربي مرخص أو غير مرخص به، يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من ثمانية أضعاف إلى عشرة أضعاف الحد الأدنى الرسمي للأجور. ويصادر السلاح في جميع الأحوال ويمنع الجاني من الاستحصال على رخصة أسلحة مدى الحياة".

في حين حددت البنود التالية من البند /ب/ حتى /هـ/ العقوبات المفروضة في حال أدى الفعل المذكور في هذه المادة إلى مرض أي شخص أو تعطيله عن العمل أو قتله، فتدرجت العقوبة صعودًا تبعًا للنتيجة المترتبة على الفعل.

فنصّ البند /ب/ على عقوبة الحبس من تسعة أشهر إلى ثلاث سنوات وعلى غرامة من عشرة أضعاف إلى خمسة عشر ضعف الحد الأدنى الرسمي للأجور في حال أدى الفعل إلى مرض شخص أو تعطيله عن العمل مدة تقلّ عن عشرة أيام.

ونصّ البند /ج/ على عقوبة الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وعلى الغرامة عينها المذكورة في البند /ب/ في حال أدى الفعل إلى مرض شخص أو تعطيله عن العمل مدة تجاوز عشرة أيام.

ونصّ البند /د/ على عقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة عشر سنوات على الأكثر وعلى غرامة من خمسة عشر ضعفًا إلى عشرين ضعف الحد الأدنى الرسمي للأجور في حال أدى الفعل إلى قطع أو استئصال عضو أو بتر أحد الأطراف أو إلى تعطيل أحدهما أو تعطيل إحدى الحواس عن العمل أو تسبب في إحداث تشويه جسيم أو أية عاهة أخرى دائمة أو لها مظهر العاهة الدائمة.

(١) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد ٥٢/ تاريخ ٣/١١/٢٠١٦، الصفحة ٣٣٥٤-٣٣٥٥، وهو نافذ فور نشره سنًا للبند /و/ من المادة الوحيدة المكوّن منها.

تجده على موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي: <http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=267170>، تاريخ الزيارة ١١/٩/٢٠٢٢، الساعة ٢٣،٥٨. واللافت عدم نشر الأسباب الموجبة لهذا القانون هذا إن وجدت.

ونصّ البند /هـ/ على عقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة التي لا تقل عن عشر سنوات ولا تتجاوز الخمسة عشر سنة وعلى الغرامة من عشرين إلى خمسة وعشرين ضعف الحد الأدنى الرسمي للأجور في حال أدى الفعل إلى الموت.

وأخيراً نصّ البند /و/ من هذه المادة على أنه: "تلغى سائر الأحكام الأخرى المخالفة أو غير المتفقة مع هذا القانون ويعمل به فور نشره في الجريدة الرسمية".

ومن البين لدى التمعن في نص القانون ٢٠١٦/٧١، اختلافه في التعابير عن المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، سواء باستخدامه عبارة "العبارات النارية" بدل عبارة "النار"، وعبارة "سلاح حربي" بدل عبارة "سلاح" وعدم تضمينه عبارة "في الأماكن الآهلة أو في حشد من الناس". كما أنه من البين أن هذا القانون قد جعل هذه الجريمة، من نوع الجنحة أو الجنابة وذلك بحسب النتيجة الجرمية المترتبة عليها، بينما كانت المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر قد جعلت الجريمة من نوع الجنحة حصراً.

إن هذا القانون لم يتعرض للمحكمة المختصة بنظر هذه الجريمة، بينما كانت المادة /٧٩/ من قانون الأسلحة والذخائر قد نصت على أنه: "يحال على المحكمة العسكرية: أولاً- كل من ارتكب جرماً نصت عليه المادة ٧٢ (1).

ثانياً- كل من ارتكب في آن واحد جرمين واقعين تحت طائلة المادتين ٧٢ و ٧٣ (2).

(1) تنص هذه المادة على أنه: "يعاقب بالسجن من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبالغرامة من ألف إلى خمسة آلاف ليرة لبنانية أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أقدم بدون رخصة، على صنع معدات أو أسلحة أو ذخائر حربية أو قطعها المفصلة من الفئات الأربع الأولى المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا المرسوم الإشتراعي. ويطبق العقوبة نفسها في حالات التصرف بهذه المعدات والأسلحة والذخائر أو شرائها أو استيرادها أو سرقتها. ويعاقب بالسجن من ستة أشهر إلى سنتين كل من يقدم بدون رخصة، على نقل الأسلحة من الفئات الأربع المبينة أعلاه، أو نقل الذخيرة أو قطع الأسلحة المنفصلة إذا كانت هذه الذخيرة والقطع صالحة للاستعمال. على أنه لا يجوز في مطلق الأحوال أن تنقص العقوبة عن الشهر حبساً ولا أن يحكم بوقف التنفيذ في حال استعمال السلاح الحربي المنقول.

ويمكن للمحكمة أن تقضي على ذلك بالمنع من حمل السلاح الحربي".

(2) نص هذه المادة على أنه: "إذا كان الفعل يتعلق بالأعتدة أو الأسلحة والذخائر غير الحربية المعينة فئة خامسة فيعاقب الفاعل بالحبس مدة لا تتجاوز الستة أشهر وبغرامة أقصاها مئة ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين. وفيما خلا حالة الحيابة تطبق العقوبة نفسها إذا كان الفعل يتعلق بأسلحة الفئتين السابعة والثامنة".

ثالثاً- كل من ارتكب في آن واحد جرماً من اختصاص المحاكم العسكرية⁽¹⁾ مقترناً بجرم واقع تحت طائلة المادة ٧٣، ويحكم في هذه الحالة بالمنع من حمل السلاح الحربي وفقاً للقانون.

رابعاً- كافة الجرائم المنصوص عنها في هذا المرسوم الإشتراعي والمتعلقة بالأسلحة الحربية."

كما نصت المادة /٢٨/ من قانون القضاء العسكري على أنه: "إذا لوحق شخص في آن واحد بجرم من صلاحية المحكمة العسكرية وبجرم من صلاحية المحاكم العادية فإنه يحاكم بكل جرم على حدة من قبل القضاء الصالح.

وعلى المحكمة التي تنتظر بعد الأولى بالجرم الذي هو من صلاحيتها، أن تبت عند الاقتضاء، بجمع العقوبات أو بدغمها.

إذا كان الجرم جنائية من صلاحية المحكمة العسكرية فإنها تنتظر تبعاً للجنائية بسائر الجرائم المتلازمة معها.

وإذا كان الجرم من صلاحية القضاء العادي وكان ثمة جرم سلاح حربي متلازماً معه فإن القضاء العادي ينظر بالجرمين معاً."

يأتي هذا البحث ليدرس هذا القانون، فيطرح الإشكالية التالية: هل كان لصدور هذا القانون تأثير على النظام القانوني لهذه الجريمة؟ وهي الجريمة التي كانت تعرف في نص المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر بجريمة إطلاق النار في الهواء، ويات واجباً اعتماد تسمية حديثة لها هي "إطلاق العيارات النارية في الهواء" وفق التعبير الذي استخدمه القانون ٢٠١٦/٧١.

(1) حدد قانون القضاء العسكري رقم ٦٨/٢٤ صلاحيات القضاء العسكري في المواد /٢٣/ (الصلاحية الإقليمية) و/٢٤/ (الصلاحية النوعية) و/٢٧/ (الصلاحية الشخصية). نشر هذا القانون الصادر بتاريخ ١٣/٤/١٩٦٨ في الجريدة الرسمية، العدد /٣٤/، تاريخ ٢٥/٤/١٩٦٨، الصفحة ٥٣٤-٥٦٤، وهو نافذ فور نشره سنداً للمادة الوحيدة الواردة في مقدمته والمتعلقة بتصديقه ونشره، راجع موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي:

http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=244405، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٩/١٢، الساعة ٠٠:٠٠:٠٠.

تتفرع عن هذه الإشكالية أسئلة عدة، تتمثل بالتالي: هل كان لصدور هذا القانون تأثير على العناصر الجرمية المشترط توفرها لتحقيقها؟ وهل كان له تأثير على المفاعيل المترتبة على وقوعها؟ وتحديدًا لناحية المحكمة المختصة لملاحقة مرتكبها أو العقوبة المفروضة عليه؟ فنسأل، ما هي العناصر الجرمية المشروطة لتحقيق هذه الجريمة؟ هل أبقى القانون ٢٠١٦/٧١ على العناصر عينها المبينة في المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر؟ أم أضاف إليها أم انتقص منها؟ وهل كان في ذلك مصلحة للعدالة المرجوة من تشديد العقوبة على هذا الفعل؟ وما هو القضاء المختص لنظر هذه الجريمة في ضوء أحكام المادتين /٧٩/ من قانون الأسلحة والذخائر و/٢٨/ من قانون القضاء العسكري؟ لا سيما أن القانون ٢٠١٦/٧١ قد جعل في بعض بنود مادته الوحيدة، جريمة إطلاق العيارات النارية جنائية؟

للإجابة على هذه الإشكالية والأسئلة المتفرعة عنها، ستعتمد هذه الدراسة المنهجين الاستنباطي والتحليلي. فتتعلق من النصوص القانونية الموجودة في قانون الأسلحة والذخائر وفي القانون رقم ٢٠١٦/٧١، فتقوم بتحليلها ودراستها والمقارنة فيما بينها، والنظر في الأحكام القضائية ذات الصلة، معتمدة التصميم التالي:

المطلب الأول: عناصر جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء.

المطلب الثاني: مفاعيل جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء.

○ **المطلب الأول: عناصر جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء**

يتكون القانون ٢٠١٦/٧١ موضوع البحث من مادة وحيدة، وفق ما تمّ بيانه في المقدمة. وقد قسّم المشرّع هذه المادة إلى بنود عدة، حدّد البند /أ/ منها، في شقه الأول، عناصر هذه الجريمة. فنصّ على أنه: "كل من أقدم لأي سبب كان على إطلاق عيارات نارية في الهواء من سلاح حربي مرخص أو غير مرخص به، يعاقب...". في حين أن المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر المشار إليها أيضًا في المقدمة، والتي تناول القانون ٢٠١٦/٧١ جريمة مماثلة لتلك موضوع هذه المادة، نصّت على التالي: "كل من أقدم على إطلاق النار في الأماكن الأهلة أو في حشد من الناس، من سلاح مرخص أو غير مرخص به، يعاقب...". إن ما تقدم ينبئ بوضوح عن اختلاف في الشروط المطلوبة لتحقيق الجريمة موضوع القانون ٢٠١٦/٧١، عن تلك المطلوبة لتحقيق الجريمة موضوع المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة

والذخائر، ففي حين أن البند /أ/ من المادة الوحيدة من القانون ٢٠١٦/٧١ ذكر عبارة "عيارات نارية" وعبارة "سلاح حربي" فقد جاء نص المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر أشمل بذكره عبارة "النار" وعبارة "سلاح". وبينما لم يحدد البند /أ/ من المادة الوحيدة من القانون ٢٠١٦/٧١ المكان المفترض لوقوع الجريمة موضوعه، نصت المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر على وقوع الفعل "في الأماكن الآهلة أو في حشد من الناس"، في المقابل تضمن البند /أ/ المذكور عبارة "في الهواء" التي خلا منها نص المادة /٧٥/ الموماً إليها. وعليه، وفي ضوء ذلك، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، لدراسة عناصر الجريمة موضوع القانون ٢٠١٦/٧١، سواء من حيث نوعية السلاح المستخدم، أم من حيث المكان المفترض لوقوعها، لنخلص إلى تحديد ما إذا كان هذا القانون قد تضمن تعديلاً كاملاً للمادة /٧٥/ المذكورة، أم لا زال لها مجال للتطبيق، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الأداة الجرمية المستخدمة في جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء.

الفرع الثاني: المكان المفترض لوقوع جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء.

• الفرع الأول: الأداة الجرمية المستخدمة في جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء

صنّف المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١٣٧، قانون الأسلحة والذخائر، الأسلحة إلى ثلاثة أنواع⁽¹⁾، ثم قسّم هذه الأنواع الثلاث ضمن فئات تسع⁽²⁾:

(1) تنص المادة /١/ من المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١٣٧ على أنه: "تقسم المعدات الحربية والأسلحة والذخائر والمتفجرات التي ينص عليها هذا المرسوم الإشتراعي إلى ثلاثة أنواع:

النوع الأول- المعدات والأسلحة والذخائر الحربية، والمعدّة للاستعمال في الحرب البرية أو البحرية أو الجوية دون سواها، الداخلة أو التي ستدخل في سلاح القوات المسلحة في كل دولة أو التي بطل استعمالها، إلا أنه يمكن استخدامها عسكرياً ولا تستعمل لغرض آخر.

النوع الثاني- الأسلحة والذخائر غير الحربية.

النوع الثالث- المتفجرات والبارود ولوازمها."

(2) تحدد المادة /٢/ من المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١٣٧ الفئات التسع التي تكوّن الأنواع الثلاث موضوع المادة /١/ منه، فتتص (بتصرف) على أن النوع الأول، ويتضمن الأسلحة والذخائر والمعدات الحربية، يقسم إلى: الفئة الأولى التي تشمل الأسلحة والذخائر المعدّة للاستعمال في الحرب البرية أو البحرية أو الجوية وهي: البنادق... الرشاشات... المدافع...

- النوع الأول، هو الأسلحة والذخائر الحربية بالإضافة إلى المعدات الحربية، وقسمها إلى أربع فئات (الفئة الأولى حتى الرابعة) وقد نصت المادة ٧٢/ من هذا القانون على الجرائم المتعلقة بهذه الفئات الأربع، وهي صنعها والتصرف بها وشراؤها واستيرادها ونقلها واستعمالها متى حصلت من دون رخصة⁽¹⁾ بالإضافة إلى سرقته.

الذخائر... القنابل... جميع الأجهزة والأعتدة المخصصة بالعمليات الحربية...، ثم الفئة الثانية التي تشمل الوحدات المجهزة بالأسلحة النارية أو المعدّة لاستعمال السلاح في الحرب كالدبابات والمدرعات وطائرات القتال... ثم الفئة الثالثة التي تشمل الأعتدة أو الأجهزة المعدّة للوقاية من غارات القتال، ثم الفئة الرابعة التي تشمل الأسلحة والذخائر التي لا تعدّ حربية إلاّ أنها تلحق بالأسلحة والذخائر الحربية.

أما النوع الثاني الذي يتضمن الأسلحة والذخائر غير الحربية فيتضمن ثلاث فئات، وتدرج أسلحة الصيد ضمن الفئة الخامسة، وأسلحة التمرين ضمن الفئة السادسة، والأسلحة التذكارية والأثرية ضمن الفئة السابعة، والأسلحة الممنوعة كالخناجر والقبضات ومثيلاتها ضمن الفئة الثامنة.

وأخيرًا النوع الثالث، ويتضمن المتفجرات والبارود ولوازمها، فيشمل فئة واحدة هي الفئة التاسعة التي تضم البارود بمختلف أنواعه والمتفجرات المكوّنة من النيترات والديناميت وخلافه وتوابع تلك المتفجرات كالشرائط والفتائل المستخدمة للتقجير .

(1) قضت محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السابعة، بقرارها رقم ٩٥/١٥٠، تاريخ ١٧/١٠/١٩٩٥، بأنه يتمتع إعمال نص المادة ٧٢/ أسلحة لأن المدعى عليه كان يحمل مسدسًا أميريًا مسلمًا إليه من المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي بحكم انتسابه إلى هذه القوى، لكن من الثابت أن المدعى عليه (...) كان يحمل سلاح كلاشينكوف وقد وضعه في السيارة عند توجهه مع باقي المدعى عليهم إلى محل الحادث، وهو ينقله من دون ترخيص، ما يجعل فعله لهذه الناحية منطبقًا على نص المادة ٧٢/ أسلحة. وأنه يشترط لتطبيق هذه المادة أن تتوافر عناصر الحيازة الحقيقية، وبما أن المدعى عليه (...) قد انتزع الرشاش من المدعى عليه الآخر، فإن حيازته لهذا السلاح قد حصلت بصورة عرضية ما يجعل من المادة ٧٢/ أسلحة غير منطبقة على فعله.

منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>

هذا ويستتبع الحكم بالإدانة بموجب المادة ٧٢/ أسلحة، إلزام المدعى عليه بتسليم المسدس أو أداء قيمته وفق ما تنص عليه المادة ٩٨/ من قانون العقوبات. وفي هذا الإطار قضت محكمة جنايات جبل لبنان، في قرارها رقم ٩٨/٤٢٠، تاريخ ٢٢/٤/١٩٩٨، بأن المدعى عليه استعمل في جريمة القتل مسدسًا حربيًا يحمله من دون ترخيص، فيكون فعله منطبقًا على نص المادة ٧٢/ أسلحة، وأن إقدام المدعى عليه على تسليم هذا المسدس إلى قوى الأمر الواقع -على فرض حصوله- لا يعفيه من موجب تسليمه إلى السلطة الشرعية اللبنانية، وتبعًا لما تقدم ألزمت المحكمة المدعى عليه بتسليم المسدس المستعمل في الجريمة بمهلة شهر من تاريخ الحكم تحت طائلة إلزامه بأداء ضعفي ثمنه.

منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>

كما قضت محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة الثالثة، في قرارها رقم ٢٠٠٢/٤٤٣، تاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٢، بأن سقوط جنحة المادة ٧٢/ أسلحة بمرور الزمن الثلاثي لا يمنع من إلزام المتهم بتقديم سلاحه إلى المحكمة أو أداء ضعفي ثمنه بدلاً عنه عملاً بالمادتين ١٦٢/٩٨ عقوبات.

- النوع الثاني، هو الأسلحة والذخائر غير الحربية، وقسمها إلى ثلاث فئات (الفئة الخامسة حتى الثامنة)، وعاقبت المادة /٧٣/ على الأفعال المتعلقة بهذا النوع من الأسلحة المشابهة للأفعال المبينة في المادة /٧٢/ المشار إليها فيما تقدم^(١).

وتنص المادة /١٦٢/ المذكورة بأن مرور الزمن لا يسري على العقوبات والتدابير الإحترازية المانعة من الحقوق أو على منع الإقامة والمصادرة العينية.

وبالاتجاه عينه، قضت محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة الثالثة، في قرارها رقم ٢٠٠٣/١٦٣، تاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٥، بأن المتهم يبقى ملزماً بتسليم السلاح المستعمل أو أداء ثمنه رغم سقوط جنحة المادة /٧٢/ أسلحة بالغفو العام رقم ٩١/٨٤.

القراران منشوران في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.
(١) أنظر، قرار محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة الثالثة، رقم ٢٠٢١/١٤٩، تاريخ ٢٠٢١/١٠/٦، حيث قضت بأن المادة /٧٣/ أسلحة تتعلق بالأعتدة والذخائر غير الحربية دون الأسلحة الحربية، وبالتالي لا مجال لتطبيقها على حالة استخدام الأسلحة الحربية.

منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>
ومن أبرز الأسلحة غير الحربية، أسلحة الصيد، وهي تدخل ضمن الفئة الخامسة. وقد حكم القاضي المنفرد في طرابلس، بحكمه رقم ٢٠١٣/٤٠٦، تاريخ ٢٠١٣/٤/٢٥، بأن حيازة المدعى عليه لبندقية صيد وحملها من دون ترخيص يقع تحت طائلة المادة /٧٣/ أسلحة.

منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>
وتتضمن الفئة الثامنة ما يسمى بالأسلحة الممنوعة وقد جاء تعداد هذه الأسلحة على سبيل المثال باستعمال المشرع عبارة "على الأخص"، وذكر الخناجر والمدى والقبضات الأميركية والعصى ذات الحربة والعصى المثقلة بالرصاص أو الملبسة من طرفيها بالحديد وبوجه عام جميع الأسلحة المخفية.

وفي هذا الإطار قضت محكمة جنايات جبل لبنان في قرارها رقم ٩٩/٢٥٣، تاريخ ١٩٩٩/٤/٨، ورقم ٩٩/٧٢٣، تاريخ ١٩٩٩/١٢/٣، بأن استعمال المتهم سكيناً من أجل قتل إنسان يشكل جنحة المادة /٧٣/ أسلحة.

في المقابل اعتبرت هذه المحكمة في قرارها رقم ٩٩/٥٢٠، تاريخ ١٩٩٩/٧/١٥، بأن سكين المطبخ وهي السكين المستخدمة في الجريمة، هي من السكاكين المنزلية، والتي تستعمل بصورة عادية في المطبخ، وليست من السكاكين الممنوعة التي تحمل في الجيب، وهي لا تعتبر أداة جرمية، ولا تدخل بالتالي في فئة الأسلحة، ويقتضي إبطال التعقبات بحق المدعى عليه المسندة إلى المادة /٧٣/ أسلحة.

وكان لمحكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السادسة، في قرارها رقم ٢٠٠٣/٢١٥، تاريخ ٢٠٠٣/٧/٢٩، التوجه عينه. كما قضت محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السادسة، في قرارها رقم ٢٠١٥/٥١٥، تاريخ ٢٠١٥/١٢/٢٩، بأن الظن بالمدعى عليه بجنحة المادة /٧٣/ أسلحة بسبب استعماله عصا خشبية لا يستقيم قانوناً لأن العصا لا تندرج ضمن

- النوع الثالث، يتضمن المتفجرات والبارود ولوازمها ويتضمن هذا النوع فئة واحدة هي الفئة التاسعة، وقد نصّ قانون الأسلحة والذخائر في المادة /٧٦/ منه على الجرائم المتعلقة بهذا النوع من الأسلحة وهي الشراء والبيع والنقل والاختناء والصنع، متى حصلت من دون رخصة⁽¹⁾.

التصنيف الوارد في الفصل الأول من المرسوم الإشتراعي ١٩٥٩/١٣٧ (أي في المادة /١/ والمادة /٢/ حيث يتم تصنيف الأسلحة ضمن أنواع وفئات وفق ما تمّ بيانه أعلاه).

هذه القرارات منشورة في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login> وترى الباحثة بأن سكاكين المطبخ تعدّ من سكاكين الجيب، إذ من الممكن أن تحمل بهذه الطريقة، وإن العصي الخشبية هي من العصي الخفيفة، وإن عدم اعتبارها من الأسلحة الممنوعة، رغم استعمالها في جريمة، يخالف نص المادة /٣٢٣/ عقوبات في فقرتها الثانية التي تفيد بأن سكاكين الجيب العادية والعصي الخفيفة تعدّ سلاحاً إذا استعملت لارتكاب جناية أو جنحة. وفي هذا الإطار قضت محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السابعة، في قرارها رقم ٢٠١٥/١٢١، تاريخ ٢٠١٥/٤/٣٠، بأن سكاكين المطبخ تنزل منزلة سكاكين الجيب الملحوظة في المادة /٣٢٣/ عقوبات وهي بالتالي تعدّ سلاحاً عندما تستعمل في ارتكاب جناية أو جنحة وتكون تبعاً لذلك مشمولة بالسلاح الممنوع وفق المادة /٧٣/ أسلحة.

منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.⁽¹⁾ أنظر، قرار محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السادسة، رقم ٩٩/٨٥، تاريخ ١٩٩٨/٤/١٦، وقد جاء فيه بأن المستدعي ضدهم أقدموا على نقل متفجرات فيكون فعلهم منطبقاً على نص المادة /٧٦/ أسلحة وليس المادة /٧٢/ منه لأن هذه المادة تتناول الأسلحة الواردة في الفئات الأربع المددة في القانون والمتفجرات ليست منها. وكذلك، قرار محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السابعة، رقم ٢٠٠٣/١٢١، تاريخ ٢٠٠٣/٥/٢٧، وقد جاء فيه بأن حيازة واقتناء ونقل مادة المتفجرات التي هي من مشتقات البارود، من دون ترخيص، يشكل الجنحة المنصوص عنها في المادة /٧٦/ أسلحة.

وقرار محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السادسة، رقم ٢٠١٦/١٥٩، تاريخ ٢٠١٦/٤/٢٣، إذ قضت بأن محاولة القتل باستعمال المتفجرات تقع تحت طائلة المادة ٢٠١/٥٤٩ عقوبات بالإضافة إلى المادة /٧٦/ أسلحة. وقرارها رقم ٢٠١٦/٦، تاريخ ٢٠١٦/١/١٢ حيث قضت بأن إقدام المدعى عليه المنتمي إلى جبهة النصرة على تصنيع ألغام لاسلكية وأجهزة تعجير عن بُعد يعدّ منطبقاً على الجنابة المنصوص عنها في المادة /٥/ من القانون تاريخ ١٩٥٨/١/١١ (قانون الإرهاب) والجنحة المنصوص عنها في المادة /٧٦/ أسلحة.

وحكم القاضي المنفرد الجزائري في صغين، رقم ٢٠١٤/٧٤، تاريخ ٢٠١٤/٦/٣٠، وقد جاء فيه بأن إقدام المدعى عليهما على حيازة واستعمال مواد متفجرة في تعجير الصخور في عقار من دون ترخيص قانوني ومن دون اتجاه إرادتهم إلى استخدام هذه المتفجرات في أعمال إرهابية يحقق جنحة المادة /٧٦/ أسلحة.

القرارات منشورة في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

إن جميع هذه الأسلحة تعدّ أسلحة نارية⁽¹⁾. فيسمى استخدامها إطلاقاً للنار. في حين أن لفظ "العيارات النارية" يقتصر على الأسلحة الفردية كالمسدسات والبنادق⁽²⁾، وهو لا يشمل بالتالي إطلاق القواذف أو الصواريخ أو رمي القنابل.

وعليه، فإن استخدام المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر لعبارة "إطلاق النار" في مقابل استخدام القانون ٢٠١٦/٧١ في البند /أ/ من المادة الوحيدة التي يتكون منها عبارة "إطلاق عيارات نارية" ليس مجرد اختلاف لفظي أو اختلاف في التعبير المستخدم. بل هو اختلاف ينعكس على العناصر الجرمية المطلوبة وتحديداً على صورة السلوك المكوّن للركن المادي للفعل المجرّم⁽³⁾.

وإذا كان القانون، مبدئياً، لا يقيم وزناً للوسيلة المستخدمة في تنفيذ السلوك الإجرامي، فالمهم في نظر القانون هو السلوك نفسه، إذ يستوي أن يتم القتل مثلاً باستخدام مسدس أو باستخدام سكين، إلا أن القانون قد يعلّق أهمية على استخدام بعض الوسائل⁽⁴⁾، من ذلك مثلاً

(1) أنظر في ذلك، حسين شحرور، الأسلحة النارية في الطب الشرعي، الطبعة الأولى، دون دار نشر، توزيع منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٤، الصفحة ٣٩ حتى ٤٧، أيضاً، حسين علي شحرور، الطب الشرعي مبادئ وحقائق، دون طبعة، دون دار نشر، بيروت- لبنان، دون سنة نشر، الصفحة ٨٦ حتى ٩٩.

(2) حسين شحرور، الأسلحة النارية في الطب الشرعي، مرجع سابق، الصفحة ٤٧ والصفحة ٥٥.

لاحظ استخدام عبارة "عيار ناري" في قرار محكمة التمييز الجزائية، الغرفة السابعة، رقم ٢٠٠٥/٤٧٤، تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٨، حيث أوردت بأن المدعى عليه تناول مسدسه الأميري وأطلق منه عياراً نارياً في الهواء من دون أن يصوّبه نحو المدعي... وكذلك، قرار محكمة استئناف الجنج في جبل لبنان، رقم ٢٠١٦/٣٣٥، تاريخ ٢٠١٦/١٠/٥، حيث أوردت بأن فعل المستأنف (... المتمثل بإقدامه على استعمال مسدسه الحربي المرخص مطلقاً عياراً نارياً في الهواء...

القراران منشوران في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

(3) يرى الفقه التقليدي أن الجريمة تتكون من ركنين أساسيين هما الركن المادي، وهو ماديات الجريمة أو المظهر الخارجي لها، والركن المعنوي وهو الحالة النفسية الواقعة وراء ماديات الجريمة، في حين يذهب الفقه الحديث إلى أن أركان الجريمة ثلاث، فهي تتضمن بالإضافة إلى الركنين المادي والمعنوي، الركن الشرعي أي النص القانوني الذي يجرم الفعل ويضع العقاب له. أخذ قانون العقوبات اللبناني بالتقسيم الثلاثي لأركان الجريمة ويتكوّن الركن المادي للجريمة المفترض وقوعها تامة، من ثلاثة عناصر: السلوك الجرمي، النتيجة الجرمية، والصلة السببية بينهما، في كل ذلك، أنظر، سمير عاليه، شرح قانون العقوبات، القسم العام، طبعة منقحة ومعدلة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت- لبنان، ١٩٩٨، الصفحة ١٩٦-١٩٩.

(4) أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ٢٠١٥، الصفحة ٥٢٩.

ما ورد في البند /٧/ من المادة /٥٤٩/ من قانون العقوبات التي عاقبت بالإعدام على القتل قصداً إذا ارتكب "باستعمال المواد المتفجرة"، والمادة /٣١٤/ من قانون العقوبات التي عرّفت الأعمال الإرهابية تبعاً للوسيلة المستخدمة لارتكاب هذه الأعمال بنصها على أنه: "يعنى بالأعمال الإرهابية جميع الأفعال التي ترمي إلى إيجاد حالة ذعر وترتكب بوسائل كالأدوات المتفجرة والمواد الملتهبة والمنتجات السامة أو المحرقة والعوامل البوائية أو المكروبية التي من شأنها أن تحدث خطراً عاماً".

وفي ضوء ما تقدم، نجد أن القانون ٢٠١٦/٧١ قد جعل من الوسيلة المستخدمة لإطلاق النار في الهواء، شرطاً لقيام الجريمة موضوعه. إذ يشترط لتطبيق هذا القانون أن يستخدم الفاعل سلاحاً حربيّاً، من النوع المعدّ لإطلاق عيارات نارية.

فتعبير إطلاق النار الوارد في المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر له نطاق واسع يشمل كل استخدام لأي سلاح يسمح بإطلاق أي ذخيرة مكوّنة من البارود أو المتفجرات. وهو يشمل بالتالي السلاح الحربي وغير الحربي، وسواء كان السلاح الحربي بندقية أم مسدس أم قاذف أم بارود أم متفجرات^(١)، وسواء كانت الذخيرة المستخدمة رصاصية أم خرطوش أم قذيفة. في حين أن تعبير العيارات النارية يقتصر ليشمل إطلاق النار من مسدس أو من بندقية حربية، من دون الأسلحة الحربية الأخرى، كالقواذف أو القنابل.

إن البند /أ/ من المادة الوحيدة من القانون ٢٠١٦/٧١ اقتصر على إطلاق العيارات النارية في الهواء من سلاح حربي، ما يعني أن حكم هذه المادة لا يتسع ليشمل إطلاق النار من سلاح غير حربي، ولا من سلاح حربي يطلق القواذف أو الصواريخ.

(١) أنظر، قرار محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السادسة، رقم ٢٠٠٥/٣٣٢، تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٥، وقد جاء فيه بأن إقدام المدعى عليه على تحريض شخص مجهول الهوية على نقل مادة الديناميت ووضعها تحت سيارته (أي سيارة المدعى عليه) وتفجيرها في مكان أهل بدافع لفت النظر إليه وإلى كتابه بعد أن تبين أن هذه الكتاب لم يلق رواجاً ينطبق على الجنحتين المنصوص عنهما في المادتين /٧٥/ و/٧٦/ أسلحة معطوفتين على المادتين /٢١٧/ و/٢١٨/ فقرة /١/ من قانون العقوبات.

وكذلك قرارها رقم ٩٨/٨٥ تاريخ ١٦/٤/١٩٩٨، وقد جاء فيه بأن المستدعى ضدّهم أقدموا على استعمال المتفجرات في أماكن أهلة فيكون فعلهم منطبقاً على الجنحة المنصوص عنها في المادة /٧٥/ أسلحة.

منشوران في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

وعليه، فإن القانون ٢٠١٦/٧١ لم يعدّل المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر بشكل كامل، فتبقى هذه المادة سارية المفعول ومطبقة في حال حصل إطلاق النار من سلاح غير حربي. ولا أدلّ على ذلك من أن المادة /٧٥/ المذكورة كانت قد تضمنت عبارة "من سلاح مرخص أو غير مرخص به" وإنّ عبار "سلاح" لا تقتصر على السلاح الحربي، بل هي تشمل السلاح الحربي وغير الحربي كما تشمل المتفجرات والبارود وفق ما تنص عليه المادة /١/ من قانون الأسلحة والذخائر.

إن قصر البند /أ/ من المادة الوحيدة من القانون ٢٠١٦/٧١ على ذكر السلاح الحربي، واستخدامه لعبارة "عيارات نارية" يفيد حكماً أن إطلاق "النار" المقصود بموجبه هو ذلك الذي يحصل من قبل أسلحة تطلق عيارات نارية، أي المسدسات والبنادق، ولا يشمل بطبيعة الحال القواذف كقاذفات الآر بي جي مثلاً.

تناولنا أعلاه، الوسيلة أو الأداة الجرمية المفترض استخدامها لتحقيق الجريمة موضوع القانون ٢٠١٦/٧١، فماذا عن المكان المفترض لوقوع هذه الجريمة حتى يغدو الفعل واقعاً تحت طائلة القانون ٢٠١٦/٧١. هذا ما سنتناوله في الفرع الثاني من هذا المطلب الأول من هذا البحث.

• الفرع الثاني: المكان المفترض لوقوع جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء

نصّ القانون ٢٠١٦/٧١ صراحة على أن فعل إطلاق "العيارات النارية" موضوع التجريم، هو ذلك الحاصل "في الهواء". بينما خلت المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر من ذكر هذه العبارة.

في المقابل خلا القانون ٢٠١٦/٧١ من عبارة "في الأماكن الآهلة أو في حشد من الناس" التي تضمنتها المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر.

إن إطلاق العيارات النارية في الهواء يعني، بحسب منطق الأمور، توجيه السلاح نحو الفضاء وإطلاق النار منه من دون تصويبه باتجاه أي شخص^(١). فإذا تمّ إشهار السلاح،

(١) أنظر في شرح كلمة "هواء"، معجم المعاني، على الرابط التالي:

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>.

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٩/١٢، الساعة ٩،٣٠.

حربياً كان أم غير حربي، وتوجيهه نحو شخص محدد أو مجموعة أشخاص، كنا أمام جريمة أخرى هي جريمة التهديد بالسلح.

عالج قانون العقوبات هذه الجريمة بموجب المادة /٥٧٣/ منه فنصت على أنه: "من هدد آخر بالسلح عوقب بالحبس مدة لا تجاوز الستة أشهر وتراوح العقوبة بين شهرين وسنة إذا كان السلح نارياً واستعمله الفاعل".⁽¹⁾

وبغرض التفرقة بين جريمة التهديد بالسلح المنصوص عنها في المادة /٥٧٣/ من قانون العقوبات وبين جريمة إطلاق النار (في الهواء) المنصوص عنها في المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، قضت محكمة التمييز الجزائرية بأن إقدام المدعى عليه على تناول مسدسه الأميري وإطلاق عيار ناري منه في الهواء من دون أن يصوبه نحو المدعي لا يعدّ تهديداً لهذا الأخير وفقاً لنص المادة /٥٧٣/ من قانون العقوبات بل ينطبق على نص المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، ذلك أن الوقائع الثابتة في الملف أظهرت أن المدعى عليه كان يقف على الطريق العام في حين كان المدعي في الطابق السفلي ولا يمكن مشاهدته من الطريق العام حيث كان يقف المدعى عليه، وأنه لم يحصل أي تلاسن بين الطرفين⁽²⁾. وفي المقابل قضت بأن الحكم المطعون فيه [الذي برأ المستدعي من جناية المادة ٢٠١/٥٤٨ عقوبات] استثبت أن المستدعي أطلق النار على الأرض إرهاباً وأعطى هذا الفعل وصفه القانوني الصحيح معتبراً أنه ينطبق على جنحة التهديد بالسلح واستعماله المنصوص عنها في المادة /٥٧٣/ من قانون العقوبات⁽³⁾.

كما قضت محكمة التمييز الجزائرية، بأن المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر تعاقب على فعل إطلاق النار في الأماكن الآهلة الذي يحصل بمعزل عن أي غاية جرمية أخرى،

(1) أنظر، قرار محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السابعة، رقم ٢٠١٧/٥٦، تاريخ ٢٠١٧/٢/٢٨، حيث قضت بأن جرم المادة /٥٧٣/ عقوبات (التهديد بالسلح) غير مرتبط بجنحة المادة /٧٢/ أسلحة (نقل سلح غير مرخص)، إذ إن جنحة التهديد بالسلح تتحقق سواء كان السلح المستعمل مرخصاً أم غير مرخص، وفي هذه الحالة الأخيرة يستهدف الفاعل للملاحقة بجنحة ثانية مستقلة هي جنحة المادة /٧٢/ أسلحة. منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

(2) الغرفة السابعة، قرار رقم ٢٠٠٥/٤٧٤، تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٨، منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

(3) الغرفة السابعة، قرار رقم ٢٠١٧/٣٠١، تاريخ ٢٠١٧/١٢/٢٤، منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

فيما إطلاق النار في القضية المنظورة، وإن حصل في الهواء، فقد كان بغرض التهديد وهو يقع بالتالي تحت طائلة المادة /٥٧٣/ من قانون العقوبات^(١).

يبني على ما تقدم، بأن إطلاق النار المعاقب عليه بموجب المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر هو ذلك الذي يحصل في الهواء، مجرداً من أي غاية جرمية أخرى، كمثل تهديد شخص أو تخويله.

وعليه، فإنه رغم خلو نص المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر من عبارة "في الهواء" فإنه يستشف من منطوقها بأن إطلاق النار موضوعها هو ذلك الذي يحصل في الهواء، طالما أنها تنص على أن إطلاق النار المعاقب عليه بموجبها هو ذلك الذي يحصل في منطقة أهلة أو في حشد من الناس، وطالما أن إطلاق النار تهديداً بوجه شخص آخر منصوص عنه

(١) الغرفة السادسة، قرار رقم ٢٠١٩/١٥١، تاريخ ٢٠١٩/٥/١٤، وبالمعنى عينه، قرارها رقم ٢٠٠٦/١٠٨، تاريخ ٢٠٠٦/٤/٤، القراران منشوران في كساندر الإلكتروني على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>

وأنظر أيضاً، قرارها رقم ٢٠١١/٢٥٠، تاريخ ٢٠١١/٦/٢٤، وقد جاء فيه ما يلي: "إن جرم التهديد المنصوص عليه في المادة /٥٧٣/ عقوبات يفترض عنصرًا ماديًا، من مكوناته فعل الاعتداء الذي يقتصر على الضغط المعنوي على المجني عليه وتخويله من عمل ما قد يمس سلامة الجسدية أو ممتلكاته أو سمعته، أو من جريمة سوف يتعرض لها، في حين أن المادة /٧٥/ أسلحة تقتصر أحكامها على معاقبة فعل إطلاق النار في الأماكن الأهلة دون النظر في أي سبب أو دافع أو هدف". منشور في كساندر الإلكتروني على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>

وقرارها رقم ٢٠١٦/١٨٨، تاريخ ٢٠١٦/٥/٣، حيث قضت بأن إقدام المدعى عليه على إطلاق النار بهدف تهديد الأشخاص المتواجدين في ساحة البلدة مستخدمًا بندقية حربية غير مرخصة، يقع تحت طائلة المادتين /٧٢/ أسلحة و/٥٧٣/ عقوبات. منشور في كساندر الإلكتروني على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>

كما قضت محكمة استئناف الجنح في جبل لبنان، جديدة المتن، في قرارها رقم ٢٠١٦/٣٣٥، تاريخ ٢٠١٦/١٠/٥، بأن فعل المستأنف (...) المتمثل بإقدامه على استعمال مسدسه الحربي المرخص مطلقاً عياراً نارياً في الهواء بغية تهديد المدعيين المسقطين وإخافتهم بشكل الجنحة المنصوص عنها في المادة /٥٧٣/ عقوبات، مع الإشارة إلى أن المدعى عليه في الحالة الحاضرة استعمل سلاحه الحربي بنية التهويل والتخويل مطلقاً عياراً نارياً في الهواء من دون نية قتل المدعيين المسقطين أو إيدائهما. منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>

أنظر أيضاً، قرار محكمة التمييز الجزائية، الغرفة السادسة، رقم ٢٠١١/٧١، تاريخ ٢٠١١/٢/١٧، حيث أوردت بأن ظروف الدعوى أظهرت بأن المدعى عليه قام بإطلاق النار في الهواء في محلة البربير على خلفية إشكال حصل معه مع أحد أبناء المحلة على أفضلية مرور، فتدخل بعض الشباب من سكان تلك المنطقة وأقدموا على ضربه، الأمر الذي دفعه إلى التوجه إلى منزل (...) لإحضار رشاش حربي من نوع كلاشينكوف قام باستعماله بإطلاق النار منه تهديداً في المحلة المذكورة، وقضت تبعاً لذلك بأن ما تقدم يدخل هذه الواقعة في نطاق تطبيق أحكام المادة /٥٧٣/ عقوبات. منشور في كساندر الإلكتروني على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>

ومعاقب عليه بموجب المادة /٥٧٣/ من قانون العقوبات. وبالمناطق عينه، فإنه يشترط لتطبيق أحكام القانون ٢٠١٦/٧١ أن يكون إطلاق العيارات النارية قد حصل في الهواء، أي باتجاه الفضاء، مجرداً من أي غاية جرمية أخرى، كغاية التهديد مثلاً وإلا بات واقعا تحت طائلة المادة /٥٧٣/ من قانون العقوبات.

في المقابل، اشترطت المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، كما يتضح من صريح نصها أن يحصل إطلاق النار (في الهواء) في الأماكن الآهلة أي المأهولة بالسكان أو في حشد من الناس.

وفي هذا الإطار قضت محكمة التمييز الجزائية بأن إقدام المدعى عليه على نقل مسدس حربي من دون ترخيص وعلى إطلاق النار منه في أماكن مأهولة يقع تحت طائلة المادتين /٧٥/ و/٧٢/ من قانون الأسلحة والذخائر^(١).

إلا أنه يبقى أن إطلاق النار في الأماكن المأهولة أو في حشد من الناس، وفق ما تنص عليه المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، ينبغي أن يحصل في الهواء، أي باتجاه الفضاء، وليس باتجاه المساكن أو أي مكان مأهول ولا باتجاه الناس أو الحشود، وإلا بتنا أمام جريمة أخرى، منها القتل أو محاولة القتل. وفي هذا الإطار قضت محكمة جنايات جبل لبنان^(٢) بالتالي: "حيث أنه على فرض أن المتهم (...) كان يطلق النار بصورة عشوائية ما أدى إلى قتل المغدور (...) فإن ما أقدم عليه يعتبر جريمة مقصودة وإن تجاوزت النتيجة الجرمية قصد المتهم، لأنه قبل بالمخاطرة، وهذا ما يعرف بالقصد الإجمالي المنصوص عليه في المادة /١٨٩/ عقوبات، وهذا القصد هو توقع حصول القتل، ورغم ذلك استمرّ المتهم في

(١) الغرفة السادسة، قرار رقم ٢٠١٥/١٤٦، تاريخ ٢٣/٤/٢٠١٦، منشور في كساندر الإلكتروني على الرابط التالي:

<https://www.idrel.com/login>

وأيضاً قرارها رقم ٢٠١٥/٢٤٢، تاريخ ٢٣/٦/٢٠١٥، وقد قضت فيه بأن إقدام المتهمين على نقل أسلحة حربية من دون ترخيص يؤلف الجنحة المنصوص عنها في المادة /٧٢/ أسلحة، وبما أنهم أقدموا على إطلاق النار من أسلحتهم الحربية في مختلف أرجاء بلدة (...) فإنه يقتضي إدانتهم بجنحة المادة /٧٥/ أسلحة.

وترى الباحثة بأنه على الرغم من أن القرار لم يذكر عبارة الأماكن الآهلة، لكن استعماله لتعبير "بلدة" وهي المنطقة التي تعيش فيها مجموعة من السكان، يفيد الغاية عينها.القراران منشوران في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي:

<https://www.idrel.com/login>.

(٢) قرار رقم ٢٠٠٨/٦، تاريخ ٧/٢/٢٠٠٨، منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي:

<https://www.idrel.com/login>.

نشاطه بإطلاق النار غير عابئ بما يحتمل حصوله، وقد رضي به وقبل بالمخاطرة، وهو بهذه الحالة يتحمل النتيجة كأنه أرادها مباشرة، وهذه المخاطرة ثابتة بأقوال المتهم (...). بقوله إنه أطلق النار "بصورة عشوائية"، والفرق كبير بين إطلاق النار في الهواء وإطلاق النار بصورة عشوائية أدت إلى إصابة المغدور (...). مما يؤكد قبول المتهم بالمخاطرة.

وحيث أن فعل المتهم ينطبق على جناية المادة /٥٤٧/ عقوبات لجهة قتل المغدور (...). وعلى المادة ٢٠١/٥٤٧ عقوبات لمحاولته قتل المدعي (...). وعدم تمكنه من الإجهاز عليه لسبب خارج عن إرادته.

بينما نجد أن البند /أ/ من المادة الوحيدة من القانون ٢٠١٦/٧١ لم يتضمن هذا الشرط. وعليه فإن فعل إطلاق العيارات النارية يبقى معاقباً عليه وإن حصل في أماكن جردية أو بعيدة عن المناطق الأهلة بالسكان أو المهولة، شرط استخدام الفاعل سلاحاً حربيًا من ذلك النوع المعد لإطلاق عيارات نارية. وعليه، فإنه ينبغي التنبيه إلى عدم وجوب وقف الملاحقة الجزائية الواقعة تحت طائلة القانون ٢٠١٦/٧١ على شرط حصول إطلاق العيارات النارية في الأماكن الأهلة أو بين حشد من الناس، فهذا الفعل معاقب وإن حصل في الأراضي الفضاء أو الجردية أو البعيدة عن المناطق المهولة.

يبني على كل ما تقدم في هذا المطلب الأول، بأن القانون ٢٠١٦/٧١ وإن كان تناول جريمة مشابهة للجريمة موضوع المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، لكنه لم يتناول الجريمة عينها، فالقانون ٢٠١٦/٧١ يطبق متى أقدم الفاعل على إطلاق النار في الهواء مستخدمًا سلاحًا حربيًا تطلق منه العيارات النارية، كالمسدس أو البندقية، ويمتنع تطبيقه متى ما استخدم الفاعل سلاحًا غير حربي كبنادق الصيد أو أنه استخدم سلاحًا حربيًا يطلق الفذائف أو الصواريخ. في حين يبقى القانون ٢٠١٦/٧١ منطبقًا وإن حصل إطلاق النار في أماكن جردية أو غير مهولة لعدم تضمنه شرط حصول إطلاق النار في الأماكن الأهلة خلاف الشرط الذي تضمنته المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر.

من هنا، ينبغي التساؤل عن الهدف الذي حققه المشرع من إقرار هذا القانون، بجعله، على النحو الذي حُطّ به، قاصرًا عن التطبيق على جرائم إطلاق النار في الهواء من أسلحة حربية تتجاوز بخطورتها الأسلحة الفردية كالبنادق والمسدسات، مثل إطلاق النار من قواذف الآر بي جي، وهي ظاهرة شائعة في لبنان. إذ يقتضي وفي ضوء ما تمّ بحثه أعلاه تطبيق المادة /٧٥/

من قانون الأسلحة والذخائر على هذا الفعل، ذلك أن القانون ٢٠١٦/٧١ ينطبق على فعل إطلاق العيارات النارية فقط، مع التشديد بأن المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر تشترط أن يحصل إطلاق النار من هذه القواذف في أماكن مأهولة لتتحقق الجرم موضوعها، ما يمنع ملاحقة الفاعل إن هو أطلق النار منها في أماكن جردية عملاً بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات! ومن هنا، يأتي المطلب الثاني لهذا البحث، لينظر في المفاعيل المترتبة على وقوع الجريمة موضوع القانون ٢٠١٦/٧١ تحديداً لناحية العقوبة المتوجب توقيعها على الفاعل، وأيضاً لناحية المحكمة المختصة لنظر الملاحقة المسندة إلى هذه القانون.

○ المطلب الثاني: مفاعيل جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء

جعل القانون ٢٠١٦/٧١ من الجريمة موضوعه، المسماة جريمة "إطلاق العيارات النارية في الهواء"، جناية أو جنحة⁽¹⁾، وذلك بحسب النتيجة الجرمية المترتبة عليها. فهذه الجريمة تكون من نوع الجنحة في حال لم يؤد الفعل الجرمي إلى وقوع جرحى أو قتلى من جزائمه، بحسب ما يفهم من منطوق البند /أ/ من المادة الوحيدة المكوّن منها هذا القانون⁽²⁾، كما تكون جنحة إذا أدى هذا الفعل إلى مرض أو تعطيل شخص عن العمل مدة

(1) قسّم المشرع اللبناني الجرائم بين جنايات وجنح ومخالفات، فنصت المادة /١٧٩/ من قانون العقوبات على أن: "الجريمة جناية أو جنحة أو مخالفة حسبما يعاقب عليها بعقوبة جنائية أو جناحية أو تكميرية.

يعتبر في الوصف القانوني الحد الأعلى للعقوبة الأشد المنصوص عنها قانوناً."

وكان قانون العقوبات قد حدّد في المادة /٣٧/ منه العقوبات الجنائية العادية وهي: الإعدام، الأشغال الشاقة المؤبدّة، الاعتقال المؤبد، الأشغال الشاقة المؤقتة، الاعتقال المؤقت، فيما حدّدت المادة /٣٩/ منه العقوبات الجناحية العادية وهي: الحبس مع التشغيل، الحبس البسيط، الغرامة.

مع الإشارة إلى أن المشرع اللبناني حدّد أيضاً عقوبات جنائية وجناحية سياسية (أي تلك التي تطبق على الجرائم السياسية وهي بحسب المادة /١٩٦/ من قانون العقوبات: الجرائم المقصودة التي أقدم عليها الفاعل بدافع سياسي، وكذلك الجرائم الواقعة على الحقوق السياسية العامة والفردية ما لم يكن الفاعل قد انقاد لدافع أناني دنيء). حدّدت المادة /٣٨/ من قانون العقوبات، العقوبات الجنائية السياسية وهي: الإعتقال المؤبد، الإعتقال المؤقت، الإبعاد، الإقامة الجبرية، التجريد المدني، أما العقوبات الجناحية السياسية فقد حدّتها المادة /٤٠/ من قانون العقوبات وهي: الحبس البسيط، الإقامة الجبرية، الغرامة.

أنظر، في التقسيم الثلاثي للجرائم، سمير عاليه، شرح قانون العقوبات، القسم العام، مرجع سابق، الصفحة ١٧٦ حتى ١٨٤.

(2) عقوبتها الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات والغرامة.

تقلّ عن عشرة أيام وفق البند /ب/ من تلك المادة الوحيدة⁽¹⁾، وهي تكون جنحة أيضًا إذا أدّى الفعل إلى مرض شخص أو تعطيله عن العمل مدة تجاوز العشرة أيام وفق البند /ج/⁽²⁾. أما إذا أدّى الفعل، بحسب البند /د/ من المادة الوحيدة المكوّن منها القانون ٢٠١٦/٧١، إلى قطع أو استئصال عضو أو بتر أحد الأطراف أو إلى تعطيل أحدهما أو تعطيل إحدى الحواس عن العمل أو تسبّب في إحداث تشويه جسيم أو أية عاهة أخرى دائمة أو لها مظهر العاهة الدائمة، فيغدو هذا الفعل من نوع الجنائية⁽³⁾، ويكون كذلك جنائية إذا أدّى الفعل بحسب البند /هـ/ إلى موت أي إنسان⁽⁴⁾.

في المقابل فإن المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، جعلت من فعل إطلاق النار (في الهواء) في الأماكن الآهلة أو في حشد من الناس، جنحة⁽⁵⁾، ولم تتناول مسألة النتيجة

(1) عقوبتها الحبس من تسعة أشهر إلى ثلاث سنوات والغرامة.

(2) عقوبتها الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات والغرامة.

(3) عقوبتها الأشغال الشاقة المؤقتة عشر سنوات على الأكثر والغرامة.

(4) عقوبتها الأشغال الشاقة المؤقتة التي لا تقلّ عن عشر سنوات ولا تتجاوز الخمسة عشر سنة، والغرامة. وردت في البند /هـ/ عبارة "الموت" على الشكل التالي: "إذا أدّى الفعل المذكور في هذه المادة إلى الموت...". وترى الباحثة أن صياغة هذا البند على النحو المذكور لم تكن موفقة، إذ كان يقتضي استخدام عبارة "موت إنسان" أو "موت شخص" ليفهم أن المقصود هو موت شخص غير الفاعل، من نحو أول، وموت إنسان وليس حيواناً، من نحو ثان، وهذا ما يفرضه منطق الأمور، لا سيما أن الفقرات السابقة عالجت أمر التسبب بإيذاء شخص نتيجة إطلاق العيارات النارية في الهواء، فلا يعقل أن يكون البند /هـ/ قد قصد غير الأشخاص ممّن قد يتسبب إطلاق العيارات النارية في الهواء في موتهم. أضف أن جرمي القتل والتسبب بالموت، بصورهما كافة، وفق ما هو منصوص عنها في قانون العقوبات، في الكتاب الثاني منه، الباب الثامن، الفصل الأول، تتناولان الإنسان. بينما تناول المشرع اللبناني الجرائم التي تتعلق بالحيوانات في قانون العقوبات في جزء مختلف منه، أي الكتاب الثاني، الباب الحادي عشر، الفصل الثامن، ثم في الباب الثاني عشر، الفصلان الرابع والخامس، في ثلاث صور، الأولى هي قتل الحيوانات التي تخصّ الغير قصداً من دون اضطرار لذلك (المادة /٧٤٢/) والثانية هي إساءة معاملتها (المادتان /٧٦٢/ و/٧٦٣/) والثالثة هي التسبب خطأً في موتها أو جرحها أو إيذاؤها (المادة /٧٦٥/). ولا يعقل أن يكون المشرع قد وضع هذه العقوبة القاسية على التسبب في موت حيوان نتيجة إطلاق العيارات النارية في الهواء في حين أن المادة /٧٦٥/ جعلتها الغرامة التكميلية فقط.

في محل جريمة القتل، وشرط أن يكون إنساناً حياً، أنظر، محمد زكي أبو عامر وسليمان عبد المنعم، قانون العقوبات الخاص، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت- لبنان، ١٩٩٩، الصفحة ١٥٨ حتى ١٦٢، وكذلك، أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، الكتاب الثاني، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة- مصر، ٢٠١٩، الصفحة ٢١ حتى ٢٣.

(5) عقوبتها الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات والغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين.

الجرمية التي قد تترتب على هذا الفعل والتي قد تتمثل في كثير من الأحيان بجرح شخص أي أذيته، أو حتى وفاته.

لم يحدد القانون ٢٠١٦/٧١ المحكمة المختصة لنظر الجرم موضوعه، في حين أن المادة /٧٩/ من قانون الأسلحة والذخائر كانت قد تناولت مسألة الصلاحية عن الجرائم موضوع هذا القانون، وجعلت بعضها من صلاحية القضاء العسكري، وأن البند /و/ من المادة الوحيدة من القانون ٢٠١٦/٧١ نصّ على إلغاء جميع الأحكام المخالفة أو غير المتفقة مع هذا القانون. يأتي المطلب الثاني من هذا البحث لينظر فيما إذا كان تشديد العقوبة على النحو المبين في القانون ٢٠١٦/٧١ وجعل الفعل من نوع الجنائية، أحياناً، قد حقق العدالة المرجوة، لا سيما في ضوء الشروط التي فرضها هذا القانون لتحقيق الجريمة موضوعه والتي تمّ بيانها في المطلب الأول من هذا البحث. ولينظر أيضاً في أمر تحديد الجهة القضائية المختصة لملاحقة هذه الجريمة، وذلك في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: العقوبة المترتبة على جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء.

الفرع الثاني: القضاء المختص لملاحقة جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء.

• الفرع الأول: العقوبة المترتبة على جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء

بيّن هذا البحث في المطلب الأول منه، بأن القانون ٢٠١٦/٧١ ينطبق على فعل إطلاق العيارات النارية في الهواء من أسلحة حربية، أي إطلاق النار في الهواء الذي يحصل من أسلحة حربية تطلق عيارات نارية كالمسدسات والبنادق الحربية، ولا تطلق القذائف والصواريخ. وهو بالتالي قاصر عن التطبيق على أفعال إطلاق النار من القواذف أو رمي القنابل.

إن القانون ٢٠١٦/٧١ بنصّه على عقوبات مشددة تمّ بيانها أعلاه، جعل جريمة إطلاق النار في الهواء من مسدسات وبنادق حربية جريمة أشدّ من جريمة إطلاق النار في الهواء من قاذفات أو من صواريخ، وهي أسلحة حربية أشدّ خطورة من الأولى، فتبقى هذه الجريمة خاضعة لأحكام المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، كذلك تبقى خاضعة لأحكام هذه المادة جريمة إطلاق النار في الهواء من أسلحة غير حربية، وإن حصلت الجريمة المذكورتان في أماكن أهلة أو في حشد من الناس. فالقانون ٢٠١٦/٧١ يفرض عقوبة تبدأ بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات في حال لم يؤدّ إطلاق العيارات النارية إلى جرح أي شخص أو قتله

وتتدرج العقوبة صعودًا في حال أدى هذا الفعل إلى التسبب بإيذاء شخص، لتصل تاليًا إلى الأشغال الشاقة المؤقتة التي لا تقل عن عشر سنوات في حال أدى الفعل إلى موت شخص، في حين أن المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر تفرض عقوبة الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات مع الغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين.

وهذه العقوبات المشددة تنطبق سنًا للقانون ٢٠١٦/٧١ سواء حصل إطلاق العيارات النارية في الهواء في أماكن فضاء أو جردية، أو في أماكن مأهولة وفق ما تمّ بيانه في الفرع الثاني من المطلب الأول من هذا البحث.

إن ما تقدم يعني أن المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر عاقبت على فعل إطلاق النار في الأماكن الأهلة أو في حشد من الناس، كفعل قائم بحدّ ذاته، ولم تقرن العقوبة بشرط ترتب إيذاء شخص أو قتله على هذا الفعل. لكن هل يعني ذلك أن العقوبة المقضي بها ستكون تلك المنصوص عنها في المادة /٧٥/ المذكورة في حال أدى إطلاق النار في الهواء إلى هذه النتيجة الجرمية؟

الجواب الحتمي هو النفي طبعًا، عملاً بأحكام المادة /١٨١/ من قانون العقوبات التي تنص على أنه: "إذا كان للفعل عدة أوصاف ذكرت جميعها في الحكم على أن يحكم القاضي بالعقوبة الأشد.

على أنه إذا انطبق على الفعل نص عام من الشريعة الجزائية ونص خاص أخذ بالنص الخاص".

أما السؤال التالي، فهو: ما توصيف الفعل في حال أدى إطلاق النار في الهواء من أسلحة غير حربية أو من أسلحة حربية لا تطلق العيارات النارية، في الأمكنة الأهلة أو بين حشد من الناس - وهو نطاق إعمال حكم المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، بعد صدور القانون رقم ٢٠١٦/٧١-، إلى موت إنسان أو أذيته؟ ليصار تاليًا إلى معرفة العقوبة المترتبة على هذا الفعل.

ترى الباحثة، أن توصيف فعل إطلاق النار في الهواء من أسلحة غير حربية أو من أسلحة حربية لا تطلق العيارات النارية، المؤدي إلى إيذاء شخص هو الإيذاء عن غير قصد

المنصوص عنه في المادة /٥٦٥/ من قانون العقوبات⁽¹⁾، وأن هذا الفعل يوصف بالقتل عن غير قصد المنصوص عنه في المادة /٥٦٤/ من قانون العقوبات⁽²⁾ في حال أدى إلى موت شخص.

وفي هذا الإطار قضت محكمة التمييز الجزائية⁽³⁾ بأن فعل المدعى عليه المتمثل بإطلاقه النار في الهواء من بندقية صيد لإخافة أولاد كانوا يلعبون أمام منزله، فأصابت بعض حبات الخردق طفلاً في عينيه، يؤلف الخطأ غير المقصود المعني في المادة /٥٦٥/ عقوبات وليس جرم المادة /٥٥٧/ عقوبات.

كما قضت محكمة جنایات جبل لبنان⁽⁴⁾ بأن فعل المتهم المتمثل بإقدامه، خلال شجار، على إطلاق رصاصة واحدة [في الهواء] من مسدسه الحربي لإرهاب المتشابكين، أصابت خطأ المدعي الذي كان ماراً بالصدفة بالقرب من منطقة حصول الحادث، لا ينطبق على نص المادة /٥٤٧/٢٠١ عقوبات⁽⁵⁾ بل يؤلف جنحة التسبب بإيذاء المنصوص عنها في المادة /٥٦٥/ عقوبات.

(1) تنص المادة /٥٦٥/ من قانون العقوبات على أنه: "إذا لم ينجم عن خطأ المجرم إلا إيذاء كالذي نصت عليه المواد الـ ٥٥٦ إلى الـ ٥٥٨ كان العقاب من شهرين إلى سنة. يعاقب على كل إيذاء آخر غير مقصود بالحبس ستة أشهر على الأكثر أو بغرامة لا تتجاوز مئة ألف ليرة.

وتعلق الملاحقة على شكوى المجني عليه إذا لم ينجم عن الإيذاء مرض أو تعطيل عن العمل لمدة تجاوز العشرة أيام، ويكون لتنازل الشاكي عن حقه نفس المفاعيل المبينة في المادتين الـ ٥٥٤ والـ ٥٥٥." (أي سقوط الحق العام إذا كان التعطيل عن العمل أقل من عشرة أيام، وتخفيض العقوبة إلى النصف إذا كان التعطيل عن العمل يجاوز العشرة أيام).

(2) تنص المادة /٥٦٤/ من قانون العقوبات على أنه: "من تسبب بموت أحد عن إهمال أو قلة احتراز أو عدم مراعاة القوانين أو الأنظمة عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات."

(3) الغرفة السادسة، قرار رقم ٢٥١/٢٠٠٣، تاريخ ١٦/١٠/٢٠٠٣، منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

(4) قرارها رقم ٢٤٠/٢٠٠٠، تاريخ ٦/٦/٢٠٠٠، وكذلك قرارها رقم ٦٤٣/٢٠٠٠، تاريخ ٢/١١/٢٠٠٠، منشوران في كساندر الإلكتروني على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

(5) أي محاولة القتل قصداً، حيث تنص المادة /٥٤٧/ من قانون العقوبات على أن: "من قتل إنساناً قصداً عوقب بالأشغال الشاقة من خمس عشرة سنة إلى عشرين سنة." وتنص المادة /٢٠١/ من قانون العقوبات على أنه: "إذا كانت جميع الأعمال الرامية إلى اقتراف جنائية قد تمت غير أنها لم تقض إلى مفعول بسبب ظروف لا علاقة لها بإرادة الفاعل أمكن تخفيض العقوبات على الوجه الآتي..."

وترى الباحثة، أنه لا يمكن اعتبار فعل التسبب بموت شخص نتيجة فعل إطلاق نارٍ في الهواء خاضع لحكم المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، أي ذلك الحاصل من سلاح غير حربي أو سلاح حربي لا يطلق العيارات النارية، في مكان أهل أو في حشد من الناس، خاضعاً لحكم المادة /٥٥٠/ من قانون العقوبات⁽¹⁾، وإن يكن فعل إطلاق النار فعلاً قصدياً⁽²⁾، ذلك أنه يقتضي لتحقق العناصر الجرمية لهذه المادة أن يكون المدعى عليه قد استهدف المجني عليه بفعله الجرمي.

وفي هذا الإطار قضت محكمة التمييز الجزائرية⁽³⁾ بأن المادة /٥٥٠/ عقوبات تعاقب على جريمة "التسبب في الموت" من غير قصد القتل، بأي عمل مقصود، وهي مصنفة جريمة متعدية القصد حيث الفعل الجرمي يكون عملاً مقصوداً يستهدف المجني عليه ولكنه لا يفضي إلى القتل وفقاً لما هو مشاهد ومألوف بحسب المجرى الطبيعي للأمر، بيد أن النتيجة الجرمية

وفي هذا الإطار قضت محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السادسة، في قرارها رقم ٢٠١٨/٢١٥، تاريخ ٢٤/٤/٢٠١٨، بأن الوقائع أظهرت بأن المدعى عليه أخذ مسدسه من على وسطه وشهره وصوبته نحو رأس المجني عليه ولقمه على مسافة نحو نصف المتر، فيكون فعله واقعاً تحت طائلة المادة /٥٤٧/ عقوبات وليس المادة /٥٦٤/ منه. منشور في كساندر الإلكتروني، على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

⁽¹⁾ تنص المادة /٥٥٠/ من قانون العقوبات على أنه: "من تسبب بموت إنسان من غير قصد القتل بالضرب أو العنف أو الشدة أو بأي عمل آخر مقصود عوقب بالأشغال الشاقة خمس سنوات على الأقل.

ولا تنقص العقوبة عن سبع سنوات إذا اقترن الفعل بإحدى الحالات المنصوص عنها في المادتين السابقتين."

⁽²⁾ أنظر قرار محكمة استئناف بيروت الجزائرية، الغرفة العاشرة، رقم ٢٠١٠/٥٠، تاريخ ١٦/٦/٢٠١١، حيث قضت بأنه يتبين للمحكمة من صراحة نص المادة /٧٥/ أسلحة أن فعل إطلاق النار في الأماكن المبيّنة فيها المجرّم والمعاقب عليه بموجبها إنما هو الذي يحصل قصداً أي نتيجة فعل قصدي وليس ذلك الذي يحصل بصورة غير مقصودة. منشور في

كساندر الإلكتروني على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

⁽³⁾ الغرفة السادسة، قرار رقم ٢٠١٦/٤٧٢، تاريخ ٢٩/١٢/٢٠١٦، منشور في كساندر الإلكتروني على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

وأيضاً قرارها، رقم ٢٠١٤/٣٢٧، تاريخ ٩/٣٠/٢٠١٤، وقد جاء فيه: "إن المادة /٥٥٠/ عقوبات هي جريمة متعدية القصد تستوجب إقدام الفاعل على استهداف المجني عليه بأي عمل ضرب أو عنف أو شدة أو أي عمل آخر مقصود وليس من شأنه أن يفضي إلى القتل، بحسب المجرى الطبيعي للأمر، بيد أن النتيجة الحاصلة تكون موت المجني عليه بحيث يكون قصد الفاعل قد اتجه إلى النتيجة الأقلّ جساماً وأن لا يكون قصداً إزهاق روح المجني عليه فيما النتيجة الحاصلة فعلاً، والمتمثلة في مقتل المجني عليه، تكون قد حصلت خطأ وتجاوزت قصد الفاعل."

القراران منشوران في كساندر الإلكتروني على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

تكون موت المجني عليه، فنتعدى، بذلك، قصد الفاعل، ولهذا السبب يتكوّن العنصر المعنوي من القصد بالنسبة للفعل الجرمي ومن الخطأ بالنسبة للنتيجة الجرمية الحاصلة. وترى الباحثة، في ضوء ما تقدم، بأنه يقتضي لتحقيق الجريمة موضوع المادة /٥٥٠/ عقوبات أن يكون المدعى عليه قد وجّه سلوكه الجرمي باتجاه شخص المجني عليه، وكان قصده الجرمي ينصب على أذية هذا الشخص، لكن النتيجة الجرمية تجاوزت قصده وأفضت إلى وفاة المجني عليه، أما إطلاق النار في الهواء، فهو فعل مجرد من أي غاية جرمية، وفق ما تمّ بيانه في المطلب الأول من هذا البحث، ويقتصر على مخالفة القوانين التي تمنع مثل هذا الفعل، وإن ترتبت عليه وفاة أحدهم فلا محل لتطبيق المادة /٥٥٠/ عقوبات لانتهاء شرط استهداف المجني عليه بفعل الأذية. وبالمنطق عينه يمتنع تطبيق النصوص المتعلقة بالإيذاء القسدي، أي المواد /٥٥٤/ حتى /٥٥٨/ من قانون العقوبات لاشتراطها عنصر القصد، أي قصد الإيذاء، وتالياً استهداف المجني عليه، فيما إطلاق النار في الهواء يخلو من هذا القصد⁽¹⁾.

(1) أنظر، قرار محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة الثالثة، رقم ٢/٢٠٠٣، تاريخ ١/٨/٢٠٠٣، حيث قضت بأن المدعى عليه أقدم على ضرب المغدور بمفك براغي كبير قصداً خلف الأذن مما أدى إلى وفاته، من دون أن يثبت أن المدعى عليه كان ينوي قتله، فإن فعل المدعى عليه ينطبق على جناية المادة /٥٥٠/ عقوبات وليس جنحة المادة /٥٦٤/ عقوبات التي تشترط إتيان الفعل من غير قصد الجاني وأن لا يكون له إرادة فيه.

كما قضت هذه المحكمة، الغرفة عينها، في قرارها رقم ٢٧٩/٢٠١١، تاريخ ٢٨/٤/٢٠١١، بأن المادتين /٥٦٤/ و/٥٦٥/ عقوبات تفرضان توافر الخطأ المتمثل بالإهمال أو قلة الإحتراز أو مخالفة القوانين والأنظمة وأن ينتج عن هذا الفعل ضرر، يتمثل في موت إنسان أو إيداعه، وأن تقوم رابطة سببية بينه وبين هذا الضرر. وبأنه يُقصد بالإهمال امتناع الشخص عن اتخاذ الاحتياطات اللازمة والعادية والتي من شأنها إذا ما اتخذت أن تمنع حصول الوفاة أو الأذى. وأن قلة الإحتراز يعتبر حالة من حالات التصرف الذي يدرك الفاعل خطورته وما يترتب عليه من آثار ضارة ورغم ذلك لا يتخذ الاحتياطات اللازمة لمنع حصوله. أما مخالفة القوانين والأنظمة فهي تعني مخالفة المدعى عليه، بفعله أو امتناعه، لواجب تفرضه القوانين، أيًا كانت السلطة المختصة بإصدارها، بحيث تؤدي هذه المخالفة إلى وقوع القتل والإيذاء عن طريق الخطأ، أي أن تقوم علاقة سببية بين ارتكاب المخالفة ووقوع حادث القتل والإيذاء.

وأنظر أيضًا، كمثال على التمايز بين جرم المادة /٥٥٠/ عقوبات وجرم المادة /٥٦٤/ عقوبات، قرار محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة الثالثة، رقم ٤١/٢٠٢٢، تاريخ ٢٣/٣/٢٠٢٢، حيث قضت بأن الوقائع أظهرت بأن المدعى عليه أقدم قصداً على صدم سيارته نوع تويوتا بسيارة المدعي المسقط نوع كيا، بهدف إيقافه، ولما لم يتمكن من ذلك، أقدم على صدم سيارة الكيا مجدداً ولمرتين، ما أدى وبسبب قوة الصدم والسرعة العالية إلى انحراف سيارة الكيا وفقد المدعي المسقط سيطرته عليها واصطدامها بشجرة وبعمود إنارة، ثم اندفاعها إلى المسلك المعاكس واستقرارها بعرضه، وأنه نتيجة ذلك طارت المدعية وطفلتها من السيارة ما أدى إلى مصرع الطفلة بعد انفصال رأسها عن جسدها، وأن فعل المدعى عليه يقع

يتبين إذًا، من كل ما تقدم أعلاه، أن المشرع بقصره أحكام القانون ٢٠١٦/٧١ على فعل إطلاق النار من أسلحة حربية معدة فقط لإطلاق العيارات النارية، جعل لهذا الفعل عقوبة أشد مما لو كان إطلاق النار قد حصل من أسلحة حربية أشد خطورة كالقواذف والقنابل والصواريخ، أو من أسلحة غير حربية، ونجم عنه إيذاء شخص أو وفاته. ذلك أن العقوبة الدنيا المنصوص عنها في القانون ٢٠١٦/٧١ هي الحبس من تسعة أشهر إلى ثلاث سنوات في حال أدى إطلاق العيارات النارية من أسلحة حربية في الهواء إلى إيذاء شخص وتعطيله عن العمل مدة تقل عن عشرة أيام، وتتدرج صعودًا لتصل إلى الأشغال الشاقة التي لا تقل عن عشر سنوات في حال أدى هذا الفعل إلى موت شخص، فيغدو الفعل جنائية، بينما العقوبة المنصوص عنها في المادة /٥٦٤/ عقوبات هي الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، والعقوبة المنصوص عنها في المادة /٥٦٥/ عقوبات هي الحبس من شهرين إلى سنة^(١)، ما يجعل من كلّ من هذين الجرمين جنحة.

ويبقى أنه يقتضي من أجل تطبيق العقوبات الأعلى إثبات الصلة السببية بين فعل إطلاق العيارات النارية وبين جرح شخص أو قتله، الأمر الصعب تحقيقه، ذلك أن العيارات النارية التي تطلق في الهواء بشكل عشوائي عادة ما تتسبب بقتل أو جرح أشخاص بعيدين عن مكان إطلاق النار، ولا يمكن إثبات الرابطة السببية لأسباب عدة، كمثّل عدم معرفة مصدر إطلاق النار، أو عدم توقيف الجاني أو عدم ضبط أي بندقية أو مسدس حربيين بحوزته يمكن إخضاعهما لدراسة تحليلية تثبت أن الرصاصة التي أصابت جسد المجنى عليه قد انطلقت من هذا السلاح الحربي بالتحديد.

إذا كانت المفاعيل المتأتية من إقرار القانون ٢٠١٦/٧١ لناحية العقوبة المفترض توقيعها على الفاعل على النحو المبين أعلاه، فما هو تأثير إقراره على تحديد الجهة القضائية المختصة لملاحقة هذا الجرم؟ هذا ما سنبيّنه في الفرع الثاني من هذا المطلب الثاني.

تحت طائلة المادة /٥٥٠/ عقوبات وليس المادة /٥٦٤/ عقوبات لثبوت فعل الاعتداء المقصود بحقه. هذه القرارات منشورة في كساندر الإلكتروني على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

(١) يلاحظ أن المشرع لم يستخدم كلمة الحبس في الفقرة الأولى من المادة /٥٦٥/ عقوبات التي جاءت على الشكل التالي: " إذا لم ينجم عن خطأ المجرم إلا إيذاء كالذي نصت عليه المواد الـ ٥٥٦ إلى الـ ٥٥٨ كان العقاب من شهرين إلى سنة." لكن يفهم من منطوق هذه المادة لا سيما الفقرة الثانية منها التي عادت واستعملت كلمة الحبس، أن العقاب المنصوص عنه هو العقاب بالحبس.

• الفرع الثاني: القضاء المختص لملاحقة جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء

لم يحدد القانون ٢٠١٦/٧١ المحكمة المختصة لنظر الجريمة موضوعه، في حين أنه، - وكما يتبين من الأجزاء المتقدمة من هذا البحث-، تناول المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر بتعديل جزئي وضماني، وذلك بجعله إطلاق النار في الهواء من أسلحة حربية تطلق العيارات النارية، واقعا تحت طائلته بدل المادة المذكورة.

إن جريمة إطلاق النار في الهواء، قبل إقرار القانون ٢٠١٦/٧١، كما هو منصوص عنها في المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، كانت تخضع لصلاحيه القضاء العسكري، متى تمت من سلاح حربي غير مرخص، ذلك أن نقل سلاح حربي من دون ترخيص واستعماله يقع تحت طائلة المادة /٧٢/ من قانون الأسلحة والذخائر⁽¹⁾، ويدخل هذا الجرم ضمن صلاحية القضاء العسكري، عملاً بالمادة /٧٩/ من هذا القانون⁽²⁾، البند رابعاً منها، بنصها على أنه: "يحال على المحكمة العسكرية... رابعاً: كافة الجرائم المنصوص عنها في هذا المرسوم الاشتراعي والمتعلقة بالأسلحة الحربية." وأيضاً عملاً بالبند /٣/ من المادة /٢٤/ من قانون القضاء العسكري التي تنص على أنه: "تختص المحاكم العسكرية بالنظر في: ... ٣. الجرائم المتعلقة بالأسلحة والذخائر الحربية المنصوص عنها في قانون الأسلحة وذلك ضمن الشروط المحددة فيه وفي هذا القانون." ما يعطي القضاء العسكري صلاحية النظر في جريمة إطلاق النار في الهواء من هذا السلاح الحربي غير المرخص للفاعل بنقله.

هذه الصلاحية تبقى معقودة للقضاء العسكري وإن اقتصر الفعل على إطلاق النار في الهواء من سلاح حربي غير مرخص (شرط حصوله طبيعياً في أماكن أهلة أو في حشد من الناس، وفق ما تشترطه المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر) أو تعذاه إلى التسبب بإيذاء شخص أو بموته، وذلك عملاً بفحوى المادة /٢٨/ من قانون القضاء العسكري⁽³⁾، ذلك أن جريمة التسبب بإيذاء المسندة إلى المادة /٥٦٥/ عقوبات، وجريمة التسبب بوفاة المسندة إلى

(1) راجع، الفرع الأول من المطلب الأول من هذا البحث، للوقوف على مضمون هذه المادة والعناصر الجرمية المشترطة لتحققها، وأولها عدم وجود ترخيص، وللنظر في الأحكام والقرارات القضائية ذات الصلة المعروضة.

(2) يراجع مضمون هذه المادة في مقدمة هذا البحث.

(3) يراجع مضمون هذه المادة في مقدمة هذا البحث.

المادة /٥٦٤/ عقوبات، وفق ما تمّ بيانه في الفرع الأول من هذا المطلب الثاني، كلاهما من نوع الجنحة. إذ أنه يفهم من فحوى المادة /٢٨/ المذكورة أن الصلاحية تُعقد للقضاء العسكري متى كان الجرم من صلاحيته، جناية كان أو جنحة، وتلازم معه جرم آخر من نوع الجنحة في الحالتين، أو تلازم معه جرم آخر من نوع الجناية أو الجنحة في الحالة الأولى فقط. إن عقد الصلاحية للقضاء العسكري، في ضوء أحكام المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، تبقى قائمة سواء حصل إطلاق النار من أسلحة حربية فردية تطلق العيارات النارية غير مرخص بحملها، كالمسدسات والبنادق، أو من قواذف أو صواريخ، وهي أيضًا أسلحة حربية لكن لا يمكن الترخيص بحملها ولا نقلها للعموم⁽¹⁾. إن ما تقدم يفيد بأن إطلاق النار في الهواء في ظل أحكام المادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر يكون خاضعًا لصلاحية القضاء العدلي متى حصل من سلاح غير حربي⁽²⁾، أو من

(1) وفق نص المادتين /٢٤/ و/٢٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، فإنه لا يجوز منح الترخيص، فيما يتعلق بالأسلحة الحربية، إلّا لحمل المسدسات التي تدخل ضمن الفئة الرابعة، ويصدر هذا الترخيص عن قيادة الجيش، ولا يجوز منح ترخيص لحمل الأسلحة موضوع الفئتين الأولى والثانية مبدئيًا، وتدخل البنادق الحربية ضمن الفئة الأولى. لكن العادة جرت وفق ما هو معروف ومشاهد بمنح ترخيص يسمى "مختلف" يجيز لحامله حمل بندقية ومسدس حربيين، ويصدر عن وزير الدفاع.

(2) أنظر، قرار قاضي التحقيق العسكري، رقم ٢٥٥/٢٠١٩، تاريخ ٢٧/١٢/٢٠١٩، في القضية رقم ٢٩٢/١٨٤٥٧/٢٠١٩، غير منشور، حيث أعلن ووفقًا للمطالعة بالأساس، أي وفقًا لرأي النيابة العامة العسكرية، عدم صلاحية القضاء العسكري لنظر الملاحقة، وأورد في حيثيات قراره بأن المدعى عليه أقدم على إطلاق النار في الهواء من بندقية صيد نوع بومب أكشن، وأن صلاحية القضاء العسكري عملاً بالمادة ٣/٢٤ من قانون القضاء العسكري تشمل الجرائم المتعلقة بالأسلحة والذخائر الحربية ضمن الشروط المحددة في هذا القانون وفي قانون الأسلحة والذخائر، وأن أسلحة الصيد ليست أسلحة حربية عملاً بالمادة /٢/ من قانون الأسلحة والذخائر، وأن المادة /٧٩/ من قانون الأسلحة والذخائر نصت على عقد صلاحية القضاء العسكري لنظر الجرائم التي يكون موضوعها الجرائم المنصوص عنها في المادة /٧٢/ أسلحة، أو الجرائم المنصوص عنها في تلك المادة والمادة /٧٣/ منه في آن معاً، أو الجرائم التي تدخل في صلاحية القضاء العسكري وتقع أيضًا تحت طائلة المادة /٧٣/ المذكورة، وأن أيًا من هذه الحالات لا تتوافر في حال حصول إطلاق النار في الهواء من سلاح صيد كون الفعل لا يندرج ضمن المادة ٣/٢٤ من قانون القضاء العسكري، وهو يقع تحت طائلة المادتين /٧٥/ و/٧٣/ من قانون الأسلحة والذخائر.

وبالمعنى عينه، قراره رقم ١٠٨/٢٠٢٢، تاريخ ٨/٦/٢٠٢٢، في القضية رقم ٧٦/٦٣٠٧/٢٠٢٢، الذي صدر وفقًا وخلافًا للمطالعة بالأساس، ثم نظر من النيابة العامة العسكرية، غير منشور.

أنظر أيضًا، في اعتبار بندقية البومب أكشن سلاح صيد، وهي ليست سلاحًا حربيًا، وهذا خطأ يقع فيه البعض: حسين شحرور، الأسلحة النارية في الطب الشرعي، مرجع سابق، الصفحة ٤٧.

سلاح حربي مرخص، لعدم وجود نصّ خاصّ يحجب صلاحية القضاء العدلي، كما هو الحال بالنسبة لنص المادة /٧٩/ من قانون الأسلحة والذخائر.

لم يحدد القانون ٢٠١٦/٧١ المحكمة المختصة لنظر الجريمة موضوعه، رغم أن البند /و/ من المادة الوحيدة المكوّن منها نصت على إلغاء جميع الأحكام المخالفة له أو غير المتفقة معه، ورغم أن البندين /د/ و/هـ/ من هذه المادة جعلتا الفعل من نوع الجنائية متى ترتب عليه التسبب لشخص بعاهة دائمة أو بموته.

في المقابل نصت الفقرة الثالثة من المادة /٢٨/ من قانون القضاء العسكري على أنه: "إذا كان الجرم جنائية من صلاحية المحكمة العسكرية فإنها تنظر تبعاً للجنائية بسائر الجرائم المتلازمة معها."، ما يعنى أنه يقتضي لعقد صلاحية القضاء العسكري أن يكون الجرم الداخِل في صلاحيته من نوع الجنائية فيجبر بذلك صلاحية النظر بباقي الجنائيات أو الجنح المتلازمة مع هذا الفعل، أو أن يكون الجرم الداخِل في صلاحيته من نوع الجنحة فينظر تبعاً له بالجنح المتلازمة معه⁽¹⁾. أما إذا كان الجرم من نوع الجنائية، ولا يوجد نصّ خاص يدخله ضمن صلاحية القضاء العسكري⁽²⁾، بات هذا الفعل من صلاحية القضاء العدلي، بوصفه القضاء العادي⁽³⁾، وكان كل جرم متلازم معه جنائية كان أم جنحة من صلاحية القضاء العدلي.

إن الأخذ بالقواعد المتعلقة بالصلاحية والمبينة في قانون الأسلحة والذخائر وفي قانون القضاء العسكري، لتحديد المحكمة المختصة لنظر الجريمة الواقعة تحت طائلة القانون ٢٠١٦/٧١ بصورها كافة، ستؤدي إلى نتيجة غير منطقية مؤداها التالي:

(1) قرار محكمة التمييز الجزائرية، الغرفة السادسة، رقم ٩٩/١٢، تاريخ ١٤/١/١٩٩٩، منشور في كساندر الإلكتروني على الرابط التالي: <https://www.idrel.com/login>.

(2) كأن يكون مقترف الفعل ممن يخضعون لصلاحية القضاء العسكري. يراجع في هذا الإطار نص المادة /٢٧/ من قانون القضاء العسكري.

(3) أنظر، عاطف النقيب، أصول المحاكمات الجزائرية، دراسة مقارنة، طبعة جديدة منقحة ومعدلة، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت- لبنان، ١٩٩٣، الصفحة ٢٧٦-٢٧٧، حيث يورد: "فالمحاكم العادية هي المحاكم التي ولأها القانون صلاحية النظر في جميع الدعاوى الجزائرية بموجب نص عام ما لم يوجد قانون خاص ينزع منها قضايا معينة ليضعها في اختصاص محاكم استثنائية أو خاصة، فاختصاص المحاكم العادية هو الأصل لأن لها ولاية شاملة." ثم يذكر أمثلة على هذه المحاكم الخاصة أو الإستثنائية من بينها المحكمة العسكرية، الصفحة ٢٧٨ حتى ٢٨٢.

- إذا حصل إطلاق العيارات النارية في الهواء من سلاح حربي مرخص كانت الصلاحية للقضاء العدلي.
 - إذا حصل إطلاق العيارات النارية في الهواء من سلاح حربي غير مرخص، ولم ينجم عنه إيذاء شخص أو وفاته، كانت الصلاحية للقضاء العسكري. (البند /أ/ من المادة الوحيدة من القانون ٢٠١٦/٧١)
 - إذا حصل إطلاق العيارات النارية في الهواء من سلاح حربي غير مرخص، ولم ينجم عنه وفاة شخص لكنه أدى إلى إيذاء هذا الشخص، وأياً كانت مدة التعطيل عن العمل، من دون التسبب له بأي عاهة دائمة، كانت الصلاحية للقضاء العسكري. (البندان /ب/ و/ج/ من المادة الوحيدة من القانون ٢٠١٦/٧١)
 - إذا حصل إطلاق العيارات النارية في الهواء من سلاح حربي غير مرخص، وأدى إلى تعرض شخص لعاهة دائمة أو وفاته، كانت الصلاحية للقضاء العدلي. (البندان /د/ و/هـ/ من المادة الوحيدة من القانون ٢٠١٦/٧١)
- سبق للمشرع اللبناني أن وقع في خطأ مشابه عندما صدر قانون القضاء العسكري رقم ٦٨/٢٤ ولم تنص المادة /٢٤/ منه التي تحدد الصلاحية النوعية للقضاء العسكري على جريمة الإرهاب التي كان القانون ١٩٥٨/١/١١^(١) قد أدخلها ضمن صلاحية القضاء العسكري سنّداً للمادة /٨/ منه. في حين كانت المادة /١٧٧/ من قانون القضاء العسكري قد نصت على إلغاء جميع الأحكام والقوانين والأنظمة المخالفة له أو التي لا تتألف مع أحكامه. لذا ذهب البعض^(٢) إلى أن عدم ذكر القانون ٦٨/٢٤ لجريمة الإرهاب يعني أن هذه الجريمة باتت من صلاحية القضاء العدلي. وجاء الحلّ بصدور المرسوم الإشتراعي رقم /١١٠/ تاريخ

(١) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد /٣/، تاريخ ١٥/١/١٩٥٨، الصفحة ٧٢-٧٣، وهو نافذ فور انقضاء المهلة القانونية لنشره.

تجده على موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي: <http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=181450> تاريخ الزيارة ١٨/٩/٢٠٢٢، الساعة ١١،٣٠.

(٢) أنظر، بشارة هيكل الخوري، المحكمة العسكرية وخصوصياتها، دون طبعة، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت- لبنان، دون سنة نشر، الصفحة ٨٦.

١٩٧٧/٦/٣٠^(١) الذي عدّل قانون القضاء العسكري ونصّ في المادة /٤/ منه على أنه: "ينظر القضاء العسكري في الجرائم المنصوص عنها في القانون الصادر بتاريخ ١٩٥٨/١/١١ المتعلقة بالفتنة والأعمال الإرهابية."، فهل من حلّ مرتقب لمسألة تحديد المحكمة المختصة لنظر جريمة إطلاق العيارات النارية في الهواء موضوع القانون ٢٠١٦/٧١؟

○ الخاتمة

إن هذا البحث سمح للباحثة بالوصول إلى مجموعة من الاستنتاجات تبنى عليها مقترحات وذلك على الشكل التالي:

• الاستنتاجات:

- إن القانون ٢٠١٦/٧١ جاء كتعديل ضمّني وجزئي للمادة /٧٥/ من قانون الأسلحة والذخائر، تعديل فرضه واقع الحال في لبنان المتمثل بتقلت السلاح فيه، وشيوع ظاهرة إطلاق النار في الهواء بمناسبات مختلفة كالمآتم والأفراح أو حتى بثّ مؤتمر صحفي لأحد القادة أو الزعماء.
- إن هذا التعديل جاء على الوسيلة الجرمية المستخدمة لإتيان الفعل موضوعه، فجعلها السلاح الحربي من ذلك النوع المعدّ لإطلاق العيارات النارية أي المسدسات والبنادق الحربية، فتجاهل تمامًا ما يعانيه لبنان من ظاهرة إطلاق القواذف أو القنابل في الهواء.
- إن هذا التعديل لم يحدد المكان المفترض لوقوع الجريمة، فبات من الممكن ملاحظتها ولو حصلت في أماكن جردية أو فضاء، لكن بجعل نطاقه قاصرًا على الأسلحة الحربية من نوع محدد، فقدّ القانون دواعي إقراره وتطبيقه، إذ بات من المتعذر تطبيقه على إطلاق النار من أسلحة غير حربية أو من أسلحة حربية تطلق القذائف والصواريخ، وهي حتمًا نتيجة غير منطقية.

(١) نشر في الجريدة الرسمية، العدد /٢٠/، تاريخ ١٩٧٧/٧/٧، الصفحة ٣-٤، وهو نافذ فور نشره سنًا للمادة /١٢/ والأخيرة منه، تجده على موقع الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، على الرابط التالي: <http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=173881>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٩/١٨، الساعة ١١،٥٠.

- إن هذا القانون جعل الفعل موضوعه من نوع الجنحة أو الجناية وذلك بحسب النتيجة الجرمية التي قد تترتب عليه، لا سيما التسبب بأذية شخص أو موته، في محاولة منه لوقف هذه الظاهرة أو تحقيق بعض العدالة لضحاياها، لكنه باعتماده شروطاً محددة لتطبيقه، أهمها الأداة الجرمية المستخدمة فيه، ترك فعل إطلاق النار في الهواء الحاصل من سلاح غير حربي أو من سلاح حربي يطلق القواذف أو الصواريخ أو القنابل خارج إطار هذه الغاية المنشودة.

- إن القانون ٢٠١٦/٧١ لم يحدد المحكمة المختصة لنظر الجريمة موضوعه فبات متعارضاً وغير منسجم مع نصوص موازية له كالمادة /٢٨/ من قانون القضاء العسكري والمادة /٧٩/ من قانون الأسلحة والذخائر وخلق واقعاً معقداً وغير منطقي في مسألة تحديد المحكمة المختصة لنظر هذه الجريمة.

• المقترحات:

إن الاستنتاجات السابقة لا تؤدي إلا إلى مقترح واحد، وهو وجوب العمل على تعديل القانون ٢٠١٦/٧١، بحيث يشمل كل الأسلحة حربية كانت أم غير حربية أو متفجرات أو بارود، وفق التصنيف المعتمد في قانون الأسلحة والذخائر، فيستخدم تعبير "إطلاق النار" بدل تعبير "إطلاق العيارات النارية". تعديل تحدد فيه أيضاً المحكمة المختصة لنظر هذا الفعل فتكون القضاء العدلي، طالما أن هذا القانون جعل من بعض صور الجريمة موضوعه جنائية، وذلك انسجاماً مع نص المادة /٢٨/ من قانون القضاء العسكري، ما لم تتوافر حالة خاصة لانعقاد صلاحية القضاء العسكري كمثال ارتكاب الجرم من قبل أشخاص يخضعون لصلاحية القضاء العسكري أو وقوعه في مكان يخضع لهذه الصلاحية كالثكنات العسكرية.

القسم الثاني: دراسات في القانون الدولي والعلوم السياسية

- د. نديم منصور، العدالة الرقمية الرشيدة
- د. محمد حسن سعد، خارطة العالم الجديد
- د. محمد إبراهيم قانصو، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأثرها في العلاقات الدوليّة
- د. علي ابراهيم مطر، إصلاح الأمم المتحدة في ضوء التغيرات الحاصلة في العلاقات الدولية
- د. طاهر فرحان قاسم علي، بناء الدولة المدنية الحديثة في اليمن
- المحامي د. حسين محيدلي، الجزر وفق أحكام القانون الدولي
- أ. مصطفى المصري، مساءلة الدولة بين منطق "القوة" وفرض "السيادة" داخل المناطق البحريّة المتنازع عليها
- د. إسماعيل الرزاوي، ملامح النظام الدولي الراهن و تصورات أقطابه الصاعدة
- Dr. Mohan Kumar & Akhil Bhardwaj , The Incremental Role of Higher Education in the Soft Power Milieu: Impressions from China and India
- Sarah Al Dirani, Nuclear Balance Power: Does It Really Matter?

الدراسة الأولى:

العدالة الرقمية الرشيدة

د. نديم منصور

شهد العالم ثورة تكنولوجية أثرت في مجمل القطاعات الحياتية للمواطنين، وأدى الإستخدام المتزايد للتكنولوجيا الرقمية إلى تفاوت كبير في النفاذ إلى خدمة الإنترنت، الوصول إلى المعلومات، الأمان الرقمي، المشاركة الرقمية المتوازنة، المشاركة السياسية الفعالة وفي تحقيق فرص متكافئة للتعليم تؤدي إلى الابتكار بصورة متساوية بين الجميع.

إن مجمل هذه التفاوتات أو الفجوات، أدت حكماً إلى تعثر "حقوق الإنسان على الإنترنت" التي باتت حقاً أساسياً من حقوق الإنسان وفق مقررات مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، الذي "يدعو جميع الدول إلى تعزيز وتيسير الوصول إلى الإنترنت والتعاون الدولي الرامي إلى تطوير وسائط الإعلام ومرافق المعلومات والاتصالات في جميع البلدان⁽¹⁾.

كما تؤدي هذه التفاوتات إلى تعثر بناء مجتمع المعرفة الذي كُرس مبادئه في القمة العالمية لمجتمع المعلومات جنيف 2003، تونس 2005⁽²⁾. وتحدد هذه

(1) تقرير (2012)، تقرير مجلس حقوق الإنسان، الدورة العشرون، الجلسة 31، الأمم المتحدة.

(2) القمة العالمية لمجتمع المعلومات جنيف 2003، تونس 2005، إعلان المبادئ: بناء مجتمع المعلومات تحد عالمي في الألفية الجديدة، الوثيقة WSIS-03/GENEVA/DOC/0004، 12 كانون الأول/ ديسمبر 2003. راجع الرابط الآتي:

https://www.itu.int/net/wsis/documens/doc_multi.asp?lang=en&id=1161116

المبادئ⁽¹⁾ (رسم رقم 1) الأهداف العالمية التي يعمل جميع أصحاب المصلحة في العالم على تحقيقها. وقد وضعت القمة خطة عمل⁽²⁾ تترجم رؤيتها ضمن خطوات إجرائية تعمل على تنفيذها للوصول إلى الغاية العليا، الوصول إلى مجتمع رقمي عادل ومشارك للجميع.

كما أدت هذه التفاوتات إلى عرقلة تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي وافقت عليها حكومات العالم في أيلول/ سبتمبر 2015، التي تدعو إلى العمل على الإستفادة من إنتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والترابط العالمي لسد الفجوة الرقمية وإنشاء مجتمعات المعرفة⁽³⁾.

وفي النظر إلى الواقع اللبناني، نجده متعثراً في تحقيق معظم الأهداف العالمية، الأمر الذي يطرح عرقلة تحقيق "العدالة الرقمية الرشيدة".

تهدف هذه الدراسة إلى شرح الواقع اللبناني المتعثر في تحقيق حق الإنترنت أو في بناء مجتمع المعرفة أو في تحقيق الحوكمة الرقمية. كما تحاول رسم خريطة طريق إجرائية تسمح لأصحاب القرار والمجتمع المدني سوياً، الإطلاع على الأولويات وتحديدها بهدف السير قدماً على تحقيقها وصولاً للغاية المنشودة في بلوغ العدالة الرقمية الرشيدة.

كما تعتبر هذه الدراسة خلاصة جهود ميدانية قامت بها شبكة التحول الرقمي في لبنان، مما مكنها من تحديد الحقوق الواجب تحصيلها والآليات المطلوبة للعمل بموجبها.

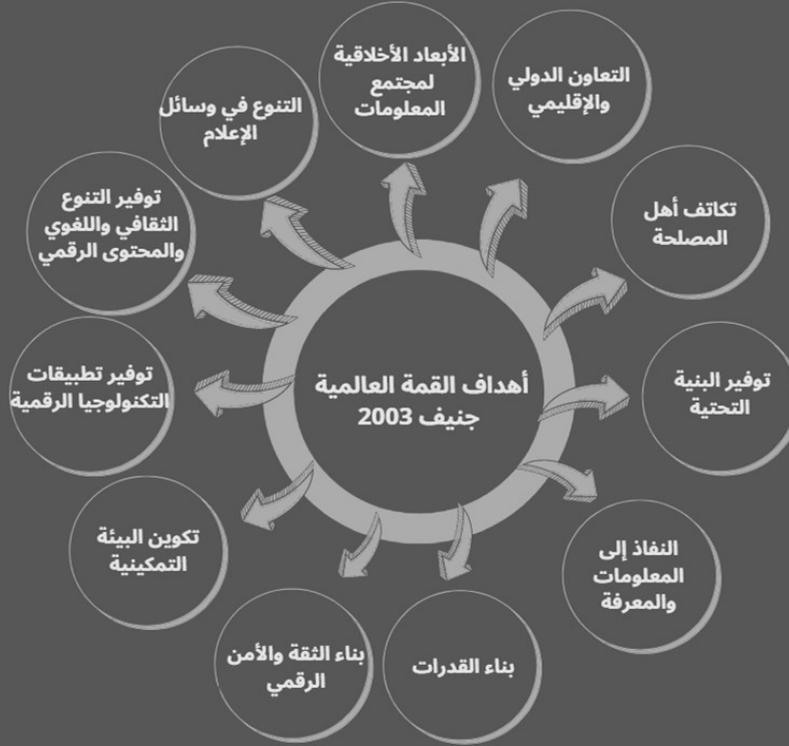
(1) الفقرة بآء من الوثيقة السابقة، مجتمع المعلومات للجميع: مبادئ أساسية.

(2) القمة العالمية لمجتمع المعلومات جنيف 2003، تونس 2005، خطة العمل، الوثيقة

WSIS-03/GENEVA/DOC/5-A، 12 كانون الأول/ ديسمبر 2003.

(3) Sustainable Development Goals | UNDP in the Arab State

رسم رقم 1: المبادئ الأساسية لبناء مجتمع المعلومات، القمة العالمية، جنيف 2003



المصدر: القمة العالمية لمجتمع المعلومات، إعلان المبادئ، 2003

○ أولاً - في المفاهيم

1- مفهوم العدالة الرقمية الرشيدة Good Digital Justice:

يقصد بالعدالة الرقمية الرشيدة هي العدالة التي تصون حق المواطنين بالإنترنت وما يتضمنه من حقوق أساسية تؤدي إلى بناء مجتمع المعرفة. حيث أن عالمية الإنترنت تفترض أن يتمتع أي مواطن رقمي/عالمي، بحق الإنترنت من خلال أحقية النفاذ إلى الإنترنت بشكل عادل ومفتوح، الإنتفاع بالمعلومات والمعارف والوصول إليها، الشعور بالأمان الرقمي بشكل لا يعرضه إلى خرق خصوصيته أو إلى الإعتداء على بياناته الشخصية.

كما يتضمن مفهوم العدالة الرقمية تحقيق الديمقراطية الرقمية التي تصون حق التعبير عبر الإنترنت والتفكير الأخلاقي وحرية الصحافة وحق التصويت الرقمي خلال المشاركة السياسية، إضافة إلى الإرتقاء بالتعليم ليكون المحرك الأساسي لإنتاج المعرفة والحث على الإبداع والإبتكار.

وبالتالي لا تتحقق العدالة الرقمية إلا بتلبية متطلباتها (الرسم رقم 2)، وهي شرط أساسي لأنها تؤمن للمواطنين حقوقهم التي تصونهم والتي تجعل من المجتمع الرقمي، مجتمعاً متكافئاً، شفافاً، آمناً، متفاعلاً، مشاركاً، مبدعاً.

من جهة أخرى، ثمة من يعرف العدالة الرقمية على أنها توظيف إستخدام تكنولوجيا المعلومات والإتصالات، لتسهيل التواصل بين مختلف العاملين في مجالات القانون والقضاء مثل: القضاة، المحامون، موظفو المحاكم والنيابات، الإداريين وكل العاملين في الحقل القانوني فنياً وإجرائياً وقضائياً.

إلا أن هذا التعريف فيه إلتباس كبير، وهو لا يشير إطلاقاً إلى المتطلبات الأساسية التي تفسر معنى العدالة الرقمية بعمق. وعليه، لا بد من التمييز ما بين مفهومي "العدالة الرقمية" (المذكور أعلاه) و بين ما نسميه بـ "العدلية الرقمية".

الأول يسعى إلى تحصيل حق الإنترنت وجميع الحقوق ذات الصلة. بينما الثاني يعمل على أتمتة العمل القانوني، كون العمل اليدوي لم يعد كافياً، لمعالجة الكم الهائل من المعلومات والأحكام.

وبالتالي فإن الفرق واضح ما بين المفهومين، ولكل منهما متطلباته الأساسية (الرسم رقم 2، 3).

ولا بد من الإشارة إلى أهمية مفهوم العدلية الرقمية الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من العدالة الرقمية الرشيدة. حيث أن تعزيز الكفاءة في النظام القضائي، والحد من المصاريف، وتبسيط الإجراءات القانونية والأعمال الإدارية، والزيادة في إنتاجية المحاكم وجودة العمل، والحد من الفساد والرشوة مقابل تعزيز الشفافية... كلها تفاصيل جوهرية يحتاجها المواطن وتشكل حقاً من حقوقه.

وكي تتمكن قصور العدل من تشييد العدلية الرقمية، لا بد من توفر:

- البنية التحتية من أجهزة كمبيوتر وشبكة الإنترنت وخوادم عملاقة ومؤمنة
لتخزين وحفظ المعلومات والمعطيات القضائية، إضافة إلى ضرورة توفر برامج

معلوماتية متطورة لها القدرة على معالجة البيانات ونقلها وتبادلها بشكل تفاعلي بين مختلف الفاعلين.

- إطار تشريعي يعطي الحق للمحاكم الرقمية أن تعمل من بعد وإعتبار أحكامها مبرمة. إضافة إلى التشريعات التي تواجه الأفعال الجرمية مثل: عرقلة سير نظام المعالجة الآلية للمعطيات القانونية أو الإخلال بها أو حذفها أو تزويرها أو إتلافها، ومختلف أنواع الجرائم الرقمية، بهدف حماية المتعاملين ضمن العدالة الرقمية.
- بناء قدرات الجهاز الإداري والقضائي وجميع العاملين في العدالة، ليكون مواكباً لمتطلبات التحول الرقمي، حائزاً على كفاءة عالية في استخدام التكنولوجيا الرقمية.
- ضمان السرية والخصوصية، من خلال توفير وسائل تقنية للتشفير التي تعمل على حماية سرية المعلومات والمعطيات، إضافة إلى أنظمة تأمين المعلومات من أجل حماية بيانات المتقاضين وحقوقهم وأسرارهم، وحرصاً على منع أي إختراق للملفات القضائية والسجلات والأحكام، وعدم إختراق جلسات المحاكمة وتأمين أفضل ظروف الأمن السيبراني.
- تأمين التوقيع الإلكتروني المشفر في المعاملات تسهيلاً للعمل الإداري، وكيفية المصادقة الرقمية بين جميع الأطراف.
- إقرار الهوية الرقمية الموحدة لجميع المواطنين والمقيمين، التي تسمح بوصول المستخدمين إلى خدمات العدالة الرقمية وغيرها من الخدمات.



رسم رقم 3: العدالة الرقمية ومتطلباتها



2- مفهوم الحكومة الرقمية Digital Government:

الحكومة الرقمية هي إستخدام التكنولوجيا الرقمية في الإدارات العامة، مع التغيير التنظيمي وتعلم مهارات جديدة لتحسين أداء الخدمات العامة.

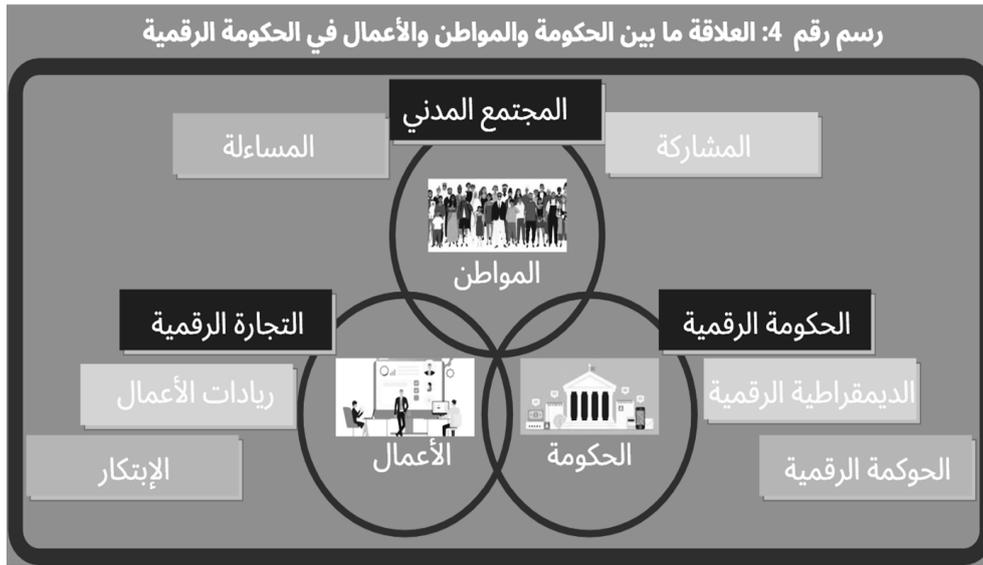
كما ان نجاح الحكومة الرقمية يعتمد على القدرة على تغيير كيفية تعامل الحكومة مع المواطنين، كما أنه يتطلب تغييراً أساسياً في نهج العمل الحكومي وفي كيفية إستقبال عامة الناس للطرق التي تريد الحكومة بها تقديم نفسها إليهم. إذ ليس هناك سبيل وحيد سليم لإجراء تغيير في الحكومة، بل إن هناك خمسة عناصر أساسية في عملية التحول هي:

- إصلاح العملية الحكومية
- القيادة الرشيدة
- الإستثمار الاستراتيجي
- التعاون
- الشراكة مع المجتمع المدني المتخصص

إن هذه العناصر الأساسية هي التي تقود الحكومة نحو التحول الرقمي. لكن من المفيد الإدراك أن عملية التحول ليست عملية تقنية بحتة، بل لها أبعاد إنسانية وإجتماعية، تختصر في العلاقة ما بين ثلاثة جهات أساسية هي:

الحكومة/ المواطن/ الأعمال

وبالتالي فإن الحكومة التي تقدم الخدمات، عليها أن تقدمها بشكل عادل وشفاف وتشاركي، أي من خلال تطبيق مفهوم الديمقراطية الرقمية التي تقود إلى المفهوم الأشمل وهو "الحكومة الرقمية". وللمواطن مسؤولية في هذه العلاقة، من خلال الوعي الشبكي وأخلاقيات التواصل والمشاركة الفعالة، كما للمجتمع المدني ولا سيما المتخصص منه دوره الفاعل. وتكتمل الحلقة مع الأعمال المتمثلة بالقطاع الخاص والشركات التي تعمل من خلال التجارة الرقمية وتدعم ريادات الأعمال والإبتكار بتشجيع حكومي وتفاعل من المواطنين.



3- مفهوم الديمقراطية الرقمية Digital Democracy:

الديمقراطية الرقمية هي استخدام الوسائط الرقمية لتسهيل الأنشطة الديمقراطية. وبالتالي تهدف إلى تمكين المواطنين لتعزيز قدراتهم على المشاركة السياسية وإتخاذ القرارات في مختلف القضايا الوطنية.

- ولهذا يقع على عاتق الحكومة الرقمية تعزيز الديمقراطية الرقمية وفق ما يلي:
- المسؤولية في إتخاذ الإجراءات القانونية والعملية لتنسيق مشاركة المواطنين في صنع القرار والوصول إلى المعلومات العامة.
 - العمل على محو الأمية الرقمية لكافة الفئات والشرائح لتعزيز المشاركة المتساوية والعادلة للجميع.
 - توفير جميع الأدوات التي تسمح للمواطنين بتقديم ملاحظاتهم للحكومة، بما في ذلك الإبلاغ عن السلوك غير الأخلاقي، وتقديم الشكاوى، وكل أنواع المساءلة.
 - تعزيز مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسات العامة وتوسيع نطاق الحوار معه والإستماع لملاحظاته.
 - إتاحة البيانات الحكومية مفتوحة لإبداء الرأي حولها من قبل المواطنين، إنطلاقاً من مبدأ الشفافية في الحكم.



4- مفهوم الحوكمة الرقمية Digital Governance:

بات واضحاً من السياق، أن الحوكمة الرقمية هي نتاج دمج المفهومين السابقين مع بعضهما البعض، أي أن الحكومة الرقمية بخدماتها، إضافة إلى

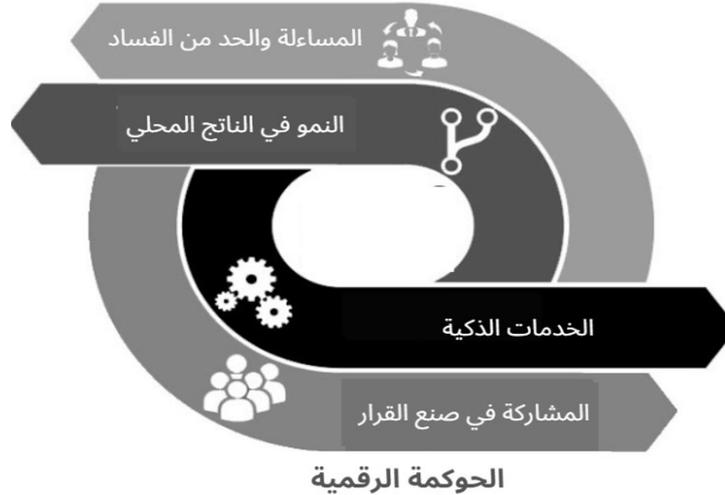
الديمقراطية الرقمية التي تعزز العلاقة ما بين الحكومة والمواطنين، تؤدي إلى تطبيق الحوكمة الرقمية.

باختصار، الحوكمة الرقمية تعني استخدام التكنولوجيا الرقمية لتعزيز الحكم الرشيد. وللحوكمة الرقمية فؤاد أساسية للفرد والمجتمع منها:

- الحد من الفساد
- تأمين الشفافية
- خدمات سهلة ومريحة للمواطن
- النمو في الناتج المحلي الإجمالي
- المشاركة الفعالة للمواطنين والمجتمع المدني
- تخفيض التكلفة الإجمالية للخدمات
- توسيع نطاق الحكومة

تشكل المفاهيم السابقة المدخل الإلزامي لتحقيق العدالة الرقمية الرشيدة، ويؤدي تعثر تطبيقها إلى تفاقم الأزمات وفقدان الثقة بين المواطن والحكومة.

رسم رقم 6: أهمية الحوكمة الرقمية



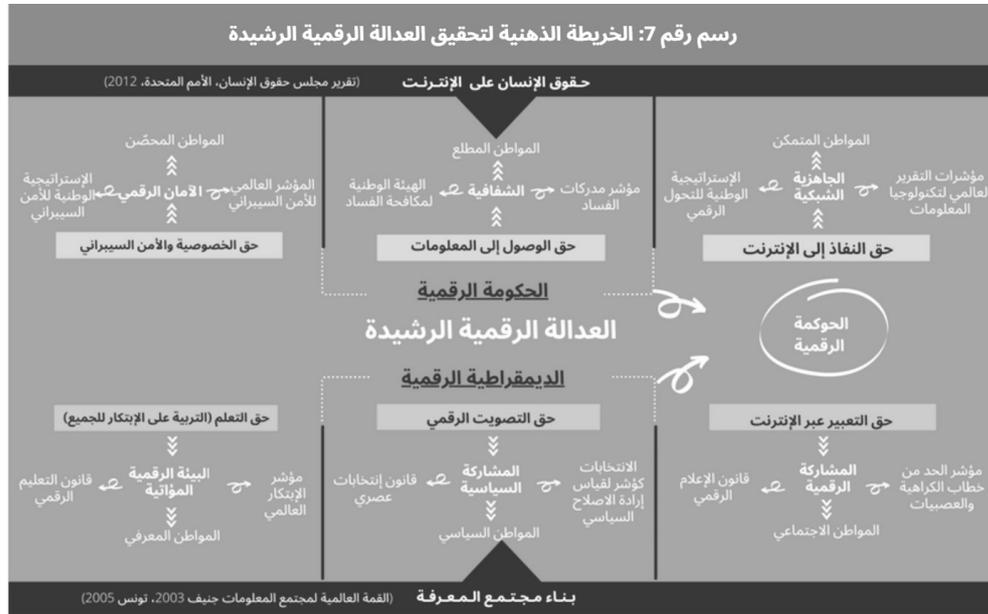
○ ثانياً- الإطار العام لتحقيق العدالة الرقمية الرشيدة

يشكل الرسم رقم 7، تصوراً متكاملاً لكيفية تحقيق العدالة الرقمية الرشيدة. حيث يحدد الرسم الحقوق الواجب صونها، التي بموجبها يتأمن "حق الإنترنت" كحق عالمي، وبلوغ "مجتمع المعرفة" كهدف محلي في بناء مجتمع منتج ومواكب للتحول الرقمي على كافة الصعد.

ويحدد الرسم الآلية الواجب إتباعها لتحقيق كل حق، والمؤشرات العالمية أو المحلية التي نقيس على أساسها درجة تحقيق هذا الحق من عدمه.

وبالتالي فإن الشروط التي تحقق العدالة الرقمية الرشيدة واضحة ومفصلة، إنما تحتاج إلى الإرادة الحكومية المتكاملة وإلى الرؤية العلمية الثابتة، تعمل على بلوغ هذا الهدف الأساسي في القرن الحادي والعشرين.

سنقوم في سياق الدراسة بشرح أهمية كل حق من هذه الحقوق، أهدافه ومؤشراته العالمية والمحلية، سعياً لتوحيد جميع الجهود المساندة لتحقيقها، وآليات العمل ما بين الحكومة وجميع أهل المصلحة الآخرين ولا سيما المجتمع المدني المتخصص للوصول إلى العدالة الرقمية الرشيدة.



1- حق النفاذ إلى الإنترنت Right to access the Internet:

أصبح الإنترنت جزءاً حيوياً من الحياة اليومية للفرد وللإقتصاد على حد سواء. وقد وصل عدد مستخدمي الإنترنت في العالم إلى 5.16 مليار مستخدم أي ما نسبته 65.61% من السكان، بحسب الإحصاءات المسجلة لغاية 31 آذار 2021⁽¹⁾. وفي لبنان وصل عدد مستخدمي الإنترنت إلى 5.54 مليون مستخدم، ما يمثل 81.9% من عدد السكان⁽²⁾. ان النفاذ إلى الإنترنت يعد عاملاً أساسياً في إستمرار التنمية المستدامة، وعلى الرغم من إزدياد أرقام المستخدمين كما تشير الإحصاءات أعلاه، فلا يزال النفاذ إلى الإنترنت في لبنان يعاني من حالات التعثر والضعف، خاصة ما بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية من جهة، وعلى مستوى الكلفة الباهظة نسبياً ونوعية الخدمة من جهة أخرى. ماذا يمكن أن يحقق "حق النفاذ إلى الإنترنت" للمجتمع؟ نشير إلى ذلك من خلال الرسم

:8



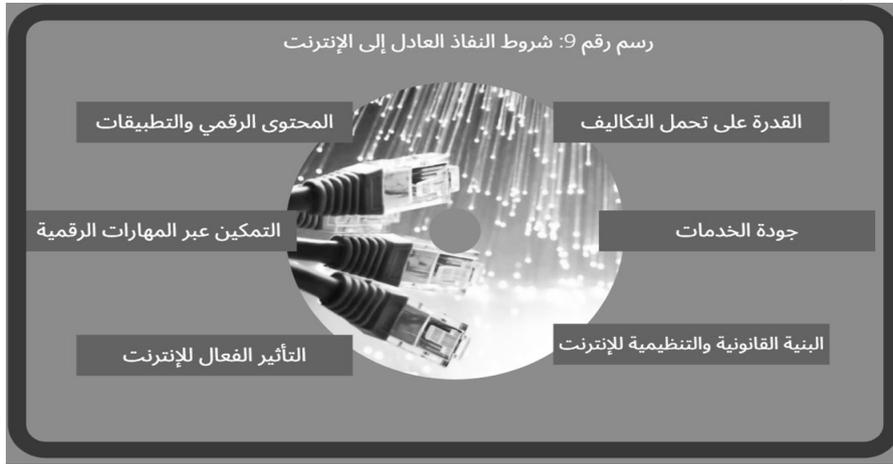
(1) World Internet Users Statistics and 2021 World population Stats (internetworldstats.com).

(2) Middle East Internet Statistics, Population, Facebook and Telecommunications Reports (internetworldstats.com)

يوضح الرسم رقم 8، أهمية ممارسة هذا الحق الإستراتيجي الذي ينعكس إيجاباً على الفرد والمجتمع. ولا يقتصر الأمر على ما أشرنا إليه في الرسم حتماً، بل يساهم في فتح الأسواق والأبواب لبضائع وخدمات جديدة لم تكن متاحة أو موجودة من قبل، ويعمل على تحسين الكفاءة الإقتصادية، ويساعد على الوصول إلى المعلومات، ويسهل زيادة التعاون بين الحكومات ورجال الأعمال والمواطنين، كما يتيح في خلق منصات مبتكرة للإختراعات في الإقتصاد الرقمي الناشئ. إضافة إلى تفعيل المشاركة السياسية وحق التعبير عن الرأي.

■ النفاذ إلى الإنترنت بعد الجائحة

في الوقت الذي تأثر الإقتصاد اللبناني مثل معظم دول العالم بجائحة كورونا، أصبح لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات والبنية التحتية الرقمية دوراً محورياً لإستمرار النشاط الإقتصادي والمجتمعي لتخفيف آثار الجائحة. وقد تمكنت الدول ذات البنية التحتية المتطورة للتوصيلية أن تخفف الإنعكاسات الإقتصادية السلبية للجائحة بنسبة تصل إلى النصف⁽¹⁾ خلاف البلدان ذات البنية التحتية الرقمية الضعيفة مثل لبنان. لقد ساهمت الجائحة في تسريع وتيرة التحول الرقمي، دون أن تترافق بخطوات مماثلة من الحكومة اللبنانية، بعد اعتماد معظم القطاعات التجارية والتعليمية والصحية... على الخدمات الرقمية. ما هي شروط النفاذ العادل للإنترنت؟



(1) ITU, Report of an Economic Experts Roundtable, Economic Impact of COVID - 19 on Digital Infrastructure, July 2020.
https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/2020/Documents/GSR-20_Impact-COVID-19-on-digital-economy_Discussion-Paper_Final.pdf.

♦ القدرة على تحمل التكاليف:

ينبغي خفض سلة أسعار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات حسب مستوى التنمية كنسبة مئوية من الدخل القومي الإجمالي للفرد شهرياً. وبالرغم أن وزارة الاتصالات اللبنانية لم ترفع -حتى الآن- تكاليف خدمات الإنترنت وإبقائها على سعر الصرف الرسمي للدولار (1515)، إلا أن هذا الأمر مقترن بالتطورات الاقتصادية والمالية في البلد، التي قد تؤدي إلى رفع أسعار هذه السلة بأي لحظة، دون مراعاة لمداخل الأفراد وتبدلاتها في ظل الأزمة المالية الحادة التي يمر بها لبنان.

♦ جودة الخدمات:

مازال المواطن اللبناني يعاني من سوء خدمة الإنترنت، وعدم شمولها إلى كافة الأراضي اللبنانية بشكل عادل. كما أن الكلفة المرماة على عاتق المواطنين، لا تتلاءم مع الخدمة المقدمة مقارنة بالأسعار في المنطقة العربية والعالمية.

♦ البيئة القانونية والتنظيمية للإنترنت:

من الخطوات الأساسية والضرورية تحقيق الحكومة الرقمية (من خلال تطبيق الإستراتيجية الوطنية للتحويل الرقمي التي أطلقتها وزارة التنمية الإدارية)، فإن انتشار الإنترنت وإستخدامه بفاعلية لا يتم إلا في بيئة تشجع على الابتكار والإختراع، وهو ما لا يمكن تحقيقه دون وجود تأطير للبنية التحتية للإنترنت، ووضع أطر قانونية وتنظيمية للتجارة الرقمية، والتوقيع الرقمي وحماية البيانات، وهو ما يشجع الشركات والأفراد على إستخدام الإنترنت بشكل كامل إذا ما توافر عامل الثقة، ويساعد على تعزيز التحويل الرقمي بشكل فعال.

♦ المحتوى الرقمي والتطبيقات:

من الضروري توفر محتوى رقمي وتطبيقات تؤمن تدفق حر وموثوق للمعلومات، بلغة سليمة وأمنة خالية من التضليل، لجميع المستخدمين ولا سيما الفئات المهمشة والفقراء، بحيث يراعي المحتوى إحتياجاتهم، ويكون متاح من خلال أجهزة وتطبيقات بأسعار مناسبة وسهلة في الإستخدم.

♦ التمكين عبر المهارات الرقمية:

لتوفير العدالة ما بين المستخدمين، لا بد من توفير فرص متكافئة في إكتساب المهارات اللازمة للإستفادة من خدمات الإنترنت كاملة، يجب محو الأمية الأساسية لتقنيات المعلومات والاتصالات، وتوفر مهارات إستخدام الأجهزة والتطبيقات، ومهارات تقنيات المعلومات والاتصالات المتخصصة في مجالات البنية التحتية وشبكات الكمبيوتر، وتصميم المواقع الإلكترونية، وتطوير التطبيقات وتعلم مهارات توفر الأمان لمستخدمي الإنترنت، وكلها قدرات مطلوبة في جميع المجتمعات.

♦ التأثير الفعال للإنترنت:

يوفر الإنترنت فرصة حقيقية للدفع في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما بعد جائحة كورونا التي أكدت أهمية التحول الرقمي في المجتمعات. وبذلك يصبح تفعيل حق النفاذ إلى الإنترنت مدخلاً للوصول إلى الجاهزية الشبكية التي تؤدي إلى خلق المواطن المتمكن بعد تحقيق التحول الرقمي والإستفادة الفعالة من إنعكاساته الإجتماعية والإقتصادية.

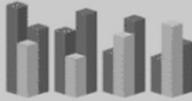
2- حق الوصول إلى المعلومات **Right to access information**:

في 10 شباط 2017 تم إقرار قانون رقم 28 "الحق في الوصول إلى المعلومات"، الذي نشر في الجريدة الرسمية في 16 شباط 2017 (1). ووضع له المراسيم التطبيقية بناء على المرسوم رقم 6940 تاريخ 08 أيلول 2020، ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 24 أيلول 2020 (2).

إن خطوة إقرار هذا القانون ووضع المراسيم التطبيقية بالرغم من تأخره ثلاث سنوات!، تعد خطوة إيجابية في عملية مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في الإدارات العامة، وفي إتاحة الفرصة للمواطنين لمراقبة أداء القطاع العام والإطلاع على نفقاته، مما قد يحد من عمليات الهدر العام، إضافة إلى تعزيز المشاركة وتبادل المعلومات للباحثين والطلاب، وتعزيز الثقة مع المواطنين والقطاعات الإقتصادية الداخلية والخارجية.

ولكن لا تكمن العبرة في إقرار القوانين على أهميتها، بل سبل تطبيقها وتنفيذها بشكل عملي ومرن وشفاف.

رسم رقم 10: أهمية الحق في الوصول إلى المعلومات

 <p>يساعد الصحفيين لإعداد تقارير صحفية تتضمن معلومات موثقة</p>	 <p>يساعد الطلاب والباحثين لإنتاج مواد بحثية علمية</p>	 <p>يمكن من كشف المخالفات ومكافحة الفساد</p>
 <p>يساهم في تعزيز ثقة الشركات بالدولة التي تتيح الإطلاع على معلومات إقتصادية، وتجارية، وقانونية</p>	 <p>يسمح بمراقبة الإنفاق والعقود والمناقصات، ووقف الهدر العام</p>	 <p>يسمح للمواطنين والمواطنات بمراقبة أداء الإدارات العامة وتقييمها</p>

لقد سعت شبكة التحول الرقمي في لبنان إلى ممارسة هذا الحق من خلال التقدم إلى وزارة التربية والتعليم العالي بتاريخ 20 أيار 2021 بطلب رقم 3536/11 للحصول على نسخة من العقود المبرمة مع الجهات المانحة الدولية المتعلقة بالتجهيزات والبرامج التكنولوجية منذ العام 2015 لغاية تاريخه.

لم يأت الرد من الوزارة بعد خمسة عشر يوماً كما ينص القانون، ولا بعد خمسة عشر يوماً إضافياً لو افترضنا أن طلبنا فيه الكثير من المعلومات أو يستوجب مراجعة طرف ثالث كما ينص القانون أيضاً. ولم يأت أي رد خطي أو معلل كما يقتضي نص القانون كذلك، وبالتالي كان موقف الوزارة بمثابة "رفض الطلب الضمني".

هذه التجربة غير المباشرة بالخير، تقودنا إلى الإستنتاج أن العبرة في تنفيذ القوانين، وفي إيجاد السبل في السهر على تطبيقها.

إن شبكة التحول الرقمي في لبنان والجمعيات الأخرى الموقعة (أنظر الصورتين أدناه) هم من أصحاب الحق في تقديم الطلب بإعتبارهم شخصاً معنوياً. ويستدعي رفض طلبهم إلى تقديم شكوى إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (غير متشكلة بعد!) أو إلى مجلس شورى الدولة.

إن تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هي من الخطوات الأساسية التي يجب إدراجها على جدول أعمال الحكومة بهدف تعزيز تطبيق تشريعات مكافحة الفساد. كما يجب إقرار المراسيم التطبيقية لأكثر من 60 قانوناً معرقل في مجلس الوزراء، ولا سيما المرتبطة بتعزيز الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في الإدارات العامة.

لقد أحتل لبنان الدرجة 25 على مؤشر مدركات الفساد لعام 2020، مسجلاً تراجعاً كبيراً بمعدل 5 نقاط منذ العام 2012. علماً أن المؤشر يقيس حوالي 180 دولة في العالم، ويعتبر مقياس الصفر (الأكثر فساداً) و مقياس 100 (الأكثر نزاهة).



3- حق الخصوصية والأمن السيبراني Right to Privacy and Cyber Security

يشكل المؤشر العالمي للأمن السيبراني⁽¹⁾ Global Cybersecurity Index مرجعاً موثقاً لقياس الأمان الرقمي في دول العالم. يتم تقييم الدول على أساس 82 سؤالاً، ضمن 20 مؤشراً، وخمس محاور أساسية هي: المحور القانوني، المحور التقني، المحور التنظيمي، محور بناء القدرات ومحور التعاون. يتم رصد 182 دولة حول العالم، بهدف رفع مستوى الأمن السيبراني وتعزيز تبادل الخبرات ومشاركة التجارب بين دول العالم.

يقع لبنان في المرتبة 109 بين الدول الـ182، وهو ترتيب ضعيف لم يخول لبنان أن يجمع أكثر من 30.44 نقطة (أنظر الرسم أدناه)، وبالتالي فإن ممارسة حق الخصوصية والأمن السيبراني معرض للخطر، في ظل عرقلة مسار الإستراتيجية الوطنية للأمن السيبراني⁽²⁾ التي أطلقتها الحكومة اللبنانية منذ حزيران 2019، دون أن تتمكن من إصدار السياسات وآليات الحوكمة والأطر والمعايير والضوابط والإرشادات المرتبطة بالأمن السيبراني، إضافة إلى ضعف الجهود في بناء القدرات والكفاءات لدى القطاع العام وتطوير مؤشرات قياس الأداء ذات الصلة، والمراقبة المستمرة لوضعية الأمن السيبراني في البلد.

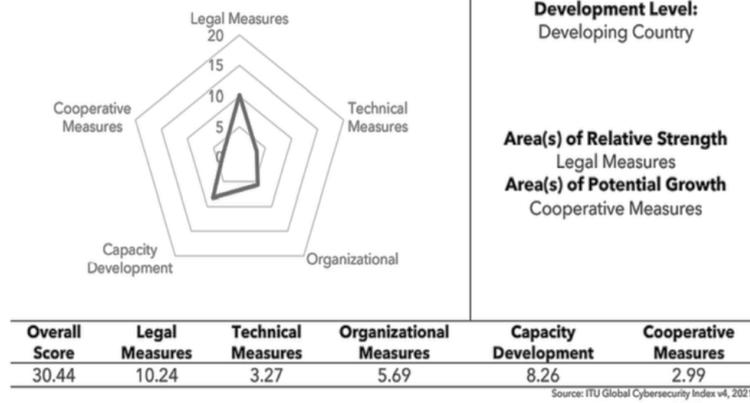
لقد بذلت جهود كبيرة في هذا الصدد وتم تشكيل فريق وطني لوضع خطة لمواجهة مخاطر جرائم المعلوماتية وإعداد إستراتيجية وطنية لمأسسة عمل الأمن السيبراني وفق قرار رقم 2018/172 الصادر عن مجلس الوزراء، إلا أن الخطوات العملية الآيلة إلى وضع إطار تنظيمي فعلي لم يبصر النور حتى الآن.

⁽¹⁾ Global Cybersecurity Index 2020 (itu.int)

⁽²⁾ Strategie_Liban_Cyber_AR_V20_Lg.pdf (pcm.gov.lb)

رسم رقم 11: مؤشرات الأمن السيبراني في لبنان

Lebanon**



ما هو الواقع اللبناني الحالي على صعيد الأمن السيبراني؟

- غياب استراتيجية وطنية موحدة في مجال الأمن السيبراني
 - غياب التشريعات القانونية والأنظمة التي تحكم الجرائم السيبرانية
 - تعثر تشكيل الوكالة الوطنية للأمن السيبراني
 - عدم القدرة في مكافحة الفساد في الإقتصاد الرقمي
 - ضعف التعاون بين مختلف الإدارات العامة
 - عدم إطلاق الإستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي
 - عدم الإستفادة من قدرات ومهارات المجتمع المدني المتخصص بالمستوى المطلوب
- أمام هذا الواقع المأزوم، سعت شبكة التحول الرقمي أن تبادر إلى الضغط في إنشاء الهيئة الوطنية للمعلوماتية والحرريات

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

كمحاولة لخلق سلطة إدارية مستقلة، يكون من مسؤوليتها التأكد من أن تكنولوجيا المعلومات موضوعة في خدمة المواطن، وأنها لا تشكل ضرراً على هوية الفرد، أو على حقوق الإنسان أو على خصوصيه، أو الحريات الفردية والعامة.

قامت الشبكة بتنظيم ثلاث ورش عمل بالتعاون مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية للوصول إلى هذا الهدف:

- الورشة الأولى بعنوان: "تشريع حماية البيانات: هيئة وطنية للمعلوماتية والحريات" في 10 و 11 شباط 2020، هدفت الورشة إلى دعم تشكيل الهيئة الوطنية للمعلوماتية والحريات والإطلاع على التجارب العالمية في هذا الصدد من خلال التجريبتين الأوروبية والأفريقية.

- الورشة الثانية بعنوان: "الهيئة الوطنية للمعلوماتية والحريات: خطوة أساسية في عملية التحول الرقمي" في 26 شباط 2021، هدفت الورشة إلى رفع الصوت مجدداً لإنشاء الهيئة ولا سيما بعد تعثر ذلك جراء الأوضاع السياسية والصحية والاقتصادية التي مرت بها البلاد، ومتابعة مع لجنة تكنولوجيا المعلومات النيابية التي تغير رئيسها بعد استقالة النائب نديم الجميل وإستلام النائب نقولا الصحناوي.

- الورشة الثالثة بعنوان: "مناقشة مقترح قانون تشكيل الهيئة الوطنية للمعلوماتية والحريات"، في 09 تموز 2021. هدفت الورشة إلى صياغة قانون تشكيل الهيئة الوطنية للمعلوماتية والحريات ورفعها إلى لجنة تكنولوجيا المعلومات النيابية تمهيداً لإقراره في مجلس النواب.

في الواقع تمكنت شبكة التحول الرقمي في لبنان من صياغة المقترح بعد الأخذ بجميع ملاحظات الخبراء والقانونيين، وتم رفع الصيغة النهائية إلى النائب نقولا الصحناوي رئيس لجنة تكنولوجيا المعلومات النيابية لتبنيه كمقترح قانون، وكان متجاوباً في هذا الصدد، وهي خطوة إيجابية تصب في صون حق الخصوصية والأمن السيبراني.

4- حق التعبير عبر الإنترنت Right to free expression on the Net:

يشكل حق التعبير عبر الإنترنت وحفظ الحقوق الرقمية للمواطنين في لبنان، الجانب الأساسي لتحقيق الديمقراطية الرقمية.

حيث أن حفظ حق النفاذ إلى الإنترنت (كما ذكرنا سابقاً) من خلال جودة الإنترنت وكلفته المتاحة للجميع، مع ضمان الحريات الأساسية ولاسيما المرتبطة بصون حرية التعبير والحفاظ

على الخصوصية وإشراك جميع أصحاب المصلحة في كل ما يتعلق بحوكمة الإنترنت، هي من أبرز القضايا التي تساعد إلى بلوغ الحوكمة الرقمية. ولتحقيق ذلك لا بد من رفع الوعي بأهمية ممارسة حق الإنترنت كحق أساسي من حقوق الإنسان، وإلى تقييم السياسات العامة المرتبطة بهذه الحقوق والعمل على إيجاد الحلول لها. ولتصويب الجهود في هذا المضمار، لا بد من التركيز على أربع قضايا أساسية:

- حق النفاذ إلى إنترنت حر
- حرية التعبير والمحتوى الرقمي
- الخصوصية
- الحوكمة الرقمية

رسم رقم 12: القضايا الأساسية لتحقيق حرية التعبير عبر الإنترنت



♦ حق النفاذ إلى إنترنت حر:

عرضنا سابقاً (الرسم رقم 9) الشروط الأساسية لتحقيق حق النفاذ العادل للإنترنت، حيث لا يستكمل حق التعبير عبر الإنترنت إذا تعذر على الأفراد الحصول على خدمة إنترنت ذات جودة عالية وبكلفة متاحة للجميع.

- على ضوء ذلك لا بد من متابعة بعض القضايا الأساسية هي:
- رفع الإحتكار وتطبيق قانون الإتصالات 431 لجهة تحرير قطاع الإتصالات.
- إعادة تفعيل الهيئة الناظمة للإتصالات التي تلعب الدور البارز في تطوير هذا القطاع والحفاظ على جودة الخدمة وحماية المستخدمين.
- متابعة التشريعات الحاضنة لتطوير قطاع الإنترنت.
- تطوير البنية التحتية للإتصالات كونها تشكل العمود الفقري لتطوير الإقتصاد الرقمي.
- إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني المتخصص في خطط تطوير القطاع.

♦ حرية التعبير والحتوى الرقمي:

- يعتبر لبنان من البلدان "المقيدة جزئياً" للحريات عبر الإنترنت، وفق تقرير مؤسسة بيت الحرية Freedom House للعام 2021⁽¹⁾.
- يتم تحديد ثلاثة مؤشرات أساسية لتحديد مستوى حرية الإنترنت للحصول على درجة عددية، تكون الـ 100 (الأكثر حرية) والصفـر (الأقل حرية)، وهي:
- عوائق الوصول: تعمل على تقييم البنية التحتية لجهة القدرة على تأمين الوصول إلى الإنترنت لجميع المواطنين، قرارات الحكومة لإغلاق الإتصال أو حظر تطبيقات معينة، السيطرة القانونية والتنظيمية والملكية على مزودي خدمة الإنترنت وإستقلالية الهيئات التنظيمية.
 - حدود المحتوى: مثل أنواع الرقابة المفروضة على المحتوى، أو عمليات الحذف وفلتره المحتوى بما يتناسب مع السلطات السياسية...
 - إنتهاك حقوق المستخدم: القيود المفروضة على حرية التعبير، المراقبة وخرق الخصوصية، عمليات التجسس، ملاحقة الناشطين عبر مواقع التواصل الإجتماعي أو الإعتداءات المعنوية أو الجسدية.
- وبالتالي لا بد من أخذ العديد من الإجراءات لتحسين من موقع لبنان وذلك من خلال الإهتمام بالنقاط الآتية:
- تعزيز الإطار القانوني والحقوقي الذي يضمن حرية الناشطين عبر الإنترنت.

⁽¹⁾ Freedom on the Net 2021, The Global Drive to Control Big Tech
FOTN_2021_Complete_Booklet_09162021_FINAL_UPDATED.pdf (freedomhouse.org)

- العمل على إقرار قانون الإعلام الجديد مراعيًا صون حقوق المواطنين والناشطين، تنظيم مهنة العاملين في الصحافة والإعلام بكافة أشكاله، وضع معايير تحد من خطاب الكراهية والعصبية المحدد للسلم الأهلي والقومي.

♦ الخصوصية:

أشرنا سابقاً في فقرة حق الخصوصية والأمن السيبراني (ص 17)، أهمية ترسيخ قواعد الخصوصية في المجتمع، إنطلاقاً من الحق أولاً، ومن الشعور بالأمان الرقمي ثانياً. لذلك لا بد من استمرار الجهود لحماية البيانات الشخصية للمستخدمين من خلال إنشاء الهيئة الوطنية للمعلوماتية والحريات، ووضع أي إطار قانوني يساهم في حماية البيانات ويضع حداً للمرتكبين وملاحقتهم قضائياً. كما لا بد من وضع سياسة تربية لنشر الوعي بكيفية الاستخدام الآمن للإنترنت، ليكونوا الأفراد على دراية في كيفية استخدام بياناتهم ونشرها.

♦ الحوكمة الرقمية:

لا تستقيم حرية التعبير عبر الإنترنت، دون إشراك المواطنين في صنع القرار، وفي إبداء الرأي، وفي المشاركة السياسية والاجتماعية وغيرها. إن هذه المشاركة تشير إلى الشفافية، وتفتح الباب أمام المساءلة والمحاسبة والمراقبة، وبالتالي يتحمل كل فرد مسؤوليته تجاه وطنه.

5- حق التصويت الرقمي Digital Voting Right:

يعتبر التصويت الرقمي فكرة رائدة في تحديث النظام الانتخابي في لبنان. هي تفتح المجال للتصويت العادل لجميع اللبنانيين المقيمين والمنتشرين في العالم. وتعتبر أستونيا أول بلد في العالم أختبر هذا النمط الانتخابي، وهي الدولة الرائدة في المواطنة الرقمية. توفر جميع أنواع الخدمات الحكومية عبر الإنترنت، بما في ذلك الهوية

الوطنية الرقمية والإقامة الرقمية التي تسمح للأجانب بإطلاق شركات إستونية أثناء إقامتهم في بلد آخر. كما يسمح لمواطنيها بالتصويت عبر الإنترنت. أجرت إستونيا أول إنتخابات ملزمة قانوناً باستخدام التصويت عبر الإنترنت من الأجهزة الشخصية في عام 2005، وأستمرت في تحسين وزيادة وصولها إلى التصويت الرقمي منذ ذلك الحين.

وبعد الإطلاع الوثيق على التجربة الإستونية لوفد من شبكة التحول الرقمي في لبنان في العام 2018، تبين وجود الكثير من الظروف المشابهة بين أستونيا ولبنان المساعدة لتحقيق التحول الرقمي مثل: حجم البلد الصغير، عدد السكان، التعدد السياسي، الحس الإبتكاري للمواطنين، إلا أنه من ناحية أخرى، يبرز الإختلاف بين البلدين، حيث يوجد في أستونيا إرادة تغييرية وإصرار حكومي على التحول الرقمي في كافة المجالات، الأمر المفقود في لبنان في ظل التجاذبات السياسية التي تضع المصالح الخاصة فوق المصالح الوطنية.

تعتبر الإنتخابات النزيهة القاعدة الأساسية للممارسة الديمقراطية. فالإنتخابات هي التي تتيح للمواطنين ممارسة حقهم في إختيار أعضاء المؤسسات التمثيلية اللذين يمثلونهم. وبالتالي فهي مؤشر أساسي لقياس درجة الديمقراطية ولقياس مستوى الإصلاح السياسي في أي بلد.

ماذا نحتاج، لنطالب بالتصويت الرقمي في لبنان؟



♦ المواطنة الرقمية:

هي مجموع القواعد والضوابط والمعايير والأعراف والأفكار والمبادئ المتبعة في الإستخدام الذكي للتكنولوجيا. يجب تفعيل هذا المفهوم في المؤسسات التربوية لأنه يساهم في توجيه وحماية جميع المستخدمين، وبتشجيع السلوكيات المرغوبة ومحاربة السلوكيات المنبوذة في التعاملات الرقمية.

♦ البطاقة الموحدة الرقمية:

كثير مؤخراً في لبنان تعدد بطاقات المواطنين (الصحية، التموينية، الإنتخابية التربوية...). يجب توحيد جميع هذه البطاقات من خلال إطلاق البطاقة الموحدة السبيل الأساسي في تسهيل العملية الإنتخابية، وتسهيل جميع الخدمات الأخرى للمواطنين.

♦ نظام إنتخابي عصري:

لا يعقل أن يبقى النظام السياسي متحجراً دون أن يرتقي إلى نظام إنتخابي عصري. يجب الإستمرار في المطالبة بقانون إنتخابي خارج القيد الطائفي كما نص الدستور، مع تطوير الآليات الإنتخابية التي تتيح العدالة في التمثيل لجميع اللبنانيين.

♦ مشاركة جميع اللبنانيين:

إن نظام التصويت الرقمي هو الفرصة الحقيقية التي تسمح لجميع اللبنانيين المقيمين والمنتشرين في العالم المشاركة السياسية في صنع النظام اللبناني. وبالتالي فإن هذا التطوير التقني ضرورة لتحقيق التحول الديمقراطي في لبنان.

6- حق التعلم (التربية على الإبتكار للجميع) Right to Education:

تزايد الإهتمام بالتعليم الرقمي والتعلم من بعد، ولا سيما في مطلع القرن الحادي والعشرين مع التحديات التي فرضتها الثورة الصناعية الرابعة، وبعد جائحة كورونا لكونها شكلت تحولات جوهرية في طبيعة التعليم، أنماط التفكير وطرق التأثير.

كما وضعت جميع بلدان العالم بما فيها لبنان، أمام تحديات كبيرة يرتبط مآلها بمدى التحكم بهذه التكنولوجيات وضبط محتوياتها، والقدرة على الإستفادة منها ضمن أطر الإبتكار والتنمية المستدامة والانتقال من مفهوم التنمية القائم على الموارد المادية والطبيعية إلى تنمية ذكية قائمة على الموارد المعرفية.

إلا أن بناء الموارد المعرفية يحتاج إلى بيئات تنظيمية وإبداعية، بنية معلوماتية وشبكية، مهارات وقدرات من قبل المستخدمين، رؤية حكومية رشيدة تضع هذه الموارد في صلب إهتماماتها. الأمر الذي يتطلب جهود مشتركة ما بين السلطات الحكومية والمجتمع المدني والخبراء والأفراد، لأن عملية التحول الرقمي في التعليم هي عملية إستراتيجية ومشاركة ومتكاملة.

ولكي تتحقق هذه الإستراتيجية عليها أن تتبنى الإبتكار كأسلوب جديد في التعليم، خارج إطار التقليد. ولا يتم ذلك إلا بإعتماد مناهج تربوية حديثة تتضمن كل من:

- التعليم الافتراضي Virtual Learning: القائم على التعليم التفاعلي والإنغماسي Immersive Learning، الواقع الافتراضي Virtual Reality VR، الواقع المعزز Augmented Reality.

- تعليم تجسيد الأجسام Actual 3D Printing Objects: الذي يتضمن التصميم، التطبيقات الهندسية، الطابعة ثلاثية الأبعاد.

- تعليم إنتاج وتجميع وبرمجة الروبوتات: الذي يتضمن الروبوتات، إنترنت الأشياء، الترميز، التجسيد.

يشكل هذا النمط الجديد من التعليم الذي يواكب الثورة الصناعية الرابعة، المدخل لخلق جيل جديد "رقمي ومبتكر" يقود المجتمع نحو النمو الإقتصادي وإلى التحول نحو مجتمع المعرفة وإلى تجاوز التحديات التي فرضتها التكنولوجيا الرقمية على مختلف الأصعدة.

أحتل لبنان المرتبة 92 من بين 129 إقتصاداً في عام 2021 في مؤشر الإبتكار العالمي⁽¹⁾. وهو بذلك يسجل تراجعاً عن مرتبته الـ 88 في العام 2019. ويشير ذلك إلى تخلف لبنان عن التحديث والرقمنة في قطاع تكنولوجيا التعليم والإبتكار.

(1) WIPO (2021). Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis. Geneva: World Intellectual Property Organization. Global Innovation Index 2021 (wipo.int)

إن تمكين لبنان من الإرتباط الكامل بالإقتصاد العالمي وتطوير الوظائف المطلوبة في القرن الحادي والعشرين، يتطلب تحديث قطاع التعليم لضمان حصول الشباب على المهارات ذات الصلة بسوق العمل.

لا يزال الدعم الذي تقدمه الحكومة اللبنانية في هذا الصدد ضعيفاً، ويرتبط هذا بشكل أساسي بتعقيد النظام السياسي والإجتماعي، وتباين المبادرات في لبنان.



♦ **المناهج الحديثة:** حاول المركز التربوي للبحوث والإنماء إطلاق المناهج الحديثة مطلع العام 2019، إلا أن الظروف الصحية والسياسية والإقتصادية المتتابة، عرقلت هذه الإنطلاقة. إلا أنه من الضروري إيلاء مسألة المناهج الحديثة الدور الأساسي لوضع التلميذ اللبناني على خارطة الإبتكار ولا سيما في المدرسة الرسمية.

♦ **تشريعات تربوية:** قدم النائب نقولا الصحنوي إقتراح قانون لإدخال مادة البرمجة والروبوتيك والذكاء الاصطناعي على مناهج التعليم العام، وهي خطوة إيجابية تتطلب المتابعة حتى إقرارها. كما تقدم النائب ادكار الطرابلسي بمقتراح قانون لفتح مسار التعليم من بعد في لبنان، وهو ما ننتظر إقراره ونتابعه بدقة.

♦ **مراكز الابتكار:** تساهم مراكز الابتكار إلى خلق بيئة رقمية متطورة للشباب الذين لا تتوفر لديهم إمكانية النفاذ إلى الإنترنت أو الخدمات ذات الصلة. مما يساعدهم على إستغلال طاقاتهم الإبتكارية وإستحداث حقوقهم المرتبطة بالملكية الفكرية وحمياتها وإدارتها.

♦ **حاضنات الأعمال:** تُعتبر من أكثر المنظومات فاعلية ونجاحاً في الإسراع في تنفيذ برامج التنمية الإقتصادية والتكنولوجية وخلق فرص عمل جديدة، والتي لا بد من الإستعانة بها لدعم الشباب والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

○ ثالثاً - التوصيات

- 1- العمل على تحقيق العدالة الرقمية الرشيدة من خلال الضغط على الحكومة من جهة، والتعاون مع جميع أصحاب المصلحة من جهة أخرى، وصولاً إلى تحقيق هذا الهدف الإستراتيجي.
- 2- الضغط لإقرار الإستراتيجية الوطنية للتحويل الرقمي وتنفيذ بنودها للوصول إلى الحكومة الرقمية والحكومة الرقمية الرشيدة.
- 3- تعزيز الشفافية من خلال تطبيق فعلي لقانون حق الوصول إلى المعلومات، وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
- 4- تعزيز الشعور بالأمان الرقمي، والعمل على اقرار الإستراتيجية الوطنية للأمن السيبراني.
- 5- تعزيز المشاركة الرقمية من خلال ضمان حق النفاذ إلى إنترنت حر، وإقرار قانون الإعلام الرقمي الذي يحمي الناشطين من جهة، ويعاقب المخالفين العاملين على نشر خطاب الكراهية والعصبية من جهة أخرى.
- 6- تعزيز المشاركة السياسية من خلال اقرار قانون انتخابي عصري، يراعى فيه حق التصويت الرقمي للبنانيين المقيمين والمنتشرين ويؤمن عدالة التمثيل والمشاركة.
- 7- تأمين البنية التحتية المؤاتية لضمان حق التعلم للجميع، من خلال إقرار القوانين التي تفتح مسارات التعليم من بعد والتعليم الرقمي الضامنة لخلق جيل رقمي مبتكر وفاعل.

الدراسة الثانية:

خارطة العالم الجديد

د. محمد حسن سعد

شهد النظام الدولي تغييرات هيكلية بعد تفكك الإتحاد السوفياتي، ونهاية الحرب الباردة، مما أدى إلى تربع الولايات المتحدة على رأس النظام الدولي الجديد الذي بشرت به، متزامناً مع سعيها لتمديد بقاء حلف شمال الأطلسي، لما بعد نهاية الحرب الباردة، من خلال رسم أدوار ومهام جديدة تضعها الولايات المتحدة له، كأداة للهيمنة الدائمة على الإتحاد الأوروبي وإحتواء تكامله، وسعي واشنطن لإحكام الطوق وتشديد الخناق على روسيا الإتحادية لمنعها من الولوج إلى فضائها الأوروبي، والتركيز على إضمحلال نفوذها في كل من آسيا الوسطى والقوقاز من خلال توسيع شمال الأطلسي شرقاً، ولمنع تنامي العلاقات الطاقوية والإقتصادية الروسية الأوروبية التي تعتبر وفق الرؤية الأميركية مدخلاً للعلاقات الإستراتيجية بين الجانبين، التي تهدد هيمنتها وإنفرادها بالتحكم بالنظام الدولي، الذي بات يتغلبت من تلك الهيمنة التي يظهر أنها في أفول وتفكك ما ينذر بتحويلات كبرى فيه، أكدتها الوقائع العسكرية الجارية في أوكرانيا التي ستخلف تداعيات عميقة على صعيد التوازنات الدولية والإقليمية، كما أنها ستعيد رسم الخرائط السياسية والعسكرية والأمنية والطاقوية والإقتصادية والمالية والغذائية والديموغرافية.

تسعى هذا الورقة البحثية إلى إستعراض التحويلات والتغييرات الكبرى التي حصلت بعيد إنهيار الإتحاد السوفياتي وسقوط جدار برلين وتفكك المنظومة الإشتراكية والهيمنة الأميركية العالمية، وصولاً إلى الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا والتداعيات المحتملة عالمياً، حيث ترصد الورقة التحويلات المستقبلية في النظام العالمي، والتحالفات والشراكات العالمية، والأمن الأوروبي، وإستمرار الهيمنة الأميركية على أوروبا، النظام المالي العالمي، خارطة الطاقة

العالمية الجديدة، نهاية ما يسمى بالسلام النووي (إنهيار السلام النووي)، وأزمة الغذاء القادمة، الأمم المتحدة، الخارطة الديموغرافية للعالم الجديد، الخارطة السيبرانية الجديدة، سقوط مفهوم الحياد، الشركات الأمنية جيوش المستقبل، الشركات العابرة للقارات والحدود.

○ الفصل الأول: الرؤية الاميركية لعالم ما بعد الحرب الباردة

• الفقرة الأولى: نهاية الحرب الباردة واطداث 11 أيلول/سبتمبر عام 2001

وتكريس الهيمنة الاميركية

أنهى تفكك الإتحاد السوفياتي والمنظومة الإشتراكية، ومعهما تفكك حلف وارسو وإنهيار جدار برلين وتوحيد الألمانيتين النظام الدولي الثنائي، الذي إستمر قرابة نصف قرن، فإندفعت الولايات المتحدة الأميركية لرسم خارطة عالم ما بعد الحرب الباردة، ولتثبيت إستراتيجيتها كقطب وحيد في النظام الدولي الجديد التي تقوم على⁽¹⁾:

أ- إحكام السيطرة على العالم، وتصدير القيم الأميركية له.

ب - حرمان القوى الكبرى من ممارسة أي دور إقليمي أو دولي منافس للولايات المتحدة، حتى ولو كانت هذه القوى حليفة أو صديقة لها.

ج - تجاوز وتهميش المنظمات والمؤسسات الدولية في حال تعارضها أو إعاقتها تحقيق الرؤية الأميركية للنظام الدولي.

بعد نهاية الحرب الباردة نجحت الولايات المتحدة في إستغلال الإتحاد الأوروبي عبر إبقائه جزء من المنظومة العسكرية الأميركية المسماة بحلف شمال الأطلسي وأعاقت وعرقلت تحقيق الإتحاد لإستقلاله الأمني والعسكري والسياسي، بسبب العلاقات المميزة بينها وبين عدد من دول أوروبا سيما الشرقية منها. وإستغل الأميركيون الفرصة التاريخية التي قدمتها لهم نهاية هذه الحرب للإضطلاع بدور الريادة، وقد عبر الرئيس الأميركي الأسبق ريتشارد نيكسون عن ذلك ببلاغة كبيرة في كتابه الفرصة السانحة، حيث قال: "لقد أصبح العالم صورة، يجب ملء

(1) موسى الأشخيم، العولمة والأمركة "المفاهيم والآثار" مجلة دراسات، المركز العالمي للدراسات والبحوث، ليبيا، 2003، ص67.

فراغاتها بريشة أميركية"⁽¹⁾. وفي نفس السياق أوجز زيغينو بريجنسكي أيضاً عالم ما بعد الحرب الباردة بقوله: "إنّ النظام الدولي الجديد مصمم أميركياً ليعكس التجربة المحلية الأميركية"⁽²⁾.

إستغلت الولايات المتحدة أحداث 11 أيلول/سبتمبر عام 2001 لتكريس الإنفراد بقيادة النظام الدولي على قاعدة التفوق والهيمنة كعقيدة ومبدأ في مواجهة القوى الدولية الطامحة نحو رسم خارطة جديدة للعالم تقوم على التعددية القطبية، وقد عبر وزير الخارجية الأميركية الأسبق هنري كيسنجر عن هذا التوجه الأميركي المتطرف بقوله: "أن أحداث الحادي عشر من أيلول مثلت نقطة تحول في صياغة النظام العالمي للقرن الحادي والعشرين، إذ أنها أدت بصورة واضحة إلى تعزيز العالمية للولايات المتحدة الأميركية ودفعت القوى المنافسة كروسيا الاتحادية والصين وأوروبا الموحدة للتعاون بصورة وثيقة مع الولايات المتحدة، وهي مسألة لم تكن متوقعة قبل هذه الهجمات".

• الفقرة الثانية: السياسة الأميركية حيال روسيا الاتحادية تاريخ حافل بالعداء والإحتواء

إتسمت السياسة الأميركية حيال روسيا الاتحادية بثابتة تتمثل في العمل على إعاقة ظهورها كقوة كبيرة إقليمية مهيمنة دبلوماسياً وإستراتيجياً، أو كقوة شاملة منافسة أو ند لها، ومنع أي تقارب محتمل بينها وبين أوروبا، التي كانت تخطو خطوات نوعية على طريق إتحادها الذي ترى فيه واشنطن منافساً جدياً، وسبباً مهماً للتحلل من الحاجة إلى المظلة الأميركية لإنتفاء سبب وجودها بعد التغييرات الكبيرة في الإتحاد السوفياتي السابق، وبإعتبار عدد من الدول الأوروبية الكبيرة والوازنة أن روسيا الاتحادية هي دولة أوروبية عملاقة تشكل عمقاً إستراتيجياً هاماً للإتحاد الأوروبي، لإعادة التوازن العالمي المفقود نتيجة هيمنة الولايات المتحدة على النظام الدولي، وبالتالي فإن الولايات المتحدة الأميركية ترى أن محاصرتها لروسيا الاتحادية وإحتوائها لن يتم إلا بإخضاع الحلفاء الأوروبيين وإستنزاف ثرواتهم⁽³⁾.

(1) ريتشارد نيكسون، الفرصة السانحة، ترجمة أحمد صدقي مراد، دار الهلال، عمان، 1992، ص31.

(2) زيغينو بريجنسكي، رقعة الشطرنج الكبرى، الأهلية للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2000، ص39.

(3) محمد سعد، التنافس الأوروبي الأميركي وتأثيره في قيام نظام دولي جديد، اطروحة دكتوراه في العلاقات الدولية، الجامعة الاسلامية في لبنان، بيروت، 2021، ص 287.

- وثمة حاجة ضرورية للتذكير بمحطات أساسية في العلاقات بين روسيا الاتحادية من جهة والولايات المتحدة الأميركية من جهة ثانية بإيجاز وهي⁽¹⁾:
1. المعمار الجيوسياسي الجديد لأوروبا ما بعد الحرب الباردة قام على تصور أميركي راسخ يتمثل في إستبعاد روسيا الاتحادية.
 2. تجاوز التعهدات التي قدمتها الولايات المتحدة وحلفائها الأوروبيين لروسيا في ما يتعلق بحلف شمال الأطلسي وتوسعه، وإمكانية التعايش السلمي بين دول المعسكرين المتصارعين إبان الحرب الباردة.
 3. الإطاحة بنظم صديقة وموالية لروسيا الاتحادية بالقوة العسكرية، إذ شن حلف شمال الأطلسي بقيادة الولايات المتحدة حرب على يوغسلافيا عام 1999 آخر الدول في أوروبا الشرقية المتحالفة مع روسيا وتفتيتها إلى دول عدة، تزامن ذلك مع إنضمام الدفعة الأولى من دول أوروبا الشرقية هي بولندا والمجر والتشيك إلى حلف شمال الأطلسي بالرغم من إعتراض روسيا، وتوالى لاحقاً ضم بقية دول أوروبا الشرقية والبلطيق إلى الحلف. كما شنت الولايات المتحدة الأميركية حرباً على العراق عام 2003 واحتلته بالكامل بحجة أسلحة الدمار الشامل التي تبين لاحقاً أنها قامت على أكاذيب وإدعاءات باطلة وفق ما أعلنه وزير الخارجية الأميركي الأسبق كولن باول أبان الغزو.
 4. رفض طلبات روسيا الاتحادية بالإنضمام إلى حلف شمال الأطلسي، إذ قوبل طلب الرئيس بوتين بإنضمام روسيا إلى الحلف برفض الرئيس كلينتون ذلك الطلب معللاً ذلك بوضوح أن الحلف هو موجه ضد روسيا.
 5. إدخال جورجيا وأوكرانيا وهي دول مجاورة لروسيا الاتحادية في دائرة الثورات الملونة وقلب أنظمة الحكم فيها، من ضمن إستراتيجية الإحتواء التي تنتهجها الولايات المتحدة ضد روسيا بإعتبار هذه الدول حليفة وصديقة لروسيا، وتقع ضمن دائرة المجال الحيوي لها، وسعي واشنطن لإدخالهما في حلف شمال الأطلسي بعد إدخال أربعة عشرة دولة في أوروبا الشرقية خلافا لتعهداتها.

(1) المرجع نفسه، ص.ص 59 - 103 - 211 - 288 - 302 - 304 - 305 - 313.

6. إحتلال أفغانستان بإعتباره سيوفر لواشنطن بسط سيطرتها على منطقة آسيا الوسطى، ما يؤدي عملياً لقطع الطريق أمام روسيا الإتحادية وخنق محاولاتها للعودة بقوة إلى الساحة الدولية.
7. تشكيل الولايات المتحدة منظمة الدول المعارضة للموقف الروسي والمعروفة بإسم منظمة غوام "Guam" للتطوير الديمقراطي والإقتصادي، والتي تهدف لإعاقة إعادة مد نفوذ روسيا الإتحادية في جوارها المباشر، وتسهيل إستراتيجية واشنطن في إحتواء موسكو.
8. الإصرار الأميركي على نشر درعها الصاروخي في عدد من الدول الأوروبية، وتخطيطها لتكون جورجيا وأوكرانيا من الدول التي سينشر الدرع فيها، وهذا ما اعتبرته روسيا الإتحادية مساساً بأمنها القومي.
9. دعم إنشاء خط أنابيب الغاز والنفط (باكو - تبليسي - جيهان)، على الرغم من المعارضة الروسية القوية له، لأن ذلك سيوفر لواشنطن الفرصة للضغط على الأوروبيين بالتخلي عن الغاز الروسي، كون الخط المذكور أعلاه بديلاً مهماً.
10. توقيع معاهدة التعاون الثاني مع قيرغيزستان عام 1993 وإقامة قاعدة عسكرية فيها، ثم تدهورت علاقات البلدين عام 2015 عقب قرار قرغيزستان إغلاق القاعدة الأميركية التي كان مقرها في مطار "ماناس" بالعاصمة القرغيزية. كما أشركت الولايات المتحدة أذربيجان في برنامج الشراكة من أجل السلام التابع لحلف الأطلسي، ونسجت معها روابط عسكرية ثنائية في سياق سعي واشنطن لمد نفوذها إلى بحر قزوين، فضلاً عن مشاركة أذربيجان في المهام العسكرية التي تقودها الولايات المتحدة في كوسوفو، أفغانستان والعراق، إلا أن زلزال حرب الأيام الخمسة في جنوب القوقاز غير المعادلات الجيوسياسية في المنطقة، وأفزع باكو التي عملت على فرملة علاقاتها مع واشنطن. وفي كانون الثاني/يناير عام 2022 سعت واشنطن لإدخال كازاخستان في دائرة الفوضى كونها تتمتع بموقع إستراتيجي مميز وسط آسيا، وهي تقع بين روسيا والصين، وتعد واحدة من المناطق الأكثر أهمية على رقعة الصراع الجيوسياسي المشتعل بين روسيا والولايات المتحدة الأميركية، إلا أن تدخل روسيا وأعضاء منظمة معاهدة الأمن الجماعي أفضل المسعى الأميركي.

• الفقرة الثالثة: خطاب بوتين في مؤتمر ميونيخ شباط/فبراير عام 2007 وبداية التحول

شكل خطاب بوتين أمام مؤتمر الأمن في ميونيخ في شباط/فبراير عام 2007 إيذاناً ببدء مرحلة جديدة إنتقلت فيه روسيا الإتحادية من موقع المتفرج إلى موقع المؤثر والفاعل في السياسة الدولية وبدا واضحاً أن موسكو خرجت من تلك الدوامة التي شهدتها العقد الأخير من القرن العشرين حيث القطب الأوحده على رأس النظام الدولي الذي يرفض ويقوض كل شراكة محتملة له في إدارة النظام الدولي، وفي هذا السياق يتسأل الرئيس بوتين: "ولكن ما هو العالم الأحادي القطب؟ مهما جملوا هذا المصطلح، فهو في نهاية الأمر يعني في الواقع شيئاً واحداً: هو مركز واحد للسلطة، مركز واحد للقوة، ومركز واحد لإتخاذ القرار". ويتابع الرئيس بوتين: "إنه عالم السيد الأوحده. وهو في نهاية الأمر مدمر ليس فقط لأولئك الذين يوجدون في إطار هذا النظام، بل للسيد نفسه، لأنه يقوضه من الداخل"⁽¹⁾.

كما قال الرئيس بوتين في معرض طرحه لتوسع حلف الأطلسي ما يلي: "أظن أنه من الواضح أن توسع حلف الأطلسي لا علاقة له بتطوير الحلف نفسه أو بضمان الأمن في أوروبا بل على العكس يمثل الأمر إستقزاز جدي يخفض مستويات الثقة المتبادلة، ولدنيا الحق في أن نسأل بوجه من موجه هذا التوسع؟ وماذا حصل للتعهدات التي قدمها شركائنا الغربيون بعد حل حلف وارسو؟ أين تلك التعهدات اليوم لا أحد يذكرها ويتذكرها، لكن ساسمح لنفسني تذكير الحضور بما قيل وقتها، أود أن أقتبس للأمين العام للحلف السيد فيرنير في بروكسل في 15 ايار/مايو 1990 قال وقتها: "واقعاً أننا جاهزون وملتزمون لعدم نشر قوات للحلف خارج الأراضي الألمانية وهذا يعطي الإتحاد السوفياتي ضمان أمنية صارمة"، أين هي هذه الضمانات⁽²⁾؟

رسالة الرئيس بوتين المباشرة والمختصرة تتمثل في أن الأحادية الأميركية لم تعد قادرة وممكنة.

(1) نص كلمة بوتين في مؤتمر ميونيخ لشؤون سياسة الأمن، صحيفة الاخبار اللبنانية، عدد الخميس 2007/2/15.

(2) المرجع نفسه، نص كلمة بوتين في مؤتمر ميونيخ لشؤون سياسة الامن.

• الفقرة الرابعة: روسيا وتهديد الهيمنة الأميركية

تشكل روسيا الإتحادية واحدة من أبرز مصادر القلق والتهديد لمشروع الهيمنة الأميركية على العالم، إذ لا تزال روسيا بمثابة النقب الأسود، واللغز المحير في المشروع الإستراتيجي الأميركي للسيطرة على عالم ما بعد الحرب الباردة، وبالرغم من تراجع الدور الروسي في العقد الأخير من القرن العشرين على الساحة العالمية، إلا أن التطورات الداخلية التي حدثت في روسيا وأبرزها، وصول الرئيس بوتين إلى سدة الرئاسة عام 1999، حفزت موسكو إلى النظر إلى ما وراء أفقها الداخلي، حيث أثبتت السياسة الروسية في السنوات التالية، وفي علاقاتها الخارجية عن عودة الدب الروسي إلى لعبة الصراع، بعدما إنقضت فترة السلام الساخن التي أعقبت نهاية الحرب الباردة.

استمرت الإدارات الأميركية المتعاقبة في مطلع القرن الحادي والعشرين بتمسكها بدورها المهمين المنفرد في العالم، ورفضها الشديد لمشاركة أي دولة لها في ذلك، وعدم قبولها بنظام متعدد القوى باعتبار الأحادية القطبية إمتيازاً أميركياً يخدم مصالحها، معتبرة محاولات روسيا الإتحادية والصين وقوى أخرى تغيير ذلك بالإنتقال إلى صيغة تعددية للنظام الدولي تهديد مباشر لها.

وقد أشار الرئيس الأميركي الأسبق ترامب صراحة لذلك في أول خطاب له بشأن حالة الإتحاد أمام الكونغرس يوم 31 كانون الثاني/يناير عام 2018 حيث إعتبر روسيا الإتحادية والصين يمثلان تهديداً للمصالح والقيم الأميركية بقوله: "إننا نواجه في جميع أنحاء العالم أنظمة مارقة وجماعات إرهابية ومنافسين مثل الصين وروسيا تتحدى مصالحنا وإقتصادنا وقيمنا، ليعيد التأكيد على ما جاء في إستراتيجية الأمن القومي الأميركي التي أصدرها في 18 كانون الأول/ديسمبر عام 2017، والتي إعتبرت أن دور روسيا الدولي يمثل تهديداً للولايات المتحدة، مستخدمة مصطلح "الدول التحريفية أو المراجعة" Powers Revisionist للإشارة إلى روسيا والصين اللتان تحاولان تغيير الوضع الراهن، والتي ترغب في خلق عالم لا يتوافق بالضرورة مع المصالح والقيم الأميركية⁽¹⁾.

(1) National Security Strategy of the United States of America, December 2017, Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

أدركت روسيا الإتحادية أن السياسات الأميركية المتبعة في التعامل معها تقوم على تحقيق هدف أميركي يتمثل بتفكيكها الثاني (التفكيك الأول حصل بعد نهاية الحرب الباردة) للتخلص منها وإخراجها من المعادلة الدولية باعتبارها تهديداً وجودياً لواشنطن في معركتها للهيمنة على أوراسيا وقد عبر بريجنسكي عن ذلك بكتابه رقعة الشطرنج الكبرى عندما قال: أتوقع أن تتفكك روسيا الإتحادية إلى ثلاث دول، وكل دولة من هذه الدول الثلاث عبارة عن مناطق نفوذ غربية، يضع فيها الغرب اليد على الموارد والثروات الهائلة فيها⁽¹⁾.

ومن نافل القول التذكير بما نظر له سيرغي كاراغانوف وهو مستشار لبوتين الذي كان أيضاً مستشار ليلتسين ومن أنصار الإنفتاح على الغرب في عهد الأخير، لكنه غير رأيه لاحقاً لأنه إصطدم برغبة غربية تتمثل في عدم إدخال روسيا الإتحادية في البنى الغربية، لذا يرى كاراغانوف أن أفضل طريقة للتعامل مع ذلك تقوم على إستراتيجية الهدم البناء، إذ يتوجب هدم العلاقات مع الغرب التي نشئت في ظل موازين قوى غير متكافئة أبداً، وأدت إلى إستتباع روسيا في مجالات عديدة، والإنعطاف نحو بناء شراكة إستراتيجية مع الصين وقوى أخرى صاعدة، ومن ثم التفاوض مع الغرب لبناء العلاقات على قاعدة الندية والمساواة. وهنا تستوجب الإشارة إلى أن هذه الإستراتيجية تستحوذ على تفكير قطاع واسع من النخبة الروسية المحيطة بالرئيس بوتين⁽²⁾.

• الفقرة الخامسة: إنتخاب بايدن ومحاولة ترميم الهيمنة الأميركية المترنحة

بعيد إنتخابه كرئيس للولايات المتحدة الأميركية أعلن الرئيس بايدن أن أميركا قد عادت لتكون على رأس الطاولة ولتقود النظام الدولي من جديد، مركزاً على مواجهة كل من الصين وروسيا وقوى أخرى، معتبراً أن الصين تمثل تحدياً من نوع خاص، فهي تتبنى سياسة طويلة الأجل من خلال توسيع إنتشارها العالمي، وتعزيز نموذجها السياسي الخاص، والإستثمار في تقنيات المستقبل، لذا تحتاج واشنطن بالتأكيد إلى أن تكون أكثر صرامة مع الصين، أما بخصوص روسيا فقد كان الرئيس بايدن متشدداً بشكل يظهر الخشية الأميركية من روسيا، لذا

(1) زيغنو بريجنسكي، مرجع سابق ذكره، ص 70.

(2) سيرغي كاراغانوف، عقيدة بوتين، مركز الدراسات العربية الاوراسية، روسيا، 25 شباط/فبراير 2022، ص 2.

تعهد بأن يقود الجهود لجمع الحلفاء مجدداً، لإعادة تشكيل تصورهم للعالم الذي نواجهه اليوم. فالكرملين باعتقاده يخشى من بقاء حلف شمال الأطلسي قوياً، وهو التحالف السياسي العسكري "الأكثر فعالية في التاريخ الحديث" كما وصفه. ولذلك فمن أجل مواجهة أي "عدوان" روسي، علينا الحرص على أن تظل القدرات العسكرية للتحالف مهولة وفي جاهزية تامة، مع توسيع قدرته أيضاً على مواجهة التهديدات غير التقليدية، ويرى الرئيس بايدن وجوب أن تفرض واشنطن وحلفائها على روسيا عقوبات حقيقية بسبب انتهاكاتها "للمعايير الدولية" والوقوف إلى جانب ما أسماه المجتمع المدني الروسي، الذي وقف بشجاعة مراراً وتكراراً ضد "النظام الإستبدادي الفاسد" للرئيس فلاديمير بوتين، الذي يريد أن يقول لنفسه، ولأي شخص آخر يمكنه أن يخدعه ويجعله يصدق، أن فكرة الليبرالية "عفا عليها الزمن". لكنه يفعل ذلك فقط لأنه يخاف من قوتها⁽¹⁾.

○ الفصل الثاني: التحولات الدولية والتحالفات الكبرى وارهاسات النظام العالمي الجديد

• الفقرة الأولى: عالم ما بعد الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا

في 24 شباط/فبراير عام 2022 أعلن الرئيس بوتين في خطاب متلفز عن بدء العملية العسكرية الروسية الموسعة في أوكرانيا التي تستهدف وفق تصور الرئيس بوتين تصحيح العلاقات الدولية في النظام العالمي الذي قام بعد نهاية الحرب الباردة المرتكز على الفوقية والهيمنة، ولوضع حد لإضطراب ميزان القوى ولسياسة إحتواء روسيا التي باتت تشكل مسألة حياة أو موت لها، بإعتبارها تهديد حقيقي لمصالحها، ولوجودها كدولة، إذ قال الرئيس بوتين: "من المعروف أننا على مدى 30 عاماً نحاول بإصرار وصبر التوصل إلى إتفاق مع دول الناتو حول مبادئ الأمن المتكافئ وغير القابل للتجزئة في أوروبا. وفي مقابل مقترحاتنا، واجهنا بإستمرار إما الخداع والأكاذيب الساخرة، أو محاولات الضغط والإبتزاز، في حين أن حلف شمال الأطلسي، في هذه الأثناء، رغم كل إحتجاجاتنا ومخاوفنا، توسع بإطراد. آلة الحرب تتحرك وأكرر أنها تقترب من حدودنا"⁽²⁾.

(1) Joseph Biden, why America must lead again, Foreign Affairs, U.S.A, March/April 2020.

(2) إعلان الحرب على أوكرانيا: النص الكامل لخطاب بوتين، صحيفة الشرق الأوسط، لندن، عدد يوم الخميس 24 شباط/فبراير 2022.

ثمة إجماع أن العالم ما بعد الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا هو مختلف حتما عما قبلها، وسيؤرخ لها إنها المحطة الفاصلة بين نظام دولي أحادي القطبية، والتحول إلى نظام دولي متعدد الأقطاب، إذ ثمة تداعيات مفصلية سترخي بثقلها على التوازنات الدولية والإقليمية، وستسرع من إعادة رسم الخرائط السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية، التي دخلت طور التغييرات منذ عدة سنوات، حيث أن بداية جديدة للتاريخ تظهر تراجع الغرب وإنحدار أنموذجه المتمثل بالإمبراطورية الأميركية التي تعصف بها أخطار داخلية تضعها أمام حقيقة الإرتطام الكبير الذي حذر منه كثيرون من المفكرين الأميركيين الإستراتيجيين كنييل فيرغنون، روبرت كابلن، مايكل هيدسون، وباتريك بوكانان واللائحة تطول ولا تنتهي.

• الفقرة الثانية: الميثاق الروسي الصيني وتغيير النظام العالمي

وهكذا، فأينما وجهنا أنظارنا فثم ما يدل على أن النظام العالمي ومستقبله ومواقع القوى الدولية فيه هو محور الصراع الأميركي الصيني الروسي، فالنظام العالمي الذي قام بعد نهاية الحرب الباردة والذي يركز على الهيمنة الأميركية هو في طريقه للتحويل إلى نظام تعددي، كانت ملامحه الواضحة مع البدايات الأولى للرئيس الأميركي السابق دونالد ترامب في البيت الأبيض، فهذا الأخير ومن خلفه تيار شعبي قومي إنعزالي لا يستهان بحجمه في الولايات المتحدة هشم قواعد النظام الدولي، فترتيبات ما بعد الحرب الباردة السياسية والإقتصادية والتجارية والأمنية ما عادت تناسبه، أو تحقق المصالح الأميركية كما يجب، وبالتالي دخل هذا النظام دائرة الخطر ليس من قبل المشتبه فيهم المعتادون، لكن من مهندس هذا النظام وداعمه الرئيس وهو الولايات المتحدة.

شكل الإنسحاب الأميركي الكارثي من أفغانستان واحد من الأسباب الدالة أيضاً على التحول في النظام العالمي وهيمنة الولايات المتحدة عليه، فالنظام العالمي أحادي القطب دخل طور الإحتضار بعد فشله في حفظ الإستقرار والأمن العالمي وبالتالي فإن نظام ثلاثي أو رباعي أو خماسي أو أكثر جديد يتشكل بمشاركة روسيا الإتحادية والصين، اللتان أعلنتا في الكثير من المناسبات عزمهما على تغيير النظام العالمي الذي يعاني من أزمات طاحنة بفعل فشل الليبرالية الغربية في تحقيق الإستقرار السياسي والإقتصادي والثقافي نتيجة الحروب

والصراعات والنزاعات التي أدخلت العالم في موجات الفوضى المدمرة، وفي هذا السياق يشكل بيان القمة الصينية الروسية التي عقدت في بكين على هامش إفتتاح دورة الألعاب الأولمبية الشتوية في شباط/فبراير عام 2022 ما يشير بوضوح وصراحة متناهية إلى أنه خروج عن أعراف بيانات القمم التي سبقته لإتسامه بالشمول والتفصيل لكل ما يتعلق بالقضايا الدولية. كما أن البيان المذهل يقدم مشروعاً بديلاً للعلاقات الدولية غير ما أنتجه القرن العشرين، وغير ما هو قائم، بتأكيد على العلاقة الجديدة التي هي "بلا حدود"، وبأنها غير موجهة ضد طرف ثالث، أو أطراف ثالثة، وبأنها ليست من نمط الأحلاف التي عرفتھا مرحلة الحرب الباردة، لذا فهو برنامج عمل حقيقي يتضمن كل القضايا السياسية والإقتصادية والثقافية، ويوصف التحديات التي تواجه العالم عموماً، وتواجهها خصوصاً، من جهة، ويتقدم من جهة أخرى بمشروع للعالم بأسره لبناء نظام جديد متعدد القطبية⁽¹⁾.

هذا الميثاق الصيني الروسي لتغيير النظام العالمي والتوازن الجيوسياسي والمعمار الأمني إلى الأبد، يشكل بداية قوية لتحطيم ما تبقى من النظام العالمي القائم على ثابتة أساسية تتمثل بخنق كل من موسكو وبكين وقوى دولية وإقليمية أخرى، تحاصرھا وتضغط علیھا، وتطوقھا بالتحالفات المسلحة وغير المسلحة، ما يشكل تهديداً وجودياً لها، فضلاً عن التقويض الثقافي والإقتصادي والمالي أيضاً، هو ميثاق الذهاب بعيداً في بناء نظام عالمي يعترف بالتراث السياسي المتنوع والمتعدد، وبالتغيرات والإختلافات الثقافية بين أطراف العلاقات الدولية والنظام العالمي، لان عالم اليوم هو عالم محكوم بهيمنة ثقافة غربية متجانسة هي بالأساس سردية السياسة الدولية برمتھا، لذا نرى تغول الغرب وإستماتته بإستغلال أوكرانيا لحجب الصورة الحقيقية التي هي في حقيقة الأمر أوسع بكثير من أوكرانيا، هي معركة تغيير النظام العالمي بأبعاده المتعددة، هي بمعنى آخر عودة الناتو إلى حدود عام 1997، والإبتعاد عن آسيا الوسطى، تصفية الوجود الأميركي في غرب آسيا، وتحرر الشرق الأوسط من الهيمنة الأميركية المرتكزة على مشاريع التجزئة والتقسيم، أنه مسار كسر الطوق وتفكيك سياسة الإحتواء ليس في الفضاء الإستراتيجي الروسي، بل يمتد نحو تايوان حيث الصين هناك جاهزة وحاضرة،

(1) منير شفيق، بيان القمة الروسية الصينية، موق عربي 21، 9 شباط/فبراير 2022، متوفر على الرابط التالي:
<https://arabi21.com/story/1416625/>

أوكرانيا هي المربع الأول في سلسلة طويلة المربعات التي تهيمن عليها واشنطن التي تقتنع بشكل خاطئ بتفوقها المطلق على الآخرين، وسعيها الدائم للسيطرة على كل الأمور في العالم دون أي عقاب أو احتجاجات.

هذا الميثاق الصيني الروسي يتلاقى أيضاً مع توجهات وسياسات دول أخرى تصب في نفس الإطار مثل الهند والبرازيل وإيران وأندونيسيا وجنوب أفريقيا وغيرها من الدول التي عبرت في الكثير من المواقع والمناسبات والقمة الثنائية والجماعية عن الحاجة إلى نظام علاقات دولية يقوم على التشارك والمساواة فيما بين دول العالم، لتحقيق الأمن والسلم والاستقرار والتنمية المستدامة، ومكافحة الفقر والوباء، وتحقيق الإزدهار للجميع.

وحان الوقت للبدء في تخيل عالم تسيطر فيه روسيا سيطرة فعالة على جزء كبير من أوروبا الشرقية وتسيطر الصين على جزء كبير من شرق آسيا وغرب المحيط الهادي، وسينتهي الأمر إلى أن قدرة الناتو والإتحاد الأوروبي على حماية نفوذهما موضع خلاف.

خارطة العالم الجديدة تعني حتماً نظاماً عالمياً جديداً، بعد أن إنتهت صلاحية نظام ما بعد سقوط حائط برلين مطلع التسعينيات، هذا النظام الذي تعرض لضربات عنيفة بفعل الحرب الأميركية الهلامية على الإرهاب وبفعل الغزو الأميركي للعراق من خارج إطار الشرعية الدولية المتمثلة بالأمم المتحدة، وبالتالي نحن أمام نظام يعترف بروسيا والصين والهند والبرازيل وقوى أخرى كلاعبي أساسيين فيه، وعليه فأن خارطة العالم الجديد لن تمنح الولايات المتحدة وأوروبا سوى ثلث عجلة القيادة التي تتحكم في مصير الكوكب.

• الفقرة الثالثة: القمة الروسية البرازيلية

إضافة إلى الشراكة - التحالف الصيني الروسي، ثمة حاجة للنظر إلى القمة الروسية البرازيلية التي إنعقدت قبل بدء العملية العسكرية الروسية لإهميتها في التوقيت خاصة بعد رفض البرازيل الإنصياع للاملاء والضعف الأميركية لإلغاء الزيارة هذا من ناحية، ولإرتباط الرئيس البرازيلي جايير بولسونارو بعلاقات مهمة ووثيقة مع واشنطن من ناحية ثانية، حيث توجت القمة ببيان يحمل الكثير من التحدي لواشنطن وإنتقاداً صريحاً للهيمنة الأميركية، والدعوة لإقامة نظام دولي جديد، وإعلان الرئيس بوتين البرازيل كأهم شريك لروسيا في أميركا اللاتينية،

وإعلان الرئيس البرازيلي عن تضامن بلاده مع روسيا معلناً أن بلاده تريد بشدة التعاون في العديد من المجالات - الدفاع والنفط والغاز والزراعة، وعدم تصويت البرازيل لصالح قرار للأمم المتحدة يدين العملية العسكرية الروسية في أوكرانيا أو يقترح عقوبات ضد روسيا على خلفية ذلك. زد على كل ذلك عدم إستجابة البرازيل للضغوط الأميركية عليها للموافقة على إستبعاد روسيا من مجموعة العشرين، ووصف الرئيس بولسونارو الرئيس بوتين أحد أقوى الأشخاص في العالم⁽¹⁾.

• الفقرة الرابعة: الشراكة الروسية الإيرانية

وفي السياق عينه تشكل العلاقات الروسية الإيرانية تحدياً كبيراً للهيمنة الأميركية، ويظهر أن موسكو وطهران ماضيتان قدماً في تطوير علاقاتهما إلى مستوى الشراكة والتحالف، وقد بدأت النقاشات والتحضيرات بين اللجان المشتركة لتهيئة مسودة إتفاقية لشراكة إقتصادية شاملة لمدة عشرين عاماً، على غرار إتفاقية القرن الموقعة بين طهران وبكين في مشروع لا تخفى دلالاته وسط التحولات المتسارعة على مستوى العالم، فضلاً عن أن مركز النظام الدولي، أخذ في التحول من الغرب إلى الشرق، لإن السياسات الغربية دفعت بالدول المستقلة في الشرق إلى التحرك في إتجاه ضرب من الإتحاد⁽²⁾.

• الفقرة الخامسة: القمة الروسية الباكستانية

كما شكل لقاء القمة الروسية الباكستانية في موسكو منعطفاً مهماً ودالاً على التحول الحاصل في النظام الدولي، حيث وقع الطرفان عدد من الإتفاقيات والصفقات التجارية والطاقوية المهمة⁽³⁾، الأمر الذي أزعج واشنطن، التي بادرت إلى تحريض المعارضة الباكستانية لإتخاذ

(1) الرئيس البرازيلي يصف بوتين بأنه أحد أقوى الشخصيات في العالم، بوابة الارهام، 9 اذار/مارس 2022، متوفر على الرابط التالي: <https://gate.ahram.org/News/3435122.aspx>

(2) محمد شمس، لماذا لن «تبيع» إيران روسيا؟، صحيفة الاخبار اللبنانية، عدد 16 اذار/مارس 2022، متوفر على الرابط التالي: <https://al-akhbar.com/World/332931/>

(3) أول لقاء منذ الهجوم على أوكرانيا.. خان يلتقي بوتين في موسكو، موقع العربي الاخباري، 25 شباط/فبراير 2022، متوفر على الرابط التالي: <https://www.alaraby.com/news/%D8%A3%D9%88%>

إجراءات عزل عمران خان وإقصائه، وهذا ما نجحت فيه واشنطن إذا صوت البرلمان الباكستاني على عزل خان وحكومته، حيث تحولت باكستان إلى ساحة صراع كبير يظهر فيها البعد التنافسي والصراعي الدولي على أشده، حيث دخلت إسلام آباد في دوامة الانقسام الداخلي بفعل ما حصل كانعكاس لهذا الصراع والتنافس هذا من جهة، ومن جهة ثانية التجاذبات الداخلية ما بين المعارضة والحكومة الجديدة وما بين القوى التي أوصلت شهباز شريف إلى رئاسة الحكومة بديلاً لعمران خان⁽¹⁾.

• الفقرة السادسة: العلاقات الاستراتيجية الروسية الهندية

الهند بدورها رفضت دعم قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي تدين "الغزو الروسي لأوكرانيا"، بفعل علاقة نيودلهي الإستراتيجية مع موسكو والتي تعود إلى الحرب الباردة، إذا كثيراً ما استخدمت روسيا حق النقض في مجلس الأمن لإجهاض تدويل قضية كشمير وإبقائها في إطارها الثنائي الهندي الباكستاني وهذا ما تقدره الهند كثيراً، كما وترى نيودلهي أن موسكو قوة موازنة للصين، فأكثر من 60% من أسلحة الهند تأتي من روسيا. كل هذه العلاقات تعززها أطر التعاون العسكري الإستراتيجي بين البلدين⁽²⁾.

كما ويسجل للهند عدم خضوعها للاملاء الأميركية المتمثلة بوقف التعاون الإستراتيجي مع روسيا، إذ قوبل طلب واشنطن لنيودلهي بوقف إستيراد الغاز والنفط الروسي وبلغ أخرى برفض قاطع وموقف حازم على الرغم من تلويح وزير الخارجية الأميركية أنتوني بلينكن بورقة حقوق الإنسان في الهند، حيث دعا وزير خارجية الهند سوبرامنيام جايشانكار الذين يدققون بأرقام التبادل والتعاون الإقتصادي الهندي الروسي إلى التدقيق بالأرقام الأوروبية في مجال إستيراد الغاز الروسي⁽³⁾.

(1) Tom O'connor, Pakistan Says U.S. Relations to 'Remain on Track' After Imran Khan Ousted, Newsweek, 9/4/2022, available at: <https://2u.pw/9fkhZ>.

(2) Anthony Faiola, Lesley Wroughton, Outside the West, Putin is less isolated than you might think, Washington post, March 010, 2022, available at: <https://2u.pw/4h8Ku>.

(3) علاء أبو فرج، الهند ترفض أوامر واشنطن علناً وأمام شاشات التلفاز، قاسيون، 21 نيسان/أبريل 2022، متوفر على الرابط التالي: <https://kassioun.org/reports-and-opinions/item/73020-2022-04-21-18-41-15>

ومع ذلك، إذا نظرت بشكل أعمق، فإن الطرح القائل بأن الرئيس بوتين معزول قد يظل شيئاً من التحيز الغربي كما تصف ذلك صحيفة Washington Post الأمريكية. ذلك الإفتراض القائم على تعريف "العالم" كمناطق إمتياز، إلى حدٍ كبير الولايات المتحدة وأوروبا وكندا وأستراليا واليابان. من بين 193 عضواً في الأمم المتحدة، صوت 141 لإدانة هجوم موسكو "غير المبرر" على أوكرانيا، لكن تصويت الأغلبية هذا لا يروي القصة بصورة دقيقة⁽¹⁾. قال كريس لاندسبيرغ، أستاذ العلاقات الدولية بجامعة جوهانسبرغ: "إنهم على استعداد لبعث رسالة مفادها أنهم لا يتقبلون فكرة أن يكونوا محاصرين أو يجبروا على الإختيار"⁽²⁾. وقالت مجموعة الأزمات الدولية في تقرير جديد إن "الهند ردت على الهجوم الروسي بواقعية فظة لقوة صاعدة وطموحة لا تريد أن تعلق بين روسيا وما يسميه مودي مجموعة الناتو"⁽³⁾.

• الفقرة السابعة: العلاقات الروسية الجنوب أفريقية

أما جنوب أفريقيا، فهناك علاقات تاريخية بين المؤتمر الوطني الإفريقي، الذي قاد نضال تلك الدولة ضد حكومة الأقلية البيضاء، وبين الإتحاد السوفياتي. وكان إثنان من رؤساء جنوب أفريقيا بعد الفصل العنصري، ثابو مبيكي وجاكوب زوما، قد خضعا لتدريب عسكري في الإتحاد السوفياتي.

وفي يوم الإثنين 7 آذار/مارس، وصف زوما، في بيان صدر من مؤسسته، بوتين بأنه "رجل سلام". وقالت لينديوي زولو، وزيرة التنمية الإجتماعية في جنوب أفريقيا التي درست في موسكو خلال سنوات الفصل العنصري، لصحيفة New York Times الأمريكية: "روسيا صديقة دائمة لنا، ونحن لسنا على وشك التنديد بهذه العلاقة التي لطالما حظينا بها". وتقول صحيفة نيويورك تايمز، إن التعاطف الإفريقي مع أوكرانيا مؤخراً تضاعف كذلك بعد تقارير أفادت بإجبار قوات حرس الحدود الأوكرانية الطلبة الأفارقة على العودة إلى أواخر

(1) Anthony Faiola, Lesley Wroughton, Ibid, Washington post: <https://2u.pw/4h8Ku>.

(2) Anthony Faiola, Lesley Wroughton, Ibid, Washington post: <https://2u.pw/4h8Ku>.

(3) Anthony Faiola, Lesley Wroughton, Ibid, Washington post: <https://2u.pw/4h8Ku>.

الطوابير أثناء محاولتهم مغادرة البلاد. وقد شجب الرئيس النيجيري، محمدو بخاري التصرفات العنصرية مع 4 آلاف طالب نيجيري في أوكرانيا⁽¹⁾.

تقول صحيفة واشنطن بوست، إن التردد حول بوتين يعكس صدى حركة عدم الانحياز لتلك الدول التي سعت إلى حل وسط بين القوى العظمى المتصارعة خلال الحرب الباردة. لكن الهوة بين الغرب والجنوب العالمي قد تزداد سوءاً أيضاً خلال الجائحة وعصر تغير المناخ، حيث يزداد إستياء الدول النامية من ردود أفعال المصلحة الذاتية في الولايات المتحدة الأميركية وأوروبا⁽²⁾.

أمام هذا المشهد العالمي ستتطرف الولايات المتحدة في سياستها التي تقوم على إضعاف الدول بعدما أصابها من أزمات وكوارث أدخلتها في طور إحتمال نفوذها وتراجع قوتها وهيمنتها، طابع السياسة الأميركية مستقبلاً سيعمل على تعزيز إنفلات القوة وإنفلات الصراعات، وتأزيم الأوضاع الإقليمية والدولية لان ذلك يؤجل ضمور الهيمنة الأميركية، وموت النموذج الأميركي.

هذه التحالفات والشراكات الإستراتيجية وما بعد الإستراتيجية تؤثر بشكل واضح ومن غير إلتباس إلى الخارطة العالمية الجديدة التي لا مكان فيها لتصورات الولايات المتحدة الإنفرادية بأنها تفرد بكتابة التاريخ، وأن هذا التاريخ الإنساني توقف عند إنتصار الرأسمالية؛ لأنه إنتصار حاسم ونهائي وغير قابل للتراجع والهزيمة، ولا لهيمنتها الإحادية المتطرفة، بل تعددية الأقطاب لعالم معالمة تقوم على فكرة حاسمة وهي الدخول في طور عالم ما بعد الغرب.

○ الفصل الثالث: الأمن الأوروبي

السؤال البديهي هل أوروبا قادرة على إعادة تكوين نفسها كقوة عسكرية حتى الآن؟. تعبر بعض الدول الأوروبية عن رغبتها في التحرر من الهيمنة الأميركية المتزايدة داخل النظام الأمني الأوروبي، وخلق أمن إقليمي مستقل ضمن هيكل الإتحاد الأوروبي، بعد أن تمكن الأخير من التغلب على المشاكل التي برزت عند نهاية الحرب العالمية الثانية بمؤثراتها المختلفة، وحققت القوة الإقتصادية والفوائد السياسية إلى حد ما. وهو ما يفسر الاختلاف في

(1) Anthony Faiola, Lesley Wroughton, Ibid, Washington post: <https://2u.pw/4h8Ku>.

(2) Anthony Faiola, Lesley Wroughton, Ibid, Washington post: <https://2u.pw/4h8Ku>.

المواقف بين إدارة البيت الأبيض من جهة، وتوجهات عدة دول أوروبية تجاه العديد من القضايا الدولية الكبرى مثل القضية الفلسطينية، الملف النووي الإيراني، والأزمة السورية وغيرها.

• الفقرة الأولى: يقظة الذات الألمانية

لا شك أن ما يحدث اليوم في أوكرانيا سيفتح باب النقاش مرة أخرى بشأن مستقبل الأمن والإستقرار الأوروبيين وعلاقات الأوروبيين مع الولايات المتحدة، خاصة وأنا أمام مشهد إعادة تعريف مفهوم الأمن الأوروبي، فأوروبا ستكون واحدة من أكبر ساحات التسلح في العالم، سيما مع دخول ألمانيا في طور العسكرة الكبرى، حيث قال المستشار الألماني أولف شولتس: "أن الأمن الألماني يجب أن لا يعتمد على حماية أية دولة (إشارة واضحة إلى الولايات المتحدة)، ولا على أن تكون الطاقة مصدر تهديد للأمن القومي (إشارة واضحة إلى روسيا)⁽¹⁾.

ألمانيا ستكون خلال السنوات القادمة قوة أوروبية جبارة بجيش كبير يصطدم بالهيمنة الأميركية في أوروبا، والحاجة إلى حماية واشنطن ومظلتها العسكرية، هذا القرار الألماني الكبير بزيادة الإنفاق العسكري، سيكون بحد ذاته أمراً مرعباً أوروبياً وأميركياً وروسياً بالنظر إلى الذات الألمانية ذات الميراث الكبير في القرن العشرين، كل هذه التطورات المتسارعة وظروف الحرب الحالية تشير إلى تغيرات كبيرة ستهدد أسس نظام الأمن الأوروبي القائم، ما سيدفع العديد من الدول الأوروبية إلى العمل على رفع مستويات قدراتها العسكرية، وهو ما يذكرنا بأجواء ما قبل الحربين العالميتين والحرب الباردة، لان طبيعة هذه المتغيرات عسوية على التجاهل ما يستوجب إعادة النظر بعلاقات هذه الدول مع العديد من القوى الدولية، لضمان حماية مصالحهم.

• الفقرة الثانية: نكسة الحلم الاوروبي بين اليمين الشعبوي وأزمة اللاجئين

كما تظهر خارطة العالم الجديد تصدعاً أوروبياً متزايداً داخل الإتحاد الأوروبي الذي يعاني من تراجع في إنتماء الدول الأعضاء إليه، وضمور المشاريع الطموحة نحو الولوج إلى الوحدة

(1) شادي عاكوم، عقيدة ألمانية جديدة بعد الغزو الروسي لأوكرانيا، صحيفة العربي الجديد، 1 آذار/مارس 2022، متوفر على الموقع التالي: <https://www.alaraby.co.uk/politics/%D8%B9%D9%8>

السياسية خاصة بعد خروج بريطانيا المدوي من الإتحاد، وتصاعد الدعوات إلى إيقاف عجلة العملية التي تستهدف تعزيز وحدة دول الإتحاد، حيث سنشهد عودة القوميات المتطرفة، التي ستعزز من الصعود المتواصل لليمين الشعبوي الرفض والمشكك بجدوى البناء الأوروبي المشترك، وبالعلاقات مع الولايات المتحدة و بجدوى حلف شمال الأطلسي.

الأخطر في الخارطة العالمية الجديدة أزمة اللجوء الممتدة والمتصاعدة أوروبياً من غير حدود، إذ ستعمق هذه الأزمة من إنقسام أعضاء الإتحاد حيال التعامل مع هذه الأزمة وتقاسم أعبائها، والتعامل مع الخلل المخيف التي ستحدثه في النسيج الأوروبي، وضغطها الهائل على أسواق العمل الأوروبية، التي ستخلف حتما تداعيات ومخاطر جمة على الإستقرار السياسي والإجتماعي، وعلى وحدة البينان الأوروبي⁽¹⁾.

• الفقرة الثالثة: الإنقسام الأوروبي ما بين الأطلسانية والأوروبانية

وستتعمق الأزمات الأوروبية أيضاً بفعل التنازع الدائر بين الدول ذات التوجهات الأطلسانية "Athleticism"، التي تضم بولندا وهولندا ومعها دول أخرى، وهي تقدم ولائها للولايات المتحدة على ولائها الأوروبي، والدول ذات التوجهات الأوروبانية "Europeanism" والتي تضم فرنسا وألمانيا ومعها دول أخرى، وهي ترى في الإتحاد الأوروبي فاعل نشط على الساحة الدولية، وكتقل يوازي القوة المفرطة الأميركية⁽²⁾، وقد كان لافتاً في هذا السياق الهجوم العنيف الذي شنه رئيس الوزراء البولندي ماتيوش مورافيتسكي ونائبه ياروسلاف كاتشينسكي على الرئيس الفرنسي ماكرون، والهجوم الذي شنه نائبه على كل من فرنسا وألمانيا اللتان ردتا على الهجوم البولندية بسقف مرتفع جداً⁽³⁾، ما يؤكد حجم الإنقسام السائد بين الدول الأوروبية الذي سيتزايد حتما مع إعلان المجر بأنها لن تقطع علاقاتها السياسية والتجارية والإقتصادية مع روسيا، وهذا الأمر ينطبق على عدد من الدول الأوروبية الأخرى، فضلا عن الإعتماد الألماني الكبير على الغاز الروسي، والذي يعني الإستغناء عنه كارثة ماحقة للصناعة والإقتصاد الألماني.

(1) محمد سعد، مرجع سابق ذكره، ص 287.

(2) محمد سعد، مرجع سابق ذكره، ص.ص 204 - 205.

(3) حرب أوكرانيا.. بولندا تتهم ألمانيا وفرنسا بأنهما مقربتان جداً من روسيا، العربي، 3 نيسان/ابريل، 2022، متوفر على

الموقع التالي: <https://www.alaraby.com/news/%D8%AD%D8%B1>

• الفقرة الرابعة: التمرد الفرنسي على الهيمنة الأميركية

وثمة مؤشرات تشي ببدايات تحول أوروبي ستكون رائدته فرنسا كما عادة باريس في التمرد على الهيمنة الأميركية، إذ أكد الرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون في مقابلة مع مجلة "لو بوينت" أن "العالم أصبح متعدد الأقطاب"، وبحسب ماكرون الذي إعيد إنتخابه رئيساً لفرنسا لولاية ثانية، إن "العالم يمر بفترة تحول عالمي، ولم يعد ثنائي القطب، بل بات متعدد الأقطاب"⁽¹⁾.

وتطرق الرئيس الفرنسي إلى العلاقات الفرنسية الروسية قائلاً: "أعتقد أن بوتين يحترم فرنسا ويميزها عن الدول الغربية الأخرى، ويأخذ في الحسبان أننا نجري حواراً معه منذ فترة طويلة"، مشدداً على أن "هذا الحوار يكون صريحاً ومطلوباً دائماً"، داعياً أوروبا إلى التفكير مجدداً في علاقاتها بكل من روسيا وتركيا، لأنها لن تتمكن من العيش بسلام على المدى البعيد"⁽²⁾.

وأضاف: "نرى أيضاً أن الصين ليست مستعدة للضغط على روسيا، فيما إتخذت دول الخليج موقفاً محايداً بسبب موقفها المشكك في الولايات المتحدة، واختارت العديد من الدول الأفريقية عدم الإنحياز"⁽³⁾.

• الفقرة الخامسة: الشرخ الأوروبي المميت

وفي سياق الخارطة العالمية الجديدة سيتزايد الشرخ بين دول الجنوب والشمال في أوروبا، الذي يؤثر بشكل كبير في تطوير السياسة الخارجية والأمنية للإتحاد، وهو ما وصفه الرئيس الأسبق للمفوضية الفرنسية جاك ديلور الخطر المميت⁽⁴⁾، وسيتزايد أيضاً الإنكشاف الإستراتيجي الأوروبي إذ ما إستمر تعثر محركه أي الثنائي الفرنسي - الألماني الذي أخفق في إعادة تعريف جديد للدور والطموحات، وبلورة مشروع إستنهاض وتحصين الإتحاد الأوروبي

(1) ماكرون: العالم لم يعد ثنائي القطب بل أصبح متعدد الأقطاب، الميادين نت، 13 نيسان/ابريل 2022، متوفر على

الموقع التالي: <https://www.almayadeen.net/news/politics/%D9%85%D8%A7>

(2) المرجع نفسه، الميادين نت.

(3) المرجع نفسه، الميادين نت.

(4) محمد سعد/ مرجع سابق ذكره، ص 348.

ومؤسساته، وتمايز موقفه عن الموقف الأميركي وإنسياق باريس وبرلين المستجد خلف المقاربة الأميركية المتطرفة التي حولت أوروبا إلى ساحة صراع طويل وممتد، وتحولهما كمتلقي للعقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة على روسيا سواء على الصعيد الصناعي أو الطاقوي أو المالي، الواضح ان أوروبا قد اخفقت في القيام في الكثير من الواجبات لتكون قطباً كبقية الأقطاب مثل الجيش الأوروبي الموحد، تطوير منطقة اليورو، آليات التجارة والتعامل مع الدول، كل ذلك المنطق القائم على التمسك بالسيطرة الوطنية على المفاصل الهامة كالسياسة الخارجية، والشؤون النقدية والمالية، والسياسة الصناعية والأسواق المالية على حساب التوجهات الإتحادية، وستكون أوروبا أمام فشل وإخفاق إستراتيجي لتأكيد نفسها كقوة جيوسياسية مؤثرة في التوازنات العالمية وفي التوضع في سياقات إعادة تشكيل النظام الدولي.

وهكذا يمكن القول ان خارطة العالمية الجديدة ستظهر أوروبا المفككة، بحيث لن تكون على قلب واحد تجاه العلاقات مع الولايات المتحدة الأميركية، كما تجاه روسيا الإتحادية، لأن العقوبات التي فرضت على الأخيرة أثرت بأقل مما كان يتوقع، وأثرت على أوروبا بأكثر وأكثر من المتوقع، وهذا سيدفع العديد من الدول الأوروبية باتجاه إعلاء مصلحتها على أي مصلحة أخرى.

• الفقرة السادسة: الولايات المتحدة وإستمرار الهيمنة على بعض أوروبا

إستخدمت الولايات المتحدة الفوضى للتلاعب بأوروبا تحت غطاء التهديد الروسي بعد عقود على نظام عالمي قائم على أن واشنطن هي شرطي الكوكب، بحيث سترسخ الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا من مركزية القارة العجوز في محاولة الولايات المتحدة تجديد هيمنتها، إذ تروج الأخيرة أنه مع سيطرة روسيا على أجزاء مهمة من أوكرانيا سيغيب الأمن والإستقرار عن أوروبا كما عهدته سابقاً، وذلك في منطقة واسعة تبدأ في إستونيا لتشمل بولندا حتى رومانيا وتركيا، خاصة وأن جيران أوكرانيا سينظرون إلى وجود روسيا الإتحادية كعدو (الروسوفوبيا) يهدد الأمن ويتربص اللحظة للإنقضاض عليهم، ومع غياب القوة العسكرية القادرة على ردع روسيا، فإننا سنرى حضور وتأثير أكبر لحلف شمال الأطلسي، حيث ستبقى الولايات المتحدة هي صاحبة الكلمة العليا فيه أوروبياً وستعطي من قوتها للحلف الذي سيحاول

تجاوز نكسته في أوكرانيا ليطمئن دول شرق أوروبا القلقة والمعرضة للخطر" على طول حدود مترامية الأطراف وغير مستقرة مع روسيا الإتحادية بما في ذلك بيلاروسيا والأجزاء التي تسيطر عليها روسيا في أوكرانيا⁽¹⁾.

وعليه فإن الولايات المتحدة وبحجة الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا ستحضر في أوروبا أكثر من أي وقت مضى، وستتخذ من القارة العجوز محوراً لها، عبر حلف شمال الأطلسي الذي سيبقى الإداة المنطقية التي تمكن واشنطن من توفير الضمانات الأمنية في الظاهر، وإبقاء أوروبا أسيرة لمظلتها العسكرية لأنها مهمة لإستمرار الهيمنة الأميركية، ولردع روسيا رغم أن الأوروبيين يعلمون جيداً أن هذا الحلف لن يكون مظلة الأمن المطلقة، لتصبح حرب أوكرانيا النداء الأخير لتحسين القدرات الدفاعية الأوروبية، وبالتالي تخليها عن الحماية الأميركية، وتصدرها كقطب دولي يحسب حسابه.

○ الفصل الرابع: النظام المالي العالمي

• الفقرة الأولى: الهيمنة الأميركية على النظام المالي العالمي

هيمنت الولايات المتحدة الأميركية على النظام المالي العالمي وتحول دولارها إلى عملة عالمية تحتل حيزاً كبيراً في التجارة والإحتياجات المالية الدولية والملاذ الأمن في أوقات الأزمات، وعزز هذه الهيمنة سيطرة الدولار على أسواق الطاقة الدولية، وإستحواد الولايات المتحدة على أهم مؤسسات التصنيف المالية الدولية، وإستئثار واشنطن على أكبر عدد من الأصوات في المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

هيمنة الولايات المتحدة ودولارها الطاعني المسيطر إستترعت مبكراً إهتمام الرئيس الفرنسي الأسبق شارل ديغول الذي قال في مطلع ستينيات القرن المنصرم: "إن قبول الدول للدولارات كما تقبل الذهب يجعل الولايات المتحدة مدينة للعالم بأسره، وإن هذا التسهيل غير عادل لأنه ممنوح لطرف واحد، ودولة واحدة" ولا مناص من التذكير أيضاً أن الرئيس الفرنسي الأسبق فاليري جيسكار ديستان قال عندما كان وزيراً للمالية في أوائل ستينيات القرن المنصرم: "أن

(1) Liana Fix and Michael Kimmage, What If Russia Wins? A Kremlin-Controlled Ukraine Would Transform Europe, Foreign Affairs, February 18, 2022, available at: <https://2u.pw/3oALM>.

الدولار من أهم الأسلحة الأميركية لتركيعة الدول، فالوقوف بوجه الدولار هو بمثابة الوقوف على حافة البركان"⁽¹⁾.

وفي تحليل يبدو أنه مكتوب قبل إنءلاع الحرب في أوكرانيا، سخر مايكل بيكلي أستاذ العلاقات الدولية والعلوم السياسية في جامعة توفتس في ولاية ماساتشوستس الأميركية من النظام الليبرالي العالمي الحالي⁽²⁾.

كتب بيكلي في مجلة Foreign Affairs أن النظام الليبرالي، مثل كل الأنظمة الدولية، هو شكل من أشكال النفاق المنظم الذي يحتوي على بذور زواله، بحكم العداوات التي يشعلها في طريقه.

يضيف: النظام الليبرالي، في الواقع، إقصائي للغاية، والدليل؟

منذ سنوات يدور الحديث عن تراجع الدور العالمي للولايات المتحدة.

عن مؤشرات التعددية القطبية وتنامي الكيانات الإقتصادية التي تنافس الولايات المتحدة. عن الصعود الروسي والصيني، وإعادة توزيع القوة في المجالات الإقتصادية والتكنولوجية.

• الفقرة الثانية: الدولار المسلح

في أحدث دراسات لهما ومنذ شهر تقريبا أعلن كل من بنك أوف أميركا وصندوق النقد الدولي أن إستخدام الولايات المتحدة للدولار كسلح سوف يضعف من مكانته كعملة إحتياط دولية، لأن دول كثيرة أبدت مخاوفها من إعتماؤها على الدولار خاصة بعد ما حصل في روسيا، وعلى الرغم من إمتلاك الولايات المتحدة الأميركية لأعتى قوة في العالم وأكثرها قدرة وتسليحاً وانتشاراً وحضوراً في العالم، إلا أن السلح الأمضى والأقوى والأفعل هو الدولار، فالولايات المتحدة قادرة على ضرب أي دولة في العالم من دون تحريك جندي واحد من مكانه، لكن إستخدام الدولار من قبل الولايات المتحدة ضد دولة كبيرة كروسيا الإتحادية دفع دول كثيرة لرؤية إحتياطاتها الدولارية كنقطة ضعف سيتم حتماً إستغلالها ضدها لتركيعتها وإخضاعها،

(1) جان دنيزت، الدولار تاريخ النظام النقدي 1945 - 1988، ترجمة ابراهيم متولي، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، 1989.

(2) Michael Beckley, Enemies of My Enemy, How Fear of China Is Forging a New World Order, Foreign Affairs, vol 101, no 2, march/april 2022, p.p 68 - 85.

وهذا ما سيضعف الثقة بالدولار ويدفع الدول للإقبال على عملات بديلة، فليس هناك دول في العالم تأمل أن تصحو في اليوم التالي لترى أنها باتت غير قادرة على الوصول إلى إحتياطياتها من الدولار في البنوك الأجنبية والغربية تحديداً⁽¹⁾.

ثمة هواجس كبيرة باتت اليوم الشغل الشاغل للبنوك المركزية في الكثير من دول العالم، وفي طبيعتها إحتياطياتها من العملات الأجنبية، لأنه وببساطة تلجأ الولايات المتحدة إلى Dollar Weaponizing أي تسليح الدولار، فواشنطن تدرك جيداً أن الأميركيين لا يؤيدون حروباً جديدة بعد الحروب الفاشلة في أفغانستان والعراق، لذا فالحرب المالية فعاليتها وتأثيرها أكبر بكثير من الحروب العسكرية التقليدية بفعل هيمنة الدولار شبه المطلقة على النظام المالي العالمي ولرغبة الدول حول العالم في التعامل بالدولار، وبالتالي فإن ما حصل مع روسيا الإتحادية دفع دول كبرى مثل الصين لديها إحتياطيات مالية مهولة بالدولار إلى التفكير الجدي بجدوى إحتفاظها بكمية هائلة من إحتياطياتها بالدولار الأميركي حتى لا تصحو يوماً وتجد نفسها في نفس المأزق الكبير، بحيث تمنع من الوصول إلى إحتياطياتها، وهذا ما أكده الإقتصادي الصيني والأستاذ في المعهد الوطني للدراسات السياسية في طوكيو يوكينج شينغ الذي قال: "أن تجميد الغرب لأصول البنك المركزي الروسي سيدفع الدول الأخرى وبالأخص الصين للقلق، وللشروع في التفكير بكيفية تقليل إحتياطياتها من الدولار الأميركي لصالح عملات أو أصول مالية أخرى⁽²⁾.

• الفقرة الثالثة: تنوع الإحتياطيات المالية للدول وتآكل هيمنة الدولار

الصين والهند والبرازيل وجنوب أفريقيا الذين يكونون مع روسيا والصين مجموعة البريكس التكتل الإقتصادي الذي يسيطر على 24% من الناتج الإجمالي العالمي، و 16% من إجمالي

(1) Serkan Arslanalp, Barry J. Eichengreen, Chima Simpson, The Stealth Erosion of Dollar Dominance: Active Diversifiers and the Rise of Nontraditional Reserve Currencies, IMF, 24/3/2022, available at: <https://2u.pw/THyAh>. also look: Vivekanand Jayakumar, The weaponization of finance threatens the future of the dollar standard, The Hill, 03/01/22, available at: <https://2u.pw/aX2pX>. Also look: George Parkes, Ukraine and Dollar Weaponization, Atlantic council, available at: <https://2u.pw/yTTZR>.

(2) Diana Choyleva, China Is Reassessing Western Financial Power After Ukraine, Beijing is likely to speed up global decoupling, Foreign Policy, April 15, 2022, available at: <https://2u.pw/zrR9N>.

التجارة العالمية، فضلاً عن باقي الدول الناشئة التي تعمل منذ عشرات السنوات على بناء إحتياطاتها الدولارية⁽¹⁾ فضلاً عن دول اخرى حول العالم، وصلتها الرسالة الأميركية ومفادها أنه يمكن لكم إستخدام إحتياطاتكم الدولارية متى تشاؤون لكن من دون معارضة ومخالفة السياسات الأميركية، هذا التطرف الأميركي في إستخدام دولارها كسلاح سيعزز أطر وأشكال التعاون التي إنطلقت في أوقات سابقة بغية التحلل من هيمنة الدولار على النظام المالي العالمي، فبالإضافة الى تجمع البريكس هناك أيضاً منظمتي شنغهاي وأسيان، حيث كان لافتاً في هذا السياق ما أشار إليه وزير المالي الروسي أنتون سيلوانوف خلال الإجماع الأول لوزراء المالية ومحافظي البنوك المركزية لدول بريكس برئاسة الصين إلى أن "دول البريكس، روسيا والبرازيل والهند والصين وجنوب أفريقيا على خلفية العقوبات، ستقوم بإستخدام العملات الوطنية في عمليات التصدير والإستيراد، وتكامل أنظمة الدفع والبطاقات، وتسريع العمل على إقامة نظام مراسلة مالية خاص ووكالة تصنيف مستقلة لدول البريكس، وكذلك على تكامل أنظمة الدفع"⁽²⁾.

معهد تحليل الأمن العالمي في واشنطن توقع أن الهجمة التي حصلت على الإحتياطيات الروسية ستدفع البنوك المركزية العالمية لتبدأ سياسة تنويع الأصول بحيث تقلل إعتماها على الدولار الأميركي، تخلى الدول عن الدولار ولو بشكل جزئي سيؤثر على مكانة الدولار في أسواق المال وهذا ما حذرت منه جيتا جوبيناث النائبة الأولى لمديرة صندوق النقد الدولي التي قالت في أواخر شهر آذار/مارس العام 2022 أن العقوبات المفروضة على البنك المركزي الروسي تهدد هيمنة الدولار على النظام النقدي العالمي وستحوله مع الوقت إلى نظام متعدد الأقطاب موزع ما بين عملات مختلفة لأن هناك دول كثيرة تخاف من الدولار وستتحول إلى عملات ثانية⁽³⁾، في 24 آذار/مارس العام 2022 نشر صندوق النقد الدولي ورقة بحثية بعنوان

(1) Akhil Ramesh, Are we witnessing the beginning of de-dollarization?, The Hill, 09/4/2022, USA, available at: <https://2u.pw/K5rK3>.

(2) وزير المالية الروسي: «بريكس» تسرع العمل لإنشاء نظام مراسلة مالية خاص، بوابة الاهرام، 2022/4/9، متوفر على الموقع التالي: <https://gate.ahram.org.eg/News/3479750.aspx>

(3) Jonathan Wheatley in London and Colby Smith, Russia sanctions threaten to erode dominance of US dollar, says IMF, Financial Times, 31/3/2022, available at: <https://2u.pw/MYXju3>.

التآكل الخفي لهيمنة الدولار عوامل التنويع النشط لصعود إحتياطيات عملات غير تقليدية، في هذه الدراسة أشار الباحثون إلى أن النسبة التي يشكلها الدولار في إحتياطيات البنوك المركزية العالمية من النقد الأجنبي إنخفضت من 71% من العالم 1999 إلى 59% عام 2021⁽¹⁾. هذا التراجع يعزى إلى رغبة البنوك المركزية العالمية في تنويع إحتياطياتها، وبالتالي يظهر أن سلة البيض الأميركي باتت متقوبة ويتسرب منها بيض الدول المرتابة والمتوجسة من استخدام واشنطن لدولارها لمعاقبة الدول وحرمانها من أصولها المالية، وللمناسبة أن الفترة الزمنية التي تغطيها الورقة البحثية هي نفس الفترة التي بدأت الولايات المتحدة الأميركية فيها بإستخدام سلاح العقوبات، ببساطة تراجع الدولار خلال العشرين سنة الماضية وفق للإقتصادي الأميركي باري ايتشنجرين جاء لصالح ما يسميها عملات إحتياطية غير تقليدية Non Traditional Reserve Currencie والكلام هنا عن اليوان الصيني والدولار الأسترالي والدولار الكندي والكرون الدنماركي والكرون النرويجي والكرون السويدي والون الكوري الجنوبي وغيرها من العملات⁽²⁾، هذا التراجع في نسب إحتياطيات الدولار الدولية وتخلي الدول عن مبالغ منه لصالح عملات ثانية تسمى في الإقتصاد إلغاء الدولار De-Dollarization وهذه عملة يتم فيها إستبدال الدولار الأميركي بأي عملة ثانية، الذي حصل مع روسيا لن يقضي على الدولار بل سيسرع من وتيرة إلغاء الدولار الحاصلة ببطء منذ سنين. روسيا على خلفية العقوبات التي فرضت عليها منذ العام 2014 بعد إستعادتها شبه جزيرة القرم كانت في طلبعة الدول التي سلكت مسار إستبدال الدولار بحيث خفضت نسبة الدولار التي يشكلها من الإحتياط الأجنبي من 40% في العام 2017 إلى 16% في العام 2022، وفي العام 2018 قلصت روسيا بشكل كبير من حيازتها من سندات الخزنة الأميركية. ففي بداية العام 2018 كانت موسكو تمتلك أكثر من 96 مليار دولار عبارة عن سندات أميركية، إلا أنها في شهر أيار/مايو العام 2018 باعت روسيا الجزء الأكبر من هذه السندات وأبقت على ما قيمته خمسة عشرة

(1) Serkan Arslanalp, Barry J. Eichengreen, Chima Simpson, The Stealth Erosion of Dollar Dominance: Active Diversifiers and the Rise of Nontraditional Reserve Currencies, IMF, 24/3/2022, available at: <https://2u.pw/THyAh>.

(2) Serkan Arslanalp, Barry J. Eichengreen, Chima Simpson, Ibid, also look: Will dollar dominance give way to a multipolar system of currencies?, The Economist, 2/4/2022, available at: <https://2u.pw/uRx8D8>.

مليار دولار منها، وأصبحت في العام 2022 أربعة مليارات دولار فقط، وهذا يفسر السياسة الروسية التي عملت على التخلص من الدولار وهيمنتته على إحتياجاتها المالية⁽¹⁾.

• الفقرة الرابعة: الصين ومسار التخلص من الدولار

الصين من جهتها كانت تمتلك في العام 2008 محفظة مالية قيمتها أكثر من تريليون ومائتي مليار دولار، هذا المبلغ كاد يودي بكارثة كبيرة لبكين عندما حصلت الأزمة المالية العالمية العام 2008 ففي تشرين الثاني/نوفمبر من العام نفسه وأثناء حضوره قمة مجموعة العشرين إشتكى الرئيس الصيني السابق هوجنتاو من الهيمنة المطلقة للدولار على النظام المالي العالمي، ودعا لتأسيس نظام مالي جديد⁽²⁾، بعدها بدأت بكين التقليل من إعتماها على الدولار في تعاملاتها الدولية.

وتماشياً مع إستراتيجية الصين الناعمة، يقوم بنك الشعب الصيني بشكل منظم، بتقليل إستثمار الصين في سندات الخزنة الأميركية. ورغم أن الصين لا تزال أكبر المستثمرين في الديون السيادية الأميركية، فإنها قللت حصتها لأدنى مستوى لها منذ أيار/مايو 2017. وفي السياق نفسه، بدلاً من قيام الصين بالتخلص من التعامل بالدولار بصورة مفاجئة، تحاول تدويل عملتها اليوان، ونجحت بالفعل في أن تقنع صندوق النقد الدولي بإضافتها إلى سلة عملاته الدولية بجوار الدولار والين واليورو والإسترليني، وذلك عام 2016. واتخذت مؤخراً خطوات عديدة نحو تقوية اليوان، ومن هذه الخطوات تراكم الإحتياطي من الذهب، وتوقيع عقود نفط مستقبلية باليوان وإستخدامه في تعاملاتها التجارية مع شركائها الدوليين⁽³⁾.

وكجزء من مبادرة الحزام والطريق، باشرت الصين بتقديم تسهيلات سداد للدول المشاركة في المبادرة للترويج لإستخدام اليوان، كما وقعت الصين إتفاقية التجارة الحرة المسماة الشراكة

(1) روسيا تقلص حصتها من سندات الدين الأميركية، روسيا اليوم RT، 2022/4/16، متوفر على الموقع التالي: <https://arabic.rt.com/business/1344861-%D8%B1%D9%88%D8%B3%D9%8>

(2) سطوة الدولار.. الورقة المطبوعة التي يدور في فلكها العالم، بدون مؤلف، موقع ارقام، 2017/11/10، متوفر على الموقع التالي: <https://www.argaam.com/ar/article/articledetail/id/513769>

(3) بدون مؤلف، القصة الكاملة لرمز الهيمنة الأميركية.. هل يشهد العالم الآن بداية نهاية الدولار؟، عربي بوست 14 حزيران/يونيو 2019، متوفر على الموقع التالي: <https://arabicpost.net/%d8/2019/06/15>

الإقتصادية الإقليمية الشاملة، وتضم في عضويتها دول جنوب شرقي آسيا، وهذه الإتفاقيه حلت محل إتفاقيه الشراكة عبر الهادي والأطلنطي التي مزقها الرئيس الأميركي السابق دونالد ترامب بعد أن تولى منصبه مطلع 2017. وإنضمت إلى الإتفاقيه 16 دولة يبلغ عدد سكانها 3.4 مليار نسمة وإقتصادها مجتمعة يبلغ 49.5 تريليون دولار، أي نحو 40% من الإقتصاد العالمي⁽¹⁾.

كما قالت تشانغ يانلينغ، نائبة الرئيس التنفيذي سابقاً لبنك الصين، في خطاب ألقته بداية شهر نيسان/أبريل العام 2022: "إن العقوبات ستفقد الولايات المتحدة مصداقيتها وتقوض هيمنة الدولار على المدى الطويل، وعليه ينبغي للصين أن تساعد العالم في التخلص من هيمنة الدولار عاجلاً غير آجل"⁽²⁾.

كتب مؤسس شركة Alpin Macro في هونغ كونغ، وكبير إستراتيجيها، تشين تشاو، في صحيفة سوث تشاينا مورنغ بوست: "لقد زعزت العقوبات المالية ضد روسيا المفاهيم والمبادئ الأساسية بعمق. فقد أظهرت هذه الإجراءات أن أصول خصوم الغرب المالية لم تعد آمنة، ويمكن مصادرتها أو تحويلها إلى أسلحة دمار مالي"⁽³⁾.

بدوره أكد مندوب الصين لدى الأمم المتحدة تشانغ جون أن الاستيلاء التعسفي على الإحتياطات النقدية الاجنبية أو تجميدها هو إستغلال للإعتماد الإقتصادي المتبادل كسلاح، ما يؤدي إلى مزيد من الشكوك في الإقتصاد العالمي⁽⁴⁾.

في الوقت ذاته، قالت صحيفة ذي هيل، أن المملكة العربية السعودية تجري حالياً مشاورات مع بكين لتسعير بعض مبيعاتها النفطية باليوان الصيني، في خطوة من شأنها أن تقلل من هيمنة الدولار على سوق البترول العالمي⁽⁵⁾.

(1) عمار شرعان واخرون، مبادرة الحزام والطريق الصينية: مشروع القرن الإقتصادي في العالم، المركز العربي الديمقراطي، برلين، 2019.

(2) Robin Wigglesworth, Polina Ivanova, Colby Smith, Financial warfare: will there be a backlash against the dollar?, Financial Times, APRIL 7 2022, available at: <https://2u.pw/TNvpM>.

(3) Robin Wigglesworth, Polina Ivanova, Colby Smith, Ibid, <https://2u.pw/TNvpM>.

(4) بدون كاتب، تأثير العقوبات الأمريكية ضد روسيا على النظام المالي العالمي، تقديرات المستقبل، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، أبو ظبي، الامارات العربية المتحدة، العدد 1539، 11 ايار/مايو 2022، ص 1.

(5) BY Zack Budryk, Saudi Arabia reportedly considering accepting yuan instead of dollar for oil sales, the Hill, march 15, 2022, available at: <https://2u.pw/Tlidd6>.

• الفقرة الخامسة: الهند وسياسة تقليص التعامل بالدولار

الهند وهي سادس أكبر إقتصاد في العالم وأحد أكبر الأسواق المستوردة للبضائع، عمدت ومنذ العام 2019 على إستخدام الروبل الروسي لسداد دفعات أنظمة الدفاع الصاروخي الروسية إس-400، نتيجة للعقوبات الأميركية المفروضة على موسكو، كما إستخدمت عملتها المحلية الروبية في سداد عقودها النقدية مع إيران للسبب نفسه. وفي ديسمبر/كانون الأول 2018، وقعت الهند مع الإمارات العربية المتحدة على إتفاق لتبادل العملات، لدعم التجارة والإستثمار بينهما دون إستخدام عملة ثالثة⁽¹⁾.

وإذا أخذنا في الإعتبار أن الهند ثالث أكبر دولة عالمياً بقياس القوة الشرائية، نجد أن خطوات من هذا النوع يمكنها أن تقلص من حجم التعاملات بالعملة الخضراء عالمياً بصورة كبيرة.

قال المحلل الإقتصادي الأميركي هاري كازيانيس عبر قناة فوكس نيوز الأميركية: "لا يمكن للولايات المتحدة أن تظل قوة عظمى ما دام إقتصادنا في وضع كارثي كما هو عليه الآن، وفقدان الدولار صفة العملة الإحتياطية سيقوض الولايات المتحدة في أن تظل القوة العظمى"⁽²⁾.

مع إشتعال الحرب الإقتصادية العالمية، بسبب الحرب في أوكرانيا، قالت صحيفة فاينانشيال تايمز البريطانية، عن مصادر بالمصرف المركزي الهندي: أن الهند تعاقبت بالفعل على شراء ثلاثة ملايين برميل من النفط الروسي، وتجرى ترتيبات حالياً بموجبها، سوف يتم التبادل التجاري بين البلدين بالعملات المحلية، الروبل الروسي والروبية الهندية⁽³⁾.

• الفقرة السادسة: تراجع نظام سويقت وصعود نظم مصرفية بديلة

يوم 6 نيسان/أبريل 2022 ذكرت صحيفة فاينانشال تايمز البريطانية أن العقوبات ضد روسيا وتجميد جزء من إحتياطياتها النقدية في البنوك الغربية، قد تقوض الدولار وتغير النظام

(1) Robin Wigglesworth, Polina Ivanova, Colby Smith, Ibid, <https://2u.pw/TNvpM>.

(2) إيهاب سراج الدين، النظام العالمي الجديد وتغيرات النظام المالي العالمي، لانكد ان، 31 اذار/مارس 2022، متوفر على الموقع التالي: <https://www.linkedin.com/pulse-dr-ihab-serag-eldin/?trk=articles>

(3) المرجع نفسه.

المالي العالمي. وأشارت الصحيفة إلى أنه نتيجة لتصرفات واشنطن سيبرز نظام إقتصادي بديل في العالم⁽¹⁾.

وأضافت الصحيفة: على الرغم من خطاب الولايات المتحدة وحلفائها، فلم يتم إدانة خطوات روسيا في أوكرانيا من قبل العالم بأسره، ولكن فقط من قبل تحالف بقيادة الغرب، وقد يكون لذلك عواقب مهمة على مستقبل التمويل الدولي⁽²⁾.

وتابعت صحيفة فايننشال: "يجب الانتباه إلى خطط الصين طويلة الأجل لجعل اليوان عملة أكثر أهمية في التسويات العالمية، والتي قد يتسارع تنفيذها على خلفية رد فعل الدول الغربية على الأحداث في أوكرانيا. وكجزء من هذه الإستراتيجية، يمكن أن تسرع الصين بتقدم نظامها المصرفي (CIPS) المستخدم في أكثر من 100 دولة، وينظر إليه على أنه بديل لنظام سويفت "SWIFT".

ويقر جون سميث، الذي كان مسؤول العقوبات الرئيس في وزارة الخزانة الأميركية ويشترك الآن في رئاسة ممارسات الأمن القومي في شركة موريسون آند فويرستر للمحاماة، "لقد كانت العقوبات مريعة. لقد خرجت عن المألوف"⁽³⁾.

في آذار/مارس من العام 2022 أثناء مشاركة رئيس مجلس الإحتياطي الفدرالي الأميركي جيروم باول في جلسة إستماع في اللجنة المصرفية في مجلس الشيوخ الأميركي بإدره رئيس لجنة القوات المسلحة في المجلس السيناتور الديمقراطي جاك ريد بسؤال مهم جدا: "سيد باول هل أنت تتابع التحركات الصينية الآيلة لتجنب مصير روسيا لو أقدمنا على إتخاذ خطوات عقابية كما فعلنا مع روسيا؟ رد باول بأنه يتابع الأمر مشيراً إلى أن الصين تعمل منذ فترة على بدائل للدولار لأصولها الإحتياطية، وفي نفس الوقت تطور نظام مراسلة للمدفوعات الدولية خاص فيها شبيه بنظام سويفت، أكمل باول وقال: "الصين تحاول تحصين نفسها من مصير روسيا، طبعا تحصين الصين وغيرها لنفسهم من مصير روسيا يستلزم تقليل الإعتماد على الدولار وهذا سيؤثر بالتبعية على المكانة الدولية للدولار على المدى الطويل أو البعيد"⁽⁴⁾.

(1) Robin Wigglesworth, Polina Ivanova, Colby Smith, Financial warfare: will there be a backlash against the dollar? Financial Times, 6/4/2022, available at: <https://2u.pw/TNvpM>.

(2) Robin Wigglesworth, Polina Ivanova, Colby Smith, Ibid, <https://2u.pw/TNvpM>.

(3) Robin Wigglesworth, Polina Ivanova, Colby Smith, Ibid, <https://2u.pw/TNvpM>.

(4) Full Committee Hearing, The Semiannual Monetary Policy Report to the Congress, Thursday March 3, 2022, available at: <https://2u.pw/C9Bkt>.

طورت كل من روسيا والصين بدائل لنظام رسائل SWIFT الذي تم حظر بعض البنوك الروسية منه. يقدم المعلق ألكسندر ميركوريس المقيم في لندن ملاحظة مثيرة للإهتمام مفادها أن الخروج من نظام SWIFT يعني أن البنوك الغربية لا يمكنها تتبع الصفقات الروسية والصينية.

يلخص المحلل الجيوسياسي بيبي إسكوبار خطط إعادة ضبط الوضع المالي لمنطقة أوراسيا/ الصين في مقال بعنوان "قل مرحباً بالذهب الروسي والبتروبول الصيني". هو يكتب: "لقد مر وقت طويل، ولكن أخيراً تم الكشف عن بعض الملامح الرئيسية للأسس الجديدة للعالم متعدد الأقطاب".

في يوم الجمعة 11 آذار/مارس عام 2022، بعد إجتماع عبر الفيديو، وافق الإتحاد الإقتصادي الأوروبي الآسيوي (EAEU) والصين على تصميم آلية لنظام نقدي ومالي دولي مستقل. تتكون EAEU من روسيا وكازاخستان وقيرغيزستان وبيلاروسيا وأرمينيا، وتؤسس إتفاقيات تجارة حرة مع دول أوراسية أخرى، وتتواصل بشكل تدريجي مع مبادرة الحزام والطريق الصينية.⁽¹⁾ (BRI)

• الفقرة السابعة: أفول الدولار

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى كما كتبه نيل فيرغسون وهو مؤرخ ومؤلف أسكتلندي يحمل الجنسية الأميركية وصاحب كتاب الصنم صعود وسقوط الإمبراطورية الأميركية، الذي لاقى رواجاً كبيراً، في مقاله بعنوان "لهذه الأسباب لن تكون نهاية الإمبراطورية الأميركية سلمية في صحيفة ذي إيكونوميست البريطانية، من أن الولايات المتحدة تعاني من عجوزات أربع أدخلتها في مسار الإنحدار وهي: التدهور الإقتصادي، وتقهقر القوة الأميركية، والأزمات الداخلية، وصعود الصين وروسيا، وهذه العجوزات الأربع تنذر بعواصف تعتبر نهاية الإمبراطورية الأميركية التي لن تكون عملية خالية من التعقيدات⁽²⁾.

(1) Ellen Brown, The Coming Global Financial Revolution: Russia Is Following the American Playbook, The Unz Review, USA, April 5, 2022, available at: <https://2u.pw/hoIGX>.

(2) Niall Ferguson, why the end of America's empire won't be, The Economist, UK, Aug 20th 2021, available at: <https://2u.pw/lJz7g>.

ويشير مايكل هدسون، أستاذ أبحاث الإقتصاد ومؤلف كتاب "الإمبريالية الفائقة - الإستراتيجية الإقتصادية للإمبراطورية الأميركية" والعديد من الكتب الأخرى في مقال له بعنوان "الإمبراطورية الأميركية تدمر نفسها بنفسها" إلى أن العقوبات الروسية (والتي تعود في الواقع إلى عام 2014) "دفعتي للتوقع من أن نهاية الإقتصاد الإمبراطوري القائم على الدولار ستتحقق من خلال إنفصال دول أخرى، لكن هذا ليس ما حدث، إذ إختار الدبلوماسيون الأميركيون إنهاء الدورة الدولية بأنفسهم، بينما يساعدون روسيا في بناء وسائلها الخاصة للإنتاج الزراعي والصناعي بالإعتماد على الذات، وأن ما لم تفعله الدول الأجنبية من أجل نفسها لتحل محل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والأذرع الأخرى للدبلوماسية الأميركية يجبرها السياسيون الأميركيون على القيام بذلك". وأوضح أن سياسة "العقوبات الإقتصادية الأميركية والمواجهة العسكرية ضد روسيا وإستعداد الصين دفعت بهما إلى نسج علاقات أوثق، وكذلك أدت بالدول الأخرى إلى التقارب من "المدار الأوراسي المتبلور"⁽¹⁾.

وعليه فإن الخارطة المالية العالمية محكومة بحتمية تشكيل نظام مالي عالمي جديد خارج هيمنة الدولار والسويقت الذي روجت واشنطن كثيراً على أنه بعيد كل البعد عن أمور السياسة والخلافات بين الدول، وأنه نظام مالي عالمي يقف على الحياد وعلى مسافة واحدة من الجميع، ويقدم خدماته للقطاع المصرفي حول العالم، ولا يقحم نفسه في خلافات الدول وشؤون الحروب، إلا أن نظام السويقت أقحم في كل ذلك حينما راح يقطع خدماته عن البنوك الروسية، ومنها البنك المركزي الروسي، بإيعاز من إدارة الرئيس جو بايدن، ويتلقى التعليمات من الولايات المتحدة وغيرها من الدول الغربية التي تناصب روسيا العداء.

في الخارطة المالية العالمية الجديدة سنشهد سقوط مدياً لما تباهى به الغرب وفي طليعته الولايات المتحدة من حماية وتقديس البنوك الغربية لمبدأ السرية المصرفية وأموال المودعين واحتياطات الدول من النقد الأجنبي المودعة لديها، فقد وضعت الدول الغربية يدها على أكثر من 300 مليار دولار من أموال الدولة الروسية تمثل نصف احتياطات روسيا من النقد الأجنبي، وذلك في أبشع عملية قرصنة مالية في التاريخ، فضلاً عن مصادرة الغرب ثروات وأصولاً وأموالاً تقدر بعشرات مليارات الدولارات مملوكة للشركات الروسية الخاصة ولمئات من

(1) Michael-Hudson, The American Empire self-destructs, USA, March 6, 2022, available at: <https://michael-hudson.com/2022/03/the-american-empire-self-destructs/>.

رجال الأعمال والأثرياء الروس، بمن فيهم هؤلاء الذين لا علاقة لهم أصلاً بالسياسة الروسية، أو لا تربطهم علاقة مصالح أو صداقة بالرئيس الروسي فلاديمير بوتين والكرملين والنخب الحاكمة في موسكو.

هو نظام إقتصادي مالي عالمي جديد تنصدره روسيا والصين وفيه عدد كبير من الدول المرتابة من النوايا والممارسات الأميركية وهي ستتزايد أكثر وأكثر، وستعمل هذه الدول على البحث عن عملات رئيسية أخرى غير الدولار لتسيير المعاملات الدولية وإدارة الإحتياجات النقدية والأصول المالية وإستخدامها في أنظمة الدفع. كما أن بيع النفط والغاز والمعادن والسلع الأساسية والذهب والفضة والمواد الخام ليس بالضرورة أن يتم بالعملة الأميركية، وليس بالضرورة أيضاً أن يتم بالوسائل البدائية القديمة، ومنها نظام المقايضة، وسنرى حضوراً أقوى لعملات أخرى سيكون لها دور أكبر في نظام المدفوعات الدولية، منها اليوان الصيني والين الياباني والفرنك السويسري والروبل الروسي والروبية الهندية، وربما يستعيد اليورو الدور المرسوم له قبل 20 سنة من حيث منافسة الدولار في الإحتياجات الأجنبية لدى البنوك المركزية العالمية، أنه نظام مالي عالمي يكسر الإحتكار الذي يمارسه الدولار على التجارة والتبادل العالمي عبر فرض التبادل التجاري بالروبل الروسي واليوان الصيني وعملات أخرى، حيث ستتم الكثير من العمليات المالية بعملات مختلفة غير الدولار الأميركي، هذا النظام المالي العالمي الروسي الصيني الجديد البديل سيجتذب دول كثيرة إلى أن تكون جزء من منظمة إسقاط الدولار والتحكم بالسوفييت العالمي، ذلك السكين الذي تستخدمه الولايات المتحدة كأداة لمعاقبة الدول التي تعاند سياساتها لتحقيق مصالحها التي في غالبها تقوم على حساب الأمن والسلم الدوليين، ما سيؤدي عملياً إلى قيام منظومة مالية وإقتصادية موازية لتلك الغربية لها قواها العسكرية الحامية له، وهذا برأينا سيؤدي إلى نشوء سوق عالمية موازية للسوق الغربية ستعمل واشنطن على فرض قطيعة تامة عليها، وبالتالي دخول العالم في مرحلة تعددية القطبية سياسياً وعسكرياً واقتصادياً، وبالتالي فإن إنفراد الولايات المتحدة بالقمة قد شارفت على النهاية، هو تحول زلزالي في الإقتصاد العالمي له إنعكاسات على الداخل الأميركي بفعل الأثر الإقتصادي للصين وروسيا والهند وإيران ودول أخرى، هي حتمية الصعود والأفول التي يبدو واضحاً أنها أفلتت من حدوثها بشكل بطء إلى سرعة يسمع صوتها في أربع جهات الارض.

○ الفصل الخامس: خارطة الطاقة العالمية الجديدة

في وقت كان كل الكوكب يتحدث عن الطاقة البديلة المتجددة، جاءت الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا لتضع مصادر الطاقة الأحفورية على عرشها مجدداً، فمن يملك الغاز والنفط يملك أوراق النصر، وها هي روسيا الإتحادية كبلت أيادي أوروبا بمجرد التلويح بإغلاق صنوبر الطاقة عنها، وبات من الواضح أن عصر الطاقة الرخيصة قد ولى، هي سرديّة مقتضبة تختصر مشهد الطاقة في خارطة العالم الجديد، أذ يبدو جلياً أن أسعار النفط والغاز والمشتقات النفطية الأخرى آخذاً بالإزدياد والإرتفاع، الأمر الذي سيسبب حتماً كوارث سعرية خاصة للإقتصادات المستوردة، وهذا ما وضحته هيلما كروفوت وهي رئيسة إستراتيجية السلع في عملاق الخدمات المالي الكندي رويل بنك أوف كندا Royal bank of Canada التي تقول: "أنه لو توقفت الإمدادات الروسية من النفط والغاز ومع تطبيق العقوبات على روسيا فمن المتوقع أن ترتفع أسعار النفط والغاز بشكل كبير"⁽¹⁾.

• الفقرة الأولى: احتدام التنافس على منطقة الشرق الأوسط

في ظل التوجهات المعلنة لعدد من الدول الأوروبية بتقليل الإعتماد على مصادر الطاقة الروسية، (على الرغم من أن مشاورات أوبك وأوروبا خلصت إلى أنه هنالك استحالة لتعويض حصة الطاقة الروسية في أسواق الطاقة العالمية) ستشكل منطقة الشرق الأوسط المكان الأكثر جاذبية لهذه الدول في سعيها للحصول على الغاز والنفط بإعتبار المنطقة قريبة جداً من أوروبا، ونظراً لإحتوائها على كميات هائلة من النفط والغاز، الأمر الذي سيدخل المنطقة في تنافس محموم من خلال المحاولات الأوروبية والأميركية لتسريع الإكتشافات الطاقوية، ومحاولة روسيا لإقامة شراكات قوية وكبيرة فيها، ركيزتها في ذلك إتفاق أوبك بلس، الذي أدخل على المحافظ المالية والصناديق السيادية للدول المنتجة للطاقة عائدات هائلة من العملات الصعبة، وهذا ما سيعطى دول المنطقة هامشاً كبيراً في المناورة السياسية والإقتصادية إذ أحسنت التعامل مع الأحداث الجارية، قد تعطلها الولايات المتحدة الأميركية التي يظهر لها تسرب المنطقة من

⁽¹⁾ Sam Meredith, A Russian oil and gas embargo is in the cards. And analysts warn it will have huge consequences, CNBC, 3/3/2022, available at: <https://2u.pw/eCXnE>.

دائرة نفوذها عبر إدخالها في: أولاً: إعادة تسخين ساحات الصراع الملتهبة مثل لبنان وسوريا وليبيا والسودان والعراق ودول أخرى. ثانياً: إثارة القلاقل الداخلية في بعض دول الخليج التي ظهرت وهي تغرد بعيداً عن الهيمنة الأميركية خاصة مع بروز تحولات كبيرة ومحورية في المزاجين الشعبي والرسمي في هذه الدول لناحية مقارباتها لعلاقتها مع الولايات المتحدة، وقد عبر عن هذه التوجهات المستشار الرئاسي في دولة الإمارات العربية المتحدة أنور قرقاش عندما قال: "الهيمنة الغربية على النظام الدولي في أيامها الأخيرة"، مشيراً إلى أن النظام الإقتصادي المعتمد على الدولار لا يتجاوز عمره الـ70 عاماً، لذلك فالتغيير هو طبيعة الحياة⁽¹⁾. ثالثاً: إستنزاف موارد وعائدات الطاقة في هذه الدول على قضايا الصراع المستجدة التي تروج لإعتبار إيران عدواً يستهدف المنطقة بوجودها وتراثها وتاريخها، ما سيعزز إنقسامها على محاور إقليمية ودولية تنصدرها تركيا والكيان الصهيوني تبقيها حتماً في دائرة التخلف والتبعية، وتمنعها من التحول إلى كتلة سياسية لها وزنها في المعادلات الدولية.

• الفقرة الثانية: صعود البتروروبل وحرب الانابيب

خارطة الطاقة العالمية الجديدة تظهر صعود البتروروبل Petro Ruble بإعتباره عملة ذات موثوقية لبيع للنفط والغاز، إذ يصف أستاذ الإقتصاد البريطاني ريتشارد ويرنر الخطوة الروسية بأنها ذكية، فهي إعادة لما فعلته الولايات المتحدة في السبعينيات، للحصول على السلع الأساسية الروسية، وسيتعين على الدول "غير الصديقة" شراء الروبل، مما يؤدي إلى إرتفاع قيمة الروبل في البورصات العالمية تماماً كما دعمت الحاجة إلى دولارات البترودولار الأميركي بعد عام 1974⁽²⁾.

في الخارطة الطاقوية العالمية الجديدة تحولات كبرى في مسارات أنابيب الغاز والنفط، فروسيا ستصدر المشهد الطاقوي عالمياً، بإعتبارها نقطة الإرتكاز المحورية العالمية لمشاريع مسارات أنابيب جديدة تؤكد وزن روسيا في مجال الطاقة الدولية التي تتقلت من العقوبات الغربية المفروضة عليها، إذ وقعت شركة الطاقة الروسية "غازبروم" إتفاقية لتصميم خط أنابيب

(1) سلام ابو شهاب، الهيمنة الغربية على النظام الدولي في أيامها الأخيرة، صحيفة الخليج، الامارات العربية المتحدة، 2022/4/14، متوفر على الموقع التالي: <https://www.alkhaleej.ae/2022-04-14>.

(2) Ellen Brown, Ibid, The Unz Review, USA, April 5, 2022.

دور تركيا الحيوي في أمن الطاقة والدفاع في أوروبا، والمساحة الجيوسياسية لحلف شمال الأطلسي⁽¹⁾.

• الفقرة الثالثة: الصين ودول أخرى على خط التنافس على مصادر الطاقة

بدورها الصين ستكثف من تحركها للمنافسة في مجال الطاقة الدولية من خلال سعيها الدؤوب من أجل الحصول على عقود وإستثمارات في شتى مجالات الصناعة النفطية المتمثلة بـ (الحفر والإنتاج والتكرير والنقل). فبكين موجودة في مناطق الإنتاج الكبرى بمنطقة الشرق الأوسط وإستثمرت شركاتها في السعودية بمنطقة الربع الخالي، ومناطق شرق المتوسط وإيران وصولاً إلى الجزيرة العربية وفي العراق، فضلاً على العديد من الدول الأخرى التي نهجت المنهج الصيني نفسه للحصول على موارد الطاقة، ومن تلك الدول: (كوريا الجنوبية، ماليزيا، جنوب أفريقيا، الهند)، إذ تطمح نيودلهي إلى المباشرة بأعمال مد خط الغاز من سلطنة عمان والذي يبلغ طوله (1100 كيلو متر، وبقدرة استيعابية تبلغ 20 مليار متر مكعب سنوياً⁽²⁾.

أن المنافسة الدولية على مصادر الطاقة، ستتحول إلى منافسة شرسة وقوية بصفة متزايدة، وأن الأبعاد العسكرية لهذه المنافسة، ستصبح أكثر وضوحاً مع إستمرار نمو الطلب العالمي، إذ ستكون خطوط أنابيب الغاز والنفط بين الدول المختلفة أحد المؤشرات التي يستدل منها على حال العلاقات الدولية بينها، وكذلك بين أطراف المرور، فهذه المسارات - الخطوط ستشكل منطلقاً لصراعات دولية وإقليمية ستشعل لهيب الحروب، خاصة وأن الولايات المتحدة الأميركية ستوغل في إستغلال الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا في محاولة منها لإعاقة تقلت مناطق الطاقة من سيطرتها وهيمنتها، وستقوم بإفتعال الحروب الأهلية والإضطرابات السياسية في بلدان الوجود النفطي والغازي، لأن تلك الحروب من شأنها أن تشل الإقتصاد الطاقوي لضمان عدم وصول شركات الدول المنافسة لها، كما إن سياسة الولايات المتحدة الأميركية بتأجيج الصراعات والحروب له غايات أخرى، منها: تنشيط شركات النفط الأميركية،

(1) أحمد حسين، سحب الدعم الأميركي لمشروع الغاز بشرق المتوسط، دفاتر تركية، مركز المسار للدراسات الانسانية، تركيا، كانون الاول/ديسمبر 2021 كانون الثاني/يناير 2022 ص.ص 36 - 37.

(2) عبد الجبار اسماعيل ابراهيم، مسارات انابيب الطاقة في الإستراتيجية الدولية: التعاون والصراع، مجلة الحقيقة الجزائرية، جامعة احمد درايه - ادرار، الجزائر، مجلد 17، العدد 3، 2018، ص 428.

وتجارة السلاح، وعبر هذه المسارات - الخطوط ستتجسد توازنات العلاقات المتأرجحة بين نقطتي التعاون والنزاع، ولأن خطوط الأنابيب هي الناقل للسلعتين الإستراتيجيتين العالميتين، فإن تتبع المسارات الجغرافية لخطوط الأنابيب يعكس الإتجاهات السياسية للعلاقات بين الدول في خارطة العالم الجديد.

○ الفصل السادس: نهاية ما يسمى بالسلام النووي (إنهيار السلام النووي)

• الفقرة الأولى: العصر النووي الجديد (انفلات وانتشار)

تمثل الولايات المتحدة الأميركية منذ بداية التسعينات المحدد الأكثر تأثيراً لعمليات الإنتشار، أو عدم الإنتشار النووي في العالم، إذ تسود فيه فكرة مفادها أن السياسة الأميركية تجاه القضايا النووية المثارة هي سياسة مزدوجة المعايير فهي تتعامل بصورة إنتقائية مع قضايا منع الإنتشار النووي في العالم فهي تسعى من ناحية إلى منع إمتلاك وتقييد عملية نقل التكنولوجيا النووية، لاسيما للدول المناوئة لها كإيران مثلاً، بينما تتقبل وجود سلاح نووي إسرائيلي وتوفر الحماية له.

فللولايات المتحدة مصلحة في حصر الصراع القطبي مع خصم واحد كروسيا، لأن هذا الحصر يفيدها لأنه يدفع حلفاءها الأوروبيين للإنضباط في الإصطفاف خلفها لمواجهة "الخطر الروسي".

في الخارطة العالمية الجديدة ستؤدي الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا إلى تعزيز شهية العديد من الدول إلى إمتلاك السلاح النووي باعتباره درعاً للحماية ولردع خصومها والحفاظ على وحدة وسلامة أراضيها، فثمة من يروج أن قصة أوكرانيا مع الأسلحة النووية تدفع البعض لجهة اليقين بأن من له ثوبان فليبع واحداً وليشتر سلاحاً... وهذا التخوف يصبح أكثر إلحاحاً إذا ما كانت هذه الدول تتكى على وسادة رخوة أمنياً، وموجودة في إقليم يتصف بحالة مزمنة من عدم الإستقرار مثل الشرق الأوسط الذي تعاني العديد من دوله من أزمات واضطرابات داخلية وخلافات خارجية وهشاشة الإستقرار في ظل وجود عدد من أنظمة الحكم

الفاشلة فيه. كما أن هناك دول أخرى مثل ألمانيا، واليابان التي ذاقت دمار القنبلة النووية الأميركية المسماة "Little Boy" (الولد الصغير) التي ألقيت على هيروشيما في غربها، والقنبلة المشابهة الأخرى المسماة "Fat Man" (الرجل البدين) على مدينة ناغازاكي في الجنوب⁽¹⁾، أو كوريا الجنوبية حتى تايوان ربما تشعر بالقلق من القوى النووية المجاورة التي لديها صراعات تاريخية أو أنية معها. وهناك مؤشرات متصاعدة تدل على أن العديد من دول العالم تسعى إلى إمتلاك التكنولوجيا النووية على الأقل لأغراض سلمية كما تصرح حكوماتها عادةً. إن إنتشار السلاح النووي في مثل هذه البيئات الرخوة من شأنه أن يهدد السلم والإستقرار العالميين⁽²⁾.

حاصل القول، ستشكل الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا حلقةً مهمةً في سلسلة حلقات التحول التي تضرب النظام العالمي. فالطريق بات مفتوحاً لإعادة الكثير من دول العالم النظر في الاتفاق الدولي الرئيس الهادف إلى منع الإنتشار النووي، فالأحوال تغيرت والطباع تبدلت، ويبدو الأفق الكوني مشحوناً بذرّات نووية كفيّلة بأن تغطي سماواته المسكونة بليل شتاءٍ دامٍ طويل، وسينفتح المجال مجدداً لموجةٍ أخرى من موجات الإنتشار النووي لتحقيق الردع، ستصدره الولايات المتحدة الأميركية التي ستستغل الوقائع الساخنة في أوكرانيا على التخوم الأوروبية لتحويل دولها ساحات تعج بصواريخها وترسانتها النووية بحجة مظلة الحماية الأميركية لساحة الحروب العالمية أوروبا. ولأن فرضية السلام النووي تبقى فرضيةً واهيةً، ولا يمكن تعميمها والتنبؤ بمخرجاتها في البيئات كافة، يبقى السبيل الأسلم الذي يجب على العالم السير فيه هو التخلص من الأسلحة النووية الموجودة في كافة الدول التي تمتلكها، والبحث عن صيغ جادة وآليات ردعٍ أخرى من شأنها أن تحافظ على سيادة الدول.

(1) صلاح أحمد، هيروشيما وناغازاكي أشع كوارث الإبادة المصنّعة بشريا، اندبندنت عربية، 6اب/اغسطس 2020،

متوفر على الرابط التالي: <https://www.independentarabia.com/node/140691>

(2) نبيل عودة، الحرب الروسية على أوكرانيا وجدلية السلام النووي، 2 اذار/مارس 2022، منتدى السياسات العربية،

متوفر على الرابط التالي: <https://www.alsiasat.com/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8>

○ الفصل السابع: العالم الجائع

• الفقرة الأولى: الجوع العابر للقارات (أزمات وحروب)

تلقي الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا بظلالها الثقيلة على الأمن الغذائي العالمي، إذ ثمة العديد من المؤشرات الدالة على مدى تأثير هذه الحرب على العالم وغذائه، فروسيا وأوكرانيا تلعبان دوراً أساسياً في سلة الغذاء العالمي، فوفقاً للصندوق الدولي للتنمية الزراعية تساهم روسيا وأوكرانيا معاً بنحو 12% من الأسعار الحرارية الغذائية التي يتم إستهلاكها في العالم⁽¹⁾.

وتذهب نحو نصف صادرات أوكرانيا (40%) من القمح والذرة إلى منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا، التي تعاني بالفعل من مشكلات الجوع⁽²⁾. وقد يؤدي نقص الأغذية أو إرتفاع أسعارها إلى تأجيج الإضطرابات الإجتماعية في المنطقة، ومن ثم يمتد تأثير الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا إلى الكثير من الدول.

وتسببت الحرب الدائرة حالياً في حدوث أزمة في سلاسل الإمداد التي كانت متضررة بالفعل من الإغلاق العام جراء جائحة كورونا خلال العامين الماضيين، ما أثر في قدرة العالم على إطعام 7.9 مليار شخص.

من جانبه، حذر رئيس برنامج الغذاء العالمي التابع للأمم المتحدة ديفيد بيزلي، مؤخراً من أن الحرب تخلق أزمة غذائية "تتجاوز أي شيء رأيناه منذ الحرب العالمية الثانية"، مما أدى إلى ارتفاع أسعار المواد الغذائية وربما نقص حاد لسلع أساسية في العديد من البلدان التي تعتمد على الصادرات من روسيا أو أوكرانيا⁽³⁾.

(1) تداعيات الحرب الأوكرانية.. كيف يتحقق الأمن الغذائي العالمي؟ العين الاخبارية، 30 آذار/مارس 2022، متوفر

على الرابط التالي: <https://al-ain.com/article/ukrainian-war-global-food-security-achieved>

(2) المصدر نفسه.

(3) تأثير حرب أوكرانيا على الأمن الغذائي العالمي.. بالأرقام! العربية نت، 14 نيسان/أبريل 2022، متوفر على الرابط

التالي: <https://www.alarabiya.net/aswaq/special-stories/2022/04/14/%D8%A>

ويقول المحلل الإقتصادي، ديفيد لابوردي: "إننا قد نستطيع تغطية النقص الناتج الآن، لكن لن يكون بإمكان أي بلد تغطية ضياع الحصاد المقبل إن لم تتوقف الحرب"⁽¹⁾. من جهته البنك الدولي وفي أحدث تقرير له أشار إلى إن صدمات الأسعار العالمية للغذاء والوقود من المنتظر أن تستمر على الأقل حتى نهاية 2024، وأن تزيد خطر ركود تضخمي⁽²⁾. وفي المجموع، يواجه أكثر من 800 مليون شخص شبح الجوع في جميع أنحاء العالم، بينما يتأرجح 44 مليون شخص في 38 دولة من حافة المجاعة، وفقاً لبرنامج الأغذية العالمي⁽³⁾.

وعليه فإن خارطة العالم الجديد ستشهد أزمة حادة في الأمن الغذائي العالمي سيما في الدول التي تستورد غذائها وخبزها، الأمر الذي سينعكس حتماً اضطرابات وقلقل نتيجة الجوع العابر للحدود والقارات، وسيتذكر العالم كثيراً في السنوات المقبلة القاعدة التي قالها ذات مرة الرئيس الفرنسي الأسبق شارل ديغول: "لا تبحثوا عن أسباب الحرب في براميل البارود بل في اهراءات القمح".

○ الفصل الثامن: فشل الأمم المتحدة

• الفقرة الأولى: الأمم غير المتحدة وهندسة التنظيم الدولي الجديد

السؤال البديهي أين هي الأمم المتحدة من الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا، لماذا لم تتدخل في حل الأزمة قبل تفاقمها وتحولها إلى صراع مسلح؟. أخفقت الأمم المتحدة في أن تكون مظلة الأمن الجماعي التي حلم بها المؤسسون، فتحوّلت من منظمة سياسية وأمنية ودبلوماسية تقوم فلسفتها على حفظ السلم والأمن الدوليين، إلى

(1) فاطمة طيبي، غذاء العالم نحو المصير المجهول وتداعيات حرب أوكرانيا تنذر بشبح الجوع، مركز العاصمة للبحوث والدراسات الإقتصادية، مصر، 11 ابريل/نيسان 2022، متوفر على الرابط التالي: <http://ccsr-eg.com/news/news.aspx?id=11616>

(2) فاطمة طيبي، البنك الدولي: صدمات أسعار الغذاء والوقود الحالية ستستمر 3 سنوات على الأقل، مركز العاصمة للبحوث والدراسات الإقتصادية، مصر، 27 نيسان/ابريل 2022، متوفر على الرابط التالي: <http://ccsr-eg.com/news/news.aspx?id=11682>

(3) بدون مؤلف، تأثير حرب أوكرانيا على الأمن الغذائي العالمي.. بالأرقام! قناة العربية، 14 نيسان/ابريل 2022، متوفر على الرابط التالي: <https://www.alarabiya.net/aswaq/special-stories/2022/04/14/>

منظمة خيرية إنسانية ومنصة تبشيرية تقوم فلسفتها على معالجة قضايا مثل التغير المناخي، ومكافحة الجوائح، وإطعام المعدومين ورعاية اللاجئين، والمساواة بين الجنسين، أو الدفاع عن حقوق الإنسان، وهذه القضايا التي لا يختلف عليها نظرياً أثنان، وهذا ما يريده لها القادرون من أعضائها.

لقد أظهرت الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا هشاشة وضعف الأمم المتحدة التي تعرضت كثيراً على الأقل منذ نهاية الحرب الباردة وحتى اليوم إلى إنتكاسات هائلة بحيث غابت قرارات الأمم المتحدة، وأصبحت القرارات الأميركية تكرر سياسة الحظر وفرض العقوبات، وصولاً الى إنفلات القوة في النظام الدولي، والإجتياح والغزو العسكري الذي بدأتها واشنطن بهجومها غير المبرر على أفغانستان والعراق من دون أي اعتبار لأعراف وقوانين دولية أو لمنظومة الأمن الجماعي العالمي المتمثلة بالأمم المتحدة.

وعليه فان خارطة العالمية الجديدة ستكون أمام معضلة إعادة النظر بشكل التنظيم الدولي وعلى رأسه الأمم المتحدة لصالح تنظيم دولي جديد يتناسب مع الواقع الدولي الجديد، يعيد تعريف مفاهيم الأمن والسلم الدوليين، والتدخل العسكري بعناوين متعددة ومختلفة، ويقوم على هندسة مغايرة تظهر تعدد الأقطاب الدوليين واللاعبين الإقليميين.

○ الفصل التاسع: الخارطة الديموغرافية للعالم الجديد (خرائط اخرى في قلب خارطة العالم الجديد)

• الفقرة الاولى: رمال الديموغرافيا المتحركة وتداخل الحدود

سيكون التغيير الديمغرافي أحد أبرز التحديات في خارطة العالم الجديد خاصة في مختلف دول الغرب، وتحديداً الأوروبية منها التي تواجه مشاكل جمة في توزيع اللاجئين وتحمل أعبائهم فضلاً عن برامج توطينهم ودمجهم في المجتمعات الأوروبية التي سيتزايد فيها الهلع والتوجس من موجات النازحين واللاجئين المتدفقة باستمرار من أفريقيا ومن آسيا ومن أوكرانيا، وأن كان التعاطف هو الغالب مع مواطني الأخيرة، لكنه سيتحول إلى نقمة وخوف يمس الأعراق الأوروبية التي تلهب التيارات ذات الأيدولوجيات الشوفينية في مختلف الدول الأوروبية سيما

شرقها وشمالها الأسكندنافي، وسيشكل هذا الأمر حتماً دوامة إحتضار أوروبا الموحدة ونكسة للحلم الأوروبي الذي سيتحول كابوساً يؤرق الحكومات والشعوب التي تتباهى بنقائها وتفوق أعراقها.

الكابوس الديمغرافي الأوروبي سيتردد حتماً صداه في الضفة الأخرى من الأطلسي حيث ملامح عودة الترامبية كبيرة ببرنامج شعبي شوفيني غير مسبوق، وستعود خطط بناء الجدران لفصل واشنطن عن مكسيكو سيتي والقادمين إليها من أميركا الوسطى والجنوبية المسكونين بالحلم الأميركي المريض، وقد عبر عن ذلك الكابوس مقال للكاتبة آن ماري سلاوتر في "ذي إيكونوميست"، وجوهه أن العنصر الأكثر تأثيراً على السياسة الخارجية الأميركية في السنوات والعقود المقبلة سيكون التركيبة السكانية للولايات المتحدة، حيث سيفرض تصاعد غير البيض توجهات مختلفة جوهرياً عن التي إعتدنا عليها⁽¹⁾. سندخل في الخارطة العالمية الجديدة وفيها يشعر الرجل الأبيض بإنحسار نفوذه السياسي، بل بالإنكماش المتفاقم لحصته من سكان العالم، وبالإقبال والمغامرات المميّنة المتزايدة لدى المليارات من مساكين العالم للهجرة إلى أصقاعه، ولو ركبوا لتحقيق حلمهم أصعب المخاطر عبر البحار والصحاري.

• الفقرة الثانية: الخارطة السيبرانية الجديدة

سينتقل التنافس بين الدول القادرة من الطائرات والدبابات إلى الميدان الأكثر تقدماً، إلى الفضاء السيبراني. وقد بدأ ذلك بالفعل منذ فترة، من هنا نجد الإستثمار الهائل الذي نشهده اليوم في وسائل الهجوم على الحواسيب وبرامجها، للتلاعب بإنتخابات الخصم أو لتعطيل مؤسساته وبناءه التحتية، وتفكيك مجتمعاته، كما في وسائل الدفاع عن المنجزات التكنولوجية المحققة ضد الأعداء المحتملين أو ضد جواسيس هم التكنولوجيون، ولن تدع الحكومات القادرة مجال "السوشيال ميديا" للأفراد والجماعات، بل ستتهم بإحتلاله وتطويعه للدعاية لنفسها، كما لمراقبة مواطنيها، أو للتجسس على خصومها ومهاجمتهم وتدميرهم.

(1) Anne-Marie Slaughter, why America's diversity is its strength, The Economist, Aug 24th 2021, available at: <https://2u.pw/GsDob>.

• الفقرة الثالثة: سقوط مفهوم الحياد

خارطة العالم الجديد ما بعد الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا تظهر بما لا يدع مجال للشك سقوط مبدأ الحياد، إذ لم يعد هناك دول تعتد وتتباهى بالحياد وتضرب بها الأمثال، لقد كشفت هذه الحرب عن ذلك الخداع الذي يسمى حياداً، وخير دليل على ذلك سويسرا التي أسقطت حيادها المقنع منذ زمن طويل، وإنضمت إلى جوقة الدول الغربية في حربها الشرسة ضد روسيا الاتحادية من خلال العقوبات غير المسبوقة في تاريخ العلاقات الدولية، كما وإعلان كل من فنلندا والسويد إتخاذهما قراراً بالإنضمام إلى حلف شمال الأطلسي⁽¹⁾، وهي دول فضلت الحفاظ على وضعية خاصة في الحياد وعدم الإنضمام للحلف بعد نهاية الحرب العالمية الثانية وإستعار الحرب الباردة، وبالتالي فإن الحياد كمبدأ ومفهوم وممارسة لا مكان له في خارطة العالم الجديدة، وهذا سيؤدي عملياً إلى موجات غير مسبوقة من الإستقطاب بين القوى الدولية، هذا يعني عملياً المزيد من الصراعات والنزاعات، المزيد من الحروب والمواجهات بالوكالة في أكثر من ساحة، بإختصار لقد ولى الحياد إلى غير رجعة.

• الفقرة الرابعة: الشركات الأمنية جيوش المستقبل

ستحتل الشركات الأمنية حيزاً كبيراً في خارطة العالم الجديد بإعتبارها أذرع عسكرية ضاربة، وميليشيات مسلحة للدول تخفف كثيراً من أعباء الجيوش النظامية، وعملها في مختلف بؤر الصراعات وأماكن الحروب بعناوين فضاضة، وغير مباشرة ومثال هذه الشركات: بلاك ووتر BLACKWATER أو أكس سرفيس Xe Services وداينكورب Dyncorp الأمريكية، وفاغنر الروسية، وجي فور أس (G4S) و كونترول ريسك control risk البريطانية، وشركة اغت AGT الصهيونية، وشركة سادات (SADAT) التركية، وبلاك شيلد الإماراتية، وفالكون المصرية، وغيرها من الشركات الأمنية⁽²⁾.

(1) روسيا وأوكرانيا: السويد وفنلندا تتقدمان رسمياً بطلبين للانضمام إلى حلف الناتو، بي بي سي عربي BBC،

18 ايار/مايو 2022، متوفر على الرابط التالي: <https://www.bbc.com/arabic/world-61471462>

(2) طالب ياسين، الشركات العسكرية والامننية الخاصة ودورها كفاعل مؤثر في العلاقات الدولية، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، كانون الثاني/ديسمبر 2018.

• الفقرة الخامسة: الشركات العابرة للقارات والحدود

يتصدر عالم اليوم صراعاً محموماً لفرض النفوذ بين القوة العظمى الأبرز على الساحة الدولية، وهي الولايات المتحدة الأمريكية وبين قوى أخرى تنازعها تلك المكانة أبرزها الصين وروسيا الاتحادية ودول أخرى، لكن يبدو أن هناك لاعباً آخر يستكمل زحفه بهدوء نحو قمة سلم النفوذ العالمي، وهو الشركات العملاقة أو العابرة للقارات والحدود والتي يسعى معظمها لبسط نفوذها على السياسات والقوانين في جميع الدول لتحقيق مزيداً من الثراء والنفوذ⁽¹⁾.

ففي خمسينيات القرن الماضي، قال رئيس جنرال موتورز تشارلز ويلسون في خطاب شهير: "إن مصلحة بلدنا (الولايات المتحدة) هي مصلحة جنرال موتورز والعكس صحيح"⁽²⁾. وقد برز مؤخراً حضوراً قوياً لشركات من خارج المنظومة الغربية ولعل أبرزها على سبيل المثال لا الحصر شركة هواوي الصينية التي شنت عليها الولايات المتحدة الأمريكية حرباً قاسية لمنعها من التمدد والإستثمار في شبكة الجيل الخامس الـ 5G في أوروبا التي تعرضت للإبتزاز الأمريكي⁽³⁾، وما ينطبق على هواوي الصينية ينطبق على شركة غازبروم الروسية والتي تمددت في أوروبا ودول أخرى حول العالم في إستثماراتها الطاقوية، حيث فرضت الإدارات الأمريكية المتعاقبة منذ أوباما حتى بايدن عقوبات كبيرة عليها على خلفية مشروعها الضخم نورد ستريم 2 بالتعاون مع كونسرتيوم شركات أوروبية⁽⁴⁾ (المشروع أنجز بالكامل لكنه مجمد حالياً بقرار ألماني على خلفية الحرب في أوكرانيا).

وعليه فإن هذه الشركات ومثيلاتها المنتشرة حول العالم ستتوسع وتكبر وتبقى، وسيتزايد دورها وتأثيرها في مختلف أرجاء المعمورة، وستحظى أكثر بنفوذ كاسح وسيطرة واسعة داخل

(1) Jake Johnson, 157 of World's 200 Richest Entities Are Corporations, Not Governments, Institute for Policy studies, Washington, DC USA, 19 October 2018, available at: <https://2u.pw/WtdM0>.

(2) Parag Khanna, David Francis, Edel Rodrigue, these 25 Companies Are More Powerful Than Many Countries, Foreign Policy, USA, 15 March 2016, available at: <https://2u.pw/9HIBN>.

(3) يصر بايدن على أن تمنع أوروبا شركات التكنولوجيا والاتصالات الصينية من المشاركة في بناء شبكات الجيل الخامس 5G في كل القارة الأوروبية، وترغب بأن يتم ذلك بالتعاون مع الشركات الأمريكية، محمد سعد، مرجع سابق ذكره، ص. 351 - 352.

(4) President-Elect Biden on Foreign Policy, Council on Foreign Relations, New York, U.S.A, <https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker>.

الدول الكبرى وغيرها، وستعاضم مشاركتها في السلطة وسنرى أعداد كبيرة من أعضائها في المناصب الحساسة ودوائر القرار، وستساهم بفعالية كبيرة في مجرى الأحداث القادمة، وسيكون لها دور كبير وفاعل في خارطة العالم الجديد بما يتناسب مع مصالحها الممتدة بلا حدود وقيود في العالم.

○ الخاتمة:

الخرائط العالمية لا تعرف السكون، هذه سنة وناموس في السياسة الدولية، الحافلة بتاريخ زاخر بسقوط الدول وقيامها، وتبدل النظام العالمي، وإستحالة الديمومة على نظام عالمي واحد، وهيمنة واحدة، حرب في ظاهرها بين دولتين ولكنها في باطنها أكبر من ذلك بكثير، هي حرب كونية بين روسيا وإمتدادتها صينيا والولايات المتحدة وتشعباتها البريطانية والأوروبية، فمن ركام هذه الحرب ورمادها سينبعث تاريخ جديد لهذا العالم، خارطة جديدة لهذا العالم ليست كالخارطة التي كنا نعيش فيها قبل الحرب. لقد أظهرت الحرب الروسية الأطلسية في أوكرانيا الولايات المتحدة وهي تدافع بشراسة عن أحاديثها الأفلة، مقابل جمود وتوقف أوروبا عن السير بمشروعها الوحدوي، وبالذفاع عن إستقلالها، ويبدو واضحاً أن القوة العسكرية التي كانت تعتقد الولايات المتحدة في مرحلة الهيمنة المنفردة بأنها الدولة الوحيدة التي تستطيع أن تتخذ قرار بشأنها، هناك اليوم آخرون على الساحة الدولية لديهم الجرأة على إستخدام القوة العسكرية ويتحدون النظام العالمي أحادي القطبية، وأظن أنهم على وشك من فرض نظام عالمي مختلف كلياً عن ذلك الذي تسيّد العالم منذ نهاية الحرب الباردة، فالصين تتحول إلى عملاق إقتصادي يغزو قارات العالم بالإستثمارات والنفوذ والتحالفات الهائلة وتلفها بحزامها وطريقها، روسيا الإتحادية لا تخفي طموحها في إستعادة التأثير الكبير للإمبراطورية السوفياتية، وفي السنوات الأخيرة أصبح لها مواطئ أقدام إقتصادية وإستثمارية وعسكرية في العديد من المناطق الحيوية في العالم، ومعظم مناطق التوتر من أواسط وغرب آسيا إلى شمال أفريقيا، إذن لدينا الآن قوة عظمى كانت مسيطرة، لكنها بدأت تغرب عن أراضي النفوذ التقليدي، هي الولايات المتحدة الأميركية، وقوتان صاعدتان، هما روسيا والصين، وطموح كل منهما له ما يبهره في ظل النجاحات والتوسعات في الأعوام الأخيرة.

كما يظهر أن الولايات المتحدة لم تعد قادرة على ممارسة الأدوار الدولية نفسها التي تمارسها منذ مطلع تسعينيات القرن الماضي، فالتحديات العالمية باتت تفوق بكثير القدرات الأميركية المتوفرة، والتي أتاحت لها لسنوات خلت قدرة هائلة على إدارة شؤون العالم منفردة، فليس هناك من إستدامة لسيادة دولة على العالم من دون أفول، وأن ما تقوم به الولايات المتحدة الأميركية اليوم من ترميم لتحالفاتها هو بهدف إبطاً تأكل هيمنتها العالمية، وخسارتها لوحد من أهم أوراقها الراححة التي يتربع على عرشها الدولار الذي لن تتخلى عنها إلا بالقوة. فالعالم اليوم يشهد تغييراً تكتونياً في نظامه العالمي تعززه مواقف الكثير من الدول المصنفة عالم ثاني وثالث وعدداً كبيراً منها محسوب تاريخياً على الولايات المتحدة، إلا أنها ترفض إدانة روسيا، يعززها صحوة ألمانية ويابانية تجاه نفسيهما ليس بالضرورة بإتجاه الغرب، وإنما بسلوك يعيد الإعتبار لبرلين وطوكيو بإعتبارهما قوى عظمى لها تاريخها وحضورها، هي حتما خارطة العالم الجديد التي لا إمكانية وحياء فيها للهيمنة الأحادية الأميركية التي أوشك تاريخ صلاحياتها على الإنتهاء، أو هي كسفينة توشك على الغرق يرغب الجميع بمغادرتها، ولسان حال خارطة العالم الجديد تقول: فمن شاء فليبق ويتحمل العواقب، ومن شاء فليجهز نفسه لحجز مقعد في النظام العالمي الجديد.

الدراسة الثالثة:

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأثرها في العلاقات الدولية

د. محمد إبراهيم قانصو⁽¹⁾

إنَّ المعطيات الجديدة التي أفرزتها تطبيقات ثورة التكنولوجيا والاتصالات، شهدت ثورة عالميّة صناعيّة كان لها تأثير كبير لجهة الريادة والإبداع والتنوع، حيث ساهمت مساهمة فعالة في تعزيز العلاقات الدولية، وزادت من معدلات التقدم والرفاهية في تحسين أداء الموارد البشرية على أنواعها. وقد استفادت المؤسسات والمنظمات كثيرًا من هذه التكنولوجيا في تحسين الأداء والإنتاج معًا، مع وجود بعض السلبيات التي غالبًا ما تكون سببًا ودافعًا لابتكار الحلول، وظهور اختراعات جديدة، أو تعديلات لقوانين فضلًا عن تغيرات اجتماعية وثقافية واقتصادية وعسكرية.

كما كان لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات دور مهم في عمليات اتخاذ القرار الصائب في الوقت المناسب، إذ إن عملية تحسين الاتصال داخل المؤسسات وخارجها يؤدي إلى زيادة تدفق المعلومات وتبادلها بشكل يؤدي إلى تحالفات جديدة شهدت تطورًا متزايدًا واكب التطورات في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بعدما أصبحت هذه التكنولوجيا من أهم الوسائل في مختلف أنواع المنشآت كافة.

لقد زاد الاهتمام في مفهوم تكنولوجيا المعلومات بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة لاسيما في مجال الحياة العصرية، والعلاقات الدوليّة، وفي المؤسسات والدوائر الحكومية، وفي معظم أنحاء العالم ويعود الفضل في ذلك إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارة جميع العمليات وما يتعلق بها، سواء من حيث الشكل أم من حيث الهيكل، أم من حيث ما قدمته

(1) أستاذ محاضر في الجامعة الإسلامية، علوم سياسية وعلاقات دولية.

من خيارات كثيرة على الصعيد الاستراتيجي، والذي يهدف إلى تحسين الأداء العام في المستويات كافة، لجهة تخفيض قيمة التكاليف و تقليل الوقت والجهد، إذ استطاعت الحكومات والدول التي تمتلك شبكات اتصالات واسعة وحديثة، وتكنولوجيا متطورة وحديثة من السيطرة على الأسواق العالمية واتخاذ ما يناسبها من قرارات تسويقية.

لقد أحدثت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات طفرة نوعية وحقيقية في جميع أساليب الحياة لجهة السرعة والكفاءة ودقة العمل، والقدرة على إنجازه بأفضل الصور وأمثلها، وقد جعلت العالم ينمو بسرعة ليواكب التطورات الدولية والمحلية، بعد أن أثبتت هذه التكنولوجيا نجاحها في تقديم الخدمات وتحقيق أهداف الحكومات والدول التي استطاعت التعامل مع متطلبات العصر وتغييراته بفاعلية وكفاءة وبكل إيجابية في إطار سعيها إلى تطوير العمل الإداري ورفع الخدمات وتحسين الأداء المالي و الإسراع في تقديمها من خلال الانتقال من العمل الإداري والتقليدي الورقي إلى العمل الإلكتروني الذي يرفع من مستوى تحسين الأداء، والعمل رفع الثقافة التنظيمية من خلال الاستخدام الأمثل لتكنولوجيا المعلومات.

لقد ظهر بوضوح تأثير تطبيق تكنولوجيا المعلومات على إدارة الموارد البشرية وظهر نمط جديد من العلاقات يقوم على المعرفة ويحفز في تنمية قدرات الموارد البشرية من خلال العلاقة الوطيدة بين التدريب على استخدام هذه التكنولوجيا وأداء الموارد البشرية، وكان لذلك انعكاس في التأثير على العلاقات بين الدول، من خلال التحول النوعي الذي شهده العالم واستخدامه أجهزة الكمبيوتر وشبكات المعلومات والبرمجيات وغيرها، من العمليات التي تُستخدم في تخزين المعلومات وحفظها ونقلها واسترجاعها، وهذا الأمر حقق طفرة نوعية وحقيقية باستخدام البريد الإلكتروني، الذي يتطور يوماً بعد يوم بالتركيز على الإنتاج الصناعي والخدمات، وقد أصبحت الكفاءة والمهارة في استخدام الكمبيوتر ميدان المنافسة في عملية الإنتاج للحصول على الوظائف المناسبة، في ميدان تصميم البرمجيات وهندسة الشبكات وإدارة قاعدة البيانات وما شاكل، وأصبح استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مهماً جداً وضرورياً في أكثر المؤسسات التي تعتمد على الكمبيوتر اعتماداً كلياً، لما له من قدرة على القيام بالأعمال وتحقيق الأهداف المرجوة وبسرعة قياسية.

وبناء على ما تقدم سيحاول هذا البحث، بيان أثر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على العلاقات الدولية في ظل المتغيرات الحديثة، مثل الحروب السيبرانية، والتجديد الإلكتروني، والحروب النفسية الإلكترونية وما شابه.

1- إشكالية الدراسة

إنّ ما تواجهه الحكومات والدول من منافسات وعلى جميع الأصعدة يوجب عليها استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، واستخدام الحواسيب في جميع المجالات والنشاطات وما يتصل بذلك من تقنيات الاتصال، كنتيجة واقعية وحاجة ماسة لوجود نظام من المعلومات يتلاءم مع البيئة الحاضنة لتكنولوجيا المعلومات ليكون قادراً في الوقت المناسب على توفير معلومات ذات جودة عالية تسهم في ترشيد القرارات وتحقق تنمية اقتصادية تنعكس على الحياة الاجتماعية بشكل إيجابي. وتعزز القدرات البشرية في هذه الدول لاتباع سياسة تجديدية في الأجهزة والإدارة والخدمات على أنواعها مما يسهم في ضمان بقائها واستمرارها وتحقيق ما تروجه من أهداف ضمن خطة استراتيجية معدة بإتقان، إذ إن الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمثل عنصر مخاطرة كبيرة إذ تعرضت الاتصالات العسكرية إلى هجوم، حيث تواجه الدول والحكومات تحديات هائلة، وهذا يوجب عليها اهتماما سياسيا كبيرا في قضايا الفضاء الجيوسبراني التي تتعلق بين الأنترنت والتكنولوجيا الحديثة والاقتصاد والسياسة لهذه الدول ولسياساتها الخارجية.

وهنا تكمن مشكلة الدراسة التي تنطلق من أن التكنولوجيا تعمل على توفير المعلومات اللازمة لمتخذي القرارات ذوي العلاقة في هذه الدول وفي قياس أثر تكنولوجيا المعلومات في فعالية هذه القرارات، في ظل تقنية المعلومات وإعطاء صورة واقعية عن أثر ذلك في صنع القرار وتصويب آليته في المجالات كافة، ولذا فإن إشكالية الدراسة تتبلور في الإجابة على التساؤل الأساس "ما تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على العلاقات الدولية" ومن هذا التساؤل تتفرع تساؤلات فرعية منها:

1- ما تأثير تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على اتخاذ القرارات في العلاقات

الدولية؟

2- ما تأثير البرامج المستخدمة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؟

- 3- ما تأثير التدريب على تكنولوجيا في فهم مدخلات نظام المعلومات التي تحتاجه الدول؟
- 4- ما قدرة العاملين في مؤسسات الدول على استخدام النظام التكنولوجي الموجود؟
- 5- هل تحتاج البرمجيات إلى أشخاص مدربين ومؤهلين كفنيين؟
- 6- هل تعتبر الدقة في المعلومات عنصراً أساسياً في صناعة القرار بين الدول؟
- 7- هل تتخذ العديد من الدول إجراءات لمجابهة التهديدات الموجهة إلى الأمن المعلوماتي؟
- 8- هل تستطيع أي دولة بمفردها التصدي لخطر نشوب حروب معلوماتية، أم أنها بحاجة إلى نظام دولي للأمن المعلوماتي؟

2- أهمية الدراسة

إنّ ما تشهده الدول من تنافس كبير من أجل أن تحصل على أدق المعلومات يجعلها تستخدم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتوفير الموارد البشرية المؤهلة والملائمة إلى التطورات التكنولوجية الحديثة التي تواكب تطورات هذا العصر السريعة وتتماشى معها في ظل العولمة، حيث إن القضايا التكنولوجية أصبحت تحتل مكانة كبيرة جداً في العلاقات الدولية، لأن مثل هذه التكنولوجيا بمقدورها أن تحدد مكانة الدولة القوية، حيث ستبرز المنافسة بين الدول الكبرى حول تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي والبراعة في استخدام هذه التكنولوجيا وتأثيرها في العلاقات الدولية للحصول على ما تريد، إذ أن التكنولوجيا الحديثة بمقدورها أن تغير السياسة الدولية، كما باستطاعتها تغيير موازين القوى في العالم، وبذلك يصبح الأهم ما تملكه الدول من قدرات تكنولوجية في قطاع الاتصالات الذي أصبح بمثابة الركيزة الأولى في أي دولة، وهنا تكمن أهمية هذه الدراسات من خلال:

- بيان أثر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الأبعاد الرئيسية للعولمة الاقتصادية والسياسية والثقافية.
- بيان أثر استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على اتخاذ القرارات في العلاقات الدولية.

- إلقاء الضوء على المفاهيم الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- بيان أهمية تكنولوجيا المعلومات وارتباطها بالتخطيط الاستراتيجي كونها محددًا أساسيًا في نجاح العلاقات الدولية.
- تشخيص مدى استخدام الدول الكبرى لتكنولوجيا المعلومات.
- بيان أثر استخدام تكنولوجيا المعلومات على الأمن الاجتماعي والمعلوماتي.
- بيان مدى تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على تطوير مفاهيم المجتمع وتطوير المهارات في التعامل مع الآخرين والتحليل وصنع القرار والتفاوض.

3- منهج الدراسة

إنّ النجاح في العلاقات الدولية يعتمد على المعرفة، والتي تعد عاملاً أساسياً واستراتيجياً في تطوير هذه العلاقات والتي على أساسها تتخذ القرارات المبرمجة الواضحة الإجراءات المستخدمة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأثرها في صوابية القرارات ونوعيتها في مجال العلاقات الدولية، ولذا فقد اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لبيان مدى تأثير استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على العلاقات الدولية من خلال مكونات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، كالبرمجة والأجهزة، والبيانات والاتصالات والشبكات، وما إلى ذلك، وبالتالي مدى استخدام هذه المكونات وأثرها سلباً أو إيجاباً على العلاقات الدولية؟

○ القسم الأول: مدخل إلى تكنولوجيا المعلومات

إن ما شهده العالم من تحول نوعي في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من خلال استخدام أجهزة الكمبيوتر وشبكات المعلومات والاتصالات والبرمجيات وغيرها، مما يستخدم في تخزين المعلومات وحفظها واسترجاعها وحمايتها، حقق قفزة نوعية في العلاقات الدولية باستخدام البريد الإلكتروني، والانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية، بحيث دخلت المنافسة بين الدول باستخدام الكفاءة والمهارة في استخدام الحواسيب، لاسيما في تصميم البرمجيات وهندسة الشبكات وإدارة قاعدة البيانات وما إلى ذلك من تدريب على استخدام الآلات المساعدة التي تسهم في التنظيم الفني والإداري، وتحسن الأداء والعلاقة مع البعثات الداخلية

والخارجية، و التي تحسن من أداء العاملين وتؤدي إلى زيادة المعرفة، كون هذه البعثات تؤدي إلى تبادل الخبرات والمهارات وتسهم في تحسين الأداء في العلاقات الدولية، وهذا ما سيتم تناوله في هذا البحث.

• أولاً: مفهوم تكنولوجيا المعلومات

إن التغيرات والتحويلات والتطورات التي نشهدها اليوم في أجهزة الحواسيب والبرمجيات ووسائل الاتصال، جعلت من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وسيلة من أهم الوسائل في العلاقات الدولية وراحت معظم الدول تواكب هذه الطفرة وهذا التقدم والتطور لتخفيف أهدافها في إقامة علاقات دولية والبقاء في ميادين المنافسة حيث أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تقوم بدور فاعل وأساسي في تنظيم هذه العلاقات من خلال التقدم والرقى الذي أصبح سمة مميزة في هذا.

ومع ذلك فليس هناك اتفاق بين الباحثين والدارسين على تصور مفهوم موحد لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، إذا كان لكل دارس وباحث منهم تصور خاص، وقد ساد استعمال هذا المصطلح في المجال الصناعي في بادئ الأمر، ولكنه توسع بعد ذلك ليشمل المجالات الأخرى (قاسم، غسان 2013 ص 8).

وعموماً فالتكنولوجيا هي من الأساليب المنهجية المنتظمة المتبعة لدى استخدام الإنسان المعارف المختلفة، بهدف الوصول إلى الحلول المناسبة واتخاذ ما يناسب من قرارات لبعض المهام العلمية، وقد رأى البعض: إنها طريقة جهد إنساني في استعمال تكنولوجيا المعلومات والمهارات والخبرات والعناصر البشرية وغير البشرية المتاحة في مجال معين وتطبيقها في اكتشاف وسائل تكنولوجياية لحل مشكلات الإنسان وإشباع حاجاته ورفع قدراته (الموسى، عبد الحميد، 2014 ص 13).

وقد أكدت معظم الأبحاث والدراسات أن مفهوم المعلومات هو المحرك الأساس الذي على أساس معطياته يتم اتخاذ القرار الصحيح في الوقت المناسب، وكذلك فإن كلمة "معلومات" التي تشير إلى الحقائق والأفكار التي يتبادلها الناس في حياتهم العامة وعبر وسائل الاتصال المختلفة ومن خلال مراكز نظم المعلومات المختلفة في المجتمع، فما هي إلا بعض النتائج

الاحتمية لمعالجة البيانات، وذلك بغية الوصول إلى مؤشرات ومقاييس ومعالم، كما وهي ناتج معالجة البيانات وهي كل ما يضيف إلى فهم وإدراك المستخدم (محمد، مرشد سامي، وآخرون، 2013، ص 198).

فالتحولات التي يشهدها العالم اليوم، والتطورات والتحديات المتسارعة، تجعل من تكنولوجيا المعلومات ووسائل الاتصال وسيلة مهمة في المؤسسات الاقتصادية، ومن أحدث الوسائل في عمليات جمع البيانات وحفظها ومعالجتها وتوزيعها وبثها بسرعة ودقة كبيرة، من أجل المساعدة في عمليات دعم اتخاذ القرارات وحل المشكلات، وتحليل البيانات من أجل تحقيق الأهداف الموضوعية. (الطيبي، خضر مصباح، 2012، ص 53).

• ثانيًا: مفهوم تكنولوجيا المعلومات

تعد تكنولوجيا المعلومات من المفاهيم الجديدة التي ظهرت على الساحة الدولية، وكان للتطور المعرفي النصيب الأكبر في هذا المجال.

وكان للتحولات والتطورات والتحديات التي شهدها العالم أن جعلت من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وسيلة مهمة من وسائل الاتصال في المؤسسات على أنواعها، إذ كانت من الوسائل الحديثة جدا في العمليات التي تُعنى بجمع البيانات وحفظها ومعالجتها وتوزيعها، وكان لها دور فاعل في تشغيل ونقل المعلومات وتخزينها إلكترونياً، كونها تُعد عامل تمكين لعدد من المنتجات والخدمات والعمليات، والتي بإمكانها تغيير نمط العلاقات بين المنظمة وعملائها ومستلزماتها، وكذلك بين الأشخاص أنفسهم داخل المؤسسة وخارجها وما يتصل بذلك على مستوى العلاقات بين الدول.

• ثالثاً: أهمية تكنولوجيا المعلومات

تمكن أهمية تكنولوجيا المعلومات في تأثيرها على العلاقات الدولية، إذ أن الدول ذات المستوى العالي من هذه التكنولوجيا سيكون لها أفضل الطرق للوصول إلى ما تريد الحصول عليه، وتكمن أهميتها أيضاً بأنها قادرة على لعب دور مهم في تغيير السياسة الدولية، وتغيير موازين القوى في العالم كونها تُعد المحرك الرئيس والأساس في تطور جميع العلوم كافة،

لقيامها بأهم الأدوار التي تدفع عجلة المعرفة والتقدم والاستفادة منها في جميع الميادين وفي مختلف الظروف والأزمة، لا سيما بعد أن أصبحت المعرفة بفضل تقدم تكنولوجيا المعلومات عالية.

وقد شهد القرن الحادي والعشرون تقدماً هائلاً في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الأمر الذي ساهم في انتشار المعلومات في جميع أقطار العالم، وكان للتقنية الحديثة دوراً بارزاً في هذا المجال، من خلال نقل المعلومات من الشمال إلى الجنوب مروراً بالشرق والغرب في اللحظة نفسها، وهذا التطور ألقى بثقله على المجالات كافة، السياسية والاقتصادية والثقافية والتربوية والاجتماعية والإعلامية والإعلانية لكل المجتمعات، بحيث أصبح عصرنا الراهن يُعرف بعصر الثورة العلمية والمعلوماتية والانفجار المعرفي، عصر التلاحم العضوي بين الحسابات والعقل البشري (العادلي 2015 ص 123).

كما وتكمن أهمية تكنولوجيا المعلومات في تسهيل عملية سير الأعمال وتحقيق أهداف المؤسسة وذلك من خلال توفير ما أمكن من أدوات وعمليات ومنهجيات، تسهم في نقل البيانات وتخزينها واسترجاعها، وتحليل النظم وتصميمها والتحكم بها، فضلاً عن تسهيل التواصل بين الموظفين وعالم الأعمال بسرعة فائقة وفعالية من خلال التواصل البريدي، كما وإنها تكتسب أهمية كبيرة في دفع عملية التنمية المستدامة، وتحقيق أهدافها.

ومن خلال ما تقدم فإن ظهور تكنولوجيا المعلومات، قد أوجد فرصاً جديدة أمام مديري منظمات الأعمال، لإيجاد مجالات لاستخدامها في استراتيجيات الأعمال؛ إذ يمكن استخدامها في ثلاث مستويات لتحسين الوضع التنافسي للمنظمة، وهي: المستوى الصناعي، والمستوى الاقتصادي، ومستوى نشاط التنويع والتسويق. (حمادي 2017 ص 263). وهذا ينعكس على الواقع العملي الذي يُسهم في تبسيط أسلوب الحياة وتخلص الإنسان من التعقيدات، كما إنها تسهل الحصول على المعلومات التي يريدها الإنسان وتنمي قدراته الفردية والمهارات لديه، من خلال عملية التواصل مع الآخر، مما ينعكس إيجاباً على العلاقات الاجتماعية والعلاقات الدولية، وذلك مع تطور وسائل الاتصالات التي بواسطتها أصبح بمقدور أي إنسان أن يتفاعل مع الآخرين بشكل أفضل، من خلال استغلال الوقت وتوفيره، واكتساب المهارات والخبرات وتبادلها مع الآخرين.

وقد زاد من أهمية تكنولوجيا المعلومات دورها في تحديد أهم العوامل التي ساعدت على تطور تكنولوجيا المعلومات وزيادة استخدامها من قبل العديد من المنظمات، في أداء العديد من الوظائف التي توجز بما يلي: (عباس، حسين وليد حسين، 2014، ص 60-61).

- 1-ازدياد مستوى تعقيد المشكلات التي يواجهها الإنسان.
 - 2-ازدياد الاستثمار غير المادي والاعتماد على الإلكترونيات.
 - 3-اندلاع ثورة الذكاء الاصطناعي وتحقيق ثقافة الإبداع وبقطة الفكر.
 - 4-إعطاء الأولوية لما هو مكتسب أكثر من الاعتماد على ما هو فطري وموروث.
- كما وتظهر أهمية تكنولوجيا المعلومات من خلال بناء المنظمة والأجهزة -البرمجيات، وقاعدة البيانات، ومن خلال البنية الأساسية في تحليل الأنظمة والتطوير.
- وباختصار شديد فإن هناك عدة مكونات لتكنولوجيا المعلومات وهي الأجهزة -البرمجيات -الاتصالات والشبكات، وهذا ما جعلها تتمتع بخصائص عديدة وفي جميع المجالات، إذ تم توظيف ذلك للحصول على المعلومات بشكل فوري، وأصبح بالإمكان متابعة التطورات والأحداث والأخبار فور حصولها من خلال وسائل التكنولوجيا الحديثة والإنترنت، والتي تتمتع بمجموعة من الخصائص من أهمها: (الفيطي، زينب، 2017، ص 38-39).

- 1- المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال الثورة الرقمية التي تؤدي إلى نشوء أشكال جديدة تماما من التفاعل الاجتماعي والاقتصادي وقيام مجتمعات جديدة.
- 2- زيادة قدرة الأفراد على الاتصال وتقاسم المعلومات والمعارف ترفع من فرصة تحول العالم إلى مكان أكثر سلما ورخاء لجميع سكانه، وهذا إذا ما كان جميع الأفراد لهم إمكانيات المشاركة والاستفادة من هذه التكنولوجيا.
- 3- تساعد وسائل الإعلام وتكنولوجيا المعلومات الأفراد المهمشين والمعزولين من أن يدلوا بدولهم في المجتمع العالمي، بغض النظر عن نوعهم أو مكان سكنهم، وهي تساعد على التسوية بين القوة وعلاقات صنع القرار على المستويين المحلي والدولي، وبوسعها تمكين الأفراد والمجتمعات، والبلدان من تحسين مستوى حياتهم على نحو لم يكن ممكنا في السابق، ويمكنها أيضا، المساعدة على تحسين كفاءة الأدوات الأساسية للاقتصاد من خلال الوصول إلى المعلومات والشفافية.

4- المساهمة في إمكانية استقبال الرسالة في أي وقت مناسب للمستخدم، فالمشاركون غير مطالبين باستخدام النظام في الوقت نفسه، ففي البريد الإلكتروني مثلاً نجد الرسالة ترسل مباشرة من المرسل إلى المستقبل ودون الحاجة إلى وجود هذا الأخير أثناء العملية.

• رابعاً: فوائد تكنولوجيا المعلومات

إن لتكنولوجيا المعلومات فوائد كثيرة ويمكن تعداد بعضها من مجمل ما ذكره توريان وآخرون (سلطان، محمد، ومحسن ماجد، 2015، ص 3):

- 1- السرعة والدقة في إنجاز العمل المطلوب.
- 2- تخفيض التكاليف واستخدام الملفات الورقية التي تشغل مساحة كبيرة في المؤسسة.
- 3- تحسين الكفاءة وزيادة الفعالية من خلال القيام بالأمر بالطريقة الصحيحة مع القدرة على زيادة التنسيق بين مختلف الإدارات والأقسام.
- 4- تحديد قنوات الاتصال بين المستويات الإدارية المختلفة للمنظمة.
- 5- تهيئة الظروف لصنع القرار الفعال عن طريق معالجة المعلومات في فترة وجيزة وفي الوقت المناسب.
- 6- المساعدة على التنبؤ بمستقبل المنظمة واحتمالاتها من أجل اتخاذ الاحتياطات اللازمة في حالة وجود خلل في تحقيق الأهداف.
- 7- مواكبة التطورات العالمية فيما يتعلق بأساليب خدمة العملاء وتنويعها.
- 8- الاحتفاظ بالبيانات والمعلومات التاريخية اللازمة لعمل المنظمات.

○ القسم الثاني: تكنولوجيا المعلومات والعلاقات الدولية

تتطوي دراسة العلاقات الدولية على أهمية بالغة بما تحمله من تداعيات ومعطيات هامة بالنسبة للدول وللشعوب والأمم على حد سواء، ولما تتضمنه من إشارات متنوعة وتوظيفات هادفة وتحليلات هامة، وقد ارتكز الوجود البشري على أن الإنسان اجتماعي بطبعه، وهذا ما ساعده على تكوين المجتمعات وإقامة العلاقات بين الأفراد داخل المجتمع الواحد ومنه كان الانطلاق نحو العلاقات الدولية.

• أولاً: مفهوم نظرية العلاقات الدولية وتعريفها.

إن مفهوم العلاقات الدولية هو مفهوم فضفاض وواسع للغاية، واستخدامه الحديث في عصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لا يشمل العلاقات بين الدول فحسب، بل يشمل أيضاً العلاقات القائمة بين الدول والمنظمات من غير الدول، مثل الكنائس والمنظمات الحكومية الدولية، كالأمن المتحدة والاتحاد الأوروبي (ويلكينس، بول 2012، ص 8).

لم يتفق المحدثون والقدماء على تحديد مفهوم موحد لنظرية العلاقات الدولية، وليس هناك اتفاق حول هذا الموضوع الذي مر بمراحل عديدة. وهذا يعود إلى أسباب كثيرة، أهمها حداثة التخصص وتعدد وتشابك الظواهر المترافقة مع التحولات والتطورات وحالات اللاتبات والتغير المستمر في هذه الظواهر المتعلقة بطبيعة العلاقات الدولية. واختلاف المجتمعات ومشاربها الفكرية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتعدد الانتماءات الجغرافية للباحثين في هذا الموضوع، وكل هذه العوامل والأسباب مجتمعة جعلت من الصعب التوصل إلى تحديد مفهوم واضح وموحد للعلاقات الدولية.

ولكن كان هناك رؤية سائدة عن طبيعة الحقيقة الدولية كما يدركها وكما يصفها معظم السياسيين والمنظرين في كل مرحلة من هذه المراحل. وهذه الرؤية قد تسمى إطاراً مرجعياً مشتركاً، ومدرسة فكرية، نظاماً عقائدياً، أو منظوراً، وهي تشير إلى وجود نوع من الاتفاق حول سمات الظاهرة الدولية، وأبعادها الأساسية، والبحث فيها. (قانسو، محمد إبراهيم، (مدخل إلى العلاقات الدولية 2020، ص 24).

وعموماً فقد كثرت التعريفات للعلاقات الدولية ولكيفية دراستها الخاصة التي تعنى بتحليل العلاقات بين الجماعات السياسية المنظمة في إطار إقليم ما، وتفسير هذه العلاقات بين الدول، أي العلاقات التي تقوم بين الشعوب وبين الأشخاص الذين يؤلفون هذه الشعوب كتبادل المنتجات والخدمات وتداول الأفكار ومجموعة المؤثرات المتقابلة بين أشكال المدينة ومظاهر العطف أو النفور. (يونس، منصور ميلاد، 1991 ص 8).

على أن جوهر العلاقات الدولية يتكون عن طريق العلاقات السياسية لدولة مع دولة، ومن ثم علاقات مجموعة أو أفراد من جانبي الحدود، ومظهرها الأول السياسة الخارجية، وهذه العلاقات السياسية يمكن إقامتها إما في إطار إقليمي وإما على الصعيد الشمولي.

يذهب الباحث الروسي كانتمان، إلى أن العلاقات الدولية هي جملة من العلاقات السياسية الاقتصادية الإيديولوجية، الدبلوماسية، القانونية والعسكرية في ما بين الدول، وكذلك العلاقات الاجتماعية الاقتصادية بين القوى السياسية في المجتمع، والقوى السياسية والمنظمات والحركات التي تتفاعل في المجتمع الدولي. (فرج، أنور محمد، 2007، 42).

ومن جملة التعريفات فهي "كل التدفقات التي تعبر الحدود أو حتى تتطلع نحو عبورها، ويمكن وصفها بالعلاقات الدولية، وتشمل هذه التدفقات العلاقات بين حكومات هذه الدول، كما تشمل الأنشطة التقليدية للحكومات، (الدبلوماسية، المفاوضات، الحرب) وتشتمل في الوقت نفسه على تدفقات من طبيعة أخرى: اقتصادية أيديولوجية، سكانية، رياضية وثقافية. (أحمد، محمود حسن، 1887، ص 12).

من خلال ما تقدم نخلص إلى أن تعريف العلاقات الدولية وماهيتها ليست مسألة سهلة كما يتصورها البعض، بل هي غاية في الصعوبة والتعقيد، وذلك يرجع إلى عدم إعطاء الفقهاء والعلماء تعريفاً موحدًا لهذا الموضوع ولهذه العلاقات.

• ثانيًا: العلاقات الدولية وتكنولوجيا المعلومات

تتطوي حركة دراسة التاريخ البشري، على أهمية بالغة، بما تحمله من فوائد جلية ومعطيات هامة، ودروس وعبر، بالنسبة للأمم والشعوب، سواء على مستوى قياداتها الحاكمة أم نخبتها المفكرة أم على فئاتها المثقفة، أم عموم جماهيرها التواقفة إلى العيش الكريم، ناهيك عن خطورتها البالغة لما تتضمنه من إثارات متنوعة وتوظيفات هادفة وتحليلات هامة تتعلق بالواقع الراهن بكل ألوانه وإشكالياته الحاضرة، حيث تبرز إشكالية الكتابة في موضوع العلاقات الدولية، وكيفية تغطية العدد الكثير من الموضوعات والقضايا التي تتراوح بين الأمور السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية، وكيف تناول كل هذا الوسط مفهوم العلاقات الدولية، واستعراض التوجهات الرئيسة للروافد الفرعية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ومغزى هذه التوجهات وأثرها وانعكاساتها على العلاقات الدولية، لنخلص إلى المدلول الواضح؛ ألا وهو النقلة المجتمعية التي أحدثتها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتمثلة في ثلوث تكنولوجيا الكمبيوتر ونظم الاتصالات وهندسة التحكم التلقائي، وعلى الرغم من تعدد الآراء

وتباينها إزاء هذه الظاهرة العالمية، وآثارها المرتقبة على المدى القريب والبعيد، إلا أنها تتفق جميعاً بأن تكنولوجيا المعلومات الحديثة والمتطورة، تختلف اختلافاً جوهرياً عن سوابقها، وأنها قد أصبحت بالفعل عاملاً حاسماً في تحديد مصير أي دولة من دول العالم، إذ إن انتقال القيم والأعراف والأفكار والرؤى والأخلاق من جيل إلى جيل يتم بالوراثة الحضارية، فالجيل الجديد يبدأ حياته من حيث انتهى الجيل السابق وليس من الصفر، وبذلك فإن مفهوم العلاقات الدولية يحمل العديد من الإشكالات النظرية والتحليلية ويتداخل مع العديد من المفاهيم الأخرى، التي تتشابه معه.

فالفاعلون الجدد وتأثيرهم على مجمل التفاعلات الدولية في ظل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لا يقل أهمية وخطورة عن دور الحكومات وتأثيرها. بل أصبح للمبادرات الفردية والخاصة وتحركات الأفراد والجماعات العابرة للحدود، والدوافع السياحية أو الثقافية أو الهجرة أو غيرها، دور فاعل ومؤثر على نحو متزايد في التفاعلات الدولية.

• ثالثاً: تأثير تكنولوجيا المعلومات على العلاقات الدولية

إن العلاقات الدولية بوصفها مجموعة من الأنشطة والتفاعلات والأفعال وردود الأفعال بين مختلف الدول وعبر الحدود القومية، تستقطب اهتمام الأفراد والدول والجماعات لأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالرفاهية العامة. وكانت العلاقات الدولية واحدة غير مجزأة ومحكومة على مبدأ المصلحة والرغبة، فالسيطرة.

ولكن التطورات التي عرفتها وسائل الاتصال أثرت في العلاقات الدولية تأثيراً بالغ الأهمية، إذ عملت هذه التطورات التكنولوجية الحديثة على إزالة الفوارق والحدود التي فصلت بين الدول والقارات، وعملت على تقريب الشعوب من بعضهم البعض ما نتج عنه نزوح أكبر للأفكار وسرعة في تبادل المعلومات، بعدما تحول العالم إلى قرية صغيرة، أو كما عبّر عنها مارشال مكلوهان "القرية العالمية" حيث ساعد التقدم التكنولوجي من خلال ما يمتلك من آليات في تغيير مفهوم السيادة للدولة التقليدية، وتغيّر المفهوم الكلاسيكي للتجارة الدولية، وقد شكلت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات العنصر الأساس والرئيس في توحيد السوق الدولية عامة عن طريق ترميط أساليب الإنتاج. وقد استغلت الشركات الدولية سيطرتها وفرضت أنماطاً

تكنولوجية كأساس لمنافسة، إذ خفضت التكنولوجيا تكاليف النقل وازدادت السرعة، وأصبح توزيع الأسواق واقتسامها يتم طبقاً لتوزيع التكنولوجيا وباتت الأكثر تأثيراً في المنافسة الدولية، ومحور المعلومات والمعرفة وخيرة الدخول إلى الأسواق، (المعيني، خالد، ٢٠٠٩، ص ٨٩). وكان للتكنولوجيا أثرها الواضح في الاستثمار والاستبعاد في التكنولوجيا الجديدة، إذ انفردت الدول الصناعية المتقدمة بالسيطرة على المشروعات التكنولوجية بحيث انفرد الثالث المركزي (الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، الاتحاد الأوروبي)، في التكنولوجيا العالمية دون سواه واستبعد هذا الثالث الآخرين وفرض القيود على طموحاتهم (مرسي، فؤاد، ١٩٩٠، ص ١٨٦).

وبذلك يمكن القول: إن التغيير الأساسي الذي فرضته التكنولوجيا الحديثة، لم يقتصر على بلورة مشكلة الاستقطاب الدولي في النظام الدولي الجديد فحسب، وإنما امتد إلى إيجاد طبقة دولية جديدة مبنية على المعرفة والمعلوماتية، وقد تم تحجيم العالم وكأنه قرية صغيرة، ولم يعد فيه أي مجتمع مهما كان صغيراً أم كبيراً، متخلفاً أم بعيداً، معزولاً عن التأثيرات العالمية، حيث تمكنت التكنولوجيا الحديثة من تغيير العادات الاستهلاكية والحياة اليومية للفرد والمجتمع، وقد أدى التحول في تطور التكنولوجيا إلى التطور في مجال الاتصال والتكنولوجيا العسكرية والتكنولوجيا المستخدمة في الإنتاج إلى إحداث تأثيرات عميقة شهدها العصر الحالي، وأصبح المتغير التكنولوجي يخلق تقسيمًا جديدًا للعمل، ويُعد من أهم مدخلات التغيير في الهيكلية الدولية.

إذ تركز الأثر التكنولوجي خصوصاً على الهرم السياسي الدولي، وفرض تحالفات وسياسات دولية في مفهوم الأمن القومي في الإطار الاستراتيجي، فضلاً عن الأثر الذي تركته تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في القيم السياسية السائدة عالمياً؛ كالديمقراطية والمركزية الأيديولوجية والمواطنة العالمية، حيث بات التأثير واضحاً على مقومات القوة الشاملة، وبات للمتغير التكنولوجي دوراً مهماً في تقرير الهرم الدولي وتحديد المراتب المختلفة في هذا الإطار، وباتت الدول المتقدمة تكنولوجيا تتمتع بالميزة المطلقة في مضمار التنافس على اعتلاء قمة الهرم الدولي.

إن الهيمنة على قمة الهرم الدولي في عصر المعلومات والاتصالات، تختلف كلياً عن تلك الهيمنة التي كانت تسود في العهود السابقة، ولا سيما بعد الحرب العالمية الثانية، إذ كانت تقوم أساساً على النفوذ المباشر المدعوم بالقوة العسكرية والهيمنة الأيديولوجية، أما اليوم فحسابات الهيمنة الدوليّة أخذت طابعاً جديداً قوامه إقامة شبكة من المصالح الاقتصادية والتوازنات السياسية، وفقاً لصيغ من التفاعل والتكامل بين أطرافها والدولة التي تنجح في بلورة صيغ تحالفية مصلحية ستكون أقدر على تبوء المركز القيادي على الصعيد العالمي. (شوقي، ممدوح، 1997، ص 23).

بالطبع فإن للعوامل الاقتصادية والتكنولوجية دوراً مهماً في بيان طبيعة هذا التأثير وتفسيره أساساً، وإذا كان النظام الاقتصادي هو محك السياسة، وإذا كانت المصالح الاقتصادية تجد صداها عند صانع القرارات، فإن العوامل التكنولوجية أفرزت موضوعياً تقسيم العمل والتخصص فيه، وقادت بالتالي إلى تحالفات على أسس أيديولوجية.

○ الخاتمة

في ختام هذا البحث، كان لا بد من توضيح المفاهيم الأساسية التي تتعلق بالموضوع ليُبنى على الشيء مُقتضاه، وكان لا بد من التعرض لمفهوم تكنولوجيا المعلومات وتطوره التاريخي، وعرض ما أمكن من المراحل التاريخية للعلاقات الدوليّة في ظل التكنولوجيا الحديثة، من خلال دورها في المجالات (الاقتصادية، والعسكرية، والقوة الناعمة) حيث أثبت هذا البحث دور المتغير التكنولوجي في جميع المجالات التي مرّ ذكرها، كما توصل هذا البحث أيضاً إلى أن مراحل تطور العلاقات الدوليّة والغالبية العظمى من التفاعلات التي صاحبها كانت بتأثير موجات التكنولوجيا، التي أثرت في الصناعة الإلكترونية على المجتمعات وطريقة تنظيماتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وخلقت نموذجاً من العلاقات الدوليّة، كما ونوعياً، وهذا كان له انعكاس على ميزان القوة وشكل النظام الدولي ونوعية التفاعلات التي نتجت عنه.

وثبت أن تطور التكنولوجيا يعود إلى الاكتشافات العلمية المترابطة والمتراكمة خاصة في ميدان العلوم، وإن هذه الاكتشافات والتطورات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

انعكست على مفهوم ونظرية العلاقات الدوليّة، من خلال تداخل المفاهيم والمصطلحات من جهة ومن خلال تأثير استخدام التكنولوجيا وانعكاساتها على مظاهر العلاقات الدوليّة من جهة أخرى.

كما أثبت هذا البحث أن عملية تحكم الدول في العلاقات الدوليّة تعود إلى قدرتها على بناء النظام التكنولوجي السائد في مرحلة معينة وكيفية إدارته، من خلال التكنولوجيا العسكرية والمدنية معًا، حيث أصبح العالم اليوم متشابكًا ومتداخلًا إلى حد بعيد، بسبب التطور المتسارع للتكنولوجيا وأثرها في الحياة الدوليّة، الأمر الذي أدى إلى تعقيد العلاقات الدوليّة.

وختامًا يمكن القول: إن هذا البحث توصل إلى مجموعة من النتائج تبين أهمية تأثير تكنولوجيا المعلومات على العلاقات الدوليّة والتي يمكن ذكرها في ما يلي:

- ظهر جليًا أن مفهوم التكنولوجيا قد تطور عبر العصور التاريخية وذلك من خلال تطبيق المعرفة التي هي الأساس في تلبية حاجات الإنسان وإشباع رغباته والتي تختصر في الصحة والأمان والأمن الشاملين.
- تبين أن تكنولوجيا المعلومات أدت إلى تطور العلاقات الدوليّة وتشكلها، وساهمت في مجمل تفاعلاتها.
- لقد ظهر بشكل جلي أثر تكنولوجيا المعلومات بالنسبة لنظرية التكنولوجيا والعلاقات الدوليّة، والتي تعود بمجملها إلى عملية استخدام وتطبيق آليات التكنولوجيا.
- تبين أن تكوين بعض التكتلات الدوليّة، ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالتطور التكنولوجي المتعلق بالصناعات العسكرية أو معداتها، مما يؤدي إلى تحولات عميقة في الاستراتيجية العسكرية.
- لقد أثرت تكنولوجيا المعلومات على تطور مجال الإعلام والاتصال وانتشارهما، وهذا انعكس على ميادين الساحة الدوليّة.
- وتبين أيضًا أن بناء نظام تكنولوجي، يساير التطورات الحاصلة يؤدي إلى ضمان المكانة والقدرة على توجيه المسارات في العلاقات الدوليّة، مما يؤسس إلى ثقافة عالمية تتقارب فيها المجتمعات أو تتباعد بدرجات متفاوتة.

الدراسة الرابعة:

**إصلاح الأمم المتحدة
في ضوء التغيرات الحاصلة في العلاقات الدولية**

د. علي ابراهيم مطر

شكل اندلاع الحرب العالمية الثانية، وإخفاق عصبة الأمم في حفظ السلم والأمن الدوليين، سبباً رئيسياً لإعادة التفكير بتشكيل منظمة دولية جديدة تضمن تحقيق الأهداف التي كانت مطلوبة من قبل عصبة الأمم وتكون قادرة على حفظ الأمن الدولي بعد الحرب العالمية الثانية، وذلك بتجنب الأخطاء التي وقعت فيها العصبة والتي كانت سبباً في انهيارها وهذا ما جعل قادة الدول وفقهاء القانون يتجهون لإنشاء منظمة تكون أشمل من عصبة الأمم تهتم بكل الشؤون والقضايا المطروحة على كل المستويات عالمياً.⁽¹⁾

"انطلقت منظمة الأمم المتحدة من فكرة جاءت بها الولايات المتحدة الأمريكية في مواجهة كل من بريطانيا ورئيس وزرائها آنذاك ونستون تشرشل حيث اقترحت إنشاء ثلاثة مجالس إقليمية، حيث يتم تمثيل كل هذه المجالس من طرف قوات كبيرة ذات علاقة مباشرة بالنزاع الممكن قيامه في المنظمة المعنية والتي يمسه هذا النزاع مباشرة. وتم التأكيد على مجمل الأفكار السابقة والتي كان أساسها إقامة منظمة دولية عالمية تتكون من دول ذات سيادة مهمتها تحقيق الأمن الجماعي والمحافظة على الأوضاع القائمة بدلاً من إقامة نظام للتفاوض والتمثيل.

وخلال الإعداد لإنشاء منظمة الأمم المتحدة كان هناك مشروع يتمثل في إقامة نظام دولي جديد يضم دولاً متفقة، ولها اتجاه سياسي ودولي مشترك. وتحقيق هذه الأهداف كانت

(1) انظر، ميلود بن غربي، مستقبل منظمة الأمم المتحدة في ظل العولمة، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 11.

من وراء إنشاء منظمة الأمم المتحدة، رغم عدم تماشي هذه الأهداف والذهنيات والثقافات والوسائل المتوفرة لدى الدول آنذاك، ويظهر هذا التناقض لدى الدول الكبرى التي أرادت أن تقيم منظمة حسب مقاييسها، والعمل على تحقيق مراكز ومصالح هذه الدول الكبرى⁽¹⁾.
اصطدم عمل المنظمة الدولية، بالحرب الباردة الأميركية السوفياتية، وتأثر بالصراع الاشتراكي الليبرالي، ومن ثم أتى غزو نظام صدام حسين في العراق للكويت، وطريقة معالجة مجلس الأمن لهذا النزاع، ليؤكد عمق التحولات على النظام العالمي وعلى دور الأمم المتحدة، وكانت الامال قد انتعشت أثناء حرب الخليج الثانية، متصورة أن انتهاء الحرب الباردة بين الشرق والغرب سيفتح الطريق أمام قيام نظام عالمي جديد تلعب فيه الأمم المتحدة دوراً رئيسياً، غير أن تطور الأحداث اللاحقة، أكد على انفراد الولايات المتحدة الأميركية بقيادة النظام العالمي، والذي كان له تأثير شديد السلبية على الأمم المتحدة وبالذات مجلس الأمن الذي تحول إلى أداة في يد الولايات المتحدة الأمريكية⁽²⁾. ومن ثم بدأ يتأكد ذلك، مع قضية الحرب على الإرهاب، وغزو أفغانستان ومن ثم غزو العراق.

وقد "شكلت الحرب على الإرهاب سابقة خطيرة على صعيد العلاقات الدولية من حيث أنها تستند في الظاهر على قرارات الشرعية الدولية بينما أدت في الحقيقة إلى استبعاد الأمم المتحدة وتهميش دورها وحلول الولايات المتحدة الأمريكية مكانها في الحرب على الإرهاب فاستقالة مجلس الأمن من مسؤوليته الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين بمقتضى القرار 1368 أدت إلى أمركة واضحة للشرعية الدولية كما أن الالتزامات المفروضة على مختلف الدول بقرار 1373 الصادر في 28 سبتمبر/أيلول 2001 بدعوى مكافحة الإرهاب أدت إلى تسخير المشروعية الدولية لخدمة مصالح وأهداف الولايات المتحدة الأمريكية، هذا ما تأكد عند قيامها باحتلال العراق في 2003 والذي تم دون تفويض مجلس الأمن وبدل من أن يدين المجلس الاحتلال ويطالب بانسحاب قوات الاحتلال رضخ للأمر الواقع وكلف قوات الاحتلال بإدارة العراق والتي تحولت تسميتها إلى قوات متعددة الجنسيات من دون أن تشارك الأمم المتحدة في قيادتها أو إدارتها، ولم يطرأ أي تغيير على تشكيل قوات الاحتلال أو قيادتها أو

(1) عمير نعيمة، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 624.

(2) انظر، حسن ناعمة، مبادئ علم السياسة، مكتبة الشروق الدولية، 2014، طبعة أولى، الشارقة، ص 556.

مهامها".⁽¹⁾ وقد زادت الحرب السورية من تصدعات الأمم المتحدة، وكانت فرصة ضرورية لإعادة الحديث عن إصلاحها، وكذلك تعد الأزمة الأوكرانية اليوم فرصة جديدة في هذا المضمار.

إن العلاقات الدولية تمر في مرحلة تحول خطر، يمكن أن نكون معها أمام حقبة جديدة تطوي صفحة إنهاء الاتحاد السوفياتي، ومن ثم هيمنة الولايات المتحدة الأميركية على النظام الدولي، الذي بدوره بدأ يتحول بشكل جدي إلى نظام متعدد الأقطاب، أو إلى نظام مشكل من دول متكئة بمواجهة بعضها البعض، لذلك فإن هذه المرحلة يمكن أن تشهد الكثير من التغيرات أيضاً على مستوى المنظمات الدولية، تجعلنا أمام دعوة متجددة لضرورة الإصلاح الشامل لمنظمة الأمم المتحدة، لكي تصبح أكثر ديناميكية بالتعامل مع هذا التطور والتحول المنتظر، فلا يمكن أن يبقى التنظيم الدولي كما هو عليه منذ عام 1946.

إن دعوات الإصلاح لمنظمة الأمم المتحدة ووكالاتها ليست بجديدة، يمكن القول إن البعض بدأ بالمطالبة بالإصلاحات منذ ما بعد تأسيس المنظمة، وفي إنطلاق القرن الواحد والعشرين، زادت المطالبات والدعوات حتى من بعض الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن للإصلاح ومنها فرنسا وبريطانيا فضلاً عن الصين وروسيا، لكي تتناسب مسيرة الأمم المتحدة مع التطور الحاصل في العالم، إلا أن هيمنة الولايات المتحدة الأميركية على النظام الدولي دائماً، ما كانت تمنع ذلك من أجل الإبقاء على هذه الأداة في النظام الدولي الأحادي القطب. في خطاب للأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان في مقر الأمم المتحدة بنيويورك يوم 30 تموز / يوليو 2005 قال "إننا نعيش أزمة نظام دولي"، وهذا ما هو واضح في ما يقوله الخبراء الأميركيون أيضاً الذين يدعون صراحة إلى الوصول للحظة خطيرة في العلاقات الدولية، ومنهم هنري كسينجر الذي حذر دائماً من الخطورة التي سترافق التحول من نظام دولي أحادي يقوم على الهيمنة الأميركية، إلى نظام متعدد الأقطاب تكون واشنطن فيه حجر أساس، لأن برأي هؤلاء أصبح التحول أمراً ضرورياً في ظل صعود القوتين الصينية والروسية. وعلى خطى عنان، كان بان كي مون، وكذلك الأمين العام الحالي للأمم المتحدة أنطونيو غوتيريش، الذي دعا إلى ضرورة السير بهذه الإصلاحات، وقام بعقد اجتماعات عدة من أجل

(1) باسل يوسف بك، العراق وتطبيقات الأمم المتحدة للقانون الدولي (1990 - 2005)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص 9.

ذلك، ويركز في دعواتها على إصلاح مجلس الأمن، حيث قال في نهاية العام 2020 إنه "يتعين أن يكون لدول العالم النامية صوت أقوى وأوسع نطاقاً بكثير في صنع القرار العالمي"، جاء ذلك في رسالة مسجلة بالفيديو، للمشاركين في منتدى جائزة نوبل للسلام حول "التعددية والحوكمة العالمية في أعقاب جائحة كورونا"، لكنه قال إن "الدول التي تتصدر العالم منذ أكثر من 7 عقود، ترفض التفكير في الإصلاحات، وحقوق التصويت في مجلس الأمن ونظام بروتون وودز مثال على ذلك"، هذا الإصلاح أصبح ضرورة أمام ما يتعرض له الأمن الدولي من اهتزازات، فضلاً عما يحصل من تبدلات على مستوى النظام الدولي ككل، وسوف نتحدث هنا عن تطور مفهوم الأمن الدولي ومن ثم نتطرق إلى الحديث عن إصلاح الأمم المتحدة. بشكل يحفظ الأمن والسلم الدوليين، خاصةً أننا نلاحظ غياب الأمن الدولي، من خلال عدم تفعيل دور الأمم المتحدة الواضح. وهنا نجيب عن إشكاليات واضحة تتمحور حولها هذه الدراسة، فما هو دور الأمم المتحدة حالياً؟ وما هو مدى ملائمة المنظمة الدولية مع التطورات الحاصلة والمتغيرات الدولية الراهنة؟ وما هي البدائل الممكنة والعقبات التي تحول دون إصلاح الأمم المتحدة؟

لقد تطوّر مفهوم الأمن الدوليّ بشكلٍ كبيرٍ خلال القرن العشرين، وأمام ضرورة حفظ الأمن والسلم الدوليين، أنشئت الأمم المتحدة، التي أعطت حيزاً كبيراً في ميثاقها لآليات حفظ السلم، وسنعالج ذلك من خلال تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فروع، الأول تحت عنوان "تطور مفهوم الأمن ونظرياته في التنظيم الدولي"، فيما حمل الفرع الثاني عنوان "إصلاح الأمم المتحدة"، وأتى الفرع الثالث تحت عنوان "مستقبل الأمم المتحدة".

○ الفرع الأول: تطور مفهوم الأمن ونظرياته في التنظيم الدولي

تشكل الحرب في أوكرانيا اليوم، مدخلاً رئيسياً للدعوة لإصلاح الأمم المتحدة، أمام ما يحصل من تهديد للأمن والسلم الدوليين، وكذلك نتيجة خطورة التحول في النظام الدولي ككل، حيث تجعل العلاقات الدولية أكثر تعقيداً، لذلك لا بد من المحافظة على السلام والأمن الدوليين، وفي هذا الفرع سوف نتحدث عن تطور مفهوم الأمن الدولي ومن ثم عن نظريات وآليات حفظ السلم.

• الفقرة الأولى: تطوّر مفهوم الأمن الدولي

لقد تطوّر مفهوم الأمن الدولي بشكل كبير خلال القرن العشرين، نتيجة التوجّه الإنساني نحو الحفاظ عليه، من خلال إنشاء التنظيم الدولي الذي اعتمد مبدأ الأمن الجماعي من خلال عصبة الأمم في العام 1920 للحفاظ على السلم والأمن الدوليين، إلا أنّ العالم لم يشهد السلم الحقيقي في هذه الحقبة التي شهدت حرباً عالمية ثانية.⁽¹⁾ وقد أخذت الحروب حيزاً كبيراً في العلاقات الدوليّة، وظلّ الأمن عُرضةً للتهديد إلى أن جاء ميثاق الأمم المتّحدة ليضع أسساً واضحةً بإجماع الدول الكبرى لوضع حدٍّ للحروب وحفظ السلم والأمن الدوليين، و"كان الدافع الرئيسيّ لإنشاء الأمم المتّحدة هو إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب، حيث شهد مؤسسو المنظّمة، الدمار الذي خلفته الحرب العالميّة الأولى والثانية. ومنذ أن تمّ إنشاء الأمم المتّحدة، كثيراً ما طُلب منها القيام بمهمة منع تصعيد الخلافات ووقف الحروب، أو المساعدة في استعادة السلام عندما ينشب النزاع المسلّح، وتعزيز السلام الدائم في المجتمعات التي انتهت من الحرب."⁽²⁾

لقد أتى ميثاق الأمم المتّحدة ليؤكد أنّ المهمة الأساسيّة لهذه المنظّمة هي المحافظة على السلام العالميّ، وقد ورد في ديباجة ميثاق الأمم المتّحدة أنّ "الحروب والنزاعات تسببت بتهديد أمن الشعوب والدول، وكان نتيجة ذلك أن قام التنظيم الدوليّ الذي هدف إلى حفظ السلم والأمن الدوليين.

وقد جاء في ديباجة ميثاق الأمم المتّحدة "نحن شعوب الأمم المتّحدة؛ وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب، التي جلبت على الإنسانية، خلال جيل واحد، ولمرتين، أحزاناً يعجز عنها الوصف، وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسيّة للإنسان وبكرامة الفرد وقدره، وبما للرجال والنساء والأمم، كبيرها وصغيرها، من حقوقٍ متساوية. أن نأخذ أنفسنا بالتسامح، وأن نعيش معاً في سلامٍ وحسن جوارٍ، وأن نضمّ قوانا كي نحفظ بالسلم والأمن الدوليّ، وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها، ألاّ تستخدم

(1) انظر، عدنان السيد حسين، نظرية العلاقات الدولية، الطبعة الثالثة، بيروت، منشورات الجامعة اللبنانية، 2010، ص 171.

(2) السلام والأمن، قضايا عالمية، موقع الأمم المتحدة، تاريخ الزيارة في 20 أيار/مايو 2017، <http://www.un.org>.

القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة".⁽¹⁾ كل ذلك يؤكد أن المجتمع الدولي أراد عبر الأمم المتحدة أن يحفظ أمن الشعوب وسلامتها وسلامة الأمن الدولي من أي تهديد قد يتعرض له، وذلك من خلال التسامح بين الشعوب والدول.

وتعددت مواد الميثاق التي حددت أهداف المنظمة انطلاقاً من حفظ السلم والأمن واستخدام الوسائل السلمية في حل النزاعات الدولية، فنصت المادة الأولى أن "من مقاصد الأمم المتحدة حفظ السلم والأمن الدولي، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، وتتدرج بالوسائل السلمية، وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحل المنازعات الدولية، التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم، أو لتسويتها".⁽²⁾

• الفقرة الثانية: نظريات وآليات حفظ السلم

لقد وردت عدة نظريات في حفظ السلم ومنع الحرب في العلاقات الدولية، فضلاً عما ورد في ميثاق الأمم المتحدة والتعامل الدولي لمنع نشوب النزاع وتسوية النزاعات بطرق سلمية، وهذا ما سنتحدث عنه في هذه الفقرة.

■ أولاً: نظريات حفظ السلم

وردت نظريات عدة في حفظ السلم الدولي يمكن التطرق إلى بعضها، حيث من المهم الإشارة إليها في سياق الحديث عن آليات حفظ السلم وتسوية النزاعات المسلحة، ومنها:

1- "نظرية الدبلوماسية الوقائية"، التي تقوم على منع وقوع النزاع من خلال اعتماد إجراءات دبلوماسية هادئة في المنطقة المرشحة لنشوء نزاع فيها. ومن هذه الإجراءات المساعي الحميدة للأمين العام للأمم المتحدة، وإيفاد بعثات خاصة في إطار الدبلوماسية الوقائية وإجراء المشاورات مع المنظمات الإقليمية المعنية. وقد حصل ذلك في أزمات لاوس

(1) ميثاق الأمم المتحدة، وثائق الأمم المتحدة، الديباجة.

(2) ميثاق الأمم المتحدة، الفصل الأول: في مقاصد الهيئة ومبادئها، وثائق الأمم المتحدة.

- والكونغو أثناء الحرب الباردة، وهذا ما حصل خلال الأزمة السوريّة، من خلال تعيين مبعوثين دوليين إلا أنه لم يفعل بالشكل المطلوب لكي ينجح.
- 2- "نظرية صنع السلم"، وتقوم على استخدام الوسائل الدبلوماسية لإقناع أطراف النزاع بوقف الأعمال القتالية، وتتولى الأمانة العامة للأمم المتحدة مسؤولية عملية صنع السلم، وقد تستند على وجود قوّةٍ دوليّةٍ لفضّ النزاع بين الأطراف المتنازعة.⁽¹⁾
- 3- "نظرية حفظ السلم الدوليّ": تقوم هذه النظرية على تدخّل قوّة حفظ السلم التابعة للأمم المتحدة لإرساء السلام في مناطق النزاع، وذلك بعد فشل الإجراءات الدبلوماسية القائمة على التفاوض والوساطة لحلّ النزاع. وعلى الرغم من أهميّة هذه القوّة، إلا أنها عانت من مشاكل في تكوينها وتسليحها، وهذا ما اتضح في مهامها في أنغولا وكمبوديا والصومال، كما ظهر الخلل في توفير القوّة والمعدات عندما قرّر مجلس الأمن في أيار/ مايو 1994 توسيع بعثة الأمم المتّحدة لتقديم المساعدة الإنسانيّة إلى رواندا.⁽²⁾
- 4- نظرية "بناء السلم" وهي "تنطوي على إعادة تأسيس مقومات السلم داخل الدّولة بعد انتهاء النزاع، مثل نزع سلاح المتحاربين، وتحديد الأسلحة الصّغيرة، وإصلاح مؤسسات الدّولة، وتحسين أداء أجهزة الشرطة والقضاء، ورصد حقوق الإنسان، وإصلاح العمليّة الانتخابيّة، وتحقيق تنمية اجتماعيّة واقتصاديّة. هذه النظرية تُفيد في عدم تجدد النزاع، وإصلاح ما تضرّر بفعل أعمال العنف. على أنّ نجاح الأمم المتّحدة في هذه المهمة يحتاج إلى إمكانياتٍ ماديّةٍ وبشريّةٍ، وترتبط مهمّة نزع سلاح المتحاربين بعملية بناء السلام بعد انتهاء النزاع".⁽³⁾
- لقد تكتفت جهود الأمم المتّحدة لتسوية النزاعات سلمياً ومنع نشوب الحرب، بعد انتهاء الحرب الباردة، وبروز الحاجة العالميّة لتسوية النزاعات المحليّة والإقليميّة المنتشرة في مناطق العالم، لكن لم تستطع المنظّمة الدوليّة منع وقوع الكثير من الأعمال المسلّحة، وبالتالي فإنّ نجاح هذه الجهود رهن تطوير المنظّمة الدوليّة، وتمكينها مادياً ومعنوياً من القيام بواجباتها المتعاظمة.

(1) انظر، عدنان السيد حسين، المرجع السابق، ص 182-183

(2) انظر، عدنان السيد حسين، المرجع نفسه، ص 184-185.

(3) عدنان السيد حسين، المرجع نفسه، ص 186-187.

■ ثانياً: آليات حفظ السلم

بعد أن خبرت الأمم ويلات الحروب، بدأت تعمل على وضع آليات لحفظ السلم بين دولها، وهذا ما حصل مع ميثاق الأمم المتحدة، حيث نصّ في الحديث عن السلم على ضرورة أن تأخذ الدول بالتسامح، وأن تعيش معاً في سلامٍ وحسن جوارٍ، وأن تحتفظ بالسلم والأمن الدوليّ، وألاّ تستخدم القوة المسلّحة في غير المصلحة المشتركة.⁽¹⁾ وقد ورد في الفقرة الثانية في المادة الأولى من الميثاق، أنه يجب العمل على "إنماء العلاقات الوديّة بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكلٍ منها تقرير مصيره."⁽²⁾ وقد أكّد العهد الدوليّ للحقوق المدنيّة والسياسيّة، على ما أتى في الميثاق لناحية حفظ السلم العالميّ.

ولتحقيق هدف حفظ السلم أكّدت فقرات المادة الثانية من الميثاق، على أن:

- يفضّ جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدوليّة بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدوليّ عرضةً للخطر.
- يتمتع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدوليّة عن التّهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضدّ سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسيّ لأية دولة أو على أيّ وجهٍ آخر لا يتفق ومقاصد "الأمم المتّحدة".
- عدم التّدخل في شؤون الدول الأخرى.

وقد أكّد الفصل السادس الذي أُفرد في الميثاق حول حلّ النزاعات سلمياً، في المادة 33 منه؛ أنه يجب على أطراف أيّ نزاعٍ من شأن استمراره أن يُعرض حفظ السلم والأمن الدوليّ للخطر؛ أن يلتمسوا حلّه بادئ ذي بدءٍ بطريق المفاوضات والتّحقيق والوساطة والتّوفيق والتّحكيم والتّسوية القضائيّة، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليميّة أو غيرها من الوسائل السلميّة التي يقع عليها اختيارها.⁽³⁾ ومنها المفاوضات التي هي التّفاوض لقاء بغية التّوصل إلى اتّفاق. ويمكنها أن تحصل في إطارٍ ثنائيّ أو متعدد الأطراف.

(1) انظر، ميثاق الأمم المتحدة، الديباجة، المصدر السابق.

(2) ميثاق الأمم المتحدة، المادة الأولى.

(3) انظر، محمد المجذوب، القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 796.

ويمكننا أن نقول أن التفاوض هو تطبيقاً لمبدأ تسوية النزاعات، الذي ينص عليه ميثاق الأمم المتحدة، في الفقرة الثالثة من المادة الثانية، أنه يوجد بالنسبة للدول الأعضاء موجب عام بأن لا تتخلف عن التفاوض الذي تعرضه دولة أخرى هي في نزاعٍ معها.⁽¹⁾ وتؤكد الجمعية العامة للأمم المتحدة في خطة السلام الصادرة عنها بقرار اتخذته في الدورة السابعة والأربعون بتاريخ 8 تشرين الأول/أكتوبر 1993 في البند الأول أن "الاضطلاع ببناء السلم بعد انتهاء الصراع ينبغي أن يجري وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، وبخاصة مبادئ المساواة في السيادة والاستقلال السياسي للدول، والسلامة الإقليمية، وعدم التدخل في شؤون أي دولة. وتؤكد في البند الخامس على أن الاضطلاع ببناء السلم بعد انتهاء الصراع ينبغي أن يتم على أساس اتفاقاتٍ تُنهي الصراعات أو يتم التوصل إليها بعد انتهاء الصراعات".⁽²⁾ وقد أكد ميثاق الأمم المتحدة على منع استعمال القوة في العلاقات الدولية، وحقيقة الأمر أن هذا المبدأ مكملٌ لمبدأ فض المنازعات بالطرق السلمية ومرتبطة به، إذ لا يمكن تسوية المنازعات الدولية ودياً إلا إذا امتنع أطراف تلك المنازعات عن استعمال القوة وعن التهديد بها. إن نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الميثاق، يفرض قيوداً حقيقية على الدول بالامتناع من استخدام كل أشكال القوة في مجال العلاقات الدولية، والمادة الثانية لم تقف عند منع الحرب، بل منعت استخدام القوة أو التهديد، واعتبرتها بذلك خروجاً عن الشرعية الدولية، وانتهاكاً لمبادئ الأمم المتحدة، وهي قاعدة قانونية ملزمة تشكل مبدأ ثابتاً في القانون الدولي، كما أن استخدام القوة في العلاقات الدولية، يعد جريمة ضد السلم الدولي بناء على المقتضيات الواردة في المادة.⁽³⁾ وجاء في الفقرة 3 من المادة 11 أن للجمعية العامة أن تسترعي نظر مجلس الأمن إلى الأحوال، التي يحتمل أن تُعرض السلم والأمن الدولي للخطر.⁽⁴⁾ ولكن مع أهمية تأسيس الأمم

(1) انظر، ماري دويوي، بيار، القانون الدولي العام، ترجمة محمد عرب صاصيلا وسليم حديد، الطبعة الأولى، بيروت، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات، 2008، ص 594.

(2) خطة السلام، الجمعية العامة، الدورة السابعة والأربعون، 8 أكتوبر 1993.

(3) يمكن الرجوع إلى، حافظ، محمد شوقي عبد العال، أزمة القانون الدولي المعاصر في أعقاب نهاية الحرب الباردة، سلسلة بحوث سياسية (149) مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، تموز/يوليو 2005.

(4) ميثاق الأمم المتحدة، المصدر نفسه، الفصل الرابع: في وظائف الجمعية وسلطاتها.

المتحدة ووضع ميثاقها، إلا أنها لم تستطع حفظ الأمن كلياً، وقد هُتمَّ ميثاق الأمم المتحدة بالرغم من أهميته. وقد شكّلت الحرب الباردة مصداقاً لتهديد الأمن والسلم الدوليين في ظل وجود المنظمة الدولية، كما شكّل انهيار الاتحاد السوفياتي محطةً مفصليّةً في مسار العلاقات الدولية، بحيث انهار النظام الذي حكم متغيراتها، وبات مستقبل النظام الدولي وأطره المستقبلية غير واضحة المعالم، وتراجع نظام الأمن الجماعيّ مقابل التدخّل في الشؤون الداخلية للدول، وتوافق ذلك مع تهميش دور الأمم المتحدة. وقد رافق مرحلة ما بعد سقوط جدار برلين، التركيز المتزايد على الإسلام كمحورٍ للصراع المستقبلي⁽¹⁾. وعاد الأمن الدوليّ، واستطراداً الأمن البشريّ، إلى دائرة الاهتمامات العالمية تحت وطأة الإرهاب⁽²⁾، وقد شكّل انتشار التنظيمات الإرهابية فيها وعلى رأسها تنظيم "داعش"، أحد أكثر التهديدات للسلم الدوليّ، حيث أدت إلى تدخّل أطراف إقليمية ودولية متعدّدة، التي انعكس خطرهما على مجمل العلاقات الدولية، وخاصّةً في منطقة الشرق الأوسط بعد أن تحوّل إلى ساحة تجاذبٍ سياسيّ، أرخى بظلاله على السلم والأمن الدوليين، وهو ما كان يُحتّم على الأمم المتحدة لعب دورٍ مفصليّ لتوطيد السلم والأمن الدوليين وحفظهما، وعلى الرغم من أهمية ميثاق الأمم المتحدة، وما يصدر عن وكالاتها كالجمعية العامة ومجلس الأمن من توصيات وقرارات لكن هذا لا يكفي لكي يتم حفظ السلم والأمن الدوليين.

○ الفرع الثاني: إصلاح الأمم المتحدة

إن دعوات إصلاح الأمم المتحدة، لا تقتصر على مجلس الأمن والجمعية العامة، إنما تصل إلى كل وكالات المنظمة الدولية، وهناك أسباب عديدة تدعو لإصلاح شامل للأمم المتحدة لكي تواكب متطلبات التحولات التي تحصل في العالم، خاصةً أمام جائحة كورونا وأزمة المناخ والأزمات الاقتصادية وكذلك الأزمات والصراعات الدولية التي أخذت تنذر بإشتعال حرب عالمية ثالثة، وسوف نتحدث هنا عن "الأسباب التي تدعو لإصلاح الأمم المتحدة" ومن ثم نشير إلى "دعوات واقتراحات للإصلاح".

(1) شكر، علي، العالم الإسلامي ومتغيرات العلاقات الدولية بعد أحداث 11 أيلول،، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، 2010، ص 47.

(2) السيد حسين، المرجع السابق، ص 224.

• الفقرة الأولى: أسباب تدعو لإصلاح الأمم المتحدة

"يتجلى الخلل الهيكلي على مستوى الجمعية العامة بأن الضعف يتجلى في عشرات القضايا التي واجهتها منذ عام 1945 وحتى اليوم. ورغم أن تلك القضايا حازت على قرارات صريحة إلا أن آلية العمل والضوابط المحددة لعمل الجمعية العامة كما وردت في الميثاق الأممي عطلتا تلك القرارات، وبالتالي جعلت هذه القرارات العديد من تلك القضايا خارج الشرعية الدولية، في حين بقيت معظمها تنتظر، وفي مقدمتها القضية الفلسطينية التي تعد ابرز تحد أمام المنظمة. أما على مستوى مجلس الأمن فان تشكيلته تعان خلاً واضحاً، وعليه يمكن القول إن من أكبر العيوب التي تشوب مجلس الأمن هي عدم ملائمة تشكيلته الحالية لخريطة وموازن القوى الجديدة في النظام الدولي الراهن".⁽¹⁾ من ناحية أخرى، "ظلت العضوية الدائمة في الأمم المتحدة مقتصرة على الدول الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، وكذا وجود مراكز غير دائمة وجعلها غير قابلة للزيادة. لقد نتج عن هذا الخلل داخل تركيبة مجلس الأمن أن أصبح هذا الأخير وخاصة بعد نهاية الحرب الباردة يبدو وكأنه حكومة إقليمية تمارس وظائفها بطريقة ديكتاتورية وتتمتع بسلطات وصلاحيات مطلقة في غياب أي رقابة سياسية وقضائية.

إضافة إلى الخلل الموجود على مستوى تشكيلة المجلس، هناك أيضاً خلل آخر يتعلق بطريقة التصويت داخل المجلس وهذا ما يقودنا للحديث عن الفيتو، وحق الفيتو هو سلاح سياسي في يد هذه الدول ووسيلة لحماية مصالحها. أما على مستوى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وأمام تفاقم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية في مناطق عدة من العالم فان الكثير من الأطراف خصوصاً الدول النامية ترى أن هذا المجلس لم يرق بالأهداف الموضوعة له، ما يستلزم الضغط على دول الشمال الغني من خلال الإيفاء بوعودها لتحقيق تنمية شاملة لدول الجنوب الفقيرة، فاعلَب الأنشطة التي تخدم التنمية يتم تمويلها من المساهمات الطوعية للدول المانحة التي تقوم بتحديد أولوية الأنشطة التي توجه إليها من تلك المساهمات.

(1) إسماعيل وساك، الأمم المتحدة نحو عقد اجتماعي دولي، تقارير ووثائق، المغرب، 2006، ص 215.

أما على مستوى محكمة العدل الدولية فان عدم منحها صلاحيات أوسع لكي تكون ولايتها إلزامية لا اختيارية ولكي تتمكن كل منظمة دولية خارج منظمة الأمم المتحدة من استفتاءها دون الحصول على ترخيص من الجمعية العامة. وكذا ظهور خلل حاد في التوازن بين سلطات الأجهزة والفروع الرئيسية للأمم المتحدة خصوصًا بين الجمعية العامة ومجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية، إضافة إلى إنشاء العديد من الفروع الثانوية مما أدى إلى ضخامة الهيكل التنظيمي وتضخم الجهاز الإداري للأمانة العامة الذي أدى بدوره إلى تضارب الاختصاصات وتبديد الموارد، وهو ما كان له بالغ الأثر في تداخل الصلاحيات والاختصاصات في تلك الأجهزة والفروع".⁽¹⁾

بالإضافة إلى عدم وجود آليات تخول لمنظمة الأمم المتحدة الاستفادة من إمكانيات المنظمات الإقليمية في العديد من المجالات التي تنشط فيها وذلك لأن تلك المنظمات أدري واقد ر على فهم المشكلات التي تدور في محيطها ونطاقها الجغرافي، بالإضافة إلى إخفاق الأمم المتحدة في تنسيق علاقاتها بالمنظمات الدولية غير الحكومية والشركات متعددة الجنسيات وغيرها من الهيئات والمجموعات العالمية التي أخذت تقوم بدور فاعل على الساحة الدولية. كما أن هناك بعض الدول مارست ضغوط مالية تتمثل في عدم تسديد المستحقات المالية والتهديد بالانسحاب من بعض المؤسسات، ولقد ظلت الأمم المتحدة تعاني من العجز المالي منذ منتصف الخمسينيات اثر عمليات حفظ السلام التي رفضت أكبر الدول الأعضاء اعتبارها نفقات دستورية للمنظمة رغم الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في 1962، إلا أن تبعيتها المالية تعمقت أكثر نتيجة موقف سياسي ضد توجه المنظمة وضد مكوناتها الأكثر تمثيلية، وهكذا أصبحت الأزمة المالية للأمم المتحدة بندًا دائمًا في جدول أعمال الجمعية العامة منذ منتصف السبعينيات 1976 وقد بلغت الأزمة المالية ذروتها في منتصف الثمانينيات عندما تراكمت متأخرات الدول بشكل أصبح يهدد استمرار السير الإداري للمنظمة.⁽²⁾

(1) إسماعيل وساك، مرجع سابق، ص 215.

(2) عشور عصام، إصلاح الأمم المتحدة، رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، الجزائر، ص 70.

• الفقرة الثانية: دعوات واقتراحات للإصلاح

تشمل المناقشات بشأن تحسين فعالية الأمم المتحدة واستجابتها للتهديدات الأمنية الدولية إصلاح حق النقض التابع لمجلس الأمن. تتضمن المقترحات التالية: "حصر استخدام حق النقض في مسائل الأمن القومي الحيوية؛ أو اشتراط موافقة عدة دول قبل ممارسة حق النقض؛ أو إلغاء حق النقض كلياً؛ والبدء بالانتقال المنصوص عليه في المادة 106 من الميثاق، والذي يشترط بقاء مبدأ إجماع الآراء. سيكون أي إصلاح لحق النقض صعباً للغاية. تضمن المادتان 108 و109 من ميثاق الأمم المتحدة للدول الخمسة الدائمة الحق لنقض أي تعديلات للميثاق، وتُشترط موافقتهم على أي تعديلات على حق النقض الخاص بمجلس الأمن الدولي الذي يتمتعون به هم أنفسهم.

وقد ذُكر حق النقض التابع لمجلس الأمن بشكل متكرر بصفته مشكلة كبيرة داخل الأمم المتحدة. ويمكن لأي دولة من الدول الخمسة الدائمة في مجلس الأمن منع تبني أي مشروع قرار غير إجرائي لا يصب في مصالحها عبر استخدام حق النقض. قد يؤدي مجرد التهديد باستخدام حق النقض إلى تغييرات في نص القرار، أو حجزه تماماً ما يُدعى نقضاً ضمناً. ونتيجة لذلك، قد يمنع حق النقض المجلس من التصرف لمعالجة القضايا الدولية الحرجة في كثير من الأحيان ويمنح الأعضاء الدائمين تأثيراً كبيراً ضمن مؤسسة الأمم المتحدة ككل".⁽¹⁾ على سبيل المثال يشمل إصلاح مجلس الأمن خمس قضايا أساسية هي: "فئات العضوية، ومسألة استحواد الأعضاء الخمسة الدائمين على حق النقض، والتمثيل الإقليمي، وحجم المجلس الموسع وأساليب عمله، والعلاقة بين مجلس الأمن والجمعية العامة. طورت الدول الأعضاء والتجمعات الإقليمية وغيرها من دول مجموعات المصالح مواقف واقتراحات مختلفة حول كيفية المضي قدماً في هذه المسألة المتنازع عليها. على سبيل المثال، لم يصدر مجلس الأمن أي قرارات بشأن معظم نزاعات الحرب الباردة الكبرى، بما في ذلك غزو حلف وارسو لتشيكوسلوفاكيا، وحرب فيتنام، والحرب السوفيتية-الأفغانية".⁽²⁾

(1) يمكن العودة إلى مجلس الأمن الدولي، <https://www.un.org/securitycouncil/ar>

(2) يمكن العودة إلى قرارات مجلس الأمن، <https://www.un.org/securitycouncil/ar/content/resolutions>

و"تركز العديد من الدعوات التي أطلقت للمطالبة بإصلاح المتحدة على إصلاح مجلس الأمن ليكون أكثر ديمقراطية وتمثيلاً لدول العالم وتعبيراً عن موازين القوى الدولية التي تغيرت كثيراً بعد إنشاء هيئة الأمم المتحدة في أربعينيات القرن الماضي. فمجلس الأمن هو الذراع الأقوى للأمم المتحدة، والأداة الأبرز لتكريس هيمنة القوى العظمى في العالم، وفرض إرادتها على دول العالم الثالث، ونتيجة لذلك تمحورت العديد من الدعوات، خصوصاً التي طرحت من خارج الدول الدائمة العضوية فيه، في المطالبة بتوسيع عضويته بشكل عادل ومناسب، حيث تغيب عنه القارة الأفريقية وأميركا الجنوبية، وتحضر فيه القارة الآسيوية بقدر لا يتناسب مع حجمها السكاني مقارنة ببقية دول العالم، وتشمل تلك المطالب أيضاً إعادة هيكلة الأمم المتحدة، وإصلاح أمانتها العامة، واستحداث إجراءات تتضمن ترشيد الإنفاق وتحسين قدرات المنظمة على إدارة عمليات حفظ السلام".⁽¹⁾

ولقد صدرت دعوات كثيرة بأن "الإصلاح موجودة في الميثاق، وذلك بالانطلاق أولاً من تفعيل مواد الميثاق المجمدة وبتث الحياة فيها بدلاً من إعلان نوايا إصلاح معقد يحتاج إلى تمويل لن تتكفل به الدول الكبرى إطلاقاً أو التركيز على الموضوعات التي تقيدها فحسب. وركز هذا الموقف أساساً على أن يعمل مجلس الأمن وفقاً لمقاصد ومبادئ الميثاق التي تشكل حدوداً لسلطاته لا وفقاً لمقاصد وغاية خاصة، بما يضمن عدم التعسف في استخدام هذه السلطات، وأن يلتزم المجلس بحدود نصوص المواد (43-47) من الميثاق التي ينبغي العمل على إحياؤها بدلاً من تفسير المواد الأخرى على نحو لا يتفق مع معناها، وهو ما يجعل المجلس آلية في خدمة أغراض خاصة لا تتماشى مع مبادئه ومقاصده الأساسية أو الآلية".⁽²⁾ كان مشروع الأمين العام السابق للأمم المتحدة بطرس غالي لإصلاح الأمم المتحدة أبرز المشاريع المقدمة التي قامت بدفنها الولايات المتحدة. إن "المقترحات التي طرحها الأمين العام السابق بطرس غالي في تقريره (خطة السلام) كانت أفضل ما قدم لتفعيل المنظمة الدولية

(1) إصلاح الأمم المتحدة.. هل هو حلم بعيد المنال؟، موقع الجزيرة،

[/https://www.aljazeera.net/encyclopedia/events/2017/9/20](https://www.aljazeera.net/encyclopedia/events/2017/9/20)

(2) انظر، سلوم، سعد، خارطة طريق لإصلاح الأمم المتحدة بعد سنتين عاماً على تأسيس المنظمة العالمية لحفظ الأمن والسلم الدوليين، مواضيع وأبحاث سياسية، الحوار المتمدن، العدد: 1343، 10/10/2005، <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=47505>

وهذه المقترحات تمت بناء على تكليف من مجلس الامن في اجتماعه الذي عقد على مستوى القمة ولأول مرة في تاريخ المنظمة الدولية يوم 31 كانون الثاني 1992، غير أن التطوير الذي طلب من غالي أن يقدم تقريراً بشأنه كان قاصراً فقط في نطاقه على القضايا المتعلقة بمهام الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظه وكان مشروطاً ان يكون في اطار الميثاق واحكامه ومع ذلك استطاع غالي أن يطرح في تقريره رؤية متكاملة لتنشيط دور الامم المتحدة في المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين وقد انطوت هذه الرؤية على التمييز بين اربعة مفاهيم متكاملة هي:

1- مفهوم الدبلوماسية الوقائية (preventive diplomacy):- وهي العمل الرامي إلى منع نشوب منازعات بين الاطراف، ومنع تصاعد المنازعات القائمة وتحويلها إلى صراعات، ووقف انتشار هذه الثراعات عند وقوعها.

2- مفهوم صنع السلام (Peace making):- وهو العمل الرامي إلى التوفيق بين الاطراف المتعادية، ولا سيما عن طريق الوسائل مثل تلك التي ينص عليها الفصل السادس من ميثاق الامم المتحدة.

3- مفهوم حفظ السلام (peace keeping):- وهو نشر قوات تابعة للامم المتحدة في الميدان بموافقة جميع الاطراف المعنية ويشمل اشتراك افراد عسكريين و/أو افراد من الشرطة تابعين للامم المتحدة وكثيراً ما ينطوي ذلك على اشتراك موظفين مدنيين ايضاً وحفظ السلام هو سبيل صنع السلام كما هو وسيلة لتوسيع امكانيات منع نشوب المنازعات.

4- مفهوم بناء السلام بعد انتهاء الصراع (post -conflict peace building):- وهو العمل على تحديد ودعم الهياكل التي من شأنها تعزيز وتدعيم السلم لتجنب العودة إلى حالة النزاع. وإذا كانت الدبلوماسية الوقائية ترمي إلى حل المنازعات قبل نشوب العنف، فإن صنع السلام وحفظ السلام ضروريان لوقف الصراع بعد تحقيقه وهما يعززان - في حالة نجاحهما - فرصة بناء السلم بعد انتهاء الصراع. وهذا ما قد يحول دون نشوب العنف بين الامم والشعوب".⁽¹⁾

(1) علي، بازيد، بحث حول إصلاح مجلس الأمن الدولي: إلى متى التأجيل؟ المركز الديمقراطي العربي المركز الديمقراطي العربي.

كما تقدم كوفي عنان بمشروع مماثل لإصلاح الأمم المتحدة وكان قد أعلنه أمام الدورة الاستثنائية للجمعية العامة في 16 تموز 1997 حيث أنه قد ركز في مشروعه على إعادة هيكلة وترشيد سكرتارية الأمم المتحدة في استجابة واضحة للمطالب الأمريكية وتجاهل مطالب الدول النامية سواء من ناحية تفعيل دور الأمم المتحدة في دفع عملية التنمية الاقتصادية فيها أو من ناحية إصلاح مجلس الأمن بحيث تمثل فيه تمثيلاً عادلاً ومتوازناً وهو الأمر الذي نظر إليه بعضهم على أنه هدفه الحقيقي هو إبطال أي مفعول للمنظمة الدولية وانتهاء وجودها في ظل النظام الدولي الجديد الذي يقوم على أحادية القطبية واحتلال الولايات المتحدة لمركز الدولة المهيمنة على العالم.⁽¹⁾

بالإضافة إلى الحد من سياسة الهيمنة المفرطة والمضادة تماماً لروح نظام الأمن الجماعي، والتي يعبر عنها باللجوء إلى القوة أو التهديد باستعمالها والسيطرة والتدخل الأجنبي، والتي تستهدف تقييد حرية الدول في اختيار نظامها السياسي والاقتصادي. وذلك بضرورة بلورة معالم نظام للأمن الجماعي يحقق المعالجة الشاملة لجذور الأزمات الدولية (مشاكل اقتصادية-اجتماعية-ثقافية...) في الأساس، لا مجرد تسوية النزاعات السياسية بين الدول أو داخل الدولة أو قمع العدوان. والعمل على تنظيم المجتمع الدولي على أساس شامل بحيث يتضمن هذا التنظيم مؤسسات (تشريعية، وقضائية) مستقلة يتحقق فيما بينها التوازن المطلوب والرقابة المتبادل. فإن معالجة قضايا السلم والأمن الدوليين لا يحتاج إلى وسائل مبتكرة، بقدر ما يحتاج إلى رباط مشترك ينتظم فيه مجتمعا مترابطا في ظل سلطة مشتركة ومفهوم واحد للعدل وهو ما يعزز في النهاية من نظام الأمم المتحدة. إن رؤى القوى العالمية والاقليمية المختلفة حول موضوع إعادة هيكلة الأمم المتحدة هي رؤى شديدة التباين ان لم تكن متعارضة ومتضاربة ولذا فإن دور الأمين العام كان ينبغي أن يكون حاسماً للوصول إلى تصور يرضي جميع الأطراف ولا يصب في مصلحة طرف على حساب الآخر.

وفي عام 1997، حاول سفير ماليزيا إسماعيل غزالي وضع حل وسط، من خلال ما يسمى بـ "خطة غزالي"، ويعتقد أن مبادرته يمكن أن تؤدي إلى وضع نهاية سريعة للعملية التفاوضية للفريق العامل المفتوح باب العضوية، وقال: "لا ينبغي أن ينظر..... إليه أن

(1) انظر، المرجع السابق، سلوم سعد، خارطة طريق لإصلاح الأمم المتحدة.

يعطي للأمم المتحدة صورة سيئة وقدم غزالي خطة إصلاح نو ثلاث مراحل: ففي المرحلة الأولى ما بين يونيو وسبتمبر، ينبغي للجمعية العامة التصويت على قرار يدعو إلى توسع في أعضاء مجلس الأمن ليشمل خمسة أعضاء دائمين جدد (اثنان من الدول الصناعية وثلاثة من البلدان النامية مع واحد من كل من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي)، وأربعة أعضاء غير دائمين يأتي من أفريقيا وآسيا وأوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي).

وفي المرحلة الثانية، فإن الجمعية تمرر، قبل 28 فبراير 1998، قرار ثان من شأنه أن يملأ الفراغ عن طريق تحديد الدول المرشحة بالتحديد. وكان من المفهوم أنه، على الرغم من أن ألمانيا واليابان لم تذكر بالاسم، أنهما الدولتين التي كان غزالي يقصد عندما أشار إلى "اثنين من الدول الصناعية" والتي ينبغي أن تكون ضمن الدول دائمة العضوية. وسيتم اتخاذ كل القرارات بالتصويت وفقا للمادة 18 من ميثاق "، وبأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية الحاضرين والمصوتين. قدمت في خطة غزالي، أيضا، انه إذا كان عدد من الدول قد حصل على عدد اقل من الأغلبية المطلوبة من عدد المقاعد المخصصة للعضوية الدائمة، ستجري جولات جديدة من الاقتراع لفئة أو فئات المتبقية، حتى حصلت على خمس الاصوات المطلوبة للحصول على الأغلبية لشغل المقاعد الخمسة. وفي المرحلة الأخيرة، ستقوم الجمعية، في موعد أقصاه أسبوع واحد بأن تنتخب رئيسا جديدا لخدمة أعضاء المجلس بعد تعيينه من الدول، والتصويت على قرار لتنفيذ القرار السابقة. كما أنه سيتم القيام بتعديلات في الميثاق.⁽¹⁾

وأما في ما يخص مواقف الدول الدائمة العضوية حول خطة غزالي، فقد اتسمت بتنوع ردود الأفعال. و"كان رد فعل معظم القوى الغربية يسمو عليه طابع التحفظ بعض الشيء على هذه الخطة. حيث رحب" بيل ريتشاردسون "Bill Richardson، الدبلوماسي الأمريكي في الأمم المتحدة، بفكرة الخطة لنهج مرحلة تلو مرحلة والإجراءات المبينة في الخطة غزالي (اعتماد الجمعية العامة لثلاثة قرارات في إطار متطلبات مختلفة للتصويت). وأوضح رئيس الوزراء أن حكومته توافق من حيث المبدأ على وجود ألمانيا واليابان وكذلك ثلاث دول نامية على نيل العضوية الدائمة داخل المجلس. لكنه كرر معارضة واشنطن لأي زيادة عضوية

(1) علي بازيد، مرجع سابق، إصلاح مجلس الأمن الدولي: إلى متى التأجيل؟.

المجلس لأكثر من 20 أو 21 دولة. في تصريح أدلى به للفريق العامل المفتوح العضوية، وأكد أن "ليست لدينا المرونة لتجاوز في حالة إصلاح مجلس 20-21 مقعدا...، محذرا من أن الولايات المتحدة ستعارض أي قرار يدعو إلى أرقام أعلى، ومن هذا يريد ريتشاردسون أن يقول إن بلاده راغبة في قبول خطة غزالي، على الأقل في الشكل الحالي، كأساس للمفاوضات. وقد اتخذت روسيا موقفا مماثلا. وذلك بتأكيدا على أنه من غير المرجح أن يمكن إحراز أي تقدم إلا على أساس أن تخضع جميع أعضاء الأمم المتحدة الآخرين لرغبات الأمريكية والروسية.

و تجنبت بريطانيا والصين اتخاذ مواقف بشأن الأسس الموضوعية لخطة غزالي، مثل الأعضاء الدائمين الآخرين، وأعربت بريطانيا عن تحفظات جدية بشأن الجدول الزمني الدقيق للخطة شأنهم شأن أمريكا والصين، وكان موقف فرنسا الوحيدة الذي رحب ب "خطة غزالي"، ويعتبر الخطة فرصة للبدء بشكل جدي في عملية تؤدي إلى توسيع المجلس. كما جاء في موقف فرنسا "النهج الذي اقترحه الرئيس غزالي يستلزم المضي في عدة مراحل. ومن محاسن هذا النهج بأنه يسمح بالاستفادة من إتاحة الوقت الكافي للتوصل إلى اتفاقا تدريجيا، لأول مرة في إطار وضع أسماء الأعضاء الجدد. وأخيرا وإلى حد الآن، شكل اقتراح "غزالي" الإصلاح الوحيد الأكثر أهمية والأكثر تماسكا. وعلى الرغم من أنه ثبت على أنه غير قابلة للتطبيق، فإنه يدل على تعقيدات، وتضارب المصالح وأوجه القصور المحيطة بإصلاح مجلس الأمن".⁽¹⁾ إلى ذلك، قدم الأمين العام أنطونيو غوتيريش مقترحات لإصلاح الأمم المتحدة منذ بداية ولايته في كانون الثاني/يناير 2017، كالتالي على مستوى:

التنمية: ستتطلب خطة عام 2030 إدخال تغييرات جريئة على منظومة الأمم المتحدة الإنمائية لينشأ جيل جديد من الأفرقة القطرية التي يتمحور عملها حول إطار الأمم المتحدة الاستراتيجي للمساعدة الإنمائية ويقودها منسقون مقيمون يتسمون بالاستقلال والحياد ويتمتعون بالصلاحيات اللازمة.

الإدارة: نموذج إداري جديد في الأمانة العامة، وأمم متحدة تمكّن المديرين والموظفين، وتبسط العمليات، وتزيد الشفافية، وتحسن إنجاز ولاياتنا.

(1) علي، بازيد، مرجع سابق، إصلاح مجلس الأمن الدولي: إلى متى التأجيل؟.

السلام والأمن: تتمثل الأهداف الرئيسية للإصلاح في إعطاء الأولوية للحماية والحفاظ على السلام؛ وتعزيز فعالية واتساق عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، والانتقال إلى ركيزة واحدة متكاملة للسلام والأمن.⁽¹⁾

○ الفرع الثالث: مستقبل الأمم المتحدة

"لم يمر يوماً في القرن الحادي والعشرين دون الشكوى والجدال بشأن طريقة تقديم المساعدات الإنمائية، وعدم تعزيز حقوق الإنسان على نحو فعال، وعمليات السلام التي لا تؤدي إلى نتائج دائمة، وقليل من الدول، أبرزها الولايات المتحدة، تعامل الأمم المتحدة كوسيلة لدعم سياساتها؛ وسيلة يمكن استغلالها، أو إساءة استغلالها، أو تجاهلها حسبما يتراءى لأصحاب السلطة في واشنطن".⁽²⁾ سنفرد هذا الفرع للحديث عن مجلس الأمن الدولي وكذلك عن الجمعية العامة.

• الفقرة الأولى: مجلس الأمن الدولي

إن "إصلاح النظام والحصول على دعم دولي واسع ليست بالجديدة أو المنفصلة بعضها عن بعض؛ فمنذ أوائل التسعينيات يدور الحديث حول الحاجة لإصلاح مجلس الأمن حتى يكون أكثر ديمقراطية وتمثيلاً للدول. أيضاً ليس من قبيل المصادفة أن يشهد العقد الأخير من القرن العشرين سلسلة ضخمة من المبادرات — أو الخطط — التي واجهت وظائف جوهرية في نظام الأمم المتحدة: السلام والديمقراطية (وحقوق الإنسان) والتنمية"، ويطرح هنا سؤال، "كيف يمكن جعل مجلس الأمن أداة أكثر فعالية لحل المنازعات الدولية؟ كيف يمكن جعله أكثر تمثيلاً للمجتمع الدولي؟"

"كان مجلس الأمن — وما زال — ضحية لقواعده الخاصة. إن ما أوجد الإشكالية العظمى هو الحاجة إلى التأكد من أن أقوى الدول ستنضم للأمم المتحدة وتظل أعضاءً بها.

(1) انظر، مٌحدون من أجل الإصلاح - نتائج أفضل للجميع، وفي كل مكان، موقع الأمم المتحدة، على الرابط <https://reform.un.org/ar>

(2) يوسي إم هانيمكي، الأمم المتحدة، مؤسسة هنداوي، بريطانيا، ص 135.

ولهذا، منحت الدول الخمس العظمى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية مكانة خاصة بوصفها الدول الخمس دائمة العضوية بمجلس الأمن، والوحيدة التي تملك حق النقض أو الفيتو. هذا الجانب يجعل الأمم المتحدة مؤسسة غير ديمقراطية، لكنه يضمن أيضا أن الأمم المتحدة — على العكس من عصبة الأمم في الثلاثينيات — لن تشهد انسحاب الدول العظمى منها احتجاجًا؛ فهي ليست في حاجة لذلك، فبإمكانها شل حركة الأمم المتحدة بصوت وحيد، وهو ما فعلته على نحو متكرر.

نتيجة لذلك، يكتنف مستقبل مجلس الأمن الغموض؛ فقد إعتد المجلس بقدر كبير — نتيجة فقدان القدرة على نشر قوات عسكرية خاصة به بسرعة — على مساهمات القوى العظمى في الحملات العسكرية واسعة النطاق.

لا عجب إذن أن العمليات التي نُفذت إلى الآن — في كوريا في أوائل الخمسينيات وفي الخليج العربي في أوائل التسعينيات — حدثت في ظل ظروف سياسية استثنائية، وكلتاها كانتا في الأساس عمليات عسكرية أمريكية، وبناءً عليه فقد أظهرتا حقيقة أن عدم القدرة على الاتفاق على دور حقيقي للجنة الأركان العسكرية في الأربعينيات أصاب الأمم المتحدة بالشلل. النقطة الأساسية المترتبة على ذلك هي أن الأمم المتحدة اليوم باتت — في جوهرها — تابعة لأهواء القوى الخمس العظمى وتحالفات القوى الخاصة بينها. في الوقت الحالي، يعني هذا أن القوى العظمى الخمس تخاطر بالتحول إلى قوة واحدة عظمى — مع تولي الولايات المتحدة زعامة العالم — توجه أو تعيق تدخلات الأمم المتحدة بما يتفق مع مصالحها القومية.⁽¹⁾

وليس هذا بالموقف المثالي أبدًا، ويزيد من خطورته التحدي الخاص بالانتشار النووي. إن احتمال دخول إيران للنادي النووي في العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين قد يزيد أيضًا من التوتر داخل مجلس الأمن، الذي تعتمد بعض دوله — بطبيعة الحال — على النفط الإيراني كمصدر للطاقة. لا شك أن مجلس الأمن بحاجة للإصلاح، شأنه في ذلك شأن الجزء الأكبر من منظمة الأمم المتحدة نفسها. بل هو في الواقع جزء حيوي من عملية الإصلاح. لكن في هذه النقطة، من المفيد أن نذكر أنفسنا بحقيقة أنه بالرغم من أخطاء ومواطن قصور مجلس الأمن، فإنه أجاز عددًا كبيرًا من مهام حفظ السلام. ومع أن سجل قوات حفظ السلام

(1) يوسي إم هانيمكي، مرجع سابق، ص 72.

المسماة بذوي الخوذات الزرقاء، بعيد عن المثالية، فإنها غيرت وأنقذت حياة ملايين الأشخاص في العالم على مدار العقود الخمسة الماضية. وهي تستحق النظر إليها نظرة أكثر إمعاناً⁽¹⁾. ويبدو أن مسألة إصلاح مجلس الأمن تتحور حول قضيتين متشابكتين: حق النقض، والعضوية.

أما المقترحات فعديدة؛ ففي أوائل التسعينيات تحدث عدد من الدول حول فكرة التخلي عن حق النقض، ومضاعفة عدد الدول الأعضاء بمجلس الأمن. وبهذه الطريقة — من منظور دول كالألمانيا واليابان والهند والبرازيل (وجميعها مرشحة بقوة للعضوية) — سيكون مجلس الأمن أكثر إظهاراً لميزان القوة العالمي المتغير.

وهنا "طفت على السطح مشكلتان بديهيتان، وهما اللتان ظللتا تعيقان أي إصلاح جدي لعقد ونصف العقد بعد ذلك؛ **المشكلة الأولى**: هي أن أي محاولة لنزع حق النقض ستقابل بالنقض، فلا يوجد شرط بميثاق الأمم المتحدة يسمح بنزع حق النقض دون الموافقة الجماعية للدول الخمس دائمة العضوية. وما الذي سيدعو الصين أو فرنسا أو بريطانيا أو روسيا أو الولايات المتحدة للتخلي عن هذه الورقة الراحبة؟ علاوة على ذلك، وضع حق النقض لكي يمكن الدول الخمس داخل المنظمة — خاصة الولايات المتحدة — من حجب أي قرار قد تجده متعارضاً مع مصالحها القومية.

المشكلة الثانية: هي أن إضافة أي أعضاء جدد آخرين — لهم حق النقض أو لا — واجهت العديد من الاعتراضات من الدول التي إما تشعر أنها ينبغي أن تدخل في منافسة جدية للحصول على مثل هذه المكانة المميزة و/أو يشوب علاقتها بإحدى الدول المرشحة التوتر؛ فالعديد من الدول الأوروبية مثلًا تعارض عضوية ألمانيا، ولا ترى للأرجنتين ميزة في أن ترتقي البرازيل مكانة أعلى، وتنتظر باكستان لطلب الهند بالانضمام للمجلس بعداء واضح. يعني هذا — بالأساس — أن مجلس الأمن مقدر له أن يظل غير ديمقراطي وعلى حاله دون تغيير تقريباً، فعلى الرغم من إمكانية تعديل تركيبته، فإنه لن يخضع لإصلاح جذري، ومن الممكن إضافة عدد قليل من الأعضاء الجدد، لكن هل إيجاد مقاعد دائمة لدول بعينها أمر ممكن؟ لن تقبل الدول الخمس دائمة العضوية التخلي عن سلطاتها طوعاً. مع هذا لا ينبغي

(1) يوسي إم هانيمكي، مرجع سابق، ص 72.

أن نياس؛ إن إصلاح سلطة حق النقض لدول مجلس الأمن دائمة العضوية — أو إضافة أعضاء جدد لمجلس الأمن — يخضع لنقاش وافر، ويعد أمراً مهماً، فهو لن يقدم وحده حلاً على الأرجح. لكن إلى أي مدى يعد هذا أمراً ضرورياً. دائماً ما تكون قرارات مجلس الأمن حلولاً وسطاً، ولم يستخدم حق النقض إلا على نحو محدود عبر الستة عقود الماضية، وهو ما يرجع في جزء منه إلى التفاوض حتى لا يصدر النقض، أو أن التهديد بحق النقض وحده قد يؤدي إلى سحب مشروع القرار.

في النهاية، ليس إصلاح الكيفية التي يعمل بها مجلس الأمن هو الطريقة الوحيدة لتحسين الفعالية الكلية للأمم المتحدة. في الواقع، هذا لا يحل سوى جزء بسيط من القضايا التي تُبتلى بها المنظمة في وقتنا الحالي، وبالكاد يمس القضايا «الحقيقية» المعاصرة، فتحديات الأمن الدولي التي تواجه الأمم المتحدة اليوم مختلفة اختلافاً كبيراً عن تلك التي واجهتها في العقود السابقة. وكما ظهر في تقرير الفريق الرفيع المستوى عن التحديات الأمنية العالمية للأمن العام، فإن عالم القرن الحادي والعشرين يواجه العديد من المخاوف، مثل الإرهاب النووي وانهيار الدول والانتشار السريع للأمراض المعدية. وفي ضوء هذا، لا يعد النقاش حول حجم مجلس الأمن والتفاصيل المتعلقة بحق النقض بالقضايا الأكثر إلحاحاً في مجال الأمن الدولي".⁽¹⁾

• الفقرة الثانية: الجمعية العامة

"إن هيمنة مجلس الأمن بصيغته الحالية على أعمال الأمم المتحدة، وخاصة على عمليات حفظ السلم، وتطبيق مبدأ الأمن الجماعي وكل ما يرتبط بالأمن والسلم، يتطلب تعزيز دور الجمعية العامة التي هي بمنزلة برلمان المنظمة العالمية، فتنسوى الدول الأعضاء في حق التصويت وإبداء الرأي والموقف، بصرف النظر عن قوة الدولة وحجمها ومقدار نفوذها بالساحة الدولية، فما هي أبرز الأفكار والمشاريع المطروحة في هذا المجال؟ ولماذا لم تتحقق تلك النقلة النوعية في تعزيز فروع الأمم المتحدة بوجه عام، للارتقاء بهذه المنظمة الأممية التي كانت أملاً للبشرية بعد الحرب العالمية الثانية في إحلال الأمن والسلام، وتحقيق رفاهية الشعوب

(1) يوسي إم هانيمكي، مرجع سابق، ص 137.

بمعزل عن التهديد والوعيد والاستئثار بالموارد والثروات؟ يقول الدارسون إن الجمعية العامة تعاني تهميش دورها، وتقليص اختصاصاتها من خلال الممارسة، لا من خلال القانون، ذلك لأن زيادة عدد أعضاء الأمم المتحدة أدى إلى تضخم حجم الجمعية العامة، وعلى قاعدة المساواة في القرار والتصويت بين أعضائها، بحيث تتساوى الدولة الصغيرة مع الدولة الكبيرة، والضعيفة مع القوية.

يتراجع دور القوى الدولية الكبرى، واللافت أن وزير الخارجية الأميركية الأسبق هنري كيسنجر كان دعا منذ العام 1974 إلى إلغاء قاعدة المساواة في القيمة القانونية، والتصويت، في الجمعية العامة للحد من دور كتلة عدم الانحياز أو كتلة الدول النامية التي كانت تسمى حتى الأمس القريب بالعالم الثالث. إلى ذلك، تدخل مجلس الأمن في اختصاصات الجمعية العامة، ما أفقدها القدرة على التأثير في السياسة الدولية. وكثيراً ما احتكر مجلس الأمن صلاحية حفظ السلم والأمن من دون العودة إلى توجهات الجمعية العامة، استناداً إلى المادة 24 من الميثاق. فلا يحق مراجعة مجلس الأمن في قرار اتخذه، حتى لو كان يؤثر في مصير السلم والأمن في العالم كله".⁽¹⁾

"ثم جاءت المادة 25 من الميثاق لتسمح لمجلس الأمن بتنفيذ قراراته بدون مراجعة وبدون مناقشات. وإذا كانت للجمعية العامة صلاحية إبداء الرأي والقرار في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، فإنها مقصية عن هذه الصلاحية في قضايا السلم والأمن، وهنا المفارقة.

لا بد والحال هذه، من تعديل الميثاق لجهة تعزيز صلاحيات الجمعية العامة. سواء في ما يتعلق بمراجعة مجلس الأمن في قضايا الحرب والسلم، أو في اختيار شخص الأمين العام من دون المرور بالفيتو الذي تمارسه الدول الكبرى - وخاصة الولايات المتحدة - أو في تفعيل الأمانة العام للأمم المتحدة لجهة توفير الموارد المالية اللازمة، والنص على إنشاء مكاتب جديدة لدعم بناء السلام وتعزيز الحياة الديمقراطية في الدول وتطبيق مبدأ سيادة القانون. وهذا ما يفترض تعزيز المساءلة والشفافية داخل الأمانة العامة. ولا بد من تفعيل قرار "الاتحاد من أجل السلام" الذي يتيح للجمعية العامة وضع يدها على ما يهدد السلم والأمن، إذا ما عجز مجلس الأمن القيام بهذه المهمة طالما أن الجمعية العامة هي الهيئة التي تتمتع بسلطة الإشراف وبمسؤولية صنع السياسات، وفقاً لأحكام الميثاق الأممي، ونذكر في هذا المضمار

(1) عدنان السيد حسين، فوضى النظام العالمي، دار الفرات، بيروت، الطبعة الأولى، 2022، ص 100.

أن الجمعية العام، اتخذت قرارا مهما استنادا إلى قرار الاتحاد من أجل السلام بعد وقوع مجزرة بيت حانون في فلسطين في العام 2006 الذي أدان إسرائيل، ودعا إلى وقف الهجمات الإسرائيلية على الفلسطينيين ووضع آلية دولية لحمايتهم؛ بيد أن هذا القرار بقي بلا تنفيذ ما يطرح سؤالاً جوهرياً حول أهمية هذا القرار من الناحية القانونية، بل حول دور القانون الدولي نفسه في الحد من سياسة القوة التي تمارسها الإدارة الأميركية تجاه قضية فلسطين؟

وكانت الجمعية قد أصدرت في العام 2003 خمسة قرارات أممية، تطالب بوقف بناء جدار الفصل العنصري بين أراضي الضفة الغربية وأراضي 1948 الفلسطينية، وتدين الاستخدام المفرط للقوة من جانب الجيش الإسرائيلي والمستوطنين الصهاينة، وتدعو إلى وقف بناء المستوطنات في الأراضي العربية المحتلة، واحترام اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين، واعتبار هضبة الجولان راضي سورية محتلة، وضمها من جانب إسرائيل خطوة غير قانونية. لم تأخذ هذه القرارات طريق التنفيذ، واعتبرت مجرد توصيات تصدرها الجمعية العامة، وعندما غرمت الجمعية العامة الدولة العبرية مبلغ مليون وسبعمائة ألف دولار أميركي من جراء عدوانها في عناقيد الغضب على جنوب لبنان في العام 1996، وقصفها لمسكر قانا التابع لقوات الطوارئ الدولية ما أوقع مئة وعشرين ضحية من المدنيين، عارضت الولايات المتحدة هذا القرار وظل مجرد توصية⁽¹⁾.

هذه "مجرد مشاهد دولية عن تهميش الجمعية العامة، وطغيان سياسة القوة على الأمم المتحدة. ما يستدعي تعديل الميثاق إذا أراد المجتمع الدولي تفعيل دور الجمعية العامة، والخروج من إرث الحرب العالمية الثانية في تحديد الدول الكبرى وهيكلية مجلس الأمن. وعمّا إذا حزم هذا المجتمع الدولي أمره لجهة تعزيز القانون الجنائي الدولي ووضع حد لجرائم العدوان والعنصرية والإبادة الجماعية والاعمال الإرهابية. وللدلالة على سياسة القوة تلك، نشير إلى أن الجمعية العامة التي قضت في العام 1975 بأن الصهيونية مساوية للعنصرية، عادت العام 1991 لتتخلى عن هذا الموقف التاريخي وتراجع عن اعتبار الصهيونية حركة عنصرية، إنها سياسة القوة التي رسمت مع انهيار الاتحاد السوفياتي، وحدثت اختلالات في موازين القوى الدولية لصالح الولايات المتحدة وإسرائيل"⁽²⁾.

(1) عدنان السيد حسين، مرجع سابق، ص 102.

(2) عدنان السيد حسين، مرجع نفسه، ص 103.

○ الخاتمة

لا شك أن هناك مشاكل كثيرة تعترى الأمم المتحدة، وهناك إخفاقات كبيرة في سلجها، لكن أيضاً سجلت إنجازات مهمة، وعلى الرغم من الأزمات التي تواجهها، والتحديات الجمة التي يفترض أن تكون على قدرها، تظل المنظمة الدولية جزءاً لا غنى عنه للمجتمع الدولي لإدارة النظام الدولي ووضع حد للفوضى الدولية، وبطبيعة الحال أنها إذا حلت وتراجعت بشكل مفاجئ فيصبح ملايين البشر في العالم أسوأ حالاً، وهذا ما يدعو إلى ضرورة معالجة الخلل فيها.

ومع ذلك، فإن إصلاح الأمم المتحدة أصبح ضرورياً، لأنها اليوم لا يمكن أن تشكل بهذه الصيغة، الضمان الحاسم للسلام، خاصة أن هناك من يهيمون بكثير من الأحيان على قراراتها، وبذلك سوف تظل الأمم المتحدة أداة في يد الدول.

لقد طورت الأمم المتحدة خلال عشرات السنين هياكلها وهيئاتها، لكن حتى هذه الهيئات في كثير من الأحيان تكون عبء أكثر منها أداة مفيدة للعالم، بل يشوبه الكثير من التقصير والمشكلات.. كل هذا يجعل الأمم المتحدة هدفاً سهلاً للشجب والإدانة، والمشكلة الأكبر تكمن في أن الأمم المتحدة لا تميل إلى الإصلاح بل إلى بناء هياكل جديدة فوق الهياكل الموجودة بالفعل؛ ونتيجة لذلك عادة تنتشتت الموارد وتضعف الإمكانيات.

كذلك يجب حل مسألة تمويل الأمم المتحدة التي تجعلها أداة في يد الدول الممولة أكثر، وهذا يمثل أحد أعظم التحديات المستقبلية، ومن شأن مواجهة هذا التحدي بنجاح أن تحدد على الأقل مقدار فعالية الأمم المتحدة، إن لم يكن وجودها المستقبلي بالكامل.

وفي شتى الأحوال، لا نستطيع حالياً أن نتوقع من الأمم المتحدة أن تقدم الحلول لكل الأزمات العالمية، ولكن يجب أن توقع من المنظمة الدولية، أن تساهم في حل هذه الأزمات على أقل تقدير، إلى أن تصبح هي الأداة الأكثر فعالية لحلها.

الدراسة الخامسة:

**بناء الدولة المدنية الحديثة في اليمن
دراسة تحليلية في أبرز المعوقات والعقبات**

د. طاهر فرحان قاسم علي⁽¹⁾

تعرض اليمن في تاريخه الحديث لحكم كهنوتي استبدادي في الشمال وسيطرة واحتلال في الجنوب، ولقد اخذ ابناؤه يعملون على التخلص من تلك الاوضاع المقيدة لحركة الجماهير ولعملية التنمية والتطوير والتحديث والسعي لإقامة نظام وطني يسلم بحق الامة بالبناء والتقدم واللاحق بركب العصر.

وقد اخذ الاحرار في عموم البلاد يؤطرون نضالهم هذا ضد الإمامة والاستعمار ولتخليص الشعب والبلاد من ذلك الثنائي الظلامي في الشطرين.

وقد كلال ذلك النضال بقيام ثورة 26 سبتمبر 1962م في الشمال والتي اطاحت بالإمامة واعلنت قيام نظام جمهوري - الجمهورية العربية اليمنية - وما لبثت ان انفجرت ثورة ال 14 من اكتوبر 1963م في الجنوب ضد الاستعمار البريطاني والتي ظلت تكافح وتناضل حتى تحقق الاستقلال وطرد الاستعمار وعلان قيام جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية في ال 30 من نوفمبر 1967م.

ولم يكتف الاحرار والمناضلون بالقضاء على الإمامة وتحقيق الاستقلال من الاحتلال البريطاني، فقد ظل الحراك الشعبي والجماهيري الثوري والنضالي يتصاعد مطالباً بتحقيق الوحدة بين شطري البلاد حتى تحقق هذا الحلم في ال 22 من مايو 1990م بإعلان الوحدة وقيام الجمهورية اليمنية، وإنهاء عقود من التشطير عاشتها اليمن نتيجة الإمامة والاستعمار والاستبداد، ومازال الشعب اليمني يكافح ويناضل من أجل بناء دولته المدنية الحديثة وتحقيق

(1) استاذ العلوم السياسية المشارك / كلية العلوم الادارية / جامعة تعز / الجمهورية اليمنية.

الاستقرار والرفاه لكافة أفراد المجتمع أسوة بالكثير من شعوب وأمم الأرض رغم ما يعترضه من عقبات ومعوقات تقف في طريق تلك المسيرة التي اختطها الثوار وواصل خطاها الوطنيون الأحرار، هذا ما سنحاول تتبعه في هذه الدراسة.

♦ مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة هذه الدراسة في الاعتقاد الجازم لدى الحكام الذين تتالوا على حكم البلاد بشطريه منذ قيام الثورة اليمنية وحتى اليوم بانهم قد ارسوا اسس الدولة المدنية الحديثة واقاموا مداميكها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكثيراً ما ورد ذلك بخطاباتهم وفي إعلام نظامهم ورددته السنة مؤيديهم ومناصرهم، واختطوا ذلك في مناهج النشأ ودبجت بذلك القوانين واللوائح والانظمة الصادرة من اجهزتهم وسلطاتهم الرسمية.

وهذا الاعتقاد الذي صدرته تلك الحكومات المتتالية إلى الشعب كي يؤمن به هو الاخر ويعتقده، هوما دفع الباحث إلى دراسة هذه المشكلة ومعرفة حقيقة ذلك، وهل تحقق ادعائهم هذا بقيام الدولة المدنية الحديثة، أم أن ذلك كان مجرد ادعاء.

♦ اهداف الدراسة:

لهذه الدراسة هدف رئيسي يسعى لمعرفته وهو الاجابة على السؤال المتمثل بمعرفة هل تحققت وقامت الدولة المدنية الحديثة خلال العقود الماضية منذ قيام الثورة اليمنية (26 سبتمبر و 14 اكتوبر و 11 فبراير) وحتى كتابة هذه الدراسة، ومن هذا الهدف تتفرع اهداف فرعية تتمثل بالاتي:

- 1- معرفة ابرز معوقات قيام الدولة المدنية الحديثة في اليمن داخلياً وخارجياً.
- 2- معرفة حقيقة ادعاءات الحكام الذين تتالوا على حكم اليمن من أنهم أقاموا الدولة المدنية الحديثة.

♦ أهمية الدراسة: تتمثل اهمية هذه الدراسة في الاتي:

- 1- انها تأتي في هذا الظرف الذي تعيشه البلاد والذي تتقاذفه الاحداث وتتصارع فيه الارادات ويبدو فيه المشهد قاتم والحيرة تلف الكثير من ذوي الرأي والتفكير حول امكانية

الخروج من هذا الوضع، وهو ما يحتم على كل من يهمله امر هذه الأمة ان يدلي بدلواه
بتشخيص الواقع والايامء إلى كيفية الخروج من هذا النفق المظلم.
2- أنها تعطي القارئ والمهتم بشؤون هذه الامة رؤية واضحة عن علل ومعوقات البناء
والتنمية وبناء الدولة المدنية الحديثة فيه سواء منها الداخلية أو الخارجية.
3- أنها ستجيب على الكثير من الاستفسارات التي يضعها الأفراد أو النخب أو الجماعات
حول اسباب دوامة الصراع في البلاد واستمرارها وتجدها بين وقت واخر منذ زمن بعيد
وحتى اليوم.

♦ فرضية الدراسة:

تقوم هذه الدراسة على فرضية رئيسية هي أن الدولة المدنية الحديثة لم تقم بعد في اليمن،
وما حصل في تلك العقود الماضية عبر الحكومات المختلفة منذ قيام الثورة والجمهورية في
اليمن وحتى اليوم سوى تنظير فوقي لم ينزل على أرض الواقع وظل التخلف ماثلاً في سائر
القطاعات في البلاد، ومن هذه الفرضية تتفرع عدة فروض هي:
1- أن القوى التقليدية ومراكز القوى تمثل عقبة وعائق أمام قيام الدولة المدنية الحديثة.
2- أن بعض الحكام استمرأوا الصراعات الفئوية والقبلية والمناطقية وغذوها رغبة منهم في
الاستمرار في الحكم وهروباً من الاستحقاق الوطني في بناء الدولة المدنية الحديثة.
3- أن عقبات بناء الدولة المدنية الحديثة هي داخلية أكثر منها خارجية.
4- أن عقبات بناء الدولة المدنية الحديثة تتوقف على الإرادة السياسية في البلاد ولا تمثل
تلك العقبات عائقاً يستحيل حله وتجاوزه.

♦ منهج الدراسة:

كون هذه الدراسة ستتناول عدداً من القضايا والرؤى عبر مرحلة من الزمن تعددت فيها
الإرادات السياسية وتنوعت فيها الانظمة السياسية في شطري الوطن قبل الوحدة، وتعددت
الإرادات السياسية قبل وبعد الوحدة كذلك، وهذا ما دفع الباحث إلى استخدام المنهج الوصفي
التحليلي مع الاستعانة بالمنهج الاستنباطي والاستقرائي وكذا المنهج التاريخي كلما تطلب الأمر

ذلك، وهذا ما تقتضيه دراسة كهذه ستتناول كثيراً من الجوانب فهي تأتي على الجزئيات كما تأتي على العموميات في الظاهرة اخذة بتحليل وتتبع ذلك.

♦ **هيكلية الدراسة:** تنقسم هذه الدراسة إلى الآتي:

- المبحث الأول: المعوقات والعقبات الداخلية لبناء الدولة المدنية الحديثة.
- المطلب الأول: المعوقات والعقبات المتعلقة بالروابط والعلاقات الاجتماعية.
- المطلب الثاني: المعوقات والعقبات المتعلقة بالحقوق والحريات.
- المبحث الثاني: المعوقات والعقبات الخارجية لبناء الدولة المدنية الحديثة.
- المطلب الأول: المعوقات والعقبات المتمثلة بالتدخل الخارجي.
- المطلب الثاني: المعوقات والعقبات المتعلقة بالديون والاستثمارات.

○ **المبحث الأول: المعوقات والعقبات الداخلية لبناء الدولة المدنية الحديثة**

مما لا شك فيه أن بناء الدولة المدنية الحديثة في أي بلد سيقابله العديد من المعوقات والعقبات سواء في الجوانب الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية، وهذا ما سنتناوله تباعاً في هذا المبحث وعلى النحو الآتي:

• **المطلب الأول: المعوقات والعقبات المتعلقة بالروابط والعلاقات الاجتماعية**

أن قيام الدولة المدنية الحديثة في أي مجتمع يتطلب تهيئة الساحة الداخلية في جوانب الحياة المختلفة المادية منها والمعنوية الرسمية والشعبية، وهو ما يعني إيجاد بيئة قابلة غير طاردة، آمنة مستقرة غير مضطربة، ممأسسة غير عشوائية، قانونية ممنهجة علمية غير ارتجالية.

هذه اساسيات لبناء الدولة المدنية الحديثة وبدونها يصبح الحديث عن التوجه لبناء الدولة المدنية الحديثة ضرباً من ضروب الخيال وتنتظيراً بعيداً عن الواقع ودغدغة لعواطف العامة ليس إلا، وهنا يبرز السؤال الهام في هذا الجزء من البحث وهو هل وجدت هذه الأساسيات

المهياة لبناء الدولة المدنية الحديثة في الواقع اليمني، هذا ما سنحاول الاجابة عليه في هذا
المطلب والذي سيركز على أبرز المعوقات والعقبات في مجتمعنا اليمني بمحاولة الكيانات والروابط
أولاً: يتمثل أولى هذه المعوقات والعقبات في مجتمعنا اليمني بمحاولة الكيانات والروابط
الأولية لما قبل الدولة تقوية وجودها في الواقع وتأصير روابطها ومحاربة محاولات الدولة
إحلال رابطتها بدلاً عن تلك الروابط⁽¹⁾، وجعل الفرد يرتبط بالدولة ويجعل ولاءه الأول والأخير
لها وليس لرابطة ضيقة كرابطة القبيلة والطائفة والفئة والسلالة والعرق والاثنية.
ولذلك فإنه عند اصطدام هذه الولاءات العصبوية وعلو الرابطة الأولية على حساب رابطة
الدولة سيجعل مسألة بناء الدولة المدنية الحديثة أمراً صعباً إن لم يكن مستحيلاً في ظل وجود
مثل هكذا ولاءات، خاصة إذا ابتلي المجتمع برموز يغلبون الذات والمصالح الخاصة على
حساب الشعب والأمة والوطن كما حدث في حالات كثيرة أثناء مسيرة الثورة والجمهورية في
اليمن.

فقد ظهر رموز اصموا الشعب بضجيج الشعارات ورنين المبادئ واحلام البناء وعهود
ووعود الابطال والمخلصين⁽²⁾، ولم يكن ذلك في الحقيقة إلا خداع للجماهير وتمويه عن اعمالها
وافعالها والتي ابانتها الأيام وكشفتها الافعال وظهرت للعيان.
فالرئيس السابق علي عبدالله صالح مثلاً واضحاً لهذا النوع من الرموز، فقد تبين أنه لم
تكن هناك مؤسسة لأجهزة الدولة، بل كانت الدولة مجرد ظاهرة صوتية يديرها الرمز ومن ورائه
مجموعة من المنتفعين الذين لا يعملون بموجب أنظمة وقوانين، وإنما كمجموعة مصلحة يديرها
الرمز فتنفذ ما يأمر به أو يطلبه دون اعتبار لتلك الأنظمة والقوانين⁽³⁾، التي ظلت مجرد تنظير
لم تنزل في الحقيقة على أرض الواقع وإن نزل بعضها فلكونه يتفق مع رغبة الحاكم وخطته
وتطلعه إلى مزيداً من السيطرة.

(1) احمد قايد الاسودي، المتقف العربي والتحديات الديمقراطية، في دور المتقف في صنع التحولات الديمقراطية (اعمال
الندوة - صنعاء 16- 17 مايو 2007)، تعز، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، ص138.

(2) عبدالباري طاهر، اسئلة المجتمع المدني والدور في التحولات الديمقراطية، في دور المتقف في صنع التحولات
الديمقراطية، مصدر سابق، ص172.

(3) مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، مكافحة الفساد في اليمن، بعيداً عن نهج استمرار العمل كالمعتاد، صنعاء،
نوفمبر 2018، ص4-11.

فالديمقراطية على سبيل المثال شعار رفع وقوانين أطرت⁽¹⁾، ولكن طبق المثل القائل (قل ما تريد و أنا أفعل ما أريد)، هذه هي الحقيقة التي عرفها المجتمع على أرض الواقع. فقد نص الدستور على المشاركة بالقول (الشعب مالك السلطة ومصدرها ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، كما يزاولها بطريقة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة)⁽²⁾، ونص أيضاً على الحق في تكوين التنظيمات والأحزاب والتداول السلمي للسلطة وذلك بالقول (يقوم النظام الجمهوري على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً، وينظم القانون الاحكام والإجراءات الخاصة بتكوين التنظيمات والأحزاب السياسية وممارسة النشاط السياسي ولا يجوز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسي معين)⁽³⁾، وأكد كذلك على حق المواطن في الترشح والانتخاب بالقول (للمواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء وينظم القانون الاحكام المتعلقة بممارسة هذا الحق)⁽⁴⁾. كما صدرت القوانين المنظمة لهذه العملية، فقد صدر القانون المنظم للحياة الحزبية في البلاد حقوق وواجبات⁽⁵⁾، وصدر القانون الذي ينظم العملية الانتخابية في البلاد وذلك بما يؤدي إلى ممارسة ديمقراطية حقيقية خالية من الوصاية والمصادرة من قبل الحاكم ونظامه⁽⁶⁾. ولكن ظل هذا مجرد تنظير لم ينزل الى أرض الواقع وإن نزل بعضه فيكون تحت مجهر الحاكم - فرد أو حزب - وسيطرته ونفوذه وبما يخدمه ويخدم نظامه واستمراره فقد كان الحاكم

(1) د. حميد محمد علي اللهيبي، العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية في اليمن، في الابحاث العلمية لمؤتمر الحوار الاكاديمي، 14 ابريل -15 اغسطس 2013م، صنعاء، مركز الدراسات الاستراتيجية، جامعة الملكة اروي، 2013م، ص362، وانظر د. اسمهان عقلان العلس، في دور المثقف في صنع التحولات الديمقراطية، مصدر سابق، ص185.

(2) احمد سعيد الدهي، دور البرلمان في الاصلاحات السياسية وتأثيراتها على القطاع الاقتصادي، في دور البرلمان في الإصلاحات الديمقراطية (أعمال الندوة، صنعاء، 3 سبتمبر 2007م) تعز، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الانسان، 2008م، ص110-113، وانظر قادري احمد حيدر، في دور المثقف في صنع التحولات الديمقراطية، مصدر سابق، ص131.

(3) المادة (4) من دستور الجمهورية اليمنية.

(4) المادة (5) من دستور الجمهورية اليمنية.

(5) المادة (43) من دستور الجمهورية اليمنية.

(6) قانون الاحزاب والتنظيمات السياسية ولائحته التنفيذية، وزارة الشؤون القانونية، ط2، 22 مايو 2007م.

هو القانون وهو الدستور فإذا ما تعارض معه أي من ذلك على أرض الواقع فالقول الفصل للحاكم يصعد من يشاء ويوقف من يشاء ولا راد لقراره.

وفي المقابل ظهر رموز أخذوا يحاولون جعل الولاء للدولة بدل من الولاء للكيانات الأولية، إلا أنهم اصطدموا حينها بواقع مازال شديد الولاء للكيانات الأولية لأسباب كثيرة وفي مقدمتها محدودية التعليم وعدم وجود التعددية السياسية والحزبية حينها وقلة المثقفين آنذاك، وأبرز مثل على هذا النوع من الرموز الشهيد الرئيس ابراهيم الحمدي الذي أخذ يضع البرامج العلمية نهضة حقيقة فعاجلته تلك القوى التقليدية والمحافظه التي أخذت تتضرر من مشروعه النهضوي، وقضت عليه بعملية غادرة اغتالته وأسقطت بذلك مشروعه وأحلام الأمة في بناء الدولة المدنية الحديثة.

ومن الجدير بالإشارة هنا أن هذه العملية التي استهدفت هذا المشروع لم تكن مخطط داخلي فقط بل وخارجي أيضاً⁽¹⁾، حيث تؤكد الدلائل والإشارات على تظافر المخطط الداخلي مع الخارجي في اسقاط ذلك المشروع النهضوي الذي مثله الشهيد الرئيس ابراهيم الحمدي. ثانياً: مراكز القوى العديدة سواء تقليدية متمثلة بالمشايخ وقادة عسكريين أو حديثة متمثلة ببعض التجار وشبكات العصابات المأفوية العديدة المصالح والأهداف والتي لا ترغب ولا تسمح ببناء دولة حديثة، لأن ذلك سيحرمها مواصلة بناء إمبراطوريتها الاستغلالية ومواصلة استنزاف والاستيلاء على ثروة الأمة بدون وجه حق.

أن هذه المراكز الاستغلالية وهذه القوى - خاصة القبلية والعسكرية - على مستوى الوطن العربي عامة لا ترغب بقيام الدولة المدنية الحديثة ولا تسمح بذلك لاعتقادها أن ذلك سيضر بمصالحها⁽²⁾، كون نشاطها وحركتها وكسبها قائم على طرق غير قانونية وبوجود القانون سيتوقف نشاطها أو على أقل تقدير سيحد من أعمالها غير القانونية، ولذا فهي تقف حجرة عتراء أمام قيام الدولة الحديثة، فهي بذلك تشكل عائق قوي في وجه التحديث والتقدم.

(1) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم 13 لسنة 2001م، وزارة الشؤون القانونية، نوفمبر 2001م.

(2) د. ابو بكر السقاف، الجمهورية بين السلطنة والقبيلة في اليمن الشمالي، 1988م، ص68، وأنظر عادل علي نعمان الاحمدي، الخيوط المنسية: اليمن وثلاثون عاما من حكم علي عبدالله صالح، صنعاء، مركز نشوان للدراسات والنشر، 2008، ص58-59.

ومراكز القوى هذه تنشط في ظل الفوضى وعدم الاستقرار وتزداد كسباً وسيطرة وازدهاراً في ظل تلك الأوضاع التي لا ينظمها قانون وإنما تخضع لشريعة الغاب وسيطرة الأقوى. إنها تجد سندها وضالتها في الفئات التقليدية والمحافظه وفي أنصار العصبوية والفئوية وتيار الولاءات الأولية وعباد الزعامات الصنمية واصحاب الحنين إلى الماضي والكافرين بكل جديد ولو فيه الخير الكثير.

كل هذا يشكل عائقاً وسداً منيعاً أمام التحديث وبناء الدولة المدنية الحديثة، ذلك أن أي محاولة هنا وهناك من هذه القوى الحديثة أو من هذا الرمز أو ذاك يجابه بعداء شديد من تلك الفئات وتلك المراكز فتجهض أي محاولة للخروج بالبلاد من ذلك الوضع. فهذه المراكز تحظى في بلادنا بإمكانات عالية وبقدرات تمكنها من تحريك انصارها لوأد أي مشروع تحديتي وتنويري⁽¹⁾.

لذلك فهذه القوى والمراكز بما في ذلك القبيلة تشكل عائق كبير وعقبة أمام أي محاولة لبناء الدولة المدنية الحديثة⁽²⁾، بدعاوي كثيرة أبرزها أن ذلك المشروع يتعارض مع الثوابت الدينية والعقدية والاجتماعية والوطنية، ومع أعراف وتقاليد المجتمع، وهذه في الحقيقة عملية تغييب واستجهاً واستغناء لعقول أفراد المجتمع، فهي تحاول تجييش الشارع تحت هذه اليافطات والدعوات مستغلة العاطفة الجياشة لأفراد المجتمع تجاه العقيدة والدين والأعراف والتقاليد والترابط الاجتماعي والوطن والمجتمع.

إنها بهذا تمثل عائق كبير في وجه أي محاولة جادة لبناء الدولة المدنية الحديثة القائمة على سيادة القانون المستند على عقد اجتماعي آمن به وأقره المجتمع. **ثالثاً:** عدم التسليم من البعض في المجتمع بحق سائر الأفراد بالتساوي في ثروة بلادهم وبالتوزيع العادل للثروة ولخيرات البلاد على سائر أبنائه على اختلاف أطيافهم والوانهم واجناسهم وفئاتهم⁽³⁾.

(1) عبدالله بلقيز وأخرون، المعارضة في الوطن العربي، أزمة المعارضة السياسية العربية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2001م، ص139.

(2) فالمؤسستين القبلية والعسكرية كانتا ومازلتا متحكمتين بالقرار في اليمن ولم تستطع القوى السياسية (احزاب وتنظيمات سياسية) وقوى التحديث عامة تغيير هذا الواقع حتى الان، ميساء شجاع الدين، تطييف حرب اليمن، الموقع، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/76> تاريخ الزيارة 2022\2\18م.

(3) د. عبد الجباري شمسان، السلطة التشريعية ومتطلبات التحول الديمقراطي، قراءة في ثلاثية تمثيل الإرادة، الانتماء والمصالح، في دور البرلمان في الاصلاحات الديمقراطية، مصدر سابق، ص31.

فالذي يلاحظ أنه خلال العقود الماضية من عمر الثورة والجمهورية استأثرت أسر بالنشاط الاقتصادي، وظهرت بيوت تجارية معدودة ومقصورة على عدد محدود من الأسر، وترافق هذا الاستئثار الأسري بالنشاط الاقتصادي حدوث تزواج مخطط بين السلطة والثروة⁽¹⁾، فقام رموز السلطة بوضع مقدرات السلطة في خدمة مصالحهم التي سخروها للإثراء وأوجدوا روابط متينة بينهم وبين اصحاب رؤوس الأموال والبيوت التجارية، فغدى الحكام هم التجار والتجار هم الحكام إلى حد يصعب فصل هذه الروابط، وأصبح المواطن لا يجد من ينقذه من جشع واستغلال التجار لكون السلطة في الحقيقة والواقع هي سلطة الحاكم التاجر والتاجر الحاكم، وكيف لحاكم كهذا أن يعمل لمصلحة المواطن ويقف لمحاربة مصالحه ويوقف الاستغلال.

وهذا يعد عامل آخر من عوامل إعاقة قيام الدولة المدنية الحديثة نظراً لتزواج مصالح هذه الفئات وتربطها وارتباطها ببعضها، ولهذا أصبح أي توجه لبناء دولة النظام والقانون يورق مصالح هذه الفئات ويشعرها ببداية النهاية لتسيدها على المجموع وتحكمها بمصالح المجتمع، ولهذا فإنها سريعا ما تفرع جرس الخطر وتأخذ بالتكتل والعمل معا لإجهاض أي محاولة أو توجه لبناء الدولة المدنية الحديثة.

وهذا ما تؤكدته أفعال وأقوال تلك الفئات ومناصريها ومؤيديها من المنتفعين ببقاء تلك الأوضاع الغير مستقرة والفوضى وغياب النظام والقانون، فأحد رموز تلك الفئات التقليدية يؤكد في مذكراته هذه الحالة التأميرية على بناء الدولة المدنية الحديثة، فقد ورد في حديثه عن حركة 13 يونيو 1974م وعن قائدها الرئيس الشهيد ابراهيم الحمدي كيف أنه عندما أخذت هذه الحركة وهذا الرمز يخرج عن أعراف وتقاليد القبيلة - حسب قوله - كيف تصدت له تلك القوى وعلى رأسها مشايخ تلك القبائل بل ومشايخ اليمن، وكيف وضعت حدا له ولخططه⁽²⁾.

إن مواجهة هذه القوى التقليدية لهكذا مشاريع ليس بخاف على أحد ولا تنكر هذا حتى هي ذاتها، فهي من القوة ما يجعلها تصرح برفضها لأي مشروع يهدف لبناء الدولة المدنية الحديثة، وإن كانت تسبغ على رفضها هذا صبغة الحرص على الدين والوطن والشعب، مدعية

(1) جيني هيل واخرون، اليمن، الفساد وهروب رأس المال والاسباب العالمية للصراع، تقرير تشاتام هاوس، المعهد الملكي للشؤون الدولية، ترجمة عربترانس، سبتمبر 2013م، ص7-9

(2) عادل علي نعمان الاحمدي، مصدر سابق، ص127، وأنظر مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، مصدر سابق، ص13، ولمزيد من الاطلاع أنظر جيني هيل واخرون، مصدر سابق، ص9.

أن انصار ودعاة بناء الدولة المدنية الحديثة يهدفون من وراء ذلك إقامة مجتمع لا يعمل بشرع الله وإنما يعمل بالقوانين الوضعية، ويتمثل الغرب ونظمه وقوانينه ويهدم ثوابت الأمة وعلى رأسها الدين والعقيدة⁽¹⁾.

رابعاً: قيام الحاكم باستدعاء العصبية عند الشعور بالضعف أمام مطالب الشعب بالتغيير⁽²⁾، وهذا ما حدث من قبل الرئيس السابق علي عبدالله صالح عندما أخذ يثير العواطف ويستدعي القبيلة والعصبية عله يظفر بالنصر على خصومه من ثوار 11 فبراير، ووصل الأمر أن أخذ يستدعي حتى المناطقية والمذهبية، كقوله في حديثه المتلفز مع مجموعة من المشايخ والقيادات والموجه لأبناء تعز واصفاً إياهم بالدواعش (دقوهم بالقناصة)⁽³⁾، وقوله في سياق حديثه عن الرئيس عبد ربه منصور هادي (هذا صاحب ابين)⁽⁴⁾.

إن الاستدعاء للعصبية من قبل الحاكم للتغلب على خصومه السياسيين يدل على توظيف ممنهج للعصبية ضد الخصوم لقلب الصراع من صراع سياسي سلمي إلى صراع عنيف قبلي مناطقي مذهبي يستطيع به إخفاء دوافعه وخططه الحقيقية في الاستمرار بالحكم جاعلاً من نفسه واحداً من أفراد تلك الهويات والعصبيات التي يظهرها ويشعرها بأنها مستهدفة، وأنه ليس إلا واحداً منها ومدافعاً صادقاً عن مصالحها، وهو في الحقيقة ليس إلا مخادعاً لها ولا يعد سوى مدافعاً عن ذاته ليس إلا.

إن ما قام به الحاكم في النظام السابق والمنتفعين من نظامه لا يمثل سواد الشعب، بل أنهم لا يعدون سوى نفرأ ضئيل ولكنهم كانوا يشكلون عائقاً كبيراً أمام بناء الدولة المدنية الحديثة

(1) فأحد مشايخ اليمن يؤكد في مذكراته كيف أنه جرى جمع المشايخ من جميع أنحاء اليمن (الشمال)، لتدارس موضوع انقلاب الحمدي على الأعراف القبلية ويؤكد أنه عندما تم الاجتماع أخذ البعض من المشايخ يطرح موضوع التخلص من الحمدي ويقول أنه عقب خروجهم تم اعتقال البعض منهم من قبل الأمن وكان هو واحداً منهم وتوسط في إخراجه علي عبدالله صالح، مذكرات الشيخ محمد عبدالله بن نايف.

(2) المحاضرات الاسبوعية للشيخ عبدالله احمد علي العديني، في مسجد الاعتصام بتعز، 2018م \ 2021م، وأنظر خطيب الجامع الكبير بصنعاء في يوم الجمعة 24 مايو 2019م، قناة اليمن الفضائية، 24 \ 2019م.

(3) النائب احمد سيف حاشد، الدور الرقابي للبرلمان في تنفيذ الاصلاحات السياسية (اليمن نموذجاً)، في دور البرلمان في الاصلاحات الديمقراطية، مصدر سابق، ص188.

(4) علي صالح: المقاتلون في تعز والمخاء دواعش دقوهم بالقناصة، الموقع، www.google.com تاريخ الزيارة 2022\2\13م.

لكون كل عوامل القوة والقهر المادي كانت بيدهم من أجهزة وقوات أمنية وجيوش وإعلام وفوق هذا كانوا يتحكمون بقوت الشعب وقراراته المصيرية⁽¹⁾.

• المطب الثاني: المعوقات والعقبات المتعلقة بالحقوق والحريات

هناك معوقات وعقبات داخلية كثيرة في جوانب أخرى تقف في وجه إقامة الدولة المدنية الحديثة تتمثل أهمها بالآتي:

أولاً: ولعل أهم عائق في وجه بناء الدولة المدنية الحديثة يتمثل في عدم التسليم من البعض في المجتمع بتساوي الناس في الحقوق والواجبات، وهذا ما يؤكد استمرار وجود التمايز الفئوي والمذهبي والسلالي والطائفي والمناطقية الذي كان وما زال حتى الآن. فهناك في المجتمع فئات ترفض بل ولا تؤمن بالتساوي مع الفئات الأخرى بدعوى أنها الأعلى وغيرها يمثل الأدنى، وهذه الفئات التي تدعي أنها الأعلى لا تسمح لأفرادها بالتزاوج مع الفئات التي تعتبرها أدنى منها⁽²⁾، وهذا ما يجعل مسألة الاندماج الاجتماعي مسألة صعبة بل ومعقدة.

فوضع هذا شأنه لا يمكن أن يسمح بقيام دولة النظام والقانون التي تساوي بين الناس في الحقوق والواجبات وترفض بل وتجرم أي سلوك نظري أو عملي ينتقص من الناس بسبب الفئات أو الألوان أو الاجناس أو الدين أو الاعراق أو القومية أو المذهب أو الطائفة. إن وضع كهذا تعشش فيه التمايزات وتُجرم فيه الفئات اندماج الناس ببعضهم لهُو عقبة كأداء أمام بناء الدولة المدنية الحديثة دولة النظام والقانون.

فزواج أفراد فئة أعلى - كما تدعي تلك الفئات - من فئة أدنى أمر مخالف لأعراف وتقاليد الفئة، بل ومُجرم لديها خاصة إذا كان الأمر ينصرف إلى زواج إناث من تلك الفئة

(1) صالح يفتح النار على السعودية ويهاجم هادي ويكشف اسرار حزب الاصلاح في حرب 1994م، الموقع، <https://adengad.net/posts/161636> تاريخ الزيارة 2022\2\13م.

(2) عبدالباري طاهر، مصدر سابق، ص172-173، وانظر ا.د. عبدالله الفقيه، الوحدة، الثورة، الحكومة اليمنية (1962م - 2014م)، صنعاء، الأمين للنشر والتوزيع، 2014، ص33.

لذكور من الفئة الأدنى⁽¹⁾، وهذا ما يؤكد على صعوبة الاندماج بين هذه الفئات في المدى المنظور على أقل تقدير، وهو ما يعني وجود عقبة في وجه بناء الدولة المدنية الحديثة في بلدنا في المدى القريب.

ثانياً: عزز القوى السياسية عن تحديث المجتمعات المنغلقة (القبائل والعشائر والأسر) داخل مجتمع الدولة الكبير في الأقطار العربية، فرغم المحاولات العديدة لهذه القوى السياسية بالدخول إلى تلك المجتمعات لتحديثها وربط الفرد فيها بالدولة - وجعل مصالحه مباشرة بالدولة وليس عبر شيخ القبيلة، إلا أن كل تلك المحاولات عجزت عن تحقيق ذلك⁽²⁾، بل تمكن ذلك المجتمع التقليدي في اليمن من فرض نفسه على تلك القوى الحديثة فتويعها لإرادته، حيث صار شيخ القبيلة ورموزها هم قادة الحزب والتنظيم فألبس الحزب ثوب القبيلة فتقبل الحزب بدلاً من تحديث القبيلة، وبهذا أضفى الحزب على القبيلة سمة جديدة وصفة من صفات القوة مما زاد من قوة القبيلة في مواجهة الدولة بدلاً من اضعاف القبيلة وإخضاعها لسلطة الدولة وجعلها تدور في فلكها وتسلم لها ولإرادتها في البناء والتنمية وباستخدام القوة المادية والمعنوية ضد الخارجين على إرادتها من أفراد المجتمع أينما كانوا ودونما تدخل سلبي من القبيلة.

لقد عول المتقنون في المجتمع على تلك القوى السياسية بالقيام بذلك الدور التنويري والتحديثي لهذه المجتمعات المنغلقة، إلا أن تلك القوى التقليدية وتلك الرموز من مشيخ ومنتفعين قاوموا تلك المحاولات واستماتوا في الدفاع عن واقعهم التقليدي فجيشوا البسطاء من الناس وانتخوهم واستدعوا العصبية بكل قوة وخاطبوا العواطف لدى العامة وتباكوا على الدين والقيم والتقاليد ومجدوا الماضي وخوفوا الناس من المستقبل المجهول حسب ادعائهم، فتدافع الناس مع كل دعوة يدعوها أولئك الرموز وتزاحموا في الدفاع عنهم، بل والاستماتة على حوضهم مغيبين وعيهم وتفكيرهم وعقولهم مثلهم كمثل الفراشة الجميلة تتدفع لإطفاء النور باذلة حياتها في سبيل ذلك.

(1) د. خالد عبدالرحمن الجريس، العصبية القبلية من المنظور الإسلامي (الناس كلهم بنوا آدم وادم من تراب)، مدينة النشر بدون، مؤسسة الجريس، 2006م، ص 73-80.

(2) المصدر نفسه، ص 73.

فهؤلاء البسطاء يندفعون دون أن يكلفوا انفسهم مجرد التفكير البسيط عن سر ذلك العداء الشديد من تلك القوى التقليدية لهذه المشاريع التحديثية، بل ولا يسألون أنفسهم لماذا يتساقطون في الدفاع عن رموز تلك القوى التقليدية ولا يتساقط هم - الرموز التقليدية - أصحاب الشأن في الدفاع عما يدعونه هم وما يؤمنون به.

إن بقاء هذه المجاميع من البسطاء بهذا الوعي وبهذا الولاء لتلك الزعامات التقليدية في تلك المجتمعات المنغلقة ليمثل عاملاً آخر من عوامل إعاقة بناء الدولة المدنية الحديثة، إذ أنه في كل محاولة تبذل للتحديث في المجتمع سيوجه هؤلاء كالقطيع لمحو كل محاولة بل ومحو رموزها وكل أثر لها في الواقع.

وهذا ليس بخاف على أحد فحركة التصحيح في ال 13 من يونيو 1974م التي قاد مسيرتها الشهيد الرئيس ابراهيم الحمدي، لم تمهله تلك القوى وقتاً طويلاً، بل لم تدعه يلتقط أنفاسه لإكمال ما بدأه من مشاريع وخطط وتوجه ممنهج، فعاجلته بضربة قاضية أجهزت عليه وعلى مشاريعه التنويرية في ال 11 من اكتوبر 1977م⁽¹⁾، وسقط ذلك المشروع الحضاري بعد محاولة جادة وحثيثة استمرت لثلاثة أعوام كادت أن تؤسس لمرحلة طويلة في البناء والتنمية والإعمار.

ثالثاً: عدم التسليم بالديمقراطية وبالتداول السلمي للسلطة من بعض أفراد المجتمع فهؤلاء - أعداء الديمقراطية - يتداعون فيما بينهم عند شعورهم بالخطر فتراهم يبثون سموم الكراهية حول الديمقراطية والتعددية السياسية والحزبية، لا بل أنهم يحملون العمل الديمقراطي والتعددية السياسية في البلاد كل الماسي والمعانات والقتل والاقتتال وعدم الاستقرار ويعتبرون أن كل المآسي التي يعاني منها الوطن والمواطن سببه الديمقراطية والتعددية السياسية والحزبية⁽²⁾.

إن الديمقراطية والتعددية لدى تلك القوى تمثل ناقوس خطر يؤشر بنهاية ربيعهم الطويل لأنهم يعلمون أن القيم التي تحملها الديمقراطية تشجع أفراد المجتمع على السير قدما في المطالبة بالمساواة في الحقوق والواجبات والتداول السلمي للسلطة، وهذا ما تخشاه القوى التقليدية والمحافظات ومراكز القوى عامة والتي تعمل على إيقاف ذلك المد ومحاربتة.

(1) عبدالاله بلقيريز، مصدر سابق، ص62.

(2) عادل علي نعمان الاحمدي، مصدر سابق، ص58-59، وأنظر د. ابو بكر السقاف، مصدر سابق، ص68-69.

فالتطوير الذي تحدته الديمقراطية والذي تقوم به الأحزاب والقوى السياسية يحدث حراكاً اجتماعياً يفضي إلى ارتفاعاً في الوعي يؤدي إلى التسليم للدولة بحق التنظيم والتأطير والبناء والتنمية، وإلى توجه عام نحو البناء والتنمية ومطالبة الحكام بالتسليم بالمبادئ الديمقراطية وحق التداول السلمي للسلطة وسيادة القانون.

إن أعداء الديمقراطية والتعددية في المجتمع يمثلون عائقاً من عوائق بناء الدولة المدنية الحديثة ذلك أن قوام بناء الدولة المدنية يقوم على الديمقراطية والتعددية ولا قيام لدولة حديثة بدون الديمقراطية والتسليم بحق المجتمع بالتداول السلمي للسلطة والمساواة في الحقوق والواجبات، ولذا فهذه القوى لا تنفك عن بذر سمومها المعادية لهذه القيم مستغلة ثغرات كثيرة في الواقع الاجتماعي كالعواطف الجياشة للأفراد تجاه الكثير من الثوابت الدينية والوطنية والاجتماعية والقومية.

فتلك القوى المعادية للديمقراطية تحاول بكل ما اوتيت من قوة إفراغ الديمقراطية من محتواها التحديثي والتنويري⁽¹⁾، وجعلها مجرد صورة وظاهرة صوتية ترفع لها الشعارات وتقام لها المنتديات والمؤتمرات وتعد لها الانتخابات فتظهر للأخر في الخارج ديمقراطية ناشئة، ويراهم البسطاء في الداخل ديمقراطية عظيمة ومكرمة من الحاكم بينما هي ليست إلا ديمقراطية شكلية لا تتعدى رص الناس في صفوف لرمي الكروت في الصناديق وينتهي الأمر عند ذلك. هذا ما شاهدته الكل من أفراد المجتمع في كل العقود السابقة، حيث شاهد ولمس الجميع من أفراد المجتمع شكل ونوع تلك الديمقراطية من خلال تلك الانتخابات التي أقيمت سواء منها المحلية أو البرلمانية أو الرئاسية، فلم يكن هناك سوى تلاعب وتزوير للكثير من مراحل العمليات الانتخابية، وقد وصلت يد الحاكم إلى كل مفاصل العملية الانتخابية من تشكيل للدوائر الانتخابية وتحديد للمرشحين والسيطرة على السجل الانتخابي والتحكم والسيطرة على الدعاية الانتخابية وبعملية الاقتراع، وأخيراً عملية التحكم بالصناديق والفرز وإعلان النتيجة⁽²⁾.

(1) المحاضرات الأسبوعية للشيخ عبدالله احمد علي العديني، مصدر سابق، وأنظر احمد سعيد الدهي، مصدر سابق، ص102-103.

(2) قادري احمد حيدر، مصدر سابق، ص131.

كل ذلك كان مسيطراً عليه من قبل الحاكم مع ترك مساحة ضيقة للأخر حتى تظهر العملية وكأنها ديمقراطية وتتنافس حقيقي من أجل ان يخادع بها الرأي العام الداخلي والخارجي، ورغم ذلك ظهرت الحقائق للداخل والخارج، حيث صدرت التقارير التي تفضح تلك الاعمال الغير ديمقراطية أو قانونية⁽¹⁾، فالديمقراطية التي سادت حينها لم تكن سوى انتخابات دورية بعيدة كل البعد عن الديمقراطية الحقيقية⁽²⁾.

إن هذا يجعل التوجه لبناء الدولة الحديثة أمراً صعباً خاصة مع وجود تلك الرموز والعقليات المحاربة للديمقراطية وللتداول السلمي للسلطة سواء كانوا في السلطة أو في أوساط المجتمع من الرموز الاجتماعية التقليدية.

رابعاً: ومن العقبات الداخلية لبناء الدولة المدنية الحديثة ظهور الحركات (الدعوات) الانفصالية والحركات الداعية بالحق الإلهي بالحكم، وكذا التنظيمات الإرهابية والأحزاب المعادية للديمقراطية وللتداول السلمي للسلطة⁽³⁾.

كل هذه تمثل معيقات رئيسية لبناء الدولة المدنية الحديثة وجميعها يجمعها قاسماً مشترك واحد وهو البقاء على وضع اللا دولة واللا قانون وحالة الانفلات وعدم الاستقرار، ففي ظل هكذا وضع تعشعش وتحيا هذه الحركات وتمارس نشاطها وتجذب وتجند إليها قليلي الوعي من العامة والغوغاء والحمقى والمنتقمين والمنقذين من اللصوص والمجرمين.

لقد ابتليت البلاد بهذه المعوقات السالفة الذكر بتخطيط وتنسيق دقيق من قبل أفراد ومجاميع في المجتمع إما لتضرر مصالحهم الخاصة أو لاعتقادهم أن قيام الدولة المدنية الحديثة سيضر بمصالحهم في المستقبل⁽⁴⁾، وسواء كان هذا السبب أو ذاك فإن هذه القوى جميعاً تمثل عدواً لدوداً لبناء الدولة المدنية الحديثة، ولن تتوقف عن محاربتها ومنع قيامها، وهذا يمثل تحد في طريق البناء والتحديث والذي لن يتم التغلب عليه بالتنظير والشعارات، بل

(1) ا.د. عبدالله الفقيه، مصدر سابق، ص159-161.

(2) د.سحر عبدالمجيد المجالي و التحول الديمقراطي وحقوق الانسان في الوطن العربي (1985م - 1998م)، في التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، (أعمال الندوة التي عقدت في جامعة آل البيت في الفترة 30 11- 12\11\1999م)، تحرير حمدي عبدالرحمن، عمان، منشورات جامعة آل البيت، 2000م، ص394-397.

(3) قادري احمد حيدر، مصدر سابق، ص79-86.

(4) ا.د. عبدالله الفقيه، مصدر سابق، ص87.

بالعمل على أرض الواقع وذلك برفع وتيرة الوعي لدى الجماهير بخطورة تلك القوى على مستقبل الشعب والوطن، وهذا لن يحصل ولن يتحقق إلا بتضافر الجهود لكل القوى السياسية الحية الداعية للبناء والتنمية والتطوير.

○ المبحث الثاني: المعوقات والعقبات الخارجية لبناء الدولة المدنية الحديثة

• المطلب الأول: المعوقات والعقبات المتمثلة بالتدخل الخارجي

قيام بعض القوى الاقليمية والدولية بتغذية الصراعات الداخلية رغبة منها في إبقاء الوضع على ما هو عليه من فوضى وعدم استقرار وتخلف⁽¹⁾، خوفاً من تفرغ البلد لبناء نفسه وتحقيق تنمية تجعله يمتلك قراره ويرفض التدخلات الخارجية في شؤونه الداخلية، وبهذا تخسر تلك القوى موطئ قدم لها في هذا البلد.

ولذلك فهي تسعى على الدوام لإبقائه يدور في فلکها من خلال تعميق الانقسامات وزيادة حدة الصراعات وخلق فوضى عارمة تستطيع من خلالها رسم مخطتها وتحقيق أجندتها والحفاظ على مصالحها وإبقاء البلد يعيش تحت رحمتها ويستجدي عطفها ومساعدتها. إن وضع كهذا لا يساعد بل ولا يشجع على إقامة تنمية حقيقية لكون القرار والإرادة مشلولة، وأي تنمية لا تكون إلا بقرار وإرادة متحررة من كل الإملاءات والضغوط وخاصة في مسألة تمويل ودعم مشاريع وخطط التنمية.

وهذا العامل يعد أهم عامل خارجي معيق لبناء الدولة المدنية الحديثة في اليمن إذ أن تلك القوى بنية مبينه وتخطيط مسبق تسعى للحفاظ على تلك التناقضات الموجودة في المجتمع، بل وتغذيتها للحفاظ على استمراريتها وديمومة الصراع⁽²⁾، من أجل خلق شرخ اجتماعي يصعب رنقه، ومن ثم تعميق ذلك الشرخ الاجتماعي لجعل مسألة السلام والوئام الاجتماعي أمراً في

(1) المحامي نجيب قحطان، رؤية واقعية حول التحديات التي تواجه الحوار الوطني اليمني، في الحوار الوطني في اليمن، رؤية قانونية، تعز، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الانسان، 2014م، ص145.

(2) ا.د. عبدالله الفقيه، مصدر سابق، ص148.

غاية الصعوبة، بل ومن رابع المستحيلات إصلاحه، وبهذا تضمن تلك القوى عدم عودة اللحمة الاجتماعية والجسد الواحد وعندها تأمين على مستقبل مصالحها في هذا البلد⁽¹⁾. وهذا ما يدركه المتابع لما يدور في بلدنا منذ قيام الثورة والجمهورية على أقل تقدير، فلم تكف تخفت صوت البندقية في صراع حتى تعود ثانية قبل أن ينقشع دخان سابقتها. فبندقية سبتمبر الثورة 1962م ما كادت تتوقف حتى انفجرت الحرب الأهلية لتستمر حتى مطلع السبعينيات من القرن الماضي، وما أن بدأت بالتوقف حتى بدأت حرب الجبهات (مواجهه النظام والجبهات)، وما أن أخذت تخفت وتراجع تلك المواجهات حتى انفجرت حرب الرفاق في الجزء الجنوبي من البلاد. وتجدر الإشارة هنا أن أي صراع كان ينفجر في الشمال أو في الجنوب سرعان ما يأتي أثره على الجزء الآخر⁽²⁾، فالصراع الذي ينفجر في الشمال لا يكتوي به الشمال فقط بل الشمال والجنوب أيضاً، وبالمثل الصراع المنفجر في الجنوب يكتوي به الجنوب والشمال معاً، فقد كانت الصراعات عابرة للحدود الشطرية⁽³⁾. وهكذا فالصراعات دائمة ومتتالية ولا تمر إلا بضع سنوات بين الصراع والآخر على أقل تقدير، وما زال الصراع مستمر حتى اللحظة، صراع داخلي يغذى من قوى خارج الحدود ولا لبس في ذلك، والواقع الحالي يثبت هذا ويؤكد⁽⁴⁾، وهذا ما يجعل مسألة بناء الدولة المدنية الحديثة أمراً في غاية التعقيد والصعوبة نظراً لإصرار ومكابرة تلك القوى في تغذية الصراع وإدامته.

• المطب الثاني: المعوقات والعقبات المتعلقة بالديون والاستثمارات

أولاً: قيام الأنظمة المتتالية على حكم البلاد بتكبيد البلاد بالديون الخارجية من قبل القوى والمؤسسات الإقراضية الدولية، ويشكل هذا العامل واحداً من أهم العوامل الخارجية المعيقة لبناء

(1) عبدالهادي عبدالله السوداني، المعوقات الاجتماعية للتحوّل الديمقراطي في الوطن العربي، في التحوّل الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، مصدر سابق، ص 292.

(2) جلال عبدالقدوس الجلال، قضية صعدة، قراءة في الجذور والمحتوى والحلول، في الابحاث العلمية لمؤتمر الحوار الأكاديمي، مصدر سابق، ص 66.

(3) ا.د. عبدالله الفقيه، مصدر سابق، ص 47-49.

(4) المصدر نفسه، ص 48.

الدولة المدنية الحديثة، ذلك أن وجود تلك الديون مع عدم قدرة البلد على سدادها أو سداد فوائدها يجعلها غير قادرة على حل مشاكلها الداخلية، وبالتالي يجعلها غير قادرة على الخروج من دائرة الفوضى وعدم الاستقرار، وقد يضاعف هذا من حدة المشكلة بدلاً من إيجاد الحلول لها.

فالبلد عندما يقوم بالاقتراض يهدف من وراء ذلك تحسين أوضاعه الداخلية وحل مشاكله، لكن ما يحدث أن بعض الدول النامية ومنها بلادنا تقوم بالاقتراض على أمل أحداث نقلة نوعية في أوضاع البلاد، إلا أن ما يحدث أن تلك القروض تضيع في زحمة الصراعات، حيث تمثل الصراعات أرضية خصبة للتلاعب والفساد والإفساد والتكسب والكسب والثراء غير القانوني من قبل رجال السلطة والمنتفعين من ورائهم⁽¹⁾، فتضيع تلك القروض وتلك الأموال بدون تحقيق أي هدف أو انجاز أي مشروع مفيد يعود بالنفع على البلاد والشعب.

وضياع تلك القروض بتلك الطريقة يحمل الدولة والمجتمع احمال وأعباء لا يستطيع أن ينو بحملها فتصبح أعباء تتحملها الاجيال لأزمنة مديدة، وهكذا تتراكم الديون (اقساط + فوائد) على البلد ويغدوا غير قادر على صنع قراره فتصبح إرادته مشلولة وقراره وخطه مرتهنة للخارج، وعندها تغدو تطلعاته في بناء الدولة المدنية الحديثة مجرد أحلام لا تمت للواقع بصلة. فقول العالم النامي ومنها بلادنا عندما تستدين تحت ضغط الحاجة التي أوقعها فيها حكامها فأنها ترضخ لشروط تلك المؤسسات الاقراضية والتي تصل حد الارتهان في أدارتها وإرادتها وقرارها للخارج، حيث يصبح اقتصادها تحت رحمة تلك القوى⁽²⁾، وهو ما سينعكس على جميع جوانب الحياة في البلاد، أي جعل البلد أداة طيعة بيد تلك القوى الدولية.

فكل محاولة للبلد الخروج من هذا المأزق يستدعي الأمر القيام باقتراض جديد خاصة في وقت الحروب من أجل إصلاح الأوضاع وبناء قاعدة يرتكز عليها في بناء الدولة الحديثة، إلا أن كل تلك المحاولات لا تضيف جديدا بل ربما تضاعف من المعاناة وتزيد من هذه المشكلة، ذلك أن قيام البلد بالاقتراض لإصلاح أوضاعه يستدعي أولاً: إيجاد منظومة قانونية متكاملة

(1) ثروة سلامة العمرو، المساعدات الامريكية والتحول الديمقراطي في الاردن 1985م- 1995م، في التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، مصدر سابق، ص 658-659.

(2) مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، مصدر سابق، ص 13، وانظر عادل علي نعمان الاحمدي، مصدر سابق، ص 127، ولمزيد من الاطلاع أنظر قادري احمد حيدر، مصدر سابق، ص 119-120.

وإصلاح مالي وإداري يستند على قواعد حساب وعقاب يخضع لها الجميع في المجتمع دون محاباة أو مجاملة أو محسوبية، والاحترام والإيمان بالمساواة بين جميع أفراد المجتمع في الحقوق والواجبات، والتسليم الناجز والمطلق بتساوي الجميع في السلطة والثروة والاحتكام إلى الصندوق في التداول السلمي للسلطة، وتحريم وتجريم الخروج على تلك القواعد من أي كان في المجتمع فرد أو جماعة أو فئة أو حزب أو أي مكون كان مهما كان حجمه وظيفه الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي.

إن القول بتطبيق قاعدة الحساب والعقاب في مجتمعات العالم النامي بهذا الوضع الذي هو فيه لهو أمراً يثير الضحك والبكاء في آن واحد، إذا أن الحساب والعقاب إذا ما حدث لا يطال كبار القادة والرموز في البلاد وإنما يكون كبش الفداء هم الموظفون والمستخدمون الصغار والذي يطالهم الحساب والعقاب وحدهم دون سواهم، فالكبار يتصرفون بذكاء من خلال موظفيهم ولا يتركون أثر يدل أو يوصل إليهم أو يدينهم فيصبح الصغار هم الضحية ويرمون في السجون وينجوا الكبار ويستمررون في غيهم وطغيانهم.

وهكذا يستمر الفساد والافساد ويصعب عندها إقامة الدولة المدنية أو حتى التوجه لتطبيق القوانين لكون القائم والداعم والمتلاعب والفاقد هو من يقع بيده تطبيق النظام والقانون وتطبيق قواعد الحساب والعقاب، وكيف له أن يحاسب نفسه وهو من فعل ذلك بقصد وإرادة⁽¹⁾، وهنا تنطبق المقولة الشهيرة (حاميها حراميها).

وبهذا تضيع تلك القروض في مشاريع أكثر ما نقول عليها أنها وهمية وذلك أن ما يظهر منها سوى أشكال تفصل حولها تقارير الانجازات وينتهي الأمر عند ذلك، فيتحمل البلد عبئ ذلك الدين ودون فائدة تعود عليه من وراءه، وتنتهي الخطط والمشاريع في الإدراج، وبهذا تصبح التنمية خيال ومسألة بناء الدولة الحديثة مستحيلة في ظل وضع كهذا، وتظل البلد تستدين وتستدين ويزداد الأمر سوءاً مع كل قرض واستدانة جديدة، وهكذا تعجز البلد عن الخروج من هذه الدائرة، بناء وهدم حرق مستمر لموارد وطاقات المجتمع ولا خروج إلى بر

(1) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قطاع الدراسات والبحوث والتوقعات الاقتصادية، الدين العام في اليمن (إعاده هيكلية الدين أو العجز عن السداد)، نشرة المستجدات الاقتصادية والاجتماعية، العدد الخامس عشر، يونيو 2016م، ص5 وما بعدها، وانظر الجمهورية اليمنية، تقرير الاداء الحكومي لعام 2009م المقدم الى مجلس النواب، صنعاء، سبتمبر 2010م، ص29.

الأمان، هذا هو الواقع المشاهد والمحسوس، وعلى ذلك تعد الديون بهذه الشاكلة - في ظل وضع كهذا - عامل معيق من العوامل الخارجية لبناء الدولة المدنية الحديثة كونها تضيف مشكلة إلى مشاكل البلاد بدلاً من حل تلك المشكلات التي يعاني منها البلد ويرغب في الخروج منها.

ثانياً: الاستثمار الاجنبي في ظل انعدام قاعدة الحساب والعقاب في البلاد: يمثل الاستثمار الاجنبي في ظل وجود دولة النظام والقانون عامل مساعد في التنمية والتحديث وفي بناء الدولة الحديثة، ولكنه في ظل عجز الدولة ووجود الفوضى وعدم الاستقرار وتسيّد مراكز القوى يمثل عامل معيق في عملية بناء الدولة المدنية الحديثة دولة النظام والقانون، إذ أن رجال المال والاعمال ورأس المال الاجنبي يزداد ثراءً في أجواء لا يعمل فيه القانون كما يجب، بل يعمل فيه الاقوياء بما يوجبه عليهم شركائهم الداخليين والخارجيين.

ولهذا نرى استثمار في هذا البلد منذ عشرات السنين ولا نرى فائدة تعود على الوطن والمواطن مما يؤكد تماهي مصالح رأس المال الاستثماري الاجنبي مع المصالح الخاصة لرجال السلطة والمال في الداخل، خاصة في ظل الفساد والفوضى وعدم الاستقرار، وهذا يشكل عائق آخر في البناء والتنمية وفي وجه بناء الدولة المدنية الحديثة دولة النظام والقانون⁽¹⁾.

فالحاكم التاجر والتاجر الحاكم في بلدان العالم النامي ومنها بلادنا مهما تمظهر بحب الجماهير والتفاني في خدمتها إلا أن ذلك يعد خداعاً وطريقة من طرقه في استمالة الجماهير وكسب ودها، والتلاعب بعواطفها، وخداعها بالمظاهر الزائفة بإقامة المهرجانات والاحتفالات وعقد الانتخابات المحلية والبرلمانية والرئاسية والتغني بالديمقراطية التي ينعم بها الوطن والمواطن - حسب ادعائه - وهي في الحقيقة ليست إلا ظاهرة صوتية بعيدة عن الفعل الحقيقي ولا تعدو أن تكون مجرد شعارات يخفي ورائها الحاكم وجوقته والمنتفعين من ورائه حقيقة ما يدور من استبدال ونهب للثروات وتنازل عن حقوق الشعب وثوراته لقوى دولية، بل وبيعا بالرخيص لتلك الثروات للمستثمرين الاجانب مقابل شراكات بين رأس المال الاجنبي ورموز

(1) ا.د. عبدالله سعيد الكاندة، الصياغة الدستورية الاكاديمية لمشروع الدستور اليمني، في الابحاث العلمية لمؤتمر الحوار الاكاديمي، مصدر سابق، ص269، وانظر احمد سعيد الدهي، مصدر سابق، ص118-119، ولمزيد من الاطلاع انظر مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، مصدر سابق، ص7-9.

السلطة، وهذا ما يجعل الاستثمار الاجنبي في ظل هكذا ظروف وهكذا قيادات لا يقدم بقدر ما يؤخر البلد عن بناء خطته واستراتيجياته في بناء التنمية المستدامة وإقامة الدولة المدنية الحديثة، وذلك لتزواج مصالح رجال السلطة مع مصالح المستثمر الاجنبي⁽¹⁾، عندها يصبح البلد مجرد شركة تعود بخيراتها على هذا الثنائي المتمثل برموز السلطة والمستثمرين ويغدو المواطن مجرد مُستخدم بعيداً عن حسبة واهتمامات هذا الثنائي المستغل ويصبح مسخراً لخدمتهم ويسبح بحمدهم ممجداً تلك التنمية التي ينعم بها !!؟ وذلك الرفاه الذي تحقق للشعب والوطن !!؟ حسب تصورهم.

إن هذا لا يعدو أن يكون إلا تنويم مغناطيسي يتعرض له المجتمع من هذا الثنائي المستغل والذي يعد اكبر عائق في طريق بناء الدولة المدنية الحديثة في ظل وضع كهذا تتعدم فيه أبسط قواعد الحساب والعقاب.

وبناء دولة النظام والقانون يتطلب التحرر من هذا الثنائي بثورة تطيح بكل تلك الرموز الفاسدة في البلاد ليؤل الأمر إلى الشعب باختيار حكامه الحقيقيين والذين على ايديهم ستنزل القوانين من سماء التنظير إلى أرض الواقع ويصبح من السهولة تطبيق قواعد الحساب والعقاب.

○ الخاتمة والاستنتاجات:

كان التطلع لبناء الدولة المدنية الحديثة في اليمن ومازال حتماً يراود أبناء هذا الشعب منذ قيام الثورة (26 سبتمبر – 14 اكتوبر) والجمهورية في الجزء الشمالي وتحقيق الاستقلال في الجزء الجنوبي من البلاد.

ذلك الحلم الذي لم يتخل عنه هذا المجتمع منذ ذلك الحين وحتى هذه اللحظة والذي قدم في سبيل الوصول اليه وتحقيقه انهار من الدماء وخيرة أبنائه والذين سقطوا في مواجهة الديكتاتوريات قبل وبعد الوحدة وحتى الآن.

(1) تقرير الاداء الحكومي لعام 2009م المقدم الى مجلس النواب، صنعاء، سبتمبر 2010م، ص84-85، وانظر احمد سعيد الدهي، مصدر سابق، ص114.

فرغم قيام الثورات (26 سبتمبر، 14 أكتوبر، 11 فبراير) وتحقق الوحدة بين الشطرين ووضع الدساتير وصدور القوانين التي تنص وتضمن الحقوق والحريات إلا أن ذلك ظل تنظيراً بعيداً عن الواقع المأساوي للمجتمع وهذا ما تتبعته هذه الدراسة وخرجت بعدد من الاستنتاجات والتي من أهمها الآتي:

- 1- أن قيام الدولة المدنية الحديثة لم يتحقق على أرض الواقع وظلت الفوضى وعدم الاستقرار هي السائدة في البلاد.
- 2- أن الحاكم (فرد، أو حزب) استهوته حالة اللااستقرار في البلاد حتى يستطيع الاستمرار واحكام قبضته على المجتمع، وهو ما تأكد من خلال الدراسة أن الحاكم كان يغذي الصراعات ويشعل الحرائق ويجيد اللعب على المتناقضات، ولم يكن يسعى - جاداً - في الواقع لبناء الدولة المدنية الحديثة، بل كان ذلك التنظير وتلك الشعارات كما تؤكد الدراسة للاستهلاك الإعلامي ومخادعة الجمهور واللعب على عواطفه بل ومخادعة الداخل والخارج على حد سواء.
- 3- أن معيقات وعوامل الفشل في بناء الدولة المدنية الحديثة هي عوامل يسهل التغلب عليها وأن وجدت القيادة التي تغلب المصلحة العامة على المصلحة الذاتية والانانية وهو ما تأكد من خلال الدراسة كيف أنه في غضون ثلاث سنوات استطاعت إحدى القيادات المخلصة أن تحظى برضى شعبي وقبول اجتماعي أكثر من قيادة مكثت في قيادة البلاد ثلاثة عقود ونيّف.
- 4- أن أبرز المعيقات لقيام الدولة المدنية الحديثة لا تتمثل في الجانب الشعبي أو في قصور أو انعدام أو شحة الموارد أو في مقاومة المجتمع لذلك التوجه وإنما يتمثل في انانية بعض القيادات السياسية والقبلية والعسكرية والتي لا ترغب في انطلاقة حقيقية في البناء والتنمية لاعتقادها أن ذلك سيسرع من عمرها في السلطة وضياع القيادة والسيطرة من يدها هي وعصبيتها.

• التوصيات:

بعد أن رأينا أهم ما خرجت به هذه الدراسة نجد أنه من الضروري وضع بعض التوصيات التي نراها ضرورية للاسترشاد بها من قبل الآخرين رسميين وشعبيين باحثين وقراء والتي تتمثل بالآتي:

- 1- وضع التشريعات التي تجرم الاقوال والسلوكيات العنصرية والتمييزية بين أفراد المجتمع والمناهضة للدولة والمعادية للبناء والتنمية من أي كان في المجتمع.
- 2- تشجيع الأفراد والفئات على الاندماج ببعضها عن طريق الزواج وإقامة المشاريع والاعمال والنشاطات المشتركة.
- 3- دفع وتشجيع وإلزام أبناء الفئات الفقيرة والمعدمة والمهمشة على الالتحاق بالمدارس والمعاهد والجامعات وذلك من خلال الدعم والتحفيز وإقامة المراكز التي تأوي وتتكفل بتكاليف ومعيشة هؤلاء.
- 4- الدفع بأبناء تلك الفئات المهمشة إلى المشاركة في صناعة القرار من خلال تشجيعهم على الانخراط بالعمل السياسي والفعاليات وإعطائهم الثقة بأنفسهم كمواطنين لهم كامل الحقوق وذلك بجعلهم ينخرطون في العملية الديمقراطية ناخبين ومرشحين والقيام بالدفع بهم في تسنم الوظائف الإدارية والسياسية في الدولة وبدون منة عليهم.
- 5- تشجيع الأحزاب والتنظيمات السياسية على الولوع والتوغل في المجتمعات المنغلقة من أجل تحديثها وفككتة تلك الروابط العصبوية الضارة والمقيدة للأفراد والممانعة من الاندماج في مجتمع الدولة الكبير وجعل الولاء للدولة بدل القبيلة والعشيرة.
- 6- إنزال النصوص الدستورية والقانونية على أرض الواقع وتفعيل قاعدة الثواب والعقاب في مؤسسات الدولة المختلفة.
- 7- القبول والإيمان الفعلي بالديمقراطية وبالتداول السلمي للسلطة ونبذ العنف أو استخدام القوة وجعل الصندوق هو الحكم واعتماد مبدأ حل الصراعات بالوسائل السياسية والسلمية وتجريم العنف بكل أشكاله.

- 8- إصدار القوانين التي تنظم طريقة شغل الوظائف العامة من الأدنى إلى الأعلى في جهاز الدولة المدني والعسكري وتجريم العمل خارج هذه الأطر أو التحايل أو التلاعب بها أو استخدام القرابة أو المحسوبية أو العصبية سواء اجتماعية أو مناطقية أو قبلية أو غيرها.
- 9- تشجيع مؤسسات المجتمع المدني ودعمها وإطلاق يدها وحركتها في نشر الثقافة والمعرفة في الوسط الاجتماعي.
- 10- العمل على استقلال السلطة القضائية في الواقع العملي وليس النظري فقط.
- 11- تفعيل الرقابة على أجهزة الجبايات والادوية الضريبية والجمركية والزكوية وغيرها من الأجهزة الإيرادية.
- 12- إيجاد لجان رقابية من موظفي الأجهزة نفسها في كل مرفق حكومي يجري انتخابهم من قبل مجموع موظفي المرفق و يوكل اليهم الرقابة ويتحملون مسؤولية وقوع فساد أو افساد في ذلك الجهاز.
- 13- وضع حوافز مادية ومعنوية من الدولة للجهاز والأفراد الذين يشكلون انموذج في تطبيق النظام والقانون، وإيجاد آلية معينة لاختيار ومكافأة الموظف النموذج ومجموعة الموظفين النموذجيين والجهاز النموذج على مستوى كل محافظة ثم على مستوى البلاد عامة.
- 14- العمل على تحقيق الهيكلية وإعادة بناء المؤسسة العسكرية والأمنية على أسس وطنية بعيدة عن القبلية والمناطقية والأشكال العصبوية الأخرى وتجريم النزعة العصبوية داخل هذه المؤسسة.
- 15- سن قانون يحرم ويجرم إقحام المؤسسة العسكرية بالعمل السياسي أو التدخل في شؤون المؤسسات المدنية والقضائية.
- 16- سن قانون يجرم حماية القبيلة ودفاعها عن المجرمين والفاستين ويحرم استخدام القبيلة القوة في وجه الدولة أو وقوفها لمنع الدولة من إداء وظائفها داخل القبيلة ومع أفرادها.

الدراسة السادسة:

الجزر وفق أحكام القانون الدولي

المحامي د. حسين محيدلي

اعتمدت أمم كثيرة في معيشتها على البحار التي شكلت بالنسبة اليها مصدراً للغذاء والتنقل والتجارة، عدا عن التواصل مع العالم الخارجي، كيف لا وبواسطتها انتقل الحرف إلى أصقاع العالم القديم، وياشر كريستوف كولومبوس رحلته لاكتشاف العالم الجديد. لم يكن التطور العلمي واستخدام التكنولوجيا الحديثة التي طرأت على مختلف جوانب الحياة البشرية بعيدة عن عالم البحار الذي أصابها ما أصاب الأخيرة من تطور وتقدم، بحيث استطاع العلماء الاستفادة من هذه التقنيات للوصول إلى أعماقها لاكتشافها واستخراج ما تخزنه من ثروات، لتبدأ الحضارات فصلاً جديداً من التطور والتقدم المبني على العلم والمعرفة. فالطبقات الأرضية الكائنة تحت قاع المياه تحتوي على كميات هائلة من الموارد الطبيعية من (نفط وغاز طبيعي....⁽¹⁾) كما اثبتت الدراسات العلمية المنظمة على هذا الصعيد، ولولا التقدم العلمي وتطور التكنولوجيا لما استطاع الإنسان الاستحصال عليها والاستفادة منها. وازدادت أهمية البحار مع تقدم الشعوب وتطورها حتى غدت في عصرنا الراهن تلعب دوراً كبيراً في الحياة الاقتصادية للدول⁽²⁾ التي تعتمد عليها بشكل كبير لدعم بقاء السكان وتأمين الموارد.

(1) وليد بيطار، " القانون الدولي العام"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2008، ص 351.

(2) محمد الحاج حمود، "القانون الدولي للبحار"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011، ص 15. بذات المعني يسر عباس عبود المختار، "المنطقة الاقتصادية البحرية الخالصة والمنازعات الدولية المتعلقة بالإنشاء والتحديد"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، أيار 2016، المصدر نفسه، ص 17.

ولكون استخدام البحار من الأمور التي تتشارك بها الدول، وقد تتداخل المصالح فيما بينها، عدا عن الاشتراك في بعض الحدود البحرية، كان لا بد من إخضاع هذه العملية لنظام قانوني يحد من الخلافات التي تنشأ، خصوصاً فيما يتعلق باستثمار واستخراج ثرواتها. لم يترك المجتمع الدولي عملية استخدام البحار دون تنظيم منذ بداية العلاقات بين الدول، في سبيل تخفيف التوترات التي قد تنشأ عن هذا الاستعمال، كما ان دور الأخير تعاضم بشكل ملحوظ وصولاً إلى قوننته بقوالب قانونية عرفية وأخرى اتفاقية تشكل في مجموعها القانون الدولي للبحار⁽¹⁾.

فاذا كانت القواعد القانونية التي اعتمدها الدول فيما يتعلق بالبحار والتي تجد معظمها مصدرها في الأعراف الدولية التي طبقت قبل عملية التقنين موجودة على المسرح العالمي منذ فترة طويلة، إلا ان بعض العناصر البحرية تشكل تعقيداً في عملية ترسيم الحدود البحرية بين الدول، كوجود الجزر والصخور.

يتناول هذا البحث الوضع القانوني للجزر وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة الصادرة بتاريخ 10/12/1982 (قانون البحار)⁽²⁾ والتي دخلت حيز النفاذ الفعلي بتاريخ 16/10/1994، والتي استوتحت معظم نصوصها لتأخذ مكانتها كقواعد قانونية دولية من العرف واجتهاد القضاء الدوليين.

ان بحث الحقوق القانونية المترتبة على وجود الجزر وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة المشار إليها أعلاه، والآثار التي يتركها وجودها على صعيد القانون الدولي امر بغاية الأهمية، فهو ليس كما يعتقد البعض يتعلق بمساحة إضافية لدولة ما لصيد الأسماك، بل يتعداه إلى أكثر من ذلك بكثير. من هنا تكمن أهمية هذا البحث الذي يسלט الضوء على الوضع القانوني للجزر وفقاً للقانون الدولي.

فهل كل بقعة ارض موجودة داخل المياه تعتبر جزيرة في نظر القانون الدولي؟ أم أن هذا القانون وضع شروطاً ومعايير يجب توفرها للقول بوجود جزيرة وبالتالي منحها منطقة اقتصادية خالصة وجرفاً قارياً؟ وهذا ما يدفعنا إلى بحث مفهوم الجزر أولاً.

(1) المصدر نفسه، ص 17.

(2) صادق لبنان على هذه الاتفاقية في الخامس من كانون الثاني من العام 1995.

○ أولاً: مفهوم الجزر

الجزيرة هي مساحة من الأرض منفصلة عن اليابسة وتقع في المياه التي تحيط بها من جميع جهاتها وتكون مرتفعة عن مستوى البحر المجاور لها⁽¹⁾ فلا وجود لجزيرة متصلة باليابسة لأنه في مثل هذه الحالة تشكل امتداداً طبيعياً لها وتفقدها خاصيتها. هذا هو التعريف العام للجزر، لكن التعريف الوارد في الفقرة الأولى من المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) يعدها: "رقعة من الأرض متكونة بشكل طبيعي وتحيط بها المياه، التي يجب أن لا تغمرها في حالة المد"⁽²⁾. ويكاد يتطابق ما أتت به المادة (1/121) مع تعريف اتفاقية جنيف للبحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة الصادرة في العام 1958 والتي عرفت الجزيرة بأنها "مساحة من الأرض مكونة طبيعياً ومحاطة بالماء في حالة المد العالي"⁽³⁾. فالنظرة الأولى لهذا التعريف (المادة 1/121) توجي وكأنه للقول بوجود جزيرة لا بد من توفر معيارين:

الأول: التشكيل الطبيعي.

ثانياً: البقاء فوق مستوى المياه في حالة المد.

لكن الأمر يختلف عند العودة إلى نص الفقرة الثالثة من المادة 121، والتي أضافت أحكاماً أخرى لكي يتم منح الجزر، منطقة اقتصادية خالصة وجرفاً قارياً، فنصت على ان: "ليس للصحور التي لا تهين استمرار السكني البشري، أو استمرار حياة اقتصادية خاصة بها، منطقة اقتصادية خالصة أو جرف قاري".

وبالتالي إضافة إلى المعيارين الأول والثاني يصبح من الضروري ان تكون الجزيرة.

أولاً: مهياًة للسكن البشري.

ثانياً: تسمح بحياة اقتصادية مستمرة عليها.

(1) ياسر علي خلف الصافي، "النظام القانوني للملاحة البحرية في المضائق الدولية"، منشورات زين الحقوقية، 2016 ص 148.

(2) راجع المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار).

(3) راجع المادة العاشرة الفقرة الأولى من اتفاقية جنيف للبحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة لعام 1958.

ولنا عودة إلى ذلك بالتفصيل فيما بعد عند بحث المصطلحات التي تكونت منها عبارات الفقرة الثالثة المذكورة.

فالمعايير الدولية التي يمكن استخلاصها من أحكام اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) المادة 121 فقرتها (الأولى والثالثة) للقول بوجود الجزر والاعتراف لها بحقوق بحرية تتمثل في كونها:

1- التشكل الطبيعي.

2- بقاء أرضها فوق مستوى مياه البحر في حالة المد.

3- مهياة للسكن البشري المستمر.

4- وجود حياة اقتصادية عليها.

قدمت المادة 121، تعريفا وقاعدة عامة واستثناء لتلك القاعدة. فالقاعدة العامة التي كرستها وردت في الفقرة الثانية منها ومفادها انه يحق وفقا لأحكام القانون الدولي للجزر التي تتوفر فيها المعايير المحددة ما يحق للأراضي الأخرى من حقوق، ويحدد بحرهما الإقليمي ومنطقتها المتاخمة ومنطقتها الاقتصادية الخالصة وجرفها القاري وفقا لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 المنطبقة على الأقاليم البرية الأخرى.

أما التعريف فورد في الفقرة الأولى منها عندما عرفت الجزر بانها عبارة عن رقعة من الأرض متكونة بشكل طبيعي، وتحيط بها المياه، التي يجب ألا تغمرها في حالة المد. وبعد ان عرفت المادة 121 الجزر وكرست القاعدة العامة في الفقرتين الأولى والثانية انتقلت في الفقرة الثالثة إلى النص على استثناء للقاعدة مفاده أن "الصخور التي لا تستطيع أن تحافظ على السكن البشري أو الحياة الاقتصادية الخاصة بها لا يكون لها منطقة اقتصادية خالصة أو جرف قاري"⁽¹⁾. فالمادة 121 تشكل وحدة وينبغي قراءة الفقرة 3 في سياق الفقرتين 1 و2، فالصخور هي فئة خاصة من العناصر البحرية، لكنها ليست كالجزر. ويترتب على ذلك استبعاد أي هياكل مصطنعة لا تتوفر فيها المعايير المطلوبة⁽²⁾.

(1) راجع، قرار محكمة التحكيم الدائمة في النزاع بين "الصين ولفيبيين"، مرجع سابق الفقرات 175،386.

(2) R. Kolb, l'interpretation de l'article 121 paragraphe 3, de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer: les "rochers qui ne se pretent pas a l'habitation humaine ou a une vie economique proper, in annuaire francais dedroit international, annee 1994/40. P. p902.

وان التأمل بنص الفقرة الثالثة من المادة 121 يظهر بوضوح أنها تحتوي على العديد من المصطلحات التي توجب التوقف عندها ومقارنتها بالقواعد القانونية المعمول بها في القانون الدولي.

○ ثانياً: مصطلحات الفقرة الثالثة من المادة 121 من اتفاقية جنيف 1982 (قانون البحار)

ورد في نص الفقرة الثالثة من المادة 121 العديد من المصطلحات الهامة التي تحتاج الى تفسير نظراً لما تشكله الجزر من عامل معثر لعملية ترسيم الحدود لدى عدد كبير من الدول، التي اضطرت بدورها للجوء إلى المحاكم الدولية لحل النزاعات البحرية بينها، لكون المادة المذكورة لم تورد أي تفصيل إضافي يمكن أن يساعد على تحديد المعاني، وهذه المصطلحات وفقاً للنص:

أ- "الصخور"

ب- "لا تهية"

ت- "استمرارية"

ث- "السكن البشري"

ج- "الحياة الاقتصادية الخاصة بها"

فما هو المقصود في كل مصطلح من المصطلحات.

انبرى الفقه والقضاء الدوليين للتصدي لهذه الناحية فكان لمحكمة التحكيم الدولية في القرار الصادر عنها بتاريخ 2016/12/12 في النزاع بين كل من الصين والفلبين دوراً هاماً في محاولة تفسيرها وإسنادها إلى المعايير الدولية.

فاذا كان البحث الراهن يتعلق بتحديد مفهوم الجزر في القانون الدولي، فان نص الفقرة الثالثة واضح بانه ليس للصخور التي لا تهية... جرف قاري ومنطقة اقتصادية خالصة"، فمتى تعتبر الصخرة جزيرة؟ ومتى تتمتع بهذه الحقوق؟ وهل يؤخذ تكوين الصخرة بالاعتبار؟

ورد مصطلح الصخور في نص الفقرة الثالثة من المادة 121، ويدور التساؤل حول معنى الصخور المقصود بالنص. فهل هي الصخور الصلبة التي تشبه تلك التي في الطبيعة؟ أم أي جسم آخر يقع في الماء؟

يعرّف القانون الدولي الجزيرة بالاستناد إلى ما إذا كانت "متكونة بشكل طبيعي"، وليس بالرجوع إلى تركيبها الجيولوجية⁽¹⁾ فالنص ورد بوضوح على أن الجزيرة هي عبارة عن "رقعة من الأرض متكونة بشكل طبيعي وتحيط بها المياه" دون الإشارة إلى الطبيعة الجيولوجية أو الجيومورفولوجية⁽²⁾. وان أي تفسير مخالف يفرض معايير جيولوجية على المادة 121 (3) سيؤدي إلى نتائج غير مبررة⁽³⁾.

فالصخور هي ميزة بحرية لا تتكوّن فقط من الحجارة بل يمكن أن تتكون من مجاميع من المعادن، وأحياناً من مواد عضوية، تختلف في الصلابة، وتشمل المواد اللينة مثل الطين. فيجب أن يؤخذ المفهوم بالمعنى الواسع وليس بالمعنى الضيق الجيولوجي أو التعديني⁽⁴⁾.

وسبق لمحكمة العدل الدولية في القرار الصادر عنها في النزاع بين كل من نيكارغوا وكولومبيا أن اعتبرت بعض العناصر البحرية الكولومبية، عبارة عن نتوءات "صغيرة" من الشعاب المرجانية. "ولاحظت أنه لم يقترح أي من الطرفين أن QS 32 أي شيء آخر غير الصخرة التي لا تستطيع أن تحافظ على سكن الإنسان أو الحياة الاقتصادية الخاصة بموجب المادة 121، الفقرة 3، من اتفاقية قانون البحار، لذلك لا تولد هذه الميزة أي استحقاق لـ الجرف القاري أو المنطقة الاقتصادية الخالصة"⁽⁵⁾.

فتشكل الجزر بشكل طبيعي، وارتفاع مستوى أراضيها فوق مستوى مياه البحر يجعل بالإمكان أيضاً التفريق بينها وبين المرتفعات البحرية أو (النتوءات) التي تغمرها المياه في حالة

(1) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية بالنزاع بين "الصين والفلبين"، الصادر بتاريخ 2016/7/12 الفقرات، 479، 480.

(2) الجيومورفولوجية تعني: "دراسة الأشكال على سطح الأرض" الموسوعة الجغرافية المصغرة
[http://: www.moqatel.com](http://www.moqatel.com)

(3) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية، المرجع أعلاه، الفقرة، 481.

(4) المصدر نفسه، الفقرة 481.

(5) راجع قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 2012/11/19 في النزاع بين "نيكارغوا وكولومبيا"، الفقرات 25،

المدّ وتنحسر عنها في حالة الجزر وفقاً للتعريف الوارد في المادة 13 من قانون البحار⁽¹⁾. خصوصاً أنه في حالة المد مستوى المياه يرتفع بشكل ملحوظ. واعتبرت محكمة العدل الدولية أيضاً أن: "المرتفع البحري الذي ينحسر عنه الماء عند الجزر وفقاً للأحكام ذات الصلة من اتفاقيات قانون البحار التي تعكس القانون العرفي، مساحة من الأرض متكونة طبيعياً ومحاطة بالماء وتعلوه في حالة الجزر، ولكنها تكون مغمورة عند المد... وأضافت أن: "لم يثبت حتى الآن أنه، نظراً لعدم وجود قواعد ومبادئ أخرى، يمكن تشبيه المرتفعات التي ينحسر عنها الماء عند الجزر من وجهة اكتساب السيادة، تشبيهاً تاماً بالجزر أو تضاريس اليابسة الأخرى، وتذكر المحكمة في هذا الصدد القاعدة القائلة أن المرتفع الذي ينحسر عنه الماء عند الجزر والموجود خارج حدود البحر الإقليمي ليس له بحر إقليمي خاص به. لذلك فإن المرتفع في حد ذاته لا يولد نفس الحقوق التي تولدها الجزر أو الأرض اليابسة الأخرى"⁽²⁾.

وتوفر المعيار الأول يجعلنا نستبعد أيضاً من حكم الجزر تلك التي تشكلها الدول بشكل اصطناعي أو التي تقيمها تحت سيادتها كما ورد في نص المادة 60 من اتفاقية جنيف 1982 حيث نصت الفقرة (8)، بوضوح على أن: "ليس للجزر الاصطناعية والمنشآت والتركيبات مركز الجزر. وليس لها بحر إقليمي خاص بها كما أن وجودها لا يؤثر على تعيين حدود البحر الإقليمي أو المنطقة الاقتصادية الخالصة أو الجرف القاري". كما يمكننا أيضاً تمييزها عن الصخور التي تغمرها مياه البحر الواقعة فيه، والتي هي عبارة عن تشكيلات صخرية صغيرة لا حياة فيها⁽³⁾.

(1) نصت المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة 1982 (قانون البحار) على أن: "المرتفع الذي تنحسر عنه المياه عند الجزر هو مساحة من الأرض متكونة طبيعياً محاطة بالمياه وتعلو عليها في حالة الجزر، لكنها تكون مغمورة عند المد...".
(2) راجع قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 2001/3/16 في النزاع بين قطر والبحرين، موجز أحكام وفتاوى 1997-2002، ص 186.

(3) نصت المادة 60 من اتفاقية الأمم المتحدة 1982 (قانون البحار) على أن: "في المنطقة الاقتصادية الخالصة يكون للدول الساحلية الحق دون غيرها في أن تقيم وفي أن تجيز وتنظم إقامة وتشغيل واستخدام:
أ- الجزر الاصطناعية.
ب- المنشآت والتركيبات المستخدمة في الأغراض المنصوص عليها في المادة 56 وفي غير ذلك من الأغراض الاقتصادية.
ج- منشآت والتركيبات التي تعوق ممارسة الدولة الساحلية لحقوقها في المنطقة...".

ويرى بعض الفقهاء انه يمكن اقتراح معيار ثلاثي للوقوف على حقيقة وضع الجزر وتميزها عن الصخور والمنشآت التي تستحدثها الدول:

أولاً: أن تسمح الكتلة بحد ذاتها بالإقامة الدائمة للمجموعات البشرية التي تحافظ على حياتها الاجتماعية بانتظام.

ثانياً: أن يحتفظ بمفهوم الإساءة للحقوق، حيث يتم العمل بسوء نية لجعل الصخور صالحة للسكن، لغرض وحيد هو التحايل على نص الفقرة 3 من المادة 121.

ثالثاً: في حالة الشك بوضع الكتلة، التفسير سيؤدي إلى تطبيق الفقرة 3 من المادة 121⁽¹⁾ أي اعتبارها صخرة وليست جزيرة.

واعترفت محكمة العدل الدولية إن: "كويتاسوينيو" هي جزيرة صخرية غير صالحة بذاتها لسكن الإنسان وإقامة حياة اقتصادية، ومن ثم تدخل في نطاق القاعدة المبينة في الفقرة 3 من المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، فإنه لا يخول لها الحق في جرف قار ومنطقة اقتصادية خالصة... ان خط الحدود بين الجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة العائدين إلى نيكاراغوا، والبحر الإقليمي العائد إلى كولومبيا حول كويتاسوينيو..."⁽²⁾. وسبق لمحكمة التحكيم الدولية أن استنتجت ان: "Fiery Cross Reef" هي صخرة بارزة لأغراض المادة 121 (3)، تبلغ مساحة سطحها المكشوف عند ارتفاع المد مترين فقط، ومن الواضح أنه غير قادر، في حالته الطبيعية، تأمين الاستدامة للسكن البشري أو الحياة الاقتصادية الخاصة بها. وعلى الرغم من أن الصين شيدت منشأة واشتركت في أعمال استصلاح الأراضي الهامة، لا يوجد دليل على أي نشاط بشري عليها قبل بداية ذلك، فالحالة لغرض المادة 121 (3) يجب تقييمها على أساس حالتها الطبيعية قبل تعديل الإنسان. فبناء الصين على Fiery Cross Reef، على الرغم من اتساع نطاقه، لا يمكنه رفع مستوى تشييده من صخرة إلى جزيرة مؤهلة بالكامل"⁽³⁾.

(1) R. Kolb, op. cit, p. p 903.

(2) راجع قرار محكمة العدل الدولية، الصادر بتاريخ 2012/11/19 بين "نيكاراغوا وكولومبيا"، موجز أحكام وفتاوى محكمة العدل الدولية، 2008-2012 ص 338، 339.

(3) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية، "الصين والفلبين"، مرجع سابق، الفقرات، 563، 565.

خلاصة القول حتى يتحقق المعايير الأول من المعايير الدولية للجزر يجب أن تكون الأخيرة مشكلة بشكل طبيعي بعيدا عن تدخل الإنسان، الذي لا يعد بتصرفاته التي ينتج عنها إقامة جزر أو منشآت اصطناعية.

وعبارة لا تهيب كما وردت في نص الفقرة الثالثة من المادة 121 دون أدنى شك مترابطة مع المصطلحات التي تلتها وهي تعبر عنها، فعبارة "ليس للصخور التي لا تهيب استمرار السكن البشري، أو استمرار الحياة الاقتصادية الخاصة بها"، تعني قدرة هذه الصخرة الذاتية على تأمين والحفاظ على هذه المتطلبات. بمعنى آخر يعني مفهوم القدرة ان الصخرة المشكلة بشكل طبيعي والواقعة في المياه لديها القدرة الذاتية -والبعيدة عن التدخل الإنساني بهدف التحايل على القانون- على تأمين متطلبات واحتياجات السكان المقيمين والذين يعيشون حياة اجتماعية متكاملة ومستمرة، إضافة إلى توفير الحياة الاقتصادية بداخلها، فإذا ما انتقت القدرة على ذلك انتقت الصفة عن الجزيرة وتحولت إلى صخرة جرداء لا جرف قاري أو منطقة اقتصادية خاصة لها.

وقد استنتج المحكمون في النزاع بين الصين والفلبين ان الأمر يصل إلى حد الأخذ بالاعتبار ما إذا كانت الصخرة أو الجزيرة "موضوعيا مناسبة أو قادرة أو تقسح في المجال لسكن الإنسان أو لإقامة حياة اقتصادية عليها وخاصة بها"⁽¹⁾. وأضافوا إن "جونسون ريف هي "صخرة" في طبيعتها الحالية، يصل ارتفاعها إلى 1.2 متر فوق متوسط مستوى سطح البحر وهي تنقر إلى مياه الشرب والنباتات ومساحة المعيشة. إنها صغيرة، قاحلة من الواضح أنها غير قادرة، في حالتها الطبيعية، على الحفاظ على السكن البشري أو الحياة الاقتصادية الخاصة بها"⁽²⁾.

فالأمر يتعلق بالقدرة الذاتية للجزر ومدى إمكانية توفر الحياة البشرية والاقتصادية عليها، وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كانت المواصفات الطبيعية للأخيرة تسمح بذلك وتتوفر فيها كافة الموارد المطلوبة ليس فقط للبدء بالإقامة بل للعيش المستمر عليها وبناء حياة

(1) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية، "الصين والفلبين"، مرجع سابق، الفقرة 483.

(2) المصدر نفسه، الفقرة 558.

اقتصادية من مواردها الذاتية، وبذلك يتحقق المعنى المقصود من مصطلح "تهيئ" الوارد في الفقرة الثالثة من المادة 121. التي يجب أن تترافق مع الاستدامة.

إذ ان مصطلح "الاستدامة" أو الاستمرارية يتكون عادة من عناصر أساسية إذا ما توفرت يمكن اعتبار الفعل مستمراً أو يتم بشكل مستدام، ويجب بداية الإشارة إلى ان الاستدامة تتعلق وفقاً لنص الفقرة الثالثة من المادة 121 باستمرار السكن البشري، والحياة الاقتصادية على الجزيرة، يعني انها موجهة باتجاه محدد هادف الى الحفاظ على الحياة، وتأمين استمراريته، ويجب ألا يغيب أن عدم توفر الاستمرارية يفقد الجزيرة خاصيتها والميزات البحرية التي تتحقق في حال توفر المعايير التي سبقت الإشارة إليها.

فأحد أوجه الاستدامة يكون بدعم متطلبات العيش على الجزر، عبر توفير الضروريات لبقاء السكان على قيد الحياة وبصحة جيدة على مدى فترة زمنية متواصلة أثناء سكنهم عليها. وعند الحديث عن الاستمرارية، ينتفي القيام بالفعل لمرة واحدة أو لمرات قليلة، فيجب أن يكون الدعم والتزويد على مدى فترة زمنية وليس لمرة واحدة فقط أو لم يدم طويلاً، وفقاً للحد الأدنى المطلوب للبقاء والعيش، إذا كانت أساسيات العيش والبقاء وإمكانية التطور متواجدة على الجزر ومستدامة فهذا يعني ان إمكانية إقامة حياة اقتصادية متوفرة، لأنه لا يمكن تخيل حياة اقتصادية دون تواجد بشري، "فالاستدامة" فيما تتعلق بالحفاظ على سكن الإنسان، تعني توفير ما هو ضروري للحفاظ على البشر. وفي الارتباط مع الحياة الاقتصادية، "الحفاظ" يعني توفير ما هو ضروريا وليس فقط لبدء، ولكن أيضاً لمواصلة، نشاط على مدى فترة زمنية بطريقة تظل قابلة للحياة على أساس مستمر⁽¹⁾.

وهنا لا بد من التوقف عند عبارة **السكن** التي نصت عليها الفقرة الثالثة من المادة 121: "ليس للصخور التي لا تهيئ استمرار السكن البشري..." لتوضيح المقصود خصوصاً وان الفقرة المذكورة لم تعط أي تفاصيل أخرى لجهة المعايير المطلوبة للقول بتحقيق السكن أم لا، ولم تحدد أي شروط تتعلق بعدد السكان مثلاً أو بالمساحة الجغرافية أو طبيعة النشاط الاقتصادي الذي يمارس عليها، ما جعل الفقه والقضاء الدوليين يتصدیان لهذه الحالات في سبيل إيجاد تكييف قانوني لعدد من الجزر. وهنا يدور التساؤل حول السكن العابر؟ وعدد السكان المطلوب؟

(1) المصدر نفسه، الفقرات، 485، 486، 487.

ان معنى "سكن الإنسان" انه شغل المكان، فالمسكن أو السكن هو مكان الإقامة⁽¹⁾، والسكن في المدن يعني تجمع سكاني يعيش وسط مرافق حيوية ومُنشآتٍ حضارية وعمرانية. وسكّن الدّار تعني الإقامة فيها، وسكّن البلاد يعني استوطنها⁽²⁾، أي أنه يعيش بشكل دائم أو معتاد فيها. وأن مصطلح "سكن" يعني بشكل عام السكن في المنطقة من قبل مجموعة أو مجتمع من الأشخاص.

لم يتم تحديد عدد محدد في المادة 121، لكن توفير الضروريات الأساسية لفرد واحد لا يقع عادةً ضمن الفهم العادي لسكن الإنسان⁽³⁾. ففي قضية تعيين الحدود البحرية بين قطر والبحرين قضت محكمة العدل الدولية بانه: "فيما يتعلق بمسألة قطعة جرداء، انها جزيرة صغيرة جداً غير مأهولة وليس فيها أي نبات"⁽⁴⁾. وأضافت بان: "المحكمة تذكر في هذا الصدد بالقاعدة القائلة ان المرتفع الذي تتحسر عنه المياه عند الجزر والموجود خارج حدود البحر الإقليمي ليس له بحر إقليمي خاص. لذلك ان المرتفع بحد ذاته ليس له الحقوق التي تولدها الجزر أو الأرض اليابسة الأخرى"⁽⁵⁾.

مما لا شك فيه "ان الاستخدام الوارد في المادة 121 (3) لمصطلح "سكن" يشمل عنصرًا نوعيًا. عنصرًا ينعكس بشكل خاص في مفاهيم الإقامة المتأصلة فمجرد وجود عدد قليل من الأشخاص لا يشكل الإقامة الدائمة أو المعتادة هناك ولا يعني السكن"⁽⁶⁾.

لذلك ان استيطان البشر لبقعة جغرافية معينة وبقاءهم على قيد الحياة مرهون بتوفير كافة الظروف الضرورية، وتأمين كل العناصر التي تمكنهم من ذلك والمطلوبة لسكن الإنسان العادي على قيد الحياة، ولا يتوقف الأمر عند توفير الطعام والشراب والمأوى، بل يتعداه إلى تحقق عنصر الاستدامة والاستمرارية الذي يعزز سبل البقاء للذين يقيمون هناك بشكل دائم

(1) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية، "الصين والفلبين"، الفقرة 488.

(2) معجم المعاني، تاريخ الاطلاع 2022/8/25، <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>

(3) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية، المرجع أعلاه، الفقرات 488، 491.

(4) راجع قرار محكمة العدل الدولية، "قطر والبحرين"، 2001/3/16، مرجع سابق، الفقرات، 217، 223، ص 187.

(5) المصدر نفسه، الفقرات، 199، 209، ص 186.

(6) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية، المرجع أعلاه، الفقرة 499.

ومعتاد على مدى فترة زمنية طويلة، وهذا ينفي معه السكن العابر للأشخاص، الذي لا يحقق المقصود في نص المادة 121.

أضف إلى ذلك تضمن نص الفقرة الثالثة من المادة 121 عبارة "الحياة الاقتصادية الخاصة بهم" وهذه العبارة مؤلفة من ثلاثة مكونات رئيسية (اقتصادي) و (الحياة) و (بهم). فالمعنى العادي لكلمة "اقتصادي" عبارة عن علم يبحث في الظواهر الخاصة بالإنتاج والتوزيع، فهو يتعلق بتطوير وتنظيم الموارد المادية للمجتمع، وقد يتعلق أيضا بعملية أو نظام يتم بواسطته إنتاج الموارد وبيعها وشراؤها أو تبادلها⁽¹⁾ مع البضائع والخدمات الأخرى التي يحتاجها السكان المقيمون. فهو عبارة عن علم متكامل يسعى لتحقيق احتياجات المجتمع عبر الاستفادة من الموارد الاقتصادية المتاحة.

في حين ان مصطلح "الحياة الاقتصادية" يعني مجموعة الأنشطة التي يمارسها البشر في المجال الاقتصادي، فمجرد وجود الموارد أو المواد الأولية لن يكون كافيا إذ يجب أن يقترن هذا الأمر بتوفر نشاط بشري محلي لاستغلال هذه الموارد الموجودة على الجزر وتطويرها وتوزيعها والقيام بكافة العمليات الاقتصادية المطلوبة لها.

وهنا يدور التساؤل حول عنصر الاستدامة في ممارسة الحياة الاقتصادية، فمشروع قصير أو صفقة لمرة واحدة لا يشكل حياة اقتصادية مستدامة بالمعنى المقصود في نص الفقرة الثالثة من المادة 121 التي تفترض حياة اقتصادية مستمرة، وان "الحاجة إلى استمرار النشاط الاقتصادي على مدى فترة زمنية يفترض مسبقاً مستوى أساسياً من قابلية النشاط الاقتصادي للبقاء"⁽²⁾.

يبقى أن نشير إلى ان عبارة "الخاص بهم" تعني ان يكون للجزيرة نفسها المؤهلات التي تخول ممارسة النشاط الاقتصادي بشكل مستمر، لدعم الحياة الاقتصادية للسكان المحليين الذين يقع على عاتقهم ممارسة هذه الأنشطة لدعم وتطوير الجزيرة وتحقيق سبل العيش لهم بمواردها المحلية، فمن الصعب تصور حياة اقتصادية، تفترض درجة معينة من الشدة، دون حياة اجتماعية، فالالاقتصاد هو جانب من جوانب الحياة الاجتماعية⁽³⁾.

(1) المصدر نفسه، الفقرة 499.

(2) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية، "الصين والفلبين"، مرجع سابق، الفقرة 500.

(3) R. Kolb, ibid, p. p906.

فجزيرة تعتمد بشكل كلي على الدعم الخارجي لا تحقق المعنى المطلوب من نص الفقرة الثالثة من المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة (قانون البحار)، كما ان الاعتماد على الأنشطة الاستخراجية للجزيرة دون إشراك السكان المحليين ودون تحقيق أي فائدة أو منفعة خاصة لهم وان كان يعتبر نشاطا اقتصاديا، إلا انه لا يمكن تكييفه على انه خاص بسكان الجزيرة وفقا للمعنى المقصود في المادة 121 المشار اليها أعلاه.

فالنشاط الاقتصادي الخاص يعني القدرة بالنسبة لسكان العنصر البحري أن يقوموا بنشاط اقتصادي مستقل، بمعنى ألا يكونوا معتمدين كلياً على الخارج، والنشاط يجب ألا يقوم فقط على نشاطات استخراجية. ولا يعتد بمشاريع تقام عن سوء نية... بهدف وحيد يتمثل بالالتفاف على فحوى الفقرة الثالثة من المادة 121⁽¹⁾ فهذا لا يحقق كذلك الهدف المطلوب من المادة. وغني عن البيان ان الحياة الاقتصادية الخاصة للجزيرة تتطلب وجود صلة بين الحياة الاقتصادية والجزيرة نفسها، وليس مجرد العمل في المياه المجاورة لها⁽²⁾. فالحياة الاقتصادية إذا هي تعبير عن القدرة على السكن، وتشكل وحدة مع الحياة الاجتماعية.

كما أن درجة الاكتفاء الذاتي الذي قد تحققه الجزيرة نوعاً ما يدعم التصنيف كجزيرة بدلاً من صخرة، فهذا الاكتفاء الناجم عن الإنتاج، يشكل دليلاً على الوجود الدائم للسكان. ويجب أن تكون طبيعة الأعمال تجارية أو إنتاجية⁽³⁾. "فوجود محطات إذاعية أو منارات للملاحة لا تكفي كقاعدة للحكم على وجود الحياة الاقتصادية"⁽⁴⁾، لأن أي جزيرة ستكون قادرة على العمل بتدخل إنساني بهدف الالتفاف على القانون واكتساب مناطق بحرية إضافية بصورة غير مشروعة فالعبارة تبقى لطبيعة الجزيرة الخاصة وإمكاناتها المتوفرة بداخلها قبل التدخل الخارجي من قبل الدول.

كما لا من الإشارة إلى ان مساحات الجزر الجغرافية تؤخذ بالاعتبار عند تحديد قابلية وجود الحياة عليها، وبالتالي السكن البشري وتوافر الموارد. فمن البديهي انه كلما صَغُر حجم

(1) محمد طي، "تعيين حدود لبنان البحرية"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للمركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، تاريخ النشر 2001/3/25 ص 11.

(2) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية، المرجع أعلاه، الفقرة، 492.

(3) R. Kolb, Ibid, p 907.

(4) R. kolb, Ibid, p 906.

العنصر البحري، انخفضت إمكانية سكن الإنسان ودعم النشاط الاقتصادي عليه⁽¹⁾ وتحقيق الاستمرارية المطلوبة حتى ولو كانت مشكلة بشكل طبيعي، وترتفع فوق مستوى المد.

لا بد من التوقف أخيراً عند حرف "أو" الذي ورد في الفقرة الثالثة من المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) حيث ورد في نقطتين مهمتين: "ليس للصحور التي لا تهيئ استمرار السكني البشري، أو استمرار حياة اقتصادية خاصة بها، منطقة اقتصادية خالصة أو جرف قاري".

فحرف "أو" هل يعني ان كلا المعيارين "السكن البشري والحياة الاقتصادية الخاصة" مطلوب توفرهما في الجزيرة، أم يكفي توفر أحدهما؟ وهل المطلوب توفرهما لمنح الحقين معاً أم منح أحدهما؟ (منطقة اقتصادية خالصة وجرف قاري).

يشير التفسير المنطقي لاستخدام عبارة "السكن البشري، أو استمرار حياة" إلى ان العنصر البحري يجب ان يكون قادراً على الحفاظ على حياة الإنسان أو الحياة الاقتصادية من إيراداتها، وفي حال توفر أحدهما يمكنها حينها التمتع بمنطقة اقتصادية خالصة وجرف قاري، والا لكان جرى اعتماد حرف "و" بدلاً من حرف "أو" إذا كان المراد جمع المعيارين معاً.

برأينا ان كلا المعيارين مطلوب لمنح الجزر الحقوق البحرية المتمثلة بالجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة خصوصاً، وكما بينا سابقاً، انه لا يمكن تخيل سكن بشري دون حياة اقتصادية مستمرة وتعتمد على الموارد الخاصة بالجزيرة، فالقول بخلاف ذلك يجافي المنطق السليم، الذي يفرض قدرة الجزيرة على توفير السكن البشري والدعم الاقتصادي وإلّا يتم حرمانها من المنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري، فلا يمكن للبشر السكن والاستمرار في مكان ما دون توفر حياة اقتصادية خاصة بهم. وصياغة العبارة الثانية من الفقرة الثالثة من المادة 121 "منطقة اقتصادية خالصة أو جرف قاري" خير دليل على ذلك على اعتبار انها في حال تصنيفها كجزيرة يكون لها الحق في الميزتين معاً.

(1) سيمون يمين، "تطور تأثير الجزر في ترسيم الحدود البحرية"، مقال منشور في مجلة الجيش اللبناني، العدد 118- تشرين الثاني 2021، ص 5.

○ ثالثاً: الحقوق المترتبة للجزر وفقاً للمادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة
للعام 1982

مع توفر المعايير المشار إليها في المادة 121 فقرتها (الأولى والثالثة) تصبح الجزيرة منتجة وحية وليست مجرد صخرة موجودة داخل المياه مهما كبر حجمها. فما هو مفهوم المنطقة الاقتصادية الخالصة (أ) والجرف القاري (ب) وفقاً لأحكام القانون الدولي. مع التنبيه إلى أننا نتطرق في هذا البحث إلى هذين العنوانين بما يخدم الفكرة وليس إلى كل الأحكام القانونية التي تنطبق عليهما.

أ- المنطقة الاقتصادية الخالصة:

يعتبر نظام المنطقة الاقتصادية الخالصة ابتكاراً جديداً أتت به اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1982 (قانون البحار) بحيث يتصل البحر العام بهذه المنطقة التي عرفت المادة الخامسة والخمسون منها بأنها: "منطقة واقعة وراء البحر الإقليمي وملاصقة له، يحكمها النظام القانوني المميز المقرر في هذا الجزء، وبموجبه تخضع حقوق الدولة الساحلية وولايتها وحقوق الدول الأخرى وحرياتها للأحكام ذات الصلة في هذه الاتفاقية⁽¹⁾.

أما عرض هذه المنطقة، فللدولة أن تحدده بإرادتها المنفردة⁽²⁾، وحدّها الأقصى يبلغ 200 ميل بحري. وهذا ما كرسته المادة 57 من الاتفاقية المشار إليها أعلاه بالقول: "لا تمتد المنطقة الاقتصادية الخالصة إلى أكثر من 200 ميل بحري من خطوط الأساس التي يقاس منها عرض البحر الإقليمي".

(1) لم يكن تعريف الجمهورية اللبنانية لمنطقتها الاقتصادية الخالصة بعيد عن التعريف المشار إليه أعلاه والوارد في المادة 55 من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) حيث نصت المادة الأولى من المرسوم رقم 6433 الصادر بتاريخ 2011/10/1 -الذي يطالب لبنان بتعديله- على أن: "تقع المنطقة الاقتصادية الخالصة وراء البحر الإقليمي وتشمل كامل المنطقة المتاخمة وتمتد باتجاه أعالي البحار مقياساً من خط الأساس استناداً إلى أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار".

(2) محمد طي، مرجع سابق، ص 1.

وإذا ما امعنا النظر بعبارات المادة 57 نجد ان عرض هذه المنطقة لا يتجاوز 188 ميلا بحريا بعد اقتطاع 12 ميلاً تمثل الحد الأقصى للبحر الإقليمي⁽¹⁾.
أما عن حقوق الدول الساحلية وولايتها في هذه المنطقة فهذا ما حددته اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982. ومن اهم هذه الحقوق:

"الدولة الساحلية تمارس سيادة كاملة على الموارد المعدنية والحية في هذه المنطقة شرط أن لا تلحق ضرراً بالممارسات المشروعة التي تقوم بها الدول الأخرى"⁽²⁾. لكن لا بد من الإشارة إلى ان موافقتها الصريحة مطلوبة عند إقدام إحدى الدول على استغلال مياه البحر وقاعه لأغراض اقتصادية، فحقوقها السيادية على هذه المنطقة، تخولها منع السفن الأجنبية من ذلك⁽³⁾.

وتمارس الدولة كذلك وفقاً للمادة (56) اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 "حقوقاً سيادية لغرض استكشاف واستغلال الموارد الطبيعية، الحية منها وغير الحية، في المياه التي تعلو قاع البحر ولقاع البحر وباطن أرضه وحفظ هذه الموارد وإدارتها"⁽⁴⁾، إضافة إلى الأنشطة الأخرى المتعلقة بالاستكشاف والاستغلال الاقتصادي للمنطقة، كإنتاج الطاقة من المياه والتيارات والرياح مع العمل على صيانة هذه الموارد⁽⁵⁾.

ولم تكف المادة (56) بالنص على حقوق سيادية للدولة الساحلية في المنطقة الاقتصادية الخالصة بل ذهبت إلى ابعد من ذلك عندما منحت هذه الدولة ولاية على بعض المنشآت التي تقيمها فيها:

1- إقامة واستعمال الجزر الاصطناعية والمنشآت التركيبية. حيث يكون للدولة الساحلية الولاية الخالصة على هذه الجزر والمنشآت والتركيبات بما

(1) عبد الكريم علوان، "الوسيط في القانون الدولي العام"، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2019، ص 390.

(2) إبراهيم شبلي، "مبادئ القانون الدولي العام"، الدار الجامعة، بيروت 1986، ص 156.

(3) سهيل حسين الفتلاوي، "القانون الدولي للبحار"، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 2012، ص 126. بذات المعنى، يسر عبود المختار، مرجع سابق، ص 36.

(4) محمد سعيد الدقاق، مصطفى سلامة حسين، " القانون الدولي العام"، الدار الجامعة، 1993، ص 367.

(5) المصدر نفسه، ص 367.

في ذلك الولاية المتعلقة بالقوانين والأنظمة الجمركية والضريبية والصحية وقوانين وأنظمة الهجرة والسلامة⁽¹⁾.

2- البحث العلمي البحري، إذ يحق للدولة الساحلية أن تمارس رقابة على الأبحاث التي تتم، وان تنظمها، وان تصدر التراخيص الخاصة بذلك⁽²⁾.

3- حماية البيئة البحرية والحفاظ عليها.

وغني عن البيان ان معنى الولاية المقصود هنا مرتبط بالسيادة ويتمثل ببسط الدولة سلطانها على هذه المنشآت وتطبيق أنظمتها الخاصة عليها، فلا ينبغي لدولة أخرى ان يكون لها ذات الحقوق هناك والا يعتبر هذا انتقاصاً من سيادة الدولة الساحلية. لذلك تنفرد الدول الساحلية بهذا الحق دون غيرها من الدول.

ولكن لا بد من التوضيح "ان المنطقة الاقتصادية الخالصة، لا تدخل ضمن مفهوم البحر الإقليمي، حيث السيادة الكاملة، بل هي منفصلة عنه، كما أنها لا تدخل ضمن مفهوم أعالي البحار، حيث الحرية الكاملة، فهي تمثل مرحلة وسطى بين الحقوق السيادية الكاملة للدول الساحلية على بحرها الإقليمي وبين الحريات التقليدية المطلقة لجميع الدول في أعالي البحار"⁽³⁾.

لكن ماذا لو نقصت المسافة الفاصلة بين دولتين ساحليتين عن 400 ميل (200 ميل لكل منهما) فكيف تتم عملية تحديد عرض هذه المنطقة؟

نصت المادة 279 من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 على أن: "تسوي الدول الأطراف أي نزاع بينها يتعلق بتفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها بالوسائل السلمية وفقاً للفقرة 3" من المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة، وتحقيقاً لهذا الغرض تسعى إلى إيجاد حل بالوسائل المبينة في الفقرة 1 من المادة 33 من الميثاق".

وبالعودة إلى الفقرة "3" من المادة الثانية المذكورة نجد أنها نصت على ان: "يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر".

(1) راجع الفقرة "2" من المادة "60" من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982، (قانون البحار).

(2) محمد سامي عبد الحميد ومصطفى حسين، "القانون الدولي العام"، الدار الجامعة، 1989، ص 195.

(3) فاروق الأعرجي، "مباحث في القانون الدولي للبحار"، منشورات زين الحقوقية، الجزء الأول، 2019، ص 239.

أما الوسائل السلمية التي تحدثت عنها المادة 279 المشار إليها أعلاه والمذكورة في الفقرة 1 من المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة هي⁽¹⁾.

أ- المفاوضات

ب- التحقيق والوساطة

ت- التوفيق

ث- التحكيم

ج- التسوية القضائية

خلاصة القول ان حل النزاعات المتعلقة بتطبيق أو تفسير هذه الاتفاقية يكون عن طريق اللجوء إلى الوسائل السلمية التي حددتها المادة 279 أما المحاكم التي يمكن للأطراف اللجوء إليها فهي وفقا للمادة 287 من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 هي:

أ- المحكمة الدولية لقانون البحار.

ب- محكمة العدل الدولية.

ج- محكمة تحكيم مشكّلة وفقا للمرفق السابع.

د- محكمة تحكيم خاصة.

ان الجزيرة التي تكون مشكلة بشكل طبيعي ومستوى أرضها يعلو فوق مستوى مياه البحر في حالة المد وتتوفر عليها ظروف الحياة وتكون مهيأة للسكن البشري المستمر مع وجود حياة اقتصادية عليها، يمكن منحها منطقة اقتصادية خالصة تصل حتى مسافة 200 ميل بحري كحد اقصى. فماذا عن الجرف القاري؟

ب- الجرف القاري⁽²⁾:

أثبتت الدراسات والأبحاث العلمية البحرية التي أجريت لمناطق متعددة من الجرف القاري حول العالم ان هذه المنطقة من البحار تحتوي على كميات كبيرة من

(1) راجع المادة 33 فقرتها الأولى من ميثاق الأمم المتحدة: "يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضات والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها....".

(2) يسمى أحيانا الرصيف أو الإفريز القاري أو العتبة القارية.

الثروات الطبيعية⁽¹⁾ من نפט وغاز وغيرها. من هنا تضاعف اهتمام الدول بالجرف القاري⁽²⁾ ودفع هذا الأمر بالدول الساحلية للمطالبة بممارسة اختصاصات سيادية عليه.

بالعودة إلى اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) نجد ان الأخيرة قدمت في المادة 76 منها تعريفاً للجرف القاري بأنه: "يشمل قاع وباطن أرض المساحات المغمورة التي تمتد إلى وراء بحرها الإقليمي في جميع أنحاء الامتداد الطبيعي لإقليم تلك الدولة البري حتى الطرف الخارجي للحافة القارية، أو إلى مسافة 200 ميل بحري من خطوط الأساس التي يقاس منها عرض البحر الإقليمي إذا لم يكن الطرف الخارجي للحافة يمتد إلى تلك المسافة". ونصت اتفاقية جنيف للجرف القاري الصادرة في العام 1958 في المادة الأولى منها على أن: "... تستعمل عبارة الجرف القاري للدلالة:

- أ- على قاع البحر والأرض الواقعة تحت قاع البحر في المساحات المائية للشاطئ الكائنة خارج منطقة البحر الإقليمي وذلك إلى عمق مائتي متر أو ابعد تبعاً لعمق المياه المتاخمة ويقدر ما يسمح ذلك باستغلال الموارد الطبيعية لتلك المناطق.
- ب- على قاع البحر والأراضي التي تحته في المناطق البحرية المماثلة التي تجاوز شواطئ الجزر".

من خلال هذه التعاريف يمكننا القول ان الجرف القاري هو المنطقة ذات الانحدار الخفيف الممتدة من الشاطئ باتجاه أعالي البحار ويشمل المساحات المغمورة بالمياه إلى ما وراء بحرها الإقليمي في جميع أنحاء الامتداد الطبيعي لإقليم الدولة البري، وصولاً إلى الانحدار القوي حيث تبدأ الأعماق⁽³⁾ فهو يشمل الأرض وما تحتها أي التربة وما تحتها من طبقات أرضية، بمعنى آخر الجرف القاري هو امتداد لليابسة مغمور بالمياه باتجاه قاع البحر، أي امتداد طبيعي

(1) فاروق الأعرجي، مرجع سابق، ص 242.

(2) محمد المجذوب، "القانون الدولي العام"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة 2007، ص 487.

(3) محمد طي، مرجع سابق، ص 1. انظر أيضا Charles Rousseau, droit international public, t.4, Sirey 1980 p 427.

لسواحل الدولة تحت الماء⁽¹⁾. الذي ينحدر ببطء إلى أن يصل إلى مكان يكون الانحدار شديداً نحو القاع فهو يتبع إقليم الدولة الساحلية نظراً لطبيعته الجغرافية المتصلة به⁽²⁾.

يمكننا الاستنتاج من خلال التعاريف المشار إليها ان:

- انها متصلة بشواطئ الدولة الساحلية ومغمورة بالمياه بسبب انخفاضه عن مستواها. يجب ان لا يزيد انخفاض الجرف القاري عن سطح البحر عن 200 متر.
- منطقة الجرف القاري تتحدد بمدى العمق الذي يتيح الاستغلال اذا زاد مقدار الانخفاض عن 200 متر⁽³⁾.

وتمارس الدولة الساحلية وفقاً للمادة الثانية من اتفاقية جنيف للجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة للعام 1958 حقاً سيادية على جرفها القاري تتشابه مع حقوقها على المنطقة الاقتصادية الخالصة، حيث يجوز لها ممارسة حقوقها على المياه وعلى القاع وما تحت القاع بالنسبة للمنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري⁽⁴⁾، لأغراض تتعلق باستخراج واستثمار موارده الطبيعية⁽⁵⁾.

في حكمها في قضية بحر الشمال عام 1969 (المانيا والدنمارك وهولندا) اعتبرت محكمة العدل الدولية: "أن حقوق الدولة الساحلية فيما يتعلق بمنطقة الجرف القاري التي تشكل امتداداً طبيعياً لإقليمها البري تحت البحر قائمة بطبيعة الحال ومن البداية وذلك بفضل سيادة تلك الدولة على البر، فذلك الحق متأصل ولا حاجة لأجل ممارسته القيام بأي أعمال قانونية أخرى..."⁽⁶⁾.

(1) ماهر ملندي، "الجرف القاري"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الموسوعة العربية، تاريخ الاطلاع

WWW.arb-ancy.com.sy.2022/8/15

(2) وليد بيطار، مرجع سابق، ص 351.

(3) محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 488. بذات المعنى، عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص 382.

(4) Smith, Robert. W, (1986), Exclusive Economic Zone Claims, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, First edition, p.71.

(5) عادل أحمد الطائي، "النظام القانوني للاستخدام العسكري للبحار"، دار واسط للدراسات والنشر، بغداد، الطبعة الأولى، 1982، ص 77.

(6) راجع قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 1969/2/20 في النزاع بين "المانيا والدنمارك وهولندا"، موجز أحكام وفتاوى محكمة العدل الدولية 1948، 1991، ص 96.

ونصت المادة 77 من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 على حقوق تمارسها الدولة الساحلية على جرفها القاري:

- 1- "تمارس الدولة الساحلية حقوقاً سيادية لأغراض اكتشافه واستغلال موارده الطبيعية.
- 2- ان الحقوق المنصوص عليها في الفقرة رقم 1 خالصة بمعنى انه إذا لم تقم الدولة الساحلية باكتشاف الجرف القاري واستغلال موارده فلا يجوز لاحد أن يقوم بهذه الأنشطة دون موافقة صريحة من الدولة الساحلية.
- 3- لا تتوقف حقوق الدولة الساحلية على الجرف القاري، على احتلال فعلي أو حكومي، ولا على أي إعلان صريح.....".

في حين أكدت المادة 78 من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 على أن تقرير تلك الحقوق للدولة الساحلية على الجرف القاري"

- لا يمس بالنظام القانوني للمياه العلوية أو للحيز الجوي فوق تلك المياه.
- يجب ان لا تتعدى ممارسة الدولة الساحلية لحقوقها على الجرف القاري على الملاحة وغيرها من حقوق وحريات الدول الأخرى المنصوص عليها في هذه الاتفاقية أو تسفر عن أي تدخل لا مبرر له في تلك الملاحة والحقوق والحريات".

وحددت الفقرة الرابعة من المادة 77 الموارد الطبيعية التي تنفرد الدولة الساحلية باستغلالها في الجرف القاري⁽¹⁾ "بأنها الموارد المعدنية وغيرها من الموارد غير الحية لقاع البحار وباطن أراضيها وبالإضافة إلى الكائنات الحية التي تنتمي إلى الأنواع الأبدية. أي الكائنات التي تكون، في المرحلة التي يمكن جنيتها فيها، أما غير متحركة وموجودة في قاع البحر أو تحته، أو غير قادرة على الحركة ألا وهي على اتصال مادي دائم بقاع البحر أو باطن أرضه"⁽²⁾.

○ رابعاً: تطبيقات القضاء الدولي فيما يتعلق بالصخور والجزر

تطرق القضاء الدولي للعديد من القضايا المتصلة بتعيين الحدود البحرية بين الدول وتناول واقع عدد من الجزر، بحيث كيفت المحاكم كل نزاع وفقاً لوقائع كل قضية. وإن كان المقام لا

(1) عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص 101.

(2) راجع المادة 77 من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار).

يتسع لذكر كل هذه القرارات نكتفي بالإشارة إلى بعضها والصادرة عن محكمة العدل الدولية ومحكمة التحكيم الدولية. وفق التسلسل الزمني من العام 1982 ولغاية العام 2021. في قرارها الصادر بتاريخ 1982/2/9 في النزاع بين "الجمهورية العربية الليبية وتونس" المتعلق بالجرف القاري، قضت محكمة العدل الدولية بإعطاء جزيرة "كرقنة" نصف الأثر⁽¹⁾ على الرغم من وجود سكان مقيمين عليها وتوفر حياة اقتصادية خاصة بها. في حين لم تعط جزيرة جربة التونسية وعلى الرغم من توفر المقومات القانونية التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 أي أثر⁽²⁾.

وفي قرارها الصادر بتاريخ 1985/6/2 في النزاع بين "الجمهورية العربية الليبية ومالطا" بخصوص الجرف القاري لم تعط محكمة العدل الدولية أي اثر لجزيرة "لفلة" المالطية واعتبرت: "انه من الإنصاف ألا تأخذ بالحسبان جزيرة لفلة المالطية غير المأهولة بالسكان في وضع خط الوسط المؤقت بين مالطا وليبيا لإزالة الأثر غير التناسبي الذي قد تتركه على مسار هذا الخط"⁽³⁾.

وفي قرارها الصادر بتاريخ 2001/3/16 في النزاع بين "قطر والبحرين" اعتبرت محكمة العدل الدولية ان: "فشت الجارم، الملحوظ كبروز بعيد عن شاطئ البحر في منطقة الخليج، الذي إذا أعطي أثرا تاما سيجعل خط الحدود معوجاً وستكون له آثار غير تناسبية. وترى المحكمة ان مثل هذا الاعوجاج نتيجة لتضريس بحري يقع في منطقة نائية في البحر ولا يظهر من سطحه سوى جزء صغير جدا في وقت المد، لن يؤدي إلى حل عادل يتفق مع جميع العوامل الأخرى ذات الصلة المشار إليها أعلاه، وتستدعي اعتبارات العدالة، في ظروف هذه القضية، ألا يكون "لفشت الجارم" أي اثر في تحديد خط الحدود في القطاع الشمالي⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ راجع، قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 1985/2/12 في النزاع بين "تونس والجمهورية العربية الليبية"، موجز أحكام وفتاوى محكمة العدل الدولية 1948، 1991، ص 154، 203، بذات المعنى أنيس الضحاك، قانون البحار وتطبيقاته في الدول العربية"، الطبعة الأولى 1987، ص 286.

⁽²⁾ المصدر نفسه، ص 155. بذات المعنى بوسلهام عيسات، "النظام القانوني لتحديد الجرف القاري في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار" المغرب نموذجا"، المركز الديمقراطي العربي للنشر، المانيا 2016، ص 157.

⁽³⁾ راجع قرار محكمة العدل الدولية، الصادر بتاريخ 1985/6/2 في النزاع بين "الجمهورية العربية الليبية ومالطا"، موجز أحكام وفتاوى محكمة العدل الدولية، 1948، 1991 ص 195.

⁽⁴⁾ راجع قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 2001/3/16 في النزاع بين "قطر والبحرين"، مرجع سابق، ص 188.

في قرارها الصادر بتاريخ 2009/2/3 في قضية تعيين الحدود البحرية بين "رومانيا وأكرانيا" في البحر الأسود كرست محكمة العدل الدولية مبدأ قضائياً غاية في الأهم مفاده انه لا يمكن تغيير الجغرافيا بإضافة عناصر خارجية، وقضت بعدم احتساب أي تأثير لجزيرة "الثعابين" مشيرة إلى ان: "هذه الجزيرة تستدعي انتباهاً محدداً في تحديد موقع الخط المؤقت المتساوي البعدين. ففيما يتعلق باختيار نقاط الأساس، تلاحظ المحكمة أنه توجد حالات اعتبرت فيها الجزر الساحلية جزءاً من ساحل الدولة، لا سيما عندما يتكون الساحل من مجموعة جزر حدودية. غير أن جزيرة "الثعابين"، التي تقع منفردة وعلى بعد نحو 20 ميلاً بحرياً من البر ليست واحدة من مجموعة جزر حدودية تشكل "ساحل" أوكرانيا فاعتبار جزيرة "الثعابين" تشكل جزءاً ذا صلة من الساحل يكون بمثابة وضع عنصر خارجي بصورة غير مشروعة على ساحل أوكرانيا، وستكون نتيجة ذلك إعادة تشكيل الجغرافيا بفعل قضائي، لا يسمح بها القانون ولا الممارسة في تعيين الحدود البحرية. لذلك ترى المحكمة أنه لا يمكن اعتبار أن جزيرة الثعابين تشكل جزءاً من تشكيل ساحل أوكرانيا لهذا السبب تعتبر المحكمة أن من غير الملائم اختيار أي نقاط أساس على جزيرة الثعابين لرسم خط مؤقت متساوي البعدين بين ساحلي رومانيا وأكرانيا"⁽¹⁾.

في قرارها الصادر بتاريخ 2012/11/19 بالنزاع البحري بين "نيكاراجوا وكولومبيا" اتبعت محكمة العدل الدولية مبدأ "التناسب"، وحكمت لبعض الجزر بمناطق صلاحية بحرية محدودة وبانعدام الصلاحية البحرية لجزر أخرى. واعتبرت "إن" كويتاسوينيو" هي جزيرة صخرية غير صالحة بذاتها لسكنى الإنسان وإقامة حياة اقتصادية، ومن ثم تدخل في نطاق القاعدة المبينة في الفقرة 3 من المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، فإنه لا يخول لها الحق في جرف قار ومنطقة اقتصادية خالصة....". "وأنها لم تتلق من أي من الطرفين ما يفيد بأن المعلم QS 32 أكثر من مجرد صخرة غير صالحة بذاتها لسكنى للإنسان أو إقامة حياة اقتصادية بمقتضى الفقرة 3 من المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، ومن ثم لا يكون لهذا المعلم استحقاق في جرف قار أو منطقة اقتصادية خالصة....". "وفي حالة

(1) راجع قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 2009/2/3، في النزاع بين "رومانيا وأكرانيا"، موجز أحكام وفتاوى محكمة العدل الدولية 2008-2012، ص 73.

"سريانا"، تشير المحكمة إلى أنها خلصت بالفعل إلى أن من الضروري البت فيما إذا كانت تدخل في إطار القاعدة المبينة في الفقرة 3 من المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. وتعني حقيقة أنها صغيرة الحجم ونائية وتتميز بخصائص أخرى. أن التوصل إلى نتيجة منصفة يستلزم، في جميع الأحوال، أن يتبع مسار خط الحدود الحدّ الخارجي من البحر الإقليمي الكائن حول الجزيرة. ولذلك سيتبع خط الحدود مسار غلاف الأقواس الممتد لمسافة 12 ميلاً بحرياً المقيس من جزيرة "سريانا" الصغيرة المنخفضة وغيرها من الجزر الصغيرة المنخفضة بالمنطقة القريبة....⁽¹⁾.

وفي قرارها الصادر بتاريخ 2012/12/19 اعتبرت محكمة العدل الدولية انه: "نظراً لأن Quitasueño صخرة غير قادرة على الحفاظ على سكن الإنسان أو حياة اقتصادية خاصة بها، وبالتالي فهي تندرج ضمن القاعدة المنصوص عليها في المادة 121، الفقرة 3، من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، لا يحق لها التمتع بجرف قاري أو منطقة اقتصادية خالصة"⁽²⁾. وتجاهلت المحكمة "Quitasueño" و "Serranilla" و "Bajo Nuevo" لأغراض تحديد الساحل المناسب لكولومبيا. ولاحظت الأخيرة "أنه لم يقترح أيًا من الطرفين أن QS 32 هو أي شيء آخر غير الصخرة التي لا تستطيع أن تحافظ على سكن الإنسان أو الحياة الاقتصادية له الخاصة بموجب المادة 121، الفقرة 3، من اتفاقية قانون البحار، لذلك لا تولد هذه الميزة أي استحقاق لجرف القاري أو منطقة اقتصادية خالصة"⁽³⁾.

وفي قرارها الصادر بتاريخ 2021/10/12 في النزاع بين "الصومال وكينيا"، اعتبرت محكمة العدل الدولية أيضاً انه: "في ظل ظروف هذه القضية، ترى المحكمة أنه من المناسب، لأغراض بناء خط الوسط، الاحتفاظ فقط بالنقاط الأساسية الواقعة على البر الرئيسي للسواحل

⁽¹⁾ راجع قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 2012/11/19 في النزاع بين "نيكاراغوا وكولومبيا"، مرجع سابق، الفقرات (132، 247)، ص 336 و339.

⁽²⁾ "Since Quitasueño is a rock incapable of sustaining human habitation or an economic life of its own and thus falls within the rule stated in Article 121, paragraph 3, of UNCLOS, it is not entitled to a continental shelf or exclusive economic zone". Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, ICJ Reports 2012, p336.

⁽³⁾ المصدر نفسه، ص 7.

القارية للطرفين. وهي لا ترى أنه من المناسب الاحتفاظ بالنقاط الأساسية الموجودة على الجزر الصغيرة القاحلة في "ديوا داماسياكا"، لأن هذا، نظراً لحجم هذه التكوينات، سيكون له تأثير غير مناسب على تخطيط خط الوسط"⁽¹⁾.

لم تكن محكمة التحكيم الدولية بعيدة عن اجتهاد محكمة العدل الدولية خصوصاً فيما يتعلق بتفسير الفقرة الثالثة من المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة (قانون البحار) فاعتبرت الأخيرة في قرارها الصادر بتاريخ 2016/7/12 بين "الصين والفلبين"، إنَّ الجزر التي لا تقوم فيها حياة بشرية أو نشاطا اقتصاديا لا تتمتع بمنطقة اقتصادية خالصة ولا بجرف قاري"⁽²⁾.

بعد أن بينا المعايير المطلوبة لمنح الجزر الحقوق المبينة في القانون الدولي لا سيما (قانون البحار) وتطبيقات القضاء الدولي لهذا القانون خصوصاً وأن العرف والاتفاقيات الدولية واجتهادات المحاكم تعتبر جزءاً أساسياً من مصادره، -ولنا عودة إلى ذلك فيما بعد-. نتطرق هنا إلى الوضع القانوني "لتخليت"، الفلسطينية⁽³⁾، فما حكمها في القانون الدولي؟

يدّعي العدو "الإسرائيلي" أن تخليت جزيرة ولها مركز الجزيرة القانوني، بمعنى أن لها جرفاً قارياً ومنطقة اقتصادية خالصة.

مما يوجب تنفيذ هذه الادعاءات وفقاً للقوانين المرعية الإجراء لا سيما المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة (قانون البحار) للعام 1982 والتي تقضي بضرورة توفر أربعة معايير للقول بوجود جزيرة:

- 1- مشكلة بشكل طبيعي.
- 2- مستوى أرضها فوق مستوى مياه البحر في حالة المد.
- 3- مهياة للسكن البشري المستمر.
- 4- وجود حياة اقتصادية عليها.

(1) راجع قرار محكمة العدل الدولية في النزاع بين "الصومال وكينيا"، الصادر بتاريخ 2021/10/12.

(2) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية في النزاع بين "الصين والفلبين"، مرجع سابق، الفقرات 497، 482.

(3) تخليت هي عنصر بحريّ يبعد 1000 متر عن الشاطئ الفلسطينيّ و1800 متر عن نقطة الحدود اللبنانية الفلسطينية.

فتخليبت هي صخرة صغيرة تغمرها المياه، "طولها حوالي الـ 40 م وعرضها لا يتجاوز البضعة أمتار"⁽¹⁾، فصغر مساحتها وعدم إمكانية توفر الحياة البشرية عليها لا توفر حياة اقتصادية لها⁽²⁾.

اعتبرت محكمة العدل الدولية في القرار الصادر عنها بالنزاع بين كل من "السلفادور وهندوراس" فيما يتعلق بـ "مينغويرا" و"مينغوينا"، "ان صغر حجم مينغوينا، وقربها من الجزيرة الأكبر، وكونها غير مأهولة يسمح بوصفها على أنها تابعة لـ "مينغويرا"⁽³⁾.

كما من الثابت أنها غير مأهولة بالسكان ولا تحتوي على أي سكن بشري، وإصلاً مساحتها الجغرافية لا تسمح بذلك أو تحقق لها نوع من الاكتفاء الذاتي، وهذا ما يشكل عاملاً جوهرياً ومعيّراً أساسياً يعزز فكرة تجاهلها كون المساحة أحد العوامل المؤثرة في اعتبار أي كيان بحري⁽⁴⁾. فحتى تؤخذ الجزيرة بالحسبان يجب أن تكون مأهولة أو تقوم فيها حياة اقتصادية حقيقية، وإن إقامة منشأة على تلك الصخرة لتغير طبيعتها، لا يغيّر في الأمر شيء، حسب رأي محكمة العدل الدولية، لا يعتد بمشاريع تقام عن سوء نية... بهدف وحيد يتمثل بتحويلها (عن طبيعتها) أو اتخاذ أي تدبير مصطنع، بنية حرق نتائج الفقرة الثالثة من المادة 121.

ففي النزاع بين الصين والفلبين قررت محكمة التحكيم الدولية أنه: "فيما يتعلق بارتفاعات المد والجزر، فقد تعرضت الجزر لدى العديد من مظاهر ارتفاع المد في "سبراتلي" لتعديلات كبيرة على أيدٍ بشرية، مثل المنشآت الكبيرة ومهابط الطائرات قد شيدت عليها. تم تركيب مرافق تحلية المياه وأدخلت زراعة التربة. في بعض الحالات، من الصعب الآن ملاحظة الحالة الأصلية للعنصر البحري مباشرةً في حالتها الطبيعية. في مثل هذه الظروف، ترى المحكمة أن الاتفاقية تتطلب أن يتم التحقق من حالة العنصر على أساس حالته الطبيعية السابقة، قبل

(1) عصام خليفة، مقال منشور، "دفاعاً عن حدود الدولة اللبنانية"، على الموقع الإلكتروني، المركز اللبناني للتدريب النقابي، تاريخ النشر 2021/3/5 www.itutc.com تاريخ الاطلاع: 2022/8/20.

(2) محمد طي، مرجع سابق، ص 4.

(3) راجع قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 1992/9/11 في النزاع بين "السلفادور وهندوراس"، موجز أحكام وفتاوى محكمة العدل الدولية 1992، 1996، ص 20.

(4) سيمون يمين، مرجع سابق، (الفقرة د-2) ص 8.

بداية التعديل البشري الكبير، مع الأخذ في الاعتبار أفضل الأدلة المتاحة على الوضع السابق لميزات المد والجزر، قبل التعديل المكثف⁽¹⁾.

فصخرة بهذه المواصفات لا تنطبق إطلاقاً على المعايير التي تتطلبها اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) للقول بكونها جزيرة فنص المادة 121 فقرتها الثالثة واضح لجهة انه: "ليس للصخور التي لا تؤمن استمرار السكنى البشرية أو استمرار حياة اقتصادية خاصة بها، منطقة اقتصادية خالصة أو جرف قاري". وانطلاقاً مما تقدم سواء من نصوص الاتفاقية المذكورة أو اجتهادات محكمة العدل الدولية أو محكمة التحكيم من الواضح ان تخيليت لا تعدو كونها صخرة موجودة داخل المياه ولا أثر لها.

لكن هل تلتزم اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) الدول غير الأطراف فيها؟

صدق لبنان على هذه الاتفاقية بتاريخ 1995/6/5، في حين ان العدو "الإسرائيلي" لم يصادق ولم ينضم اليها⁽²⁾، فهل تلزمه بأحكامها وهو غير منضم اليها⁽³⁾؟

لعل هذا السؤال من الأسئلة الشائعة في القانون الدولي انطلاقاً من مبدأ الأثر النسبي للمعاهدات، فهل تنسحب هذه القاعدة على اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار)، أم ان للأخيرة طبيعة خاصة.

نستعرض بعض التصرفات القانونية الجوهرية المتعلقة بعملية ترسيم الحدود اللبنانية الفلسطينية التي حدثت في القرن الماضي للوقوف على حقيقة ما إذا كانت صخرة تخيليت سبق وان أخذت بالاعتبار في أي منها. مع التنبيه إلى اننا لن نتطرق إلى التصرفات القانونية

(1) راجع قرار محكمة التحكيم الدولية في النزاع بين "الصين والفلبين"، مرجع سابق، الفقرة 511.

(2) بحلول موعد إقفال التوقيع على الاتفاقية، كان قد وقع عليها 159 من الدول والكيانات الأخرى. ريان عساف، "الحدود البحرية للبنان، تحديد المنطقة الاقتصادية الخالصة"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمجلة الجيش، العدد 90 تشرين الأول 2014، تاريخ الاطلاع 2022/8/21.

(3) حتى 2014/1/10 صادقت على الاتفاقية 166 دولة (164 دولة عضو في الأمم المتحدة، ودولة مراقبة في الأمم المتحدة فلسطين، بالإضافة إلى جزر كوك ونيوي) والاتحاد الأوروبي. ووقعت 14 دولة أخرى من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على الاتفاقية، لكنها لم تصادق عليها.

الحديثة والمفاوضات الجارية حالياً بين الأطراف وكذلك إلى آلية تحديد الحدود بين الدول، لكونه يخرج عن موضوع البحث الراهن المتعلق بواقع الجزر في القانون الدولي. من المبادئ القانونية الشائعة في عملية ترسيم الحدود البحرية لأي دولة ان نقطة الانطلاق تكون من نقطة التقاء الحدود البرية مع الخط الساحلي أي من نقطة انطلاق الحدود البرية على الشاطئ⁽¹⁾. أي من رأس البر باتجاه البحر، نشير إلى ذلك لأننا سوف نتطرق إلى نقطة رأس البر الفاصلة بين لبنان وفلسطين كما تم تكرسها بالاتفاقيات الدولية والتصرفات الثنائية. فلبنان وضع بموجب اتفاقية "ساكس بيكو" تحت الانتداب الفرنسي، في حين ان فلسطين وضعت تحت الانتداب البريطاني وبقيا كذلك رداً طويلاً من الزمن.

وانه في العام 1923 قامت سلطات الانتداب بترسيم الحدود بين الدولتين (لبنان وفلسطين)، عبر توقيع اتفاقية ترسيم بين كل من الفرنسيين والبريطانيين عرفت حينها باتفاقية "بوليه/نيوكومب"⁽²⁾ وقد تم وضع نقطة الحدود البرية التي من المفترض ان يتم الانطلاق منها عند رسم الحدود البحرية عند نقطة رأس الناقورة⁽³⁾.

ومن المبادئ القانونية الدولية العرفية والمكرسة اجتهاداً المبدأ المسمى بـ " لكل ما بيده" *Uti Possidetis Juris*⁽⁴⁾ أي ان الدول المستقلة حديثاً ترث الحدود الدولية التي حددتها لها الدول المستعمرة عند جلاء هذه الأخيرة عنها وتركها لتقرير مصيرها. وسبق لمحكمة العدل الدولية أن اعتبرت ان: "تطبيق مبدأ "لكل ما بيده" يثير مسألة احترام عدم المساس بالحدود فهو يؤكد النطاق العام للمبدأ في أمور إنهاء الاستعمار.. وإذا كان هذا المبدأ قد احتج به لأول مرة في أمريكا الإسبانية فهو ليس قاعدة تنتمي حصراً إلى نظام قانوني دولي محدد بعينه، إنما

(1) نجيب مسيحي، "ترسيم الحدود البحرية اللبنانية، مسار المفاوضات القانوني والتقني"، جلسة نقاش عبر الويب، الجامعة الأمريكية بيروت، 2021/3/16. <https://www.aub.edu.lb>، تاريخ الاطلاع 2022/8/10.

(2) هي سلسلة من الاتفاقيات الموقعة بين العامين 1920 و1923 بين الحكومتين البريطانية والفرنسية، سميت على اسم الكولونيل البريطاني نيوكومب، والكولونيل الفرنسي بوليه، اللذان تم تعيينهما لرئاسة لجنة الحدود. راجع، الموقع الإلكتروني المعرفة، تاريخ الاطلاع 2022/8/30. WWW.marefa.org

(3) "the frontier leaves the Mediterranean sea at the point called Ras- el Nakurah, and follows the crest of the spur to cairn I, situated 50 METERS north of the Palestinian police post of ras- el nakurah" 2021/3/16 مرجع سابق، بيروت،

(4) نجيب مسيحي، مرجع سابق، بيروت، 2021/3/16..

هو مبدأ ذو طابع عام يتصل منطقياً بظاهر نيل الاستقلال أينما حصل. والغرض الحقيقي من ورائه هو الحيلولة دون تعريض استقلال واستقرار الدول الجديدة للخطر من جراء الصراعات الناتجة عن الطعن في شرعية الحدود بعد انسحاب الدول القائمة بالإدارة... فمبدأ لكل ما بيده يعطي اسبقية مطلقة للحق القانوني في الملكية الفعلية كأساس للسيادة وهدفه الأول هو ضمان احترام الحدود الإقليمية التي كانت قائمة في الوقت الذي نالت فيه الدولة استقلالها⁽¹⁾.

فلبنان عملياً ورث حدوده بعد جلاء سلطة الانتداب الفرنسي عنه في العام 1943، هذه الحدود التي استندت الى اتفاقية ترسيم الحدود في العام 1923 والتي وضعت نقطة الحدود البرية التي من المفترض الانطلاق منها لتحديد الحدود البحرية.

أكثر من ذلك في العام 1949 وقع لبنان اتفاقية الهدنة مع العدو "الإسرائيلي" والتي اعتبرت في المادة الخامسة منها ان خط الهدنة هو خط الحدود الدولية بين لبنان وفلسطين. أي تلك الحدود المرسومة بين لبنان وفلسطين بموجب اتفاقية العام 1923.

هذه من جهة، أما من جهة ثانية، فلا يستطيع العدو الزعم بأنه غير طرف في اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 وبالتالي لا تسري عليه، فأحكام الاتفاقية المذكورة هي تدوين للقانون الدولي العرفي للبحار، ومن الثابت أيضاً ان الأحكام الواردة في الاتفاقية تشكل عرفاً دولياً عاماً ومن أبرز تطبيقات الأعراف الدولية التي أقرتها الاتفاقية تلك الأحكام الثابتة عرفاً قبل التدوين، والمتعلقة بعمليات ترسيم الحدود البحرية بين الدول والبحر الإقليمي والمنطقة المجاورة وأعلى البحار، وعدت تلك الاتفاقية أن هذه الأحكام ملزمة لجميع الدول سواء الدول الأطراف أم من الغير⁽²⁾. وسبق لمحكمة العدل الدولية في قضية الامتداد القاري للعام 1969 أن قررت أن الطبيعة العامة للقاعدة العرفية⁽³⁾ التي يجب تطبيقها على كل أعضاء المجتمع الدولي

(1) راجع قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 1986/12/22 في النزاع بين "بوكينا فاصو ومالي"، موجز أحكام محكمة العدل الدولية 1948، 1992، الفقرات (20، 26)، ص 228.

(2) إبراهيم دراجي، "العرف الدولي"، مقال منشور على موقع الموسوعة العربية الإلكترونية، تاريخ الاطلاع 2022/8/29، ص 3.

<http://arab-ency.com.sy/law/details>

(3) تنشأ العرف العالمي في القرن التاسع عشر على يد الدول الأوروبية، ونشأت قاعدة حرية أعالي البحار على يد الدول البحرية الأساسية ومن دون إسهام من جانب الدول التي لا تمتلك أسطولاً بحرياً خاصاً بها ولكنها أصبحت مقبولة تدريجياً من مجموع الدول". راجع، المصدر نفسه، ص 4..

وبطريقة متساوية لا يمكن استبعادها أو وضع تحفظ بشأنها من جانب واحد وفقاً لهوى أحد أو إرادته وينبغي الإشارة في هذا الصدد إلى أن العمومية هنا لا تعني الإجماع وإنما يكفي أن يتم ذلك من غالبية الدول مع عدم استنكاره أو الاعتراض عليه من باقي الدول. علماً أنه لو كان الإجماع شرطاً لنشوء العرف لما أمكن نشوء أي عرف أصلاً ولما كان العرف مصدراً من مصادر القانون الدولي⁽¹⁾.

فالعرف كما هو ثابت من أهم مصادر القانون الدولي الأصلية، وإن الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة كرسّت هذه القاعدة بموافقتها على المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية التي تنص على أن: "وظيفة المحكمة أن تفصل في المنازعات التي ترفع إليها وفقاً لأحكام القانون الدولي، وهي تطبق في هذا الشأن: (أ) الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترف بها صراحة من جانب الدول المتنازعة.

(ب) العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال.

(ج) مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتمدنة،

(د) أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم، ويعتبر

هذا أو ذلك مصدراً احتياطياً لقواعد القانون وذلك مع مراعاة أحكام المادة 59.

2. لا يترتب على النص المتقدم ذكره أي إخلال بما للمحكمة من سلطة الفصل في

القضية وفقاً لمبادئ العدل والإنصاف متى وافق أطراف الدعوى على ذلك".

وغني عن البيان أن محكمة العدل الدولية هي الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة،

ويعتبر نظامها الأساسي جزءاً لا يتجزأ من الميثاق الأممي⁽²⁾. وهي التي قضت في النزاع بين

كل من نيكاراغوا وكولومبيا: "أن الأخيرة لم تتضمن كدولة طرف إلى اتفاقية الأمم المتحدة لقانون

البحار، ولذا فإن القانون الذي يسري على هذه القضية هو القانون الدولي العرفي. وتعتبر

المحكمة أن تعريف الجرف القاري المبين في الفقرة 1 من المادة 76 من اتفاقية الأمم المتحدة

(1) المصدر نفسه، ص 3.

(2) نصت المادة 92 من ميثاق الأمم المتحدة على أن: "محكمة العدل الدولية هي الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة"، وتقوم بعملها وفق نظامها الأساسي الملحق بهذا الميثاق وهو مبني على النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي وجزء لا يتجزأ من الميثاق".

لقانون البحار يشكّل جزءاً من القانون الدولي العرفي. وبالنظر إلى أن المحكمة تقتصر مهمتها في هذه المرحلة على فحص ما إذا كانت في وضع يمكنها من تعيين حدود الجرف القاري، حسب طلب نيكاراغوا⁽¹⁾. و "إن القانون الساري على الحدود المذكورة هو القانون الدولي العرفي. وتعتبر المحكمة أن مبادئ تعيين الحدود البحرية المنصوص عليها في المادتين 74 و 83 والنظام القانوني للجزر المبين في المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) تعكس أحكام القانون الدولي العرفي"⁽²⁾.

وطالما ان اتفاقية الأمم المتحدة المشار إليها تعتبر تدوينا للقانون الدولي العرفي، وان العديد من نصوصها جسدت ووجدت مكانها كقواعد قانونية دولية بفضل العرف والقضاء الدوليين من خلال عشرات القضايا التي عرضت عليه، وان محكمة العدل الدولية بموجب المادة 38 فقرتها الثانية من نظامها الأساسي تعتمد الأعراف الدولية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال، وان قواعد ترسيم الحدود البحرية هي من القواعد العرفية الدولية الملزمة لكل الدول سواء الأعضاء فيها أم لا، وان الاجتهاد الدولي ثابت لجهة إهمال الجزر التي لا تأتلف مع قواعد القانون الدولي. وسبق له ان أسقط من الاعتبار جزر أكثر أهمية من صخرة تخليبت ولم يعط لها أي أثر. معتمدا على قواعد وبنود اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار)، معتبرا إياها قواعد عامة في القانون الدولي من الباب العرفي. لكل هذه الأسباب فان اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) ملزمة دون أدنى شك للعدو "الإسرائيلي".

○ خلاصة:

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) تكريسا للقانون الدولي العرفي، وبطبيعتها هذه فهي تلزم في بعض أحكامها كافة الدول الأعضاء أو غير الأعضاء، وقد حددت معايير خاصة يجب توفرها بالجزيرة لمنحها حقوقاً بحرية تتمثل بجرف قارئ ومنطقة

(1) راجع قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 2012/11/19 في النزاع بين "نيكاراغوا وكولومبيا"، مرجع سابق، الفقرات 113-131، ص 333.

(2) المصدر نفسه الفقرات، الفقرات 132-247، ص 334.

اقتصادية خالصة، وبذلك وضعت حداً لكافة المزاعم التي قد تساق على هذا الصعيد من قبل الدول التي تسعى لضم أكبر مناطق بحرية ممكنة محاولة الاستفادة من تشكيلات الصخور البارزة على شواطئها، فليس كل صخرة تحيط بها المياه جزيرة، فالجزر المشكلة بشكل طبيعي ومستوى أرضها يعلو فوق مياه البحر في حالة المد ولديها القدرة على المحافظة على السكن البشري والحياة الاقتصادية تتمتع وفقاً لأحكام القانون الدولي بجرف قاري ومنطقة اقتصادية خالصة تصل إلى 200 ميل بحري، وإن لهذين المنطقتين البحريتين أهمية كبيرة بعدما أدى التقدم العلمي إلى اكتشاف ما تحتزنه من ثروات طبيعية هائلة تشكل موارد اقتصادية مهمة للدول الساحلية.

وانبرى القضاء الدولي لتوضيح النصوص الواردة في اتفاقية العام 1982 (قانون البحار) لا سيما المادة 121 منها التي تتعلق بالجزر والصخور، وكرس الأخير اجتهاداً مفاده أن الجزر التي لا تهيئ السكن البشري ولا تتوفر لها حياة اقتصادية خالصة لا يمكن منحها حقوقاً بحرية، وهو الذي أهمل عشرات الجزر والصخور عند تعيين الحدود بين الدول.

فعلى قدر أهمية اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) أتى دور الاجتهاد الدولي المكمل لها، والذي قرر في أكثر من حكم صادر عنه إلزاميتها سواء من ناحية نصوصها للدول المنضمة إليها، أو من خلال طبيعتها التي تعتبر تكريساً للعرف الدولي البحري كما أسلفنا، وبذلك فهي ملزمة لكافة الدول، دون أن يكون لإحداها الحق بالتهرب من أحكامها، فالعرف لم يكن يوماً بإجماع الدول، وإلا لما يسمى عرفاً. وانطلاقاً من ذلك فإنها ملزمة للعدو الإسرائيلي ولا يمكنه التهرب من تطبيق أحكامها بحجة عدم انضمامه إليها.

ولبنان كدولة ساحلية من حقه استغلال كامل ثرواته الطبيعية والاستفادة منها حتى آخر قطرة مياه وشبر أرض.

وهذا ما يدفعنا لدعوة المجتمع الدولي لإعادة النظر ببعض النصوص والأحكام الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1982 (قانون البحار) ووضع معايير واضحة بشكل لا يسمح لأي دولة بالتهرب منها لحجة هنا أو ذريعة هناك، خصوصاً وأنه كما قلنا أنها تشكل تدويناً للقواعد العرفية التي وجدت على المسرح الدولي قبل عملية التدوين.

الدراسة السابعة:

مسألة الدولة بين منطقتي "القوة" وفرض "السيادة" داخل المناطق البحرية المتنازع عليها

مصطفى المصري⁽¹⁾

بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982، للدولة الساحلية "حقوقاً سيادية" على مناطق بحرية محددة من المحيط لاستكشاف واستغلال منفعة اقتصادية محتملة. تتمتع الدول الساحلية، المقبولة دولياً، بحقوق سيادية على المنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري⁽²⁾ لغرض استكشاف واستغلال وحفظ الموارد الطبيعية⁽³⁾ للمياه التي تعلو البحر ولقاع البحر وباطن أرضه كما واستكشاف والاستغلال الاقتصادي، علاوة على تمتع تلك الدولة بولاية قضائية خالصة (حصريّة) على منشآت البترول البحرية⁽⁴⁾. الأمر الذي يعني أنّ الدولة الساحلية مَحْوَلَةٌ لتفسير، تطبيق وإنفاذ قوانينها وأنظمتها، في حدود منطقتها الاقتصادية الخالصة وجرفها القاري⁽⁵⁾. بالتالي، يستغرق تحقيق الاتفاق على تعيين الحدود البحرية وقتاً

(1) طالب دكتوراه في القانون الخاص، تخصص دقيق في عقود صناعة البترول.

(2) المادتين 56.1 و 77.1 من إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار الموقعة بتاريخ 1982/12/10 في مونتيفويباي (الجامايك)، أدخلت حيز التنفيذ بتاريخ 1994/11/16.

(3) تتألف الموارد الطبيعية من الموارد المعدنية وغيرها من الموارد الحيّة وغير الحيّة لقاع البحر وباطن أرضها. للمزيد أنظر المادة 77.4، المرجع أعلاه.

(4) المادة 60.2، المرجع أعلاه. للمزيد حول الاختصاص القضائي للدولة الساحلية إزاء منشآت البترول البحرية، أنظر: مصطفى المصري، ممارسة الاختصاص القضائي للدولة الساحلية إزاء منشآت البترول البحرية: المنظور الدولي، *Lebanon Law Review*، 2021/8/24.

(5) إذا تمت قراءة المادة 77 من إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار بالاقتران مع المواد 56، 60 و 80 يمكن الاستيعاب بأنّ الإتفاقية توسّع الحقوق السيادية والاختصاص القضائي للدولة الساحلية لتشمل جميع الجزر الاصطناعية والمنشآت على الجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة.

طويلاً على أساس "حلّ عادلٍ ومنصفٍ" التي تتّسم بطابعها الفضفاض للغاية لعملية التعيين. خلال فترة التفاوض أو حتى غياب مثل هذه الجهود، استمرّت الدول في ممارسة حقوقها السيادية للحصول على عائدات اقتصادية من تلك المناطق وخلقت نزاعاً بين الدول المتجاورة. من جهةٍ أخرى، تُمثّل النزاعات المتعلقة بالمناطق البحرية المتنازع عليها اختلافات عن تلك الموجودة في البرّ، إذ تُعتبر المناطق البحرية مفهوماً حديثاً (نسبياً) في القانون الدولي. في حين أنّ مطالبة الدول بالبحر الإقليمي يمكن إرجاعها إلى الفترة الأولى من قانون البحار (القرنين 15 و16)، فإنّ معظم المناطق البحرية -أي الجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة- تعود إلى النصف الثاني من القرن العشرين، بحيث نشأت عن عملية توسيع حقوق الدول الساحلية التي دُوّنت في مؤتمرِ الأمم المتحدة لعامي 1958 و1973-1982 لقانون البحار⁽¹⁾. بالتالي، تمتدّ هذه المناطق على مساحاتٍ كانت تُعتبر في السابق جزءاً من أعالي البحار ومفتوحةً لجميع الدول، كما أنّ الحقوق الحصرية التي يمكن أن تمارسها الدولة الساحلية لا تُنسب إليها على أساس الاحتلال إنّما كنتيجةً لقرب المناطق المعتبرة من أراضيها، على أساس المبدأ الراسخ "الأرض تهيمن على البحر"⁽²⁾. في جميع نزاعات تحديد الحدود البحرية تقريباً، يُطلب من الأطراف تعيين منطقة غير محدّدة مسبقاً، حيث تتداخل طلباتهم، وبما أنّ معظم الحدود البحرية⁽³⁾ لا تزال قيد التسوية، يمكن القول بأنّ نزاعات الحدود البحرية هي القاعدة في البحر.

(1) For a description of these early developments, see: Tullio Scovazzi, *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges*, Vol. 286 in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, BRILL, 2000, P. 39 et al.

(2) *North Sea Continental Shelf Case (Federal Republic of GERMANY/DENMARK; Federal Republic of GERMANY/NETHERLANDS)*, Judgments, I.C.J. Reports, 20 Feb. 1969, at [¶ 96]. The same is true for territorial sea, the extent of which was amply expanded in the second half of the 20th century.

(3) من المعلوم أنّ الحدود الدولية تمرّ عند إنشائها بمرحلتين أساسيتين وهما مرحلة التحديد أو التعيين (Delimitation) ومرحلة الترسيم أو التخطيط (Demarcation). التحديد (أو التعيين) عملية قانونية يتم بموجبها بيان الوصف الدقيق لخط الحدود في السند القانوني المنشئ له، والذي قد يتخذ شكل معاهدة دولية حدودية أو بروتوكول يُعقد بين الدولتين المعنيتين، أو قرار تحكيمي أو قضائي صادر عن محكمة تحكيم أو محكمة عدل دولية، أو قرار صادر من لجنة مشتركة لتعيين الحدود أو قرار إداري صادر من السلطة الاستعمارية. أمّا الترسيم فهو عملية فنية خالصة تعقب عملية التحديد حيث يتم من خلالها، وضع خط الحدود الذي تمّ وصفه في السند القانوني المنشئ له على الطبيعة وتعريفه بواسطة العلامات الحدودية المادية، أو أي علامات أخرى تدلّ عليه. فعملية الترسيم إذن هي عملية تنفيذ لعملية التحديد، أو هي

يمكن التمييز بين نوعين من النزاعات تندرج تحت العنوان العام للنزاعات البحرية. النوع الأول يتعلّق مباشرةً برسم الحدود بين المناطق البحرية التي تُطالب بها الدول المتلاصقة. في حين أنّه من الصحيح، كما أكّدت محكمة العدل الدوليّة، أنّ تعيين الحدود "هي عمليّة تتطوي على تحديد حدود منطقة ما تتواجد بالفعل، من حيث المبدأ، تخصّ الدولة الساحليّة وليس تحديد هذه المنطقة من جديد"⁽¹⁾ وعلى الرّغم من مجموعة المبادئ والقواعد المتعلّقة بتعيين الحدود البحريّة، في الغالب من خلال قرارات المحاكم الدوليّة، هناك هامش تقدير (للقاضي أو للأطراف) فيما يتعلّق بخط الحدود النهائي، بالنظر إلى أنّه "نادراً ما يكون هناك خط واحد منصف بشكلٍ فريد، إن وجد"⁽²⁾ بحيث ترى المحكمة أنّ من "حقّها وواجبها ممارسة السلطة التقديرية القضائية من أجل تحقيق نتيجة منصفة"⁽³⁾. أمّا الفئة الثانية من النزاعات تتعلّق باستحقاق المناطق البحرية. تُعتبر النزاعات المتعلّقة بحق الجزر، الجزر الصغيرة والصخور في المنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري، ذات أهمية خاصّة في ضوء متطلّبات أحكام المادة 121 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار⁽⁴⁾، مصحوبةً أحياناً بنزاع حول ملكيّة الجزر. في هذه الحالة، لا يتعلّق النزاع بالمدى الدقيق للمنطقة البحرية التي تُطالب بها دولة ما، بل يتعلّق بإمكانية المطالبة نفسها للمنطقة المعنية⁽⁵⁾. علاوة على ذلك، لا ينبغي المبالغة في الاختلاف بين النزاعات المتعلّقة بتحديد الحدود البحرية والنزاعات المتعلّقة

مرحلة تطبيق عملي على سطح الأرض للوصف النظري لخط الحدود المعين في سند إنشائه. صدام الفتاوي وهاني عبدالله عمران، عمليّة ترسيم الحدود الدوليّة والمنازعات الناجمة عنها، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، مجلد 17، العدد 1، العراق، 2009، ص. 34.

(1) North Sea Continental Shelf Case, Op. Cit., at [¶ 18].

(2) In the Matter on an Arbitration between BARBADOS and The Republic of TRINIDAD and TOBAGO, Award, Permanent Court of Arbitration, Case N. 2004-02, Apr. 11, 2006, at [¶ 244].

(3) Id.

(4) نصّت الفقرة 3 من المادة 121 من اتفاقية قانون البحار على أنّه "ليس للصخور التي لا تُهيئ استمرار السكنى البشرية أو استمرار حياة اقتصادية خاصّة لها، منطقة اقتصادية خالصة أو جرف قاري".

(5) Enrico Milano & Irini Papanicolopulu, State Responsibility in Disputed Areas on Land and at Sea, Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Vol. 71, Issue 3, 2011, P. 610.

باستحقاق المناطق البحرية، حيث يتم التعامل مع الاثنين في كثيرٍ من الأحيان معاً ضمن الحلّ الشامل النهائي⁽¹⁾.

علاوة على ما ورد أعلاه، إنّ الاهتمام بالمناطق البحرية المتنازع عليها أخذ في الازدياد نتيجة لعددٍ من العوامل، منها: الأزمة الاقتصادية العالمية وعملية الاستنفاد التدريجي للموارد في حقول البترول التقليدية، من هنا تأتي الحاجة إلى استكشاف واستغلال الحقول الجديدة، بما في ذلك الحرف الغازي الذي يتجاوز 200 ميل بحري؛ تهديد الإرهاب الدولي والقرصنة، ممّا دفع الدول إلى اتخاذ تدابير إنفاذ صارمة حتى في المناطق البحرية التي كانت مترددة فيها في السابق بخصوص تأكيد ولايتها القضائية؛ التركيز الكبير، لا سيما في البلدان الغنية، على السيطرة على تدفقات الهجرة غير الشرعية، بالتالي اتخاذ تدابير إنفاذ صارمة في المناطق البحرية المتنازع عليها.

الأسئلة القانونية التي تثيرها هذه الظواهر متعدّدة ومعقّدة وتستثمر مجالات مختلفة من القانون المحلي والدولي: تتعلّق تلك الأسئلة على الصعيد الدولي (وهذا ما سنتطرّق له ضمن هذه الدراسة) بالتحديد الدقيق للالتزامات الأولية التي تقع على عاتق الدول عندما تتصرّف في المناطق المتنازع عليها؛ كما أنها تفرض تحديد العتبة التي قد تؤدي بعدها المظاهر المشروعة للمطالبة إلى انتهاك سيادة الطرف المقابل؛ كما يجب الأخذ بالاعتبار المدى الذي يجب أن يتكيّف فيه قانون مسؤولية الدولة مع محتوى ونطاق القواعد الأولية المنطبقة على ذلك السياق المحدّد.

وعليه، تُطرح إشكالية الدراسة موضوع البحث حول المبادئ القانونية المتعلقة بتطبيق قانون مسؤولية الدولة على النزاعات الإقليمية البحرية التي تنطوي على مطالبات متداخلة لدولتين في ضوء مشروعية استخدام القوة والانتهاك السيادي إزاء المناطق البحرية المتنازع عليها.

(1) For instance, see: Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), Judgments, I.C.J. Reports, March 16, 2001, at [¶ 218, 245-248]; Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras), Judgments, I.C.J. Reports, Oct. 8, 2007, at [¶ 262]; Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), Judgments, I.C.J. Reports, Feb. 3, 2009, at [¶ 187].

○ **المطلب الأول: مشروعية استخدام القوة داخل المناطق البحرية المتنازع عليها**

• **فقرة أولى: نظرة عامة حول قانون اللجوء إلى الحرب (Jus ad Bellum/Jus Contra Bellum)**

يُقصد بقانون اللجوء إلى الحرب أو قانون مسوّغات الحروب أو منع الحرب -وفقاً لتسميات مستخدمة على نحوٍ متنوّع من جانب الفقه- قواعد القانون الدولي الناظمة لإمكانية اللجوء إلى القوة من قبل الدولة في العلاقات الدولية. أو هي مجموعة من القواعد التي تحدّد متى يجوز أو لا يجوز للدولة استخدام القوة وفقاً للقانون الدولي⁽¹⁾. وتحتوي هذه القواعد خاصّة على حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها طبقاً للمادة 2.4 من ميثاق الأمم المتحدة إلى الاستثنائيين الواردين على هذا الحظر. حيث تنص المادة 2.4 من الميثاق على أنّه "يتمتع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضدّ سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة". وقد تمّ تفصيل هذا الحظر الوارد في قرارين لاحقين للجمعية العامة للأمم المتحدة هما القرار رقم 1970/2625 الخاص بإعلان مبادئ القانون الدولي الخاصّة بالعلاقات الودية بين الدول⁽²⁾ والقرار رقم 1974/3314 الخاص بالعدوان⁽³⁾. أمّا فيما يتعلّق بالاستثنائيين على هذا الحظر فقد تمّ النصّ عليهما في المادة 51 من الميثاق حول

(1) Keiichiro Okimoto, The Cumulative Requirements of Jus ad Bellum and Jus in Bello in the Context of Self-Defense, Chinese Journal of International Law, Volume 11, Issue 1, March 2012, P. 45. Furthermore, see: Carsten Stahn, 'Jus ad Bellum', 'jus in bello' ... 'jus post bellum'? - Rethinking the Conception of the Law of Armed Force, European Journal of International Law, Vol. 17, Issue 5, Nov. 2006, PP. 921-943.

(2) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2625 المؤرخ في 1970/10/24 بشأن مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة 25، الملحق رقم 28، ص. 312.

(3) عرّفت المادة 1 من القرار "العدوان" بأنّه "استعمال القوة المسلّحة من قبل دولة ما ضدّ سيادة دولة أخرى أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي، أو بأية صورة أخرى تتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة، وفقاً لنصّ هذا التعريف". قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3314 المؤرخ في 1974/12/14، الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة 29، الملحق 31، ص. 341.

جواز الدول استخدام القوة في حالة الدفاع الشرعي عن النفس، والترخيص من قبل مجلس الأمن طبقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق باللجوء إلى استخدام القوة الجماعية عن طريق: تدابير قسرية- تستهدف استعادة السلام- ضد الدولة التي تهدد الأمن الدولي، أو تدابير لحفظ السلم تتمثل في إرسال قوات للمراقبة أو قوات لحفظ السلام. علاوة على ذلك، نشأ استثناء آخر في إطار حق الشعوب في تقرير المصير عندما اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة بمشروعية الكفاح الذي تخوضه الشعوب الخاضعة للسيطرة الاستعمارية لممارسة حقها في تقرير المصير والاستقلال⁽¹⁾. بجانب ذلك، تُعتبر قاعدة حظر استخدام القوة قاعدة عرفية وأمرة من قواعد القانون الدولي المعاصر، كما أن قواعد الحق في الدفاع الشرعي هي ذات أصل عرفي واتفاقي في آن واحد ويحكم استعماله بشكل خاص قيدي ضرورة والتناسب⁽²⁾.

• فقرة ثانية: التزامات الدول إزاء المناطق البحرية المتنازع عليها

بادئ ذي بدء، تحتوي اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار على قواعد أساسية تتناول على وجه التحديد حالات المناطق البحرية المتنازع عليها: المادة 74 فقرتها 3 والمادة 83 فقرتها 3 من اتفاقية قانون البحار. هذه الأحكام المصاغة بعبارات متطابقة، تعكس المبادئ العامة لحسن النية والتسوية السلمية للمنازعات وتحتوي على التزامين: الالتزام بمحاولة الدخول في ترتيبات مؤقتة ذات طابع عملي والالتزام بعدم تعريض التوصل إلى الاتفاق النهائي للخطر أو إعاقته⁽³⁾. إلى حد ما، يمكن أن يكون الالتزام بمحاولة عدم عرقلة التسوية النهائية أو تعريضها للخطر في بعض الحالات من الاعتبارات الأولية فيما يتعلق بمفاوضات تعيين الحدود⁽⁴⁾.

(1) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2105 المؤرخ في 1965/12/20، الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة 20، الملحق 14، ص. 8.

(2) Case Concerning Military and Paramilitary Activities and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports, June 27, 1986, at [¶] 190, 193.

(3) تُعتبر طبيعة هذه الالتزامات القانونية التزامات ببذل عناية وليست التزامات بتحقيق نتيجة، كما أنها لا تعتمد على الشروع السابق في مفاوضات لتسوية الحدود البحرية، على الرغم من أنها تتطلب أن يكون هناك نزاع قائم.

Enrico Milano & Irini Papanicolopulu, Op. Cit., P.612

(4) As the Arbitral Tribunal in the Guyana/Suriname Case has maintained, a State may pose as a condition for the starting or the resumption of negotiations the fact that the other State ceases conduct that could possibly hamper the reaching of an agreed solution. In the Matter

يمكن القول الشيء نفسه بالنسبة للترتيبات المؤقتة، التي يمكن أن تجمع الطرفين معاً، مما يسمح ببدء مفاوضات تهدف إلى الحل النهائي لنزاع تعيين الحدود. تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه لا تحدّ المادتين 74.3 و83.3 من اتفاقية قانون البحار، بحكم القانون، صلاحيات كل دولة في منطقة متنازع عليها لا يزال يتعين تحديد حدودها؛ هكذا تبقى الصلاحيات هي تلك الممنوحة عمومًا للدولة الساحلية بموجب أحكام اتفاقية قانون البحار ذات الصلة والقانون الدولي العرفي. مع ذلك، إنّ المادتين 74.3 و83.3 تفرضان شرطاً مزدوجاً لممارسة هذه الحقوق في مجال المطالبات المتداخلة، شريطة أن تكون كل مطالبة معقولة. لذلك، إذا مارست دولة ساحلية حقاً ممنوحاً بموجب اتفاقية قانون البحار، دون الامتنال لتانك المادتين، فقد تتحمل مسؤولية دولية.

على صعيد الممارسات الدولية، اعتبرت محكمة التحكيم الدائمة في قضية "GUYANA/SURINAME" أنّ فعل "التهديد باستعمال القوة" من جانب دولة "SURINAME" لمنصة البترول البحرية⁽¹⁾ "CGX" ينتهك أيضاً التزاماتها بعدم إعاقة أو تعريض التوصل إلى الاتفاق النهائي للخطر⁽²⁾. من الواضح أنّ التهديد باستعمال القوة لحلّ النزاع، ناهيك عن استخدامها الفعلي، لا ينتهك فقط القواعد الأساسية للقانون الدولي كالمادة 2.4 من ميثاق الأمم المتحدة، ولكن من المفّرر أن تعرّض التسوية النهائية للخطر أو ربّما تعرقها⁽³⁾. من جهة أخرى، إنّ الخيارات التي حدّتها المحكمة، التي شملت المفاوضات ورفع

of Arbitration between GUYANA and SURINAME, (GUYANA/SURINAME), Award, Permanent Court of Arbitration, Case N. 2004-04, Sep. 17, 2007, at [¶ 476].

⁽¹⁾ للمزيد حول الوضع القانوني لمنشآت البترول البحرية، أنظر: مصطفى المصري، الوضع القانوني لمنشآت البترول البحرية المتحركة: المنظور الدولي، مجلة الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية، المجلد 2، العدد 31، 2021، ص.ص. 346-370.

⁽²⁾ The Tribunal is of the view that the order given by Major Jones to the rig constituted an explicit threat that force might be used if the order was not complied with. The question now arises whether this threat of the use of force breaches the terms of the Convention, the UN Charter and general international law. The ICJ has thrown some light on the circumstances, where a threat of force can be considered illegal. See: (GUYANA/SURINAME), Award, Op. Cit., at [¶ 439]; Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinions, I.C.J. Reports, July 8, 1996, at [¶ 47].

⁽³⁾ كان من الممكن تحسين منطق المحكمة بشكل أكبر من خلال التمييز بين استعمال القوة ضدّ دولة أخرى واستخدام القوة المحدودة في سياق أنشطة إنفاذ القانون ضدّ الجهات الفاعلة الخاصة، لا سيّما في حالة الضرورة الملحة لمنع انتهاك

القضية إلى هيئة تحكيم وطلب تدابير مؤقتة، تبدو مناسبة خلال فترة التخطيط، قبل بدء أي نشاط أحادي الجانب. مع ذلك، يمكن للمرء أن يلقي بعض الشكوك حول مدى كفايته بعد بدء الأنشطة وأثناء حدوثها. يبدو أنّ منع دولة ما من إنفاذ تشريعاتها ضدّ شركة تقوم بأعمال تنقيب في الجرف القاري دون ترخيصٍ من جانبها يأخذ في الحسبان مصلحة الأطراف الثالثة ولا يأخذ بالقدر الكافي لمصالح الدولة الساحلية⁽¹⁾. بالتالي، فقط عندما تستخدم أنشطة الإنفاذ بالقوة بما يتجاوز الحدود المسموح به بموجب القانون الدولي، تكون الدولة الساحلية قد انتهكت القواعد المتعلقة باستخدام القوة كما يمكن اعتبار أفعالها انتهاكاً للالتزام بعدم إعاقة التسوية النهائية أو تعريضها للخطر. على أي حال، يجب اعتبار انفاذ التشريعات الوطنية ضدّ السفن أو تلك المرخص لهم من الدولة الأخرى في المناطق البحرية المتنازع عليها خياراً أخيراً، وأن تمارسه الدولة بطريقة حذرة للغاية لتتقيّد بشدّة أحكام القانون الدولي، وتنفيذه فقط في الحالات الطارئة وبعد سعيها لحماية حقوقها بوسائل أخرى⁽²⁾.

في المقام الثاني، يعتمد مدى القيد الذي يفرضه الالتزام بعدم إعاقة التوصل إلى اتفاقٍ نهائي أو تعريضه للخطر على نشاطٍ له تأثير يُعيق أو يهدّد الإنجاز الناجح للتسليم النهائي. مع ذلك، يختلف العمل الأحادي الجانب الذي يعيق أو يعرّض للخطر باختلاف الظروف المحددة للقضية⁽³⁾. لذلك، هنالك متغيّر في اللعبة: قد يكون للنشاط الأحادي الجانب تأثير

حقوق الدولة. بالتالي، تجنّبت المحكمة الدخول في هذه المسألة من خلال وصف أفعال البحرية "السورينامية" بأنها تهديد بعمل عسكري" (أي التهديد باستعمال القوة) ورفض الحجّة القائلة بوجود اعتبارها أنشطة لإنفاذ القانون. (GUYANA/SURINAME), Award, Op. Cit., at [¶ 445].

(1) على المرء الأخذ بعين الاعتبار بأن نزاعات الحدود البحرية عادةً ما تكون معروفة دولياً ويمكن للشركات الخاصة حساب مخاطر الأنشطة المضطّلع بها في منطقة متنازع عليها عندما يتم إصدار ترخيص من قبل أحد المطالبين.

(2) باختصار، قد تتحمّل الدولة المسؤولية الدولية عن انتهاك الالتزامات بموجب المادتين 74.3 و 83.3، ليس بسبب اتخاذ إجراءات الإنفاذ في حالة الطوارئ، لكن بدلاً من ذلك لأنها لم تعالج الوضع من قبل، عندما يكون من الممكن اتخاذ إجراءات أقلّ لحماية حقوقها، بالتالي لأنها ساهمت في الوصول إلى النقطة التي كانت فيها الإمكانية الوحيدة لحماية حقوقها لتطبيق تشريعاتها بالقوة.

(GUYANA/SURINAME), Award, Op. Cit., at [¶ 476].

(3) Youri v. Logchem, The Rights and Obligations of States in Disputed Maritime Areas: What Lessons Can be Learned from the Maritime Boundary Dispute Ghana and Côte D'Ivoire?, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 59, Issue 1, Art. 4, Jan. 2019, P. 138.

يعيق أو يعرّض التوصل إلى اتفاقية تعيين الحدود بين الدول المعنية للخطر ولكن قد لا يكون له نفس التأثير بين الدول الأخرى. من ثم، فإنّ تصنيف الأنشطة التي يقع عليها الالتزام بعدم عرقلة أو تعريض الاتفاق النهائي للخطر لا يمكن تعريفه بشكلٍ مجرد: ستكون خصوصيات المنطقة البحرية المتنازع عليها حاسمة في هذا الصدد. وهذا ما رجّحه القاضي "Paik" في رأيه المنفصل في قضية "Ghana/Côte d'Ivoire" بمعارضته تحديد فئات محدّدة/مغلقة للأنشطة "القانونية" و"غير القانونية"⁽¹⁾ في مناطق الجرف القاري المتنازع عليها، كما أشار إلى أنّ التعاضي عن الأنشطة الأحادية بهذا الحجم في ظروف هذه القضية من شأنه بالتأكيد إرسال رسالة خاطئة الى الدول التي تفكّر في تحركها التالي في منطقة بحرية متنازع عليها في مكانٍ آخر⁽²⁾.

• فقرة ثالثة: الاحتكام لمنطق القوة "كتدبيرٍ مضادّ" داخل المناطق البحرية المتنازع عليها

تبرز قضية معقّدة حيّز الوجود عندما يتعلّق الأمر بالّجوء إلى التدابير المضادّة من أجل حتّ الدولة الأخرى على الامتثال بأحكام المادتين 74.3 و 83.3 من اتفاقية قانون البحار. التدابير المضادّة مسموح بها بشكلٍ عام ما دامت متناسبة⁽³⁾ ولا تنتهك الالتزامات المنصوص عليها في القواعد الأمرة للقانون الدولي، بما في ذلك الالتزام بالامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها⁽⁴⁾. لذلك، يُصرّح للدولة بعدم الامتثال لالتزاماتها بموجب المادتين 74.3

⁽¹⁾ للمزيد حول فئة الأنشطة البترولية الأحادية (الموضوعية والسلوكية) المسموح القيام بها داخل المنطقة البحرية المتنازع عليها، أنظر: مصطفى المصري، تداعيات خرق التزامات الدول إزاء المناطق البحرية المتنازع عليها-واقعة الحدود البحرية اللبنانية، مرجع سابق، ص. 8.

⁽²⁾ Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Côte D'Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte D'Ivoire), Separate Opinion of Judge Paik, ITLOS Reports, 2017, at [¶ 19].

⁽³⁾ Art. 51 of the Draft Articles on State Responsibility states that "Countermeasures must be commensurate with the injury suffered, taking into account the gravity of the internationally wrongful act and the rights in question". Draft Convention on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, adopted by International Law Commission (ILC) at its 53rd session, 2001.

⁽⁴⁾ Art. 50.1 of the Draft Articles on State Responsibility states that "(a) the obligation to refrain from the threat or use of force as embodied in the Charter of the United Nations".

و83.3 كـتـدبـيرٍ مـضـادٍ، فـقـط فـي حـالـة عـدم اـمـتـثـال الـدولـة الأـخـرى⁽¹⁾. يـمـكـن اعـتـمـاد الـتـدبـير المـضـادـة أـيـضاً دـون الـلـجـوء مـسـبـقاً إـلى آليـة تـسـويـة المـنازعات التـابـعة لـاتـفـاقية قانون البحار، حيث أنّ اللجوء السابق إلى "جميع إجراءات التسوية الودية" قبل اتخاذ التدابير المضادة قد استبعدته صراحةً لجنة قانون الدولي (ILC) أثناء مناقشة مسؤولية الدولة⁽²⁾. من ناحية أخرى، مجرد تعيين آلية تسوية المنازعات للعمل بها، تُمنع الدول من اتخاذ تدابير مضادة وفقاً للمادة 22 من مواد لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدولة⁽³⁾.

قد تتكوّن التدابير المضادة بالتأكيد من سلوكيات سلبية مثل الانسحاب من المفاوضات وتعليق الترتيبات المؤقتة المشتركة⁽⁴⁾. بيّد أنّه هل يمكن أن تتكوّن هذه التدابير أيضاً من سلوكٍ إيجابي؟ من جهة، قد يكون الأمر قابلاً للنقاش إزاء مدى امكانية الدولة بمنح حقوق الاستغلال في منطقة متنازع عليها كتدبيرٍ مضاد. في الواقع، تتمثّل أنشطة الاستغلال في انتهاكٍ خطيرٍ للالتزامات المنصوص عليها في المادتين 74.3 و83.3 من اتفاقية قانون البحار وقد تضرّر باستئناف أداء الالتزامات⁽⁵⁾. على الرغم من أنّ الدولة قد تجادل في ظلّ ظروف معيّنة بأنّ الاستغلال يمكن اعتباره تدبيراً مضاداً مشروعاً ومتناسباً، إلّا أنّه ينبغي تجنّب هذه الأنشطة بشكلٍ عام لأنّها يمكن أن تكون غير متناسبة بشكلٍ كبير، وقد تؤدي إلى تصعيد النزاع بين الدولتين بشكلٍ خطير. من جهةٍ أخرى، اقترح بعض الأكاديميين القانونيين بأنّ أنشطة إنفاذ

(1) Art. 53 of the Draft Articles on State Responsibility states that "Countermeasures shall be terminated as soon as the responsible State has complied with its obligations under part two in relation to the internationally wrongful act".

(2) See the Report of the ILC on the Work of its 44th session, A/47/10, 4 May-24 July, 1992, at [¶ 189].

(3) Art. 22 of the Draft Articles on State Responsibility states that "The wrongfulness of an act of a State not in conformity with an international obligation towards another State is precluded if and to the extent that the act constitutes a countermeasure taken against the latter State in accordance with chapter II of part three".

(4) وهذا ما ضمّنته هيئة التحكيم في قضية "Guyana/Suriname" عندما ذكرت أنّ "سورينام"، ردّاً على الترخيص غير القانوني لـ"غيانا" للحفر الاستكشافي، كان من الممكن أن تفرض كشرط لاستئناف المفاوضات امتثال "غيانا" لالتزاماتها.

(GUYANA/SURINAME), Award, Op. Cit., at [¶ 476].

(5) Art. 49 of the Draft Articles on State Responsibility states that "3. Countermeasures shall, as far as possible, be taken in such a way as to permit the resumption of performance of the obligations in question".

القانون يمكن اعتبارها تدبيراً مضاداً مشروعاً ضدّ انتهاكات قواعد القانون الدولي⁽¹⁾. مع ذلك، في حالة المناطق البحرية المتنازع عليها، من الصعب جدّاً اعتبار أنشطة إنفاذ القانون بمثابة تدابير مضادة، لأنّها في معظم الحالات مسموح بها ولن تشكّل بالتالي انتهاكاً لقواعد القانون الدولي⁽²⁾. من ناحية أخرى، إذا تمّ إجراؤها باستخدام القوة أكثر ممّا هو مشروع، أو تمّ تنفيذها دون الاحترام الواجب لحقوق الانسان، أو إذا اشتملت على أعمال انتقامية تتعارض مع المبادئ الإنسانية، فلن يتم قبولها بأي حال من الأحوال⁽³⁾. علاوة على ذلك، يمكن تصنيف عروض القوة في المنطقة المتنازع عليها، مثل مرافقة السفن البحثية أو التجارية من قبل البحرية أو إجراء التدريبات العسكرية على أنّها تهديدات غير قانونية باستخدام القوة وفي نفس الوقت انتهاكات للالتزام بعدم عرقلة أو تعريض تسوية النزاع للخطر⁽⁴⁾.

من القضايا الناشئة في ممارسات الدول والتقاضى الدولي موضوع مدى امكانية أعمال أنشطة إنفاذ القانون في المنطقة المتنازع عليها. تجدر الإشارة مبدئياً، إلى أنّه يجب على الدولة الامتناع عن استخدام القوة لتأكيد حقوقها في منطقة بحرية متنازع عليها أو لإجبار الدولة المجاورة على تسوية الحدود البحرية. على عكس الوضع الواقعي للبر، إنّ المناطق البحرية لا يمكن احتلالها بشكل دائم (فهو احتمال بعيد المنال)، علاوة على الملاحة المفتوحة لسفن جميع الدول، بما في ذلك أطراف النزاع. لذلك، فمن الممكن مادياً لكلا طرفي النزاع تطبيق تشريعاتهم فيه واتخاذ الخطوات اللازمة لإنفاذه⁽⁵⁾. بالتالي، إنّ حالات إنفاذ القانون في المنطقة البحرية المتنازع عليها تكون أكثر تكراراً منها في البر. يكفي اعتبار أنّه في جميع الحالات (تقريباً) المتعلقة بتعيين وترسيم الحدود البحرية، تمّ ذكر حالات إنفاذ القانون في المناطق المتنازع عليها التي تمّ القيام بها من قبل طرفي النزاع⁽⁶⁾.

(1) Douglas Guilfoyle, INTERDICTING VESSELS TO ENFORCE THE COMMON INTEREST: MARITIME COUNTERMEASURES AND THE USE OF FORCE, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 56, Jan. 2007, P. 69; Furthermore, see: Art. 49.2 of the Draft Articles on State Responsibility.

(2) Enrico Milano & Irini Papanicolopulu, Op. Cit., P. 620.

(3) Art. 50.1 of the Draft Articles on State Responsibility.

(4) Enrico Milano & Irini Papanicolopulu, Op. Cit., P. 622.

(5) Id.

(6) (GUYANA/SURINAME), Award, Op. Cit., at [¶ 457]; In the Matter on an Arbitration between BARBADOS and The Republic of TRINIDAD and TOBAGO, Award, Permanent Court of Arbitration, Case N. 2004-02, Apr. 11, 2006, at [¶ 50, 55].

بشكلٍ عام، إنَّ الاستخدام المحدود للقوة الذي قد يكون ضروريًا من أجل تطبيق تشريعات الدولة الساحلية في منطقة بحرية تطالب بها يختلف من الناحية المفاهيمية عن استخدام القوة في العلاقات الدولية التي تحظرها المادة 2.4 من ميثاق الأمم المتحدة. يتمثل استخدام القوة عند تطبيق تشريعات الدولة الساحلية في ردع التصرفات التي لا تمتثل لها والمعاقبة عليها. قد تكون بعض المعايير، كالمهدف الوظيفي للنشاط البحري المُتَّخذ، حالة السفينة المعرضة وموقع الحادث، مفيدة في التمييز بين الإنفاذ القانوني والاستخدام غير القانوني للقوة. من الناحية العملية، من الصعب التمييز بين هاتين الحالتين، حيث أنَّه يجب في حالة المناطق البحرية المتنازع عليها، يمكن إنفاذ التشريعات الوطنية كذريعة لاتخاذ إجراءات استعراض "حقيقي" للقوة ضد السفن ومواطني الدولة الأخرى، في محاولة لتعزيز المطالبة بالمنطقة البحرية. كما بيّن سابقًا، في قضية "Guyana/Suriname"، اعتبرت هيئة التحكيم بأنَّ الإجراء المُتَّخذ من قبل دولة "سورينام" ضدَّ منصّة البترول البحرية "CGX" عبارة عن تهديد غير قانوني باستخدام القوة، وليس نشاطًا لإنفاذ القانون⁽¹⁾.

بغض النظر عن الحظر العام الوارد في المادة 2.4 من ميثاق الأمم المتحدة، لا توجد قاعدة تحظر إنفاذ التشريعات الوطنية في المناطق البحرية المتنازع عليها: إنَّ إجراءات الإنفاذ التي تتخذها دولة ساحلية، التي تنطوي أيضًا على التهديد أو استخدام القوة، ليست بالتالي غير قانونية "بحد ذاتها". مع ذلك، يجب أن يسمح القانون الدولي بهذا الإجراء على وجه التحديد وأن تنص عليه التشريعات الوطنية، ويجب أن يلتزم على وجه الدقة بالمتطلبات المنصوص عليها في كلِّ من التشريع الوطني والدولي⁽²⁾. حدّد القضاة الدوليون في الحتمية والمعقولة والضرورة شروط ممارسة إجراءات الإنفاذ. لذلك، يبدو أنَّ أنشطة إنفاذ القانون مسموح بها، طالما أنَّ القوة لا تُستخدم إلا كإجراء أخير وتتناسب مع الظروف والمهدف المنشود. إضافةً إلى هذه المتطلبات، وفي ضوء حقيقة أنَّ الدولة التي تتبنّى إجراءات الإنفاذ ليست الدولة الوحيدة التي تطالب بحقوق حصريّة في المناطق المتنازع عليها، فلن يتم تقييم عملها

(1) (GUYANA/SURINAME), Award, Op. Cit., at [¶ 445].

(2) See: The M/V "SAIGA" (No. 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Judgment, ITLOS Reports, July 1, 1999, at [¶¶ 153-159]; Case of MEDVEYEV and Others v. France, Judgment, European Court of Human Rights, Grand Chamber, Application N. 3394/03, March 29, 2010.

فقط فيما يتعلّق بالقاعدة التي تمنح الحق الموضوعي، ولكن أيضًا فيما يتعلّق بالالتزامات الواردة في المادتين 74.3 و83.3 من اتفاقية قانون البحار. كما ذكرنا سابقًا، يمكن اعتبار الدولة بالتالي مسؤولة، على الرّغم من امتثال إجراءات الإنفاذ التي تتخذها للمتطلبات المنصوص عليها في القانون الدولي والتشريع الوطني، لأنّها لم تسعى إلى حلّ النزاع مسبقًا بالوسائل الدبلوماسية أو عن طريق اتخاذ تدابير مؤقتة مناسبة ريثما البتّ في القضية بشكلٍ نهائيّ⁽¹⁾. تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنّ اشتراط أن يكون إجراء الإنفاذ حتمي وضروري له دور يلعبه في هذا السياق⁽²⁾.

فيما يتعلّق بمقبولية المطالبات المتعلقة بمسؤولية الدولة، رفضت هيئة التحكيم في قضية "Guyana/Suriname"، مستشهدة بموافقة كلّ من قرار لجنة المطالبات بين "Eritrea/Ethiopia"⁽³⁾ وحكم "Cameroon/Nigeria"⁽⁴⁾، حجة "Suriname" القائلة بأنّه في قضية تعيين الحدود البحرية، فإنّ حادثة تنطوي على مسؤولية الدولة في منطقة متنازع عليها تجعل المطالبة بالتعويض عن انتهاك التزام منصوص عليه في الاتفاقية والقانون الدولي غير مقبولة. وفقًا لقرار التحكيم، "لا تشير اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار إلى عدم توافق الادعاءات المتعلقة باستخدام القوة في منطقة متنازع عليها والمطالبة بتعيين الحدود البحرية لتلك المنطقة"⁽⁵⁾. علاوة على ذلك، تنص المحكمة بوضوح، بما يتفق مع القانون الدولي العام، على أنّ الإجراء الذي اتخذته "سورينام" لا يمكن تبريره كإجراء قانوني مضادّ، حتى مع الأخذ بعين الاعتبار الإجراء غير القانوني السابق الذي اتخذته "غيانا"، لأنّ "التدابير المضادة لا

(1) المادة 290 من اتفاقية قانون البحار.

(2) Enrico Milano & Irini Papanicolopulu, Op. Cit., P. 624.

(3) The Ethiopia-Eritrea Commission noted that the "border disputes between States are so frequent that any exception to the prohibition of the threat or use of force for territory that is allegedly occupied unlawfully would create a large and dangerous hole in a fundamental rule of international law". Eritrea-Ethiopia Claims Commission- Partial Award: Jus Ad Bellum-Ethiopia's Claims 1-8, Reports of International Arbitral Awards, Vol. 26, Dec. 19, 2005, at [¶ 10].

(4) Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening), Judgments, I.C.J. Reports, Oct. 10, 2002, at [¶ 310, 319, 323-324].

(5) (GUYANA/SURINAME), Award, Op. Cit., at [¶ 423].

يجوز أن تتطوي على استخدام القوة⁽¹⁾. يبدو أن هذا القول المأثور مفيداً بشكلٍ خاص في سياق يرى أكثر فأكثر أن التهديد أو استخدام القوة ضدّ الأعمال التي تقوم دول أخرى غير قانوني. يُعتبر حكم قضية "Guyana/Suriname" وثيق الصلة بالموضوع لأنها نظرت في المدى المسموح به لإجراءات الإنفاذ في المناطق البحرية المتنازع عليها. مع ذلك، لا تزال إحدى الأسئلة التي لم يتم حلّها هي الأهميّة الغامضة المنسوبة حتى الآن إلى إنفاذ التشريعات الوطنيّة لأغراض تقييم الفاعلين من أجل إرساء سيادة الدولة على الأرض أو لتعيين الحدود البحريّة. من الواضح أنّه كلما زاد وزن هذه الأنشطة، زاد إغراء الدول باللجوء إليها في حالات المناطق البحريّة المتنازع عليها، ممّا يؤدّي على الأرجح تصعيد النزاع. بنفس الطريقة، إذا كان لها وزن أقل، فمن المرجح أن يُستخدم الإنفاذ بحذر و فقط عندما يكون ذلك ضروريّاً حقّاً للحفاظ على حقوق الدولة الساحليّة وليس تعزيزها. سيكون من المرغوب فيه للغاية أن يوضح القضاة الدوليون أهميّة إنفاذ الدولة لأغراض تسوية المنازعات البحريّة؛ يمكن أن تكون فترة التاريخ السابق للنزاع ذات صلة في هذا السياق.

○ المطب الثاني: السيادة، الحقوق السياديّة والولاية القضائيّة

ليس من السهل إثبات ادعاء مسؤوليّة الدولة عن انتهاك القواعد الأساسيّة المتعلّقة بالسيادة أو الولاية القضائيّة لدولة ما داخل مناطقها البحريّة، فيما يتعلّق بالإجراءات التي تتخذها دولة أخرى في منطقة متنازع عليها. لإثبات هذه النقطة، ينبغي للمرء أن يثبت أنّ دولة ما تمارس السيادة، بموجب المادة 2 من اتفاقية قانون البحار⁽²⁾، أو الحقوق السياديّة والولاية القضائيّة، على النحو المنصوص عليه في المادة 56 و77 من اتفاقية قانون البحار، وذلك في منطقة بحريّة لا تشكّل جزءاً من بحرّها الإقليمي أو منطقتها الاقتصاديّة الخالصة أو جرفها القاري، على التوالي. لهذا، فإنّ هذه الممارسة ستكون انتهاكاً لقواعد القانون الدولي. في هذا السياق، يصبح الاختلاف بين نزاعات تعيين الحدود والنزاعات حول الاستحقاق للمناطق البحريّة ذات صلة.

(1) (GUYANA/SURINAME), Award, Op. Cit., at [¶ 446]; Art. 50.1 of the Draft Articles on State Responsibility.

(2) نصّت المادة 2 فقرتها الأولى على أنّه "تمتدّ سيادة الدولة الساحليّة خارج إقليمها البري ومياهها الداخليّة [...] إلى حزام بحري ملاصق يُعرف بالبحر الإقليمي".

• فقرة أولى: السيناريو الأول

الحالات التي تنتهك فيها دولة ما حدًا بحريًا متفقًا عليه حصريًا عن طريق "احتلال" (Occupying) المناطق البحرية لدولة أخرى وممارسة الولاية القضائية الحصرية - بدلاً من الدولة التي لديها هذا الحق بموجب القانون الدولي - يمكن اعتبارها في الغالب حالة نظرية. في معظم الأوقات ووفقًا للمبدأ الراسخ "الأرض تهيمن على البحر"⁽¹⁾، فإن السيادة المتنازع عليها أو الولاية القضائية على المناطق البحرية، وما ينتج عن ذلك من ممارسة للحقوق والصلاحيات ذات الصلة، ستكون نتيجة مباشرة لاحتلال الأراضي⁽²⁾. بعبارة أخرى، إن المطالبات بالمناطق البحرية لن تنشأ عن الاحتلال المباشر للمنطقة البحرية ذات الصلة، ولكن من احتلال الأراضي البرية المتاخمة للبحر، بحيث يولد ساحلها مناطق بحرية. بالتالي، لا يجب تسوية هذه الحالات عن طريق رسم الحدود البحرية، ولكن من خلال تحديد الدولة التي هي صاحبة السيادة القانونية على جزء من الأرض الذي يولد المناطق البحرية. كان هذا هو الحال، على سبيل المثال، في قضية "Cameroon/Nigeria"، حيث كان "احتلال" أجزاء من البحر الإقليمي بجوار شبه جزيرة "Bakassi Peninsula" نتيجة مباشرة لاحتلال شبه الجزيرة نفسه. بالمثل، فإن الخلاف بين الأرجنتين والمملكة المتحدة بشأن استحقاق مناطق بحرية، بما في ذلك مناطق الجرف القاري التي تتجاوز 200 ميل بحري⁽³⁾، بالنسبة لجزر "Falkland/Malvinas"، "South Georgia" و"South Sandwich" تنبع من النزاع الإقليمي بشأن السيادة على الجزر. توضح الأحداث المتعلقة باستغلال الموارد النفطية قبالة سواحل جزر "Falkland/Malvinas" من قبل شركة بترول مرخصة من المملكة المتحدة هذه النقطة. وفقًا للأرجنتين، التي تنازع حق المملكة المتحدة في التنقيب عن النفط، فإن الأخيرة قد لا تمارس حقوقًا سيادية على موارد الجرف القاري لأن الأرض التي تولد هذا الجرف القاري

(1) North Sea Continental Shelf Case, Op. Cit., at [¶ 88, 96].

(2) Enrico Milano & Irini Papanicolopulu, Op. Cit., P. 626.

(3) See protest by Argentina (note dated 20.8.2009) to the submission by the United Kingdom of 11.5.2009, as well as the latter's protest (note dated 6.8.2009) against the submission by Argentina of 21.4.2009, <http://www.un.org>. Argentina and the United Kingdom have both declared maritime zones around the Falkland/Malvinas Islands, South Georgia and the South Sandwich Islands and have both made a submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, concerning continental shelf beyond 200 n.m. off these islands.

لا تخصّها⁽¹⁾. من جهةٍ أخرى، تتخذ المملكة المتحدة الموقف المعاكس تمامًا: يتوافق عملها تمامًا مع القانون الدولي نظرًا لأنها رخصت باستغلال البترول في المناطق البحرية الناتجة عن سواحل أراضيها البرية (كما تزعم بأنها جزرها) في المناطق التي لا يوجد تداخل في المناطق البحرية الناتجة عن سواحل دولة أخرى⁽²⁾. إنَّ تحديد المسؤولية المحتملة للمملكة المتحدة عن الاستغلال غير المشروع للموارد المعدنية في قاع البحر وباطن الأرض سيعتمد على ما إذا كانت سيادتها على جزر "Falkland/Malvinas" مشروعة أم لا، ولا تعتمد على رسم الحدود البحرية بين المناطق التابعة للمملكة المتحدة والأرجنتين.

يمكن تقديم اعتبارات مماثلة إزاء النزاعات المتعلقة باحتلال الأراضي في انتهاك مزعوم لمبدأ تقرير المصير، كما هو الحال في قضيتي "East Timor" و"Western Sahara". عندما طُلب من محكمة العدل الدولية تقييم اتفاق عام 1989 بين أستراليا واندونيسيا بشأن منطقة التطوير المشترك قبالة السواحل الجنوبية لمنطقة "East Timor"، اعتبرت المحكمة بأنَّ هذا الأمر يستلزم بالضرورة "تحديد ما إذا كان بإمكان إندونيسيا، مع مراعاة الظروف الذي دخلت فيها إندونيسيا وبقيت فيها، أن تكون قد اكتسبت سلطة الدخول في معاهدة نيابة عن منطقة "East Timor" تتعلق بموارد جرفها القاري أم لا"⁽³⁾. ففي قضية "Western Sahara"، إنَّ الخلاف حول حقَّ المغرب في استغلال الموارد الطبيعية في المنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري قبالة سواحل الصحراء الغربية يعتمد على حقَّ المغرب في ممارسة الحقوق نيابة عن هذه المنطقة؛ تُعتبر المناطق البحرية، في هذا الصدد، جزءًا من الأراضي البرية وتخضع لنفس القواعد⁽⁴⁾. بالتالي، لا يجوز استغلال الموارد الطبيعية في المناطق البحرية إلاَّ لصالح شعوب الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، نيابة عنهم أو

(1) See declarations by the President of Argentina, <http://www.casarosada.gov.ar>.

(2) See declarations by members of the British Government, <http://www.fco.gov.uk>.

(3) Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia), Judgments, I.C.J. Reports, June 30, 1995, at [¶ 28].

(4) أنظر الرأي القانوني للمكتب القانوني للأمم المتحدة الذي يتعامل بشكلٍ عام مع أنشطة استغلال الموارد في الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، دون تمييز بين الأنشطة التي تتم على الأرض والأنشطة التي تتم في المناطق البحرية. رسالة مؤرخة في 2002/1/29 موجهة من وكيل الأمين العام للشؤون القانونية، المستشار القانوني، إلى رئيس مجلس الأمن: الجلسة العامة لمجلس الأمن رقم 161 المؤرخة في 2002/2/12، الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية لمجلس الأمن.

بالتشاور مع ممثليهم" مع مراعاة مبادئ ميثاق الأمم المتحدة ومبدأ السيادة على الموارد الطبيعية⁽¹⁾.

كما أنّ تعيين حدود المناطق البحرية المكتسبة عقب انتهاك السيادة الإقليمية لدولة أخرى أو لمبدأ تقرير المصير يمثل إشكالية من منظور مسؤولية الدولة. إذا مارست الدولة "A" سيادة/ولاية قضائية غير مشروعة فوق المناطق البرية والبحرية في انتهاك لحقوق الدولة "B" وأقامت حدوداً بحرية مع الدولة "C"، فستكون مسؤولة دولياً تجاه الدولة "B"، لأنّ المبدأ الأساسي هو أنّ الدولة التي تمارس فقط السيادة على الأرض هي التي تولّد مناطق بحرية قد تحددها الأخيرة مقابل الدول الثالثة. علاوة على ذلك، ستكون المعاهدة بلا أثر بسبب أنّ الدولة "A" لا يمكنها التصرف في أجزاء من "الأراضي"، التي تشمل أيضاً مناطق بحرية من الدولة "B". مع ذلك، إذا تمّ "الاحتلال" بحسن نية⁽²⁾، فلن تكون هناك مسألة مسؤولية الدولة للدولة "A" والنتيجة الوحيدة قد تكون أنّ اتفاق تعيين الحدود لن يكون له أثر ملزم.

تبرز إشكالية أخرى تتعلق بإمكانية تحمّل دولة ما مسؤولية دولية من خلال انتهاك السيادة أو الحقوق السيادية والولاية القضائية لدولة أخرى في مناطق غير محدّدة، حيث تتداخل

(1) الفقرة 24، المرجع أعلاه.

(2) تحتوي اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار على قواعد أساسية تتناول على وجه التحديد حالات المناطق البحرية المتنازع عليها: المادة 74 فقرتها 3 والمادة 83 فقرتها 3 من اتفاقية قانون البحار. هذه الأحكام المُصاغة بعبارة متطابقة، تعكس المبادئ العامة لحسن النية والتسوية السلمية للمنازعات وتحتوي على التزامين: الالتزام بمحاولة الدخول في ترتيبات مؤقتة ذات طابع عملي والالتزام بعدم تعريض التوصل إلى الاتفاق النهائي للخطر أو إعاقته. تُعتبر طبيعة هذه الالتزامات القانونية التزامات ببذل عناية وليست التزامات بتحقيق نتيجة، كما أنّها لا تعتمد على الشروع السابق في مفاوضات لتسوية الحدود البحرية، على الرّغم من أنّها تتطلب أن يكون هناك نزاع قائم. بالتالي، إذا حاولت دولة ما، بحسن نية، معالجة موقف النزاع في وقت سابق قبل ممارسة وسيلة انفاذ التشريعات وذلك بوسائل أخرى، وعلى الرّغم من أنّ هذا العمل ملزم باتخاذ إجراء تنفيذي، فقد لا تكون مسؤولة عن خرق المادتين 74.3 و 83.3 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. كما أشارت قضيتي "المحيط الهندي (صوماليا/كينيا)" و"المحيط الأطلسي (غانا/ساحل العاج)" على أنّه "عندما تتداخل الادعاءات البحرية للدول، فإنّ الأنشطة البحرية التي تقوم بها دولة في منطقة تُنسب لاحقاً إلى دولة أخرى بموجب قرار قضائي لا يمكن اعتبارها انتهاكاً للحقوق السيادية لهذه الأخيرة إذا تمّ تنفيذ تلك الأنشطة قبل إصدار القرار وإذا كانت المنطقة المعنية موضوع مطالبات قدمتها الدولتان بحسن نية".

Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Côte D'Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte D'Ivoire), Judgment, ITLOS Reports, Case N. 23, 2017, at [¶ 592]; Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Judgments, I.C.J. Reports, Oct. 12, 2021, at [¶ 203].

مطالبات الدولتين، ريثما يتم التعيين النهائي للحدود البحرية. وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار والقانون الدولي العرفي، تُمارس الدولة السيادة الكاملة والحصريّة أو الحقوق السياديّة في مناطقها البحريّة، بالتالي تستبعد جميع الدول الأخرى من ممارسة هذه الصلاحيّة أو الحقوق. يبيّن أنّه في مسألة نزاعات الحدود البحريّة، تؤكّد الدولتان بأنهما يمكنهما ممارسة الحق الحصري نفسه في جزءٍ معيّن من البحر، ضمن منطقة المطالبات المتداخلة. من الواضح أنّ هذه الازدواجيّة في موضوع ممارسة الحق الحصري في منطقة بحريّة متنازع عليها يمكن أن تؤدي (بل وتؤدي في غالب الأحيان) إلى نزاعات من خلال أعمالٍ أحاديّة الجانب من الدول المعنيّة⁽¹⁾. بالتالي، متى يمثل تصرّف الدولة في منطقة بحريّة متنازع عليها انتهاكاً للقواعد المتعلقة بسلطات الدولة الساحليّة (السيادة، الحقوق السياديّة أو الولاية القضائيّة) في مناطقها البحريّة؟

تُظهر القضايا الأخيرة أنّ عدداً من المسائل الحرجة لا تزال بحاجة إلى المعالجة، والتي ترتبط في الغالب إمّا باستغلال الموارد أو بالبحث العلمي. يجوز للدولة أن تمنح تراخيص لاستكشاف أو استغلال الموارد في منطقة تعتبرها ملكاً لها، ولكن في حالة عدم وجود حدود متفق عليها⁽²⁾: هل ستكون مسؤولة عن استكشاف/استغلال الموارد غير المألوفة لها؟ ماذا لو أعاققت البحريّة التابعة لدولة أخرى الشركة التي تنفذ مثل هذه الأنشطة، التي تدّعي أيضاً بأنّ المنطقة تقع ضمن ولايتها القضائيّة؟ هل ستكون الأخيرة مسؤولة عن التدخل في منطقة ليست تابعة لها؟

• فقرة ثانية: السيناريو الثاني

ينشأ السيناريو النقدي الثاني في الحالات التي يقوم فيها العلماء بإجراء بحث علمي في منطقة متنازع عليها على أساس تصريح حصلوا عليه من إحدى الدول المطالبة. ولكن في

(1) For more information about the Offshore Unilateral Activities, See: (GUYANA/SURINAME), Award, Op. Cit., at [¶ 476, 480]; (Somalia v. Kenya), Judgment, Op. Cit., at [¶ 207]; Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey), Request for the Indication of Interim Measures of Protection, Order, I.C.J. Reports, Sep. 11, 1976, at [¶ 30].

(2) This was the situation addressed in the Guyana/Suriname Award with respect to the concession granted by Guyana to the company CGX.

حال أعاققت الدولة الأخرى مثل هذه الأنشطة بدعوى أنها لم تمنح الإذن بإجراء بحث علمي في مناطقها البحرية، فهل ستكون الدولة الأولى مسؤولة عن التصريح بالبحث العلمي في المناطق البحرية التي لا تخضع لولايتها القضائية؟ علاوة على ذلك، هل يجب أن تكون هناك اختلافات بين حالات البحث العلمي "الخالص"، كما هو موضح في المادة 246.3 من اتفاقية قانون البحار والبحث العلمي الذي يهدف إلى استغلال الموارد أو يقع ضمن الفئات الأخرى من المادة 246.5 من اتفاقية قانون البحار؟

إن رفع دعوى انتهاك السيادة أو الحقوق السيادية في منطقة بحرية متنازع عليها ليس بالمهمة السهلة. على سبيل المثال، لكي تكون الدولة "A" مسؤولة عن انتهاك السيادة أو الحقوق السيادية للدولة "B"، فلا يكفي أن تُنسب المنطقة التي يستغلها "A" إلى "B". علاوة على ذلك، سيتعين على الدولة "B" إثبات أن استغلال الموارد من قبل الدولة "A" في منطقة متنازع عليها قد حدث بسوء نية وأن الدولة "A" كانت على علم تام بحقيقة عدم قدرتها على المطالبة بتلك المنطقة. في حالة الحدود البحرية غير المرسمة، سيكون من الصعب جداً إثبات ذلك. لا تتواجد الحدود "بحكم القانون" (ipso iure) إلا أنه يجب أن تتوافق عليها الدول التي تتداخل مناطقها المحتملة⁽¹⁾. بناءً عليه، لا يجوز تحميل الدولة "A" مسؤولية انتهاك السيادة أو الحقوق السيادية نظراً لعدم وجود حدود واضحة. يبدو أن الإمكانية الوحيدة للمطالبة بالمسؤولية هي حالة "مطالبة غير معقولة" بشكل واضح، لا يدعمها أي من العناصر المستخدمة في قانون تعيين الحدود البحرية لرسم الحدود⁽²⁾. المطالبة غير المعقولة ليست في

(1) المادة 15، 74 و 83 من اتفاقية قانون البحار.

(2) إن تعريف ما يمكن أن يكون عليه "الادعاء المعقول" صعب، وهذا المفهوم أسهل تعريفاً بطريقة سلبية. يمكن اعتبار المطالبة غير معقولة إذا كانت تتعارض بشكل واضح مع المبادئ الأساسية المطبقة في قانون تعيين الحدود البحرية. بما أن "الأرض تهيمن على البحر"، فإن المطالبات التي لا تستند إلى جبهة ساحلية ستكون غير معقولة، فضلاً عن الادعاءات التي تتجاهل وجود بعض الأراضي، التي يمكن أن تكون إما برّاً رئيسياً أو جزيرة، لدولة أخرى. بالنظر إلى أنه "لا يمكن أن تكون هناك أي مسألة تتعلق بإعادة تشكيل الطبيعة جغرافياً (أي أنه ليس عنصرًا قابلاً للتعديل من قبل المحكمة)" North Sea Continental Shelf Case, Op. Cit., at [¶ 91]; (Cameroon v. Nigeria), Judgments, (Op. Cit., at [¶ 295]) لا يمكن لأي دولة المطالبة بمناطق تتجاهل التكوين الجغرافي من المنطقة، كما لا يمكنها المطالبة بتوسيع كامل لمناطقها الساحلية، مع ترك الجزء المتبقي فقط للدولة الأخرى (Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway), Judgments, I.C.J. Reports, June 14, 1993, at [¶ 70]).

حدّ ذاتها غير قانونية ما لم تنتهك الالتزامات الأخرى التي تمّ قبولها بالفعل، على سبيل المثال بموجب معاهدة سابقة، لكن تؤدي إلى مسؤولية دولية إذا تمّ تبني إجراءات مخالفة لقواعد القانون الدولي في المنطقة المتنازع عليها⁽¹⁾.

تتجلى صعوبة إثبات ادعاءات مسؤولية الدولة عن انتهاك القواعد المتعلقة بالسيادة، الحقوق السيادية أو الولاية القضائية في المناطق البحرية المتنازع عليها من خلال الحالات القليلة التي وصلت فيها هذه الادعاءات إلى مرحلة الفصل في القضية وفي حقيقة أنه حتى في الحالات الأخيرة تمّ إلغاء التعويض والاكْتفاء بـ"الانتصاف التفسيري"⁽²⁾ (Declaratory Relief). قد يكون أحد الأسباب هو أنّ كلا الطرفين متورّطين (كما يحدث غالباً)، إلى حدّ ما، في أنشطة الإنفاذ بما يتعلّق بالسفن الحاملة لجنسية الطرف الآخر أو المرخصة من قبله، أو تلك التي تتعلّق بمطالبات تاريخية لحدود معينة⁽³⁾. في الواقع، من المرجّح إثبات مسؤولية دولة ما عن انتهاك الالتزامات المنصوص عليها في المادتين 74.3 و 83.3 من اتفاقية قانون البحار بدلاً من تلك على سبيل المثال المواد 2.1، 56 و 77 من اتفاقية قانون البحار بشأن السيادة والحقوق السيادية للدولة الساحلية في مناطقها البحرية. أخيراً، سعى القضاة الدوليون

أخيراً، يجب الوصول إلى الحلّ العادل الذي تتطلبه المادتين 74.1 و 83.1 من اتفاقية قانون البحار والقانون الدولي العرفي من خلال استخدام "ما يُسمّى بطريقة مبادئ الإنصاف/ الظروف ذات الصلة" التي تتضمّن أولاً رسم خط متساوي البعد، ثم النظر فيما إذا كانت هناك عوامل تدعو إلى تعديل هذا الخط أو تغييره"، ((Cameroon v. Nigeria), Judgments, ((GUYANA/SURINAME), Award, Op. Cit., at [¶] 338; Op. Cit., at [¶] 288).

في ضوء الممارسة الحكومية والقضائية في السنوات الخمس عشرة الماضية، إنّ الإدعاء الذي قدّمته إيطاليا في نزاع تعيين الحدود مع مالطا، الذي بدا أنه يتجاهل دولة جزيرية مستقلة، يمكن اعتباره غير مدعوم بقانون تعيين الحدود البحرية اليوم (Case Concerning the Continental shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgments, I.C.J. Reports, March 21, 1984, at [¶] 26 et seq.)

(1) Enrico Milano & Irini Papanicolopulu, Op. Cit., P. 631.

(2) يُشير الانتصاف التفسيري إلى حكم صادر عن المحكمة ينصّ على حقوق الأطراف دون الأمر باتخاذ أي إجراء معين أو إدراج التعويضات عن الأضرار. عندما يطلب أحد الطرفين حكماً تفسيرياً، يسعى الطرف إلى الحصول على إعلان رسمي ملزم قانوناً بشأن حالة الخلاف في القضية.

(3) Case Concerning Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras), Judgments, I.C.J. Reports, October 8, 2007, at [¶] 252].

عادةً إلى حماية حقوق ومصالح الأطراف الخاصة أيضًا في حالة نزاعات تعيين الحدود البحرية، بغض النظر عن مسؤوليّة الدول المعنية⁽¹⁾.

○ خاتمة

في ختام هذه الدراسة لممارسات الدول وقواعد القانون الدولي -الأولى متماسكة بشكلٍ متزايد في الضغط من أجل اتخاذ إجراءات في المناطق المتنازع عليها خاصة عند استغلال الموارد والعمليات الأمنية، والأخيرة تسعى إلى اللحاق بهذا الاتجاه وتنظيم "متى" و"كيف" إدارة هذه الأنشطة - بعض الاعتبارات تبدو مناسبة.

أولاً، الطريقة التي تعاملت بها المحكمة مع عدّة مسائل تثير المخاوف بشأن تماسك واستقرار اجتهاداتها القضائية، من خلال تبني الرأي القائل بأنّ لترسيم الحدود طبيعة تأسيسية. تتحرف هذه النقطة عن ثبات الاجتهاد القضائي للمحكمة وتؤدي لمزيد من الغموض. كما أنّه بعد حظر استخدام القوة كوسيلة لتسوية النزاعات (بحسب الاجتهادات الدولية المذكورة آنفاً)، سيكون من غير المتسق حقاً السماح -أو عدم المعاقبة- باستخدام القوة من أجل (إعادة) السيطرة على المناطق البحرية، بغض النظر عن الأساس من المطالبة.

ثانياً، إنّ التمييز الهادف بين الخلافات بغرض تحديد النظام المطبق لمسؤولية الدولة عن خرق القواعد الأساسية المتعلقة بالسيادة والحقوق السيادية لا يتعلّق إلى حدّ كبير بالإعداد الجغرافي للنزاع، ولكن بالأحرى بوجود عدم اليقين "الموضوعي" بشأن استحقاق الحقوق في منطقة معينة بحرية، بالتالي بحسن نية من جانب الدولة في المطالبة بأنّ المنطقة تخصّها. في حالة الاحتلال بسوء نية لإقليم دولة أخرى أو المطالبة المفرطة بشكلٍ واضح في المناطق البحرية، يجوز للدولة التي احتلت أراضيها أن تتذرع بمسؤولية الدولة المحتلة عن انتهاك سيادتها أو حقوقها السيادية وقد تطالب بكلّ عواقب المسؤولية، بما في ذلك الالتزام بالتعويض عن جميع الأضرار الناتجة عن الاحتلال غير القانوني.

(1) See: Second Stage of the Proceedings between Eritrea and Yemen (Maritime Delimitation), Award, Reports of International Arbitral Awards (RIAA), Vol. 26, Part III, 17/12/1999.

على العكس من ذلك، في حالة عدم اليقين الحقيقي بشأن الاستحقاق لمنطقة معينة، فإن وجود حسن النية المقترن بالاستحالة الموضوعية لتحديد الجهة التي ستمنح المنطقة المعنية مسبقاً، يجعل من الصعب بشكل خاص على دولة المطالبة بالمسؤولية الدولية للأخرى عن انتهاك سيادتها أو حقوقها السيادية.

في الختام، من المسلم به أن مسؤولية الدولة هي بالفعل عنصر ضروري من عناصر القانون المنطبق على المجالات المتنازع عليها وأنه لا ينبغي للقضاة الدوليون أن يتجنبوا النظر في قضايا مسؤولية الدولة. بالتالي، إن الوعي بوجود مسؤولية الدولة والعواقب المحددة للأفعال غير القانونية هو في الواقع الاعتبار الأساسي للدول عند اتخاذ قرار تنفيذي، ولكن أيضاً عند النظر في التسوية النهائية للنزاع. في الوقت نفسه، إن ادراك الحاجة إلى توضيح وزيادة تطوير هذه المجموعة من القانون الدولي لا يعني بالضرورة الالتزام الصارم بالمبادئ القانونية، وتجاهل الضرورة القصوى للتسوية السلمية للنزاعات القائمة منذ فترة طويلة. يجب اتخاذ أي قرار بشأن وجود المسؤولية ونتائجها بعناية، في ضوء جميع القواعد القانونية المعمول بها في العلاقات بين الطرفين، وكذلك المصالح الأخرى ذات الصلة، مثل التنفيذ السريع للقرار من قبل الأطراف، الحاجة إلى عدم فتح خلافات جديدة بينهم، والحاجة إلى إصدار حكم عادل ومقبول وحماية الحقوق والمصالح الضعيفة للأفراد والجهات الفاعلة المتأثرة بالقرار. بالمثل، إن الانتصاف الذي يمنحه القاضي للأطراف نادراً ما يتجاوز الانتصاف التفسيري أو إعلان الالتزام بالامتثال للقواعد الأولية ذات الصلة، ويبدو أن منح التعويضات احتمال واقعي فقط في حالة واضحة، مثل الاحتلال عن طريق استخدام القوة أو انتهاك الحق في تقرير المصير، أو الضرر الناجم عن انتهاك القانون الدولي الإنساني.

وعليه، إن توضيح القواعد المطبقة على المناطق البحرية المتنازع عليها - من الخيارات المتاحة للدول الأطراف في النزاع وحدود إجراءات الدولة، علاوة على التداخات المترتبة عن انتهاك القواعد - أمر بالغ الأهمية لأنه سيكون من غير المناسب أن نطلب من دولة تنظيم سلوكها على أساس قواعد لا يزال محتواها الدقيق، إلى حد ما، غامضاً. إدراكاً منا للحاجة إلى مزيد من التقييم لهذا الموضوع، نأمل أن تشكل المؤشرات الواردة في هذه الدراسة مساهمة أولية في تحقيق هذه الغاية.

الدراسة الثامنة:

**ملامح النظام الدولي الراهن وتصورات أقطابه الصاعدة
(منظور واقعي)**

إسماعيل الرزاوي⁽¹⁾

○ مقدمة:

لا يزال النظام الدولي الحالي في طور التغير والتحول. ويزعم بعض الأكاديميين على أنه ينحو باتجاه نظام متعدد الأقطاب حيث يعرف علاقات متشابكة ومتداخلة من التعاون والتنافس بين الفواعل الدولية خاصة تلك الكبرى المؤثرة التي تسعى إلى الحفاظ على مواقعها المنفردة على قمة هرم العلاقات الدولية وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية التي لا تزال متفوقة في جميع مقومات القوة الشاملة للدولة بالرغم من أن البعض يعتبر أن قوتها آخذة في الانحسار، أو بعض الأقطاب الصاعدة ذات الدور المتنامي في الساحة الدولية كروسيا العائدة إلى المعترك الدولي والدور المتنامي للصين والهند واليابان خاصة على مستوى مساهماتها في الإنتاج العالمي الإجمالي ومشاركتها في حجم التجارة الدولية وحركة الاستثمار العالمي دون أن ننس البرازيل ذات النفوذ المتزايد في مجالها الإقليمي والدولي.

تأسيسا على ما سبق، يسعى هذا البحث إلى اختبار فرضية انتقال النظام الدولي الراهن إلى التعددية القطبية وبروز أقطاب دولية صاعدة تشكل هندسته وذلك من خلال رصد مجموعة من المؤشرات على الساحة الدولية.

(1) باحث في تخصص العلاقات الدولية، حاصل على الدكتوراه من جامعة محمد الخامس/ الرباط - المملكة المغربية.

○ المحور الأول: انحسار في القوة الأمريكية وصعود أقطاب دولية جديدة

إن السياسة الدولية متحركة لا ساكنة وكما قال بول كينيدي، لم يهيا لأي أمة أن تبقى وحدها إلى الأبد في مقدمة الأمم الأخرى. لقد أضحى العالم يمر بعملية تحول تاريخية مهمة في سرعتها، وشاملة وعميقة في تأثير أبعادها وتحدياتها، فضلا عن انفتاح نهاياتها على مشاهد عدة بديلة ممكنة أو محتملة. وعلى هذا الأساس، يرى كثيرون أن الزعامة الأمريكية تتقهقر في ظل النظام الدولي الحالي. بالمقابل، يشهد هذا النظام صعود قوى مؤثرة في نسقه. مما يجعل من الصعب جداً على الولايات المتحدة الدفاع عن إستراتيجية الهيمنة التي تتبعها. فهذه الإستراتيجية تتضعع مع الزمن وتتآكل بسرعة⁽¹⁾.

يُشكك البعض في قدرة الولايات المتحدة على الاستمرار بالبقاء كقطب أحادي، بسبب التكاليف الباهظة لصيانة النظام الدولي، وتمكن بعض الأقطاب الدولية من تقليص الفجوة بينها وبين القطب الأوحده، نتيجة قدرتها على تطوير إمكاناتها الاقتصادية والتكنولوجية والعسكرية، مما يمكنها من اكتساب الهيكل الثلاثي للقوة. وسيكون بمقدور هذه الأقطاب في المستقبل تبني سياسات مستقلة في السياسة الدولية، ولعب أدوار أكثر تأثيراً في محيطها الإقليمي⁽²⁾.

• أولاً: حول مفهوم القوى الصاعدة

1- القوى الصاعدة في أدبيات العلاقات الدولية

تستخدم بعض أدبيات العلاقات الدولية مفاهيم القوى الصاعدة Rising Powers والقوى الناشئة Emerging power للإشارة إلى الدول التي يشهد تأثيرها في الشؤون الدولية تنامياً محسوساً. ويكون ذلك في المقام الأول بدافع من نموها الاقتصادي المؤثر. وتقتضض هذه الأدبيات أن مثل هذه القوى تستهدف مكانة أو دوراً أكثر في العلاقات الدولية سواء على المستويين الإقليمي أو الدولي. كما أنها تمتلك مقومات كافية ومستويات تنمية يمكن أن تؤهلها

(1) كريستوفر لين، كريستوفر لين، ترجمة أديب يوسف شيش، إعادة صياغة الإستراتيجية الأمريكية الكبرى (زعامة في

القرن 21 أم توازن قوى)، الفكر السياسي، عدد مزدوج 4-5، شتاء 1998 و1999، ص 44

(2) جهاد عودة جهاد عودة، النظام الدولي نظريات وإشكاليات، دار الهدى للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005، مصر،

لتحقيق هذه الغاية في حال وجود إرادة سياسية. ومع ذلك، لا يوجد هناك توافق حول معايير دقيقة لتصنيف القوى الصاعدة، رغم وجود اتفاق عام حول عنصر الطفرة الاقتصادية كعامل حاسم يسبق ويمهد للبروز العسكري والسياسي، ولهذا السبب، يطلق مفهوم القوى الكبرى Rising Great Powers أو القوى العظمى Rising Super Powers الصاعدة للإشارة إلى الدول التي تحوز على جميع عناصر القوة [أبعاد القوة السبع: الجغرافية، البشرية، الاقتصادية، الطبيعية (الموارد)، العسكرية، الدبلوماسية، والهوية الوطنية⁽¹⁾].

ترجع ظاهرة صعود وهبوط القوى الكبرى تاريخياً إلى مجموعة من العناصر المتداخلة يرتبط بعضها بممارسات تلك القوى وتفاعلاتها على الساحة الدولية، في حين يتعلق البعض الآخر بالأطراف المناوئة لتلك القوى والرافضة لممارساتها واستراتيجياتها التوسعية، والتي تتحين اللحظة التاريخية لإسقاط تلك القوى⁽²⁾.

هناك وجهات نظر ومقاربات متعددة لما يمكن أن تتضمنه فكرة الصعود؛

- **المقاربة التاريخية:** تعتبر الدولة في حالة صعود إذا كانت أقوى مما كانت عليه في الماضي
- **مقاربة الوضوح:** تصعد الدول بقدر انخراطها واندماجها في المجموعة الدولية مما كانت عليه في السابق؛
- **مقاربة النفوذ:** تصعد الدولة إذا كانت تؤثر بشكل متزايد في حياة الأشخاص العاديين؛
- **مقاربة تهديد القوة المهيمنة:** تعتبر ان دولة ما في حالة صعود إذا باتت تشكل تهديداً متزايداً لتفوق ومكانة القوة المهيمنة في النظام الدولي القائم؛
- **مقاربة 'التوقعات البيذاتية':** تصعد الدولة إذا كانت الدول الأخرى ترى أنها تؤدي أو بمقدورها في المستقبل تأدية دور أوسع في العالم أكثر مما كانت تفعل في السابق⁽³⁾؛

(1) توفيق حكيمي، مستقبل التوازن الدولي في ظل الصعود الصيني، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، ص 13

(2) مصطفى شفيق علام، تحول القوة في العلاقات الدولية.. دروس الأمة، بحث منشور على موقع مركز البيان الإلكتروني. <https://www.albayan.co.uk/fileslib/articleimages/takrir/4-2-8.pdf> ، ص 323

(3) فريدة العلمي، إستراتيجية الصين الدولية في فترة نهاية الحرب الباردة: مقارنة من منظور الصعود السلمي، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلاقات الدولية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2019/2020، ص 46 وما يليها

إن الصعود هو مفهوم يستخدم للدلالة على حركية ما، وهو مقترن بالضرورة بدول أو فواعل أخرى معروفة، وقد بدأ هذا المفهوم يأخذ زخماً واهتماماً متزايداً في العلاقات الدولية. ويمكن تعريفه على أنه "مسار الارتقاء في التراتبية الدولية"، الذي يتسم أولاً باكتساب علامات القوة الاقتصادية، ثم تحويلهما فيما بعد إلى المجالين السياسي والاستراتيجي.

2- القوى الصاعدة في تصور الواقعيين الجدد

وفقاً للواقعيين الجدد، فإن صعود القوى الكبرى أو العظمى هي "ظاهرة مدفوعة بنيويًا". وعلى وجه التحديد، فإنه ينتج عن تفاعل عاملين هما: معدلات النمو وحالة الفوضى الدولية. إزاء ذلك، تعتقد الواقعية الجديدة أن أي صعود لقوة كبرى سيتسبب في آثار هيكلية من شأنها توليد ردود أفعال على النحو التالي:

أولاً: القيود الهيكلية تضغط على الدول المرشحة لتصبح قوى كبرى؛

ثانياً: هذه الدول تتخذ قرارات على مستواها لمواكبة مكانة الدولة كقوة كبرى في استجابة لهذه القيود الهيكلية؛

ثالثاً: إذا كان القرار على مستوى الوحدة يتطلب مكانة القوة الكبرى، ستتج تحولا في "القطبية" ويكون لها تأثير هيكلية⁽¹⁾.

ووفق مُنظري الواقعية الجديدة دائما، القوى الصاعدة في ظل النظام الدولي الحالي ستسعى لمقاومة الهيمنة الأمريكية من خلال نهج مجموعة من الاستراتيجيات والسياسات، أبرزها: إقامة التوازنات الداخلية والخارجية؛ محاولة تغيير قواعد النظام الدولي؛ تقليل اعتمادها على القوة الأمريكية المهيمنة حتى لا ترتبط قدرات الأولى بالمنح أو المنع من قبل الثانية؛ إحباط علاقات القوة المهيمنة مع الفاعلين الرئيسيين في النظام الدولي.

وفي المقابل، بلورت الواقعية الجديدة عدة أساليب لتعامل القوة المهيمنة والقوى القائمة مع القوى الصاعدة استقتها من الخبرة الواقعية للدول في إدارة عمليات صعود قوى جديدة، وتتضمن تلك الأساليب، الحرب الوقائية، الاحتواء (التضييق عليها وعلى مواردها وإثارة القلاقل

(1) منير مباركية، صعود القوى العالمية في ظل العولمة والهيمنة الأمريكية - دراسة مقارنة لحالات: اليابان، الصين والهند - أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلاقات الدولية، جامعة بائنة 1، السنة الجامعية 2015-2016، ص

داخل بيئتها الداخلية بهدف زعزعة استقرارها حتى لا تتوسع وتهدد موازين القوى العالمية) استراتيجيات الموازنة، أسلوب الارتباط⁽¹⁾ Engagement.

إن توصيف هيكل النظام الدولي الجديد يتحدد وفقا لنمط توزيع القوة بين الدول الكبرى وبالتالي فحسب ما يتواتر من معطيات تفيد بأن القوى الصاعدة قادرة على الأقل في الفترة الراهنة لمنافسة الولايات المتحدة على أصعدة معينة منها القوة الاقتصادية والعسكرية والتكنولوجية، وبناء على ذلك، فإن آلية التشكل في النظام الدولي على صعيد القطبية تشير نحو نزوع قوى دولية صاعدة بمقومات التأثير السياسي والاقتصادي وحتى العسكري نحو مركز السلطة العالمية ومزاحمة القوة الأمريكية⁽²⁾.

• ثانيا: إلى أين يتجه النظام الدولي الراهن؟

لقد تجسد النظام الدولي المتعدد الأقطاب في أكثر من مرحلة تاريخية، وربما أن النظام الدولي الذي كان قد ساد في القرن التاسع عشر هو مثال في محله على هذا النوع من أشكال التوازن الدولي، حيث كانت هناك مجموعة من الدول الأوروبية المتوازنة في قواها، تتحكم في إدارة العلاقات الدولية.

ويقصد بتعدد الأقطاب وجود ثلاثة أطراف على الأقل لهم القدرة على المشاركة الفعالة والحقيقية في العلاقات الدولية، ومتساوون نسبيا في القوة على الأصعدة كافة⁽³⁾. كما تقترض التعددية القطبية أنه خارج إطار القوة العظمى الأمريكية، يوجد عدد من القوى الأقل حجما تمتلك ما يكفي من الموارد الخاصة تمكنها من الاستقلال بقرارها، وتؤمن لها منطقة نفوذ ثابتة ومعقولة⁽⁴⁾.

(1) منير مباركية، مرجع سابق، ص 71

(2) برحايل بودودة أميرة، مكانة القوى الدولية الصاعدة في النظام الدولي الجديد: " إعادة ترتيب التوازن الدولي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد العشرون: 2018، ص 352 وما يليها

(3) يامن خالد يوسف، واقع التوازن الدولي بعد الحرب الباردة واحتمالاته المستقبلية، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، الطبعة الأولى 2010، دمشق، ص 318.

(4) برتران بديع، زمن المذلولين: باثولوجيا العلاقات الدولية، ترجمة جان ماجد جبور، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، نونبر 2015، بيروت، ص 139

لا تزال الولايات المتحدة الأمريكية القطب المهيمن على النظام الدولي الجديد الذي أعقب انهيار الاتحاد السوفياتي في عام 1991، وقد ذهبت بعض الأدبيات السياسية التي تناولت السيناريوهات المحتملة لمستقبل النظام الدولي إلى أن العالم سوف يستمر يعيش آفاق العصر الأمريكي إلى مدى يقدر بنحو خمسة عقود على الأقل، بينما ذهبت أدبيات أخرى إلى أن الفترة الحالية هي فترة انتقالية، وأن الفترات الانتقالية كما تشير خبرة التاريخ تكون شديدة الخطورة على الأمن الإقليمي والدولي معا، حيث تحاول القوى المسيطرة الحفاظ على مكانتها في قمة النظام، بينما تسعى القوى الجديدة إلى تغيير شكل نسق علاقات القوة،⁽¹⁾ وعلى سبيل المثال فقد توقع تقرير "اتجاهات كونية 2025"⁽²⁾ الصادر عن مجلس الاستخبارات الوطني الأمريكي، نهاية عصر الهيمنة الأمريكية، وتغير النظام الدولي القائم منذ الحرب العالمية الثانية على أن يصير بحلول عام 2025 نظاما متعدد الأقطاب، بسبب صعود قوى بازغة جديدة، والاقتصاد المعولم، والانتقال التاريخي للثروة النسبية والقوة الاقتصادية من الغرب إلى الشرق⁽³⁾.

وكما أشار "فريد زكريا" (Fareed Zakaria) في دراسته "عالم ما بعد أمريكا" إلى أن الولايات المتحدة لا تزال قوة عظمى وحيدة على المستويين السياسي والعسكري، إلا أن المجالات الأخرى الصناعية والمالية والتعليمية والاجتماعية والثقافية على السواء كلها تتحول بعيدا من وضع الهيمنة الأمريكية، وأنه إذا كانت قوة الولايات المتحدة ليست إلى زوال، فإنها تنتظر من يزاحمها⁽⁴⁾.

(1) علاء عبد الحفيظ محمد، تأثيرات الصعود الروسي والصيني في هيكل النظام الدولي في إطار نظرية تحول القوة، المجلة العربية للعلوم السياسية، العددان 47-48، صيف خريف 2015، ص 9

(2) يمكن الاطلاع على النص الأصلي كاملا للتقرير في الموقع الإلكتروني لمجلس الاستخبارات الوطني الأمريكي https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf

(3) مروان قبان، عصر التحولات الكبرى: قراءة في تقرير "اتجاهات عالمية: مفارقات التقدم الإنساني"، استشراف، الكتاب الثاني، 2017، ص 10

(4) Fareed Zakaria, The Post American World (New York: W. W. Norton, 2008)

نقلا عن، علاء عبد الحفيظ محمد، تأثيرات الصعود الروسي والصيني في هيكل النظام الدولي في إطار نظرية تحول القوة، مرجع سابق، ص 10

يدل النظام الدولي المتعدد الأقطاب على توزيع إمكانيات القوة على عدد من الدول، أو المحاور، أو التكتلات سواء كانت متساوية القدرة أو غير متساوية بحيث يكون لها قدر من السيطرة على الأحداث الدولية في مختلف المناطق الإقليمية⁽¹⁾.

ومما لا شك فيه أن النظام الدولي المتعدد الأقطاب سيختلف بالضرورة عن سابقه من الأنظمة الدولية سواء في عصر الإمبراطوريات أم في عصر النظام الدولي الثنائي القطبية، أو في النظام أحادي القطبية مؤخرًا، حيث من المنتظر أن يكون هذا النظام المتعدد الأقطاب، أكثر توازنًا وأكثر عدالة نظرًا لتوزيع أقطابه على جميع قارات العالم ولأنه لا يعبر عن اقتسام العالم بين دول كبرى على حساب الدول الصغرى⁽²⁾.

ويؤكد بعض الباحثين أن النظام المتعدد الأقطاب سوف يتميز بالخصائص التالية:

- 1- انتشار الأحلاف والتكتلات العسكرية بفعل قيام توازن القوى، سوف يزيد من التنافس على البلدان الصغيرة، لإدخالها في فلك الكبرى وسيعود عندئذ الصراع من جديد إلى مستوى القمة في النظام الدولي؛
- 2- سيزيد مساعي الدول الكبرى للبحث عن الحلفاء والأصدقاء من فرص الدول الصغيرة للاستفادة من نظام توازن القوى المتعدد الأقطاب، لزيادة قدرتها في الحركة بعد أن عانت التهميش التام في ظل النظام الأحادي القطبية وسيكون بمقدورها عندئذ تطوير علاقاتها الاقتصادية والتجارية مع الأقطاب الجديدة والحصول على بعض الأفضليات والشروط المناسبة للتبادل والتعاون الاقتصادي والتكنولوجي؛
- 3- في ظل النظام المتعدد الأقطاب، ستمتع الدول الصغيرة بمرونة عالية للانتقال من فلك قطب إلى آخر بحسب ما تمليه عليها مصالحها الحيوية، وسيكون بمقدورها التخلص من الضغوط التي كانت تمارس عليها في مرحلة القطبية الأحادية؛
- 4- إن ظهور التعددية القطبية ربما يبقي البلدان النامية ضعيفة اقتصاديًا بسبب التسابق حول الموارد الأولية، نتيجة لتطور التصنيع عند الأقطاب الجديدة، وليس من المتوقع أن تدخل

(1) جهاد عودة، النظام الدولي نظريات وإشكاليات، دار الهدى للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005، مصر، ص 202

(2) حميدي العبد الله، هل ولد النظام الدولي متعدد الأقطاب؟، مجلة الفكر السياسي، خريف 2012، دمشق، ص 51

هذه الأقطاب في صراع عسكري بسبب تداخل وتشابك مصالحها، لأن علاقاتها الاقتصادية ستكون تنافسية وتعاونية في آن معا⁽¹⁾.

وقد أشار المفكر (David Meyerz) بقوله " إن تراجع القوى الكبرى على التوسع عالميا أعطى الفرصة للقوى أو الدول الإقليمية أن تكون لها طموحات إقليمية". كما يرى: " ان توزيع القوة في النظام الدولي، والاتجاه نحو ظهور نظام متعدد الأقطاب أدى إلى احتدام التنافس لزيادة النفوذ من طرف كثير من القوى الإقليمية الموجودة أو المحتمل ظهورها مستقبلا⁽²⁾.

يقدم المفكر سينجر ثلاثة أدلة تبرز أن التعددية القطبية تظل النظام الأكثر استقرارا. أولا كلما زادت الجهات الفاعلة في النظام الدولي زادت فرص التفاعل وتشعبت قنوات التواصل بين الدول، ثانيا مع زيادة عدد الجهات الفاعلة المستقلة وزيادة نصيبها من الاهتمام، يمكن أن يكرس كل بلد جهوده مع الآخرين في النظام الدولي، ثالثا: يكون النظام المتعدد الأقطاب متوازنا، لأن توزيع السلطة يكون متقاربا شيئا ما، ولكون معظم القوى حرة ولها هامش من الحركة يحددها المصلحة⁽³⁾.

○ المحور الثاني: التحولات الطارئة في بنية النظام الدولي

إن واقعا جيوساسيا جديدا ينبثق اليوم، ويعبر عن تحول حاصل في مركز نقل القوة العالمية والدينامية الاقتصادية من الأطلسي باتجاه الهادي، ومن الغرب نحو الشرق. ان استمرار الصعود الذي تحققه الأقطاب الصاعدة بهذه الوتيرة من شأنه أن يجعل بانبتاق نظام دولي متعدد الأقطاب، كما أنه سيتمنح لاسيما القدرة على تشكيل العالم في القرن الواحد والعشرين.

وفي غمرة الحديث عن تحول القوة الذي يشهده النظام الدولي اليوم، ارتأينا أن نسلط الضوء على نظرية أورغانسكي.

(1) جهاد عودة، مرجع سابق، ص 203

(2) محمد مجدان، تحليلات النظم في العلاقات الدولية، دار المواهب للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2015، ص 108

(3) نوار جليل هاشم، أميركا والقوى الصاعدة: السياسة الأميركية تجاه دول بريكس في النظام العالمي، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، الطبعة الأولى 2020، ص 18-20

• نظرية اورغانسكي لتحول القوة

تعد نظرية أورغانسكي في تحول القوة من النظريات التي تفسر التنافس الدولي على سيادة العالم بين القوى العظمى التي تسعى لتعظيم إمكانياتها وقدراتها الاقتصادية والعسكرية والتكنولوجية للانتقال من دور أدنى في بنية النظام الدولي إلى دور أعلى يمكنها من الاستمرار في تحقيق مصالحها وتعظيمها ومن أداء دور مؤثر في السياسة الدولية. وعلى هذا النحو، تشعر القوى العظمى الأخرى بالقلق مع كل تحول ومع كل صعود للقوى الأخرى المنافسة لها في السياق الدولي⁽¹⁾. كما توفر نظرية انتقال القوة نقطة انطلاق مهمة لجعل التغيرات الحالية في علاقات القوى الكبرى ذات معنى، وبشكل عام تنطلق هذه النظرية من افتراض وجود ثلاث مراحل تتخلل مسار انتقال القوة، وهي مرحلة القوة الكامنة Potential Power، مرحلة نمو التحول في القوة Transitional Growth in Power، ومرحلة نضج القوة Power Maturity، وتعكس كل مرحلة مستوى التنمية الداخلية والقوة النسبية الشاملة التي تمتلكها الدولة، وتحدد قوة الدولة في جميع هذه المراحل من خلال ثلاث متغيرات داخلية هي حجم الساكنة، الكفاءة السياسية، وأهمها مستوى التصنيع في ذلك البلد⁽²⁾.

يصنف أورغانسكي جميع الدول في بنية النظام الدولي بناء على درجة القوة ودرجة الرضا، مع الأخذ بعين الاعتبار الخصائص القومية للدول، في أربع فئات ذات أهمية كبيرة في السياسة الدولية:

- **الدول القوية القانعة:** هي دول تقع على قمة الهرم، وهي عادة تمتلك القوة الراجعة وراضية في الوقت نفسه عن بنية النظام الدولي. وهي تحاول جاهدة الحفاظ على الوضع القائم الذي يمكنها من الاستمرار في موقعها وتثبيت مكانتها؛
- **الدول القوية غير القانعة:** تعرب هذه المجموعة من الدول عن عدم رضاها عن الطريقة التي تدار بها الأمور على الساحة الدولية، وتشكل هذه القوى الفئة الثانية في الهرم، كما

(1) نيروز غانم ساتيك، أحمد قاسم حسين، التغيرات في بنية النظام الدولي وانعكاساتها على الثورات العربية، سياسات عربية، العدد 3، ماي/يونيو 2013، ص 69

(2) توفيق حكيمي، مرجع سابق، ص 198

تبحث هذه الدول عن أحداث تغيير في بنية النظام الدولي والتأسيس لواقع جديد يستجيب لتطلعاتها في المشاركة والتأثير في مجرى الأحداث الدولية؛

- **الدول الضعيفة القانعة وغير القانعة:** هي مجموعة من الدول ترتبط بتحالفات ومصالح مع الدول القوية القانعة وغير القانعة، وتبني سياساتها وسلوكها بما ينسجم مع تلك التحالفات والمصالح⁽¹⁾.

ترى الولايات المتحدة ان الصين تعد بمثابة الدولة القوية غير الراضية، التي تحرص على تحويل عناصر القوة لصالحها في التفاعلات الدولية، ويمثل هذا التصنيف التهديد الأكبر للقوى المهيمنة في النظام الدولي.

بات بالإمكان في النظام الدولي الحالي التمييز بين دولة عظمى ودول كبيرة غير قانعة تسعى للاستقلالية في قرارها حين يتعلق الأمر بمصالحها الوطنية وأمنها القومي. ويمكن القول إن الحيوية عادة إلى مفاهيم السياسة والأمن القومي في العلاقات الدولية في دول كبيرة واثقة بنفسها أمام دولة عظمى واحدة، ولا ترغب تلك الدول غير القانعة في سيطرة الولايات المتحدة على سياساتها ومقدراتها، وترغب في وضع حد لحريتها في فرض إرادتها في الآخرين ولتوسيعها الأمني غير المنضبط بقانون⁽²⁾.

وليس خافيا اليوم أن هناك انحسار أصاب عناصر قوة الولايات المتحدة التقليدية، لمصلحة بروز القوى الأخرى المنافسة لها، ويتوقع أن تتراجع الولايات المتحدة في العناصر التقليدية للقوة عالميا إلى النسب الآتية: من 47 بالمئة من الإنفاق العسكري العالمي عام 2002 إلى نحو 35 بالمئة عام 2012، عسكريا ونحو 17 بالمئة عام 2035، ويتراجع الناتج المحلي الإجمالي من 26 بالمئة إلى نحو 18 بالمئة، ثم إلى نحو 12 بالمئة على التوالي، والتجارة الدولية من 23 بالمئة إلى نحو 16 بالمئة، ونحو 10 بالمئة على التوالي⁽³⁾.

(1) نيروز غانم ساتيك، أحمد قاسم حسين، مرجع سابق، ص 71

(2) نفس المرجع السابق، ص 77

(3) Pascal Boniface, la chute du mur de Berlin, symbole de la fin du monde bipolaire: L'événement a marqué une révolution dans les relations internationales. Le monde , 11 / 11 / 2009 Sur le cite
https://www.lemonde.fr/idees/article/2009/11/10/la-chute-du-mur-de-berlin-symbole-de-la-fin-du-monde-bipolaire-par-pascal-boniface_1265268_3232.html , consulté le 19/12/2019

○ المحور الثالث: تصورات الأقطاب الدولية الصاعدة لطبيعة النظام الدولي

إن المؤشرات السياسية المطروحة كعلامة لبداية تراجع القيادة الأمريكية للعالم، يمكن قراءتها في معركة الحرب على الإرهاب التي تزعمتها أمريكا التي قادت تحالفاً أحادياً للقضاء على ما أسمته بـ "الإرهاب" أسفر عن اجتياح أفغانستان والعراق، مع تداعيات قوية على السياسة الأمريكية وعلاقتها بالقوى الإقليمية. وبقدر ما استنزفت هذه الحروب الطاقة العسكرية الأمريكية، وأحدثت ضجة داخل أمريكا وخارجها بشأن نتائجها ومشروعيتها غير الإنسانية، أدت إلى تحول السياسة الأمريكية، وخصوصاً في عهد بارك أوباما، إلى ما يشبه الموقف الانعزالي من القضايا الدولية، ما فتح المجال لبروز قوى دولية وإقليمية جديدة أحدثت تحالفات جديدة وأربكت خريطة العلاقات الدولية. ويظهر هذا الموقف الانعزالي السلبي للإدارة الأمريكية في الشرق الأوسط، وعلى الخصوص في الأزمة السورية التي أدت، وبسبب رفض تدخلها المباشر فيها ورفضها تسليح المعارضة، إلى تضخم الوجود الروسي وتشكيله تحالفات جديدة مع قوى إقليمية بدأت تكبر وتؤثر في المنطقة. وقد أدى هذا الوضع إلى خوض القوى العظمى حرباً دبلوماسية باردة، وحرباً عسكرية غير مباشرة، أصبحت ساحتها المناطق المتنازع عليها في مناطق متعددة في العالم (أوكرانيا، ومنطقة القرم، والشرق الأوسط⁽¹⁾).

بدأت قوى حليفة للولايات المتحدة في البحث عن استقلالية نسبية في صوغ تحالفاتها وعلاقتها الدولية. كما أخذت الدول الإقليمية المركزية عموماً في مختلف مناطق العالم وعلى مدى السنوات الماضية دوراً أكثر إيجابية في النظام الدولي⁽²⁾.

إن هناك قوى صاعدة بإمكانها أن تكون مراكز استقطاب دولية وتزاحم الولايات المتحدة في مجال النفوذ العالمي. وإذا تحقق وشكلت هذه القوى مع بعضها، تحالفاً فسنبكون أمام كتلة دولية واحدة تملك الكثير من أسباب القوة. وحصول ذلك معناه انبثاق شكل جديد من أشكال العلاقات الدولية، التي تكون قواعدها الأساسية مبنية على تكافؤ وتعادل القوة بين المتنافسين في الصراع الدولي⁽³⁾ مما يمنح للنظام الدولي توازناً لا يخضع لترتيبات قوة مهيمنة واحدة.

(1) ياسين الجياوي، نحو نظام دولي ثنائي القطب أمريكي - صيني، استشراف للدراسات المستقبلية، الكتاب الثاني، 2017، ص 300

(2) نيروز غانم ساتيك، أحمد قاسم حسين، مرجع سابق، ص 77

(3) حميد حمد السعدون، الدور الدولي الجديد لروسيا، دراسات دولية، جامعة بغداد، العدد 42، أكتوبر 2009، ص 11

لقد أفضت هذه التحولات إلى مخرجات مهمة لعل أبرزها، نمو الرفض الدولي، ضمنا أو صراحة للهيكلية الأحادية للنظام السياسي الدولي، فعلى خلاف الأعوام الأخيرة من القرن المنصرم، عندما كان الإطار الدولي الذي يحتضن الرفض محدودا، أدى نمو قدرات عدد من الدول، ولا سيما تلك الصاعدة بقدراتها المختلفة إلى المطالبة بعالم متعدد الأقطاب لا تتحكم في محصلة تفاعلاته دولة واحدة مهما تعاضمت قدرتها ولو كانت الولايات المتحدة الأمريكية. استنادا إلى عامل أو أكثر من عوامل الحجم الموقع الجيوسياسي والقوة الاقتصادية الفعلية والقوة العسكرية والقدرة على بسط النفوذ إقليميا وعالميا، نجد أن من المرشحين المرجحين الذي يرد ذكرهم باستمرار على أنهم سيظهرون بصفة منافسين مستقبليين للقوة الأمريكية هم الصين، واليابان، وروسيا والهند والبرازيل⁽¹⁾.

إن صعود مجموعة من الأقطاب الدولية وتزايد قدراتها على الفعل الدولي المؤثر يشير إلى تراجع التوزيع العمودي للقوة على صعيد النظام الدولي، وذلك لمصلحة توزيعه أفقيا، وبهيكلية تتميز بتعدد الأقطاب⁽²⁾.

وتدفع مختلف القوى الصاعدة باتجاه تشكيل نظام دولي متعدد الأقطاب، بالنسبة للصين ترى أن بنية النظام الدولي تتضمن ثلاثة أبعاد مترابطة عضويا وهي:

1. إن النظام الدولي قد تحول بالفعل من القطبية الثنائية إلى نظام تهيمن عليه الولايات المتحدة الأمريكية؛

2. أن هذه الفترة تعتبر فترة انتقالية في النظام الدولي؛

3. أن هذا الانتقال ينتهي بالتحول من نظام الهيمنة الأمريكية إلى التعددية القطبية؛

وهي بذلك تعتبر (أي الصين) أن انهيار الاتحاد السوفياتي جعل الولايات المتحدة القوة العظمى الوحيدة في العالم، كما اضعف أهميتها باعتبارها الطرف الثالث في المثلث الاستراتيجي الذي انهار والذي يضم الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي وجمهورية الصين الشعبية.

(1) فيديا نادكارني،، الشراكات الاستراتيجية في آسيا: توازنات بلا تحالفات، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الطبعة الأولى 2014، ص31

(2) العرب والولايات المتحدة الأمريكية (مجموعة مؤلفين)، المصالح والمخاوف والاهتمامات في بيئة مختلفة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى 2017، ص 196

وحسب المنظور الصيني، فالنظام الدولي في مرحلة ما بعد الحرب الباردة يعاد تشكيله ليحقق شكلا متعدد الأقطاب⁽¹⁾، وهذا اتجاه تاريخي لا يمكن مقاومته، وعليه، يتعين تنمية هذا النظام المتعدد للوصول إلى السلام العالمي، وسبق الرئيس الصيني السابق "جيانغ زيمين Jiang Zémin" أن ذكر في إحدى خطبه أن العالم طبيعة النظام الدولي اليوم متعددة الأقطاب ومن ثم انتفاء قدرة قوة واحدة على الانفراد بالسيطرة.

عموما، يمكن تلخيص رؤية الصين للنظام الدولي منذ نهاية الحرب الباردة بأن هناك صراعا بين الاتجاه الداعم لولادة عالم متعدد الأقطاب والاتجاه المقر بالعالم أحادي القطب والذي تكون فيه الهيمنة لدولة أو اثنتين في تسيد زمام الأمور الدولية، وهذا - من وجهة نظرها - ما يفسر التناقض والصراع المحمومين في العلاقات الدولية⁽²⁾.

وقد أكدت وزارة الخارجية الصينية في تصريح لها بشأن التعددية القطبية ومخاطر النظام الأحادي القطبية قائلة: "إن التعددية القطبية تساعد على إضعاف هيمنة السلطة السياسية والحد منها. وتعمل على نحو منصف على تحقيق العدل والسلام والتنمية في العالم"⁽³⁾.

تنظر الصين إلى الاتحاد الأوروبي على أنه يمثل نموذجا يمكن أن يساهم في تعزيز نهج التعددية القطبية، فهو يمثل بالنسبة إلى الصين قوة، وربما قطبا جديدا، إن لم يكن قادرا على موازنة القوة الأمريكية، فيمكن أن يساهم في إضعاف القطب الأمريكي الذي يصب في النهاية في خدمة مصالح الطرفين في بناء عالم متعدد الأقطاب. وتتمثل الأمور الأساسية في الخلافات الصينية الأوروبية في قضايا حقوق الإنسان ورفع الحظر المفروض على الصين فيما يتعلق بالتسلح منذ 1989 والقضية التايوانية إذ يؤكد الاتحاد الأوروبي على ضرورة حل الخلاف بين البلدين سلميا. يضاف إلى تلك المشكلات قضايا أساسية تتعلق بالعلاقات الاقتصادية

(1) يعبر عن هذا التوجه الخطاب الذي ألقاه رئيس الوزراء الصيني الأسبق لي ينج يوم 1992/1/11 وتضمن أن النظام الدولي الحالي يمر بمرحلة انتقالية جوهرية، فالهيكل القديم انتهى بينما لم يتشكل بعد النظام الجديد، ويتجه العالم الآن صوب التعددية القطبية، يعبر عن ذلك أيضا خطابه في مجلس الشعب الصيني عام 1991 الذي أشار فيه إلى أن النموذج العالمي القديم وصل إلى نهايته وأن النموذج الجديد لم يأخذ مكانه بعد والاتجاه نحو تعدد الأقطاب

(2) علي سيد النفر، السياسة الخارجية للصين وعلاقتها بالولايات المتحدة الأمريكية، الهيئة العامة المصرية للكتاب، الطبعة الأولى، 2009، ص 82 وما يليها

(3) نوار جليل هاشم، مرجع سابق، ص 20

والتجارية، الاتساع السريع لفجوة العجز التجاري الأوروبي وانخفاض قيمة النقد الصيني اليوان، واتساع المشكلات المرتبطة بعدم احترام الشركات الصينية لحقوق الملكية الفكرية⁽¹⁾. ويشكل النظام المتعدد الأقطاب الخيار المعقول والمنطقي لكل المقاربات المضادة للأحادية القطبية حسب وجهة النظر الروسية، وي طرح ألكسندر دوغين رؤيته لمركزية الدور الروسي في تشكيل تعددية قطبية دولية، وهو يؤكد في موازاة ذلك على حقيقة أن روسيا ليس بإمكانها أن تحقق منفردة مصالحها الإستراتيجية والأمنية والجيوسياسية. ولأجل ذلك ينبغي التحرك سياسيا وبشكل فعال ومؤثر على المستوى الدولي، لحشد أكبر عدد من الدول الراغبة في بناء عالم متعدد الأقطاب⁽²⁾.

فحسب تصور دوغين، تملك روسيا أوراقا رابحة ليس لأنها تشكل «Heart Land» قلب العالم الأوراسي فحسب، وإنما لأنها تحتفظ بأسلحة نووية كبيرة ذات قدرة تدميرية شاملة، واحتياطيات طبيعية هائلة، ومساحة جغرافية شاسعة، ووراءها تقاليد ثقافية - حضارية عميقة، إضافة إلى إدراكها الدائم ووعيتها المستديم حول رسالتها التاريخية، التي تظهت بأشكال عديدة وفي مراحل زمنية مختلفة بدءا من المسيحية - الأرثوذكسية، وانتهاء بالشيوعية... ولهذا كله، فإنها تعد المفتاح الواقعي لتحقيق خيار التعددية القطبية في النظام الدولي الذي يأخذ بالحسبان أقطابا دولية أخرى متبلورة أو في طريقها إلى ذلك⁽³⁾.

وفي هذا الشأن، يرى دوغين ضرورة قيام روسيا باتصالات عملية ومباشرة ليس فقط مع العالم الإسلامي، وإنما مع القارة الأوروبية، وليس فقط مع الصين فحسب، وإنما مع دول أمريكا اللاتينية الناهضة، ولا يجوز في إطار هذا المسعى تجاهل بلدان آسيا وإفريقيا⁽⁴⁾.

إذن، يقدم دوغين رؤيته للأوراسية كفلسفة سياسية تملك مقومات ومتطلبات البناء "الإمبراطورية المستقبلية" المأمولة، وهي فلسفة تركز بوضوح على نواة وقاعدة صلبة تمثل روسيا المستقبل التي تقوم بالحقيقة على أساس تاريخي قوي وراسخ.

(1) حكمت خضر العبد الرحمن، السياسة الدولية للصين بين الاندماج وإرادة القوة، سياسات عربية، العدد 26، أبريل -

ماي 2017، ص 145

(2) خلف الجراد، مرجع سابق، ص 169

(3) نفس المرجع، ص 176

(4) نفس المرجع ونفس الصفحة

ويمكن جوهر الإدراك الروسي في تغيير الآليات الدولية التي تحكم حركة التفاعلات الدولية وإعادة تشكيلها بالشكل الذي يحظى بالقبول والتأييد ويرتكز على المشاركة والتحالف والفهم والثقة المتبادلة، وهذا لن يتم من دون إنهاء التفرد الأمريكي على حركة التفاعلات الدولية بجوانبها كافة، ويتم ذلك حسب وجهة النظر الروسية من خلال إعادة تقييم الترابطات الروسية مع دول الجوار القريب لروسيا الاتحادية والتحالفات الإستراتيجية مع القوى الآسيوية الكبرى لعل من أهمها الصين والهند. وعليه، تعمل روسيا الاتحادية استنادا إلى المنطق الحديث للفكر الاستراتيجي الروسي إلى تكوين المثلث الاستراتيجي الذي يضم كلا من الصين والهند نتيجة لتقارب المصالح الإستراتيجية⁽¹⁾.

وما فتئ القادة الروس يجادلون بأن حجم روسيا، وموقعها الجيوسياسي، ومواردها، تمنحها جميعا قَطْعًا مكانة القوة الكبرى. وقد صيغت الأهداف الإستراتيجية لروسيا في سياق إدارة عواقب الانحدار.

يقول وزير الخارجية الروسي السابق "إيغور إيفانوف Igor Ivanov" .. [على الرغم من كل الاختلافات بين ظروف روسيا في أواسط القرن التاسع عشر وظروفها اليوم، فإن بلادنا تواجه تحديين معقدين في مجال السياسة الخارجية كانا مألوفين لغورشاكوف: خلق أفضل الظروف الممكنة للإصلاح الداخلي، وفي الوقت نفسه وهذا هو الوجه الآخر للعملة نفسها، عدم السماح بإضعاف موقف البلاد على الصعيد الدولي..].

وترفض النخبة الحاكمة تحويل روسيا إلى شريك صغير للولايات المتحدة الأمريكية أو إلى عضو غير مهم في الغرب. وما يعني نخبة روسيا هو أن السياسة الواقعية في القرن الحادي والعشرين عبارة عن اندماج جيوسياسي وحيواقتصادي، أضيفت إليهما القوة العسكرية. ولا تلعب الأيدولوجيا والقيم سوى دور ضئيل.

ولا يفوتنا أن نشير إلى أنه خلال فترة حكم "ميدفيديف Medvedev" تم طرح "مبدأ ميدفيديف" الذي تضمن مجموعة من النقاط من أهمها ضرورة أن يكون العالم متعدد الأقطاب. فعالم وحيد القطب عالم غير مقبول، والهيمنة أمر لا يمكن السماح به. فهي تراه بهذا الشكل غير مستقر ومهدد بالصراعات. ومن ناحية أخرى، لا تريد روسيا مواجهة مع بلد آخر، وليس

(1) طارق محمد ذنون الطائي، الفكر الاستراتيجي الروسي في القرن الواحد والعشرين (دراسة تحليلية في ضوء الوثائق الرسمية الروسية)، دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2016، الأردن، ص 8 إلى ص 11

عند روسيا نية لعزل نفسها، بل تتوخى إقامة علاقات ودية مع أوروبا والولايات المتحدة وأكبر عدد من البلدان الأخرى.

أما الهند فهي أكثر حرصا من أي وقت مضى على تحديد دور عالمي لنفسها على أنها لاعب مهم بين القوى الكبرى في العالم. فبالنظر للظروف الجغرافية وغياب النزاعات الأمنية المباشرة مع الولايات المتحدة، قد يعزز هذان الأمران الثقة في الهند وطموحاتها، فضلا عن علاقاتها الواسعة والقوية مع الاتحاد الأوروبي⁽¹⁾.

وفق مفردات الرئيس الهندي " شنكار دايال شارما " Shankar Dayal Sharma: في عام 1992، أطلقت حكومتنا سياسة "التطلع شرقا". حيث لم تكن مجرد سياسة اقتصادية خارجية، لقد كانت أيضا نقلة إستراتيجية في رؤية الهند للعالم، ولموقع الهند للعالم في الاقتصاد العالمي الأخذ بالتطور، كان جل ما تطمح إليه السياسة تلك هو التواصل مع جيرانها في الحضارة في جنوب شرق آسيا وشرق آسيا، لقد تصورت دائما قدر الهند كحلقة مترابطة بقوة مع اسيا، وأكثر من ذلك مع جنوب شرق آسيا لجعل القرن الحادي والعشرين قرن آسيا بحق. وتتطلع الهند إلى أن تكون طرفا إقليميا وعالميا رئيسيا في القرن الحادي والعشرين. وتدعم الأحزاب السياسية الرئيسية في الهند جميعها هذا الهدف. ففي العام 2003، أعلن وزير الشؤون الخارجية آنذاك الهندي Yashwant Sinha، بجرأة: إن سياسة الهند الخارجية في القرن الحادي والعشرين ستهدف إلى تمكين وتيسير ظهور الهند الحثيث على الساحة العالمية من حيث هي طرف فاعل رئيسي من خلال تعزيز نفوذها على الصعيدين المحلي والدولي. وفي العام 2005، سَوَّق ناتوار سينغ Natwar Singh، وهو وزير شؤون خارجية سابق آخر، متحدثا في (تشاتام هاوس: المعهد الملكي للشؤون الدولية) في لندن بشأن مسألة ما يلزم لتكون قوة عالمية، سَوَّق توقعات مجلس الاستخبارات القومي الأمريكي وشركة ماكينزي وجولدمان ساكس بدور عالمي محوري للهند حيث قال "الهند مستعدة اليوم للقيام بدور محوري في منطقتها، بل وكذلك في المجتمع الدولي" وفي معرض دعوة سينغ إلى سياسة خارجية مستقلة تقوم على المصالح بدلا من الإيديولوجيات، أشار إلى شراكات الهند الإستراتيجية القوية مع الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا، وشراكة ناشئة مع المملكة المتحدة. بالإضافة إلى تعزيز

(1) نوار جليل هاشم، مرجع سابق، ص 133

العلاقات مع الجوار الأوسع الذي يضم آسيا الوسطى والخليج العربي والمحيط الهندي، وجنوبي شرقي آسيا⁽¹⁾.

لقد كانت الهند مقيدة الى حد كبير بتنافسها مع باكستان والصين والصعوبات الظاهرة للعيان التي واجهتها في الحفاظ على تماسك النسيج الاجتماعي والسياسي للشعب الهندي. وفي كلمة براناب موخيرجي Pranab Mukherjee الذي شغل منصب رئيس جمهورية الهند ووزير خارجيتها، ألقاها أمام ضباط من البحرية تحت عنوان "العلاقات الدولية والشؤون البحرية - الضرورات الإستراتيجية"، أسهب في الحديث عن رؤية الهند كفاعل دولي مؤثر مشيرا إلى أنه:

[... بعد آلاف السنين تقريبا من التركيز الداخلي وفي اتجاه البر، نحول أنظارنا من جديد إلى الخارج وفي اتجاه البحر، الذي هو اتجاه النظر الطبيعي لأمة تسعى إلى إعادة تأسيس نفسها، لا باعتبارها قوة قارية فحسب، بل وأكثر من ذلك بوصفها "قوة بحرية"، وبالتالي، قوة ذات أهمية على المسرح العالمي⁽²⁾...]

أما عن اليابان، فقد استطاعت استيعاب مخرجات الحرب العالمية الثانية للنهوض مجددا، ولعبت البيئة الدولية دورا بارزا في بناء اليابان المعاصرة - ليس فقط كونها ساحة رحبة - لتأخذ دورها في علاقات التفاعل والتأثير بطريقة تتناسب وقدراتها الذاتية، وفي مقدمتها القدرات الاقتصادية، التي توّهلها للاضطلاع بالدور العالمي بصورة ايجابية. فالقوة الاقتصادية التي تشكلت على نصف قرن أعطت ملامح الدور الياباني الجديد في العالم وفي آسيا بشكل خاص، إلى جانب مقومات أخرى تجعل من اليابان رقما صعبا في المعادلة الدولية اليوم.

وبعد نهاية الحرب الباردة وما تلاها من تطورات على الصعيدين الدولي والإقليمي، فضلا عن أحداث 11 سبتمبر 2001، وما أفرزته من مفاهيم جديدة للحرب والتدخل الأمريكي المباشر في العالم، بدأت اليابان بتوظيف قدراتها الاقتصادية والمالية من أجل إيجاد دور سياسي وعسكري خارج حدودها الإقليمية. وبالتالي، فالدور الياباني الجديد يضطلع بمهمة استعادة السيادة الكاملة لليابان مع تأكيد حقيقة أساسية أن هذه النزعة لا تخرج عن إطار

(1) نفس المرجع، ص 40

(2) نفس المرجع، ص 41

معاهدات التحالف مع الولايات المتحدة الأمريكية، وقد يكون الدور الجديد ضمن تهيئة جديدة لدور ياباني جديد من قبل الولايات المتحدة الأمريكية نفسها⁽¹⁾.

إن منطقة آسيا والباسفيك تشكل المحور الأساسي في علاقات اليابان الخارجية سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي، باعتبار موقعها الجغرافي والجيوبوليتيكي بالنسبة لليابان، ويتمشى ذلك أيضا في إطار سعيها لممارسة دور سياسي عالمي يتوازن مع قوتها الاقتصادية العملاقة وكونها الدولة المانحة الأولى في العالم.

كما تمتلك البرازيل من المقومات والإمكانات المادية والثقافية والتاريخية ما يمكنها من الإسهام بشكل فعال في وضع القواعد الحاكمة للتفاعلات الدولية وممارسة أدوار فاعلة على المستوى الدولي، فهي صاحبة أقوى اقتصاد في أمريكا اللاتينية، وثاني أقوى اقتصاد في الأمريكيتين، إضافة إلى كونها سادس أكبر اقتصاد في العالم من حيث الناتج المحلي الإجمالي كما تعد في الوقت الراهن إحدى الدول المقرضة للبنك الدولي مما يتيح لها هامشا من الضغط لتغيير الكوفا التصويتية داخل هذه المنظمة مما ينعكس على تأثيرها في مخرجات قرارته⁽²⁾.

○ **ختاما**، فإن ما تمتلك اليوم القوى الصاعدة من عناصر قوة مهمة على اختلاف مستوياتها سيتيح لها إعادة تشكيل النظام الدولي بما يضمن كسر الهيمنة الأمريكية التي استفردت بمقادير النظام الدولي الجديد بعد زوال الاتحاد السوفياتي.

إن القوة الأمريكية باعتراف منظرين أمريكيين كفريد زكريا في انحسار ونشهد اليوم تحولا في توزيع القوة من الغرب إلى الشرق مع استمرار صعود الصين الذي يشكل اليوم ظاهرة القرن الواحد والعشرين إلى جانب التمدد الروسي في أقاليم مختلفة من العالم وتدخلها في مجموعة من الملفات الساخنة كسوريا وأوكرانيا، كل هذا يندرج بتحول هيكل النظام الدولي القائم إلى تعددية قطبية ومما قد يزيد حسب اعتقادنا من فرص هذا التحول هو مساندة الدول النامية له، باعتبار أن قيامه سيمنح لهذه الدول هامشا أكبر للمناورة وقدرة أكبر للتفاوض في الساحة الدولية.

(1) هالة خالد حميد، النهضة اليابانية وأثرها على مستقبل الدور العالمي، دراسات دولية، العدد 30، 2006، ص 35

(2) صدف محمد محمود، البرازيل وثورات الربيع العربي، أبعاد الموقف وتداعياته، سياسات عربية، العدد 6، يناير 2014،

الدراسة التاسعة:

**The Incremental Role of Higher Education in
the Soft Power Milieu:
Impressions from China and India**

Akhil Bhardwaj⁽¹⁾

Dr. Mohan Kumar⁽²⁾

The impact of a country's image at a global level has repercussions in a positive and negative build up against its each and every activity at any platform. A country's image building in a constructive manner has direct congruencies to the "Soft Power" of a nation. Soft Power as coined by notable American Political Scientist Joseph Nye Jr. at the starting of the post-cold war era is the ability of a nation to attract others through its foreign policies, culture, political values and eco-system. It is the power to influence the preferences of diverse stake holders in a geopolitical atmosphere. Nye further states that Soft power is rather opposite to hard power and military prowess of a nation which uses persuasion. It is rather a friendly and natural perspective of individuals, states or organisations about a particular country which is gradually developed based upon its own actions. With the occurrence of the twentieth century the geopolitical environment at regional and global level was marked by a recognition that in-state or regional problems and challenges having multidimensional and significant implications

⁽¹⁾ Ph.D. Candidate, Jindal School of International Affairs.

⁽²⁾ Professor, Jindal School of International Affairs. O.P. Jindal Global University, India.

are beyond the individual capacity of States and Regions to attend and provide a solution to. It demands a cooperative and combined effort at the global level with diverse expertise coming in for a pragmatic approach and solution.

Soft power of a nation has often been seen to work towards creating a congenial environment for a country to develop combined efforts to solve in-state, regional and global problems. However, the duration of developing soft power might be longer than expected with a continuous investment of capital, intellect, physical resources and favourable policies. Culture has always been an important pillar of developing the soft power of a nation. Higher Education has been a very important subset of cultural diplomacy towards creating the soft power for a nation and institutions like the British Council, the Fulbright fellowships, Cervantes Institute, Goethe-Institut, DAAD, USIEF, Alliance Française, American Centre, Russian Centre and the Confucius Institute are live examples of leading efforts towards creating collaborations and spreading culture through higher education and research. It is also one of the key areas of the aforesaid collective efforts in the above para towards building a mutual perspective for diverse problems at regional and global level.

This paper will trace trends in the incremental role of higher education in building a soft power milieu for a nation. It would also focus on cooperation and contestation in the higher education space between universities and institutions of different nations, as possible drivers of wider change in the geopolitical environment with impressions from India and China.

The notion of soft power presupposes the existence of a dominant narrative. Realist international scholars have focused on the distribution of power in the system. Liberal and constructivist frameworks on the other hand, have concerned themselves with the ideas and values that

gain or lose prominence when backed by differential degrees of power. Transformation in the Global order is today the subject of multivariate analysis no longer limited to geopolitics and diplomacy, but extending to the influence of softer ideational aspects. Higher education and its internationalisation are no longer immune from systemic forces and their future trajectory will in large part depend on how they respond to globalisation and its discontents. Indeed, as drivers of creation of knowledge and dissemination of ideas, providers of higher learning could find themselves at the very epicentre of a diplomatic system in the throes of transformation. It is for these reasons that the potential of education to shape and reshape the soft power of a nation demands closer, *longue duree* investigation.

Culture as defined one of the important and critical part of attraction to people and societies across borders, is a set of social practices being practiced by a country and creating a meaningful impact on others to adopt the same. A culture when related to soft power can be defined as high culture such as literature, art, and education, which appeals to elites; and popular culture, which focuses on mass entertainment. (Nye 2008). The concept of Culture within Soft Power covers the "exchange of ideas, information, art, language and other aspects of culture among nations and their peoples in order to foster mutual understanding" (Michael J. Waller 2009). The wide spectrum of Culture showcasing includes Arts, Education, History, Science, Customs, Religion, Philanthropy, Sports, Language, Professional Vocation, Tourism etc. Education has always been a primary focus of States across the world as it is a true representative of a country's culture and pedagogy. It embraces a deep sense of a nation's approach in today's time of globalisation and the global value chain.

Developed countries like USA is also one of the strong proponent of Education, especially higher education as a Soft Power instrument

with many observers agree that American higher education produces significant soft power for the United States. Secretary of State Colin Powell, for example, said in 2001: "I can think of no more valuable asset to our country than the friendship of future world leaders who have been educated here." (Nye, 2005). Further, Altbach, P. G., & Peterson, P. M. (2015) in his work has argued that Higher education has always served as an international force influencing intellectual and scientific development and spreading ideas worldwide. Its large scope of influence comprises of people and Institutions across borders. Higher Education has played a significant role in establishing America's hierarchical stand in today's world though its ascendant role in higher education with attracting brightest of students across the globe. On the other hand, it is also argued that soft power relationships and approaches are often ridden on self-interest of states which creates inequality in associations amongst nations. This is a rising issue highlighting a significant difference between East – West and North – South relationships in the world. There is a need to understand the motivation behind the aid in higher education given by developed nations though different channels like scholarships and grants to the developing countries. (Peterson 2014).

Only a developed education system that meets the requirements of innovative high-tech economy, and is integrated into the international educational and scientific space, can become one of the major competitive advantages of the modern state in the "global competition for minds" and attract the most talented foreign students (Amirbek Ydyrys 2014). The provision of educational opportunities for foreign students is one of the most important instruments of soft power of the state (Cowan & Arsenault, 2008, s.10). These foreign students are most likely to carry back the culture and transitional knowledge from the host

country to their home country thus leveraging a soft power effect to the people around them when they become successful (Nye, 2005, p. 12).

While countries in North America and Europe increasingly contend with the idea of knowledge societies having well established system of higher education and research, emerging countries such as China and India are found to be building their own capacities and staking claims for leadership in various ways. One of the important aspects of Chinese and Indian attempts towards developing an effective knowledge society for the holistic development of the two countries is to build a network of quality higher education Institutions through path breaking schemes and subsidiaries ultimately benefiting their Universities and Institutions to be globally benchmarked. This includes Chinese initiatives like Project 985, C-9 League and Project 211 and Indian Initiatives like the Institutions of Eminence and Institutions of National Importance to name a few. The paper also proposes to analyse the changing mind-set of the two Governments especially CPC in China towards the need of projecting its knowledge society at the global platform.

The overall impact of policies and initiatives by nations in the field of Higher education has enduring effects towards cooperation and contestations within and between the Higher education sectors. Given this scenario, the paper will outline patterns of change and continuity, hoping to stimulate a more dynamic debate on diverse notions of order articulated through processes of knowledge creation and dissemination for all stakeholders. The paper attempts an assessment of education systems in China and India over the recent past to identify patterns of continuity with an approach similar to that of western institutions and departures from this broader story. In what ways have the two systems replicated experiences elsewhere and in what other areas do we see evidence of a unique trajectory?

Moving ahead, the paper highlights and talks about collaborations and mutual cooperation in the space of higher education for competitive advantage. It mentions selective collaborative programmes and cooperation patterns amongst states and its agencies also including Universities and Institutions. The paper further narrates the idea being practiced of ways in which Higher Education could be an Instrument for soft power and a possible source of generating impactful environment for states with a say in the global affairs. It also retrieves the possibility of a soft power projection through education systems towards enhancing global influence.

This paper reflects that the above approach are more strenuous efforts by countries like India and China to gain that soft power benefit in recognising international education at their corner. The methodology is rather uniform by creating world class Universities and Institutions to be positioned globally for connecting their aspirations to reality in the geopolitical environment. The rising competition between emerging nations for being a quality exporter of higher educational services thus pursuing their respective national interests has now been into realisation with other important sectors. We find that various other considerations for reform of higher education have been overshadowed by the choice of states recognising higher education as microcosm of soft power with a sense of contestation and cooperation.

The last part of the paper reflects on the unattended space in higher education towards a holistic approach for its development, especially in societies with scale like China and India. It argues that the overwhelming focus has been on building few world class Universities leaving behind a holistic development of the complete higher education system with challenges like access to higher education and failure to address the problems such as low Gross Enrolment Ratios in the two countries.

With the current challenge and need of the serious education reforms in the countries of scale like India and perhaps also China at some extent, the idea of prioritising handpicked institutions with additional funding and special treatments have raised questions on this particular approach. With a critical problem of access to higher education, countries like India may be avoiding to address the elephant in the room with over concentrated efforts to position its Universities and Institutions as world class destinations for higher education.

○ **Building a milieu for creating World Class Universities: Chinese & Indian Approach**

Higher Education across the globe, especially in the developing world is undergoing a paradigm shift with states focusing more towards establishing a reputed framework benchmarked with the best in the world for their own strategic interest. Building world class Universities and Institutions of global repute with a pedigree of attracting the best students, scholars and staff members in the world has been the focal point of emerging societies like China and India. What constitutes a world class university or institution? Models abound enabling us to answer this question; however, the forces of globalisation have also steered institutions across the world in a direction of conformity and competition, with the Humboldtian model emerging as the dominant frame of reference

There has been a shift of attention which started almost a decade ago in China and India for placing its selective Universities and Institutions amongst the world's best and ultimately participating in a global competition for attracting talent.

Higher education in China has witnessed impressive growth under diverse government initiatives in the last two decades. This has been

possible with concentrated efforts by the Chinese government for, at first creating the reach of Higher education to masses and then focusing on quality to be at par with the global benchmark.

(Li, H. 2010) “Growth after the Cultural Revolution with the beginning of the economic reforms of 1978, Chinese higher education began expanding rapidly. From 1978 to 2006, the number of institutions of higher education more than tripled, and total enrolment exploded, increasing by a factor of 20. The acceleration in enrolments began around 1999, coinciding with government policies for expanding higher education. From 1999 to 2006, new enrolments grew at the astonishing average rate of 23 percent a year. As a result, the number of graduates also increased accordingly. The expansion also increased the probability of getting into college for those taking the national college entrance examinations.”

Today, China has a higher education system comprising of 2,000 universities and colleges, with more than six million students. The system offers Bachelors, Masters and Doctoral degrees also open to foreign students. The Ministry of Education of the People's Republic of China (MOE) is the government authority for all matters pertaining to education and language states that higher education in China has played a significant part in economic growth, scientific progress and social development in the country "by bringing up large scale of advanced talents and experts for the construction of socialist modernization." (MoE PRC). “China is also a major destination for international students, and is the most sought-after destination in Asia by students from across the globe. In fact, China is moving fast to overtake the United Kingdom as the second most popular country for international students by 2020”. (China's Higher Education September 17, 2016).

It has been more than a decade that Chinese government announced and decided to work radically towards revamping its higher education

system with a strong aspiration to establish quality centric universities at its core. the major drivers for this strategic goal was few of the key projects initiated by the Chinese government primarily as “211 Project,” in 1995 the “985 Project,” and some related projects like the “863 Project” and the “973 Project.” Project 211 focused on the National Key Universities and colleges with the intent of raising the research standards of high-level universities and cultivating strategies for socio-economic development. It included the distribution of 2 billion US\$ approx. systematically in the first phase to these Universities to achieve a standard of scientific, technical, and human resources with advanced degree programs). Project 211 schools take on the responsibility of training four-fifths of doctoral students, two-thirds of graduate students, half of students from abroad and one-third of undergraduates. They offer 85% of the state's key subjects, hold 96 percent of the state's key laboratories, and consume 70% of scientific research funding. People's Daily Online, (March 2008) The total finding under this project is estimated around 10 billion yuan. It is also countered that post 2014, project 211 was widely replaced by a new project named as Plan 111 for introducing talents of discipline to universities and establishing innovation centres.

The then CPC General secretary and Chinese President Jiang Zemin announced the Project 985 at the 100th anniversary of Peking University on May 4, 1998, to promote the development and reputation of the Chinese higher education system by founding world-class universities in the 21st century. The founding members of the project were elite 9 universities of China which later own formed the C9 league kind of headed by Peking University. A total of 39 Universities were funded under the project and in 2011 it was announced that no further addition will be made to the project. Another related project, the 863 programme included strategic funding to Institutions to remove Chinese

dependency on foreign technology and to create an environment of advance technological solutions to in-house requirements. Whereas, the 973 programme was launched as a support mechanism for basic research to acquire technological and strategic advantage in diverse scientific fields, especially the development of the rare earth minerals industry.

Riding on the success of its initial strategic initiatives to boost up its higher education sector at a domestic level, China has recently initiated the Project World-Class 2.0 under the leadership of President Xi Jinping. Analysing the past two tenures of the earlier leadership in China, there has been a new strategy every time not completely stopping the previous ones. First, the 985 Project under President Jiang Zemin and then 2011 Project by President Hu Jintao. Therefore, it was not a totally new-fangled approach adopted by President Xi Jinping by launching Project World-Class 2.0. This might also be China's strategy to keep up with the pace at different fronts at a global level in higher education. China's dream of having world class universities & institutions was wider in terms of achievable goals in the earlier projects and this has been rightly identified by the current government thus focusing on key disciplines and selective universities to support. Every Chinese leadership in the past few decades have been focusing on the recent trends and farsightedness to be in the contestation of the world class in higher education and thus coming up with a new strategy every time.

(China Daily, 2016). "The Double First Class University Plan or Double Top University Plan or World Class 2.0 announced in 2015 and implemented in 2017 focuses on a holistic and inclusive development of leading Chinese universities and their selective departments into world class universities and disciplines by the end of 2050. The first phase is comprised of 42 first class universities (36 Class A schools and

6 Class B schools) and 465 first class disciplines (spread among 140 schools including the first class universities). However, the discontinuity or the replacement of earlier Projects mainly, 211, 985 and C9 league by the World Class 2.0 project was not completely clear.”

In terms of the results produced by these initiatives we find that while in 2011, there were only six Chinese universities in Times Higher Education’s World University Rankings, whereas in 2015-2016 there were 37, more than either Canada or Australia and growing. For instance, by establishing the collaborative funding opportunities with the partner countries has gained China has positioned itself strategically a strategic advantage in the current scenario. One such engagement is the UK-China BRI Countries Partnership Fund which is collaborative initiative between the British Council and Ministry of Education, Govt. of China to proactively support multi-lateral higher education links between the UK, China, and Belt and Road Initiative (BRI) Countries, including ASEAN countries. The earlier efforts were considered and acknowledged worldwide as key strategic policy formulation to strengthen China’s competitiveness with the best in the world on a strong platform with sustainable development. It will not be wrong to say that China has moved much ahead from an education system established on legalist and Confucian ideals to a pragmatic structure for its own socialist ideology of addressing the higher education for masses and creating world class universities & institutions at par amongst the best.

Arguably, amongst the most strategic initiatives ever taken by the Chinese Government to position itself globally is the “**Belt and Road Initiative**” (BRI). The exclusive Chinese programme envelopes the main objectives of establishing and improving the bilateral, regional and “1+N” form of international relations riding on infrastructural

extension for economic trade and relations. Education is one of the significant parts of the “Belt and Road Initiative.” The primary purpose of including education as a part of the BRI is to nurture international relations through academic collaboration, collaborative research and students & faculty exchanges.

Higher Education system in **India** is the third largest in the world following USA and China. As of 2018, based on the Ministry of Human Resource Development data, India has 800+ universities, comprised of 44 central universities, 540 state universities, 122 deemed universities, 90 private universities, 5 institutions established and functioning under the State Act, and 75 Institutes of National Importance which include AIIMS, IITs, IEST and NITs among others. Across the country, tertiary enrolment rates have increased at a compound annual growth rate of 3.5% in the 5 years preceding 2016. Current enrolment stands at 34.58 million, over 15% more than the 29.2 million enrolled in 2011.

Indian higher education system is currently accelerating at a pace and in all possibility stand to overtake U.S. in the next five years and China in the next 15 years, to become the largest system of higher education in the world. There has been a substantive growth in the Indian higher education system since the end of the colonial rule. However, there is a massive shortage of access to higher education in the country leaving the quality factor aside. A cumbersome higher education set up with complex regulations encompassing numerous irregularities and anomalies has now been put in a slow gradual changing improvement process with a bright future ahead given a string commitment from government for the betterment of the system with sustained efforts. It is evident that India is set to become the world’s youngest nation with an approximate 140 million aspirants for higher education.

The policy-making priority has gradually shifted from heavily relying on regulation for quality control to recognising the need of greater autonomy for selected Institutions through initiatives like “Institutions of Eminence”. Institutions of Eminence (IOE) scheme has been launched in order to implement the commitment of the Government to empower the Higher Educational Institutions and to help them become world class teaching and research institutions, as announced by the Hon’ble Finance Minister in his budget speech of 2016. UGC, ten public and ten private institutions are to be identified to emerge as world-class Teaching and Research Institutions. This will enhance affordable access to high quality education for ordinary Indians. The selected Institutions are expected to attract higher levels of funding and be empowered to establish autonomous governance structures.

Under the scheme, Public Institutions of Eminence are eligible for a grant of ₹1,000 crores from the government and no funds will be given to Private Institutions of Eminence. The IoEs will enjoy complete academic and administrative freedom. The primary objective of the Ministry of Education in India is to provide support and prepare the IoEs to become world-class institutions and the ultimate aim of the scheme is to make them secure top global rankings. There are also other critical factors for an IOE including 1:10 students-faculty ratio, minimum cap on faculty quality and numbers, research quality & infrastructure, networking plan, governance plan, financial & administrative plan to name a few.

Higher education as a sector is not been untouched with an undercurrent to be a sector of global preference and global positioning. It has now secondary effects beyond education and India is not lagging far behind than other countries. The contesting nature of higher education in today’s world with positioning its Universities and

Institutions amongst the best in the world have been in the forefront of national policies recently. The draft New Education Policy of 2019, is similarly noteworthy for its underlying thrust on reform. From expanding recognition to credits earned via the online and distance learning mode, to clearing the path for entry of leading foreign institutions to operate in India, a host of departures from earlier previous practice suggest an embrace of the global. The government of India has also redoubled its efforts to receive international students for study in Indian institutions through the Study in India policy. In excess of one thousand five hundred programmes are now on offer to international students via the official Study in India portal. An important provision under study in India is that of financial aid to students from listed countries in Asia, Africa and Latin America and children of Indian Diaspora.

In another recent move, India has set-up a massive scholarship project for ASEAN countries, providing 1000 Doctoral fellowship in India for research students from ASEAN nations. The internationally renowned Institutions in technical education, the Indian Institutes of Technology (IITs) are inviting scholars from ASEAN countries to apply for PhD fellowships to strengthen the deep and historical relations between India and ASEAN. The institution thrives for its quality education and strict selection criteria. When selected, research scholars will be able to complete Ph.D. with funding from the Government of India. The funding includes a monthly stipend and an annual research grant for up to 5 years of their Ph.D. program. This particular move is seen under India's "Act East" policy and regional cooperation to balance the Chinese influence in the region. However, there are other advantages of developing strong ties through academics & research with ASEAN nations.

The Indian and Chinese approaches vary in some respects. In terms of starting points, in the Indian context, institutional autonomy from regulatory overreach has been a key concern. The vision and potential for internationalisation also varies widely across public and private institutions. The operative mechanisms within the Chinese system, on the other hand, have permitted the fostering of a better-defined set of goals and simultaneous buy-in from a broad spectrum of institutions.

As regards benchmarking, the Chinese have more overtly embraced existing norms, shown a preference for setting quantitative targets and directing efforts at achieving them. The debate in India, on the other hand, is still centred on aligning operation of domestic institutions with fundamental goals such as achieving research excellence. The quest is for finding a structural mix that is globally competitive, while still respecting local diversity and responding to domestic needs. The target audiences also differ in each case. The Chinese have opted to first cement their global reputation and then consolidate at the regional level through initiatives such as Belt and Road and Shanghai Cooperation Organisation. Indian policy has positioned the country as an appropriate study destination for students from emerging countries. One may surmise that this preference is a reflection of India's long standing self-image as the promoter of interests of the developing world.

An interesting hypothesis for further research emerges from these observations: Attainment of global recognition by the higher education systems of China and India will intensify the competition for narrative dominance in the global order. The components of alternative narratives would include both, alternative visions of global order as well as different understandings of knowing and learning itself.

○ **Higher Education and Global Positioning: The Chinese Way**

While the forgoing discussion examines the impact of broader global trends and developments on the higher education sector, it is also important to identify the ways in which the sector has been a driver of change. The evolution of higher education internationalisation has mirrored major global developments and geostrategic change. It is imperative to again cite China's position as a leading example in this direction. There has been a three-way approach being adopted towards establishing its global positioning in higher education by China ultimately leading to position itself in the global order though covertly:

1. Promoting its students to study abroad under diverse modes:

(Li, H. 2010). "Since 1978, the number of Chinese students going abroad has increased continually except for the period of 1988 to 1991, due to the Tiananmen Square demonstration.¹² Figure 8.1 shows the total number of Chinese students and scholars studying abroad. The number increased from 860 in 1978 to 134,000 in 2006. In this period, there were more than 900,000 Chinese students and scholars who studied abroad. Based on the Institute of International Education (2007a), China has been the overall largest supplier of international students to countries around the world over the past decade. Since 1992, especially after 1998, the growth in the total number of Chinese students going abroad to study has accelerated. The total number of students going abroad increased from 2,900 in 1991 to 6,540 in 1992, an increase of 126 percent. The second fastest increase occurred in 2001, growing that year by 115 percent."

2. Inviting international students to study in China under diverse Scholarships:

According to the study, published in the Journal of Studies in International Education in 2018, the number of international students in China has grown more than tenfold since 1995, from 36,855 to 442,773. More than half (57.9 percent) of international students in China come from other countries in Asia. The Ministry of Education in China stated through China daily in March 2019 that the number of Chinese students studying abroad reached 662,100 in 2018, up 8.83 percent from a year earlier. Most of the students funded their studies by themselves, accounting for 90 percent of the total and only 65,800 were sponsored by public funding. The number of overseas students returning home after graduation totalled 519,400 in 2018, up 8 percent from the previous year. A total of 5.86 million Chinese studied abroad from 1978 to the end of 2018. More than 4.32 million completed their studies, and more than 3.65 million chose to return to China after completing their studies. China will challenge the UK's position as second in the world for international study by 2020, according to a latest report led by Student.com, accommodation provider for international students. The report said a record breaking 397,635 international students went to China in 2015 and China has been the third most popular destination for overseas students ahead of Canada, Germany and France. The report added that although there has been a slowdown in numbers since 2014, the number of foreign students in China has been growing on average 10% year-on-year since 2006. The report forecasts that at current growth rates China will overtake the UK to be the second most popular destination for international students, behind the USA at number one.

With a strategic approach, Universities & Institutions in China are attracting students from all across the globe in substantial quantities through fully and semi-funded scholarships and exchange programmes for students. There are approximately 243 Chinese scholarships for aspiring students to undertake their study or a part of it in China. These also include research internships and dissertation at masters and PhD level. These scholarships are administered by China at provincial and federal level. One of the leading example of Chinese contestation in higher education through cooperation is Schwarzman Scholarships funded by the American businessman and philanthropist, Stephen Allen Schwarzman which was incorporated in June 2016 in collaboration with Tsinghua University in Beijing. These scholarships provide an opportunity for a one-year masters study in China at Tsinghua University with disciplines like Public Policy, International Relations, Economics & Business. The idea behind the scholarships is to prepare future leaders which understand the role of China in the current geo-political environment. This would help in establishing sustainable platforms of possible collaborations fostering combined efforts for global social and economic development. The primary beneficiaries of these scholarships have been Americans students comprising of approximately half of the population of Schwarzman scholars. All of this repeatedly reflects China's stand in a much broader context presenting a fine equilibrium for the global order with respect to their national interests.

1. Maintaining a fine balance between the two to maximise leverage as a preferred player in Higher Education:

The per capita income in china is at an increasing rate hinting towards growing expense for higher education in a natural

phenomenon. This may also result in students from China opting for studying abroad in popular destinations like USA and UK or for that matter Australia as per their personal choices. However, Chinese government are putting up their best foot to create a fine balance between the two in encouraging its students to study abroad while retaining the best of the minds to pursue their higher education with elite Chinese Universities & Institutions. On other hand, china is aggressively supporting numerous in-house scholarships to invite a pool of higher education aspirants and research scholars under diverse scholarships that it offers through various initiatives.

“China is using international university partnerships to cement its regional and global position, making higher education a jumping-off point not just for research collaboration but also for city to city and industrial partnerships. While the Asian giant is keen to bridge the quality gap between its universities and top universities overseas, it also needs to collaborate with top Western universities to boost innovation as it moves from being a manufacturing economy up the value chain. “With the further deepening of [higher education] reform and opening up, the internationalisation of education in China is accelerating,” Zhong Weihe, President of Guangdong University of Foreign Studies, March 2016.

Another, comparative example of Chinese importance given to the principle of attraction within the Soft Power realm through higher education and research is their Thousand Talents Plan or Thousand Talents Program (TTP) or Overseas High-Level Talent Recruitment Programs established in 2008 by the central government of China to recognize and recruit leading international experts in scientific research, innovation, and entrepreneurship.

The program rolled out from the "Talent Superpower Strategy" of the 17th National Congress of the Chinese Communist Party in 2007.

The programme was further magnified in 2010 and became a high standard award within the China's National Talent Development Plan to further strengthen innovation and international competitiveness within China. The 1000 Talent Plan professorship became one of the highest academic award by the State Council, similar to the top-level award given by the Ministry of Education. The program includes two mechanisms: resources for permanent recruitment into Chinese academia, and resources for short-term appointments that typically target international experts who have full-time employment at a leading international university or research laboratory.

There have also been substantial arguments by both the United States and Canada about the Chinese intentions to use this opportunity to gain access to new technology for economic and military advantage. The programme gained subsequent praise and admiration within the Chinese circles for recruiting top international talent to China. However, it also faced substantial disparagement for not focusing on indigenous talent and to address the brain drain in higher education & research.

○ **Critical Perspectives: Access, Equity, Quality and Context:**

The resolute focus on selective universities and institutions with ploughing physical and monetary resources with an ambition to bring them at par with the best of the western universities is interestingly becoming one of the priorities for higher education policy-making in China and India. The chronic issues like state of the art infrastructure for higher education institutions in countries like India with a vital problem of access to education cannot be brushed under the carpet for

the sake of projecting unrealistic might with a handful of Institutions at the global platform. Reconciling exclusivity with on-going demands for increased access is a tight-rope the Indian system must walk.

Data suggests that the Indian higher education system is still playing catch-up in the domestic realm itself. According to UGC, the total number of sanctioned teaching posts in various Central Universities are 16,699 for professors, 4,731 for associate professors, and 9,585 for assistant professors. Out of the total sanctioned teaching posts, 5,925 (35%) professor posts, 2,183 (46%) associate professor posts and 2,459 (26%) assistant professor posts are vacant.

The **National Education Policy 2020** proposed by the Ministry of Education, Government of India of India gives a new hope with an aim to address the many growing developmental imperatives of India as a country. The proposed revision and revitalisation of the entire education structure right from kindergarten to higher education has brought hopes to many minds for a better education system in India. There has been a long unfulfilled need of this development in the basic educational structure in India which might create more association with the aspirational goals of India as a regional centre of quality education.

There always has been a competitive edge in gaining a worldwide reputation for a nation's Universities and Institutions achieved through retaining best of the talents at faculty and students level with adequate resources available, good governance with productive environment, government support with favourable policies at State and National level and with an integrated vision of carrying out top level research and publication activities. However, in emerging societies like India and China, the above notion is a much reliant on a support mechanism provided by the National Governments, unlike the western case where

the idea of private philanthropic initiatives had propelled the growth of Universities and Institutions. These nations thus gradually made a comprehension regarding the values generated by its higher education institutions and their importance in supporting its voice in the global order. Riding on this, the focused initiatives by these respective governments as discussed in this paper above may be considered as responsive or to an extent mercurial measures in today's world.

The policy framework of a nation in congruent to the productivity of its Universities and Institutions in terms of quality teaching and research outcomes defines and forms the cornerstone of the foundational structure of its knowledge society or economy recognised at a global platform. The higher education system of a nation is not confined to its scholarly output, sustenance and economic growth. It rather encapsulates the societal and cultural values, educational milieu, political structure and ideology, regional heterogeneity and outlook towards the global issues of a country. It also shapes the position of a nation to have a say in a geo-political environment at diverse fronts on a range of subjects.

Higher education policies and good governance also addresses the critical issue of endorsing bilateral relations and regional harmony with an extension of mutual cooperation between Universities and Institutions of the respective nations. The collaborations been undertaken across the globe towards mutual academic and research engagements leaves a wide impact on the support mechanism of creating a mutual beneficial platform between the participating nations. A higher education system and its nuances are the true representatives of a country's culture and pedagogy. It embraces a deep sense of a nation's approach in today's time of globalisation and the global value

chain. Its universities and Institutions are not only a major source of the key resources (human capital) towards its economic and social development, but also positions a nation globally. Having said that it would not be an overstatement to state that the World class anxiety has overshadowed the objective of unified growth and development for the higher education system that is sensitive to local manifestations of global developments. The competitive edge of a nation in the global knowledge economy has been a *prima facie* priority in the recent times. The internationalisation agenda of institutions of higher learning has gained from this development but also suffered when the populist backlash against globalisation has manifested itself in policy measures. Whether China and India will deploy an enhanced status of their education systems to reinforce continuity, cooperation or contestation is of great relevance to our shared global destiny.

الدراسة العاشرة:

**Nuclear Balance Power: Does It Really
Matter?**

Sarah Al Dirani

Nuclear weapons were and still are the most dangerous weapons among all mass destruction proliferation (WMD) on earth (Hecker, 2012, p. 46). One can easily destroy cities, intentionally kill millions of innocents, geo-paradise the environment, and destroy the future of coming generations due to its longstanding catastrophic consequences (Lavoy, 2014, p. 192). Although the threat attached to such weapons was clearly known from their early existence; it has been used once in humankind's life with Hiroshima and Nagasaki bombings in 1945, besides more than 2,000 nuclear tests conducted until today (Hecker, 2012, p. 47). Therefore, nuclear disarmament is the best way to protect the world and the lives of future generations against such dangers; however, achieving this goal is vastly challenging especially in a world full of contradictory national interests (Cirincione, Wolfstahl, Rajkumar, 2017, p. 119).

Since its establishment in 1945 post World War II, the United Nations worked hard to eliminate the usage of such weapons. The first resolution to control nuclear usage was adopted by the UN General Assembly in 1946, where the General Assembly established an international commission to deal with issues associated with atomic energy discovery (Erickson & Way, 2011, p. 118). The assembly

requested also from this commission make legal proposals for international treaties that aim to control atomic energy expansion to the rest of the world (Lavoy, 2014, p. 207), as a necessary measure, to ensure its limitation and usage only for peaceful purposes (Hymans, 2016, p. 37). The resolution also agreed that the Commission should take all measures to ensure “the elimination from national armaments of atomic weapons and of all other major weapons adaptable to mass destruction (Feaver, 2019, p. 112).”

Several multilateral treaties have been established by the UN General Assembly with the aim of limiting nuclear weapon proliferation and even nuclear testing, in a way to promote nuclear disarmament progress (Hymans, 2019, p. 92). These multilateral treaties include: (1) the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT); (2) the Treaty Banning Nuclear Weapon Tests In The Atmosphere; (3) In Outer Space And Under Water, also known as the Partial Test Ban Treaty (PTBT); and (4) the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT), which entered into signature in 1996 but until today it didn’t enter into force, for political reasons (Chayes, 2018, p. 88). Finally, yet importantly, the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) opened for states’ signature in September 2017 and entered into force by November 2018 (Chayes, 2018, p. 89).

The expansion of strategic nuclear forces (SNF) is becoming intuitively a progressive debatable topic in light of the latest “International Restructuring of Nuclear Power” that was finalized by the United Nations. The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) formulated this legal international restructuring (Feaver, 2019, p. 106). This treaty articulated controlling the ongoing development of new nuclear delivery vehicles that are being developed by several industrialized states including the United States, Russia, China,

Germany, Japan, and lately North and South Korea (Feaver, 2019, p. 106).

Accordingly, this paper aims to assess the role of establishing new nuclear vehicles in power balancing and its consequences in the general construction of nuclear deterrence theory. Raising the following question: Is it true that uprising nuclear countries lack the necessary experience to deal with newly established nuclear weapons? Does this fact affect the way they behave during militarized disputes? How do previous nuclear countries perceive them or treat them? Do they always consider them as potential adversaries or is it a matter of mutual interests? These questions and many other sub-questions are important when addressing the issue of Nuclear Balance Power from an academic or practical point of view. Based on the United Nations, WMD proliferation, particularly nuclear weapons, has been for decades a priority issue in the International Treaties Agenda (ITA) (Tannenwald, 2017, p. 27).

○ **Nuclear Deterrence Theory and Cost-Benefit Calculations**

It's well known that the magnitude of destruction associated with nuclear weapons causes uncontrollable damage which makes it a major factor that reformed the structure of warfare (Brodie and Fawn, 2015, p. 97 & Mueller K, 2009, p. 54). Both political writers Waltz and Sagan, for instance, agree on the notion that nuclear weapons are exceptional in their damaging volume, causing momentous fluctuations in the cost-benefit calculations for national statuesque, mostly in crisis time (2015, p. 156). In crisis time, military organizations' strategies aim at first to develop routines and combat planning in a way to make the cost-benefit of its war at its minimum level (Sagan and Waltz, 2015, p. 156-157).

Moreover, some theoretical models focus rigidly on the concept of nuclear proliferation as a matter of power struggle without taking into consideration the cost-benefit side of it (Brodie and Fawn, 2015, p. 97 & Mueller, 2009, p. 54). However, for many modernized scholars, these theories are invalid since the comprehensive theory of Nuclear Deterrence can't be studied separately (Brito, Dagobert, and Michael, 2016, p. 206-210; Singh and Way, 2014, p. 859-867 & Gartzke and Jo 2017, p.167). For the fact that this theory should always be linked to the cost-benefit one since it is an important inconclusive outcome of Nuclear Deterrence (Gartzke and Jo 2017, p.167).

To Clarify, while discussing the causes of proliferation, some empirical studies were able to show the importance of both security and economics as major factors in predicting nuclear proliferation expansion. This idea on its own wasn't the big deal; however, proving that security and economics are the most essential elements of cost-benefit calculations, made the actual difference (Singh and Way, 2014, p. 859-867 & Gartzke and Jo 2017, p.167). Thus, they were able to make the strike link between Nuclear Deterrence Theory and cost-benefit theory (Singh and Way, 2014, p. 859-867).

More recently, scholars have examined the role of "civilian nuclear power" in terms of nuclear transfers while determining proliferation configurations (Huth and Bruce, 2011, p. 496). Thus, figuring out that "civilian nuclear cooperation agreements" are usually set for strategic causes, whereas, the status of comprehensive nuclear transfers in various cases shed the light on the importance of pending nuclear proliferation from a perspective of supply-side (Huth and Bruce, 2011, p. 496).

To illustrate, Huth and Bruce in their book, show how Argentina and Brazil established a mutual agreement on risk estimation and how they were able to link between existing bilateral tensions and previous

economic integration failures that existed since late 1980s, concluding with the factors of bilateral tension reduction established in early 1990s (2011, p. 560). Furthermore, it is important to note that once a weapon, artifact, or notion has been agreed upon for a while, “late adopters may have a faster learning curve due to vicarious learning (Huth and Bruce, 2011, p. 560).” This is a clear vision of how international performers with prior experiences evaluate the environment of international security in terms of Nuclear Deterrence.

○ Nuclear Weapons Possession

The core correlation between nuclear proliferation, from one side, and international stability, from the other side, is associated with questioning what really matters. The first part of the question focuses on whether nuclear weapons only matter for the sake of its technologies; i.e. “nuclear war would likely be so much more destructive than a conventional conflict (Erickson & Way, 2011, p. 92).” However, the second part of the question will be devoted to question whether there is something related to nuclear proliferation that is altering, perhaps for the moment (Brodie and Fawn, 2015, p. 187).

The crux of the deterrence theory literature stresses the importance of empirical testing when understanding the core reason behind states’ willingness to possess nuclear weapons (Dai X, 2017, p. 331). In this field, scholars had contradicting visions, specifically over the measures taken by states in deterrence crises to eliminate the costs associated with every action (Erickson & Way, 2011, p. 92).

For instance, Brodie and Fawn argue that nuclear proliferation is unlikely to cause international conflict. Fawn, from his point of view, argues that the uncontrollable spread of nuclear weapons discourages disputers from taking escalation off the table, resulting in fewer disputes

(2015, p. 188). Brodie argues that “the balance of threat from nuclear escalation outweighs issue-specific calculations of interests (2015, p. 191).” According to Erickson, “the risk of nuclear escalation trumps any uncertainty generated by nuclear acquisition;” thus there is no clear indication that post-proliferation will cause more conflicts during a crisis (Erickson & Way, 2011, p. 92).

It is normal for states to feel more confident after acquiring any type of nuclear weapon. This confidence comes from their increased ability to exert costs in cases of dispute and the potential of such costs if war takes place by armament opponents (Waltz and Kenneth, 2017, p. 132-135). The key concerns that come to mind on such occasions are associated with the following notions.

First, older nuclear states, such as the USA, Russia, China, etc., have learned more about nuclear weapons over time, and this is so normal. However, what is frustrating about that is the extent to which they could go far in the usage of this increased knowledge about how to leverage more out of it (Waltz and Kenneth, 2017, p. 133). Second, nuclear weapons have different implications they could be used for either positive or negative purposes. Yet, the main concern here could be related to the matter of balancing the power of such weapons because its implications even if used for positive purposes will definitely have negative ones (Waltz and Kenneth, 2017, p. 134). Thus, it is internationally agreed upon to abandon the usage of nuclear weapons.

Moreover, the issue of newly established nuclear states is another argumentative issue that is causing a lot of international discrepancies, especially when it comes to “whether or not actions by nuclear states, over time, convey information that leads to changes in the expectations of their behavior – shifts in uncertainty – on the part of potential adversaries.” (Signorino, Curt, and Ahmer, 2016, p. 586) For that, the unanswered question until today is related to the eligibility of new

nuclear states to acquire this technology, at first, then whether they have the legitimate right to obtain information about it; previously known by old nuclear states.

○ **Consequences of Acquiring Nuclear Weapons on New State**

This subdivision is designed to reflect how acquiring nuclear weapons affects both the new nuclear state and its potential opponents. In principle, system-wide observations about nuclear danger pave the way in front of new nuclear states to skip the early Cold War part (Warner and Farr, 2013, p. 613). In other words, new nuclear states could learn about the process regarding the risks of nuclear war, accordingly, they enter a proliferated world in a more conscious way; therefore, bargaining more compared to their predecessors (Warner and Farr, 2013, p. 613). Taking into consideration that every country when entering the club of nuclear states has to resolve first its subjective private civil-military concerns adjoining its operational control, and then work on planning its general national policy in light of its new competencies (Warner and Farr, 2013, p. 613).

Practical research by Prof. Feaver proposes that observing other states' behavior does not guarantee that the essential tacit information or data is acquired; stating that "there is no substitute for experience when it comes to handling a nuclear arsenal, even if the experience itself cannot totally prevent accidents" (Feaver, 2019, p. 223). In addition, Feaver in his empirical study opposes the notion that civil-military insecurity in many new nuclear states causes unpredictable warfare pressures generated by the rations to handle the responsibility associated with obtaining nuclear weapons.

He goes further in proving an important aspect of this discussion when he shows that new nuclear states are more likely to skew decision-making towards more offensive strategies in cases of military conflict (Feaver, 2019, p. 223-224). To prove this conclusion he took Pakistan's nuclear case, where he questioned the military surroundings related to Pakistan's nuclear command, stating that in order to control upcoming circumstances "there is no magic bullet when it comes to new nuclear powers making control and delegation decisions" (Feaver, 2019, p. 223-224).

Yet for impartiality, different perspectives should be taken into consideration. Other scholars argue that ambiguity about the costs of proliferation on the notion of power balance, and the behavior of new proliferators on the part of their potential opponents in which they could reform their behavior in similar techniques (Bowen, Clayton, and Wolvén, 2009, p. 35).

However, the case is not the same when a stable and reliable nuclear arsenal transfers clear information about the consequences of proliferation in conflict times (Bowen, Clayton, and Wolvén, 2009, p. 35). Consequently, they will tend in the short-term nuclear proliferation to first upsurge insecurity about war trajectory, then shake the balance of power, and last assure the predilections of the proliferator (Bowen, Clayton, and Wolvén, 2009, p. 35).

Hypothesis I: New nuclear states will tend to initiate militarized disputes more compared to older nuclear states

This argument stands on the notion that new nuclear proliferators are likely to be aggressive nuclear-armed challengers when a militarized dispute is initiated against it from another nuclear-armed opponent (Powell, 2011, p. 325). Thus, in dispute situations, the lack of experience from new nuclear states could possibly cause them to conceptualize their interests or benefits in a different way than more

developed nuclear states that have experience in ways that allow reciprocation to occur more likely (Powell, 2011, p. 325).

New nuclear proliferators are more likely to place greater emphasis on the importance of their new weapon in conflict time. Meaning they will stress more than experienced nuclear states on their new achievement when negotiating for their national benefits (Powell, 2011, p. 325). Moreover, newly nuclear states are more likely to face problems in nuclear bargaining works since they do not have the enough experience on how to manage such bargaining as more experienced states (Powell, 2011, p. 325 & Gartzke and Jo 2017, p.170). The theory of deterrence logic usually recommends in such cases that new nuclear states in general have a higher probability to experience more future challenges since “their new capabilities will deter many potential challengers from even initiating dispute (Brito, Dagobert, and Michael, 2016, p. 208).”

Approaching from a slightly different perspective, Singh and Way in their quantitative test on “the correlators of nuclear proliferation” argue that a new nuclear state that initiates a dispute with a non-nuclear state is more likely to aim to be highly resolute first since it assumes it has a nuclear privilege (Singh and Way, 2014, p. 873).

However, this situation is not endless, after a short period, newly nuclear proliferators will be obliged to flip the side and be more flexible (Singh and Way, 2014, p. 873). They will be more flexible for two reasons. One, the ongoing situation cannot be solved with nuclear usage, so power shows are useless in dispute settlements (Feaver, 2019, p. 122). Second, the non-nuclear state before entering the conflict is aware of the nuclear capabilities of the defender, so since it entered the dispute this means that it is not threatened (Feaver, 2019, p. 122).

On the contrary, old nuclear states do not enter such power shows since they already skipped it of the fact that nuclear usage is not in the favor of any state (Powell, 2011, p. 326 & Feaver, 2019, p. 122).

Hypothesis II: Nuclear knowledge is acquired only over time and not inherently upon possession.

Experiencing nuclear weapons over time, associated with a steadier arsenal, would likewise cause a shift in how older nuclear states perceive their defending strategies (Gartzke and Jo 2017, p.162). Older states with previous experience in nuclear knowledge are more likely to enter with low-level military actions in cases of armed disputes (Rauchhaus, 2013, p. 31; Powell, 2011, p. 328 & Feaver, 2019, p. 122). They will act accordingly, for the fact that they believe that their nuclear arsenal will function to deter only escalation at higher levels; these assumptions are consistent with the findings of Rauchhaus on this issue (2013, p. 29-45).

Rauchhaus in his findings mentions that more experienced nuclear states learn that their nuclear arsenals represent a de facto guarantor of national survival; “nuclear states can make small-scale concessions with confidence, knowing their nuclear arsenal will always represent a credible threat in the case of a challenge to core national interests (2013, p. 32).” Hence, nuclear knowledge can only be acquired with time, which is something different from usual knowledge that could not be earned inherently upon possession.

Hypothesis III: The behavior of potential opponents is affected by the amount of time a state has a nuclear weapon

The logic behind this hypothesis explains to a certain extent some of the designated problems that new nuclear states may encounter. In many cases, disputers with the new nuclear states have more doubts about how they will respond; however, that is not the case with more

experienced nuclear states as the uncertainty about the nuclear state's behavior diminishes over time.

Although this is the trend that non-nuclear states fear more new nuclear states rather than experienced ones, this should not always be the case. Sometimes adversaries should warn the nuclear threats issued by experienced nuclear states and take them more seriously because the experienced nuclear state has demonstrated with time a responsible behavior towards the possibility of using nuclear weapons. In other words, their threats of using nuclear weapons are more dangerous than the ones announced by new nuclear states since the threat of more experienced states is based on accurate intentions and certain accounts. Consequently, if a nuclear-armed state announces its intentions to use nuclear weapons, it will not only be spoken threatened, but it may implement, if necessary. This is unlike the case of new nuclear states that will most probably use their new weapon only to threaten and improve their position of power globally.

Sometimes, adversaries have to take seriously the possibility of nuclear escalation because “the experienced nuclear state has demonstrated a responsible pattern of behavior with nuclear weapons, meaning threats represent an accurate barometer of intentions.” Therefore, nuclear experience may eventually lead to the reverse result of the above hypothesis.

Yet the core idea of this hypothesis is worth noting: the notion that expert nuclear states, due to their experience with nuclear issues, are more responsible for their dealings or nuclear threats (Brito, Dagobert, and Michael, 2016, p. 208). They are always considered very responsible compared to the new nuclear states due to the experience gained over time.

According to Hecker's study, the nuclear safe experience to date with nuclear weapons supports the principle that ancient nuclear states

were very responsive when dealing with it (2015, p. 27). He supported his assumptions with several examples like the Korean and Israeli nuclear experiences (Hecker, 2015, p. 44-56; 82-96 & Warner and Farr, 2013, p. 523). Assuming that they could've used the nuclear weapon to resolve some disputes or issues of vital interest to their nations, this was not the case because the nuclear weapon was used only once in the history of mankind (Hecker, 2015, p. 27).

However, some researchers go further with this hypothesis claiming that nuclear weapons will not be used in military conflicts due to the principle of power balance that rules the world for centuries (Erickson & Way, 2011, p. 118; Huth and Bruce, 2011, p. 496 & Feaver, 2019, p. 82). Thus, they refuse to admit the assumption that old nuclear states have become highly experienced in this field, to the extent that they are not using it.

o Research Analysis: based on the previous hypothesis

It is important to realize that these three assumptions are somewhat overlapping and interrelated. The logic of gaining experience over time, and the reaction of the nuclear state or the reaction of its enemies to armed conflicts is linked to its experience in the nuclear field, is not the ideal way to measure the extent of nuclear state responsibility (Cirincione, Wolfstahl, Rajkumar, 2017, p. 119-126). This is due to several considerations; however, the most important one is that there is no fixed consensus on these assumptions.

As we have seen in each of the mentioned hypotheses, scholars have confirmed their validation and supported them with historical evidence to prove them, but on the other hand, others have been able to find other cases that justify their opposite. Thus, nothing is guaranteed in the matter of nuclear power.

Perhaps the most difficult hypothesis to agree on is the hypothesis claiming a relationship between the amount of time the state has possessed the nuclear weapon and its hostile behavior, and then linking that to the behavior of its potential opponents (Rauchhaus, 2013, p. 31; Powell, 2011, p. 328 & Feaver, 2019, p. 122).

In principle, this theory appears to be correct and interesting, but this relationship is not solo since there are other factors that may influence it (Rauchhaus, 2013, p. 31; Powell, 2011, p. 328 & Feaver, 2019, p. 122). For instance, the location of the disputing countries on the world map, where these two countries are neighbors, in such case, none of them can use nuclear weapons, no matter how threatening they are, because the consequences of using this weapon will affect the national security of both states (Gartzke and Jo 2017, p.162-175; Hecker, 2015, p. 44-56; 82-96).

On a more profound level, some scholars claim that, since the nuclear war has not occurred since 1945, nuclear weapons no longer possess strategic importance in shaping international politics (Powell, 2011, p. 336; Feaver, 2019, p. 109; Hecker, 2015, p. 42 & Warner and Farr, 2013, p. 523). This is because threats to use them no longer have frightened non-nuclear states since this type of threat has discredited its value (Warner and Farr, 2013, p. 523).

On the other hand, the indications presented in this research hypothesis or discussion shows that nuclear weapons still have inherent credibility to a certain level (Sagan and Waltz, 2015, p. 157). Keeping in mind the fact that even if the nuclear state, whether new or old, does not cause a clear nuclear threat, obtaining nuclear weapons will always play a strong intimidating role in low-military disputes (Sagan and Waltz, 2015, p. 156-157).

o Conclusion

From this research paper, one can sum up to conclude that there are vital consequences on the spectrum of international politics when states gain experience with nuclear weapons; especially new nuclear states (Hymans, 2016, p. 19). The primary evidence, although some are temporary, suggests that new nuclear states are riskier (Powell, 2011, p. 325 & Gartzke and Jo 2017, p.170). They tend to use nuclear technology to challenge their opponents more often, whereas their claim to exhibit their nuclear power makes them considerably less likely to compromise when confronting opponent disputes or even negotiating (Lavoy, 2014, p. 194).

However, it is challenging to demonstrate whether the logic of experience or the logic of time is what really drives the outcomes since sometimes the behavior of proliferator states overtime is harder to predict (Singh and Way, 2014, p. 859-867). The dominant possibility is that, as nuclear states acquire nuclear technological experience with time, they conceptualize the strategy in which they think about their current national security (Brodie and Fawn, 2015, p. 187). Yet looking at it from a different side would make the vision clearer, so instead of considering all challenges as hypothetically risky for the state's domestic survival, nuclear-armed proliferators tend to rely on their nuclear arsenals as a guaranty for their national security (Signorino, Curt, and Ahmer, 2016, p. 586; Sagan and Waltz, 2015, p. 156-157 & Mueller K, 2009, p. 54). By this, they can make it more applicable to make concessions on separate matters not directly connected to their national interest system.

Although, the evidence provided in this research cannot fully support the assumed hypothesis because humankind's history of nuclear power has proven instability; the concluded results can indicate

that nuclear power is a controversial issue worth it to be studied in both academic and military sceneries (Brito, Dagobert, and Michael, 2016, p. 206-21 & Gartzke and Jo 2017, p.167). More comprehensive statistic assessments are necessary for this research in order to clarify correlated vague issues, and in a way to determine the authentic reasoning controlling nuclear technology (Warner and Farr, 2013, p. 613). While keeping in mind that studying nuclear issues is constrained by space and time since results may differ depending on the state and date of study (Tannenwald, 2017, p. 27). As we are interested in studying how acquiring nuclear weapons impacts the capabilities and decisions of countries involved in bargaining situations during crises, gaining experience with time could be an essential aspect of the procedure (Singh and Way, 2014, p. 862 & Gartzke and Jo 2017, p.167).

All in all, this research aims to assess the role of establishing new nuclear vehicles in power balancing, and its consequences in the general construction of nuclear deterrence theory (Brito, Dagobert, and Michael, 2016, p. 206-210; Singh and Way, 2014, p. 859-867 & Gartzke and Jo 2017, p.167). Therefore, the research aims to prove some practical assumptions on this topic. It is true that uprising nuclear countries lack the necessary experience to deal with newly established nuclear weapons, consequently affecting the way they behave during militarized disputes (Waltz and Kenneth, 2017, p. 132-135). For that, some old nuclear states perceive them as a potential threat the international stability, so experienced nuclear states mostly consider new nuclear ones as potential adversaries.