

ISSN 2411-7757



گوڤارى زانكۆى گەشە پيئيدانى مروىى

گوڤارىتىكى زانستىيى وەرزىيە زانكۆى گەشە پيئيدانى مروىى دەرىدە كات

بەرگى (۳) ژمارە (۱) ئازار ۲۰۱۷

۲۷۱۷ ى كوردى

۲۰۱۷ ى زايىنى



هه‌ریمی کوردستانی عێراق
زانکۆی گهشه پیدانی مروی

گۆفاری زانکۆی گهشه پیدانی مروی

گۆفاریکی زانستی وه‌رزیه، زانکۆی گهشه پیدانی مروی ده‌ریده‌کات

ده‌سته‌ی نووسه‌ران

- پ.د. علی محی الدین قه‌رده‌اغی خاوه‌نی ئیمتیاز
- پ.د. مریوان أحمد رشید سه‌رۆکی ده‌سته
- پ.ی.د. زانا رۆوف حمه‌ کریم به‌رپۆه‌به‌ری نووسین
- پ.د. آنور محمد فرج ئه‌ندام
- پ.ی.د. صباح محمد نجیب ئه‌ندام
- پ.ی.د. صهیب مصطفی طه ئه‌ندام
- پ.ی.د. هیوا ابوبکر علی ئه‌ندام
- د. ئاسۆ محمد ده‌رویش ئه‌ندام

سه‌رپه‌رشتیاری هونه‌ری

م. هه‌ردی توفیق مصطفی

دهسته‌ی راویژکاری

- پ.د.سمیر فخر و بحرین
- پ.د.عبدالمجید النجار تونس
- پ.د.علی‌المحمدي قطر
- پ.د.انمار امین البرواری عیراق
- پ.د.صالح قادر قطر
- پ.د.جاسم عودة مصر
- پ.د.قاسم الحبیطی عیراق
- پ.د.خالد العجمی سعودیة
- پ.د.خالد المذكور کویت
- پ.د.فائق مشعل قدوری عیراق

شروط النشر في مجلة جامعة التنمية البشرية

- أن يكون البحث جديداً، وأن تحدد فيه المسائل الجديدة.
- أن لا يكون البحث قد نشر في أي مكان آخر، وأن لا يكون مرسلًا وفي الوقت نفسه إلى مجلة علمية أخرى لغرض النشر.
- أن يلتزم الباحث بالشروط الفنية للمجلة فيما يتعلق بطريقة الكتابة والصور والجداول... الخ.
- يحق لهيئة المجلة رفض البحث في حالة :
 - عدم التزامه بالتعليمات.
 - عدم انسجام البحث مع استراتيجية المجلة.
 - إذا تبين أن البحث ضعيف ودون المستوى المطلوب بعد التشاور مع أعضاء هيئة المجلة، وقبل إرساله للمقومين.
- يرسل البحث قبل النشر إلى (٢-٢) من أصحاب الاختصاص (المقومين العلميين) في مجال البحث من داخل وخارج الإقليم بغرض التقويم، وبعد معرفة رأي المقومين، تقرر هيئة المجلة الخطوات اللاحقة.
- تنشر البحوث باللغات (الكردية والعربية والإنجليزية) وفقاً للصيغة أو النموذج الموجود والمتاح على موقع المجلة على شبكة الإنترنت.
- بالنسبة للبحوث المقدمة باللغة الإنجليزية (ما عدا البحوث التي تقدم من ذوي الإختصاص في أقسام اللغة الإنجليزية)، على الباحث إرفاق ورقة مع بحثه يثبت فيها أنه تمت مراجعة البحث لغوياً من قبل مختص في اللغة الإنجليزية.
- جميع البحوث تكون خاضعة لعملية التأكد من السرقة الفكرية والانتحال الفكري (Plagiarism)، لذلك فالباحث هو المسؤول عن محتوى ونتائج بحثه، ولهذا الغرض على الباحث ملء الاستمارة الخاصة الموجودة في موقع المجلة على شبكة الإنترنت.
- ترسل البحوث الى المجلة بالشكل الورقي (Hard Copy) وبالصيغة الإلكترونية (Soft Copy).
- على الباحث إرسال (٢) نسخ من البحث الى المجلة، نسختان منه دون ذكر اسم وعنوان الباحث فيه، و تذكر في النسخة الثالثة، المعلومات الكافية حول الباحث (الإسم / اللقب العلمي / مكان العمل)، ويمكن إرسال البحث للمجلة عن طريق البريد الإلكتروني (journal@uhd.edu.iq) ، بشرط أن استيفاء الشروط المالية و إستلام الوصل الخاص من مديرية الحسابات المتعلق بتكلفة نشر البحث في المجلة.
- تكلفة نشر البحوث في المجلة هي (١٥٠) الف دينار ، يتم إستلام هذا المبلغ بد(قسط)ين، يتم دفع مبلغ (١٠٠) الف دينار مقدماً مع تقديم البحث ، وبعد قبول البحث للنشر، يدفع الباحث مبلغ (٥٠) الف دينار، وفي حالة عدم قبول البحث للنشر، لا يدفع الباحث القسط الثاني.
- يجب ألا يتجاوز عدد صفحات البحث عن (٢٠) صفحة، وفي حالة تجاوز صفحات البحث هذه النسبة، على الباحث أن يدفع (١٠) آلاف دينار عراقي عن كل صفحة زائدة.
- عنوان البحث يكتب بحجم (١٦)، ويكتب البحث بحجم (١٤) والهوامش بحجم (١٢)، ويكتب أسفل العنوان أسماء وعناوين الباحثين. البحوث الكردية والعربية تكتب بخط (Traditional) و بعمود واحد (One Column) في الصفحة الواحدة، والبحاث الإنجليزية تكتب بتنسيق IEEE و بعمودين إثنين (Two Columns) في الصفحة الواحدة.
- تكتب الهوامش أسفل كل صفحة وبطريقة أوتوماتيكية وتبدأ الهوامش في كل صفحة بالرقم (١) بين قوسين.
- تكتب قائمة المصادر في نهاية البحث، على النحو التالي:
 - للبحوث: أسماء الباحثين، "عنوان البحث"، اسم المجلة، (السنة)، رقم المجلد (العدد)، رقم الصفحة.
 - للكاتب: أسماء المؤلفين، "اسم الكتاب"، دار النشر، (السنة)، رقم الصفحة.
- بعد قبول البحث تمتلك المجلة حقوق النشر، ويحق للباحث فقط نشر نتائج البحوث في الكتب التي يؤلفها هو شخصياً، ولا يملك حق إعطائها لشخص آخر.
- على الباحث بعد قبول بحثه، إرسال النسخة المعدلة من بحثه للمجلة .
- تنشر البحوث في موقع المجلة (www.juhd.edu.iq) بنظام (DOI).

Requirements for publishing papers in the Journal of University of Human Development

- Papers should be up to date and present new trends.
- Papers should not have been published elsewhere, and should not be simultaneously sent to any other journals for publishing.
- Papers should be in compliance with technical requirements of the journal with regard to layout, use of pictures, figures, charts, etc.
- Editing staff members can refuse a research paper if:
 - it is not in compliance with the guidelines;
 - it does not meet the journal's strategies and views;
 - it was apparent, after consulting experts and before sending it over to evaluation expert, that the research is not at a standard level.
- Papers will be forwarded to (2 to 3) experts specialized in the research field inside and/or outside Kurdistan region for evaluation. After receiving experts' responses, a decision will be made by the editing staff of the journal for further progress.
- Research papers are published in Kurdish, Arabic, and English in compliance with the journal's guidelines.
- Except for papers written in English departments, all other research papers written in English should be accompanied by a letter proving that the paper has been proofread by a professional proofreader.
- All research papers undergo plagiarism check; therefore, the researcher is responsible for the content and results of his/her paper. For this purpose, researchers should fill out a specific form which is available on the journal's website.
- A soft copy as well as a hard copy of the research paper should be submitted to the journal.
- The researcher should submit three copies, two of them should not have the name of the researcher(s) and their contact details on them, but the third copy should have the name of the researcher(s) and their contact details on it. The paper can be sent via email at (journal@uhd.edu.iq), provided that the researcher has paid the publication fee.
- The publication fee is 150,000 IQD, which can be paid in two instalments. First, an amount of 100,000 IQD will be paid with the submission of the paper. Later, if the paper was accepted, another amount of 50,000 IQD will be paid. However, if the paper was rejected, the second instalment would not be paid.
- A research paper should not normally exceed 20 pages. In case it is longer, 10,000 IQD will be charged for each page exceeding this limit.
- The research title should be written in font size (16), the content in (14), and footnotes in (12). Researcher's name and address come under the title. Kurdish and Arabic research papers should be written in (Traditional) font type in one column, but English papers should be written in (IEEE) font in two columns.
- Footnotes are written at the bottom of the page, and they will be automatically reset to (1) in any page (i.e. footnotes start from (1) in any page).
- References should be written as follows:
 - For research papers:
 - Name of the researcher(s), "Research title", Name of the journal, (Year) in the parenthesis, Volume (Page No.).
 - For books:
 - Name of the author(s), "Name of the book", Publisher, (Year) in the parenthesis, Page No.
- After the approval of the research, all rights belong to the journal, and the research owner has the right to publish the paper's results in books s/he publishes only, but s/he is not allowed to submit it to anyone else, as the journal has this right.
- The research owner should resubmit the final edited version of the paper to the journal after receiving approval.
- Research papers will be published on the journal's website: (www.juhd.uhd.edu.iq) in (DOI) system.

پیشەکی:

گۆڤاری زانکۆی گەشەپێدانی مرۆیی، گۆڤاریکی زانستی - وەرزییە، زانکۆی گەشەپێدانی مرۆیی دەریدەکات، پشتبەست بە فەرمانی وەزاریی - وەزارەتی خویندنی بالاو تووژینەووی زانستی/ حکومەتی هەریمی کوردستان، ژمارە (۱۵۳۳۲/۹) لە (۲۰۱۵/۸/۵)دا. ئاماژە بە کۆنوسی لیژنەیی هەمیشەیی تایبەت بە دەرکردنی گۆڤاری زانستی لە وەزارەتی خویندنی بالا، کە لە بەرواری (۴ / ۸ / ۲۰۱۵) ۱۵ پەسەندکراوە و بریار دراوە بە پێدانی مۆلەت بە دەرکردنی (گۆڤاری زانکۆی گەشەپێدانی مرۆیی) لە لایەن زانکۆی گەشەپێدانی مرۆییەو، ئەمەش لەبەر ئەووی گشت مەرجەکانی دەرکردنی گۆڤاری زانستی تێدا جێبەجێ کراوە. تووژینەووەکانی ئەم گۆڤارە بۆ بەرزکردنەووی پلەیی زانستی بە کار دیت.

بەم هۆیەو دەستەیی نوسەرانی گۆڤاری زانکۆی گەشەپێدانی مرۆیی، خۆشحال دەبیت بە بالاو کردنەووی تووژینەووەو بەرھەمە زانستیەکانی تووژەرانی هەر دوو بواری (زانستی/ زانستە مرۆڤایەتیەکان) بە پێی ئەومەرجانەیی کە بۆ بالاو کردنەووە دانراون لە گۆڤارە کەدا.

○ ناوی گۆڤار: گۆڤاری زانکۆی گەشەپێدانی مرۆیی

○ جووری دەرکردنی گۆڤار: وەرزییە

○ پەسپۆری گۆڤار: هەردوو بواری (زانستی - زانستە مرۆڤایەتیەکان)

○ ژمارەیی نیو دەوڵەتی گۆڤار بەشیووی چاپکراو: p-ISSN 2411-7757

○ ژمارەیی نیو دەوڵەتی گۆڤار بەشیووی ئۆنلاین: e-ISSN 2411-7765

○ ژمارەیی (DOI) گۆڤار: 10.21928/2411-7765

پ.ی.د. زانا رەئوف ھەمە کریم

بەرپۆڵەبەری نوسین

Address:

University of Human Development
Sulaimani -Kurdistan Region/Iraq
+9647711529060 - +9647480120630
PO Box: Sulaimani 6/0778

ناونیشان:

زانکۆی گەشەپێدانی مرۆیی
سلیمانی - هەریمی کوردستان/عێراق
۰۰۹۶۴۷۷۱۱۵۲۹۰۶۰ - ۰۰۹۶۴۷۴۸۰۱۲۰۶۳۰
سندوھی پۆست: سلیمانی ۶/۷۷۸

فهرست المجلة

رقم الصفحة	عنوان البحث	اسماء الباحثين	ت
٢٩-٩	العلاقة بين الراعي والرعية في ظل الحكم الرشيد في ضوء مقاصد الشريعة	أ.د.علي محي الدين القره داغي	.١
٤٠ - ٣٠	أثر المجتمع المدني على الحكم الرشيد	أ.د. حسن الساعوري	.٢
٦٩ - ٤١	الإبادة الجماعية للأقليات وتطوير آليات مواجهتها في القانون الدولي	أ.د.حسين عبدعلي عيسى	.٣
٩٢ - ٧٠	دور المجال العام في ترسيخ الحكم الرشيد	أ.د. أنور محمد فرج محمود	.٤
١١٨ - ٩٣	الآثار المترتبة على إنعدام القرارات الإدارية في حالات إغتصاب الاختصاص	أ.م.د. زانا رؤوف حمه كريم نसार عبدالقادر أحمد	.٥
١٥٨ - ١١٩	منظمات المجتمع المدني و دورها في تعزيز الحكم الرشيد (دور المنظمات النسوية نموذجا)	م.د. سيران طه احمد	.٦
١٨٠ - ١٥٩	دور المملكة العربية السعودية في مأسسة الحركة السلفية	م.م.كاردو كريم رشيد م.م.سلام عبدالقادر عبدالرحمن	.٧
٢٠٢ - ١٨١	معوقات تطبيق مؤشرات الحكم الصالح في العراق للفترة (١٩٩٦ - ٢٠١٤)	د.معن ثابت عارف د.هاشم محمد سعيد رشيد	.٨
٢٢٩ - ٢٠٣	أثر تطبيق قواعد حوكمة الشركات ومبادئها في تحسين الاداء المؤسسي بالتطبيق على احدى الشركات المساهمة في محافظة السليمانية	م.عمار شهاب الاحمد م.م. عثمان امين احمد	.٩
٢٥٨ - ٢٣٠	الأدوار المرتقبة للإدارة الإلكترونية في معالجة الروتين الإداري دراسة تحليلية لآراء عينة من المديرين والعاملين في المديرية العامة للجوازات في محافظة السليمانية	م.م.مجد محمد عبدالله م.م.نيشتمان عثمان محي الدين	.١٠
٢٦٧-٢٥٩	Comprehension of the Principle of Good Administration in the Framework of EU Administrative Law	Areean Mustafa	.١١
٢٧٣-٢٦٨	Consumption: The Fashionable Disease of the Self and Its Romantic Allure in Literature	Arsto Nasir Ahmed	.١٢

رقم الصفحة	عنوان البحث	اسماء الباحثين	ت
٢٨١-٢٧٤	Cache coherence protocol design using VMSI (Valid Modified Shared Invalid) states	Asst. Prof. Dr. Luma Fayeq Jalil Asst. Prof. Dr. Maha Abdul kareem .H. Al-Rawi Abeer Diaa Al-Nakshabandi	.١٣
٢٨٧ -٢٨٢	Online Database Intrusion Detection System Based on Query Signatures	Alaa Khalil Jumaa Awezan Aso Omar	.١٤
٢٩٦-٢٨٨	Design a Mobile Learning Framework for students in Higher Education	Awder Mohammed MazenIsmaeelGhareb	.١٥

العلاقة بين الراعي والرعية في ظل الحكم الرشيد في ضوء مقاصد الشريعة *

أ . د . علي محي الدين القره داغي

رئيس مجلس أمناء جامعة التنمية البشرية

الأمين العام للاتحاد العالمي لعلماء المسلمين

المقدمة

إن أهم إشكالية نالت من الفكر والمنهج على مرّ التاريخ هي إشكالية التوازن بين حقوق الراعي (الدولة) والرعية (الشعب) حيث كانت الفلسفات السائدة تدور حول ترجيح متطلبات الدولة وحقوقها وهيبتها وسيادتها على حقوق الرعية والشعب، وبذلك يُرتكب الظلم والظلمات ومختلف الجرائم بحق الحرية والإنسانية تحت ذلك الغطاء. وبالمقابل فإن بعض الفلسفات الأخرى لا تولي العناية المطلوبة لهيبة الدولة وسيادتها، وبالتالي تصبح ضعيفة هزيلة، وتسود الفوضى الهدامة، وحينئذٍ فلا الشعب ساد وقوي وتقدم وتحضر، ولا الدولة قامت بواجبها. ولكن الإسلام استطاع بمنهجه الوسطي أن يقيم هذه العلاقة على ميزان دقيق، ويحقق الإيجابية لكلا الطرفين ليصبح جسداً واحداً يكون لكل عضو دوره، ويُحسّ بآلام وآمال الآخر، ويسعى لتحقيق الخير ودرء الشرور ويتحقق الخير للجميع. ونحن في هذا البحث نتحدث عن الأسس والمبادئ التي تنظم هذه العلاقة في ظل الحكم الرشيد في ضوء الكتاب والسنة ومقاصد الشريعة وفقه الميزان، والمآلات، وتحقيق المناط ورعاية الواجب والواقع، والمتوقع. والله أسأل أن يكتب لنا التوفيق والسداد وأن يكسو أعمالنا كلها ثوب الإخلاص و لباس التقوى وأن يعصمنا من الخطأ والزلل في القول والعمل ويتقبلها مني قبولاً حسناً إنه مولاي فنعم المولى و نعم النصير و المجيب.

العلاقة بين الراعي والرعية (الحاكم والمحكومين)

إذا نظرنا في النصوص الشرعية من الكتاب الكريم والسنة النبوية المشرفة لتوصلنا بسهولة إلى أن هذه العلاقة تنظمها ثلاثة أمور أساسية، هي النظام العام، والعقد، والقيم الأخلاقية :

الأمر الأول : النظام العام المأخوذ من الأدلة القطعية والاستقراء الكلي، الذي يتمثل في مجموعة من المبادئ الأساسية والقواعد الكلية العامة في هذا المجال ، مثل مبدأ العدل وغيره مما سنذكره.

فهذا النظام العام الإسلامي يمثل خلاصة الأدلة الشرعية الكثيرة المتظافرة في هذا المجال، بل بقايا الشرائع السماوية، والفطر السليمة التي استقرت في نفوس الشعوب والتي تتطلع إليها وإن لم تصل إليها، وقد عبر الإمام الشاطبي عنها بقوله : (إنها كلية أبدية، وضعت عليها الدنيا، وبها قامت مصالحها في الخلق، حسبما بين ذلك الاستقراء، وعلى وفاق ذلك جاءت الشريعة أيضاً، فذلك الحكم الكليّ باق إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها)^١.

هذا النظام العام يقوم على مجموعة من القواعد الكلية، والمبادئ الأساسية، والمقاصد العامة لهذه الشريعة، وقد أشار إلى الالتزام بهذا النظام العام الخليفة أبو بكر الصديق رضي الله عنه، بل ربط بين الالتزام وبين وجوب الطاعة، فقال رضي الله عنه في أول خطبة له بعد انعقاد الخلافة له: (أيها الناس إني قد وُلّيت عليكم ولست بخيركم، إن أحسنت فاعينوني، وإن أسأت فقوموني، الصدق أمانة، والكذب خيانة، والضعيف فيكم قويّ عندي حتى آخذ الحق له، والقويّ فيكم ضعيف عندي حتى آخذ الحق منه - إن شاء الله - لا يدع قوم الجهاد في سبيل الله إلاّ ضربهم بالذل، ولا تشيع الفاحشة في قوم قط إلاّ عمهم الله بالبلاء، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم).

حيث أوضح الخليفة برنامج عمله الذي يقوم على مجموعة من المبادئ والحقوق المتبادلة من أهمها:

١ - أن صحة خلافته، أو حكمه مرتبطة بالالتزام بالنظام الإسلامي، وهو أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم).

٢ - أن الأمة هي مصدر المراقبة والمحاسبة، والتقييم والتقويم، وهي القادرة على الخلع كما كانت قادرة على العقد.

٣ - إن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة، وإن حق السلطة لأحد ليس حقاً خالداً، وإنما هو حق مقيد بمدى التزامه به:

أ - الإحسان والابتقان وتحقيق الغايات المنشودة والأهداف المقصودة من الخلافة، أو الحكم، وهي: السعي الدائب، واستفراغ الجهد، وبذل المستطاع لتحقيق سعادة الدارين ، وتعمير الأرض في ضوء منهج الله تعالى، وتحقيق التنمية الشاملة للإنسان، ولذلك طلب من الأمة مساعدته على تحقيق ذلك، مع نصحه، وإرشاده، ومحاسبته بل تقويمه، وإعادةه إلى جادة الصواب، وأنه إذا لم ينفع النصح والإرشاد، فيكون السبيل هو الخلع والإبعاد .

ب - قدرته على تحقيق العدل بين الناس والابتعاد عن الظلم والاعتساف.

ج - حماية الأمة وأمنها السياسي والاجتماعي من المتربصين بها في الداخل والخارج.

٤ - أن العلاقة تكون قائمة على الصدق والشفافية والبيان والابتعاد عن الكذب، والغش والتغيير والتدليس والخيانة.

ونحن هنا نذكر أهم المقاصد العامة، والقواعد الكلية، والمبادئ الأساسية التي تُعدُّ من النظام العام للسياسة الشرعية، وهي:

المبدأ الأول : الالتزام بالعدل والقسط ، وعدم الظلم والجور والتعدي والطغيان والبغي^١ :

يعتبر هذا المبدأ في الإسلام من أعظم المبادئ التي تقوم عليها الشريعة، وهو الأساس الأول فعلاً حسب الأدلة الشرعية القاطعة، وحسب واقع الرعييل الأول، فقد أكد عليه الخليفة الأول أبو بكر الصديق رضي الله عنه وربط مشروعية حكمه به، ثم لما نزل به مرض الموت الذي أيقن بأنه يموت قال لكبار الصحابة بالمدينة: (إنه قد نزل بي ما ترون، ولا أظني إلا ميت، لما بي، وقد أطلق الله أيمانكم من بيعتي، وحلّ عنكم عقدتي، وردّ عليكم أمركم)^٢ ثم رشح لهم عمر بن الخطاب رضي الله عنه ليكون الخليفة الثاني، فوافقوا، وحينئذ كتب عهده لعمر في رسالة نذكر منها ما يتعلق بالموضوع، فقال فيها : (بسم الله الرحمن الرحيم ، هذا ما عهد به أبو بكر خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم عند آخر عهده بالدنيا وأو عهده بالآخرة، الحال التي يؤمن فيها الكافر ويتقي الفاجر، إني استعملت عليكم عمر بن الخطاب، فإن برّ وعدل فذلك علمي به، ورأيي فيه، وإن جارَ وبدلَ فلا علم لي بالغيب، والخير أردتُ، ولكل أمرئ ما اكتسب، وسيعلم الذين ظلموا أي منقلب ينقلبون)^٣.

وقدّم بعد مبيعة الصحابة له بعد موت أبي بكر برنامج عمله الخاص بتطبيق العدل فقال: (ولست أدعُ أحداً يظلم أحداً حتى أضع خدّه على الأرض وأضع قدمي على الحدّ الآخر حتى يدعن للحق ، ثم إني بعد شدتي تلك أضع خدي على الأرض لأهل العفاف وأهل الكفاف)^٤.

المبدأ الثاني : مبدأ الحقوق المتقابلة :

تقوم العلاقات بين المسلمين على الحقوق المتقابلة، فليس في الإسلام شخص له حق دون أن يكون عليه واجب، ولا آخر يكون عليه واجبات، وليس له حقوق، فهذا هو المجتمع الإسلامي المتوازن الذي يتحمل كل واحد ما عليه مهما كان صغيراً أو كبيراً، فقيراً أو غنياً، حاكماً أو محكوماً، راعياً، أو رعية، فلا يكون بمنأى عن هذا المنهج المتوازن، وهذا التوازن لا يوجد في المجتمعات الأخرى، فالمجتمع الرأسمالي قائم على الحقوق، والمجتمع الاشتراكي يقوم على الواجبات، أما المجتمع الإسلامي فهو مجتمع الحقوق والواجبات ، وإن كل مسلم يجب أن يؤدي واجبه قبل أن يطالب بحقه ، فكل مؤمن مطالب -

(١) يقول أبو البقاء العكبري في الكليات ، ط. مؤسسة الرسالة ص ١٥٠ : (الاعتدال هو توسط حال بين حالين في كم وكيف) ويقول في ص ٦٣٩ : (العدل ضد الجور .. والعدالة لغة الاستقامة، وفي الشريعة عبارة عن الاستقامة على الطريق الحق بالاختيار) وذلك بالاجتناب عن الهوى، ويقول في ص ٧٣٣ : القسط بالكسر العدل ، وبالضم الجور) والقسطاس هو الميزان الدقيق للاحتراز عن الزيادة والنقصان ، وجاء في معجم الوسيط ، ط. قطر ص ٥٨٨ : (العدل : الانصاف ، وهو إعطاء المرء ماله ، وأخذ ما عليه) وفي ص ٧٣٤ : (القسط : العدل ، وهو من المصادر الموصوف بها ، يوصف به الواحد، والجمع ، يقال : ميزان قسط ، وميزانان قسط ، وموازن قسط ... والقسطاس : أضبط الموازين وأقومها)

(٢) تاريخ الطبري (٣/ ٤٢٨)

(٣) المصدر السابق (٣/ ٤٢٨ - ٤٣٣)

(٤) المصدر السابق نفسه.

بفتح اللام - في حين أن الإنسان في المجتمعات الأخرى يطالب بحقه أولاً، ثم يؤدي واجبه ثانياً، ولذلك تكثر فيها النزاعات في حين أن النزاع قليل في المجتمعات الإسلامية المتتزمة بشرع الله تعالى.

وبناءً على ذلك فلا يقوم المجتمع الإسلامي على الإيثار المجرد والتطوع، وإنما الإيثار زيادة خاصة بالمجتمعات الإسلامية لتقوية المجتمع وتماسكه حيث يقول الله تعالى: (وَالَّذِينَ تَبَوَّأُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِنْ قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَلَا يَجِدُونَ فِي صُدُورِهِمْ حَاجَةً مِمَّا أُوتُوا وَيُؤْتُونَ عَلَى أَنْفُسِهِمْ وَلَوْ كَانَ بِهِمْ خَصَاصَةٌ وَمَنْ يُوقِ شَحْنًا نَفْسِهِ فَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ)^١.

فأساس المجتمع الإسلامي هو الحقوق المتقابلة وإما الإيثار فزيادة فضل وتمايز .

ويتزب على ذلك وجود التنافس في الخير، والتسارع نحو الأفضل، والتسابق نحو مزيد من الكسب والبناء والحضارة والتقدم، حيث يتميز من خلال ذلك الصالح منت الطالح، والقوي من الضعيف، والحسن من الشين، وهكذا. إضافة إلى أن ذلك يؤدي إلى عدم استغلال أحد لآخر فيجب أن يأخذ كل واحد حقه ما دام قد أدى ما عليه من واجب.

وقد تكفلت الآيات القرآنية الكريمة، والأحاديث الشريفة، وكذلك القواعد العامة والمبادئ والمقاصد العامة التي ذكرناها - أو سنذكرها - ببيان معظم هذه الحقوق المتقابلة، ونذكر هنا بعض الأحاديث الواردة بهذا الصدد، منها :

١- مسؤولية الراعي عن الرعية في كل ما استرعاه الله تعالى، حيث يقول الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم : (كلكم راع وكلكم مسؤول فالإمام راع وهو مسؤول والرجل راع على أهله وهو مسؤول والمرأة راعية على بيت زوجها وهي مسؤولة والعبد راع على مال سيده وهو مسؤول ألا فكلكم راع وكلكم مسؤول)^٢، وهذه المسؤولية تشمل كما ما أمكنه الراعي من تحقيقه في مجال الأمن السياسي، والأمن الاجتماعي، والأمن الاقتصادي، وتوفير كافة حاجيات هؤلاء الذين هم تحت رعايته.

٢- وجوب العدل والقسط، وعدم الظلم والبغي - كما سيأتي - .

٣- الصدق والصفاء والبعد عن الخيانة والغش والتدليس، حيث روى البخاري ومسلم بسندهما عن معقل بن يسار قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: (ما من عبد يسترعه الله رعية، يموت يوم يموت وهو غاش لرعيته إلا حرم الله عليه الجنة) وفي رواية: (فلم يَحْطُهَا بنصحها لم يجد رائحة الجنة)^٣.

٤- النصح للأمة، ونصح الأمة لهم - كما سيأتي - .

٥- وجوب استفراغ الجهد لخدمة الأمة وتقويتها وحمائتها ونهضتها، حيث قال الرسول صلى الله عليه وسلم: (ما من أمير يلي أمور المسلمين، ثم لا يجهد لهم، وينصح لهم إلا لم يدخل معهم الجنة)^٤.

٦- وجوب الرفق بالأمة وعدم العنف، والتضييق عليهم، فقد قالت عائشة رضي الله عنها: (سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول في بيته هذا: (اللهم مَنْ ولي من أمر أمتي شيئاً فشقَّ عليهم فاشقِّ عليه، وَمَنْ ولي من أمر أمتي شيئاً فَرَفَّقَ بهم فَرَفَّقْ به)^٥.

(١) سورة الحشر / الآية ٩

(٢) متفق عليه، البخاري - مع الفتح - (٣١٧/٢، ١٠٠/١٣) ومسلم، الحديث ١٨٢٩، ورواه أبو داود، الحديث ٢٩٢٨

(٣) رواه البخاري - مع الفتح - (١١٣/١١٢، ١١٣) ومسلم (١٤٦٠/٣)

(٤) رواه مسلم الحديث (١٢٦٠/٣)

ويقول صلى الله عليه وسلم: (إن شرّ الرّعاء الحطمة)^٢ والحطمة: هو العنيف برعاية الإبل، والمقصود به : الوالي القاسي.

٧- عدم الاحتجاب عن الشعب، وتحقيق حوائجهم، والاستماع لأصحابها، حيث يقول الرسول صلى الله عليه وسلم: (من ولاه الله من أمور المسلمين فاحتجب دون حاجتهم وخلّتهم وقرهه يوم القيامة)^٣.

٨- الحب والدعاء المتبادل، ومراعاة الحقوق الاجتماعية من الطرفين، حيث يقول الرسول صلى الله عليه وسلم: (خيار أئمتكم الذين تحبونهم ويحبونكم، وتصلون عليهم ويصلون عليكم، وشرار أئمتكم الذين تبغضونهم ويبغضونكم، وتلعنونهم ويلعنونكم)^٤، فهذا الحديث يدل على ضرورة أن يعمل الحكام من الأعمال التي تحبهم إلى شعوبهم فيدعون لهم، وعليهم كذلك أن يبادلوا هذا الحب بالحب والدعاء، بالإضافة إلى وجود تواصل اجتماعي بين الطرفين بحيث يقوم الحاكم بالصلاة على موتاهم، وهكذا ..

المبدأ الثالث : مبدأ المساواة

فمن أهم القواعد التي أرساها الإسلام هي قاعدة المساواة بين المسلمين مساواة في الحقوق والواجبات، ومساواة في الأحكام والمكانة والاعتبار، فالمسلمون متساوون كأسنان المشط فلا فضل لواحد منهم على الآخر على أساس العرق، أو اللون ، أو الشكل، أو القومية أو القبيلة، أو الاقليم، بل البشرية في هذا كلهم سواء فكلهم من آدم وآدم من تراب، ولا فضل لعربي على عجمي، ولا لعجمي على عربي ولا أبيض على أسود، ولا أسود على أبيض، ولا... ولا... إلا بالتقوى، علماً بأن التقوى هي في الصدر لا يعلم بها إلا الله تعالى.

فقد قضى الإسلام من خلال آيات وأحاديث كثيرة على كل مظاهر التفرقة على أي أساس كانت فهي مرفوضة في الإسلام.

وكذلك المساواة أمام القضاء والمحاكم وفي تحقيق العدالة ووصول الحق إلى صاحبه مهما كان قوياً أو ضعيفاً كما قال الخليفة أبو بكر رضي الله عنه (القوي عندكم ضعيف حتى آخذ منه حق الضعيف ، والضعيف قوي عندي حتى آخذ له حقه من القوي).

(١) رواه مسلم ، الحديث ١٨٢٨

(٢) رواه البخاري في صحيحه - مع الفتح -

(٣) رواه أبو داود الحديث ٢٩٤٨ ، والترمذي ، الحديث ١٣٣٣ ، والحاكم في المستدرک (٩٣ / ٤ ، ٩٤) وقال : صحيح ، ووافقه الذهبي .

(٤) رواه مسلم ، الحديث رقم ١٨٤٦

المبدأ الرابع : مبدأ عدم اكتساب الحاكم أي ميزة على الآخرين (مثلية الحاكم في البشرية)

وأنة لم تزد إلا المسؤولية، ولذلك قال الخليفة أبوبكر في أول خطبة له بعد الخلافة يحدد فيها برنامج عمله: (أيها الناس إني قد وليت عليكم ولست بخيركم، ...) ولذلك رفض أيضاً أن يُسمى: خليفة الله، حينما دُعي به، فقال: (لست خليفة الله، ولكني خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم) ^١ مع أن فيه وجهاً، ولكن الجمهور على منع هذا الاسم ^٢، لأن الاستخلاف للغائب، والله حاضر، ولأن فيه نوعاً من التقديس والتمايز، فالخليفة هو واحد من الناس، ولكنه كلف بحمل أمانة أكبر، ومسؤولية أعظم، فهو ليس فوق البشر، ولا ظل الله في الأرض، كما تصوره الناس، أو صور لهم في عصر الوثنيات والصنميات وظلال الله المدعاة في الأرض ^٣، ومثل ذلك أكد عليه الخليفة الثاني عمر بن الخطاب رضي الله عنه فقال: في إحدى خطبه: (أيها الناس لقد رأيتني أرعى لحالات لي من بني مخزوم فكنت أستعذب لهن الماء فيقبضني القبضة من التمر أو الزبيب) ثم لما نزل قوله له عبدالرحمن بن عوف: (ما أردت بهذا يا أمير المؤمنين؟ أجاب: ويحك يابن عوف، لقد خلوت إلى نفسي، فقالت لي: أنت أمير المؤمنين وليس بينك وبين الله أحد، فمن ذا أفضل منك؟ فأردت أن أعرفها قدرها) ^٤.

هذا المبدأ الجديد الذي أضفته قد يثور حول ذكره التساؤل: فهل يمكن أن يدعي الحاكم غير ذلك في الأمة الإسلامية؟

الجواب: ان جميع الطغاة والظلمة يبررون ظلمهم بأنهم يمتازون بميزات شخصية، أو مكتسبة بسبب الحكم، فقد ادعى بعضهم الألوهية، وادعى الآخرون أن روح الإله قد سرت فيهم، وادعى بعض ثالث: أنهم مقدسون معصومون، وادعى بعض رابع: أنهم الأمة، والشعب، وأن الشعب هو، فكأنما يقولون: " أن الشعب والشعب أنا، نحن روحان حللنا بدنا؟!!!، بل أنا الروح حللت الشعب"، وادعى خامس: أنه الإنسان والمجد، والشعب هم الحشرات، أو الجرذان، كما قال شاوسيسكو عندما تظاهر شعبه، فقال هو وزوجته: " أبيدوا هؤلاء الحشرات بالمبيدات"، وقال القذافي: " أنا المجد وأنا العزة وهؤلاء المتظاهرون هم الجرذان والحونة" ^٥، وهكذا.

وقد سجل الله تعالى هذه الأقوال في القرآن الكريم من خلال فرعون قدوة حكام السوء، فقال تعالى: (قَالَ فِرْعَوْنُ مَا أُرِيكُمْ إِلَّا مَا أَرَىٰ وَمَا أَهْدِيكُمْ إِلَّا سَبِيلَ الرَّشَادِ) ^٦ فأوضح هنا بأن رأيه هو الرأي الأوحده، وأنه ليس هناك رأي آخر، وأن رأيه معصوم حيث لا بد لكم إلا سبيل المجد والرشاد والقوة، ولذلك كان الشعب عنده حقيراً لا قيمة له، فقال تعالى مبيناً هذه الحقيقة (فَاسْتَخَفَّ قَوْمَهُ فَطَاغَوْهُ إِنَّهُمْ كَانُوا قَوْمًا فَاسِقِينَ) ^٧.

(١) المقدمة لابن خلدون ص ١٧١

(٢) المصدر السابق نفسه

(٣) الدكتور عماد الدين خليل: حول القيادة والسلطة ط. مكتبة النور بالقاهرة ص ١٥

(٤) المقدمة لابن خلدون ص ١٧١

(٥) خطبته المنفرة على معظم قنوات العالم التي تكررها منذ ٢٠١١/٢/٢٠ إلى يومنا هذا

(٦) سورة غافر / الآية ٢٩

(٧) سورة الزخرف / الآية ٥٤

ولننظر في الآيات الآتية التي توضح نفسية فرعون وطغيانه وجبروته وانه يرى نفسه أفضل من غيره فقال تعالى: (وَنَادَى فِرْعَوْنُ فِي قَوْمِهِ قَالَ يَا قَوْمِ أَلَيْسَ لِي مُلْكُ مِصْرَ وَهَذِهِ الْأَنْهَارُ تَجْرِي مِن تَحْتِي أَفَلَا تُبْصِرُونَ)^١ ثم لم يكتف بأنه أفضل من موسى عليه السلام، وإنما استخف قومه: (فَاسْتَخَفَّ قَوْمَهُ فَطَاعُوهُ إِنَّهُمْ كَانُوا قَوْمًا فَاسِقِينَ)^٢ بل وصل به الطغيان إلى أن يقول: انه المهيم فقال تعالى: (وَقَالَ فِرْعَوْنُ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ مَا عَلِمْتُ لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرِي)^٣، بل وصل به الأمر والطغيان والدكتاتورية والاستبداد، وكبت الحريات إلى أن قتل السحرة لأنهم لم يستأذنه في الإيمان بالله تعالى (قَالَ فِرْعَوْنُ آمَنْتُمْ بِهِ قَبْلَ أَنْ آدَنَ لَكُمْ إِنَّ هَذَا لَمَكْرٌ مَكْرُومُهُ فِي الْمَدِينَةِ لِتُخْرِجُوا مِنْهَا أَهْلَهَا فَسَوْفَ تَعْلَمُونَ)^٤.

وقد حول فرعون ما عرضه عليه موسى عليه السلام من نقاش فكري وحوار عقلي وجدال نظري إلى معركة القتل والابادة فقال تعالى حكاية عنه: (قَالَ سَنُقَاتِلُ أَبْنَاءَهُمْ وَنَسْتَحْيِي نِسَاءَهُمْ وَإِنَّا فَوْقَهُمْ قَاهِرُونَ)^٥ كما بين الله تعالى صفات هؤلاء الطغاة من العلو والاستكبار والاسراف والتبذير فقال تعالى: (وَإِنَّ فِرْعَوْنَ لَعَالٍ فِي الْأَرْضِ وَإِنَّهُ لَمِنَ الْمُسْرِفِينَ)^٦ كما وصفه الله تعالى بالطغيان فقال تعالى (اذْهَبْ إِلَى فِرْعَوْنَ إِنَّهُ طَغَى)^٧ وفي آية ثانية (اذْهَبَا إِلَى فِرْعَوْنَ إِنَّهُ طَغَى)^٨.

كما بين الله تعالى أن الطغاة المستبدين يسرون دائماً على إضعاف الشعب، والأمة، وإحداث التفرقة بينها، وجعلهم شيعاً ورفقاً متنافرة، ليتحكم فيهم، ويكون قادراً على القتل والذبح والعذاب لكل من يتصدى لهم فقال تعالى: (إِنَّ فِرْعَوْنَ عَلَا فِي الْأَرْضِ وَجَعَلَ أَهْلَهَا شِيَعًا يَسْتَضَعِفُ طَائِفَةٌ مِنْهُمْ يُدْبِحُونَ أَبْنَاءَهُمْ وَيَسْتَحْيِي نِسَاءَهُمْ إِنَّهُ كَانَ مِنَ الْمُفْسِدِينَ)^٩.

وقد قص الله تعالى في القرآن الكريم قصصاً أخرى تؤكد هذا المعنى فقال تعالى في طغيان الطاغية (نمرود) مع سيدنا إبراهيم حينما ادعى الألوهية حتى ادعى الاحياء والإماتة فقال: (أَنَا أَحْيِي وَأُمِيتُ)^{١٠}.

إذن المشكلة الأساسية في الحكم هو الطغيان وأن الحكام يصل إلى مرحلة إلى أنه ليس مثل بقية البشر، وإن كان هذا التمايز يبدأ بأمر خفيف ليصل إلى ادعاء مرتبة الألوهية وأنه (لا يُسْأَلُ عَمَّا يَفْعَلُ وَهُمْ يُسْأَلُونَ)^{١١}.

ومن هنا فالحل الأساس هو وضع جميع الوسائل والأدوات والآليات لمنع الحاكم ادعاء هذا التمايز، وهذا ما فعله الإسلام من خلال ما يأتي:

(١) سورة الزخرف / الآية ٥١

(٢) سورة الزخرف / الآية ٥٤

(٣) سورة القصص / الآية ٣٨

(٤) سورة الأعراف / الآية ١٢٣

(٥) سورة الأعراف / الآية ١٢٧

(٦) سورة يونس / الآية ٨٣

(٧) سورة طه / الآية ٢٤

(٨) سورة طه / الآية ٤٣

(٩) سورة القصص / الآية ٤

(١٠) سورة البقرة / الآية ٢٥٨

(١١) سورة الأنبياء / الآية ٢٣

١- الجانب العقدي الذي ركز الإسلام عليه تركيزاً شديداً، وأولى له عناية قصوى، وذلك من خلال أن العقيدة الإسلامية تقوم على أن جميع البشر بكل طوائفهم وشعوبهم وأقوامهم وأجناسهم من آدم، وآدم من تراب خلقه بيده ثم نفخ فيه من روحه، وهذا ما عليه مئات الآيات، والأحاديث الصحيحة، ولذلك لا يجوز لأحد - مهما بلغ - أن يُميّز نفسه أو يدعي أنه يمتاز من حيث الخلق على أي أحد آخر، ومن هنا ردّ الله تعالى على بني إسرائيل لما ادّعوا أنهم أحباء لله وأنهم الشعب المختار فقال تعالى: (بَلْ أَنْتُمْ بَشَرٌ مِّمَّنْ خَلَقَ)^١ ولم يكتف بذلك القرآن الكريم، بل أصّل ذلك حتى للأنبيا والرسل بأنهم ليسوا إلا بشراً، ولكن الله تعالى أوحى إليهم، حيث أكد ذلك في أكثر من آية فقال تعالى: (قَالَتْ لَهُمْ رُسُلُهُمْ إِنْ نَحْنُ إِلَّا بَشَرٌ مِّثْلُكُمْ)^٢ وقال تعالى: (قُلْ إِنَّمَا أَنَا بَشَرٌ مِّثْلُكُمْ يُوحَى إِلَيَّ أَنَّمَا إِلَهُكُمُ إِلَهٌ وَاحِدٌ)^٣، فالمثلية في الخلق وعدم امتياز أحد في الأصل والخلق هي الأساس في التعامل الإنساني.

٢- الجانب التربوي الذي يربي فيه الإسلام الإنسان على هذا المعنى الإنساني من خلال عدد من الآيات والأحاديث التي تؤصل ذلك، بل يربطه بالإيمان حيث يقول الرسول صلى الله عليه وسلم: (لا يؤمن أحدكم حتى يحب لأخيه ما يحب لنفسه، ويكره لأخيه ما يكره لنفسه).

٣- القدوة من خلال تصرفات الرسول صلى الله عليه وسلم وهو النبي القائد في مأكله ومشربه وملبسه، وجميع تصرفاته مع أمته، حيث لم يكن يميّز نفسه لا بملبس خاص ولا مكان ولا غيره، يقول صلى الله عليه وسلم: (أيها الناس إنما أنا ابن امرأة من قريش كانت تأكل القديد وتمشي في الأسواق)، وكانت الآيات القرآنية تذكره دائماً بهذا الجانب (قُلْ إِنَّمَا أَنَا بَشَرٌ مِّثْلُكُمْ يُوحَى إِلَيَّ أَنَّمَا إِلَهُكُمُ إِلَهٌ وَاحِدٌ)^٤ مؤكداً عليه أن يقول: (وَلَوْ كُنْتَ أَعْلَمُ الْغَيْبِ لَأَسْتَكْثَرْتُ مِنَ الْخَيْرِ وَمَا مَسَّنِيَ السُّوءُ)^٥ وأن يقول: (وَإِنْ أَذْرِي أَقْرَبُ أَمْ بَعِيدٌ مَا تُوعَدُونَ)^٦.

و يدخل في هذا الباب بعض الآيات التي يفهم منها العتبا، أو التوجيه، منها قوله تعالى: (عَبَسَ وَتَوَلَّى أَنْ جَاءَهُ الْأَعْمَى وَمَا يُدْرِيكَ لَعَلَّهُ يَزَّكَّى أَوْ يَذَّكَّرُ فَتَنْفَعَهُ الذِّكْرَى)^٧ وقوله تعالى (عَفَا اللَّهُ عَنْكَ لِمَ أَذِنْتَ لَهُمْ حَتَّى يَتَبَيَّنَ لَكَ الَّذِينَ صَدَقُوا وَتَعْلَمَ الْكَاذِبِينَ)^٨ وغير ذلك.

و يدخل في هذا الباب أيضاً الآيات القرآنية الدالة على أنه ليس بيد الرسول شيء من أمور الكون، والتوبة، والعفو، والعذاب، والنصر، والهداية وغير ذلك، منها قوله تعالى (فَذَكِّرْ إِنَّمَا أَنْتَ مُذَكِّرٌ لَسْتَ عَلَيْهِمْ بِمُصَيِّرٍ)^٩ ومنها قوله تعالى: (لَيْسَ لَكَ مِنَ الْأَمْرِ شَيْءٌ أَوْ يَتُوبَ عَلَيْهِمْ أَوْ يُعَذِّبَهُمْ فَإِنَّهُمْ ظَالِمُونَ)^{١٠}.

(١) سورة المائدة / الآية ١٨

(٢) سورة إبراهيم / الآية ١١

(٣) سورة الكهف / الآية ١١٠

(٤) سورة الكهف / الآية ١١٠

(٥) سورة الأعراف / الآية ١٨٨

(٦) سورة الأنبياء / الآية ١٠٩

(٧) سورة عبس / الآية ١ - ٤

(٨) سورة التوبة / الآية ٤٣

(٩) سورة الغاشية / الآية ٢١ - ٢٢

(١٠) سورة آل عمران / الآية ١٢٨

ثم قال تعالى: (قُلْ إِنَّ الْأَمْرَ كُلَّهُ لِلَّهِ)^١ وقال: (أَلَا لَهُ الْخَلْقُ وَالْأَمْرُ تَبَارَكَ اللَّهُ رَبُّ الْعَالَمِينَ)^٢ وقال تعالى: (قُلْ لَوْ أَنَّ عِنْدِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ لَقَضِيَ الْأَمْرُ بَيْنِي وَبَيْنَكُمْ وَاللَّهُ أَعْلَمُ بِالظَّالِمِينَ)^٣.

وهذا الخليفة أبو بكر الصديق رضي الله عنه يقدم برنامجه القيادي والعملي في كلمات مؤثرة يقول فيها: (أيها الناس إنني قد وليت عليكم ولست بخيركم، إن أحسنت فأعينوني، وإن أسأت فقوموني، الصدق أمانة، والكذب خيانة، والضعيف فيكم قويّ عندي حتى آخذ الحق له، والقويّ فيكم ضعيف عندي حتى آخذ الحق منه - إن شاء الله - لا يدع قوم الجهاد في سبيل الله إلاّ ضربهم بالذل، ولا تشيع الفاحشة في قوم قط إلاّ عمهم الله بالبلاء، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم).

ومن هذا المنطلق كان الرسول صلى الله عليه وسلم يتعامل مع أصحابه كأنه واحد منهم، ففي غزوة بدر كان مع جيش الرسول صلى الله عليه وسلم سبعون بغيراً يتعاقبون على ركوبها، وكان الرسول صلى الله عليه وسلم وأولاده، وعلى ابن أبي طالب يتعاقبون على بغير واحد، فأراد أو لبابة وعلي أن يوثراه بالركوب فامتنع صلى الله عليه وسلم، فقال: (ما أنتما بأقوى مني، ولا أنا بأغنى عن الأجر منكما)^٤.

المبدأ الخامس: مبدأ الشورى والمشاورة

حيث يجب على الحاكم مشاورته الدائمة مع الأمة من خلال ممثليها، أو حسب أهمية الموضوع، فإن كان يحتاج إلى رأي الأمة كلهم فعليه أن يستشيرهم من خلال استفتاء عام نزيه حرّ، وإلاّ فقد تكون المشورة لأهل العسكر، وقد تكون لأهل تخصص آخر، وهذا ما أمر الله تعالى به رسوله الموحى إليه صلى الله عليه وسلم، فقال تعالى: (فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ)^٥.

المبدأ السادس: مبدأ المناصحة، وقبول النصيحة، والمراقبة والمحاسبة

ومن المعلوم أن الإسلام أولى عناية قصوى بالنصيحة، وبالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وأن هذه النصيحة ليست للمستضعفين فقط، بل لأنتمهم أيضاً، حتى حصر الرسول صلى الله عليه وسلم الدين في النصيحة، فقال: (الدين النصيحة، قالوا لمن يارسول الله؟ قال: (لله ولسوله وللمؤمنين)^٦، والآيات والأحاديث كثيرة في هذا المجال.

(١) سورة آل عمران / الآية ١٥٤

(٢) سورة الأعراف / الآية ٥٤

(٣) سورة الأنعام / الآية ٥٨

(٤) رواه أحمد في مسنده (٤١١/١) ورواه الحاكم بنفس مسند أحمد المستدرک (٢٠/٣) وقال: صحيح على شرط مسلم، وقال الفهمني في مجمع الزوائد (٩٦/٦): رواه أحمد والبخاري، وفيه عاصم بن بهدلة،

وحديثه حسن، وبقيّة رجال أحمد رجال الصحيح.

(٥) سورة آل عمران / الآية ١٥٩

(٦) متفق عليه

ومن الجانب العملي والتطبيقي أن الخلفاء الراشدين رضي الله عنهم كانوا حريصين أشد الحرص على الضرورة أن تقوم الأمة بواجبها في النصح والارشاد والمراقبة والمحاسبة، فهذا الخليفة عمر رضي الله عنه قال: (يا معشر المسلمين ، ماذا تقولون لو ملت برأس إلى الدنيا هكذا ؟ فقام إليه رجل، فقال: أجل: كنا نقول بالسيف هكذا (وأشار إلى قطع الرأس) فقال عمر: (أياي تعني بقولك ؟) قال الرجل: نعم إياك أعني بقولي ، فقال عمر: (الحمد لله الذي جعل في رعيي من يقومني إذا عوججتُ)، وقال حذيفة رضي الله عنه: (دخلت على عمر يوماً فرأيتُه مهموماً حزيناً، فقلت له: ما يهْمُك يا أمير المؤمنين ؟ قال: (إنني أخاف أقع في منكر، فلا ينهاني أحد منكم تعظيماً) قال حذيفة: والله لو رأيناك خرجت عن الحق لنهيناك، فسرَّ عمر وقال: (الحمد لله الذي جعل لي أصحاباً يقوموني إذا عوججتُ) ، وعن الحسن بن علي رضي الله عنهما قال: (كان بين يدي عمر وبين رجل كلام في شيء، فقال الرجل: اتق الله، فقال أحد الجالسين، أتقول لأمر المؤمنين: اتق الله ؟ فردَّ عمر: (دعه فليقلها لي، فلا خير فيكم إذا لم تقولوها، ولا خير فينا إذا لم نقبلها)، فهذه قمة المساءلة.

ومما يدخل في باب النصح والمحاسبة والمراقبة: الثورات الشعبية، والمظاهرات والاحتجاجات، ونحوها.

المبدأ السابع : توفير الحرية الكافية في كل مجالات الحياة

يمكن تقسيم الحريات العامة إلى:

- ⊂ الحرية الفكرية، والدينية
- ⊂ الحرية الاقتصادية (حرية الملكية، وحرية العمل)
- ⊂ الحرية السياسية
- ⊂ الحرية العلمية والثقافية

حماية الحريات من أعظم الكرامة للإنسان :

إن كرامة الانسان لا يمكن أن تتحقق في ظل الكبت والظلم والتعسف، وإنما كرامة الإنسان متلازمة مع حقه في الحرية الفكرية والدينية، والسياسية، والمدنية، والاجتماعية، والاقتصادية (حرية الملكية، حرية العمل) والعلمية والثقافية ونحوها.

ولا يسع المجال لافراد كل نوع بالحديث الشامل المتضمن موقف الاسلام من كل حرية من هذه الحريات، وإنما نتحدث بشكل عام عنها بحيث لا يتجاوز ذكر المبادئ العامة مع بعض أدلتها بإيجاز:

أولاً - الحرية الفكرية :

إن الحرية الفكرية في الاسلام ليست مجرد حق للإنسان وإنما هي حق الله تعالى على الانسان أيضاً، وهذه الحرية تقتضي عدة أمور من أهمها: احترام العقل والعناية به ، وتشغيله ، وتحريكه، وعدم تجميده من خلال التقليد، والتعصب، وهذه الأمور وغيرها بارزة جداً في الاسلام فقد أعلى من شأن العقل، ورفع شأنه، فجعله مناط التكليف، فلا تكليف إلا

بالعقل، وجعله دليلاً على وجوده، وحجة على وحدانيته، بل أمر الله تعالى بالرجوع إليه عند الاختلاف العقلي فقال تعالى: (قُلْ هَاتُوا بُرْهَانَكُمْ إِنْ كُنْتُمْ صَادِقِينَ)^١.

وقد استعمل القرآن الكريم مشتقات " عقل " في تسع وأربعين آية، بصيغة الفعل الماضي (عقلوه) مرة واحدة، والبقية بفعل المضارع سواء بلفظ الغائب (يعقلها) مرة واحدة، أم بلفظ المتكلم مع الغير (نعقل) مرة واحدة، أم بلفظ الجمع الغائب (يعقلون) اثنان وعشرون مرة أم بصيغة الجمع المخاطب (تعقلون) أربعة وعشرون مرة^٢.

ولم يرد لفظ (العقل) بالاسم معروفاً أو نكرة في القرآن الكريم ولكن ورد مرادفه مثل (الألباب) وهو جمع اللب وهو العقل ست عشرة مرة^٣، و (الحلم) بضم الحاء واللام بمعنى العقل مرتين^٤، و (حجر) بكسر الحاء وسكون الجيم بمعنى بمعنى العقل مرة واحدة^٥، و (النهي) بضم النون وفتح الهاء بمعنى العقل مرتين^٦ و (القلب) وجمعه، في عدة آيات^٧، و (الفؤاد) وجمعه في عدة آيات أخرى^٨، إضافة إلى آيات كثيرة في النظر والتدبر، والتبصر، ونحوها.

فهذه الآيات الكريمة الكثيرة حول العقل ومصطلحاته الأخرى يفهم منها بوضوح ما يلي :

١ - احترام العقل، والثناء عليه وأنه له مكانة عظيمة في الاسلام، وأنه الشاهد الثاني بعد شاهد الوحي لصدق الرسالات السماوية التي خاتمتها الاسلام، وبالتالي فلا يمكن أن يتعارض النقل الصحيح الخالي عن العواض مع العقل السليم، وقد ألف شيخ الاسلام ابن تيمية رحمه الله كتاباً في أحد عشر مجلداً حول (درء تعارض العقل والنقل) حيث أثبت أن هذا التعارض غير وارد فضلاً عن البحث عن الجمع بينهما، وهو بذلك رد على عدد من العلماء الذين حاولوا التوفيق بينهما عند التعارض^٩.

وهذا هو الحق الذي لا محيد عنه، وذلك لأن العقل مخلوق لله تعالى والوحي منزل من عنده، فكيف يتعارض كتابه

المنزل المسطور مع كتابه المفتوح ؟

٢- الأمر بإعمال العقل وتشغيله، حيث قال الله تعالى: (قُلْ انظُرُوا مَاذَا فِي السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا تُغْنِي الْآيَاتُ وَالنُّذُرُ عَنْ قَوْمٍ لَا يُؤْمِنُونَ)^{١٠} وقال تعالى: (قُلْ إِنَّمَا أَعِظُكُمْ بِوَاحِدَةٍ أَنْ تَقُومُوا لِلَّهِ مِثْلِي وَفَرَادَى ثُمَّ تَتَفَكَّرُوا مَا بِصَاحِبِكُمْ مِنْ جِنَّةٍ إِنْ هُوَ إِلَّا نَذِيرٌ لَكُمْ بَيْنَ يَدَيْ عَذَابٍ شَدِيدٍ)^{١١}.

(١) سورة البقرة / الآية ١١١

(٢) يراجع : معجم ألفاظ القرآن الكريم للأستاذ محمد فؤاد عبدالباقي مادة (عقل)

(٣) المصدر السابق مادة (لب)

(٤) وهما في سورة النور، الآيات ٥٨ - ٥٩ ، قوله تعالى : (وَالَّذِينَ نَمَّ يَتْلِفُوا الْحُلُمَ مِنْكُمْ) وقوله تعالى : (وَإِذَا بَلَغَ الْأَطْفَالُ مِنْكُمُ الْحُلُمَ فَلْيَسْتَأْذِنُوا)

(٥) في قوله تعالى في وسرة الفجر ، الآية ٥ : (هَلْ فِي ذَلِكَ قَسَمٌ لِذِي حِجْرِ) أي الذي عقل

(٦) هما في سورة طه ، الآية ٥٤ ، والآية ١٢٨ وهو قوله تعالى : (كُلُوا وَارْزُقُوا أَنْعَامَكُمْ إِنَّ فِي ذَلِكَ لآيَاتٍ لِأُولِي النُّهَى) وقوله تعالى : (إِنَّ فِي ذَلِكَ لآيَاتٍ لِأُولِي النُّهَى) أي لأصحاب العقل

(٧) يراجع : معجم ألفاظ القرآن الكريم ، مادة (قلب)

(٨) المرجع السابق ، مادة (فؤاد)

(٩) يراجع : درء تعارض العقل والنقل ط. جامعة الامام محمد بن سعود الاسلامية ١٣٩٩هـ تحقيق د. محمد رشاد سالم (١/٤٠٠٤)

(١٠) سورة يونس / الآية ١٠١

(١١) سورة سبأ / الآية ٤٦

ومع الأمر الرباني أرشدنا القرآن الكريم إلى النظر الشمولي في خلق السموات والأرض، والنظر الجزئي التفصيلي في كل شيء من هذا الكون، وفي الأنفس والآفاق.

وفي الحث على النظر الشمولي العام يقول الله تعالى: (إِنَّ فِي خَلْقِ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَاخْتِلَافِ اللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَالْفُلْكِ الَّتِي تَجْرِي فِي الْبَحْرِ بِمَا يَنْفَعُ النَّاسَ وَمَا أَنْزَلَ اللَّهُ مِنَ السَّمَاءِ مِنْ مَاءٍ فَأَحْيَا بِهِ الْأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا وَبَثَّ فِيهَا مِنْ كُلِّ دَابَّةٍ وَتَصْرِيفِ الرِّيَّاحِ وَالسَّحَابِ الْمُسَخَّرِ بَيْنَ السَّمَاءِ وَالْأَرْضِ لآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَعْقِلُونَ)^١.

وفي الحث على النظر الجزئي يقول الله تعالى: (وَفِي الْأَرْضِ قِطْعٌ مُتَجَاوِرَاتٌ وَجَنَّاتٌ مِنْ أَعْنَابٍ وَزُرُوعٌ وَنَخِيلٌ صِنْوَانٌ وَغَيْرُ صِنْوَانٍ يُسْقَى بِمَاءٍ وَاحِدٍ وَنُفِضَ بَعْضُهَا عَلَى بَعْضٍ فِي الْأَكْلِ إِنَّ فِي ذَلِكَ لآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَعْقِلُونَ)^٢.

وهاتان الآيتان ختمتا بقوله تعالى (لآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَعْقِلُونَ) مما يدل على أهمية العقل، والحث على تشغيله وتفعيله، ووردت كذلك آيات كثيرة في هذا المعنى، وتختتم كذلك إما بنفس الخاتمة، أو بما هو قريب منه.

وفي النظر إلى الأنفس يقول الله تعالى: (وَفِي أَنْفُسِكُمْ أَفَلَا تُبْصِرُونَ)^٣ بل يقول القرآن الكريم بكل ثقة وثبات: إن الآيات الكثيرة في الأنفس والآفاق التي يكتشفها العلم على مر الزمن ستؤدي لا محالة إلى هداية العقل هداية كاملة إلى الإيمان بأن هذا القرآن هو الحق حيث يقول تعالى: (سَنُرِيهِمْ آيَاتِنَا فِي الْآفَاقِ وَفِي أَنْفُسِهِمْ حَتَّى يَتَبَيَّنَ لَهُمْ أَنَّهُ الْحَقُّ أَوَلَمْ يَكْفِ بِرَبِّكَ أَنَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ)^٤.

وقد أثنى الله تعالى على العقل وصاحبه في عدة آيات، فأسند إليهم فضل القدرة على التذكر والتفقه والاعتباط والاعتبار، فقال تعالى: (قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُولُو الْأَلْبَابِ)^٥ وقال تعالى بعد ذكر عدة آيات كونية: (..... إِنَّ فِي ذَلِكَ لَذِكْرًا لِأُولِي الْأَلْبَابِ)^٦ بل إن الله تعالى حصر التذكر النافع في أصحاب العقول فقال تعالى: (وَمَا يَذَّكَّرُ إِلَّا أُولُو الْأَلْبَابِ)^٧.

كما أن الله تعالى بين بأن أصحاب العقول الكاملة هم الذين يستفيدون من الماضي وغيره فقال تعالى: (لَقَدْ كَانَ فِي قَصَصِهِمْ عِبْرَةً لِأُولِي الْأَلْبَابِ)^٨ كما أن الله تعالى بين بأن أولي الألباب السليمة هم وحدهم الذين يستمعون سمعاً جيداً، ويميزون بين القول السيء والأسوأ، والقول الحسن، ثم بين القول الحسن، والقول الأحسن، أنهمهم لديهم فقه الأولويات، والموازنات فقال تعالى: (الَّذِينَ يَسْتَمِعُونَ الْقَوْلَ فَيَتَّبِعُونَ أَحْسَنَهُ أُولَئِكَ الَّذِينَ هَدَاهُمُ اللَّهُ وَأُولَئِكَ هُمْ أُولُو الْأَلْبَابِ)^٩.

٣ - الأمر باستعمال دقيق وصحيح وشامل لمصادر معلومات العقل بصورة صحيحة: من التجارب الممثلة في التاريخ وقصص

(١) سورة البقرة / الآية ١٦٤

(٢) سورة الرعد / الآية ٤

(٣) سورة الذاريات / الآية ٢١

(٤) سورة فصلت / الآية ٥٣

(٥) سورة الزمر / الآية ٩

(٦) سورة الزمر / الآية ٢١

(٧) سورة آل عمران / الآية ٧

(٨) سورة يوسف / الآية ١١١

(٩) سورة الزمر / الآية ١٨

الماضيين بحيث يجللها العقل ويستفيد منها فقال تعالى: (لَقَدْ كَانَ فِي قَصَصِهِمْ عِبْرَةً لِأُولِي الْأَبْصَارِ) ^١ أي لذوي العقول الذين يستفيدون من إيجابيات الماضي ويتعظون من سلبياته، لكنهم لا يقفون عند الماضي، ولا يجمدون عنده، بل (تِلْكَ أُمَّةٌ قَدْ خَلَتْ لَهَا مَا كَسَبَتْ وَلكُمْ مَا كَسَبْتُمْ وَلَا تُسْأَلُونَ عَمَّا كَانُوا يَعْمَلُونَ) ^٢ بل إن الله تعالى أمر العقلاء بالاعتبار في سبع آيات، والاستفادة من الماضي، والمشاهد، فقال تعالى: (..... فَاعْتَبِرُوا يَا أُولِي الْأَبْصَارِ) ^٣.

وكذلك الاستفادة من الحواس الخمس من النظر والبصر والسمع فقال تعالى في وصف أهل النار: (وَلَقَدْ ذَرَأْنَا لِجَهَنَّمَ كَثِيرًا مِنَ الْجِنَّ وَالْإِنْسِ لَهُمْ قُلُوبٌ لَا يَفْقَهُونَ بِهَا وَلَهُمْ أَعْيُنٌ لَا يُبْصِرُونَ بِهَا وَلَهُمْ آذَانٌ لَا يَسْمَعُونَ بِهَا أُولَئِكَ كَالْأَنْعَامِ بَلْ هُمْ أَضَلُّ أُولَئِكَ هُمُ الْغَافِلُونَ) ^٤.

وهذا المنهج الدقيق القائم على استعمال العقل وصفاء مصادر معرفية، يوصل صاحبه إلى الحق، وعلى الإبداع، والاستفادة من الماضي، والتخطيط للمستقبل، وهو الذي تبنى به الحضارة.

بل إن الله تعالى أمر بالنظر في الكون كله، وفي خلقه، وفي طعامه وشرابه، وغير ذلك حتى يكون همه دقيقاً، فقال تعالى: (أَوَلَمْ يَنْظُرُوا فِي مَلَكُوتِ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا خَلَقَ اللَّهُ مِنْ شَيْءٍ) ^٥ وقال تعالى: (فَلْيَنْظُرِ الْإِنْسَانُ مِمَّ خُلِقَ) ^٦ والمقصود بذلك أن تنظر العين نظرة دقيقة وأن يجعلها العقل تحليلاً شاملاً عميقاً، وهذا ما عبر عنه القرآن الكريم بالابصار الذي هو الرؤية المعنوية العقلية الناتجة عن الرؤية البصرية، حيث يقول تعالى: (أَوَلَمْ يَرَوْا أَنَّا نَسُوقُ الْمَاءَ إِلَى الْأَرْضِ الْجُرُزِ فَنُخْرِجُ بِهِ زَرْعًا تَأْكُلُ مِنْهُ أَنْعَامُهُمْ وَأَنْفُسُهُمْ أَفَلَا يُبْصِرُونَ) ^٧ أي أن هؤلاء يرون ما يحدث، ولكن ليس لديهم البصيرة العقلية، وبذلك لم يستفيدوا من حواسهم على سبيل الحقيقة والنتائج.

وقد ورد النظر ومشتقاته في القرآن الكريم مائة وتسعة وعشرين مرة، والبصر ومشتقاته مائة وثمانية وأربعين مرة.

٤ - الأمر بالتدبر في أربع آيات كريمة حول التدبر في القرآن الكريم فقال تعالى: (كِتَابٌ أَنْزَلْنَاهُ إِلَيْكَ مُبَارَكٌ لِيَدَّبَّرُوا آيَاتِهِ وَلِيَتَذَكَّرَ أُولُو الْأَلْبَابِ) ^٨ وقال تعالى: (أَفَلَا يَتَدَبَّرُونَ الْقُرْآنَ وَلَوْ كَانَ مِنْ عِنْدِ غَيْرِ اللَّهِ لَوَجَدُوا فِيهِ اخْتِلَافًا كَثِيرًا) ^٩.

٥ - الأمر بالتفكير والدعوة إليه، ورد في القرآن الكريم ست عشرة مرة، منها قوله تعالى: (قُلْ إِنَّمَا أَعْطُكُمْ بِوَاحِدَةٍ أَنْ تَقُومُوا لِلَّهِ مِثْلَى خِزْفٍ ثُمَّ تَذَكَّرُونَ) ^{١٠} وقوله تعالى: (قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الْأَعْمَى وَالْبَصِيرُ أَفَلَا تَتَفَكَّرُونَ) ^{١١}.

(١) سورة يوسف / الآية ١١١

(٢) سورة البقرة / الآية ١٣٤

(٣) سورة الحشر / الآية ٢

(٤) سورة الأعراف / الآية ١٧٩

(٥) سورة الأعراف / الآية ١٨٥

(٦) سورة الطارق / الآية ٥

(٧) سورة السجدة / الآية ٢٧

(٨) سورة ص / الآية ٢٩

(٩) سورة النساء / الآية ٨٢

(١٠) سورة سبأ / الآية ٤٦

(١١) سورة الأنعام / الآية ٥٠

بل إن الأستاذ عباس العقار رحمه الله جعل عنوان كتابه (التفكير فريضة إسلامية).

٦ - الأمر بالتفقه والدعوة إليه في آيات كثيرة، حيث ورد الفقه ومشتقاته عشرين مرة، منها قوله تعالى: (أَنْظُرْ كَيْفَ نُصَرِّفُ الْآيَاتِ لَعَلَّهُمْ يَفْقَهُونَ)^١.

٧ - الأمر بالتذكر والدعوة إليه في آيات كثيرة، حيث ورد التذكر ومشتقاته في القرآن الكريم مائتين وتسعة وستين مرة منها قوله تعالى: (إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُولُو الْأَلْبَابِ)^٢.

٨ - ذم الذين عطلوا عقولهم بالتقليد والتعصب الأعمى فقال تعالى: (إِنَّ شَرَّ الدَّوَابِّ عِنْدَ اللَّهِ الصُّمُّ الْبُكْمُ الَّذِينَ لَا يَعْقِلُونَ)^٣ بل بين الله تعالى أن الفرق بين الانسان والحيوان هو استعمال العقل فقال تعالى: (أَمْ تَحْسَبُ أَنَّ أَكْثَرَهُمْ يَسْمَعُونَ أَوْ يُعْقِلُونَ إِنْ هُمْ إِلَّا كَالْأَنْعَامِ بَلْ هُمْ أَضَلُّ سَبِيلًا)^٤، وهناك عشرات الآيات يفهم منها الذم القبيح لمن لم يستعمل عقله، أو لا يتدبر، أو لا يتذكر، أو لا يتفكر، أو لا يبصر^٥.

والخلاصة أن الاسلام أعطى قيمة عليا لعقل الانسان وفكره، حتى نستطيع القول بكل ثقة: أنه لم يوجد نظام آخر أو دين يعطي كل هذه الأهمية للحرية الفكرية.

الجانب التطبيقي للحرية الفكرية :

ولقد سارت الأمة الاسلامية في عصر الرسالة، وبعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم ، على احترام العقل، وتفعيله وتشغيله من خلال الاجتهاد الذي يشمل النصوص الظنية، والنوازل والمستجدات، فلم يتوقف الاجتهاد، بل أوجد الحلول لكل القضايا المعاصرة ، بدءاً من الخليفة أبي بكر الصديق رضي الله عنه إلى اليوم .
ومن جانب آخر فإن علماء المسلمين عرفوا حق المعرفة مجالات العقل في الابداع، حيث هي تشمل كل العالم اخصوس بما فيه من كنوز وخيرات ، ولم يستعملوا عقولهم في عالم ما وراء الطبيعة (الميتافيزيقيا) ولذلك تحققت خلال فترة وجيزة حضارة إسلامية استفادت من كل التراث الانساني ، وأضافت إليه الكثير والكثير في مختلف مجالات العلوم والفنون والصناعات^٦.

ثانياً - الحرية الدينية :

إن الحرية الدينية هي أهم أنواع الحريات في الحقيقة ، وهي يقصد بها أمران، هما:

- ١ . حرية العقيدة التي تتيح للفرد اعتناق أي دين.
- ٢ . حرية العبادة، وممارسة الشعائر التعبدية.

(١) سورة الأنعام / الآية ٦٥

(٢) سورة الرعد / الآية ١٩

(٣) سورة لآلفال / الآية ٢٢

(٤) سورة الفرقان / الآية ٤٤

(٥) يراجع : القعاد : التفكير فريضة اسلامية ط . المكتبة العصرية / بيروت ، ود. قاطمة اسماعيل : القرآن الكريم والنظر الفعلي ، ط . المعهد العالمي للفكر الاسلامي ١٤٢٠هـ

وقد دلت الآيات القرآنية المكية والمدنية على هذه الحرية بنوعها من حيث المبدأ والاجمال، وفصلتها السنة النبوية الشريفة، فقال تعالى: (وَقُلِ الْحَقُّ مِنْ رَبِّكُمْ فَمَنْ شَاءَ فَلْيُؤْمِنْ وَمَنْ شَاءَ فَلْيُكْفُرْ)^١ وقال تعالى للكفار: (لَكُمْ دِينُكُمْ وَلِيَ دِينِ)^٢ مع أن دين الكفار كان الشرك وعبادة الأصنام، وقال تعالى: (وَإِنْ كَذَّبُوكَ فَقُلْ لِي عَمَلِي وَلَكُمْ عَمَلُكُمْ أَنْتُمْ بَرِيئُونَ مِمَّا أَعْمَلُ وَأَنَا بَرِيءٌ مِمَّا تَعْمَلُونَ)^٣ وقال تعالى: (لَا إِكْرَاهَ فِي الدِّينِ قَدْ تَبَيَّنَ الرُّشْدُ مِنَ الْغَيِّ)^٤.

الجانب العملي والتطبيقي للحرية الدينية في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم :

لا أتحدث عن الفترة المكية حتى لا يقال: إن الرسول صلى الله عليه وسلم لم تكن له سلطة ولا قدرة ولا دولة، وإنما أتحدث عن العصر المدني الذي كان صلى الله عليه وسلم هو القائد والحاكم الفعلي للمدينة، ثم للجزيرة كلها، ومع ذلك حينما دخل المدينة وآخى بين المهاجرين والأنصار قام بوضع أول دستور عادل شهدته الانسانية على مر التاريخ، وهو ما يسمى بالوثيقة التي تتضمن سبعاً وأربعين مادة، تتحدث أربعة وعشرون مادة منها عن العلاقة بين المسلمين واليهود، يستنتج منها بكل وضوح احترام الحرية الدينية، وإعطاء ما يسمى في عصرنا الحاضر (حقوق المواطنة) إلى اليهود في المدينة، وأن عليهم الواجبات من الالتزام بنفقات الحرب الدفاعية، بل والمساهمة القتالية للدفاع عن المدينة^٥.

بل إن الاسلام جعل أحد أسباب الجهاد هو الدفاع عن أماكن العبادة لكل الأديان السماوية فقال تعالى: (وَلَوْ لَا دَفَعُ اللَّهُ النَّاسَ بَعْضَهُمْ بِبَعْضٍ لَهَدَمَتْ صَوَامِعُ وَبِيَعٌ وَصَلَوَاتٌ وَمَسَاجِدُ يُذَكَّرُ فِيهَا اسْمُ اللَّهِ كَثِيرًا وَلَيَنْصُرَنَّ اللَّهُ مَنْ يَنْصُرُهُ إِنَّ اللَّهَ لَقَوِيٌّ عَزِيزٌ)^٦ وأكثر من ذلك أن الشريعة الاسلامية تحمي ممتلكات غير المسلمين حتى ولو كانت محرمة في نظرها، مثل الخنازير والخمور، وتحظر على المسلمين الاعتداء عليهما ما دامتا في إطار المجتمع المسيحي، أو اليهودي^٧.

علاقة البرِّ والاحسان لكل من يعيش في ظل الاسلام :

وتجسيدا لكرامة الانسان، وتطبيقاً لاحترام حرية الأديان نظم الاسلام العلاقة بين المسلمين وغير المسلمين الذين يعيشون في ظل دولة الاسلام على أساس البرِّ والاحسان، وعلى أساس حب الخير لهم، ما داموا ملتزمين بقواعد المواطنة، أما إذا خرجوا عنها فإن الاسلام مع ذلك يتعامل معهم بالعدل.

فقد نظمت الآيات الثلاث من سورة الممتحنة هذه العلاقات فقال تعالى: (عَسَى اللَّهُ أَنْ يَجْعَلَ بَيْنَكُمْ وَبَيْنَ الَّذِينَ عَادَيْتُمْ مِنْهُمْ مَوْدَّةً وَاللَّهُ قَدِيرٌ وَاللَّهُ غَفُورٌ رَحِيمٌ لَا يَنْهَاكُمُ اللَّهُ عَنِ الَّذِينَ لَمْ يُقَاتِلُوكُمْ فِي الدِّينِ وَلَمْ يُخْرِجُوكُمْ مِنْ دِيَارِكُمْ أَنْ تَبَرُّوهُمْ وَتُقْسِطُوا إِلَيْهِمْ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ إِنَّمَا يَنْهَاكُمُ اللَّهُ عَنِ الَّذِينَ قَاتَلُوكُمْ فِي الدِّينِ وَأَخْرَجُوكُمْ مِنْ دِيَارِكُمْ

(١) سورة الكهف / الآية ٢٩

(٢) سورة الكافرون / الآية ٦

(٣) سورة يونس / الآية ٤١

(٤) سورة البقرة / الآية ٢٥٦

(٥) يراجع: الاموال لأبي عبيد ص ٢٩٦، والسنن الكبرى للبيهقي (٥٣/٩) ويراجع: الدكتور آكرم ضياء العمري: السيرة النبوية الصحيحة ط. قطر (٢٨٦/١)

(٦) سورة الحج / الآية ٤٠

(٧) يراجع: المغني لابن قدامة (٢٨٣/٤) ومجموع الفتاوى (٥٩٢/٢٨) ود. عل يلقوه داغي: المقدمة في المال والاقتصاد والملكية والعقد ط. دار البشائر الاسلامية ص ٣٥

وَوَظَاهِرُوا عَلَيَّ إِخْرَاجِكُمْ أَنْ تَوَلَّوْهُمْ وَمَنْ يَتَوَلَّهُمْ فَأُولَئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ^١، وفي حالة الجدل والحوار فإن المسلمين مأمورون بالجدال بالتي هي أحسن، ولا يكتفي في ذلك بالجدال الحسن، فقال تعالى: (وَلَا تُجَادِلُوا أَهْلَ الْكِتَابِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ إِلَّا الَّذِينَ ظَلَمُوا مِنْهُمْ وَقُولُوا آمَنَّا بِالَّذِي أُنزِلَ إِلَيْنَا وَأُنزِلَ إِلَيْكُمْ وَإِلَهُنَا وَإِلَهُكُمْ وَاحِدٌ وَنَحْنُ لَهُ مُسْلِمُونَ)^٢.

ولم يسجل التاريخ في ظل الخلافة الراشدة (وحتى في ظل الدول الإسلامية الأخرى) أنه أجب أحد على الإسلام، أو أكره على ترك دينه ما دام ملتزماً بقواعد المواطنة، وذلك لأن القرآن الكريم منع ذلك فقال تعالى: (لَا إِكْرَاهَ فِي الدِّينِ قَدْ تَبَيَّنَ الرُّشْدُ مِنَ الْغَيِّ)^٣ وحدد موقف الرسول صلى الله عليه وسلم فقال تعالى: (فَذَكِّرْ إِنَّمَا أَنْتَ مُذَكِّرٌ لَسْتَ عَلَيْهِمْ بِمُصَيِّرٍ)^٤. وقد شهد بذلك غير المسلمين فقال جوستاف لوبون: (إن القوة في الإسلام لم تكن عاملاً لنشر القرآن)^٥ ويقول الشيخ محمد الغزالي: (إن الحرية الدينية التي كفلها الإسلام لأهل الأرض لم يعرف لها نظير في القارات الخمس، ولم يحدث أن انفرد دين بالسلطة، ومنح مخالفه في الاعتقاد كل أسباب البقاء والازدهار مثل ما صنع الإسلام.... والقارئ اللبيب يرى أن الكتاب العزيز قد تناول المعارضين له والكافرين به بأساليب شتى، ليس من بينها قط إرغام أحد على قبول الإسلام، وهو عنه صاد، فكلمة " لَكُمْ دِينُكُمْ وَلِيَ دِينِ"^٦ وكلمة " وَإِنْ كَذَّبُوكَ فَقُلْ لِي عَمَلِي وَلَكُمْ عَمَلُكُمْ ... "^٧ هذه الكلمات وأمثالها مما تردد في صدر الإسلام هي التي ظلت تتردد في أواخر العهد المدني....^٨

ثالثاً - الحفاظ على حياة الانسان وخصوميته

فقد جعل الإسلام الحفاظ على حياة الانسان أحد المقاصد الكلية للإسلام، وإحدى الضروريات الأساسية، ولذلك جعل من يعتدي على فرد فكأنما اعتدى على الناس جميعاً، فقال تعالى: (مَنْ أَجْلٍ ذَلِكَ كَتَبْنَا عَلَى بَنِي إِسْرَائِيلَ أَنَّهُ مَنْ قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا)^٩. وبالنسبة لخصوصية الانسان وحرمة الاعتداء عليها وردت آيات، وأحاديث كثيرة تدل على أن للمسكن حرمة واحتراماً، وأنه لا يجوز دخول غير صاحبه إلا بعد الاستئذان والاستئناس، فقال تعالى: (يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَدْخُلُوا بُيُوتًا غَيْرَ بُيُوتِكُمْ حَتَّى تَسْتَأْذِنُوا وَتُسَلِّمُوا عَلَى أَهْلِهَا ذَلِكَ خَيْرٌ لَكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ فَإِنْ لَمْ تَجِدُوا فِيهَا أَحَدًا فَلَا تَدْخُلُوهَا حَتَّى يُؤْذَنَ لَكُمْ وَإِنْ قِيلَ لَكُمْ ارْجِعُوا فَارْجِعُوا هُوَ أَزْكَى لَكُمْ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ عَلِيمٌ)^{١٠}.

(١) سورة الممتحنة / الآية ٧ - ٩

(٢) سورة العنكبوت / الآية ٤٦

(٣) سورة البقرة / الآية ٢٥٦

(٤) سورة الغاشية / الآية ٢١ - ٢٢

(٥) نقل عنه د. عبدالوهاب الشيشاني في كتابه: حقوق الانسان ص ٥٤١

(٦) سورة الكافرون / الآية ٦

(٧) سورة يونس / الآية ٤١

(٨) الشيخ محمد الغزالي: حقوق الانسان في الإسلام ص ٨٠ - ٨٣ بتصرف بسيط

(٩) سورة المائدة / الآية ٣٢

(١٠) سورة النور الآية ٢٧ - ٢٨

ولقد أولى الاسلام عناية قصوى بجرمة المسكن حتى أعطى لصاحبه حق الدفاع عن حرمانه دفاعاً شرعياً قد يصل إلى فقاً عين المتلصص، فقد قال النبي صلى الله عليه وسلم: (لو أن امرءاً اطلع عليك بغير إذن فحذفته بحصاة ففقت عينه لم يكن عليك جناح)^١.

ولا فرق في وجوب احترام المسكن بين الفرد العادي، والحاكم، إلا لحالات الضرورة القصوى، فقد ورد في المصنف: (أن الخليفة عمر رضي الله عنه حدث أن أبا محجن الثقفي يشرب الخمر في بيته هو وأصحاب له، فانطلق عمر حتى دخل عليه، فإذا ليس عنده إلا رجل فقط، فقال أبو محجن: يا أمير المؤمنين، إن هذا لا يحل لك، فقد نهى الله عن التجسس، فقال عمر: ما يقول هذا؟ فقال له زيد بن ثابت: صدق يا أمير المؤمنين، هذا من التجسس، قال: فخرج عمر وتركه)^٢، وروى عبدالرزاق أيضاً: (أن عمر دخل على فتية يتعاقرون شراباً، ويوقدون في أخصاص - بيوت من شجر أو قصب - فقال: نهيتكم عن المعاقرة فعاقرتكم، ونهيتكم عن ايقاد في الأخصاص فأوقدتم؟ فقالوا: يا أمير المؤمنين قد نهى الله عن التجسس فتنجست، وعن الدخول بغير إذن فدخلت؟ فقال: هاتين بهاتين، فانصرف ولم يعرض لهم)^٣.

وهذا دليل على أن أي تحقيق أو دليل على حادثة بني على أساس غير مشروع فهو غير مشروع لا يحتج به، ولا يبنى عليه، وبالتالي ترك عمر رضي الله عنه الحد على هؤلاء، لأنه لم يجد إلا الضبط الذي تم بطريق غير مشروع وبالتالي فلا يحتج به، وبهذا المنهج سبق الفقه الاسلامي القانون الوضعي، وبخاصة القانون الأمريكي الذي امتاز باستبعاد الدليل المتحصل عليه بطريق غير مشروع^٤.

ويلحق بجرمة المسكن حماية حرمة الاتصالات والمراسلات الخاصة بالانسان حيث لا يجوز الاعتداء عليها، أو الاطلاع عليها إلا لحالات الضرورة القصوى^٥.

وقد نصت المادة (٣٧) من الدستور القطري على ذلك فقالت: (لخصوصية الإنسان حرمتها، فلا يجوز تعرض أي شخص، لأي تدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو أية تدخلات تمس شرفه أو سمعته، إلا وفقاً لأحكام القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه).

رابعاً - حماية حقوقه السياسية

حيث هي الاسلام هذه الحرية أيضاً ما دامت في إطار غير مسلح مثل إبداء الرأي، ومعارضة الحاكم بالحكمة والموعظة الحسنة، أو حسب المصطلح الاسلامي " النصيحة " حيث قال النبي صلى الله عليه وسلم: (الدين النصيحة، قلنا: لمن؟ قال: (لله، ولكتابه، ولرسوله، ولأئمة المسلمين، وعامتهم)^٦.

(١) رواه البخاري في صحيحه - مع فتح الباري - كتاب الديات (١٢/٢٥٣)

(٢) رواه عبدالرزاق في المصنف (١٠/٢٣١ - ٢٣٢)

(٣) المرجع السابق نفسه

(٤) عبداللطيف مميم: جرائم الاعتداء على الحياة الخاصة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير بشريعة الأزهر عام ١٤٠١هـ ص ٢٣٥

(٥) المرجع السابق نفسه

(٦) رواه مسلم في صحيحه الحديث رقم ٥٥ ورواه أبو داود الحديث ٤٩٤٤ والنسائي (٧/١٥٦)

ولا مانع شرعاً في نظرنا تشكيل أحزاب سياسية، لكل حزب برنامجه الخاص في إطار الشرعية والدستور الاسلامي، بل إن في ذلك ثراء وإثراء وتحويلاً للنصيحة الفردية إلى المؤسسة المنظمة القادرة على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر صورة أفضل وأقوى من الفرد، والمساهمة الفعالة في منع الفساد الاداري، وفي تحقيق التنمية الشاملة. ومن الحقوق السياسية: حق تولي الوظائف العامة، وحق المشاركة في تدبير شؤون الدولة على أساس الاختصاص دون التفرقة بين شخص أو آخر.

خامساً - حماية الحقوق الاقتصادية

من حرية التملك، وحرية العمل، وهذان الحقان مفصلان في شريعتنا الاسلامية الغراء لا يسع المجال هنا للخوض في تفاصيلهما^١.

سادساً - حماية الحقوق الثقافية والعلمية

لم نجد إلى اليوم كتاباً قديماً، أو دستوراً، أو نظاماً يبدأ بالأمر الجازم بالقراءة والعلم إلا ذلك الدستور الإلهي الخالد: القرآن العظيم الذي تنزل منه أول آية تقول: (اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ اقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ)^٢.

ثم تنزل مئات الآيات في بيان فضل العلم وأهميته ن وأنه مفتاح الحضارة، والاستخلاف والتعمير، وقد أدرك النبي صلى الله عليه وسلم أهمية هذا الحق فجعله مشاعاً وحرم كتمانته ومنعه، بل جعل التعليم فداءً لفك الأسرى في غزوة بدر الكبرى، فقد روى سعد عن عامر الشعبي قال: (أسر رسول الله صلى الله عليه وسلم يوم بدر سبعين أسيراً..... وكان أهل أمكة يكتبون، وأهل المدينة لا يكتبون فمن لم يكن له فداء دفع إليه عشرة غلمان من غلمان المدينة فعلمهم، فإذا حذقوا فهو فداؤه)^٣ وهذا دليل على أهمية العلم، وأنه يمكن أخذه من غير المسلمين.

إذا نظرنا إلى الحضارة الاسلامية لوجدناها أنها قامت على العلم، وأن أصحابها صرفوا الغالي والنفيس في سبيل تحقيقها، وأن العلم في الاسلام للجميع.

هذا وقد نص الدستور القطري على هذا الحق في مادته (٤٩) فقال: (التعليم حق لكل مواطن وتسعى الدولة لتحقيق إلزامية ومجانية التعليم العام، وفقاً للنظم والقوانين المعمول بها في الدولة).

(١) يراجع: أ.د. علي محي الدين القره داغي: المدخل إلى الاقتصاد الاسلامي ط. دار البشائر الاسلامية للطباعة والنشر والتوزيع

(٢) سورة العلق / الآية ١ - ٥

(٣) طبقات ابن سعد (٢٢/١) ط. بيروت

الأمر الثاني : العقد الذي يتم بين الحاكم والمحكوم سواء كان عقداً شفهيّاً ، أم مكتوباً

حيث إن الرسول صلى الله عليه وسلم (وهو رسول) حينما أخذ البيعة من الأنصار في بيعة العقبة الثانية كان فيها شرط ينص على أن: (تنصروني، فتمنعوني - إذا قدمت إليكم - مما تمنعون منه أنفسكم وأزواجكم وأبناءكم)^١، وكان الأنصار اشترطوا على الرسول صلى الله عليه وسلم بقولهم: (إنا براء من ذمامك حتى تصل إلى ديارنا ، فإذا وصلت إلينا فإننا في ذمتنا، نمنعك ما نمنع منه أبناءنا ونساءنا)^٢.

واحتراماً لهذا الشرط الذي يدل على أن الأنصار يحمون رسول الله صلى الله عليه وسلم في بلدكم، ولم يبائعوه على القتال معه خارجه، لذلك اقتضت السرايا التي سبقت بدر على المهاجرين، فطلب الرسول صلى الله عليه وسلم موافقتهم الصريحة على ذلك^٣، حيث شاور الصحابة عامة، ثم خص الأنصار بالمشورة للحصول على الموافقة على هذا الموقف الجديد الذي لم يكن موجوداً ضمن شروط العقد السابق، فقد روى ابن اسحاق خير المشورة بسند صحيح^٤ وذكر أن الرسول صلى الله عليه وسلم استشار الناس الموجودين معه، فقام ثلاثة من المهاجرين هم أبو بكر وعمر، والمقداد بن عمرو فأحسنوا في الرد والقبول ، ثم قال صلى الله عليه وسلم: (أشيروا عليّ أيها الناس ؟ فقال سعد بن معاذ: والله لكأنك تريدنا يا رسول الله ؟ قال: (أجل) ثم قال قولته المشهورة)^٥.

وبهذا ظهر أن جملة من العلاقات والشؤون ينظمها عقد البيعة، وان جميع الشروط المتضمنة له يجب الالتزام بها ما دامت لا تتعارض مع النظام العام، والأدلة الشرعية الثابتة الصريحة.

فهذا العقد - كأى عقد - له ستة أركان مفصلة، أو ثلاثة مجملّة، وهي:

- ١- العاقدان، وهما: الأمة أو ممثلوها الشرعيون، والشخص المختار.
- ٢- المعقود عليه، وهو الحقوق الخاصة بالأمة، والحقوق الخاصة بالقائد.
- ٣- الصيغة الدالة المعبرة عن رضا الطرفين - أي الايجاب والقبول - سواء كانت باللفظ فقط، أو بالكتابة، أو نحوهما.

وأما طبيعة العقد فهي عقد خاص في نظري أشبه ما يكون بعقد الوكالة بالأجر، ولذلك سمى بعض التابعين الخليفة معاوية بالأجير، فقالوا: (السلام عليكم أيها الأجير) ومن هنا فإن عقد الوكالة بالأجر يكاد ينطبق تماماً على ما يسمى بالبيعة. ومن الجدير التنبيه عليه هنا أن المراد بالبيعة هنا: الصفقة، وقد استعملت هذه الكلمة في هذه الدائرة لشبه العقد السياسي بصفقة البيع من حيث أن المبايع يعاهد أميره بوضع اليد في يده كما يفعله المتبايعان، يقول ابن خلدون: (اعلم أن

(١) رواه أحمد في مسنده بإسناد جيد (٣/ ٣٢٣ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠) والحاكم في المستدرک (٢/ ٦٢٤ - ٦٢٥) وقال : صحيح ، ووافقه الذهبي ، وابن كثير في سيرته (٢/ ١٩٦) وصححه على شرط مسلم ،

ويراجع : د. أكرم العمري : السيرة النبوية الصحيحة ، ط. مركز بحوث السنة والسيرة بقطر ١٩٩٨م

(٢) رواه اسحاق بسند صحيح ، انظر : البداية والنهاية لابن كثير (٣/ ٢٦٢ - ٢٦٣) وقال : (وله شواهد من وجوه كثيرة ، فمن ذلك رواية البخاري والنسائي ، وأحمد) ويراجع : د. أكرم العمري :

المرجع السابق ص ٣٥٨ - ٣٥٩

(٣) البداية والنهاية لابن كثير (٣/ ٢٦٢ - ٢٦٣) بسند صحيح

(٤) البداية والنهاية لابن كثير (٣/ ٢٦٢ - ٢٦٣) بسند صحيح

(٥) البداية والنهاية لابن كثير (٣/ ٢٦٢ - ٢٦٣) بسند صحيح

البيعة هي العهد على الطاعة، كأن المبايع يعاهد أميره على كذا . . . ، وكانوا إذا بايعوا الأمير، وعقدوا عهده جعلوا أيديهم في يده تأكيداً للعهد، فأشبه ذلك فعل البائع والمشتري، فسمي بيعة مصدر باع، وصارت البيعة مصافحة بالأيدي، هذا مدلولها في عرف اللغة ومعهود الشرع^١.

ومن المتفق عليه أن هذا العقد يتم بالأركان الستة بل إن أهم أركانها هو الإيجاب والقبول، أنه لا يشترط فيه وضع اليد ، وإنما كان هذا عادة غير ملزمة، بل هي للتأكيد فقط.

وقد سمي القرآن الكريم ذلك بالمبايعة فقال تعالى: (لَقَدْ رَضِيَ اللَّهُ عَنِ الْمُؤْمِنِينَ إِذْ يُبَايِعُونَكَ تَحْتَ الشَّجَرَةِ فَعَلِمَ مَا فِي قُلُوبِهِمْ فَأَنْزَلَ السَّكِينَةَ عَلَيْهِمْ وَأَثَابَهُمْ فَتْحًا قَرِيبًا)^٢ وهذه الكلمة تدل على المشاركة لأنها من صيغة المفاعلة مما يظهر منها بوضوح الدلالة على عقد يجمع الطرفين على حقوق والتزامات.

وفي ضوء ذلك فإن عقد المبايعه عقد له طبيعته الخاصة، ويشبهه من عقود من عقود الأفراد: عقد الوكالة بأجر، وبالتالي فهو من زمرة العقود والدائرة بين المعاوضات والتبرعات، وأن محل العقد هو مجموعة من الحقوق الخاصة بكل واحد من العاقدين، وهما الأمة أو مثلوها، والقائد أو الحزب الذي يمثله، وأن هذا العقد يخضع في شروطه، ومدته وآثارها وحقوقه إلى النظام العام الذي سنتحدث عنه، وإلى القيم العامة (الدينية، والإنسانية الثابتة) وإلى بنود العقد أو الدستور الذي ينظم هذه العلاقة.

وقد حدد الخليفة الأول أبوبكر الصديق (رضي الله عنه) عندما بويع بالخلافة جملة من هذه الحقوق - كما سبق -.

الأمر الثالث : القيم السامية (الدينية والإنسانية)

وبالإضافة إلى أن العلاقة بين الحاكم والمحكوم، أو بين الراعي والرعية تخضع للنظام العام ، والعقد حسبما ذكرنا فإنها تخضع في الإسلام أيضاً للقيم السامية التي تكون القيم الإنسانية الفطرية التي فطر الله الناس عليها جزءاً أساسياً منها، والتي أكدها الإسلام ، وفتح الباب لدخول كل قديم صالح وجديد نافع فيها.

فالراعي - سواء كان رئيساً أم غيره - فهو مسلم وبالتالي لا بد أن يخضع لكل أحكام الشرع وقيمه السامية في العلاقة بين الإنسان وربه ، وبينه وبين أخيه الإنسان ، وبينه وبين أمه الأرض^٣ والبيئة، وبالتالي فتجب عليه حقوق الاخوة الإيمانية ، وكذلك تجب على الشعب أو الأمة مثل هذه الحقوق.

ومن جانب آخر فإن الإسلام يريد أن تكون هذه العلاقة قائمة على أساس المحبة المتبادلة ، وما يترتب عليها من حقوق وواجبات، وهذا ما بينه الرسول صلى الله عليه وسلم في حديث صحيح رواه مسلم بسنده عن عوف بن مالك، قال: (سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: (خيار أمتكم الذين تحبونهم ويحبونكم، وتصلون عليهم ويصلون عليكم، وشرار أمتكم الذي تبغضونهم ويبغضونكم، وتلعنونهم ويلعنونكم)^٤.

(١) المقدمة لابن خلدون ط. دار الشعب / القاهرة ، ص ١٨٦ - ١٨٧

(٢) سورة الفتح / الآية ١٨

(٣) سميت الأرض أمأ ، لأنها خلقنا منها ، فهي أمنا بعد أمنا حواء عليها السلام

(٤) رواه مسلم ، الحديث رقم ١٨٤٦

وهذه الحجة تنبثق من الإيمان والاحوة الإيمانية، وتترتب عليها حقوق وواجبات كما ستتضح فيما بعد وأما أساس العلاقة من العملية فهو العقد الذي بموجبه يعطي الشعب أو ممثلوه البيعة للحاكم، حيث قد يكون هذا العقد مشافهة - كما كان في السابق - أو مكتوباً من خلال الدستور الذي اختاره الشعب أو ممثلوه الحقيقيون، والذي يُحدد الحقوق والواجبات، أو من خلال عقد مكتوب، ومن المؤكد شرعاً وعقلاً وتجربة أن الذي يحقق الحجة بين الطرفين هو العدل والاحسان، والشورى، واحترام الآخر، وحماية حقوقه وكرامته، فقال تعالى: (فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لَنْتَ لَهُمْ وَكَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ)، فهذه الآية الكريمة بينت أسباب تحقيق الحجة بين الراعي والرعية، وهي الرفق واللين والرحمة، والابتعاد عن فظاظة القلب، وبداءة اللسان، ثم إن الدعاء من الراعي بالعفو والمغفرة للرعية، وهذا لا يتحقق إلا من خلال الحجة المفضية للدعاء في ظهر الغيب، ثم احترام الرعية من خلال الرجوع إليهم بالتشاور في أي شأن مهم يهمهم.

ويقول ابن خلدون: (وإذا حصل الالتحام بذلك جاءت التّعة، والنصرة التناصر، وهذا مشاهد بين الناس).

هذا ما أردنا بيانه بإيجاز شديد ، وآخر دعوانا أن الحمد لله ربّ العالمين،
وصلّى الله على عبده ورسوله المبعوث رحمة للعالمين ، وعلى آله وصحبه أجمعين

أثر المجتمع المدني على الحكم الرشيد *

أ.د. حسن الساعوري / جامعة النيلين - السودان

المقدمة

أدبيات الحكم الرشيد لم تتطرق إلى الدور الذي تؤديه منظمات المجتمع المدني في احتمال نجاحه وترسيخه أو فشله تعثراً أو موتاً. لم تتوفر دراسات مباشرة في الموضوع هذا بحيث يوجد ما يشبه القواعد الاجتماعية الضرورية لبناء ورعاية نظام سياسي راشد. ركزت الدراسات على ماهية الحكم الرشيد وآلياته وأشكاله المختلفة، ولكنها أغفلت أساسيات الانتقال إليه من نظم الاستبداد. كانت هذه هي مشكلة الدراسة، والتساؤلات المتعلقة بها لبحث الإجابات الممكنة، تتضمن أسئلة الدراسة الآتي:

هل هنالك أي علاقة بين منظمات المجتمع المدني والحكم الرشيد؟ أتكون هذه علاقة إيجابية أم سلبية؟ كيف يكون تأثيرها على آليات الحكم الرشيد؟ المنهج الضروري لهذه الدراسة هو المنهج المتكامل الذي يتضمن الوصف والتاريخ والقانون.

الفرضية الأساسية تقول: توجد علاقة إيجابية بين نجاح الحكم الرشيد ودور منظمات المجتمع المدني التي يعتبر نشاطها مساعداً لنمو ورعاية منهج قبول الآخر والتعايش معه كمحور أساسي للعملية الديمقراطية. ذلك هو منهج التوفيق بين الآراء والمواقف المتعارضة. يتكون هذا البحث من مقدمة وعدد من المحاور تتمثل في ماهية الحكم الرشيد وآلياته، والكيفية التي تعمل بها هذه الآليات، ثم علاقة ذلك بوظيفة منظمات المجتمع المدني المرتبطة بالعملية التدريجية القائمة على منهج استيعاب الآخر لا منهج إقصائه.

الحكم الراشد:

الحكم الراشد عبارة عن مبادئ عامة تنزل إلى الواقع بواسطة أسلوب محدد وآليات متفق عليها، بوجود مؤشرات خاصة لكل مبدأ، وذلك لتحقيق المصالح العامة للمجتمع، أيّاً كان ذلك المجتمع، ومن ثم المساهمة في التنمية المستدامة والتطوير والذي يواجه المتغيرات الظرفية دون تهديد الكيان السياسي والاجتماعي والاقتصادي. ذلك لأن الحكم الرشيد يتمثل في جملة "من المبادئ الكلية والمعايير السياسية التي تجعل الحياة الجمعية في المجتمع السياسي حياة منتجة مثمرة، تسمح للأفراد بتطوير حياتهم وتحقيق الإمكانات النفسية والفكرية والإبداعية والتعاونية الكامنة فيهم في أجواء من الحرية الضرورية لتطوير هذه القدرات الكامنة"^١. فهي إذن، مبادئ وآليات وأسلوب وممارسة. تتكامل مع بعضها البعض إيجاباً أو سلباً.

يمكن تلخيص مبادئ الحكم الراشد في ما يلي:

١. المشاركة: لما كانت المصالح العامة لا تعرف إلا بواسطة المواطنين أنفسهم، فتكون ضرورة مشاركتهم جميعاً في عملية صناعة القرار، وذلك لا يتم إلا بكفالة الحريات، من غير أي قيود أو شروط.
٢. سيادة القانون: إخضاع الجميع، مسئولين كانوا أو مواطنين (قيادة وقاعدة) لمجموعة من القواعد العادلة (القوانين)، ثم اعتماد آلية تنفيذ ذلك.
٣. الشفافية: أن تكون عملية صنع القرار مفتوحة للجميع، وأن يواكب ذلك ضمان حق المواطن في الحصول على المعلومات الضرورية، سواء كان ذلك في الدوائر الحكومية أو الشعبية.
٤. الاستجابة: ضرورة وجود تفاعل إيجابي بين المؤسسات العامة والمواطنين، وأن يكون نتيجة ذلك حل المشاكل وتحقيق الحاجات الواردة في مطالبهم أو شكواهم.
٥. المساواة: مساواة المواطنين في تكافؤ الفرص لتحسين ظروف الحياة للجميع.
٦. الفعالية والكفاءة: ضرورة قدرة المؤسسات العامة والإجراءات الرسمية لتحقيق النتائج المستهدفة، بالسرعة الممكنة، وبالاستفادة من الموارد المتاحة.
٧. المساءلة: المعنى بذلك مساءلة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بواسطة الجماهير، ومحاسبتها في أداؤها العام.

ليكون الحكم رشيداً، لا بد أن تطبق هذه المبادئ في حياة المجتمعات، إذ أن الإيمان بها وحدها ثم إعلانها لا يكفي، فلا بد أن تنزل النظريات إلى الواقع المعاش في المجالات السياسية (مؤسسات الحكم والإدارة)، والاقتصادية (المؤسسات الاقتصادية الرسمية والشعبية)، والاجتماعية (منظمات المجتمع المدني). تلك هي الآليات التي عبرها تحول المبادئ أعلاه إلى وقائع، هي الحكم الراشد. ذلك يعني أن هذه الثلاث هي الآليات المناط بها تحقيق الحكم الراشد، كل فيما يليها، ولكل

^١ لوي صافي، الرشد السياسي وأسسها المعيارية: من الحكم الراشد إلى الحوكمة الرشيدة، (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، ٢٠١٥م)، ص ١٦.

واحدة مؤشرات خاصة بمدى نجاحها أو فشلها في تحقيق الغايات المتفق عليها. لكي يتم ذلك لابد من الالتزام بأسلوب محدد في عملية اتخاذ القرارات الأساسية الخاصة بتوزيع الموارد: كيفية توزيع السلطات التنفيذية والتشريعية (مركزياً ومحلياً)، وإشراك المعنيين بالأمر في اتخاذ القرار. ومن ناحية أخرى، لابد من الالتزام بأسلوب محدد في تنفيذ القرارات والسياسات العامة: كيفية التنفيذ ومتابعة المستجدات في هذه المرحلة إلى حين تحقيق الهدف أو ضياعه نتيجة الأسلوب المتفق عليه في المساءلة والمحاسبة حسب الأداء، وهو الأسلوب المسمى بالتداول السلمي للسلطة.

الذي يعني هذه الورقة علاقة منظمات المجتمع المدني في تنزيل مبادئ الحكم الراشد المذكورة آنفاً. فيما ما يليها من صلاحيات، ألا وهي كل ما يتعلق بالأبعاد الاجتماعية. ما يهم هنا أسس وقواعد تنظيم المجتمع المدني: ما مدى تنظيمه وقوميته وتوجهاته واستقلاله، ثم مدى قدرته على تعبئة المواطنين واستيعابهم في النشاط الطوعي في مجالات النشاط الاجتماعي المتنوعة تنوع اهتمام المواطن. أضف إلى ذلك قدرة المجتمع المدني على محاسبة السلطة وتوجيهها لخدمة الأهداف العامة، في كل منظمة، والأهداف العامة للرأي العام. هل يعني ذلك أن للمجتمع المدني دور في الحكم الرشيد؟ إن كان كذلك؟ فما هو وكيف يتم بالصورة المطلوبة؟ الصفحات التالية تجيب على هذا التساؤل.

المجتمع المدني:

كثر الحديث في نهاية القرن العشرين، ومطلع القرن الجديد، عن منظمات المجتمع المدني، وقد شاع هذا الأمر في كل العالم. ولا نكاد نجد دولة من الدول، متقدمة كانت أم نامية، إلا ويتزدد فيها إعلامياً، ذكر المجتمع المدني ومنظماته المختلفة، المجتمع المدني ليس بالمفهوم الجديد، ولا هو مصطلح مستعار من ثقافة وإلى ثقافات أخرى، فهو حقيقية مفهوم طارف وتليد، والجديد في الأمر تسليط الأضواء الإعلامية على الدور الجديد الذي يمكن أن ينفرد به في المجالات، السياسية وفي الاقتصادية وفي الاجتماع، ولذلك كان لزاماً على العلماء والمهتمين وغيرهم دراسة هذا الأمر.

دراسة منظمات المجتمع تبدأ بتعريف المفهوم، ثم بالتطور التاريخي، ثم بنوع المنظمات، ثم بوظيفتها ثم بوسائل النشاط الذي يعقبه الإيجابيات والسلبيات ثم أخيراً دورها في التنمية ودورها في الديمقراطية¹.

¹ Hatcher, Dell, and Harold. W, Modern Government, (New York: Mead and Company), 1962, p.251.

المجتمع المدني: المفهوم والممارسة:

ماذا يقصد بمفهوم المجتمع المدني؟ نشأ هذا المفهوم في الدراسات السياسية في العصر الحديث ليفرق بين كل ما هو حكومي، وكل ما هو غير حكومي، الحكومة بأجهزتها المختلفة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، أي سلطة المجتمع الرسمية. ولكن للمجتمع صفات أخرى وسلطات أخرى. ووظائف أخرى... الخ لا علاقة لها بكل ما يرتبط بالحكومة¹. وعندما عمت ظاهرة الانقلابات العسكرية في العالم الثالث، أضيف معنى جديد للمفهوم، وتحديدًا التمييز بين كل ما يتصف بالمؤسسات العسكرية وتقاليدها.

ومن ثم جاء الحديث عن مفهوم منظمات المجتمع المدني... كل مؤسسات المجتمع المدني وأعرافها وتقاليدها في مقابل المؤسسات الحكومية بما فيها العسكرية وأعرافها وتقاليدها المختلفة. إذن المقصود بصريح العبارة أي نشاط منظم يقوم به أفراد المجتمع من غير أن يكون لهذا النشاط أي علاقة بالسلطة الرسمية للمجتمع.. أي الحكومة. والأمر يتضح لنا تمامًا إذا أدركنا التركيبة الاجتماعية للفرد وعلاقته المختلفة. والمعروف أن أي واحد من البشر يجد نفسه بالضرورة في شبكة من العلاقات الاجتماعية التي لا يمكن تجاهلها، فهو فرد مشارك في عدة دوائر اجتماعية متداخلة أو متناقضة، ولكن وجودها ووجود الفرد فيها لا مرأى فيها، ولا يهم مدى شعور الفرد بها، أو مدى تجاوبه مع نشاطاتها.

هذه الشبكة الاجتماعية تضم علاقات لا حصر لها، فذلك يقدر بحسب تقدم المجتمع ورفيقه. هناك علاقات الأسرة وعلاقات العشيرة وعلاقات القبيلة وعلاقات القرية وعلاقات الإقليم وعلاقات الدين وعلاقات الأصل والعرق وعلاقات اللغة وعلاقات المهنة وعلاقات الأجيال وعلاقات النشاط السياسي وعلاقات المذاهب السياسية وعلاقات الرياضة وعلاقات الثقافة وعلاقات الترفيه وعلاقات.... وعلاقات.... الخ. وباختصار شديد هي علاقات في كل مجالات الحياة كلما تجددت وتنوعت مجالات الحياة كلما تنوعت وتجددت، ثم تعددت هذه العلاقات².

شبكة العلاقات الإنسانية هذه هي أصل المجتمع المدني، ومقولة أن الإنسان اجتماعي مدني بطبعه تتجلى هنا في أبهى معانيها³. فهو لا يعيش إلا في جماعة. والحياة في جماعة تنشأ منها العلاقات، أي من هذه العلاقات، عادة ما يشكل أهداف مشتركة لعدد من الأفراد، صغر أم كبر هذا العدد. فيدفعهم ذلك إلى العمل الجماعي الذي يكون في شكل منظمة أو تنظيم له مؤسساته وقواعد حركته، قد يكون ذلك تنظيم اقتصادي أو سياسي أو اجتماعي، وتختلف انتماءات الناس، لهذا التنظيم أو ذلك، باختلاف اهتماماتهم. تجد الواحد في حزب سياسي، والآخر في نقابة والآخر في جمعية ثقافية، والآخر طائفة دينية، والآخر في ناد رياضي، والآخر في قبيلة أو عشيرة، والآخر في اتحاد مهني... الخ مجموعة من المنظمات بشتى أنواعها وبمختلف أشكالها - تكون ما يسمى بالمجتمع المدني... وهي منظمات المجتمع المدني. ومن هنا فإنه يمكن تعريف منظمة المجتمع المدني

¹ Huntington, S. P., Political Order in Changing Societies, (New Haven: Yale University Press, 1968), chapter one.

² Macrids, R. and Brown, B.E, Comparative Politics (Illinois: Dorsy Press, 1961), pp.127-128.

³ Barkei, Ernest (ed.) The Politics of Aristotle, (New York: Oxford University Press, 1962), pp.101-105.

بأنها أي تنظيم يضم جماعة ذات أهداف مشتركة، ويعمل هذا التنظيم وفق قواعد متفق عليها لتحقيق هذه الأهداف المشتركة وهذا معناه بالضرورة أن تتخذ الجماعة رأياً موحداً في قضية ما، ثم تحاول أن تؤثر على صانع القرار السياسي، (أي الحكومة) ليأتي هذا القرار في مصلحتها^١.

لابد لمنظمات المجتمع المدني من ثلاثة أركان تتمثل في الفعل الإرادي الحر والتنظيم الجماعي والقبول بمبدأ التعايش مع الآخرين^٢، نقصد بالفعل الإرادي الحر أن المجتمع المدني لابد أن يتكون بالإرادة الحرة لأفراده.. حرية اختيار الانتماء لهذه المنظمة أو تلك. وبالتالي أصبحت علاقات القرابة لا تحسب من علاقات المجتمع المدني الحديث. ثم أن الإرادة الحرة تعني أن تنشأ المنظمة، من غير تدخل من الحكومة. أما التنظيم الجماعي فنعني به القبول بالقواعد المتفق عليها لأسلوب العمل.... شروط العضوية، وحقوق واجبات العضو وأخيراً، فإنه من أهم أركان المجتمع المدني، القبول بالتعايش مع المنظمات المختلفة الأخرى.

أي أن ترضى كل منظمة بوجود الاختلاف والتنوع بين الذات والآخرين. وذلك يعني فيما يعني الالتزام في إدارة الخلاف بين كل منظمة وأخرى، من ناحية وبينها والحكومة من ناحية أخرى، بالوسائل السليمة... بالحوار وبالإقناع... أو بالتسويات.

تطور المجتمع المدني:

النشأة التاريخية للمجتمع المدني قديمة قدم المجتمع البشري، ولكن العمل المنظم عرف في التاريخ الإسلامي والتاريخ الأوربي، والتاريخ الإسلامي منذ الدولة الأموية كان حافلاً بمنظمات المجتمع المدني على الرغم من اختلاف النظم السياسية وأساليب تعاملها مع الجماعات المختلفة^٣. فقد نشأت جماعات عدة ذات أهداف مشتركة كانت تسعى لتنفيذها فكانت هناك جماعات فكرية وفقهية مثل الشافعية والمالكية والحنابلة ومدرسة أبي حنيفة. وهناك جماعات سياسية مثل الخوارج والشيعة وأهل السنة.. والمعزلة... مع وجود فروع عدة لكل جماعة، وكانت هنالك هيئات الأوقاف المختلفة في كل مدينة، وأخيراً كانت هنالك الاتحاديات المهنية والنقابية التي صبغت المدينة بصبغتها، فهنالك حي النجارين مثلاً وحي النساجين، كما هناك "شيخ" للمهنة أو "مختار" يمثل زعامة اتحاد المهنة الذي تحول في عصور المسمين المتأخرة إلى "نقابي"^٤.

أما في تاريخ أوروبا فإن المجتمع المدني لم يكن متشعباً كما رأينا في تاريخ العالم الإسلامي، فالحكم الوراثي المطلق. وتقسيم المجتمع إلى طبقات، لم يتيح فرصة لظهور تنظيمات عدة في المجتمع، ولم يعرف الناس منظمات مجتمع مدني مستقلة،

¹ Lind Bloom, C.E, The Policy Making Process, (Engle Wood Cliffs, N.J.: Prentice Hall inc., 1980).

² EencyClopedia of Social Sciences, p.

³ د. عماد الدين خليل: "الوحدة والتنوع في تاريخ المسلمين" مجلة إسلامية المعروفة، العدد (٥) يوليو ١٩٩٦م، ص ٧٥-٧٩.

⁴ د. حسن علي الساعوري: "تأصيل العمل النقابي"، كتاب: مؤتمر الحوار النقابي، تحرير اتحاد عمال السودان، الخرطوم، ١٩٩٠م.

تماماً عن الحكومة ما عدا مؤسسة الكنيسة واتحادات الإقطاعيين^١، ولم تعرف أوروبا تعدد الجماعات بتعدد أهدافها إلا في عصر النهضة وبالتحديد بعد الثورة الفرنسية، وما حدثته في المجتمعات الأوروبية عند بداية القرن التاسع عشر.

ثم اختلف الأمر في أوروبا بعد عصر النهضة ودخلت معها الولايات المتحدة الأمريكية، فبقدر ما تعددت الأهداف المشتركة، تعددت الجماعات وتنوعت حتى أصبحت ظاهرة اجتماعية تستحق الدراسة مرة، ومراجعتها مرات. وأحياناً تسمى جماعات المصالح، وأحياناً تسمى جماعات الضغط هناك جماعة تنظيمياً دقيقاً، وأخرى من غير تنظيم، هناك جماعة تحتوي بنفسها على أغراضها ومصالحها، وأخرى تكون أعراضها خارج بنائها، هناك جماعة تسعى لهدف عام، وأخرى تكون خاص.. جماعة تهتم بالسياسة العامة للدولة، وأخرى بالسياسة التي تليها هي، وهذا هو الأغلب والأعم، هناك جماعات دفاعية هدفها قومي أو شخصي، وأخرى تخريبية تسعى للأضرار بالمصالح العام. وهناك جماعة اقتصادية وجماعة غير اقتصادية وجماعة اجتماعية وأخرى غير اجتماعية... وجماعة قيادية وأخرى جماهيرية، وجماعة مركزية تقابلها أخرى فدرالية، هناك مثلاً: اتحادات العمال واتحادات التجار، واتحادات الغرف الصناعية، واتحادات المزارعين... والزراعيين... الخ^٢.

مجال نشاط الجماعات:

المجالات التي تسعى فيها المنظمات لخدمة أغراضها متعددة، فمادام أن معظم سعيها مع الحكومة، فإن المجالات المفتوحة أمامها هي الأجهزة الثلاثة الرسمية، وتجديداً للسلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية في الجهاز التشريعي هناك ثلاثة وسائل عبرها يكون الضغط: الأولي إعداد الدراسات والمعلومات الخاصة بالقضية المعنية، والثانية تقديم تقرير أو مذكرة أمام اللجان البرلمانية، وذلك للتأكيد أن القضية المعنية في مرحلة اللجنة قد وجدت الطرح الذي يقنع دوائرهم الانتخابية. هذه العلاقة قد تكون دعماً مالياً في الحملات الانتخابية، وقد تكون دعماً سياسياً في مرحلة التصويت. أما الوسيلة الرابعة فهي الرأي العام. أما مجال الجهاز التنفيذي، رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء، ثم أعضاء مجلس الوزراء، فلا بد لمنظمات المجتمع المدني من إقامة علاقة سواء كان ذلك عبر المستشارين، أو عبر الوزراء، أو عبر الدوائر الانتخابية، وفيها يستعمل نفس الأسلوب: الحجة والمنطق والدعم السياسي والدعم المالي في مواسم الانتخابات، أما العلاقة الممكنة والمثمرة مع الجهاز القضائي، فنسبة لأنه لا يجوز التعامل معه بالأساليب السياسية المتبعة مع الأجهزة الأخرى، فإن المنظمات لا تجد وسيلة متاحة غير الدراسات والمعلومات التي قد يساعدها في بيت خبرة قانوني، وآخر الوسائل التي تلجأ إليها منظمات المجتمع المدني هي التأثير على الرأي العام^٣. ولما كان الرأي العام دور كبير في توجيه صانعي القرار السياسي، أصبح ذلك ذراعاً أساسياً لأي منظمة ضغط، أو مصلحة في تحقيق أهدافها ولهذا لا بد من عكس القضية للرأي العام برؤية الجماعة المعنية، ومن ثم فإن هذه الجماعة تتحرك في اتجاهين، الأول توفير المعلومات والحجج والبراهين التي تسند موقفها والتي تجد فيها أجهزة

¹ Huntington, op. cit, Chapter on Political Development in Europe.

^٢ إبراهيم درويش، علم السياسة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٥م) ص ٢٩٦-٢٩٨.

³ Turman, D. The Government Process, (New York Alfred A.Knopf, 1951), p.213-262.

الإعلام مادة جاهزة، وقضية واضحة المعالم والثاني أن تكون الإمكانيات المالية للمنظمة كافية بحيث تستطيع القيام بنشر رؤيتها في كل أجهزة الإعلام.

فاعلية الجماعات:

أما مدى فعالية نشاطات منظمات المجتمع المدني، فذلك يعتمد على عوامل هي: حجم الجماعة وقوة القيادة و وحدتها، وموقفها المالي، وأهدافها المعلنة، وأخيراً الأسلوب الذي تتبعه في التعامل مع الآخرين^١. من الأشياء المسلم بها أن كبر حجم الجماعة، ودقة تنظيمها ثم وحدتها خلف قيادة واحدة قيادة درية في أعلم العام، يجعل نشاطاتها أكبر فاعلية من غيرها من الجماعات، ثم بعد ذلك تأتي أهمية طبيعة الهدف الذي تسعى له، فكلما كان الهدف أقرب إلى العام منه الخاص، فكلما توفر الجو المؤاتي لحركة الجماعة بثقة تامة، وهذا هو من بعد ذلك، لا بد له من استعمال الأسلوب المناسب في العلاقات مع هذه الجهة أو تلك. فالقيادة الدرية هي التي تدرك متى تضغط، ومتى تساو، ثم تنذر وتتوعد ثم تنفذ هذا الوعيد. ولكن كل ما ذكر سابقاً في أساسيات فاعلية الجماعة، لا يؤدي أكله، لو لم تكن للجماعة إمكانيات مادية للاتصال والعلاقات والإعلام، ولسرعة الحركة.

المجتمع المدني ومبادئ الحكم الرشيد:

من ما تقدم يمكن تأكيد وجود علاقة إيجابية بين المجتمع المدني ومبادئ الحكم الرشيد، وبالتالي تعتبر عاملاً مساعداً لترسيخ النظام الديمقراطي الذي لا يدانيه نظام في رعاية الرشد في الحكم. خلاصة ذلك فيما يلي:

١. تجذب الأفراد السلبيين سياسياً إلى دور إيجابي، وذلك لأنه لا بد لهذا الفرد من أن تحركه بعض القضايا التي تمسه شخصياً. وشيئاً فشيئاً يتسع اهتمامه من الخاص إلى العام الذي يشاركه فيه أفراد آخرون قد لا يكونون سلبيين مثله وبالتالي يرتفع وعيه السياسي، فينتقل من السلبية إلى إيجابية الحركة (مبدأ المشاركة السياسية).
٢. إن الدراسات والمعلومات التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني قد لا يهتم بها غيرهم، فتكون قيمتها على أقل تقدير، أن لا يصدر أي قرار من صانعي السياسة العامة من غير معلومات (مبدأ الشفافية).
٣. على الرغم من أن وظيفة منظمات المجتمع المدني تتعلق بمصالح قد تكون جزئية لا عامة، إلا أن هذا الدور يعتبر بمثابة رقابة منظمة على أداء الحكومة (مبدأ المساءلة).
٤. كثير من منظمات المجتمع المدني ذات أهداف عامة، أي لا تهتم بالأعضاء فقط، وإنما تنعكس ثمارها على الجميع مثل منظمات حماية البيئة وحقوق الإنسان (مبدأ المشاركة السياسية).

¹ Dhal, R., Modern Political Analysis, (Englee Wood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984), pp.69-70.

٥. التفاعل والتداخل الموجود بين منظمات المجتمع المدني سواء كانت حركتها متناسقة أو متناسخة، يعتبر نوعاً من التدريب للتعيش والتسامح ثم التعاون والوصول إلى حلول ترضي الجميع. وهذا التدريب نفسه يهيئ الأفراد والجماعات لنشاط عام، وهو النشاط السياسي في نظام ديمقراطي. إذن فإن منظمات المجتمع المدني عبارة عن "مدارس للتنشئة السياسية على الديمقراطية" فإنها تدرب أعضائها على الفنون والمهارات اللازمة للديمقراطية في المجتمع الأكبر. التعبير عن الرأي والاستمتاع إلى الرأي الآخر.. والتصويت على القرارات ... وقبول النتائج (مبدأ المساواة)^١.

٦. أثبتت أحدث الدراسات في هذا المجال بأن لمنظمات المجتمع المدني دور كبير في التنمية بصورة عامة. وفي دراسة الديمقراطية في المجتمع الإيطالي تبلورت علاقة بين عدد من المنظمات وتنوعها وبين التنمية الاقتصادية والسياسية. هذه المنظمات أطلق عليها العالم الاجتماعي الأمريكي بوتنام (Putnam) رأس المال الاجتماعي. ووجد أنها هي السبب الذي يجعل الديمقراطية ناجحة في شمال إيطاليا بينما كانت فاشلة في جنوبها. وقد وجد كذلك أن معدلات التنمية الاقتصادية قد ارتبطت ارتباطاً وثيقاً برأس المال الاجتماعي (أي عدد ونوعية منظمات المجتمع المدني) وذلك معناه مدى قوة المجتمع المدني، فمنظمات المجتمع المدني تعطي أعضائها مهارات متعددة، أهمها شبكة من الاتصالات التي تتيح للأفراد فرصاً للدول في بعض المشروعات والاستثمارات الاقتصادية، ومهارات العمل الجماعي في المنظمة يكون أرضية للنجاح في إدارة هذه المشاريع^٢. كلما كبر عدد هذه المنظمات، وكلما تنوع، كلما هيا جواً مؤاتياً للتنمية السياسية والاقتصادية والعكس صحيح (مبدأ الفعالية).

وبذلك يصبح نشاط منظمات المجتمع المدني مساعداً أساسياً في تنزيل مبادئ الحكم الراشد إلى الواقع، لأن مجال نشاطها شمل ستة من المبادئ السبعة، والمبدأ الوحيد الذي لم تساعد فيه مباشرة هو سيادة القانون إذ جاء دورها هنا غير مباشر في التدريب لممارسة الديمقراطية التي أساسها سيادة القانون.

إذن، يمكن القول بأن "المجتمع المدني يعني المجال الذي يحقق فيه المواطنون والمواطنات دورهم كمواطنين، ويعملون فيه بأسلوب تضامني أو تحاصمي، حيث يمكنهم فيه التشابك أفقياً، والعمل تضامنياً، وتنظيم أنفسهم كجماعة سكانية، ويمكنهم أن يوافقوا على المجال السياسي، أو يحتجوا ويرو أنفسهم كمنتجين للقوانين التي تحكمهم، فهم لا يعملون في هذا النطاق العام المفتوح بوصفهم أعضاء في عائلة، أو بيروقراطيين أو تجار، وإنما بوصفهم مواطنين"^٣. لذلك فإن هنالك أهمية سياسية خاصة للمجتمع المدني ترتبط ارتباطاً وثيقاً بترسيخ الرشد في الحكم. ذلك لأنه يسمح بتكوين جماعات متنوعة "تمتلك خبرات

^١ د. سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي: التقرير السنوي ١٩٩٦م، (القاهرة: مركز خالدون للدراسات الإنمائية، دار الأمين للنشر، ١٩٩٧م)، ص ٣٠-٣١.

^٢ See, Putnam, R.D., Making Democracy Work: Civil Tradition in Modern Italy, (Princeton: Princeton University Press, 1993).

^٣ فرانك أدولف، ترجمة عبد السلام حيدر، المجتمع المدني: النظرية والتطبيق السياسي، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٩م)،

تنظيمية وتواصلية وإدارية، يمكن توظيفها لتحقيق درجة عالية من التعاون والتفاهم والتلاحم لمنع هيمنة مؤسسات السلطة هيمنة كاملة على المجتمع، والحيلولة بينها وبين احتكار وسائل التواصل والتفاهم والإعلام الضرورية لقيادة رأي عام مشترك. غياب مؤسسات المجتمع المدني يؤدي إلى زوال البنى الاجتماعية الوسيطة التي تتوسط بين الفرد والسلطة السياسية، ويفتح الباب على مصراعيه لظهور الطغيان السياسي والأنظمة المستبدة^١. - وهي الأنظمة التي يستحيل معها وجود أي نوع من أنواع الحكم الراشد.

إجمالاً، يخلص هذا البحث إلى أن المجتمع المدني له دور ضروري في تهيئة المناخ الاجتماعي الذي تطبق فيه مبادئ الحكم الراشد. لا يكون ذلك بطريقة مباشرة، وإنما بطريق غير مباشر. غياب منظمات المجتمع المدني يعني غياب الأرضية المناسبة التي تنمو فيها قيم الرشد في الحكم وتترعرع. فهي بمثابة مراحل التدريب الأولى التي تترسخ فيها قناعة المواطنين بمبادئ الحكم الراشد، ويواكب هذه العملية التطبيق العملي في مجالات مصغرة، أي في كل منظمة. تلك هي ممارسة خدمة الصالح العام في كل مجال من المجالات. وهي ممارسة فيها الاعتراف بالآخر، وبالتالي استيعابه في النشاط المطلوب. هذا بالإضافة إلى القناعة الأساس في أن خدمة المصلحة العامة ليس حكراً على فرد أو مجموعة أفراد، وإنما هي واجب يتم التداول في أدائه الفينة بعد الفينة. أو ليس ذلك بعمليات التدريب على الحرص لإقامة الحكم الراشد، ومن بعد ذلك الاستعداد لترسيخه ثم إنجاحه؟ بلى ثم بلى ثم بلى وأكثر. يؤكد هذه المقولة التجارب السياسية في العالم التي أشارت إلى أن هنالك "علاقة عكسية بين المجتمع المدني والأنظمة غير الديمقراطية فكلما ضعف المجتمع المدني، زادت سطوة النظام غير الديمقراطي، والعكس إذا قوي المجتمع المدني ضعف نفوذ النظام غير الديمقراطي"^٢. أقرب مثال لذلك ثورات الربيع العربي الفاشلة في مصر والناجحة في تونس، إضافة إلى نجاح الانتقال إلى الديمقراطية في كل من الفلبين واندونيسيا.

^١ لوي صافي، الرشد السياسي وأسسها المعيارية: من الحكم الراشد إلى الحكومة الرشيدة - بحث في جدلية القيم والمؤسسات والسياسيات، بيروت: الشركة العربية للأبحاث والنشر، ٢٠١٥م).

^٢ عمر الخير، "دور المجتمع المدني في التحول الديمقراطي"، في الجمعية السودانية للعلوم السياسية (تحرير): قضايا الوفاق والتحول الديمقراطي في السودان، (الخرطوم، ٢٠١٥م)، الجزء الثاني، ص ١٨.

المراجع:

1. Barkei, Ernest (ed.) The Politics of Aristotle, (New York: Oxford University Press, 1962).
 2. Dhal, R., Modern Political Analysis, (Englee Wood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984).
 3. EencyClopedia of Social Sciences.
 4. Hitcher, Dell, and Harold. W, Modern Government, (New York: Mead and Company), 1962.
 5. Huntington, S. P., Political Order in Changing Societies, (New Haven: Yale University Press, 1968).
 6. Huntington, op. cit, Chapter on Political Development in Europe.
 7. Lind Bloom, C.E, The Policy Making Process, (Engle Wood Cliffs, N.J.: Prentice Hall inc., 1980).
 8. Macrids, R. and Brown, B.E, Comparative Politics (Illinois: Dorsy Press, 1961).
 9. See, Putnam, R.D., Making Democracy Work: Civil Tradition in Modern Lataly, (Princeyon: Princeton University Press, 1993).
 10. Turman, D. The Government Process, (New York Alfred A.Knopf, 1951).
١١. إبراهيم درويش، علم السياسة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٥م).
١٢. حسن علي الساعوري: "تأصيل العمل النقابي"، كتاب: مؤتمر الحوار النقابي، تحرير اتحاد عمال السودان، الخرطوم، ١٩٩٠م.
١٣. سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي: التقرير السنوي ١٩٩٦م، (القاهرة: مركز خالدون للدراسات الإنمائية، دار الأمين للنشر، ١٩٩٧م).
١٤. عماد الدين خليل: "الوحدة والتنوع في تاريخ المسلمين" مجلة إسلامية المعروفة، العدد (٥) يوليو ١٩٩٦م.

١٥. عمر الخير، "دور المجتمع المدني في التحول الديمقراطي"، في الجمعية السودانية للعلوم السياسية (تحرير): قضايا الوفاق والتحول الديمقراطي في السودان، (الخرطوم، ٢٠١٥م).
١٦. فرانك أدلوف، ترجمة عبد السلام حيدر، المجتمع المدني: النظرية والتطبيق السياسي، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٩م).
١٧. لوي صافي، الرشد السياسي وأسسها المعيارية: من الحكم الراشد إلى الحوكمة الرشيدة، (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، ٢٠١٥م).
١٨. لوي صافي، الرشد السياسي وأسسها المعيارية: من الحكم الراشد إلى الحوكمة الرشيدة - بحث في جدلية القيم والمؤسسات والسياسيات، (بيروت: الشركة العربية للأبحاث والنشر، ٢٠١٥م).

الإبادة الجماعية للأقليات وتطوير آليات مواجهتها في القانون الدولي*

أ.د. حسين عبدعلي عيسى / كلية القانون والسياسة / جامعة السليمانية

(يجب علينا حماية حقوق الأقليات لأنها
أكثر الفئات المستهدفة بأعمال الإبادة الجماعية).

كوفي أنان (السكرتير العام السابق لمنظمة
الأمم المتحدة، خطابه في ٧ أبريل ٢٠٠٤ بمناسبة
الذكرى العاشرة للإبادة الجماعية في رواندا)^(١)

الملخص

تعد جريمة الإبادة الجماعية إحدى أبرز الجرائم الدولية التي تقرّف ازاء الأقليات في العالم، وعلى الرغم من التدابير الدولية والاقليمية والداخلية (الوطنية) لمواجهتها، إلا أن هذه الجريمة ما برحت ترتكب في مختلف دول العالم، ولا سيما في زمننا المعاصر، الأمر الذي يستدعي إتخاذ تدابير إضافية لمواجهتها وردعها، وفي نطاق هذا البحث سيجري التركيز بشكل خاص على تطوير الآليات القانونية الدولية لمواجهتها.

Abstract

The crime of genocide, one of the leading international crimes committed against minorities in the world. In spite of the international and regional measures and internal (national) to contend with, but this crime is still being committed in various countries around the world, especially in modern times. So it must take additional measures to confront and deter. Within the scope of this research will be a special focus on the development of international legal mechanisms to address them.

* قدم هذا البحث في المؤتمر العلمي الدولي الثاني لجامعة التنمية البشرية - السليمانية / نيسان ٢٠١٥.

(١) متاح على الرابط: <http://www.un.org/arabic/news/sg/searchstr.asp?newsID=305>.

المقدمة

تعرف (الأقليات) بكونها مجموعة من الأشخاص تعيش في دولة واحدة أو في منطقة معينة، ولها أصلها العرقي ودينها ولغتها وتقاليدها الخاصة، وهي متحدة من خلال هوية العنصر أو الدين أو اللغة أو التقاليد في ظل تصور بالتضامن فيما بينهم بغرض المحافظة على تقاليدهم وعلى شكل عبادتهم وضمن تعليم وتربية أبنائهم الموافق لروح وتقاليد أصلهم العرقي.^(١) وهناك من يعرفها بأنها مجموعة من رعايا دولة معينة تنتمي الى جنس أو دين أو قومية غير ما تنتمي اليه غالبية السكان،^(٢) أو أنها جماعة غير مسيطرة من مواطني دول أقل عدداً من بقية السكان، يرتبط أفرادها ببعضهم عن طريق روابط عرقية أو دينية أو لغوية أو ثقافية، تميزهم بجلاء عن بقية السكان، ويتضامن أفراد هذه الجماعة فيما بينهم للحفاظ على هذه الخصائص وتنميتها،^(٣) أو هي مجموعة من الافراد تتميز عن البقية الغالبية لافراد شعب معين بميزات تجمع بينهم كاللغة أو الجنس، وهؤلاء يتمتعون وفقاً لقواعد القانون الدولي المعاصر بالحقوق ذاتها ويتحملون بعض الالتزامات التي يتمتع بها أفراد الشعب أو يتحملونها.^(٤)

وبحكم خصائصها هذه، ولاسيما لكونها أقلية، وجماعة غير مسيطرة، وفي عدد من الأحوال، لعزلتها عن المجتمع بحكم خصوصيتها العرقية أو الدينية أو اللغوية أو الثقافية، يلاحظ أن تاريخ البشرية شهد إقتراف كثير من الجرائم الجسيمة أزائها، سواءً أكان هذا في زمن الحرب أم السلم، ولعل أبرزها جرائم الإبادة الجماعية، التي إستهدفت القضاء على هذه الجماعات البشرية كلياً أو جزئياً، بحرمانها من حقها في الوجود، الأمر الذي إستدعى تدخل المجتمع الدولي وقيامه بجهود كبيرة من أجل التصدي لهذه الجرائم، التي تكلفت أبرزها في ١٢/٩/١٩٤٨. يقرار الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة لاتفاقية (منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها).

أن هذه الإتفاقية لعبت دوراً مهماً في التصدي لجرائم الإبادة الجماعية المرتكبة ضد الأقليات، وقد تجلّى هذا خاصة بعد تشكيل المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائية الخاصة برواندا، والمحكمة الجنائية الدولية، التي جسدت النظام الاساس لكل منها أحكام الإتفاقية، كما أن قراراتها كانت مرتكزاً للعقاب عن جريمة الإبادة الجماعية من جهة، ولتطوير الإتفاقية من جهة ثانية. كما كان لمحكمة العدل الدولية دورها في تفسير أحكام الإتفاقية من خلال قراراتها الاستشارية، وفي كيفية تطبيقها.

(١) د. بشير الشافعي، القانون الدولي العام في السلم والحرب، ط ٣، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٧٦، ص ١٠٨.

(٢) د. عبدالواحد كرم، معجم مصطلحات الشريعة والقانون، ط ٢، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٨، ص ٦١.

(٣) د. وائل أحمد علام، حماية حقوق الأقليات في القانون الدولي، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٣.

(٤) د. محمد سعيد الدقاق، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨١، ص ٦٢.

لقد أتخذ على صعيد منظمة الأمم المتحدة عديد من التدابير لردع جريمة الإبادة الجماعية للأقليات، تمثلت أبرزها في قرارات مجلس الأمن، وتقارير سكرتيرها العام، وتقارير اللجنة الدولية لحقوق الانسان وتوصياتها، وتشكيل مختلف لجان المتابعة والرصد لجرائم الإبادة الجماعية في مختلف مناطق العالم، وإستحداث منصب المستشار الخاص للسكرتير العام المعني بمنع الإبادة الجماعية، ومنصب المستشار الخاص للسكرتير العام المعني بمسؤولية الحماية، الى غير ذلك.^(١)

كما بذلت الدول على إختلاف نظمها جهوداً كبيرة في هذا المجال، بتجريم هذه الجرائم في تشريعاتها، فضلاً عن إتخاذ عديد من التدابير لمواجهةها وردعها والعقاب عليها.

الا أن هذه التدابير وغيرها لاتزال حتى اليوم لا تشكل رادعاً لعدم إقتراف جرائم الإبادة الجماعية في مناطق مختلفة من عالماً، فعلى صعيد العراق خاصة، حصلت مثل هذه الجرائم أبان حكم النظام العراقي السابق، وتمثل ذلك مثلاً في حملات الانفال أو قصف مدينة حلبجة، أو غيرها، كما وقامت التنظيمات الإرهابية ممثلة بما يسمى (داعش) بإقتراف مثل هذه الجرائم ضد الأقليات في العراق، خاصة في الفترة بين ٢٠١٥/٦/١٠ وما بعدها، التي وصفتها المفوضية السامية لحقوق الانسان بكونها جرائم (ترقى الى الإبادة الجماعية).^(٢)

أن إقتراف جرائم الإبادة الجماعية، والاستمرار في ذلك في عدد من البلدان، ووجود حالات غير قليلة من الافلات من العقاب عن إرتكابها، يستدعي إتخاذ تدابير إضافية، واللجوء الى آليات أخرى من أجل التصدي لهذه الجرائم وردع إرتكابها، ولعل أبرز هذه الآليات على صعيد القانون الدولي هو تطوير الاحكام الخاصة بالتصدي للإبادة الجماعية نفسها، سواءً المدرجة في إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها أم المواثيق الدولية ذات الصلة، التي وضعت في ضوء أحكامها.

ولغرض تسليط الضوء على تأريخ تجريم الإبادة الجماعية للأقليات، وبيان أهم الآليات لتطوير المواجهة القانونية الدولية للإبادة الجماعية للأقليات، سنوزع هذا البحث على ثلاثة مطالب، نبين في المطلب الأول، المقدمات التاريخية لتجريم الإبادة الجماعية للأقليات، ونستعرض في المطلب الثاني مضمون إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها، في حين سنكرس المطلب الثالث لابرز الآليات القانونية الدولية لتطوير مواجهة الإبادة الجماعية للأقليات، وعلى الوجه الآتي:

(١) بحثنا: ردع جريمة الإبادة الجماعية في القانونين الدولي والوطني، كوفاري زانكو سليمانى (مجلة جامعة السليمانية)، القسم B، العدد ٤١، ٢٠١٣، ص ٢٥٥-٢٥٨.

(٢) "تقرير حول حماية المدنيين في النزاع المسلح في العراق: ١١ أيلول الى ١٠ كانون الأول ٢٠١٤، تقرير مكتب حقوق الانسان في المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الانسان، ص ٤، ٣٢، متاح على الرابط:

المطلب الأول

المقدمات التاريخية لتجريم الإبادة الجماعية للأقليات

لقد أعارت البشرية منذ القدم الانتباه الى تلك الجرائم التي باتت تسمى في القرن العشرين بالإبادة الجماعية، وقد جرت عملية وضع الأسس القانونية للملاحقة الجنائية عن هذه الجريمة على مدى ثلاثة قرون، وعلى وجه التحديد في المرحلة المخصوصة بين سنتي ١٦٤٨ و ١٩٤٨، أي أنها أختتمت بإقرار إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عنها في ١٢/٩/١٩٤٨، أما البداية (١٦٤٨) فهي تعود الى صلح ويستفاليا الذي أقيم على أساس إبرام معاهدين، هما معاهدة السلام بين النمسا والمانيا في ١٤/١٠/١٦٤٨ الموقعة في مدينة (أوسنابروك)، ومعاهدة السلام الموقعة بين فرنسا والمانيا الموقعة في التاريخ نفسه في مدينة مونستر. وفي ضوء هاتين المعاهدين جرت حماية الجماعات الدينية من الملاحقة الجسدية، فعلى أساسهما منحت الأقليات الدينية على الأراضي الألمانية ضمانات محدودة لغرض حماية حقوقهم.^(١)

وقد شهد القرنان السادس عشر والسابع عشر عقد عدد من الإتفاقيات المكرسة لحماية الأقليات الدينية المسيحية على أراضي الدولة العثمانية،^(٢) كما تميز القرن التاسع عشر بعقد مثل هذه الإتفاقيات، ومن ذلك يمكن الاشارة الى المادتين ٥ و ٧ من إتفاقية السلام بين روسيا وتركيا الموقعة في مدينة (ادريانوبل) في ١٤/٩/١٨٢٩ مثلاً، وكذلك الى معاهدة باريس المعقودة في ٣/٣/١٨٥٦ في أعقاب حرب القرم، التي ترتب على أحد بنودها الاعتراف لفرنسا بحماية المسيحيين في الشرق.^(٣)

وتزامن إرساء أسس الحماية الدولية لحماية حقوق الأقليات البدء تدريجياً بعملية وضع الأسس القانونية الدولية لحماية حقوق الإنسان في ظروف النزاعات المسلحة، إذ شهد القرن التاسع عشر بداية ذلك، وأختتم بظهور القانون الدولي الإنساني. وعلى الرغم من أن المصادر الأساسية للقانون الدولي الإنساني (إتفاقيات لاهاي لسنتي ١٨٩٩ و ١٩٠٧) لم تركز على وجه الخصوص لحماية الأقليات القومية أو الاثنية، الا أنه جرت محاولات لتوفير هذه الحماية من خلال تشكيل لجان التحقيق الخاصة في إنكلترا وفرنسا وروسيا، التي عدت أعمال العنف، التي ارتكبت ضد الأقليات القومية في أثناء حروب البلقان، إنتهاكات لأحكام إتفاقيات لاهاي لسنتي ١٨٩٩ و ١٩٠٧.^(٤)

(١) دادواني ت.غ. مقدمات نشوء الاسس القانونية الدولية للتعقب الجنائي عن جريمة الإبادة الجماعية، مجلة الاقتصاد والقانون، العدد ٥، ٢٠١١، ص ١٥٨-١٦٢ (باللغة الروسية).

(٢) د. محمد يوسف علوان، د. محمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، ج ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص ٤٥٠.

(٣) د. حميد السعدي، مقدمة في دراسة القانون الدولي الجنائي، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧١، ص ٧٨.

(٤) د. حميد السعدي، المصدر السابق، ص ٨٦.

لقد جسد النظام القانوني الدولي الجديد الذي تمخض عن الحرب العالمية الأولى، الى حد كبير المبادئ التي أرسيت عليها إتفاقيات السلام في فرساي سنة ١٩١٩، وعلى وجه الخصوص توفير الحماية الدولية للأقليات من الإبادة الجماعية،^(١) وتمثل هذا لاحقاً في عقد عدد من الإتفاقيات (الإعلانات) الشائبة والمتعددة الاطراف بين الدول بخصوص إلزامها باحترام حقوق الأقليات على أراضيها، التي شكلت بمجموعها نظام عصبة الأمم لحماية الأقليات، الذي شمل حماية ثلاثين مليون إنسان، الناطقين بست وثلاثين لغة، من سكان ست عشرة دولة، الذين يشكلون حوالي ٢٥٪ من سكان أوروبا آنذاك (من دون إحتساب الأقاليم التي كانت تحت الانتداب).^(٢)

وبذلك جرت، ولأول مرة على صعيد الممارسة الدولية، محاولات جماعية للملاحقة الجنائية عن الجرائم المقرفة ضد الأقليات، وتم الإعتراف بان الإبادة الجماعية للأقليات القومية في نطاق إقليم كل دولة يؤدي الى مسؤولية الأفراد فضلاً عن مسؤولية الدولة نفسها. أن هذا الموقف أزاء حماية الأقليات من الإبادة الجماعية سبقته مقدمات تاريخية، أبرزها إعلان الولايات المتحدة الامريكية المتضمن الاشارة الى القتل الجماعي للأرمن الاتراك، الذي شكل أبرز الأمثلة على الإبادة الجماعية للأقليات، والذي خصه بالذكر التقرير الاستشاري لحكمة العدل الدولية في ٢٨/٥/١٩٥١، الموسوم بـ: "تحفظات بخصوص إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها".^(٣)

والمقصود هنا الأحداث الدامية التي حصلت في ٢٤/٥/١٩١٥ في الدولة العثمانية ضد السكان الأرمن،^(٤) فعلى أثرها أصدرت حكومات كل من فرنسا وبريطانيا وروسيا إعلاناً مشتركاً اشارت فيه الى أنه إرتباطاً بالجرائم الجديدة لتركيا ضد البشرية والحضارة تبلغ حكومات التحالف علناً الحكومة التركية بانه لقاء هذه الجرائم سيتحمل المسؤولية الشخصية أعضاء حكومة تركيا العثمانية كافة وكذلك ممثلوها الرسميون ذوو العلاقة بارتكاب القتل الجماعي للسكان.^(٥)

ويتصف هذا التصريح الدولي بأهميته على الصعيد الدولي كونه يعد الأول من نوعه في القانون الدولي في النص على عبارة (الجرائم ضد الإنسانية).

(١) د. معروف عمر كول، عصبة الأمم وحقوق الانسان، كوفاري زانكو سليمانى، مجلة جامعة السليمانية، القسم B، العدد ٣٠، ٢٠١٠.
(٢) شفانيا غ.إ. الضمانات القانونية الدولية لحماية الأقليات القومية: نبذة تاريخية، تفليس، ١٩٥٩، ص ٦٧ (باللغة الروسية).
(٣) التقرير الاستشاري لحكمة العدل الدولية في ٢٨/٥/١٩٥١، موجز الأحكام والفتاوى والاورام الصادرة عن محكمة العدل الدولية، (١٩٤٨-١٩٩١)، متاح على الرابط:
http://www.icj-cij.org/homepage/ar/files/sum_1948-1991.pdf

(٤) وليم نجيب جورج نصار، مفهوم الجرائم ضد الإنسانية في القانون الدولي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٨٤-٨٦.
(٥) د. محمود شريف بسبوني، مدخل لدراسة القانون الانساني الدولي، المعهد الدولي لحقوق الانسان، جامعة ديوبل، شيكاغو، ٢٠٠١، ص ٧٦ وما يليها.

أن الأفكار المتعلقة بالملاحقة الجنائية عن جرائم الحرب التي طرحها ممثلو الحكومات في إنكلترا وفرنسا عام ١٩١٨، التي تضمنت ضرورة محاكمة الامبراطور الألماني وقادة المانيا آنذاك، وفيها تم التأكيد على حالات من عدم العقاب عن الجرائم المقترفة ضد الأبرياء من الأقليات القومية وأشير كمثال الى السكان الأرمن في تركيا، تكتسب بدورها أهمية كبيرة، كونها إستهدفت معاقبة من يتحمل المسؤولية الشخصية عن إشعال الحرب أو إرتكاب أعمال جسيمة تشكل إنتهاكاً لقوانين وقواعد الحرب.^(١)

لقد كانت معاهدة فرساي للسلام الموقعة في ١٩١٩/٦/٢٨، والنافذة في التاريخ نفسه، الخطوة الأولى على طريق طرح مسألة المسؤولية الفردية في القانون الدولي، فعلى وفق المادة ٢٢٧ فقرة (١) وجهت الدول المتحالفة علناً الى الامبراطور الألماني السابق وليم الثاني كولنتسيلينو تهمة الاهانة البالغة للأخلاق الدولية والقوة المقدسة للإتفاقيات، ولغرض مقاضاته دعت الى تشكيل محكمة دولية تضم خمسة قضاة من كل من الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وإيطاليا واليابان.^(٢)

لقد شكلت في الجلسة الثانية لمؤتمر باريس للسلام في ١٩١٩/١/٢٥ لجنة للتحقيق في قضايا مسؤولية الاشخاص المذنبين في إشعال الحرب وعقوباتهم، التي أطلقت عليها تسمية (لجنة المسؤوليات لابتدئ الحرب وتنفيذ العقوبات).^(٣) وقد ضمت اللجنة المذكورة خمسة وعشرين ممثلاً عن الدول المنتصرة، وأحصرت مهمتها في وضع تقرير عن إنتهاكات المانيا وحلفائها للقانون الدولي في أثناء الحرب.

وتضمن التقرير الذي وضعته اللجنة المذكورة الاشارة الى (إنتهاك قوانين وقواعد الحرب وقوانين البشرية)، وبعضها من الجرائم الجنائية الذي عد بعد الحرب العالمية الثانية من جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، كما إحتوى التقرير إشارة الى (محاولات تجريد سكان الأقاليم المختلة من قوميتهم)، بتحديد عديد من الحالات التي حصلت في صربيا، كما جرت الاشارة وبشكل خاص الى جرائم السلطات اخلية في صربيا ومقدونيا التي جرت في المدارس والكنائس والأعيان الثقافية التاريخية. وقد طرحت اللجنة مقترحاً بتشكيل (محكمة عسكرية عليادولية)، ودعا أعضاؤها الى محاكمة (كل من إنتهك قوانين الحرب وعاداتها، وكذلك من إرتكب جرائم ضد الإنسانية) أمام المحاكم في بلاده، أو أن يقدم الى المحكمة العسكرية العليا الدولية.^(٤)

(١) د. حميد السعدي، مصدر سابق، ص ٨٧.

(٢) د. علي عبدالقادر القهوجي، القانون الدولي الجنائي، أهم الجرائم الدولية، المحاكم الدولية الجنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ١٧٧

(٣) د. يونس العزاوي، مشكلة المسؤولية الجنائية الشخصية في القانون الدولي، دراسة قانونية مقارنة، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٧٠، ص ١٠٦ وما يليها.

(٤) أنظر نص التقرير: المصدر السابق، ص ١٠٧.

وعلى الرغم من أن الامبراطور الألماني كان يتوجب ان يحاكم أمام (محكمة خاصة) إستناداً الى نص المادة/ ٢٢٧ فقرة (١) من معاهدة فرساي لسنة ١٩١٩، الا أن ذلك لم يتحقق لمنح المملكة الهولندية له اللجوء السياسي.^(١) أما بخصوص مساءلة مجرمي الحرب الآخرين أمام المحاكم العسكرية، فإن ذلك لم يتحقق أيضاً لعدم رغبة المانيا في تقديمهم لدول الحلفاء، وقد تضمن الطلب الخاص الذي سلم لوفد ألمانيا في باريس في ١٩٢٠/٢/٣ قوائم تضم أسماء حوالي (٩٠٠) شخص من المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة لقوانين الحرب وأعرافها، بوصفها جرائم ضد قوانين الإنسانية.

وعلى وفق المواد/ ٢٢٨-٢٣٠ من معاهدة فرساي للسلام إعترفت المانيا بحق الدول المنتصرة في ملاحقة مواطنيها قضائياً ومساءلتهم جنائياً عن إنتهاك قوانين الحرب وأعرافها أمام محاكمهم العسكرية الوطنية. وبناءً على إصرار الوفد الأمريكي لم تتضمن هذه المعاهدة الاشارة الى (الجرائم ضد قوانين الإنسانية). وقد صادقت الحكومة الألمانية الجديدة آنذاك على معاهدة صلح فرساي مع بعض التحفظات، ومنها عدم الموافقة على النصوص المتعلقة بمعاقبة مجرمي الحرب، ذلك لأن قانون العقوبات الألماني يحظر تسليم المواطنين الألمان الى الدول الأخرى لمساءلتهم جنائياً ومعاقبتهم. وقد تم التوصل الى رأي بمساءلة المتهمين المذكورين أمام المحكمة العليا في لايبزك، الا أن ألمانيا عارضت مسألة توجيه الاتهام الى كبار قادة القوات المسلحة للأسطول البحري العسكري على إعتبار أنه يشكل تهديداً لأركان النظام السياسي في ألمانيا.^(٢)

وقد تمخضت محاكمات لايبزك عن محاكمة عدد يسير من العسكريين الألمان عن جرائم أقرت في معسكرات الاسرى، وعن إغراق مستشفيات عائمة، فلم تكن سوى محاكمات إستعراضية (صورية) لإرضاء الدول المنتصرة، وقد إستنتجت لجنة التحقيق في تقريرها أن (أحكام الاتهام لم تتوافق مع جسامه الجرائم المقررة)، إذ قدم الحلفاء (٤٥) قضية الى هذه المحكمة، لم يثبت الاتهام الا في ست دعاوى فقط، حكم فيها ستة أشخاص بعقوبات طفيفة لم تنفذ قط.^(٣)

أما بخصوص مسؤولية تركيا ، فإن الدول المتحالفة كانت تنوي القيام بالمساءلة القضائية للأشخاص المذنبين في التعامل القاسي مع الأسرى، وعمليات الترحيل والقتل الجماعي للسكان الأرمن، وتمثلت هذه النية في إعلان الحلفاء الصادر سنة ١٩١٥، الذي تضمن التأكيد على المساءلة الشخصية للمتهمين، وهم أعضاء الحكومة العثمانية جميعهم، وقد قام القائد الأعلى البريطاني الأدميرال كارتوب في ١٩١٩/١/١٨ بإبلاغ وزير خارجية تركيا بأن بريطانيا العظمى تسعى الى معاقبة كل من إرتكب القتل الجماعي للسكان الأرمن، مع الإشارة الى أن كل من قام بهذه الجرائم سيساءل بصورة شخصية، وأن لدى حكومة بريطانيا العظمى نية ثابتة بالقيام بذلك. وقد إفترضت بريطانيا العظمى أن الأساس القانوني لمساءلة المتهمين ينحصر في

(١) د. علي عبدالقادر القهوجي، مصدر سابق، ص ١٧٨.

(٢) د. يونس العزاوي، مصدر سابق، ص ١٠٥-١١٣.

(٣) د. حميد السعدي، مصدر سابق، ص ١٠٥-١٠٧، د. محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، نشأتها ونظامها الاساس، مطابع روزاليوسف الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٩.

إنتهاك (قوانين الحرب وأعرافها وقواعد القانون الدولي)، وأن تتم مقاضاتهم أمام المحاكم الواقعة في الإقليم الذي أقرت فيه الجرائم.^(١)

وتحت ضغط من طرف الإدارة العسكرية للدول المتحالفة قامت السلطات التركية بإعتقال عشرات من السياسيين قادة تركيا، إلا أن عديداً منهم أطلق سراحه لاحقاً نتيجة للتظاهرات المعارضة التي إندلعت، وكذلك لظروف أخرى. وفي نهاية مايس ١٩١٩ قام البريطانيون بنقل (٦٧) من المعتقلين وإحتجزتهم في جزيرة مالطة وأماكن أخرى. وإرتباطاً بالتطورات السياسية اللاحقة في تركيا تم الإتفاق في نهاية عام ١٩٢١ بين البريطانيين والأتراك على إطلاق سراح المعتقلين في مالطا. أما على صعيد القضاء التركي، فقد أقرت المحكمة العسكرية في تركيا في ١٩١٩/٧/٥ بأن عدداً من الوزراء وعدد من قادة حزب الاتحاد والترقي الذين نظرت قضاياهم على أساس قانون العقوبات التركي هم مذنبون في (تنظيم الإبادة الجماعية وتنفيذها) أزاء الأقلية الأرمنية.^(٢)

وبموجب أحكام معاهدة سيفر للسلام الموقعة في ١٩٢٠/٧/١٠ إعترفت تركيا بالحق في المحاكمة (المادة/٢٢٦)، وأخذت على عاتقها الالتزام بتسليم (الأشخاص كافة المتهمين بإرتكاب قوانين الحرب وأعرافها)، وهذه العبارة مشابهة لما ورد في معاهدة فرساي للسلام لسنة ١٩١٩. أن معاهدة سيفر للسلام شكلت خطوة الى الأمام في نصها في المادة/٢٣ على الحق في تشكيل محكمة عسكرية للنظر في قضايا المتهمين في القتل الجماعي التي حصلت على الأراضي التي كانت في ١٩١٤/٧/١ جزءاً من أراضي الدولية العثمانية، مع إلتزام تركيا بالإعتراف بالولاية القضائية لهذه المحكمة.^(٣)

ونظراً لعدم التصديق على هذه المعاهدة، وإستبدالها بمعاهدة لوزان الموقعة في ١٩٢٣/٦/٢٢ فقد باءت كل الجهود المذكورة للمساءلة عن هذه الجرائم بالفشل، إذ تضمنت المعاهدة الجديدة إعلاناً بالإعفاء من الجرائم كافة المرتكبة في المرحلة المحصورة بين ١٩١٤/٧/١ ولغاية ١٩٢٢/١١/٢٠.^(٤)

فضلاً عما تقدم، هناك جهود أخرى لعبت دوراً مهماً على طريق المساءلة عن الجرائم الدولية (جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية) ضد الأقليات، أبرزها مقترحات اللجنة الإستشارية للحقوقيين التي أسست سنة ١٩٢٢ تحت مظلة عصبة الأمم، والتي كلفت بتشكيل نظام للمؤسسات القضائية الدولية، التي طرحت فكرة تشكيل (المحكمة العليا للقضاء الدولي)، إلا أن الجمعية العامة لعصبة الأمم عدت ذلك سابقاً لأوانه.^(٥)

(١) دادواني ت.غ. مقدمات نشوء الاسس القانونية الدولية للتعقب الجنائي عن جريمة الإبادة الجماعية، مصدر سابق، ص ١٨٠ وما يليها.

(٢) دادواني ت.غ. المصدر السابق، ص ١٨٢ وما يليها.

(٣) د. حسنين ابراهيم صالح عبيد، الجريمة الدولية، النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٧٩.

(٤) المصدر السابق، الصفحة نفسها.

(٥) د. عبدالوهاب حومد، الاجرام الدولي، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧٨، ص ٢٧٦ وما يليها.

كما قامت جمعية القانون الدولي، والجمعية الدولية للقانون الجنائي بدراسة مسألة الإختصاص القضائي الجنائي الدولي، إذ أثرت جهود هاتين الجمعيتين عن التوقيع على إتفاقية تحريم وعقاب الإرهاب عام ١٩٣٧، التي نصت على إمكانية تأسيس محكمة جنائية دولية، الا أن هذه الإتفاقية لم تحصل على مصادقة العدد المطلوب من الدول ما أدى فيما بعد الى عدم سريانها.^(١)

وشهدت نهاية الحرب العالمية الأولى قيام المجتمع الدولي بوضع نظام من الضمانات لحماية الأقليات، تمثل أبرزها في ضمان حق الأقليات في الحياة، وقد نصت المعاهدات المبرمة بين الدول الحلفاء من جهة وبولندا (المادة/٢)، ورومانيا (المادة/١)، وتشيكوسلوفاكيا (المادة/١)، وصربيا وكرواتيا وسلوفينيا (المادة/١) من جهة ثانية، على إتزام كل من بولندا ورومانيا وتشيكوسلوفاكيا بإحترام حقوق الأقليات القومية التي تعيش على أراضي هذه البلدان.^(٢)

وعلى الرغم من أهمية هذه المعاهدات كلها بالنسبة للأقليات المذكورة، الا أنها بقيت حبراً على ورق، كونها لم تجد طريقها الى التطبيق العملي، وكذلك على الرغم من الجهود التي بذلت فإن النظام النازي الذي جاء الى سدة الحكم في المانيا سنة ١٩٣٣ لم يرتدع عن إقرار أبشع الجرائم ضد الأقليات نفسها، الا أن هذه الجهود وما يماثلها كان لها الدور المهم في التأثير في السياسة والمفكرين في إجراء محاكمات دولية لأول مرة في تأريخ البشرية وإقرار أول وثيقة دولية بخصوص الجرائم ضد الإنسانية.

لقد أستخدم مصطلح (الإبادة الجماعية)، الذي إبتكره الفقيه روفائيل ليمكين وطرحه في كتابه (حكم المحور في أوروبا المحتلة)، غير مرة لدى وضع النظام الاساس للمحكمة الجنائية العسكرية الدولية لنورمبرج، الا أن النص النهائي لهذا النظام إعتد مصطلحاً مرادفاً هو (الجرائم ضد الإنسانية)^(٣)، وذلك كي يشمل أيضاً الإبادة الجسدية للأقليات القومية والإثنية والعنصرية والدينية، كما إستخدم المدعون العامون في مسار محاكمات نورمبرج بصورة متكررة مصطلح (الإبادة الجماعية)، الا أن هذا المصطلح لم يرد في القرار النهائي للمحكمة الجنائية العسكرية الدولية لنورمبرج المتخذ في ٩/٣٠-

(١) د. علي عبدالقادر القهوجي، مصدر سابق، ص ١٨٨ وما يليها.

(٢) آباشيدزا. أ.خ. حماية حقوق الأقليات في القانون الدولي والداخلي، موسكو، ١٩٩٦، ص ١٨ (باللغة الروسية).

(٣) حددت المادة/ ٦ فقرة (ج) من نظامها الأساس الجرائم ضد الإنسانية بكونها "القتل، الإبادة، الاسترقاق، الابعاد، وغيرها من الافعال غير الإنسانية المرتكبة ضد تجمع مدني قبل أو أثناء الحرب، أو الاضطهاد القائم على أساس سياسي أو عنصري أو ديني تنفيذاً لأي جريمة أو متعلق بأي جريمة تدخل في اختصاص المحكمة سواءً كان ذلك الفعل مجزماً أو غير مجرم في القانون الوطني للدولة المرتكب على أرضها هذا الفعل"/ نقلًا عن:

د. محمود شريف بسيوني، مصدر سابق، ص ٣١٤.

١٠/١٩٤٦. إن النظام الأساس لمحكمة نورمبرج يكتسب أهمية خاصة على صعيد تجسيد حق الأقليات في الوجود، كونه أكدي على ضرورة حماية وجود الأقليات من بطش الحكومات، وعد أي إعتداء على هذا الحق جريمة ضد الإنسانية.^(١)

المطلب الثاني

إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها

أن عدم قدرة محكمة نورمبرج على إدانة ما يسمى بـ (الإبادة الجماعية) دفع الى طرح هذه المسألة على الفور بعد الحرب العالمية الثانية في نطاق الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة، ففي دورتها الأولى المنعقدة في نهاية ١٩٤٦ تقدم ممثلو (كوبا وبنما والهند)^(٢) بمشروع قرار إستهدف تحقيق هدفين، الأول يتمثل في الاعتراف بأن الإبادة الجماعية تعد جريمة يمكن إرتكابها في وقت السلم، كما ترتكب في وقت الحرب، والثاني بأن هذه الجريمة يسري عليها الاختصاص القضائي العالمي، ما يعني إمكانية تعقب مرتكبيها جزائياً بصرف النظر عن الاختصاصين الاقليمي والشخصي.^(٣)

وفي ضوء ذلك أكدت الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في قرارها المرقم ٩٦ (١) المتخذ في ١١/١٢/١٩٤٦ على إن: "إبادة الجنس البشري هي إنكار حق الوجود لجماعات بشرية بأكملها كالقتل الذي يمثل إنكار حق الشخص في الحياة، هذا الإنكار لحق الوجود يتنافى مع الضمير العام للجماعة البشرية،... أن إبادة الاجناس جريمة في نظر القانون الدولي يدينها العالم المتمدن، ويعاقب مرتكبوها سواءً أكانوا فاعلين أصليين أم شركاء فيها، وبغض النظر عن صفاتهم حكماً كانوا أو أفراداً عاديين- وسواءً قاموا بإرتكابها لاسباب تتعلق بالعرق أو الدين أو السياسة أو لاسباب أخرى...".^(٤)

والملاحظ أن هذا القرار لم يتضمن التأكيد على إمكانية إرتكاب جريمة الإبادة الجماعية وقت السلم، فضلاً عن عدم إحتوائه توضيحاً فيما يتعلق بالاختصاص القضائي العالمي، الا أنه تضمن تكليفاً مهماً للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة بوضع إتفاقية دولية بخصوص الإبادة الجماعية.

لقد مرت صياغة نص الإتفاقية المذكورة بثلاث مراحل أساسية، ففي المرحلة الأولى وضعت سكرتارية الأمم المتحدة مشروع الإتفاقية، وساهم في ذلك ثلاثة من كبار خبراء القانون، هم: روفائيل ليمكين، و بيللا، و دا فابر، وتمت في المرحلة الثانية مراجعة النص من طرف لجنة خاصة شكلها المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة (ECOSOC)، وفي

(١) د. محمود شريف بسبوني، التجريم في القانون الجنائي الدولي حماية حقوق افسنان، المجلد الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، ب.ت.تأريخ النشر، ص ٤٥٩.

(٢) د. علي جميل حرب، القضاء الدولي الجنائي، المحاكم الجنائية الدولية، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣٣٥ (هامش ٢٧).

(٣) د. حسنين ابراهيم صالح عبيد، مصدر سابق، ص ٢٦١.

(٤) قرار الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة المرقم ٩٦ (١) المتخذ في ١١/١٢/١٩٤٦.

المرحلة الثالثة بات مشروع الإتفاقية الذي وضعته هذه اللجنة أساساً للمناقشات التي جرت في نطاق اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة المنعقدة نهاية سنة ١٩٤٨، وفيها تم وضع النص النهائي للإتفاقية، ثم قدم للجمعية العامة للأمم المتحدة للمصادقة عليه.^(١)

لقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة نص إتفاقية (منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها) في ٩/١٢/١٩٤٨، وذلك قبل يوم واحد من إقرار الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي تم في ١٠/١٢/١٩٤٨، وبعد الحصول على وثائق المصادقة العشرين المطلوبة على أساس المادة/١٣ من الإتفاقية أصبحت هذه الإتفاقية نافذة اعتباراً من ١٢/١/١٩٥١.

لقد حددت المادة/٢ من الإتفاقية(الإبادة الجماعية) بكونها تعني "أياً من الأفعال التالية المرتكبة بقصد التدمير الكلي أو الجزئي لجماعة قومية أو إثنية أو عنصرية أو دينية، بصفتها هذه:

(أ) قتل أعضاء من الجماعة.

(ب) إلحاق أذى جسدي أو روحي خطير بأعضاء من الجماعة.

(ج) إخضاع الجماعة عمداً لظروف معيشية يراد بها تدميرها المادي كلياً او جزئياً.

(د) فرض تدابير تستهدف الحؤول دون إنجاب الأطفال داخل الجماعة.

(هـ) نقل أطفال من الجماعة عنوة الى جماعة أخرى."

أن هذا التعريف يعد تلخيصاً كبيراً للنص المقترح، الذي وضعه خبراء سكرتارية الأمم المتحدة، الذين قسموا الإبادة الجماعية الى أنواع هي: الإبادة الجسدية والبيولوجية والثقافية.^(٢) إلا أن اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة صوتت على إستبعاد الإبادة الثقافية، هذا على الرغم من كونها وضعت إستثناءً على هذه القاعدة العامة بالعقاب عن (نقل أطفال من الجماعة عنوة الى جماعة أخرى). كما صوت واضعو الإتفاقية بأغلبية الأصوات على التعديلات المقترحة بشطب النقطة (و) من مشروع الإتفاقية المتعلقة بالعقاب عن (إتخاذ تدابير موجهة نحو إجبار جماعة ما على ترك مساكنهم لتجنب ، في حالة البقاء، التهديد بالتعامل القاسي معهم)، وبهذه الصورة فإن واضعي الإتفاقية إستبعدوا (التطهير الإثني) من إتفاقية الإبادة الجماعية.

(١) محمد محي الدين عوض، دراسات في القانون الدولي الجنائي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٢٦٢ وما يليها.

(٢) د. محمد عبدالمعتم عبدالمعتم، الجرائم الدولية، دراسة في القانون الدولي الجنائي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص

فضلاً عن هذا يلاحظ أن واضعي الإتفاقية إستبعدوا الاختصاص القضائي العالمي بخصوص جريمة الإبادة الجماعية، ففي المادة/ ٦ من الإتفاقية يجري الاعتراف بالاختصاص الاقليمي وحده، وكذلك باختصاص المحكمة الجنائية الدولية، إذ تنص هذه المادة على أن يحاكم الأشخاص المتهمون بإرتكابالإبادة الجماعية امام محكمة مخولة لتلك الدولة التي على إقليمها ارتكبت هذه الجريمة، أو أمام محكمة جنائية دولية تسري ولايتها القضائية على أطراف الإتفاقية، الذين يعترفون بهذه الولاية القضائية.

ومن المعروف أن المحكمة الجنائية الدولية المذكورة لم تكن قد أسست آنذاك بعد، الا أن الجمعية العامة للأمم المتحدة، بعدما إتخذت قرارها بالمصادقة على الإتفاقية، إتخذت قراراً يقضي بالعمل على وضع مشروع النظام الأساس لهذه المحكمة، الذي إستمر العمل بوضعه نصف قرن، وتكفل بإقرار النظام الأساس للمحكمة الجنائية الدولية في ١٦/٧/١٩٩٨ في المؤتمر الدبلوماسي المنعقد في روما تحت رعاية منظمة الأمم المتحدة، الذي أصبح سارياً عام ٢٠٠٢. وقد قضت المادة/ ٥ منه بقصر إختصاص المحكمة على الجرائم الأكثر خطورة التي تشكل موضع إهتمام المجتمع الدولي، وقد جاءت الإبادة الجماعية على رأس هذه الجرائم، ويشكل أعضاء إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها اليوم ١٠٨ دولة، في حين بلغ عدد الدول الأعضاء في النظام الأساس للمحكمة الجنائية الدولية ١١٦ دولة.^(١)

وفي السنوات اللاحقة برزت بين مفهومي (الإبادة الجماعية) و(الجرائم ضد الإنسانية) المرتبطين والمختلفين صلة معقدة، ذلك أن الإبادة الجماعية لم يجر الاعتراف بها في إتفاقية دولية فحسب، بل وتزامن مع هذا الاعتراف أيضاً وضع التزامات إضافية كبيرة، وبضمنها: الالتزام بالتصدي لجريمة الإبادة الجماعية، والالتزام بإصدار التشريعات الوطنية، وإتخاذ العقوبة عن هذه الجريمة، وكذلك الالتزام بالتعاون في نطاق تسليم المجرمين، وعلى أساس أحكامالإتفاقية يحال الى محكمة العدل الدولية إختصاص النظر في النزاعات الناشئة بين الدول الأعضاء بخصوص تفسير أحكام الإتفاقية وتطبيقها.^(٢)

لقد تم الاعتراف بالجرائم ضد الإنسانية في النظام الأساس للمحكمة العسكرية الدولية لنورمبرج، الا أن هذا الاعتراف كان ضيق النطاق، ما أدى الى توجيه الانتقادات اليه عند الاتخاذ الفعلي له، وذلك حال إتخاذ القرار في أول قضية تعرض امام المحكمة المذكورة. وفضلاً عن النظام الاساس لهذه المحكمة نبعت الالتزامات الأخرى المرتبطة بالجرائم ضد الإنسانية آنذاك من القانون الدولي العرفي.

لقد أشارت ديباجة الإتفاقية الى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٩٦ (أ) المؤرخ في ١١/١١/١٩٤٦، وفيها تم التأكيد على "أن الإبادة الجماعية جريمة بمقتضى القانون الدولي، تتعارض مع روح الأمم المتحدة وأهدافها وبيدنها العالم المتمدن"، و"...بأن الإبادة الجماعية قد ألحقت، في جميع عصور التاريخ، خسائر جسيمة بالإنسانية"، و"...بأن تحرير البشرية من مثل هذه الآفة البغيضة يتطلب التعاون الدولي...".

(١) هذه الإحصائية حتى تاريخ ٢٤/٣/٢٠١٠ في: د. علي جميل حرب، مصدر سابق، ص ٣٦٠ وما يليها.

(٢) المواد/ ٥-٩ من الإتفاقية.

وتضمنت المادة/١ من الإتفاقية توضيحاً مهماً، مفاده أن جريمة الإبادة الجماعية يمكن أن ترتكب في زمن السلم أو أثناء الحرب، ما يجعلها تختلف عن (الجرائم ضد الإنسانية)، مما حسم النزاع القائم آنذاك حول إمكانية تطبيق مفهوم الإبادة الجماعية في حالة إنتفاء حالة النزاع المسلح. أن هذا له صلة أيضاً بمفهوم الردع والعقوبة، فعلى أساس هذه الصلة أشارت محكمة العدل الدولية في قرارها المؤرخ في ٢٦/٢/٢٠٠٧ في قضية (البوسنة والهرسك ضد صربيا والجبل الأسود) الى أنه نتيجة للتهديد بإتخاذ العقوبة لا يجري ضمان ردع الإبادة الجماعية فحسب، بل أن الالتزام بردع الإبادة الجماعية يتخذ طبيعة ذاتية، كونه يعد "معياريًا والزاميًا"^(١).

وحددت جريمة الإبادة الجماعية على وفق المادة/٢ من الإتفاقية بكونها الجريمة التي ترتكب بقصد (نية) القضاء، كلياً أو جزئياً، على جماعة قومية أو إثنية أو عنصرية أو دينية، وإشتملت المادة نفسها على العقاب عن خمس صور للإبادة الجماعية، وهي كما تقدم: قتل أفراد من الجماعة المستهدفة، إلحاق أذى جسدي أو روحي خطير بهم، إخضاع الجماعة عمداً لظروف معيشية لتدميرها مادياً كلياً أو جزئياً، فرض تدابير للحؤول دون الانجاب داخل الجماعة، نقل الاطفال من الجماعة عنوة الى جماعة اخرى.

إن تعريف الإبادة الجماعية الوارد في المادة/٢ من الإتفاقية أثبت الزمن صحته، فعلى الرغم من الدعوات الرامية الى التوسع فيه، الا أنه أدرج دون تعديلات في وثائق دولية مهمة مثل النظم الأساس للمحاكم الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا ورواندا والمحكمة الجنائية الدولية. أن هذه الرغبة الواضحة في الابقاء على النص كما هو عليه لا يعود الى النزعة المحافظة في العملية التشريعية الدولية، وأما تعود الى أن الثغرات المرتبطة بالتعريف الضيق للإبادة الجماعية المدرج في إتفاقية الإبادة الجماعية لسنة ١٩٤٨ قد تم العمل على تجاوزها لاحقاً من خلال التوسع الكبير في تحديد ماهية الجرائم ضد الإنسانية في التسعينات من القرن الماضي، الأمر الذي أدى الى ان الجرائم ضد الإنسانية باتت تشتمل على الجرائم المرتكبة أيضاً في زمن السلم بالنسبة لمجاميع كبيرة من الناس، هذا فضلاً عن القيام بالتوسع المستمر لأصناف هذه الجرائم في ضوء تطور التشريعات الدولية في نطاق حقوق الانسان. ونتيجة لذلك بقي التفسير القضائي للمادة/٢ من الإتفاقية كما كان عليه سابقاً مطابقاً لنوايا واضعي الإتفاقية، فالتعريف، كما كان سابقاً، يفترض القضاء (التدمير) جسدياً على الجماعة بناءً على نية مسبقة، وليس الاعتداء على وجودها، من خلال التعرض لتقاليدها الثقافية أو تطهيرها عرقياً.

ونصت المادة/٣ من الإتفاقية على العقاب على الإبادة الجماعية، المشار اليها في المادة/٢ منها، وكذلك عن أربعة أصناف إضافية (خاصة) من جرائم الإبادة الجماعية، على رأسها المساهمة (الإشتراك) في الإبادة الجماعية. أما الأصناف الثلاثة الأخرى فهي تتعلق بصور الإبادة الجماعية غير التامة (التآمر على إرتكاب الإبادة الجماعية، والتحريض على الإبادة

(١) قرار محكمة العدل الدولية المؤرخ في ٢٦/٢/٢٠٠٧ في قضية (البوسنة والهرسك ضد صربيا والجبل الأسود).

الجماعية) أو غير المنتهية، وذلك في الأحوال المتضمنة حالات عدم ارتكاب الإبادة الجماعية بعد (محاولة ارتكاب الإبادة الجماعية)، لذلك فإن المادة/ ٢ من الإتفاقية تعبر عن الجانب الردعي في الإتفاقية. ويكتسب حصر التحريض على الإبادة الجماعية بمعاييرين هما أن يكون التحريض (مباشراً وعلنياً) أهمية على الصعيد التطبيقي القضائي، كون ذلك يستبعد الدفع بحماية حرية التعبير.

وتأسيساً على المبادئ التي أرساها النظام الأساس لحكمة نورمبرج نصت المادة/٤ من الإتفاقية على عدم الدفع بمنصب رئيس الدولة أو مناصب كبار موظفيها العاميين، وطالبت المادة/٥ من الإتفاقية الدول الأعضاء بإصدار التشريعات اللازمة لتطبيق نصوص الإتفاقية والنص فيها على تدابير فاعلة، وتنفيذاً لذلك عملت كثير من الدول على إدراج نصوص الإتفاقية في تشريعاتها العقابية،^(١) في حين رأى المشرع في عدد من البلدان عدم ضرورة ذلك على اعتبار أن جرائم القتل والعنف التي تشكل أساس جريمة الإبادة الجماعية قد تضمنتها تشريعاتها العقابية ويجري العقاب عنها بصرامة، الأمر الذي يعني حتمية معاقبة المذنبين في ارتكاب جرائم الإبادة الجماعية جزائياً في الأحوال كافة.

ويتصف نص المادة/٦ من الإتفاقية بكونه مثيراً للجدل، لأنه يتعلق بمحاكمة المذنبين بإرتكاب الإبادة الجماعية أمام محكمة محولة للدولة التي في إقليمها أرتكبت جريمة الإبادة الجماعية أو من طرف "محكمة جنائية دولية تكون ذات اختصاص"، إلا أنه بعد حوالي عشر سنوات على إقرار الإتفاقية رفضت المحاكم الاسرائيلية الدفع الذي تقدم به (أدولف إيجمان) الذي كان يحاكم أمامها بعدم سريان ولايتها القضائية عليه، وذلك على أساس أن النص المذكور يتعارض مع الاختصاص القضائي العالمي بالنسبة لجريمة الإبادة الجماعية، وتطبيقاً لذلك أقرت المحكمة العليا في إسرائيل بأنه بصرف النظر عن نص المادة/٦ من الإتفاقية فإن القانون الدولي العرفي يجيز الأخذ بالاختصاص القضائي العالمي.^(٢)

وعلى وفق المادة/٧ من الإتفاقية تلزم الدول الأعضاء بالقيام بتسليم المتهمين في ارتكاب جرائم الإبادة الجماعية "وفقاً لقوانينها ومعاهداتها النافذة المفعول"، وهذا النص يشوبه الغموض، إلا أن الدول تكون في ضوئه ملزمة بالتعاون في تسليم المعنيين في حالة وجود إتهامات ضدهم بإرتكاب جرائم الإبادة الجماعية بشرط مراعاة المبادئ التي تحرم (refoulement)، أي عدم وجود تهديد حقيقي بالانتهاك الجسيم لحقوق الانسان في الدولة التي تطالب بالتسليم.

وتتضمن المادة/٨ من الإتفاقية إعلاناً بأن الدول الأعضاء يمكنها اللجوء الى الأجهزة المختصة في منظمة الأمم المتحدة، كي تتخذ، بالاستناد الى ميثاقها، التدابير اللازمة لمنع أفعال الإبادة الجماعية وقمعها، ولا يعد هذا النص ملزماً للدول المذكورة، بل أنه قلما يستخدم على الصعيد العملي، ومن ذلك طلبات الولايات المتحدة الامركية مثلاً بخصوص دافور.^(٣)

(١) بحثنا: ردع جريمة الإبادة الجماعية في القانونين الدولي والوطني، مصدر سابق.

(٢) قرار محكمة أورشلين في قضية (اسرائيل ضد أدولف إيجمان) المرقمة (٦١/٤٠) في ١١/١٢/١٩٦١، وقرار المحكمة العليا في اسرائيل في في القضية الجنائية رقم (٦١/٣٣٦) في مايس ١٩٦١.

(٣) تقرير (حول الازمة في دافور) في ٩/٩/٢٠٠٤ على الرابط: <http://geneva.usmission.gov/press2004/0910CrisisinDarfur.htm>.

وعلى وفق المادة/ ٩ من الإتفاقية منحت محكمة العدل الدولية صلاحية النظر في النزاعات المتعلقة بتفسير الإتفاقية أو تطبيقها أو تنفيذها. وفي قضية (البوسنة والمهرسك ضد صربيا والجبل الأسود)، التي أكدت فيها المحكمة مجدداً على أن الدول من حيث الجوهر يمكن أن ترتكب الإبادة الجماعية، بينت أن المحكمة تتخذ قرارها في القضية المذكورة إستناداً الى أحكام المادة/ ٩ من الإتفاقية. جدير بالذكر أنه سبق أن قدمت لمحكمة العدل الدولية قبل هذه القضية عدة طلبات بخصوص الإبادة الجماعية، الا أنها إتخذت في هذه القضية تحديداً أول قرار نهائي بهذا الخصوص.^(١)

أما بالنسبة للنصوص المتبقية من الإتفاقية فتتصف بطبيعتها الفنية، فهي تتعلق بمسائل مثل نشر نص الإتفاقية بعدد من اللغات، وتطبيقها في الاقاليم التي لا تتمتع بحكم ذاتي، وسريان الإتفاقية، وإعارة النظر فيها، والتصديق عليها. والملاحظ ان الإتفاقية لا تحتوي أية نصوص حول تعديلها، الا إنمحكمة العدل الدوليةأجازت في تقريرها الاستشاري سنة ١٩٥١ إجراء التعديل على الإتفاقية بشرط أن لا يكون متعارضاً مع مضمون الإتفاقية وأهدافها.^(٢)

أن إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها تعد الإتفاقية الدولية الأولى ، التي إتخذتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في نطاق حقوق الانسان ، بل هي الإتفاقية الدولية الاولى التي ركزت الانتباه على حماية الأقليات القومية والإثنية والعنصرية والدينية في حالة تهديد وجودها. وبهذا المعنى فإن الإتفاقية تتوافق تماماً مع أهداف الأمم المتحدة، وكذلك أهداف حركة الدفاع عن حقوق الانسان المعاصرة الرامية الى مواجهة التمييز العنصري، هذا فضلاً عن أن هذه الإتفاقية أبرزت دور القضاء الجنائي في نطاق حماية حقوق الانسان وتطويرها.

لقد وجهت للاتفاقية إنتقادات واسعة، وذلك بالنظر لمحدودية مجالات تطبيقها، خاصة بالنسبة لعدد من حالات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان، الا أن هذه المشكلة، كما تقدم، لم تعالج من خلال التوسع في تعريف الإبادة الجماعية او تعديل الإتفاقية، بل من خلال التوسع في مفهوم الجرائم ضد الإنسانية، لذلك فإن جريمة الإبادة الجماعية تتصف بذاتها وتقيزها ضمن الاختصاص القضائي للمحكمة الجنائية الدولية، الذي يقتصر على "أشد الجرائم خطورة موضع إهتمام المجتمع الدولي بأسره".^(٣)

أن قرارات محكمة العدل الدولية وكذلك المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة،^(٤) تؤكد على التزام موقف عدم التوسع في تفسير مفهوم الإبادة الجماعية، وعن الامتناع عن التوسع فيه بشمول حالات التطهير الإثني، والحالات

(١) التقرير الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في ٢٦/٢/٢٠٠٧، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

(٢) التقرير الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في ٢٨/٥/١٩٥١، مصدر سابق، ص ١٥.

(٣) المادة/ ٥ فقرة (١) من النظام الاساس للمحكمة الجنائية الدولية.

(٤) حول قرارات المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا والمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بروناندا بهذا الخصوص أنظر بحثنا: ردع جريمة الإبادة الجماعية في القانونين الدولي والوطني، مصدر سابق، ص ٢٥٣-٢٥٥.

الأخرى من الاعتداءات على المجاميع البشرية، التي تستهدف ترحيلهم من مناطق سكناهم، وليس القضاء عليهم جسدياً. وفي الوقت ذاته، قامت محكمة العدل الدولية في تقريرها الاستشاري لسنة ٢٠٠٧ بوضع مفهوم كامل وجامع لردع (منع) الإبادة الجماعية إستناداً الى صياغة المادة/١ من الإتفاقية،^(١) فهذه المادة تنص على التزامات الدول المتعلقة بمنع الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، هذه الالتزامات التي جرى توسيعها، بل شملت أيضاً تلك الأفعال التي اقترفت خارج حدود أقاليم تلك الدول التي تسري عليها، بمعنى أن إلتزام الدول بردع الإبادة الجماعية ربط بالإلتزام بتوفير الحماية الذي إعترفت به الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ٢٠٠٥، الذي حظي بمساندة مجلس الأمن وتأييده في السنة اللاحقة.^(٢)

ان إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها، بالإختلاف عن أغلبية الإتفاقيات الدولية الأساسية الأخرى في نطاق حقوق الانسان لا تتضمن آلية للرقابة على إنفاذها، لذلك تجرى دورياً الدعوة لتأسيس جهاز رقابي لهذا الغرض على أساس بروتوكول تكميلي للإتفاقية، أو إستناداً الى قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة. لذلك دعا السكرتير العام للأمم المتحدة في ٢٠٠٤/٧/١٢ الى تشكيل منصب المستشار الخاص المعني بردع الإبادة الجماعية، وتم تحقيق ذلك في ٢٠٠٤/٨/١.

وقد اكدت لجنة التحقيق الدولية الخاصة بدافور، التي شكلها مجلس الأمن في ٢٠٠٤/٩/١٨ بناءً على قراره المرقم (١٥٦٤)، في تقريرها الموجه الى السكرتير العام للأمم المتحدة، على أن الجرائم ضد الإنسانية يمكن أن تكون في بعض الأحوال جسيمة، كما في جريمة الإبادة الجماعية. بل أن اللجنة أكدت أيضاً على أنه تنشأ في كثير من الأحوال خلافات غير مشمرة أن كانت الانتهاكات المرتكبة يقتضي أن توصف بكونها جريمة إبادة جماعية أم (ببساطة) جرائم ضد الإنسانية (ليس الا)،^(٣) ما يشير الى الصعوبات التي تكتنف عزل جريمة الإبادة الجماعية عن الجرائم ضد الإنسانية على أساس إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها.

(١) التقرير الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في ٢٦/٢/٢٠٠٧، مصدر سابق.

(٢) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (١/٦٠) في ١٦/٩/٢٠٠٥ (A/RES/60/1) تحت عنوان (المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية).

(٣) تقرير اللجنة الدولية الخاصة بدافور المشكلة بناءً على قرار مجلس الأمن رقم (١٥٦٤) في ١٨/٩/٢٠٠٤، المقدم الى السكرتير العام للأمم المتحدة في ٢٥/١/٢٠٠٥، الذي تضمن الاشارة بخصوص هذه الانتهاكات كذلك الى "أنها ليست أقل جدية من جريمة الإبادة الجماعية البشعة".

المطلب الثالث

الآليات القانونية الدولية لتطوير مواجهة الإبادة الجماعية للأقليات

أن إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها لسنة ١٩٤٨ تعد الأساس المعتمد في النظام الأساس للمحكمة الجنائية الدولية، والتشريعات الجنائية الوطنية، وكذلك المواثيق الدولية، سيما مشروع مدونة الجرائم ضد السلام وأمن الإنسانية، لذلك فإن الآليات القانونية الدولية التي تركز لتطوير مواجهة الإبادة الجماعية للأقليات يفترض أن تنصب في المقام الأول على هذه الإتفاقية، مع عدم غض النظر، بطبيعة الحال، عن النظام الأساس للمحكمة الجنائية الدولية، بوصفه الوثيقة الدولية الرئيسة التي جسدت أحكام هذه الإتفاقية الدولية.

وتعد مسألة تطوير الآليات القانونية الدولية للتصدي للإبادة الجماعية مهمة للغاية، ولها الأولوية ضمن الآليات التي يمكن أن تعتمد في مواجهة الإبادة الجماعية للأقليات، ويرتبط هذا بأسباب، أبرزها:

أولاً: تأكيد لجنة الخبراء التي تضم ١٦ شخصية دولية، التي شكلها السكرتير العام السابق لمنظمة الأمم المتحدة (كوفي عنان)، لدراسة المشكلات التي تواجه العالم في تقريرها المقدم في ١٢/١٢/٢٠٠٤ على أن مؤسسات الأمن الجماعي بدت غير فعالة في قضية مكافحة الإنتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان والإبادة الجماعية، والمقصود، في المقام الأول، منظمة الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية المعنية بضمان الأمن، ومنها جامعة الدول العربية، ومنظمة الاتحاد الإفريقي، ومنظمة الدول الأمريكية.^(١)

لذلك فإن البت في مسألة تطوير الآليات القانونية الدولية من أجل التصدي لجريمة الإبادة الجماعية يتطلب من الأمم المتحدة خاصة النظر فيها من الناحية التشريعية، سيما فيما يتعلق بالالتزامات الدول والمجتمع الدولي عموماً أزاء حماية السكان المدنيين، الأمر الذي إستدعى إقرار الدورة الستين للجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة المنعقدة في ١٤-١٦/٩/٢٠٠٥ الأخذ بنهج مسؤولية الحماية (Responsibility of protect)، الذي مفاده أن السيادة الوطنية لا يجب أن تستخدم أساساً لعدم التدخل في مسائل الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، وكذلك دعوة المجتمع الدولي الى دعم منظمة الامم المتحدة في جهودها التي تبذلها في قضية ردع جريمة الإبادة الجماعية.^(٢)

ثانياً: دعا السكرتير العام لمنظمة الأمم المتحدة (بان كي مون) في خطابه في مؤسسة ستانلي في نيويورك في ١٨/١/٢٠١٢ الدول كافة الى بذل جهود أكبر لتجسيد مسؤولية الحماية عن المدنيين في تلك الحالات، التي في ظلها لا يمكن

(١) تقرير اللجنة الموسوم بـ: (عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة)، متاح على الرابط:

http://un.org/arabic/secureworld/report_arabic.pdf

(٢) قرار الجمعية العامة لمنظمة الامم المتحدة رقم (١/٦٠) في ١٦/٩/٢٠٠٥، مصدر سابق.

لحكوماتهم توفيرها لهم أو عندما لا تريد القيام بذلك. كما أكد على أنه لا يمكن في القرن الحادي والعشرين غض النظر أمام حالات الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، كما أشار، فيما يتعلق بصعوبات تطبيق نهج (مسؤولية الحماية)، الى وجود كثير من المسائل المعقدة ذات الطبيعة النظرية والتطبيقية، التي تتطلب إجابات علمية مسببة.^(١)

أن النظر في مسألة تطوير الآليات القانونية الدولية يفترض دون شك دراسة الأسس القانونية الدولية، المتعلقة بتعاون الدول، سواءً أكان هذا في نطاق منظمة الأمم المتحدة أم خارجها، وذلك بهدف وضع الآليات القانونية الدولية الفاعلة لردع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها، ما يشكل حجر الزاوية في إستراتيجية الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة في مواجهة الإبادة الجماعية خاصة، والجرائم الدولية عامة. وفي الاعلان المشار اليه أكد (بان كي مون) على أنه لدى البت في مسألة تجسيد نهج (مسؤولية الحماية) يتوجب أن تنحصر المهمة المطروحة في ردع العنف، لذلك دعا الى جعل عام ٢٠١٢ عاماً لردع الجرائم الدولية، منوهاً، على وجه الخصوص، الى الإبادة الجماعية والتطهير العرقي.

ان الآليات القانونية الدولية المنشودة لتطوير المواجهة الدولية لجرائم الإبادة الجماعية، يمكن أن ينحصر أهمها فيما يأتي:

أولاً: من المهم إيلاء قدر من الاهتمام بالجوانب الجديدة التي أثرت على صعيد التطبيقات العملية، لاسيما بخصوص قضية تحديد (أركان جريمة الإبادة الجماعية)، خاصة وأن النظام الاساس للمحكمة الجنائية الدولية تضمن تطويراً لاركان هذه الجرائم التي سبق أن جرت صياغتها في محكمة نورمبرج، وكذلك في النظام الاساس للمحكمة الخاصة بيوغسلافيا السابقة، وذلك ياحتوائه على أربعة أصناف من الجرائم الدولية، جاءت على رأسها جريمة الإبادة الجماعية، وذلك في المادة/ ٥ فقرة (أ/١) من النظام الاساس.

أن الوصف التفصيلي لاركان الجرائم الدولية المذكورة في الاحكام العامة (القسم العام) من النظام الاساس للمحكمة الجنائية الدولية، مقارنة بالنظم الاساس للمحاكم الجنائية الدولية الخاصة يتوافق دون شك مع متطلبات مبدأ مشروعية الجرائم والعقوبات. ولكن الملاحظ أن تعريف الإبادة الجماعية في المادة/ ٦ من النظام الاساس للمحكمة الجنائية الدولية يتطابق تماماً مع التعريف المدرج في المادة/ ٢ من إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليه، فيما عدا دمج المادتين ٢، ٣ من الإتفاقية في مادة واحدة.^(٢) وفي الوقت نفسه، وبما يتعارض مع ذلك، يلاحظ أن عناصر أركان جريمة الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، المدرجة في النظام الاساس للمحكمة الجنائية الدولية جرى العمل على تطويرها، وخاصة بما يتوافق مع قواعد الاجراءات والاثبات، أي قبل نفاذ النظام الاساس للمحكمة. وهذا الأمر أدى الى التقليل، وبشكل ملحوظ، من الدور الذي يمكن أن تلعبه المحكمة الجنائية الدولية في تسيب العقاب المتخذ عن جريمة الإبادة الجماعية.

(١) متاح على الرابط: <http://www.un.org/arabic/news/story.asp?NewsID=16019#.VkTrAhChfmI>

(٢) د. محمود شريف بيسوني، مدخل لدراسة القانون الدولي الانساني، مصدر سابق، ص ٩٣.

إن الجانب الايجابي المهم في النظام الاساس للمحكمة الجنائية الدولية يتمثل في أن قسمه العام يتضمن المبادئ الرئيسية، مثل مبدأ مشروعية الجرائم والعقوبات، الاعتداءات الاجرامية، المساهمة فيها، مسؤولية الرؤساء والقادة، عدم الدفع بالتقادم، الركن المعنوي للجريمة، الخ، وهي تعد تجسيدا للخبرة المتراكمة في هذا المجال، ولاسيما التطبيقات القضائية، وهذا يستبعد الدور الذي كانت محكمة يوغسلافيا السابقة تقوم به مثلاً بوضعها مثل هذه المبادئ في مسار المحاكمات الدولية الجارية.

ثانياً: يعد (تهجير السكان والجرائم الجنسية) على وفق النظام الاساس للمحكمة الجنائية الدولية من (الجرائم ضد الإنسانية)، ولكن في الممارسة العملية ترتكب هذه الجرائم في مسار الاستخدام الواسع والمنظم للقوة ضد السكان المدنيين. وفي كثير من الأحوال ترتكب هذه الجرائم بالارتباط مع ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية.

وبهذا الخصوص يلاحظ أن المحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا قد توسعت في تحديد أركان جريمة الإبادة الجماعية كونها أدرجت فيها أيضاً الاغتصاب والافعال الجنسية المهينة لكرامة الجنى عليهم، إذ أكدت في أحد أحكامها على "أن الاغتصاب والعنف الجنسي كانا جزءاً لا يتجزأ عن الخطة الرامية الى إبادة جماعة التوتسي، وهذه الاعمال كانت موجهة خاصة ضد نساء التوتسي، وعملت بشكل مباشر على إبادتهم، وبالتالي على إبادة التوتسي بوصفها (جماعة)".^(١)

أن مفهوم (التطهير العرقي) الذي وضعته محكمة العدل الدولية في (قضية البوسنة والهرسك ضد صربيا والجبل الأسود) يكتسب أهمية كبيرة،^(٢) هذا علماً أنه لم يحصل بعد على العناية المطلوبة على صعيد القانون الدولي. أن الدور الذي تقوم به هذه المحكمة على صعيد تفسير إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها يتصف هو الآخر بأهمية كبيرة، الا أنه لم يشكل لحد الآن أساساً لعد (التطهير العرقي) نشاطاً ذا صلة بالإبادة الجماعية. ونرى أن هذا الموقف السليبي من هذه المسألة قد يتعارض مع قرار الجمعية العامة لمنظمة الامم المتحدة رقم (١٢١/٤٧) المتخذ في ١٩٩٣/٢/٧، الذي عدت فيه (التطهير العرقي) من صور الإبادة الجماعية.^(٣)

فضلاً عن هذا، ولغرض النظر في هذه المسألة من الجوانب كافة، من المتوجب ربط ذلك بأحكام المادة/ ٧ (د) من النظام الأساس للمحكمة الجنائية الدولية، التي وصفت (التطهير العرقي) باستخدام عبارات (ترحيل السكان أو نقل السكان بالقوة)، وهي المادة التي أدرجت تحت باب (الجرائم ضد الإنسانية). أن هذا يطرح دون شك تساؤلاً عن تلك الحالات التي في ظلها يشكل (التطهير العرقي) صنفاً من الإبادة الجماعية، لا سيما عندما يتعلق بترحيل الشعوب الأصلية من مناطق سكانها التقليدية.

(1) Prosecutor v. akayesu. Para.933

(٢) التقرير الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في ٢٠٠٧/٢/٢٦، مصدر سابق.

(3) Doc.S/25274,10.02.1993

لذلك، يقترح أن تقوم لجنة القانون الدولي لمنظمة الأمم المتحدة، التي تضطلع بوضع مشروع مدونة الجرائم ضد السلام وأمن الإنسانية، وهي تقوم بذلك منذ بداية الخمسينات من القرن الماضي، بإدراج جريمة الإبادة الجماعية في المشروع المذكور بوصفها صنفاً مستقلاً وقائماً بحد ذاته من الجرائم الدولية، وذلك بهدف الأخذ بالنهج نفسه، المحدد في النظام الأساس للمحكمة الجنائية الدولية بخصوص جريمة الإبادة الجماعية.

وفي الوقت عينه، من المهم مراعاة أحكام المادة/ ١٧ من مشروع المدونة (حسب الصيغة النهائية المقررة سنة ١٩٩٦)، التي عدت الإبادة الجماعية صنفاً مستقلاً من الجرائم الدولية، الذي يتميز بأركان مستقلة تختلف عن أركان غيرها من الجرائم. بعبارة أخرى، لقد حددت الإبادة الجماعية بوصفها جريمة قائمة بذاتها على صعيد القانون الدولي، وذلك بإقرار إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها عام ١٩٤٨، وكرست في مشروع مدونة الجرائم ضد السلام وأمن الإنسانية المادة/ ١٧ التي إختصت بهذه الجريمة وحدها، ولكن الملاحظ أن هذه الجريمة وردت في القسم الثاني من مشروع المدونة الذي يحمل عنوان (الجرائم ضد السلام وأمن الإنسانية)، الذي يتضمن أنواعاً متعددة من الجرائم هي: جريمة العدوان (المادة/ ١٦)، الإبادة الجماعية (المادة/ ١٧)، الجرائم ضد الإنسانية (المادة/ ١٨)، الجرائم ضد موظفي الأمم المتحدة (المادة/ ١٩)، جرائم الحرب (المادة/ ٢٠).

وبهذه الصورة، أن إدراج جريمة الإبادة الجماعية في نطاق الجرائم الدولية المذكورة، وتحت عنوان هو (الجرائم ضد السلام وأمن الإنسانية)، وهو ، من باب الإشارة، العنوان نفسه الذي يحمله مشروع المدونة نفسه، إنما يعني الرجوع مجدداً الى المسألة ذاتها التي طرحت للنقاش عند إتخاذ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (١/٩٦) عام ١٩٤٦، وهي مسألة الاختصاص القضائي العالمي، وذلك في ضوء مقترح (كوبا وبنما والهند) المتقدم ذكره.^(١)

وتأسيساً على ما تقدم، من الضروري عزل جريمة الإبادة الجماعية عن غيرها من الجرائم الدولية، وعلى وجه الخصوص عن الجرائم ضد الإنسانية، وذلك بهدف تطبيق الاختصاص القضائي العالمي على جريمة الإبادة الجماعية، في حين أن الجرائم الدولية الأخرى يسري عليها مبدأ الإقليمية أو مبدأ الشخصية.

ثالثاً: مناهمهم في النموذج القانوني لجريمة الإبادة الجماعية إبراز سميتي (النية الاجرامية وإرتباط الجريمة بزمن الحرب)، اللتين في ضوءهما يمكن عزل هذه الجريمة عن الجرائم ضد الإنسانية، وذلك على الرغم من أن المادة/ ١ من إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها نصت على أن جريمة الإبادة الجماعية يمكن أن ترتكب في وقت السلم والحرب على حد سواء.

(١) أنظر في ذلك تحفظات الولايات المتحدة الأمريكية على إنشاء محكمة جنائية دولية تختص بالجرائم الدولية لدى: د. حميد السعدي، مصدر سابق، ص ١٧٨، وحول مشروع المدونة أنظر المصدر نفسه ص ١٦٣-١٧٩.

أن مراعاة هاتين السمتين إنما يعني أن تكييف الانتهاكات المرتكبة بوصفها إبادة جماعية سوف لن يتطلب ارتباط هذه الجريمة بزمان الحرب، كما هو وجوبي في عديد من الحالات المرتبطة باثبات ارتكاب الجرائم ضد الإنسانية، وهو المعيار الذي كان حاسماً في عدم النص على جريمة الإبادة الجماعية في النظام الأساس للمحكمة العسكرية الدولية في نورمبرج، هذا على الرغم من أن جلسات المحاكمات تضمنت الإشارة إلى هذه الجريمة مراراً وتكراراً. وبهذا الخصوص يلاحظ أن نص المادة/ ١ من الإتفاقية فيما يتعلق بإمكانية ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية في زمن السلم أو الحرب لم يطرح على الصعيد النظري للنقاش، ما يستدعي النظر في مدى دقة مضمون هذه المادة وصحته. هذا علماً أن النظام الأساس للمحكمة الجنائية الدولية لم يشر إلى زمان سريان اختصاصها بالنسبة لجريمة الإبادة الجماعية، فهل هو في زمن السلم أم زمن الحرب؟ أم في الحالتين؟^(١)

أما بالنسبة لضرورة إبراز سمة (النية الاجرامية) في النموذج القانوني لجريمة الإبادة الجماعية، المشار إليها في المادة/ ٢ من الإتفاقية، أي نية القضاء على الجماعة المستهدفة بوصفها كذلك، فإن ذلك يهدف إلى لفت الانتباه إلى أهمية تطوير الأسس النظرية التي يقوم عليها تجريم الانتهاكات التي تعد إبادة جماعية، وذلك بمراعاة الظروف كافة التي ترتكب في ظلها الأعمال الاجرامية، وإمكانية تكييفها بوصفها إبادة جماعية، وليس العمل على توصيفها كجرائم ضد الإنسانية، كما يلاحظ هذا غير مرة في محاكمات يوغسلافيا ورواندا. ويمكن أن يلاحظ في عدد من الأحوال مثلاً التعارض في القرارات التي إتخذتها المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا وذلك على أساس (النية الاجرامية).^(٢)

لذلك فإن فرز سمي (النية الاجرامية وزمن الحرب) وبيان الترابط بينهما يشكلان معياراً مهماً لتكييف الجرائم بوصفها إبادة جماعية، وفي التطبيق القضائي يلاحظ أن مراعاة توافر هاتين السمتين هي التي تشكل الأساس للقرارات القضائية التي إتخذتها المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا على سبيل المثال، والتي بمقتضاها عدت كثير من الانتهاكات الاجرامية جرائم ضد الإنسانية، وذلك على الرغم من توافر أركان جريمة الإبادة الجماعية فيها، ما يشير بطبيعة الحال إلى الترابط بين الجرائم ضد الإنسانية وزمن الحرب، وعدم توافر هذا الارتباط فيما يتعلق بجريمة الإبادة الجماعية.

رابعاً: أن من أبرز الثغرات التي تعاني منها إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها هو عدم إحتوائها على أحكام محددة وواضحة بصدد ردع جريمة الإبادة الجماعية، هذا على الرغم من أن هذه الإتفاقية جاءت تحت عنوان (منع) جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها، فهي من حيث الأساس لا تتعلق بالردع (المنع) بقدر ما تتعلق بالعقاب، إذ إحتوت على عدد من الاحكام العامة بخصوص العقاب عن الإبادة الجماعية.

(١) د. علي جميل حرب، مصدر سابق، ص ٣٣٨ وما يليها.

(٢) بحثنا: ردع جريمة الإبادة الجماعية في القانونين الدولي والوطني، مصدر سابق، ص ٢٥٤ وما يليها.

ولعل من المهم بهذا الخصوص، أن تحتوي الإتفاقية على أحكام تحدد فيها التزامات الدول الاعضاء في الإتفاقية بخصوص ردع جريمة الإبادة الجماعية، ومن ذلك على سبيل المثال التزامها بمنع أو تحريم الدعاية الى الكره العنصري والتحريض عليه)، وهو ما تدعو منظمة اليونسكو مثلاً بصورة متواصلة الى مكافحته،^(١) هذا علماً أن المادة/ ٣ من الإتفاقية تنص على تجريم (التحريض على الإبادة الجماعية)، الذي يتحقق بشكل مباشر وعلني، ما يظهر في الوقت نفسه أهمية المقترح المطروح وأهميته.

لقد شهدت مرحلة إعداد مشروع الإتفاقية طرح جملة من المقترحات المرتبطة بذلك، الا أن المسودة النهائية للإتفاقية لم تتضمن سوى الاحكام العامة بخصوص التحريض العلني والمباشر على ارتكابالإبادة الجماعية. ولكن طالما أن تكييف الافعال بوصفها إبادة جماعية يتطلب إستظهار النية الاجرامية بإبادة الجماعة المستهدفة كلياً أو جزئياً، لذلك من المهم الأخذ بتجريم (الدعاية للكره العنصري والتحريض عليه) بوصفهما من التدابير الرامية الى ردع جريمة الإبادة الجماعية، ذلك أن الدعاية والتحريض المذكورين يسبقان في كثير من الحالات إرتكابالإبادة الجماعية بالنسبة للجماعات المستهدفة. وبهذا الخصوص حددت المادة/ ١ فقرة (١) من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لسنة ١٩٦٥ إن (التمييز العنصري) هو "تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الاثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة"^(٢)، وهذا يتوافق تماماً مع وصف الجماعة المستهدفة في المادة/ ٢ من إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها.

خامساً: من الضروري التأكيد على أهمية مساءلة الدول بصدد تنفيذها لالتزاماتها (erga omnes)، ففي الوقت الذي يعمل المجتمع الدولي على توطيد قدرات الدول المستقلة، فإنه يطالبها بتنفيذ التزاماتها أزاء ضمان مصالح البشرية جمعاء، وفي نطاقها بطبيعة الحال مواجهة جريمة الإبادة الجماعية التي كما وصفتها ديباجة إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية بأنها جريمة دولية، تسببت في خسائر جسيمة للإنسانية على مر العصور، وأن تحرير البشرية من مثل هذه الآفة البغيضة يتطلب التعاون الدولي.

أن تحليل إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها، وكذلك النظام الاساس للمحكمة الجنائية الدولية والقرارات الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة أو الملتقيات الدولية والإقليمية المتعددة يؤكد من جهة على ضرورة وجود

(١) حول جهود اليونسكو في مواجهة الكره العنصري على الرابط:

http://www.unesco.org/new/ar/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-?utm_campaign=days/international-day-for-the-elimination-of-racial-discrimination/?utm_medium=MzY1MTc0MA%3D%3D&utm_content=engagor=engagor&utm_source=twitter

(٢) نص الإتفاقية على الرابط: <http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b010.html>

الالتزامات الدولية بخصوص مسؤولية المجتمع الدولي عن ردع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها، ومن جهة ثانية على أهمية تنفيذها في الواقع العملي.

سادساً: لقد إنقضت على إقرار إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها عقود طويلة (منذ عام ١٩٤٨ ولحد الآن)، وخلال هذه الفترة الزمنية الطويلة برزت مفاهيم جديدة بالنسبة للجماعة المستهدفة في جريمة الإبادة الجماعية في المادة/ ٢ من الإتفاقية، لم تكن مطروحة عند إقرار الإتفاقية، وتشكل التطبيقات القضائية أساساً مهماً للغاية بالنسبة لتطوير مفهوم الجماعة المستهدفة، ويمكن الإشارة بهذا الخصوص الى مساهمة المحكمة الدولية الخاصة برواندا في إضافتها مفهوم (الجماعة المستقرة أو الثابتة)،^(١) الأمر الذي يسهم في توسيع حلقة الجماعات المشمولة بالحماية في الإتفاقية من الإبادة الجماعية.

سابعاً: أن القضاء على (الخصائص الثقافية) للجماعات المشمولة بالحماية في الإتفاقية يشكل جانباً كبيراً في النية الاجرامية بالقضاء على هذه الجماعات. وهذه المسألة تطلق عليها في الفقه القانوني تسمية (الإبادة الثقافية)،^(٢) وهي مثار نقاش، لاسيما في مؤلفات القانون الدولي الصادرة في الدول الغربية، ولم تحسم بعد.

الجدير بالذكر أن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (١/٩٦) لسنة ١٩٤٦ حدد الإبادة الجماعية بكونها جريمة تقترف ضد الجماعات الدينية أو العنصرية أو السياسية أو غيرها، بمعنى أن القرار الدولي المذكور باستخدامه عبارة (أو غيرها) قد شمل صور الإبادة الجماعية كافة، بما فيها (الإبادة الثقافية)، الا أنه من المستبعد بطبيعة الحال اعتماد هذا القرار في تكييف الافعال الرامية الى تدمير الخصائص الثقافية للجماعة المستهدفة في الإتفاقية بوصفها إبادة جماعية، وذلك لأن إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب هي المعنية بالتطبيق من جهة، كونها حلت محل القرار المذكور الذي مهد لوضعها وإقرارها، ومن جهة ثانية أنالإتفاقية الدولية تسمو على القرارات، وأن كانت صادرة عن الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة.

ولكن بغض النظر عن الموقف السليبي لواضعي الإتفاقية من هذه المسألة، الا أن هذه الإتفاقية تضمنت في المادة/ ٢ (هـ) جانباً منها فيما يتعلق بتحريم (نقل أطفال من الجماعة، عنوة، الى جماعة أخرى). والأمر هنا يتعلق بتلك الحالة عندما يجري إنتزاع الأطفال عنوة من إحدى الجماعات البشرية، وتسلم لتربيتها الى جماعة بشرية أخرى، ما يؤدي بطبيعة الحال الى فقدان هؤلاء الأطفال لخصائصهم القومية، بما في ذلك الثقافية، وبالتالي إندثار الأجيال الحاملة لها.^(٣)

(1)Prosecutor v. akayesu

(٢) حول هذه المسألة: فالأفريد ابراهيم، مصدر سابق، ص ٢٦-٢٨.

(٣) حددت المادة/ ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦ مفهوم (الحقوق الثقافية)، الا أن هذا المفهوم لم يكن دقيقاً، ما يستدعي دراسته وتطويره بتوسيع حلقاته، كون هذه الحقوق إقتصرت على ضمان حقوق الفرد في المشاركة في الحياة الثقافية، والتمتع بفوائد التقدم العلمي وتطبيقاته، والاستفادة من حماية المصالح المعنوية والمادية الناجمة عن أي أثر علمي أو فني أو أدبي من صنعه.

نص الإتفاقية على الرابط: <https://www1.umn.edu/humanrts/arab/b002.html>

فضلاً عما تقدم، هناك عديد من الآراء والمقترحات المتعلقة بتطوير إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها التي أشار إليها فقهاء القانونين الدولي والجنائي، وكذلك الباحثون في جريمة الإبادة الجماعية، ومنها ما يخص الحماية الدولية والجنائية للأقليات، التي تستوجب إطلاع عليها، لأجل الخروج بتصور كامل عن الآليات التي يمكن أن تعتمد في مواجهة الإبادة الجماعية للأقليات على صعيد القانون الدولي.

الخاتمة

مما تقدم يمكن تلخيص أبرز الإستنتاجات والتوصيات فيما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات:

١- لقد أولت البشرية عناية خاصة لحماية الأقليات من الإبادة الجماعية منذ أكثر من ثلاثة قرون ونصف القرن، وتمثلت أولى خطوات ذلك في حماية الأقليات الدينية من الإبادة الجماعية، وذلك في صلح ويستفاليا سنة ١٦٤٨، ومن ثم لاحقاً في عديد من الإتفاقيات الدولية الثنائية والجماعية لتحقيق الغرض نفسه.

٢- جرت هناك محاولات للملاحقة القانونية للمتهمين في ارتكاب جرائم الإبادة الجماعية إزاء الأقليات خاصة بعد الأحداث التي تعرض لها الأرمن في الدولة العثمانية في ١٩١٥/٥/٢٤، وكذلك بعد مؤتمر باريس في ١٩١٩/١/٢٥ في ضوء تقرير (لجنة المسؤولين لمبتدئ الحرب وتنفيذ العقوبات) بالنسبة لانتهاكات المانيا وحلفائها للقانون الدولي في أثناء الحرب العالمية الأولى، ومن ذلك الجرائم المقررة ضد الأقليات، إلا إن محاولات الملاحقة القانونية هذه لم يكتب لها النجاح، سواءً على صعيد مساءلة المتهمين الأتراك أم الألمان.

٣- شكل إقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة لاتفاقية (منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها) في ١٩٤٨/١٢/٩، ومن ثم نفاذها في ١٩٥٩/١/١٢، خطوة كبيرة على طريق مواجهة الإبادة الجماعية للأقليات وردعها، كونها تعد أساساً قانونياً لتجريم الإبادة الجماعية والعقاب عليها في القانون الدولي والوطني على حد سواء، وكذلك لإجراء المحاكمات الجزائية الدولية والوطنية.

٤- منذ إقرار إتفاقية (منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها) في ١٩٤٨/١٢/٩، ولحد الآن، لم تطرأ أية تعديلات عليها، هذا على الرغم من أن الدراسات القانونية وكذلك التطبيقات القضائية، لاسيما الدولية، حددت جملة من الثغرات التي تتضمنها، ما يستدعي مراجعة أحكامها وتطويرها.

٥- على الرغم من التدابير المتخذة على صعيدي منظمة الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها لردع جرائم الإبادة الجماعية ضد الأقليات في العالم، إلا أن إقترافها مازال مستمراً، الأمر الذي يقتضي إتخاذ تدابير إضافية، يمكن أن يتمثل أبرزها في وضع آليات قانونية دولية لتطوير إتفاقية (منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها) نفسها.

ثانياً: التوصيات:

١- إن تطبيقات المحاكم الدولية يمكن أن تسهم في تطوير القانون الدولي بخصوص مواجهة الجرائم الدولية عامة، وجريمة الإبادة الجماعية خصوصاً، التي تشكل كلها أو على أفراد، تهديداً للسلم والأمن الدوليين، لذلك من المهم القيام بدراساتها، لغرض اعتمادها في تطوير الآليات القانونية الدولية للتصدي لجرائم الإبادة الجماعية المرتكبة ضد الأقليات..

٢- إن أبرز الآليات القانونية الدولية التي يمكن أن تعتمد في مواجهة الإبادة الجماعية للأقليات يجب أن تنصب على تحديد ماهية (الإبادة الجماعية) بصورة أكثر دقة، من حيث مفهومها، وأركانها، والجماعة المستهدفة، والنية الإجرامية، وصورها، وعزلها عن الجرائم الدولية المماثلة لها، لاسيما الجرائم ضد الانسانية وجرائم الحرب.

٣- من المهم إتخاذ تدابير كافية من طرف منظمة الأمم المتحدة لالزام الدول الأعضاء بتنفيذ التزاماتها النابعة من إتفاقية (منع جريمة الإبادة الجماعية واعقاب عليها)، وخاصة ما يتعلق بدورها في ردع هذه الجريمة.

٤- من الأهمية بمكان مراعاة الآراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية في تطوير إتفاقية (منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها)، ومن ذلك رأيها في مفهوم (التطهير العرقي)، وكذلك النظر في إمكانية عده من صور الإبادة الجماعية للأقليات، وهو الرأي الذي أخذت به منظمة الأمم المتحدة في قرارها المرقم ٤٧/١٢١ في ٧/٢/١٩٩٣.

٥- إن الآليات التي يمكن أن تعتمد في تطوير إتفاقية (منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها) يمكن أن تكون مرتكزاً كذلك لتطوير المواثيق الدولية الأخرى ذات الصلة، وعلى رأسها مشروع (مدونة الجرائم ضد السلام وأمن الإنسانية) حسب صيغتها النهائية لسنة ١٩٩٦، ما يتطلب النظر في إمكانية اعتماد هذه الآليات بالنسبة لهذه المواثيق الدولية أيضاً، ما يكفل تطويرها مع الإتفاقية في الوقت عينه، ويعمل على تلافي حصول أي تضارب بين أحكامها وأحكام هذه المواثيق لاحقاً.

قائمة المصادر:

أولاً: الكتب والبحوث:

(أ) باللغة العربية:

١. د. بشير الشافعي، القانون الدولي العام في السلم والحرب، ط ٣، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٧٦.
٢. د. حسنين إبراهيم صالح عبيد، الجريمة الدولية، النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
٣. د. حسين عبدعلي عيسى، ردع جريمة الإبادة الجماعية في القانونين الدولي والوطني، كوفاري زانكو سليمانى (مجلة جامعة السليمانية)، القسم B، العدد ٤١، ٢٠١٣.
٤. د. حميد السعدي، مقدمة في دراسة القانون الدولي الجنائي، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧١.
٥. عبدالواحد كرم، معجم مصطلحات الشريعة والقانون، ط ٢، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٨.
٦. د. عبدالوهاب حومد، الاجرام الدولي، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧٨.
٧. د. علي جميل حرب، القضاء الدولي الجنائي، المحاكم الجنائية الدولية، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠٠٢.
٨. د. علي عبدالقادر القهوجي، القانون الدولي الجنائي، أهم الجرائم الدولية، المحاكم الدولية الجنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.
٩. د. محمد سعيد الدقاق، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨١.
١٠. د. محمد عبدالمنعم عبدالغني، الجرائم الدولية، دراسة في القانون الدولي الجنائي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
١١. د. محمد محي الدين عوض، دراسات في القانون الدولي الجنائي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٥.
١٢. د. محمد يوسف علوان، ود. محمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، ج ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
١٣. د. محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، نشأتها ونظامها الاساس، مطابع روزاليوسف الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٢.

١٤. د. محمود شريف بسيوني، مدخل لدراسة القانون الانساني الدولي، المعهد الدولي لحقوق الانسان، جامعة ديوبول، شيكاغو، ٢٠٠١.
١٥. د. محمود شريف بسيوني، التجريم في القانون الجنائي الدولي وحماية حقوق الإنسان، المجلد الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، ب.ت. تأريخ النشر.
١٦. د. معروف عمر كول، عصابة الأمم وحقوق الانسان، كوفاري زانكو سليمانى، مجلة جامعة السليمانية، القسم B، العدد ٣٠، ٢٠١٠.
١٧. د. وائل أحمد علام، حماية حقوق الأقليات في القانون الدولي، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
١٨. وليم نجيب جورج نصار، مفهوم الجرائم ضد الإنسانية في القانون الدولي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٨.
١٩. د. يونس العزاوي، مشكلة المسؤولية الجنائية الشخصية في القانون الدولي، دراسة قانونية مقارنة، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٧٠.
- (ب) : باللغة الروسية:
١. دادواني ت. غ. مقدمات نشوء الأسس القانونية الدولية للتعقب الجنائي عن جريمة الإبادة الجماعية، مجلة الاقتصاد والقانون، العدد ٥، ٢٠١١.
٢. آباشيدزا أ. خ. حماية حقوق الأقليات في القانون الدولي والداخلي، موسكو، ١٩٩٦.
٣. شفانيا غ. إ. الضمانات القانونية الدولية لحماية الأقليات القومية: نبذة تاريخية، تفليس، ١٩٥٩.

ثانياً: الوثائق الدولية:

(أ) وثائق الأمم المتحدة:

- ١- قرار الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة المرقم ٩٦ (١) المتخذ في ١١/١٢/١٩٤٦.
- ٢- التقرير الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في ٢٨/٥/١٩٥١، موجز الأحكام والفتاوى والامور الصادرة عن محكمة العدل الدولية، (١٩٤٨-١٩٩١)، متاح على الرابط:
http://www.icj-cij.org/homepage/ar/files/sum_1948-1991.pdf
- ٣- تقرير اللجنة الموسوم بـ: (عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة)، متاح على الرابط:
http://un.org/arabic/secureworld/report_arabic.pdf
- ٤- خطاب السكرتير العام السابق لمنظمة الامم المتحدة (كوفي أنان) ، في ٧ أبريل ٢٠٠٤ بمناسبة الذكرى العاشرة للإبادة الجماعية في رواندا، متاح على الرابط:
<http://www.un.org/arabic/news/sg/searchstr.asp?newsID=305>.
- ٥- تقرير (حول الأزمة في دافور) في ٩/٩/٢٠٠٤ على الرابط:
<http://geneva.usmission.gov/press2004/0910CrisisinDarfur.htm>.
- ٦- تقرير اللجنة الدولية الخاصة بدافور المشكلة بناءً على قرار مجلس الأمن رقم (١٥٦٤) في ١٨/٩/٢٠٠٤، المقدم الى السكرتير العام للأمم المتحدة في ٢٥/١/٢٠٠٥.
- ٧- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (١/٦٠) في ١٦/٩/٢٠٠٥ (A/RES/60/1) تحت عنوان (المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية).
- ٨- قرار محكمة العدل الدولية المؤرخ في ٢٦/٢/٢٠٠٧ في قضية (البوسنة والهرسك ضد صربيا والجبل الأسود).
- ٩- خطاب السكرتير العام للأمم المتحدة (بان كي مون) في مؤسسة ستانلي في نيويورك في ١٨/١/٢٠١٢ متاح على الرابط:
<http://www.un.org/arabic/news/story.asp?NewsID=16019#.VkTrAhChfml>
- ١٠- حول جهود منظمة اليونسكو في مواجهة التطرف العنصري متاح على الرابط:
<http://www.unesco.org/new/ar/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/international-day-for-the-elimination->

content_campaign=engagor&utm_of-racial-discrimination/?utm
=engagor_MzY1MTc0MA%3D%3D&utm_medium=social&utm_sourc
e=twitter

١١- "تقرير حول حماية المدنيين في النزاع المسلح في العراق: ١١ أيلول الى ١٠ كانون الأول ٢٠١٤، تقرير
مكتب حقوق الانسان في المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الانسان، متاح على الرابط:
[http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_OHCHR_POC_Rep
ort_11Sep-10Dec2014_AR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_OHCHR_POC_Report_11Sep-10Dec2014_AR.pdf)

(ب) الإتفاقيات الدولية:

- ١- إتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والعقاب عليها لسنة ١٩٤٨.
- ٢- إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لسنة ١٩٦٥ على الرابط:
<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b010.html>
- ٣- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦ على الرابط:
<https://www1.umn.edu/humanrts/arab/b002.html>
- ٤- النظام الأساس للمحكمة الجنائية الدولية.

ثالثاً: قرارات المحاكم:

١. قرار محكمة أورشليم في قضية (اسرائيل ضد أدولف إيجمان) المرقمة (٦١/٤٠) في ١١/١٢/١٩٦١
٢. قرار المحكمة العليا في اسرائيل في القضية الجنائية رقم (٦١/٣٣٦) في مايس ١٩٦١.
٣. Prosecutor v. akayesu. Para.933Doc.S/25274,10.02.1993

دور المجال العام في ترسيخ الحكم الرشيد *

The Role of Public Sphere in Consolidate Good Governance

أ.د. أنور محمد فرج محمود / جامعة التنمية البشرية

١. المقدمة:

تعد كيفية سير عملية الحكم، وتحديد دوائر الحكام والمحكومين، وكيفية التمييز بينهما، ومعرفة الآليات المستخدمة في تنظيم العلاقة بين هذه الدوائر، بالإضافة إلى تقييم النتائج المستخرجة، وتمييز الحقوق والواجبات الناشئة من تلك العملية، من الأمور التي حظيت بالإهتمام والدراسة من قبل الحقول العلمية المختلفة في التاريخ الإنساني. وشهدت هذه العملية تجاذبات كثيرة بين مختلف المفكرين والفلاسفة، والمدارس الفكرية والمذاهب الأيديولوجية، وصولاً إلى بناء نماذج من نظم سياسية مختلفة تحاول أن تجمع بين القيم السياسية الأساسية مثل الحرية والمساواة والعدالة من جهة وتأسيس النظام القانوني والإداري الفعال والكفوء في الإنتاج والتنمية والمستجيب لمطالب الشعب.

من هنا تراوحت حكاية السياسة باعتبارها الحقل المؤثر في عملية الحكم عبر العصور المختلفة بين: تقديم رؤية (مثالية) لما يجب أن يكون عليه الحكم متمثلة في العدالة والقيم العليا المرجوة منها وهي السعادة والخير العام من جهة، وتقديم رؤية (واقعية) لما كان وما هو كائن بالفعل في حياة الإنسان متمثلة في علاقات القوة والنفوذ والهيمنة المترسخة في الواقع من جهة أخرى، وضلت هذه الثنائية قائمة حتى برزت الرؤى التي تركز على عامل ثالث وهو (القانون) الذي يوفق ويجمع بين (المثال والواقع)، فمن خلال (القانون) وبناء مؤسسات قانونية يمكن إيجاد نمط من الحكم، تحضى بالشرعية من قبل الناس وتتبع آليات قابلة للمساءلة وقادرة على الإستجابة لمطالب الناس وتخضع لمبدأ سيادة القانون.

ونتيجة لذلك التفاعل الإنساني في بيئة تفاعلية وحررة عرفت بـ(المجال العام، Public Sphere) جرى فيها تقديم الرؤى المتباينة من قبل المفكرين والسياسيين وخبراء الإدارة والإقتصاد، بالإضافة إلى بناء التجارب المختلفة في كافة أنحاء العالم، تبلورت نماذج لتنظيم آليات الحكم، من أبرزها (الحكم الرشيد، Good Governance) حيث تم دعمه من قبل المنظمات العالمية مثل الأمم المتحدة، والمؤسسات المالية العالمية مثل البنك الدولي، وقدمت آليات الحكم الرشيد بمشابة وصفات عالمية تتخطى الأيديولوجيات والأديان والحضارات المختلفة حول العالم، وساعد هذا المجال العام على الجمع بين الرؤية (المثالية) والإستجابة (الواقعية) والإستناد إلى (القانون)، بحيث أضفى حكماً قيمياً على ممارسة السلطة لإدارة شؤون المجتمع.

١:١: مشكلة البحث:

لم تشهد المجتمعات الإنسانية المختلفة نفس الدرجة من التطور في عملية الحكم ولم ينشأ الحكم الرشيد في كل الدول على الرغم من الوجود الشكلي للمؤسسات والعمليات والإجراءات، وهنا تبرز مشكلة البحث من خلال طرح الأسئلة الآتية:

- ✓ ما الذي يجعل الحكم الرشيد في بعض الدول قوياً بينما نجد آليات الحكم الرشيد في دول أخرى ضعيفة؟
- ✓ ما مدى تأثير وجود المجال العام وفاعليته في تفعيل آليات الحكم الرشيد في المجتمعات المختلفة؟
- ✓ ماهو الفضاء المشترك الذي يجمع بين إمكانية مساءلة الحاكم وقدرة الإستجابة لمطالب الناس؟

٢:١: متغيرات البحث:

يعتمد البحث على (المجال العام) كمتغير مستقل ومؤثر و(الحكم الرشيد) كمتغير تابع.

٣:١: الإطار النظري:

يعتمد الباحث على رافدين نظريين من أجل تبني إطار نظري للبحث، وهما:

١. مفهوم المجال العام عند الفيلسوف الألماني (يورغن هابرماس) من خلال كتابه (التحول البنائي للمجال العام، The Structural Transformation of the Public Sphere) بشكل خاص، وإسهاماته النظرية عن الديمقراطية التداولية بشكل عام.
٢. مفهوم الحكم الرشيد وأهم آلياته من خلال تعريفات منظمة الأمم المتحدة، ومساهمات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

٤:١: فرضية البحث:

ينطلق هذا البحث من فرضية أساسية مفادها أن هناك علاقة إيجابية بين مدى انفتاح المجال العام وترسيخ الحكم الرشيد في المجتمع والدولة.

٥:١: منهجية البحث:

تحديد مجموعة عوامل ومؤشرات لتوضيح دور المجال العام ومدى تأثيره في توطيد أركان الحكم الرشيد وترسيخ آلياته على مستوى الدولة والمجتمع، أي الربط بين تلك العوامل والمؤشرات كمقدمات ومدخلات مؤثرة في ظهور آليات الحكم الرشيد كنتائج ومخرجات نهائية.

٢. مفهوم المجال العام Public Sphere:

يمكن العثور على دلالات مختلفة لمفهوم (المجال العام) في كل من الفلسفة وعلم الاجتماع، ولكن يعد كتاب الفيلسوف الألماني (يورغن هابرماس) المعنون بـ"التحول البنائي للمجال العام" الذي نُشر لأول مرة بالألمانية في الستينات وترجم إلى الإنجليزية في الثمانينات من القرن الماضي، بمنزلة نقطة الإنطلاق لمناقشة هذا المفهوم.^(١) لذلك تنطلق الدراسات الفلسفية-السياسية المقدمة من أجل تحديد مفهوم المجال العام في الفلسفة السياسية المعاصرة من أعمال (هابرماس) ومشروعه الفلسفي-السياسي المستند إلى إسهاماته حول (العقلانية التواصلية) و(أخلاقيات المناقشة) و(الديمقراطية التشاركية).

لقد قام (رشيد العلوي) بتحديد مفهوم المجال العام لدى (هابرماس) بستة دلالات متنوعة، وهي:^(٢)

- ✓ سياسية: نمط اجتماع للأفراد في المدينة وكيفية تنظيمهم لشؤونهم واستعمالهم لمواهبهم الذهنية والجسدية
- ✓ إجتماعية: تمثل مساحاً لكل البنيات الاجتماعية من جهة مكوناتها ووظائفها وكيفية تفاعل عناصرها
- ✓ إقتصادية: تشمل مختلف علاقات الإنتاج والاستعمال والتبادل وطبيعة اشتغالها تحوراً أم اغتراباً
- ✓ ثقافية: تتعلق بالإنتاجات الرمزية اللغوية والأدبية والفكرية للبرجوازية الناشئة.
- ✓ إتيقية: توجيه الإنسان لذاته فكراً وعملاً بفضل معايير إتيقية محددة في أخلاقيات المناقشة
- ✓ أنطولوجية: وجود الفرد داخل مجال مؤسس على مبادئ ومحكوم بقيم حارسة للإنسانية، تربة الوجود المشترك من أجل العيش المشترك.

بينما لخص (كريغ كاهون، Craig Calhoun) العناصر الأساسية للمجال العام، كالآتي:^(٣)

- ✓ القدرة على المخالطة والتواصل الاجتماعي ما بين الأفراد، دون اعتبار للمكانات الاجتماعية التي يشغلها هؤلاء الأفراد.
- ✓ تعتبر المناقشات العقلانية هي الحكم الوحيد في أية قضية تطرح للنقاش والحوار.
- ✓ تمثل الموضوعات والقضايا المطروحة للنقاش في المجال العام قضايا لم تكن مطروحة لمثل هذا النقاش والنقد، مثال القضايا والموضوعات المرتبطة بالحكومة والمؤسسات الدينية وسلطة الدولة.
- ✓ من أهم سمات المجال العام عملية احتوائه لعدد كبير من الأفراد في إطار عملية نقاش وحوار واحد، يدور هذا الحوار حول قضية واحدة تهتم جميع الأفراد (المشاركين وغير المشاركين في الحوار).
- ✓ ولخصت (نانسي فريزر) المبادئ الأساسية لأطروحة (هابرماس) حول (المجال العام) في:^(٤)
- ✓ يتعارض مع المصالح الخاصة والنقاشات الخاصة.

(١) د. هاني خميس أحمد عبده، الدين والثورات السياسية: الحالة المصرية نموذجاً، مجلة رؤى إستراتيجية، العدد/ ٣، يونيو/ ٢٠١٣، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ص ٣٧.

(٢) رشيد العلوي، الفضاء العمومي من هابرماس إلى نانسي فريزر، مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، ٨/ نوفمبر/ ٢٠١٤، متوفر على

الرابط: [HTTP://MOMINOUN.COM/PDF1/2014-11/545E02A2D35592087784350.PDF](http://MOMINOUN.COM/PDF1/2014-11/545E02A2D35592087784350.PDF)

(٣) نقلاً عن: خالد كاظم أبو دوح، مفهوم المجال العام: الأبعاد النظرية والتطبيقات، مجلة (إضافات)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (١٥)، (صيف/ ٢٠١١)، ص ١٤١-١٤٢.

(٤) نورالدين علوش، تحولات الفضاء العمومي في الفلسفة السياسية المعاصرة: من هابرماس إلى نانسي فريزر، مجلة (إضافات)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العددان (٢٦-٢٧)، (ربيع- صيف/ ٢٠١٤)، ص ٨٥.

- ✓ الخبير المشترك والمصلحة العامة هي الغاية.
 - ✓ يعتمد على النقاش العقلاني المؤدي إلى الإجماع.
 - ✓ يسمح بتشكيل رأي عام مرتكز على الحجاج.
 - ✓ يضع اللامساواة الاجتماعية جانباً ليتم النقاش بين ذوات متساوية.
- وبناء على تلك الدراسات وغيرها وبالرجوع إلى مؤلفات (هابرماس) نحاول هنا أن نستخلص دلالات محددة لمفهوم المجال العام واستخداماته المتعددة، كالآتي:

٢. ١. مجال يعتمد على الإستعمال العمومي للعقل وإجراء نقاش عقلاني تواصلية:

المجال العامّ هو فضاء عقلانيّ (Rational) بالمقام الأوّل، فضاء عقلانيّ بمعنيين: فهو عقلانيّ باعتبار أنّه يستبعد غير العقلانيين، وعقلانيّ باعتبار ما يُناقشُ فيه من حيث دلالته المعيارية.^(١) والمجال العام ليس نظاماً مغلقاً، بل يشكل شبكة من العلاقات العقلانية بين الأفراد الأحرار والمتساوون الذين يقومون بالتداول الحر للأفكار والنقاش النقدي في الأماكن العامة والمفتوحة، مع تهميش للأصول العرقية والمكانة الاجتماعية الاقتصادية، والجميع يساهمون باعتبارهم مواطنون مشاركون في النقاش العقلاني المستند إلى أفضل الحجج، مع توجيه النقد لمجال السلطة العامة في الدولة.^(٢)

تعني العقلانية عند (هابرماس) أمرين إثنين: المنافحة عن العقل باعتباره الملاذ، مع الوعي بضرورة تجديده، وذلك بنقل عنصر الثقل فيه من المسلك الأداتي إلى الحوارية التواصلية القائمة على النقد، ثم بالبحث في هذا العقل ذاته عن عناصر تمكننا من لحم التمزقات التي خلقتها الحداثة على مستوى المشروع السياسية والأخلاقية، وذلك باجتراح أسس منه تكون كونية ومتعالية في طبيعتها. العقل إذن عنده هو العمدة، وأساس النظرية الاجتماعية (مجتمع التواصل) والسياسية (الديمقراطية الحوارية) وهو السلاح الأقوى في مواجهة النزعات اللاعقلانية، فلسفية كانت أو علموية.^(٣)

٢. ٢. مجال مفتوح لكل المواطنين بخصوصياتهم:

يقول (هابرماس): نَعْنِي بـ"المجال العامّ" قبل كل شيء جانباً من حياتنا الاجتماعية، ويمكن فيه أن يتشكل شيء يقترّب من الرأي العام. إمكانية الوصول إليه مضمون لكلّ المواطنين. يتشكل جزء من المجال العام مع إجراء كل محادثة بين مجموعة أفراد منحدرين من المجال الخاص (Private Individuals) لتكوين كيان عام (Public Body).^(٤)

(١) كريم محمد، "المجال العام" كمتخيّل اجتماعي حديث، موقع (إضاءات) بتاريخ <26/01/2016>، على الرابط:

./HTTP://IDA2AT.COM/PUBLIC-DOMAIN-AS-A-MODERN-SOCIAL-VISUALIZER

(٢) د. شذير زاد نوح محمد نهجار، نيدريس شنيخ شهرهفي، "پانتايي كشتي PUBLIC SPHERE" وملك بواريك بو كفتوگوي رهخذهبي-عقلاني، گوفاري ياساو رامباري، كوليگي ياساو رامباري زانكوي سه لاهدددين، همولير، سالي دوازدههم، ژماره (١٦)، كانوني يهكهمي/ ٢٠١٤، ل/ ٤٤٠.

(٣) د. ناصر أحمد سنه، "يورغن هابرماس": فيلسوف ألماني، بروي نقدية عالمية، موقع (أنفاس نت) من أجل الثقافة والإنسان، بتاريخ (١٣/ ٨/ ٢٠١٠)، على الرابط:

-http://anfasse.org/2010-12-30-16-04-13/2010-12-05-17-29-12/3765-q-q

(٤) Jürgen Habermas, **The Public Sphere: An Encyclopedia Article**, in: Iostein Gripsrud, Hallvard Moe, Anders Molander, Graham Murdock (Edit), *The Idea of the Public Sphere: A Reader* (United Kingdom, Lexington Books, 2010), P. 114-115.

فالمجال العام هو الفضاء الاجتماعي الذي يعرف تبادلات عقلانية ونقدية بين الذوات (الفردية والجماعية) التي تسعى إلى بلوغ حالة التوافق حول القضايا التي تتصل بالممارسة الديمقراطية.^(١) يقول (هابرماس): "وأقصد بالفضاء العام الأماكن التي يجتمع فيها الجماعات والأفراد المستقلون بوصفهم جمهوراً يتناقشوا حول الشؤون المشتركة والقوانين والقيم، بغرض السعي لصياغة السياسات والحلول والتحديات التي تواجه المجتمع كله".^(٢) فالنتفاعلات مع الآخرين في المجتمع المدني ليست مواجهات علمية، تستخدم فيها لغة العلم لقياس صدق الحقائق العامة، بل هو خبرة يضع فيها أناس مختلفون معاني مختلفة حول الخبرة نفسها، بهدف إيجاد إتفاق حول خلق طرق مختلفة للفهم.^(٣)

٢.٣. مجال تشاوري لتحقيق المصلحة العامة المتجاوزة للمصالح الشخصية:

يقوم الخط الفاصل بين الدولة والمجتمع، بشكل أساسي في سياقنا، بفصل المجال العام عن الحقل الخاص. كان المجال العام يوازي السلطة العامة. ويتضمن المجال الخاص "مجال عام" أصيل، لأن المجال العام مكون من أناس يأتون من المجال الخاص. وبالتالي فإننا نميز مرة أخرى، داخل العالم الذي كان حكراً على الناس الخواص، بين المجالين الخاص والعام.^(٤) والمواطنون لا يتصرفون كرجال أعمال أو أناس مهنيين وفقاً للشؤون الخاصة، ولا مثل أعضاء نظام دستوري يخضع لقيود قانونية من بيروقراطية الدولة. وإنما يتصرفون ككيان عام عندما يتشاورون بطريقة غير مقيدة، مع ضمان حرية التجمع وتكوين الجمعيات وحرية التعبير عن آرائهم ونشرها، حول القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة.^(٥) وبهذا المعنى فإن المجال العام يتوسط بين المجال الخاص ومجال السلطة العامة، والمجال الخاص يتضمن المجتمع المدني في معناه الضيق، ونعني عالم التبادل السلعي والعمل الاجتماعي في حين أن مجال السلطة العامة يتعلق بالدولة أو مجال الشرطة والطبقة الحاكمة. وهذه التفرقة بين أجهزة الدولة والأسواق الاقتصادية، والتجمعات الديمقراطية أساسية في النظرية الديمقراطية لأن الجماهير تعتبر المجال العام مؤسسة تنظيمية ضد سلطة الدولة، ومن هنا فإن دراسة المجال العام لا بد لها أن تركز على الديمقراطية التشاركية وكيف يتحول الرأي العام لكي يصبح فعلاً سياسياً.^(٦)

(١) عزالدين العزماني، الربيع الديمقراطي العربي وإمكان العمومية النقدية، مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، ١٣/ مايو/ ٢٠١٣، متوفر على الرابط: <http://www.mominoun.com/pdf1/2015-01/54abc8f18d0d3683229084.pdf>

(٢) Jürgen Habermas, **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society**, translated by Thomas Burger, (Cambridge, MA: MIT Press, 1991), P. 27.

(٣) ستيفين ديبلو وتيموثي ديل، التفكير السياسي والنظرية السياسية والمجتمع المدني، ترجمة وتقديم: ربيع وهبة، القاهرة، المركز القومي للترجمة، ٢٠١٠، ص ٧٣٧.

(٤) Jürgen Habermas, **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society**, Op. Cit., P. 30-31.

(٥) Jürgen Habermas, **The Public Sphere: An Encyclopedia Article**, Op. Cit., P. 114-115.

(٦) السيد يسين، إنهاء المجال العام وعود الفضاء المعلوماتي، جريدة الأهرام، (العدد/ ٤٤٤٠٥)، بتاريخ (٢٠٠٨/٧/٤)، على الرابط: <http://www.ahram.org.eg/Archive/2008/7/4/WRIT1.HTM>

٢. ٤. مجال يعتمد على وسائل تواصل حرة ومستقلة:

يتطلب هذا النوع من الاتصالات وسائل محددة لنقل المعلومات والتأثير على أولئك الذين يحصلون عليه. لذا تتكون وسائل الإعلام في المجال العام من الصحف اليومية والمجلات والإذاعة والتلفزيون. نحن نتحدث عن المجال العام السياسي، في مقابل المجال العام الأدبي على سبيل المثال، حيث تجري المناقشة العامة على قضايا تتعلق بنشاطات الدولة.^(١) هذه الفكرة تدعو إلى ترشيده السلطة من خلال آلية المناقشة العامة بين الأفراد الخواص (private individuals)، وهذه الفكرة مهددة بعدم التكامل مع التحول الميكلي للمجال العام نفسه. ويمكن أن تتحقق اليوم، على أساس التغيير، وإعادة تنظيم عقلائي للسلطة الاجتماعية والسياسية تحت سيطرة متبادلة من المنظمات المتنافسة الملتزمة بالمجال العام في بنيتها الداخلية وكذلك في علاقاتها مع الدولة وبعضها البعض.^(٢)

ويقوم مفهوم المجال العام على فكرة الفعل، والمخاجة، والتداول في الأمور العامة بطرق مشروعة من خلال السعي العقلاني للمصلحة الجماعية، وهو ما يعني أيضا درجة معقولة من الشفافية في التواصل بين الجهات المعنية بهذه العملية.^(٣) وأخ (هابرماس) في نظريته التواصلية على أنسنة عمليات العقلنة، بإدخال أبعاد التواصل، وضبط تحركات الفضاء العمومي الحديثة بمعايير أخلاقية تنبذ وساطات المال والسلطة، وتفسح فضاءات لا حصر لها للحرية وللفاعلية الإنسانية.^(٤)

٣. مفهوم الحكم الرشيد Good Governance:

تطرح المفاهيم في العلوم الاجتماعية عدة إشكاليات، خاصة المفاهيم التي يتم ترجمتها من اللغة الإنجليزية أو الفرنسية إلى اللغة العربية، وهذه الإشكاليات تبدأ أولاً في عدم وجود ترجمة واحدة متفق عليها للعديد من المفاهيم، فضلاً عن عدم وجود ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس نفس المعنى والدلالات التي تعكسها باللغة الإنجليزية أو الفرنسية، وهذا ما نجده بالنسبة لمفهوم (Governance)، حيث لوحظ وجود عدة ترجمات لا تعكس دلالات المفهوم وأهدافه. ويمكن أن نحصى في هذا الإطار العديد من الترجمات، كترجمة المفهوم إلى: (الحاكمية، الحاكمة، الحكم، إدارة الحكم، الإدارة المجتمعية، الحوكمة... الخ).^(٥)

بشكل عام يمكن القول بأن عملية الحكم في أي مجتمع هي مجموعة الطرق المختلفة لتسيير الأعمال المشتركة من قبل الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة، ولكن من أجل الدقة العلمية يجب الرجوع إلى التعاريف الموجودة في القواميس والموسوعات المعروفة، مثل تعريف قاموس أوكسفورد لمصطلح (Governance)، حيث يشير بأنه: الطريقة التي تحكم

⁽¹⁾ Jürgen Habermas, *The Public Sphere: An Encyclopedia Article*, Op. Cit., P. 114-115.

⁽²⁾ Ibid, P. 119.

⁽³⁾ Armando Salvatore, *The Public Sphere Liberal Modernity, Catholicism, Islam*, (USA: New York, Palgrave Macmillan Ltd, 2007), P.7.

⁽⁴⁾ دلال محمد اعواج، رائد تيار الحدائة - يورغن هابرماس، الحوار المتمدن، العدد (٢٩٥٢)، بتاريخ (٢٢ / ٣ / ٢٠١٠)، على الرابط: [HTTP://WWW.AHEWAR.ORG/DEBAT/SHOW.ART.ASP?AID=208706](http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=208706)

⁽⁵⁾ سايح بوزيد، دور الحكم الرشيد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية: حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - الجزائر، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ١٢٤. متاح على الرابط: dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/2495/1/these%20bouzid%20sayeh.pdf

نشاطات الحكم في دولة معينة أو الطريقة التي تسيطر على شركة أو منظمة معينة. وهذا يعني أن المهم هو طريقة الحكم، وهي معيار أساسي لكي نفهم مدى نجاح هذا الحكم ونقرره.^(١)

٣.١. تعريف الحكم الرشيد:

إن مصطلح الحكم الرشيد يعكس في الوقت الراهن العديد من المفاهيم والمعاني، ويستخدم في العديد من التخصصات العلمية، في العلوم السياسية والإدارة العمومية، الاقتصاد المؤسسي وكذا التنمية المستدامة.^(٢) لذلك لم يعد موضوع الحكم الرشيد في عصرنا مجرد رغبة محلية، بل أصبح طموحاً وشاغلاً إنسانياً على صعيد العالم، ويعلو في أروقة الأمم المتحدة الأصوات المطالبة للحكومات بتعزيز الديمقراطية وتدعيم سيادة القانون، واحترام جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها دولياً، بما في ذلك الحق في التنمية. ويرتبط نجاح أو فشل جهود كل دولة أو فشلها في تعزيز التنمية ارتباطاً وثيقاً بطبيعة حكمها وجودته.^(٣)

وهو عبارة عن مجموعة من القواعد الطموحة الموجهة لإعانة ومساعدة المسيرين في الالتزام بالتسيير وبطريقة شفافة، وفي إطار هدف المساءلة على أساس قاعدة واضحة وغير قابلة للتردد أو الانتقادات، على أن تساهم في ذلك كل الأطراف الفاعلة عبر نشاطات هؤلاء في مجال التسيير، والتي أصبحت من المتطلبات المثلى في كل اخطات الاقتصادية، والتي لا تستبعد أي عنصر من النشاط الإنساني.^(٤)

لذلك وعلى الرغم من إشاعة استخدام مفهوم الحكم الرشيد في أدبيات الإدارة العامة، والسياسات العامة والحكومات المقارنة، فإنه ليس هناك إجماع على المعنى المقصود به، ويمكن القول إن المفهوم يأخذ بعدين إثنيين: "أولهما: يعكس استخدام البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم. والثاني: يؤكد على الجانب السياسي للمفهوم، فألى جانب الإهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية ويشمل التركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية."^(٥)

^(١) A. S. Hornby, (Edit), **Oxford Advanced Learner's Dictionary**, 7th Edition, Oxford university press, 2007, P. 672.

^(٢) الأخصر أبوغلاء عزي، فعالية الحكم الرشيد (الحكومة) في تفعيل خصوصية الشركات: إشارة إلى واقع الخصوصية في الجزائر، بحث قدم في: المؤتمر العلمي الأول حول حوكمة الشركات ودورها في الإصلاح الاقتصادي، جامعة دمشق، في (١٥-١٦ تشرين الأول، ٢٠٠٨)، متوفر على الرابط: www.kantakji.com/media/1411/918.doc

^(٣) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق العربي للإئماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢: خلق فرص للأجيال القادمة، أيقونات للخدمات المطبعية، عمان، الأردن، ٢٠٠٢، ص ١٠١.

^(٤) الأخصر أبوغلاء عزي، عالم جلطي، الحكم الرشيد وخصوصية المؤسسات: إشارة إلى واقع الاقتصاد الوطني والمؤسسة الجزائرية، مجلة علوم إنسانية، السنة الثالثة، العدد/ ٢٧، آذار ٢٠٠٦، متاح على موقع (جمعية الشفافية الكويتية) على الرابط: <http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/239.pdf>

^(٥) وفاء معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير في سياسات عامة وحكومات مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الحاج الخضرم - باتنة - الجزائر، ٢٠١٠، ص ٢٦.

وهناك العديد من التعريفات لمصطلح الحكم الرشيد، بناء على عدة إعتبارات ورؤى تختلف من باحث أو مفكر إلى آخر أو من مؤسسة إلى أخرى، وهذا حسب توجهات وإهتمامات كل منها.^(١) سنركز على أهم التعريفات المقدمة من قبل المؤسسات والمنظمات الدولية المهتمة بالموضوع، بالشكل الآتي:

٣. ١. ١. تعريف مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE): ويستخدم مصطلح (الحكم الديمقراطي الصالح) ويشمل التقاليد والمؤسسات والعمليات التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات الحكومية بصفة يومية، وتعالج الأسئلة التالية:^(٢)

أ. كيف، وإلى أي مدى يكون للمواطنين رأي في صنع السياسات اليومية؟

ب. ما هو مدى كفاءة إدارة الموارد والخدمات العامة؟

ج. كيف يمكن منع سوء استخدام قوة الحكومة؟

د. كيف يتم جعل موظفي الحكومة مسؤولين عن تصرفاتهم؟

هـ. كيف يتم التعامل مع الشكاوى؟

٣. ١. ٢. تعريف صندوق النقد الدولي (IMF): أنه "الطريقة التي بواسطتها تسيير السلطة الموارد الإقتصادية والإجتماعية لمنظمة ما لخدمة التنمية وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع".^(٣)

٣. ١. ٣. تعريف البنك الدولي: يعرف الحكم الرشيد بأنه التقاليد والمؤسسات التي من خلالها تتم ممارسة السلطة في الدولة من أجل الصالح العام، وهذا التعريف يشمل:

أ. عملية اختيار القائمين على السلطة ورصدهم واستبدالهم.

ب. قدرة الحكومة على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات السليمة بفاعلية.

ج. إحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الإقتصادية والإجتماعية فيما بينها.^(٤)

٣. ١. ٤. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP): يعرفه البرنامج بأنه ممارسة السلطة الإقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويحاولون حل خلافاتهم عن طريق الوساطة. وهو الحكم الذي يعزز رفاه الإنسان ويدعم ويصون، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحررياتهم الإقتصادية والإجتماعية والسياسية لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً.^(٥)

(١) د. عربي محمد، "الديمقراطية والحكم الرشيد"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر، عدد خاص، أبريل ٢٠١١، ص ٣٧١.

(٢) جون د. سوليفان، الحكم الديمقراطي الصالح: المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٥.

(٣) International Monetary Fund, **Good Governance: The IMF's Role**, at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>

(٤) World Bank, **Governance Development in Practice**, World Bank Publication, Washington, 1994, P. xiv.

(٥) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق العربي للإئتماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية والإنسانية العربية، ٢٠٠٢، مرجع سابق ص ١٠١.

وهذا التعريف أكثر شمولاً بحيث يتضمن كل الجوانب السياسية والإدارية والاقتصادية، ويعد الحكم الرشيد بمثابة الحكم الذي يمكن الإنسان من العيش بحرية واستقرار من جهة، وتشارك المؤسسات والآليات والقواعد الرسمية وغير الرسمية في تجسيد الرفاهية والمصالح العامة في الواقع من جهة أخرى.

لذلك سنعتمد في هذا البحث على هذا التعريف المقدم من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وذلك لثلاثة أسباب: الأول يتعلق بشمولية التعريف واحتوائه على العناصر والآليات والمؤسسات المطلوبة من أجل إيجاد حكم رشيد فعال وقادر على توفير حياة أفضل للأفراد مع الحفاظ على حقوق وحررياتهم. الثاني يتعلق بمكانة الأمم المتحدة ورعايتها لأجهزتها لمختلف التجارب الدولية في الأنحاء المختلفة من الكرة الأرضية، سواء التجارب الناجحة أو الفاشلة أو التي تكافح من أجل النجاح. الثالث يتعلق بإمكانية تطبيق مفهوم المجال العام على أهم العناصر والآليات التي يحتويها المفهوم.

٣.٢. عناصر الحكم الرشيد:

بناء على التعاريف المتعددة هناك تحديدات مختلفة للعناصر الأساسية المكونة للحكم الرشيد، وهناك استخدامات متباينة لوصف تلك العناصر، مثل: آليات، مكونات، خصائص، عمليات، عناصر... الخ. ونفضل في هذا البحث استخدام عناصر الحكم الرشيد. وانسجاماً مع التعريف المعتمد في هذا البحث للحكم الرشيد والمقدم من قبل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة نلتزم بالعناصر المستخدمة من قبل الأمم المتحدة على الرغم من وجود بعض الاختلافات في الأجهزة والمؤسسات الفرعية للمنظمة.

لذلك نعتمد في هذا البحث تحديد (المجلس الاقتصادي والاجتماعي لآسيا والمحيط الهادئ التابع للأمم المتحدة، United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) لعناصر

الحكم الرشيد في ثمانية عناصر أساسية، وهي: ^(١)

١. المشاركة **Participation**
٢. الشفافية **Transparency**
٣. العدالة والشمول **Equity and inclusiveness**
٤. سيادة القانون **Rule of law**
٥. الإجماع الموجه **Consensus oriented**
٦. المساءلة **Accountability**
٧. القدرة على الاستجابة **Responsiveness**
٨. الكفاءة والفاعلية **Effectiveness and efficiency**

^(١) United Nations: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, **What is Good Governance?**, July 2009, (UNESCAP) website, available at: <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>

ولو دققنا النظر في العناصر لوجدنا علاقة قوية وتكاملية بين عناصر الحكم الرشيد والديمقراطية وحقوق الإنسان، لأن غياب أي منها يفقد الآخرين وظيفتهم. ذلك أن الديمقراطية مستحيلة دون الحكم الرشيد، وهو الحكم القائم على أساس قاعدة أوسع من المشاركة الجماعية لمواطنيه في ظل إحترام تام لحقوقهم، يسعى إلى تلبية إحتياجات المجتمع في إطار من المراقبة والمساءلة، بما يفيد إيجاد آلية مشاركة إيجابية فيما بين مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع المدني استناداً إلى أسس الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان.⁽¹⁾

ومن أجل دراسة وتحليل تأثير المجال العام على الحكم الرشيد، سنقسم العناصر إلى ثلاث مجموعات، هي: البنية (الشرعية وسيادة القانون والمشاركة)، الأداء (الفاعلية والإستجابة والإجماع)، والتقييم (الشفافية والمساءلة والعدالة).

٤. المجال العام وبنية الحكم الرشيد (الشرعية، سيادة القانون، والمشاركة):

من الأسئلة المطروحة في هذا البحث هو السؤال حول (مالذي يجعل الحكم الرشيد في بعض الدول قوياً بينما نجد آليات الحكم الرشيد في دول أخرى ضعيفة؟)، ويتبنى البحث فرضية (أن هناك علاقة إيجابية بين مدى انفتاح المجال العام وترسيخ الحكم الرشيد في المجتمع والدولة)، من أجل ربط هذا السؤال بالفرضية المتبنى في البحث واعتماداً على ما سبق من تحديد مفاهيم المجال المفتوح والحكم الرشيد، سنتناول تأثير المجال العام الديمقراطي في بنية الحكم الرشيد المتمثلة في الشرعية وسيادة القانون والمشاركة، كالاتي:

٤. ١. المجال العام والشرعية:

يوصف الحكم الديمقراطي في أبسط تلخيص بأنه حكم الشعب، ويعني رضى الشعب في إسناد السلطة وتأسيسها من جهة، وتقييم الحكم الديمقراطي بمعايير تستند في معظمها إلى رضى الشعب عن قراراته وسياساته واستجابته لطموحات الشعب من جهة أخرى، وفي كلا الوجهين نرى أن معيار اكتساب الشرعية للحكم هو رضى الشعب. ومن أجل ترسيخ الشرعية والتغلب على أزماتها، يرى (هابرماس) إن من الضروري توفير الفرص للمواطنين للانخراط في ما يسميه (التفاعل التواصلي، Communicative Interaction)، ويضع أيضاً مجموعة من الإعتبارات الأخلاقية المرتبطة بما يسمى (حالة الخطاب المثالي، Ideal Speech Situation) والتي يمكن أن تزدهر فيها مثل هذه التفاعلات.⁽²⁾

ويبرز دور المجال العام في منح الشرعية للحكم الرشيد من خلال التعبير عن الرضى والقبول الشعبي بواسطة الآليات الديمقراطية مثل: إجراء انتخابات نزيهة، ووجود تعددية في الخيارات، ليقوم الشعب بعد المداولات العقلانية النقدية وتفعيل الفعل التواصلي، باتخاذ القرارات بمنح الشرعية الديمقراطية.

من هنا يقوم الحكم الرشيد على أساس الشرعية الديمقراطية، والشرعية الديمقراطية تستند إلى عنصرين، هما عنصر (الرضا والقبول) بالانتخاب وعنصر (المنجز) المتحقق من خلال التقدم في مسارين، وهما مسار ضمان وتنظيم

⁽¹⁾ د. محمد نشطاوي، الحاكمية الجيدة الديمقراطية وحقوق الانسان، مجلة الدولية، الناشر محمد نشطاوي، العدد/ ٣، مغرب، ٢٠٠٧، ص ٥.

⁽²⁾ Janet Newman, **Participative governance and the remaking of the public sphere**, in: Janet Newman (Edit), *Remaking Governance: Peoples, politics and the public sphere*, (UK: University of Bristol, 2005), P.120.

ومأسسة الحقوق والحريات لتمكين ممارستها. ومسار تحقيق العدالة الاجتماعية بتجاوز آفات الفقر والبطالة والفساد. عليه فان خارطة التفكير السليم لبناء الحكم الصالح تفترض ما يفيد بأن (لا بناء لحكم صالح بدون الشرعية الديمقراطية)^(١).

٤. ٢. المجال العام وسيادة القانون:

هناك اصطلاحات متنوعة للتعبير عن مبدأ سيادة القانون في الحقل القانوني، فمثلاً: في منطقة الشرق الأوسط يستخدم (حكم القانون)، ويقابله في الفقه الإنجليزي (Rule of Law)، ويطلق عليه في الولايات المتحدة الأمريكية (مبدأ الحكومة المقيدة) (The principle of Limited Government)، وأحياناً يطلق عليه تعبير (حكومة قانون لا حكومة أشخاص) (A Government of Law not of Men)، علماً أن المصطلح الشائع في بلدان شمال إفريقيا ومصر وفرنسا ومن يسير في فلك الفقه اللاتيني الفرنسي هو مصطلح (مبدأ سيادة القانون) أو باللغة الفرنسية (Preeminence du Droit)^(٢).

ولاشك في أن الحكم الرشيد يستلزم وجود دولة القانون التي يتساوى أمامها المواطنون، وهي الدولة التي يسودها السلام الاجتماعي لأنها تتيح الفرص المتساوية لجميع مواطنيها وتوسع خياراتهم وتفتح آفاقهم، وحكم القانون هو الأساس الذي تبنى عليه كل المبادئ والمفاهيم الأخرى بما فيها التمثيل السياسي والإدارة العامة الفعالة والمتجاوبة^(٣).

لذلك يشير مفهوم سيادة القانون من قبل الأمم المتحدة، إلى مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعات العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقتضي هذا المبدأ كذلك إتخاذ تدابير لكفالة الإلتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية^(٤).

ويستلزم مبدأ حكم القانون حماية حقوق الانسان العائدة إلى الأفراد والجماعات، ويستلزم فرض عقوبات متساوية عليهم وفق المعايير القانونية ومعاملة الجميع بالتساوي بحيث يكونون خاضعين للقانون لا لمشية القوي، وعلى القانون أن يحمي الجماعات الضعيفة من إستغلال الجماعات الأخرى^(٥).

ومن الناحية الواقعية لا يمكن تصور تطبيق فعلي لهذا المبدأ إلا من خلال توفير مجال عام ديمقراطي مفتوح، ولا يمكن تفعيل هذا المجال وحمايته إلا من خلال ضمانته مبدأ سيادة وحكم القانون لإقرار الحقوق والحريات من حيث الأساس وحمايتها

(١) د. عامر حسن فاض، نحو خارطة تفكير عراقية لبناء الحكم الصالح، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد/٤٣، ٢٠١١، ص أ.

(٢) بوشعيب أوعبي، مبدأ حكم القانون في إطار الحقل الدستوري، مجلة (التسامح)، سلطنة عمان، العدد/٢٤، خريف/٢٠٠٨، متوفر على الرابط: <http://www.altasamoh.net/Article.asp?Id=561>

(٣) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق العربي للإتقاء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية، ٢٠٠٢، مرجع سابق، ص ١١١.

(٤) موقع الأمم المتحدة، سيادة القانون، متوفر على الرابط: <http://www.un.org/ar/ruleoflaw>

(٥) د. غالب غانم، حكم القانون، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٧.

وتحقيق العدالة في الواقع، فالعلاقة بين (المجال العام) و (سيادة القانون) علاقة لازم وملزوم، فوجود أي منهما يتطلب وجود الآخر.

٤. ٣. المجال العام والمشاركة:

المشاركة هي حق الإنسان بالتصويت وإبداء الرأي بشكل مباشر أو غير مباشر عبر النواب في المجالس المنتخبة ديمقراطياً بالبرامج والسياسات والقرارات، والمشاركة تتطلب توفير القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيات والمنظمات والأحزاب، والحرية في الانتخابات وفي التعبير وضمان المشاركة الفعالة.^(١) وتعد المشاركة جزء لا ينفصل من شبكة المفاهيم والمبادئ الديمقراطية كالتجمع والمساواة وسيادة الشعب ومناقشة القوانين والتنشئة، وتعد المشاركة السياسية المقياس لنمو الحكومات الديمقراطية. ولا تكون المشاركة فقط لغاية المشاركة، بل هي فعل ونشاط وتأثير من أجل التغيير أو استمرار الفرد أو المؤسسة القائمة.^(٢)

وتبرز طبيعة العلاقة بين المجال العام والمشاركة في حقيقة أن هذه الحقوق والحريات لا يمكن أن تمارس إلا في بيئة حرة ومجال عام يسمح بالتعددية والتداول والنقاش النقدي، ووجود قنوات قانونية وشرعية لتنظيمها وترشيدها، كما يقول (كريبج كاهون، Craig Calhoun) "المجال العام المناسب للسياسة الديمقراطية يعتمد على كل من نوعية الخطاب وكمية المشاركة".^(٣)

ويتضح تأثير المجال العام على المشاركة حسب (هابرماس) في ضرورة أن تتجاوز المشاركة الديمقراطية التمثيلية التي تقوم على العلاقة غير المباشرة بين المواطنين والدولة من خلال المجالس المنتخبة، إلى الديمقراطية التشاركية التي تقوم على روابط أكثر مباشرة بين المواطنين والدولة.^(٤) فموضوع طبيعة العلاقة بين المواطن والدولة والمجال العام يحتل مكانة نظرية معتبرة، وفقاً للمفاهيم المختلفة للديمقراطية ونماذجها مثل: (الفردانية الليبرالية، Liberal Individualist) و(الاجتماعية، Communitarian) و(التداولية، Deliberative). والمفهوم المناسب لتوضيح العلاقة بين (المجال العام) و(المشاركة) هو (نموذج الديمقراطية التداولية) المطروحة من قبل (هابرماس) والذي يتطلب أن يكون هناك مجال عام غير رسمي قوي، ينبغي أن يمتلك ثلاث خصائص أساسية:^(٥)

١. تأسيس نقاش عقلائي نقدي كمعيار وحيد يستخدم للحكم على المساهمات العامة"

٢. حصر موضوعات النقاش في مجال "الاهتمام المشترك".

٣. الإنفتاح على جميع أعضاء الجمهور.

(١) حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، في: ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ط/٢، ٢٠٠٦، ص ١٠٣.

(٢) د. سامية خضر صالح، المشاركة السياسية والديمقراطية، كتب عربية للنشر الإلكتروني، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٩.

(٣) Craig Calhoun, **Introduction: Habermas and the public sphere**, in: Craig Calhoun (Edit), **Habermas and the public sphere**, Cambridge MIT Press, 1992, P.2.

(٤) د. إبراهيم العيسوي، نموذج التنمية المستقلة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٢، ص ١٧.

(٥) João Carlos Correia, **The Meanings of Public Sphere: is there any democratic role for Internet?**, in: João Carlos Correia e Rousiley C. Maia (Orgs.), **Public Sphere Reconsidered Theories and Practices**, (Portugal: LabCom Books, 2011), P.39.

٥. المجال العام وأداء الحكم الرشيد (الفاعلية، الإستجابة، الإجماع):

السؤال الثاني المطروح في هذا البحث هو (ما مدى تأثير وجود المجال العام وفاعليته في تفعيل آليات الحكم الرشيد في المجتمعات المختلفة؟)، ومن أجل ربط هذا السؤال بالفرضية المتبنى في البحث وهي (أن هناك علاقة إيجابية بين مدى انفتاح المجال العام وترسيخ الحكم الرشيد في المجتمع والدولة)، سنتناول تأثير المجال العام الديمقراطي في أداء الحكم الرشيد المتمثلة في الفاعلية والإستجابة والإجماع، كالتالي:

٥. ١. المجال العام والفاعلية:

إن الفاعلية هي آلية أخرى من آليات الحكم الرشيد وتتضمن القدرة على تنفيذ المشاريع الخدمية عبر إدارات كفؤة وعقلانية وتحافظ على الموارد من الهدر.^(١) أو القدرة على تحقيق الأهداف المؤسسية أو الفردية، وهي تتطلب مهارة وحساسية تجاه الأمور المحددة والملموسة التي تشغل بال الناس والإستجابة لها، والقدرة على توضيح هذه المهوم ووضع أهداف لمعالجتها وتنفيذ إستراتيجيات تؤدي إلى تحقيق تلك الأهداف. وينبغي أن تسفر العمليات والمؤسسات عن نتائج تلي تحقيق أفضل إستخدام للموارد.^(٢)

لذلك فإن الفاعلية تتحقق عندما تكون هناك رؤيا واضحة وأهداف محددة وإستراتيجيات ومبادئ وقيم وتنمية وتطوير وغير ذلك من سمات القيادة، وتتحقق الكفاءة عندما يكون هناك تخطيط وتنظيم وإدارة للوقت ورقابة ومتابعة، وعندما تكون هناك فاعلية ولا توجد كفاءة فإن الرؤى والأهداف لا تجد من يحققها بصورة صحيحة، وفي حالة عدم وجود فاعلية ووجود كفاءة فإن الأعمال تنجز ولكن بدون الأهداف واضحة.^(٣)

ولا يمكن تحسين الوضع الإقتصادي للمواطن من غير مؤسسات فاعلة وكفوءة، فالرخاء وجودة مؤسسات الدولة امران يتحققان عادة بشكل متواز، فالحكومات التي تتمتع بمؤسسات تتسم بالمسؤولية وجيدة الإدارة هي الأكثر قدرة على توفير سلع النفع العام وتدعم بيئة يمكن أن تولد فرص العمل وتحقق النمو.^(٤)

ولاشك أن إيجابيات وجود المجال العام المفتوح لا يقتصر على توفير مناخ النقاش والمشاركة والتداول الحر المواطنين فقط، وإنما وجود ذلك المناخ يساعد يشجع المؤسسات على تقديم الخدمات بفاعلية وكفاءة لأنها ستكون متيقنة من إخضاعها للرقابة والتقييم والمساءلة الشعبية أو المؤسسية وهذا بفضل المجال العام المفتوح أمام المواطنين والمعلومات المتاحة حول الأداء العام في مؤسسات الدولة كافة.

(١) عبد الكرىم سعد محبوب، النظام السياسي الأمثل: بين الواقع والطموح دراسة في العلاقة بين الحكم الصالح وحقوق الإنسان، مجلة السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد/ ٢٠، ٢٠١٢، ص ٣٣٥-٣٤٦.

(٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، ١٩٩٧، ص ١٠.

(٣) أحمد سيد كردي، الفرق بين الكفاءة والفاعلية، متاح على الرابط:

http://ahmedkordy.blogspot.com/2011/09/blog-post_4189.html

(٤) سري مولباني إندراواتي، السبيل للخروج من الفقر ومنع الفساد بمجده الحكم الرشيد، متوفر على موقع (البنك الدولي) على الرابط:

<http://blogs.worldbank.org/voices/ar/way-out-poverty-and-corruption-paved-good-governance>

٥. ٢. المجال العام والإستجابة:

لا يمكن حصر الحوكمة المعاصرة في المؤسسات المغلقة ولا في عمل السياسيين المحترفين، وإنما هناك مفهوم جديد مطروح وهو (الحوكمة التشاركية، Participative Governance)، ويشير إلى أنماط صنع القرار التي تجري في مجموعة أكبر من المؤسسات، مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة والعمليات. وتلعب (الحوكمة التشاركية) دوراً حاسماً في العملية السياسية الحديثة التي تناسب احتياجات المجتمعات المعقدة، وتحمل الأسئلة المتعلقة بالشرعية مكانة لا تقل عن أهمية طريقة الخبير العلمي في حل المشاكل. وتفتح القضايا الرئيسية المتعلقة بإعادة صياغة المجال العام، ولا سيما نماذج المواطنة التي يتم إنتاجها.^(١)

ويساعد هذا التوجه في الحوكمة على تقديم استجابات أفضل لمطالب المواطنين من خلال إشراكهم أفراداً وجماعات في المؤسسات والعمليات التي تجري بشكل عام تقليدياً بعيداً عن مشاركة المواطنين فيها، وانطلاقاً من ذلك تعني الإستجابة كإحدى معايير الحكم الرشيد قدرة السلطات الحاكمة على إستقراء وتوقع حاجات المواطنين وأولوياتهم في مختلف نواحي الحياة والعمل على تلبيتها طبقاً لخطط عمل وبرامج زمنية بما يحقق مستويات مقبولة من رضاء المواطنين، وبما يحقق التوزيع العادل لعوائد التنمية. ويمكن تحقيق هذه الإستجابة من خلال بعض النقاط الآتية:^(٢)

١. رصد إحتياجات المواطنين ورغباتهم وأولوياتهم الحالية والتنبؤ بها في المستقبل.
 ٢. ترجمة تلك الإحتياجات والتوقعات إلى مشروعات وبرامج للمرافق والخدمات المجتمعية.
 ٣. وضع الخطط الطويلة الأجل والقصيرة الأجل طبقاً لهذه المشروعات.
 ٤. تحديد الإعتمادات المالية لتمويل هذه الخطط والمشروعات بناء على الأولويات وفي ضوء الموارد المتاحة.
 ٥. تنفيذ المشروعات طبقاً للخطط والموازنات المعتمدة لتلبية الإحتياجات المحلية لكل المناطق الجغرافية.
- ومما لا شك فيه فإن قدرة مؤسسات الحكم الرشيد على الإستجابة تقع في الوسط بين شرعية مؤسسات الحكم من جهة وخضوع مؤسسات الحكم للمساءلة والمحاسبة من جهة أخرى، أي لا يمكن الحصول على حسن الإستجابة بمعزل عن مؤسسة شرعية نابعة من مشاركة الشعب في إسناد السلطة إليها ديمقراطياً من جهة، ومن غير وجود آليات أخرى كالشفافية والمساءلة من جهة أخرى، وإذا لم يتم توفير هذين الجناحين لمؤسسات الحكم وعملياتها، فإن البديل هو الإتجاه نحو إما مشاركة صورية وحكم فاسد أو الدكتاتورية والطغيان، والنتيجة هي إن إستجابة الحكم لمطالب المواطنين تكون محدودة جداً إن لم تكن معدومة.

٥. ٣. المجال العام والإجماع:

تعد قدرة الحكم على خلق (الإجماع الموجه) بين فئات الشعب المختلفة نقطة مهمة ومركزية لإثبات فاعلية الحكم وآلياته المستخدمة في الأداء الفعال والمستجيب لمطالب غالبية الناس، ولا يمكن إنجاز تلك المهمة من غير وجود قنوات تؤمن

^(١) Janet Newman, **Participative governance and the remaking of the public sphere**, Op. Cit., P.123.

^(٢) محمود أحمد الخطيب، معايير الحكم الرشيد، متوفر على موقع (أهرام المسائي الرقمي) على الرابط:
<http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=848877&eid=7748>

تنوير المواطنين بما يجري فعلاً وإشراكهم في التعبير عن توجهاتهم وآراءهم حول ما يجري، وعادة ما يتم ذلك عن طريق توفير وسائل حرة للتعبير والنقد والمشاركة في مجال عام مفتوح وديمقراطي.

من هنا يتطلب إيجاد المجال العام المثالي الإندماج الاجتماعي المستند إلى خطاب عقلاني نقدي. ويقوم التكامل، بعبارة أخرى، على التواصل بدلاً من الهيمنة. والتواصل في هذا السياق لا يعني فقط أن يتقاسم الناس ما يفكرون فيه أو يعرفونه، ولكن يعني أيضاً عملية التحول المحتمل التي تساعد العقل على الإرتقاء نتيجة المناظرة والجدال. هذا الهدف لا يمكن أن يتحقق عن طريق إنكار الآثار المترتبة للمنظمات الاجتماعية على نطاق واسع، من خلال تخيل مجال عام يشغله فقط أفراد خواص مستقلين، مع عدم وجود منظمات كبيرة ودون أية إنقسامات للمصلحة تحول دون التعرف على الصالح العام، كما تقترح النظرية الليبرالية.^(١)

ووفقاً لتقرير الفريق الرفيع المستوى حول برنامج عمل التنمية لما بعد العام ٢٠١٥، يعتبر مفهوم الحكم الرشيد بأنه قدرة المجتمع على ضمان سيادة القانون، وحرية التعبير، والحكومة المفتوحة والمسؤولة. وفي المقابل، وبشكل أوسع فإن حرية التعبير تعتبر ركناً أساسياً في الحوكمة، لأن هذا الحق يمكن أكبر عدد من المواطنين من المساهمة في ورصد وتطبيق القرارات العامة حول التنمية. وأكدت الأعداد المتزايدة من الناس الذين لديهم إمكانية الوصول إلى المنابر الإعلامية على أهمية حرية الصحافة في تعزيز الحكم الرشيد.^(٢)

وهنا تتجلى أهمية المجال العام ليسهل التفاوض العقلاني حول الصالح العام بين المواطنين، ويتيح للفرد التعبير الحر عن آرائه، دون ضغط أو إكراه من جانب المجتمع، حيث يتم فيه مناقشة قضايا المجتمع ومشكلاته المختلفة، من أجل الوصول إلى مجتمع أكثر حرية وعقلانية. ومن ناحية أخرى، يؤكد هذا المفهوم على أهمية النقاش الحر، سواء في وسائل الإعلام أو غيرها، كوسيلة لتكوين رأي عام حر، وكذلك مناقشة القضايا والمشاكل المجتمعية الملحة، التي تحتاج إلى رأي عام مستنير وديمقراطي.^(٣)

٦. المجال العام وتقييم الحكم الرشيد (الشفافية، المساءلة، والعدالة):

السؤال الثالث المطروح في هذا البحث هو السؤال حول (ماهو الفضاء المشترك الذي يجمع بين إمكانية مساءلة الحاكم وقدرة الإستجابة لمطالب الناس؟)، وانسجاماً مع فرضية البحث القائلة (أن هناك علاقة إيجابية بين مدى انفتاح المجال العام وترسيخ الحكم الرشيد في المجتمع والدولة)، سنتناول دور المجال العام الديمقراطي في تقييم الحكم الرشيد من خلال التركيز على عناصر (الشفافية والمساءلة والعدالة)، كالآتي:

^(١) Craig Calhoun, **Introduction: Habermas and the public sphere**, Op. Cit., 1992, P.29.

^(٢) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (يونسكو)، وسائل الإعلام الحرة تساهم في الحكم الرشيد، والتمكين والقضاء على الفقر، متوفر على موقع (يونسكو) على الرابط: <http://www.unesco.org/new/ar/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/2014-themes/free-media-contribute-to-good-governance-empowerment-and-eradicating-poverty>

^(٣) موسوعة مقاتل من الصحراء، المجال العام، متاح على موقع (مقاتل)، على الرابط: http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Mnfsia15/AlMjalAlam/sec01.doc_cvt.htm

٦. ١. المجال العام والشفافية:

تمثل الشفافية إحدى عناصر الحكم الرشيد، وتقوم على مبدأ بسيط هو "عدم وجود أمور في الشأن العام تخفى عن المواطن"، وبهذا فهي تعني:^(١)

- أ. الوضوح في الوظيفة، والواجبات، والمصادر، وسير المعاملات، وسبل أداء المسؤول دوره.
 - ب. أن يكون جميع المعطيات والمعلومات في متناول الجميع وواضحة.
 - ج. وسيلة لإخضاع الموظفين العموميين للمساءلة ومحاربة الفساد.
- وطبيعة العلاقة بين المجال العام والشفافية هي من الأمور التي لا تحتاج إلى أي برهان، إذ لا يمكن أن تمارس الشفافية إلا في مجال عام مفتوح أمام المواطنين والمؤسسات الإعلامية والرقابية ووجود معايير للشفافية وإجراءات العمل والعواقب القانونية، وتنص المعايير الدولية (ميثاق الشفافية للمؤسسات المالية الدولية) على ضرورة توافر تسعة عناصر لتحقيق الشفافية:^(٢)

- أ. وضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها: (نوعية المعلومات، مواعيد نشرها، المسؤولية القانونية).
- ب. أن توفر المؤسسات الحكومية معلومات كافية لفهم عملها وتسهيل مراقبة أدائها.
- ج. أن توفر المؤسسات الحكومية البيانات التي يحتاجها المواطن والقطاع الخاص لوضع الخطط المستقبلية.
- د. أن تكون نصوص القوانين واللوائح والتعليمات والإجراءات في متناول المواطن وأصحاب الأعمال.
- هـ. يتم توفير البيانات الأساسية عن الأداء الإقتصادي في وقت سريع وملائم.
- و. يتم توفير البيانات الرئيسية المتعلقة بالمالية العامة بشكل مفصل ودقيق وسريع.
- ز. يتم توفير نصوص الدراسات التي تلمس حياة المواطنين بشكل مباشر وتقوم الدوائر الحكومية بإعدادها.
- ح. تقوم الدوائر الحكومية بوضع نصوص السياسات والإجراءات والخطط التي تتبناها في متناول الجمهور.
- ط. تصميم الإجراءات والتعليمات الحكومية بما يتفق مع قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة.

٦. ٢. المجال العام والمساءلة:

يقصد بآلية المساءلة "أن يكون جميع المسؤولين والحكام ومتخذي القرار في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني، خاضعين لمبدأ الخاسية أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء"^(٣). وبشكل مختصر تعني (الحساب عن أعمال

^(١) المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، دور المؤسسات المجتمعية المدني في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، فلسطين- الخليل، ٢٠١١، ص ١٤.

^(٢) بوزيد السائح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية، مجلة الباحث، العدد/ ١٠، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر، ٢٠١٢، ص ٥٥.

^(٣) يشرهه علي محمد أمين، آليات الحكم الرشيد في إدارة التنوع الثقافي: دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة السليمانية، ٢٠١٤، ص ٣٣.

معينة) أو (المسؤولية عن أداء العمل أو تولي المنصب).^(١) والغرض من المساءلة هو الحد من الفساد واستخدام الموقع الوظيفي لأغراض شخصية، وتتبع صور مخالفة القانون واللوائح ومعايير السلوك المعلنة محل الإتفاق العام.^(٢)

وتعرف (الأمم المتحدة) المساءلة بأنها: الإلتزام من قبل المسؤولين (في القطاعين العام والخاص) بالقواعد الآتية:^(٣)

أ. توضيح كيفية تنفيذ الدائرة لمهامها ومبررات القرارات التي تتخذها.

ب. التفاعل المباشر مع الإنتقادات والمطالب التي تقدم إليها.

ج. قبول جزء من المسؤولية عن الأخطاء التي تقع أو الفشل الذي ينتج عن تلك القرارات.

د. وجود آلية واضحة تتيح للمواطن التحقق من إلتزام الدائرة بمهامها على الوجه المخطط له.

هـ. وجود آلية واضحة للتعامل مع الأخطاء أو الفشل.

ويتناول البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة مساءلة الفساد باعتبارها مشكلة تتعلق بتدبير حكومي، فالحد من الفساد أمر حاسم لتحقيق الهدف الشامل المتمثل في تخفيف حدة الفقر وتعزيز التنمية الاجتماعية المستدامة والتمحورة حول الناس، ويؤكد تركيز البرنامج على التغيير النسقي الطويل الأمد وعلى الأبعاد البشرية للتنمية فعالية المزاي الفريدة الملازمة للتدابير التي تتوخى تعزيز الحكم الرشيد والمساءلة الحكومية.^(٤)

وللمحاسبة صور شتى، ولكن يمكن حصر المساءلة في ثلاثة محاور رئيسية، هي:^(٥)

١. المساءلة الذاتية (الفردية): وتتجلى فيما ترعرعه العقائد الدينية والمبادئ والأخلاق الفاضلة من تجنب الفساد بكل صورته، وتوسيع دائرتي الثواب والعقاب، الأمر الذي يجعل هذه العقيدة قوة رادعة للفساد ورقابة ذاتية، فهذا المستوى من المساءلة الذاتية النابعة من الخوف من الله والرغبة في ثوابه، هو أرقى صيغة للمساءلة وأقلها كلفة.

٢. المساءلة المجتمعية: حين تتحقق المشاركة السياسية الفاعلة من حرية التعبير وانتخاب وتشكيل للأحزاب وشفافية للقرارات واستقلالية للقضاء وحرمة للمال العام وتحرير للإعلام، فإننا سنصبح أمام بيئة صحية تتصف بالمساءلة.

٣. المساءلة الداخلية: وتتمثل في مجموعة الضوابط التي تحكم أداء المؤسسات من تعريف الصلاحيات وشروط التوظيف والتدريب المستمر والتدقيقين الداخلي والخارجي والشفافية وغيرها من الآليات التي تقلل من إمكانية سوء استغلال المسؤولية.

وهذه المراحل الثلاث تتفاعل فيما بينها وتكمل بعضها البعض وتساهم في تحقيق الهدف من المساءلة. ويمكن تصنيف هذه المحاور بشكل آخر بالتركيز على بعد آخر وهو: المساءلة التنفيذية من قبل الجهاز التنفيذي، والمساءلة البرلمانية من خلال مراقبات البرلمان للمؤسسات، والمساءلة القضائية من خلال الجهاز القضائي.^(١)

(١) د. عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، مجلة المنصور، بغداد، العدد/ ١٨، ٢٠١٢، ص ٩٥.

(٢) سامح فوزي، الحكومة، سلسلة مفاهيم، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، العدد/ ١٠، ٢٠٠٥، ص ٧.

(٣) نقلاً عن: بوزيد السائح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية، مرجع سابق، ص ٥٨.

(٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم مكتب السياسات الإنمائية، ١٩٩٨، ص ١٥-١٦.

(٥) بوزيد السائح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية، مرجع سابق، ص ٥٩.

٦. ٣. المجال العام والعدالة:

تعد العدالة الثمرة النهائية للحكم الرشيد، سواء العدالة في تساوي الفرص أو العدالة أمام القانون أو العدالة التوزيعية في الحقوق والإمكانيات، ولضمان تحقيق الحد الأدنى من العدالة نحتاج إلى تجسيد المتطلبات الحقيقية للحكم الرشيد، وهو الحكم الذي يتسم بالشفافية والمساءلة والفعالية والكفاءة. فالإنحرافات عن القانون، من قبيل: قسوة الشرطة، الحرمان من الإجراءات القانونية الواجبة، والإعتقالات التعسفية، تثير الضمير الإنساني، وتعد الإلتزام بمعايير حقوق الإنسان أساساً لممارسة واحترام كرامة الإنسان.^(٢)

من هنا يمكن القول بأن أي مجتمع أو نظام سياسي يعمل على تطبيق المساءلة يستطيع ضمان التقدم نحو تحقيق العدالة والتقدم سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، وكثيراً ما يرد مصطلح الحكم الرشيد مرتبطاً بمبدأي الشفافية والمساءلة اللذين يشكلان دعائمين من دعائم التنمية البشرية، ففي ظل انتفاء المساءلة والشفافية سيسود الفساد والبيروقراطية المتلازمين مع الإستبداد وغياب الحريات.^(٣)

وكما ينظر إلى المجال العام، على نطاق واسع، كعنصر حاسم في الديمقراطيات الحديثة.^(٤) فإن الحكم الرشيد الديمقراطي والمستند إلى المجال العام المفتوح خير ضمان لتحقيق العدالة بين المواطنين، وعليه فإن أحد مؤشرات تقييم الحكم الرشيد هو مدى تحقيقه للعدالة بمعناها العام بين جميع المواطنين.

(١) د. عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، مرجع سابق، ص ٩٦-٩٨.

(٢) Mohd. Yousuf Bhat and Yusuf Bhatt, **Good governance: A Promise for Justice**, The Indian Journal of Political Science, Vol. LXV, No. 2, April-June, 2004, P. 231. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41855810>.

(٣) يشرهه علي محمد أمين، آليات الحكم الرشيد في إدارة التنوع الثقافي: دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٤) Mike S. Schäfer, Digital Public Sphere, (Cambridge, MA: MIT Press, 1989), P. 27.

الختاتمة:

يمكن تلخيص مدلولات المجال العام وفقاً لأعمال (هابرماس) ومشروعه الفلسفي-السياسي حول (العقلانية التواصلية) و(أخلاقيات المناقشة) و(الديمقراطية التشاورية)، في أنه: (مجال يعتمد على الإستعمال العمومي للعقل وإجراء نقاش عقلائي تواصلية، مجال مفتوح لكل المواطنين بخصوصياتهم، مجال تشاوري لتحقيق المصلحة العامة المتجاوزة للمصالح الشخصية، مجال يعتمد على وسائل تواصل حرة ومستقلة).

إن الحكم الرشيد وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) يعني ممارسة السلطة الإقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويحاولون حل خلافاتهم عن طريق الوساطة. إن عناصر الحكم الرشيد يتكون من ثمانية عناصر أساسية، هي: (المشاركة، الشفافية، العدالة والشمول، سيادة القانون، الإجماع الموجه، المساءلة، القدرة على الإستجابة، والكفاءة والفاعلية). ومن أجل دراسة وتحليل تأثير المجال العام على الحكم الرشيد، قسم هذا البحث عناصر الحكم الرشيد إلى ثلاث مجموعات أساسية، هي:

ويمثل المجال العام البيئة الضرورية واللازمة لترسيخ بنية الحكم الرشيد (الشرعية وسيادة القانون والمشاركة): فمن الناحية الفكرية يوفر المجال العام بالإستناد إلى الشرعية الديمقراطية لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، وتدلل سيادة القانون على الاستقرار المؤسسي وعلامة على حفظ الحقوق والحريات الأساسية، كما تلعب المشاركة الشعبية دوراً محورياً في انعكاس الحكم لرغبات ومطالب الشعب. ومن الناحية العملية والاجرائية لا بد من وجود المجال العام المفتوح حتى يتم التعبير عن الشرعية والمشاركة من قبل الشعب بأسلوب حر ومؤثر ويتم مراقبة ومتابعة آليات سيادة القانون والمساواة أمام أحكام القانون.

ومما لاشك فيه فإن قدرة عناصر الحكم الرشيد على الأداء (الفاعلية والإستجابة والإجماع)، تقع في الوسط بين شرعية مؤسسات الحكم من جهة وخضوع مؤسسات الحكم للمساءلة والمحاسبة من جهة أخرى، أي لا يمكن الحصول على حسن الإستجابة بمعزل عن مؤسسة شرعية نابعة من مشاركة الشعب في إسناد السلطة إليها ديمقراطياً من جهة، ومن غير وجود آليات أخرى كالشفافية والمساءلة من جهة أخرى.

في بيئة المجال العام يتم تقييم الحكم الرشيد عن طريق عناصر (الشفافية والمساءلة والعدالة) فالحكم الرشيد المستند إلى المجال العام خير ضمان لتحقيق العدالة بين المواطنين، وتحقيق العدالة مرتبط بمبدأي الشفافية والمساءلة اللذين يشكلان دعائمين من دعائم التنمية البشرية، وعليه فإن أحد مؤشرات تقييم الحكم الرشيد هو مدى تحقيقه للعدالة بمعناها العام بين جميع المواطنين.

المصادر:

أولاً: الكتب:

أ. بالعربية:

١. ستيفين ديبلو وتيموثي ديل، التفكير السياسي والنظرية السياسية والمجتمع المدني، ترجمة وتقديم: ربيع وهبة، القاهرة، المركز القومي للترجمة، ٢٠١٠.
٢. جون د. سوليفان، الحكم الديمقراطي الصالح: المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة، ٢٠٠٤.
٣. د. غالب غانم، حكم القانون، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بيروت، ٢٠٠٥.
٤. حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، في: ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ط/٢، ٢٠٠٦.
٥. د. سامية خضر صالح، المشاركة السياسية والديمقراطية، كتب عربية للنشر الإلكتروني، القاهرة، ٢٠٠٥.
٦. د. إبراهيم العيسوي، نموذج التنمية المستقلة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٢.
٧. د. عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، مجلة المنصور، بغداد، العدد/١٨، ٢٠١٢.
٨. سامح فوزي، الحوكمة، سلسلة مفاهيم، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، العدد/١٠، ٢٠٠٥.

ب. بالإنجليزية:

9. S. Hornby, (Edit), **Oxford Advanced Learner's Dictionary**, 7th Edition, Oxford university press, 2007.
10. Jürgen Habermas, **The Public Sphere: An Encyclopedia Article**, in: Iostein Gripsrud, Hallvard Moe, Anders Molander, Graham Murdock (Edit), **The Idea of the Public Sphere: A Reader** (United Kingdom, Lexington Books, 2010).
11. Jürgen Habermas, **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society**, translated by Thomas Burger, (Cambridge, MA: MIT Press, 1991).
12. Armando Salvatore, **The Public Sphere Liberal Modernity, Catholicism, Islam**, (USA: New York, Palgrave Macmillan Ltd, 2007).
13. Janet Newman, **Participative governance and the remaking of the public sphere**, in: Janet Newman (Edit), **Remaking Governance: Peoples, politics and the public sphere**, (UK: University of Bristol, 2005).
14. Craig Calhoun, **Introduction: Habermas and the public sphere**, in: Craig Calhoun (Edit), **Habermas and the public sphere**, Cambridge MIT Press, 1992.
15. João Carlos Correia, **The Meanings of Public Sphere: is there any democratic role for Internet?**, in: João Carlos Correia e Rousiley C. Maia (Orgs.), **Public Sphere Reconsidered Theories and Practices**, (Portugal: LabCom Books, 2011).
16. Mike S. Schäfer, **Digital Public Sphere**, (Cambridge, MA: MIT Press, 1989).

ثانياً: الرسائل الجامعية:

١٧. سايح بوزيد، دور الحكم الرشيد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية: حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - الجزائر، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ١٢٤. متاح على الرابط: dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/2495/1/these%20bouzid%20sayeh.pdf
١٨. وفاء معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير في سياسات عامة وحكومات مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الحاج الخضر - باتنة - الجزائر، ٢٠١٠.
١٩. بيشرهه علي محمد أمين، آليات الحكم الرشيد في إدارة التنوع الثقافي: دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة السليمانية، ٢٠١٤.

ثالثاً: البحوث والدوريات:

أ. بالعربية:

٢٠. عبد الكرىم سعد محجوب، النظام السياسي الأمثل: بين الواقع والطموح دراسة في العلاقة بين الحكم الصالح وحقوق الإنسان، مجلة السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد/ ٢٠، ٢٠١٢.
٢١. بوزيد السائح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية، مجلة الباحث، العدد/ ١٠، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر، ٢٠١٢.
٢٢. خالد كاظم أبو دوح، مفهوم المجال العام: الأبعاد النظرية والتطبيقات، مجلة (إضافات)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (١٥)، (صيف/ ٢٠١١).
٢٣. د. هاني خميس أحمد عبده، الدين والثورات السياسية: الحالة المصرية نموذجاً، مجلة رؤى إستراتيجية، العدد/ ٣، يونيو/ ٢٠١٣، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية.
٢٤. نورالدين علوش، تحولات الفضاء العمومي في الفلسفة السياسية المعاصرة: من هابرماس إلى نانسي فرايزر، مجلة (إضافات)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العددان (٢٦-٢٧)، (ربيع- صيف/ ٢٠١٤).
٢٥. السيد يسين، إنهيال المجال العام وصعود الفضاء المعلوماتي، جريدة الأهرام، (العدد/ ٤٤٤٠٥)، بتاريخ (٢٠٠٨/٧/٤)، على الرابط: <http://www.ahram.org.eg/Archive/2008/7/4/WRIT1.HTM>
٢٦. دلال محمدعواج، رائد تيار الحدائث - يورغن هابرماس، الحوار المتمدن، العدد (٢٩٥٢)، بتاريخ (٢٠١٠ / ٣ / ٢٢)، على الرابط: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=208706>
٢٧. الأخضر أبوغلاء عزي، فعالية الحكم الرشيد (الحوكمة) في تفعيل خوصصة الشركات: إشارة إلى واقع الخوصصة في الجزائر، بحث قدم في: المؤتمر العلمي الاول حول حوكمة الشركات ودورها في الاصلاح الاقتصادي، جامعة دمشق، في (١٥-١٦ تشرين الاول، ٢٠٠٨)، متوفر على الرابط: www.kantakji.com/media/1411/918.doc
٢٨. الأخضر أبوغلاء عزي، غالم جلطي، الحكم الرشيد وخوصصة المؤسسات: إشارة إلى واقع الاقتصاد الوطني والمؤسسة الجزائرية، مجلة علوم إنسانية، السنة الثالثة، العدد/ ٢٧، آذار ٢٠٠٦، متاح على موقع (جمعية الشفافية الكويتية) على الرابط: <http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/239.pdf>
٢٩. د. عربي محمد، "الديمقراطية والحكم الرشيد"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر، عدد خاص، أبريل ٢٠١١.
٣٠. د. محمد نشطاوي، الحاكمة الجيدة الديمقراطية وحقوق الانسان، مجلة الدولية، الناشر محمد نشطاوي، العدد/ ٣، مغرب، ٢٠٠٧.
٣١. د. عامر حسن فياض، نحو خارطة تفكير عراقية لبناء الحكم الصالح، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد/ ٤٣، ٢٠١١.
٣٢. بوشعيب أوعبي، مبدأ حكم القانون في إطار الحقل الدستوري، مجلة (التسامح)، سلطنة عمان، العدد/ ٢٤، خريف/ ٢٠٠٨، متوفر على الرابط: <http://www.altasamoh.net/Article.asp?Id=561>

ب. بالإنجليزية:

33. Mohd. Yousuf Bhat and Yusuf Bhatt, **Good governance: A Promise for Justice**, The Indian Journal of Political Science, Vol. LXV, No. 2, April-June, 2004, P. 231. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41855810>.

ج. بالكوردية:

٣٤. د. شيرزاد نه محمد نهجار، نيدريس شيخ شهره في، "پانتايي كشتي Public Sphere" وهك بواريك بو كفتوكوي ره خنه بي-عه قلاني، كوفاري ياساو رامباري، كوليحي ياساو رامباري زانكوي سه لاهه ددين، هولير، سالي دوازه هم، ژماره (١٦)، كانوني يهكمي/٢٠١٤.

رابعاً: تقارير المنظمات والمراكز:

أ. بالعربية:

٣٥. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق العربي للإغاثة الإقتصادية والإجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢: خلق فرص للأجيال القادمة، أيقونات للخدمات المطبعية، عمان، الأردن، ٢٠٠٢.
٣٦. موقع الأمم المتحدة، سيادة القانون، متوفر على الرابط: <http://www.un.org/ar/ruleoflaw>
٣٧. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، ١٩٩٧، ص ١٠.
٣٨. منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (يونسكو)، وسائل الإعلام الحرة تساهم في الحكم الرشيد، والتمكين والقضاء على الفقر، متوفر على موقع (يونسكو) على الرابط: <http://www.unesco.org/new/ar/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/2014-themes/free-media-contribute-to-good-governance-empowerment-and-eradicating-poverty>
٣٩. المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، دور المؤسسات المجتمع المدني في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، فلسطين- الخليل، ٢٠١١.
٤٠. برنامج الأمم المتحدة ال إنمائي (UNDP)، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم مكتب السياسات الإنمائية، ١٩٩٨.

ب. بالإنجليزية:

41. International Monetary Fund, **Good Governance: The IMF's Role**, at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>
42. World Bank, **Governance Development in Practice**, World Bank Publication, Washington, 1994.
43. United Nations: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, **What is Good Governance?**, July 2009, (UNESCAP) website, available at: <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>

خامساً: مواقع الإنترنت:

٤٤. رشيد العلوي، الفضاء العمومي من هابرماس إلى نانسي فريزر، مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، ٨ / نوفمبر / ٢٠١٤، متوفر على الرابط: <http://mominoun.com/pdf1/2014-11/545e02a2d35592087784350.pdf>
٤٥. كريم محمد، "المجال العام" كمتخيّل اجتماعي حديث، موقع (إضاءات) بتاريخ <26/01/2016>، على الرابط: <http://ida2at.com/public-domain-as-a-modern-social-visualizer>
٤٦. د. ناصر أحمد سنه، "يورغن هابرماس": فيلسوف ألماني، برؤى نقدية عالمية، موقع (أنفاس نت) من أجل الثقافة والإنسان، بتاريخ (١٣ / ٨ / ٢٠١٠)، على الرابط: <http://anfasse.org/2010-12-30-16-04-13/2010-12-05-17-29-12/3765-q-q>
٤٧. عزالدين العزماني، الربيع الديمقراطي العربي وإمكان العمومية النقدية، مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، ١٣ / مايو / ٢٠١٣، متوفر على الرابط: <http://www.mominoun.com/pdf1/2015-01/54abc8f18d0d3683229084.pdf>
٤٨. أحمد سيد كردي، الفرق بين الكفاءة والفاعلية، متاح على الرابط: http://ahmedkordy.blogspot.com/2011/09/blog-post_4189.html
٤٩. سري موليانى إندراواتي، السبيل للخروج من الفقر ومنع الفساد يمهدده الحكم الرشيد، متوفر على موقع (البنك الدولي) على الرابط: <http://blogs.worldbank.org/voices/ar/way-out-poverty-and-corruption-paved-good-governance>
٥٠. محمود أحمد الخطيب، معايير الحكم الرشيد، متوفر على موقع (أهرام المسائي الرقمي) على الرابط: <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=848877&eid=7748>
٥١. موسوعة مقاتل من الصحراء، المجال العام، متاح على موقع (مقاتل)، على الرابط: http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Mnfsia15/AlMjalAlam/sec01.doc_cvt.htm

الآثار المترتبة على إنعدام القرارات الإدارية في حالات إغتصاب الاختصاص*

نزار عبدالقادر أحمد

أ.م.د. زانا رؤوف حمه كريم

ماجستير في القانون العام

كلية القانون والسياسة / جامعة التنمية البشرية

المقدمة

يعد ركن الاختصاص أحد أهم الأركان الرئيسة في القرار الإداري، ويتربط على تحلفه تعيب القرار الإداري بعيب مستقل يسمى عيب عدم الاختصاص، وهو أبرز العيوب الرئيسة المسببة لبطان القرار وإعدامه. ويكون سبباً لإلغاء القرار الإداري أو سحبه في حالات محددة. إذ أنه من أهم الأسباب لإلغاء هذا القرار باعتباره العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام. ويتسم القرار بهذه الصفة لصدوره عن غير السلطة المخولة قانوناً بإصداره، وعند إصدار قرار إداري معيب بعيب الاختصاص من قبل الإدارة، فإن مثل هذا القرار يعد غير مشروع. وأن عيب عدم الاختصاص يقع حينما يغتصب من لا ولاية له سلطة إصدار القرار أو يصدر القرار من صاحب الولاية متجاوزاً حدودها الزمانية أو المكانية أو الموضوعية. وعلى هذا الأساس فإن إصدار أي قرار إداري ممن هو ليس بصاحب الاختصاص يضعنا أمام ما يسمى (حالة إغتصاب الاختصاص). والذي من الممكن أن يحول القرار الإداري من عمل قانوني إلى مجرد عمل مادي لا غير (أي قرار معدوم). من هنا فإن مصطلح (إغتصاب الاختصاص) يرمز إلى العيب الجسيم في ركن الاختصاص من القرار الإداري الذي من المتوقع أن يحول القرار الإداري من عمل قانوني إلى مجرد عمل مادي بحت.

سبب إختيار الدراسة

إن السبب الرئيس الذي دفعنا الى إختيار هذا الموضوع هو أن صدور قرار إداري معيب، يفرض على الإدارة العامة مسؤولية تصحيح القرار، وذلك عن طريق الرجوع فيه أو تعديله أو تركه لذوي الشأن. حيث أن تصحيح الخلل الذي يمس النظام العام هو التزام قانوني يتوجب على الإدارة القيام به. والقيود التي وضعها القانون على هذه المهمة هي بقصد إنهاء القرارات المخالفة للنظام العام. وإلا فإن آثاراً قانونية جمة ستنشأ من إنعدام القرارات الإدارية والتي ستؤثر هي الأخرى كامل القرار الإداري. مع ذلك وعلى الرغم من حرص المشرع والقانون على مبدأ إستقرار الأوضاع التي كسبها الأفراد بهذه القرارات، فإن القضاء الإداري إبتدع في خلق قاعدة (قيد الميعاد) وقصر حق الرجوع على مدة زمنية تمثيلاً مع مبدأ الاستقرار، وتقيداً لحرية الإدارة بممارسة حقها بالرجوع بالقرار المعيب وإحتراماً لحسن نية المستفيد. أما السبب الآخر لإختيار هذا الموضوع، فهو الرغبة في معرفة مظاهر رقابة القضاء على عيب الاختصاص الجسيم في القرار الإداري. وكيف يكون من أثره فقدان القرار لصفته وطبيعته الإدارية، والذي لا يعد باطلاً وقابلاً للإلغاء فحسب، وإنما يعد القرار معدوماً لا تلحقه أية

* البحث مستل من رسالة الماجستير للباحث الثاني.

حصانة ولا يزيل إنعدامه فوات ميعاد الطعن فيه، ولا يتقيد الطعن فيه بشرط الميعاد، إذ يمكن سحبه وإلغاؤه بعد إنتهاء ميعاد ستين يوماً المحددة للطعن، وتدخل إجراءات تنفيذه ضمن أعمال التعدي التي أخرجها القضاء الإداري الفرنسي من اختصاصه.

أهمية الدراسة

ترجع أهمية هذه الدراسة إلى كون فكرة الاختصاص تشكل حجر الزاوية التي يقوم عليها القانون العام والنظام العام. باعتبار أن عدم الاختصاص يعد أحد أوجه الإلغاء أو السحب، إضافة إلى أن قواعد الاختصاص هي التي تعين الهيئات العامة التي تملك سلطة البت في الشؤون العامة، وأن لقواعد الاختصاص أهمية بالغة في تحديد المسؤوليات، فإذا ما وقع خطأ إداري يستوجب المساءلة، ولولاها لشاعت المسؤولية وإستعصت على التحديد مما يؤدي إلى وقوع المزيد من الأخطاء التي تؤثر بالسلب في الأداء الوظيفي بصفة عامة، وتتجسد أهمية أخرى لهذه الدراسة في كون عيب عدم الاختصاص متعلقاً هو الآخر بالنظام العام، بل إنه يعد السبب الرئيس من أسباب الإلغاء ويترتب على تخلفه تعيب القرار الإداري بعيب مستقل يسمى عيب عدم الاختصاص ويتسم القرار بهذه الصفة لصدوره عن غير السلطة المخولة قانوناً بإصداره.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة من خلال تسليط الضوء على بيان أثر إنعدام الإختصاص في تنظيم العمل الوظيفي والقرار الإداري، وتحديد المسؤوليات وتحقيق السرعة في إنجاز الأعمال الإدارية، هذا من جانب، ومن جانب آخر يهدف هذا البحث إلى تحديد الآثار القانونية الناجمة عن تنفيذ القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص، كما تهدف الدراسة إلى بيان درجات عدم الاختصاص وإمكانية الأخذ بها في النظام القانوني العراقي، كذلك تهدف إلى تحديد الآثار القانونية المترتبة على إنعدام القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم، وأخيراً تحاول الدراسة أن توضح موقف القضاء الإداري في إقليم كردستان والعراق وفرنسا ومصر حول القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص الجسيم وضرورة الارتقاء بالأحكام الصادرة عنه في هذا الخصوص أسوة بما بلغته أحكام القضاء الإداري في الدول المقارنة.

مشكلة الدراسة

في حالة تجاوز الإدارة حدود إختصاصها في إصدار القرارات الإدارية، فإن قراراتها تكون مشوبة بعيوب تفتح أبواب الطعن بها أمام القضاء الإداري، وعلى هذا الأساس فإن الأسئلة القانونية التي تطرح في هذا السياق هي التي تشكل جوهر مشكلة الدراسة ولبتها، و تكمن هذه الأسئلة في السؤال أولاً حول القيمة القانونية للقرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص عموماً والقرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم خصوصاً، لمعرفة ما هو معيار التمييز بين عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم؟ وماهي العلاقة التي تربط بين إغتصاب الاختصاص ونفاذ القرارات الإدارية . وكذلك السؤال حول الموقف القانوني من حالات إغتصاب على إلغاء القرار ونفاذه وسحبه؟ وهل للقرار الإداري المعدوم في بالقرارات الإدارية بغية معرفة أثر إغتصاب الاختصاص على إلغاء القرار ونفاذه وسحبه؟ وهل للقرار الإداري المعدوم في حالات إغتصاب الاختصاص تأثير على الاختصاص القضائي في مجال بحث مشروعية القرار؟

منهجية الدراسة

إتبعنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي - المقارن، وتم الاعتماد بشكل أساسي على المقارنة بين التشريع العراقي وتشريعات بعض الدول، أهمها التشريع الفرنسي والتشريع المصري.

هيكلية الدراسة

بما أننا نتناول في هذه الدراسة الآثار التي تترتب على حالات إغتصاب الاختصاص، لذا فإننا ندرسها من خلال ثلاثة مباحث رئيسية، يخصص المبحث الأول منها لبيان آثار إنعدام القرار الإداري بالنسبة إلى الإدارة، ويوضح الثاني آثار إنعدام القرار الإداري بالنسبة إلى الأفراد، وأخيراً سنبحث في الآثار المترتبة على انعدام القرار الإداري بالنسبة إلى القضاء . وقد جاءت الخاتمة لتبين أهم ما توصل إليه البحث من إستنتاج.

المبحث الأول

أثر إنعدام القرارات الإدارية بالنسبة إلى الإدارة

تتمثل الآثار التي تترتب على القرار الإداري المدموم بالنسبة إلى الإدارة، بإمكانية سحب القرار الإداري المدموم دون التقيد بمدة زمنية معينة، وأن لجوء الإدارة إلى تنفيذ القرار الإداري المدموم يشكل الاعتداء المادي، وأن القرار الإداري المدموم لا يمكن تصحيحه (بالإجازة أو التصديق) وهذا ما سنبحثه وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول

إمكانية سحب القرار الإداري المدموم دون التقيد بمدة معينة

يعرف سحب القرار الإداري بأنه " وقف نفاذ القرار من الماضي إلى الحاضر والمستقبل أيضاً. أي إعتبره كأن لم يصدر وبذلك تسقط جميع الآثار التي ترتبت عليه في الماضي ووقف نفاذه في المستقبل"^(١) . فالسحب إذاً هو إزالة آثار القرار الإداري بالنسبة إلى الماضي والمستقبل معاً . والسحب بالمعنى المتقدم يختلف عن الإلغاء الذي يقوم بإزالة الآثار المستقبلية للقرار الإداري مع بقاء آثاره الماضية سليمة .

(١) د. حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٨ ، ص ٢٩٨ ، وقد يكون سحب القرار الإداري كلياً، أي شاملاً لجميع محتويات القرار وآثاره وذلك إذا كان القرار الإداري لا يقبل التجزئة أي لا يمكن تنفيذ بعض بنوده دون البعض الآخر أو إذا كانت جميع البنود مخالفة للقانون، وهنا تكون حالة العدم شاملة لكل محتويات القرار الإداري وكل الآثار المترتبة عليه، أو جزئياً يقتصر على بعض محتويات القرار الإداري وآثاره إذا كانت مخالفة للقانون دون البعض الآخر، وذلك إذا كان القرار الإداري يقبل التجزئة بحيث يمكن فصل بنوده عند التنفيذ، فهنا يكون السحب مقتصرًا على البنود المخالفة للقانون والآثار المترتبة عليها فقط، بينما تبقى البنود الأخرى المشروعة صحيحة ومنتجة لكل آثارها الماضية والمستقبلية ، للتفصيل راجع د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨١ ، ص ٥٤ — ٥٥ .

ويتضح من ذلك أن السحب هو استثناء على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية • ونجد المبرر الذي يبيح للإدارة الإقدام على إصدار هكذا قرارات، هو مبرر مشروع وقانوني • إذ يجب احترام ذلك المبدأ وإعطاء الإدارة الحق في الرجوع في قراراتها المعيبة^(١) •

عليه ونحن هنا أمام مبدئين متعارضين: الأول مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، والثاني مبدأ المشروعية الذي يبيح للإدارة الحق في سحب قراراتها المعيبة^(٢) •

لكن ما يزيل التعارض وجود المدة التي يحق للإدارة فيها سحب القرار الإداري الباطل، وإلا يعد القرار بعد مضي المدة صحيحاً^(٣) • فالملحوظ أنه في إطار هذه المدة فقط وعندما تقرر الإدارة سحب القرار الباطل، يحدث المساس بحقوق الأفراد المكتسبة • لكن بعد فوات هذه المدة تستقر المراكز القانونية ولا يحدث بعدها مساس بالحقوق المكتسبة للأفراد وهكذا لم تهمل الإدارة أيًا من المبدئين^(٤) • من هنا فإن القرار الإداري لا يمكن أن يسحب إلا بقرار إداري آخر صادر عن الجهة نفسها التي أصدرته، أو عن الجهة الرئاسية لها وباتباع إجراءات إصدار القرار المسحوب ذاتها، تطبيقاً لقاعدة توازي الاختصاص أو تقابل الأشكال •

والسؤال الذي يثار بهذا الصدد هو: هل يشترط سحب القرار الإداري المعدوم من الجهة المختصة أصلاً بإصداره أم يمكن سحبه من الجهة التي أصدرته بالمخالفة للجسيمة للقانون؟ أي الجهة التي لم تكن مختصة أصلاً بإصداره؟ للإجابة على هذا التساؤل فقد ظهرت مواقف متعددة بالنسبة إلى تجريد الجهة التي تقوم بسحب القرار الإداري المعدوم ولكل موقف ما يبرره. فالرأي الأول يذهب إلى أن السلطة التي أصدرته ولو لم تكن السلطة صاحبة الاختصاص الأصل، فما دام أنها قد أصدرت ذلك القرار بكل ما شابه من عيوب جسيمة، فهي مسؤولة عن ولادة ذلك القرار المعيب الذي انحدر بالقرار إلى درجة العدم • لذلك فهذه الجهة هي التي لها الحق في سحب القرار الإداري المعدوم^(٥) •

أما الرأي الثاني، فذهب إلى خلاف ذلك، إذ يوجب أن يصدر قرار السحب من الجهة صاحبة الاختصاص الأصل، فهي لها الحق في سحبه وإزالة كل آثاره المادية، لأنها الجهة الأصلية في إصدار مثل هذا النوع من القرارات • وذهب رأي ثالث إلى إمكانية سحب القرار الإداري المعدوم من قبل كل من الجهتين، أي الجهة صاحبة الاختصاص الأصل والجهة التي أصدرته •

(١) نواف طلال فهد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وثاره القانونية، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢، ص ٧٩ •

(٢) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، الطبعة بلا، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨ — ١٩٦٩، ص ١٢٠ •

(٣) لقد حدد المشرع الفرنسي والمشرع المصري هذه المدة فالمادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نصت على أن (ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به)، أشار إليه د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الأمانة، ١٩٧٨، ص ٢٠١، وما يماثل هذه المادة المادة (٤٩) من الأمر الفرنسي الصادر في ٣١/يوليو/١٩٥٤ الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة الفرنسي إذ جعلت هذه المادة مدة رفع الدعوى شهرين من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به. راجع بهذا الشأن د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر، القاهرة، بدون سنة طبع، ص ٢٠٩ — ٢١٠ •

(٤) د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ١٢١ •

(٥) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، ١٩٨٩، ص ١٦٨ •

كما يذهب رأي آخر إلى أن سحب القرار المنعدم ليس أمراً ضرورياً. فالإدارة عليها أن تتجاهل هذه القرارات وأن تتصرف باعتبارها غير موجودة، وذلك دون حاجة إلى أن تعلن سحبها صراحة. ويعد هذا الرأي سليماً من الناحية القانونية المجردة إذ أن القرار المنعدم ليس له وجود قانوني، كما يقول العميد دوجي، بأن مشكلة السحب لا يمكن أن تثار عندما يكون هناك إغتصاب للسلطة، لأن القرار حينئذ يكون منعدماً ولا يكون محل لإبطاله أو سحبه^(١). إلا أننا لا يمكن أن نتغاضى على أن هناك كائناً ألا وهو القرار المنعدم، وإن لم يكن موجوداً من الناحية القانونية. إلا أنه موجود من الناحية الفعلية. ومن الممكن أن يكون قد ترتبت عليه بعض الآثار المادية التي قد تظل إلى درجة من الخطورة لا يمكن تجاهلها والتصرف باعتبارها كأن لم تكن. ونحن نؤيد الرأي الذي يذهب إلى أن للجهة صاحبة الاختصاص الأصيل أن تسحب القرار مادامت هي السلطة المخولة قانوناً بإصداره هي المخولة بسحبه إذا كان معيباً بعيب جسيم إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

وقد بين القضاء الإداري الفرنسي بأن للإدارة الحق في سحب القرار الإداري المعدوم في أي وقت تشاء دون التقييد بمدة معينة. وبهذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بقراره الصادر في ٢١ / ٣ / ١٩٣٤ في قضية (Bassiere) بأن القرار الصادر من المحافظ بتعيين شخص سبق تعيينه بأداة أخرى صحيحة، سكرتيراً لغرفة تجارية، هو قرار عديم الأثر، يجوز للإدارة سحبه في أي وقت^(٢).

وقد سلك مجلس الدولة المصري مسلك مجلس الدولة الفرنسي وما استقر عليه فقه القانون الإداري من حيث إن للإدارة الحق في سحب القرار الإداري المعدوم في أي وقت، وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقرارها الصادر في (٢٩ / ٦ / ١٩٧٦) بـ " أن ثمة استثناءات من موعد الستين يوماً هذه، تتمثل أولاً فيما إذا كان القرار المعيب معدوماً أي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني لتنزل به إلى حد غضب السلطة وتحدرد به إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانوناً ولا تلحقه أي حصانة"^(٣).

يُستنتج مما تقدم أن الاختلاف في ميعاد سحب كل من القرار الإداري الباطل والقرار الإداري المعدوم يوضح لنا بجلاء أحد وجوه التفرقة بين القرار الباطل والقرار المعدوم، ويؤكد لنا أنه لا يجوز سحب القرار الإداري الباطل إلا ضمن مدة معينة، وهي كما عرفنا مدة الطعن بالإلغاء (٦٠ يوماً في مصر وشهران في فرنسا)، وتبدو الحكمة في سحب القرارات الإدارية الباطلة خلال هذه المدة، في أن القرار الإداري الباطل يرتب بعض الحقوق ومن ثم يجب العمل على استقرار المراكز والأوضاع القانونية بأسرع وقت ممكن وعدم إبقائها معلقة إلى ما لا نهاية بحجة عدم مشروعية القرار الإداري الذي ولد هذه المراكز أو الأوضاع، ويترتب على مضي المدة اكتساب القرار الإداري الباطل حصانة نهائية تعصمه من أي تعديل أو إلغاء من قبل الإدارة أو القضاء ويكون لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، بخلاف القرار الإداري المعدوم الذي يمكن سحبه في أي وقت دون التقييد بمدة معينة فهو لا يكتسب حصانة مهما مضى عليه من زمن.

(١) د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، بلا سنة طبع، ص ٤٥٧ — ٤٥٨

(٢) د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٣٥٥. كما أعطت المحاكم الإدارية الفرنسية الإدارة الحق في سحب القرار الإداري المعدوم دون التقييد بمدة معينة، راجع بهذا الشأن نعم أحمد محمد الدوري، القرار الإداري المعدوم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٨، ص ١٦١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في ٢٩ / ٦ / ١٩٧٦، مجموعة السنة الحادية والعشرون، ص ٢٦٧ — ٢٦٨.

أما ما يتعلق بسحب القرارات الإدارية في العراق، وبما أن كلاً من المشرع المصري والفرنسي قد جعلاً مدة سحب القرارات الإدارية هي نفسها مدة الطعن بالإلغاء كما مر بنا سابقاً أي (٦٠) يوماً في مصر و (شهرين) في فرنسا، فإنه يمكن القول إنَّ مدة سحب القرارات الإدارية في العراق هي نفسها مدة الطعن بدعوى الإلغاء، فيتوجب على المتظلم أن يقدم تظلمه أولاً إلى الجهة الإدارية المختصة وأن تبت هي بالتظلم خلال (٣٠) يوماً من تأريخ تقديم التظلم للجهة الإدارية، وعند عدم البت في التظلم تقوم محكمة القضاء الإداري بتسجيل التظلم لديها، هذا ما نصت عليه (الفقرة و / البند ثانياً / المادة ٧) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة العراقي المرقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩^(١) ومن خلال التعرف على نص هذه المادة نلاحظ أن المشرع العراقي قد جعل التظلم أمام الجهة الإدارية المختصة أمراً ضرورياً ووجوبياً قبل الالتجاء إلى محكمة القضاء الإداري، فإذا قضت هذه المدة دون أن تبت الجهة الإدارية في التظلم جاز للمتظلم رفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري بعد استيفاء الرسم القانوني .

كما نصت (الفقرة ز / البند ثانياً / المادة ٧) على أن " على المتظلم أن يقدم طعنه خلال (ستين يوماً) من تأريخ انتهاء مدة ثلاثين يوماً المنصوص عليها في الفقرة (و) من البند ثانياً من هذه المادة وإلا سقط حقه في الطعن ولا يمنع ذلك من مراجعة المحاكم العادية للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن مخالفة أو خرق للقوانين"^(٢) .

ومما تقدم لا بد من إيراء ملاحظة أن قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ في (الفقرة و / البند ثانياً / المادة ٧) قد جعل المدة التي يحق للفرد صاحب المصلحة رفع التظلم فيها إلى الجهة الإدارية المختصة مدة مفتوحة ولم يحددها بميعاد معين، وهذا يُعدُّ نقصاً تشريعياً في النص .

ويحسب للمشرع العراقي تداركه للنقص التشريعي المتمثل بعدم تحديد مدة للتظلم من القرار الإداري قبل الطعن به أمام محكمة القضاء الإداري . وذلك من خلال قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ والذي اشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم من القرار لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) يوماً من تأريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة الإدارية أن تبت بالتظلم خلال (٣٠) يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها^(٣)، وهذا مسلك محمود للمشرع العراقي لأنه يحافظ على استقرار الأوضاع القانونية .

وحسناً فعل المشرع عندما اشترط وجوب التظلم من الأمر أو القرار لدى الجهة الإدارية المختصة قبل الطعن به أمام محكمة القضاء الإداري، إذ أن ذلك يعطي للإدارة الفرصة الكافية لمراجعة قراراتها والتأكد من صحتها، ومن مدى مطابقتها للقواعد القانونية، وتصحيحها في حالة اكتشاف العيب فيها قبل الطعن بعدم مشروعيتها أمام المحكمة المختصة، مما يخفف بالتالي من العبء الذي سوف تتحمله المحكمة، فضلاً عن أن اكتشاف الخطأ والعيب في القرارات الإدارية وتصحيحها سوف يوفر الكثير من الجهد والوقت لأطراف الخصومة .

(١) لقد نصت هذه المادة على أنه " يشترط قبل تقديم الطعن أمام محكمة القضاء الإداري أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت في التظلم وفقاً للقانون خلال ٣٠ يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها ، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه تقوم محكمة القضاء الإداري بتسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني " .

(٢) الفقرة ز / البند ثانياً / المادة ٧، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة العراقي المرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ .

(٣) المادة السابعة / سابعاً / فقرة أ من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .

كما أن المشرع كان موفقاً عندما أوجب على صاحب الشأن التظلم في الأمر أو القرار الإداري خلال المدة المحددة قانوناً وإلا سقط حقه في إقامة الدعوى، وهذا من أجل استقرار المراكز القانونية والسرعة في حسم المنازعة .
وإذا كان على أساس ميعاد رفع دعوى الإلغاء في القانون العراقي يحسب ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة . أما فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المعدومة، فإنه من باب أولى أن لا يتقيد سحب القرارات الإدارية المعدومة بمدة معينة، لأنها أعمال مادية لا تتحصن أمام الإلغاء القضائي أو السحب في أي وقت دون التقيد بمدة معينة .
أما عن موقف قانون مجلس شوري إقليم كردستان فيما يتعلق بميعاد رفع دعوى الإلغاء فقد نص بموجب المادة (١٧) منه (أولاً : يشترط قبل تقديم الطعن إلى المحكمة الإدارية أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت فيه خلال ١٥ يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها)^(١) . وهذا يعني أنه ترك الباب مفتوحاً ولم يحدد مدة معينة للمتضرر من القرار الإداري أن يتظلم أمام الجهة الإدارية، فالأحرى بالمشرع أن يقوم بتحديد هذه المدة التي تمكن الفرد المتضرر خلالها من تقديم تظلمه إلى الجهة الإدارية المختصة لا أن يجعل تلك الفترة غير محددة من أجل استقرار الأوضاع القانونية، ماعدا ذلك فقد اشترط قانون مجلس شوري الإقليم وجود شرط التظلم قبل تقديم الطعن أمام المحكمة الإدارية .

المطلب الثاني

تنفيذ القرار الإداري المعدوم من قبل الإدارة

لتوضيح هذا الأثر لابد ابتداءً من التمييز بين نفاذ القرار الإداري وبين تنفيذه، فنفاذ القرار الإداري هو إمكانية الاحتجاج بآثاره سواء في مواجهة الأفراد أم في مواجهة الإدارة، أما تنفيذه فهو تحويل ما تضمنه القرار من آثار إلى واقع في عالم القانون^(٢) . وعندما يصدر القرار الإداري عن السلطة المختصة بإصداره قانوناً مستوفياً لعناصره وأركانه، فإن على الأفراد الالتزام بما يترتب لهم من حقوق وما يفرضه عليهم من التزامات . وإذا كان للإدارة الحق في تنفيذ ما يصدر عنها من قرارات مادامت تتمتع بقربنية المشروعية^(٣)، فهل لها الحق في تنفيذ قراراتها المشوبة بعيب جسيم (القرارات المعدومة) ؟
بما أن التنفيذ المباشر هو حق للإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى الحصول على إذن سابق من القضاء، وحق الإدارة في تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً حتى استثنائي يشكل خطراً كبيراً على حقوق الأفراد، لذلك قيد المشرع اللجوء إليه بحالات معينة وبشروط خاصة . وعلى هذا الأساس فإن لجوء الإدارة إلى هذا الحق في غير الحالات المحددة ودون مراعاة الشروط المقررة يؤدي إلى جعل ما قامت به من إجراءات مرتباً لاعتداء مادي تختص بنظره المحاكم القضائية، لأن عدم المشروعية التي ترتب الاعتداء المادي تنصب على إجراءات التنفيذ ذاتها . فالقرار الإداري منعقد الوجود لا أثر قانونياً له أصلاً، وبذلك لا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر من قبل الإدارة^(٤) .

(١) المادة ١٧ / أولاً من قانون مجلس شوري إقليم كردستان - العراق المرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٧٨، ص ١٦٨ .

(٣) نعم أحمد محمد الدوري، المصدر السابق، ص ١٦٦ .

(٤) د. طارق بن هلال البو السعيد، إنعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة الثانية والثلاثون،

الكويت، ٢٠٠٨، ص ٢٢٨ .

فالاعتداء المادي هو: خطأ جسيم تأتبه الإدارة أثناء قيامها بعمل مادي يتضمن اعتداء على حرية فردية أو ملكية خاصة^(١) .

وقد تناول القضاء الإداري الفرنسي تعريف الاعتداء المادي في أحكام عديدة لها . فهذا المصطلح تستعمله محكمة التنازع الفرنسية للدلالة على فكرة الخطأ الجسيم، وهذا المصطلح إنما يفيد معنى مخالفة صارخة لقواعد الاختصاص التي تحكم نظرية القرارات الإدارية^(٢) .

فهذا حكم محكمة التنازع الفرنسية يبين فيه حالة الاعتداء المادي، إذ قالت (إذا كانت حماية الملكية الفردية تدخل في اختصاص المحاكم القضائية فإن الحماية تجد حدها في ما نص عليه القانون من منع تلك المحاكم من الخوض في مشروعية القرارات الإدارية إلا في حالة مخالفة القرار للقانون بدرجة يتعذر معها القول إنه يعتبر تطبيقاً للقانون أو لائحة إذ يكون اعتداء مادياً تختص بنظره المحاكم القضائية)^(٣) .

هذا الحكم يوضح لنا أن القرار الإداري الذي ينطوي على عيب جسيم يمس فيه الملكية الفردية بحيث لا يعد ذلك القرار تطبيقاً للقانون أو لائحة إنما هو اعتداء مادي تختص بنظره المحاكم القضائية على اعتبار أن المحاكم الإدارية تختص بنظر المنازعات المتعلقة بمشروعية القرارات الإدارية، لكن مادام القرار قد وصل إلى حد لا يعد تطبيقاً للقانون أو لائحة فإن المحاكم القضائية عندها هي المختصة .

ويتضح لنا أن الاعتداء المادي هو العمل المادي الذي تقوم به الإدارة، ويكون ذلك العمل محتويًا على عيب جسيم ومتضمنًا اعتداء على الحريات الفردية والملكية الخاصة .

وللاعتداء المادي كعمل تقوم به الإدارة عناصر معينة، باستكمال تلك العناصر يُعدّ العمل الذي تصدره الإدارة اعتداءً مادياً، وهذه العناصر تتمثل بقيام الإدارة بعمل مادي تنفيذي وأن ينطوي العمل على عيب جسيم ومخالفة صارخة بحيث لا يمكن اعتبار العمل موافقاً للقانون أو اللائحة^(٤) .

وسلك القضاء المصري مسلك القضاء الفرنسي وقرر بأنه لا يترتب الاعتداء المادي على القرار الإداري المعدوم إلا إذا تضمن مساساً بالحرية الفردية أو بحق الملكية الخاصة، وبهذا قضت محكمة القاهرة للأمر المستعجلة بقرارها الصادر في شباط ١٩٥٩ في القضية المرقمة ٦٠٩ لسنة ١٩٥٩ يبين أن الاعتداء المادي على الملكية الخاصة دون سند قانوني يشكل اعتداءً مادياً^(٥) .

(١) د. مصطفى كيرة، نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣٠ .

(٢) معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ١٣٩، ود. رشا عبد الحفي، معايير توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي والقضاء العادي واشكالياتها العملية، الطبعة بلا، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٤، ص ١٥٦ .

(٣) حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في ١٩٤٠/٦/٤، نقلاً عن د. رمزي طه الشاعر، المصدر السابق، ص ١٠٤ .

(٤) د. مصطفى كيرة، المصدر السابق، ص ١٥١ .

(٥) أشار إليه : نعم أحمد محمد الدوري، المصدر السابق، ص ١٦٧، وبهذا الصدد أيضاً قضت محكمة تمييز العراق بقرار لها بأن " لدى التدقيق والمداولة، وجد أن الحكم المميز غير صحيح لأن المميز عليه رئيس بلدية كربلاء إضافة لوظيفته قد وضع يده على أثاث المقهى العائدة للمميز واحتفظ بها خلافاً للقانون، فهو بذلك يعتبر معتدياً وملزماً بتعويض الأضرار ٠٠٠ " .

ويُستنتج أن الاعتداء المادي يترتب عند لجوء الإدارة إلى حق التنفيذ المباشر في غير الحالات والشروط المقررة قانوناً، كما يترتب على تنفيذ القرار الإداري المعلوم أياً كان سبب انعدامه إذا تضمن مساساً بحرية فردية أو بحق الملكية الخاصة .

المطلب الثالث

عدم إمكانية تصحيح القرار المنعدم

يتمثل الأثر الثالث من الآثار التي تترتب على القرار الإداري المعلوم بعدم إمكانية تصحيح القرار الإداري المعلوم بالإجازة أو التصديق .

وقد تصدر الإدارة قراراً معيباً ثم يتضح لها العيب الذي شابهه . فتلجأ إلى محاولة تصحيح عملها المعيب بقرار لاحق وهو ما يعبر عنه بالإجازة^(١) .

وفي حالة أخرى قد يصدر من جهة غير مختصة أصلاً بإصداره وتنتبه الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص إلى ذلك . فتحاول تصحيح ما صدر من الجهة غير المختصة فتقوم بتصحيح الوضع السابق بقبول ذلك القرار من تأريخ صدوره وهو ما يسمى بالإقرار^(٢) .

يتضح مما سبق أن معنى تصحيح القرار الإداري المعيب هو إصدار الإدارة لقرار إداري تُضفي به الصفة الشرعية على تصرفاتها فتصحح ما شابهه من إهدار للقواعد القانونية^(٣) .

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الخصوص هو : هل يجوز تصحيح القرار الإداري المعلوم بأثر رجعي أم لا؟ أجاز مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر تصحيح القرارات الإدارية المدمومة بأثر رجعي، تنظيمية كانت وذلك بقراره الصادر في ١٢/١/١٩١٢ في قضية (Ronoux)، أم فردية وذلك بقراره الصادر في ١٥/٦/١٩٢٨ في قضية (Antin)، إلا أنه عدل عن موقفه السابق وقرر عدم جواز تصحيح القرارات الإدارية المدمومة بأثر رجعي سواء كانت تنظيمية وذلك بقراره الصادر في ١٣/٢/١٩٤٣، أم فردية وذلك بقراره الصادر في ١٦/٥/١٩٥٠ .

يتضح مما تقدم أن القضاء الإداري الفرنسي مستقر على عدم جواز تصحيح القرارات الإدارية المدمومة تنظيمية كانت أم فردية بأثر رجعي، وأنه يمكن للإدارة تصحيحها بالنسبة إلى المستقبل فقط^(٤) .

أما ما يخص موقف القضاء المصري، فقد استقر القضاء الإداري المصري على عدم جواز تصحيح القرارات الإدارية المدمومة بأثر رجعي، أي إنه سلك مسلك زميله القضاء الإداري الفرنسي^(٥)، وبهذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري،

(١) فالإجازة هي محاولة الإدارة لتصحيح خطئها عندما تصدر قراراً معيباً، فهذه المحاولة تتمثل بإصدارها قراراً إدارياً جديداً من شأنه تصحيح ذلك الوضع، أما الإقرار هو عبارة عن قبول الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص القرار الذي يصدر من جهة غير مختصة من تأريخ صدوره، د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط/٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٦٨ .

(٢) المصدر نفسه، ص ٣٦٨ .

(٣) د. مصطفى كيرة، المصدر السابق، ص ٣٠٧ .

(٤) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المصدر السابق، ص ٥٤٠ .

(٥) نعم أحمد محمد الدوري، المصدر السابق، ص ١٧٠ .

المصرية، بقرارها الصادر في ١٥/٦/١٩٥٣ بأنه " ٠٠٠ وعلى ذلك لا يملك وزير الشؤون البلدية إصدار قرار بنقل المدعي نظراً لاستقلال شخصية مجلس بلدية مدينة القاهرة عن شخصية الحكومة، وإذا كان الأمر كذلك فإن الجهة التي تختص بإصدار مثل هذا القرار قانوناً هي هيئة المجلس البلدي ذاته ولا يملك وزير الشؤون البلدية والقروية إلا التصديق أو الرفض طبقاً لأحكام القانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٤٩٠ وعلى مقتضى ذلك يكون القرار المذكور قد صدر ممن لا يملك إصداره مستقبلاً فيلحقه عيب عدم الاختصاص ويكون معدوم الأثر بحيث لا تلحقه الإجازة اللاحقة حتى من الجهة التي اغتصب وزير الشؤون البلدية والقروية سلطتها"^(١) .

ومن الحكم أعلاه يتضح أن القضاء الإداري يُعدُّ القرار الإداري المنعدم كأن لم يصدر أصلاً، فإنه لا يتصور فيه أنه يمكن تصحيحه مستقبلاً بالإجازة أو التصديق .
أما موقف القضاء العراقي، فقد نهج منهج القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري من حيث لا يجوز تصحيح القرارات الإدارية المعدومة بأثر رجعي .

وهذا ما ذهب إليه أيضاً محكمة التمييز في أحد أحكامها، إذ نصّت المحكمة على أنه (لا يملك وكيل وزارة النفط تفويض سلطة التضمين إلى غيره لأنه لا يملك هذه السلطة أصلاً، واستناداً إلى ذلك يكون أمره بتفويض المدراء العامين هذه السلطة ليست له قيمة قانونية، ولا يجوز إلحاق هذه المخالفة تأييداً لاحقاً ممن يملكها لأنها لا تضي الشرعية، وذلك لأن ممارسة السلطة العامة ليست تصرفاً شخصياً بين الأفراد فتلحقه الإجازة)^(٢) .

يتبين لنا من الحكم أعلاه أن القضاء العراقي ذهب إلى اعتبار القرار الإداري الصادر من موظف لا سلطة له مطلقاً بإصدار القرارات الإدارية، يقود إلى انعدام القرار الإداري، ويترتب نتيجة على ذلك عدم زوال عيب ذلك القرار بمضي المدة، وتكون طرق التمسك بانعدامه مفتوحة أمام ذوي الشأن، مما يمكننا القول بعدم إمكانية تصحيح ذلك القرار من باب أولى^(٣) .

(١) وتوحي صياغة هذا الحكم بأن مجلس الدولة المصري يُعدُّ العيب هنا من قبيل اغتصاب السلطة، حُكِّم محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٥ / ٦ / ١٩٥٣ في القضية المرقمة (١٤٢٣)، السنة السابعة، ص ١٥٣٦، أشار إليه د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المصدر السابق، ص ٣١٣ .

(٢) قرار محكمة تمييز العراق المرقم ٢٠٨/استئنافية / ١٩٧٠ في ٢٨/١/١٩٧١ القرار منشور في النشرة القضائية، العدد الأول، السنة الثالثة، ص ١٧٥ — ١٧٧ ، أشار إليه رنا ياسين حسين العابدي، إنعدام القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٤، ص ٩٣ .

(٣) أسعد سعد برهان الدين، إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٧ ، ص ٣٣٨ .

المبحث الثاني

الآثار المترتبة على إنعدام القرارات الإدارية بالنسبة إلى الأفراد

إذا ما أصدرت الإدارة قراراً مشوباً بعيب جسيم، انحدر بالقرار إلى العدم، فمن حق الأفراد الامتناع عن تنفيذ القرار المعلوم، وكذلك الطعن بالقرار المعلوم في أي وقت • وبالمقابل تحمل الموظف الذي أصدره، المسؤولية نتيجة خطئه الشخصي، وهذه الآثار سببها في ثلاثة فروع وكالاتي :

المطلب الأول

الامتناع عن تنفيذ القرار الإداري المعلوم

لعل من أخطر الآثار التي تترتب على اعتبار القرار الإداري منعدماً، إمكانية الفرد في مقاومة تنفيذ القرار الإداري المعلوم، لأنه قد ولد ميتاً، لذا فإنه لا يترتب عليه أي أثر قانوني من شأنه تغيير المراكز القانونية^(١) • لقد ذهبت محكمة النقض الفرنسية إلى تحريم المقاومة واستخدام العنف ضد رجال السلطة العامة أثناء قيامهم بتنفيذ القرارات الإدارية ولو كانت مخالفة للقانون استناداً إلى نص ٢٠٩م من قانون العقوبات الفرنسي التي لم تفرق بين القرارات الإدارية المشروعة وغير المشروعة، فمقاومة الأفراد للقرار في كلتا الحالتين يشكل جريمة العصيان • وعلى الرغم من استقرار قضاء محكمة النقض والحاكم الأخرى على تحريم مقاومة الأفراد للقرارات الإدارية غير المشروعة، فإنه في الوقت نفسه فرّق بين مقاومة القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم المشروعية الجسيم (القرارات المعلوم) وبين القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم المشروعية البسيط (القرارات الباطلة) فأباح للأفراد مقاومة الأولى دون أن يشكل فعلهم هذا جريمة العصيان^(٢) • وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقرارها الصادر في ١٤ / ١ / ١٩٥٦ بأنه " إذا نزل القرار إلى حد غضب السلطة وانحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعلوم الأثر، فلا تلحقه أية حصانة ولا يزيل عيبه بفوات مواعيد الطعن فيه، ولا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر، بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي المراكز لمراكزهم القانونية المشروعة"^(٣) •

(١) د. صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق،

الكويت، العدد ٤، السنة الحادية والثلاثون، ٢٠٠٧، (ص ٩١ — ص ١٦٨)، الإشارة هنا إلى ص ١٦٤ •

(٢) د. رمزي طه الشاعر، المصدر السابق، ص ٢٨٠ — ص ٢٨١، وبهذا الصدد قضت هذه المحكمة بقرارها الصادر في ١٨٢١/١/٥ في قضية (Bernard) بأن " تنفيذ قرار القبض الصادر من مأمور الضبط في غير حالة التلبس، وإن كان غير مشروع، لا يبيح للأفراد الحق في المقاومة، إذ أن نص المادة ٢٠٩ مطلق لا يفرق بين أنواع القرارات الصادرة من الإدارة، فتعد جريمة العصيان قائمة ولو كانت المقاومة ضد تصرف مخالف للقانون حتى لا يفتح الباب أمام الأفراد لينصبوا أنفسهم قضاة لبحث مشروعية القرارات الصادرة عن السلطة العامة مما يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام " •

(٣) حُكْمُ المحكمة الإدارية العليا أشار إليه حمدي ياسين عكاشه، القرار الإداري أمام مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص ٣٤٣، ويقول د. محمود حلمي " طالما اعتبر القرار الإداري المعلوم غير موجود، بل ولم يكن موجوداً في أية لحظة منذ صدوره، فإنه لا يصح لأحد أن يدعيه سنداً لتزيب حقوق له، ومن حق أصحاب الشأن أن يتحرروا من واجب الطاعة المفروض عليهم تجاه القرارات الإدارية بالنسبة

يتضح مما تقدم، أن الأصل في القضاء المصري، وكما هو الحال في القضاء الفرنسي، تحريم مقاومة الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية الباطلة خلافاً للقرارات الإدارية المدعومة التي أجاز كل من القضاة للأفراد الحق في مقاومة تنفيذها والتحرر منها، ولاشك لدينا في سلامة هذا الموقف القضائي إذ أنه يوضح لنا بجلاء خصوصية أخرى من خصوصيات القرار الإداري المدعوم وتمييزه عن القرار الباطل .

وعليه يمكن للأفراد الطعن مباشرة ضد قرار الإدارة بتنفيذ القرار المنعدم، لما لهذا القرار من آثار قانونية ناتجة عنه بذاته وليس عن القرار المنعدم، الذي تنعدم آثاره القانونية من الأصل، بمعنى أن الطعن يوجه ضد قرار التنفيذ الذي يستند إلى القرار المنعدم غير الموجود قانوناً ومادياً والذي لا يقبل بطبيعته التنفيذ مباشرة^(١) .

وتبدو هذه الوسيلة في تقديرنا أكثر منطقية وتتفق مع أحكام القانون والمبادئ القضائية المتصلة بهذا الموضوع، فالقرار الإداري المنعدم منعدم الوجود ولا أثر قانونياً له أصلاً، وبذلك لا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر من قبل الإدارة، ويعد مجرد عقبة مادية، ويجوز للأفراد المخاطبين بأحكام هذا التصرف عدم التزام احترامه وتجاهله وترتيب تصرفاتهم على أساس انعدام أي أثر قانوني ملزم لهذا التصرف، ومن ثم لا يجوز طلب إلغاء مثل هذا القرار لعدم مشروعيته أو عدم صحته قانوناً، إذ ليس من المتصور الحكم بإلغاء المدعوم أو كما يقال إنعدام المدعوم، فإذا طلب الطاعن ذلك تعين عدم قبول دعواه، ما لم يكن المشرع قد نص صراحة على قبول الدعوى ضد مثل هذه القرارات .

وأيضاً ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها (إن القرار الإداري المدعوم حكمه في ذلك حكم الأحكام المدعومة، ليس من شأنه أن يترتب أي أثر قانوني من قبل الأفراد أو يؤثر في مراكزهم القانونية، ويعد مجرد واقعة مادية لا يلزم الطعن فيه أمام الجهة المختصة قانوناً للحكم بتقرير انعدامه، وإنما يكفي إنكاره عند التمسك به وعدم الاعتداد به)^(٢) . ولما كان الاكتفاء بإنكار مثل هذا القرار عند التمسك به من جانب الإدارة بالطبع، وفي الوقت نفسه عدم اختصاص القضاء الإداري بنظر الدعوى المبتدأة المرفوعة ضده لإعلان انعدامه أو تقريره، فإن الحل الأمثل حقاً هو أن يتم الطعن ضد محاولة الإدارة إلزام المخاطبين بأحكام هذا القرار المنعدم وتنفيذ الآثار القانونية التي تدعي الإدارة أنها مترتبة على القرار، تأسيساً على أن القرار المنعدم الوجود لا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر، وعليه يكون قرار الإدارة بتنفيذ هذا التصرف وترتيب الآثار القانونية على ذلك القرار غير مشروع، يحق لذوي الشأن طلب مراجعته والحكم بعدم صحته قانوناً، وهو ما يختص به القضاء الإداري في كل الأحوال، خاصة أن شرط توافر المصلحة الشخصية المباشرة من الطعن ضد القرار الإداري، يتحقق بمجرد محاولة الإدارة تنفيذ التصرف منعدم الوجود، أما قبل ذلك فإن هذا الشرط لا يتوافر في مواجهة عقبة مادية غير قابلة للتنفيذ أصلاً^(٣) .

للقرار المنعدم، ولا يلتزم الموظفون المنوط بهم تنفيذه، بل يجب عليهم الامتناع عن ذلك، راجع بهذا الخصوص د. محمود حلمي، القضاء الإداري، ط/٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٤٢ .

(١) د. طارق بن هلال البوسعيدي، المصدر السابق، ص ٢٢٨، ود. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المصدر السابق، ص ٣٨٥ .

(٢) الحكم الصادر في القضية رقم ١٩٩١ لسنة ١٢ق، جلسة ٢٢/نوفمبر/١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر، السنة الرابعة عشر، القاعدة ١١، ص ٩١ .

(٣) د. طارق بن هلال البوسعيدي، المصدر السابق، ص ٢٢٩ .

أما في العراق، فلم يوجد نص يبيح للأفراد مقاومة تنفيذ القرارات الإدارية، بل أن المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل قد حضرت مقاومة تنفيذ القرارات الإدارية أو الامتناع عن تنفيذها^(١). إلا أننا نرى إن الوسيلة الوحيدة التي يمكن للأفراد من خلالها مقاومة تنفيذ القرارات الإدارية المعيبة باطلة كانت أم معدومة، يكون من خلال اللجوء إلى القضاء لمنع تنفيذ قرار غير المشروع عليهم باعتبار إن حق التقاضي هو حق دستوري مكفول للجميع^(٢).

المطلب الثاني

الطعن في القرار الإداري المعدوم في أي وقت

أما فيما يتعلق بميعاد الطعن بالقرار الإداري المشوب بعيب جسيم أي القرار المعدوم، والذي سُمي (دعوى تقرير الانعدام)، فإنه لا يتقيد بمدة زمنية معينة. لأن القرار الإداري المعدوم لا يولد أثراً مهماً مضى عليه من مدة. ويمكن رفع دعوى تقرير انعدامه في أي وقت. وبهذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بقراره الصادر في ١٩٢٦/٧/٢٨ بأن القرارات الصادرة عن موظف لا يملك سلطة التقرير لا تؤدي إلى سريان مدة التقاضي^(٣). وقد سلك مجلس الدولة المصري مسلك مجلس الدولة الفرنسي في عدم تقيد ميعاد رفع دعوى تقرير الانعدام بمدة معينة، وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقرارها الصادر في ١٩٥٩/٦/٢٧ بأن " القرار المعدوم كأنه لم يكن ولا تلحقه أي حصانة، ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه لأنه عدم والعدم لا يقوم، وساقط والساقط لا يعود، ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الطعن لتقدمه بعد الميعاد في غير محله"^(٤). ويتبين لنا أن القرارات المنعقدة تمثل استثناءً على آثار انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، إذ أن الطعن فيها لا يتقيد بشرط الميعاد، بحيث يمكن سحبها أو إلغاؤها، بعد انتهاء ميعاد الستين يوماً المحددة للطعن بالإلغاء^(٥).

(١) نصت المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ على أنه (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الأوامر الصادرة من موظف أو مكلف بخدمة عامة أو من مجالس البلدية أو هيئة رسمية أو شبة رسمية ضمن سلطاتهم القانونية أو لم يتمثل لأوامر أية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها)

(٢) المادة ١٩ / ثالثاً من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نصت على أنه (التقاضي حق مصون ومكفول للجميع) .

(٣) د. صبري محمد السنوسي، المصدر السابق، ص ١٥٨ .

(٤) حكم محكمة الإدارية العليا في مصر في ١٩٥٩/٦/٢٧، مجموعة السنة الرابعة، ص ١٦١٣، أشار إليه حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري أمام مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٣٤٣ .

(٥) د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٨٤. أما بالنسبة لميعاد الطعن في القرارات الإدارية الفردية المعدومة فإنه يستثنى من التقيد بميعاد الطعن بالإلغاء، فإذا أصيب القرار الإداري بعيب جوهري من شأنه أن يجرد القرار من صفته كتنصرف قانوني لينزل به إلى مرتبة العمل المادي عندها يجوز لذوي الشأن الطعن في هذا القرار دون التقيد بالمواعيد والإجراءات المقررة لرفع دعوى الإلغاء. والقاعدة العامة بالنسبة للقرارات التنظيمية أن الإدارة تملك تعديلها وإلغاؤها في أي وقت ومن دون التقيد بمواعيد الطعن على اعتبار أنها تولد مراكز قانونية موضوعية عامة ولا تنشئ بذاتها حقوقاً مكتسبة يمكن أن يحتج بها على الإدارة. أما بالنسبة لميعاد السحب، الأصل يجوز للإدارة سحب القرارات الفردية غير المشروعة على أن يتم السحب خلال المدة لقبول دعوى إلغاء القرار المعيب أمام القضاء، لكن هناك

أما في العراق، فنلاحظ من خلال التطبيقات القضائية للقضاء الإداري العراقي، أنه أجاز الطعن بالقرارات الإدارية المدعومة في أي وقت كان دون التقييد بميعاد الطعن، أي أن القرار الإداري المعيب بعيب جسيم لا يتحصن من الإلغاء بمضي المدة، وهذا ما نصت عليه المحكمة الإدارية العليا في العراق في قرارها المرقم ٢٦٤ / قضاء الموظفين / تمييز / ٢٠١٣ في ٤ / ٢٠١٣ / ٨ ((لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة ٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠ أما ما ذهبت إليه محكمة قضاء الموظفين في حكمها المميز من إلغاء القرار الإداري القاضي بتصحيح العنوان الوظيفي للمميز عليه (المدعي) فهو غير صحيح ويتعارض مع ما تقدم من وجهة النظر، وأن تسبب الحكم على أساس أن الموظف اكتسب العنوان الوظيفي موضع التعديل في أوضاع قانونية سليمة هو تسبب غير صحيح، ذلك أن أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٣ الذي صدر في ظل نفاذ هذه الترفيعات لم يتضمن قاعدة تسمح بالترفيع لأكثر من درجة إنما نص في القسم (٦) على عدم جواز ترفيع الموظف إلا في الدرجة التالية الأعلى . كذلك قول المحكمة الإدارية العليا بأن مرور مدة طويلة على الحق الناشئ من تلك القرارات مما لا يصح التعرض له، هو مبدأ لا ينطبق على الحالة موضوع الدعوى لأن القرار الإداري المعيب عيباً جسيماً بمخالفته للقانون لا يتحصن على أساس دواعي الاستقرار . وحيث إن المجلس لم يراع ما تقدم مما أخل بصحة الحكم . لذا قررت المحكمة الإدارية العليا نقض الحكم المميز وإعادة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها وفق ما تقدم ((^(١) .

ومن قرارات مجلس الانضباط العام أيضاً قراره المرقم ١٤٣٧ / مدنية / ٢٠١٠ / ٢٨ / ١١ / ٢٠١٠ في ٢٨ / ١١ / ٢٠١٠ / ٨٦ / انضباط / ٢٠١٣ في ٢٣ / ٧ / ٢٠١٣ ((لدى التدقيق والمداولة وجد المجلس المدعي يطعن بالأمر الوزاري المرقم (١٩٨٣) في ١ / ١ / ٢٠١٠ ويطلب إلغاءه وحيث إنها قام دعواه بتأريخ ٢٨ / ١١ / ٢٠١٠، لذا تكون الدعوى مقامة ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في الفقرة (٣) من المادة (التاسعة والخمسين) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ومقبولة من هذه الجهة . ولدى عطف النظر على الموضوع وجد المجلس أن المدعي عليه أصدر الأمر الإداري المرقم (٨٥١) في ٤ / ٦ / ٢٠٠٩ المتضمن تعديل رواتب بعض موظفي دوائر وزارة العدل وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٣١٠ لسنة ٢٠٠٨ ومن ضمنهم المدعي . وقد قام ديوان الرقابة المالية بتدقيق هذه الرواتب ووجد أنها مخالفة لأحكام القرار المذكور . وبناء على ذلك قررت الوزارة إعادة الرواتب إلى ما قبل التعديل ولم يصدر أمر وزاري في حينه ثم صدر الأمر الوزاري المطعون به الرقم (١٩٨٣) في ١ / ١١ / ٢٠١٠ بوصفه أمراً كاشفاً للقرار الذي نفذته الدائرة الإدارية بإعادة الرواتب إلى ما قبل التعديل، اطلع المجلس على مذكرة مدير عام الدائرة الإدارية والمالية في وزارة العدل المؤرخة في ٨ / ١٠ / ٢٠٠٩ والمرفوعة إلى وزارة العدل والمتضمنة عرض اعتراضات ديوان الرقابة المالية على الطريقة النافذة فيها تعديل رواتب الموظفين وكذلك امتناع وزارة المالية عن تمويل دائرة رعاية القاصرين للمبالغ المترتبة على تنفيذ القرار . لاحظ المجلس أن وزارة العدل تبنت تفسيراً للفقرة (خامسا) من قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٠) لسنة ٢٠٠٨ مخالفاً لتفسير وزارة المالية بكتابها المرقم

استثناء على ذلك في القرار الفردي المدعوم مثال على ذلك صدور قرار من شخص أو هيئة ليس لوجودهما أساس قانوني ومن حق السلطة الإدارية في هذه الحالة سحب هذا القرار في أي وقت دون التقييد بالمدة المقررة، راجع بهذا الخصوص د. محمود يعقوب السعيد، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة الزهراء، بغداد، ص ٢٣٤، وراجع أيضاً منتديات طموحنا، الشروط المتعلقة بميعاد رفع الدعوى، محاضرات في القضاء الإداري متاح على الموقع الآتي : تاريخ الزيارة ١٨ / ٦ / ٢٠١٦ / ٢٠١٦ . www.tomohna.net/vb/showthread.php?13300

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم ٢٦٤ / قضاء الموظفين / تمييز / ٢٠١٣ في ٤ / ٨ / ٢٠١٣، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠١٣، ص ٣٢٥-٣٢٦ .

(١٧٢٨٦) في ١٤/٤/٢٠١١ والذي نص في الفقرة (٨) منه على إعادة النظر بالتطبيقات الحاصلة في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات لتنفيذ الفقرة (خامسا) من قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٠) لسنة ٢٠٠٨، والتي تتعرض لمن تم تسكينه من ١/١/٢٠٠٤ بوظيفة أدنى من التي كان يشغلها في شهر كانون الأول/٢٠٠٣ ولا علاقة لها بالدرجة المالية التي كانت تمنح وظيفتها، وجد المجلس أن القرار المطعون به صحيح وموافق للقانون، ذلك أن من حق الإدارة بل واجبها تصحيح الخطأ الذي تقع فيه بالتفسير فتضع حقاً في غير محله ولا يصح التمسك في فترة الحق المكتسب من هذا القرار طالما اكتنفه عيب جسيم انحرف به لمنزلة القرار المعدوم. لما تقدم قرر المجلس بالاتفاق، الحكم برد دعوى المدعي وأفهم القرار علنا في ٢٣/١/٢٠١٢) (١) ويتضح مما تقدم في دعوى تقرير الانعدام لا يتقيد الطاعن بها بميعاد يستوجب أن يرفعها خلال ذلك الميعاد ولكن تبقى المدة مفتوحة ومن حق أصحاب الشأن رفع هذه الدعوى في أي وقت، كون ذلك القرار لن تترتب عليه أية آثار في الماضي والمستقبل.

المطلب الثالث

القرار الإداري المعدوم مصدر للمسؤولية

القرار الإداري المعدوم، كما مر بنا سابقاً، هو المخالفة الصارخة لمبدأ المشروعية، وبالتالي فإن الخطأ الذي يرتكبه الموظف هنا يمثل خطأ شخصياً جسيماً في كلتا الحالتين، سواء في حالة ما إذا كان مصدر القرار حسن النية ولم يتبع من وراء إصداره ذلك القرار مصلحته الشخصية، أو إذا كان سبب النية وجانب المصلحة العامة في إصداره ذلك القرار ويترب عليه مسؤوليته الشخصية، وقد يحدث أن تترتب عليه مسؤولية الإدارة (٢).

ولتوافر المسؤولية التي يتحملها مصدر القرار عند إصداره قراراً مشوباً بعيب جسيم، يجب توافر الأركان الثلاثة للمسؤولية، وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية، فالخطأ هنا هو العمل الذي قام به مصدر القرار سواء تمثل بمجرد إصداره القرار مشوباً بعيب جسيم اقترن ذلك بتنفيذ هذا القرار المعيب، وسواء كان مصدر القرار وكما أسلفنا حسن النية في إصداره القرار أم سيئها، والضرر الذي لحق بأصحاب الشأن والذي يترتب عليه تعويض أصاب الغير من ذلك الضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، فلا يصح أن يسأل الموظف عن خطأ شاب قرار إصداره موظف آخر وأضر بالتالي بذوي المصلحة.

ويقع عبء إثبات الضرر على الشخص المضرور، فالضرر لا يفترض افتراضاً، حتى ولو ثبت وقوع الخطأ، ولا يوجد فارق في حق المدعي بالتعويض سواء كان الضرر مادياً أم كان الضرر أدبياً (٣). والملاحظ أن القضاء قد رتب على الشخص

(١) رقم القرار ١٤٣٧/سنة ٢٠١٠، ٦٨/انضباط/٢٠١٣ في ٢٣/٧/٢٠١٣ منشور في سلسلة القضاء الإداري، تسلسل عدد ٩، المصدر السابق، ص ٣٣-٣٤.

(٢) فيان حسن عبدالله، ركن الإختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٣، ص ١٢٣.

(٣) محمود محمد خلف، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية القانون، بجامعة بغداد، ١٩٨٦، ص ٣٧٠، ود محمد يعقوب السعيد، المصدر السابق، ص ٢٢٢.

مصدر القرار المسؤولية الشخصية سواء كان حسن النية أم سيئها حماية لمبدأ المشروعية، فالمخالفات القانونية التي ارتكبتها الموظف أثناء قيامه بواجبه أو خارجه أو بمناسبته تعد مخالفات جسيمة كونها أخرجت القرار الإداري إلى نطاق الوظيفة الإدارية حتماً وإن كان متصلاً بها مادياً لقيام الموظف به^(١)، ولكن بالمقابل ذهب القضاء إلى ترتيب المسؤولية على عاتق الإدارة فجعلها مسؤولة عن القرار الإداري المعدوم.

والعلة في ذلك ترجع إلى حماية الفرد المتضرر من الأضرار التي تترتب عليه من القرار الإداري المعدوم، فحماية الفرد هنا تأتي من احتمال إعسار الموظف الذي أصدر القرار المشوب بعيب جسيم، لذلك فالمتضرر يجب أن يلجأ إلى جهة تزيل عنه الضرر الذي لحق به، لذلك لا يجد سوى الجهة التي ينتمي إليها الموظف الذي أصدر ذلك القرار، وكل ذلك يقوم على أساس قواعد العدالة^(٢).

وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقرارها الصادر في ١٩٥٩/٦/٦ بأنه " إذا ما تبين أن الموظف لم يعمل للصالح العام أو كان مدفوعاً بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيماً بحيث يصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات ... فإن الخطأ في هذه الحالة يُعدُّ خطأً شخصياً ويسأل عنه الموظف في ماله الخاص"^(٣). ولتوافر أركان المسؤولية الثلاثة في هذا الحكم فحسنا ما ذهبت إليه المحكمة من الحكم على الموظف بالتعويض وتحمل ذلك الموظف المسؤولية الشخصية ومن ماله الخاص.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بعدم التعويض عن عيب عدم الاختصاص إذا كان الضرر الناتج من صدور القرار عن سلطة غير مختصة واقعاً لا محالة حتى لو صدر القرار من السلطة المختصة، وتطبيقاً لذلك فقد قضت برفض التعويض عن قرار هدم أحد الفنادق لصدوره عن سلطة غير مختصة بعد ثبوت مشروعية هذا القرار من الناحية الموضوعية، لأن حالة المبنى (الفندق) كانت توجب الإزالة بالفعل^(٤).

وبهذا الصدد أيضاً ذهبت محكمة التمييز العراقية بقرارها الآتي " لدى التدقيق والمداولة، وجد أن الحكم المميز غير صحيح لأن المميز عليه رئيس بلدية كربلاء إضافة لوظيفته كان قد وضع يده على أثاث المقهى العائد للمميز واحتفظ بها في مخزنه خلافاً للقانون، فهو بذلك يعتبر معتدياً وملزماً بتعويض الأضرار"^(٥).

(١) رنا ياسين حسين العابدي، المصدر السابق، ص ٧٧.

(٢) اسعد سعيد برهان الدين، المصدر السابق، ص ٣٤٠ — ٣٤١، فقواعد العدالة لا تسمح بحرمان الفرد صاحب الشأن من حقه بالتعويض، في حالة كون الموظف الذي أصدر القرار معسراً فيسقط حقه بالتعويض بمجرد كونه معسراً، وبعد ذلك يتمتع الموظف المتجاوز على أحكام القانون بكل امتيازات الوظيفة العامة وتهدر حقوق الفرد المتضرر، لذلك أبيض للمتضرر اللجوء إلى الجهة الإدارية المختصة، لكن هذا لا يعني أنه بعدما تتحمل الإدارة تبعة التعويض أنه ستسقط مسؤولية الموظف عن الضرر الذي لحق بصاحب المصلحة، فبعد أن تعوض الإدارة المتضررَ على الموظف الذي ارتكب الخطأ الشخصي بما دفعته من تعويض، راجع بهذا الخصوص، أحمد طالب حسين الجعيفري، مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية الناتجة عن الخطأ، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ١٩٩٩، ص ٩٩.

(٣) حكم محكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في ١٩٥٩/٦/٦ أشار إليه د. رمزي طه الشاعر، المصدر السابق، ص ٢٩٩.

(٤) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٣١٨٨ لسنة ٣١ قضائية، جلسة ١٩٨٨/٦/١١، أشار إليه د. صبري محمد السنوسي، المصدر السابق، ص ١٦٣.

(٥) قرار محكمة التمييز، أشار إليه د. ابراهيم طه فياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، دار النهضة العربية، ١٩٧٣، ص ٢٠٢.

من الحكم أعلاه يتضح لنا أن القضاء العادي في العراق قد أخذ هو الآخر بتحمل الموظف الذي يصدر قراراً إدارياً مشوباً بعيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام المسؤولية الشخصية والذي به تتمثل مخالفة القرار للقانون مخالفة صارخة إذ حكم على رئيس بلدية كربلاء باعتباره موظفاً جراً وضع يده على أثاث المقهى العائد ملكية أحد الأفراد بتعويض ذلك الشخص جراً ما لحقه من أضرار •

المبحث الثالث

الآثار المترتبة على إنعدام القرارات الإدارية بالنسبة إلى القضاء

سنوضح في هذا المطلب الآثار التي تترتب على القرارات الإدارية المدعومة بالنسبة إلى القضاء، إذ أنه مادام القرار الإداري المدعوم (القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم) قد تجرد من طبيعته الإدارية وهبط إلى مستوى الأعمال العادية، فإن للمحاكم العادية حق النظر فيه وإصدار قرارها بشأنه دون أن تعد متجاوزة حدود اختصاصاتها، فضلاً عن ذلك، إنَّ القضاء الإداري لا يقبل دعوى إلغاء القرار الإداري المدعوم كما أن للقاضي الحق في إثارة الطعن في القرار الإداري المدعوم من تلقاء نفسه، وسنوضح هذه الآثار وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول

الاختصاص القضائي بالنظر في القرار الإداري المدعوم

إن المشكلة التي تثار بشأن القرار المنعدم تتعلق بالجهة المختصة بالنظر بالطعن القضائي فيه، هل هي القضاء العادي أم القضاء الإداري ؟ لفقّه ثلاثة اتجاهات بهذا الصدد:

الاتجاه الأول : يذهب جانب من الفقه إلى أنّ للقضاء العادي التصدي للطعن في القرارات المنعومة، ولا حاجة لإحالة الموضوع إلى القضاء الإداري، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية الباطلة^(١)، أي إن القضاء العادي والإداري يختصان بالنظر في القرار المنعدم على حد سواء^(٢) • ويتأتى اختصاص القضاء العادي من كون القرار المدعوم عملاً مادياً، وإن القضاء الإداري يختص بالنظر فيه أيضاً لتقدير مشروعية القرار الإداري كونه باطلاً أو منعوماً^(٣) • وقيل بأنه ليس من المنطق إعطاء اختصاص النظر في القرار الإداري المشوب بعيب بسيط من عدم المشروعية، للقضاء الإداري وحجبه عن القرارات المشوبة بعيب جسيم، بل إن الأمر يتطلب توسيع مجال الرقابة على الأعمال الإدارية في الحالة الأخيرة، وذلك بإعطاء هذا الاختصاص للقضاء العادي إضافة للقضاء الإداري صاحب الاختصاص الأصلي في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية^(٤) • فالقرار

(١) د. محمود حلمي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٤٤، د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٦٨٧ •

(٢) د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط/٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧١ •

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٤٨ •

(٤) محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدم، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٢٦٢، ود. رشا عبد الحي، المصدر السابق،

الإداري المنعدم لا يؤثر في الاختصاص القضائي في مجال بحث مشروعية القرار، لكونه قد نزل إلى مرتبة العمل المادي، وبالتالي فلا يجوز إبعاد القرار المنعدم من اختصاص القضاء الإداري صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية، بل إن حماية الأفراد من هذا القرار، تتطلب السماح لهم بالطعن فيه أمام القضاء المختص وغير المختص^(١) .

ومن جانبه، أكد فقه القانون الخاص على عدم اختصاص القضاء العادي بالنظر في القرارات الإدارية حتى وإن كانت هذه القرارات مشوبة بأحد العيوب التي تلحق بالقرار الإداري إلا أنه استثنى من ذلك القرارات المدومة وأقر بجواز التعرض للقرار المنعدم من قبل القاضي العادي^(٢) .

كما أن القضاء العادي في مصر سار في ذلك الاتجاه، فجاء في قرار لمحكمة النقض المصرية أن " من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه إذا كان القرار الإداري قد صدر مخالفاً للقانون، فإن ذلك يجرد من صفته الإدارية، ويسقط عنه الحصانة المقررة للقرارات الإدارية ويكون من حق القضاء العادي أن يتدخل لحماية مصالح الأفراد مما يترتب"^(٣) .

الاتجاه الثاني : ذهب اتجاه آخر من الفقه إلى القول باختصاص القضاء العادي دون القضاء الإداري بالنظر في القرارات الإدارية المنعدمة، بحجة أن هذه القرارات تعتبر تصرفات مادية محضة، ولا تعتبر هذه التصرفات قرارات إدارية، بحيث لا تحتاج هذه الأعمال إلى التنفيذ من قبل الإدارة لانعقاد اختصاص المحاكم العادية^(٤) .

الاتجاه الثالث : ذهب رأي ثالث في الفقه إلى القول باختصاص القضاء الإداري بالنظر في القرارات المدومة دون القضاء العادي، لكون هذه القرارات من الاختصاصات المحصورة بالقضاء الإداري، ولا يمكن حجب هذا الاختصاص عن القضاء الإداري بحجة أن القرار المنعدم ينحدر إلى درجة العمل المادي العديم الأثر قانوناً . واستند هذا الرأي في ذلك إلى أن دعوى " تقرير الانعدام " تهدف إلى فحص مشروعية القرار الإداري، والتي تعمل جنباً إلى جنب مع دعوى الإلغاء، ولا يصح مع ذلك إعطاء هذا الاختصاص للقضاء العادي، أما إذا كنا بصدد دفع فرعي أمام المحاكم القضائية بانعدام القرار الإداري، كإثارة ذلك عند النظر أمامها في مسألة الاعتداء المادي، ورأت المحكمة أن تقرير الاعتداء المادي يستند إلى معرفة كون القرار الإداري معيباً بعيب جسيم أو بسيط، ففي هذه الحالة فقط يسمح للمحاكم العادية بالنظر في تقدير مشروعية القرار المنعدم^(٥) .

وكذلك أنكر رأي آخر إعطاء اختصاص النظر في القرار المنعدم إلى جهة القضاء العادي، بدليل أن معرفة بطلان القرار من انعدامه تحتاج إلى تقدير مشروعية القرار الإداري، وحيث يقتصر ذلك على اختصاص القضاء الإداري دون القضاء العادي، وبصدور قانون مجلس الدولة المصري في عام ١٩٧٢ فقد تحول اختصاص بنظر الأعمال المادية للإدارة إلى القضاء الإداري . فضلاً عن أن حصر اختصاص النظر في القرار المنعدم بالقضاء الإداري يرجع إلى أن الطعن في القرار المنعدم

(١) د. صبري محمد السنوسي، المصدر السابق، ص ١٥٢ .

(٢) محمد عبد الكريم شريف، المصدر السابق، ص ١٦٢ .

(٣) محكمة النقض المصرية، الطعن رقم ١٤٩ و ٣١٤ بتاريخ ١٩٩٢/٢/٢٠، لسنة ٥٦ ق، أشار إليه د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط/١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ١٢٨ .

(٤) محمد عبد الكريم شريف، المصدر السابق، ص ٢٦٤ .

(٥) د. رمزي الشاعر، المصدر السابق، ص ٣٨٣ - ٣٨٤ .

يعتبر من ضمن المنازعات الإدارية، والتي تعتبر تحديداً من ضمن الاختصاصات الخاصة بالقضاء الإداري كأصل عام للنظر فيها^(١).

إلا أننا ننكر ما أخذ به الاتجاه الأول والثاني ومعهما الأحكام القضائية، وذلك بإعطاء الاختصاص للقضاء العادي فقط أو للقضاء الإداري والعادي بالنظر في القرار الإداري المنعوم، لكونه غير دقيق. ونؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثالث من أن دعوى "تقرير الانعدام" هي دعوى فحص مشروعية القرار الإداري، ولا يسوغ معها القول باختصاص القضاء العادي بالنظر فيه، هذا وإن القاضي العادي يختص بالنظر في القرار المنعوم حال كون القرار الإداري المعدوم مصدراً للاعتداء المادي^(٢). إضافة إلى ذلك فإن بيان الحد الفاصل بين المخالفة البسيطة والجسيمة في التصرف الإداري ليس سهلاً إدراكه، لكون القاضي العادي ليس متمرساً بما فيه الكفاية لكي يفرق بين القرار الباطل والقرار المعدوم في كل مرة. لذا فإننا ندعو إلى رفع هذا العبء عن كاهل القضاء العادي، وجعله من اختصاص القضاء الإداري حصراً، لكون القاضي الإداري أدري من القاضي العادي في هذا المجال، وتُستثنى من ذلك حالة الاعتداء المادي.

وفي الخلاصة يتبين لنا أنّ القرار المنعوم لا يؤثر في الاختصاص القضائي في مجال بحث مشروعية القرار، ذلك لأن النتائج التي تترتب على انعدام القرار تكفي في هذا المجال، ومن ثم يجب ألا تكون فكرة القرار المعدوم سبباً للخروج عن اختصاص القضاء الإداري صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية.

المطلب الثاني

عدم قبول دعوى إلغاء القرار الإداري المعدوم

إن مخاصمة القرارات المنعومة التي تنطوي على درجة جسيمة من عدم المشروعية تكون بدعوى تقرير الانعدام، وتتمثل سلطة القاضي بتقرير انعدام القرار الإداري لكونه متجهداً من صفته كقرار إداري. وعلى القاضي الإداري أن يكشف عن انعدام القرار الإداري، وليس له أن يقضي بإلغاء قرار منعوم غير موجود قانوناً.

فالحكم في القرارات الإدارية المنعومة يكون بإعلان انعدامها، لتتميزها عن القرارات الباطلة. لأن الحكم بالإلغاء يعدم القرار غير المشروع. أما القرار المعدوم فقد ولد معدوماً. فلا محل للحكم بإلغائه. وإن القاضي لا يقوم بإبطال القرار المنعوم وإنما فقط يعلن انعدامه، وذلك لأن هذا القرار ينطوي على درجة جسيمة من عدم المشروعية^(٣).

لتوضيح هذا الأثر لابد لنا من إثارة السؤال الآتي: هل يجوز للأفراد الطعن في القرار الإداري المعدوم بالإلغاء أمام المحاكم القضائية باعتباره فاقداً لطبيعته الإدارية؟، لقد تباينت أحكام القضاء حول الإجابة عن هذا السؤال، لذلك سنبحث في أحكام القضاء ليتسنى لنا معرفة الحل.

تردد مجلس الدولة الفرنسي في قبول الدعوى المقامة بشأن القرار الإداري المعدوم لتقدير مشروعيته، ففي بداية نشأته رفض قبول الدعوى معللاً ذلك أنه لا يوجد قرار يترتب عليه ضرر إذ أن القرار في هذه الحالة ليست له أية قيمة قانونية وهو

(١) د. صبري محمد السنوسي، المصدر السابق، ص ١٥٢.

(٢) محمد عبد الكريم شريف، المصدر السابق، ص ٢٦٥.

(٣) محمد عبد الكريم شريف، المصدر السابق، ص ٢٧٥.

ليس بحاجة إلى حكم قضائي يسلبه آثاره^٥ إلا أنه سرعان ما تنبه إلى خطورة الأمر بكونه يؤدي إلى تفويت الحماية المقررة للأفراد، فعدل عن موقفه السابق واتجه إلى قبول الدعوى المقامة من قبل الأفراد ضد القرار الإداري المعدوم لإزالة ما ترتب عليه من آثار مادية، وبهذا الصدد قضى بقراره الصادر في ١٠/١٠/١٩٠٨ في قضية (Legouez) بـ " أن القرار الصادر من سلطة يظهر بوضوح عدم اختصاصها لعدم تمتعها بسلطة اتخاذ قرارات إدارية على الإطلاق لا يستند إلى أي نص تشريعي أو لائحي، وانتهى المجلس إلى أن مثل هذا القرار يمكن أن يكون محلاً للطعن أمامه، وقضى باعتباره باطلاً ولا أثر له " (١) .

يتضح لنا من خلال هذا الحكم أن مجلس الدولة الفرنسي قد قبل دعوى إعلان انعدام القرار الإداري لإزالة ما ترتب على القرار الإداري المعدوم من آثار مادية، وهذا يؤدي بدون شك إلى حماية الأفراد وتقوية مراكزهم في مواجهة الإدارة، كما يلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد استعمل في هذه الدعوى تسمية (دعوى تقرير الانعدام) لا طعنًا بالإلغاء لتمييزها من دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة، فضلاً عما تقدم استعمل مجلس الدولة الفرنسي عبارات خاصة تختلف عن تلك المستعملة في دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة، منها عبارة " أن القرار الإداري باطل لا أثر له " وأن " القرار الإداري يعد باطلاً ولا يعمل به " (٢) .

وقد نحا مجلس الدولة المصري منحى زميله مجلس الدولة الفرنسي في قبول الدعوى ضد القرار الإداري المعدوم مقرراً انعدام القرار الإداري وعدم ترتب آثاره عليه^٥ وبهذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بقرارها الصادر في ١٥/١٠/١٩٥٤ بأن " قرار الفصل الصادر من سكرتير عام مصلحة سكة الحديد بفصل المدعي ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة، فهو قرار معدوم ولا أثر له " (٣) .

يُستنتج مما تقدم، أن مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري قد قبلتا الدعوى التي تستهدف إزالة الآثار المادية المترتبة على القرار الإداري المعدوم، وأقرا بأن هذه الدعوى ليست دعوى إلغاء عادية وإنما دعوى خاصة تختلف عن دعوى الإلغاء العادية في أحكامها ومميزاتها، وأنه يجب رفعها عن طريق محام، فضلاً عن ذلك فإن الحكم فيها لا يكون بالإلغاء وإنما بتقرير أن القرار الإداري المعدوم لا يرتب أي أثر^٥.

أما في العراق، فنلاحظ أن المشرع العراقي قد نص في (فقرة هـ / البند ثانياً / المادة السابعة) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة المرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ على أنه :

يعتبر من أسباب الطعن بوجه عام ما يأتي :

- ١— أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات .
- ٢— أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله .

(١) أشار إليه نعم احمد محمد الدوري، المصدر السابق، ص ١٩٠ .

(٢) د. رمزي الشاعر، المصدر السابق، ص ٣٣٢ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٥/١٠/١٩٥٤، مجموعة السنة الثامنة، ص ٣٧٣، أشار إليه د. سليمان محمد الطماوي، النظرية للقرارات الإدارية، المصدر السابق، ص ٣٧٩ .

٣— أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة" ^(١) .

يتضح لنا من هذا النص، أن المشرع العراقي قد حدد أسباب الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة وأباح للأفراد رفع دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة خلال مدة معينة هي ٦٠ يوماً من تأريخ انتهاء مدة الـ ٣٠ يوماً الممنوحة للإدارة للبت في التظلم (فقرة ز / البند ثانياً / المادة السابعة) والملاحظ على أسباب الطعن هذه أن القرار الإداري فيها يكون مشوباً بعيب بسيط يبيح للأفراد رفع دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة، وهذا يعني أن المشرع العراقي لا يقبل دعوى إلغاء القرار الإداري المعلوم لأن العيب الذي يشوب القرار الإداري في الفقرات (١ - ٣) ليس جسيماً بحيث يجدد القرار الإداري من طبيعته الإدارية وينحدر به إلى درجة العدم، وهو بذلك قد سائر المستقر فقها وقضاء لأن القرار الباطل الذي تقبل الدعوى بإلغائه هو قرار منتج لجميع آثاره قبل إلغائه والحكم بإلغائه يعدمه ويزيل آثاره منذ صدوره بخلاف القرار الإداري المعلوم الذي لا يرتب أثراً ومن ثم لا محل لقبول الدعوى بإلغائه .

المطلب الثالث

الحق في إثارة الطعن في القرار الإداري المعلوم في حالة (عيب عدم الاختصاص الجسيم)

للقاضي الحق في إثارة الطعن في القرار الإداري المعلوم من تلقاء نفسه ولو لم يثره أحد الخصوم في الدعوى إذا كان سبب انعدام القرار الإداري متعلقاً بركن الاختصاص . مع ملاحظة أن معظم أسباب انعدام القرار الإداري تتعلق بهذا الركن وهي ما يأتي :

- ١— صدور القرار الإداري عن شخص أجنبي تماماً عن السلم الإداري (اغتصاب الوظيفة الإدارية) .
- ٢— صدور القرار الإداري عن موظف لا سلطة له مطلقاً بإصدار القرارات الإدارية .
- ٣— صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية معتدية فيه على اختصاصات سلطة إدارية أخرى لا تمت إليها بصلة .
- ٤— صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية معتدية على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية . ويطلق على أسباب انعدام القرار الإداري المتعلقة بركن الاختصاص (اغتصاب السلطة) . وإن الفقه والقضاء مستقران على اعتبار عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري من النظام العام، كما أن اغتصاب السلطة أو عيب عدم الاختصاص الجسيم يُعدُّ أيضاً من النظام العام وعلى هذا الأساس، إذا كان القرار الإداري معدوماً لاغتصاب السلطة فإن للقاضي الحق في إثارة الطعن فيه من تلقاء نفسه ولو لم يثره أحد الخصوم في الدعوى كما أنه لا يستطيع الحكم بأكثر مما يطلبه الخصوم لأن ركن الاختصاص والعيوب التي تشوبه من النظام العام لا بل إنه الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء المتعلقة بالنظام العام .

^(١) الفقرة هـ / البند ثانياً / المادة السابعة ، الفقرة ز / البند ثانياً / المادة السابعة من قانون تعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم

وسار مجلس الدولة الفرنسي على ذلك في حكم له بالقول : " إن القرارات المنعومة والمشوبة بعيب جسيم، يثيره القاضي مسألة الانعدام من تلقاء نفسه لتعلقه بالنظام العام، ولا تنشئ هذه القرارات حقوقاً ولا تصبح نهائية، وتستطيع الإدارة سحبها في أي وقت" (١) . وبهذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بقرارها الصادر في ١٩٥٧/١/٢٧ بأنه " ٠٠٠٠ . ولذلك فإن هذا العيب (عيب الاختصاص) لا يزال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام" (٢) .

ونستنتج من ذلك أن القرار الإداري المنعوم يُعدُّ من أخطر الحالات التي يواجهها الفرد، لكونه يهدد حقوقه وحرياته ومركزه القانوني، وعلى ذلك فإنه يجب على القاضي إسباغ حماية أكثر على هذا النوع من القرارات الإدارية المشوبة بعيب الاختصاص الجسيم، وإن الأحكام الفرنسية والآراء الفقهية السابقة قد أصابت في ذلك عندما عدَّت القرار المنعوم، من النظام العام . لذا فإنه يصدق تطبيق النتائج المترتبة على اعتبار عيب عدم الاختصاص من النظام العام والذي ورد ذكره أعلاه.

وبهذا الصدد أيضاً قضت محكمة القضاء الإداري في العراق بقرارها المرقم ١٤١ / القضاء الإداري / ١٩٩٠ والصادر في ١٢ / ١٠ / ١٩٩١ بأنه " ٠٠ . لذا فإن المدعى عليه بتدخله في عمل هذه المكاتب يكون قد تجاوز حدود صلاحياته القانونية وحيث إن دوائر الدولة ملزمة بالتقيد بصلاحياتها القانونية وبخلافه لا تكون لقراراتها وأوامرها أية قيمة قانونية ولا تكون ملزمة للأخرين لأن قواعد الاختصاص من النظام العام" (٣) .

وبالمعنى نفسه قضت أيضاً الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بقرارها المرقم ٤ / إداري / تمييز / ١٩٩١ والصادر في ١٥ / ١ / ١٩٩٢ بأن " لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية، لذا قرر قبوله شكلاً، ولدى النظر في القرار المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون، ذلك لأن المدعي (المميز) لم يتظلم من القرار المطعون فيه الذي تضمن إلغاء إجازة البناء الممنوحة له من مديرية وحدة المنصور المرقمة (٤١٧) في ١٤ / ٢ / ١٩٩٠، الذي أوجده الفقرة (و) من م(٧) من القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة، كما أن الإنذار المسير من المميز إلى المميز عليه إضافة لوظيفته كان بتاريخ ١٩٩٠/١/٢٢ لا يمكن اعتباره تظلماً إضافة إلى أنه مقدم بعد فوات المدة القانونية، يضاف إلى ذلك أن القرار المطعون فيه له مرجع قانوني للطعن وهي الهيئة الاستئنافية في أمانة بغداد وهو ما سلكه المدعي (المميز) حسب إقراره أمام المحكمة، وبذلك تخرج الدعوى عن اختصاص محكمة القضاء الإداري وتصبح واجبة الرد من هذه الجهة لأن الاختصاص يعتبر من النظام العام، وحيث إن القرار المميز قد التزم وجهة النظر القانونية هذه، قرر تصديقه ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار في ١٥ / ١ / ١٩٩٢" (٤) .

(١) محمد عبد الكريم شريف، المصدر السابق، ص ٢٧٩ .

(٢) نعم احمد محمد الدوري، المصدر السابق، ص ١٩٢ .

(٣) قرار محكمة القضاء الإداري المرقم ١٤١ / قضاء الاداري / ١٩٩٠ في ١٢ / ١٠ / ١٩٩١ (القرار غير منشور) .

(٤) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم ٤ / إداري / تمييز / ١٩٩١ في ١٩ / ٥ / ١٩٩١ (القرار غير منشور) .

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة التي تناولنا فيها موضوع النظام القانوني لاغتصاب الاختصاص ومظاهر الرقابة القضائية عليه، توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات، يمكن اجمالها بما يأتي :

١. يترتب على التفرقة بين درجتي عدم الاختصاص نتيجة غاية في الأهمية، حيث إن القرارات التي شابها عيب عدم الاختصاص في صورته البسيطة ماهي إلا قرارات باطلة، لأن خروجها على مبدأ المشروعية لا يتصف بالجسامة، ومثل هذه القرارات نافذ في حق الأفراد في الفترة ما بين صدورهما وحتى إصدار الحكم بإلغائها على إعتبار أن الأصل في القرارات الإدارية أنها صدرت صحيحة مطابقة للمشروعية إلى أن يثبت المدعي خلاف ذلك بدعوى يقوم بإقامتها في المواعيد القانونية للطعن في مشروعية القرار الإداري، أما التصرف الذي شابه عدم الاختصاص الجسيم يكون جزأه متناسباً مع درجة مخالفته لمبدأ المشروعية حيث يعد هذا السلوك بمثابة عمل مادي معدوم لا يكسب حقاً ولا يتقيد الطعن بإلغائه بميعاد .

٢. إن القضاء الإداري على عمومته لا يقضي بالمسؤولية عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص، إلا إذا كان العيب جسيماً كما في حالة إغتصاب السلطة حيث تكون المخالفة بلا ريب عيباً جسيماً يستوجب التعويض، أما في حالة عدم الاختصاص البسيط فإن القضاء لا يقرر بالمسؤولية على إطلاقها، وإنما يفحص كل حالة على حدة، وكما أن هذا القرار لانعدامه ليس بحاجة حسب الأصل أن يكون موضوعاً لدعوى أمام القضاء لإعلان انعدامه، لأنه مجرد واقعة مادية، ولكن الأوضاع العملية والواقعية قد تجعل من هذا القرار مع انعدامه عقبة مادية في سبيل ذوي العلاقة لاقتضاء حقوقهم أو الوصول إليها، لذلك جاز أن يكون محل التظلم أو دعوى لإعلان انعدامه ومن دون الالتزام بموعد معين ومن ثم جاز للإدارة سحب قرارها المنعدم بأي وقت .

٣. عندما يكون عيب عدم الاختصاص جسيماً، في هذه الحالة لا يُعدُّ القرار مجرد قرار غير مشروع، وإنما يُعدُّ منعدماً أيضاً، وهذا يعني أنه يمكن لصاحب العلاقة، لا بل عليه، عدم إطاعته أو الالتزام به. ولهُ في سبيل ذلك (كمبدأ عام) أن يقاوم تنفيذه. ولكن مع ذلك لا يوجد في العراق نص يبيح للأفراد مقاومة تنفيذ القرارات الإدارية، لا بل أن المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، قد حظرت مقاومة تنفيذ القرارات الإدارية أو إمتناع عن تنفيذها.

٤. إن الوسيلة الوحيدة التي يمكن للأفراد مقاومة تنفيذ القرارات الإدارية المعيبة (باطلة) كانت أم (معدومة) هي اللجوء إلى القضاء لمنع تنفيذ قرار غير مشروع عليهم. على إعتبار أن حق التقاضي هو حق دستوري مكفول للجميع .

٥. لا يوجد في العراق نص معين يبيح رفع دعوى إلغاء القرار الإداري المعدوم. لأن دعوى الإلغاء لها شروط معينة حددتها المادة (٧ / ثانيا / هـ) من قانون مجلس شوري الدولة ، والتي لا تنطبق على القرار الإداري المعدوم.

٦. على الرغم من قول الفقهاء أن القضاء الإداري العراقي لا يقرر في أحكامه إنعدام القرار الإداري إلا في حالات قليلة، وهو بذلك يتفق مع مسلك القضاء الإداري الفرنسي الذي حصر فكرة إنعدام القرار الإداري في حدود ضيقة. على خلاف القضاء الإداري المصري الذي توسع في فكرة اغتصاب السلطة توسعاً كبيراً لدرجة جانب فيها الصواب، فاعتبر من قبيل إغتصاب السلطة حالات لم يتعد العيب فيها مجرد عيب عدم الاختصاص البسيط ، إلا أننا نجد في الواقع العملي عكس ذلك، إذ أن هناك تطبيقات قضائية كثيرة تشير إلى فكرة انعدام القرار الإداري نتيجة عيب عدم الاختصاص الجسيم في القضاء الإداري العراقي.

قائمة المصادر

أولاً : الكتب :

١. ابراهيم طه فياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.
٢. د أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨١ .
٣. د ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨-١٩٦٩
٤. د حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري أمام مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧ .
٥. حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٨ .
٦. د حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، بدون سنة طبع .
٧. د رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨
٨. د رشا عبد الحفي، معايير توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي والقضاء الإداري واشكالياتها العملية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٤ .
٩. د سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الاسكندرية، مطبعة سعيد كامل، ٢٠٠٤ .
١٠. د سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦ .
١١. د سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤ .
١٢. د عبد الغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥ .
١٣. د عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، شركة الجلال للطباعة، الاسكندرية، ٢٠٠٤ .
١٤. د عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء المنصورة، ١٩٧٨ .
١٥. د ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤ .
١٦. د ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٦ .
١٧. د ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، ١٩٨٩ .
١٨. محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدم، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤ .

١٩. د محمد حلمي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء، القضاء الكامل، إجراءات التقاضي)، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ١٩٧٧ .

٢٠. د مصطفى كيرة، نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤ .

٢١. محمود يعقوب السعيد، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة الزهراء، بغداد، بدون سنة طبع.

ثانياً : الرسائل و الأطاريح الجامعية :

١. اسعد سعد برهان الدين بكر، انتهاء القرارات الإدارية بإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٧ .

٢. احمد طالب حسين الجعيفري، مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية الناتجة عن الخطأ، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ١٩٩٩ .

٣. رنا ياسين حسين العابدي، انعدام القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة نهرين ، ٢٠٠٤ .

٤. فيان حسن عبدالله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل، ٢٠٠٣ .

٥. معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠ .

٦. محمود محمد خلف، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٦ .

٧. نعم أحمد محمد الدوري، القرار الإداري المعدوم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٨ .

٨. نواف طلال فهيد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وثاره القانونية، جامعة الشرق الاوسط، الأردن، ٢٠١٢ .

ثالثاً : البحوث والمجلات :

١. د صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، العدد الرابع، السنة الحادية والثلاثون، ٢٠٠٧ .

٢. د طارق بن هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لإحكام القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، العدد الرابع، السنة الثانية والثلاثون، ٢٠٠٨ .

رابعاً : قرارات وفتاوى قضائية :

قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، ٢٠١٣ .

خامساً : الدساتير و التشريعات :

١. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .
٢. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
٣. قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .
٤. قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .
٥. قانون مجلس شوري اقليم كردستان — العراق المرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ .

سادساً : المواقع الإلكترونية :

منتديات طموحنا، الشروط المتعلقة بميعاد رفع الدعوى، محاضرات في القضاء الاداري، دراسة متاحة على الرابط الإلكتروني الآتي : (تاريخ الزيارة : ١٨ / ٦ / ٢٠١٦) www.tomohua.net/vb/showthread.php?13300

منظمات المجتمع المدني و دورها في تعزيز الحكم الرشيد (دور المنظمات النسوية نموذجا)

م.د. سيران طه احمد - كلية القانون والسياسة- جامعة السليمانية

الملخص:

إن الحكم الرشيد يعني وجود نظام متكامل من الخاسبة والمساءلة السياسية و الإدارية للمسؤولين في وظائفهم العامة وللمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والقدرة على محاسبة المسؤولين عن إدارتهم للموارد العامة، وبالتالي فإن الحكم الرشيد يؤدي إلى استدامة التنمية البشرية وأن تطبيقها يتطلب سيادة القانون والشفافية والمسؤولية والمشاركة واللامركزية.

إن منظمات المجتمع المدني يلعب دورا ملموسا في تحقيق التنمية الشاملة و أحداث التحول الديمقراطي من خلال العمل علي غرس القيم و تعزيز الممارسات الديمقراطية في المجتمع و توفير البيئة الملائمة لتأسيس الحكم الرشيد و التنمية. إن تطوير الحكم الرشيد يستلزم مساهمة المرأة في كافة مستويات صنع القرار ولا بد وأن تتوفر لهن فرص متكافئة للمشاركة في جميع عمليات السلام ودعم حماية حقوق المرأة في النزاعات المسلحة، وكذلك تعزيز مشاركتهم في الحياة السياسية و ضمان حقوقهم كمواطنات ومشاركات في عملية صنع القرار على المستوى المحلي.

پوخته:

حکومرانی دروست بهمانای بوونی سیستهمیکی تهواو له لئیرسینهوه و لئییچینهوهی رامیاری و کارگیری بهرپرسهکان له پیشه گشتیهکاندا، وه داموده زگاکانی کۆمه لگای مهدهنی و کهرتی تاییهتی. بئگومان ههموو حکومرانی دروست دهینته هوی بهردهوام بوونی په ره پیدانی مرویی وه بو جیه جیکردنی پیداو یستی به سهروهی یاسا و بهرپرسیاریتی و شهفایهت و ریزگرتن له فره لایهنی و لامه رکهزییهت.

رێکخراوهکانی کۆمه لگای مهدهنی رۆلێکی کاریگهر دهبین له به دهینانی په ره پیدانی گشتگیری وه رودانی گۆرانکاری دیموکراسی له رینگه ی کارکردن بو چه سپاندنی په ره موکردنی به هاکانی دیموکراسی له کۆمه لگادا وه ناماده کردنی ژینگه یهکی گونجا بو دامه زاندنی حکومرانی دروست و په ره پیدان. گه شه کردنی حکومرانی دروست پێویستی به به شداری کردنی ژنان ههیه له ههموو ناستهکانی دروست کردنی بریاردا که پێویست دهکات بواری یهکسانیان بو بره خسینت بو به شداری کردن له ههموو پرۆسهکانی ناشتی و پالێشتی کردنی پاراستنی مافهکانی ژنان له ناکۆکيه چه کرداریهکاندا، وه له ههمان کاتدا پشتگیری کردنیان له به شداری کردنی سیاسی وه گهرهنتی به دهسته پیدانی مافهکانیان و به شدارییان له دروست کردنی بریاردا له سه ره ناستی ناوخۆدا.

Abstract

The good governance means having an integrated system of accounting and political and administrative accountability for officials in their public jobs, at the same time the ability of accountability for institutions of civil society and the private sector, so the good governance leads to sustainable human development and their application requires the rule of law, transparency and accountability, participation and decentralization. The Civil society organizations play a significant role in achieving comprehensive development and achieve democratic transition by working to instill values and promote appropriate democratic practices in the community and create an environment for the establishment of good governance and development. The development of good governance requires the participation of women in all levels of decision-making, and the equal opportunities should be available for them to participation in all peace processes and support the protection of women's rights in armed conflicts, as well as to enhance their participation in political life and to ensure their rights as citizens and participants in the decision-making process at the local level.

المقدمة

يعد مفهوم (الحكامة الجيدة أو الحكم الرشيد أو الحكم الصالح أو الحوكمة) نمط جديد لتدبير السلطة وتنظيم الإنظمة السياسية والاجتماعية، وهي رؤيا جديدة للدولة وللمجتمع وكذلك العلاقات الرابطة بينهما، من أجل قيادة التغيير في جميع المرافق العمومية والخصوصية، والمجتمع المدني. أن صناعة الحكامة مرتبطة بكل المواطنين بدون استثناء، حيث ترسم معالم الديمقراطية، وترسيخ حقوق الإنسان وتصنع الثقة. وتستوجب في صناعة الحكامة الجيدة وجود نظام متكامل من المحاسبة والمساءلة السياسية و الإدارية للمسؤولين في وظائفهم العامة وللمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والقدرة على محاسبة المسؤولين عن إدارتهم للموارد العامة، وبالمقابل هناك نضال وتدافع من أجل مواجهة الفساد واستغلال النفوذ والاحتكار والهيمنة.

وفي نفس الوقت لا يمكننا الحديث عن حكمة جيدة دون التنسيق مع المنظمات غير الحكومية وهيئات المجتمع المدني التي تعتبر بدورهم شريك ووسيط رسمي للدولة. ولكون هذه الهيئات تتفاعل مع كل جهة عن طريق مشاركة فعلية في اقتراح وإيجاد حلول لأنواع قضايا مهمة متعلقة بحياة المواطنين. فضلا عن وجود ارتباط بين الحكم والتنمية البشرية، فالتنمية البشرية لا يمكن أن تتواصل بدون الحكم الرشيد ولا يمكن أن يكون الحكم رشيدا ما لم يؤدي إلى استدامة التنمية البشرية.

مشكلة البحث: إن المفهوم الحكامة بحاجة الى تأصيل خصوصا في ظل الظروف السياسية والاقتصادية التي تعاني من ضعف المشاركة وعدم اعطاء دور كاف لهيئات الحكم المحلي. ولذلك نحاول في هذه الدراسة أن نناقش في إشكالية المفاهيم، ولنتنقل الى المؤشرات والأبعاد بالنسبة للحكامة الجيدة .

أسئلة البحث: إن السؤال المطروح في هذا البحث، ماذا نعني بالحكامة؟ ما هي أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؟ و ما هي معاييرها؟ ونظرا لأهمية و حيوية هذه المواضيع حاليا أكثر من أي وقت مضى؟ تهدف هذه الدراسة الإجابة على الإشكالية التالية: ما هو دور منظمات المجتمع المدني وخاصة المنظمات النسوية في ترقية الحكم الرشيد.

أهمية ودوافع إختيار هذا البحث: تتسم أهمية هذا البحث من كونه من البحوث القليلة التي تتناول موضوع الحكامة الجيدة أو الحكم الرشيد، وخاصة لآزال النقاش والحوار حول هذا الموضوع مفتوحا بالنسبة إلى المجتمعات النامية، وتكتسي مبادئ الحكم الرشيد أهمية بالغة في هذه الأوضاع الهشة، فهي تضمن أن يكون أساس أية إدارة حكومية ناشئة هو النزاهة والشفافية والمقدرة.

فرضية البحث: إن مؤسسات المجتمع المدني تلعب دورا إيجابيا في المشاركة مع الحكومة في إنجاز العديد من الأهداف المجتمع، وفي تحمل المسؤولية مع الدولة ومواجهة المشكلات، وحتى في صنع القرارات. وبما إن للمنظمات النسوية دور ومساهمة في بناء المجتمع، وبذل المحاولات لنشر الوعي القانوني و الإجتماعي لدي المجتمع وبشكل أكبر لدي النساء. وبهذا الشأن نتفق تماما مع سينثيا إينولي حيث قالت بأن "السلام لا يكون مستداما إلا إذا تم إدماج المرأة بالكامل وأن السلام يرتبط ارتباطا وثيقا بالمساواة بين النساء والرجال"^١.

منهج البحث: إعتدنا في دراسة موضوع دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الحكامة الجيدة إسلوبا يتميز بكونه مزيج من المنهج الوصفي بالإضافة الي منهج التحليل القانوني لدراسة معايير و مفاهيم الحكم الرشيد وبيان عمل مؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسة العامة للدولة، ومحاولين الوصول الي بعض الحلول و المعالجات القانونية لمشكلة هذه الدراسة.

هيكلية البحث: بغية التوصل الي النتائج و تحقيق الأهداف المرجوة قسمنا بحثنا هذا الي ثلاثة مباحث، خصصنا المبحث الأول منه لبيان مفهوم الحكم الرشيد و معاييرها وذلك من خلال أربع مطالب، تناولنا في المطلب الأول تعريف الحكم الرشيد و تطويرها، وفي المطلب الثاني تطرقنا بإيجاز عن نبذة تاريخية عن الحكم الرشيد، وفي المطلب الثالث بحثنا عن عناصر ومعايير أساسية للحكم الرشيد، وفي المطلب الرابع تناولنا دور المنظمات الدولية في تعزيز الحكم الرشيد.

أما المبحث الثاني خصصناه لبيان ماهية المجتمع المدني وتطويرها وذلك من خلال ثلاث مطالب، تناولنا في المطلب الاول تعريف و مفهوم المجتمع المدني، وفي المطلب الثاني تناولنا نبذة تاريخية عن تكوين المجتمع المدني، وأخيرا في المطلب الثالث تطرقنا الي معايير وعمل مؤسسات المجتمع المدني. في حين خصصنا المبحث الثالث لدور منظمات المجتمع المدني في رسم السياسة العامة للدولة والذي يتكون بدوره من ثلاث مطالب، إذ نتناول في المطلب الأول مساهمة المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد، ونبحث في المطلب الثاني دور منظمات النسوية في تعزيز الحكم الرشيد، أما المطلب الثالث خصصنا لمناقشة الدعم الدولي للمنظمات النسوية في تعزيز الحكم الرشيد، وفي خاتمة البحث سوف نعرض جملة من الإستنتاجات و التوصيات التي نتوصل اليها من خلال البحث.

١- سينثيا إينولي، الإطار المعياري المرأة والسلام والأمن، دراسة عالمية حول تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم ١٣٢٥، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، منع النزاع و تحويل العدالة و ضمان السلام، دراسة عالمية حول تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم ١٣٢٥، ص

المبحث الأول: مفهوم الحكم الرشيد ومعايره

أن مفهوم الحكامة الجيدة أو الحكم الرشيد تختلف من دولة إلى أخرى، فهي تتعلق بثبات قيم الديمقراطية، و إستباب الأمن، احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. أما في ما يخص أهميتها المرحلية فهي تكتسبها من خلال حضورها القوي في تقارير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة وتقارير البنك الدولي وغيرهما من المؤسسات الدولية التي جعلتها لصيقة بمفهوم التنمية المستدامة^١. فالحكامة الجيدة، في أي مجتمع وأي مؤسسة سواء كانت حكومية أو غير حكومية، تبقى من أهم الضروريات لإنجاح المشاريع التنموية، وأن تطبيقها يتطلب سيادة القانون والشفافية والمسؤولية والمشاركة واللامركزية.

المطلب الأول: تعريف الحكم الرشيد وتطويره

يشكل الحكم الرشيد أو الحكامة الجيدة احد المفاهيم و القيم التي أنتجها البنك العالمي ابتداء من سنة ١٩٨٩ من اجل منع تحويل القروض العمومية من مساراتها التنموية إلى مجالات أخرى مثل التسليح أو الفساد المالي. من هذا المنظور، يمكن القول بأن الحكامة الجيدة أسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من اجل التنمية^٢. إضافة الي ذلك، فإن الحكم الرشيد يعزز الإنصاف والمشاركة والتعددية والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة والثبات. وفي نفس الوقت، تحويل هذه المبادئ إلى ممارسات، عن طريق إجراء انتخابات حرة ونزيهة وبشكل متكرر، وتشكيل مجالس تشريعية لصنع القوانين وتوفير الرقابة، وسلطة قضائية مستقلة تفسر تلك القوانين^٣.

ويعرف برنامج الامم المتحدة الانمائي الحكم الرشيد على أنه " نسق من المؤسسات المجتمعية المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً وترتبط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة بواسطة المؤسسات، وفي النهاية بواسطة الناس^٤. ويعتقد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن بناء القدرة على الحكم شرط محوري للتنمية البشرية المستدامة^٥. وركزت تقارير برنامج الامم المتحدة الانمائي منذ العام ١٩٩٠، على مفهوم نوعية الحياة وعلى محورية الانسان في التنمية، وأصبح النمو الاقتصادي ليس غاية بحد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق التنمية، ومن واجب الحكم الصالح أن يتأكد من تحقيق المؤشرات النوعية، لتحسين حياة السكان وهذه المؤشرات تتعدى الجوانب المادية ليندرج فيها العلم والصحة والثقافة والكرامة الانسانية والمشاركة^٦.

١- العباس الوردي، الحكامة الجيدة وأثرها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب، المصدر: المساء در، ١٧ سبتمبر ٢٠١٢،

<http://www.marocpress.com/almassae/article-102487.html>

٢- دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الرشيد: مقارنة في الحسبة الديمقراطية، ٢٩/٤/٢٠١١

<http://www.politics-ar.com/ar/index.php/permalink/3017.html>

٣- منظومة الأمم المتحدة، الحوكمة، وقت الزيارة ٧/٨/٢٠١٥ <http://www.un.org/ar/globalissues/governance>

٤- برنامج تدريبي حول الحكم بالمشاركة، معهد الابحاث التطبيقية- القدس، ٢٠١١، ص ٥-٧

٥- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، كانون

الثاني/يناير ١٩٩٧

٦- عبد الحسين شعبان، الحكم الصالح (الراشد) والتنمية المستدامة، الحوار المتمدن، العدد: ١٨٠٤، ٢٣/ ١/ ٢٠٠٧،

وبعبارة أدق، أن مفهوم الحكم الرشيد يشير إلى إدارة الشؤون العامة بطريقة محددة تتصف بالرشادة. إذن، تتمثل بوثرة التركيز الأساسية في الحكم الرشيد على أنها: "الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية منها والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية". ويمكن القول، بأنها المفهوم الذي تنبأه المجتمع الدولي لتجاوز حالة الخلل القائم في نماذج التنمية^١. ونجد هنا ضرورة التأكيد على إن التنمية والحكم الصالح يمكنهما السير معا اذا توفرت إرادة سياسية وتشريعات ضامنة ومؤسسات وقضاء مستقل ومساءلة وشفافية وتداول سلمي للسلطة ومجتمع مدني ناشط ورقابة شعبية واعلام حر.

وانطلاقا من هذه الخاصية، فان الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عرف الحكم الرشيد علي "إنه قدرة الحكومة علي الحفاظ علي السلام الاجتماعي، و ضمان القانون و النظام، و الترويج من أجل خلق الظروف الضرورية للنمو الاقتصادي، و ضمان حد ادني من التأمين الاجتماعي". وكما تم تعريف الحكم الرشيد علي قدرة الحكومة علي عملية الإدارة العامة بكفاءة و فاعلية، بحيث تكون خاضعة للمساءلة، ومفتوحة لمشاركة المواطنين وتدعم من النظام الديمقراطي للحكومة^٢. أما فيما يتعلق باللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ذكرت بأن الحكم الرشيد أساسي لإعمال جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك القضاء على الفقر، و ضمان معيشة مرضية للجميع^٣.

ومن جانب آخر، يعرف تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢ الحكم الصالح الذي يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع، ويتبنى نفس تعريف لبرنامج الامم المتحدة الاتمائي للحكم الرشيد، كما أشرنا اليه سابقاً. في هذا الإطار يمكننا القول، بأن الحكامة الجيدة تعبير عن ممارسة السلطة السياسية و إدارتها لشؤون المجتمع و موارده. علي الرغم إنه في واقع الأمر مفهوم قديم يدل بالأساس على آليات و مؤسسات تشترك في صنع القرار. و منذ عقدين طرأ تطور على هذا المفهوم و أصبح يعني حكم تقوم به قيادات سياسية منتخبة وأطر إدارية كفأة لتحسين نوعية حياة المواطنين و تحقيق رفاهيتهم، و ذلك برضاهم و عبر مشاركتهم ودعمهم^٤. نخلص مما سبق أن نجاح الحكامة مرتبط باحترام التعددية، والحق في المعلومة، واحترام القيم الحضارية و المنافسة الحرة المبنية على الشفافية، والإنصاف، ومراقبة الممارسات غير المشروعة، والاحتكار، إضافة الي النزاهة والوقاية من الرشوة، ومحاربة الفساد^٥.

١- العباس الوردي، المصدر السابق.

٢- د. ناجي عبدالنور، دور المنظمات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد في الجزائر، مجلة الفكر- العدد الثالث، ص ١٠٧- <http://univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/mf/r3/mf3a7.pdf>

٣- الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن دور الخدمة العامة كعنصر أساسي من عناصر الحكم الرشيد في مجال تعزيز حقوق الإنسان و حمايتها، رقم الوثيقة: A/ HRC/ 25/ 27 ، ٢٣ سبتمبر ٢٠١٣ <http://wps.unwomen.org/en>

٤- عبير مصلح، النزاهة و الشفافية و المساءلة في مواجهة الفساد، ص ٤٣ <http://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/ad794e8ea3e53025acf822b87e837b8e.pdf>

٥- ادريس ولد قابلة، الحكامة (الإدارة الرشيدة)، ٢٢ كانون الاول ٢٠٠٤.

٦- نور الدين قريال، الحكامة الجيدة، ١١ نوفمبر ٢٠١٣، <http://www.hespress.com/writers/93581.html>

المطلب الثاني: نبذة تاريخية عن الحكم الرشيد

بعد إستقرار الدول ضمن حدودها الإقليمية التقليدية الموروثة بعد معاهدة سلام ويستفاليا (١٦٤٨) ظهرت للوجود فلسفة جديدة للحكم سميت بالحكم الرشيد أو الرشيد أو الحكم الصالح في المعنى الأصح وقد جاءت بمعنى حسن التقدير والتدبير. هذه الفلسفة جاءت بنوع من التطور والتجديد بإعطاء المجتمع المدني حركة جديدة في إطار الشفافية والمساءلة، وعبر الجمعيات المدنية كإطار نوعي للأبعاد التربوية والثقافية والتوعوية. ولأن منظمات المجتمع المدني هي التي تؤسس الإطار الحقيقي للمجتمع والرأي العام وبإمكانها تشجيع تحركات أكثر إيجابية للمجتمع ككل، وإيجاد مرونة في المشاركة في اتخاذ قرارات من أجل المصلحة العامة. وهكذا أصبحت الحكامة الجيدة هي الكلمة المحورية للتنمية الدولية وهي مطبقة في كل القطاعات وقد ظهر هذا المصطلح بشكل واضح في الثمانينيات أي في الوقت الذي بدء فيه بالتطبيق الميداني لبرامج التكيف الهيكلي والتي تهدف إلى خلق النمو الاقتصادي، إلا أن ذلك لم يتحقق في كثير من البلاد النامية.^١

لذلك يعد مصطلح الحكامة من أهم المصطلحات التي أحدثت ثورة لعلاقتها بكافة التخصصات. جدير بالذكر إن كلا من المدرستين الفرنسية والانجلوساكسونية يحاولان التآصيل له والتنسب اليهما. وعلي الرغم أنه ظهر في القرن (١٨)، ولم يتم تداوله الا في أواخر القرن (١٩) مع ظهور المقولة الصناعية نظرا للحاجة الى حفظ التوازن الاقتصادي بنهج المراقبة على المستوى الصناعي.^٢

تجدر الإشارة إلى أن إستعمال مفهوم الحكامة و الحكامة الرشيدة يرجع للبنك الدولي في نهاية الثمانينات، في الحقل التنموي في إطار تأكيده على أن أزمة التنمية في إفريقيا هي أزمة حكامه بالدرجة الأولى، و بالذات بسبب فساد النظم السياسية وضعف التسيير والتخطيط. إذن الحكامة الجيدة، هي طريقة ممارسة السلطة الاقتصادية، السياسية والإدارية من طرف الحكومة و تسيير موارد البلاد من أجل التطور حيث اعتبرت من طرف البنك الدولي كشرط أساسي ومعياري لتقييم سياسيات التطور، وتعتمد على المبادئ الأربعة فهي المسؤولية، الشفافية، دولة الحق والقانون، والمشاركة^٣. وفي بداية التسعينات تعزز مفهوم الحق في التنمية بمفهوم " التنمية البشرية" كما ورد في تقارير الامم المتحدة للتنمية، سواء من البرنامج الانمائي للامم المتحدة (UNDP) أو من جانب البنك الدولي، حيث تمت الدعوة الى مكافحة الفقر وإيلاء اهتمام أكبر بالجانب الاجتماعي واعتماد مبدأ المشاركة كجزء من الحق في التنمية ومبدأ الحكم الرشيد^٤.

١- د. إبراهيم محمد ادم، منظمات المجتمع المدني ودورها في والديمقراطية والحكم الرشيد، مركز التنوير المعرفي، وقت الزيارة ٤ / ٨

http://tanweer.sd/arabic/modules/smartsection/item.php?itemid=51.٢٠١٥

٢- م. محاسن، الحكامة الجيدة، ستارتايمز، ٣٠ / ٩ / ٢٠٠٩، 19586806، http://www.startimes.com/?t=

٣- الجهوية الموسعة وإشكالية الحكامة الجيدة، ٢٠١١ / ١٠ / ٩، 29300545، http://www.startimes.com/?t=

٤- عبد الحسين شعبان، الحكم الصالح (الرشيد) والتنمية المستدامة، الحوار المتمدن-العدد: ١٨٠٤ - ٢٠٠٧ / ١ / ٢٣

http://www.csfyemen.org/publication.php?id=24

وفي الختام ينبغي الإشارة الي ان المواضيع المختلفة التي تندرج تحت عنوان الحكم الرشيد ترتبط ارتباطا وثيقا بتعزيز حقوق الإنسان و حمايتها. وخاصة فيما يتعلق بتعزيز المؤسسات الديمقراطية، وتحسين تقديم الخدمات، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد. فمن المعلوم إن إصلاحات الحكم الرشيد في مجال إتاحة الخدمات الحكومية إلى الناس قد تؤدي إلى النهوض بحقوق الإنسان عندما تحسن قدرات الدولة على الوفاء بمسؤوليتها في توفير المنافع العامة الأساسية لحماية عدد من حقوق الإنسان، مثل حق التعليم والصحة والغذاء^١.

١- الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن دور الخدمة العامة كعنصر أساسي من عناصر الحكم الرشيد في مجال تعزيز حقوق الإنسان و حمايتها، رقم الوثيقة: A/ HRC/ 25/ 27 ، ٢٣ سبتمبر ٢٠١٣، ص ٤ <http://wps.unwomen.org/en>

المطلب الثالث: العناصر والمعايير الأساسية للحكم الرشيد

إن الحكامة لا بد أن تعتمد على عدد من المحاور الأساسية منها: صيانة الحرية، أي ضمان توسيع خيارات الناس، وتوسيع المشاركة الشعبية والمساءلة الفعالة والشفافية الكاملة في ظل فصل السلطات والتوازن بينها، وسيادة القانون والقضاء المستقل والنزاهة والكفاءة.

لقد حدد مجلس وزراء خارجية السوق الأوروبية المشتركة المبادئ العامة للحكم الرشيد فهي تشمل: سياسات رشيدة اقتصاديا واجتماعيا، شفافية حكومية، وقابلة للمحاسبة المالية، إنشاء محيط ملائم للسوق قصد التنمية، تدابير لمحاربة الرشوة، احترام القانون وحقوق الإنسان، حرية الصحافة والتعبير، وهذه المبادئ ستكون أساسية في علاقات التعاون الجديدة^١.

علي الرغم ان للحكم الرشيد معايير ويمكن أن يصنف كآلآتي: الرشادة في صنع القرار، بناء التوافق، حسن استغلال الموارد والمال العام وعدم أهدارها، والتخطيط السليم والجيد في الادارة. وتعتبر هذه المعايير كلها من الوسائل المهمة للحد من الفساد والرقى التنموي والاقتصادي للمجتمع^٢. وفي الجانب الاخر، هناك من يقسم معايير الحكامة أو الحكم الرشيد كآلآتي: (حسن التدبير، الإشراف، التشارك، التوافق، الفعالية، جودة الخدمات، التواصل والرؤية الاستراتيجية). ومن اجل تمكين الدولة قيام بوظائفها و إيجاد طرق لتحقيق الحكم الرشيد فلا بد من مأسسة الدولة، وجود خطط تنمية إستراتيجية واضحة ومرنة، توفير عنصر المشاركة، سيادة وحكم القانون، الشفافية والمساءلة، العمل من أجل خدمة المجتمع، المساواة وتكافؤ الفرص، تحقيق حاجات الجمهور و المحاسبة^٣.

ولعل ما يضيف إلى أهمية هذا الموضوع هو من خلال تناول المعايير الأساسية التي يستخدم في الحكم الرشيد :-

١- سيادة القانون: مما لا شك فيه ان الحكم الرشيد يتبع سيادة القانون^٤. أي بمعنى إن القانون يكون مرجعية للجميع وتطبيقه على جميع المواطنين دون أستثناء أو تمييز .

يجب أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة ولا بد من توخي الحياد في إنفاذها وبخاصة القوانين المتعلقة بحقوق الانسان^٥. وتنحقق سيادة القانون من خلال الاستقرار السياسي، احترام القانون والاطار الدستوري، ووجود مؤسسات ديمقراطية وطنية

١- منظومة الأمم المتحدة، الحوكمة، وقت الزيارة ٧/٨/٢٠١٥، <http://www.un.org/ar/globalissues/governance>

٢- برنامج تدريبي حول الحكم بالمشاركة، معهد الابحاث التطبيقية- القدس، ٢٠١١، ص ٥-٧

٣- سامر عبده عقروق، دور مؤسسات المجتمع المدني (الأهلي) في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، جامعة النجاح الوطنية،

<https://www.najah.edu/ar/page/3582>

٤- WHAT IS GOOD GOVERNANCE?

[HTTP://WWW.GOODGOVERNANCE.ORG.AU/ABOUT-GOOD-GOVERNANCE/WHAT-IS-GOOD-GOVERNANCE/](http://WWW.GOODGOVERNANCE.ORG.AU/ABOUT-GOOD-GOVERNANCE/WHAT-IS-GOOD-GOVERNANCE/)

٥- الدكتور عادل عبداللطيف، الحكم الرشيد: المضمون والتطبيق، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شباط ٢٠١٣، ص ١٢

تعمل على تطبيق وتعزيز الاسس السليمة للديمقراطية، والانتخابات الديمقراطية النزينة، والتداول السلمي للسلطة، وتنظيم الحياة السياسية، والتنافس الشريف ما بين القوى والاحزاب السياسية، وضمان الامن الشخصي لأي مواطن^١.

٢. المساواة: نقصد بالمساوات هنا التكافؤ في الالتزامات والخدمات و إعطاء الحق لجميع النساء و الرجال في الحصول على الفرص المتساوية في الارتقاء الاجتماعي من أجل تحسين أوضاعهم. بعبارة اخري أي توفر الفرص والخدمات للمواطنين دون استثناء، أو اعتبارات شخصية، وأن تكون الحكومة عادلة ومنصفة حين الايفاء بالتزاماتها. هذا المعيار يعتمد أساس الانصاف والمساواة في توزيع موارد الدولة على المواطنين^٢. إضافة الي ذلك، إن توسيع القدرات والخيارات المتاحة للرجال والنساء يزيد من قدرتهم على ممارسة تلك الخيارات، كما أنه يزيد من الفرص المتاحة لهم للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم أو الموافقة عليها^٣.

٣. المصلحة العامة: أي تفضيل مصلحة المواطنين والمجتمع على المصلحة الشخصية لبعض الافراد، من خلال إجراءات واضحة ومحددة يعتمدها كل من يعمل في الحكومة بغض النظر عن موقعه في جميع قراراته المهنية للوصول إلى إجماع كبير حول ما يعنيه النفع العام للوطن^٤.

٤. الرؤية الاستراتيجية: الرؤية الاستراتيجية هي اتفاق عام ما بين الحكومة والمواطنين للتوجه العام للدولة من نواحي التطوير التنموي والاجتماعي والاقتصادي. على هذه الرؤية أن تبنى على الحضارة والثقافة الاجتماعية والتاريخية للمجتمع وأن تكون قادرة على إيجاد البدائل المناسبة التماشية مع الهدف العام لها وأن تأخذ بعين الاعتبار المتغيرات المحلية والدولية الحالية والمستقبلية^٥. إذن يجب أن يمتلك القادة والجمهور العام منظورا عريضا وطويل الأجل فيما يتعلق بالحكم الرشيد والتنمية البشرية المستدامة مع الاحساس بما هو مطلوب لهذه التنمية^٦.

٥. الشفافية: تعد أحد المبادئ الأساسية للحكومة وتعود هذه الأهمية الي أنها السلاح الأول لمحاربة الفساد و الإختلاسات، مع وجود الشفافية يصعب حينها إساءة استخدام السلطة لمصلحة فئة تعمل في الخفاء^٧. أي وضوح العلاقة ما

١- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، كانون الثاني/يناير ١٩٩٧، ص ٩

٢- التنمية، معلومات حول الحكامة، وقت الزيارة ١١/٨/٢٠١٥، 48، 36-48-07-11-08-2012/ar/www.tanmia.ma/http://

٣- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نفس المصدر السابق، ص ٧

٤- عبير مصلح، المصدر السابق، ص ٤٥

٥- برنامج تدريبي حول الحكم بالمشاركة، معهد الابحاث التطبيقية- القدس، ٢٠١١، ص ٥-٧

٦- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نفس المصدر السابق، ص ١٠

٧- أحمد الكردي، مفهوم الشفافية و المقصود بها (طبيعتها واهدافها)،

٢٠ يونيو ٢٠١١، http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/280899

بين السلطة والجمهور. وتحتم الشفافية الوضوح والاجهار في إجراءات تقديم الخدمات^١ والإفصاح عن السياسات العامة المتبعة بجميع أنواعها، كالإدارية، والمالية، وسياسات التوظيف، والوضوح في عمليات اتخاذ وتنفيذ القرارات. وينبغي أن يكون الناس قادرين على متابعة وفهم عملية صنع القرار. وهذا يعني أنها سوف تكون قادرة على رؤية واضحة كيف ولماذا اتخذ قراراً^٢. إذن تتأسس الشفافية على حرية تدفق المعلومات. فالعمليات والمؤسسات والمعلومات يجب أن تكون متاحة بصورة مباشرة لأولئك المهتمين بها، ويجب توفير المعلومات الكافية لفهم تلك العمليات والمؤسسات ورصدها^٣.

٦. النزاهة: هي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والامانة والإخلاص في سلوك العاملين في العمل، وفي العلاقة مع الآخرين. أي معاملة الجميع بعدالة ودون تمييز، أو أنحياز، ويتصرف بمهنية وموضوعية في إدارة الشأن العام المسؤول عنه^٤.

٧. المشاركة: تعني ضمان حق جميع المواطنين بإبداء الرأي والتصويت، والمشاركة في صنع القرار، سواء كان مباشرة أو عبر ممثلين منتخبين. وتتطلب المشاركة توافر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب، والحريات العامة بشكل إجمالي، لضمان الحرية السياسية، والانتخابية، والتعبير^٥.

٨. المساءلة والمحاسبة: المساءلة هي شرط أساسي للحكم الرشيد، علي الحكومة المحلية واجب الإبلاغ، وتوضيح وتكون مسؤولة عن النتائج المترتبة على القرارات التي أخذتها نيابة عن المجتمع الذي تمثله^٦. بمعنى الأخر، أي إمثال المؤسسات العامة والخاصة ومؤسسات المجتمع المدني لهذه الأليات التي من شأنها محاسبة المسؤولين عما يقومون، وذلك بهدف تحسين الأداء ومحاربة الفساد^٧.

1-Council of Europe, The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation

http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp

2-WHAT IS GOOD GOVERNANCE?

<HTTP://WWW.GOODGOVERNANCE.ORG.AU/ABOUT-GOOD-GOVERNANCE/WHAT-IS-GOOD-GOVERNANCE/>

٣-برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نفس المصدر السابق، ص ٩

٤-التنمية، معلومات حول الحكامة، وقت الزيارة ١١/٨/٢٠١٥، 48-36-11-07-08-2012-08-07-11-36-48، <http://www.tanmia.ma/ar/2012-08-07-11-36-48>

٥-م. محاسن، الحكامة الجيدة، ستارتايمز، ٣٠ / ٩ / ٢٠٠٩، <http://www.startimes.com/?t=19586806>

6 -WHAT IS GOOD GOVERNANCE?

<HTTP://WWW.GOODGOVERNANCE.ORG.AU/ABOUT-GOOD-GOVERNANCE/WHAT-IS-GOOD-GOVERNANCE/>

٧-الدكتور عادل عبداللطيف، الحكم الرشيد: المضمون والتطبيق، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شباط ٢٠١٣، ص ١٠

٩. اللامركزية: إن إضفاء اللامركزية على الحكم يمكن الناس من المشاركة بشكل أكثر مباشرة في علميات الحكم، ويمكن أن يساعد في تمكين الناس الذين كانوا قبل ذلك مستبعدين من عملية صنع القرار^١. وتشمل الفصل بين السلطات، أن مفهوم اللامركزية يعني عدم وجود صلاحيات مطلقة بيد أي شخص أو هيئة، بل توزيع الصلاحيات والقدرة على اتخاذ وتنفيذ القرارات بين السلطات. أي أن تكون السلطات الأساسية الثلاث (التشريعية، القضائية، والتنفيذية) منفصلة في ممارسة مسؤولياتها، وواجباتها. وأن تكون صلاحيات وأختصاصات كل سلطة تتماشى ولا تتعارض مع السلطتين الأخرتين، بوجود استقلال نسبي وواضح بين كل سلطة وأخرى، وأن كان هناك حتمية وضرورة للتعاون والعمل المشترك ما بين السلطات، لأن هذه السلطات الثلاث في النهاية، هي وحدة واحدة تسعى لتحقيق هدف معين. ولللامركزية عدة أبعاد ومنها: داخل الحكومة، بين الحكومة والقطاع العام، بين القطاع العام والقطاع الخاص، بين الحكومة المركزية والحكم المحلي، بين الحكومة والمجتمع المدني^٢.

وجدير بالذكر، فمن المعالم التي رسمها البرلمان الأوربي للحكامة، هي احترام المبادئ والثوابت، والانخراط، والمسؤولية، والشفافية، والنزاهة، والهمة في العمل، واحترام المؤسسات، واستحضار المصلحة العامة^٣. وهناك عدة معايير سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية تشمل الدولة ومؤسساتها والإدارة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنين كناشطين اجتماعيين وهي معايير قد تختلف حسب المنظمات وحسب المناطق. إن المعايير المعتمدة من طرف البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي للتنمية، تتمحور بالأساس حول تحفيز النمو الاقتصادي والانفتاح الاقتصادي وحرية التجارة و الخصخصة^٤.

وأخيرا يمكن الإشارة الى المعايير التي حددها منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية فهي تشمل " دولة القانون، إدارة القطاع العام، السيطرة على الفساد، خفض النفقات العسكرية . وفي هذا الصدد، لقد حدد البنك الدولي معايير الحكامة بالنسبة لشمال إفريقيا، تتضمن " الاخاسية ، الاستقرار السياسي، فعالية الحكومة، نوعية تنظيم الاقتصاد، حكم القانون و المعاملة بالمساواة و المشاركة و تأمين فرص متساوية للاستفادة من الخدمات التي توفرها الدولة، التحكم في الفساد." علاوة علي ذلك، لقد حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي معايير للحكامة كالاتي "بالمشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، الاخاسية"^٥.

١- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، كانون الثاني/يناير ١٩٩٧، ص ٦

٢- برنامج تدريبي حول الحكم بالمشاركة، معهد الابحاث التطبيقية- القدس، ٢٠١١، ص ٥-٧

٣- نور الدين قريال، الحكامة الجيدة، ١١ نوفمبر ٢٠١٣، <http://www.hespress.com/writers/93581.html>

٤- ادريس ولد قابلة، الحكامة (الإدارة الرشيدة)، ٢٢ كانون الاول ٢٠٠٤،

<http://www.nashiri.net/articles/politics-and-events/1872.html>

٥- م. محاسن، الحكامة الجيدة، ستارتايمز، ٣٠ / ٩ / ٢٠٠٩، <http://www.startimes.com/?t=19586806>

ويمكن من خلال هذه الاطلالة قراءة المحددات التالية، عندما تكون الخدمة العامة في حالة تدهور وتعاني من نقص الموظفين والبنى التحتية الأساسية وتواجه صعوبة في تقديم خدمات أساسية وتتسم بسوء الإدارة من حيث الموارد المالية وموارد أخرى أو عندما يتعرض الأشخاص للفساد ولانعدام الكفاءة يؤدي ذلك إلى فقدان الثقة بجميع جوانب الحكم الأخرى ولذلك ينبغي مواصلة الجهود لإدراج مبادئ حقوق الإنسان ومعاييرها في الخدمة العامة وفي مجال الحوكمة بوجه أعم.

المطلب الرابع : دور المنظمات الدولية في تعزيز الحكم الرشيد

وقد أشاد المجتمع الدولي بشكل مباشر أو غير مباشر في كثير من الإعلانات ووثائق المؤتمرات العالمية بالترابط بين الحكم الرشيد وحقوق الإنسان والتنمية المستدامة. ويؤكد مجلس حقوق الإنسان في تقريرها السنوي لمفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على الترابط بين الحكم الرشيد وحقوق الإنسان. وأن الحكم الذي يتسم بالشفافية والمسؤولية والمساءلة والمشاركة ويلبي احتياجات وتطلعات الشعب، بما في ذلك النساء وأفراد الجماعات الضعيفة والمهمشة^١، هو الأساس الذي يقوم عليه الحكم الرشيد. ويسلم القرار أيضا بأن هذا الأساس شرط لا غنى عنه لإعمال حقوق الإنسان، ومنها الحق في التنمية البشرية المستدامة. إضافة الي ذلك، يمكن أن يستخدم النهج القائم على حقوق الإنسان على نطاق أوسع بحيث يسترشد به المسؤولون الحكوميون وأخصائيو التنمية في صنع قراراتهم، وهو ما يمكنهم من إتخاذ قرارات تتوافق مع الالتزامات الدولية للدولة في مجال حقوق الإنسان^٢.

إن منظمة الأمم المتحدة تشجع الحكم الرشيد بوسائل وطرق مختلفة ومن خلال اجهزتها العديدة. وفي هذا المجال يقدم برنامج الأمم المتحدة الأثمائي دعما فعالا للعمليات الوطنية والانتقال إلى الديمقراطية، عن طريق تقديم المشورة المتعلقة بالسياسات والدعم التقني وتعزيز قدرة المؤسسات والأفراد. وفي نفس الوقت، يعمل في مجال الدعوة والاتصالات، ودعم الإعلام الجماهيري، ويعزز الحوار ويتوسط فيه^٣. وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى مقولة الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون حيث أشار الي : "ضرورة تحمل الدول لمسئوليتها في تطبيق الحكم الرشيد من اجل مواطنيها، وكفاءة الإدارة العامة مؤكدا على ضرورة مواجهة الإرهاب الذي ينتشر في العالم"^٤.

١-الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن دور الخدمة العامة كعنصر أساسي من عناصر الحكم الرشيد في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، رقم الوثيقة: A/ HRC/ 25/ 27 ، ٢٣ سبتمبر ٢٠١٣، ص ٣-

<http://wps.unwomen.org/en>

٢-الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن دور الخدمة العامة كعنصر أساسي من عناصر الحكم الرشيد في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، المصدر السابق، ص ٣-٧

٣-منظومة الأمم المتحدة، الحوكمة، وقت الزيارة ٧/٨ / ٢٠١٥ <http://www.un.org/ar/globalissues/governance>

٤- كلمة الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون في، ٢٤ / ٩ / ٢٠١٤، <http://www.turess.com/attounissia/136066>

أما فيما يتعلق بالصندوق النقد الدولي^١، يعزز الحكم الرشيد من خلال برامجه للإقراض وتقديم المساعدة التقنية. ويشجع صندوق النقد الدولي الدول الأعضاء على تحسين المساءلة عن طريق تعزيز الشفافية و مكافحة الفساد في السياسات، وذلك تماشيا مع المعايير ومدونات قواعد السلوك المعترف بها دوليا. ويؤكد الصندوق في عمله مع البلدان الفقيرة على نظم ملائمة لتتبع النفقات العامة المتعلقة بالحد من الفقر^٢. وفي هذا الإطار لا بد من الإشارة الي البنك الدولي بما يقدم من المساعدات المالية والتقنية والقروض المنخفضة الفائدة والائتمانات دون فوائد والمنح لدعم الاستثمارات في مجالات مثل التعليم والصحة والإدارة العامة والهياكل الأساسية وتنمية القطاع المالي والقطاع الخاص والزراعة وإدارة الموارد البيئية والطبيعية^٣. فضلا عن ذلك، فان البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تعترزم السير في سياسات لمكافحة الفساد و دعم إقامة بنية أكثر أساسية للإصلاح عن طريق إطلاق (مشاريع الإصلاح الحكومية) كجزء من التعديل البنوي في القروض الذي إنطلق في الثمانينات القرن الماضي، كما ينصح البنك الدولي دائما بالخصخصة. أما منظمات المساعدة مثل UNDP و الماخون الثنائيون فقد كانوا روادا في تطوير مشاريع الإصلاح المؤسسي^٤.

هذا من جانب ومن جانب آخر، لقد أنشئ صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية في عام (٢٠٠٥)، والغرض الأساسي للصندوق هو دعم عملية التحول الديمقراطي في كل أنحاء العالم بتوفير المساعدة للمنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية

١- ويقدم صندوق النقد الدولي المشورة السياسية والتمويل إلى الأعضاء الذين لديهم صعوبات اقتصادية ويعمل مع البلدان النامية لمساعدتها على تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي والحد من الفقر. وبالنظر إلى أن الاقتصاد العالمي يسعى جاهدا إلى استعادة النمو وفرص العمل في أعقاب الأزمة الاقتصادية والمالية الأخيرة، فقد قام صندوق النقد الدولي بزيادة حجم إقراضه مستعينا بخبرته في مختلف البلدان لتقديم المشورة إلى الأعضاء بشأن الحلول السياسية، وهو يدعم تنسيق السياسات العالمية. ولهذا الدور الجديد في الأزمة آثار جدية على البلدان التي تسير على طريق الإصلاحات، ولا سيما تلك التي تتخذ تدابير تكشف قد تؤثر في فعالية تقديم الخدمات العامة وإعمال حقوق الإنسان.

انظر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن دور الخدمة العامة كعنصر أساسي من عناصر الحكم الرشيد في مجال تعزيز حقوق الإنسان و حمايتها، نفس المصدر السابق، ص ١٥

٢- صندوق النقد الدولي هو المنظمة العالمية الأساسية التي يتم من خلالها التعاون النقدي على المستوي الدولي. ويضم الصندوق في عضويته ١٨٨ بلدا عضوا مما يجعله منظمة يتعاون من خلالها جميع بلدان العالم تقريبا لتحقيق الصالح المشترك. ويتمثل الغرض الرئيسي من صندوق النقد الدولي في الحفاظ على استقرار النظام النقدي الدولي.

إنظر: صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي ٢٠١٣، من أجل اقتصاد عالمي أكثر أمنا واستقرارا، وقت الزيارة ١١ / ٨ / ٢٠١٥

https://www.imf.org/external/arabic/pubs/ft/ar/2013/pdf/ar13_ara.pdf

٣- وهذا الإقراض من قِبَل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يمكن أن يؤثر على رسم السياسات فيما يتعلق بتحرير التجارة والاستثمار وتحرير الخدمات والصناعات من الضوابط التنظيمية وخصخصتها. وتقتضي الشروط في بعض الأحيان أن تجري الدول المقترضة إصلاحات في القطاع العام أو تعمل على خصخصة الخدمات العامة. ومن المهم تقييم تأثيرات تلك الإصلاحات أو الشروط على حقوق الإنسان والحيلولة دون وقوع أضرار محتملة ومعالجتها في حال وقوعها.

إنظر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن دور الخدمة العامة كعنصر أساسي من عناصر الحكم الرشيد في مجال تعزيز حقوق الإنسان و حمايتها، رقم الوثيقة: A/ HRC/ 25/ 27 ، ٢٣ سبتمبر ٢٠١٣، ص ١٦

<http://wps.unwomen.org/en>

٤- سوزان- روزا كرمان، الفساد و الحكم (الأسباب، العواقب، و الإصلاح)، ترجمة: فؤاد سروجي، الطبعة العربية الأولى، دار الأهلية للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص ٣٢٢-٣٢٣.

والمنظمات الوطنية والإقليمية والدولية و التي تهدف إلى بناء وتعزيز المؤسسات الديمقراطية وتعزيز حقوق الإنسان وكفالة مشاركة جميع المجموعات في العمليات الديمقراطية. بعبارة اخرى يكمل الصندوق عمل الأمم المتحدة مع الحكومات وتشجيع مشاركة جميع الفئات في العمليات الديمقراطية. ويدعم صندوق الأمم المتحدة مشاريع التي تساهم في تعزيز صوت المجتمع المدني بحيث يذهب الجزء الأكبر من تمويله إلى منظمات المجتمع المدني، وتعزيز حقوق الإنسان^١. وفيما يتعلق، بشبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة، أنشئت بهدف تحسين الإدارة العامة بشكل كلي عن طريق إقامة شبكة على الإنترنت للربط بين الإدارة العامة للمؤسسات الوطنية والإقليمية، وتسهيل تبادل المعلومات والخبرات، بالإضافة الى التدريب في مجال سياسات القطاع العام والإدارة. وانطلاقاً من هذه الخاصية، فإن الحكم الرشيد لا بد أن يتسم بوجود قيادة مميزة ومرنة، وجود قوانين وأنظمة وتشريعات شفافة ومشاركة فعالة من منظمات المجتمع المدني.

١- مفوضية الامم لمتحدة لحقوق الإنسان، العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان دليل للمجتمع المدني، وقت الزيارة: ١٢/٨/٢٠١٥،
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ngohandbook9_ar.pdf

المبحث الثاني: ماهية المجتمع المدني وتطويره

مما لاشك فيه، يساهم المجتمع المدني في تعزيز وحماية وتحسين حقوق الإنسان في كل أنحاء العالم. ومهما اختلفت تسميتهم سواء المدافعون عن حقوق الإنسان، أو المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان، نقابات اخصائين، النوادي الطلابية، نقابات العمال، المعاهد الجامعية، أو الجمعيات الخيرية... الخ. ومع ذلك، إن مؤسسات المجتمع المدني ليس مهامها المعارضة السياسية وليست بديلة عن المؤسسات الحكومية، وإنما تعمل من اجل تطوير الاداء العام وتقديم الخدمات التوعوية والتثقيفية والتعبئة والرقابة والرصد والمساءلة، للنهوض بتنمية قطاعات الدولة وتحسين ادائها وتحسين نوع الخدمات المقدمة للمجتمع والاستثمار الامثل للأموال العامة¹. من هذا المنظر يمكن القول بان المجتمع المدني هو حقل لتأكيد المصالح الفردية وتحقيقها علي نحو يساهم في الصالح العام².

إن العلاقة بين الديمقراطية و المجتمع المدني هي علاقة جدلية و طردية فانه متى ما رسخت أسس الديمقراطية الحقيقية تعززت وتدعمت المؤسسات المجتمع المدني و العكس صحيح. وعلاوة على ذلك، إن منظمات المجتمع المدني يلعب دورا ملموسا في تحقيق التنمية الشاملة وأحداث التحول الديمقراطي من خلال العمل علي غرس القيم و تعزيز الممارسات الديمقراطية في المجتمع و توفير البيئة الملائمة لتأسيس الحكم الرشيد و التنمية³. في حين إن الحكم الرشيد هو الضامن لتحويل النمو الاقتصادي الى تنمية انسانية مستدامة. تجدر الإشارة إلى إن التنمية هنا لا تعني مجرد تنمية الموارد البشرية، اي تلبية الحاجات الأساسية، لكنها تنمية انسانية شاملة في البشر و المؤسسات المجتمعية لتحقيق الحرية والعدالة والكرامة الانسانية⁴.

المطلب الاول: تعريف و مفهوم المجتمع المدني

إن مفهوم المجتمع المدني قد أكتسب معاني مختلفة و اكتسي بمضامين سياسية و ايدولوجية و دلالات معرفية متنوعة، وذلك وفقا للظروف التاريخية الاقتصادية و الإجتماعية التي كان يتم تعريفه فيها ووفقا للتشكيلات المعرفية القائمة آنذاك⁵. إن تعاريف المجتمع المدني قد تتفاوت بحسب المدارس الفكرية التي تناولته. فمن أوائل المدارس الفكرية التي تعرضت لمفهوم المجتمع المدني كانت المدرسة الليبرالية بشقيها الاقتصادي و السياسي . فمن الناحية أكدت مدرسة الاقتصاد السياسي الأسكتلندية علي جانب الإقتصادي في مفهوم المجتمع المدني الذي يقوم علي حرية التجارة و العمل. من ناحية اخري أكدت

١- سعيد ياسين موسي، الحوار المتمدن، دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، ١٧ / ٣ / ٢٠١٤،

<http://www.m.ahewar.org>

٢-٥. سربست نبي، المجتمع المدني (السيرة الفلسفية للمفهوم)، مؤسسة حمدي للطباعة و النشر، السليمانية، ٢٠٠٦، ص ٢٢٠

٣-٥. ناجي عبدالنور، نفس المصدر السابق، ص ١١٢-١١٣

٤- عبد الحسين شعبان، الحكم الصالح (الراشد) والتنمية المستدامة الاشكاليات والتحديات، الحوار المتمدن، العدد-١٨٢٠، ٨ / ٢ / ٢٠٠٧،

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=88141>

٥- أحمد حسين حسن، الجماعات السياسية الإسلامية و المجتمع المدني (دراسة في إستراتيجية بناء النفوذ السياسي و الإجتماعي و التغلغل الفكري)، الدار الثقافية للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤٩

المدرسة الليبرالية في شقها السياسي علي المجتمع المدني بوصفه سمة أساسية في الدولة الدستورية التي تحظى بالشرعية في مواجهة مواطنيها^١. لقد توالى الاجتهادات بأن المجتمع المدني يشكل احد المفاهيم الأساسية في الانتقال الديمقراطي و خاصة فيما يتعلق بدورها في تكريس التصورات الغربية حول الكوسموبوليتانية الجديدة المبادئ والقواعد و الحركات السياسية الليبرالية. فعلى الرغم من خلفياته العميقة في تاريخ الفكر السياسي إلا انه اختلفت المدارس كثيرا حول ماهيته. كما أن هنالك نقاش واسع حول مستوى محوريته في ترقية الحكم الرشيد الذي يقتضي الشفافية بالمشاركة، و يقتضي أيضا الحسبة الديمقراطية بالمراقبة والمتابعة والمسؤولية^٢.

إن المجتمع المدني، وهو مصطلح يشمل على مجموعة واسعة من المنظمات والمجموعات من القطاع الخاص لها مصالح وأهداف متعددة، بما في ذلك الهيئات المهنية والتجارية والخدمية والدينية والترفيهية. تؤدي مؤسسات العمل المدني في دول العالم جميعها، وبخاصة في المجتمعات الديمقراطية، دورا بارزا في بناء أسس الحياة الديمقراطية والتشكيل السياسي في هذه المجتمعات، وتساهم في تعزيز السلوك المدني. ويمكن القول ببساطة إن المجتمع المدني، هو مجموعة المؤسسات غير الرسمية، التطوعية، المكونة من الأحزاب السياسية والمؤسسات العاملة في مجال حقوق الإنسان والبناء الديمقراطي، وتعمل على تعزيز ونشر مجموعة من القيم والمبادئ التي تهدف إلى تطوير وتنمية المجتمع. وتتلخص طبيعة عمل المجتمع المدني في الرقابة والتقييم، الاخاسبة والمساءلة، والمتابعة والتطوير، والأهم من ذلك، المساهمة الفاعلة في تطوير المجتمع وتنمية من خلال نشر مفاهيم الحياة المدنية^٣. وفي هذا الصدد، يؤكد مايكل والزر "بأن المجتمع المدني هو ذلك الفضاء الذي يشمل علي ضمانه جميع الظروف التي تكفل الحياة الاجتماعية الجديدة، فهو الذي يكون في إطاره البشري شكلا إجتماعيا من خلاله يتواصلون ويرتبطون ببعضهم البعض"^٤.

جدير بالذكر، إن المفهوم المعاصر للمجتمع المدني هو المجتمع الذي ساهم أفراداه بشكل منظم في إتخاذ القرارات الخاصة به من خلال مؤسسات سياسة وإقتصادية وإجتماعية وثقافية مدنية تعمل خارج أطر نفوذ وسيطرة الدولة. ويجسد ذلك أيضا الرأي الذي يعتبر أن المجتمع المدني هو قدرة أخلاقية وثقافية مجتمعية وحتى إقتصادية، مستقلة ومنظمة بمواجهة تسلط الدولة وتعسفها المحتمل^٥. رغم أنه قد بان واضحا بان الدولة هي وليدة أرادة عامة حرة مستقلة و معبرة عن مصالح المجتمع، وتعبر عن توازن عام بين جميع قوي المجتمع وتعكس ذلك في أنظمتها و مؤسساتها و تشريعاتها، و بالتالي فان المجتمع

١-ستيفن ديبلو، التفكير السياسي و النظرية السياسية و المجتمع المدني، ترجمة: ربيع وهبة، الطبعة الأولى، المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٠

٢-دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الرشيد: مقارنة في الحسبة الديمقراطية، ٢٩/٤/٢٠١١،

<http://www.politics-ar.com/ar/index.php/permalink/3017.html>

٣-سامر عبده عقروق، دور مؤسسات المجتمع المدني (الأهلي) في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، جامعة النجاح الوطنية، تأريخ الزيارة ٢٥/١٢/٢٠١٥، <https://www.najah.edu/ar/page/3582>

٤-زبير رسول أحمد، المجتمع المدني و الدولة، إشكالية العلاقة (العراق كحالة للدراسة)، مؤسسة حمدي للطباعة و النشر، السليمانية، ٢٠٠٨، ص ٣١-٣٢

٥-د. سريست نبي، نفس المصدر السابق، ص ٢٢٠

المدني هو الحالة الطبيعية التي يجب الحفاظ عليه و إقامة التوازن بينه وبين الدولة^١. ونجد هنا ضرورة التأكيد على ان مفهوم المجتمع المدني يشير الي مختلف التنظيمات و الهيئات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الأرادة الحرة لأعضائها بقصد حماية مصالحهم و الدفاع عنها^٢. وانطلاقا من هذه الخاصية، لقد أصبح المجتمع المدني فاعلا أساسيا في النهوض بالأعمال الاجتماعية المحلية، خاصة بعد فشل المبادرات الفوقية والقطاعية من طرف الدولة. ومن المسلم به، إن هنالك ارتباطا وثيقا بين المجتمع المدني وقضايا الديمقراطية والحكم الرشيد لارتباط المنظمات بعدد كبير من القضايا والمفاهيم السياسية والفكرية والأخلاقية والاقتصادية والاجتماعية وبالآليات المعتمدة لتحقيق هذا الارتباط ولتشكيل الصورة الديمقراطية المستهدفة من بناء المجتمع المدني^٣.

ووفقا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فان منظمات المجتمع المدني هي مجموعة الروابط الجمعيات التي ينظم بها المجتمع نفسه بصورة طوعية. وهي تشمل النقابات، والمنظمات غير الحكومية، والجمعيات النسائية والثقافية واللغوية والدينية، والجمعيات الخيرية، ورابطات رجال الأعمال، والنوادي الاجتماعية والرياضية، والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمعات المحلية، وجماعات البيئة، والروابط المهنية، والمؤسسات الأكاديمية ومؤسسات الأبحاث السياسية، ووسائل الإعلام. وتدخل فيها أيضا الأحزاب السياسية، وإن كانت تعد جزءا من المجتمع المدني ومن الدولة على حد سواء في حال تمثيلها في البرلمان^٤. يمكننا أن نتطرق في هذا الإطار الي تعريف ستيفن ديبلو، حيث إستنادا الي قول (جين بيثكي إشتاين) بان المجتمع المدني يتكون من أشكال عديدة ومختلفة من الجمعيات، غالبا ما يطلق عليها مجموعات طوعية أو مؤسسات ثانوية، مثل الأسر، المنظمات الدينية، إتحادات العمال، جماعات المساعدة الذاتية، والجمعيات الخيرية، منظمات الأحياء.... إلخ^٥.

ونخلص مما سبق، ان المجتمع المدني قد يتكون من مجموعة من المؤسسات غير الرسمية، التطوعية، أو المكونة من الأحزاب السياسية والمؤسسات العاملة في مجال حقوق الإنسان والبناء الديمقراطي، وتعمل على تعزيز ونشر مجموعة من القيم والمبادئ التي تهدف إلى تطوير وتنمية المجتمع^٦. و بعبارة أدق، إن منظمات المجتمع المدني تتصف بالنبع الذي يتولد منه رأس المال الاجتماعي، حيث جماعة من الناس تعمل معا من أجل هدف مشترك وهو الأمر اللازم للحكم الرشيد. وتستطيع منظمات المجتمع المدني أن تدعو للإصلاح الذي يعزز التنمية البشرية المستدامة، وأن تراقب خطى تنفيذ ذلك الإصلاح^٧.

١-٥. كامران الصالحي، في الديمقراطية و المجتمع المدني (دراسة تحليلية سياسية)، مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر، الطبعة الأولى، اربيل، ٢٠٠٢، ص ١٤٧.

٢-٥. ناجي عبدالنور، نفس المصدر السابق، ص ١١٢-١١٣.

٣-٥. إبراهيم محمد ادم، منظمات المجتمع المدني ودورها في الديمقراطية والحكم الرشيد، مركز التنوير المعرفي، وقت الزيارة ٤ / ٨ / ٢٠١٥، <http://tanweer.sd/arabic/modules/smartsection/item.php?itemid=51>

٤-برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نفس المصدر السابق، ص ٩.

٥-ستيفن ديبلو، نفس المصدر السابق، ص ٢٤.

٦-مفهوم منظمات المجتمع المدني و أهمية دور المرأة، ٣١ أيار ٢٠١٥، <http://syriantf.com/blog/2015/03/31>

٧-برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نفس المصدر السابق، ص ٦.

المطلب الثاني: نبذة تاريخية عن تكوين المجتمع المدني

إن مفهوم المجتمع المدني يبدو في الظاهر انه حديث النشأة ومرتبطة بالأنظمة الديمقراطية، ولكنه عريق نسبياً لقد صاحب النقلة الكبرى التي أحدثتها (عصر النهضة) في أوروبا ويمكن القول أن (روسو) هو أول من وضع حجر الأساس لهذا المفهوم من خلال أفكاره في كتاب (العقد الاجتماعي)^١. فمن الواضح، إن تطور ونشأة المجتمع المدني مرتبط بمفهوم الدولة ومؤسساتها لأنها المؤسسة الأولى للمجتمع المدني^٢. فعندما تطورت المجتمعات وازداد عدد أعضائها برزت الحاجة إلي وجود الدولة لتنظيم حياة البشر والفصل بين المنازعات وتنزيل قيم الواجبات والحقوق. مرت تلك الدول بأنظمة حكم مختلفة منذ دولة المدينة عند أرسطو وأفلاطون إلي الدولة الإمبراطورية في العهد الروماني ثم الدولة الأمة التي نتجت عن معاهدة سلام ويستفاليا ١٦٤٨ م. وفي الجانب الآخر، هنالك الربط بين فكرة المجتمع المدني والديمقراطية فقد بدأت ديمقراطية اسبارتا وأثينا بإشراك كل فئات المجتمع في القرارات العامة^٣.

وجد المجتمع المدني تعبيره السياسي والقانوني الأول، في إعلان حقوق الأنسان والمواطن في أعقاب الثورة الفرنسية، حيث تحول عملياً الي فكرة المواطنة بمعناها الحديث، وحيث بدأ تأريخ فكرة المواطنة المعاصر التي تطورت منذ ذلك الحين. ومنذ الثورة الفرنسية و التحولات المتأخمة لها في أمريكا و بريطانيا و المجتمع المدني يمر متوقفاً عند محطات عديدة^٤. من المنفق عليه، فإن ميلاد مفهوم المجتمع المدني وتطوره مرتبطاً كان بميلاد الدولة المعاصرة، لذا فان إستيعاب عملية التطور التي شهدها هذا المجتمع يستوجب قراءة آراء المفكرين و المنظرين الذين ساهموا في نشوء الفكر المعاصر حول الدولة و المجتمع المدني. وفي

١- تعد مدرسة العقد الاجتماعي من أولي المدارس الفكرية التي ظهرت في نهايات القرن السادس عشر و تعتبر إسهامات فلاسفتها، وما ترتب عليها من جدال وخلاف، من مصادر التراكم النظري و المعرفي الذي أفادت منه نظرية المجتمع المدني.

انظر: أحمد حسين حسن، الجماعات السياسية الإسلامية و المجتمع المدني (دراسة في إستراتيجية بناء النفوذ السياسي و الاجتماعي و التغلغل الفكري)، الدار الثقافية للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٥٢

٢- إن الدولة في الفكر السياسي الأوروبي القديم يقصد بها "مجتمع مدني" الذي يمثل تجمعا سياسيا، أعضاؤه هم المواطنون الذين يعترفون بقوانين الدولة و يتصرفون وفقاً لها.

انظر: زبير رسول أحمد، المجتمع المدني و الدولة، إشكالية العلاقة (العراق كحالة للدراسة)، مؤسسة حمدي للطباعة و النشر، السليمانية، ٢٠٠٨، ص ٣٠

٣- د. إبراهيم محمد ادم، منظمات المجتمع المدني ودورها في والديمقراطية والحكم الراشد، مركز التنوير المعرفي، وقت الزيارة ٤ / ٨ / ٢٠١٥، <http://tanweer.sd/arabic/modules/smartsection/item.php?itemid=51>.

٤- وحسب الرأي د. عزمي بشارة، فمن الخطأ أن نكتب تأريخ المجتمع المدني عبر البحث عن معاينة الحالية في التاريخ، فإذا كانت المرحلة الحالية تعني توطيد المبادرات الاجتماعية الذاتية و المنظمات غير الحكومية و التنظيمات النسوية و البيئية و غيرها من المؤسسات اللابرلمانية، فإن المطالبة بالبرلمان و حرية التعبير و الاجتماع و شمولية حق التصويت هي مرحلة أخرى لتطور المجتمع المدني، ومن الخطأ البحث عن المنظمات غير الحكومية في أيام الثورة الفرنسية، مثلاً كأنماط سابقة للمجتمع المدني. تأريخ مجتمع المدني ليس إذا تأريخ المنظمات و المؤسسات الأهلية، وإنما التشديد علي دور هذه المؤسسات هو من مميزات إحدى المراحل في تأريخه.

انظر: الدكتور عزمي بشارة، المجتمع المدني دراسة نقدية، الطبعة الثانية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٤٣-٤٤

هذا الشأن، انتقد الفيلسوف الألماني هيجل نظرية العقد الاجتماعي واعتبر المجتمع المدني اداة عاجزة عن تحقيق الأمن و الاستقرار لأفراده علي نقيض الدولة والتي كان يري فيها الإطار الحقيقي لتحقيق المصلحة العامة والخاصة. ومع ذلك، إن مفهوم المجتمع المدني قد شهد بدايات جديدة مع الأطروحات الفكرية للمفكر انطونيو غرامشي الذي دعا الي التمييز في البني العليا للمجتمع بين المجتمع السياسي والمدني. ورأي إن هذا الأخير يتسم بطابع الهيمنة الثقافية التي يمارسها النخبة المثقفة الواعية في موازاة المجتمع السياسي الذي يعبر عنه من خلال الدولة. في الواقع إن مساهمة غرامشي الأساسية لاتكمن في أحيائه لفكرة المجتمع المدني بل في إعادة الإعتبار للثقافة و الأيديولوجيا و للعامل الإنساني الذاتي في عملية التغير^١. والذي يهمننا هنا هو التعرف على ما قدمه غرامشي بصدد المجتمع المدني يعتبر تطورا للرؤية الماركسية في هذا المجال في ظل ماجري من تطور في المستوي الإقتصادي في المجتمع الرأسمالي وأيضا ما حدث من تطور لدور الدولة وألياتها وعلاقتها بالمجتمع المدني^٢.

حول نشوء المجتمع المدني، ينبغي أن نشير الي آراء مختلفة ومنها آدم فرجينس حيث يعتبر المجتمع المدني بانها " تشمل كل التفاعلات السياسية و الاقتصادية و التجارية التي تمس بناء اجتماعيا محمدا بدولة قائمة. وهذا ما اختلف كثيرا عن ما سبقه من أفكار، مثل جون بودان الذي اعتبر أن المجتمع المدني يقصد به أساسا الطبقات الفعالة اجتماعيا واقتصاديا ولكنها التابعة سياسيا للملكية. أما هوبز فاعتبر المجتمع المدني (أو المتمدن) انه النظام وليس النسق السياسي و المؤسسات التي تؤسسها الدولة لمنع انتشار العنف و اللااستقرار. أما جون لوك فاعتبر المجتمع المدني بأنه " هيكلية موحدة و قائمة على قانون مشترك وقضاء للتقاضي قادر على اصدار الأحكام الضرورية لفض النزاعات ومعاقبة المجرمين. ولكن ادم سميث عرف المجتمع المدني على انه اقتصاد تجاري و تقاسم للعمل مع الإقرار بالحاجة للتعاون والمساعدة المتبادلة. انه منطق قائم على المبادرة و الحاجة المشتركة للإنسان والمجتمع^٣. أما كارل ماركس فانه كان يري بان المجتمع هو الأساس الواقعي للدولة و التي بدورها تستمد وجودها و استمراريتها من ظاهرة إنقسام المجتمع الي طبقات، وإن الدولة هي اداة لتوظيف إستمرارية سيطرة الطبقة الإقتصادية القوية علي طبقات الأخرى وبالتالي فان الدولة عند ماركس هي تعبير عن الصراع الطبقي وتمثل دكتاتورية الطبقة الأقوي. ولقد بني ماركس تصور للمجتمع المدني على مفاهيم وسائل الإنتاج و خطورة الرأسمالية وصراع الطبقات، بحيث يتطابق مع مفهومه للبنية التحتية من خلال تأكيده علي الأسس المادية و الأيديولوجية للوجود المجتمعي و يري الحل في تطوير مجتمع سياسي في إطار سياسي موحد (ديكتاتورية البروليتاريا)^٤.

١- كان غرامشي يخوض صراعا في إطار الحزب الشيوعي الإيطالي من أجل عملية التغير السياسي و يعلق أهمية خاصة علي الدور السياسي و الثقافي للأحزاب السياسية في تحقيق الهيمنة الثقافية من خلال أعضائها المثقفين. ومن هنا لم يهتم غرامشي كثيرا بمؤسسات المجتمع المدني حيث انه كان يعتبرها برجوازية في ثقافتها. الا إنه يركز علي دور المثقفين العضويين أي أعضاء الحزب الإشتراكي و نوادي و مجالس العمال في عملية التغير و بالتالي فانها هي التي تشكل نواة الدولة الحديثة. انظر: د. كامران الصالحي، المصدر السابق، ص ١٤٢ - ١٤٦

٢- ستيفن ديلو، نفس المصدر السابق، ص ٢١

٣- دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الرشيد: مقاربة في الحسبة الديمقراطية، ٢٩/٠٤/٢٠١١،

<http://www.politics-ar.com/ar/index.php/permalink/3017.html>

٤- د. كامران الصالحي، في الديمقراطية و المجتمع المدني (دراسة تحليلية سياسية)، نفس المصدر السابق، ص ١٤٢

وفي هذا الإطار لا بد من التطرق الي تصورات جارلس تايلور بشأن المجتمع المدني حين صنفه الي:

١. المجتمع المدني (بالمعنى الجزئي) يقصد به مجموعة الجمعيات المستقلة مثل العائلة او الكنيسة وجماعات المصالح و التي لا تقع تحت وصاية الدولة.
٢. المجتمع المدني (بالمعنى الوظيفي) يوجد عندما يكون المجتمع ككل قادرا على بناء و تنسيق نشاطاته حول الجمعيات المستقلة و المبادرة في مجالات اختصاصات و وظيفية محددة بعينها (البيئة، المرأة، الثقافة الدين) .
٣. اما المجتمع المدني (بالمعنى الشامل)، يقصد بها مجمل الجمعيات (بما في ذلك جماعات الضغط) التي بإمكانها التوجيه الفعلي لسياسات الدولة^١.

ويجب التنويه، بان عبارة المجتمع المدني أصبحت تستخدم و محط الأهتمام العام من قبيل رواد الحركات الاجتماعية و دعاة الديمقراطية و المواطنة في العديد من دول العالم منذ نهاية السبعينيات من القرن العشرين، وخاصة مع تقديم المنظور السياسي المتغير فرصا جديدة للجماعات المدنية، في الدول المنبثقة من النظم الديكتاتورية. يمكن أن يعزى هذا الإهتمام بالمجتمع المدني إلي عدة من العوامل أبرزها، كالدور الحاسم الذي يؤديه المجتمع المدني قبل أن تستطيع الأحزاب السياسية الفعلية العمل قانونيا في تحمل المسؤولية ضد الأنظمة التوتاليتارية في آسيا وأوروبا الشرقية^٢، وكذلك ردة الفعل المعاكسة و السريعة التي أبداهها المواطنون تجاه الأحزاب السياسية، بعد إن كانوا قد أختبروا أنظمة الحكم القائمة علي الحزب الواحد في العديد من هذه البلدان^٣ فضلا عن ردة الفعل المناصرين المتعمين بالديمقراطية راسخة، حيث وضعوا آمالهم في المجتمع المدني كوسيلة تجديد سياسية واجتماعية^٤. ويتبين من ذلك، فإن أهم مظاهر هذه العوامل ترجع الي زيادة الوعي بحقوق الإنسان، و رغبة المواطنين للحصول علي مزيد من الحقوق، ولممارسة نوعا من الرقابة علي سلطة الحكومات، ولوضع ضوابط للحكومات وخاصة العسكرية، ولتأكيد حق المواطنين في المشاركة إي إدارة المجتمع، وللدفاع عن حقوق الضعفاء في المجتمع^٥.

إن منظمات المجتمع المدني، ومنها المنظمات غيرالحكومية تتنوع وظائف وأدوارها تبعا لطبيعة النظام السياسي والإقتصادي والاجتماعي. كما ترتبط حيوية هذا الدور إرتباطا وثيقا بمدي رسوخ أسس الديمقراطية و قواعدها^٦.

١- دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد: مقارنة في الحسبة الديمقراطية، نفس المصدر السابق.

٢- إيفان دوهرتي، إختلال ميزان الديمقراطية (لاستطيع المجتمع المدني الحلول محل الأحزاب السياسية)، ترجمة: نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت-لبنان، ٢٠٠٦، ص ٥.

٣- مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني: دراسة في الجمعيات الأهلية من منظور التمكين و الشراكة و الشفافية والمساءلة و القيادة و التطوع و التشبيك و الجودة، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٦٨

٤- د. ناجي عبدالنور، نفس المصدر السابق، ص ١١٢-١١٣

تجدر الإشارة الى ان منظمات المجتمع المدني يعد احد المفاهيم التي كثر استعمالها بعد الانتفاضة العمالية لنقابة تضامن في بولندا سنة ١٩٨٠ والتي أحدثت تدريجيا حراكا اجتماعيا افرز موجات من التغيرات السياسية التي أنهت التوافق الايديولوجي الاشتراكي للكتلة الشرقية^١. ولكن مع نهاية القرن العشرين طرح المجتمع الدولي بقوة مفهوم تمكين و تقوية المجتمع المدني كحركة إجتماعية و ذلك من خلال مجموعة من المؤتمرات العالمية. في نهاية الألفية الثانية عقدت مجموعة من المؤتمرات الدولية نذكر منها: المؤتمر الثالث لرابطة التحالف العالمي لمشاركة المواطنين، والمؤتمر العالمي للمنظمات غير الحكومية التي انعقدت في كوريا - أكتوبر ١٩٩٩، لمؤسسات المجتمع المدني والتي انعقدت في كندا- ديسمبر ١٩٩٩. إضافة الي سلسلة من المؤتمرات العالمية للمنظمات غير الحكومية، حيث عقدت بعض منها في إطار الأمم المتحدة من أجل تأسيس منتدي عالمي للمنظمات غير الحكومية يراقب أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة، و هنالك مؤتمرات أخرى خارج نطاق الأمم المتحدة تبادر بها منظمات وشبكات دولية غير حكومية^٢.

تجدر الإشارة إلى أنه لايمكن الحديث عن مجتمع مدني حقيقي في إطار دولة ضعيفة و هشئة أو انها تسلطية و تابعة وناقصة أو فاقدة للشرعية، و بالتالي فان عملية بناء المجتمع المدني و تفعيله تتضمن في الوقت نفسه عملية بناء للدولة بحيث تصبح دولة مؤسسات وقوانين تلتحم بمجتمعها المدني و تتفاعل معه تعبيرا عنه و إنشاقا منه. فمن الواضح، إن حالة تغييب المجتمع المدني تكون سائدة في أغلب الأنظمة الحاكمة المستبدة، أما في الأنظمة الديمقراطية و التي تسود فيها تطبيق مبدأ فصل السلطات (علي أساس التوازن و عدم التدخل) فنلاحظ التوازن بين الدولة و المجتمع المدني واضحة في كافة جوانب الحياة، و تمتاز مؤسسات المجتمع المدني بالبروز و الاستقرار والتعبير عن قيم ومصالح قوي وفتات مختلفة للمجتمع ولها قابلية الاستجابة للتغيرات والمستجدات العصرية والدولة قادرة علي إدارة وحل الصراعات والمنافسات الموجودة في المجتمع بأساليب الحوار الحضاري والوسائل السلمية و الديمقراطية^٣.

ولابد أن لا ننسى، بأن منظمات المجتمع المدني تعاني من التهميش والضعف في كثير من البلدان النامية. فهي تفتقر إلى القدرات في مجالات البحث والرقابة و المناصرة والوصول بخدماتها إلى المناطق النائية وإقامة الشبكات والإدارة و تحصيل الإيرادات. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تحتاج لأن تكون أكثر خضوعا للمساءلة أمام السلطات أو أصحاب المصلحة في أنشطتها. كما أن بعضها يعمل في بيئات قانونية وتنظيمية شديدة وغير متعاونة^٤. مما ذكر من احوار السابقة، يبرز طبيعة علاقة مؤسسات المجتمع المدني بالدولة ، فهو التأكيد علي فعالية المجتمع في مواجهة الدولة كأحد الشروط الأساسية للتنمية. ويمكن القول، مع التغيرات الدولية منذ تسعينيات القرن الماضي تزايد الإهتمام الدولي بالمنظمات غير الحكومية كشريك الدولة في

١- دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الرشيد، المصدر السابق،

<http://www.politics-ar.com/ar/index.php/permalink/3017.html>

٢- مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني: دراسة في الجمعات الأهلية من منظور التمكين و الشراكة و الشفافية و المساءلة و القيادة و التطوع و التشبيك و الجودة، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٦٨-٦٩

٣- سيروان أبوبكر عزيز، المجتمع المدني في الفكر الإسلامي و الغربي بين النظرية و التطبيق، (رسالة مقدمة الي كلية القانون و الفقه المقارن- الجامعة العالمية للعلوم الإسلامية لنيل شهادة ماجستير بإشراف د. كامران الصالح)، ٢٠٠٤، ص ٩٧-١٠٠

٤- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نفس المصدر السابق، ص ٢٤

التنمية. وتزايد ذلك الأهتمام في بداية القرن الحالي حيث أصبحت منظمات المجتمع المدني بكل تنوعها مقبولة لدي الرأي العام والحكومات والقطاع الخاص ومؤسسات الدولية المتاحة.

المطلب الثالث: معايير عمل مؤسسات المجتمع المدني

لقد تصافرت عوامل ومتغيرات مختلفة محلية وعالمية لفرض ضرورة تحديث الدولة ومراجعة توجيه دورها ووظيفتها تمهيدا لتأمين البيئة والسياسات المناسب الذي يتأسس عليه الإصلاح الاقتصادي والمالي والاداري. فمن المعلوم، إن الحكم يشمل الدولة، غير أنه يتجاوزها ليضم القطاع الخاص والمجتمع المدني. وهذه العناصر الثلاثة جميعها تتسم بأهمية بالغة بالنسبة للتنمية البشرية المستدامة، فالدولة تخلق البيئة السياسية والقانونية. والقطاع الخاص يولد الوظائف والدخل. أما المجتمع المدني، فيسهل عملية التفاعل السياسي والاجتماعي، و تقوم بتعبئة الجماعات من أجل المشاركة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ونظرا لأن لكل عنصر من هذه العناصر نقاط قوته وضعفه، فإن أحد الأهداف الرئيسية لما نقدمه من دعم للحكم الرشيد إنما يتمثل في تشجيع التفاعل البناء بين هذه العناصر الثلاثة جميعها. وبالتالي، فإن المجتمع المدني هو أكثر من مجرد المجتمع في حد ذاته. فهو ذلك الجزء من المجتمع الذي يربط الأفراد بانجال العام وبالدولة - إنه الوجه السياسي للمجتمع^١.

إن مؤسسات المجتمع المدني، تقوم بتنفيذ عملها من خلال مجموعة متكاملة من الأطر السلوكية والأخلاقية، أهمها مبدأ العمل التطوعي والمشاركة، وجود هيكلية تنظيمية، الاستقلالية وعدم التبعية، الشفافية، المصداقية والقبول للمحاسبة والمساءلة^٢. وليس شرطا أن تكون منظمات المجتمع المدني للهولة الأولى المعارضة للنظام الحاكم أيا كان نوعه فلا بد لتلك المنظمات كذلك أن تظل بعيدة عن تأثيرات أحزاب المعارضة، التي تسعى في الغالب الأعم، للاستفادة من ما تطرحه تلك المنظمات من مطالب تتعلق بكافة أوجه الحياة فتصور ذلك تقصيرا من قبل الحكومة^٣.

فمن الواضح، ان زيادة التعاون بين القطاع العام والمجتمع المدني تؤدي إلى زيادة فعالية التخطيط والسياسات وكفاءة أكثر وتكلفة أقل في تنفيذ المشروعات، مما يؤدي إلى تحسن عام لظروف العمل وبيئة التعاون بالنسبة للمجتمع^٤. لقد لعبت منظمات المجتمع المدني، ولاسيما منظمات غير الحكومية غير الدولية دورا حاسما في مجال النهوض بالقانون الدولي لحقوق

١- د. إبراهيم محمد ادم، منظمات المجتمع المدني ودورها في والديمقراطية والحكم الرشيد، مركز التنوير المعرفي، وقت الزيارة ٤ / ٨ / ٢٠١٥،
<http://tanweer.sd/arabic/modules/smartsection/item.php?itemid=51>

٢- سامر عبده عقروق ، دور مؤسسات المجتمع المدني (الأهلي) في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، جامعة النجاح الوطنية، تأريخ الزيارة ٢٥ / ١٢ / ٢٠١٥
<https://www.najah.edu/ar/page/3582>

٣- د. إبراهيم محمد ادم، منظمات المجتمع المدني ودورها في والديمقراطية والحكم الرشيد، مركز التنوير المعرفي، وقت الزيارة ٤ / ٨ / ٢٠١٥،
<http://tanweer.sd/arabic/modules/smartsection/item.php?itemid=51>

٤- برنامج التواصل الحكومي المدني، دليل المتدربين، وقت الزيارة ١٦ / ٨ / ٢٠١٥،
http://el-sadat.org/project_img/5201.pdf

الإنسان وتوسيع نطاقها بطريقة رئيسية من خلال الرصد و الإبلاغ. فقد توسعت دورها بشكل كبير منذ الحرب العالمية الثانية^١.

لابد من التمييز بين واقعين مختلفين مجال عمل مؤسسات المجتمع المدني، ففي الدول المتقدمة قد ترعرعت في ظل تقدم اقتصادي كبير، وانتشار الديمقراطية والحرية، وبالتالي فقد استفادت من البنيات التحتية ووفرة مصادر التمويل، الشيء الذي جعلها تتمتع بالاستقلالية في بعدها التنظيمي والهيكلي. وكل هذه الظروف جعلت المجتمع المدني في الغرب، يلعب دورا حيويا مكملا لمسيرة النمو الإنساني والاجتماعي. أما في دول العالم الثالث فهذه التنظيمات ظهرت في ظل ظروف مختلفة تماما“ ذلك أن التطورات التي عرفتها هذه الدول، خاصة ما يتعلق بمخلفات الاستعمار، قد جعلها تعاني مجموعة من الاختلالات والتناقضات في كافة الميادين. فظهور المجتمع المدني كان يهدف إلى ملئ الفراغ الذي تركه انسحاب الدولة وتحليلها عن بعض أدوارها خاصة على المستوى الاجتماعي^٢. نخلص مما سبق إن من أكبر الأخطار التي تهدد الحكم الرشيد فهو الفساد والعنف والفقير، والذي يؤدي الي تقوض الشفافية والأمن والمشاركة والحريات الأساسية. فمن المعلوم، إن الحكم الديمقراطي ينهض و يتطور بالتنمية عن طريق القضاء على الفقر، وحماية البيئة، وضمان المساواة بين الجنسين، وتوفير سبل العيش المستدامة. وفي هذا الشأن، هنالك جدال حول دور منظمات المجتمع المدني أن يضطلع بدور فاعل في تحديد الأولويات والتعريف باحتياجات الناس من الفئات الأشد ضعفا في المجتمع.

١- مجموعة من المتخصصين مجال المرأة، المرأة القيادية بين النظرية و التطبيق، منشورات المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، طبع في السليمانية-اقليم كوردستان، ٢٠١٠، ص ٢٨.

٢- م. محاسن، الحكامة الجيدة، ستارتايمز، ٣٠ / ٩ / ٢٠٠٩، 19586806، <http://www.startimes.com/?t=19586806>

المبحث الثالث : دور منظمات المجتمع المدني في رسم السياسة العامة للدولة

مع بداية القرن الحادي والعشرين تعاضد دور مؤسسات المجتمع المدني في المشاركة مع الحكومة في إنجاز العديد من الأهداف المجتمعية، وفي تحمل المسؤولية مع الدولة في إشباع الاحتياجات و مواجهة المشكلات، بل وفي صنع القرارات^١. مع أخذ بنظر الإعتبار، قد يكون علاقة الدولة بمنظمات المجتمع المدني علاقة تنافسية، وهذه قد تنتج عن خلاف سياسي، أو عن اختلاف في الرؤية المجتمعية والاقتصادية، أو تنافس في الممارسة السياسية. أو قد تكون العلاقة بينهما علاقات تكامل وشراكة، وهذا يعني بأن هذه المؤسسات تقوم بالأدوار التي لا تستطيع الدولة القيام بها، أو تقوم بأنشطة مكمل لنشاطات الدولة^٢.

وكما يتضح، بان الحكامة الرشيدة هي نتيجة وترجمة مباشرة لتبني سياسة اللامركزية ووضع إطار قانوني يمنح الفاعل السياسي والاقتصادي والمدني الشروط المناسبة لتحقيق المشاركة والعدالة والشفافية والإدماج. إذن، فإن ارتباط اللامركزية بالعدالة الاجتماعية عن طريق التنمية المحلية القائمة على المشاركة السياسية، ولعل البعد الأكثر أهمية لارتباط اللامركزية بالنهوض بالتنمية البشرية يأتي من خلال الكفاءة الانتاجية بمعناها الواسع ومن التمكن من وضع آليات المساءلة والمحاسبة والحد من الروتين وتطبيق مبدأ الشفافية في المعاملات والحد من مظاهر الفساد الإداري والمالي^٣.

المطلب الأول: مساهمة المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد

أن منظمات المجتمع المدني بإمكانها أن تلعب دورا رئيسيا في تعزيز مفاهيم الديمقراطية، والحقوق المدنية، والحكم الرشيد و ذلك من خلال تنفيذ حملات توعية مستمرة لتعزيز أطر التعاون والتفاعل ما بين مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع وأفراده وخاصة في القضايا الجوهرية المتصلة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية. بالإضافة الي المشاركة مع السلطات التنفيذية والتشريعية في مناقشة القضايا الهامة، وبخاصة في صياغة القوانين وتعديلها، وكذلك في اتخاذ القرارات الإستراتيجية، وفي إعداد الدراسات والأبحاث و الذات المساس بالفقر والبطالة، وقضايا المرأة والطفل، وكذلك في مجال التنمية، واقتراح الحلول ومناقشتها مع السلطات التنفيذية والتشريعية^٤.

١-مدحت محمد أبو النصر، نفس المصدر السابق، ص ٦٩

٢-هنالك اوجه عدة لتحديد العلاقة بين الدولة و مؤسسات المجتمع المدني، وذلك من خلال تحديد الحكم الرشيد في الجوانب الاقتصادية، حيث يتمثل في عمليات التخطيط، واتخاذ القرار في القضايا التي من شأنها تطوير العلاقات الداخلية، ومع الدول المجاورة، بما يحقق حياة أفضل للإنسان في الدولة ذات العلاقة. أما بالنسبة لأوجه السياسي، يتمثل في رسم السياسة العامة للدولة وعلاقاتها الداخلية والخارجية بما يحقق الاستقرار والأمن والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.واخيرا فإن الحكم الرشيد الإداري، فهو يتعلق بالجوانب التنفيذية لكل ما يتعلق بالحياة الاقتصادية والسياسية والتنموية وحقوق الإنسان وكرامته، وفق ما هو مرسوم ومتفق عليه. انظر: سامر عبده عقروق ، نفس المصدر السابق،

<https://www.najah.edu/ar/page/3582>

٣-محاسن، الحكامة الجيدة، ستارتايمز، ٣٠ / ٩ / ٢٠٠٩، <http://www.startimes.com/?t=19586806>

٤-سامر عبده عقروق ، نفس المصدر السابق، <https://www.najah.edu/ar/page/3582>

ينبغي القول، بان أزمة المجتمع المدني في أي مجتمع كان لا يمكن تجاوزها بمجرد بناء هياكل تنظيمية من مؤسسات و نقابات... الخ، بل في ترسيخ القيم الأخلاقية و المفاهيم الديمقراطية في العلاقة بين النظام السياسي والنظام الاجتماعي المدني، وإيجاد التقارب بين المؤسسات الديمقراطية والمجتمع المدني، إذ يفترض في هذه المؤسسات ان تكون المظلة الحقيقية لحماية الإنسان و حرياته. رغم انه من المسلم به إن المجتمع المدني ليس موروثا تاريخيا بل هو مشروع للبناء و انجاز حضاري وانه ليس نقيضا للدولة و القول بخلافه يعني ان المجتمع المدني هو مجتمع التمرد و الفوضى و الدولة اداة تسلط و قمع^١. ويتبين من ذلك، ان المنظمات المجتمع المدني تعمل مع السلطات، على تعزيز دور الفرد و الجماعات من خلال ضمان الحقوق و الحريات، والحد من الانتهاكات، و معاقبة القائمين عليها. وفي الجانب الأخر، تساهم مع السلطات في حل المشاكل و الصعوبات الداخلية، بهدف تحقيق الاستقرار، و توفير الأمن، و ذلك من خلال حملات توعية مستمرة.

علي الصعيد الدولي، يلعب المجتمع المدني المعني بشؤون المرأة دورا نشطا في دفع جدول أعمال المرأة و السلام و الأمن المعروف على اللجنة^٢ إلى الأمام، وفي السنوات الأخيرة سجل أكثر من ٦٠٠٠ من ممثلي المجتمع المدني للمشاركة في الاجتماع السنوي للجنة في نيويورك. ويمكن إعتبار، المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، والذي عقد في بيجين عام ١٩٩٥، نقطة تحول أخرى بالنسبة للمجتمع المدني الذي ينظم أعماله في مجال المرأة و السلام و الأمن. في بيجين، جمعت الأمم المتحدة ممثلي ١٨٩ بلدا، بالإضافة إلى ٤٠٠٠ ممثلا من المنظمات غير الحكومية، لمناقشة التزامات لتعزيز مساواة المرأة. ونجد هنا ضرورة التأكيد على المجتمع المدني المعني بالمرأة، حيث لعب دورا قياديا في تشكيل منهاج عمل بيجين، الذي وافقت عليه الدول بالإجماع في ختام المؤتمر. ومن بين المجالات الاثني عشر التي تناو لها منهاج العمل "المرأة و النزاع المسلح"، والذي يدعو إلى زيادة مشاركة المرأة في تسوية النزاع، وفي حماية النساء اللاتي يعشن في مواقف النزاع المسلح، من بين أهداف استراتيجية أخرى^٣.

أما علي الصعيد الوطني، إن أهمية دور المجتمع المدني باتت واضحة بالنسبة كثيرا من الحكومات بعد أن كانت تتصارع معه أحيانا أو تتخذ موقف المواجهة معه و تضع له العراقيل أحيانا أخرى، أصبحت تشجعه و تدعمه بل تكلفه أحيانا بتنفيذ بعض المشروعات و البرامج الحكومية الموضوعة في خطة الدولة^٤. رغم انه من المسلم به إن منظمات المجتمع المدني تساهم في تعزيز الحكم الرشيد من خلال المشاركة مع السلطات التنفيذية و التشريعية في مناقشة القضايا الهامة، مثل صياغة القوانين و تعديلها، وكذلك المشاركة في اتخاذ القرارات الإستراتيجية، و القيام بالأبحاث حول القضايا و المشاكل المجتمعية كالفقر

١-٥. كامران الصالحي، نفس المصدر السابق، ص ١٥٣-١٥٤

٢- أنشئت لجنة وضع المرأة في عام ١٩٤٦ لتكون الهيئة التابعة للأمم المتحدة المختصة بالمساواة بين الجنسين و النهوض بالمرأة. وتستمر اللجنة في الاجتماع سنويا، لتضم الدول الأعضاء و ممثلي المجتمع المدني، لمناقشة القضايا الملحة التي تواجه النساء في العالم،

٣- سينثيا إينولي، الإطار المعياري المرأة و السلام و الأمن، مقابلة عن طريق الفيديو مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة، ٢٠١٥.

هيئة الأمم المتحدة للمرأة، منع النزاع و تحويل العدالة و ضمان السلام، دراسة عالمية حول تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم

١٣٢٥، ص ٢٩-٣٠، <http://wps.unwomen.org/en>

٤- مدحت محمد أبو النصر، نفس المصدر السابق، ص ٦٩-٧٠

والبطالة، وقضايا المرأة والطفل، واقتراح الحلول. إضافة الي العمل مع السلطات من اجل سيادة القانون وممارسته بحرية وشفافية، وتعزيز دور الفرد والجماعات من خلال ضمان الحقوق والحريات، والحد من الانتهاكات ومعاقبة القائمين عليها، وخضوع القائمين علي للمساءلة^١.

وبعبارة أدق، إن منظمات المجتمع المدني ساهمت بفعالية في بث الوعي بين المواطنين بقضايا حقوق الإنسان ومبادئ المواطنة والعدالة الاجتماعية بشكل عام، وفي نشر ثقافة حقوق المرأة، ومشاركتها الكاملة والفاعلة في جميع المجالات ولاسيما في مواقع صنع القرار، والتصدي لمظاهر التمييز والعنف ضدها بشكل خاص. في هذا الإطار يمكننا القول، بأن المجتمع المدني يشكل أحد العناصر الأساسية في بناء حكم الراشد، فهو تعبير عن مدى توفر مجال للحريات المنتجة لفعالية سياسية. في حين تهدف الحكم الرشيد علي تحقيق توازن بين العقلانية المالية و العقلانية السياسية^٢.

وأخيراً، يمكننا القول، بأن جوهر المجتمع المدني هو تحرير قوي المجتمع من القيود في ممارستها لحقوقها و حرياتها في ظل نظام ديمقراطي يضمن ممارسة تلك الحقوق من خلال التوازن بين السلطة والحرية فقوة النظام الحاكم تكمن في قوة المجتمع المدني و تماسكه، وشرعية النظام الحاكم تكمن في تمثليه لأغلبية افراد المجتمع و دفاعه عن مصالحهم^٣. ولعل ما يضيف إلى أهمية هذا الموضوع، فإن تحقيق الحكم الرشيد يتطلب تفاعلاً أكبر بين (الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني) لتحديد التوازن السليم فيما بينها من أجل تحقيق التنمية المستدامة التي تتركز على المواطنين. ونظراً لاستمرارية التغيير، ينبغي أن تملك الدوائر الثلاث قدرة ذاتية على التفاعل والتكيف بصورة مستمرة، بما يسمح بتحقيق الاستقرار الطويل الأجل.

١-برامج الحكم الرشيد و المشاركة المجتمعية، إتحاد لجان المرأة للعمل الجماعي، وقت الزيارة ٤/٨/٢٠١٥،
<http://www.awcsw.org/ar/programs/governance-and-community-participation-sector>

٢- دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد: مقارنة في الحسبة الديمقراطية، ٢٩/٠٤/٢٠١١،
<http://www.politics-ar.com/ar/index.php/permalink/3017.html>

٣-د.كامران الصالحي، في الديمقراطية و المجتمع المدني (دراسة تحليلية سياسية)، نفس المصدر السابق، ص ١٥٦

المطلب الثاني: دور منظمات النسوية في تعزيز الحكم الرشيد

يعد جدول أعمال المرأة والسلام والأمن الحالي نتاجا لأكثر من قرن من جهود النشطاء في مجال السلام الخاص بالمرأة على المستوى الدولي. وقد ظهر الحركة العالمية للمجتمع المدني من أجل تحقيق السلام للمرأة لأول مرة في الاحتجاجات على الدمار واسع النطاق الذي خلفته الحرب العالمية الأولى، وتطورت بعد عدة عقود من التنظيم على نطاق أصغر على المستويين المحلي والوطني. وخلال الحرب العالمية الثانية، استمرت حركة السلام الدولي من أجل المرأة في الدعوة لإنهاء النزاع ونزع السلاح على المستوى الدولي. ولأول مرة، اجتمعت نساء نصيرات للسلام من شتى أنحاء العالم في المؤتمر الدولي للمرأة في لاهاي في ٢٨ نيسان ١٩١٥، وهن عازمات علي دراسة أسباب الحرب والإعلان عنها والقضاء عليها. وفي أثناء فترة الحرب الباردة، حول المجتمع المدني اهتمامه تجاه قضية النهوض بمعايير حقوق الإنسان الدولية، واعتماد المعاهدات والاتفاقيات التي تنص على الحق في المساواة بين الجنسين. ومن بين تلك المعاهدات اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو)، والتي اعتمدت في عام ١٩٧٩.

في ضوء الأهمية البالغة لمشاركة و دور منظمات النسوية، قام معهد جنيف للدراسات العليا ما بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٥ بدراسة وتحليل متعمق شمل (٤٠) عملية سلام منذ انتهاء الحرب الباردة، أثبت الأكاديميون أن الحالات التي استطاعت فيها الجماعات النسائية ممارسة تأثير أقوى على عملية المفاوضات، كانت فرصها أعلى بكثير في التوصل إلى اتفاق مقارنة بالحالات التي كانت فيها الجماعات النسائية ضعيفة التأثير أو غير مؤثرة. في الواقع، تم التوصل إلى اتفاق في جميع الحالات تقريبا التي شاركت فيها المرأة وكان تأثيرها قويا. وبالإضافة إلى ذلك، يرتبط التأثير القوي للمرأة على عملية التفاوض ارتباطا إيجابيا بزيادة احتمال تنفيذ الاتفاقات^٢.

من أجل إزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة وإزالة الآثار الخطيرة الناجمة عن العنف، وتعديل الخلل والعيوب موجودة في تشريعات الأحوال الشخصية والقانون المدني والعقوبات، فإننا نحاول في هذا الدراسة التركيز علي عمل كثير من المنظمات النسوية في إقليم كردستان يساهمن بنشاط وكفاءة لبناء مجتمع أكثر ديمقراطية وازدهارا في ظل تنمية مستدامة وعادلة. وذلك لتعزيز مشاركتهن في الحياة السياسية وضمان حقوقهن كمواطنات ومشاركات في عملية صنع القرار على المستوى المحلي.

ولعل ما يضيف إلى أهمية دراسة دور ومساهمة المنظمات النسوية في بناء المجتمع، فلا بد من الإشارة الي الانتقادات الشديدة الموجه للمنظمات النسوية بشكل عام، بانهم ينشطون بين الحين والآخر في مجال حقوق المرأة بدون أن يصل إلى قلب معاناة المرأة وتكتفي بنشر التقارير والتصريحات. وفي أغلب الأحيان، تصل الي حد إتهام هذه المنظمات والمؤسسات

١- سينثيا إينولي، الإطار المعياري المرأة والسلام والأمن، نفس المصدر السابق، ص ٢٩

٢- ماري أوريلي، وأندريا أو سولياهين وثيا بافلهورز، مشاركة المرأة وفهم أفضل للجوانب السياسية، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، منع النزاع و تحويل العدالة و ضمان السلام، دراسة عالمية حول تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم ١٣٢٥، ص ٤١،

الاجتماعية مما يجعلها كلها في مصاف المنظمات التي تسعى إلى الاستفادة والمتاجرة بآلام النساء ومظالمهن، لأنها صارت منظمات ربحية أكثر من كونها خدمية. علاوة على ذلك، إن غياب سيادة القانون واللجوء الي الأعراف العشائرية ساهمتا باستمرار العنف ضد المرأة. صحيح هناك عدد كبير من المنظمات غير الحكومية موجودة في إقليم كردستان في الوقت الحالي، ولكن أغلبها تابعة لأحزاب سياسية تقوم باستغلالها لصالح مشاريعها السياسية والدعاية الانتخابية، لذلك فإن أغلب المنظمات لا تستطيع الضغط على الحكومة في سبيل تنفيذ مشاريعها، فالمنظمات مستسلمة للواقع والسلطة.

ونظرا لأهمية منظمات المجتمع المدني في تنمية المجتمع وظهورها كقوة خامسة على مستوى العالم، لقد نشأت العديد من المنظمات والمراكز والجمعيات وباختصاصات مختلفة في إقليم كردستان. انطلاقا من هذا المبدأ، ان حكومة اقليم كردستان اسست دائرة خاصة باسم "مديرية المنظمات غير الحكومية"، ترتبط بشكل مباشر بمجلس الوزراء في حكومة الإقليم. وبحسب هذه المديرية فان هناك أكثر من (١٣٠٠) منظمة محلية موجودة في إقليم كردستان في الوقت الحاضر^١.

وجدير بالذكر، أن المرأة في إقليم كردستان لم تكن لها مشاركة منصفة وكاملة على قدم المساواة مع الرجل ما يجعلها تحت وطأة الإقصاء والتمييز والحرمان في جميع حقوقها وفي مقدمتها تهميشها وحرمانها من المشاركة السياسية الكاملة في صنع القرار. ثمة قناعة أساسية مؤداها إن منظمات المجتمع المدني وخاصة النسوية منها تناضل من أجل سيادة المفاهيم الديمقراطية خاصة ما يؤيد ويدعم حقوق المرأة. وتوحيد الجهود من أجل ازالة كل أشكال العنف والاضطهاد عن المرأة ، واعطائها الكثير من الفرص لابرازها فضلا عن مشاركتها في صنع القرار وتولي المهام والمسؤوليات في مؤسسات المجتمع والحكومة.

رغم تغيير آراء و وجهات نظر بعض الاتجاهات حول المشاركة السياسية للمرأة والعمل القيادي، إلا ان التسلط الذكوري يظهر بصفة جلية في الأداء الحكومي، وفي توزيع الحقائق الوزارية كمنصب قيادي وسيادي، وكذلك يتجلى في التوزيع غير المتكافئ مقارنة بالرجال من حيث التمثيل الرسمي، على مستوى المؤسسة أو الحكومة، وفي المؤتمرات والدورات والإدارات الإشرافية خارج الإقليم. مع ذلك، ينبغي أن تأخذ منظمات المجتمع المدني وخاصة النسوية منها دورها الحقيقي في بناء ثقافة المرأة وزيادة وعيها وذلك بإنشاء نوادي وجمعيات ومراكز ثقافية كذلك فان لهذه المنظمات دور فاعل بالعمل على تثقيف المجتمع وتغيير عقلية أبنائه نحو احترام المرأة وأهمية دورها في بناء المجتمع و تطوره.

على أية حال، والى جانب الأفكار و الإتجاهات المتعارضة لقد نجحت سياسة اقليم كوردستان الى حد ما في بث القيم الديمقراطية وتعديل التشريعات الخاصة بالمرأة بما يتفق مع المعايير الدولية لحقوق الانسان. وهناك إنجازات للمرأة بما في ذلك تعزيز دورها بمشاركتها في ميادين العمل السياسي وفي المؤسسات الحكومية. لقد حصلت المرأة في البرلمان الكوردستاني نسبة

١- عبد الخالق سلطان، دور المنظمات المدنية يتراجع في كردستان، ٦/٧/٢٠١٥،

تمثيل المرأة (٣٣٪) من مجموع (١١١) نائباً^١. كما لم يغفل الدستور العراقي حق المرأة سواء في الحياة العامة والحياة السياسية، فقد ساوى الدستور بين الرجل و المرأة ولم يميز بين الجنسين كما نص في المادة (٢٠) "إن للمواطنين رجالاً و نساء حق المشاركة في الشؤون العامة و التمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت و الإنتخابات و الترشيح". كما أكد الدستور علي نسبة تمثيل المرأة في المادة (٤٧) "يستهدف قانون الأنتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لاتقل عن الربع من أعضاء مجلس النواب"^٢.

مع ذلك، فان العنف لا يزال يلاحقها في كل مكان داخل المجتمع، صحيح ان العنف ضد المرأة انخفض في مناطق وازداد في أخرى. و من هذا المنطلق، فمن الضروري القيام بخطوات لوضع خطط استراتيجية لتفعيل مشاركة المرأة في ميادين العمل في اقليم كردستان و خاصة في الحياة السياسية و توزيع المسؤوليات في السلطة وفق آليات حضارية ديمقراطية التي تمنح المرأة نسبة كبيرة من التمثيل البرلماني فتشترك في سن القوانين و صياغتها و المصادقة على القرارات المهمة الخاصة بنمو و اعمار البلاد .

وفي هذا الإطار لابد من التطرق الي دور المنظمات النسوية و محاولات ناشطات و حقوقيات، حيث ناشدن السلطتين التشريعية و التنفيذية إلى مراجعة بعض المواد في تشريعات الأحوال الشخصية و القانون المدني و العقوبات، التي تخالف الاتفاقات الدولية في مسالة إنهاء العنف ضد المرأة. و إن المنظمات النسوية نجحت الي حد ما في إقليم كردستان من خلال جهد جماعي التأثير على صناع القرار من أجل الالتزام بالمواثيق الدولية الخاصة بالمرأة كاتفاقية سيدوا و قرار مجلس الأمن المرقم (١٣٢٥) الخاص بتعزيز مشاركة المرأة في صنع السلام، فهو يعطي فرصة مدعمة بقرار دولي لتطوير مشاركتها و يعطي مستوى جديد في أشراك المرأة في مهام قيادية.

علي الرغم من وجود عقبات و عراقيل و صعوبات، خطت حكومة اقليم كردستان خطوات مهمة بتعاون و استجابة برلمان كردستان للحفاظ على حقوق المرأة بشكل قانوني، فمنها تعديل قانون الاحوال الشخصية العراقي سنة (٢٠٠٨) و اصدار القانون المرقم (٨) الخاص (بمناهضة العنف الاسري) سنة (٢٠١١) الذي يجعل من شتى صنوف العنف على أساس الجنس امام الجزاء القانوني. علاوة علي ذلك فهناك خطوات مهمة لعمل الحكومة في مجال حماية حقوق المرأة، حيث تم منع ما كان يسمى في القوانين العراقية القتل على الشرف و كان يتم التغاضي عن قتل المرأة بهذه الذريعة منعاً باتاً في كردستان و منذ ذلك الحين بات تعامل هذه الجريمة كجريمة قتل العمد. بالاضافة الى منع الزواج القصري، و الكبير بصغير، و زواج المقايضة او المبادلة، تحديد و تشريط تعدد الزوجات، منع ختان النسوة، و تهيئة نوع من العدالة في حقوق الميراث بين الرجال و النساء، و الذكور و الاناث، و بهذه التعديلات و القوانين الجديدة تميز اقليم كردستان بشكل ملفت مع باقي المناطق العراقية. يمكننا أن نتناول في هذا الإطار، قرار حكومة الاقليم في كانون الاول (٢٠٠٩) بتأسيس المجلس الأعلى لشؤون المرأة في

١- من مكاسب هامة التي احرزتها الحركة النسائية و بنجاح هو النص في الدستور العراقي على آلية الكوتا في مشاركة النساء بنسبة لاتقل عن (٢٢٪) كما اعتمدت هذه الكوتا في انتخابات مجالس المحافظات لعام ٢٠٠٩ ، و واطبت المرأة على المشاركة بنشاط في الإنتخابات و الإستفتاء على الدستور على الرغم من التهديدات الأمنية و تصاعد النزاع، إلا ان هناك تحجيم لمشاركتهم الفعالة في المفاوضات بين القوى السياسية لحل النزاعات و استتباب الامن و السلام.

٢- مجموعة من المتخصصين مجال المرأة، المرأة القيادية بين النظرية و التطبيق، نفس المصدر السابق، ٢٠١٠، ص ٥٥.

إقليم كردستان^١ يمكن اعتبارها خطوة إيجابية، لتحسين تدخل الحكومة للنهوض بواقع المرأة في الاقليم، الا ان المجلس ما زال يفتقر الى عدم وجود قانون خاص به، مع وجود ضعف في القدرات البشرية والمالية التي تعني بالنوع الاجتماعي.

وأخيراً، يمكننا القول بأن تطور ورقي المجتمعات المتحضرة بات يقاس بدرجة التطور الثقافي والاجتماعي للمرأة ومساهمتها الفعالة في البناء الحضاري للمجتمع. فالجتمتع الذي يصل إلى احترام المرأة والتعامل معها كأنسان متكامل له كامل الحقوق الإنسانية وآمن بدورها المؤثر في بناء وتطور المجتمع يكون مجتمعاً قد بلغ مرحلة من الوعي الإنساني وفهم أسس التربية الإنسانية الصحيحة. ومن أجل بنیان الحكامة الجيدة، وخلق ثقافة الاحترام لقيم المواطنة المسؤولة، فلا بد ان ينعكس مبادئ ومعايير للحكامة الجيدة في مشروع دستور إقليم كردستان، إضافة الي تركيز و تشديد على تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة، والإنصاف، والجودة، والشفافية، والخاصة والمسؤولية، واحترام قيم الديمقراطية.

المطلب الثالث: الدعم الدولي للمنظمات النسوية في تعزيز الحكم الرشيد

من الواضح، ان للمنظمات الدولية دور بارز في تعزيز الحكم الرشيد، وفي نفس الوقت يؤكد هذه المنظمات على الدور الهام للمرأة في جميع عمليات السلام و دعم حماية حقوق النساء في النزاعات المسلحة و تعميم المنظور الجنسي في أنظمة الإبلاغ والتنفيذ في الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، تهدف المنظمات الدولية الى تمكين النساء القيادات ببناء قدراتهن وتعزيز مهاراتهن في العمل المجتمعي والعمل التطوعي من خلال إدارة المبادرات المجتمعية في مجتمعاتهن وذلك لتعزيز مشاركتهن مجتمعياً وضمان حقوقهن كمواطنات ومشاركات في عملية صنع القرار على المستوى المحلي.

ودعت بعثة الأمم المتحدة في العراق (يونامي)، في (٢٥) تشرين الثاني (٢٠١٣) القادة العراقيين الي تشريع قوانين لمنع العنف ضد المرأة. وكذلك طالبت بإجراء "تغيير جذري في الأعراف والتقاليد ضرورة دعم الجهود لإزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة^٢. وفي هذا السياق إن "قانون مناهضة العنف الأسري" الذي أقره برلمان إقليم كردستان هو قانون رصين بحيث يقوم بتجريم حالات عدة من الاعتداء واستغلال المرأة ويضع عقوبات رادعة لكل حالة.

إن تطبيق ودعم قرار الأمم المتحدة (١٣٢٥) يعتبر التحدي الأكبر الذي تواجهه النساء في العراق عموماً في المرحلة الحالية وذلك لغياب دور المرأة العراقية في صنع القرار السياسي الوطني في ظل الصراعات السياسية الحالية وإقصاء دور المرأة

١- المجلس الأعلى لشؤون المرأة في إقليم كردستان، صدر قرار التأسيس المجلس في ١٤ / ١٢ / ٢٠٠٩ من مجلس وزراء إقليم كردستان وفقاً للفقرة (٣) من المادة (٨) من قانون مجلس وزراء إقليم كردستان ذي الرقم ٣ لسنة ١٩٩٣، و قد صدر أمر تكليف الأعضاء في شباط ٢٠١١. انظر الموقع الرسمي لحكومة إقليم كردستان- حقوق المرأة

http://www.ekrg.org/files/pdf/High_Council_Women_Arabic.pdf

٢- المدي بريس، نسوية تعد قانون العنف الأسري في كردستان رصين، ٦ / ١٢ / ٢٠١٣،

<http://www.almadapress.com/ar/news/22364>

في المفاوضات التي جرت بين الكتل السياسية لحل الأزمة التي كان يمر بها البلد بعد الانتخابات البرلمانية الأخيرة، فضلا عن إقصاء لدور المرأة للمشاركة في التحديات التي تواجه العراق من الدول المجاورة له.

يعد قرار مجلس الأمن رقم (١٣٢٥) في تشرين الأول (٢٠٠٠) أحد أهم القرارات المتخذة من الهيئة الدولية على صعيد المرأة. وكذلك يعتبر أول وثيقة رسمية وقانونية تصدر عن مجلس الأمن تدعو إلى زيادة نسبة تمثيل المرأة في كل مستويات صنع القرار، حيث يشجع القرار على تحريك الأمم المتحدة ومجلس الأمن والحكومات وكل الأطراف المشتركة في النزاعات المسلحة. إذن أصبح هذا القرار، بأركانه الأربعة التي تتمثل في المنع، والمشاركة، والحماية، وبناء السلام والتعافي، مركز تنسيق لتحفيز الجهود العالمية للتعامل مع التحديات الكثيرة التي تواجهها المرأة في النزاعات المسلحة وحماية النساء والفتيات من تبعات ما بعد النزاع. وقد شكلت الدول الأعضاء، وكيانات الأمم المتحدة و المجتمع المدني على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية، شراكات مضت قدما بجدول الأعمال هذا وخلقت وعيا بالإطار المعياري الذي يحكم هذه القضايا. وفي هذا الصدد يمكن القول بان القرار (١٣٢٥) يفتح المجال أمام المرأة العراقية بشكل عام للإدلاء برأيها والمشاركة بأفكارها والضغط على صناع القرار لتغيير سياسات العنف الدموية إلى أطر الحوار^١.

تجدر الإشارة في هذا الإطار فضلا عن قرار (١٣٢٥) أصدر مجلس الأمن العديد من القرارات التي تؤكد فيها على مضمون قرار (١٣٢٥) منها القرار ١٨٨٣ التي تلزم فيه العراق بتطبيق القرار (١٣٢٥) والقرار (١٨٨٩) الذي يؤكد فيه على قرار (١٣٢٥) ولكن مازالت نتائج تطبيقه لا ترضي الطموح وتعطي للمرأة دورا متكاملا في عملية السلام والمصالحة الوطنية أو في المفاوضات السياسية للوصول إلى بلد ينعم بمفاهيم السلام ويحترم الرأي والرأي الآخر بعيدا عن العنف والإرهاب^٢.

مع اهتمام المجتمع الدولي (منظمات الدولية والأمم المتحدة وصناديق التنمية الدولية) بدعم برامج ومشاريع تمكين المرأة، لكن غالبا ما تميزت بضعف في التطبيق والتمويل. لكن يبقى اهتمام ومشاركة المجتمع الدولي أمرا مهما، في الحث على العمل وفق معايير حقوق الإنسان العالمية في العراق. ويجب ان تؤخذ مقترحات وأصوات نشطاء السلام المحليين بعين الاعتبار خصوصا النسوية منها، ويجب التشديد على سبل التعاون ما بين المجتمع المدني والحكومة العراقية من جهة والمجتمع الدولي من جهة أخرى وتعزيز المحاسبة والشفافية. لذا يتوجب احترام ودعم جهود المجتمع المدني والتزامه في نشر السلام رغم وجود بعض التحديات.

في هذا الإطار يمكننا القول بان تمكين النساء عضوات المجالس المحلية والنساء القياديات في المواقع المستهدفة ليصبحن عوامل للتغيير وان يساهمن بشكل فعال في بناء مجتمعات أكثر ديمقراطية وازدهارا وتحقيق المزيد من التنمية المستدامة، وذلك

١-سينثيا إينولي، نفس المصدر السابق، ص ٢٨

٢-منظمة آوان للتوعية وتنمية القدرات، القرار ١٣٢٥ ودور المرأة العراقية في السلام والأمن، وقت الزيارة ٦/٨/٢٠١٥،

من خلال بناء المعرفة التقنية والمهارات العملية، وبناء شبكة قوية من المجموعات النسوية اللواتي يعملن على دعم جهود حملات الضغط والمناصرة من خلال خلق دعم اجتماعي لقضاياهن في المجتمع، بالإضافة الى بناء التحالفات والتي تهدف الى تحقيق التغيير.

وقد تبين من خلال هذه الدراسة، بأن تنمية عادلة لا يمكن تحقيقها إلا بالانضمام و إدخال مجموعة من المبادئ العامة للحكم، ومنها سياسات رشيدة اقتصاديا واجتماعيا، شفافية حكومية، وقابلة للمحاسبة المالية، إنشاء محيط ملائم للسوق قصد التنمية، تدابير لمحاربة الرشوة، احترام القانون وحقوق الإنسان، حرية الصحافة والتعبير، وهذه المبادئ ستكون أساسية في علاقات التعاون الجديدة. وبالأخص عندما باتت التنمية حق من حقوق الإنسان بحيث دخل "الحق في التنمية" في جدول أعمال لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة منذ عام (١٩٧٧). ولكن لا يزال يتعين على البلدان النامية بذل المزيد من الجهود من أجل ن تكفل للجميع إمكانية المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاستفادة من العولمة. ويجب عليها أن تقيم نظاما سياسيا يشجع الحكومة والقادة السياسيين والقيادات المدنية على صياغة الأهداف التي تتركز على الناس والسعي وراء تحقيقها، بالإضافة إلى نظام يعزز توافق الآراء العام حول هذه الأهداف.

وخلاصة القول، فيما يتعلق بالمجتمع الدولي فلا بد من بناء قدرات الحكومات الوطنية في البيئات الهشة والبيئات المتضررة من النزاع، وقيام بتخصيص الموازنات المراعية للمنظور الجنساني ولضمان الترابط بين التخطيط الوطني وبين أهداف المساواة بين الجنسين. وعلاوة على ذلك يتعين على الدول التخلص من القوانين واللوائح التمييزية التي تحول دون المساواة الكاملة في إتاحة الحقوق والخدمات الأساسية أثناء النزاع وبعده بما في ذلك الحق في الحياة والصحة والتعليم والملكية والسبل المعيشية و كذلك الحق في الجنسية.

الختام

إن الحكم الرشيد هو ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده، وتحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي ويشمل ذلك مؤسسات الدولة الدستورية من سلطات تشريعية وتنفيذية بالإضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص. وبدوره تؤدي مؤسسات المجتمع المدني في دول العالم جميعها، وبخاصة في المجتمعات الديمقراطية، دورا بارزا في بناء أسس الحياة الديمقراطية والتشكيل السياسي في هذه المجتمعات، وتساهم في تعزيز السلوك المدني. وبعبارة أدق، ينصرف مفهوم الحكم الصالح إلى منظومة الحكم التي تعزز وتدعم وتصور رفاه الإنسان، وتقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحررياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقرا وتهميشا.

الإستنتاجات و التوصيات

بعد الإنتهاء من هذه الدراسة، توصلنا الي جملة من الأستنتاجات والتوصيات كالآتي:

أولاً: الإستنتاجات

١. إن الحكامة الجيدة لا تتحقق إلا في ظل الديمقراطية، مع وجود نظام متكامل من الحاسبة و المساءلة السياسية و الإدارية للمسؤولين في وظائفهم العامة، و القدرة على محاسبة المسؤولين عن إدارتهم للموارد العامة.
٢. في ظل الحكامة الجيدة بإمكان ضمان المشروعية السياسية عن طريق انتخابات منتظمة حرة و نزيهة و تعددية. ولضبط عملية الشفافية يجب ضمان حق المواطن في الإعلام و المعلومات و جعل أمن الأفراد و الممتلكات و الحريات من أولويات الدولة.
٣. الدول التي تتمتع بالحكامة الجيدة أقل عرضة للعنف وأقل عرضة للفقير. عندما تميل الحكومات أكثر إلى الاستثمار في السياسات الوطنية التي تحمى من الفقر، ويوفر الحكم الرشيد، من خلال خلق الأرضية للتوزيع العادل للموارد. من هذا المنظور، فإن الحكم الرشيد هو الضامن لتحويل النمو الاقتصادي الى تنمية انسانية مستدامة.
٤. يشكل الحكم الرشيد عماد عملية صياغة السياسات وتنفيذها على نحو فعال، بما يشمل التكامل في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، لهذا لا يمكن احترام حقوق الإنسان و حمايتها على نحو مستدام في غياب الحكم الرشيد.
٥. هنالك ترابط و تداخل بين معايير الحكم الرشيد و مبادئ حقوق الإنسان، بحيث إن الحكم الرشيد يسترشد بالتفسيرات المعيارية القائمة لمبادئ حقوق الإنسان على نحو أوسع. علي وجه الخصوص، إن مبدأي عدم التمييز و المشاركة يدعمان موضوع المساواة الثابت في القانون الدولي لحقوق الإنسان.
٦. تعد منظمات المجتمع المدني بمثابة قنوات لمشاركة الناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وتنظيمهم لأنفسهم في شكل جماعات أكثر قوة للتأثير على السياسات العامة والوصول إلى الموارد العامة، لإن منظمات المجتمع المدني التي تنشط في ميدان التنمية تكمل دور الدولة (ولا تحل محلها).

ثانياً: التوصيات:

١. إن انعدام المساواة في تقاسم السلطة يؤدي إلى انعدام المساواة في اقتسام الموارد بين الرجال والنساء. لذلك فإن تطوير الحكم الرشيد يستلزم مساهمة المرأة في كافة مستويات صنع القرار، فلا بد أن تتوفر لها فرص متكافئة للمشاركة في صنع القرارات العامة.

٢. التأكيد على التزام الحكومات بتنفيذ خطة الطوارئ الوطنية للقرار (١٣٢٥) حول مشاركة المرأة في الأمن وبناء السلام، وفي المفاوضات السياسية وفي حل النزاعات، وتخصيص الموارد المالية اللازمة لها في ميزانية الدولة.

٣. ينبغي على منظمات المجتمع المدني النسائية والحركات النسائية، بناء تحالفات استراتيجية عبر شبكات المجتمع المدني لتقوية قاعدة الأنصار والأثر على القضايا الناشئة العالمية والإقليمية والوطنية المتعلقة بحقوق الإنسان والتنمية المستدامة والسلام والأمن.

٤. علي حكومة إقليم كردستان تسخير الامكانيات لخدمة قضايا المرأة ودعمها وتأييد حقوقها وابقاف التدهور الخطير في منظومة حقوق الانسان ووقف الانتهاكات الخطيرة التي تمارس ضد النساء، وتذليل العقبات التي تعترضها وتصدها عن الوصول الى مراكز صناعة القرار. والعمل على تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في مشروع الدستور إقليم لكي يضمن مساهمتها ومشاركتها في صنع القرار.

٥. لابد من التأكيد علي مفهوم الحكامة الجيدة (الحكم الرشيد) في مشروع الدستور لأقليم كردستان كتعبير عن الفلسفة العامة من أجل إحداث التغيير المنشود والحد من الفساد وسوء التدبير الذي تعاني منه المؤسسات الحكومية والاجتماعية ولكي تمارس المرافق العمومية ووظائفها وفقاً لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة.

المصادر:

أولا: الكتب

١. أحمد حسين حسن، الجماعات السياسية الإسلامية و المجتمع المدني (دراسة في إستراتيجية بناء النفوذ السياسي و الإجتماعي و التغلغل الفكري)، الدار الثقافية للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٠.
٢. إيفان دوهرتي، إختلال ميزان الديمقراطية (لاستطع المجتمع المدني الحلول محل الأحزاب السياسية)، ترجمة: نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت-لبنان، ٢٠٠٦.
٣. زبير رسول أحمد، المجتمع المدني و الدولة، إشكالية العلاقة (العراق كحالة للدراسة)، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، السليمانية، ٢٠٠٨.
٤. ستيفن ديبلو، التفكير السياسي و النظرية السياسية و المجتمع المدني، ترجمة: ربيع وهبة، الطبعة الأولى، المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة، ٢٠٠٣.
٥. سريست نبي، المجتمع المدني (السيرة الفلسفية للمفهوم)، مؤسسة حمدي للطباعة و النشر، السليمانية، ٢٠٠٦.
٦. سوزان- روزا كرمان، الفساد و الحكم (الأسباب، العواقب، و الإصلاح)، ترجمة: فؤاد سروجي، الطبعة العربية الأولى، دار الأهلية للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
٧. سيروان أبوبكر عزيز، المجتمع المدني في الفكر الإسلامي و الغربي بين النظرية و التطبيق، (رسالة مقدمة الي كلية القانون و الفقه المقارن- الجامعة العالمية للعلوم الإسلامية لنيل شهادة ماجستير بإشراف د. كامران الصالحي)، ٢٠٠٤.
٨. د. سهيل عروسي، المجتمع المدني و الدولة (دراسة في بنية و دلالة المجتمع المدني الدولة و علاقتها بالديموقراطية)، دارالفكر، الطبعة الأولى، دمشق، ٢٠٠٨.
٩. د. عادل عبداللطيف، الحكم الرشيد: المضمون و التطبيق، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شباط ٢٠١٣.
١٠. عبدالإله بلقزيز، في الديمقراطية و المجتمع المدني (مراثي الواقع، مدائح الأسطورة)، الناشر: أفريقيا الشرق، بيروت-لبنان، ٢٠٠١.
١١. عبد الحسين شعبان، الإنسان هو الأصل مدخل الي القانون الدولي الإنساني، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠٠٢.
١٢. د. عزمي بشارة، المجتمع المدني دراسة نقدية، الطبعة الثانية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠.
١٣. د. كامران الصالحي، في الديمقراطية و المجتمع المدني (دراسة تحليلية سياسية)، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، اربيل، ٢٠٠٢.
١٤. د. محمود نجيب حسني، دروس في القانون الجنائي الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٥٩-١٩٦٠.

١٥. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني: دراسة في الجمعيات الأهلية من منظور التمكين والشراكة و الشفافية والمساءلة والقيادة والتطوع والتشبيك والجودة، القاهرة، ٢٠٠٧
١٦. مجموعة من المتخصصين بمجال المرأة، المرأة القيادية بين النظرية و التطبيق، منشورات المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، طبع في السليمانية-اقليم كوردستان، ٢٠١٠.
١٧. مجموعة من المتخصصين بمجال المرأة، عدالة النوع وحقوق المرأة في العراق، منشورات المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، طبعة الاولى، ٢٠٠٦.

ثانيا: المصادر الإلكترونية:

١. د. إبراهيم محمد ادم، منظمات المجتمع المدني ودورها في والديمقراطية والحكم الراشد، مركز التنوير المعرفي، وقت الزيارة ٢٠١٥ / ٨ / ٤
- <http://tanweer.sd/arabic/modules/smartsection/item.php?itemid=٥١>
٢. أبو العراب عبد النبي، مفهوم وآليات الحكامة الجيدة في الدستور الجديد، ٢٢ / ٢ / ٢٠١٢،
- <http://www.maghress.com/attajdid/ ٧٢٥٨٠>
٣. أحمد الكردي، مفهوم الشفافية و المقصود بها (طبيعتها واهدافها)، ٢٠ يونيو ٢٠١١،
- <http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/٢٨٠٨٩٩>
٤. إدريس ولد القابلة، الحكامة (الإدارة الرشيدة)، ٢٢ كانون الاول ٢٠٠٤،
- <http://www.nashiri.net/articles/politics-and-events/١٨٧٢.html>
٥. العباس الوردي، الحكامة الجيدة وأثرها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب، المصدر: المساء در، ١٧ سبتمبر ٢٠١٢
- <http://www.marocpress.com/almassae/article-١٠٢٤٨٧.html>
٦. ضياء ثابت السراي، المنظمات النسوية وحقوق المرأة العراقية، الحوار المتمدن، العدد: ٣٠٨٩، ٢٠١٠ / ٨ / ٩
- <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=٢٢٥١٨٦>
٧. عيبر مصلح، النزاهة و الشفافية و المساءلة في مواجهة الفساد،
- <http://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/ad٧٩٤e٨ea٣٥٣٠٢٥acfa٢٢b٨٧e٨٣٧b٨e.pdf>
٨. عبد الحسين شعبان، الحكم الصالح (الراشد) والتنمية المستدامة، الحوار المتمدن-العدد: ١٨٠٤ - ٢٠٠٧ / ١ / ٢٣
- <http://www.csfyemen.org/publication.php?id= ٢٤>

٩. عبد الحسين شعيبان، الحكم الصالح (الراشد) والتنمية المستدامة الاشكاليات والتحديات، الحوار المتمدن، العدد-١٨٢٠،
٢٠٠٧ / ٢ / ٨ http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=٨٨١٤١

١٠. عبد الخالق سلطان، دور المنظمات المدنية يتراجع في كردستان، ٢٠١٥ / ٧ / ٦
http://www.iraqhurr.org/content/article/٢٧١١٢٢٦٥.html

١١. سعيد ياسين موسى، الحوار المتمدن، دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، ٢٠١٤ / ٣ / ١٧
http://www.m.ahewar.org

١٢. محمد علي السماوي، مشاركة المرأة في صناعة القرار في اقليم كردستان انتصار للديمقراطية ، ٢٠١٢ / ١٠ / ٣١
http://ykurdistan.net/vb/archive/index.php/t-٣٨١٩.html

١٣. م. محاسن، الحكامة الجيدة، ستارتايمز، ٢٠٠٩ / ٩ / ٣٠
http://www.startimes.com/?t=١٩٥٨٦٨٠٦

١٤. د. ناجي عبدالنور، دور المنظمات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد في الجزائر، مجلة المفكر-العدد الثالث،
http://univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/mf/r٣/mf٣av.pdf

١٥. نور الدين قربال، الحكامة الجيدة، ١١ نوفمبر ٢٠١٣،
http://www.hespress.com/writers/٩٣٥٨١.html

١٦. التنمية، معلومات حول الحكامة، وقت الزيارة ١١ / ٨ / ٢٠١٥
http://www.tanmia.ma/ar/٤٨-٣٦-١١-٠٧-٠٨-٢٠١٢

١٧. الجهوية الموسعة وإشكالية الحكامة الجيدة، ٢٠١١ / ١٠ / ٠٩
http://www.startimes.com/?t=٢٩٣٠٠٥٤٥

١٨. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن دور الخدمة العامة كعنصر أساسي
من عناصر الحكم الرشيد في مجال تعزيز حقوق الإنسان و حمايتها، رقم الوثيقة: / HRC/ A/ ٢٥ / ٢٧، ٢٣ سبتمبر
٢٠١٣

http://wps.unwomen.org/en

١٩. المدي بريس، نسوية تعد قانون العنف الأسري في كردستان رصين، ٢٠١٣ / ١٢ / ٦
http://www.almadapress.com/ar/news/ ٢٢٣٦

٢٠. المفوضية السامية لحقوق الإنسان، المجتمع المدني، وقت الزيارة ٥ / ٨ / ٢٠١٥
http://www.ohchr.org/AR/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx

٢١. المركز الفلسطيني للإتصال و السياسات التنموية، دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، ٢٠١١.
http://www.pccds.com/sites/default/files/issues/Good٢٠%Governance.pdf

٢٢. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، كانون الثاني/يناير ١٩٩٧

٢٣. برنامج التواصل الحكومي المدني، دليل المتدربين، وقت الزيارة ١٦ / ٨ / ٢٠١٥،

http://el-sadat.org/project_img/٥٢٠١.pdf

٢٤. برامج الحكم الرشيد والمشاركة المجتمعية، إتحاد لجان المرأة للعمل الجماعي، وقت الزيارة ٤ / ٨ / ٢٠١٥

<http://www.awcsw.org/ar/programs/governance-and-community-participation-sector>

٢٥. برنامج تدريبي حول الحكم بالمشاركة، معهد الابحاث التطبيقية- القدس، ٢٠١١

٢٦. دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الرشيد: مقارنة في الحسبة الديمقراطية، ٢٩ / ٤ / ٢٠١١

<http://www.politics-ar.com/ar/index.php/permalink/٣٠١٧.htm>

٢٧. صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي ٢٠١٣، من أجل اقتصاد عالمي أكثر أمناً واستقراراً، وقت الزيارة ١١ / ٨ /

٢٠١٥

https://www.imf.org/external/arabic/pubs/ft/ar/٢٠١٣/pdf/ar١٣_ara.pdf

٢٨. مفهوم منظمات المجتمع المدني و أهمية دور المرأة، ٣١ أيار ٢٠١٥،

<http://syriantf.com/blog/٣١/٠٣/٢٠١٥>

٢٩. مفوضية الامم المتحدة لحقوق الإنسان، العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان دليل للمجتمع المدني، وقت

الزيارة ١٢ / ٨ / ٢٠١٥،

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ngohandbook٩_ar.pdf

٣٠. منظومة الأمم المتحدة، الحوكمة، وقت الزيارة ٧ / ٨ / ٢٠١٥

<http://www.un.org/ar/globalissues/governance>

٣١. منظمة آوان للتوعية وتنمية القدرات، القرار ١٣٢٥ ودور المرأة العراقية في السلام والأمن، وقت الزيارة ٦ / ٨ /

<http://awanorganization.weebly.com/>، ٢٠١٥

٣٢. هيئة الأمم المتحدة للمرأة، منع النزاع و تحويل العدالة و ضمان السلام، دراسة عالمية حول تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع

للأمم المتحدة رقم ١٣٢٥ <http://wps.unwomen.org/en>

ثالثا: المصادر باللغة الأجنبية:

1. Mark E. Warren, Civil Society and Good Governance, Department of Government, Georgetown University, Washington, DC ١٠٣٥-٢٠٠٥٧, October ١٨, ١٩٩٩

[HTTP://FACULTY.GEORGETOWN.EDU/WILCOXC/CIVILSOCIETY.PDF](http://FACULTY.GEORGETOWN.EDU/WILCOXC/CIVILSOCIETY.PDF)

2. WHAT IS GOOD GOVERNANCE?

[HTTP://WWW.GOODGOVERNANCE.ORG.AU/ABOUT-GOOD-GOVERNANCE/WHAT-IS-GOOD-GOVERNANCE/](http://WWW.GOODGOVERNANCE.ORG.AU/ABOUT-GOOD-GOVERNANCE/WHAT-IS-GOOD-GOVERNANCE/)

3. Council of Europe, The ١٢ principles for good governance at local level, with tools for implementation

http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/١٢principles_en.as

4. BRIDGING THE GAP, Evidence on the Links between Civil Society and Good Governance in Iraq

<https://www.mercycorps.org/sites/default/files/Mercy/Iraq.pdf>

دور المملكة العربية السعودية في مأسسة الحركة السلفية

م.م سلام عبدالقادر عبدالرحمن

م.م كارنو كريم رشيد

كلية القانون والسياسة / جامعة التنمية البشرية

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

من أهم الموضوعات التي تهتم المجال الأكاديمي بالنسبة للجامعات والمؤسسات الفكرية، هي (الفكر السلفي ومدى تأثيره على الدولة) حيث حازت على إهتمام الأكاديميين الغربيين، وخاصة بعد هجمات الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١، وقبل هذا التاريخ كانت هناك العديد من البحوث التي تمحورت حول الجماعات الإسلامية كالأخوان المسلمين في مصر، وحركة النهضة في تونس، أما فيما يخص الفكر السلفي فكانت البحوث في الجامعات الأوروبية محدودة.

نحاول في هذا البحث ان نلتزم تأثير صناع القرار السعودي على مأسسة الحركة السلفية وتبلور آرائها السياسية. في بداية البحث نستعرض تعريفاً لعملية صنع القرار والمحددات التي تتكون في عملية صنع القرار. ومن ثم في بحثنا نركز على المحددات الداخلية والخارجية لصنع القرار في الدولة السعودية. وكيف استطاعت الدولة السعودية عن طريق عملية صنع قرارها إحتواء الحركة وإستخدامها لكسب الشارع، وعلى الصعيد الدولي تدخل السعودية من خلال نشر الفكر السلفي في العديد من الدول العربية والاجنبية.

بعدها نحاول وحسب التسلسل الزمني (كرونولوجي) ان نسلط الضوء على العلاقة المتبادلة (المعتمدة) بين الدولة السعودية (بقيادة آل سعود) والحركة السلفية (المتثلة بالحركة الوهابية) خاصة بعد الحرب العالمية الثانية. وسبب اختياري لهذه التاريخ يرجع إلى ظهور الدولة السعودية كدولة مستقلة على الساحة الدولية ولأول مرة يجري لقاء علي بين الرئيس الأمريكي روزفلت والملك عبدالعزيز بن سعود في عام ١٩٤٥.

ثانياً: أهمية الموضوع:

هناك ثغرات في مفهوم وتفسير الحركة السلفية وتأثيرها وتوجهاتها خاصة بعد الربيع العربي حينما برزت مجموعات تحت مسمى السلفية إلى الساحة السياسية. وخاصة بعد الربيع العربي في البلدان التالية (تونس ومصر) فظهرت نقاشات حادة بين السياسيين والاكاديميين حول التيارات السلفية وآرائها تجاه بعض المواضيع كالديمقراطية والدولة الحديثة... الخ. ومن هذا

المنطلق نحاول ان نبدأ بالتعرف على الحركة السلفية واراتها السياسية وكيفية تعامل هذه الحركة مع الدولة من خلال عملية صنع القرار في السعودية.

ثالثا: مشكلة البحث:

في ما يتعلق بمشكلة البحث، والتي أحاول التركيز عليها ويكون جوابا واضحا لبيان موضوع البحث، هي ان الحركة السلفية في السعودية كانت ولا تزال المغذى الفكري والإطار الإيديولوجي لدولة آل سعود منذ بداية تأسيسها و حتي الوقت الحاضر. وفي نفس الوقت تعتبر السلفية السعودية هي صاحبة التأثير على التوجهات والتيارات الاخرى السلفية في البلدان الاسلامية. وهنا يثير تساؤل: كيف تعاملت المملكة العربية السعودية مع الحركة السلفية؟ وما أثر ذلك التعامل على الحركة السلفية؟ وما هو مدى تأثير صنع القرار السعودي على الآراء والسلوك السياسي لهذه الحركة؟

رابعا: منهجية البحث:

نقسم منهجية البحث على ثلاثة محاور⁽¹⁾:

أولا - منهج البحث: يعني الطريق المؤدي إلي الكشف عن الحقيقة بواسطة طائفة من القواعد العامة، تهيمن على مسير العقل وتحدد عملياته حتى يصل إلى نتيجة معلومة، في بحثنا هذا حاولت أن اكتشف تأثير صنع القرار السياسي على سلوك الحركة السلفية بعد الحرب العالمية الثانية، وذلك عن طريق تحليل تأريخ العلاقة المتبادلة والمعتمدة بينهم، في البداية حاولت أن أحلل عملية صنع القرار السياسي في المملكة العربية السعودية والعناصر التي تشارك في تكوين هذا القرار، و من ثم ألقيت الضوء على بداية عملية مأسسة الفكر السلفي من قبل الملك الفيصل بعد الحرب العالمية الثانية، لاستخدامهم ضد أعدائه من القوميين والناصرين. ومن هنا أصبحت العلاقة متينة و قوية بينهما حتى بداية إحتلال الكويت من قبل العراق وإصدار الفتوي الشهيرة من قبل هيئة كبار العلماء التي أباحت الاستعانة بالقوات الاجنبية.

ثانيا - أداة البحث: عبارة عن الوسائل التي اجمع بها المعلومات حتي اتمكن من الاجابة على أسئلة البحث واختبار فروضه.

تم الاستفادة بشكل رئيسي من الكتب وباللغتين العربية والانجليزية وأيضا تم الاستفادة من المقالات. والكتاب الرئيسي للجزء الاول هو (الاجتماع والدولة في الخليج والجزيرة العربية من منظور مختلف) من تأليف د. خلدون حسن نقيب. حيث يلقي هذا الكتاب الضوء على تأريخ تكوين الدولة و شكلها و العناصر الفعالة في المجتمعات الخليجية.

¹ - د. رضوان سعيد، عبدالحكيم. دورة تدريبية حول مناهج وأساليب البحث العلمي. دورة تدريبية المنعقدة في كلية التربية بالزلفي جامعة

وفي الجزء الثاني تم الاستفادة من الكتاب (زمن الصحوة. الحركات الاسلامية المعاصرة في السعودية) للكاتب الفرنسي ستيفان لاكروا. حيث يعطينا الكاتب تصور عن المجتمع السعودي بقراءته لتأريخ الحركة السلفية السعودية من بداية ميلاد المملكة حتي نهاية التسعينات القرن الماضي.

ثالثا - طريقة تحليل المعلومات: هو الاسلوب التحليلي الذي يختاره الباحث ويطبقه على ما جمعه من معلومات حتى يستنتج منها الأدلة والبراهين العلمية والتي تؤكد الاجابة على اسئلة البحث. إذا المنهجية التي نعتمد عليها لهذا البحث يتكون من المنهج التاريخي - التحليلي. وعن طريق هذا المنهج احاول أن أقوم بتحليل المواقف والمتغيرات للاراء السياسية للحركة السلفية في السعودية. وكيف تعاملت المملكة مع تلك الحركة؟ وما أثار ذلك التعامل على الحركة السلفية؟

المبحث الاول

عملية صنع القرار في النظام السعودي

سوف يتم تناول عملية صنع القرار في المملكة العربية السعودية على مطلبين على النحو التالي:

المطلب الاول: الوحدات التي تشارك في صنع القرار السعودي

في هذا الجزء من البحث نحاول أن نسلط الضوء على التجربات والوحدات التي تشارك في عملية صنع القرار السياسي في المجتمع السعودي. من الضروري أن نقوم بتعريف لعملية صنع القرار قبل ان نبدأ بعملية استكشاف الوحدات التي يبني صناع القرار السعودي قراراتهم عليها. من المنظور الاكاديمي حيث "تعرف عملية صنع القرار بأنها عملية اختيار بين مجموعة بدائل للتعامل مع قضية ما أو إيجاد حلول لها، يقوم بها مجموعة من الأشخاص أو الهيئات أو المؤسسات، وتتسع دائرة صنع القرار وفق النظام السياسي للدولة"^(١).

فهناك رأيان فيما يخص عملية صنع القرار في الدول الملكية وخاصة دول الخليج العربي:

أولا حسب د. وليد عبدالحى فأن محددات صنع القرار للدول الملكية في الشرق الاوسط تتكون من محددتين وهما: المحددات الداخلية و المحددات الخارجية^(٢).

المحددات الداخلية للمملكة العربية السعودية تتكون من الاليات التالية^(٣)

١- عزت شحرور، صناعة القرار في الصين.. مراكزها وتطورها، مركز الجزيرة لدراسات، ٢٠١٣، ص ٢-٣
٢- د. وليد عبدالحى - كيق يصنع القرار في الأنظمة العربية - مركز دراسات الوحدة العربية - ٢٠١٠ - ص ٣٥-٦٨
٣- نفس المصدر السابق. ص ١٥٩-١٨٢

١- الملك: حيث إن دوره رئيسي ومركزي في عملية صنع القرار، وهو الإمام والقائد العسكري وقاض القضاة وبذلك تركزت في شخص الملك أعلى سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية.

٢- مجلس العائلة الحاكمة: حيث تجري العديد من المناقشات حول اهم القضايا الداخلية والخارجية وان للملك القرار الاخير في حسم الخلافات.

٣- المؤسسة الدينية: تتكون من هيئة كبار العلماء وتعبر عن الفهم السلفي التقليدي/العلمي وتمثل الاسلام كأحدى وحدات المشاركة. فالدين هو الاطار الايديولوجي للدولة السعودية، ومنذ تأسيسها أستفاد مؤسس المملكة من الجماعة الوهابية تحت مسمى (الأخوان أو إخوان من طاع الله)^(١) - وهم مجموعة دينية متعصبة هدفهم فرض (الاسلام الصحيح)- واستخدمهم في حربه ضد اعدائه.

٤- شيوخ القبائل: تعتبر القبائل حسب يوسف مكى القاعدة الاجتماعية للدولة السعودية، وفي بداية تأسيس الدولة السعودية قام الملك سعود بإنشاء الحرس الوطني من عشائر القبائل المختلفة.

٥- قادة الجيش: وهم حماة وخادمي الحرمين الشريفين، قادة الجيش يعتبرون آلية لحماية الملك وسطانه.

أما المحددات الخارجية حيث تتكون من الوحدات :

١. مركزية الدولة السعودية للمسلمين من حيث الحرمين الشريفين كقبلة للمسلمين.

٢. التحالف الإقتصادي (السعودي - الأمريكي) ويتمثل هذا التحالف في انشاء أكبر شركة نفطية في الشرق الاوسط وهي (ارامكو) السعودي - الأمريكي.

الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود خلال حروب توحيد السعودية

ثانيا حسب د. خلدون حسن النقيب تتم عملية صنع القرار في الدولة الملكية السعودية عبر التضامنيات. لإيجاد مساندة ودعم لوجودها وسياساتها الاجتماعية والاقتصادية، حيث حاولت الانظمة الخليجية إنشاء التضامنيات، ويقصد بذلك أنه من خلال هذه التضامنيات تحاول القوى الاجتماعية أن تعبر عن نفسها بواسطة رؤساء معينين أو محددين تعترف بهم الدولة ابتداء.

١-حسب أمين الريحاني في كتابه (تاريخ نجد الحديث وملحقاته)، يقول جماعة الاخوان كان مجموعة من البدو ساندوا الملك عبدالعزيز بن عبدالرحمن ال سعود خلال حروب توحيد السعودية

'The in dependence of the authoritarian state upon the corporations in the Gulf and the Arab Peninsula environment, and in the absence of parties representing the populace and of social systems facilitating national fusion, necessarily leads to the institutionalization of tribalism and sectarianism, just as the attainment of political independence led to the institutionalization of regionalism as opposed to pan-Arab integration. From the course of the authoritarian state, it appears that the attempt to achieve an effective monopoly of the sources of power and control in society necessitated new division of labour among the political and social forces represented in the corporations, so that ruling families might be able to manipulate them to preserve the status quo as well as the various backwards social arrangements in the tribal, sectarian and religious establishments. This is the element which makes the monopoly of sources of power and authority in society effective⁽¹⁾'

اعتماد الدول الاستبدادية على الشركات في منطقة الخليج و شبه الجزيرة العربية، وخاصة في غياب الأحزاب والنظم الاجتماعية قد ادى إلى ظهور الطابع المؤسسي على القبلية والطائفية، (وان النظم السياسية في منطقة الخليج العربي ذات طابع طائفي و قبلي ظهر من التكامل الاقليمي بدلا من التكامل العربي) كما إن تحقيق الاستقلال السياسي لإضفاء الطابع المؤسسي تنشأ من الطابع الإقليمي بدلا من التكامل العربي. وكل ذلك تاتي من خلال الدول الاستبدادية، يبدو أن محاولة تحقيق الاحتكار الفعال لمصادر القوة والسيطرة في المجتمع اقتضت على تقسيم جديد للعمل بين القوى السياسية والاجتماعية الممثلة في الشركات، بحيث ان الأسر الحاكمة قد تكون قادرة للتلاعب للحفاظ على الوضع الراهن فضلا عن مختلف الترتيبات الاجتماعية في المؤسسات القبلية والطائفية والدينية. وان هذه المؤسسات القبلية عنصر فعال في احتكار مصادر القوة والسلطة في المجتمع

في النهاية يستنتج د. خلدون ستة تضامنيات في الدول الخليجية و السعودية خاصة^(٢):

١- المؤسسة القبلية : الشيوخ الذين تتعامل معهم الحكومة على المستوى المحلي.

٢- التجار: كبار التجار و رؤساء العائلات التجارية، الذين تمثلهم عادة غرف التجارة.

٣- المؤسسة الطائفية: قادة الطوائف الدينية كالشيوعية والاباضية و الزيدية.

1 - Society and State in the Gulf and Arab Peninsula: A Different Perspective. Khaldoun Hassan Al-Naqeeb. Routledge; 1 edition 2014. P 108

٢- خلدون حسن نقيب - المجتمع و الدولة في الخليج و الجزيرة العربية (من منظور مختلف) - مركز دراسات الوحدة العربية. ١٩٨٩. ص ١٤٨

٤- المؤسسة الدينية: القادة الدينيون الممثلون للحركات الدينية والمطاوعة وغيرهم.

٥- الطبقات الوسطى: نظرا الى منع التنظيمات المهنية من اكتساب وظائف نقابية، فإن الحكومة تتعامل معها على

اساس عائلي أيضا.

٦- العمال الوافدون .

وحسب البروفيسور (ستيفان هيرتوك) فإن التضامنيات تعطي الفرصة الجيدة للانظمة الحاكمة في السعودية لتجعل

عملية صنع القرار فيها تتم (من الاعلى الى الاسفل):

'Corporatism offers the best framework to capture the top-down nature of politics in the kingdom, the limiting and orchestrating role of state actors, the exclusivity of politics, and the segmentation of group representation through state actors. On an ideational level, too, it corresponds to the consensual ideology of paternally controlled deliberation in Saudi Arabia ("shûrâ").⁽¹⁾

هيمنة النقابات المهنية قد تقدم أفضل وسيلة للسيطرة على طبيعة النظم السياسية من أعلى إلى أسفل ، وكذلك من خلال تلك النقابات نستطيع تحديد دور الجهات الحكومية والتفرد بالسلوك السياسية، وتقسيم تمثيل النقابات المهنية على مؤسسات الدولة. وعلى المستوى الفكري، ان هذه التقسيمات يتوافق مع أيديولوجية السلطة الابوية في المملكة العربية السعودية ("الشورى").

في نهاية هذا الجزء نستطيع أن نقول بأن من أهم السمات البارزة لعملية صنع القرار في السعودية هي أولا مركزية

دور الملك الذي هو صاحب القرار الاخير، وثانيا الاتساع التدريجي في أدوار الدوائر الاخرى في عملية صنع القرار.

¹ - Steffen Hertog. Building the Body Politic: Emerging Corporatism in Saudi Arabia. 2004. Article published on the Arabian Humanities' site. <https://cy.revues.org/187#ftn9>

المطلب الثاني: شكل الدولة^(١) وتأثيره على عملية الصنع القرار

حسب العديد من الاكاديميين والباحثين في شؤون الدولة وعملية صنع القرار السياسي فإن شكل الدولة له تأثير جذري على كيفية إجراء وإتمام عملية صنع القرار. فحسب (رودني ويلسن) فإن شكل الدولة في العديد من البلدان العربية له شكل تسلطي. وهذا الشكل من الدول تعرف بأنها "تسعى الى الاحتكار الفعال لمصادر القوة والسلطة في المجتمع لمصلحة الطبقة أو النخبة الحاكمة"^(٢).

ومن أبرز السمات للدولة التسلطية هي:

١- ليست نظام حكم فقط بل تعبر عن النظام الاجتماعي

٢- الدولة تحتكر ملكية وسائل الانتاج

State monopoly ownership of production ^(٣) the means of	ملكية الدولة لوسائل الانتاج
---	-----------------------------------

٣- تسعى الى تبني نظام رأسمالي ولكن برعاية الدولة

State-Sponsored Capitalism ^(٤)	الرأسمالية التي ترعاها الدولة
--	-------------------------------------

٤- الدولة تقدم نفسها كبديل عن مؤسساته

^١ - فيجب علينا أن نفرق بين الدولة والحكومة حسب الآراء التالية:
أولاً: حسب أرسطو الدولة هي وحدة اجتماعية وسياسية مكونة من جميع المواطنين وهدفها هو تحقيق الاكتفاء الذاتي للجميع، بينما الحكومة هي الجهاز الذي يتولى إدارة شؤون الدولة والإشراف على الأعمال فيها.
ثانياً: روي مكريديس يرى بان الحكومة تشمل المؤسسات الرسمية التي ترسم السياسة العامة وتقوم بتنفيذها.
ثالثاً: حسب تيموسى ليم الدولة هي المفهوم القانوني الذي يقوم على عدد من الشروط: السكان الدائمين، أرض محددة، وحكومة وطنية قادرة على الحفاظ على السيطرة الفعلية على أراضيها. و بالإضافة إلى ذلك، كثير من العلماء يرى أن الدولة يجب أن يكون حكراً على الاستخدام المشروع للقوة المادية أو العنف داخل إقليم معين. نلاحظ أن تعريف الدولة يتضمن إشارة إلى الحكومة، التي يمكن تعريفها بأنها وكالة أو جهاز من خلالها هيئة يمارس السلطة ويؤدي وظائفه.

^٢ - د. خلدون حسن نقيب - المجتمع و الدولة في الخليج و الجزيرة العربية (من منظور مختلف) - مركز دراسات الوحدة العربية - ١٩٨٩ -

3- Rodney Wilson Economic Development in the Middle East.. Routledge; 2nd edition 2012. P 114-172

4- Tim Niblock & Monica Malik The Political Economy of Saudi Arabia.. Routledge 2007. P 173-200

٥- لا توجد منافسة للايديولوجيات المختلفة، توجد فقط ايديولوجيا واحدة

٦- الثقافة الاستهلاكية هي سلوك المستهلكين

وحسب مايكل هيرب النظام الملكي السعودي يعرف بنظام ملكي سلالي مطلق بمعنى آخر الملك غير مقيد بالدستور كما هو الحال في الاردن و المغرب. إدارة البلاد تكون عن طريق حكومة مكونة من مجلس العائلة Family Consensus وهذا المجلس يحاول تعيين آخرين من غير العائلة الحاكمة للمناصب الحكومية، بهذه الطريقة تستطيع العائلة الحاكمة ان (تبنى) تكون شبكة من المنتفعين حول السلطة وتقدمهم للمجتمع كمجموعات تكنوقراطية و كمثلين عنهم.

'Michael Herb defines a dynastic monarchy as a government ruled by a royal family, whose members occupy senior government positions, such as those in ministries and cabinets, as well as lower level leadership positions throughout the government. Family consensus decides the succession of rule in dynastic monarchies. This consensus making process entails a large amount of bargaining. The king retains and ensures his authority by securing the support of certain family members, specifically sheiks and princes, in return for appointments in senior bureaucratic posts in the state, such as in the aforementioned ministries and cabinets. High-ranking family members bargain with the aspiring ruler for these positions and in return they support him. The amount and extent of bargaining within the family increased significantly when the size of state grew after the discovery of oil, as family members vied for leadership posts in the new state institutions. The distribution of these and other government positions of authority to members of the royal family, as well as the succession of rule process, are essential mechanisms that have enabled the Saudi monarchy to maintain its hold on to power⁽¹⁾'

ان مايكل هيرب يحدد النظام الملكي السعودي كنظام سلالي تحكمها العائلة المالكة، والذين يشغلون مناصب حكومية رفيعة المستوى، الموجودة في الوزارات ومجلس الوزراء بشكل عام، فضلا عن المناصب القيادية الأقل مستوى في جميع أنحاء الحكومة. ان اقرار الخلافة في الاسرة المالكة يتم من خلال الاجماع. وان عملية صنع القرارات نابع من المساومة في الاسرة المالكة. وضمن سلطة الملك من خلال تأمين الدعم المباشر لأفراد الأسرة، وتحديد الشيوخ والأمراء، في المقابل يتم تعيينهم في الوظائف العليا في الدولة، كما هو الحال في الوزارات والفروع المذكورة آنفا. وان المساومات داخل الاسرة الحاكمة تغييرة بفعل اكتشاف النفط في البلاد، وقد ادى الى تنافس بين أفراد الأسرة للوظائف القيادية. وتوزيعه لأعضاء العائلة المالكة.

1- Oil, politics, society and the state in the middle east: Enduring authoritarianism in Iran and Saudi Arabia .Benjamin E. Martorell. 2012. P 48-

مما يعني ان مجلس العائلة لا يعطي أي مجال لغيرهم للمشاركة السياسة في إدارة الازمات وإيجاد الحلول للمشكلات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية وعن طريق امتناع الاخرين في المشاركة في عملية صنع القرار يستطيع مجلس العائلة ان يحافظ على سيطرته على المجتمع السعودي:

The family discusses and resolves any problems or issues without the interference of those outside it who may want to challenge its absolute rule. All of these factors guarantee that the royal family maintains control of Saudi Arabia(1)

من هذا المنطلق نستطيع أن نقول بان دور الحركة السلفية هو دور جزئي في عملية صنع القرار السياسي في المملكة العربية السعودية وسبب هذا الدور الجزئي والى حد ما غير الفعال، يرجع الى مجموعة من الاسباب التي سنتطرق اليها في المبحث الثاني.

1_ Oil, politics, society and the state in the middle east: Enduring authoritarianism in Iran and Saudi Arabia .Benjamin E. Martorell. 2012. P: 51

المبحث الثاني

السلفيون وعملية صنع القرار السعودي

المطلب الاول: تحليل دور الحركة السلفية في صنع القرار السعودي:

بعد أن بينا بأن الدين هو من أهم الدعائم الأساسية في الدولة السعودية، ويحتل موقعا مهما في عملية صنع القرار السياسي، سنحاول وفي هذا السياق أن نصل إلى حقيقة مفادها بأن صناعة القرار السعودي له تأثير عميق وطويل المدى على سلوك الحركة السلفية. نستهل هذا المطلب بالنظر إلى الحالة السياسية للدولة السعودية بعد الحرب العالمية الثانية، حتى نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، مستكشفين تأثير الملك (الملوك المتتالية) على السلوك والأداء السياسي للحركة السلفية، وذلك من خلال المحاور التالية:

أولا : إضفاء الطابع المؤسسي على الحركة السلفية:

إستطاع الملك فيصل إضفاء الطابع المؤسسي على السلفين وأن يستخدمهم في حربه ضد أعدائه، ويقول في هذا الصدد الباحث د.محمد أبو رمان مأخوذاً من الباحث الفرنسي ستيفان لأكروا في كتابه- زمن الصحوة - (AwakeningIslam).

" في الوقت الذي عملت الدولة على توظيف السلفية بما يخدم مصالحها السياسية داخليا وخارجيا، فاستخدمتها بصورة كبيرة الملك فيصل عندما اشتعل نار الخلاف بينه وبين جمال عبدالناصر، وشعر بالقلق من خطاب الأخير، وتأثير النخب السياسية والفكرية فيه، إذ عمل على بناء المؤسسة الدينية الرسمية، وتعزيز خطاب الدولة الديني في مواجهة الخطاب الناصري، فأسس إذاعة " صوت الإسلام" رداً على إذاعة " صوت العرب"، التي كانت تلعب دورا كبيرا في تسويق وترويج الخطاب السياسي لجمال عبدالناصر على الصعيد الخارجي، وأسس رابطة العالم الإسلامي لتكون عنوانا لتوجيهات السياسة الخارجية السعودية، رداً على مشاركة ناصر الفعالة في تأسيس - دول عدم الانحياز⁽¹⁾ .

وبالفعل نجح الملك فيصل في إضفاء الطابع المؤسسي على السلفية في المجتمع السعودي، حيث يمكن ترجمة ذلك، بأن الدولة السعودية سيطرت على السلفية عن طريق المؤسسات، والأسرة الحاكمة أستفادت منها لخاربة القوى المعادية داخليا وخارجيا. بعد الانتهاء من عملية إضفاء الطابع المؤسسي على الحركة، أصبحت السلفية جزءا من شبكة بيروقراطية في الدولة. ومنذ ذلك الوقت، كانت السلفية جزءا مهما من الدولة السعودية و لم تشكل السلفية تهديدا أو تحديا تجاه الدولة، وحتى بداية السبعينات لم تكن الدولة السعودية ضد الصحوة الإسلامية، وإنما كانت تدعمها إلى حد كبير.

¹ - د. أحمد أبو رمان - بحث " السلفية في الجزيرة العربية" من كتاب " الحركات الإسلامية في الوطن العربي" ص ٣

والجدير بالذكر أنه "شهدت حقبتا الستينات والسبعينات من القرن الماضي نشوء حركة اجتماعية واسعة في المملكة العربية السعودية مارست شكلا عصريا من النشاط الإسلامي كان إلى ذلك الحين غائبا من المشهد السياسي في البلاد. أطلق على تلك الحركة اسم الصحوة الإسلامية أو الصحوة اختصارا، وسرعان ما استطاعت التأثير في جيل كامل من الشباب السعودي اعتمادا على مؤسسات الدولة نفسها. وفي الوقت نفسه، تأسست شبكات أكثر تنظيما داخل الصحوة. وباستغلال مناخ سياسي مؤاتٍ للغاية، سرعان ما أصبحت عنصرا محوريا في النسيج الاجتماعي السعودي"^(١).

ثانيا: عملية مأسسة الفكر السلفي

*The institutionalization process of
the Salafi thought^(٢)*

عملية إضفاء الطابع المؤسسي على الفكر السلفي

وذلك عن طريق بناء المعاهد والجامعات، وذلك لخاربة واحتواء الفكر الناصري القومي، حيث بدأ النظام السعودي في بداية الستينات ببناء المعاهد والجامعات كجامعة الإسلامية في المدينة المنورة سنة ١٩٦١ لتنافس جامعة الأزهر في مصر التي أراد عبدالناصر أن يجعل منها أداة تضيء المشروع الدينية على حملاته الدعائية^(٣)، وهذه تعتبر كأحدى الطرق لمأسسة فكر الحركة السلفية في المجتمع السعودي من قبل النظام السعودي.

ثالثا: فتحت السعودية أبوابها لإستقبال العديد من الإخوان المسلمين في العراق وسوريا ومصر، لأنه إعتد عليهم في فتح المعاهد والجامعة الإسلامية. وإستفاد النظام السعودي من الكفاءات وذوى الشهادات العليا ومن هنا بدأت صفقة جديدة حسب ستيفان لاکروا بين السعودية والإخوان المسلمين، حيث جعلت السعودية المناهج التعليمية في متناول الإخوان من أجل تحقيق الاهداف التالية:

أولا: إضفاء الطابع الإخواني على المنهج التعليمي من أجل محاربة الفكر القومي الناصري.

ثانيا: بدأ النظام الملكي بإنشاء مؤسسة تعليمية - تروية مبنية على فكر الملك فيصل " التحديث الإسلامي " وهو مفهوم قريب من وجهات نظر الإخوان المسلمين. ومن هنا نستطيع أن نقارن بين الملك فيصل والملك عبدالعزيز من حيث

^١ - ستيفان لاکروا - زمن الصحوة - الحركات الإسلامية المعاصرة في السعودية- الشبكة العربية للأبحاث و النشر- ٢٠١٢. ص ٥٦
^٢-Salafis and the 'Arab Spring' in Yemen: Progressive Politicization and Resilient Quietism. Laurent bonnefoy et judit kuschnitzki. International Journal of Archaeology and Social Sciences in the Arabian Peninsula. P: 1-10

^٣ - ستيفان لاکروا - زمن الصحوة - الحركات الإسلامية المعاصرة في السعودية- الشبكة العربية للأبحاث و النشر- ٢٠١٢. ص ٦١

أستفادة كلاهما من الفكر الإصلاحى، الملك عبدالعزيز أستفاد وأعتمد على أنصار المدرسة الإصلاحية، واستفاد الملك فيصل من مدرسة الإخوان

" وفي الوقت نفسه، تميزت حقبتا الستينيات والسبعينات من القرن الماضي ببرنامج واسع لتحديث المؤسسات في المملكة العربية السعودية، وخاصة في مجال التعليم، بعد أن أصبح ذلك ممكنا بفضل عائدات النفط، بيد أن المملكة افتقرت آنذاك إلى النخب القادرة على المشاركة في هذه العملية بما أنه لم يكن للعلماء الوهابيين سعة اطلاع على القضايا الحديثة وأن المؤيدين (للإنتجسسيا الناشئة^١) كانوا لا يزالون قليلي العدد ومكلفين في العادة بوظائف إدارية ومباعدين عن المؤسسات التعليمية عن عمد، في ظل هذه الظروف، بدا أن أعضاء الإخوان المسلمين الذين كان فيهم الكثير من خريجي الجامعات هم المرشحون المثاليون، أضف إلى ذلك أن فيصل كان يدعو إلى نوع من "التحديث الإسلامي"، وهذا المفهوم بدا في العديد من النواحي قريبا من وجهات نظر الإخوان المسلمين^(٢).

ومن أبرز الشخصيات الإسلامية الذين عملوا في مجال التربية و التعليم العالى، محمد سرور زين العابدين (حيث لعب دورا مهما في تكوين فكر جيل الصحوة في زمن الثمانينات) ومحمد قطب (هو وسرور يعدان من أهم الشخصيات الإسلامية غير السعودية في المملكة) ومحمد عبدة وسعيد حوى ومحمد المبارك (حيث طلب منه السعودية إعداد المناهج لكلية الشريعة والتربية في مكة المكرمة) ومحمد الصواف من العراق (جرت إستشارات معه بشأن المناهج التعليمية) وعمر عبدالرحمن (درس في أحد المعالم المدينة - ويعتبر من أفتى لقتل الرئيس (أنور السادات) ومعروف عنه بأنه قطبي فكريا (نسبة الى الفكر الداعية سيد قطب).

"just as the attainment of political independence led to the institutionalization of regionalism as opposed to pan-Arab integration"⁽³⁾

كما أن تحقيق الاستقلال السياسي، أدى إلى مأسسة الإقليمية بدلا من التكامل بين الدول العربية.

رابعا: الطفرة النفطية في السبعينات، في وقت شهدت السعودية الازدهار الاقتصادي بسبب ربح خيالى من أموال النفط، أستثمرت هذه الأموال في توسيع هيمنة وسيطرة الدولة عن طريق التعيينات في القطاع العام

"Through the mechanism of bureaucratic cooptation, the Saudi state brought society increasingly under its guidance and control in several ways. Employment in

١- النخبة المثقفة

٢- نفس المصدر السابق ص ٦٢

3-Khaldoun Hassan Al-Naqeeb. Society and State in the Gulf and Arab Peninsula: A Different Perspective.. Routledge; 1 edition 2014. P 108

the public sector was one such approach. The number of government employees rose as the size of the government grew. Between 1970 and 1980, the government established ten new ministries in addition to twenty new government agencies. Accordingly, the government hired over 300,000 public sector employees, increasing the number from 120,000 in 1970. Expanding social services was another method the government used ⁽¹⁾

من خلال آليات البيروقراطية استطاع الدولة استقطاب والسيطرة على المجتمع وتوجيهها وبعد تمكنه في السيطرة على القطاع العام. ومن ثم ارتفع عدد موظفي الحكومة ونما حجمه بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٨٠، وأنشأت الحكومة عشرة وزارة جديدة، بالإضافة إلى عشرين وكالة حكومية. ووفقا لذلك وظفت الحكومة أكثر من ٣٠٠٠٠٠٠ موظف في القطاع العام، وازدادة العدد من ١٢٠ ٠٠٠ في عام ١٩٧٠ إلى . والتوسع في الخدمات الاجتماعية كانت طريقة أخرى للحكومة للاستقطاب.

وتعتبر هذه الفترة أيضا فترة انتعاش الفكر السلفي، بسبب استثمار الدولة في العديد من المراكز والمعاهد الإسلامية الأخرى، فطوال هذه الفترة (من بداية السبعينات إلى أواخرها) تتلمذ العديد من الطلاب عن طريق الدروس الدينية على يد الاساتذة المصريين، والسوريين والعراقيين. مما أدى إلى تكوين (جيل الصحوة) الذي ترعرع على الفكر الإخواني و السلفي عقائديا. وسوف نتطرق إلى هذه الجيل في المطلب الثاني.

وفيما يخص تصدير الفكر السلفي، في بداية السبعينات فتحت السعودية ابوابها لعمال من البلدان العربية والاجنبية مثل مصر، والجاليات الموجودة في المملكة كانوا متأثرين بالفكر السلفي السعودي ولذلك تبنا الفكر السلفي، وبعد أزمة اسعار النفط في العالم في الثمانينات، بدأ العمال الاجانب بالرجوع الى بلدانهم الاصلية وخاصة المصريين، هذه الجاليات بعد مغادرتهم المملكة أخذوا معهم ليس فقط المال ولكن أيضا فكرا سلفيا كان غريبا على مجتمعاتهم. وهذه يمكن تسميتها بتصدير الفكر السلفي عن طريق العمال الوافدين.

¹—Benjamin E. Martorell . Oil, politics, society and the state in the middle east: Enduring authoritarianism in Iran and Saudi Arabia.. DePaul University. 2012. P: 63-64

المطلب الثاني: تحول العلاقات بين السلطات السعودية والحركة السلفية بعد حرب الخليج الثانية

من أهم نتائج التغير في المناهج الدراسية في المملكة في أواسط الستينات والسبعينات هي تكوين جيل الصحوة في الثمانينات، وبسبب هذا التغير في المناهج الدراسية من قبل المملكة وتنفيذها تحت إشراف الإخوان الفارين من بلدانهم، أصبح التزواج بين الافكار الإخوانية والسلفية جزءاً مهماً من الفكر السلفي السعودي، ومن أهم الجماعات الفعالة في حقبة الثمانينات كان الطلاب السوريين والقطبيين، بالرغم من انهم كانوا مجموعة معينة وصغيرة ولكنها كانت فعالة، العلاقة بين الحركة السلفية المتمثلة في جيل الصحوة والنظام السعودي كانت في أوجها في السبعينات ويرجع ذلك لمجموعة من الاسباب:

أولاً: كانت الثورة الايرانية في بدايتها وطالبت الإمام الخميني بتطبيق فكرة تصدير الثورة الشيعية إلى منطقة الخليج، وكانت من أهم الوسائل الفعالة في صد هذه الثورة الفارسية، هي الفكر السلفي، لأن الفكر السلفي يرفض تماماً التشيع و يعتبرها من الروافض.

ثانياً: لم يشعر النظام السعودي بإى إنزعاج من جيل الصحوة خاصة في الثمانينات، وهذا بسبب أفكار وإعتقادات هذا الجيل والتي تركزت في خطابه في الحفاظ على الهوية الدينية للدولة ومحاربة التغريب والعلمنة، ولم تكن السياسة السعودية آنذاك تتبنى عملية علمنة المجتمع أو أي تغير في المجتمع بل الدولة كانت راضية إلى حد كبير من نشاط السلفين في إلقاء الدروس الدينية و الدعوة إلى الأخلاق^(١). النظام السعودي كان بحاجة إلى تيار سلفي دعوي- ترشيدي ضد البدع و الدعوة إلى الوحدةانية وذلك بسبب المواجهات التي حصلت مع حركة جهيمان العتيبي التي أحتلت المسجد الحرام في أواخر السبعينات.

كانت العلاقة الحميمة بين السلفين و الدولة وصلت إلى حد بأن الدولة كلفت السلفين بحملات جمع التبرعات لدعم افغانستان في حربها ضد الروس، والسياسة الموجهة من قبل السعودية آنذاك حول تجنيد الشباب للقتال في أفغانستان ربما يعود إلى إنتشار وإبراز السلفية الجهادية^(٢). ولكن حرب الخليج الثانية تعتبر نقطة التحول في هذه العلاقة الحميمة بين التيار السلفي والدولة السعودية، فمع بداية الحرب شعرت الدولة السعودية لأول مرة في تأريخها بالخطر وامكانية احتلالها من قبل العراق. لذلك السبب أستعان الملك بقوات غير إسلامية للدفاع عن نفسه. هذه الاستعانة أدت إلى خلق عدم إستقرار داخلي و خارجي.

١- عبدالعزيز الخضرم- السعودية سيرة دولة ومجتمع - الشبكة العربية للأبحاث و النشر- ٢٠١١- ص ٥٥-٦٥

٢- إبراهيم غرايبة - المسألطان السلفية والشيعية في السعودية - مقال منشور على الجزيرة. نت

وعلى الصعيد الداخلي نجد أنه كان هناك إصطدام فيما بين التيار السلفي أو بالاحرى جيل الصحوة والنظام السعودي، وجذور هذا الإصطدام يرجع إلى الصراع فيما بين التيار الجديد (شيوخ الصحوة) و التيار القديم (الشيوخ التقليديين) ضمن الحركة السلفية.

وتعتبر إصدار الفتوى الشهيرة لهيئة كبار العلماء، التي أباحت الاستعانة بالقوات الامريكية، بداية التصادم بين شيوخ الصحوة وقادة المؤسسة الدينية الرسمية^(١)، ومن الشيوخ الذين قاموا بالرد على هيئة كبار علماء (سفر الحوالي) عبر مقال " رفع الغمة على علماء الامة" التي انتقد فيه الشيوخ و قام بتحليل المخططات الامريكية للسيطرة على النفط خلال تواجدهم في الخليج العربي، هذا الرد من قبل الحوالي وانتقاده للسلطة الحاكمة جلبت الانظار حوله وإعتبره الكثير من الاعلاميين والصحفيين الغربيين التحدي الحقيقي للدولة السعودية^(٢).

ومن أبرز المنتقدين للنظام الملكي وهيئة كبار العلماء سلمان العودة وسفر الحوالي وناصر العمر، فمثلا بدأ سلمان العودة بتوجيه انتقادات لاذعة على سياسة الدولة الرسمية على الصعيد الداخلي والخارجي وكانت هذه بداية تدخل شيوخ الصحوة في السياسة، مما أدى إلى إنزعاج النظام الملكي منهم، وناصر العمر كان من الذين إنتقدوا بشدة الاتجاهات العلمانية والتغريبية التي نشطت مع التواجد الامريكي، ومن ظواهر العلمنة حسب رأيهم هي المسيرة النسائية التي طالبت بإلغاء منع قيادة السيارات سنة ١٩٩٠، وهذه المسيرة اشعلت غضب شيوخ الصحوة واعتبروها خطرا على الهوية الدينية.

هذه التجاذبات والتقلبات تشكل بداية تكوين شيوخ الصحوة لتنظيم حركة إصلاحية سلفية، وغير معترف بها من قبل المملكة، حيث كانت مطالب الشيوخ في البداية هي الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن جانب آخر برزت مجموعة أخرى تحت إسم المثقفين الإصلاحيين مثل (محمد المسعري، سعد الفقيه، محسن العواجي، سعد آل عزيز) مطالبين بإصلاحات. ومع بداية سنة ١٩٩٢ ارسل مجموعة من المثقفين الاصلاحيين و شيوخ الصحوة رسالة بعنوان (مذكرة النصيحة) والتي اكدت على المطالب السابقة ولكن هذه المرة بشكل أكثر تفصيلا، وقامت هيئة كبار العلماء برد عنيف وشديد اللهجة ضد الاقتراحات المطروحة في الرسالة المذكورة وجاء هذا الرد من قبل الثلاثي (عبدالله بن جبرين، عبدالله المسعري وحمود الشعبي)^(٣).

وقد اعتبرهذه الرسالة بداية المواجهة الحقيقية بين شيوخ الصحوة والمثقفين الاصلاحيين من جانب ومن جانب اخر شيوخ مؤسسات الدولة، وهذه المواجهة أدت إلى شرخ واسع في المجتمع السعودي.

^١ - محمود الرفاعي - المشروع الاصلاحى في السعودية - قصة الحوالى والعودة - واشنطن - ١٩٩٥: ص، ١٢-٠٧.

^٢ - ستيفان لاکروا - زمن الصحوة - الحركات الاسلامية المعاصرة في السعودية - الشبكة العربية للابحاث و النشر - ٢٠١٢ - ص٢١٣-

استمرت المطالبة بالاصلاحات حتي أواسط التسعينات، وأخذت هذه المرة شكل لجان ومؤسسات، المثقفين السعوديين ومنهم (سعد الفقيه ومحمد المسعري) قاموا بإنشاء لجنة الدفاع عن الحقوق الشرعية في ١٩٩٣ وطالبوا عبر هذه اللجنة السلطات السعودية بالبدء باصلاحات جذرية وطويلة الأمد، ولكن هذه المرة أيضا جوبه هؤلاء المثقفون برد وإدانة سريعة من قبل هيئة كبار العلماء، وبعد اسبوع فقط من إعلان تأسيس اللجنة المذكورة وبالإضافة إلى ذلك قامت الهيئة:

أولا: اعتبار تشكيل اللجان من قبيل المثقفين غير شرعية.

ثانيا قامت الهيئة بمحاربة كل من (سعد الفقيه، محمد المسعري، وعبدالله بن جبير) وقد ادت هذه المحاربة إلى عزلهم وفصلهم من الوظائف، وإعتبرت هذه اللجنة غير شرعية، وتم نفي كل من (سعد الفقيه ومحمد المسعري) إلى لندن. وبعد إستقرارهم في المنفى اي في بريطانيا قام سعد الفقيه بتأسيس (الحركة الإسلامية للإصلاح في السعودية) في ١٩٩٦^(١).

واما سفر الحوالي وسلمان العودة وناصر العمر اللذين كانوا من الشيوخ البارزين في جيل الصحوة وكان لخطاباتهم ومقالاتهم تأثير كبير وعميق في نفوس شباب جيل الصحوة، وكانوا مستمرين في إنتقاداتهم لسياسات المملكة وبالإضافة إلى ذلك قاموا بمنظرات مع أتباعهم للرد على شيوخ هيئة كبار العلماء، حتى وصل الأمر بأنهم سمو شيوخ مؤسسات الدولة (بشيوخ السلطة). ولإسكات وإخضاع شيوخ الصحوة تدخلت قوات الامن السعودية وقاموا بسجن العديد منهم ومنعهم من إلقاء المحاضرات.

تدخل الامن السعودي تعتبر نقطة تحول في هذا الصراع وغير مسار الصراع الى داخل البيت السلفي، وبدأ الإصطدام بين السلفين (خاصة شيوخ الصحوة) ومؤسسات الدولة، وأصبحت الدولة على خط تماس وجزءا أساسيا من الصراع الفكر الديني. ونستطيع أن نسمي فترة ما بين (١٩٩٤-١٩٩٩) بفترة (إعتقال شيوخ الإصلاح) أو (العداوة بين السلفين ودولة آل سعود)^(٢). الدولة التي أخذت الشرعية لأكثر من (٧٥ سنة) من الفكر السلفي، والسلفين هم الذين ساندوا آل سعود و الممالك المتتالية، وبعد ذلك أصبحت هذه الدولة وبكامل مؤسساتها والملك على رأسهم يحاولون الاستتصاهم و إجتثاثهم.

ان تدخل الامن السعودي جاء متزامنا مع إصدار فتوى هيئة كبار العلماء ضد كل من (الحوالي و العودة والعمر) ومايتبنونه من أفكار ضد خادم الحرمين الشريفين، والمجتمع السعودي، وإنتهت بسجن (الحوالي و العودة و العمر) لسنوات، وأدى ذلك إلى إسكات الصحوة المعارضة إلى حد ما، وإرغام بقية الشيوخ خارج السجن بمراجعة أفكارهم وتجنبهم لإنتقاد سياسات الملك، في حين قام (أسامة بن لادن) بإنشاء الإمارة الإسلامية في أفغانستان، حيث كانت أفغانستان مكانا أمنا

^١ - ستيفان لاکروا - زمن الصحوة - الحركات الإسلامية المعاصرة في السعودية - الشبكة العربية للأبحاث و النشر - ٢٠١٢ - ص ٢٤٥ -

^٢ - محمود الرفاعي - المشروع الإصلاحي في السعودية: قصة الحوالي و العودة، واشنطن، ١٩٩٥ (ص ٣٠-٥٥)

بالنسبة للشيوخ والشباب لترويج وتقوية أفكارهم^(١). وامتزانا مع محاربة المعارضين، حاول النظام السعودي تفعيل الجيل الجديد من السلفين، من أجل أولاً: محاربة المتبقيين من الصحوات وثانياً: من أجل إيجاد بديل لهيئة كبار العلماء (كانت هيئة محسوبة على النظام و غير فعالة بين الشباب المنتظم) كهيئة مساندة لشرعية النظام. جاء الاختيار على أحياء فكرة (طاعة ولي الأمر من أصول العقيدة) ولجأت السعودية إلى الأستاذ الجامعي في الجامعة الإسلامية وهو الشيخ محمد بن أمان الجامي فيما عرفت أفكاروه ب(الجمامية) بين اصدقائه والتابعين له. وهذا التيار من السلفين معروفين بأنهم أشد عداءً لشيوخ الصحوة وكانوا من الراضين بشدة لفكرة المعارضة والعمل السياسي، حتى وصل الامر بهم بأتهمهم شيوخ الصحوة (الحوالي والعودة) بالخروج على الحاكم.

ومن الذين تتلمذوا على ايدي الجامي (ربيع بن هادي المدخلي) وآخرون ومعروف عنهم بدعاة (طاعة ولي امر المسلمين)، وبعد خروج العودة والحوالي من السجن تغيرت أفكارهم بإتجاه عدم إاصطدام مع السلطة وحاول في لقائاتهم مع الاعلاميين عدم إنتقاد السلطة بالشكل الذي فعلوه في أواسط التسعينات. وأصبحوا هم من الدعاة إلى الأخلاق النبيلة في المجتمع السعودي^(٢).

وفيما يخص المساعدات المالية للمنظمات الاسلامية تغيرت سياسة السعودية تجاه المنظمات الاسلامية وعملت على مساندة المنظمات ذات التوجه غير السياسي ومساندة فكرة إطاعة ولي الأمر:

"Financial aid has been severely reduced.... the Kingdom has implemented new restrictions aimed at limiting private contributions to what it considers Islamic groups. New policy was enacted in 1993 when the government announced that only organizations sanctioned by the Ministry of Interior could receive donations"⁽³⁾

وقد أصبح هناك انخفاض حاد في المساعدات المالية لجماعات الاسلامية المملكة نفذت قيود جديدة تهدف إلى الحد من مساهمات خاصة إلى ما تعتبره الجماعات الإسلامية. صدر سياسة جديدة في عام ١٩٩٣ عندما أعلنت الحكومة أن المنظمات الوحيدة التي تلقي التبرعات هي المنظمات المعترفة به من قِبل الوزارة الداخلية .

على الصعيد الخارجي غير النظام السعودي سياساته تجاه الكثير من الدول الاسلامية على سبيل المثال: قطعت السعودية علاقتها مع اليمن وعلاقتها مع الأردن غير قوية و باردة، وعلى عكس اليمن و الأردن تغيرت السعودية علاقتها

^١- عبدالعزيز الخضير - السعودية سيرة دولة و مجتمع - الشبكة العربية للأبحاث والنشر - ٢٠١١ (ص ١٠٠-١٠٢)

²-A Nation Challenged: A Critic; After Prison, a Saudi Sheik Tempers His Words. Douglas Jehl. 2001.
<http://www.nytimes.com/2001/12/27/world/a-nation-challenged-a-critic-after-prison-a-saudi-sheik-tempers-his-words.html>

³-Ibid. 135

وسياستها تجاه كل من مصر وسوريا والمغرب وأصبحت علاقتها بهما قوية. واما الدول الاسلامية غير العربية مثل ماليزيا وأندونيسيا تغيرت سياسة السعودية أيضا تجاهها عن طريق المنظمة الاسلامية بسبب عدم إدانتها لدولة العراق في التسعينيات من القرن الماضي . وأما دول باكستان وبنكلادش فقد كانوا ضمن التحالف الدولي، لذلك كانت ضمن الدول المدعومة من النظام السعودي.

إستنتاج:

في الختام نستطيع أن نصل إلى هذه الحقيقة بأن الحركة السلفية منذ بدايتها في المملكة العربية كانت ولا تزال تحت تأثير العملية السياسية، فقد كان سلوك هذه الحركة متأثرا جدا بالمتغيرات السياسية والاجتماعية، وفي كثير من الاحيان نجد بأن السلفية في السعودية كانت أرائها السياسية مبنية على سياسات موجهة من قبيل النظام السياسي.

وفي بحثنا هذا ألقينا نظرة على تأريخ الحركة السلفية بعد الحرب العالمية الثانية حتى أواسط التسعينات، وحسب رأي الباحث كان من المهم أن نبدأ من بعد الحرب العالمية الثانية، بسبب التغيرات السياسية على الصعيد الإقليمي و الدولي، حيث واجهت المملكة إنتقادات لاذعة من قبل القوميين على الصعيد الإقليمي، وعلى الصعيد الخارجي كانت السياسة الدولية منقسمة بين القطبين: القطب الرأسمالي - الغربي - الامريكى مقابل القطب الاشتراكي - الاتحاد السوفيتي. وقد أستفاد كثيرا النظام الملكي في السعودية من السلفيين عن طريق إستخدام الفكر السلفي في محاربة الفكر القومي، حيث كانت العلاقة متبادلة و معتمدة بين الطرفين (النظام السعودي - التيار السلفي) واستمرت بهذا الشكل حتى بداية التسعينات، وكما أشرت إليها في بحثي فإن هذه العلاقة واجهت لأول مرة مشكلة حقيقية في تأريخها، وتحولت الصداقة الى عداوة حقيقية.

هذه العداوة بين السلفين و المملكة كانت بسبب الاستعانة بالقوات الاميركية، واعتبرها السلفيون مخالفة شرعية و ضد عقائدهم و مبادئهم ولا يستطيعون أن يقبلوا بهذا، أما بالنسبة للدولة السعودية فمسألة الاستعانة بالقوات الاجنبية تعتبر شأنا سياسيا ولا حاجة لرأي السلفين في هذا الأمر، بل طلب النظام السعودي من هيئة العلماء إصدار فتوى بجواز الاستعانة بالقوات الاميركية، ومن هنا تغيرت قواعد اللعبة بين الطرفين، حيث حاول كل طرف أن ييسط سيطرته على الاخر. وأحد أهم نتائج حرب الخليج الثانية في ١٩٩٠ هي الإصطدام بين قوات الامن السعودي والشيوخ السلفيين وخاصة شيوخ الصحوه وهذه الإصطدامات كانت جزئا من التحولات السياسية في المجتمع السعودي وأستمرت حتى بداية مرحلة جديدة ألا وهي ١١ سبتمبر ٢٠٠١.

إذا عملية تأثير النظام السعودي على الأراء السياسية للحركة السلفية يمكن أن نلخصها في النقاط التالية:

١. نجحت الدولة السعودية أولا في تأسيس الدين في المجتمع السعودي وقامت بإنشاء هيئة كبار العلماء كمؤسسة رسمية دينية تابعة للدولة، ثانيا و من خلال تأسيس أول جامعة إسلامية كجامعة الإسلامية في المدينة المنورة قامت الدولة بمأسسة الفكر السلفي وذلك نحو إتجاه عدم تدخلهم في الشؤون السياسية .
٢. أستطاعت الدولة أن تبسط سيطرتها على كل مؤسسات الدولة ومن ضمنها المؤسسات الدينية والفكرية التابعة لها.
٣. أستفادت السعودية من الفكر السلفي في مواجهة الفكر القومي في أواسط الخمسينات حتى نهاية الستينات.
٤. سيطر السلفيون في المقبال على المناهج الدراسية و بالتعاون مع الدولة، وأستمر هذا التعاون حتى بداية فترة إعتقال شيوخ الصحوة وبعدها أستبعدت العديد منهم من المناصب الادارية و التعليمية.
٥. إستخدام السلفين من قبل النظام لتجديد الشرعية في حال وجود شكوك حوله.

المصادر:

١. شحرور، عزت. صناعة القرار في الصين.. مراكزها وتطورها. مركز الجزيرة لدراسات. ٢٠١٣
٢. د. عبدالحفي، وليد. كيق يصنع القرار في الأنظمة العربية. مركز دراسات الوحدة العربية. ٢٠١٠
٣. د. حسن نقيب، خلدون. المجتمع و الدولة في الخليج و الجزيرة العربية (من منظور مختلف). مركز دراسات الوحدة العربية. ١٩٨٩.
٤. لاکروا، ستيفان. زمن الصحوة. الحركات الاسلامية المعاصرة في السعودية. الشبكة العربية للابحاث و النشر. ٢٠١٢.
٥. الخضر، عبدالعزيز. السعودية سيرة دولة و مجتمع: قراءة تجربة ثلاث قرن من التحولات الفكرية و السياسية و التنموية. الشبكة العربية للابحاث و النشر. ٢٠١١
٦. أرتس، بول & نونمان، غيرد. المملكة العربية السعودية في الميزان: الاقتصاد السياسي و المجتمع و الشؤون الخارجية. مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية. ٢٠١٣
٧. الرفاعي، محمود. المشروع الاصلاحى في السعودية - قصة الحوالى و العود. واشنطن. ١٩٩٥
٨. د. أبو رمان، محمد. أنا سلفي. بحث في الهوية الواقعية و المتخيلة لدى السلفين. مؤسسة فريديش إيبيرت. ٢٠١٤
٩. د. أبو رمان، محمد. السلفيون و الربيع العربي سؤال الدين و الديمقراطية في السياسة العربية. مركز دراسات الوحدة العربية. ٢٠١٣
١٠. بن غالب، هشام. السلفية السعودية في ميدان السلطة. مركز الجزيرة لدراسات. ٢٠١٣
١١. العليوي، فايد. الثقافة السياسية في السعودية. المركز الثقافى العربى. ٢٠١٢
١٢. أبو الأسعاد، محمد. السعودية و الإخوان المسلمون. مركز الدراسات و المعلومات القانونية لحقوق الإنسان. القاهرة. ١٩٩٥
١٣. بافقيه، حسين. إطلالة على المشهد الثقافى في المملكة العربية السعودية. الرياض. ٢٠٠٥
١٤. د. الوردى، علي. قصة الاشراف و آل سعود. الشركة الوراق للنشر المحدودة، الطبعة الثالثة. ٢٠١٣
١٥. الحوالى، سفر. كشف الغمة عن علماء الأمة. دار الحكمة، لندن. ١٩٩١
١٦. النهدي، سليمان. لماذا خافوا من اللجنة الشرعية. د. م. د. ن. ١٩٩٣

البحوث:

١. غرايبة، إبراهيم. المسألان السلفية والشيعة في السعودية. مقال منشور على الجزيرة.نت. ٢٠١٢
٢. سلمان، محمد. مراجعات متأملة في المشروع السلفي الإصلاحية. في الموقع العصر. ٢٠٠٢
٣. حبيب، كمال. التيار الجهادي في السعودية.. الجذور والتحويلات. منشور على الجزيرة.نت. ٢٠١١
٤. د. أبو رمان، أحمد. بحث "السلفية في الجزيرة العربية" من كتاب "الحركات الإسلامية في الوطن العربي" (منشور هذا الفصل في كتاب الحركات الإسلامية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٣، مجلدان، بإشراف عبد الغني عماد)

References

1. Khaldoun, Hassan Al-Naqeeb. *Society and State in the Gulf and Arab Peninsula: A Different Perspective*. Routledge; 1 edition 2014.
2. Abir, Mordechai. *Saudi Arabia: Government, Society, and the Gulf Crisis*. London: Routledge, 1993.
3. Ismael, Tareq, & Ismael, Jacqueline. *The Gulf War and the New World Order: International Relations of the Middle East*. University press of Florida. 1994.
4. Kechichian, Josph. *Legal and Political Reforms in Saudi Arabia*. Routledge. 2013.
5. Wilson, Rodney. *Economic Development in the Middle East*. Routledge; 2nd edition 2012.
6. Niblock, Tim. & Malik, Monica. *The Political Economy of Saudi Arabia*. Routledge 2007.
7. Benjamin. E. Martorell. *Oil, politics, society and the state in the middle east: Enduring authoritarianism in Iran and Saudi Arabia*. 2012.
8. Wilson, Peter. & Graham, Douglas. *Saudi Arabia. The Coming Storm*. Routledge. 1994.
9. Berlin, Willard. *King Faisal and the Modernisation of Saudi Arabia*. Croom Helm, 1980.
10. Gray, Matthew. *A Theory of "Late Rentierism" in the Arab States of the Gulf*. Center for International and Regional Studies Georgetown University School of Foreign Service in Qatar. 2011.

-
11. Khoury, Philip Shukry & Kostiner, Joseph. *Tribes and State Formation in the Middle East*. University of California Press. 1991.

Articles:

1. Joseph, Kostiner. *State, Islam and opposition in Saudi Arabia: The post-desert storm phase*. Terrorism and political violence, Volume 8, Issue 2, 1996.
2. Nevo, Joseph. *Religion and national identity in Saudi Arabia*. Middle Eastern Studies, Volume 34, Issue 3, 1998.
3. Al-Rasheed, Mawadi. *Saudi Arabia: local and regional challenges*. Contemporary Arab Affairs, Volume 6, Issue 1, 2013.
4. Nehme, Michel. *Saudi Arabia 1950-80: between nationalism and religion*. Middle Eastern Studies, Volume 34, Issue 3, 1998.
5. Schwarz, Rolf. *State Formation Processes in Rentier States: The Middle Eastern Case*. Paper to be presented at the Fifth Pan-European Conference on International Relations, ECPR Standing Group on International Relation, Section 34 "International Relations Meet Area Studies" (The Hague, September 9-11, 2004)
6. Jehl, Douglas. *A nation challenged: A Critic After Prison, a Saudi Sheik Tempers His Words*. 2001.
7. <http://www.nytimes.com/2001/12/27/world/a-nation-challenged-a-critic-after-prison-a-saudi-sheik-tempers-his-words.html>
8. Bonnefoy, Laurent & kuschnitzki, judit. *Salafis and the 'Arab Spring' in Yemen: Progressive Politicization and Resilient Quietism*. International Journal of Archaeology and Social Sciences in the Arabian Peninsula. 2015
9. Steffen Hertog. *Building the Body Politic: Emerging Corporatism in Saudi Arabia*. 2004. Article published on the Arabian Humanities' site. <https://cy.revues.org/187#ftn9>

معوقات تطبيق مؤشرات الحكم الصالح في العراق للفترة (١٩٩٦ - ٢٠١٤) *

د.هاشم محمد سعيد رشيد

د.معن ثابت عارف

كلية الادارة والاقتصاد / جامعة نوروز

الملخص

يسعى هذا البحث إلى تحليل فكري نظري لمفهوم الحكم الصالح وأبعادها ومقاييسها وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية والبشرية بالتركيز على حالة العراق اقليم كردستان في ظل التغييرات السياسية الراهنة والهيكلة الاقتصادية للبلد والمتغيرات الدولية المتمثلة في ظهور الليبرالية والعولمة والدعوة الى اتباع الشفافية ومكافحة الفساد في ظل التحديات التي تواجه الدولة الحديثة والحكومات في ظل العولمة والانفتاح العالمي وضرورة مراعاة الدور الجديد للدولة والحكومات وإشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني وحتى الاعلام الحر في صنع القرارات وتحقيق التنمية الحقيقية من خلال توفير البيئة المناسبة للاعمال والاستثمار.

وقد تبين من مؤشرات الحكم الستة المنشورة من قبل البنك الدولي، انها في تراجع مستمر في العراق خصوصاً بعد سنة ٢٠٠٥ بسبب سوء ادارة الحكم واستمرار عدم الاستقرار السياسي وتفشي الفساد والمحسوبية والخاصة السياسية وغياب دور المؤسسات وتوفير الاطر التنظيمية للنهوض بالتنمية وتطوير الاقتصاد، وسيادة فلسفة القطاع العام وغياب الدور الحقيقي للقطاع الخاص وهذه تشكل اهم معوقات امام تطبيق معايير الحكم الصالح في البلد.

Abstract

This research seeks to intellectual theoretical analysis of the concept of good governance and the dimensions and standards and their relation to economic and human development by focusing on the case of Iraq and the Kurdistan Region in the current political changes and economic structure of the country and international variants of liberalism, globalization and the call appearance to follow the transparency and the fight against corruption in the light of the challenges facing the modern state and governments in the context of globalization and global openness and the need to take into account the new role of the state governments and the involvement of civil society and the private sector and even the free media in decision-making and achieve real development by providing a suitable environment for business and investment.

It was found from the six ruling published indicators by the World Bank, it continues to decline in Iraq, especially after the year 2005 due to poor governance and the continuing political instability and rampant corruption, nepotism and political quotas and the absence of the role of institutions and the provision of regulatory frameworks to promote development and the development of the economy, and the rule of public sector philosophy and the absence of the real role of the private sector and this is the most important impediments to the application of good governance standards in the country.

المقدمة

تزايد الاهتمام بقضية الحكم وادارته منذ تبلور مفاهيم العولمة والليبرالية في بداية عقد التسعينيات نتيجة لدورها في تعزيز التنمية السياسية والاقتصادية، مما يتطلب الامر تقوية آليات التعاون بين مؤسسات الحكم الصالح (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) وبذل الجهود من اجل تحسين ادارة الحكم ووضع استراتيجيات لضمان الشفافية ومكافحة الفساد، ولم تقتصر هذه الجهود على الدول المتقدمة فحسب، بل شملت ايضاً الدول النامية التي تعاني اقتصادياتها ومجتمعاتها من مشكلات هيكلية مزمنة.

ومن هذا المنطلق كان لا بد من وضع البرامج الكفيلة والارضية القانونية المناسبة لتطبيق وتبني معايير الحكم الصالح القائم على الشفافية والمساءلة والمشاركة الحقيقية في صنع القرارات في البلد وبناء المؤسسات الفعالة التي تساعد على إيجاد بيئة مستقرة للاستثمار بأشكاله المختلفة ومواجهة ظاهرة الفساد والهدر في الطاقات المادية والبشرية.

أهمية البحث

شهدت المجتمعات النامية في المنطقة خلال العقدين الاخيرين جملة من التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية نتيجة تفاعل العوامل الداخلية والخارجية ، فالداخلية تتمثل بالتغير السياسي بعد سنة ٢٠٠٣ وما رافقتها من انتشار الاحزاب السياسية والمنظمات باشكالها ومؤسسات الحكم المختلفة، اما الخارجية فتتمثل في انتشار مفاهيم الديمقراطية والليبرالية والعولمة الاقتصادية والحكم الصالح والشفافية ومخاطر البيئة والتنمية المستدامة وغيرها من القضايا التي شغلت وتشغل اهتمام المجتمع الدولي بها.

وقد ادت المشكلات الاقتصادية المعاصرة الناتجة عن الظروف والازمات الاقتصادية العالمية وزيادة معدلات النمو السكاني في البلدان النامية وفشل ادارة التنمية إلى اثاره التساؤلات بشأن شرعية الحكومات في البلدان النامية، مما يتطلب ضرورة تغير التوجهات والاساليب التقليدية في ادارة الحكم بشكل ينسجم مع مبادئ الحوكمة وتفعيل ابعاد الحكم والقيام باصلاح النظام السياسي والاقتصادي ومحاربة الفساد والفقر وسوء استخدام الموارد المتاحة، مما يكسب البحث أهمية من خلال تحريك قضايا الحكم الصالح في العراق لعلاقتها المباشرة مع عملية التنمية والمؤسسات والرفاهية.

هدف البحث

- يكمن هدف البحث في عدد من المحاور الآتية:
- التعرف على مفهوم وابعاد ومقاييس الحكم الصالح من الناحية النظرية والجهود الدولية المبذولة في وضع آليات وبرامج تخدم قضايا الحكم في البلدان النامية والعراق.
 - تحليل مؤشرات الحكم في العراق وضعف اداؤها قبل وبعد سنة ٢٠٠٣ والى حد الان.
 - التعرف على اهم معوقات تطبيق مؤشرات الحكم الصالح في العراق وسبل تفاديها.

فرضية البحث

تقوم فرضية البحث على ان الحكم الصالح هو الاسلوب الانجح لتسيير الاداء الاقتصادي الفعال لاي بلد يطمح الى تحقيق التنمية بابعادها المختلفة، إلا ان هناك الكثير من التحديات والمعوقات أمام تطبيق معايير الحكم الصالح في العراق و التي تتمثل بانعدام المؤسسات وعدم الاستقرار السياسي وغياب دور القانون وانتشار الفساد السياسي والخاصة في كل مفاصل الدولة والحسوية في ادارة الحكم.

منهجية البحث

من اجل تحقيق فرضية البحث واهدافه، اعتمدنا على أسلوب التحليل الوصفي لمعايير وابعاد الحكم الصالح واثرها في التنمية والنمو الاقتصادي.

ومن اجل الوصول الى اختبار فرضية البحث تقسم الدراسة الى محاور الآتية:

- مفهوم الحكم الصالح والدور الجديد للحكومات في النمو الاقتصادي
- مؤشرات الحكم الصالح
- تحليل مؤشرات الحكم الصالح الستة في العراق للفترة ١٩٩٦ - ٢٠١٤
- عوائق تطبيق مؤشرات الحكم الصالح في العراق

الحكم الصالح: الاطار المفاهيمي

ان مفهوم الحكم هو قديم قدم الحضارة الانسانية و الذي يشير الى مجموعة مركبة من العمليات والهياكل والخصائص العامة، إذ ان عملية اتخاذ القرارات يمكن ان تستخدم في عدة سياقات مثل ادارة الشركات، الحكم الدولي، الحكم الوطني والحكم المحلي.

الحكم بشكل عام حسب البنك الدولي، يتضمن مجموعة من القواعد التي يتم من خلالها تحويل القوة لصالح مجموعة معينة وبالتالي فإن الحكومة تتصرف لصالح الأفراد وعليها أن تتيح لهم فرصة المشاركة في صنع القرارات بصورة متكافئة وفي اطار من الشفافية والمصادقية بل وتكون مسؤولة امامهم، وهو ما يجعل أي حكم حكماً صالحاً.

(WORLD BANK,2003)

وفي تقريره حول (الحوكمة والتنمية) لمجموعة البنك الدولي سنة ١٩٩٢ يعرف الحكم الصالح بأنه (الطريقة التي تمارس السلطة فيها إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلد من أجل التنمية). إذ جاء في التقرير أن اهتمام البنك الدولي بالحكم

مستمد من حرصها على استدامة المشاريع التي تساعد على تمويلها. وخلصت إلى أن التنمية المستدامة يمكن أن يتم فقط في الاطار التي يمكن التنبؤ به وشفافية اللقواعد والمؤسسات الموجودة لتسيير الاعمال العامة والخاصة، ووصفت جوهر الحكم الصالح كسياسة يمكن التنبؤ بها ومفتوحة ومستنيرة، جنباً إلى جنب مع المساءلة ومحاسبة الحكومة عن افعالها. وكل العناصر الموجودة في المجتمع المدني تُعتبر هي القوى المشاركة في الشؤون العامة في ظل سيادة القانون ، وان دعوتها الى الحكم الصالح هي مساهمة حصراً في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وعلى وجه التحديد الهدف الاساسي هو الحد من الفقر على نحو مستدام في العالم النامي.(IFAD, 1999)

اما نظرة صندوق النقد الدولي بشأن الحكم الصالح، فيشير الى ان هذا الحكم مهم في جميع مراحل التنمية، بالتركيز على جوانب الحكم الصالح التي ترتبط بشكل وثيق بمراقبة سياسات الاقتصاد الكلي وهي شفافية الحسابات الحكومية، فعالية إدارة الموارد العامة، واستقرار وشفافية البيئة الاقتصادية والتنظيمية لنشاط القطاع الخاص.

وفي خطابه امام مجلس الامم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية في سنة ١٩٩٧، أكد ميشيل كامديسوس مدير صندوق النقد الدولي ان مؤسسته مهتم بشكل اساسي على ضرورة استقرار الاقتصاد الكلي، والنمو الاقتصادي والتجارة الخارجية لدول الاعضاء، ويقدم الصندوق الاستشارات للدول من اجل تجنب الممارسات الفاسدة وتقديم المساعدة الفنية ذات الصلة بشكل اساس في مجالين منها :

- تحسين إدارة الموارد العامة من خلال الاصلاحات التي تشمل مؤسسات القطاع العام (كالخزينة، البنك المركزي، الشركات العامة، الخدمة المدنية ومديرية الاحصاءات الرسمية) والقيام بالاجراءات الادارية اللازمة كمراقبة النفقات وإدارة الموازنة وتحصيل الايرادات.

- دعم وتطوير وصيانة البيئة الاقتصادية والتنظيمية الشفافة والمستقرة التي تؤدي الى كفاءة أنشطة القطاع الخاص كأنظمة الاسعار، أنظمة الصرف والتجارة، والانظمة المصرفية واللوائح المثقلة بها.

(International Monetary fund-IMF, 1997)

وحسب تعريف الامم المتحدة، يشير الحكم الجيد او الصالح الى وجود ثمانية خصائص رئيسية منها المشاركة، والتوافق، الشامل والعادل والكفوء والفعال والاستجابة وحكم القانون. هذا الحكم يطمأن بأن الفساد تبقى مستوياته منخفضة، وتأخذ في الحسبان وجهات نظر الاقليات، وان أصوات الاكثرية في المجتمع مسموعة في اتخاذ القرارات. ويتضمن الحكم الصالح الاستجابة أيضاً إلى الحاجات الحالية والمستقبلية للمجتمع.(UNITED NATIONS, 2013)

اما تعريف برنامج الامم المتحدة للتنمية (UNDP)، فينظر إلى الحكم الصالح على انه الطريقة التي تستخدمها السلطة السياسية والإدارية في ادارة شؤون البلد على كافة المستويات، وتتضمن كذلك آليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يقوم المواطنون ومختلف الجماعات بتحديد مصالحهم وممارسة حقوقهم الشرعية وتأدية واجباتهم وحل خلافاتهم (امنصوران سهيلة، ٢٠٠٦ : ١٣٢).

ويستند هذا المفهوم الى تسعة معايير للحكم الصالح منها: المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة، الفعالية، المحاسبة، الرؤية الاستراتيجية.

وفي سنة ١٩٨٩ قدم البنك الدولي تقريراً عن الدول الافريقية وجنوب الصحراء وتم فيه وصف الازمة في المنطقة كأزمة حكم، حيث ربط تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في هذه الدول بكفاءة الإدارة الحكومية، وأرجع اسباب فشل الإصلاح الاقتصادي والتكليف الهيكلي بهذه الدول إلى الفشل في تنفيذ السياسات نفسها، وفي النصف الثاني من

التسعينيات تم التركيز على فعالية المساعدات، مما أدى إلى المطالبة بإعادة تأهيل الأداء الحكومي، والذي كان بمثابة العودة لدور الدولة (فرج، ٢٠١٢: ٣-٤).

مؤشرات الحكم الصالح

يقوم الحكم الصالح على عدة معايير تختلف من بلد لآخر، وهذا الاختلاف ظهر نتيجة الاختلاف في الثقافات والخصائص ومستوى التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي بين الدول. كما ان معايير الحكم الصالح تتوزع بين مختلف المجالات ولا تشمل الحكومات فقط بل جميع المؤسسات الاخرى كالقطاع الخاص والمجتمع المدني، كما تختلف معايير الحكم حسب أولويات الجهات الصادرة لها واختلاف مصالحها.

فالدراسات الصادرة عن البرنامج الائتماني للامم المتحدة تعتبر اكثر شمولا في تغطيتها لمعايير الحكم الصالح، بالرغم من اننا لا نعتمد عليها في دراستنا، حيث تضمنت تسعة معايير منها:

المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة، الفعالية المحاسبية، الرؤية الاستراتيجية (UNDP,2002: 3-5).

- **المشاركة:** تعني الحق في صنع القرارات من خلال المجالس التشريعية المنتخبة، وضمان الحريات السياسية والديمقراطية من خلال تشكيل الاحزاب السياسية والجمعيات وحرية التعبير.

- **حكم القانون:** يعني ضرورة توفير الغطاء القانوني للحريات والمشاركة السياسية وضمان حقوق الانسان والمؤسسات التي تنظم العلاقات بين المواطنين والدولة، واحترام فصل السلطات واستقلالية القضاء والمساواة امام القانون، مما يتطلب وجود الشفافية والمحاسبة في نشاطات الدولة.

- **الشفافية:** تعني الافصاح عن المعلومات امام الجميع التي يساعد العمل في اتخاذ القرارات السليمة في مجال السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية، ونشر المعلومات بالشفافية امام الراي العام وصناع السياسات ليتمكنوا من توجيه الموارد المتاحة والامكانيات في خدمة المجتمع وتوسيع دائرة المشاركة والرقابة والسيطرة على الفساد.

- **حسن الاستجابة:** تعني سرعة المؤسسات وقدرتها في تلبية احتياجات المجتمع وضمان حقوقهم المشروعة.

- **التوافق:** تعني وجود القدرة في التحكيم والتوسط بين المصالح المختلفة والمتضاربة بهدف تحقيق المصلحة العليا لفئات المجتمع دون استثناء.

- **المساواة:** ضمان حق الحصول على الفرص المتكافئة بين الرجال والنساء والارتقاء بالمكانة الاجتماعية لهم.

- **الفعالية:** وهذه تهدف الى توفير القدرة على تنفيذ المشاريع العامة بادارة عقلانية ورشيده والحصول على نتائج ايجابية لمصلحة المواطنين.

- **المحاسبة:** يعني ضرورة وجود نظام للمحاسبة والمساءلة السياسية والادارية للمسؤولين في الوظائف العامة والقطاع الخاص مما يضمن حماية حقوق المواطنين ومصالحهم من التعسف والفساد السياسي للمسؤولين.

- الرؤية الاستراتيجية: وهذا يعني ضرورة وجود مبدأ الشراكة بين المؤسسات العامة والخاصة داخل الدولة بهدف تحسين ظروف الناس وتحقيق التنمية البشرية المستدامة وفهم التعقيدات التاريخية والثقافية والاجتماعية للمجتمعات. اما منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي تركز في عملها على الإدارة العامة على وجه الخصوص على العناصر الأساسية للحكم الصالح، وهي (8: 2012, Gisselquist):

- المساءلة: و توضح الحكومة القادرة والمستعدة لإظهار مدى أعماله وقراراتها بما يتماشى مع الاهداف المتفق عليه بشكل واضح.

- الشفافية: الإجراءات الحكومية والقرارات وعمليات صنع القرار المفتوحة إلى مستوى مناسب من التدقيق من جانب المؤسسات الحكومية، والمجتمع المدني، وفي بعض الحالات، المؤسسات الخارجية والحكومات.

- الكفاءة والفعالية: الحكومة تسعى لإنتاج المخرجات العامة وجودتها، بما في ذلك الخدمات المقدمة للمواطنين، بأفضل التكاليف، وتضمن مخرجات تليها غايات صناعات السياسات.

- الاستجابة: الحكومة لديها القدرة والمرونة على الاستجابة بسرعة للتغيرات المجتمعية، والتي تأخذ بعين الاعتبار تطلعات المجتمع المدني في تحديد المصلحة العامة.

- الرؤية الاستراتيجية: و توضح الحكومة القادرة على استباق المشاكل والقضايا على أساس البيانات والاتجاهات الحالية في المستقبل وتطوير السياسات التي تأخذ في الاعتبار التكاليف المستقبلية والتغيرات المتوقعة (مثل الديموغرافية والاقتصادية والبيئية، الخ).

- سيادة القانون: وهي فرض القوانين واللوائح بشكل شفاف وعلى قدم المساواة في المجتمع.

اما البنك الدولي والدراسات القريبة منها فقد قامت بنشر المؤشرات الستة للحكم الصالح منذ سنة ١٩٩٦ وتطلق عليها (Worldwide Governance Indicator- WGI) وهذه المؤشرات تعكس قيم حسابات المئات من المتغيرات الثانوية التابعة للمؤشرات الستة، بالإضافة الى التقييمات والمسوحات التي تقوم به المنظمات والمؤسسات الدولية المختلفة والشركات المتخصصة، وتتراوح قيمة المؤشر ما بين -٢.٥ (أداء سيء جداً) الى +٢.٥ (أداء ممتاز)، من تلك المؤشرات الستة: حرية الراي والمساءلة، الاستقرار السياسي وغياب العنف، فاعلية الحكومة، نوعية السيطرة والضببط، دور القانون، ضبط الفساد. (Daniel Kaufman & et al, 2009: 1-11)

- حرية الرأي والمساءلة: (Voice & Accountability)

تعني مدى قدرة الأفراد على اختيار حكوماتهم ودورهم في مراقبة السلطات، وتشمل أيضاً حرية الإعلام، وقد برز هذا المؤشر واحتل الأولوية في جدول أعمال التنمية الدولية والحوار الأوسع حول أهمية الحوكمة في تحسين فرص الفقراء، إلا أن آثار قياس هذا المؤشر محدودة حتى الآن وأن النتائج في جميع مجالات سياسة التنمية أمر بالغ الأهمية بالنسبة للجهات المانحة لفهم تأثير عملهم.

يتضمن هذا المؤشر عدة مؤشرات فرعية منها: مسؤولية السلطات العامة، حرية التعبير، حقوق الإنسان، حرية الجمعيات، حرية التجمع والمظاهرات، دليل الديمقراطية، الحريات المدنية، احترام حقوق الأقليات، الحقوق السياسية، حرية الصحافة، المجتمع المدني، الثقة بالبرلمان، السجن بسبب الانتماء العرقي والجنس والاتجاه السياسي أو الدين.. الخ، شفافية

العمل العام في الحقل الاقتصادي، شفافية السياسة الاقتصادية، حرية تنقل الأشخاص، مدى تدخل الجيش في السياسة، الثقة في الأمانة ونزاهة الانتخابات، الديمومة المؤسسية التي تدعم ترسيخ النظام السياسي.

- الاستقرار السياسي وغياب العنف (Political stability & Absence of Violence)

وهذا يعني مدى احتمال عدم استقرار الحكومة وتعرضها للتغيير ودرجة استقلالية الحكومات عن الضغوط السياسية ونوعية الصياغة وتطبيق السياسة ومصادقية التزام الحكومات بمثل هذه السياسات. وهناك العديد من المؤشرات الفرعية التي تعكس مدى وجود الاستقرار السياسي في بلد ما منها، خطر الانقلاب العسكري، خطر التمرد، الإرهاب السياسي، خطر الحرب الأهلية، خطر الاضطرابات الحضرية الرئيسية، النزاع المسلح، المظاهرات العنيفة، الاضطرابات الاجتماعية، التوترات الدولية، الاغتيالات السياسية، تفشي الاختفاء القسري، تفشي حالات التعذيب، معدلات الخطورة الأمنية، النزاعات ذات الطبيعة القومية والإقليمية أو الدينية، أعمال العنف بخصوص التنظيمات السياسية، الأمن العام الخارجي، استقرار الحكومة، النزاعات الداخلية والخارجية، التوترات العرقية، الاضطراب المدني.

- فاعلية الحكومة (Government Effectiveness)

هذا المؤشر يعكس جودة الخدمات العامة ودرجة استقلالية المؤسسات الحكومية عن الضغوط السياسية، ونوعية السياسات المطبقة ومصادقية التزام الحكومة بمثل هذه السياسات. وهو مؤشر ذاتي على إدارة الحكم جمعت عناصره من مصادر مختلفة.

إن قياس فعالية الحكومة، يجسد قدرتها على تنفيذ سياسات سليمة من خلال قياس جودة الخدمات العامة، ونوعية الخدمة المدنية ودرجة استقلاليته عن الضغوط السياسية، ونوعية وضع السياسات اللازمة وتنفيذها ومصادقية التزام الحكومة تجاه المهام والواجبات.

إذ يقيس هذا المؤشر فعالية الحكومات في مختلف البلدان ومن مؤشرات الفرعية: عدم استقرار الحكومة، عدم فعالية الحكومة، إخفاق المؤسسات، النوعية البيروقراطية، البيروقراطية المفرطة، نوعية البنى التحتية، نوعية المدارس العامة، هدر الوقت بالإدارة العليا التي تتعامل مع المسؤولين الحكوميين، الرضا بنظام النقل العام، الرضا بالطرق والطرق السريعة، مدى الرضا بنظام التعليم، نوعية تجهيز السلع العامة، التعليم الأساسي والصحة، قدرة السلطات العامة على تطبيق الإصلاحات، نوعية البيروقراطية .

- نوعية السيطرة والضبط: (Regulatory Quality)

يقيس هذا المؤشر قدرة الحكومة على صياغة وتطبيق السياسات والتعليمات الصحيحة التي تسمح له وتروج لتطوير القطاع الخاص. هذا البعد يركز على نوعية الإشراف والمراقبة في الأسواق المالية وغير المالية ومدى التعقيدات الإدارية التي تحكم النشاط الاقتصادي، أي أنها تصور قدرة الحكومة في صياغة وتطبيق السياسات والتعليمات الصحيحة التي تسمح له وتروج لتطوير وتنمية القطاع الخاص.

ومن مؤشرات الفرعية: تنظيم التصدير والاستيراد، القيود الداخلية والخارجية على الملكية، الممارسات التنافسية غير العادلة، التحكم بالأسعار وإدارتها، التعريفات والضرائب المنحازة، الحماية المفرطة، التعليمات الإدارية الصارمة، تشوهات النظام الضريبي، موانع الاستيراد، كلفة التعريفات كعقبة أمام النمو، سياسات الاحتكار، البيئة والمنافسة، الاستثمار الأجنبي،

الاعمال المصرفية المالية، سهولة المباشرة بالأعمال، سهولة دخول الشركات الجديدة إلى السوق، المنافسة بين النشاطات التجارية، محفظة الاستثمار، نوعية النظام الضريبي..والخ .

- دور القانون:(Rule of Law)

يتمثل هذا العامل بمدى كفاءة النظم القانونية والقضائية وفعاليتها وثقة المتعاملين فيها، وخاصة نوعية تنفيذ العقود، حقوق الملكية، الشرطة، احكام فضلاً عن مستوى الجريمة والعنف. إن حكم القانون هو مبدأ قانوني ولا احد يعاقب بحالة معينة إلا إذا تم حرق القانون.

ومن بعض مؤشرات الفرعية لدور القانون (الخسائر وكلفة الجريمة، اختطاف الأجانب، الجريمة المنظمة، الشفافية في النظام القضائي، مصادرة أو نزع الملكية، حماية حقوق الملكية الفكرية، كلفة الجريمة المنظمة، غسيل الأموال من خلال البنوك واسعة الانتشار، تأثير أجهزة الشرطة، السلطة القضائية مستقلة عن التأثيرات السياسية من الحكومة، إطار القانوني لمواجهة الإجراءات الحكومية غير الكفوءة، ضعف حماية الأصول المالية، التبرع غير الشرعي إلى الأطراف ذوي العلاقة).

- ضبط الفساد(Control of Corruption)

هذا المؤشر يعكس وجود ظاهرة الفساد المالي والإداري ومدى تفشيته في إتمام المعاملات وتأثيره على بيئة الأعمال، وتزداد درجة هذا المؤشر كلما يتم أستغلال المصالح العامة من اجل المصالح الخاصة.

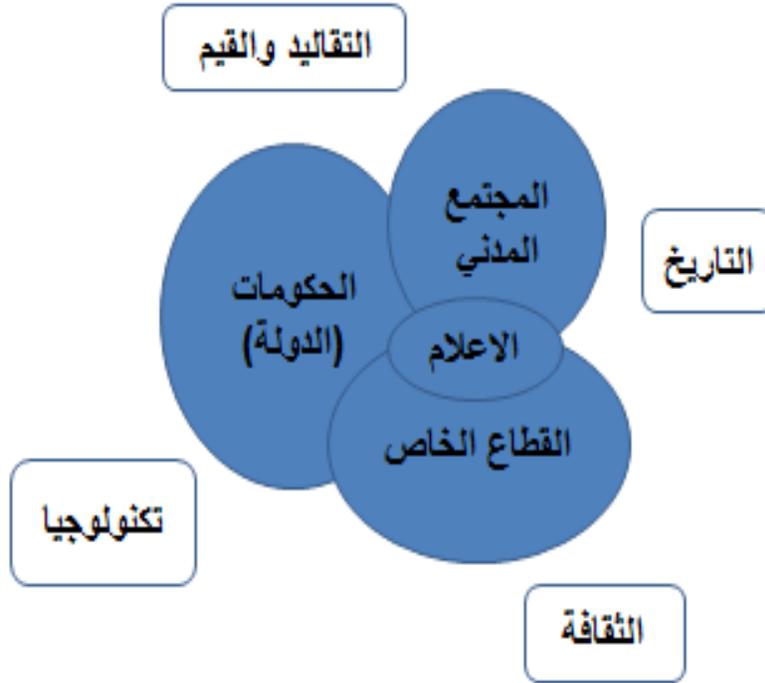
ومن مؤشرات الفرعية : مدى ثقة الجماهير بنزاهة السياسيين، إغراق الأموال العامة بسبب الفساد المشترك، خسائر وكلفة الفساد، مدى انتشار الفساد في الحكومة، مستوى الفساد السياسي ومدى تفشي الفساد بين الأحزاب السياسية ، البيروقراطية في البلد، الفساد في الجهاز القضائي، تفشي الفساد والرشوة في الاقتصاد بين المسؤولين العميين.

ونحن في دراستنا سنعتمد على مؤشرات البنك الدولي الاخيرة للحكم الصالح وبيان تحليلها لحالة العراق منذ سنة ١٩٩٦ الى ٢٠١٤ باعتبار ان هذه المؤشرات هي الاقرب الى اعطاء حقائق ونتائج سليمة ودقيقة حول معايير الحكم الصالح للدول المختلفة ومن ضمنها العراق التي تبين ضعف اداءها بسبب تردي الاوضاع السياسية وانعدام الامن وتفشي الفساد بانواعها والتخلف في بناء المؤسسات السياسية والاقتصادية خصوصا بعد مرحلة التغيير السياسي سنة ٢٠٠٣ .

مؤسسات الحكم الصالح:

إن الحكم الصالح يعتمد على تكاملية عمل ومؤسسات الدولة مع كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني بتفروعاتها المختلفة، كما هو موضح في الشكل الاتي، إذ نرى ان دور الاعلام بالرغم من امكانية اختراق حجمها إلا انها قد توفر مؤشرا كالقوة النسبية في العديد من البلدان الغربية ما عدا النامية، وان دور الحكومات قد يكون ضئيلاً جداً في بعض البيئات، وقد تلعب الشركات المتعددة الجنسيات كمؤسسات القطاع الخاص دوراً مهيماً في بعض البلدان وسلطاتها تنتقل عبر الحدود السياسية للبلدان. كما أن هناك تداخلاً بين هذه المؤسسات من خلال علاقة المسؤولين العميين بالقطاع الخاص بواسطة الاعمال التجارية. كما توجد تحولات جارية في مجال المجتمع المدني على الرغم من أن هذا النمط هو اقل وضوحاً في بعض البلدان، إذ يزداد دور المجتمع المدني في المجتمعات التي ترغب حكوماتها في تقاسم السلطة مع القطاعات الاخرى ونقل المهام إلى القطاع الطوعي او الغير ربحي .

الشكل (١)
مؤسسات الحكم الصالح



المصدر:

John Graham & et al,2003, Principles for Good Governance in the 21st Century, the Institute On Governance, Policy Brief, No.15.

مكونات الحكم الصالح

ان لتحقيق معايير الحكم الصالح لا بد من وجود جهود مشتركة للاطراف والمكونات الرئيسة للحكم والتي تتمثل في الدولة بمؤسساتها، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، وستتطرق الى بيان دور كل من هذه الاطراف.

١- الدولة

الدولة كما يعرفها فوكوياما هي مؤسسة انسانية قديمة، يرجع عهدها إلى المجتمعات الزراعية الاولى التي نشأت في بلاد ما بين النهرين قبل حوالي ستة آلاف عام وكذلك في الصين على امتداد آلاف السنين، اما الدولة الحديثة التي ظهرت في اوروبا استطاعت ممارسة سلطة السيادة على مناطق واقليم شاسعة، وهذه الدولة الحديثة سمح بظهور العالم الاقتصادي كما نعرفه اليوم، حيث تتمتع بمدى واسع من الوظائف المختلفة تسخره لخدمة أغراض سلبية وإيجابية على حد سواء التي تتيح سلطتها القسرية لحماية حقوق الملكية وتوفير الامن والسلامة العامة، وفي نفس الوقت تخولها هذه السلطة في مصادرة الاملاك الخاصة والاعتداء على حقوق مواطنيها (فوكوياما، ٢٠٠٧ : ٤١-٤٢).

فالدولة حسب تعريف البرنامج الائتماني للامم المتحدة بأنها مجموعة من المؤسسات السياسية (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية) المهتمة خصيصاً بالتنظيم والإدارة الاجتماعية والسياسية ضمن حدود اقليم معين خدمة للمصالح العامة للمجتمع.(UNDP, 1997:34)

وهناك من يعرف بأن الدولة ما هي إلا ظاهرة من ظواهر الاجتماع الطبيعي تولدت حسب قانون طبيعي ، حكمها مندرج تحت حكم المجتمع العام والتي تخدم المجتمع بقدر ما يخدم المجتمع الفرد العاقل، تنظم التعاون، تمهد طرق السعي، تشجع الكسب وطلب العلم، تحافظ على الامن في الداخل والسلم في الخارج، اي ردع العنف اللامعقول ما دام له اثر بين البشر بقدر ما تتقدم الانسانية في سبيل العلم والرفاهية والسعاد، بقدر ما تحف ضرورة اللجوء الى الدولة بشأن المحافظة على السلم، فتتلاشى وسائل الدولة الزجرية والقمعية، داخلياً على الاقل في المرحلة الاولى. اما الدولة الفاسدة، المناقضة للمجتمع، المبنية على العنف واستبعاد الناس، فليست سوى مؤامرة ضد الانسانية (العروي، ٢٠٠١ : ١٤-١٥).

ان المفهوم الجديد للدولة كما يراها ماكيفر هو أنها مؤلفة من الشعب ككل، واقرن هذا المفهوم للحكومة على انها وكيلة للشعب تبتثق من ارداته وتتحمل المسؤولية تجاهه، وادى بروز هذا المفهوم الى افتتاح عهد جديد في تاريخ الحكومة، مما يعني ضرورة وجود الرقابة على الحكومة بابعادها وحدودها، وهو يتحقق تحقفاً سليماً في النظام الديمقراطي وحده، ويظل عرضة للتشوية في الانظمة الاخرى (ماكيفر، ١٩٨٤ : ١٤٦).

نستنتج مما سبق ان الدولة هي المسؤولة عن توفير الاطار التشريعي التي تنظم العلاقة بينها وبين الشعب، من خلال السماح للمشاركة في صنع القرارات والتشريعات وتحديد المصالح، بالاضافة الى منح الصلاحيات والسلطات لهيئات الحكم المختلفة في تادية وظائفها، وهذا لا يتم إلا من خلال احترام حقوق الملكية والسلامة العامة وتوفير واحترام الحريات وحقوق الانسان وحرية الاعلام وتشكيل منظمات المجتمع المدني.

ان لتحقيق معايير الحكم الصالح يتوجب تأمين علاقة الشراكة بين مكونات الحكم الثلاث (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) في علاقات طوعية تحقق منافع مشتركة، بالاضافة الى وجود الشراكة في مجال قطاع الاعمال بين الشركات على المستويين المحلي والدولي، وهذه الشراكة حسب تقرير التنمية الانسانية العربية تشمل عدة أبعاد منها، انها عملية طوعية بين هذه المكونات، المشاركة في تحمل الاعباء والمنافع، المساواة بين أطراف الشراكة في وضع الاهداف وإدارة عملية الشراكة

في وضع القرارات، وفي توزيع الأدوار، وتحمل النتائج. كما يرى البعض ان المفهوم الاوسع للشراكة يتضمن مبدأ ملكية الدول النامية فستراتيجية التنمية ويضمن حق الدول المتقدمة في التأكد من ان شركاءها من الدولة النامية يتحركون في الاتجاه الصحيح وفقاً للمبادئ المتفق عليها بين الجميع (تقرير التنمية الإنسانية العربية، ٢٠٠٢: ٣٧-٣٩).

٢- القطاع الخاص

يشمل القطاع الخاص كل المشاريع الاقتصادية وغير الاقتصادية غير المملوكة من الدولة في القطاعات الصناعة والزراعة والخدمات والاسواق المالية والبنوك التجارية ووسائل الاعلام الاهلية..والخ.

تهدف سياسة المؤسسات الدولية كالصندوق النقد الدولي إلى إعطاء الأولوية للقطاع الخاص في إطار ما يعرف بمبدأ المشروطة وسياسات الإصلاحات التي ترمي إلى إصلاح أنظمة الحكم والإدارة وذلك لما يمثله القطاع الخاص من الكفاءة الاقتصادية في استخدام الموارد وذلك عن طريق تصفية وغلق المؤسسات العاجزة، وخصخصتها أو فتح راسمائها إلى المشاركة الخاصة في إسهامها وتحسين مقاييس التسيير والمراقبة العامة لأن المؤسسات التابعة للقطاع العام تتميز بالعجز العام وعليه لا بد من إحداث التغيرات العميقة من الاستقلالية والخصخصة وتصفية المؤسسات المفلسة وتقليص تدخل الدولة في الأنشطة الإنتاجية وترشيد الدعم لها (صبع عامر، ٢٠٠٨: ٥٦).

ان الانفتاح والشفافية ضرورية لتحقيق النمو المستمر، وهذا بالتالي يتطلب إشراك المواطنين والقطاع الخاص القادرين على تقييم دور وأداء الحكومات من خلال الاطلاع على البيانات الرسمية وامتلاك القدرة على محاسبة الحكومات و بالتالي تحقيق نتائج الجيدة للتنمية.(UNDP, 2014:6)

وفي العراق، استمرت هيمنة القطاع الحكومي على كافة الأنشطة الاقتصادية حتى سنة ١٩٨٧ عندما أجبرت الصعوبات الاقتصادية على اعتماد سياسة الباب المفتوح أمام القطاع الخاص، وأوقفت التدخل المباشر في الزراعة ومن ثم شهدت فترة (١٩٨٧ - ١٩٩٠) خصخصة المزارع المملوكة للدولة وعدد من مصانع القطاع العام، وتحرير سوق العمل، وإنشاء سوق الأوراق المالية وترخيص البنوك التجارية وتوفير كافة الحوافز لمؤسسات القطاع الخاص، مما رسخت من دور القطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية، إلا انه مع فرض العقوبات الدولية سنة ١٩٩٠ تراجع دور القطاع العام وهيمن القطاع الخاص على الأنشطة الاقتصادية عندما قررت الحكومة فتح السوق أمام المستوردات الرخيصة والمدعومة التي أغرقت السوق المحلية، وتفاقت محنة القطاع الخاص بعد سنة ٢٠٠٣ مع انعدام الامن وعدم الاستقرار السياسي وسياسة الاستيراد المفتوح، وعدم ملائمة مناخ الاستثمار، وغياب الأدوات المالية المختصة، وتدهور البنية التحتية، وهروب رأس المال، أدت هذه العوامل إلى انخفاض مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني وفي الناتج المحلي الاجمالي(تقرير استراتيجية تطوير القطاع الخاص، ٢٠١٤: ٤٣).

٣- المجتمع المدني

يطلق تسمية المجتمع المدني على كافة المؤسسات الطوعية الغير النفعية التي تعمل من اجل نشر مجموعة من القيم التي تهدف الى تطوير وتنمية المجتمع، ويضم مؤسساته المنظمات الطوعية غير الحكومية والاحزاب السياسية والنقابات ومنظمات حقوق الانسان.

تستطيع مؤسسات العمل المدني، وفي مختلف المجتمعات، أن تلعب دور الحسم في الكثير من القضايا المحورية والمفصلية في المجتمع الذي تعيش فيه، وهي بذلك إما أن تكون أداة تدعم وتعزز دور السلطة في تلك الدولة من أجل تعزيز مفاهيم الديمقراطية، والحقوق المدنية، والحكم الصالح، أو أن تلعب الدور العكسي، ذلك أن هذه المؤسسات يمكن أن تدعم السلطة في تعزيز الحكم الصالح من خلال تنفيذ حملات توعية مستمرة لتعزيز اطر التعاون والتفاعل ما بين مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع وأفراده، والمشاركة مع السلطات التنفيذية والتشريعية في المناقشة والتداول في القضايا الهامة منها صياغة القوانين وتعديلها، وإعداد الدراسات والابحاث حول القضايا والمشاكل المجتمعية كالفقر والبطالة وقضايا المرأة والطفل واقتراح الحلول ومناقشتها مع السلطات التشريعية والتنفيذية، والاستثمار في المشاريع ذات العلاقة بهدف التخفيف من المشاكل المجتمعية، وتقديم ومناقشة التقارير المتعلقة بالرقابة على السلطات المختلفة، والعمل على تعزيز دور الفرد والجماعات من خلال ضمان الحقوق والحريات والحد من الانتهاكات (المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، ١١: ٢٠١١-١٢).

أن النمو المستمر يمكن أن يحدث فقط في اطار متوقع وشفاف من القواعد والمؤسسات المختلفة، حيث جوهر الحكم الجيد يتطلب افساح الفرصة للمجتمع المدني للمشاركة في صياغة استراتيجيات التنمية لتكون قادرة على المشاركة في تصميم وتطبيق البرامج والمشاريع، كما يساهم المجتمع المدني في التنمية الانسانية المستدامة من خلال تهيئة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية في تخفيف الفقر، وإيجاد الاعمال، وحماية البيئة والنهوض بدور المرأة (IFAD, 1999: 2-6).

تحليل مؤشرات الحكم الصالح الستة في العراق للفترة ١٩٩٦ - ٢٠١٤

حسب المسح الذي قام به البنك الدولي لتحليل مؤشرات الحكم للعديد من الدول، تظهر نتائج سيئة لغالبية الدول النامية بسبب تفاقم الازمات السياسية والاقتصادية وهشاشة هيكلها واداراتها وسوء ادارة الحكم فيها، كما ينطبق هذا على الوضع في العراق والذي بالرغم من تغيير نظامها السياسي بعد سنة ٢٠٠٣ إلا ان مؤشرات الحكم لم تجري عليها تغييرات نحو الاحسن خصوصاً فيما يتعلق بالجانب الامني والاستقرار السياسي وانتشار الفساد وغياب دور القانون والمساءلة.

جدول (١)

مؤشرات ابعاد الحكم (المؤسسات) في العراق خلال المدة (١٩٩٦ - ٢٠١٤)

(٢.٥٠+ أداء جيد: -٢.٥٠ أداء سيء)

مؤشرات المؤسساتية	الرأي والمسائلة	الاستقرار السياسي وغياب العنف	فعالية الحكومة	النوعية التنظيمية	حكم القانون	مكافحة الفساد
١٩٩٦	-1.96297	-1.85437	-1.94719	-2.03801	-1.40777	-1.53868
١٩٩٨	-1.92167	-1.67069	-1.86534	-2.17287	-1.4487	-1.25464
٢٠٠٠	-1.9898	-1.78143	-1.86514	-2.15748	-1.30089	-1.47454
٢٠٠٢	-2.03253	-1.64425	-1.87626	-1.99355	-1.44782	-1.29985
٢٠٠٣	-1.47905	-2.4592	-1.69742	-1.42993	-1.71458	-1.21891
٢٠٠٤	-1.67489	-3.17681	-1.65534	-1.6468	-1.89662	-1.56606
٢٠٠٥	-1.40973	-2.71782	-1.66462	-1.51262	-1.78477	-1.46055
٢٠٠٦	-1.40849	-2.83037	-1.77472	-1.40211	-1.82438	-1.56164
٢٠٠٧	-1.24813	-2.79007	-1.60095	-1.32434	-1.94213	-1.57239
٢٠٠٨	-1.20865	-2.49826	-1.26891	-1.14698	-1.85557	-1.5705
٢٠٠٩	-1.15047	-2.20316	-1.22728	-1.01299	-1.78061	-1.39512
٢٠١٠	-1.06335	-2.27229	-1.2261	-1.06714	-1.61839	-1.3315
٢٠١١	-1.14	-1.95	-1.15	-1.10	-1.51	-1.22
٢٠١٢	-1.13	-1.93	-1.11	-1.27	-1.50	-1.24
٢٠١٣	-1.10	-2.02	-1.08	-1.26	-1.47	-1.25
٢٠١٤	-1.21	-2.47	-1.13	-1.25	-1.36	-1.34

الجدول من تنظيم الباحثين بالاعتماد على المصادر الآتية:

1) Source: The World Bank, 2014, the worldwide governance indicators, Aggregate indicators of Governance 1996-2013, on website: www.govindicators.org

2 Daniel Kaufman, Aart Kraay and Massion Mastruzzr, 2009, Governance Matters Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008, World Bank, Policy Research, Working Paper 4978 .

3) The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, Aggregate Governance Indicators 1996-2014,

www.govindicators.org

وتستند هذه المؤشرات الإجمالية الستة الى ٣١ من مصادر البيانات الأساسية، حيث تعبر المؤشرات العالمية لإدارة الحكم (WGI) عن مجموعة بيانات البحوث وتلخص وجهات النظر حول نوعية الحكم من خلال ما يقدمه عدد كبير من المشاريع للمواطن وكذلك مسح الخبراء العاملين في البلدان الصناعية والنامية حيث يتم جمع هذه البيانات من عدد من معاهد الاستطلاع ومراكز البحوث والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات الدولية، وشركات القطاع الخاص. و WGI لا تعكس وجهة النظر الرسمية للبنك الدولي أو مديره التنفيذيين، أو البلدان التي يمثلونها، بحيث لا يتم استخدام WGI من قبل مجموعة البنك الدولي عند استنادهم لتخصيص الموارد.

وبالنسبة للعراق فنلاحظ في الجدول اعلاه ما يلي:

١- ما تمكنا من الحصول عليه من بيانات عن العراق تغطي لفته ما يقارب العقدين من الزمن و بنظره بسيطه نرى بأن كل المؤشرات و لكل سنوات العينه لعقدين من الزمن لم تخرج من خانة المؤشرات السالبة مما يعطي تصور من البدايه ان مؤشرات ادارة الحكم في العراق تشهد الاداء السيء طول هذه الفتره.

٢- ولو تناولنا المؤشر الاول (الرأي و المسائله) لوجدنا الضعف الواضح لسنوات ما قبل الاحتلال حيث كانت هنالك فقط انتخابات مجلس النواب والتي كان يسيطر عليها الحزب الواحد كأنتخابات و كمرشحين للانتخابات و بالنسبة لحرية التعبير لم يسمح في تلك الفتره بتأسيس أي جريده مغايره لتوجهات الحزب الحاكم و بالتالي لم تكن هنالك اكثر من صحيفتين مستقلتين و بعد عام ٢٠٠٣ جرى التهيأه للبدء بأنتخابات برلمانيه ولكن بقاء المؤشر بالاشاره السالبة لكون الانتخابات كانت تجري بطريقة القائمه المغلقه و من يحصل على مقعد في البرلمان فالغالبية العظمى حصلوا عليه عن طريق احزابهم و بالتزكيه أو بأختيار الحزب المعني وفق نظام الخاصصه ولم ينتخبهم الشعب او لم يحصلوا إلا على اصوات قليله قد لا تتعدى عوائلهم و بالتالي سيكون حصولهم على مقعد برلماني لترضيتهم و لانجاز مصالحهم الخاصه و ليش لخدمة الشعب وحتى الاعلام صحيح ان هنالك الكثير من الصحف التي تأسست في العراق بعد عام ٢٠٠٣ إلا ان النخب الحاكمه سرعان ما اغوتها السلطه و اخذت تحارب الاقلام الحره التي كانت تنتقد الاداء الحكومي الهزيل في مختلف المجالات حتى وصلت الى حد التنصفيه الجسديه للبعض من الصحفيين و الاعلاميين لكي تسكت الاصوات المضاده و محاولة شراء اقلام البعض منهم لصالح الحكومه ان كان في الداخل او خارج العراق ، وهذا ما جعل امكانيه تحقيق فكره الحكم الصالح من الامور الصعبه التحقيق.

٣- أما بالنسبة لمؤشر (الاستقرار السياسي) فنلاحظ ارقام منخفضه قبل عام ٢٠٠٣ مقارنة بما بعدها لكن كانت فترة من الاستقرار السياسي بسبب الحزب الواحد ولا يوجد تنافس على السلطه مع أي حزب اخر، أما بعد عام ٢٠٠٣ فنلاحظ ان قيمة المؤشر اخذت تنخفض اكثر في الاتجاه السالب المعاكس مما جعلها تبدو السنوات الاسوأ قياساً بالمؤشرات الاخرى ، حيث كانت تكالب الاحزاب على السلطه و التعطش الواضح لدى كل الاحزاب للحصول على المناصب السياديه ادخل البلد في دوامه من الخلافات و المهاترات السياسيه و داومه من العنف ذو الخلفيات والداوفاغ السياسيه فانشرت الاغتيالات بشكل كبير و طالت الكثير من الاكاديميين والضباط ذوي الخبره العسكريه و التاريخ الطويل الى

منتصف عام ٢٠١٤ حيث ضرب الارهاب بشكل كبير حين احتلت خفافيش الظلام من داعش مدن عراقية و فعلت ما فعلت من الارهاب و القتل و العنف لذلك نرى ان المؤشر سجل اعلى نسبة منخفضة له في عام ٢٠١٤ وهذا كله يعمل على تقويض امكانيه الارتقاء بتطبيق مؤشرات الحكم الصالح .

٤- أما بالنسبة لمؤشر (فعالية الحكومة) ففي فترة ما قبل الاحتلال الامريكي للعراق فان الحصار الاقتصادي على العراق كان العامل الاساسي في التقييد بتنفيذ المشاريع و الخدمات العامة ، أما بعد عام ٢٠٠٣ فقد استمر المؤشر بالانخفاض و التأشير بالسالب لكون حكومة الاحتلال لم تكن تأهب لاي من الخدمات العامة و بعد تشكيل الحكومة العراقية الجديده كان الشعب يترقب خيراً لكن الضغوطات السياسييه في وضع اشخاص لا يفقهون شيئاً من مناصبهم و انشغالهم في سرقة المال العام جعل الحكومة ان تظهر و بشكل دائم في موقف عدم القدرة على الايفاء بأي من وعودها التي قطعها الاحزاب والنخب الحاكمة و السياسييه قبيل الانتخابات البرلمانيه و لهذا كان من الواضح ان موقف الحكومة ضعيف بامتياز بعدم قدرتها على تحقيق ما كانت تعد به الشعب.

٥- ولو تناولنا المؤشر (الجودة التنظيمية) فنرى ارتفاع المؤشر بالاتجاه السالب قبيل عام ٢٠٠٣ و ذلك لكون النظام السابق كان يتعرض لحصار اقتصادي و من ثم مشكلة الشحه في العملات الصعبة جعلت الدولة تضيق الخناق على القطاع الخاص من خلال صياغة لوائح تنظيميه تقتضي السماح للقطاع الخاص بالاستيراد و لكن بدون تحويل خارجي لذا ادى ذلك الى ضمور دور القطاع الخاص شيئاً فشيئاً و توقف عملية التنمية ، أما بعد عام ٢٠٠٣ فشهد المؤشر تحسناً حيث تم فتح الاستيراد للقطاع الخاص على مصراعيه و ظهرت بعض اللوائح التي تسهل عمل القطاع الخاص و المباشر في تنفيذ بعض المشاريع الا ان بعد عام ٢٠١٠ اخذت تتضح معالم الفساد اكثر فأكثر في طبيعة المشاريع التي تمنح للقطاع الخاص مما جعل المؤشر يشهد تدهوراً مره اخرى و يرتفع بالاتجاه السالب وهذا دليل على عدم القدرة على تنفيذ سياسات واضحة المعالم من قبل الحكومة و عدم سلامة الصيغ المتبعه في التعامل مع القطاع الخاص.

٦- أما بخصوص المؤشر (قواعد القانون) فكانت استقرار الدولة قبل عام ٢٠٠٣ جعلت المؤشر يبقى على نفس مستواه من الاستقرار الا ان بعد عام ٢٠٠٣ اخذ هذا المؤشر يشهد تدهوراً واضحاً نتيجة الاضرار التي لحقت بالكثير من ممتلكات المواطنين و تزوير ملكية البعض منها لصالح النخب الحاكمة و السياسييه مما أضر بالغ الضرر بالمجتمع العراقي اضعف ثقته بالقانون و عدم قدرته على الاحتفاظ بحقوق المواطنين و ملكياتهم و اخذ الفساد يضرب اطنابه بشكل كبير في المحاكم اقسام الشرطه فضلاً عن ارتفاع نسبة الجريمة و العنف في العراق وهذا ما جعل ضرورة اخذ وقفة قبل التفكير بانتهاج الحكم الصالح لعدم توفر اركانه الاساسيه.

٧- و اخر المؤشرات هو (مكافحة الفساد) وهذا اخذ الجزء الكبير من اهتمام المجتمع و انخفاض التقديرات السالبه لهذا المؤشر اذ لا يزال الطريق طويل لمكافحة الفساد لكون الادوات المستخدمه لمكافحة ضعيفه بامكانياتها لا تتناسب و تعاطم حجم قفزات الفساد و استشرائه في مؤسسات الدوله كافه ، إذ لم يطرأ أي تحسن ولا زال الفساد قائم على الرغم من

حصول اختلافات طفيفة ولكنها نحو الاسوأ والحديث يطول في هذا الموضوع مما كبح بشكل كبير امكانية تحقيق و تطبيق مؤشرات الحكم الصالح في العراق بشكلها الصحيح.

أن سوء نتائج مؤشرات إدارة الحكم الصالح في العراق ساهمت و بشكل كبير في تراجع معدلات النمو الاقتصادي إعاقاة التنمية المنشوده ، وحيث لم نرى ان العراق قد حقق أي تقدم في تلك المؤشرات على مدى السنوات من ٢٠٠٣ و لحد الان ، بل وحتى ان التصنيف الدولي الذي يُعنى بالحرية الاقتصادية و يسمى (دليل الحرية الاقتصادية) والذي تصدره مؤسسة هيرتج الدولية والذي يضم عشرة مؤشرات للحرية الاقتصادية و منها حرية الاعمال و التجاره و حجم الدولة و حجم الفساد و حرية العمل ، ففي تقريرها الصادر في عام ٢٠٠٩ لم نجد أي تصنيف للعراق ضمن هذا الدليل و هذا يعني ليس هناك اي نتائج موجهه لكل المؤشرات التي يستخدمها هذا الدليل. (www.heritage.org)

معوقات تطبيق معايير الحكم الصالح

أولاً: الوضع الامني

يتناول هذا الجانب مدى قدرة الدولة على الدفاع عن أراضيها ومدى قدرتها على أحلال الامن في البلد و إبعاده عن التهديدات بكافة أنواعها و التي من الممكن أن تُلحق به أن كانت على المستوى العسكري أو الاقتصادي او البيئي وما الى ذلك من تهديدات أخرى.

وكما هو متعارف عليه فإن الامن هنا يشمل كل الاجراءات التي يجب على الدوله ان تتخذها من أجل تأمين حدودها الخارجيه و امنها الداخلي و سلامة مواطنيها وان تهيأ لهم كل الظروف المناسبة للعيش بصوره تنال رضا المجتمع ككل. وهناك عدة انواع للامن كما يصنفها البرنامج الإنمائي للأمم المتحده وهي :- الامن السياسي ، الامن الاقتصادي ، الامن البيئي ، الامن الصحي ، الامن الشخصي ، الامن الجماعي .(١)

وإذا تطرقنا الى العراق فإن الجانب الامني له الحيز الاكبر في حياة العراقيين الذين عانوا من عقود طويله من التدهور الامني وعدم الاستقرار ، فلو اختصرناها بالتاريخ الحديث حيث عاش العراق ثماني سنوات من الحرب مع ايران ، ومن ثم في عام ١٩٩٠ عند دخول العراق للكويت وما تلاها من تداعيات انتهت بحرب الخليج الاولى عام ١٩٩١ وما بعدها من حصار اقتصادي لما يزيد عن اثنا عشر عاماً تسبب في زعزعة الامن السياسي و الامن الاقتصادي و الامن البيئي و الامن الصحي في العراق مما جعل الدولة تُكرس عملها وجهودها للحفاظ على هيكلية الدولة و الحكومه اكثر من اهتمامها بمعالجة الاختلالات الامنيه على اختلاف انواعها.

وفي ظل الاحتلال بعد ٢٠٠٣ شهد الامن الشخصي للمواطن و الامن الجماعي للبلد عموماً تدهوراً ملحوظاً وأصبح البلد مباح بكل ما فيه وما رافقه من عدم اكتراث سلطات الاحتلال لأمن البلد و مواطنيه بقدر تركيزها على الامن الشخصي لقواتها مما أدخل العراق في حلقة مفرغه من الفراغ الامني الذي تبادلت فيه الاطراف الاتهامات و انتشرت اعمال الانتقام الطائفي و الشخصي و ضرب الارهاب أطنابه في العراق ، مما ادى الى تغيير كل التوجهات الاستراتيجيه للتنميه و الاعمار والتي كان من المفترض على الحكومه الجديده ان تراعيها فتحول الاهتمام الى كيفية معالجة المشاكل الامنيه اكثر من الاهتمام بمعالجة أية مشاكل اقتصادية او تنمويه او اجتماعيه اخرى.

و رافقَ كل ذلك ارتفاع كبير في معدل العمليات الارهابية و الانتحارية و التي اخذت تنفيذها المنظمات الارهابية العالمية وكذلك عمليات القتل الطائفي التي مارستها و لا تزال تمارسها الميليشيات الطائفية والتي وجدت العراق ساحه مفتوحه لاعمالها ، فضلاً عن التشكيلات المسلحة الاخرى التي تشكلت بعد الاحتلال الامريكي للعراق و كانت الفتره ما بين (٢٠٠٣ - ٢٠٠٧) هي الفتره التي سجلت أعلى الارقام لهذه العمليات.

هذه العمليات استنزفت الكثير من موارد العراق الاقتصاديه و البشريه ، مما تسبب في خسائر فاقت مئات المليارات من الدولارات كما رصدها مركز استطلاع الراي العالمي (ORB) ، ففي جانب الخسائر البشريه لوحدها كانت خسائر العراق في تلك الفتره بمحدود مليون شخص.

نستنتج مما ورد اعلاه ان هذا الكم الهائل من العمليات الارهابيه و القتل الطائفي و مما تسبب به من خسائر بشريه وماديه كبيره للعراق كان لا بد له ان يؤثر بشكل كبير على عدم ايجاد الارضييه المناسبه لنجاح فكرة انتهاج الحكم الصالح في العراق.

ثانياً: الاستقرار السياسي و الاجتماعي

و يعد من اهم مقومات الحكم الصالح لتأثيره بشكل كبير على عملية التنمية الاقتصاديه من خلال إمكانية إقامة العديد من المشاريع التنموية و الخدمية المتنوعه و لذا فإن أي خلل قد يصيب الاستقرار السياسي و الاجتماعي سيؤدي الى تأثر العملية التنموية و احتمالات توقفها بالكامل ، ومن هنا نرى أن معظم البلدان الناميه أستمرت في تحلفها على الرغم من حصولها على استقلالها السياسي الا ان الخلافات المستمره بين النخب السياسييه الحاكمه أفضلَ معه كل الخطط الاقتصاديه الاصلاحيه التي كان من الممكن ان تنهض بأقتصاديات البلدان الناميه بينما بالمقابل نرى ان البلدان المتقدمه تميزت بقوة اقتصاداتها و نهضتها لكونها تعيش اجواء الاستقرار السياسي و الاجتماعي دائماً.

و لو تناولنا العراق كأحد البلدان الناميه لوجدنا ان الوضع السياسي بعد عام ٢٠٠٣ تميز بتكالب النخب السياسييه على السلطه و المناصب القياديه في الدوله وما رافقه من اختلاف كبير في توجهات الاحزاب على اختلاف انواعها و الذي وسعَ من شق الخلافات لكون كل حزب سياسي يبحث عن مصالح قياداته الخاصه بالدرجه الاساس و من ثم مصالح حزبه و القومييه او الطائفيه التي يمثلها.

و تفاقمت المشكله السياسييه اكثر حين تم إجراء الانتخابات البرلمانيه حيث و نظراً للعدد الكبير من الاحزاب السياسييه التي أنشأت في العراق فلم يستطع أي من الاحزاب أن يحصل على أغلبيه انتخابيه تمكنه من اشغال اكبر عدد من المقاعد البرلمانيه وبالتالي تمكينه من تشكيل حكومة تقود البلاد، مما أدخل العراق في مشاكل اضافيه و أصبحت الخلافات و الاختلافات السياسييه تلقي بظلالها على مفهوم الحكم الصالح في العراق ، فضلاً عن طبيعة التركيبيه الاجتماعيه التي لا تزال تحمل الطابع التقليدي بالتمسك بالمفهوم العشائري ، كل هذه التجاذبات تجسدت في حجم الخلافات التي نشأت بين الاحزاب السياسييه في الانتخابات البرلمانيه لعام ٢٠١٠ مما دعا الى تدخل الحكمة الاتحاديه في قضيه تفسير الكتله الاكبر والتي تأثرت بدورها بحجم الضغوطات السياسييه آنذاك على الحكمة ، وهذا كان له اثره الواضح على محاولة تطبيق مفهوم الحكم الصالح وما رافق تلك الفتره من اعتصامات في كثير من المحافظات والتي حملت طابع عشائري احياناً و أحياناً اخرى مثلت

مكون أساسي من مكونات المجتمع العراقي و التي تطورت فيما بعد من اعتصامات تطالب بمنع التهميش و منح الخدمات الى المطالبه بأسقاط الحكومة أو إقامة الفيدراليات.

لذا وفي ظل هذه الظروف المضطربة أصبح الحديث عن إمكانية تطبيق الحكم الصالح أمراً غير واقعي ، لكون لا يمكن إيجاد تصور واضح لمستقبل هذا البلد في ظل هذه الاحداث.

ثالثاً : الفساد الاداري و المالي

في هذا الجانب يرى (الكسندر كينج) في كتابه (من اجل مجتمع عالمي جديد) ان وجهة النظر الاقتصادية تنظر الى الفساد من خلال تركيزه على علاقه بينه و بين انخفاض مستوى الاستثمار لغرض التنمية البشريه ، أما وجهة النظر القانونيه فترى ان الفساد ماهو إلا انحرافاً عن الالتزام بالقانون ، اما وجهة النظر السياسييه فتتظر للفساد من خلال علاقته في التأثير على طبيعة الحكم الصالح ، أما وجهة نظر علم الاجتماع فترى الفساد بأنه حرق لبعض القيم الاجتماعيه التي تضر بالمجتمع ، لكن كل وجهات النظر تلك تجتمع في السبب الذي يقف وراء هذا الفساد الا و هي سوء استخدام السلطه و تسخيرها لتنفيذ المصالح الخاصه دون الاكتراث لمصلحة المجتمع ككل.

ففي تقرير منظمة الشفافية الدولييه (TIS)Transparency International Secretariat

والذي تتراوح قيمة مؤشره للشفافيه ما بين (٠ - ١٠) حيث كلما اقترب المؤشر من العشرة كلما دل ذلك على ارتفاع درجة الشفافية لتلك الدولة .

الجدول (٢)

مؤشرات الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٠ و لدول مختاره

الدرجة من ١٠	الدولة	الترتيب ضمن التقرير	الدرجة من ١٠	الدولة	الترتيب ضمن التقرير
٤.٩	البحرين	٤٨	٩.٣	الدنمارك	١
٤.٧	السعوديه	٥٠	٩.٣	نيوزيلندا	١
٤.٧	الاردن	٥٠	٩.٣	أيسلندا	١
٣.٥	الصين	٧٨	٩.٢	فنلندا	٤
١.٥	العراق	١٧٥	٩.٢	السويد	٤
١.٤	أفغانستان	١٧٦	٧.٧	قطر	١٩
١.٤	مينا مار	١٧٦	٧.١	الولايات المتحدة	٢٢
١.١	الصومال	١٧٨	٦.١	إسرائيل	٣٠

المصدر : الجدول من تنظيم الباحثين بالاعتماد على: تقرير منمظ الشفافي و الدولييه لعام ٢٠١٠ - ص ٧٨-٧٩.

هذا التقرير الذي صدرَ في العام ٢٠١٠ و الذي شملت الدراسه فيه (١٧٨) دولة من دول العالم حيث جاء العراق بالمرتبة (١٧٥) عالمياً ومن مؤشر العشرة درجات كان مؤشر العراق يشير الى (١.٥) درجة ، أي انه في ادنى درجات الشفافيه والتي عبرت درجة المؤشر عن انعدامها في العراق مما جعله دائماً في نهاية القائمة و سابقاً فقط لدول(أفغانستان ، مينا مار ، الصومال) وبفارق ضئيل في درجة التقييم يكاد لا يذكر وهذا ما جعل العراق في مستوى متدني عالمياً و يعكس

مدى عمق المشكلة التي يعاني منها العراق ، ومن ثمّ فإنّ أي حديث عن إمكانية تحقيق أو تطبيق الحكم الصالح في العراق على الاقل في الامد القريب هو من ضروب الخيال لعدم وجود أي مؤشرات لاي تحسن ملحوظ ممكن ان يطرأ على هذه المشكلة والمؤسف ان هذه التقارير والدراسات الدولية التي تقوم بها منظمات محايدة والتي يشكك بها العراق دوماً من عدم دقتها أو مطابقتها للواقع الان انها تعكس وبشكل واضح مدى الضعف الاداري والتخلف في هيكلية المؤسسات العراقية والذي كان السبب في تعميق المشكله ، فضلاً عن تقارير النزاهة الدولية و الاقليمي و اخلية التي كشفت و بينت حالات الفساد التي اصبحت سمة كل الوزارات و المؤسسات العراقية دون استثناء ، كل ما تقدم يجعلنا لا نستغرب سبب تواجد العراق في نهاية قائمة الشفافية و التي تضمنت ابتعاده عن مفهوم الحكم الصالح بعد أن أصبح المواطن العراقي تنتابه حالة فقدان الامل و اليأس من تحسن الاوضاع و عدم الرضا عن طبيعة نظام الحكم و عدم قدرته على إدارة البلد او حتى في تحقيق العدالة الاجتماعية.

رابعاً : ارتفاع نسبة البطالة المقنعه و ترهل القطاع العام

على الرغم من حجم البطالة في العراق فيما بعد الاحتلال الامريكي عام ٢٠٠٣ و تدهور هيكلية المؤسسات العراقية فهنا حاولت الحكومة ان تجد فرص عمل لهذا الحجم من البطالة الا ان من تم تشغيلهم تحولوا الى نوع جديد من البطالة حيث ان هناك ايضاً حجم ترهل في البطالة المقنعه التي اخذت تغزو الوزارات والدوائر في العراق نتيجة الصبغة العشائرية و الطائفية و الحزبية التي اصبحت تميز طبيعة نظام الحكم و تحول الوزارات الى اقطاعات تُحكم لصالح عشيرة الوزير أو طائفته أو حزبه، ومن ثمّ هذا الحجم من البطالة المقنعه انعكس بشكل كبير على انخفاض الانتاجية لكل المؤسسات بدلاً من زيادتها بزيادة القوى العاملة لكون هذه البطالة المقنعه عباره عن اسماء تستلم رواتب في نهاية الشهر بدون اي عمل تقدمه لصالح البلد فضلاً عن الاف من الفضائيين الذين تم اكتشافهم ان كان في الجيش او الدوائر المدنية.

حيث بعد عام ٢٠٠٣ عملت سلطات الاحتلال الامريكي و الحكومات المتعاقبه بعدها ومن باب تخفيض نسبة البطالة الى استمرار عملية التوظيف الغير نوعي و الغير تخصصي دون الاكتراث الى الحاجه الفعلية لحجم القوى العاملة المطلوبه لكل مؤسسه ومن ثمّ قاد ذلك الى استمرار ترهل القطاع العام و تضخم أجهزة الدولة المختلفه و هذا كله انعكس على التزايد المضطرد الذي شهدته النفقات التشغيليه في الموازنه العراقيه نظراً للزيادة الكبيره في حجم الاجور و الرواتب بسبب تزايد عدد العاملين في المؤسسات المموله من قبل الحكومه من (١٠٤٧ موظف) عام ٢٠٠٤ الى (٢.٣٨٩.٩٠١ مليون موظف) في عام ٢٠٠٨ و قد قُدِرَ عدد الموظفين في نهاية عام ٢٠١٣ بأنه قد وصل الى (٢.٩٨٠.٠٠٠ مليون موظف).

لذا فإنّ هذه الزيادة الكبيره في البطالة المقنعه أكدتها المعدلات الكبيره لانخفاض الانتاجيه في المؤسسات و كذلك الترهل الذي أصاب القطاع العام كل ذلك يعد من متناقضات الحكم الصالح لكونها تعكس حالة واقعية من عدم الاستخدام الامثل للموارد الاقتصاديه في البلد و على وجه الخصوص الموارد البشريه منها وهذا شكل العائق الاكبر في إمكانية تحقيق التنمية البشريه المستدامه، فضلاً عن الضغط الكبير على موازنة الدولة التي شكلها جيش البطالة المقنعه في المؤسسات العراقية أضاف عبئاً على الموازنه التي هي تعاني في الاساس من أزمة حقيقيه نتيجة اعتمادها على النفط لتمويلها والذي شهدت اسعارها تدهوراً عالمياً غير مسبوق أدى الى انخفاض عائدات العراق النفطية و التي هي الممول الوحيد للموازنة العراقية.

خامساً: البيروقراطية الادارية

ان الصراعات المستمرة بين النخب السياسيّة الحاكمة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ جعلت الكثير منهم يسلك حالة البيروقراطية الادارية من خلال حرصهم على التمسك بالسلطة وكرسي الحكم و ديمومة سيطرتهم عليها حرصاً على مصالحهم الخاصة و مصالح احزابهم ، و هذا النوع من البيروقراطية ترافقه مجموعه من قواعد السلوك الاداري و الاجراءات الادارية التي تتجسد في محاولة القيادات إظهار تمسكهم الحرفي بالقوانين والتشريعات الى الحد الذي يجعله يصل الى مرحلة الروتين القاتل في العمل ومن ثم يقود ذلك الى تعطيل نزعة الابداع و التطوير في العمل ويصبح كل شيء يسير بقوالب جاهزة مسبقاً ، وهذا النوع من قيادته الادارية بعيد كل البعد عن الحكم الصالح ، لذا فبدون التخلص من البيروقراطية يصبح من الصعب الوصول الى الحكم الصالح.

الاستنتاجات

يعتبر مفهوم الحكم الصالح من المفاهيم التي تم التداول بها حديثاً على الرغم من تواجده على الساحة الفكرية من سنين مضت و الذي يوضح العلاقة بين مؤشرات الحكم الصالح و المؤشرات الاقتصادية. أن هذه العلاقة بين مؤشرات الحكم الصالح و المؤشرات الاقتصادية هي علاقة تكاملية لها تأثيرها على عملية التنمية ، و اذا ما تم إهمالها فأنها ستؤثر على المضي في تحقيق التنمية ، الان ان هذه المؤشرات لا تزال لم تأخذ دورها الفاعل في الاقتصاد العراقي.

ومن خلال البحث نرى ان معظم المؤشرات المستخدمة لتوضيح طبيعة نظام الحكم في العراق و على وجه الخصوص بعد الاحتلال الامريكي عام ٢٠٠٣ تُبين أنّ هنالك ضعف في تطبيق هذه المؤشرات.

نحن بأمس الحاجة الى ثورة كبيرة من الاصلاحات في كافة المجالات لكي نهض بمؤشرات الحكم الصالح و نرتقي بها الى مستوى الدول المتقدمة.

التوصيات

- ١) ان الاستقرار السياسي في ضوء التعددية الحزبية اصبح العامل الاهم في التأثير على عملية التنمية الاقتصادية، فلكي نهض بأقتصادنا علينا ان نبدأ بتطبيق رؤية استراتيجية تعمل على نشر سلوك الحوار وتقبل راي الاخر ومعالجة المشاكل السياسيه الداخليه و الاختلافات الحزبيه المحليه و ضرورة تقوية الوحده الوطنيه بين القوميات الطوائف المتعدده من اجل ان نحقق الاستقرار السياسي و بالتالي تحقيق التنميه.
- ٢) العمل بشكل جدي و مدروس و بأطر و تشريعات قانونيه على مكافحة الفساد بكل أشكاله ، انطلاقاً من معالجة مسبباته الاساسيه الا وهي البطاله و التضخم و المستوى العام للأسعار من خلال توفير فرص العمل و البدء بمشاريع تنموية تستوعب الاعداد الغفيره من العاطلين عن العمل و تدقيق ضوابط البنك المركزي و السياسه الماليه و النقديه في العراق للسيطره على مؤشرات التضخم و كبح جماحها قدر الامكان و السيطره على المستوى العام للأسعار.
- ٣) ضرورة إعادة النظر في تشريع الكثير من القوانين والتي شرعت منذ عقود طويله و أصبحت لا تتماشى مع التطورات بعد السنين الطويله من تشريعها فضلاً عن ضرورة معالجة الفشل فتنطبق الكثير من القوانين و خاصه الاقتصاديه منها و التي أدت الى ضعف الاداء الاقتصادي.
- ٤) ضرورة إيجاد السبل الكفيله في تطبيق استراتيجيه تهتم بشكل واضح بمؤشرات الحكم الصالح و كفييه العمل عليها و السعي لتطبيقها بخطوات صحيحه.
- ٥) الشروع في مشروع تقوية الترابط بين القطاع الخاص و العام و بأشراف منظمات المجتمع المدني من أجل الارتقاء بالاقتصاد العراقي.

المصادر

١. البنك الدولي، ٢٠٠٣، تقرير عن التنمية في الشرق الاوسط و شمال افريقيا، الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط و شمال أفريقيا ، تحسين التضمنية و المساءلة.
٢. شعبان فرج، ٢٠١٢، الحكم الراشد كمدخل حديث لتزويد الإنفاق العام و الحد من الفقر، اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية - جامعة الجزائر.
٣. امنصوران سهيله، ٢٠٠٦، الفساد الاقتصادي و إشكالية الحكم الراشد و علاقتها بالنمو الاقتصادي - دراسة اقتصادية تحليلية، رسالة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر.
٤. صبح عامر، ٢٠٠٨، دور المشاركة السياسية في ترقية الحكم الصالح في الجزائر ما بين ١٩٩٩ - ٢٠٠٤، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية و الاعلام ، جامعة الجزائر.
٥. فرانسيس فوكوياما ، ٢٠٠٧، بناء الدولة و مشكلة الحكم و الادارة في القرن الحادي و العشرين، ترجمه مجاب الامام، من منشورات مكتبة العبيكان، الطبعة الاولى، الرياض - المملكة العربية السعودية.

٦. عبد الله العروي، ٢٠٠١، مفهوم الدولة، من منشورات المركز الثقافي العربي، الطبعة السابعة، بيروت - لبنان.
٧. روبرت م. ماكيفر، ١٩٨٤، تكوين الدولة، ترجمة د.حسن صعب، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية، بيروت - لبنان.
٨. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP)، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، نيويورك - الولايات المتحدة.
٩. تقرير التنمية الإنسانية العربية، ٢٠٠٢، خلق الفرص للأجيال القادمة، من إصدارات جامعة العربية، القاهرة - جمهورية مصر العربية.
١٠. جمهورية العراق، ٢٠١٤، استراتيجية تطوير القطاع الخاص ٢٠١٤-٢٠٣٠، من منشورات الجهاز المركزي للإحصاء- بغداد.
١١. المركز الفلسطيني للاتصال والسياسات التنموية، ٢٠١١، دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، الخليل - فلسطين.
١٢. تقرير منظمة الشفافية الدولية الصادر عام ٢٠١٠.

1. International fund for Agricultural Development (IFAD), 1999, Good Governance: An overview, EB 99/67/INF.4, Rome.
2. IMF, Good Governance: The IMF's Role (August 1997), p. IV, 3
3. United Nations, 2013, what is Good Governance? Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
4. UNDP, 2014, Governance for Sustainable Development- Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework, Discussion Paper.
5. UNDP, 2002, Governance for Sustainable Human development: A UNDP Policy Document.
6. Rachel M. Gisselquist, 2012, Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy, United Nations University, Working Paper No.30.
7. Daniel Kaufman, Aart Kraay and Massion Mastruzzr, 2009, Governance Matters Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008, World Bank, Policy Research, Working Paper 4978 .

أثر تطبيق قواعد حوكمة الشركات ومبادئها في تحسين الاداء المؤسسي

بالتطبيق على احدى الشركات المساهمة في محافظة السلیمانية

م.م. عثمان امين احمد

م.عمار شهاب الاحمد

كلية الادارة والاقتصاد/ جامعة التنمية البشرية

الملخص

يعد موضوع حوكمة الشركات من المواضيع المهمة نظراً لتزايد الخطر الاخلاقي في ممارسات ادارات الشركات المساهمة ، والناتج عن انفصال الادارة عن الملكية ، والتي لها مصالح متضادة التي ولدت مجموعة من المشاكل بين الطرفين مما اثر سلبياً على ثقة المستثمرين القدامى والجديد في استثمار اموالهم في الشركات المساهمة ، خصوصاً بعد سلسلة الازمات والفضائح التي طالت كبريات الشركات المساهمة والتي ادت بدورها الى انخفاض الاستثمار على مستوى الاقتصاد ككل وزيادة البطالة وانخفاض الدخل القومي الذي له اثار اقتصادية و اجتماعية سيئة ، ومن هنا جاء مصطلح حوكمة الشركات كوليدة تلك المشاكل ليعالجها من خلال تحديد التزامات وحقوق كل من الادارة الاطراف الاخرى ذات العلاقة ، وان تطبيق قواعد حوكمة الشركات بات مهم جداً لتحسين الاداء المؤسسي الذي له اثار اقتصادية واجتماعية ايجابية. ولقد تم اجراء دراسة استطلاعية على احدى الشركات المساهمة من خلال توزيع استمارة استبيان على بعض المساهمين والموظفين فيها بهدف التعرف على مدى تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها فيها ، وعلاقة الشركة مع الاطراف الاخرى من غير المساهمين ولقد توصل الدراسة ان ادارة الشركة تعمل لمصلحتها وعدم الاهتمام بمصالح المساهمين الصغار وبعض الاطراف الخارجية والتي تعد من صلب تطبيق قواعد الحوكمة المصرفية.

الكلمات المفتاحية : حوكمة الشركات ، المساهمون ، الاداء المؤسسي .

Abstract

It is the subject of corporate governance topics important due to the increasing moral hazard in the departments of joint stock companies practices resulting from the separation of management from ownership, which have opposite interests, which generated a host of problems between the two parties, which has affected negatively on the old and new investors to invest their money's confidence in joint-stock companies after the Crisis series the scandals, which affected major joint-stock companies, which led in turn to a decline in investment at the level of the overall economy and increasing unemployment, low national income, which has economic implications and social bad, hence the term corporate governance, the result of those

problems are addressed by defining the obligations and rights of both the administration and other parties relevant, and that the application of the rules of corporate governance is very important to improve corporate performance, which has economic implications and his meeting positive. I have been conducting a prospective study on one of the joint-stock companies through the distribution of a questionnaire to some of the shareholders and employees in order to identify the extent of the application of corporate governance rules and principles of it, and the relationship of the company with other parties of non-contributors and has research found that the company management is working to their advantage and lack of attention to the interests of small shareholders and some foreign parties, which are at the heart of the application of the rules of banking governance.

Key words: corporate governance, shareholders, institutional performance.

المقدمة

لقد تعاطمت في الآونة الأخيرة أهمية حوكمة الشركات بشكل كبير لتحقيق التنمية وتعزيز الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، إذ برزت هذه الأهمية بعد الأزمة المالية الآسيوية 1997 – 1998 ، والانهيارات والفضائح التي طالت كبريات الشركات ، مثل شركة انرون للطاقة وما تلا ذلك من سلسلة اكتشافات تلاعب الشركات في قوائمها المالية التي كانت لا تعبر عن الواقع الفعلي لها، وذلك بالتواطؤ مع كبرى الشركات العالمية الخاصة بالتدقيق والمحاسبة ، وهو ما جعل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تصدر مجموعة من القواعد لحوكمة الشركات الخاصة في سنة 2004 ولحوكمة الشركات المملوكة للدولة في سنة 2005 ، من اجل الوقوف على المسببات التي ادت اليها ومحاولة معالجتها من خلال وضع الحلول المناسبة لها لمنع تكرارها وتكرار الازمات معها. وكانت نتيجة تلك البحوث والجهود المبذولة ظهور مايسمى بمصطلح الحوكمة والتي يتطلب تطبيقه الالتزام بمجموعة من القواعد والتي تسمى الان بقواعد الحوكمة ومن أبرزها الإفصاح و الشفافية عن المعلومات المالية وغيرها فضلاً عن اعدادها وفقاً للمعايير المحاسبية ذات الصلة ، والتي تتطلب تطوير دور كل من وظيفتي التدقيق الداخلي والخارجي وضمان استقلاليتيها مما يمكنهما من ممارسة عملهما بشكل جيد، وتمثل قواعد الحوكمة في مجموعة العلاقات التي تجمع بين الإدارة التنفيذية للشركة ومجلس إدارتها من جهة ومساهميها وأصحاب المصالح الآخرين من جهة أخرى ، إذ تعد الآلية التي يتم من خلالها تحديد إستراتيجية الشركة وأهدافها ومن ثم الوسائل المناسبة لتحقيق هذه الأهداف ، وبناء عليه تلقي قواعد الحوكمة اهتماماً متزايداً في دول العالم كافة المتقدمة منها والناشئة على حد سواء وذلك لدورها الحاسم في تجنب الشركات مخاطر التعثر والفشل المالي والإداري، فضلاً عن دورها في تعظيم القيمة السوقية للشركة بما يضمن لها عنصر النمو والاستمرارية ، وتوفر قواعد الحوكمة معايير الأداء الكفيلة بالكشف عن حالات التلاعب والفساد وسوء الإدارة بقدر يؤدي إلى كسب ثقة المتعاملين فضلاً عن كون للحوكمة أهمية خاصة لأنها تؤدي دوراً مؤثراً في النشاط

الاقتصادي في العديد من دول العالم ، والتي تساهم في جزء مهم من الناتج المحلي الإجمالي ، وتوفر فرص عمل... الخ، كذلك يساهم تطبيق قواعد الحوكمة تشجيع المستثمرين على المشاركة في الشركات المصدرة للاسهام و منع حالات الفساد المالي والإداري التي قد تكون مرتبطة بذلك . ولقد تم تقسيم الدراسة لثلاثة مباحث تناول الاول الاطار النظري لحوكمة الشركات ، فيما تضمن المبحث الثاني الجانب العملي الذي تضمن توزيع استمارة استبيان على المساهمين في الشركات المساهمة والتي اعتمدت على مقياس ليكرت الحماسي ، وختاماً بالمبحث الثالث الذي بين اهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلت اليها الدراسة.

منهجية الدراسة

١. مشكلة الدراسة: تكمن مشكلة الدراسة في إن اغفال أو ضعف تطبيق الشركات المساهمة لقواعد الحوكمة ومبادئها بشكل غير متكامل والاهتمام بمبدأ واهمال مبدأ آخر، مما يؤدي الى قصور ها في تحسين الاداء المؤسسي و حماية الشركات المساهمة من الانهيارات ، كما يؤدي الى إخفاء الكثير من المعلومات المالية وغير المالية الى ضعف الانضباط الإداري وتغييب الشفافية وصراع أصحاب المصالح ذات العلاقة بالشركة المساهمة ومن ثم قد تتعرض لمشاكل مالية قد تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر على وضعها و افلاسها وضياع حقوق المساهمين كما قد تساهم في انهيار المنظومة الاقتصادية والمالية اذا كانت الشركة متشابكة بشكل كبير مع الشركات الاخرى على مستوى الاقتصاد مما يترتب عليه تأثير سلبي للمجتمع والاقتصاد الذي تعمل فيه الذي يمكن تحديد مشكلة من خلال طرح التساؤلات الاتية :

- كيف تناولت الادبيات الاقتصادية مفهوم حوكمة الشركات ومبادئها ؟
- هل يعد تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي؟
- ما نوع العلاقة التي تربط تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة وتحسين الاداء المؤسسي ؟

٢. هدف الدراسة: تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على مفهوم قواعد الحوكمة ، نشأتها وتطورها ، أهميتها ومبرراتها ، وكذلك استعراض أهم آلياتها مع التركيز على دورها في تحسين الاداء المؤسسي.

٣. أهمية الدراسة : بيان تزايد الاهتمام بموضوع قواعد الحوكمة في الشركات المساهمة في السنوات الأخيرة، وكون أسسها ومبادئها والياتها تعد من المفاهيم الحديثة على المستوى الدولي بصفة عامة ، وعلى المستوى المحلي بصفة خاصة ، وان الوعي بهذه المفاهيم وتطبيقاتها يؤدي إلى تحقيق قدر كبير من الشفافية والعدالة ، وكذلك منح حق مساءلة الشركة المساهمة ، وبالتالي حماية حقوق جميع اطراف ذات العلاقة بها ، والحد من مشكلة استغلال السلطة والوظيفة في غير مصلحتهم ، مما يؤدي إلى زيادة كفاءة الاداء المؤسسي في هذه الشركات وتعظيم قيمتها وبالتالي توسعها وتوفير فرص عمل جديدة في الاقتصاد والمجتمع الذي تعمل فيه.

٤. فرضية الدراسة : تقوم الدراسة انطلاقاً من الفرضيتين الرئيسيتين الآتيتين :

• الفرضية العدمية الرئيسة الأولى H0: ان تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة هو مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي.

• الفرضية البديلة الرئيسة الأولى H1: ان تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة هو هدف اساسي وليس مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي.

• الفرضية العدمية الرئيسة الثانية H0: عدم وجود علاقة ذات دلالة معنوية بين تطبيق قواعد حوكمة الشركات ومبادئها في تحسين الاداء المؤسسي في الشركة المبحوثة.

• الفرضية البديلة الرئيسة الثانية H1 : وجود علاقة ذات دلالة معنوية بين تطبيق قواعد حوكمة الشركات ومبادئها في تحسين الاداء المؤسسي في الشركة المبحوثة.

٥. منهج الدراسة : تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، حيث تم الاطلاع على عدد من البحوث والدراسات المنشورة في الدوريات والمجلات العلمية المتخصصة، وكذلك المنشورة على شبكة الانترنت، بالإضافة إلى الاطلاع على آليات وقواعد الحوكمة الصادرة عن المنظمات والمهيات العالمية والمحلية ، وأخضعت للتحليل والمناقشة بما يخدم أهداف الدراسة.

٦. هيكل البحث : ولقد تم تقسيم الدراسة لثلاثة مباحث تناول الاول الاطار النظري لحوكمة الشركات ، فيما تضمن المبحث الثاني الجانب العملي الذي تضمن توزيع استمارة استبيان على المساهمين في الشركات المساهمة والتي اعتمدت على مقياس ليكرت الخماسي ، وختاماً بالمبحث الثالث الذي بين اهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلت اليها الدراسة.

المبحث الاول الاطار النظري للحوكمة

اولاً : مفهوم الحوكمة الشركات

بعد تطور الذي حصل في ملكية الشركات وظهور الشركات المساهمة ظهرت نظرية الوكالة والتي جاءت بعد حصول مشاكل بين اعضاء مجالس الادارة للشركات والمساهمين نتيجة تعارض المصالح كل ذلك ادى الى الاهتمام بضرورة ايجاد قوانين ولوائح تعمل على حماية مصالح الاطراف ذات العلاقة من التلاعب المالي والاداري من خلال الفصل بين الملكية والادارة . (القشي والخطيب ، ٢٠٠٦ ، ١) فضلاً عن التطور الاقتصادي الكبير في معظم دول العالم، وظهور العولمة وتحرير الأسواق المالية ادى إلى توسع وتحقيق الشركات أرباحاً عالية وخلق فرص استثمارية جديدة وفرص عمل في الدول التي تعمل فيها، وحتى تحافظ هذه الشركات على تميزها فإنه يتحتم عليها ان تعمل على إيجاد هياكل ادارية سليمة من خلال تبني تطبيق قواعد حوكمة الشركات التي تضمن مستوى معيناً من الشفافية والعدالة والدقة المالية والتي من خلالها تحدد حقوق ومسئوليات مختلف الأطراف كمجلس الادارة وإدارة الشركة والمساهمين وغيرهم من أصحاب المصالح في الشركة (الشواورة، ٢٠٠٩، ١٢٥) (كريم، ٢٠٠٣، ٣١٢)، والهدف من ذلك خلق علاقة بين الإدارة والمجلس والملاك وجميع الاطراف ذات العلاقة والتي يتم من خلالها تحديد أهداف الشركة ومراقبة الأداء المؤسسي وفق إجراءات المراقبة والتوجيه الأمثل لاستخدام موارد الشركة بكفاءة وفعالية.(حداد ، ٢٠٠٨، ٤)

ثانياً: تعريف حوكمة الشركات

وردت تعاريف عديدة لمصطلح حوكمة الشركات ومنها :

١. هو ذلك النظام الذي يتم من خلاله إدارة وتوجيه وتنظيم ومراقبة المؤسسات. (الشحادات و عبد الجليل ، ٢٠١٢ ، ٣)
٢. هو تنظيم العلاقات بين مجلس الادارة والمديرين والمساهمين واصحاب المصالح . (جوده، ٢٠٠٨ ، ١٦)
٣. عرفت منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية حوكمة الشركات على انها النظام الذي يتم من خلاله ادارة ومراقبة وتوجيه الشركات.(حبوش، ٢٠٠٧ ، ٢٦)
٤. انها مجموعة من المبادئ والقواعد تعمل على تحقيق توازن المصالح بين جميع الاطراف المتعاملة مع الشركة من ادارة ومساهمين واية اطراف اخرى ذات علاقة بالشركة. (الشيخ، ٢٠١٢ ، ١٤)

ثالثاً : أهمية حوكمة الشركات

- تظهر أهمية حوكمة المؤسسات في تحقيق الاستقرار والمصداقية للشركات المساهمة محلياً وعالمياً ، مما يؤدي إلى تعزيز الربحية وفعالية أداء قطاع الأعمال، بما يعضد المنافسة في الأجل
١. الطويل، بالإضافة إلى تقوية العلاقة بين منشآت الأعمال وأصحاب المصالح.

٢. ضمان قدر ملائم من الطمأنينة للمستثمرين وحملة الأسهم على تحقيق عائد مناسب لاستثماراتهم مع العمل على الحفاظ على حقوقهم وخاصة صغار المساهمين.
٣. تعظيم القيمة السوقية للأسهم خاصة، وتدعيم تنافسية الشركات في أسواق المال.
٤. التأكد من كفاءة تطبيق برامج الخصخصة وحسن توجيه الحصيلة منها إلى الاستخدام الأمثل لها، منعا لأية من حالات الفساد التي قد تكون مرتبطة بذلك.
٥. توفير مصادر تمويل محلية أو عالمية للمؤسسات سواء من خلال الجهاز المصرفي أو أسواق المال وخاصة في ظل تزايد سرعة حركة انتقال التدفقات الرأسمالية.
٦. تجنب الانزلاق في مشاكل محاسبية ومالية وتحقيق دعم واستقرار نشاط المؤسسات العاملة بالاقتصاد .

رابعاً : مبادئ حوكمة الشركات

تعد حوكمة الشركات العمود الفقري الذي نستند عليه للحكم على حسن الاداء المؤسسي من عدمه وكما موضح

ادناه :

١. مبدأ مدى الحفاظ على مصلحة الشركة مع الاطراف الخارجية و يتحقق هذا المبدأ : من خلال التعاون بين الاطراف ذات العلاقة بالشركة والشركة من حيث الادارة ورقابة الاداء وتوفير المعلومات الملائمة والموثوقة من اجل ضمان المحافظة على مصالحهم في حال انتهاكها. (اسماعيل، ٢٠١٠، ١٩)
٢. مبدأ مدى التقيد بمبادئ الافصاح والشفافية و يتحقق هذا المبدأ : من خلال الافصاح عن بيانات دقيقة وشاملة وفي التوقيت المناسب من خلال قنوات مختلفة لضمان وصولها الى المستفيدين، كما ويجب ان تكون البيانات شفافة أي حقيقية تعبر عن واقع الشركة الفعلي. (علي، ٢٠١٥، ٤٩)
٣. مبدأ مدى تحمل المدير واعضاء مجلس الادارة لمسؤولياتهم ويتحقق هذا المبدأ : من خلال تحديد صلاحيات مجلس الادارة في القانون الداخلي وعقد التأسيس للشركة لضمان تحقيق مصلحة جميع الاطراف ذات العلاقة ومن ضمنهم المساهمين والذين تربطهم بادارة الشركة عقد الادارة بالوكالة من ناحية اتخاذ القرارات وتنفيذ المهام الرئيسية للشركة. (صهيون، ٢٠١٥، ٢٦)
٤. مبدأ مدى المحافظة على حقوق المساهمين ويتحقق هذا المبدأ من خلال : ويتضمن هذا المبدأ مدى توفر وسائل نقل وتحويل ملكية الاسهم التي تضمن حقوق المساهمين ، وكذلك امكانية التصويت وانتخاب مجلس الادارة في الجمعية العمومية ، وقدرة المساهمين الحصول على المعلومات المالية والتقارير السنوية ، واستطاعتهم ممارسة رقابة الاداء في الشركة والحصول على مقسوم ارباح سنوي ، اذ يعني توفر هذه الحقوق حماية للمساهمين والعكس صحيح. (علي، ٢٠١٥، ٤٩)
٥. مبدأ مدى توفير المعاملة العادلة للمساهمين ويتحقق هذا المبدأ : من خلال العدالة في معاملة المساهمين من ناحية توفير المعلومات والدفاع عن حقوق المساهمين القانونية ، والافصاح عن مصالح اعضاء مجلس الادارة والمدراء

التنفيذيين وتعويض المساهمين في حال اكتشاف ان الاخير انه لايعمل على تحقيق مصالح المساهمين. (صهيون، ٢٠١٥، ٢٦)

خامساً : مقومات حوكمة الشركات

وهي تمثل الدعائم الأساسية التي ينبغي توافرها لتدعيم ونجاح عمليات الحوكمة هي كما يلي:(دباب، ٢٠١٤، ٢١)

١. توفر القوانين واللوائح الخاصة لضبط الأداء الإداري للشركات
٢. وجود لجان أساسية ومنها لجنة المراجعة تابعة لمجلس الإدارة لمتابعة أداء الشركة
٣. تحديد السلطات والمسؤوليات باهيكل التنظيمي للشركة
٤. فعالية نظام التقارير وقدرته على تحقيق الشفافية للمعلومات المفصح عنها .
٥. وجود جهات الرقابية تشرف على أداء الشركة

ويتضح مما سبق أن تطبيق هذه المقومات بفاعلية وكفاءة يضمن نجاح حوكمة المؤسسات الذي يعود بفائدة ملموسة على المؤسسة.

سادساً : مبررات حوكمة الشركات

هناك مجموعة من المبررات لتطبيق حوكمة الشركات

١. المبررات الاقتصادية : ترى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إن الحوكمة احد عوامل تحسين العملية الاقتصادية والنمو الاقتصادي ، بالإضافة إلى تعزيز ثقة المستثمرين الحاليين والمحتملين، وان وجود نظام حوكمة فعال في أي شركة وفي أي اقتصاد بشكل عام يساهم في توفير تسريع عجلة النمو الاقتصادي وبالتالي زيادة الدخل القومي بشكل جيد . وكذلك فان زيادة الثقة يؤدي الى اندفاع المستثمرين في توظيف امواهم سواء بشكل مباشر اوغير مباشر مما يساهم في زيادة عرض الاموال والذي يؤدي بدوره الى تخفيض تكلفة رأس المال مما ينعكس على تكلفة الانتاج مما يعزز النمو الاقتصادي (الشمرى، ٢٠٨٨، ١٢٨)

٢. المبررات الاجتماعية : تشجع حوكمة الشركات الاستخدام الكفاء للموارد وضمان حق المساءلة ، ويهدف إلى ربط مصالح الأفراد والشركات والمجتمع بشكل عام مع بعضها ، إذ يرغب كل بلد أن تزدهر وتنمو الشركات العاملة ضمن حدوده لتوفير فرص العمل والخدمات ، واشباع الحاجات الأخرى ، ليس لتحسين مستوى المعيشة فحسب بل لتعزيز التماسك الاجتماعي.

٣. مبررات محاسبية ورقابية : (التميمي، ٢٠١٢، ٢١)

- محاربة الفساد المالي والإداري في الشركات وعدم السماح بوجوده او عودته مره أخرى.
- تحقق ضمان النزاهة والحيادية والاستقامة لكافة العاملين في الشركة من مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين

حتى أدنى مستوى للعاملين فيها.

- تفادي وجود أخطاء عمديه أو انحراف متعمد أو غير متعمد ومنع استمراره و العمل على تقليله إلى أدنى قدر ممكن ، وذلك باستخدام النظم الرقابية المتطورة .
- تحقيق الاستفادة القصوى من نظم المحاسبة والمراقبة الداخلية، وتحقيق فاعلية الإنفاق وربط الإنفاق بالإنتاج.
- تحقيق قدر كاف من الإفصاح والشفافية في الكشوفات المالية .
- ضمان أعلى قدر من الفاعلية لمراقبي الحسابات الخارجيين ، والتأكد من كونهم على درجة عالية من الاستقلالية وعدم خضوعهم لأية ضغوط من مجلس الإدارة أو من المديرين التنفيذيين.

سابعاً : دور الحوكمة في تحسين الاداء المؤسسي

يعتبر الأداء المؤسسي القاسم المشترك لجميع الجهود المبذولة من قبل الإدارة والعاملين في إطار منظمات الأعمال، فالاتجاهات التقليدية في الإدارة تبحث عن الأداء المتميز من خلال توجهات وممارسات تسعى لتطوير الأداء كما ويعد الأداء المؤسسي مفهومًا جوهريًا بالنسبة للشركات، بل ويكاد أن يكون الظاهرة الشمولية لجميع حقول ومجالات المعرفة الإدارية (دروزة، ٢٠٠٨، ٥٣)، كما ويعبر عبر عن " قدرة الشركة على استخدام مواردها البشرية متمثلة بالادارة ومجلس الادارة والادارية متمثلة بتطبيق قواعد الحوكمة بكفاءة من اجل الحصول على مخرجات متناغمة مع أهداف الاطراف المتعددة ذات العلاقة بالشركة.(فرج الله، ٢٠١٢، ٤٤). و تشير المعلومات والدراسات إلى أن انهيار كثير من الوحدات الاقتصادية قد أدى إلى ضياع حقوق المستثمرين الحاليين وفقدان ثقة المستثمرين المحتملين في هذه الشركات مما يجرم الشركات الاخرى من فرص تمويلية منخفضة الكلفة بالاضافة الى اكتناز الاموال وعدم تنميتها مما يؤدي الى التخلف الاقتصادي ، لذا كان الاهتمام بتطبيق مفهوم حوكمة الشركات هو الحل الأمثل والأسلم والأسرع لمعالجة هذه السلبيات التي رافقت انهيار العديد من الوحدات الاقتصادية وتحسين الاداء المؤسسي واستدامة الثقة الموجودة بالشركات وزيادتها من اجل تحفيز المستثمرين الحاليين والمحتملين في المشاركة في التمويل مما يساهم في توسيع الشركات القائمة وتاسيس شركات جديدة ما يساعد في زيادة الانتاج المحلي وزيادة فرص العمل وتقليل الاستيراد وزيادة الصادرات وتشجيع تقديم الخدمات بكافة انواعها أي الاستغلال الامثل للموارد كل هذا لايتحقق الا بتطبيق قواعد حوكمة الشركات، لكل هذه الأسباب جاء اهتمام العديد من الباحثين الاقتصاديين والكتاب والمحللين وغيرهم في معالجة هذه الأمور لما لها من اهمية اقتصادية واجتماعية كبيرة.(حداد ، ٢٠٠٨، ٢)

المبحث الثاني

الجانب العملي

التحليل الاحصائي واختبار الفرضيات للشركات المساهمة

لقد تم الاعتماد في الجانب العملي على توزيع استمارة استبيان على المساهمين وبعض الموظفين العاملين في الشركة المساهمة ، وتضمنت الاستبانة ستة من محاور ، وكل محور تضمن مجموعة من الاسئلة التي كان هدفها التعرف على العلاقة بين تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها واثرها على الاداء المؤسسي ، ولقد قام الباحثين باعداد (١٢٥) استبانة والتي اعتمدت على مقياس ليكرت الخماسي ، وتم الاعتماد على برنامج (SPSS) في اجراء التحليل الاحصائي ، ولقد تم استعادة (٨٣) استبانة من اصل (١٢٥) وبعد فحصها تبين ان (٧٠) استبانة قابلة للتحليل من اصل (٨٣) أي ما نسبته (٨٤ ٪) ، وباستخدام بعض ادوات التحليل الاحصائي والمتمثلة بمقاييس النزعة المركزية (الوسط الحسابي Mean، والانحراف المعياري Std.Deviation) ومعامل الارتباط بيرسون (Pearson Correlation) وتحليل التباين Anova ولقد تم التوصل الى النتائج التالية:الالية :

اولاً : تحليل طبيعة العمل للمبحوثين عينة الدراسة : لقد تم توزيع استمارة الاستبيان على مجموعة من الموظفين والمساهمين في الشركة المساهمة والتي توزعت كما مبين في الجدول (١) الوارد ادناه :

ثانياً : المتغيرات المستقلة والتي تمثل قواعد الحوكمة ومبادئها التي تم اقرارها من قبل منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية والمتمثلة بـ (مدى تطبيق قواعد الحوكمة ، مدى الحفاظ على مصلحة الشركة مع الاطراف الخارجية ، مدى التقيد بمبادئ الافصاح والشفافية ، مدى تحمل المدير واعضاء مجلس الادارة لمسؤولياتهم ، مدى المحافظة على حقوق المساهمين ، مدى توفير المعاملة العادلة للمساهمين) .

ثالثاً : المتغير التابع والمتمثل بالاداء المؤسسي والذي يتضمن مجموعة من العلاقات بين الشركة وجميع الاطراف الداخلية والخارجية ذات العلاقة بالشركات المساهمة .

اولاً : تحليل نتائج المبحوثين :

تم تصنيف المبحوثين الذين تم توزيع استمارات الاستبيان عليهم كما مبين في الجدول (١)

جدول (١)

عينة الدراسة

ت	طبيعة العمل	العدد	النسبة
١	اعضاء مجالس ادارة	٥	٧٪
٢	مدير حسابات	١	١.٤٪
٣	مدققين داخليين	٨	١١.٤٪
٤	مدير ادارة مالية	٤	٦٪
٥	المساهمون	٥٢	٧٤.٢٪
	المجموع	٧٠	١٠٠٪

يبين الجدول (١) ان عدد المساهمين يستحوذون على النسبة العليا من العدد الكلي من المبحوثين والبالغة (٧٤.٢٪) ويليهم وبفارق كبير المدققين الداخليين ومن ثم اعضاء مجلس الادارة في الشركة، ثم العاملين في مجال الادارة المالية واخيراً الحسابات.

ثانياً : نتائج تحليل المتغيرات المستقلة

تم تحليل المتغيرات المستقلة (مدى الالتزام بتطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها) بعد احتساب الوسط الحسابي والانحراف المعياري لها كما موضح ادناه :

جدول (٢)

مدى تطبيق قواعد الحوكمة

ت	المتغيرات الفرعية	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النتيجة
١	تساهم قواعد الحوكمة في تطوير و تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والكفاءة.	١.٦٤	٠.٦١	X
٢	هناك التزام كبير بالتشريعات والقوانين والأنظمة بقواعد حوكمة الشركات.	٢	٠.٦٩	X
٣	وضوح التشريعات والقوانين والأنظمة وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات بعدالة بين المساهمين وأعضاء مجلس الإدارة والمدراء.	١.٩٥	٠.٦٩	X
٤	تقوم الهيئات الإشرافية والرقابية المسؤولة عن تنفيذ القوانين والأنظمة بواجباتها بطريقة موضوعية ومهنية عالية.	١.٨٥	٠.٦٦	X
	متوسط المتغيرات الفرعية	١.٨٦	٠.٦٦	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : من (٢.٤) مرتفع ، X : من (٢.٤) منخفض

تبين النتيجة (√) الى قوة الالتزام بتطبيق قواعد الحوكمة والنتيجة (X) الى ضعف الالتزام بتطبيق قواعد الحوكمة ، الامر الذي يشير الى ان التشريعات والقوانين المعمول بها على المستوى الدقيق لاتعكس تطبيق قواعد الحوكمة الانسبة (٤/٥) كما مبين في الجدول (٢) وبشكل عام هي ضعيفة اذا ان متوسط المتغيرات الفرعية قد بلغ لها (١.٨٦) وبمتوسط انحراف معياري (٥.٦٦) مقارنة مع المعيار المقبول العام البالغ (٢.٤) والذي يؤشر ضعف تطبيق قواعد الحوكمة ، مما يدعو الى تكثيف الجهود من اجل زيادة الاهتمام بتطبيق قواعد الحوكمة والعمل على تطويرها ورفع مستوياتها وضمان مواكبتها لمتطلبات الادارة الحديثة ، مما يساهم في زيادة ثقة جميع الاطراف ذات العلاقة بالشركات المساهمة في المستقبل لضمان استمراريته في العمل والحصول على سعر جيد لاسهمها مما يعظم ثروة المساهمين فيها ، وكذلك الحصول على التمويل المناسب لتمويل توسعاتها سواء كان هذا التمويل طرح اسهم جديدة او الحصول على قروض جديدة ، وكل هذا غير ممكن اذا كان الاداء المؤسسي لا يرتقي الى تطبيق قواعد الحوكمة التي تعطي حافز وثقة كبيرة للاطراف ذات العلاقة بالشركات المساهمة.

جدول (٣)

مبدأ مدى الحفاظ على مصلحة الشركة مع الاطراف الخارجية

ت	المتغيرات الفرعية	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النتيجة
١	ادارة الشركة متعاونة بشكل فعال مع اصحاب المصالح الخارجية.	٢	٥.٤٧	X
٢	تهتم ادارة الشركة بالاخذ بمقترحاتهم التي تصب في تحسين اداء الشركة.	١.٩٥	٥.٧٥	X
٣	تهتم ادارة الشركة بتوفير المعلومات المناسبة لاصحاب المصالح بشكل فصلي ووقت مناسب.	١.٩١	٥.٥٣	X
٤	يمكن لاصحاب المصالح الاتصال بالمساهمين واعضاء مجلس الادارة بحرية.	٢.٤٧	١.٥٨	X
٥	توفر الشركة حماية لاصحاب المصالح من الاعسار والافلاس.	٢.٢٨	٥.٩٦	X
٦	عند طرح سندات القرض المضمونة يتم توثيق الضمانات بشكل نظامي وقانوني.	٢.٥٧	٥.٩٥	X
٧	يحق للمالكي سندات القرض المضمونة تعيين أمين إصدار وعلى نفقة الشركة.	٢.٧٥	٥.٨٤	X
٨	يحتم على الشركة دعوة أمين الإصدار لحضور اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الإدارة.	٢.٧٤	٥.٩٧	X
٩	يحق للدائنين الاعتراض على تخفيض رأسمال أو تحويل أو اندماج أو تصفية الشركة.	٢.٤٥	١.٥٥	X
	متوسط المتغيرات الفرعية	٢.٣٣	٥.٨٣	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : من (٢.٤) مرتفع ، × : من (٢.٤) منخفض

تؤشر النتيجة (√) الى قوة الالتزام في مدى الحفاظ على مصالح الشركة مع الاطراف الخارجية والنتيجة (X) الى ضعف الالتزام في في مدى الحفاظ على مصالح الشركة مع الاطراف الخارجية ، ويبين الجدول (٣) محاولة الشركة المحافظة على مصالحها مع الاطراف الخارجية فان (٩/٠) من اسئلة تؤكد ان الشركات تسعى للمحافظة على مصالحها مع الاطراف الخارجية من غير المساهمين لضمان استمراريتها في العمل و بشكل عام يعكس هذا المحور انخفاض متوسط المتغيرات الفرعية والبالغ (٢.٣٣) وبمتوسط انحراف معياري (0.83) مقارنة مع المعيار المقبول العام البالغ (٢.٤) والذي يؤشر الى قوة سعي الشركة في الحفاظ على مصالحها مع الاطراف الخارجية من غير المساهمين ومع ذلك يجب على الشركات العمل على تطوير ادائها المؤسسي والذي ينعكس ايجابياً على الحفاظ على مصالح الاطراف الاخرى وضمان استمرارية التعامل معها.

جدول (٤)

مبدأ مدى التقييد بمبادئ الافصاح والشفافية

ت	المتغيرات الفرعية	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النتيجة
١	يتم نشر الميزانية العامة وحساب الأرباح والخسائر وتقرير مدقق الحسابات وخلاصة وافية عنها قبل انعقاد الجمعية العامة بوقت مناسب.	٢.٥١	١.٠٥	X
٢	التزام اعضاء مجلس الادارة بتقديم اقرار خطي بما يمتلكون هم وعائلاتهم من حصص من اسهم الشركة والشركات الاخرى.	٢.١٠	٠.٨٧	X
٣	يمنع اقراض رئيس مجلس الادارة واعضائه واقاربهم.	٢.٢٢	٠.٩١	X
٤	يجوز لمجلس الادارة بصلاحيته تشريع القوانين بما لا يتنافى مع المصلحة العامة للشركة.	٢.٣١	٠.٩٥	X
٥	لا يجوز أن يكون رئيس أو عضو مجلس الإدارة عضواً في مجلس إدارة أكثر من خمس شركات مساهمة عامة بصفته الشخصية أو الاعتبارية.	٢.٠٧	٠.٨٥	X
٦	لا يجوز أن يكون رئيس أو عضو مجلس الإدارة عضواً أو مديراً في شركة أخرى منافسة للشركة الحالية.	٢.٢٨	١.٠٩	X
٧	الالتزام بمعايير الإفصاح المحاسبية والتدقيق الدولية.	٢.٢٢	٠.٩٠	X
٨	يتم تدقيق الحسابات السنوية من قبل مدقق خارجي مؤهل ومستقل ويقدم تقريره للجمعية العمومية.	٢.٣٨	١.١٣	X
٩	توفير قنوات اتصال كافية لتوفير البيانات والمعلومات في الوقت المناسب وبكلفة مناسبة.	٢.٥٠	١.٠٨	X
	متوسط المتغيرات الفرعية	٢.٢٨	٠.٩٨	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ ≤ من (٢.٤) مرتفع ، × ≥ من (٢.٤) منخفض

تؤشر النتيجة (√) الى قوة الالتزام في مدى الحفاظ على مصالح الشركة مع الاطراف الخارجية والنتيجة (X) الى ضعف الالتزام في في مدى التقييد بمبادئ الافصاح والشفافية ، وكما مبين في الجدول (٤) ان التزام الشركة متوسط من ناحية

الافصاح والشفافية بواقع (٩/٠) من الاسئلة وان الشركة لديها افصاح تطبيقا لمتطلبات الاجازة الممنوحة من حيث نشر الميزانية العمومية وصلاحيات تشريع القوانين وتدقيق الحسابات وتوفير البيانات ولكن لا يوجد لديها شفافية من ناحية نوعية البيانات المفصح عنها واذ ما قارنا المتوسط الحسابي للمتغيرات مع متوسط المتغيرات الفرعية البالغ (٢.٢٨) وبمتوسط انحراف معياري (0.98) بانها قريبة من معيار القبول العام البالغ (٢.٤) مما يدل ان الشركة لديها افصاح ولكن غير شفاف لذلك على الشركة بذل جهود اكبر من اجل تحسين مستوى الافصاح والشفافية الى مستوى جيد ومقبول لنيل ثقة المساهمين وكافة الاطراف ذات العلاقة بالشركة التي تهتم في الحصول على معلومات دقيقة من الميزانية المنشورة من قبل الشركة.

جدول (٥)

مبدا مدى تحمل المدير واعضاء مجلس الادارة لمسؤولياتهم

ت	المتغيرات الفرعية	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النتيجة
١	يعمل أعضاء مجلس الإدارة مافي وسعهم لتنفيذ والمحافظة على مصلحة الشركة وحقوق المساهمين.	٢.١٨	١.١٣	√
٢:	مجلس الإدارة الصلاحيات لإدارة الشركة وشؤون الموظفين وتعيين الرئيس التنفيذي وكبار الموظفين.	٢.٤٢	١.٠٧	√
٣:	لا يجوز أن يتشح لعضوية مجلس الإدارة من يكون قد حكم عليه بجريمة مخلة بالشرف أو فاقد الأهلية المدنية.	٢.٤٠	١.١٩	X
٤	جميع المساهمين الصغار والكبار متساوون امام أعضاء مجلس الإدارة.	٢.١١	١.١٨	X
٥:	التزام مجلس الادارة بتطبيق كافة القوانين والعمل لمصلحة جميع الاطراف ذات العلاقة.	٢	٠.٨١	X
٦	ينفذ اعضاء مجلس الادارة واجباتهم على اكمل وجه وقدرتهم على تقييم اداء الشركة بشكل علمي.	٢.٠٢	١.٠٦	X
	متوسط المتغيرات الفرعية	٢.١٨	١.٠٧	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : من (٢.٤) مرتفع ، × : من (٢.٤) منخفض

تؤشر النتيجة (√) الى مدى تحمل المدير واعضاء مجلس الادارة لمسؤولياتهم والنتيجة (X) الى وجود تحمل المدير واعضاء مجلس الادارة لمسؤولياتهم ولكن ليس بالمستوى المطلوب تجاه المساهمين والاطراف ذات العلاقة، وكما يبين الجدول (٥) ان التزام الشركة جيد ولكن ليس بمستوى الطموح الذي يلي اهداف المساهمين من ناحية مدى تحمل المدير واعضاء مجلس الادارة لمسؤولياتهم بواقع (٦/2) ان ان هناك سؤالين مقبولين من الاسئلة اذا ما قارناها مع متوسط المتغيرات الفرعية البالغ (٢.١٨) وبمتوسط انحراف معياري (1.07) وانها قريبة من معيار القبول العام البالغ (٢.٤) ولكنها غير مقبولة مما

يعني انه على الشركة بذل جهود اكبر من اجل تحسين اداء الادارة ومجلس الادارة مما ينعكس ايجابياً على الاداء المؤسسي للشركة الى مستوى جيد ومقبول لنيل ثقة المساهمين وكافة الاطراف ذات العلاقة بالشركة.

جدول (٦)

مبدأ مدى المحافظة على حقوق المساهمين

ت	المتغيرات الفرعية	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النتيجة
١	يتم تسجيل (نقل) ملكية الأسهم بين المساهمين بأسلوب آمن وسهل.	٢.١١	٠.٨٢	X
٢	المساهمون يستطيعون الحصول على كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بالشركة بشكل فصلي.	٢.١٢	٠.٨٨	X
٣	المساهمون يستطيعون حضور اجتماعات الجمعية العامة بشكل شخصي أو بالإتابة ونسبة من يستطيعون إجراء التدقيق على أعمال الشركة من المساهمين.	٢.٠٥	٠.٩٤	X
٤	يستطيع المساهمين تعيين وعزل وتحديد مكافآت رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمدقق الخارجي والداخلي والشكوى عليهم.	٢.١١	١	X
٥	يستطيع المساهمين تحديد نسبة توزيع الأرباح.	٢.١١	١.٠٧	X
٦	لايستطيع المدير ومجلس الادارة إجراء أية تعديلات في عقد التأسيس والنظام الداخلي إلا بعد بموافقة غالبية المساهمين.	٢.١٤	١.٠٥	X
٧	يتم اتخاذ قرارات الزيادة في رأس المال او تخفيضه أو الاندماج من قبل غالبية اعضاء الجمعية العمومية للشركة.	٢.١٨	٠.٩٨	√
٨	يتم اعلام كافة المساهمين عن مواعيد اجتماعات الجمعية العمومية ومكانها وزمانها بوقت مناسب قبل الاجتماع.	٢.١٧	١.٠٤	√
٩	يحق لكل عضو في الجمعية العمومية توجيه سؤال الى المدير واي عضو من اعضاء مجلس الادارة في الشركة.	٢	٠.٩٤	X
	متوسط المتغيرات الفرعية	٢.١٦	٠.٩٧	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : ≤ من (٢.٤) مرتفع ، × : ≥ من (٢.٤) منخفض

تؤشر النتيجة (√) الى مدى المحافظة على حقوق المساهمين والنتيجة (X) الى ضعف مدى المحافظة على حقوق المساهمين ، وكما يبين الجدول (٦) ان التزام الشركة في المحافظة على حقوق المساهمين بواقع (٩/٢) من الاسئلة وان ادارة الشركة متحكمة بكل شئى دون الرجوع الى المساهمين في كافة القرارات مثل الاعلان عن الارباح المتحققة ليس لدى المساهمين أي معلومات حقيقية عنها وكذلك توزيع مقسوم ارباح قليل جداً قياساً بحجم المبلغ المستثمر فيها مما اثر سلبياً على قيمة اسهم الشركة السوقية مما جعلها غير مرغوبة في البيع والان المساهمين يحاولون التخلص من الاسهم التي لديهم ولا يوجد طلب عليها بالاطافة الى عدم ادراج اسهم الشركة في سوق العراق للاوراق المالية يؤثر سلباً على تسجيل اسهمها بالاضافة الى

عدم تفعيل العمل في سوق اربيل للاوراق المالية، فضلاً عن ان المساهمين ليس لديهم أي صلاحيات في تعيين وعزل رئيس واعضاء مجلس الادارة ولا اجراء تدقيق في اعمال الشركة .. الخ، واذا ما قارنا الوسط الحسابي لجميع الاسئلة قريب من متوسط جميع المتغيرات الفرعية ولكن اذا ما قارنا متوسط المتغيرات الفرعية البالغ (٢.١٦) وبمتوسط انحراف معياري (0.97) مع متوسط القبول العام البالغ (٢.٤) مما يدل على ان مدى اهتمام الشركة باحفاظة على حقوق المساهمين ضعيف مما يتطلب سعي الشركة زيادة الاهتمام بحقوق المساهمين اذ ان زيادة الاهتمام يؤدي الى زيادة الثقة بالشركة مما يساعد الشركة في المستقبل على اصدار وبيع اسهم جديدة من اجل تمويل التوسعات المستقبلية والعكس صحيح اذا لم تهتم الشركات باحفاظة على حقوق المساهمين.

جدول (٧)

مبدأ مدى توفير المعاملة العادلة للمساهمين

ت	المتغيرات الفرعية	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النتيجة
١	يتساوى جميع المساهمين في حقوق التصويت بشكل عادل مع احتفاظ الشركة بسجل يتضمن كافة اسماء المساهمين.	١.٨٥	٠.٨٠	X
٢	يتمتع المساهمين الصغار بحصانة من سيطرة المساهمين الكبار ومساواة مع مالكي الاسهم الطبيعيين والمعنويين.	1.88	٠.٨٦	X
٣	يمنع المناجزة باسهم الشركة كل من الموظفين وأعضاء مجلس الإدارة ممن لديهم اطلاع على المعلومات الداخلية للشركة.	1.85	٠.٧٤	X
٤	الزام المدراء واعضاء مجلس الادارة بالافصاح عن تعاملاتهم باسهم الشركة.	١.٩١	٠.٧٥	X
٥	استقلال الذمة المالية للشركة والمساهم لايتحمل أي خسارة الا في حدود مساهمته.	٢.١٤	٠.٩٦	X
	متوسط المتغيرات الفرعية	١.٩٢	٠.٨٨	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : ≤ من (٢.٤) مرتفع ، × : ≥ من (٢.٤) منخفض

تؤشر النتيجة (√) الى مدى توفير المعاملة العادلة للمساهمين والنتيجة (X) الى ضعف مدى توفير المعاملة العادلة للمساهمين ، وكما يبين الجدول (٧) ان التزام الشركة في مدى توفير المعاملة للمساهمين بواقع (٥/٥) من الاسئلة وان ادارة الشركة لا توفر حماية للمساهمين الصغار ضد سيطرة المساهمين الكبار اذ كان الوسط الحسابي لجميع الاسئلة اقل من متوسط المتغيرات الفرعية البالغ (١.٩٢) وبمتوسط انحراف معياري (0.88) ولكن اذا ما قارناه مع متوسط القبول العام البالغ (٢.٤) نلاحظ ضعف اهتمام الشركة في توفير المعاملة العادلة للمساهمين وهذه نقطة سلبية تؤثر على توسع الشركة في المستقبل.

ثالثاً : نتائج اختبار فرضيات الدراسة

من اجل اختبار الفرضية الاولى للبحث (H0) التي تنص على انه " ان تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة هو مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي" تم استخدام معامل الارتباط بيرسون Pearson Correlation، اما الفرضية الثانية (H0) التي تنص على انه " عدم وجود علاقة ذات دلالة معنوية بين تطبيق قواعد حوكمة الشركات ومبادئها في تحسين الاداء المؤسسي في الشركة المبحوثة" فسوف يتم اختبارها باستخدام نموذج تحليل التباين Anova وضمن مستوى دلالة معنوية مقداره (٥ ٪) وقد كانت النتائج كما يلي :

١. نتائج اختبار الفرضية العدمية الاولى (H0) / تحليل معاملات الارتباط

كانت العلاقة بين المتغيرات المستقلة (تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها) والمتغير التابع (الاداء المؤسسي) كما مبين في الجداول ادناه :

جدول (٨)

مدى تطبيق قواعد الحوكمة

ت	المتغيرات الفرعية	معامل الارتباط	النتيجة
١	تساهم قواعد الحوكمة في تطوير و تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والكفاءة.	(٠.١٤)	X
٢	يؤدي الالتزام الكبير بالتشريعات والقوانين والأنظمة الى قواعد حوكمة الشركات.	(٠.١٣)	X
٣	وضوح التشريعات والقوانين والأنظمة وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات بعدالة بين المساهمين وأعضاء مجلس الإدارة والمدراء.	(٠.٠٥)	X
٤	تقوم الهيئات الإشرافية والرقابية المسؤولة عن تنفيذ القوانين والأنظمة بواجباتها بطريقة موضوعية ومهنية عالية.	(٠.٠٣)	X
	متوسط معامل الارتباط	(٠.٠٨)	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : ≤ من (٠.٥) ارتباط قوي ، × : ≥ من (٠.٥) ارتباط ضعيف

✓ : ≥ من (٠.٥) ذات دلالة معنوية ، × : ≤ من (٠.٥) ذات دلالة غير معنوية

تؤشر النتيجة (√) الى وجود علاقة ارتباط قوية والنتيجة (X) الى وجود علاقة ارتباط ضعيفة ويبين الجدول (٨) ان متوسط معامل الارتباط لمتغيرات قواعد الحوكمة البالغ (٠.٠٨) اصغر من (٠.٥) وهذا يعني وجود علاقة ارتباط ضعيفة عكسية وذات دلالة غير معنوية والبالغ متوسطها (٠.٣٦) وهي اكبر من مستوى الدلالة الاحصائية البالغة (٠.٥) الامر الذي يؤدي قبول الفرضية العدمية (H0) التي تنص على (ان تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة

هو مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي، أي ان الشركات المساهمة في الاقليم بشكل عام ليست مهتمة بتطبيق قواعد الحوكمة وان وجدت فهي حبر على ورق ولاسباب عديدة اخرى منها عدم ادراكها ان تطبيق قواعد الحوكمة يزيد الثقة بها والتي تسهل على الشركات الحصول على مصادر تمويل سواء كانت قروض ام بيع اسهم جديدة... الخ والامر الذي ساهم في ذلك هو عدم او ضعف وجود سوق للاوراق المالية الذي يسهل على الشركات التي تطبق قواعد حوكمة الشركات في الحصول على قروض بسعر فائدة منخفض او بيع اسهمها بسعر مرتفع، وان غياب سوق للاوراق المالية لايمكن الشركات من احتساب القيمة العادلة لاسهمها وهذا يؤثر سلبياً على ثروة المساهمين.

جدول (٩)

مبدأ مدى الحفاظ على مصلحة الشركة مع الاطراف الخارجية

ت	المتغيرات الفرعية	معامل الارتباط	النتيجة
١	ادارة الشركة متعاونة بشكل فعال مع اصحاب المصالح الخارجية.	(٠.٠٣)	X
٢	تهتم ادارة الشركة بالاخذ بمقترحاتهم التي تصب في تحسين اداء الشركة.	(٠.٠٦)	X
٣	تهتم ادارة الشركة بتوفير المعلومات المناسبة لاصحاب المصالح بشكل فصلي ووقت مناسب.	(٠.٣٢)	X
٤	يمكن لاصحاب المصالح الاتصال بالمساهمين واعضاء مجلس الادارة بحرية.	(٠.٠٩)	X
٥	توفر الشركة حماية لاصحاب المصالح من الاعسار والافلاس.	(٠.١٥)	X
٦	عند طرح سندات القرض المضمونة يتم توثيق الضمانات بشكل نظامي وقانوني.	(٠.٦٣)	X
٧	يحق للمالكي سندات القرض المضمونة تعيين أمين إصدار وعلى نفقة الشركة.	(٠.١٧)	X
٨	يحتم على الشركة دعوة أمين الإصدار لحضور اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الإدارة.	(٠.٠٨)	X
٩	يحق للدائنين الاعتراض على تخفيض رأسمال أو تحويل أو اندماج أو تصفية الشركة.	(٠.١١)	X
	متوسط معامل الارتباط	(٠.١٨)	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : ≤ من (٠.٥) ارتباط قوي ، × : ≥ من (٠.٥) ارتباط ضعيف

✓ : ≥ من (٠.٥) ذات دلالة معنوية ، × : ≤ من (٠.٥) ذات دلالة غير معنوية

تؤشر النتيجة (√) الى وجود علاقة ارتباط قوية والنتيجة (X) الى وجود علاقة ارتباط ضعيفة ويبين الجدول (٩) ان متوسط معامل الارتباط لمتغيرات الحفاظ على مصلحة الشركة مع الاطراف الخارجية البالغ (٠.١٨) اقل من (٠.٥) وهذا يعني وجود علاقة ارتباط ضعيفة جداً وذات دلالة غير معنوية والبالغ متوسطها (٠.٤٠) وهي اكبر من مستوى الدلالة

الاحصائية البالغة (٠.٠٥) الامر الذي يؤدي قبول الفرضية العدمية (H0) التي تنص على (ان تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة هو مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي) ، أي ان الشركة ممكن ان تكون تماطل في دفع مستحقات الاطراف الخارجية مما يؤثر سلباً علىيها في المستقبل في الحصول على تسهيلات من الاطراف الخارجية وذلك لان نظرة الشركة القريبة لتحقيق مصالح آنية دون الاكتراث بالمستقبل.

جدول (١٠)

مبدأ مدى التقيد بمبادئ الإفصاح والشفافية

ت	المتغيرات الفرعية	معامل الارتباط	النتيجة
١	يتم نشرالميزانية العامة وحساب الأرباح والخسائر وتقرير مدقق الحسابات وخلاصة وافية عنها قبل انعقاد الجمعية العامة بوقت مناسب.	(٠.٠٢)	X
٢	التزام اعضاء مجلس الادارة بتقديم اقرار خطي بما يمتلكون هم وعائلاتهم من حصص من اسهم الشركة والشركات الاخرى.	(٠.١٠)	X
٣	يمنع اقراض رئيس مجلس الادارة واعضائه واقاربهم.	(٠.٠٨)	X
٤	يخول مجلس الادارة بصلاحيه تشريع القوانين بما لايتنافى مع المصلحة العامة للشركة.	(٠.٠٩)	X
٥	لا يجوز أن يكون رئيس أو عضو مجلس الإدارة عضواً في مجلس إدارة أكثر من خمس شركات مساهمة عامة بصفته الشخصية أو الاعتبارية.	(٠.٠٣)	X
٦	لا يجوز أن يكون رئيس أو عضو مجلس الإدارة عضواً أو مديراً في شركة أخرى منافسة للشركة الحالية.	(٠.١٤)	X
٧	الالتزام بمعايير الإفصاح المحاسبية والتدقيق الدولية.	(٠.٠١)	X
٨	يتم تدقيق الحسابات السنوية من قبل مدقق خارجي مؤهل ومستقل ويقدم تقريره للجمعية العمومية.	(٠.١٨)	X
٩	توفير قنوات اتصال كافية لتوفير البيانات والمعلومات في الوقت المناسب وبكلفة مناسبة.	(٠.٠٨)	X
	متوسط معامل الارتباط	(٠.٠٨)	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : من (٠.٥) ارتباط قوي ، × : من (٠.٥) ارتباط ضعيف

✓ : من (٠.٠٥) ذات دلالة معنوية ، × : من (٠.٠٥) ذات دلالة غير معنوية

تؤشر النتيجة (√) الى وجود علاقة ارتباط قوية والنتيجة (X) الى وجود علاقة ارتباط ضعيفة ويبين الجدول (١٠) ان متوسط معامل الارتباط لمتغيرات التقيد بمبادئ الإفصاح والشفافية الفرعية البالغ (٠.٠٨) اقل من (٠.٥) وهذا يعني وجود علاقة ارتباط ضعيفة جداً وذات دلالة غير معنوية والبالغ متوسطها (٠.٥١) وهي اكبر من مستوى الدلالة الاحصائية البالغة

(٠.٠٥) الامر الذي يؤدي قبول الفرضية العدمية (H0) التي تنص على (ان تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة هو مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي) ، اذ الشركة تطبق الحد الأدنى من الافصاح الذي يعد احد المبادئ الاساسية لحوكمة الشركات وهذا ما يؤثر جهل المساهمين حول كيفية سير نشاط الشركات الحقيقي وماهي نسبة الارباح الحقيقية وكم هو مقسوم الارباح الحقيقي وهل الميزانية المنشورة تعبر عن النشاط الحقيقي ام لا كل هذه الاسباب ادت الى عدم وجود ثقة بالبيانات المنشورة وهذا يدل على وجود افصاح ولكن هذا الافصاح ضبابي غير شفاف وهذا انعكس على ان الاجابات في استمارة الاستبيان كانت غير مشجعة لذلك كانت نتيجة الارتباط ضعيفة جداً.

جدول (١١)

مبدأ مدى تحمل المدير واعضاء مجلس الادارة لمسؤولياتهم

ت	المتغيرات الفرعية	معامل الارتباط	النتيجة
١	يعمل أعضاء مجلس الإدارة مافي وسعهم لتنفيذ والمحافظة على مصلحة الشركة وحقوق المساهمين.	(٠.٠٩)	√
٢	لمجلس الإدارة الصلاحيات لإدارة الشركة وشؤون الموظفين وتعيين الرئيس التنفيذي وكبار الموظفين.	(٠.٠٤)	X
٣	لا يجوز أن يتزح لعضوية مجلس الإدارة من يكون قد حكم عليه بجريمة مخلة بالشرف أو فاقدا للأهلية المدنية.	(٠.٠٣)	X
٤	جميع المساهمين الصغار والكبار متساوون امام أعضاء مجلس الإدارة.	(٠.٠٨)	√
٥	التزام مجلس الادارة بتطبيق كافة القوانين والعمل لمصلحة جميع الاطراف ذات العلاقة.	(٠.١٩)	√
٦	ينفذ اعضاء مجلس الادارة واجباتهم على اكمل وجه وقدرتهم على تقييم اداء الشركة بشكل علمي.	(٠.٠٦)	X
	متوسط معامل الارتباط	(٠.٠٨)	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : من (٠.٥) ارتباط قوي ، × : من (٠.٥) ارتباط ضعيف

✓ : من (٠.٥) ذات دلالة معنوية ، × : من (٠.٥) ذات دلالة غير معنوية

تؤشر النتيجة (√) الى وجود علاقة ارتباط قوية والنتيجة (X) الى وجود علاقة ارتباط ضعيفة ويبين الجدول (١١) ان متوسط معامل الارتباط لمتغيرات مدى تحمل المدير واعضاء مجلس الادارة لمسؤولياتهم البالغ (٠.٠٨) اقل من (٠.٥) وهذا يعني وجود علاقة ارتباط ضعيفة جداً وذات دلالة غير معنوية والبالغ متوسطها (٠.٥٩) وهي اكبر من مستوى الدلالة

الاحصائية البالغة (٠.٠٥) الامر الذي يؤدي قبول الفرضية العدمية (H0) التي تنص على (ان تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة هو مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي) ، اذ ان ادارة الشركة تعمل لتحقيق مصالحها الشخصية مستفيدة من السلطات الممنوحة لها على حساب مصالح المساهمين اذ يوجد تبذير في المصروفات في الادارة العليا مما يتسبب في رفع التكاليف وتقليل الارباح التي تؤثر في النهاية على مقسوم الارباح للسهم الواحد أي عدم العمل على تعظيم ثروة المساهمين الصغار كمطلب عادل لهم والتي تساهم في تحقيق الالتزام بتطبيق قواعد حوكمة الشركات ومبادئها.

جدول (١٢)

مبدأ مدى المحافظة على حقوق المساهمين

ت	المتغيرات الفرعية	معامل الارتباط	النتيجة
١.	(يتم تسهيل (نقل) ملكية الأسهم بين المساهمين بأسلوب آمن وسهل.	(٠.١٤)	X
٢	المساهمون يستطيعون الحصول على كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بالشركة بشكل فضلي.	(٠.٠٢)	X
٣.	المساهمون يستطيعون حضور اجتماعات الجمعية العامة بشكل شخصي أو بالإبابة ونسبة من يستطيعون إجراء التدقيق على أعمال الشركة من المساهمين.	(٠.٢٠)	X
٤	يستطيع المساهمين تعيين وعزل وتحديد مكافآت رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمدقق الخارجي والداخلي والشكوى عليهم.	(٠.١٤)	X
٥	يستطيع المساهمين تحديد نسبة توزيع الأرباح.	(٠.١٩)	X
٦.	لايستطيع المدير ومجلس الادارة إجراء أية تعديلات في عقد التأسيس والنظام الداخلي إلا بعد موافقة غالبية المساهمين.	(٠.١٥)	X
٧.	يتم اتخاذ قرارات الزيادة في رأس المال وتخفيضه أو الاندماج من قبل غالبية اعضاء الجمعية العمومية للشركة.	(٠.٤٤)	X
٨.	يتم اعلام كافة المساهمين عن مواعيد اجتماعات الجمعية العمومية ومكانها وزمانها بوقت مناسب قبل الاجتماع.	(٠.٠٩)	X
٩	يحق لكل عضو في الجمعية العمومية توجيه سؤال الى المدير واي عضو من اعضاء مجلس الادارة في الشركة.	(٠.٢٢)	X
	متوسط معامل الارتباط	(٠.١٧)	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : من (٠.٥) ارتباط قوي ، × : من (٠.٥) ارتباط ضعيف

✓ : من (٠.٠٥) ذات دلالة معنوية ، × : من (٠.٠٥) ذات دلالة غير معنوية

تؤشر النتيجة (√) الى وجود علاقة ارتباط قوية والنتيجة (X) الى وجود علاقة ارتباط ضعيفة ويبين الجدول (١٢) ان متوسط معامل الارتباط لمتغيرات المحافظة على حقوق المساهمين البالغ (٠.١٧) اقل من (٠.٥) وهذا يعني وجود علاقة ارتباط ضعيفة جداً وذات دلالة غير معنوية والبالغ متوسطها (٠.٤٩) وهي اكبر من مستوى الدلالة الاحصائية البالغة (٠.٠٥) الامر الذي يؤدي قبول الفرضية العدمية (H0) التي تنص على (ان تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة هو مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي) ، أي ان الشركة تعمل بدون الرجوع الى المساهمين الصغار في اتخاذ القرارات التي تمس مصالحهم ، أي تقوم الادارة بتعيين من تريد بالمرتب الذي تريد وعزل من تريد ممن يعارض تصرفاتها مما يؤدي الى هدر حقوق المساهمين وبالاخص المساهمين الصغار ، كما وان المساهمين ليس لديهم أي فكرة عن حجم الارباح المتحققة بالاضافة الى مقسوم الارباح الموزع جداً قليل مما اصاب المساهمين بخيبة امل كبيرة هذا من جهة ومن جهة اخرى المساهمين اصطدموا بعدم قدرتهم على بيع اسهمهم لعدم ادراج الشركات في سوق الاوراق المالية بسبب عدم تفعيل العمل في سوق اربيل للاوراق المالية مما جعل عملية تسهيل الاسهم صعبة جداً وان وجدت بصورة غير رسمية ويتم بيع السهم باقل من نصف السعر الاسمي مما يساهم في تدهور الوضع المالي للمساهمين.

جدول (١٣)

مبدأ مدى توفير المعاملة العادلة للمساهمين

ت	المتغيرات الفرعية	معامل الارتباط	النتيجة
١	يتساوى جميع المساهمين في حقوق التصويت بشكل عادل مع احتفاظ الشركة بسجل يتضمن كافة الاسماء المساهمين .	(٠.١٦)	X
٢	يتمتع المساهمين الصغار بحصانة من سيطرة المساهمين الكبار ومساواة مع مالكي الاسهم الطبيعيين والمعنويين .	(٠.١٣)	X
٣	يمنع المتاجرة باسم الشركة كل من الموظفين وأعضاء مجلس الإدارة ممن لديهم اطلاع على المعلومات الداخلية للشركة.	(٠.١٤)	X
٤	الزام المدراء واعضاء مجلس الادارة بالافصاح عن تعاملاتهم باسم الشركة.	(٠.١٠)	X
٥	استقلال الذمة المالية للشركة والمساهم لايتحمل أي خسارة الا في حدود مساهمته.	(٠.٠٦)	X
	متوسط معامل الارتباط	(٠.١١)	X

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS.

✓ : ≤ من (٠.٥) ارتباط قوي ، × : ≥ من (٠.٥) ارتباط ضعيف

✓ : ≥ من (٠.٠٥) ذات دلالة معنوية ، × : ≤ من (٠.٠٥) ذات دلالة غير معنوية

تؤشر النتيجة (√) الى وجود علاقة ارتباط قوية والنتيجة (X) الى وجود علاقة ارتباط ضعيفة ويبين الجدول (١٣) ان متوسط معامل الارتباط لمتغيرات توفير المعاملة العادلة للمساهمين البالغ (٠.١١) اقل من (٠.٥) وهذا يعني وجود علاقة ارتباط ضعيفة جداً وذات دلالة غير معنوية والبالغ متوسطها (٠.٣٣) وهي اكبر من مستوى الدلالة الاحصائية البالغة (٠.٠٥) الامر الذي يؤدي قبول الفرضية العدمية (H0) التي تنص على (ان تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة هو مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي) ، مما يعني انه لا يوجد مساواة بين المساهمين الكبار والصغار وعدم وجود معاملة عادلة من حيث الحقوق التي يحصلون عليها وهذا يؤثر سلبياً على الشركات في المستقبل اذا ارادت الشركات طرح اسهم جديدة فلا احد يشترها لانه لا يوجد هناك حماية للمساهمين القدامى مما لا يحفز المستثمرين الجدد في المساهمة في هذه الشركات.

٢. نتائج اختبار الفرضية الثانية (H0) / تحليل التباين (ANOVA)

كانت النتائج المحسوبة لاختبار (F) للمتغيرات كلها (١.١٧) اصغر مقارنة مع (F) الجدولية البالغة (٢.٨٦) الامر الذي يعني قبول الفرضية العدمية (H0) التي تنص على " عدم وجود علاقة ذات دلالة معنوية بين تطبيق قواعد حوكمة الشركات ومبادئها في تحسين الاداء المؤسسي في الشركة المبحوثة" ورفض الفرضية البديلة (H1) التي تنص على " وجود علاقة ذات دلالة معنوية بين تطبيق قواعد حوكمة الشركات ومبادئها في تحسين الاداء المؤسسي في الشركة المبحوثة ".

المبحث الثالث

الاستنتاجات والتوصيات

اولاً : الاستنتاجات

١. وجدت قواعد حوكمة الشركات ومبادئها كضرورة ملحة لمعالجة المشاكل التي تحصل بين ادارة الشركة والاطراف ذات العلاقة ، الا ان تطبيق قواعد حوكمة الشركات في العراق بشكل عام والاقليم بشكل خاص لم يحضى باهتمام كبير من قبل الشركات المساهمة لاسباب عديدة من اهمها ضعف اداء سوق العراق للاوراق المالية وعدم فاعلية سوق اربيل للاوراق المالية ، مما ادى الى عدم اكتراث الشركات بالعمل المصلحة مساهميتها.
٢. المساهمين الصغار محبطين من اداء ادارة الشركة وليس بمقدورهم تغيير أي شيء وهذا يدل على ضعف تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها التي اشارت اليها منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية ، والذي بدوره يؤثر ضعف الحماية والمعاملة العادلة للمساهمين.
٣. تقوم الشركة تقوم بنشر الميزانية العمومية تطبيقاً لمبدأ الافصاح ولكن البيانات الموجودة في الميزانية غير شفافة والمساهمين غير راضين عنها بالاخص صافي الربح المخصص للتوزيع عليهم.
٤. تبين ان تطبيق قواعد حوكمة الشركات المساهمة هي مجرد روتين لا يتم الالتزام به الا في حدود متطلبات الاجازة الممنوحة .
٥. جاء الوسط الحسابي والانحراف المعياري لتطبيق قواعد الحوكمة والمخاور الاخرى ضعيف بشكل عام واقل من معيار القبول العام البالغ (٢.٤).
٦. تبين ان ان علاقة الارتباط كانت ضعيفة جداً بين تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها وبين فرضيات الدراسة مما ادى الى قبول الفرضية العدمية الاولى (H0) والتي تنص على (ان تطبيق قواعد الحوكمة ومبادئها في الشركة المساهمة المبحوثة هو مجرد شعارات ادارية وليس لها تأثير في تحسين الاداء المؤسسي الذي يساهم بدوره في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي). وهذا يدل على ان قواعد الحوكمة موجودة في اللوائح والقوانين الا انها غير مفعلة ومطبقة بشكل جيد، كما وتم رفض الفرضية العدمية الثانية (H0) التي تنص على (عدم وجود علاقة ذات دلالة معنوية بين تطبيق قواعد حوكمة الشركات ومبادئها في تحسين الاداء المؤسسي في الشركة المبحوثة).

ثانياً : التوصيات

١. نوصي الشركة المساهمة بالعمل الجاد على تطوير تطبيق قواعد حوكمة ومبادئها اذا ما ارادت الحصول على ثقة المساهمين الحاليين والمستقبليين وكذلك الاطراف الاخرى المصارف الموردين المقرضين... الخ وهذا يساهم في انتشار وتوسع اعمال الشركة في المستقبل ، خصوصاً بعد ما لاحظنا نتائج الدراسة جميعها ضعيفة وغير مشجعة للاطراف ذات العلاقة.
٢. الالتزام بالافصاح الجيد للبيانات مع شفافية البيانات مما يعزز من مكانة الشركة ويرفع من اسعار اسهمها ويجفز المقرضين والموردين على مساعدة الشركة في حالة الحاجة الى التمويل الاضافي اللازم.
٣. توفير المعاملة العادلة بين المساهمين الصغار والكبار وذلك للمساهمة ببيع اسهم جديدة في المستقبل مما يساعد في توسع الشركة وزيادة ارباحها.
٤. تفعيل العمل في سوق اربيل للاوراق المالية الذي يساهم في تقييم العادل للاسهم العائدة للشركات والذي يعكس نشاطها الحقيقي ، ولكن الملاحظ انه لايمكن تقييم سعر السهم لانه سوق الاوراق المالية غير فعال وكما ان الشركة المبحوثة غير مدرجة في سوق الاوراق المالية.

المصادر

١. اسماعيل ، علي عبد الجابر الحاج علي ، ٢٠١٠ ، العلاقة بين مستوى التطبيق الفعلي للحكومية المؤسسية ودودة التقارير المالية للشركات المساهمة العامة الاردنية في القطاعين المصرفي والصناعي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاعمال ، جامعة الشرق الاوسط ، الاردن.
٢. التميمي ، عباس حميد ، ٢٠١٢ ، آليات الحوكمة ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري في الشركات المملوكة للدولة، www.nazaha.iq.
٣. القشي، ظاهر و الخطيب، حازم ، ٢٠٠٦ ، الحكومية المؤسسية بين المفهوم وإمكانية تطبيقها على أرض الواقع في الشركات المرجة في الاسواق المالية ، مجلة اربد للبحوث العلمية ، المجلد العاشر ، العدد الاول ، الاردن.
٤. جودة ، فكري عبد الغني محمد، ٢٠٠٨ ، مدى تطبيق مبادئ الحوكمة المؤسسية في المصارف الفلسطينية لمبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومبادئ بازل للرقابة المصرفية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الاسلامية ، كلية التجارة ، غزة ، فلسطين.
٥. حبوش، محمد جميل، ٢٠٠٧ ، مدى التزام الشركات المساهمة العامة الفلسطينية بقواعد حوكمة الشركات ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الاسلامية ، كلية التجارة ، غزة ، فلسطين.
٦. حداد ، مناور، ٢٠٠٨ ، دور حوكمة الشركات في التنمية الاقتصادية ، بحث مقدم الى "المؤتمر العلمي الأول" حول حوكمة الشركات ودورها في الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة (١٥-١٦ تشرين الأول ٢٠٠٨) ، جامعة دمشق ، سوريا.
٧. دباب ،رنا مصطفى، ٢٠١٤ ، واقع تطبيق معايير الحوكمة المؤسسية في المصارف الإسلامية في فلسطين دراسة تطبيقية على المصارف الإسلامية العاملة في قطاع غزة، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الاسلامية ، كلية التجارة ، غزة ، فلسطين.
٨. دروزة ، سوزان صالح ، ٢٠٠٨ ، العلاقة بين متطلبات ادارة المعرفة وعملياتها واثرها على تميز الاداء المؤسسي دراسة تطبيقية في وزارة التعليم العالي الاردنية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الاعمال ، جامعة الشرق الاوسط ، الاردن.
٩. الشحادات، محمد قاسم و عبد الجليل، توفيق حسن ، ٢٠١٢ ، أثر تبني الشركات المساهمة العامة الأردنية لمبادئ الحوكمة المؤسسية في قرارات المستثمر المؤسسي في بورصة عمان ، المجلة الاردنية في ادارة الاعمال، المجلد ٨ ن العدد ١ ، الاردن.

١٠. الشمري ، صادق راشد ، ٢٠٠٨ ، الحوكمة دليل عمل للاصلاح المالي والمؤسسي ، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد السابع عشر ، ايار ، بغداد ، العراق.
١١. الشيخ ، عبد الرزاق حسن ، ٢٠١٢ ، دور حوكمة الشركات في تحقيق جودة المعلومات المحاسبية وانعكاساتها على سعر السهم دراسة تطبيقية على الشركات المساهمة المدرجة في بورصة فلسطين ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الاسلامية ، كلية التجارة ، غزة ، فلسطين.
١٢. صهيون نحسن سعيد ، ٢٠١٥ ، مدى تطبيق قواعد الحوكمة وآثارها المتوقعة على اداء الشركات المساهمة العاملة في فلسطين (دراسة تطبيقية بطريقة نسب التحليل المالي) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الاسلامية ، كلية التجارة ، غزة ، فلسطين.
١٣. فرج الله ، احمد موسى ، ٢٠١٢ ، دور الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات في تطوير الأداء المؤسسي في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية "دراسة تطبيقية على الجامعات الفلسطينية العاملة بقطاع غزة" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الاسلامية ، كلية التجارة ، غزة ، فلسطين.
١٤. قويدر ، اكرم محمد ، ٢٠١٥ ، مدى التزام الشركات المساهمة العامة في فلسطين بمبادئ الحوكمة،رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الاسلامية ، كلية التجارة ، غزة ، فلسطين.
١٥. كريم ، سمير ، ٢٠٠٣ ، حوكمة الشركات في القرن الحادي والعشرين ، ط ٣ ، ٣٥ عمارات العبور، طريق صلاح سالم، مركز المشروعات الدولية الخاصة ،غرفة التجارة الامريكية – واشنطن ، القاهرة ، مصر.

الأدوار المرتقبة للإدارة الإلكترونية في معالجة الروتين الإداري دراسة تحليلية لآراء عينة من المديرين والعاملين في المديرية العامة للجوازات في محافظة السلیمانية

م.م أمجد محمد عبدالله

م.م نيشتمان عثمان محي الدين

كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة التنمية البشرية

المخلص

يهدف البحث الى بيان اثر الادوار المرتقبة للإدارة الإلكترونية في معالجة الروتين الإداري في المديرية العامة العامة للجوازات في محافظة السلیمانية ، من خلال عدة ابعاد للإدارة الإلكترونية ومدى تأثيرها على معالجة اسباب الروتين. وقد اعتمد البحث في ذلك تبني نموذج فرضي ومعالجته من خلال اطار نظري يتناول مفردات اساسية للإدارة الإلكترونية والروتين الإداري، ثم اطار عملي يتضمن تبني مشكلة : ماهو الأدوار المرتقبة من استخدام الإدارة الإلكترونية بأبعادها في معالجة الروتين الإداري في المنظمة المبحوثة؟ وما شكل العلاقة والأثر لاستخدام أبعاد الإدارة الإلكترونية في معالجة أسباب الروتين الإداري؟ وقد اعتمد الباحث في معالجة البيانات على مجموعة من المؤشرات و الاختبارات الإحصائية في وصف متغيرات البحث واختبار الفرضية، وذلك على اساس اسلوب الاستبيان لحجم عينة بلغت (٧٣) فردا المديرية العامة لجوازات مدينة السلیمانية، توصل البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات واهمها ان هناك علاقة ارتباط وأثر بين الادوار المرتقبة للإدارة الإلكترونية ومعالجة الروتين الإداري والبعد البشري اكثر الابعاد تأثيرا . وقد تم الاستناد عليها لتقديم مجموعة من التوصيات للمديرية العامة للجوازات محافظة السلیمانية اهمها(عقد دورات تدريبية متخصصة في مجال تطبيق الإدارة الإلكترونية، وبناء علاقات الإنسانية الوطيدة بين المدراء والعاملين).

مقدمة

بما ان الروتين الإداري من اهم المشاكل والمعوقات التي تقف امام تطوير العملية الادارية وتحقيق اهداف المؤسسات الحكومية التي تسعى الي تحقيق الحكم الرشيد وخدمة المواطن وتحقيق العدالة، فعلى المهتمين بشؤون التنمية والتطوير وتحقيق الحكم الرشيد ان يعالجوا تلك العوائق بطرق مختلفة ولاسيما الطرق التكنولوجية المتطورة، هناك محاولات جادة في المؤسسات الحكومية للاستفادة من التكنولوجيا المتطورة والادارة الالكترونية لتجاوز مشكلة الروتين الإداري، فهذه الدراسة تسعى الى تناول هذا الموضوع والتعرف على دور وتأثير الادارة الالكترونية في تقليل الروتين الإداري، والتي تعتبر من المواضيع ذات أهمية كبيرة على مستوى العالمي أو الإقليمي، باعتبارها وسيلة مناسبة للمؤسسات الحكومية والخاصة لتحقيق الهدف بأسرع وقت، لأن المنظومة الالكترونية تهدف إلى تحويل العمل الإداري التقليدي من إدارة يدوية إلى إدارة باستخدام الحاسب الإلكتروني وذلك بالاعتماد على نظم معلومات تساعد على اتخاذ القرارات.

وركز الجانب العملي للدراسة على المديرية العامة للجوازات في المحافظة السليمانية كمجتمع للدراسة لكونها أكثر الدوائر الحكومية تطبيقاً للإدارة الإلكترونية، فيما يعتمد على المقابلات الشخصية واستمارة الاستبيان كأداة رئيسة لجمع البيانات والمعلومات على مستوى مدراء ورؤساء الاقسام والموظفين و تحليل فقرات الاستبيان
الكلمات المفتاحية: الإدارة الإلكترونية، الأدوار المرتقبة، الروتين الإداري، أسباب الروتين الإداري.

المبحث الأول: منهجية البحث

أولاً: مشكلة البحث

على الرغم من الجهود البحثية الكبيرة في دراسة موضوع أدوار الإدارة الإلكترونية إقليمياً وعالمياً، إلا أن المحاولات الإقليمية لازالت بحاجة إلى إثراء كبير في مجال تفسير التوجهات المعاصرة وتحليل مضامينها، ولعل من بين القضايا المعرفية التي بحاجة إلى مزيد من البحث والتقصي ما يرتبط بمضامين الروتين الإداري، بوصفه مجموعة من العلاقات والأدوار والتفاعلات يشارك فيها مختلف الجهات الفاعلة عبر تبادلات ملموسة وغير ملموسة على حدٍ سواء بهدف انجاز الوظائف والمهام اليومية ، ولعل مثل هذه المضامين لا يمكن انجازها دون دعم من تقانات الإدارة الإلكترونية وأبعادها ، وفي ضوء ما تقدم فإن ثمة معضلة تتجسد ملامحها الأساسية بوجود فجوة في دراسة وتحليل الموضوعات أعلاه للكشف عن مضامينها وفوائدها واستكشاف علاقاتها وتأثيراتها. ويمكن تأشير مشكلة البحث عبر التساؤلات الآتية:

١. ما الأدوار المرتقبة من استخدام الإدارة الإلكترونية بأبعادها في معالجة الروتين الإداري في المنظمة المبحوثة؟
٢. ما شكل العلاقة والأثر لاستخدام أبعاد الإدارة الإلكترونية في معالجة أسباب الروتين الإداري؟

ثانياً. أهمية البحث

تأتي أهمية البحث على مستوى كل من الجانب الميداني والنظري، ففي جانبه الميداني تظهر أهمية البحث عبر توفير الإجابات عن النواحي المشار إليها من خلال الاختبار الميداني لاستخدام أبعاد الإدارة الإلكترونية وأدوارها المرتقبة في معالجة الروتين الإداري، بما قد يوفر للمنظمة المبحوثة القناعة المناسبة لتعزيز العمل الإلكتروني مع الجهات الفاعلة جميعها في ظل استخدامات أبعاد الإدارة الإلكترونية لمعالجة الروتين الإداري ضمن مجال أعمالها.

ثالثاً. أهداف البحث

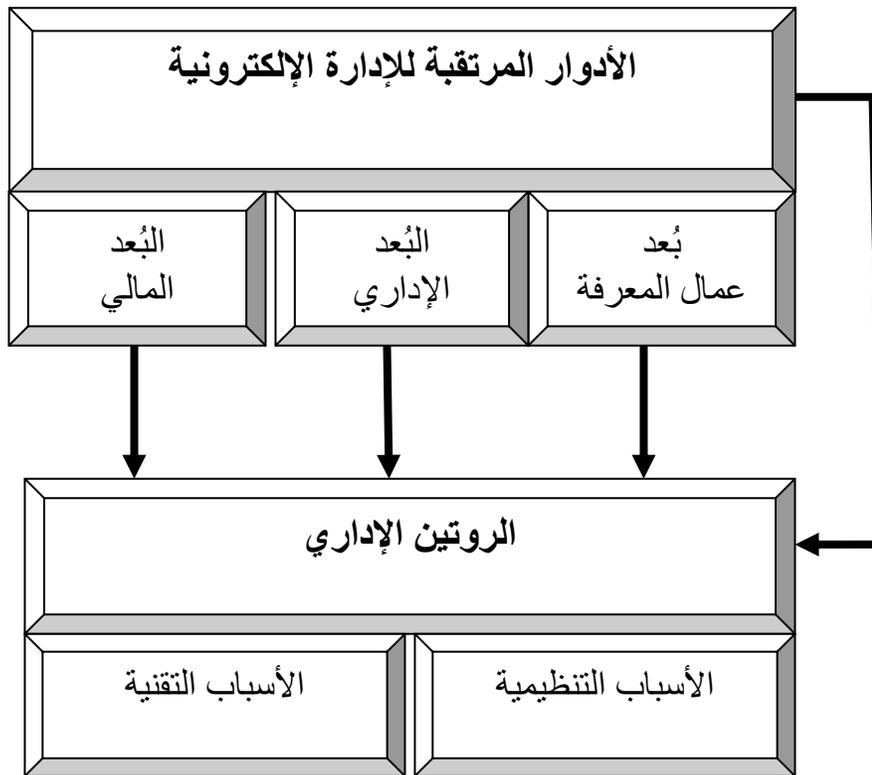
تتمثل الأهداف الأساسية للبحث في:

١. التأكيد على الأدوار المرتقبة من استخدام أبعاد الإدارة الإلكترونية في معالجة الروتين الإداري.
٢. التعرف على شكل العلاقة والأثر لاستخدام أبعاد الإدارة الإلكترونية والأدوار المرتقبة من استخدامها في معالجة أسباب الروتين الإداري.

رابعاً. مخطط البحث وفرضياته

اقتصرت فرضيات البحث على فرضيتين رئيسيتين على النحو الآتي:

١. توجد علاقة ارتباط معنوية بين المتغير المستقل المتمثل بـ (الأدوار المرتقبة لإبعاد الإدارة الإلكترونية) وبين المتغير المعتمد المتمثل بمعالجة أسباب الروتين الإداري.
٢. توجد تأثير معنوي للمتغير المستقل المتمثل بـ (الأدوار المرتقبة لإبعاد الإدارة الإلكترونية) على المتغير المعتمد المتمثل بأسباب الروتين الإداري.



الشكل (١) المخطط الفرضي للدراسة من اعداد الباحثان

خامساً. أساليب جمع البيانات

أعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي في اختبار فرضياته باعتماد تقانات هذا المنهج في تحليل البيانات اللازمة وتحديدًا الاستبانة التي أعدها الباحثان في ضوء السياقات العلمية المعتمدة، فضلاً عن المقابلات الشخصية مع الأفراد المبحوثين بهدف توضيح فقرات الاستبانة لضمان الإجابة الصحيحة.

سادساً. أساليب التحليل الإحصائي

استناداً إلى طبيعة البحث ومضامين فرضياته، اعتمد الباحثان على التقانات الميسرة في البرنامج الإحصائي (SPSS-Ver17) لكل من (الأوساط الحسابية، الانحرافات المعيارية، معاملات الارتباط، ومعاملات الانحدار البسيطة والمتعددة)، فضلاً عن استخدام تحليل الانحدار الخطي المتعدد لمعرفة التأثيرات المباشرة بين أبعاد الدراسة ومتغيراتها.

سابعاً. مجتمع البحث وعينته

تمثل مجتمع البحث بالمديرية العامة لدائرة الجوازات في مدينة السليمانية، فيما تمثلت عينة الأفراد المبحوثين بالعاملين في الوظائف الإدارية والفنية فيها جميعاً، وهي عينة قصدية، والبالغ عددهم (٨٥) شخصاً، وهم الذين تم توزيع الاستبانة عليهم في تلك الشركات، وقد استعيد منها (٧٣) استمارة صالحة للتحليل، وبين الجدول (١) عدد الاستمارات الموزعة وعدد الاستمارات المسترجعة الصالحة ونسب الاسترجاع.

الجدول (١)

أعداد الاستبانة الموزعة والمعادة

الموزعة	المعادة	%
٨٥	٧٣	%٨٥

المصدر: من إعداد الباحثين

المبحث الثاني: الإطار النظري

اولاً: ماهية الإدارة الإلكترونية

١- مفهوم الإدارة الإلكترونية :

الإدارة الإلكترونية هي أكثر من مجرد موقع الكتروني على الإنترنت. واخذت صور وتسميات كثيرة اصبحت شائعة الاستخدام مثل الأعمال الإلكترونية، الحكومة الرقمية... الخ. ومصطلح الادارة الإلكترونية يمثل شكلاً من أشكال الأعمال الإلكترونية الذي يشير الى العمليات والهياكل التي تتفق مع امداد الخدمات الإلكترونية للمواطنين ومؤسسات الأعمال على حد سواء بمعنى اخر أنه يمكن تعريف الإدارة الإلكترونية بأنها تمثل التطبيق الإلكتروني في الخدمات الذي يؤدي الى التفاعل والتواصل بين المؤسسة والزبائن ،وبين الحكومة والأعمال والقيام بالعمليات الداخلية والترابط بين الاعمال بعضها ببعض إلكترونياً بغية تبسيط وتحسين أوجه الادارة الديمقراطية المرتبطة بالمواطنين والأعمال على حد سواء.

ويعرفها (السالمي والسليطي، ص٣٢، ٢٠٠٨) على أنها " الاستغناء عن المعاملات الورقية وإحلال المكتب الإلكتروني عن طريق الاستخدام الواسع لتقانة المعلومات وتحويل الخدمات الصحية العامة إلى إجراءات مكتبية تتم معالجتها حسب خطوات متسلسلة منفذة سلفاً.

وعرفها (العمرى، 2003، ص ١٤) بأنها هي عبارة عن تعميق استخدام التكنولوجيا الرقمية لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

إذ عرفت الإدارة الإلكترونية من طرف البنك الدولي بأنها : مفهوم ينطوي على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ، بتغيير الطريقة التي يتفاعل من خلالها المواطنين ، والمؤسسات التجارية مع الحكومة للسماح بمشاركة المواطنين في عملية صنع القرار ، وربط طرق أفضل في الوصول إلى المعلومات ، وزيادة الشفافية ، وتعزيز المجتمع المدني".

استخدام نظم المعلومات وشبكات الحاسوب و الاتصالات في تنفيذ المهام و الأعمال الإدارية مما يؤدي إلى إنجازها بسهولة و يسر و دقة عالية و تعمل على توفير الوقت و الجهد و تبسيط الإجراءات مع ضمان خصوصية و أمن المعلومات. (محمد جمال، ٢٠٠٩، ٢٩)

وينظر إليها (محمد سمير أحمد 2009 ، ٤٣) بأنها "تنفيذ الأعمال والمعاملات التي تتم بين طرفين أو أكثر سواء من الأفراد أو المؤسسات من خلال استخدام شبكات الاتصالات الالكترونية.

وعرفو (جودي و يوسف، ٢٠١١، ٣٢٨) الادارة الالكترونية على أنها هي تنفيذ كل الاعمال والمعاملات التي تتم بين طرفين او اكثر سواء من الافراد او المنظمات من خلال استخدام شبكات الاتصالات الالكترونية.

تري (الكبيسي، ص٣١، ٢٠٠٨) أن الإدارة الإلكترونية هي : استراتيجية إدارية لعصر المعلومات، تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين و المؤسسات و لزبائننا (الإدارة الخاصة منهم) مع استغلال أمثل لمصادر المعلومات المتاحة من خلال توظيف الموارد المادية و البشرية و المعنوية المتاحة في إطار الكتروني حديث من اجل استغلال أمثل للوقت و المال و الجهد و تحقيقاً للمطالب المستهدفة و بالجودة المطلوبة مع دعم مفهوم (ادخل على الخط و لا تدخل في الخط).

وفي ضوء العريفات السابقة يرى الباحثان أن الإدارة الإلكترونية هي : الإستخدام الأمثل لتقانة المعلومات والاتصالات من قبل إدارة المنظمة عن طريق الوظائف الإدارية المتمثلة ب(التخطيط ، التنظيم ، التوجيه ، الرقابة) من أجل إتخاذ القرار الأمثل.

٢-أسباب التحول إلى الإدارة الالكترونية :

أشاروا كلٍ من (عامر، 2007 ، ص45) (العوامل، ٢٠٠٠، ١٧) الى اسباب الاهتمام بالادارة الالكترونية وهي:

- تسارع التقدم التقني و الثورة المعرفية المرتبطة به.
 - توجهات العولمة و ترابط المجتمعات الإنسانية.
 - التحولات الديمقراطية و ما رافقها من متغيرات و توقعات شعبية.
 - الاستجابة و التكيف مع متطلبات البيئة المحيطة.
 - الإجراءات و العمليات المعقدة و أثرها على زيادة تكلفة الأعمال.
 - القرارات و التوجيهات الفورية التي من شأنها إحداث عدم توازن في التطبيق.
 - العجز عن توحيد البيانات على مستوى المؤسسة.
 - صعوبة الوقوف على معدلات قياس الأداء.
 - صعوبة توفير البيانات المتداولة للعاملين في المؤسسة.
 - توظيف استخدام التطور التكنولوجي و الاعتماد على المعلومات.
 - ازدياد المنافسة بين المؤسسات و ضرورة وجود آليات للتميز داخل كل مؤسسة تسعى للتنافس.
 - حتمية تحقيق الاتصال المستمر بين العاملين على اتساع نطاق العمل.
- من خلال الإستطلاع على المصادر العربية والأجنبية يرى الباحثان أن من أسباب التي أدت إلى التحول من إدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية هي تتمثل بالنقاط الآتية :

- التطورات السريعة في تقانة المعلومات والاتصالات وكذلك في الأجهزة والآلات والأدوات الإلكترونية.
- المنافسة الشديدة بين الشركات والمنظمات الأعمال من أجل تحقيق الميزة التنافسية المستدامة، والتي لن تتحقق إلا بواسطة الإدارة الإلكترونية.
- المواكبة والتكيف مع المتغيرات البيئية سواءاً على صعيد الداخلي أوالخارجي.

٣-أهداف الإدارة الالكترونية :

يمكن تلخيص أهم أهداف الإدارة الالكترونية إعتماًداً على آراء كل من (محمد سمير أحمد 2009 ، 73)، (ياسين، 2005 ، ص22 ، (عامر، 2007 ، ص33) ، إلى النقاط التالية:

- تقديم الخدمات للمستفيدين بصورة مرضية خلال 24 ساعة وطيلة أيام الأسبوع.
- تحقيق السرعة المطلوبة لانجاز العمل وبتكلفة مالية مناسبة.

- إيجاد مجتمع قادر على التعامل مع متغيرات العصر التكنولوجي.
- تعميق مفهوم الشفافية والبعد عن الحسوبية.
- الحفاظ على حقوق الموظفين من حيث تنمية روح الإبداع والابتكار.
- الحفاظ على أمن و سرية المعلومات و تقليل مخاطر فقدها.
- تحقيق الميزة التنافسية (الإستراتيجية المؤكدة).
- زيادة قدرات الإدارات على الاستفادة من تقنية المعلومات و الاتصالات بهدف التنمية.
- زيادة الكفاءة و الفاعلية والإنتاجية.
- تطوير الإدارة بشكل عام باستخدام التقنيات الرقمية الحديثة.
- محاربة البيروقراطية و القضاء على تعقيدات العمل اليومية.
- توفير المعلومات و البيانات لأصحاب القرار.
- تسهيل و رفع مستوى العملية الرقابية.
- تحسين الانتعاش الاقتصادي و جذب الاستثمار من خلال الآليات المتطورة المتوفرة في المؤسسات ذات العلاقة.
- تقليل تكاليف التشغيل من خلال خفض كميات الملفات و الخزائن لحفظها و كميات الأوراق المستخدمة و الإنجاز السريع للمعاملة.
- تواصل أفضل و ارتباط أكبر بين إدارات المؤسسة الواحدة من شأنه تقديم خدمات أفضل.
- إدارة و متابعة المقار المختلفة بالمؤسسة و كأنها وحدة مركزية.
- تركيز نقطة اتخاذ القرار في نقاط العمل الخاصة بها مع إعطاء دعم أكبر في مراقبتها.
- تجميع البيانات من مصدرها الأصلي بصورة موحدة.
- تقليص معوقات اتخاذ القرار عن طريق توفير البيانات و ربطها.
- تقليل أوجه الفرق في متابعة عمليات الإدارة المختلفة.
- توظيف تكنولوجيا المعلومات.
- توفير البيانات و المعلومات للمستخدمين بصورة فورية.

٤- الأبعاد الأساسية للإدارة الإلكترونية :

للإدارة الإلكترونية عدة أبعاد يمكن ان نركز على الأبعاد الأكثر أهمية وهي:

١- **بعد عمال المعرفة (العنصر البشري)** : يعتبر العنصر البشري من أهم الموارد التي يمكن استثمارها لتحقيق النجاح في أي مشروع وفي أي مؤسسة، وله أهمية كبيرة في تطبيق الإدارة الإلكترونية حيث يعتبر المنشأ للإدارة الإلكترونية، فهو الذي اكتشفها ثم طورها وسخرها لتحقيق أهدافها التي يصبو إليها، لذلك فإن الإدارة الإلكترونية من و إلى العنصر البشري . فهم الخبراء والمختصون العاملون في حقل المعرفة، الذين يمثلون البنية الإنسانية ورأس المال الفكري في المؤسسة، يتولون إدارة التعاقد الإستراتيجي لعناصر الإدارة الإلكترونية ومنهم: المديرون والوكلاء والمساعدون، المبرمجون، ضابط البيانات، والمشغل أو المحرر . (العريفي، ٢٠٠٦، ص ٨٣).

وإشار (الحسنية، ٢٠٠٢، ٥٦) على أن الموارد البشرية في المنظمة وخاصةً عمال المعرفة فيها هم الأفراد الذين يعملون على النظام ويستخدمون مخرجاته، وهذا العنصر يمثل الجانب الذهني والمعرفي من النظام.

٢- **الأبعاد الإدارية** : وضع الإستراتيجيات وخطط التأسيس : ويتطلب ذلك تشكيل إدارة أو هيئة لتخطيط ومتابعة وتنفيذ ووضع الخطط لمشروع الإدارة الإلكترونية والاستعانة بالجهات الاستشارية والبحثية لدراسة ووضع المواصفات العامة ومقاييس الإدارة الإلكترونية، والتكامل . والتوافق بين المعلومات المرتبطة بأكثر من جهة.

-**القيادة والدعم الإداري** : من أهم العوامل المؤثرة في أي مشروع كان هو القيادة وهي المفتاح الرئيسي لنجاح أو فشل أي منها، إذ أن دعم الإدارة وقدرتها على إيجاد بيئة مناسبة للعمل تلعب دوراً رئيسياً في نجاح أي عمل أو فشله، كما أن التزام القيادة يعتبر أمراً ضرورياً لدعم كل نقطة من نقاط إستراتيجيات المؤسسة، كذلك متابعة القيادة للمشروع وتقديم المعلومات المرتدة سيضمن نجاح المشروع وتطويره، كما أن قناعة واهتمام ومساندة الإدارة العليا لتطبيق تكنولوجيا المعلومات في المؤسسات كافة يعتبر أحد العوامل الحرجة والمساعدة في تحقيق نجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية.

-**الهيكل التنظيمي** : أصبح النموذج الهرمي التقليدي للمؤسسة الذي واكب عصر الصناعة لم يعد ملائماً لنماذج الأعمال الجديدة في عصر تكنولوجيا المعلومات والأعمال الإلكترونية، إذ نجد أن الهياكل التنظيمية الملائمة للأعمال الإلكترونية هي المصفوفات والشبكات وتنظيمات الخلايا الحية المرتبة بنسيج الاتصالات . ويتطلب تطبيق الإدارة الإلكترونية إجراء تغييرات في الجوانب الهيكلية والتنظيمية والإجراءات والأساليب، بحيث تتناسب مع مبادئ الإدارة الإلكترونية وذلك عن طريق استحداث إدارات جديدة أو إلغاء أو دمج بعض الإدارات مع بعضها، وإعادة الإجراءات والعمليات الداخلية بما يكفل توفير الظروف الملائمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية بشكل أسرع وأكثر كفاءة وفاعلية مع مراعاة أن يتم ذلك التحول في إطار زمني متدرج من المراحل التطورية. (العريفي، ٢٠٠٦، ص ٨٣)

-**تعليم وتدريب العاملين، توعية وثقافة المتعاملين** : تتطلب الإدارة الإلكترونية إحداث تغييرات جذرية في نوعية الموارد البشرية الملائمة لها وهذا يعني إعادة النظر بنظم التعليم والتدريب الحالية لمواكبة متطلبات التحول الجديد بما في

ذلك إعداد الخطط والبرامج والأساليب التعليمية والتدريبية على كافة المستويات، بالإضافة إلى توعية أفراد المجتمع بثقافة وطبيعة الإدارة الإلكترونية وتهيئة الاستعداد النفسي والسلوكي والتقني والمادي وغير ذلك من متطلبات التكيف مع متطلبات الإدارة الإلكترونية.

–وضع الأطر التشريعية وتحديثها وفقا للمستجدات: أي إصدار القوانين والأنظمة والإجراءات التي تسهل التحول نحو الإدارة الإلكترونية وتلبي متطلبات التكيف معها، لأن معظم التشريعات والقوانين نشأت في بيئة تقليدية، لذا فإنها قد أسست لأداء العمل وفقا لمعايير الانتقال واللقاء المباشر بين الموظف وطالب الخدمة، وكذا الاعتماد على شهادات الإثبات الموثقة، وبالطبع فإن التحول إلى الإدارة الإلكترونية يحتاج بيئة قانونية وتشريعية مختلفة . كما أن وجود التشريعات والنصوص القانونية يسهل عمل الإدارة الإلكترونية ويضفي عليها المشروعية والمصدقية على كافة النتائج القانونية المترتبة عليها.

٣- الأبعاد المالية (توافر مستوى مناسب من التمويل): بحيث يمكن التمويل المنظمة من إجراء صيانة دورية و تدريب للكوادر و الموظفين و الحفاظ على مستوى عال من تقديم الخدمات و مواكبة أي تطور يحصل في إطار التكنولوجيا و " الإدارة الإلكترونية "على مستوى الداخلي والإقليمي والعالمي. على المنظمات العمل على توفير الامكانيات المادية اللازمة للوصول الى خلق تنظيم جيد يتمتع بجو و مناخ قادر على دفع العاملين به الى تقديم الأفكار المبتكرة والحلول المبدعة لكل المشاكل التي تواجه التنظيم، ويتم ذلك من خلال قيام المنظمات باعتماد ميزانيات قادرة على استيعاب كافة التغييرات والمتطلبات الجديدة في العمل مع القدرة على التعامل مع وسائل التقنية الحديثة لتطوير اداء العاملين واقتراح مزيدا من الحلول والبدائل للمشكلات الادارية القائمة . وهذه الأمور بلا شك سوف تساعد المنظمات على توفير الامكانيات المادية القادرة على تخطي كل العقبات التي تقف في وجه الإدارة الإلكترونية وعملية الإبداعية . مما يشجع وينمي القدرة الابداعية عند العاملين بالمنظمة كسبيل لتحقيق أهدافهم وأهداف المنظمة معاً. (العرفي، ٢٠٠٦، ص ٨٣)

٥ – متطلبات التحول الى الادارة الالكترونية

يعد مشروع الإدارة الإلكترونية من المشاريع الضخمة والتي تحتاج إلى أموال طائلة “ لكي نضمن له الاستمرار والنجاح وبلوغ الأهداف المنشودة ، من تحسين مستوى البنية التحتية ، وتوفير الأجهزة والأدوات اللازمة والبرامج الإلكترونية، وتحديثها من وقت لآخر ، وتدريب العناصر البشرية باستمرار. (المسعودي، ٢٠٠٨، ص ٤٤).

واتفق كل من (Pliskin,et.al,1993 , Hornby et.al,pp.126-135.,1992, pp279-293.)

،رضوان ،ص٨٨ ،٢٠٠١) على أن هناك العديد من المتطلبات الأساسية للتحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية والتي تتمثل فيما يلي:

- النزام الإدارة العليا بدعم وتبنى مشروع الإدارة الإلكترونية
- التخطيط الاستراتيجي لعملية التحول نحو عالم الرقميات
- وضع خطة متكاملة للاتصالات الشاملة بين جميع الجهات
- التركيز على دراسة حاجات العملاء وإشباعها

- الاهتمام بالعاملين القائمين بتقديم خدمات الإدارة الإلكترونية
- الدراسة المتكاملة للإجراءات ومعدلات الأداء.
- التركيز على ترابط نظم الخدمات.
- التركيز على القدرات الفنية.

ثانياً: الروتين الإداري

١- مفهوم الروتين الإداري :

العديد من الدراسات أشارت إلى أن هناك أنواع ومستويات المختلفة من الروتين الإداري التي تجذب الإنتباه الباحثين ألا وهي (الشخصية، وسائل الإتصال، الخارجي، الداخلي، الميزانية، والخدمات المعلوماتية) بالرغم من أهمية الإجراءات كوسيلة فعالة لترتيب العمل وتقديم الخدمات بشكل أكثر ترتيباً، إلا أن هناك عيوب تجعل الإجراءات من أكثر سلبيات التنظيمات البيروقراطية حيث تستخدم الإجراءات استخداماً سيئاً وغير سليم في بعض الحالات. فتصبح الإجراءات مع مرور الزمن طويلة ومعقدة وتؤدي إلى تأخير إنجاز الأعمال وإلى تدمير المواطنين منها. ويطلق على الإجراءات الطويلة في بعض البلدان العربية اصطلاح الإجراءات الروتينية أو الروتين . وكلمة روتين أصبحت لها مفهوماً عند المواطنين والموظفين غير المفهوم الحقيقي والعملي لها.

فروتين العمل ما هو أساساً إلا إجراء العمل، والروتين يعني سلسلة الخطوات التي تمر فيها المعاملة عند القيام بالعمل، وتؤدي كل خطوة من الخطوات التي تمر فيها المعاملة بنفس الترتيب، وبنفس الطريقة، في كل مرة تتكرر فيها المعاملة. (الجهني، ٢٠٠٩، ٣٠).

وعرف الروتين في (معجم المعاني الجامع - معجم عربي عربي) على أنه أسلوب معين يحكم عمل الجهاز الإداري. ومن جانب الآخر تم تعريف الروتين في (قاموس المعاني. قاموس عربي عربي) بأنه قواعد ولوائح مقيّدة ومعقدة وإجراءات طويلة، وتعني بالانجليزية (red tape).

قدما (DeHart-Davis, Leisha. 2007,892) تعريفاً لروتين الإداري على أنه عبارة عن : الإجراءات وسياسات الإدارية المرهقة وثقيلة إذ لها تأثير سلبي على أداء المنظمة. الروتين هو سلاح يهدد التنظيم لأنه يشل الجهاز الإداري عن العمل بالسرعة المطلوبة ويزيد من الشكاوي حيث أنه يهدد مصالح الأفراد أيضاً.

ويعرف الروتين الإداري هو الأسلوب الذي عبارة عن التنظيم المفرط في قيام بتنفيذ القوانين والتعليمات بشكل رسمي بما يشبه الأسلوب البيروقراطي بغية إتخاذ القرارى والذي يكون على مستوى الحكومات والمنظمات.

او عبارة عن الإجراءات الإدارية المعقدة ولجوء بعض المواطنين إلى استخدام الأساليب غير المشروعة من اجل الحصول على خدمة ما أو إنجاز عمل ما بأقل جهد أو كلفة .

الروتين الإداري هو الأسلوب أو التنظيم المعقد الذي ليس فقط يؤدي إلى الهدر في المال والوقت بل هو السبب في تخفيض الإنتاجية وقتل روح الإبداع والإبتكار في الأعمال.

وكما يعرف الروتين الإداري بأنه الحالة العملية الاجرائية التي تنفذ من خلالها أهداف وواجبات ومسؤوليات العمل بصورة بطيئة بسبب اعتمادها على أساليب وانماط تفتقر إلى روح التجديد وعدم الاحساس بأهمية الوقت مع التقييد الحرفي بنظم تعيق العمل وتؤخره وتربكه وتطيل من أمد الانتظار بين يدي مسلسل التوقيعات التي يمكن اختصارها بوسائل التقنية حرصاً على السرعة والجودة والالتزام.

٢. أسباب الروتين الإداري :

من الواضح ان كل حالة او ظاهرة ادارية تأتي نتيجة اسباب ودوافع معينة، فالروتين الاداري حالة سلبية في العملية الادارية لها اسباب عديدة، حيث يشير (صالح، ١٩٩٩) إلى إن تعقيد الإجراءات الإدارية وسوء استخدام الروتين قد يدفع ببعض المواطنين إلى استخدام الأساليب غير المشروعة من أجل الحصول على خدمة ما أو إنجاز بأقل جهد أو كلفة لصالحه وليس لصالح العام .

واشار (Dobel, j . Patric ,1978) إلى أن وجود هياكل قديمة (الروتين الإداري في الأجهزة الإدارية) وعدم تغير والتطور الكبير على الرغم من التغير في قيم وطموحات الأفراد وهذا له أثره الكبير في دفع العاملين إلى اتخاذ مسالك وطرق تعمل تحت ستار الفساد الإداري بغية تجاوز محدوديات الهياكل القديمة وما ينشأ عنها من مشاكل تتعلق بالإجراءات الروتينية وتضخم الأجهزة الإدارية المركزية .

ويرى(الجاف ، ٢٠١١) أن السبب في حدوث الروتين الإداري يعود إلى عدة أسباب منها:

١. عدم كفاءة المسؤول عن أداء الواجبات او المهام.
٢. عدم كفاءة الموظف او المنتسب.
٣. عدم وجود رقابة دورية لتابعة اكمال المعاملات.
٤. عدم وجود، في اغلب الأحيان، عقوبات إدارية رادعة للموظف المقصر.
٥. عدم وجود سقف زمني لإكمال المعاملات.
٦. الخلافات بكافة أنواعها.
٧. عدم وجود متابعة من موقع أدنى من قبل الإدارات العامة والعليا.
٨. الخبايا والخسوية يتدخلان في المصلحة العامة.
٩. تفضيل المصلحة الشخصية على المصلحة العامة.
١٠. سياسة التدوير والنقل وفق المصلحة الشخصية.
١١. ضعف الصياغات الإدارية واعتماد وسائل قديمة في التهميش والتذيل والتحرير.
١٢. النكوص والتراخي في أداء الواجبات والمهام.
١٣. عدم وجود جهات رقابية وتقويمية خارجية.
١٤. اعتماد الموظف (الإدارة العامة) على خبرات الآخرين التي تسير للمصلحة الشخصية.
١٥. وجود عدد محدود من ذوي الكفاءة والخبرة.
١٦. عدم تطوير المهارات والكفاءات على إدارة الوقت وإدارة الجودة الشاملة والعلاقات العامة وغيرها.

١٧ . زيارات الجهات الرسمية تركز على الجانب الدعائي أكثر من الجانب التقوي والتسويقي.

وبعد الإستطلاع على الأبحاث العربية والأجنبية يرى الباحثان أنه هناك العديد من الأسباب تؤدي إلى زيادة الروتين الإداري فمنها ما تتعلق بالجانب المالي ومنها ما تتعلق بالجانب القانوني والسياسي ومنها ما تتعلق بالجانب التنظيمي والبشري ومنها ما تتعلق بالجانب التقني، لكن يرى الباحثان أن جانبي (التنظيمي، التقني) هما الدور الواضح والكبير على الروتين الإداري والتالي شرح مختصر لهذان الجانبان :

الأسباب التنظيمية : ويقصد به اعداد وتعينة مكان عمل المنظمة من الناحية التنظيمية والهيكلية، فإذا ما تواجدت الأنشطة والوحدات التنظيمية في أماكن متباعدة، من دون مراعاة لترتيب المكان وفق أسس سليمة، فسنجد أن خطوات العمل تطول والعكس صحيح. ويشمل الجانب التنظيمي الجوانب الفرعية الآتية : (الأهداف، والبناء التنظيمي، والممارسات الإدارية، والاتصالات والتنسيق والقيادة) وغيرها وإذا كانت هذه الجوانب الفرعية مصممة وتتم تطبيقها بمرونة المناسبة وعلى أفضل نحو فليس هما أي آثار السلبية وبالتالي حل المشاكل ستكون بسهولة (الجهني، ٢٧، ٢٠٠٩).

الأسباب التقنية : وتشمل الإجراءات و الأساليب التقنية الفنية، و وضع معايير الأداء، وتحسين التجهيزات والمعدات، ودراسات الوقت و الحركة وغيرها . و الأساليب التقنية الحديثة إلى تبسيط الإجراءات وتسهيل وتسريع وتخفيض تكلفة إنجاز الأعمال وبأفضل جودة. (الجهني، ٣٨، ٢٠٠٩)

٣- الإدارة الإلكترونية والتصدي للفساد الاداري :

تطبيق الإدارة الإلكترونية في الدوائر والمؤسسات الحكومية لها آثار مباشرة على سرعة تحقيق الاهداف و السيطرة على المشاكل الادارية التي ترتبط بميزاجية الموظف الاداري، ذكر (المغربي، 2004) في مؤتمر تطبيق الادارة الالكترونية لتقديم الخدمة واتجاهات العاملين نحوها عدداً من مزايا الحكومة الالكترونية في التصدي للفساد الاداري:

١. سرعة أداء الخدمات للزبائن مع الحفاظ على جودتها.

٢. نقل الوثائق إلكترونياً بشكل أكثر فعالية.

٣. تقليل التكلفة نتيجة تبسيط الإجراءات وتقليل المعاملات وتخفيض وقت الأداء.

٤. تقليل الحاجة الى العاملين القائمين بأداء الخدمة وخاصة ما يتعلق بالمعاملات الورقية.

٥. التقييم الموضوعي لأداء العاملين وتنمية نظام متطور لمعرفة المقصرين.

٦. تخفيض الأخطاء الى اقل ما يمكن فالنظام الإلكتروني اقل عرضة للأخطاء.

٧. تقليص المخالفات نظراً لسهولة ويسر النظام ودقته.

٨. الوضوح وسهولة الفهم من قبل المستفيدين لما هو مطلوب منهم من وثائق.

٩. تخفيض الاستثمارات الخاصة بالمباني والعقارات وما الى ذلك.

١٠. تقليل تأثير العلاقات الشخصية على إنجاز الأعمال .

المبحث الثالث: الجانب العملي

يتضمن وصف عينة البحث والاستبانة ، وصف وتشخيص متغيرات البحث ثم اختبار فرضية البحث

وكما يلي :-

تم اعتماد الأسلوب التحليلي في الجانب العملي، وقد ت جمع المعلومات البيانات المطلوبة للدراسة عن طريق توزيع استمارة استبيان و التي تعتبر من الادوات الملائمة و المستخدمة في ميدان الدراسات الوصفية وتشخيص المتغيرات الرئيسية والمتغيرات الفرعية وقد وضعت العبارات الخاصة بابعاد الادوار المرتقبة للادارة الالكترونية و الروتين الاداري بالاستناد إلى الجانب النظري والرجوع إلى الدراسات والأبحاث السابقة فضلاً عن الاستفادة من آراء الأساتذة ذوي الخبرة والاختصاص، لعدم وجود مقياس جاهز يقيس متغيرات الدراسة .

وقد تضمنت الاستمارة ثلاثة محاور رئيسة كما هو موضح في الملحق رقم (٢)

المحور الأول: يضم البيانات الشخصية لأفراد عينة الدراسة، تمثلت (الجنس، العمر، التحصيل الدراسي، سنوات الخدمة، عدد الدورات التدريبية في مجال علم الإدارة)

المحور الثاني : يضم هذا المحور العبارات الخاصة بالمتغير المستقل (الادوار المرتقبة للادارة الالكترونية) والتي تمثلت ب(البعد البشري، البعد الاداري، البعد المالي)

المحور الثالث: يضم العبارات الخاصة بالمتغير التابع (معالجة الروتين الاداري) والتي تمثلت ب(الاسباب التنظيمية ، الاسباب التقنية)

وقد تم اعتماد مقياس (ليكرت الخماسي) لتحديد أوزان الاستجابة (اوافق بشدة 5 -درجات، اوافق -٤ درجات، محايد 3 -درجات، لا اوافق ٢ -درجات، لا اوافق بشدة 2 -درجة).

٣-١ :- وصف عينة البحث والاستبانة :-

٣-١-١: وصف عينة البحث

تم توزيع (٨٥) استمارة استبانة على الافراد المبحوثين فى وتم استلام (٧٣) استمارة صالحة للتحليل.

خصائص الافراد المبحوثين مبين في الجدول رقم(١):

الجنس: يتضح مف الجدول رقم (٢) ان نسبة الذكور بلغت (٥٢ ٪) في حين كانت نسبة الاناث(٤٨ ٪)

وهذا يشير إلى أن نسبة أفراد عينة الدراسة من الذكور اكبر بقليل من الاناث. وهذا دليل ان المديرية العامة للجوازات في محافظة السلمانية اهتم بتوظيف الطاقات النسائية.

التحصيل الدراسي: يتضح من الجدول رقم (٢) أن غالبية أفراد عينة الدراسة حاصلون على درجة البكالوريوس بنسبة (٥٣ ٪) وأما نسبة (٢٩ ٪) حاصلين على درجة الدبلوم ، واما نسبة (١١ ٪) حاصلين على الاعدادية فما دون ، و اقل نسبة وهي(٧ ٪) من الذين حصلو على الدراسات العليا، وتشير هذا الى ان اكثرية الموظفين من حاملي شهادة البكالوريوس.

جدول رقم (٢)
خصائص عينة الدراسة

المتغير	التكرار	%
الجنس	ذكر	٥٢
	انثى	٤٨
المستوى التعليمي	اقل من الإعدادية	١١
	دبلوم	٢٩
	بكالوريوس	٥٣
	دراسات عليا	٧
الفئات العمرية	٣٠-٢٦	٢٣
	٣٥-٣١	٤٦
	٤٠-٣٦	١٠
	٤٥-٤١	١٨
	٥٠-٤٦	٣
سنوات الخدمة	٥-١	١٨
	١٠-٦	٣٤
	١٥-١١	٣٧
	١٦ سنة فأكثر	١١
عدد الدورات	لم يشارك في دورة	٣٧
	دورة واحدة	٢٤
	دورتان	١٦
	ثلاث دورات وأكثر	٢٢

- ١- **العمر:** يتضح من الجدول رقم (٢) ان اعلى نسبة من أفراد عينة الدراسة تقع أعمارهم ضمن الفئات العمرية (٣١-٣٥) سنة حيث بلغت نسبتة(٤٦٪) يليها الفئة العمرية (٢٦-٣٠ سنة) إذ بلغت نسبة(٢٣٪)، ويليهما الفئة العمرية(٤١-٤٥ سنة) حيث بلغت نسبة ١٨٪. وهذا يدل على ان الشباب والاعمار الاقل من ٣٥ سنة هم الاكثرية من الموظفين.
- ٢- **سنوات الخدمة:** يتضح من الجدول رقم (٢) ان اكثرية افراد عينة الدراسة من الموظفين لهم سنوات الخدمة بين (١١-١٥) سنة بنسبة (٣٧٪) يليها موظفين لهم خدمة (٦-١٠) سنوات بنسبة(٣٤٪) ثم افراد لهم خدمة (١-٥) سنوات خدمة بنسبة(١٨٪) و اقل نسبة للافراد عينة الدراسة هم من الذين خدمتهم(١٦ سنة فأكثر) بنسبة (١١٪) وهذا دليل على ان اكثرية الموظفين في هذه الدائرة خدمتهم اقل من ١٥ سنة.
- ٣- **عدد الدورات:** يتضح من الجدول رقم (٢) ان اكثرية افراد عينة الدراسة من الموظفين الذين لم يشارك في اية دورة بنسبة (٣٧ ٪)، تليها الموظفين الذين شاركوا في دورة واحدة فقط بنسبة (٢٤٪)، اما افراد العينة الذين شاركوا في ثلاث دورات فهم بنسبة (٢٢ ٪) والمشاركون في دورتين فقط فهم بنسبة (١٦ ٪)، يدل هذا النتيجة ان الدائرة بحاجة الى دورات لان الاكثرية لم يدخل دورة او شارك في دورة او دورتين خلال هذه السنوات الكثيرة من الخدمة.

٣-١-٢ :- وصف متغيرات البحث: الإدارة الإلكترونية

وصف المتغير المستقل (الأدوار المرتقبة للإدارة الإلكترونية): استخدم الباحث بعض المقاييس الاحصائية في الوصف وهي التكرارات ،النسبة المئوية ، الوسط الحسابي الموزون و الانحراف المعياري وكما في الجدول (٣) الاتي :-

جدول (٣) الوصف والتشخيص لدور الادارة الإلكترونية

المتغيرات	مستويات التقييم										المتغيرات	
	لاتتفق بشدة		لاتتفق		محايد		اتفق		اتفق بشدة			
	%	تكرار	%	تكرار	%	تكرار	%	تكرار	%	تكرار		
.612	4.29	0	0	0	0	8.2	6	54.8	40	37	27	X1
.717	4.37	0	0	0	0	13.7	10	35.6	26	50.7	37	x2
.951	4.11	2.7	2	2.7	2	15	11	39.7	29	39.7	29	X3
.725	4.42	0	0	2.7	2	5.5	4	38.4	28	53.4	39	X4
.779	4.41	0	0	2.7	2	9.6	7	31.5	23	56.2	41	X5
.989	4.34	2.7	2	4.1	3	8.2	6	26	19	58.9	43	X6
.917	4.22	2.7	2	2.7	2	8.2	6	42.5	31	43.8	32	X7
.797	4.05	0	0	4.1	3	16.4	12	49.3	36	30	22	X8
.859	4.11	0	0	4.1	3	19.2	14	38.4	28	38.4	28	X9
.979	4.01	4.1	3	4.1	3	9.6	7	50.7	37	31.5	23	X10
.783	4.33	0	0	4.1	3	6.8	5	41.1	30	47.9	35	X11
.689	4.52	0	0	1.4	1	6.8	5	30.1	22	61.6	45	X12
.883	4.47	2.7	2	1.4	1	5.5	4	27.4	20	63	46	X13
.894	4.25	0	0	2.7	2	13.7	10	37	27	46.6	34	X14
1.184	4.04	2.7	2	13.7	10	9.6	7	24.7	18	49.3	36	X15
0.833	4.26	1.17	0.86	3.36	2.46	10.4	7.6	37.81	27.6	47.2	34.4	المعدل

الجدول من اعداد الباحثان : بالاستناد الى بيانات برنامج spss الاحصائي

يشير الجدول (٣) ان المتغير X12(الدعم المالي عامل مهم في تطوير منظومة العمل الاللكتروني) في مقدمة المتغيرات ايجابا من حيث اجابات افراد العينة حيث بلغ الوسط الحسابي له(٤.٥٢)وبانحراف معياري (٠.٦٨) ، في حين

جاءت المتغيرات ١٣X (الدعم المادي والمكافئات المالية تُسهم في تحفيز العاملين باتجاه سرعة انجاز العمل) في المرتبة الثانية من حيث الايجابية تبعا لاجابات افراد العينة المبحوثة ، حيث بلغ الوسط الحسابي لهم (٤.٤٧) وبانحراف معياري (٠.٨٨) ، بينما احتل المتغير 4X (عمال المعرفة يساعدون في تقليل الإجراءات المطلوبة لانجاز المهام) و5X، (يستخدم عمال المعرفة مهاراتهم التقنية غي تسريع انجاز الوظائف) الترتيب الثالث من حيث الايجابية بناء على اجابات افراد العينة وقد بلغ الوسط له (٤.٤) وبأنحراف معياري (٠.٧) وجاءت المتغيرات ٢X (تمتلك منظمنا الاختصاصات المطلوبة لانجاز الأعمال إلكترونياً المرتبة الرابعة من حيث الايجابية وفقا لاجابات أفراد العينة حيث بلغ الوسط الحسابي (٤.٣٧) وانحراف معياري بلغ (٠.٧١). وكذلك احتلت المتغيرات ٦ X (تهتم منظمنا بتوفير قسم خاص لإدارة المعلومات والاتصالات) و ١١ X (يُسهم الدعم المالي في توفير التقنيات اللازمة في تحسين انجاز الوظائف) الترتيب الخامس من حيث ايجابية اراء العينة حيث بلغ الوسط الحسابي لهما (٤.٣) وبأنحراف معياري (٠.٩٨) و(٠.٧٨) ، اما المتغير 10X (تدعم الإدارة مشاركة العاملين واقتراحاتهم لتحسين الإجراءات الوظيفية) كانت الاجابات ضعيفة نسبيا نحوها حيث بلغ الوسط الحسابي لها (٤.٠١) بانحراف معياري بلغ (٠.٩٧) .

ونستدل من الجدول (٣) ايضا ان غالبية المتغيرات التي تصف المتغير المستقل: الادوار المرتقبة للادارة الالكترونية كانت ايجابية وتقرب من مستوى الاجابة اتفق بشدة وذلك مايشير له المعدل العام للاوساط الحسابية وقد بلغت قيمته (4.26) ويعني ان دور الادارة الالكترونية في المديرية العامة للجوازات في محافظة السلیمانية جيدة جدا وفي مستوى عالى ، في حين المعدل العام للانحراف المعياري بلغ (٠.٨٣) بمقارنته مع قيمة الوسط نجد ان هناك تجانس وتقارب بالاجابات للمتغيرات وانها ليست مشتتة .

٣-١-٣ : وصف المتغير التابع (معالجة الروتين الاداري): استخدم الباحثان بعض المقاييس الاحصائية في الوصف وهي

التكرارات ، النسبة المئوية ، الوسط الحسابي الموزون و الانحراف المعياري وكما في الجدول (٤) الاتي :-

تظهر بيانات الجدول (٤) ان المتغير ٢١X (نظام معالجة المعاملات بحاجة إلى رقابة مُستمرة لضمان سرعة الانجاز) قد احتل المرتبة الاولى في اجابات العينة حيث بلغت قيمة الوسط أعلى قيمة بين المتغيرات الاخرى وهي (٤.٣٤) بانحراف معياري (٠.٦٥) ، ثم جاء المتغير 18X (تهتم منظمنا بتوظيف التقنيات الالكترونية المتطورة لانجاز المعاملات على نحوٍ أسرع) ثانيا من حيث ايجابية اجابات افراد العينة حيث بلغ الوسط الحسابي (٤.٢٩) بانحراف معياري (٠.٩٣) ، بينما احتل كل من المتغير 17X (يتم تصميم الوظائف على أساس الموازنة بين متطلبات الوظيفة وخصائص الموارد البشرية في المنظمة) و 20X (الإجراءات التنظيمية بحاجة إلى ترشيح واستبعاد الحلقات غير المهمة) المرتبة الثالثة من حيث ايجابية اجابات افراد العينة المبحوثة وبلغ الوسط الحسابي لهما (٤.١٦) وبأنحراف معياري بلغ (٠.٥٧) و(٠.٨٥) ، اما المتغيرين ١٨ X (البيئة التنظيمية في منظمنا تشجع الأفكار المبتكرة للموظفين والحلول غير النمطية) و ١٩ X (الهيكلي

التنظيمي في منظمنا مُصمم للاستجابة بمرونة مع متطلبات التغيير في انجاز الوظائف (كانا الاخير في اجابات العينة وكان اقل نسبيا حيث بلغ الوسط الحسابي لهما (٤.٠١) وانحراف معياري (٠.٨٦) و (٠.٨٨).

وتعكس بيانات الجدول (٤) ايضا ان معظم متغيرات المتغير التابع: اسباب معالجة الروتين الاداري هي ايجابية وهذا يدل ايضا على ان مستوى الاسباب التي المتعلقة بالادارة الالكترونية و تستخدم لمعالجة الروتين الاداري يبلغ درجة عالية لان المعدل العام للمتغيرات بلغ (٤.١) و مستوى الاجابة اتفق ، اضاف الى ان معدل الانحراف المعياري الذي بلغ (٠.٨٤) يعبر على تجانس الاجابات وتقاربها وعدم تشتتها. اما المتغير X16 (تدخل الإدارة في عملية تحديد الأدوار والمهام الوظيفية بشكل مباشر) بلغ الوسط الحسابي (٢.١٤) اي ان افراد المبحوثين لايتفقون على تدخل الادارة وهذا ايجابي من الناحية الادارية، وX24 (التقنيات الالكترونية الحالية في المنظمة لا يتم استثمارها على النحو الأفضل) بلغ الوسط الحسابي (٢.١٩) اي ان افراد العينة لايتفقون ايضا على عدم استثمار التقنيات، اي انه هناك استثمار جيد للتقنيات، وX26 (التقنيات الالكترونية في منظمنا لا تتوافق مع حجم الأعمال اليومية) بلغ الوسط الحسابي (١.٨٢) اي ان افراد العينة لايتفقون على عدم توافق التقنيات الالكترونية مع حجم الاعمال اليومية في المديرية العامة للجوازات في محافظة السليمانية، اي انه هناك تقنيات كافية تستخدم للاعمال اليومية.

جدول رقم (٤) تشخيص ووصف المتغير التابع (معالجة الروتين الاداري)

الانحراف المعياري	الوسط الحسابي الموزون	مستويات التقييم										المتغيرات
		لا اتفق بشدة		لا اتفق		محايد		اتفق		اتفق بشدة		
			كرار		كرار		كرار		كرار		كرار	
.990	2.14	0	0	13.7	10	15.1	11	42.5	31	28.8	21	X16
.578	4.16	0	0	0	0	9.6	7	64.4	47	26	19	X17
.864	4.05	0	0	8.2	6	9.6	7	50.7	37	31.5	23	X18
.880	4.05	0	0	5.5	4	19.2	14	39.7	29	35.6	26	X19
.850	4.16	0	0	2.7	2	20.5	15	34.2	25	42.5	31	X20
.650	4.34	0	0	0	0	9.6	7	46.6	34	43.8	32	X21
.935	4.29	0	0	4.1	3	8.2	6	38.4	28	49.3	36	X22
.849	4.12	0	0	4.1	3	17.8	13	39.7	29	38.4	28	X23
1.023	2.19	4.1	3	8.2	6	13.7	10	50.7	37	23.3	17	X24
.930	4.10	2.7	2	1.4	1	17.8	13	39.7	29	38.4	28	X25
.805	1.82	0	0	4.1	3	12.3	9	45.2	33	38.4	28	X26
.828	4.19	0	0	4.1	3	13.7	10	41.1	30	41.1	30	X27

الجدول من اعداد الباحثان : بالاستناد الى بيانات برنامج spss الاحصائي

٣-٢: اختبار فرضيات البحث

٣-٢-١: اختبار الفرضية البحث الأولى: اعتمد الباحثان في اختبار صحة الفرضية الأولى على معامل ارتباط بيرسون لبيان مدى الارتباط والتناسق بين المتغيرين وذلك حسب قيمة معامل الارتباط بين الأدوار المرتقبة للإدارة الإلكترونية وأسباب معالجة الروتين الإداري ، لتكون بمثابة اختبار أولي لصحة الفرضية الأولى : توجد علاقة ارتباط موجبة بين المتغير المستقل والمتغير التابع ، وكما مبين في الجدول (٥) الآتي :-

جدول رقم (٥) قيمة الارتباط الكلية بين المتغير المستقل والتابع

علاقة ارتباط Correlations

الروتين الإداري	الإدارة الإلكترونية	المقياس	الأسباب التقنية	الأسباب التنظيمية	البعد المالي	البعد الإداري	البعد البشري	
.441	.849	.854	.023	.650	.663	.694	1	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)
.000	.000	.000	.847	.000	.000	.000	.000	
73	73	73	73	73	73	73	73	N
.243	.929	.840	-.109	.478	.796	1	.694	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)
.038	.000	.000	.361	.000	.000	.000	.000	
73	73	73	73	73	73	73	73	N
.227	.922	.828	-.248	.591	1	.796	.663	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)
.053	.000	.000	.035	.000	.000	.000	.000	
73	73	73	73	73	73	73	73	N
.770	.627	.805	.176	1	.591	.478	.650	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)
.000	.000	.000	.137	.000	.000	.000	.000	
73	73	73	73	73	73	73	73	N
.763	-.136	.191	1	.176	-.248	-.109	.023	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)
.000	.252	.106	.137	.035	.361	.847	.847	
73	73	73	73	73	73	73	73	N
.324	1	.929	-.136	.627	.922	.929	.849	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)
.005	.000	.252	.000	.000	.000	.000	.000	
73	73	73	73	73	73	73	73	N
1	.324	.652	.763	.770	.227	.243	.441	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)
.005	.000	.000	.000	.000	.053	.038	.000	
73	73	73	73	73	73	73	73	N

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

تبين بيانات الجدول (٥) بأن القيمة الكلية كمؤشر للعلاقة بين المتغيرين المستقل والتابع هي ايجابية وبلغت ٠.٣٢٤ ، هذا ما يقرب فرضية الباحثين الى الصحة . وكذلك تشير بيانات الجدول (٥) الى ان المتغير البعد البشري اكثر ايجابية من المتغيرات الاخرى للادوار المرتقبة للإدارة الإلكترونية وقد بلغت قيمة الارتباط بيرسون له (٠.٤٤١) . تليها

البعد الاداري بنسبة (٠.٢٤٣) والبعد المالي بنسبة (٠.٢٢٧) ، اما بنسبة لعلاقة الارتباط بين المتغير المستقل الادوار المرتقبة للادارة الالكترونية مع كل من ابعاد المتغير التابع معالجة الروتين الاداري ، فهناك علاقة ارتباط بين الادارة الالكترونية والاسباب التنظيمية وهي علاقة ايجابية حيث بلغ (٠.٧٧) وهناك ايضا علاقة ارتباط بين الادارة الالكترونية والاسباب التقنية حيث بلغ (٠.٧٦)

٣-٢-٢: اختبار فرضية البحث الثانية: ارتكز الباحثان في اختبار صحة الفرضية الثانية على معادلة الانحدار البسيط لبيان مدى الاثر الذي يحدثه المتغير المستقل الادوار المرتقبة للادارة الالكترونية في حالة تغير المتغير التابع معالجة الروتين الاداري ، لتكون بمثابة اختبار نهائي لصحة الفرضية الثانية: هناك اثر للادارة الالكترونية على معالجة الروتين الاداري ، وكما يظهره الجدول (٦) الاتي :-

جدول رقم (٦) علاقة اثر متغير المستقل على المتغير التابع

Coefficients^a

Collinearity Statistics		Si	t	Standardized Coefficients	Unstandardized Coefficients		Model	
VIF	Tolerance				Beta	Std. Error		B
1	1	.000	.000	.000	.000	.000	1	
		.000	9.448	.324	3.545	3.498	(Constant)	
		.005	2.882		.055	.158	الأدوار المرتقبة	
Durbin-Watson				Std. Error of the Estimate	Adjusted R Square	R Square	R	Model
1.722				3.96529	.092	.105	.324 ^a	1

a. Predictors: (Constant), الأدوار المرتقبة

b. Dependent Variable: الروتين الإداري

تشير النتائج الاحصائية المبينة في جدول (٦) الى ان المتغير المستقل الادوار المرتقبة للادارة الالكترونية لديه اثر على المتغير التابع الروتين الاداري حيث بلغت معامل الارتباط ($r = 0.32$) ومعامل التحديد (R^2) بلغت قيمته (٠.١٠٥) والذي يشير الى قدرة المتغير المستقل على تفسير التأثير الذي يطرأ على الروتين الاداري، وبما ان قيمة B تساوي ٠.١٥٨ مما يدل على وجود تأثير بقيمة ١٦٪ للادوار المرتقبة للادارة الالكترونية على اسباب الروتين الاداري اي كلما زاد الادوار المرتقبة للادارة الالكترونية بوحدة واحدة تنخفض اسباب الروتين الاداري بنسبة ١٦٪ وهذه القيمة ذات دلالة احصائية لان قيمة مستوى المعنوية تساوي ٠.٠٥٥ وهي اقل من ٠.٠٥٥ .

ويبين جدول رقم (٧) ان احدى ابعاد المتغير المستقل ادوار المرتقبة للادارة الالكترونية وهو بعد العنصر البشري واثره على الروتين الاداري حيث ان قيمة (R Square) بلغت (٠.١٩٥) ، والذي يشير الى قدرة احدى ابعاد المتغير المستقل البعد البشري على تفسير التأثير الذي يطرأ على الروتين الاداري، وبما ان قيمة B تساوي ٠.702 مما يدل على وجود تأثير البعد البشري بقيمة ٧٠٪ على اسباب معالجة الروتين الاداري اي كلما زاد الاهتمام بالبعد البشري بوحدة واحدة تنخفض اسباب الروتين الاداري بنسبة ٧٠٪ وهذه القيمة ذات دلالة احصائية لان قيمة مستوى المعنوية تساوي ٠.٠٥٠٠ وهي اقل من ٠.٠٥.

Coefficients^a

Collinearity Statistics		Si	t	Stand ardized Coefficients	Unstandardiz ed Coefficients		Model
VI	To			Beta	St	B	
F	lerance	g.			d. Error		
		.000	7.730		3.683	28.472	(Constant) 1
1.000	1.000	.000	4.145	.441	.169	.702	البعد البشري

a. Dependent Variable: الروتين الإداري

جدول رقم (٧) اثر ابعاد المتبر المستقل على المتغير التابع

٣-٣: استنتاجات والتوصيات :-

٣-٣-١ : الاستنتاجات

وفقا لنتائج التحليل السابق يمكن التوصل الى الاستنتاجات الآتية :-

- ١- تدل نتائج التحليل العامة الى ان الادوار المرتقبة للادارة الالكترونية يعد منطلقا اساسيا لمعالجة اسباب الروتين الاداري في المديرية العامة لجوازات محافظة السلیمانية .
- ٢- تشير نتائج التحليل الاحصائي ان الادوار المرتقبة للادارة الالكترونية تتمتع بمستوى عالي في المديرية العامة لجوازات محافظة السلیمانية .
- ٣- تعطي نتائج التحليل الاحصائي ان هناك علاقة ارتباط بين الادوار المرتقبة للادارة الالكترونية ومعالجة الروتين الاداري .

Model Summary^{bi}

	Std. Error of the Estimate	Adjusted R Square	R Square	R	Model
Durbin-Watson	3.76049	.184	.195	.441 ^a	1

a. Predictors: (Constant), البعد البشري

b. Dependent Variable: الروتين الإداري

٤- تبين نتائج التحليل الاحصائي ان هناك علاقة تأثير للادوار المرتقبة للادارة الالكترونية على معالجة اسباب الروتين الاداري في المديرية العامة لجوازات محافظة السلیمانية.

٥- تظهر نتائج التحليل الاحصائي ان البعد البشري من بين الابعاد الاخرى اكثر تأثيرا في معالجة الروتين الاداري.

٦- تشير النتائج ان الدعم المادي والمكافئات المالية تُسهم في تحفيز العاملين باتجاه سرعة انجاز العمل وعامل مهم في تطوير منظومة العمل الاللكتروني في المديرية العامة لجوازات محافظة السلیمانية.

٧- تشير النتائج ان نظام معالجة المعاملات في المديرية العامة لجوازات محافظة السلیمانية بحاجة إلى رقابة مُستمرة لضمان سرعة الانجاز ومعالجة الروتين الاداري

٣-٣-٢: التوصيات :-

تأسيسا على الاستنتاجات المبينة في اعلاه يمكن تقديم المقترحات والتوصيات للعينة المبحوثة والتي يرى الباحثان فيها نقاط تطوير وتعزيز لنقاط قوة المنظمة وعلاج لنقاط الضعف في المنظمة المبحوثة ، وهي :-

١- الاهتمام الجدي والمستمر نحو تدعيم وتقوية الانظمة الالكترونية وعمال المعرفة لتحسين أداء المهام الوظيفية الكترونياً.

- ٢- الاهتمام الاكثر بفتح الدورات وخاصة للموظفين الجدد حول الانظمة المستعملة الالكترونية وصيانة النظام وتهيئة فرص التطوير للكوادر.
- ٣- القيام بالرقابة المستمرة لنظام معالجة المعاملات وذلك لضمان استمرارية سرعة انجاز المعاملات اليومية للمواطنين
- ٤- الاستمرار بتأمين وتوفير التقنيات الالكترونية المتطورة لانجاز المعاملات على نحو أسرع.
- ٥- الاستمرار في الإجراءات التنظيمية التي تساعد ترشيق واستبعاد الحلقات غير المهمة في تحقيق حاجات المواطنين
- ٦- الاهتمام الاكثر بالعنصر البشري وتنمية المهارات اللازمة للعمل
- ٧- المراجعة وتقييم الاداء بشكل دوري لمعرفة نقاط الضعف والقوة والتحسين المستمر في نظم المعلومات الادارية التي تقلل المشاكل الادارية و ضعف الاداء .
- ٨- نوصي المختصين في مواصلة البحث والدراسة بمجالات الادارة الالكترونية ودورها في الحد من الروتين الاداري ونقترح البحث في :-
- تحليل العلاقة بين الادارة الالكترونية و رضا الزبائن
- دور الادارة الالكترونية في تحسين جودة الخدمات المقدمة للزبائن.

قائمة المصادر

المصادر العربية

١. احمد، محمد سمير، ٢٠٠٩، الإدارة الإلكترونية، ط1 ، دار المسيرة، عمان، الأردن.
٢. الجاف، علي إسماعيل، ٢٠١١، الروتين الإداري (البيروقراطية) ومصطلح الضوابط والتعليمات، شبكة النبا المعلوماتية.
٣. جمال، محمد، مدى إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية بوكالة غوث و تشغيل اللاجئين بمكتب غزة الإقليمي و دورها في تحسين أداء العاملين، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية - غزة فلسطين، ٢٠٠٩.
٤. جودي، حيدر حمزة ، فؤاد يوسف، تأثير الادارة بالنجوال في تطوير عمل الادارة الالكترونية (دراسة تطبيقية في مديرية المرور العامة)، مجلة الإدارة والاقتصاد ، السنة ٣٤ - العدد ٩٠ ، ٢٠١١.
٥. الحسنية، سليم إبراهيم، نظم المعلومات الإدارية (نما)، ٢٠٠٢، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان ص ٥٦.
٦. صالح، احمد علي، تفويض الصلاحيات بين الضرورات والحذورات. المعهد العالي للتطوير الأمني والإداري: ١٩٩٩ .

٧. الجهني، هند بنت حميد، الإجراءات ودورها في تأخير تقديم الخدمة في القطاع الحكومي (دراسة ميدانية على ادارة الاحوال المدنية بمدينة جدة)، رسالة ماجستير غير منشورة في مجال الإدارة العامة، (جامعة الملك عبد العزيز جدة – المملكة العربية السعودية)، ٢٠٠٩.
٨. رضوان ، محمد، التصدي لمشاكل البيروقراطية من خلال الحكومة الإلكترونية"، مؤتمر الأعمال الإلكترونية والتنمية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٨٨ .
٩. الحكومة الاللكترونية : من صياغة استراتيجيات الى تطبيق خطط عمل ،نشرة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، للتنمية في غربي اسيا ،الامم المتحدة ع ٥ . ٢٠٠٧ ، ص٣ .
١٠. السالمي ،علاء عبدالزاق ، والسليطي ،خالد البراهيم ، الإدارة الإلكترونية. عمان : داروائل، ٢٠٠٨.
١١. سعود بن محمد العريفي ، المعوقات التنظيمية لإبداع العاملين :دراسة ميدانية على وحدة التطوير الإداري بأجهزة الأمن العام بمدينة الرياض ،رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة الملك عبد العزيز ، المملكة العربية السعودية، 2006، ص 83.
١٢. سميرة مطر المسعودي ،معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في إدارة الموارد البشرية بالقطاع الصحي الخاص بمدينة مكة المكرمة من وجهة نظر مديري وموظفي الموارد البشرية رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة الافتراضية ، المملكة المتحدة، 2008، ص 44.
١٣. العمري ، سعيد بن معلا " المتطلبات الإدارية والأمنية لتطبيق الإدارة الاللكترونية دراسة مسحية على المؤسسة العامة للموانئ " ، رسالة ماجستير غير منشورة ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003 .
١٤. الكساسبة، وصفي عبدالكريم، تحسين فلعلية الأداء المؤسسي من خلال تكنولوجيا المعلومات، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ط١، ٢٠١١.
١٥. الكبيسي، كلثم محمد، متطلبات تطبيق الإدارة الاللكترونية في مركزنظم المعلومات التابع للحكومة الاللكترونية في دولة قطر" رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الافتراضية الدولية ، ٢٠٠٨.
١٦. العواملة، نائل، "الحكومة الاللكترونية و مستقبل الإدارة العامة" ، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد 29، العدد 2000 .
١٧. عامر، طارق عبد الرؤوف، " الإدارة الاللكترونية :نماذج معاصرة"، الطبعة الأولى، دار السحاب للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007 .
١٨. عبد الناصر موسي، محمد قريشي، أثر تكنولوجيا المعلومات على النظام الإداري في منظمات الأعمال، مجلة العلوم الإنسانية، ع 21 ، جامعة بسكرة، الجزائر، مارس 2011، ص41 .
١٩. عصام محمد البحصي، تكنولوجيا المعلومات الحديثة وأثرها على القرارات الإدارية في منظمات الأعمال – دراسة استطلاعية للواقع الفلسطيني، مجلة الجامعة الإسلامية) سلسلة الدراسات الإنسانية(، م 14 ، ع 01، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، يناير 2006 ، ص161 .

٢٠. محمد جمال أكرم عمار، مدى إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية بوكالة غوث وتشغيل اللاجئين بمكتب غزة الإقليمي ودورها في تحسين أداء العاملين، رسالة ماجستير في إدارة الأعمال غير منشورة، (الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، قسم لإدارة الأعمال)، غزة، فلسطين، 2009، ص 71 .
٢١. محمد العريشي ، حمد بن سعيد ، إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية في الإدارة العامة للتربية والتعليم بالعاصمة المقدسة بنين، رسالة ماجستير غير منشورة ،جامعة أم القرى ،المملكة العربية السعودية،2008، ص 52 .
٢٢. المغربي ، عبد الحميد عبد الفتاح ، متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية لتقديم الخدمة واتجاهات العاملين نحوها (دراسة تطبيقية على ميناء دمياط) المؤتمر العلمي السنوي العشرون ، صناعة الخدمات في. الوطن العربي ، رؤية مستقبلية ، القاهرة من ٢٠ - ٢٢ ابريل ٢٠٠٤ .
٢٣. ياسين، سعد، " إدارة المعرفة :المفاهيم و النظم و التقنيات " ، الطبعة الأولى، عمان، دار المناهج للنشر والتوزيع،2007.
٢٤. ياسين، سعد غالب، نظم المعلومات الإدارية، ط 1 ، دار اليازوري العلمية،عمان، الأردن، 2009، ص٦٨-٦٩

المصادر الأجنبية :

1. DeHart-Davis, Leisha. 2007. The unbureaucratic personality. Public Administration Review 67:892-903.
2. Dobel, j . Patrick. The Corruptionof state American political science review,Vol.72 : 1978
3. Hornby , C, et al.,(1992) Human & Organizational Issues in Information Systems and Development , Behavior & Information Technology , Vol.11,No.3 ,pp279-293.
4. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Policy Brief, 2007.
5. Pliskin N., et al., (1993) " Presumed versus actual organizational Clure : Managerial Implications for Implementations Systems, **The Computer Journal**, No.36,pp.126-135.
6. Riadh , Bouriche, " Le rôle des TIC dans la bonne gouvernance ", participation avec cettecommunication au séminaire national intitulé, Informations et société de la connaissance , Lafaculté des sciences sociales et humaines, Université Mentouri Constantine- Algérie, organisées 18/19 avril 2009 , P 3.

الويب

- <http://www.alittihad.ae/details.php?id=51051&y=2006>.
- <http://islamtoday.net/nawafeth/artshow-58-5492.htm>
- <http://www.almaany.com/ar/dict/a>.
- www.wikipedia.com

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة التنمية البشرية
كلية الإدارة والاقتصاد
قسم إدارة الأعمال

الموضوع/ استمارة استبيان

تعدّ الاستمارة التي بين يديكم جزءاً من مشروع بحث في إدارة الأعمال والموسوم " الأدوار المرتقبة للإدارة الإلكترونية في معالجة الروتين الإداري دراسة تحليلية لآراء عينة من المديرين والعاملين في المديرية العامة العامة للجوازات في محافظة السلیمانية " ويُعدّ الباحثان هذه الاستمارة مقياساً سيعتمد عليه لأغراض البحث العلمي، وإن مشاركتكم ستعكس بآثار إيجابية في إظهار هذه الدراسة بالمستوى الذي يطمح إليه الباحث. لذا يرجى تفضلكم مشكورين باختيار الإجابة التي ترونها مناسبة لكل سؤال، علماً أن الإجابات ستستخدم لأغراض البحث العلمي حصراً فلا داعي لذكر الاسم، ونعتذر بأننا ننوه لحضراتكم مشكورين بأن إهمال أي سؤال في الإجابة سيجعل هذا المقياس غير مكتمل، نشكر لكم حسن استجابتكم.. والله الموفق

شاكرين لكم تعاونكم
والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

الباحث
مدرس مساعد
نيشتمان عثمان محي الدين

الباحث
مدرس مساعد
أمجد محمد عبدالله

أولاً. المعلومات العامة/ بيانات حول المجيب على الاستمارة

١. الجنس		ذكر	أنثى
٢. التحصيل الدراسي:		دكتوراه	ماجستير
		بكالوريوس	دبلوم
٣. العمر		٣٠-٢٦ سنة	٣٥-٣١ سنة
		٤١-٤٥ سنة	٤٦-٥٠ سنة
		٥٦ سنة فأكثر	
٤. عدد سنوات الخدمة في الوظيفة الحالية		٥-١ سنة	١٠-٦ سنة
		١٦-٢٠ سنة	٢١-٢٥ سنة
٥. عدد الدورات التدريبية في مجال علم الإدارة		لا يوجد	١ دورة
		٣ دورة	٤ دورة
		٢ دورة	٥ دورة
		١١-١٥ سنة	٢٦ سنة فأكثر
		٣٦-٤٠ سنة	٥١-٥٥ سنة

ثانياً. الإبعاد الرئيسية للإدارة الإلكترونية

ت	البُعد والفقرة	مقياس الاستجابة			
		بشدة	أتفق	أتفق إلى حد ما	لا أتفق
أ. البعد البشري					
١	يُسهم عمال المعرفة في تحسين أداء المهام الوظيفية إلكترونياً				
٢	تمتلك منظمنا الاختصاصات المطلوبة لانجاز الأعمال إلكترونياً				
٣	يملك عمال المعرفة في منظمنا القدرة على تحسين المعرفة التقنية للعاملين في أقسام المنظمة المختلفة				
٤	عمال المعرفة يساعدون في تقليل الإجراءات المطلوبة لانجاز المهام				
٥	يستخدم عمال المعرفة مهاراتهم التقنية غي تسريع انجاز الوظائف				
ب. البعد الإداري					
٦	تهتم منظمنا بتوفير قسم خاص لإدارة المعلومات والاتصالات				
٧	تدعم الإدارة العليا نشر ثقافة الإدارة الإلكترونية داخل المنظمة				
٨	تسعى الإدارات في أقسام المنظمة إلى استدامة الاتصالات الإلكترونية فيما بينها لمعالجة مشاكل الإجراءات				
٩	تحرص الإدارة العليا على مواكبة التطورات التقنية في مجال المعلومات والاتصالات لتقليل روتين العمل				
١٠	تدعم الإدارة مشاركة العاملين واقتراحاتهم لتحسين الإجراءات الوظيفية				

ت	البُعد والفقرة	مقياس الاستجابة			
		أتفق بشدة	أتفق	أتفق إلى حد ما	لا أتفق بشدة
ج. البعد المالي					
١١	يُسهم الدعم المالي في توفير التقنيات اللازمة في تحسين انجاز الوظائف				
١٢	الدعم المالي عامل مهم في تطوير منظومة العمل الالالكتروني				
١٣	الدعم المادي والمكافآت المالية تُسهم في تحفيز العاملين باتجاه سرعة انجاز العمل				
١٤	تخصص منظمتنا الأموال اللازمة لتحسين إجراءات العمل اليومية				
١٥	الموارد المالية الحالية كافية لتطوير أداء المهام الوظيفية				

ثانيا: الروتين الاداري

ت	البُعد والفقرة	مقياس الاستجابة			
		أتفق بشدة	أتفق	أتفق إلى حد ما	لا أتفق بشدة
أ. الأسباب التنظيمية					
١٦	تتدخل الإدارة في عملية تحديد الأدوار والمهام الوظيفية بشكل مباشر				
١٧	يتم تصميم الوظائف على أساس الموازنة بين متطلبات الوظيفة وخصائص الموارد البشرية في المنظمة				
١٨	البيئة التنظيمية في منظمتنا تشجع الأفكار المُبتكرة للموظفين والحلول غير النمطية				
١٩	الهيكل التنظيمي في منظمتنا مُصمم للاستجابة بمرونة مع متطلبات التغيير في انجاز الوظائف				
٢٠	الإجراءات التنظيمية بحاجة إلى ترشيح واستبعاد الحلقات غير المهمة				
٢١	نظام معالجة المعاملات بحاجة إلى رقابة مُستمرة لضمان سرعة الانجاز				

ب. الأسباب التقنية					
ت	البُعد والفقرة	مقياس الاستجابة			
		أتفق بشدة	أتفق	أتفق إلى حد ما	لا أتفق بشدة
٢٢	تهتم منظمتنا بتوظيف التقنيات الالكترونية المتطورة لانجاز المعاملات على نحو أسرع				
٢٣	تساعد التقنيات الالكترونية على اختصار الإجراءات الروتينية				
٢٤	التقنيات الالكترونية الحالية في المنظمة لا يتم استثمارها على النحو الأفضل				
٢٥	تُسهم التقنيات الالكترونية في دقة انجاز الإجراءات الوظيفية				
٢٦	التقنيات الالكترونية في منظمتنا لا تتوافق مع حجم الأعمال اليومية				
٢٧	اعتماد التقنيات الالكترونية يُساعد في خفض حالات المحسوبية وتحقيق العدالة الاجتماعية				

Comprehension of the Principle of Good Administration in the Framework of EU Administrative Law

Arean Mustafa

University of Human Development-Iraq

Abstract—Good administration is a European administrative principle that could be deemed as an instrument for enhancing transparency, legal certainty and predictability in administrative procedures. There is no certain definition for the principle. The definitions differ depending on the disparity of the viewpoints. Charter of Fundamental Right of the European Union classifies the principle as one of the fundamental rights of individuals, while the European Union's Courts differentiate between the various sub-components of the principle to establish a comprehension for their characteristics. The current article suggests that the principle could be understood from both sides, although perceiving it as a fundamental right would more reasonably establish a stronger protection for the individuals in their contact with the administrative institutions; as the individuals' rights are now more central in the modern administrative systems around the globe.

Index Terms—good administration, principle of care, right to be heard, obligation to state reason, fundamental rights, administrative standards, charter of fundamental rights of the European Union, EU case-law.

I. INTRODUCTION

SINCE the last decades of the 20th century, two parallel discourses appeared in the administrative policy debate: New Public Management and the concept of Good Governance. The two discourses are reminiscent of the classical couple concepts efficiency and legal certainty that have guided the administrative law for almost a century. We cannot keep ourselves aloof the constant force balances between these values, and it should be emphasized that it is not always the matter of the conflicting interests. The individuals' legal rights include the requirement of taking decisions by the administrative authorities, inter alia, efficiently and within a plausible time. Furthermore, the efficiency in the administrative decisions and procedures is

not aimed only on economic efficiency but also requires substantial achievement or quality of decision making [1].

Good administration, which is mostly invoked as a European law concept, could be deemed as a part of a more comprehensive concept of good governance which has been encompassed by the EU relying on the principles of a democratic society based on the rule of law and effective European policy [2].

However, there is no unanimous definition for the concept of good administration in EU law. Defining good administration varies depending on variation of perspectives. From one point of view good administration is considered as a fundamental right for individuals in their relationship with administrative authorities, whilst from another perspective the concept might be defined as an administrative obligation, requirement or standard for public authorities to take appropriate measures in the administrative matters.

This study tries to discuss and analyze the above-mentioned approaches for the purpose of shaping a comprehensive understanding of the notion of good administration in the context of EU administrative law.

The scope of this article is limited to three eminent administrative procedural principles, namely principle of care or due diligence, right to be heard and the obligation to state reason, which will be discussed and analyzed within the European Union administrative law framework. Moreover, this framework-demarcation requires that all other legislation and case law which fall into the context of other European bodies outside the EU, and also those documents and case-law which apply to the European states as sovereign states, will be excluded from this study.

Direct after this introductory part, we go through the notion and perception of good administration in EU in general, then in various European documents with focusing on the most significant documents in that regard. Afterwards the rise and development of the notion in the Charter of Fundamental Rights and EU case law will be explained, discussed and analyzed. All these will be followed by a brief conclusion in

Arean Mustafa is an assistant lecturer in Public Law at the College of Administration and Economics, University of Human Development- Iraq. He received B.Sc. in Law at University of Sulaimani-Iraq, 2003, and LL.M (Eur) at Södertörn University- Sweden, 2012. His research interests are; Administrative Law, EU Law, Migration Law, Commercial Law and Competition Law.

Email: arean.mustafa@uhd.edu.iq or areanmustafa@ gmail.com.

which we try to sum up the most widely used and comprehended form of the concept of good administration in the EU legal scope.

II. THE NOTION OF GOOD ADMINISTRATION

The concept of good administration, or sound administration, is used in the context of public authorities' activities. Good administration means the way in which administrative authorities work [3]. Recognition of the principle of good administration aims to legally protect individuals in their contact with public authorities. This leads consequently to an open, secure and predictable administrative procedure [4]. Generally, good administration is mostly invoked in the context of the procedural rules which would be established within an administrative law framework.

Good administration in the broader context can, however, mean that the administration is perceived as legitimate, as long as its administrative actions have been efficient not only from its procedural side, but they would be correct even in its material aspect [5]. Thus good administration could be deemed as an umbrella concept which might be incorporated into the substantive as well as the procedural principles of administrative law. As Nehl states, the notion of good administration in the broad meaning is nothing but "an aid to describing the corpus of the continuously evolving—legally enforceable and unenforceable—procedural and substantive requirements with which a modern administration has to comply." [6].

An appropriate system of administrative procedures warrants the legitimacy and also the quality of administrative decisions; it also ensures citizens' rights and encourages citizens' contribution. Moreover, good administration enhances transparency and accountability by evading unreasonably complicated, formalistic and long-lasting procedures. Good Administration functions, thus, toward promoting social faith in the executive power which could result in political and social stability [7].

As mentioned in the introductory part, there are three prominent procedural principles which have been strongly associated with the concept of good administration in an administrative law context, in the sense that they are overwhelmingly deemed as the most essential components of the general- or the umbrella principle of good administration.

To be stated very briefly, the first procedural principle which is invoked widely in the context of good administration is known as the Principle of Care or Due Diligence as a principle of administrative law which imposes requirements on the administrative authorities to achieve an impartial and careful handling in the administrative cases, and consequently hinders the authorities from taking irresponsible and wrong decisions that could damage the interests of individuals in administrative proceedings [8]. A careful processing can be

achieved through an adequate and proper investigation and by a good administrative service. The principle of Care can thus be understood in the context of both the duty to investigate[8] as well as the public service obligation[9]. The principle can be considered to include also the obligation to act in a reasonable time [10].

The second principle is the Right to be heard which means that a person whose interests are adversely affected by a decision taken by a public authority must be given the opportunity to comment before the decision is taken [11]. The principle seems to be an administrative interpretation of a significant principle in criminal law; that no one shall be convicted unheard. It can moreover be interpreted in the light of the principle of good administration in the sense that the law guarantees individuals the right to have visibility into - and also affect the administrative authorities' investigations and decisions in their cases [12].

And finally the third principle is the public authorities' obligation to state reason for their decisions. This principle covers a broad area; it includes both administrative decisions and legislative acts [13]. Regarding legislative acts, the principle demands that the legislator should state the legal grounds for legislation, while the obligation to state reasons in administrative decisions involve interpretation and application of the law, on which the decision was based, must be stated [14]. The principle might be interpreted against the background of transparency [13], which means that everyone shall have the right to understand their legal position after the decision-making or law-making. In terms of administrative law, the principle is an important prerequisite for creating convictions of individuals on the legality and appropriateness of implemented administrative measures. It also offers a guarantee for the individual that the authority has selected the best possible solution to solve the current issue in the case. It may further reduce the scope for discretion in which there is often a risk for abuse of power [15]. It is also linked to the right of effective judicial protection in a manner that a decision must be justified in order to be challenged by the individual which adversely affected by the decision¹ [16].

III. THE GENERAL PRINCIPLES OF LAW, THE FUNDAMENTAL RIGHTS AND GOOD ADMINISTRATION

EU law has been built on a number of principles that formulate and regulate both legislative and administrative actions of the Union. The general principles constitute binding legal sources in the EU [17]. They are binding not only for the EU institutions, but also for Member States during implementing EU law [18]. In other words, national authorities and courts in the Member States are obliged, in

¹ European Court of Justice in its judgment in case 222/86 Heylens 1987 established the link between the two principles. See the referred case, para. 15.

each case they implement Union law, to take into account observance of the general principles of law [10].

A number of general principles have been expressly raised in the Union treaties, such as the principle of loyalty (art. 4.3 TEU)¹, subsidiarity and proportionality (art.5 TEU), the principle of legality (art. 13.2 TEU), the principle of equality (art. 18 TFEU)² and the principle of transparency (art. 15 TFEU). In addition, art. 6.3 TEU states that fundamental rights, in the sense that have been set out in the ECHR³ and which come from the Member States' common constitutional traditions, to be regarded as general principles of EU law, while other principles of law which are not expressed in the Treaties have been developed in the case-law of the European Court of Justice.

The general principles of law could be divided into two main categories in accordance with *inter alia* Marcusson's classification: the first category consists of wide-ranging principles such as the principle of primacy of EU law and the principle of loyalty which govern the legal relationship between the EU and the Member States. The second category of the general principles is the principles relating to the application of substantive EU law and it could be called the material and procedural administrative principles such as the principle of proportionality and the principle of good administration [18].

According to Groussot, there are two types of administrative law principles: the first concerns the principles of material nature i.e. principles that apply to the material side of administrative procedures. These principles consist of proportionality, equal treatment and the principle of legal certainty and legitimacy of expectations. The second set of the administrative law principles is the principles of procedural nature; in other words, the principles relating to the process itself in an administrative procedure. These principles are the right to be heard, the right to effective judicial protection, the principles of good administration and openness (the principle of care, duty to act in a reasonable time) and the principle of access to documents [10]. However, Schwarze classifies proportionality and legal certainty and legitimate expectations as principles of administrative law in material nature, while the principle of care, the right to defense (including the right to be heard) and the obligation to state reason constitute administrative law principles of procedural nature [19].

The fact which would be crucial to be considered here is that the three concepts the general principles of law, fundamental rights and principles of good administration are overlapping in the administrative law area in a way that they

form an integrated administrative law system in the EU law⁴. On the one hand, the EU Courts in a number of cases, such as *Internationale Handelsgesellschaft Stauder* [20], *Nold* [21], and *Alborg* [22] considered the fundamental rights as an integral part of the general principles of law [23]. On the other hand, the Court has widely construed the principle of good administration against the background of the general principles of law. According to Reichel, the intention of the Court to interpret the principle of good administration as general principle of law might be that the ECJ has considered the general principles of law as principles of a constitutional nature and they are considered to have the same high status as the Treaties' provisions [24], and consequently the Court perceptively afforded such high legal status to the principle of good administration. Finally, regarding the fundamental rights, both the Charter of Fundamental Rights (art.41) and the ECJ – as in the case *Al-Jubail* [25] - defined the principles of good administration as fundamental rights of individuals in their relationship with the authorities.

The compatibility and the disparity of these approaches would be interesting to be discussed in the light of both Case-law and Charter of Fundamental rights as the two most important sources for arising and developing the principle of good administration in the EU law.

IV. GOOD ADMINISTRATION IN THE EU DOCUMENTS

The principle of good administration, in accordance with article 41 of the Charter of Fundamental Rights, is a fundamental principle of law within the EU [26]. The legal roots of this principle in Europe stems from the European Convention in 1950 [27]. However, Resolution (77) 31 [28], issued by the Council of Europe was a significant step towards defining the principles of good administration though the concept of good administration is not explicitly included in the resolution. The resolution established certain fundamental principles and standards for the European countries in order to regulate the relationship between individuals and administrative authorities⁵. The Council of Europe also issued a handbook titled (*The Administration and You*) in which the common principles of good administration in the European countries clearly explained [14]. And lately a recommendation has been adopted by the council of Europe as a code of good administration in which the principles of good administration have been stated in more detail [29].

⁴ It should be taken into account that the general principles of law and fundamental rights would usually be construed in a broader context so that they are considered to cover a comprehensive area, while the principles of good administration are limited to administrative law.

⁵ The Principles which had been stated in the resolution's appendix were right to be heard, the right to have access to information, the right to legal advice, the obligation to justify administrative decisions and finally the public authorities' duty to facilitate possibilities of individuals to appeal the decision.

¹ Treaty on European Union.

² Treaty on the Functioning of the European Union.

³ European Convention on Human Rights, 1950

Regarding the European Union, it would be noteworthy to mention that the European Parliament in a recent resolution¹[30] has requested the Commission to submit a proposal of a regulation on a European Law of Administrative Procedures. In the detailed recommendations as to the content of the proposal requested, to be precise in the first recommendation, the European Parliament has set the objective of the requested regulation which is “to guarantee the right to good administration by means of an open, efficient and independent administration based on a European Law of Administrative Procedure” [30]. The resolution has afforded a set of administrative principles to be classified under the principles of good administration and to be codified in the requested regulation.²

Further, it can be alleged that a prominent development concerning defining the principles of good administration was when the European Ombudsman drafted the European Code of Good Administrative Behavior in 1999.³ In the Code, the principles of good administration in the EU institutions and bodies were defined.⁴ It would be noteworthy to point out that the Ombudsman’s Code is not legally binding for the EU institutions and bodies [31] due to the non-legislative position of the Ombudsman inside the EU. The code might rather be deemed as a guideline for the Union’s legislative and executive institutions and organs regarding the consideration of the principles of good administration. Further, as the Ombudsman states in a latter version of the code, elements of the code “overlap... with the fundamental right to good administration, which is enshrined in article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union” [31]. In some way, the Code might be deemed as a detailed account of the articles 41 and 42 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

However, the very eminent document in the concern of the principle of good administration is the Charter of Fundamental Rights of the European Union which is deemed to be a part of EU’s secondary law after Lisbon. Below is a brief overview of this document.

V. GOOD ADMINISTRATION IN THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

There is no doubt, the very genuine legislative step by the European Union relating to defining the principle of good administration was taken through the recognition of the individual rights to receive fair and appropriate administrative handling by the EU institutions. This right is established in article 41 of the Charter of Fundamental Rights of European Union enacted in 2000. However, it is noteworthy to point out that the Charter did not have binding force before the year 2009. Once the Lisbon Treaty entered into force in 2009, the Charter accordingly, based on article 6 TEU, became legally binding [32]. Notwithstanding that the principle(s) of good administration has been taken into account in the EU case-law prior to enacting the Charter; undoubtedly the latter seems to be a significant document in the concern of recognizing the principles of good administration. The Charter is also considered as the first charter of the fundamental rights at the international level which has explicitly documented the principle of good administration as covering subjective procedural rights [33]. And this, further, would play a tremendously prominent role in the future codification of administrative procedural rules in Europe [34].

As mentioned, the principles of good administration have been codified in article 41 of the Charter under the title right to good administration. The first paragraph of article 41 of the Charter emphasizes every person’s right “to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union” [35]. And the second paragraph of the same article is stating explicitly the principles of good administration in the form of right which includes [35]:

- the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken;
- the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy;
- the obligation of the administration to give reasons for its decisions.

In the third paragraph every person’s right of compensation has been guaranteed against any EU institution or its servants if their actions cause any damage. Finally, the fourth paragraph of article 41 assures every person’s right to write to EU institution in one of the languages of the Treaties, besides his/ her right to have an answer in the same language.

¹ The principles which have been mentioned in the recommendation to be defined as principles of good administration consist of principle of lawfulness, principle of equality, principle of impartiality, principle of proportionality, principle of legal certainty, principle of taking action within a reasonable time limit, principle of participation, principle of respect of privacy, principle of transparency. See articles 2-10.

² The principles consist of; principle of lawfulness, principle of non-discrimination and equal treatment, principle of proportionality, principle of impartiality, principle of consistency and legitimate expectations, principle of respect of privacy, principle of fairness, principle of transparency, principle of efficiency and service. See *ibid.* Recommendation 3 in the ANNEX.

³ The code adopted by the European parliament in 2001.

⁴ The principles according to the Code include: the principles concerning the material side of the administrative provisions, such as lawfulness, absence of discrimination, proportionality, absence of abuse of power, impartiality and independence, objectivity, legitimate expectations, consistency and advice, fairness, courtesy (Art. 4-12). The Code also contains the procedural rules of good administration such as reply to letters in the language of the citizen, acknowledgment of receipt and indication of the competent official, obligation to transfer to the competent service of the institution, the right to be heard and to make statements, reasonable time limit for taking decisions, duty to state grounds for decisions, indication to appeal possibilities, notification of the decision, data protection, requests for information, requests for public access to documents, keeping of adequate records (Art. 13-24).

VI. GOOD ADMINISTRATION IN THE EU COURTS' CASE-LAW

European Union Courts have had a prominent role in defining and recognizing the principle of good administration in EU. However, the terminology is not necessarily the same in all case-law. Besides using of the wording good administration [36] and proper administration [37], EU courts have mostly uttered the term sound administration [38] in related cases. EU courts have begun to express and apply principle(s) of good administration in their legal assessments and judgments from the start of the European Community. It seems likely that it is the lack of a concrete Community administrative statute in the EU in the first place, and secondly the lack of consensus regarding the principles of good administration within the EU institutions and the Member States, which prompted the Community Courts to recognize, on their own, some of the most essential principles of their judgments. Nonetheless, there is no consensus regarding the definition of the concepts of good, proper or sound administration in the matter of which principles of law could be - or could not be - classified under the concept of good administration. What might be well observed is that the principle of good administration in the perspective of EU case-law is mainly limited to the procedural rights/principles which would arise in an administrative process.¹

On closer observation of EU case-law, it could be argued that the principle of good administration is considered to be an indispensable procedural requirement which is essentially related to the principle of care or due diligence. [39] Even though the principle of care is unarguably considered as a part of the umbrella which constitutes the principle of good administration, the EU courts have used these two concepts overlapping with each other in a number of cases giving an impression of confusion in the use of the concepts [40].

Although in other cases the EU courts have not uttered the word good administration but considered the principle of care, it could be understood that the good administration has been taken into consideration partly through invoking the principle of care. Case *Nölle II* in 1995 is illustrative in that regard, in which the principle of care is recognized as a subjective right which can be invoked by individuals against administrative authorities² [41]. Even in the case *Nölle I* the Court had recognized the principle of care as a general principle of

Community law³ [42]. The Court, in *Nölle I*, cancelled the Commission's decision on the duties imposed on the company *Nölle*, and annulled at the same time the Council's regulation that had been alleged in the case. The reason for that decision was that the Commission and the Council had not taken appropriate action in their executive and legislative conducts, even though the corporation had provided sufficient information to substantiate its assertion in its claim. The Commission and the Council, therefore, according to the Court, failed to fulfill their investigative responsibilities [43]. It is noteworthy to call attention to the fact that the Court in *Nölle I* did not go into the discussion of the material subject of the dispute when it annulled the Commission's decision. Rather, the Court only took into account that the Commission had not carefully taken steps in the matter⁴. In other words, the violation of the principle of care that was made by the Commission has played a decisive role in the case, regardless of the outcomes of the Commission's decision⁵.

Another important procedural principle which is invoked frequently in EU case-law is the right to be heard. Already in 1963, during the European Coal and Steel Community's time, the right to be heard was recognized as an administrative requirement which originated from the then- member states' administrative law. In the case *Alvis* [44], the Court found that the right to be heard is a general principle in the Community. The case concerned an official who had been dismissed without being given an opportunity to be heard. The Court held that the Community institutions must afford their employees the opportunity to answer the allegations before any administrative decision is taken against them [45]. However, from the beginning of the European Community, the jurisdiction of the Community courts in the matter of treating the right to be heard was limited to competition law. Competition law thus became the starting point for applying

³ The case concerned a dispute between the corporation *Nölle* and the Commission on establishing a reference country in order to determine the normal value of the goods imported by the company. *Nölle* had claimed that the Commission's decision to impose anti-dumping customs on its imports from China, which had been taken, based on the Council's anti-dumping regulation, is unlawful. In the decision, the Commission had chosen Sri Lanka as the reference country for determining the normal value of the imported goods, despite the fact that *Nölle* had argued that Taiwan was an appropriate reference country other than Sri Lanka. In its review, the Court ruled that the Commission and the Council had not taken sufficient steps to investigate whether Taiwan could be considered a more appropriate reference country that *Nölle* had argued and even provided sufficient information to prove their claim. The Court accordingly annulled both the Commission's decision and the Council's regulation on the ground that the institutions had failed in its investigative responsibilities.

⁴ The Court grounded its decision on Article 2 (5) (a) of the basic anti-dumping regulation, and stated in its judgment: "In these circumstances it must be considered that the normal value was not determined 'in an appropriate and not unreasonable manner' within the meaning of Article 2 (5) (a) of the basic regulation." See the referred case, para. 38.

⁵ Although the Court has not mentioned the principle of due diligence explicitly in its judgment, the court's judgment and arguments could strongly be interpreted in the light of the principle of care (due diligence). However, the Court has mentioned the principle of due diligence in *Nölle II* from the year 1994 when *Nölle*'s compensation claim was investigated.

¹ This statement should not be understood in the way that the EU courts omit the substance of the cases and only take in to consideration the process-based values at the expense of the material side of the cases. This limitation is, rather, only applied to the concern of principles of good administration.

² The Court stated "The Court notes that, according to the case-law of the Court of Justice, where the Community institutions have a wide power of appraisal, respect for the rights guaranteed by the Community legal order in administrative procedures is of even more fundamental importance. Those guarantees include, in particular, the duty of the competent institution to examine carefully and impartially all the relevant aspects of the individual case..." see the referred case, para. 73.

the principle [13]. The EU courts afterwards extended this jurisdiction so that the principle could be applied in other legal spheres. In the case *Transocean Marine Paint Association* [46] (1974), the ECJ recognized the right to be heard as a general principle of the EU law [47]. In this case, the ECJ reviewed a competition law decision by the Commission which had adversely affected the association *Transocean Marine Paint* without giving an opportunity to the Association to comment on the matter. The Court ruled that the right of individuals to be heard was a general regulation and it should be protected even if this had not been granted in the secondary Community legislation [48].

However, in the two cases, *Hoffmann* (1979) [49] and *Al-Jubail* (1991) [50], the EU Court acknowledged the right to be heard as a fundamental right in the European Union –formerly European Community– which is deemed as an integral part of the general principles of law [51].

Regarding the other renowned procedural principle, namely the obligation to state reason for the administrative decisions by the union's authorities and organs, the EU courts have taken into consideration observance of the principle by the EU institutions in accordance with Art. 263 TFEU.¹² Failure to state reason for the administrative decisions would consequently be considered as an infringement of an essential procedural requirement. Therefore, such an infringement can lead to the annulment of administrative decisions as being insufficiently reasoned according to Art. 263. An illustrative case-law in that regard is the case *24/62 Germany v Commission* [52]. The case concerned a Commission's decision in which the Commission had rejected an application from the German government to import a large amount of wine. European Court of Justice annulled the Commission's decision on the ground that the statement of reasons for the decision was deficient [52]. Moreover, in the joined cases *SLM & Ori Martin* in 2015, the Court rejected to differentiate between the principle of good administration and the obligation to state reason [53].

Finally, it would not be irrelevant to mention that in the very well-recognized case *TU München* (1991), the importance of the obligation to state reason was underlined in association with the other two principles i.e. the principle of care and the right to be heard. These three procedural principles have been stated in *TU München* as guarantees which must be provided in the administrative procedures [54].

VII. GOOD ADMINISTRATION; FUNDAMENTAL RIGHT OR ADMINISTRATIVE STANDARD?

In the lack of a common administrative act in EU, the administrative procedural rules can be found in the EU's primary and secondary law. Regarding the Charter of

Fundamental Rights as a secondary law and a significant legally binding document, the picture is unblemished in the sense that the Charter has interpreted the important procedural rules like due diligence, right to be heard and duty to state reason as- and against background of- a fundamental right under the title right to good administration in art. 41. However, the case-law of the European Court of Justice would still be considered as a main source for the administrative procedural rules inside EU. The Courts has through case law developed administrative procedural rules in the form of general principles of law. Even from individual rights' perspective, it can be said that individual rights are also to be protected by the EU courts in the form of general principles of law [55]. Consequently, the concept good administration in EU courts' case-law has been mostly understood as a general principle of law which represents in itself an objective principle. However, it may, in some grade, confer even subjective rights through its sub-principles [56].

Based on a specific approach in the light of the EU courts' case-law regarding understanding the natures of the principle of good administration, there is a trend for differentiating the characteristic of the three procedural sub-component of the principle of good administration in the sense that the principle of care and the obligation to state reason would merely be deemed as 'process standard' for the EU institutions, while the right to be heard obviously constitutes a subjective right which aims to protect individuals' interest during a specific administrative process [57, 58]. Consistent with this approach, the European Court of Justice has in, inter alia, the case *Kuhner* interpreted the right to be heard against the background of the general principle of good administration [59].

It might not be irrelevant to point out that the 'standard or requirement' characteristic of the procedural principles, inter alia, the principle of good administration is to be significant in the matter of judicial review of the administrative conducts of the EU institutions, in occasions when the Court reviews an administrative proceeding and has a margin of discretion. This margin of discretion can be reasonable only if the discretion is applied under the commitment to procedural requirements by the EU institutions in the form of the principles of good administration [60]. In other words, within some legal systems the principle of good administration is considered as a fundamental right of individuals according to which an individual can plea an incorrect handling of an administrative authority, even if the outcome of the case is not affected by this faulty handling. While in other legal systems, the principle would rather be deemed as an instruction to the administrative authorities to facilitate the handling of administrative matters in a satisfactory way [61].

However, the principle of good administration should not necessarily be thought of unilaterally; the principle can rather

be interpreted from both sides. Similarly Reichel articulates that there would not essentially be any conflict between the two views; good administration might seem to be an obligation of the authorities and it can be simultaneously perceived as a right for individuals in their relationship with the authorities [61]. Nevertheless, the modern approaches in the matter of human- and individual rights have led to the fact that the focus has been shifted from the 'standard- rules' to the subject of the fundamental rights for human being as a central issue, and consequently, the individual rights in general have been topical in the legislative and executive manner. Therefore, the procedural rules have gained unproblematic understanding and acceptance as individual rights.

Although in case-law the "process standards" tendency is to be found in that sense when the EU courts examine whether the EU institutions have taken appropriate procedural measures in their administrative conduct in every single case, this can teleologically be construed against the background of the protection of the fundamental individual rights which have been recognized in the EU's- and international documents. In other words, even though the EU Courts have, and not such rarely, underlined that 'the general principle of good administration' does not confer individual rights in itself [62], the principle of good administration could not be divested from the fundamental rights established in the modern societies' legal systems especially when it be examined in its sub-component principles.

VIII. CONCLUSION

In general, good administration as an umbrella-principle might be deemed as an instrument for enhancing transparency, legal certainty and predictability in administrative procedures [60].

There is, however, no certain definition for the principle. The definitions differ depending on the disparity of the viewpoints. Whether the principle constitutes fundamental right(s) for individuals or it is compulsory administrative requirement(s) imposed on public authorities in EU during the administrative proceedings. The Charter of Fundamental Rights of the European Union is a prominent legislative document in the Union since the commencement of Lisbon Treaty- era. The Charter has determined its attitude concerning the characteristic of the principle of good administration by defining it as a fundamental right of individuals which indisputably must be observed and protected by the administrative authorities when proceeding administrative cases of individuals. The issue might, however, be different in the context of case law of the EU courts. The Courts have, since the beginning of the European Community, observed the principle(s) though in the form of general principles of law.

The perception of the principle of good administration by the EU Courts through case law can be understood in a manner that the Courts have differentiated between the comprehension of the sub-component of the principle in a sense that two of the sub-principles i.e. the principle of care and the obligation to state reason are most likely constitute administrative standards for the EU institution during the handling of administrative cases, while the right to be heard confer a procedural right for individuals in their contact with the Union's institution. These two different perspectives are, however, not necessarily be understood in a contentious manner. Good administration can be understood as fundamental right(s) which should be safeguarded and at the same time it might work as an instrument for measuring the legality of the institutions' administrative decisions and conducts. This paper suggests, however, that understanding the issue from the perspective of the notion of the fundamental rights can establish stronger and stricter rules in the manner that the individual rights have been in the center in the modern administrative systems around the globe and have been protected by essential European and international documents. Consequently, the tendency of seeing the principle of good administration as fundamental right(s) can more rationally be adopted in order to confer a more forceful protection for individuals by compelling the Union's institutions to observe and respect the principle in the form of fundamental rights of individuals.

REFERENCES

- [1] L. Marcusson, "» Den goda förvaltningen—en mänsklig rättighet i välfärdsstaten?«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 89, pp. 97-107, p. 98, 2012.
- [2] I. Koprić, A. Musa, and G. Lalić Novak, "Good administration as a ticket to the European administrative space," *Zbornik Pravno fakulteta u Zagrebu*, vol. 61, pp. 1515-1560, 2011.
- [3] V. Negrut, "Europeanization of Public Administration through the General Principles of Good Administration, The," *Acta U. Danubius Jur.*, pp. 5- 15, p. 6, 2011.
- [4] J. Reichel, "Europeiska principer för god förvaltning," in *Offentligrättsliga principer*. vol. 2, L. Marcusson, Ed., ed Uppsala: Iustus förlag, 2012, p. 50.
- [5] L. Marcusson, "» Den goda förvaltningen—en mänsklig rättighet i välfärdsstaten?«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 89, pp. 97-107, p. 100, 2012.
- [6] H. P. Nehl, "Good administration as procedural right and/or general principle," *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, pp. 322-354, p. 338, 2009.
- [7] (Nov. 16). *MODERNISING ADMINISTRATIVE PROCEDURES, MEETING EU STANDARDS*. Available: <http://www.respaweb.eu/download/doc/Modernising+Administrative+Procedured+Meeting+EU+Standards.pdf/abba43c63e77c186dfb4e18fd5b500cf.pdf>
- [8] J. Hettne and I. Otken Eriksson, *EU-rättslig metod-Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*: Norstedts juridik, 2011.
- [9] J. Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*. Stockholm: Jure, 2006.

- [10] X. Groussot, *Creation, Development and Impact of the General Principles of Community Law: Towards a jus commune europaeum?*: Lund University, 2005.
- [11] A. Lenaerts and Maselis, *Procedural Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell, 2006.
- [12] J. Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*. Stockholm: Jure, 2006.
- [13] D. Chalmers and A. Tomkins, *European Union Public Law*, 2007.
- [14] J. Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*. Stockholm: Jure, 2006.
- [15] V. Negrut, "Europeanization of Public Administration through the General Principles of Good Administration, The," *Acta U. Danubius Jur.*, pp. 5-15, p. 10, 2011.
- [16] "Case 222/86, Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du Football (UNECTEF) v Georges Heylens and Others [1987] ECR 04097, para. 15.," ed.
- [17] J. Hettne, *Rättsprinciper som styrmedel: allmänna rättsprinciper i EU: s domstol*. Stockholm: Norstedts Juridik, 2008.
- [18] L. Marcusson, "Principer inom den offentliga rätten," in *Offentligrättsliga principer*, L. Marcusson, Ed., ed, 2012, p. 11.
- [19] J. Shwarze, *European Administrative Law*. London: Sweet& Maxwell, 2006.
- [20] Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] of 17/12/1970.
- [21] Case 4/73 Nold KG v Commission [1074] ECR 00491.
- [22] Joined Cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, Aalborg Portland & Others v Commission [2004] ECR I-00123.
- [23] H.-J. Blanke, "The Protection of Fundamental Rights in Europe," in *The European Union after Lisbon, Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, H.-J. M. Blanke, Stelio, Ed., ed Berlin -Heidelberg: Springer- Verlag, 2012, pp. 159-232.
- [24] J. Reichel, "Europeiska principer för god förvaltning," in *Offentligrättsliga principer*. vol. 2, L. Marcusson, Ed., ed Uppsala: Iustus förlag, 2012, p. 54.
- [25] Case C-49/88 Al-Jubail Fertilizer Company (Samad) and Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) v. Council [1991] ECR I-3187, para. 15.
- [26] I. Cuculoska, "The Right to Good Administration of the EU: Definition, Scope and Content," *Iustinianus Primus Law Review*, vol. 5.2, pp. 1-22, p. 19, 2014.
- [27] L. Marcusson, "God förvaltning-en rättslig princip?," in *God förvaltning - Ideal och praktik*, L. Marcusson, Ed., ed Uppsala: Isutus förlag, 2006, p. 9.
- [28] *Resolution (77) 31 of the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities*, C. o. M. the Council of Europe, 1977.
- [29] Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to Member States on Good Administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies).
- [30] *European Parliament Resolution of 15 January 2013 with Recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024 (INL))*.
- [31] *The European Code of Good Administrative Behavior* t. E. Ombudsman, 1999.
- [32] "THE TREATY ON EUROPEAN UNIONEN," ed. European Union: CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON EUROPEAN UNIONEN.
- [33] H. C. Hofmann and C. Mihaescu, "The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case," *European Constitutional Law Review*, vol. 9, pp. 73-101, p. 86, 2013.
- [34] J. P. Solé, "EU Law, Global Law and the Right to Good Administration," in *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, ed: Springer, 2011, pp. 133-145, p. 140.
- [35] CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION," ed. European Union, 2000.
- [36] See eg Case 32/62 Maurice Alvis v Council [1963] ECR 49, at para. 1; Case 64/82 Tradax Graanhandel BV v. Commission [1984] ECR 1359, at pp.1366, 1367, 1369, 1370, 1372, 1376, 1377 and 1379; Case 223/85 Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV v Commission[1987] ECR 4617, at paras. 7 and 12; Case T-83/91 Tetra Pak International SA v Commission [1994] ECR II-755, at paras. 24, 27, 28, 30, 31 and 230; Case T-209/01 Honeywell International Inc. V Commission [2005] ECR II-05527, at para. 47; Joined Cases T-458/09 and T-171/10 Slovak Telekom a.s v Commission [2012] ECR nyr of 22/3/2012, at paras. 65, 67, 68 and 69; Case T-286/09 Intel Corp v Commission [2014] ECR nyr of 12/6/2014, at paras. 619, 621 and 626; Joined Cases T-413/10 and T-414/10 Socitrel — Sociedade Industrial de Trefilaria, SA and Companhia Previdente — Sociedade de Controle de Participações Financeiras, SA v Commission [2015] ECR nyr of 15/7/2015 at para. 370 and 416.
- [37] See eg Case 178/80 Amedeo Bellardi-Ricci and others v Commission [1981] ECR 03187, at para. II, p. 3191; Case 64/82 Tradax Graanhandel BV v. Commission [1984] ECR 1359, at p.1372; Case T-167/94 Detlef Nölle v Council and Commission [1995] ECR II-02589, at paras. 53, 61, 67, 69, 77, 79, 88 and 89; Case T-209/01 Honeywell International Inc. v Commission [2005] ECR II-05527, at paras. 56 and 66; Case T-299/08 Elf Aquitaine SA v Commission [2011] ECR II-02149, at para. 242.
- [38] See, eg Case T-196/99 Aera Cova and Others v Council and Commission [2001] ECR II-03597, at paras. 22, 28, 38 and 43; Case T-15/02 BASF AG v Commission [2006] ERC II-00497, at paras. 30, 472, 501, 502, 526, 590, 591, 592, 593 and 604; Case T-193/04 Tillack v Commission [2006] ECR II-03995, at paras. 89, 101, 106 and 127; Case T-66/01 Imperial Chemical Industries v Commission [2010] ECR II-02631, at paras. 196 and 233; Joined Cases T-394/08, T-408/08, T-453/08 and T-454/08 Regione autonoma della Sardegna and Others v Commission [2011] ECR II-06255, at paras. 72, 99 and 158; Case T-299/08 Elf Aquitaine SA v Commission [2011] ECR II-02149, at paras. 33, 232, 234, 235, 238, 240 and 241; Case T-297/11 Buzzi Unicem SpA v Commission [2014] ECR nyr of 14/03/2014, at paras. 18, 137, 142, 143, 144, 147 and 148; Case T-286/09 Intel Corp v Commission [2014] ECR nyr of 12/6/2014, at paras. 359 and 365; Case T-436/10 HIT Groep v Commission [2015] ECR nyr of 15/7/2015, at paras. 165, 172 and 187; Joined Cases T-413/10 and T-414/10 Socitrel — Sociedade Industrial de Trefilaria, SA and Companhia Previdente — Sociedade de Controle de Participações Financeiras, SA v Commission [2015] ECR nyr of 15/7/2015, at para. 187; Case C-61/14 Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato v Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino — Città di Levico Terme and Others [2015] ECR nyr of 6/10/2015, at paras. 37 and 40.
- [39] H. P. Nehl, "Good Administration as Procedural Right and/or General Principle?," in *Legal Challenges in EU Administrative Law*, Hoffman and Türk, Eds., ed: Edward Elgar, 2009, p. 334.
- [40] See eg., Case T-167/94 Nölle v. Council and Commission [1995] , ECR II-2589, at paras. 53, 67,77,79 and 89; Case C-248/99 P French Republic v Monsanto Company and Commission [2002] ECR I-00001, at paras. 92-93; Case T-88/13 P, Z v Court of Justice of the European Union [2015] ERC nyr of 19/6/2015, at para. 28.
- [41] Case T-167/94 Nölle v Council and Commission [1995] ECR II-2589.
- [42] Case C-16/90 Detlef Nölle v Hauptzollamt Bremen-Freihafen [1991] ECR I-05163.
- [43] Case C-16/90 Detlef Nölle v Hauptzollamt Bremen-Freihafen [1991] ECR I-05163 at paras. 23-38.
- [44] Case 32/62 Maurice Alvis v Council [1963] ECR 49.
- [45] Case 32/62 Maurice Alvis v Council [1963] ECR 49 at para. 1.
- [46] Case 17/74 Transocean Marine Paint Association v. Commission [1974] ECR 1063.
- [47] J. Schwarze, *European Administrative Law*. London: Sweet& Maxwell, 2006.
- [48] Case 17/74 Transocean Marine Paint Association, para. 15.
- [49] Case 85/76 Hoffmann-La Roche & Co. AG v. Commission [1979] ECR.
- [50] Case C-49/88 Al-Jubail Fertilizer Company (Samad) and Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) v. Council [1991] ECR I-3187.
- [51] See Case 85/76 Hoffmann, para. 9 and Case C-49/88, Al-Jubail, para. 1.
- [52] "Case 24/62 Germany v Commission [1963] ECR English edition 1963.
- [53] Joined cases T-389/10 and T-419/10 Siderurgica Latina Martin SpA (SLM) & Ori Martin v Commission [2015] ECR nyr of 15/7/2015, para. 416.
- [54] Case C-269/90 Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte [1991] ECR I-5469, para.15.
- [55] E. Nanopoulos, "European Human Rights Law and the Normalisation of the 'Closed Material Procedure': Limit or Source?," *The Modern Law Review*, vol. 78, pp. 913-944, 2015.
- [56] M. De Leeuw, "The European Ombudsman's Role as a Developer of Norms of Good Administration"(2011)," *European Public Law*, vol. 17, pp. 349-368, p.355.
- [57] H. P. Nehl, "Good administration as procedural right and/or general principle?," in *Legal Challenges in EU Administrative Law*, Hoffman and Türk, Eds., ed, 2009, p. 349.
- [58] H. C. Hofmann and C. Mihaescu, "The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law:

Good Administration as the Test Case," *European Constitutional Law Review*, vol. 9, pp. 73-101, p. 90, 2013.

- [59] See joined cases 33/79 and 75/79 *Kuhner v. Commission* [1980] ECR 1677, para. 25.
- [60] J. Reichel, "Between Supremacy and Autonomy – Applying the Principle of Good Administration in the Member States," in *General Principles of EC Law in a Process of Development*, U. Bernitz, J. Nergelius, and C. Cardner, Eds., ed: Kluwer Law International B.V. , 2008, pp. 243–271. p. 254.
- [61] J. Reichel, "God förvaltning i EU och i Sverige," p. p. 258 and 561, 2006.
- [62] See eg Case T-193/04 *Tillack v Commission*, para. 127 and Case T-196/99 *Area Cova and Others v Council and Commission*, para. 43.

Consumption: The Fashionable Disease of the Self and Its Romantic Allure in Literature

Arsto Nasir Ahmed

English Department/ Sulaimani University

Abstract

Consumption—Tuberculosis or (TB)—is considered as a peculiarly significant disease across different disciplines. This research traces the medical and literary history of the disease then discusses its aestheticised glamour in a number of writings that date back to the 16th, 17th, 18th and 19th centuries. Before being identified as a lethal disease in the 20th century, consumption was dealt with positively during the preceding periods or eras i.e., being consumptive signified love, easy death, female beauty, male creativity and genius, etc. The specific purpose of this academic endeavour is to answer in detail the questions of why, how and when consumption—as a destructive force—was regarded as a strong cultural device for self-fashioning and what made the perception on the disease shift or alter from positive to negative— from an aestheticised, romantic disease to a deadly one.

INTRODUCTION

Consumption is "one of the most historical—as well as historically important— diseases" (Dormandy1). It has a peculiar place in medical and literary history. Suffering from consumption at different periods was viewed as a sign of passion, genius or spirituality. And, the aestheticisation of the disease was reflected in the literary and medical writings of the late eighteenth and the early nineteenth centuries. This research aims to investigate the historical process by which consumption was made the disease of the self for certain social groups. It scrutinises the reasons behind the romantic idealisation of this killer disease in literature. In this spirit, the purpose of this research is to examine how, when and why this lethal killer was considered to be a powerful cultural device for self-fashioning. The research starts with exploring the literary and medical history of the disease. It discusses how and why consumption was regarded as a disease of love and desire in the sixteenth century. Then, it elucidates the reasons behind people's perceptions of the disease as being a way for a good and easy death throughout the late sixteenth and late seventeenth centuries. Later, it goes on to shed light on how and why consumption was thought to be a sign of female beauty, and male creativity and genius in the eighteenth century. Finally, it concludes with mentioning the shift in people's perception to the disease from a positive to a deadly one.

2. A Historical Overview of Consumption

In *Consumption and Literature: The Making of the Romantic Disease*, Clark Lawlor believes that one should investigate and explore the history of consumption prior to the nineteenth century in order to understand how consumption came to be seen as an attractive disease, "how the blood-spitting, coughing and the skeletal patient could be seen as desirable" (15). Similarly, in *Disease, Class and Social Change: Tuberculosis in Folkestone and Sandgate, 1880-1930*, Marc Arnold states that the glamorous image of tuberculosis, particularly affecting the "creative and overly sensitive", existed even before the eighteenth century (28). Therefore, it is necessary to look into the disease from the earlier times.

Going back to the sixteenth century, it can be seen that consumption was then considered a disease of desire and love (Lawlor 15). For instance, in Shakespeare's *Much Ado About Nothing*, Benedick's dialogue with Beatrice can clearly explain the sense of desire and love in consumption:

Benedick - Come, I will have thee, but by this light I take thee for pity.

Beatrice - I would not deny you, but by this good day I yield upon great persuasion, partly to save your life, for I was told you were in consumption (Act 5 Scene 4 200).

Lawlor argues that Beatrice's "verbal fencing" with Benedick clarifies the sense of consumptive love: the pining lovers can only be treated by possessing of what they desire; in this case, Benedick should possess Beatrice so as to continue living. Furthermore, Lawlor claims that by the time of Shakespeare, consumptive love became a "literary cliché" and "cultural given" whose convention went back to the classical times (15). Therefore, it is necessary to go back to the descriptions of consumption in classical times to better comprehend it as a disease of love. In *Anatomy of Melancholy*, Robert Burton tells an ancient story of a young prince named Antiochus. Antiochus oedipally falls in love with his mother-in-law, Stratonice. However, due to the impossibility of attaining his object of desire, Antiochus forcefully attempts to control his passionate feelings. As a result of suppressing his emotions, Antiochus becomes love consumptive because, according to classical medicine, suppressed emotions would lead to consumption (42). It can also be noted that many of the symptoms of the consumptive lover remain much the same from the Classical times to the Renaissance. In *On the Causes and Symptoms of Chronic Diseases*, Aretaeus the Cappadocian, a Greek physician, who was a very sharp observer of the disease, defines a typical consumptive type, as young, slender, probably spitting blood, coughing, weak in body, pale, narrow chested, and with wing-like shoulder blades. He also describes the face as "nose sharp,

slender; cheeks prominent and red; eyes hollow, brilliant and glittering" (qtd in Dormandy 2-3). In a similar way, Gideo Harvey, a physician to Charles II, mentions that the symptoms of a consumptive lover remained nearly the same from the time of the Classics to the Renaissance. In *Morbus Anglicus: or the Anatomy of Consumptions*, Harvey writes that "when Maids do suddenly grow thin-jawed and hollow-eyed, they are certainly in love" (39). He also gives a medical analysis about the violent emotions of love affecting the female body: "there is such a lingering, fighting, sobbing, and looking after the return of the absent object, the thoughts so fix'd, that they are employed upon nothing but the vision" (39). What can be inferred here is that the only cure for a consumptive lover is the achievement of his/her object of desire. In 1598, Tofte writes about the memory of his lovesickness in a lyric sequence in which he mentions his mistress as the necessary cure. It is a typical example of the age in its expression of consumptive love.

sick is my soule, my Body languisheth,
So as I doubtfull love, scarce drawing breath,
Twixt feare and hope in the extremitie.
A strange Consumption hath me wasted long,
And for a Pearl restorative I long (qtd in Lawlor 25).

Commenting on Tofte's lyric, Lawlor writes that "Tofte gives the usual form to the figure of the languishing poetic lover who wastes away in 'a strange Consumption' caused by his mental agitation" (Lawlor 25). After considering the above examples, we get to the conclusion that consumption was a disease of love and desire, and the situation of the consumptive lover is depicted in nearly the same way in Classical and Renaissance literature.

3. Consumption as God's Grace

From the sixteenth to the seventeenth centuries, the second strand of the literature of consumption is the religious notion of consumption as being a disease of easy or good death. Therefore, the idea of dying from consumption was then considered desirable for the good Christian (Lawlor 28). This is because dying from consumption is a slow process: this provided the sufferers sufficient time to repent for their sins, to embrace God's grace, to prepare themselves for the eternal world, and to say farewell to their relatives. The story that follows explicitly shows the positive and pleasurable experience of dying from consumption. In *The Diary of Dudley Ryder*, Ryder, a law student, tells the story of his visit to a sufferer William Crisp, Ryder's friend. The story reads:

[William Crisp] is sick in bed of consumption and past hopes of recovery conversed with us. He is very serious and loves to talk of another world and to prepare for it. It is indeed a happy state when a man is got so far into religion and so far above the world as to think of passing out of it without terror and distraction, to be able to calm and serene under the assured expectation of death and leaving whatever is dear and pleasant to him. (263)

This story vividly illuminates the positive experience of dying from consumption. Crisp "loves to talk of another world and to prepare for it" (Ryder 263). Commenting on Crisp's condition, Lawlor writes that Crisp does not appear to be physically or mentally distressed by the situation he is in, "but [he is] happily fading out from this world and into the next" (29). In addition, Ryder is not the only person to find his

friend's dying of consumption a pleasurable situation; his positive opinion on the disease is also clearly reinforced by Crisp's mother. Crisp's mother is so thankful to God for allowing her son die of consumption because this gives him enough time to repent for his sins (Ryder 209). Another example is Sir Thomas Browne's "A Letter to a Friend, upon the Occasion of the Death of His Intimate Friend" published posthumously in 1690. As its title denotes, the letter describes the death of a close friend from consumption and illustrates the easy and good death from consumption:

His soft departure, which was scarce an expiration; and his end is not unlike his beginning . . . and his departure so like unto sleep, that he scarce needed the civil ceremony of closing his eyes; contrary unto the common way, wherein death draws up, sleep lets fall the eye-lids (180).

In contrast to Ryder's story of Crisp's consumption, Browne talks about the case from a doctor's standpoint. As a physician, Browne asserts that patients are not mostly aware of the fatality of consumption as they feel well and symptomless. They even have hopes of recovery: "strange it is that the common fallacy of consumptive persons, who feel not themselves dying, and therefore still hope to live, should also reach their friends in perfect health and judgment" (Browne 179). The description of dying from consumption as a "soft departure so like unto sleep" further emphasises the easiness, goodness and painlessness of the experience in dying from consumption. To Lawlor, this unique feature of consumption's "lack of pain is clearly a double edged sword": death becomes easier, without any frustration, and this makes the sufferer believe that s/he is not in any danger. "Paradoxically, both freeing the patient from fear and withholding the possibility of action based in the truth of his condition" (Lawlor 30). To the Christians, Lawlor writes: "pain could make one peevish, alter one's state of mind or, worse still, transform one into a raving, blasphemous devil who cursed his or her nearest and dearest in the foulest language imaginable" (35). This lack of pain in consumption was a positive feature; therefore, Christians were content to die because of it. Thus, death appears as a smooth shift to Heaven, just as from "waking to sleeping- not a frightening and agonising jolt from life into death" (Lawlor 31). Mary Fissel (cited in Lawlor 32) further illuminates Lawlor's point by arguing that consumption was created to give the sufferer a chance to exhibit grace; consumption was thought to be God's doing and in one way or another advantageous to the sufferer (32). Lawlor also asserts that for many, consumption was regarded as a "Golden disease" whose unique symptomatology and religious metaphor guide the sufferers gently through their last moments and show them to be among God's chosen ones (35). The soft and easy death from consumption is explicitly manifested in Dr Samuel Garth's poem, "The Dispensary" written in 1699. The poem reads:

Whilst meagre phthisis gives a silent blow:
Her stroaks are sure, but her advances slow.
No loud alarms nor fierce assaults are shown.
She starves the fortress first, then takes the town
(qtd. in Lawlor 33).

The words "silent", "slow", "No loud alarms" and "No loud fierce" signify the easiness and the goodness of dying from consumption, which was called phthisis in the

seventeenth century. Thus, it has been made clear that in the sixteenth and seventeenth centuries, death from consumption was regarded as well-prepared, serene, good, easy and even God's grace. While medical discourse on consumption in the seventeenth and eighteenth centuries "employed extremely gruesome images of decay, putrefaction, and stinking effluvia", by the early eighteenth century there also existed "alongside the horrible pathology [. . .] a tradition of the art of living well with, and dying a good death from consumption" (Lawlor and Akihito Suzuki 463).

4. Female Beauty and Male Creativity

Up to the last decades of the eighteenth century, consumption was not only associated with the metaphorical disease of the lover, or a preferred condition for the dying Christian. From then onwards consumption was also seen as the "glamorous sign of female beauty" (Lawlor 43). In this era, there was a great tendency to oppose obesity; therefore, female beauty was seen in slenderness regardless of how it was achieved, and slimness was fashionable for women. Consumption made people slender; therefore, consumption was seen as a sign of female beauty. Lawlor believes that in order to understand the reason behind this hostile position against fatness, it is worth looking into the medical ideas about the body in the eighteenth century, in which physiology of the "nerves" came into being. According to Lawlor, this "nervous sensibility" was a primary influence not only on the social and literary spheres, but also on the more broad "culture of sensibility" (44). In *A Treatise on a consumption of the lungs*, Edward Barry, one of the well-known physicians of the first half of the eighteenth century, defines body as a hydraulic machine made up of solids and fluids. Free circulation of fluid through the solids meant health, while obstruction of the fluid could cause putrefaction and disease. Therefore, consumption "can only proceed from a collection of purulent matter; from whence it is perpetually by the absorbent vessels received into the mass of blood, wasting the solids, and corrupting the fluids. In whatever part of the body, whether from an Ulcer, or Abscess, there is a sufficient quantity of such pus collected, a true phthisis will then ensue" (69). Barry also stresses that people in the British Isles, "particularly the better sort", are more susceptible to "an Haemoptoe [a burst blood vessel], and thence a Phthisis, from their exorbitant use of an animal diet high sauces, and spirituous liquors; their solids being naturally tender, and easily destroyed by the acrimony and velocity of the fluids" (211). This shows that the richer someone would get, the more s/he were liable to be infected by consumption as "meat and liquor agitate, accelerate and heat the blood", which increases its corrosive and "acrimonious" properties. Therefore, the best way to fight consumption is through a light, vegetarian and milky diet that cools the blood down to a safe state (188-209). Although the disease does not appear attractive here, it serves as an index of a nation's and an individual's riches. Britain, for instance, was wealthy and consumption was widespread: the upper and middle classes were the richest people in the nation; therefore, they were more likely to get infected with this disease of indulgence. Van Swieten (qtd in Lawlor 46) reiterates Barry's point by arguing that "consumption is so frequent among the English, who eat very strong food, and indulge themselves in drinking, and are less fond of vegetables than other nations."

Having discussed the cause of consumption from a medical perspective, Edward Barry in his section "Of a Consumption of the Lungs" strangely describes consumption in a beautiful way:

A national Predisposition to an Haemoptoe, may be easily distinguished by several symptoms, which are peculiar to such consumptive Constitutions, viz. a long Neck, Scapulae prominent like wings, Thorax compressed, and narrow, a clear florid Complexion, the Cheeks and lips fainted with the purest red, the Caruncle [small piece of flesh] in the Corner of the Eye, from its intense Colour, appears like Coral; and all the vessels are so fine, as to appear almost diaphanous: Such Persons are likewise most frequently remarkable for a Vivacity of Mind. (176)

Joint to Barry's description of the consumptive, Lawlor states that this description of the consumptive had also been described by the classic physicians in the same way: "long neck, wing-like upper back and thin chest." This makes it clear that Ancients also found beauty in the symptoms of consumption, which are apparent on the body of the sufferer, such as the long neck- "traditionally a prized physical asset for women" (46-47). Lawlor also justifies that consumption functioned as a natural cosmetic for women: "the face is painted with the purest red in a manner distinctly reminiscent of the courtly definition of female beauty." Here, the white colour of the skin, "clear complexion", is contrast to the red colour of the lips and the flush on the cheeks. These make consumption subject to positive aesthetic (46-47). This way, women were conceptualised in terms of a model of feminine beauty based on disease. In an essay titled "Sublime and Beautiful", Edmund Burke writes:

An air of robustness and strength is very prejudicial to beauty. An appearance of delicacy [emphasis original], and even of fragility, is almost essential to it . . . It is the flowery species, so remarkable for its weakness, and elegance. . . The beauty of women is considerably owing to their weakness, or delicacy. (112)

According to Burke, the female beauty is seen in women's weakness and fragility. Moreover, the line between sickness and "weakness" is very thin: his comparison of women with flowers that die young further emphasises the point. Samuel Jackson Pratt (25 December 1749 – 4 October 1814) emphasises the fashionability of female physical fragility in his sentimental novel *Emma Corbett*. He writes:

The feeblenesses to which the tender frame of women is subject, are, perhaps, more seducing than her bloom . . . in nursing which that droops (sweetly dejected) and is ready to fall upon its bed, our care becomes more dear... objects are beloved in proportion . . . as they are gentle, unresisting and pathetic. (qtd in Lawlor 58)

Lawlor argues that the word " 'unresisting' is perhaps the operative word here: at least part of the vogue for female consumptiveness was inspired by the notion of well-controlled femininity, sentimentally pathetic in nervous over-refinement" (58). Thus, in the eighteenth century, far from destroying feminine beauty, consumption was considered a means of enhancing it (Lawlor 58). Female beauty was related to the consumptive look because the culture of sensibility prioritised female delicacy. This is why "the patients saw a prime occasion to beautify themselves in consumption, gaining

individual pleasure from the admiration of others and the refined environments in which they placed themselves" (Lawlor and Akihito Suzuki 475).

What is more interesting is that consumption was not only associated with female beauty, but it was also a remark of male creativity and genius. Consumptive males were expected to be more creative, intelligent and poetic (Lawlor 44). In *Tuberculosis and the Victorian Literary Imagination*, Katherine Byrne describes the numerous sorts of attributes that consumption was associated with in literature: "[Consumption] has been associated simultaneously, though not always congruously, with youth and purity, with genius, with heightened sensibility" (Byrne 3). Therefore, "consumption was metaphorically purified as the ideal physical disease of sensibility" (Lawlor 44). Medical discourse also reinforced popular myths about consumption. From the doctor's perspective, Lawlor argues, consumption was also perceived as "marking individual of both sexes with some kind of special talent, particular beauty or enhanced status" (44). In the last decades of the eighteenth century, having tuberculosis, as well as "being treated for the disease became an experience associated with refined cultural values and aesthetic pleasure" (Lawlor and Akihito Suzuki 475).

5. Consumption: The Poetic Disease

Various mythologies and literary narratives of consumption have been described and analysed. These have contributed to the creation of a Romantic idea of consumption as the "glamorous disease of the beautiful and the genius" in the late eighteenth and early nineteenth centuries (Lawlor 112). In the Romantic period, consumption was seen as a poetic disease. Alexandre Dumas Wryly (qtd. in Dubos and Dubos 58-59) writes that "in 1823 and 1824, it was the fashion to suffer from the lungs; everybody was consumptive, poets especially [emphasis added]; it was good form to spit blood after each emotion that was at all sensational, and to die before the age of thirty." In "Life without Germs: Contested Episodes in the History of Tuberculosis", Gandy argues that the Romantic Movement attempted to "transform the moral stigma of the TB death into a profound experience of individual sensitivity ' which dissolved the gross body, etherealized the personality, expanded consciousness' " (19). Furthermore, consumption was treated in a positive manner in the tone of the plays, poetry and sentimental novels. However, this positive portrayal of consumption in the literary productions was not due to the author's ignorance of the realities of the disease (Lawlor 2-3). There are a number of poets and writers who despite having first-hand experiences with the disease, aestheticized consumption in their works. For example, John Keats was a primary symbolic figure of the consumptive poet whose mother and brother, Tom, died of consumption (Dubos and Dubos 12). Another typical example is Edgar Allan Poe whose wife and mother were both victims of consumption (Lawlor 3). One of the most obvious examples of Poe's romanticisation of consumption is a single paragraph in his short story "Metzengerstein." In this story, Baron Fredrick's mother, Lady Mary, dies of consumption. The narrator identifies the disease as "gentle", in which the last moments is neither painful nor gross, but "glorious." The story reads:

The beautiful Lady Mary! How could she die? - and of consumption. But I have prayed to follow. I would wish all I love to perish of that gentle disease. How glorious! To depart in the hey-day of the young blood - the heart all passion - the imagination all fire - amid the remembrances of happier days - in the fall of the year, and so be buried up forever in the gorgeous, autumnal leaves. Thus died Lady Mary. (Poe 97)

The phrase "autumnal leaves" denotes the romantic image of consumption: "autumn was traditionally the time for consumptive death, but also the most visually poetic of seasons" (Lawlor 2). Furthermore, according to Dormandy, the image of falling leaves, in the literature of consumption, was a symbol for "failing hopes [and] the destruction of young lives" (85). Like John Keats, Poe reveals the "terrible beauty of consumption" in spite of his exposure to the harsh realities of the disease (Dormandy 93). Nevertheless, "Metzengerstein" does not show consumption as painful and/or horrible, but as easy and painless. Moreover, Poe describes the death of the beautiful Lady Mary as a "glorious" one. He also goes as far as wishing "all [he] love[s] to perish of that gentle disease" (Poe 97). Poe's romanticisation of consumption in his literary productions is in parallel to his contemporary writers' attitude towards the disease. One of the typical literary writings in which a romantic idealisation of consumption can be felt is Charlotte Brontë's autobiographical novel *Jane Eyre* published in 1847. Like Poe, Brontë had a number of first-hand experiences with the disease. In fact, her family history with consumption is one of the typical, tragic examples of what was called "familial phthisis" (Carpenter 55). All of Reverend Patrick Brontë's six children died of consumption: Anne and Maria Brontë died in May and June of 1825; Branwell in September 1848 and Emily in December of the same year. Anne Brontë died of the same disease in May 1849. Charlotte Brontë outlived her siblings; she died in 1855 when she was 39 years old (Carpenter 54). Despite Charlotte Brontë's tragic experiences with the disease, she features one of the consumptive child characters, Helen Burns in her novel *Jane Eyre*. Helen Burns is the representation of the archetypical consumptive child who is too good, pure and innocent for this sinful Earth. In fact, from the mid-eighteenth until the mid-nineteenth century "the dying tubercular maiden would be represented commonly in all media and genres as a beautiful bride of heaven, an angel too pure and spiritualised to abide long in the material world of the crude body and less-refined ones" (Lawlor and Akihito Suzuki 479). When on the verge of death and is accompanied by Jane, the main character, Helen Burns says:

I am very happy, Jane; and when you hear that I am dead, you must be sure and not grieve; there is nothing to grieve about. We all must die one day, and the illness which is removing me is not painful; it is gentle [emphasis added] and gradual; my mind is at rest. I leave no one to regret much; I have only a father; and he is lately married, and will not miss me. By dying young, I shall escape great sufferings. I had not qualities or talents to make my way very well in the world; I should have been continually at fault. (Brontë 97)

Helen does not suffer from pain. She is described as having a "fit of coughing" that makes her "lay some minutes exhausted" (Brontë 97). In addition, her passing away is portrayed as being very "gentle". As Catherine Byrne

describes, Helen is "a Christlike portrait of resigned, uncomplaining suffering, and it is notable that her death, from consumption has more meaning . . . than those of dozens of others who die around her in the typhoid epidemic" (16). Helen is among the "angelic, too-good-to-live child heroes" in the literature of the nineteenth century (16).

In *Disease, Class and Social Change: Tuberculosis in Folkestone and Sandgate, 1880-1930*, Mark Arnold states that during the second half of the eighteenth and the early nineteenth centuries, the romantic idealisation of the consumptive life and death affected many of the patients to integrate the disease into their identity as a "disease of the self" (28). In *Illness as Metaphor*, Susan Sontag analyses the paradoxical nature of consumption. By comparing consumption to cancer, she realises a sharp contrast in the metaphors generated by the two lethal diseases. Whereas consumption served as a metaphor of basically positive features, such as refined sensibility, heightened beauty and artistic creativity, cancer stood for the negative values. In this regard, Tuberculosis was identified as the disease of the self while cancer was considered the disease of the Other (66). English and the American culture in particular incorporated the disease into the self, due to the apparently positive and attractive attributes of the disease. Lawlor and Akihito Suzuki also argue that "diseases of the Self are more commonly found in certain diseases of a relatively mild nature, which were sought as badges of the social and cultural distinction of the sufferers" (459). Therefore, people considered these diseases as being a part of their identities. This made them endure living with the painful and horrible symptoms of the diseases. More interestingly, a paradoxical sense can be perceived in the case of consumption. Despite its fatality, especially in the eighteenth and the nineteenth centuries, the romantic appeal of consumption has been noted not only by the historians of medicine and literature, but also by the sufferers themselves (460-461). Moreover, Lawlor and Akihito Suzuki argue that "consumption, like the Romantic myth of the alienated or narcissistic self, is obviously part of a social totality, but it is comparatively less 'othered' than cancer or, to take a major example from the eighteenth century, smallpox" (459-460).

As the nineteenth century progressed to the twentieth, the aestheticised image of consumption declined. The first nail in the coffin of the ideal romanticisation of consumption came in 1882 when the German Bacteriologist Robert Koch discovered the causative agent of the disease: the *Mycobacterium tuberculosis*. Koch's discovery "produced such a phenomenal sensation among the lay public and in medical circles that it was immediately regarded as . . . heralding a new era in the study and control of disease" (Dubos and Dubos 102). After Koch's discovery, consumption was "no longer a vague phantom. The heretofore unseen killer was now visible as a living object and its assailants at last had a target for their blows" (102). The tuberculosis bacillus was merely a germ which could be contracted by anyone (Lawlor 186-187). Koch's findings faced some resistance - some refused to believe Koch and attempted to prove his findings wrong. However, these "unbelievers were fighting a losing battle" (Dormandy 136). After Koch, there was no cure for the disease - "effectible respite would not be available until the mid-twentieth century" (Lawlor 187). Myths about the

romantic idealisation of the disease persisted even after Koch, but this aestheticised image began to decline and it vanishes completely by the mid twentieth century." The praise of the spiritualised women fading into God's glory [such as Helen Burns] is rarely, if at all, to be found after 1880." Literature of the twentieth century embraced illness as a sign of the outsider. Tuberculosis was no longer a disease of the Self, but a disease of the Other (Lawlor 189). Gradually, the negative picture of the disease as a danger to the wellbeing of the public was illuminated. In addition, in some countries and cities governments and voluntary organisations fought against tuberculosis in the hope of eliminating it (Lawlor and Akihito Suzuki 460-461).

6. Conclusion

Consumption had the most recognisable personality of all the diseases portrayed in literature. Throughout its history, it was known as a disease of love, desire, romance, emotion, grace, beauty, creativity and intellectualism. A killer disease which caused the death of one in four people in America and Western Europe from the seventeenth to the nineteenth century (Lawlor 5) was presented as an ideal way to die. The sufferers were praised for their beautiful and productive death, and the consumptive young women and children were thought to be spirited away to heaven in the gentlest way. Moreover, this romantic idealisation of the disease made people integrate the disease into their identities as the disease of the "Self." Among the sufferers were the most well-known and prominent writers who had tragic experiences with the disease, yet they believed in the myths of consumption and treated it positively in their literary works. However, with the rise of science, the romanticised image of consumption began to decline. It was later became a force to be defeated, rather than celebrated. It no longer made one to achieve special creative qualities, but the modern victim of tuberculosis is merely diseased, who needs to be treated, otherwise s/he would die a terrible death.

Works Cited

- Arnold, Marc. *Disease, Class and Social Change: Tuberculosis in Folkestone and Sandgate, 1880-1930*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2012. Print.
- Barry, Edward. *A Treatise on a consumption of the lungs*. Dublin: George Grierson. Print.
- Brontë, Charlotte. *Jane Eyre*. New York: Barnes & Noble Classics, 2005. Print.
- Browne, Thomas. "A Letter to a Friend, upon the Occasion of the Death of His Intimate Friend." *Sir Thomas Browne: Religio Medici and Other Works*. Ed. L. C. Martin. Oxford: Clarendon Press, 1964. Print.
- Burke, Edmund. "Sublime and Beautiful." *A Philosophical Enquiry into the Origin of Our Ideas of the Sublime and Beautiful*. Ed. Adam Phillips. Oxford: OUP, 1990. Print.
- Burton, Robert. *The Anatomy of Melancholy*. Ed. Thomas C. Faulkner, Nicolas K. Kiessling, Rhonda L. Blair. Vol. I. Oxford: OUP, 1989. Print.
- Byrne, Katherine. *Tuberculosis and the Victorian Literary Imagination*.

- Cambridge: Cambridge UP, 2011. Print.
- Carpenter, Mary Wilson. *Health, medicine, and Society in Victorian England*. Santa Barbara, CA: Praeger, 2010. Print.
- Dormandy, Thomas. *The White Death: A History of Tuberculosis*. London: Hambledon Press, 1999. Print
- Dubos, René and Jean Dubos. *The White Plague: Tuberculosis, Man and Society*. London: Lowe and Bydone, 1953. Print.
- Gandy, Mathew. "Life without Germs: Contested Episodes in the History of Tuberculosis." *The Return of the White Plague: Global Poverty and the New Tuberculosis*. Ed. Mathew Gandy and Alimuddin Zumla. London: Verso, 2003. 15-39. Google books. Web. 28 May 2016.
- Harvey, Gideon. *Morbus Anglicus: or the Anatomy of Consumptions*. London: Nathanael Brook, 1666. Print.
- Lawlor, Clark and Akihito Suzuki. "The Disease of the Self: Representing Consumption, 1700-1830." *Bulletin of the History of Medicine* 74.3 (2000): 614-615. Project Muse. Web. 28 June 2016.
- Lawlor, Clark. *Consumption and Literature: The Making of the Romantic Disease*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2007. Print.
- Poe, Edgar A. "Metzengerstein." *Southern Literary Messenger*.(1835): 97-100. Google Books. Web. 12 July 2016.
- Ryder, Dudley. *The Diary of Dudley Ryder, 1715-1716*. Transcribed from shorthand and Ed. William Mathews. London: Methuen, 1939. Print.
- Shakespeare, William. *Much Ado About Nothing*. Ed. Sheldon P. Zitner. Oxford: Clarendon Press, 1993. Print.
- Sontag, Susan. *Illness as Metaphor and AIDS and Its Metaphors*. New York: Picador, 2001. Print.

Cache coherence protocol design using VMSI (Valid Modified Shared Invalid) states

Asst. Prof. Dr. Luma Fayege Jalil , Asst. Prof. Dr. Maha Abdul kareem .H. Al-Rawi , Abeer Diaa Al-Nakshabandi

Abstract— We have proposed in this research the design of a new protocol named VMSI coherence protocol in the cache in order to solve the problem of coherence which is the incompatibility of data between caches that appeared in recent multiprocessors system through the operations of reading and writing. The main purpose of this protocol is to increase processor efficiency by reducing traffic between processor and memory that have been achieved through the removal of the write back to the main memory in the case of reading or writing of shared caches because it depends on existing directory inside that cache which contains all the data that represents a subset of main memory.

Index Terms— Cache coherence problem, snooping protocol, Directory-Based cache Protocols, VMSI, Cache Simulator, Shared memory, Multi processor, Dev. C++.

I. INTRODUCTION

Shared memory is the hardware part that supported by many modern computer systems and multi core chips. Each of the processor cores in a shared memory system may read and write a single address space [1]. But in designing shared system, one of the most important problems appears which is called coherence problem. The coherence problem results when the caches are laid in recent computers between processor and main memory to solve the contention problem as trying to access a shared memory at the same time which then causes performance degradation[2].

Consistency and validation of the data value are maintained in the caches of a multi core processor such that reading a memory location through any caches will return the most recent data written to that location via any caches through cache coherence protocol that are classified to snoopy protocols or directory based protocols. Coherence is typically implemented within these protocols, but both methods have a drawback: Snooping protocols are not scalable because of the shared bus, while directory protocols incur directory storage overhead, frequent indirections, and are more prone to design bugs [3].

Asst. Prof. Dr. Luma Fayege Jalil , Department of Information Technology, university of human development, college of science and technology /sulemani, luma.jalil@uhd.edu.iq ,

Asst. Prof. Dr. Maha Abdul kareem .H. Al-Rawi , Department of Computer Sciences, University of Technology/Baghdad, maha_alrawi@yahoo.com.

Head of programmers oldest Abeer Diaa Al-Nakshabandi, Distribution office At Ministry of Electricity/Baghdad, abeerdiaaphd@gmail.com

II. THE REQUIREMENTS OF MEMORY HIERARCHY DESIGN

The basic idea to overcome the problem of increasing the gap between a fast CPU and a slow RAM is in using a hierarchy of memories: each level speedier, more expensive and smaller, the closer it is to CPU, to feed the CPU with the required data. The following steps are needed in designing a hierarchy of memory [4, 5]:-

A. CACHE ASSOCIATIVITY

Where Can a Block Be Placed in a Cache?, Just as bookshelves come in different shapes and sizes, caches can also take on a variety of forms and capacities. But no matter how large or small they are, caches fall into one of three categories: direct mapped, n-way set associative, and fully associative.

Direct mapped: A cache block can only go in one location in the cache. It makes a cache block very easy to find, but it's not very flexible about where to put the blocks. The mapping equals to (Block address) MOD (Number of blocks in cache), two types of association: the cache is a fully associative is if a block can be placed anywhere in the cache. The cache is set associative if a block can be placed in a restricted set of places in the cache.

A set is a collection of blocks in the cache. A block is first mapped onto a set, and then the block can be placed anywhere within that set. The set is usually chosen by bit selection = (Block address) MOD (Number of sets in cache)

If there are n blocks in a set, the placement of the cache is called n-way set associative.

Each of these methods depends on the facts:

2^n Memory locations are grouped into blocks where n is the number of bits used to identify a word within a block and are found at the least significant end of the physical address. The cache is organized into:

1. Index: specifies the cache index (which "row" of the cache we should look in)
2. Offset: specifies which byte within the block we want.
3. Tag: the remaining bits after offset and index are determined; these are used to distinguish between all the memory addresses that map to the same location
4. Block Address: Tag + Index

Figure 1 illustrates how mapping is done depending on tag, index and offset that will be gained from a binary

representation of a memory address.

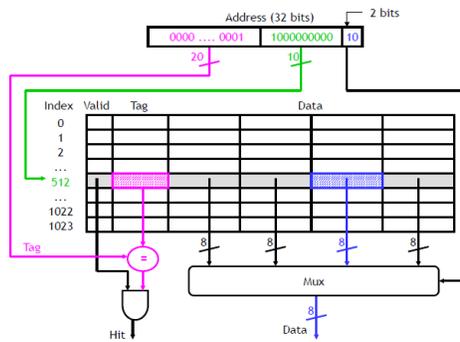


Fig. 1: Cache Example with 1,024 blocks of 4 bytes each, And 32-bit memory addresses

B. REPLACING POLICIES [6]

Once the cache has been filled, when a new block is brought into the cache, one of the existing blocks must be replaced. The replacing policy depends upon the type of cache.

For direct mapping there is only one possible line for any particular block, and no need for replacement algorithm.

For fully associative and set-associative caches a replacement algorithm is needed because the block may go in several positions (at different indexes), and, as a result, there are different possibilities to choose a block that will be replaced. The most used policies for replacement are:

- Random: this technique is very simple; one block is selected at random and replaced.
 - LRU (Least Recently Used): in this approach accesses to the cache are recorded; the block that will be replaced is the one that has been unused (un accessed) for the longest period of time.
 - Least Frequently Used - replace block which has had fewest hits
 - FIFO (First In First Out): Replace that block in the set that has been in the cache longest.
- FIFO is easily implemented as a round-robin or circular buffer technique.

C. WRITE POLICIES

The coherence is maintained among all the caches and global memory through four groups that are [2]:

- Write-update and write-through;
- Write-update and write-back;
- Write-invalidate and write-through; and
- Write-invalidate and write-back.

Caching data which is only to be read is easy, since the copy in the cache and memory will be equivalent. Writing in cache is more difficult because the copy in the cache and memory must be kept consistent. How ? There are two main strategies.

Write through: ensuring that main memory is always valid

by do the following: all write operations are made to main memory as well as to the cache, .

Write back: A cache memory write isn't directly written into main memory unless another cache needs that cache line. The most common write-back protocol is MESI, and will be discussed next [7].

The Difference between Write Update and Write invalidate is that when one processor issues write operation Invalidate protocol modifies the copy of cache and invalidates all other copies of that data block. In case of update protocol it will not only write on that processor's cache which is trying to update but also will forward this change to other existing copies[6].

III. CLASSES OF CACHE COHERENCE PROTOCOL

Two cache coherence protocols hardware based are used, snoopy protocols and directory based protocols [3, 8].

a) The technique of bus snooping relies on the property that on such systems all memory accesses are performed via the central bus, i.e., the bus is used as broadcast medium. Thus, all memory accesses can be observed by the cache controllers of all processors. When the cache controller observes a write into a memory location that is currently held in the local cache, it updates the value in the cache by copying the new value from the bus into the cache. Thus, the local caches always contain the most recently written values of memory locations [9].

b) Directory Based Protocols Here the locations of all cached copies of every block of shared data must be taken into account and store those copies carefully in these cache locations, and those locations can be centralized or distributed and are called a directories. There is a directory entry that contains a number of pointers for each block of data. This number is to mention the locations of block copies [10].

IV. MESI WRITE-BACK INVALIDATION PROTOCOL

MESI (Modified-Exclusive-Shared-Invalid) stands for the state of each cache line at any time. It is based upon the data ownership model, where only one cache can have dirty (modify) data. When data is written, the cache of modifying line informs other caches of the fact; the data is not transmitted by itself. A cache line in each cache can be in one of the following states as in figure (2): [7,11, 12, 13, 14, 15]:-

Modified: one processor (owner) has data, but it is dirty; must respond to any read/write request

Exclusive: one processor has data and it is clean; no need to inform others about further changes

Shared: cached in more than one processor and memory is up-to-date

Invalid: The block has been invalidated (possibly on the request of someone else)."

VI. SIMULATION PROCESS

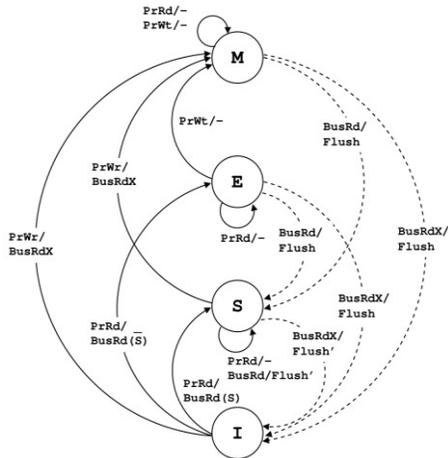


Fig.2: MESI cache coherence protocol state diagram [16]

V. METHODOLOGY, PREPROCESSING STEPS

In order to implement the proposed protocol there are several steps that must be completed which are:

Initially the following parameters must be determined before using the proposed protocol:-

size of a main memory, cache memory capacity, cache line size, associativity, replacement policy, number of words per memory access, number of cache levels, number of processors in level1, location of a directory. After definition of these parameters, the address of a main memory is converted to a binary number by using conversion function, then other function is used to gain tag, index and offset from a binary addresses to be use in a simulation of caches generally. All these steps are illustrated in figure 3.

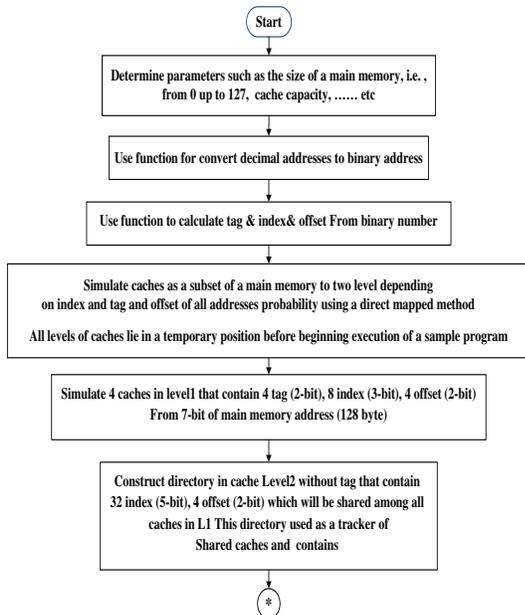


Fig. 3: preprocessing of the proposed protocol

After preprocessing steps, a check functions are called to get the location of an input address and the processor job and the processor type and then tag, index and offset are obtained for used in simulation each address of a specific input program which has been clarified by Figure 4.

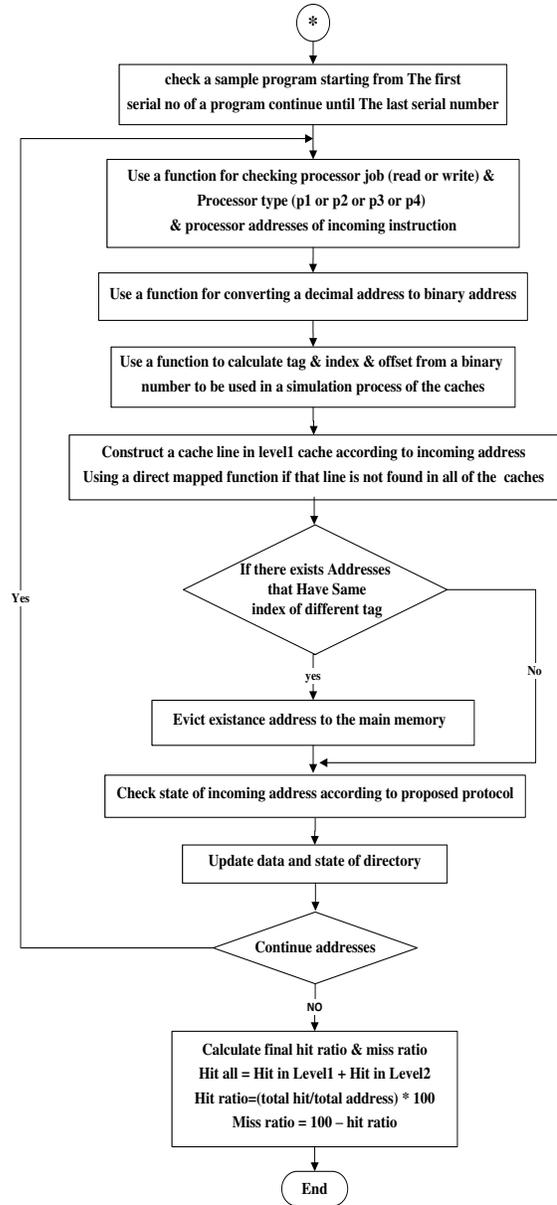


Fig. 4: Simulation process using a direct mapped method

VII. VMSI CACHE COHERENCE PROTOCOL

1) VMSI levels: The proposed project deals with a multi core processor that has two cache levels:

-The first level is private Level1 and supposes this level has four cores.

-The second Level is shared global Level2 cache that contain a directory as a central share point to the four core in cache Level1

2) Cache Organization using a Direct Mapped method

At the beginning work in this research, the four caches in level 1 and the cache in level 2 are simulated by using a direct mapped method take advantage of spatial locality as follow:-

Suppose memory address = 128[7-bit to represent main memory address].

The cache in level1, 2-bit to represent tag [tag = 4], 3-bit to represent index [cache = 8 block], 2-bit to represent offset [block = 4 byte], The shared cache in level2 5-bit to represent index [cache = 32 block], 2-bit to represent offset [block = 4 byte]. The shared cache in level2 has not a tag and all the addresses of a main memory are subset to that cache in order to reduce write back that present in MESI cache coherence protocol.

VMSI state: In this protocol each cache line has one of the four states as follow: Valid (Read at any time/Write at first time that occur exclusively). The cache line is present only in the current cache and appears at the first time of writhing, when the writing repeated locally it goes to the modified state. The cache line writes to the directory inside cache level 2 and writes through to the main memory only in the case of replacement between different tags of the same index at level1 cache to prevent losing address. Also the read request enters this state and become exclusively that will be isolated from modified state.

Modified (Write only – previously write that occur exclusively). It is similar to modified state in MESI protocol but the different that the Processor Read - Read request from processor does not occur in this state. When the processor request read the state translate to the valid state. Also when invalidate this state or shared this state in case of a remote write or remote read, there is not needed to a write back to the main memory.

Shared marks that this cache line may be stored in other caches and is clean; it matches the directory in cache level2. The line may be changed to the Invalid state at any time.

Invalid marks that this cache line is not valid (unused), i.e. no processor has it.

3) VMSI Transition State Diagram

This protocol as shown in figure 5 has been use bus snooping protocol that appear when each state translate to other state, the abbreviation symbols of these buses are written as follow:
Bus transaction:

Invalidate = Broadcast Invalidate, Events:

RH = Read Hit, RMS = Read Miss, Shared , RME = Read Miss, Exclusive, WH = Write Hit, WM = Write Miss, WME = Write Miss, Exclusive, SHR = Snoop Hit on Read, SHI = Snoop Hit on Invalidate. In VMSI protocol we put the shared directory of the type full map in the cache level2 which represent as dependent central point to caches at level 1 and also put a simple directory in the memory that will be used only in the case of eviction tag from cache level1 in order to be as a tracker for eviction tag and prevent data of these tag to become lost.

VIII. THE EXPERIMENT RESULT USING DEV C++ LANGUAG

A. BINARY REPRESENTATION

Binary representation is one of a necessary preprocessing step that it is used to gain tag and index and offset of each decimal input address so as to facilitate the work of a mapping. Table (1), list 32 decimal addresses are entered in order to simulate caches at level1 and level2..

B. Cache simulation

The caches are simulated by using a direct mapped method to an input addresses that listed in Table (1) , and shown through Tables (2–4). From table (2) that shown the simulation of cache at level1: The hit and miss ratios at level1 of caches that are calculated on the previous set of addresses entered are as follow:-

Total Hit in cache level1=15 Total Address=32

Hit Ratio of cache level1 (total Hit/total Address) * 100 = 46.875%. Table (3) contain the eviction of a cache line that occur at simulation of cache in level1. From table (4)that shown the simulation of cache at level2: The hit and miss ratios at shared cache in level2 that are calculated on the previous set of addresses entered are as follow:-

Total Hit in cache level2 =20 Total Address=32, Hit Ratio of cache level2 (total Hit/total Address) * 100 = 62.5%

In simulation cache at level2 there is no need to for eviction line of the cache.

We noted from previous results that whenever we increase the size of cache memory, it is more likely the presence of addresses and thus increasing the value of hit ratio.

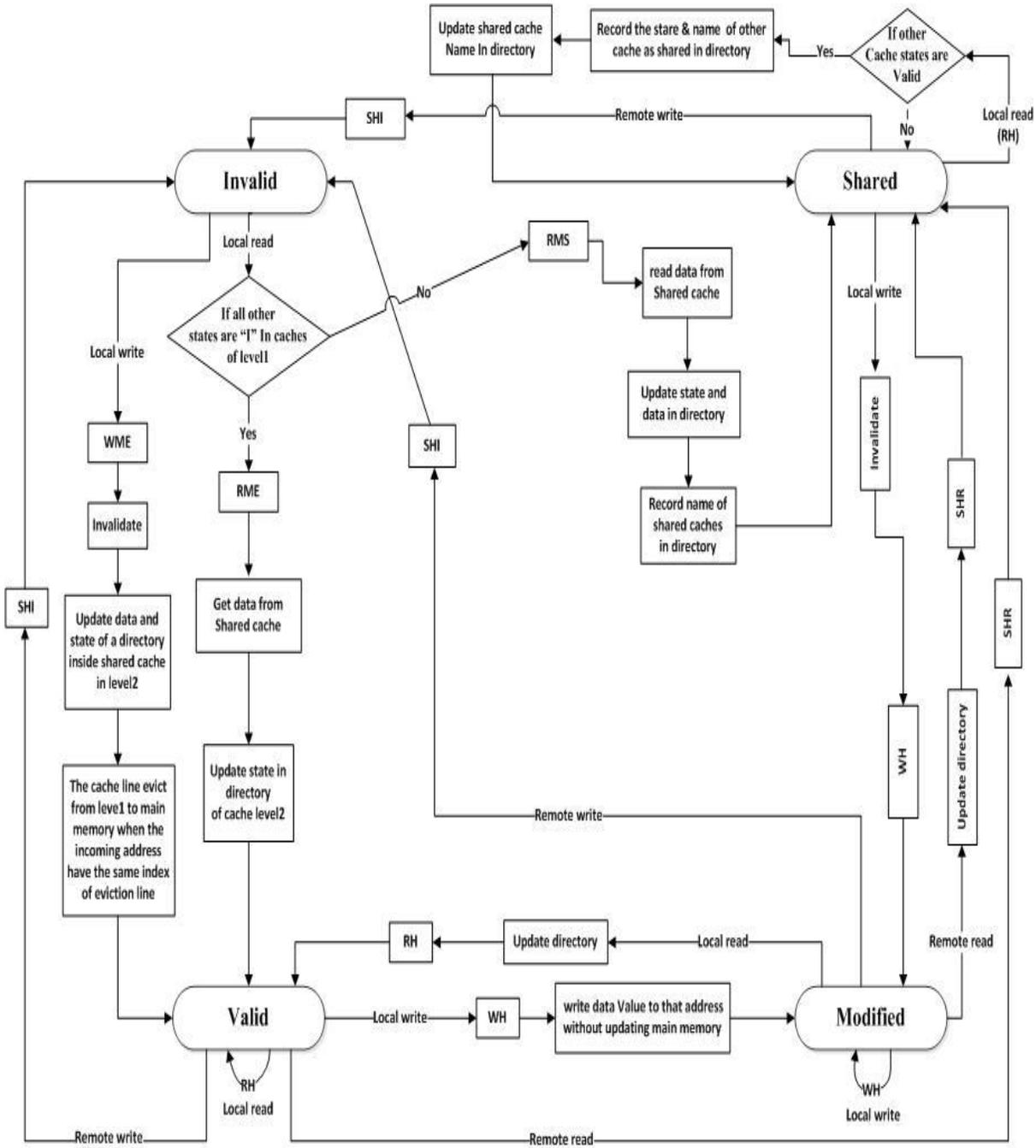


Fig. 5: VMSI cache coherence protocol state diagram.

TABLE 1

Binary representation within tag and index and offset of an input addresses.

The representation of an input addresses			cache at level1			Shared cache at level2		
Seq	Decimal Number	Binary number	Tag	Index	Offset	Tag	Index	Offset
0	44	0101100	1	3	0	0	11	0
1	0	0000000	0	0	0	0	0	0
2	1	0000001	0	0	1	0	0	1
3	4	0000100	0	1	0	0	1	0
4	5	0000101	0	1	1	0	1	1
5	8	0001000	0	2	0	0	2	0
6	22	0010110	0	5	2	0	5	2
7	12	0001100	0	3	0	0	3	0
8	2	0000010	0	0	2	0	0	2
9	16	0010000	0	4	0	0	4	0
10	39	0100111	1	1	3	0	9	3
11	18	0010010	0	4	2	0	4	2
12	20	0010100	0	5	0	0	5	0
13	23	0010111	0	5	3	0	5	3
14	33	0100001	1	0	1	0	8	1
15	25	0011001	0	6	1	0	6	1
16	26	0011010	0	6	2	0	6	2
17	27	0011011	0	6	3	0	6	3
18	30	0011110	0	7	2	0	7	2
19	31	0011111	0	7	3	0	7	3
20	0	0000000	0	0	0	0	0	0
21	1	0000001	0	0	1	0	0	1
22	2	0000010	0	0	2	0	0	2
23	45	0101101	1	3	1	0	11	1
24	4	0000100	0	1	0	0	1	0
25	5	0000101	0	1	1	0	1	1
26	43	0101011	1	2	3	0	10	3
27	7	0000111	0	1	3	0	1	3
28	8	0001000	0	2	0	0	2	0
29	9	0001001	0	2	1	0	2	1
30	33	0100001	1	0	1	0	8	1
31	11	0001011	0	2	3	0	2	3

TABLE 2

Cache Simulation at level1 using direct mapping method of an input addresses that listed in table (A.1)

Simulation of caches in level1				
index	Offset			
	0	1	2	3
0	32	33	34	35
1	4	5	6	7
2	8	9	10	11
3	44	45	46	47
4	16	17	18	19
5	20	21	22	23
6	24	25	26	27
7	28	29	30	31

TABLE 3

The eviction of a cache lines from level1 cache

The evicted cache lines from level1				
index	Offset			
	0	1	2	3
0	0	1	2	3
1	36	37	38	39
2	40	41	42	43
3	12	13	14	15

TABLE 4

Cache Simulation at level2 using direct mapping method of an input addresses that listed in table 1.

Simulation of shared caches in level2				
index	Offset			
	0	1	2	3
0	0	1	2	3
1	4	5	6	7
2	8	9	10	11
3	12	13	14	15
4	16	17	18	19
5	20	21	22	23
6	24	25	26	27
7	28	29	30	31
8	32	33	34	35
9	36	37	38	39
10	40	41	42	43
11	44	45	46	47

TABLE 5

The results of the implementation of the proposed protocol on the sample program

Seq	Program instructions	Cache Line	Cache State	Line value	Hit	Miss	Processor Job
1	P1 writes 10 to B1	0 1 2 3	I II V	0 0 0 10	0	1	write miss
2	P2 reads B1	0 1 2 3	I II S	0 0 0 10	0	1	read miss
3	P2 writes 20 to B1	0 1 2 3	I II M	0 0 0 20	1	2	write hit
4	P2 writes 40 to B2	44 45 46 47	I V I I	0 40 0 0	1	3	write miss
5	P1 reads B1	0 1 2 3	I II S	0 0 0 20	1	4	read miss
6	P1 writes 30 to B1	0 1 2 3	I II M	0 0 0 30	2	4	write hit
7	P3 writes 77 to B1	0 1 2 3	I II V	0 0 0 77	2	5	write miss
8	P2 writes 50 to B1	0 1 2 3	I II V	0 0 0 50	2	6	write miss
9	P1 reads B1	0 1 2 3	I II S	0 0 0 50	2	7	read miss
10	P2 reads B2	44 45 46 47	I V I I	0 40 0 0	3	7	read hit
11	P3 reads B2	44 45 46 47	I S I I	0 40 0 0	3	8	read miss
12	P1 writes 70 to B2	44 45 46 47	I V I I	0 70 0 0	3	9	write miss
13	P3 writes 88 to B1	0 1 2 3	I II V	0 0 0 88	3	10	write miss
14	P2 reads B1	0 1 2 3	I II S	0 0 0 88	3	11	read miss
15	P4 reads B1	0 1 2 3	I II S	0 0 0 88	3	12	read miss
16	P4 writes 93 to B2	44 45 46 47	I V I I	0 93 0 0	3	13	write miss
17	P3 reads B2	44 45 46 47	I S I I	0 93 0 0	3	14	read miss
18	P2 reads B2	44 45 46 47	I S I I	0 93 0 0	3	15	read miss
19	P1 reads B2	44 45 46 47	I S I I	0 93 0 0	3	16	read miss
20	P4 writes 11 to B2	44 45 46 47	I M I I	0 11 0 0	4	16	write hit

C. VMSI cache coherence protocol on a sample of a program

From Table (1), addresses are converted to binary addresses by using binary conversion function and then hit and miss ratio is calculated on them. But now it will be use VMSI cache coherence Protocol that applies on a sample program example. The sample program and results of a proposed protocol on this example are listed in Table (5). In this table we suppose that the address of B1=3 and the address of B2=45 and initially all states of these addresses are Invalid and the initial value of these addresses in main memory are zero. The names of sharer cores from table(5) are:

At steps 2,5,9 the sharers are: P1 & P2 and at steps 11,14 the sharers are: P2 & P3, At step 15,18 the sharers are: P2& P3 & P4 and at step 17 the sharers are: P3 & P4

At step 19 the sharers are: P1 & P2 & P3 & P4

The cache performance from table (5) is calculated by evaluated:

Hit = 4, miss = 16 Hit ratio = (Hit / total address) * 100 = (4 / 20) * 100 = 20

Miss ratio = 100 – hit ratio = 100 – 20 = 80.

D. RESULT AND DISCUSSION

The main difference between MESI and a proposed protocol is that the VMSI method enters main memory in only one case; in the case when cache block replaced with other block of different tag that will be lie in the same cache line in order to maintain the data from losing. As a result the efficiency is increased by reducing a gap between a fast CPU and a slow main memory.

in MESI cache coherence Protocols the directory that keep track of shared data is located in main memory but in a proposed protocol two directory : one in cache level2 that will be act as the directory in memory of MESI protocol and other in memory of only an eviction action.

The data is saved in the directory of cache level 2 instead of main memory in the case of write through and write back. So the disadvantage of a write through and a write back have been reduced, the main disadvantages of write through -every write needs a main memory access as a result increasing memory bandwidth, and the disadvantages of write back - main memory isn't always proportionate with cache and reads that result in replacement may lead writes of dirty blocks to main memory. Only the write request enter modified state in a proposed protocol that the addresses is found, when the write request at a first time then it enters V state, also a read request enter V state also.

In comparisons between MESI & VMSI cache coherence protocol using a previous sample program in table3 is that by applying MESI cache coherence protocol, the number of a write back that will be occur is eight. Whereas when VMSI method was used only directory in shared cache is reached and the main memory has not been accessed. The advantage is to reduce access to the main memory, thereby increasing the efficiency of the processor.

IX CONCLUSION AND FUTURE WORK

In this paper we propose a new protocol called VMSI that it is used to achieve cache coherency. The cache coherence protocol is one of the major factors influencing the performance of multi-core computer systems. The coherence protocol must be selected based on the chip architecture and the performance that the system wants to achieve. VMSI protocol is an extension for MESI protocol, which minimizes a write back to main memory by placing a write state that initially write in a valid state.

In future work we tried to increase the level of caches such that we are using three levels instead of two. Also we increase the number of caches in level1 and increase associativity and also we try to modify one of the states.

REFERENCES

- [1] J. SORIN DANIEL & D. HILL MARK & A. WOOD DAVID, "A PRIMER ON MEMORY CONSISTENCY AND CACHE COHERENCE", A PUBLICATION IN THE MORGAN & CLAYPOOL PUBLISHERS SERIES, 2011, PAGE 1.
- [2] EL-REWINI HESHAM & ABD-EL-BARR MOSTAFA, "ADVANCED COMPUTER ARCHITECTURE AND PARALLEL PROCESSING ", PUBLISHED BY JOHN WILEY & SONS, INC., HOBOKEN, NEW JERSEY. PUBLISHED SIMULTANEOUSLY IN CANADA, 2005, PAGES 13, 92, 114, 98.
- [3] RAUBER THOMAS & R'UNGER GUDULA, "PARALLEL PROGRAMMING FOR MULTI CORE AND CLUSTER SYSTEMS ", PUBLISHED IN THE SPRINGER HEIDELBERG DORDRECHT LONDON NEW YORK, , 2007, PAGES 31, 91.
- [4] A. PATTERSON DAVID & L. HENNESSY JOHN, "COMPUTER ARCHITECTURE A QUANTITATIVE APPROACH ", MORGAN KAUFMANN IS AN IMPRINT OF ELSEVIER, 2012.
- [5] HWANG KAI & A. BRIGGS FAYE, "COMPUTER ARCHITECTURE AND PARALLEL PROCESSING", COPYRIGHT BY MCGRAW-HILL, INC. IN NEW YORK ST. LOUIS SAN FRANCISCO, LONDON, PARIS, 1985.
- [6] STALLING WILLIAM, "COMPUTER ORGANIZATION AND ARCHITECTURE DESIGNING FOR PERFORMANCE ", PRINTED IN THE UNITED STATES OF AMERICA BY PEARSON EDUCATION, INC., UPPER SADDLE RIVER, NEW JERSEY, 2010, 07458.
- [7] MOYER BRYON, "REAL WORLD MULTI CORE EMBEDDED SYSTEMS", NEWNES IS AN IMPRINT OF ELSEVIER, UNITED STATES OF AMERICA, 2013.
- [8] TIWARI ANOOP, " PERFORMANCE COMPARISON OF CACHE COHERENCE PROTOCOL ON MULTI-CORE ARCHITECTURE", DEPARTMENT OF COMPUTER SCIENCE AND ENGINEERING NATIONAL INSTITUTE OF TECHNOLOGY ROURKELA ROURKELA, ODISHA, 769008, INDIA, 2014.
- [9] A. PATTERSON DAVID & L. HENNESSY JOHN, "COMPUTER ORGANIZATION AND DESIGN THE HARDWARE / SOFTWARE INTERFACE ", ELSEVIER INC., 2005.
- [10] AL-HOTHALI SAMAHER, SOOMRO SAFEEULLAH, ET.AL., " SNOOPY AND DIRECTORY BASED CACHE COHERENCE PROTOCOLS: A CRITICAL ANALYSIS" , JOURNAL OF INFORMATION & COMMUNICATION TECHNOLOGY VOL. 4, NO. 1, (SPRING 2010) 01-10.
- [11] G. MAYER HERBERT, " MESI PROTOCOL FOR MP CACHE COHERENCE", PSU CS STATUS , 2012
- [12] SAPARON AZILAH, AND BT RAZLAN FATIN NAJIAH, " CACHE COHERENCE PROTOCOLS IN MULTI-PROCESSOR", INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPUTER SCIENCE AND INFORMATION SYSTEMS DUBAI (UAE), (ICIS'2014) (ICIS'2014), OCT 17-18, 2014
- [13] HANDY JIM, "THE CACHE MEMORY BOOK – 2ND ED.", ACADEMIC PRESS SAN DIEGO NEW YORK BOSTON LONDON SYDNEY TOKYO TORONTO, 1998.
- [14] JACOB BRUCE, W. NG SPENCER, T. WANG DAVID, "MEMORY SYSTEM CACHE, DRAM, DISK ", MORGAN KAUFMAN PUBLISHERS IS AN IMPRINT OF ELSEVIER, 2008.
- [15] KUBIATOWICZ JOHN, "3+1 Cs OF CACHING AND MANY WAYS CACHE OPTIMIZATIONS" , CS252-S07, LECTURE 15 -ELECTRICAL ENGINEERING AND COMPUTER SCIENCES UNIVERSITY OF CALIFORNIA, BERKELEY, 2007.
- [16] MULLINS ROBERT, " CHIP MULTIPROCESSORS (ACS MPhil)", UNIVERSITY OF CAMBRIDGE COMPUTER LABORATORY", 2011.

Online Database Intrusion Detection System Based on Query Signatures

Alaa Khalil Jumaa

Technical College of
Informatics
Sulaimani Polytechnic
University
alaa.alhadithy@spu.edu.iq

Awezan Aso Omar

College of Commerce
University of Sulaimani
Kurdistan Region of Iraq, Iraq
Awezan_aso@yahoo.com

Abstract— *SQL injection (SQLI) is a major type of attack that threatens the integrity, confidentiality and authenticity or functionality of any database driven web application. It allows the attacker to gain unauthorized access to the back-end database by exploiting the vulnerabilities within the system in order to commit an attack and access resources. Database Intrusion Detection System (DIDS) is the defense against SQLI that is used as a detection and prevention technique to protect any database driven web application. In this paper a proposed system is presented to protect the web application from SQLI. This proposed system uses a new technique of signature- based detection. It depends on secure hash algorithm (SHA-1), which is used to check the signature for the submitted queries and to decide whether these queries are valid, or not. The proposed system can distinguish and prevent hacking attempts by detecting the attacker, blocking his/her request, and preventing him/her from accessing the web application again. The proposed system was tested using Sqlmapproject attacking tool. Sqlmapproject was used to attack the web application (built using PHP and MySQL server) before and after protection. The results show that the proposed system works correctly and it can protect the web application system with good performance and high efficiency.*

Keywords— *SQL injection, Web application, Database Intrusion Detection System, Hash function, Sqlmapproject.*

I. INTRODUCTION

INTERNET, an environment for the world that offer the ability to communicate at an easy manner, with all of the glory... the internet is bless and curse at the same time, two faces of the same coin. Web applications are used as a revolutionary solution for communication by any organization or company that represents smooth accessibility to users and clients over the world via the internet. Web applications correspond to user's input by interacting with the database behind it and output pertinent data for the user. Confidential and critical information usually conserved in the back-end database such as financial records or medical information which are considered to be sensitive data that are desired by attackers. [1].

The SQLIA (structured query language injection attack) can be formed by inserting or "injection" a SQL query by inputting data from the client to the web application at the back-end database. It take advantages of the vulnerability within the system's security policy to manage an effective SQL injection attack that can gain unauthorized access by granting administrative privileges and misleading the SQL query logically to execute commands that deviate from the programmer's original intent and serve the attacker's objective to accessing and reading sensitive data from the database, modify database data by inserting updating or deleting table records, like having a chance to practice administrative functionalities on the database such as locking down the DBMS or claiming the right to see the content of a given file existing on the DBMS file system or in extreme cases commanding the operating system. In another situation SQL injection can constitute and change the outcome of predefined SQL commands execution. [2].

Many approaches exist for a user to input data into a web application, so performing a poor input validation creates the vulnerability that offers a chance for committing SQLI attack and creating a passage to the back-end database without proper authorization which defiantly leads to the loss of secrecy (confidentiality) and integrity of the system and finally negatively altering the market value of the organization [3].

An SQL injection attack occurs when an attacker causes the web application to generate SQL queries that are functionally different from what the user interface programmer intended. For example, from the following SQL statement

```
SELECT * FROM `users` WHERE username =  
username and password = password
```

The user will input his/her legitimate login information to both fields (username and password) and the input data will go through authentication process to validate the login attempt by fetching relative SQL query to a table called users.

The query will be sent to the database to be executed. The values of both username and password are provided from input by the user. Suppose the valid input is:

User = admin

Password=123

The query will be translated as:

Query="SELECT * FROM `users` WHERE username = 'admin' and password = '123'

If this couple of values are to be found in the table users the query will be evaluated as true and the user will be authenticated. But what an attacker would do is by using SQLIA he/she will be able to trick the query logically to execute a command that differ from what is originally intended by the original programmer.

If the attacker use the following user data as an input to the web application:

**Username= admin
Password= anything' OR '1' = '1**

The query will be manipulated to

SELECT * FROM `users` WHERE username='admin' and password=' anything' OR '1' = '1'

This is a tautology type of injection that will trick the system by submitting a query that evaluates to true for every row on the table (anything' OR '1' = '1) and the attacker will be granted access rights as an authenticated user [4].

Another sort of attack is piggy backed attack that injects a second malicious query for execution, now assume an unauthorized user will input (anything) as a username and (';' drop table xyz --) as password in the login form the output query would be:

SELECT * FROM `users` WHERE username='admin' and password=' ';' drop table info --'

The first query will not return any rows and then the query delimiter (";") will be recognized and executed by the underlying database hence deleting the table info from the system. Sometimes a malicious user go even further in his/her attack for example shutting down the DBMS by inserting ';SHUTDOWN; --' into the Username or Password fields then it will produce the following query that result in shutting down the database[5] :

Query="SELECT * FROM `users` WHERE username = 'admin' and password = ';' SHUTDOWN; --'

According to the open web application security project (OWASP) ranked SQLI as first of top ten list at 2010, regarding the ease of exploitability and severity of impact.

II. PROBLEM STATEMENT

Database security has been a dialectical issue for many years; behind any web application there is a core database that stores valuable and sensitive information that is presumed to be potential targets for hackers that are trying to intrude their way into gaining financial benefit or espionage or other reasons.

The most dangerous attack technique to be considered is

SQL injection. The protection of database from SQLIA may seem like an easy treat, by simply using firewall and applying some input sanitization and restriction techniques with the use of static queries, SQLIA is avoidable. But this strategy fails to accomplish security measures as hackers are always inventing new attack methods that outsmart the system's security policy.

DIDS are presented to protect database systems from SQLIA. Though there are many types and methods which have been presented by researchers but a perfect DIDS does not exist yet. This paper offers a new proven technique to apply database intrusion detection system by using signature based method detection and secures hash algorithm SHA-1 to protect databases from SQL injection attack.

III. RELATED WORK

In order to detect and prevent SQL injection attack many researchers had developed a verity of methods over time, since the first public discussions of SQL injection started around 1998[6].

Chung et al. proposed a misuse detection system called (DEMIDS) which was meant for relational database systems [7].

Lee et al. took advantage of real time data to serve intrusion detection. Data objects were flagged with time-stamps that drew assumptions about update rates that are unknown to intruders [8].

Low et al presented (DIDAFT) that can detect anomalous accesses to the database. This approach distinguishes legitimate access by finger printing their constituent SQL statement [9].

Sharma et al. proposed DIDAR also signature based detection but in real time along with damage control and an auto recovery feature; they built a model for authorized quires for every user derived from currently executing query transactions and later use that model to detect the illegal transactions [10].

Kemalis et al endowed a prototype called (SQL-IDS). This approach employs a specification that defines the intended syntactic structure of SQL queries that are produced and executed by the web application and at the same time observes the applications for an execution of query that deviates from the specifications [11].

Then, Randhe et al proposed that a reverse proxy is deployed between the client and the server, it sanitizes applications by using data cleaning algorithm and message digest algorithm, using this method enables the detection of both SQLI and CSS attacks [12].

Ali et al. built a prototype (SQLIPA) which is a simple approach yet a strong one to block SQL injection attacks concentrating on the authentication of web driven database. They calculated a hash value of all username and passwords of the system to improve the authentication process [13].

Hidhaya et al proposed a method using a Reverse proxy and MD5 algorithm to search for SQL injection in URL's in user input, by using grammar expression rules. The system showed

significant improvement in eliminating SQLIA on standard tested applications [14].

Swamy et al presented an authentication technique for web applications by encrypting the login data (username, password) by using SHA-3 algorithm to abolish bypass login attempts [15].

Mehta et al created a scheme, (**SQLshield**) that modifies the user input data before the SQL query is executed in the database server by deploying a randomization technique that makes it impossible for the execution outcome of SQL query to deflect from its programmer intended execution [16].

Latha et al presented an efficient method that the detection of SQL injection is done by tampering with the input features of query strings, analysis of query relating to the suitability for both static and dynamic manipulation of user queries [17].

Parchand et al. provided a database detection system and gave preventive measures to avoid or reduce future attacks. A data mining algorithm is used to detect abnormal transactions by structuring a data dependency miner of a banking database system. Their approach extracts read-write dependency rules to be used later for identifying suspicious transactions and also come to the conclusion whether the read-write transaction are violations or done without permission [18].

Souissi et al introduce a categorization-based detection system which supply a structured zone to evaluate, identify, classify and present a defense mechanism against advanced attacks. Their approach contributes in simplifying complicated rule expressions and alert management using a modular design and instinctive rules defined with with a strong expression language. It has the ability to learn from previous attack detections and it is not focused on the attack itself instead it is concentrated on attack category; this property helps to sum up defense mechanisms and automates response [19].

Kar et al presents an approach for real-time detection of SQL injection attacks using transformation and resemblance measures. Performing as a database firewall, they proposed a system named (**SQLiDDS**). In a reference hash table the MD5 hash value of each structure is calculated and stored separately which assist the avoidance of repeating the computation of similar incoming query at run-time. They examined the (WHERE) clause only and ignore the (INSERT) queries which was based on two compelling observations made at the time of research [20].

IV. PROPOSED DATABASE INTRUSION DETECTION SYSTEM

The proposed system uses a new technique for a signature-based method to detect intrusions, the detection takes place by going through two stages. First stage (offline stage) is building the SQL queries profile by extracting the SQL keywords for each query in the system (eliminate all other words in the query), and these extracted queries are encrypted using SHA-1 producing signatures of safe query. These signatures are saved in the text file called QUERYPROFILE.

The second stage (online stage) is the detection stage, this phase is done by taking query input from user (possible attacker), extract the SQL keywords, and produce an SHA-1 signature of this query (SQL Keywords), then the product

signature is compared to the signatures in the QUERYPROFILE audit file, if a match found then the program lets the query pass and classify it as a valid query, if not then it distinguish the query as an intrusion, stops the query from executing, producing an alert and getting the IP address of the attacker and prohibit that user from entering the web-site again by blocking his IP.

(Figure 1) show the general architecture for the proposed system.

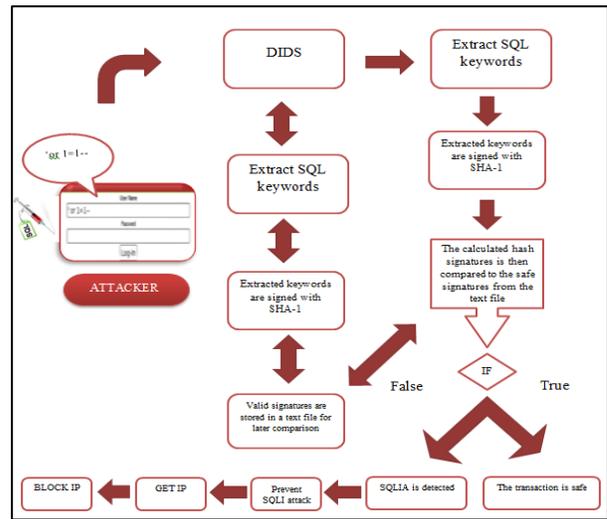


Fig 1. General architecture of the proposed system

In the first stage (offline audit file), the program was written in JAVA language which is used to create a signature for all system queries. All the queries work in the website must be entered into this program and all extracted signatures will be saved in the offline audit file called QUERYPROFILE.txt. Figure (2) shows the flowchart for this program.

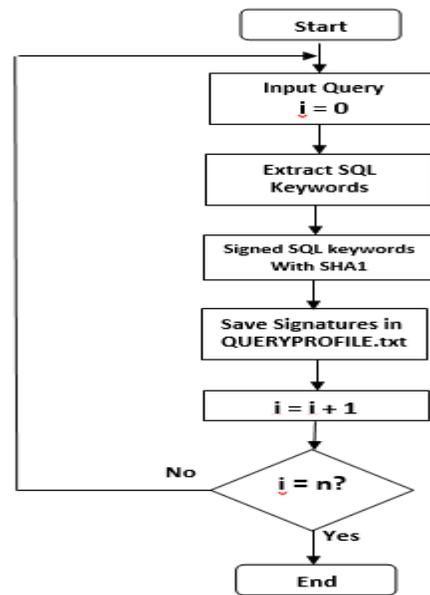


Fig 2. Flowchart for creating queries signature

Where $n = \text{maximum number of queries}$, and $i = 1, 2, 3 \dots n$.

There are two program in the second stage (online detection), these programs used to detect the intrusion (SQL injection), prevent it from access the DB system and also from connecting to the website again. Figure (3) show the flowchart for the combined programs.

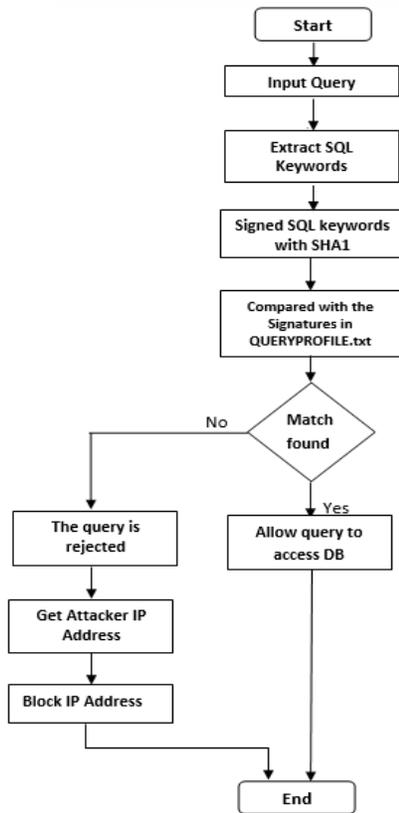


Fig 3. Flowchart for checking input queries

Fist program written in JAVA language and converted to JAR file. This file are injected in the web pages and it will be invoked directly before the input query tries to access the database system. This program extracts the SQL keywords from the input query, signs it using SHA-1 algorithm and compares the result signature with the signatures in the QUERYPROFILE.txt audit file. According to this comparison the system can decide that this query is a SQL injection query or a normal query.

The second program written in BASH-Shell language from the Linux OS. This program is invoked after the system classifies the input user as an intrusion, this program then takes the IP address for the input user and prevents him from accessing the website again by blocking this IP.

V. PROPOSED SYSTEM IMPLEMENTATION AND RESULTS

The experiments for the proposed system performed on a notebook CPU core i7 2.4-GHz and 8 GB memory, Apache_2.4.10 HTTP web server and MySQL-5.0.12 server are installed under Linux-Debian-8.3 Operating System. The Students Attendance Website was used in this experiment.

This website is used in two cases: the first case applies the attack tools to the non-protected website (name of site is AttSytem), and for the second case the attack tools are applied to the proposed protection system (name of site is AttSytem1).

The first test for the proposed system is a traditional test, it can be done by a malicious input for SQL injection like use “ OR ‘1’ = ‘1’ “. Figure (4) and (5) shows that the SQL injection is working and the malicious user can access the website (AttSytem) by using a fake username and password. Figure (6) and (7) show that the malicious user cannot access the protected website (AttSytem1) and the system detects him/her and give the alert about this malicious attack.

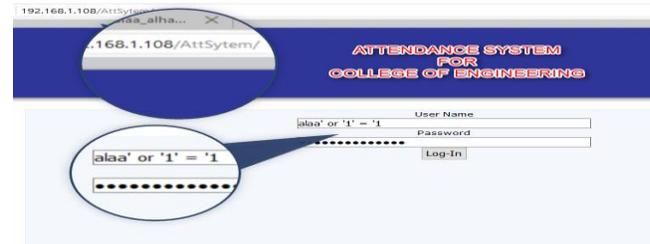


Fig 4. Malicious try to access non- protect website

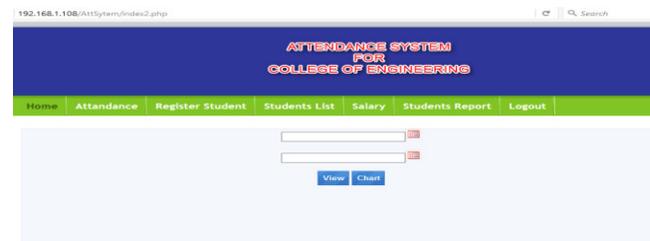


Fig 5. Malicious access the non- protect website

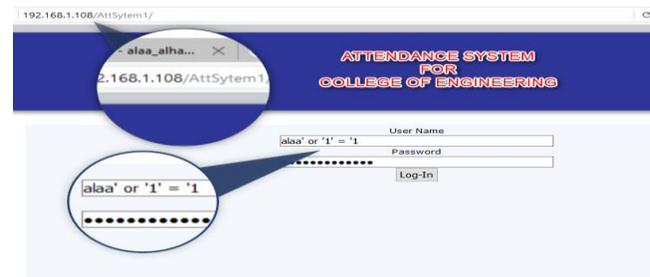


Fig 6. Malicious try to access protect website



Fig 7. Malicious failed for accessing protect website

The second test for the proposed system implemented by *Sqlmapproject* package [21], this package was written by Python language and it was used as an attached tool for the website systems. At first this tool used to attack the website before protection (“AttSytem”). Figure (8) show how the *Sqlmapproject* tool try to attack the website.

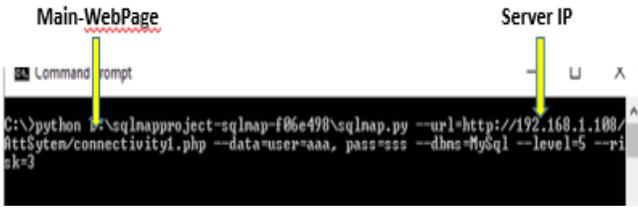


Fig 8. Sqlmapproject try to attack the non-protect website

From figure (9) it can be seen that the *Sqlmapproject* tool hacked the website system with the total 15366 HTTP requests and it needed about 361.0 seconds. Also it can be seen that the Operating System type, Webserver version and MySQL Server version are extracted.

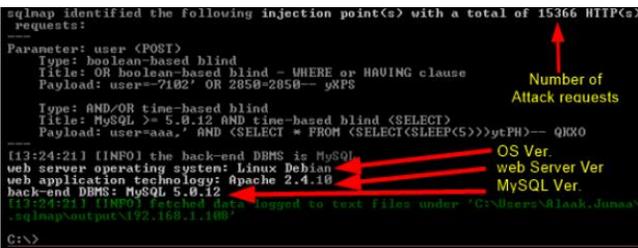


Fig 9. *Sqlmapproject* hacked non-protect website

From figures (10) and (11) it can be seen that the name of database are extracted too.



Fig 10. *Sqlmapproject* try to extract Database name

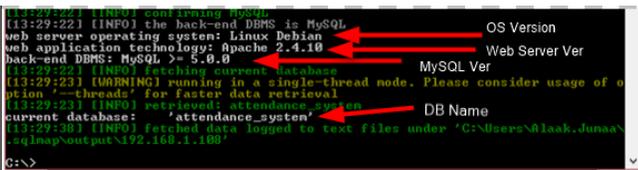


Fig 11. *Sqlmapproject* gained the Database name

Figure (12) shows that the USER table for this database (which includes username and the password) was hacked and the table contents are extracted

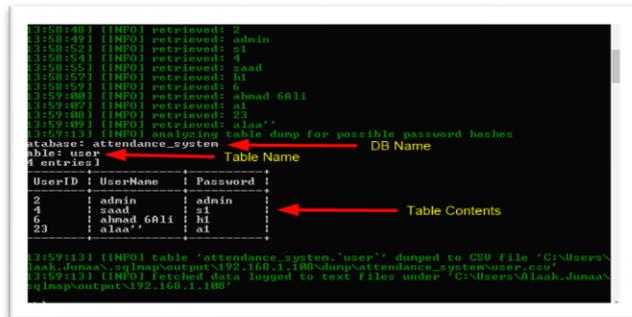


Fig 12. *Sqlmapproject* gained the USER tables contents

Figure (13) shows how the *Sqlmapproject* tool tries to access the website ("AttSystem") which is protected by the proposed system, and Figure (14) shows that the attacking tools failed to access the protect website. The proposed system will check all the request queries used by attacking tools and prevent them from accessing the database system. In this test the *Sqlmapproject* tool used about 240000 HTTP requests with total time 6137.0 seconds.

Fig 13. *Sqlmapproject* try to attack the protect website

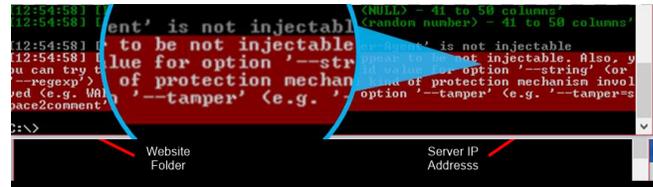


Fig 14. *Sqlmapproject* attack failed to access protect website

Figures (15) and (16) shows the needed time and number of HTTP requests used by *Sqlmapproject* for accessing the non-protected and protected websites.

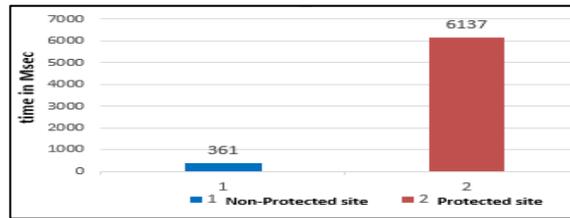


Fig 15. *Sqlmapproject* time used to attack non-protected and protected site

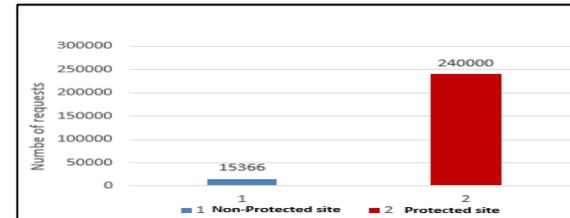


Fig 16. *Sqlmapproject* request used to attack non-protected and protected site

Figure (17) show the average access time which are needed to access both non-protected and protected website. From this figure it can be seen that the protected website was responding a little slower than the non-protected website, this difference is not effect for the system performance because it is so little time (in Milliseconds).

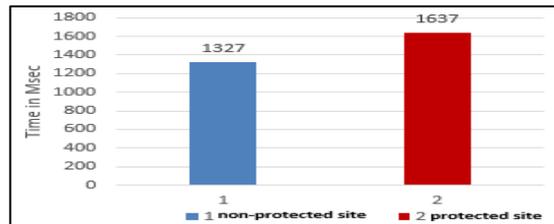


Fig 17. Average access time for non-protected and protected website

From these implementations and tests the results show that the proposed system was able to detect all the intrusions injected by *Sqllmapproject* and it can protect the website and the database system with a good performance and high efficiency.

VI. CONCLUSION

In this paper a new technique was proposed for a database intrusion detection system. The proposed system works as an online detection system, it can detect all types of SQL injection attacks and prevent them from accessing the website again. Experimental results show that the proposed system solution is feasible in terms of efficiency and completeness. Furthermore, the website access time is not affected too significantly when the proposed system is used. In future work, this system needs to be developed to protect the websites from internal attacks, this can be done by extracting database-user behavior from the user log file and builds the Intrusion Detection System by using Data Mining or Neural Network techniques.

ACKNOWLEDGMENT

We would like to give thanks to M. Saad Muhammed Abed for providing the website which is used in this work. The authors also gratefully acknowledge the reviewers whose help to improve the work by their comments and suggestions was very helpful..

REFERENCES

- [1] Khan, D.R.P.M.M.S., A Survey of Sql Injection Countermeasures. International Journal of Computer Science & Engineering Survey (IJCSSES) Vol.3.No, June 2012.
- [2]OWASP. SQL Injection. Available from: https://www.owasp.org/index.php/SQL_Injection.
- [3] Kumar, P. and R. Pateriya. A survey on SQL injection attacks, detection and prevention techniques. in Computing Communication & Networking Technologies (ICCCNT), Third International Conference on. 2012. IEEE.
- [4] Kemalis, K. and T. Tzouramanis. SQL-IDS: a specification-based approach for SQL-injection detection. in Proceedings of the 2008 ACM symposium on Applied computing. 2008. ACM.
- [5] w3resource. SQL Injection. 2016; Available from: <http://www.w3resource.com/sql/sql-injection/sql-injection.php>.
- [6] Kerner, S.M., How Was SQL Injection Discovered?, in eSecurityPlanet. 2013
- [7] Chung, C.Y., M. Gertz, and K. Levitt, Demids: A misuse detection system for database systems, in Integrity and Internal Control in Information Systems. 2000, Springer. p. 159-178.
- [8] Lee, V.C., J.A. Stankovic, and S.H. Son. Intrusion detection in real-time database systems via time signatures. in Real-Time Technology and Applications Symposium, 2000. RTAS 2000. Proceedings. Sixth IEEE. 2000.
- [9] Low, W.L., J. Lee, and P. Teoh. DIDAFIT: Detecting Intrusions in Databases Through Fingerprinting Transactions. in ICEIS. 2002..
- [10] Sharma, A., DIDAR–Database Intrusion Detection with Automated Recovery. National Institute of Technology, 2007.
- [11] Kemalis, K. and T. Tzouramanis. SQL-IDS: a specification-based approach for SQL-injection detection. in Proceedings of the 2008 ACM symposium on Applied computing. 2008.
- [12] Randhe, K. and V. Mogal, Defense against SQL Injection and Cross Site Scripting Vulnerabilities, International Journal of Science and Research (IJSR), Volume 3 Issue 11, November 2014.
- [13] Ali, S., S. Shahzad, and H. Javed, Sqlipa: An authentication mechanism against sql injection. European Journal of Scientific Research, 2009.
- [14] Hidhaya, S.F. and A. Geetha, Intrusion Protection against SQL Injection Attacks Using a Reverse Proxy. SIPM, FCST, ITCA, WSE, ACSIT, CS & IT, 2012.
- [15] Swamy, S., P. Kumar, and V. DEV, IMPROVED AUTHENTICATION TECHNIQUE TO PROTECT WEB APPLICATIONS. International Journal of Computer Science and Engineering (IJCSSE) ISSN (P): p. 2278-9960.
- [16] Mehta, P., J. Sharda, and M.L. Das. SQLshield: Preventing SQL Injection Attacks by Modifying User Input Data. in International Conference on Information Systems Security, Springer 2015..
- [17] Latha, R. and E. Ramaraj, SQL Injection Detection Based On Replacing the SQL Query Parameter Values. International Journal of Advanced Trends in Computer Science and Engineering · August 2015
- [18] Parchand, D. and H. Khanuja, Framework to Detect Malicious Transactions in Database System. International Journal of Computer Applications, 2015..
- [19] Souissi, S. Toward a novel classification-based attack detection and response architecture. in Network of the Future (NOF), 2015 6th International Conference on the. IEEE, 2015..
- [20] Kar, D., S. Panigrahi, and S. Sundararajan. SQLiDDS: SQL injection detection using query transformation and document similarity. in International Conference on Distributed Computing and Internet Technology. V, 2015..
- [21] Sqllmapproject package available from: <https://pypi.python.org/pypi/sqlmap>

Design a Mobile Learning Framework for students in Higher Education

First, Mr. Awder Mohammed Ahmed

Suliamani polytechnic university-technical college of
administrator
Sulimanya, Iraq
[E-mail: awder.ahmed@spu.edu.iq]

Second, Mr.MazenIsmaeelGhareb

Computer Science Department, University of Human
Development
Sulimanya, Bnary Quezha,Iraq
[E-mail: mazen.ismaeel@uhd.edu.iq]

Abstract—ML (mobile learning) has extended e-learning to a new paradigm of “anywhere, anytime learning”. The use of 3G and 4G Phones (high-speed data transfer) will be represented as a great opportunity for both learners and teachers to meet together, access and exchange information in virtual spaces whilst on the move. The aim of this work is to design a mobile learning framework for Students in higher education. Thus, this will provide better quality of teaching. Additionally, Mobile learning (M-learning) has turned into a critical instructive innovation part in advanced education. M-learning makes it workable for students to learn, team up, and impart thoughts among each other as much as web innovation and improvements will allow. In any case, M-learning acknowledgment by learners and instructors is basic to the occupations of M-learning frameworks. Attitudes towards M-learning innovation is an imperative method to measuring whether or not learners and instructors are prepared to utilize M-learning. Such attitudes will serve to distinguish qualities and shortcomings and encourage the advancement of the innovation foundation. We will investigate students and instructors' state of the arts in using M-learning in higher institutes for some of Private and Public universities of Ministry of higher education. As a result of student feedback regarding M-learning methods of teaching, a suitable framework for M-learning is proposed by reviewing many other frameworks and also by the analysis of results of a survey that asked many students and staff in higher education fields.

Keywords: M-learning, Mobile learning framework-learning, learning, pedagogy, Collaborative knowledge, Smart Technologies, Technical aspect, Cultural Aspect, Social media, Theoretical Aspect.

I. INTRODUCTION

As mobile devices are turning out to be progressively ubiquitous, many researchers and experts have fused the innovation into their teaching and learning situations. As [1] has foreseen, "mobile learning is a harbinger without bounds of learning". The utilization of mobile learning

range generally, from advanced education and corporate learning settings [2], to formal and informal learning, to classroom learning, replacing formal learning and field study. Despite the many types of and expanding administrations offered by portable learning, it is still early stage as far as its mechanical restrictions and instructive implications [3]. Although, few researchers offer a system for hypothesizing about M-learning with discussion hypothesis and action hypothesis [4] [5]. Instructional designers and educators require a strong hypothetical establishment for mobile learning with regards to separation training and more direction about how to use development, mobile innovations and incorporate them into their findings. Also, mobile technology offers new open doors for students' learning exercises in advanced education, which permits substantial and deep access to various areas. From an educational point of view, there are various advantages to be picked up by making the learning procedure intuitive and socially collaborative, as proposed by a constructivism learning approach. Mobile technology offers the adaptability of adjusting learning into the daily exercises of learners, and along these lines, guaranteeing that learning takes place during practice. This guarantees learners, in spite of the fact that they are not physically in the classroom, can in any case share in learning exercises, along these lines enhancing learner engagement [6]. In the 21st century, where learners are required to learn vital aptitudes like basic ideas, being a part of the teamwork to do particular tasks, relational abilities and interactions. It is in this critical manner that advanced education foundations may create learning situations that will bolster and urge a constructive way to deal with teaching and learning. We conducted surveys among students of higher education in the Kurdistan Region to show how the M-learning is being accepted and adapted as a new methodology in learning. As a result of the survey, we will propose a framework for Mobile learning that address all the requirements that are needed for applying the framework in higher education in the Kurdistan Region educational institutes.

In the next section, a background to the study will be provided, followed by related work of M-learning. Then the aim and result of a Questionnaire will be presented. We then include the design of a framework in section 4. The paper is organized into the following sections. Section 2 presents the literature review on the subject as well as work in related areas. Section 3 presents a Questionnaire. Section 4 presents the design of a mobile learning framework for students in higher education. Section 5 includes the conclusion.

II. RELATED WORKS

Only fifty years ago, communication by means of the phone gave the capacity to converse with somebody from a distance. Nonetheless, the capability of the phone has extended to incorporate different elements. These days, cell phones consolidate the components of conventional phone, information content, a journal, remote web association while certain phones also include PC abilities. Prior research on the utilization of cell phones in conveyance of instructive substance was confined to the components accessible on cell phones. For example, a study directed in Africa demonstrated the utilization of the short messages framework in speaking with understudies over the landmass. A study in Japan demonstrated that students in Japan like to use email facility on their cell phones. Along these lines, when planning portable materials for their English subject, the component of email is likewise included [7]. Designing content for e-learning is different from planning content for M-learning. This might be because of many components which incorporate physical factors. The lessons conveyed utilizing PCs and the World Wide Web can be seen utilizing a 12–19 inch screen. PCs can hold huge memory and classroom lessons can be directed with PCs as the fundamental medium. This is known as Computer Assisted Learning. It is a standard to print materials from the web, however this will not be the situation for portable learning. In conveying lessons through cell phones, there are various aspects that should be investigated. Mobile devices have been utilized increasingly frequently to monitor activities in regular daily life, gathering immense measures of information about user behavior [8]. This pattern likewise influences learning exercises that happen at any time and anywhere. In this manner, the difficulties of assessing M-learning, a procedure which includes various free factors that impact the learning procedure, are mentioned. At that point, the best in class on utilizing the Semantic Web advancements to handle Big Data is presented; truth be told, the Semantic Web empowers the administration and elaboration of the information delivered by the learners in a versatile learning activity. M-learning has caught the imagination of numerous instructors in higher education as they have gained, by the elements and devices inserted inside compound cell phones [9]. Japan has the first educational institute to have M-learning devices (i.e. iPods) used by

their students to help with English learning [10]. This achievement was soon trailed by the activity of Duke University in the United States to equip all first year understudies with iPods [11]. Oxford University in the United Kingdom, additionally, has investigated the joining of iPad as powerful innovation for taking on the web programs [12]. Besides, evidence showed that Columbia University in the United States has begun to use cell phone learning with research on how educators and understudies can use the cell phones for learning [13]. As indicated by [14], there have likewise been various effective endeavors by advanced education establishments worldwide in utilizing instant messages to bolster remote learners, for example, Kingston University and the Ulster in the United Kingdom, some Universities of Thailand, the Chinese University of Hong Kong, and University of Victoria in Australia. Additionally, research is likewise being led to decide the capability of M-learning in customary types of advanced education. However, M-learning in Higher education settings has not become widespread across the universities and is still in the testing stages. In addition, the examination into mobile adaptability has been founded primarily on the difficulties and the chances of this innovation in training when all is said in done and in online distance learning specifically. What's more, numerous new research have been rising in different academic areas, including mechanical, educational, and methodological issues, and issues identified with substance and UI adjustment.

2.1 Mobile learning

In this unique situation, various researches contemplate the use of mobile and remote correspondence, and the advances in education which thus have been conducted. Specialists have signified these innovation support learning approaches as "mobile learning". During its development, M-learning was characterized distinctively by different scientists. A survey of the writing of the diverse definitions uncovers four methodologies for characterizing mobile learning: cell phones, learners and learning procedure, learning and mix of various segments, and a blend of these three methodologies.

1. Mobile Devices: The use of handheld devices, for example, PDAs, mobile phones, portable workstations, and whatever other handheld data innovation devices that might be utilized as a part of educating and learning [16].
2. Learning experience: Where a learner can be physically mobile while in the meantime, staying associated with non-proximate source of data, guideline, and data communication technology [17].
3. Learning process: The securing of any learning and ability through utilizing mobile technology, anywhere, anytime whenever that outcome in a

modification in conduct, on the other hand the accessibility of on the web and personal flexible supporting, open, learner-centered education [18].

- The Combination of all factors: The mix of e-learning and mobile computing that guarantees the access to applications that support learning at anytime and anywhere [19].

The four factors appearing above underline the uniqueness of mobile learning in and recognize mobile learning from different types of instruction and preparing, for example, web based learning, distance training, and e-learning.

III. Questionnaire

We have conducted a survey regarding using mobile technology among students in higher education. We have selected 10 questions that can help us in understanding the behavior of students regarding new learning techniques. On the whole, students show that if there is a framework application, it will support the lecturer and the students for learning process. The Survey helps us to propose several components of our mobile learning framework, more over to show how mobile learning can be used among students who have taken the survey. The first few questions were about general information of the students: 'what is your study, and where?' And 'in which stage you are right now' and 'what is your major'. We have done 200 surveys as a starting point, and later we will conduct more surveys to evaluate our framework and application in future work. For instance, here is an important question that we have selected to show the results in Q4: we have asked 'do you get the benefits of using mobile phones in your study?' The answers show that 21% indicate strongly agree and 32% shows agree, while 41% were not sure. So this means the majority were happy to use it in their education, as it is shown in Figure 1.

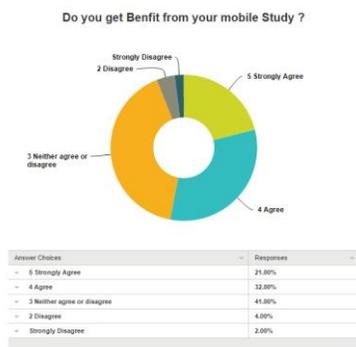


Fig.1 Using Mobile Phone in their Study

The question five has been written regarding the group working and collaboration. The results show 22% strongly agree and 34% agree, while 41% was not sure. This means the majority agree with collaboration and group working using mobile phones. As it is shown in Figure 2.

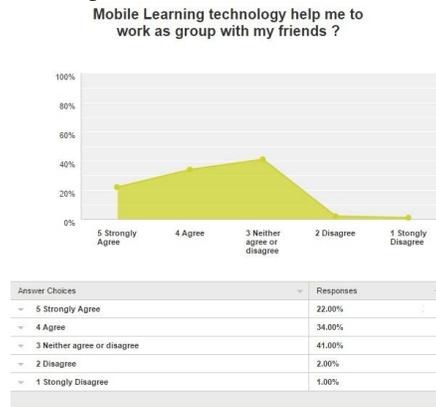


Fig.2 Group working using mobile phones

Question 6 focuses on is mobile device help students to find information about course subject and material. The results show 24.24% strongly agree and 37.7% agree, while 29.9% students show neutral about their answer. This result shows that students use mobile for their subjects and material. As it appears in figure 3.

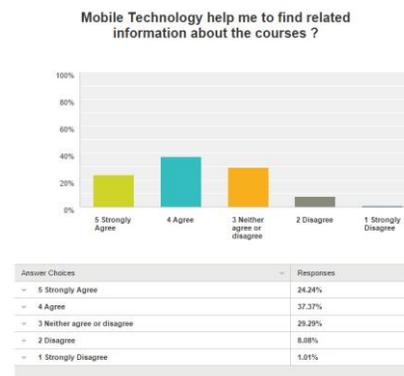


Fig.3 Finding related information about subject

Final question is about contacting the lecturer and get feedback about homework and assignments, the results shows 29.59% of students strongly agree plus the 21.43% agrees that mobile technology helps to provide feedback to the lecturer. This means that students support ideas of M-learning. as it shows in Figure 4.

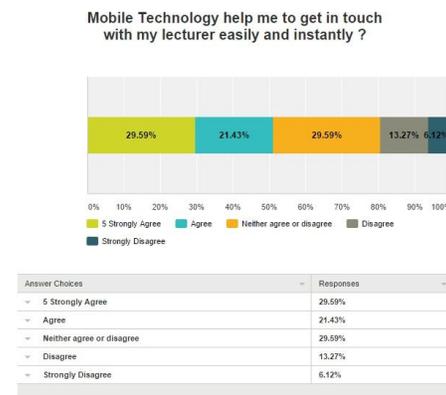


Fig4 Lecturer contact and feedback

So we can conclude from the survey results: the students in higher education will be happy to use mobile technology in their learning process, because it gives them opportunities in class and out of class for activity. However, there are challenges to applying many applications with different content and this makes the students confused. In addition to that, the training issue is the most challenges for M-learning. So we notice that there is not a clear framework to address all these issues to apply M-learning in higher education. So we propose a new framework that supports all components that are needed to use M-learning in the learning process in higher education. In next Section we will provide the details of the framework.

IV. Framework

In this framework we have defined three main components that lead to deliver M-learning in higher education (Technical Aspect, Cultural Aspect and Theoretical Aspect). Figure 5 shows all components of the proposed framework in detail.

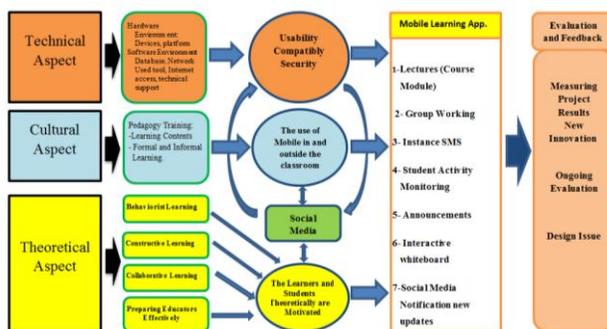


Fig.5 M-Learning proposed framework

4.1 Technical Aspect:

Technological challenges include device / hardware issues, software specialized issues, framework and system issues; applications and device ease of use, accessibility and implementation. There are a few specialized issues also. To begin with is the connectivity issue that refers to the issues of network in specific places, and issues of the natural mix between the equipment and the product of the device (i.e. the mouse wheel, soft keys, and so on [21].

1-Hardware Environment:

With respect to the hardware, there is an extensive variety of cell phones to browse including portable workstations/note pads, tablet PCs, individual computerized associates (PDAs) and smart phones.

2- Software Environment:

M-learning innovation environment is additionally a contributing component to the plan of mobile learning activity. Environment constitutes components, for example, database, platform, network and other technological parts of mobile learning [20].

A-Database: The profiles of the understudies that played out the capacity of M-learning makers were assorted. Therefore, there must be a database for storing all these information. As to earlier information about application improvement for M-learning situations, it ought to be noticed that a portion of the understudies were self-taught: from the individuals who had turned out to be occupied with the theme quite a long while previously to the individuals who had taken an instructional exercise or a particular, one-off course. Conversely, others had no earlier preparation in this regard. Just a single student had an absolutely proficient interest.

B-Network: Wireless technology and cell phones are getting quicker and all the more intense constantly. Indeed, there is currently a propensity to replace desktop and smart phones and other different sorts of devices that require an alternate sort of connection. Also, there is right now a multiplication of tools and programming languages to create cell phone applications and, simultaneously, a continuing development in particular commercial centers for distributing and sharing applications of this type.

C-Used tool: There are many applications in mobile technology that support some of M-learning functionality, therefore, we need mobile application with all capabilities that supporting M-learning efficiently.

D-Internet access: The internet is the biggest challenge when applying M-learning in and out of the class. Nowadays the mobile operator can easily provide internet for mobile phones, so it is very useful for universities to provide this service to the students who are contracted with these mobile operators.

E-Technical support: The latest advances in M-learning are changing the basic role of cell phones from making or accepting calls to recovering the most recent information on any subject. The main challenges in technical support are availability and battery life. For example. Meeting require transmission capacity for non-stop / quick streaming, the volume of documents / resources stored by a particular device, security issues, Work / life balance [23].

3-Usability:

The awareness and skills of mobile device use are greatly recommended for the achievement of Mobile learning. Studies have likewise uncovered that convenience issues have a great impact on the achievement of cell phone applications; however, there is an absence of research about learning, understanding, convenience, viability, and productivity of mobile applications or ease of use [20] [26] [27]. The

experience of end clients profoundly affects the achievement of M-learning [24]. Usability issues are observed to be critical variables in learners' high fulfillment levels. Assisted learning is possible by the utilization of the framework suggested. For example, if the client did not get the message or protect remark in a particular time span, he/she would likely not feel happy with the framework; along these lines, bringing about less engagement in the framework [25]. There are some basic issues to focus upon that ought to be mulled over by an engineer to enhance the ease of use of M-learning application, for example,

- a) M-learning ought to contain "Get" work.
- b) Graphics ought to add on requiring interfaces, this will prompt to build the ease of use of M-learning application.
- c) Adding a few catches, for example, "next" and "back" catches would be useful, enhancing the ease of use of the application, however the number key-pressed navigation mechanism.
- d) Another way to deal with enhancing ease of use issues is to make the user interface adaptable To/by the client, by making the learning content by and by important and acceptable in a given setting.

4- Compatibly

Compatibility is likewise a major issue with mobile devices. Also, there are still similar issues as to software. The majority of these devices do not support the standard desktop programming that a student would depend on for everyday assignments.

5- Security

Teachers need to guarantee each student will profit by the current devices or else offer options for those not able to obtain them. Aside from that, there is an issue of security, safety, robbery and misfortune. Cyber crimes are turning into a risk as innovations thrive. Individual and organization information are typically put away in the mobile devices for usability when the need emerges. Being little and versatile makes the device generally easier to lose or to be taken. The information can be stolen when you use the device. Instances of stalking, data fraud and cyber bullying are going on and there is no standard method for securing the clients. Clients are just informed regarding the dangers and given tips on the most proficient method to minimize [28]. How responsible, moral and safe the learners use the device is additionally another

issue that should be considered. Another shortcoming of cell phones is the powerlessness to hold a lot of data which has brought on many individuals to transform into distributed computing. Be that as it may, this open cloud administrations have additionally demonstrated how unprotected these may be. In May 2012, IBM chose to reveal a bring-your-own-gadget (BYOD) strategy and banned the utilization of Dropbox because of the possible external intrusion [29]. Moreover, instructors need to strategize their lessons well, particular, when managing constrained capacity limits.

4.2 Cultural Aspect:

A challenge for M-learning is the plan of the data caching method. Learners have their own particular learning inclinations, so learners may utilize a cell phone diversely relying upon their learning conduct or learning culture. For instance, learners may want to do at least one of the accompanying as a component of their learning procedure: take pictures, record video, compose notes, or make their own sites. Because of the assortment of accessible media, students can learn in various courses in view of their favored learning styles. It is further indicated that teachers and students can profit by lively, dynamic, and experiential learning wherein the chance to build, institute, and reexamine their learning ways is obvious. Be that as it may, a result - driven culture influences teachers and students, and their association of educating and learning. Subsequently, culture ought to be considered as another main consideration, which may affect the learning execution in the portable learning environment [30].

1- Pedagogy Training:

Beginning with training of teachers, and offering support to students on the most proficient method to use the mobile in an educational setting. Challenges exist likewise in creating compatibility among the educators, guardians, and school authority, and even in putting aside a typical administration time for instructor groups and analysts to think about lesson, difficulties, and create elective procedures. The instructors of science, as it happened, was the primary curricular zone amended for the smart phones[30]. There are two central points in regards to Pedagogy Training:

a) Learning contents:

According to [31], not just do users search for a usable framework yet they likewise search for a satisfying and connection with involvement. In this way, components, for example, pleasure, client fulfillment and inspiration are considered. Aside from that, substance ought to likewise be efficient. A composed substance could improve comprehension and consequently advance learning outcomes. A sorted out substance must be connected to the objectives and destinations. Similarly, as with some other type of exhibited

materials, objectives and targets give the ability to read a compass. Combined with this is the way that when there are objectives and destinations, criticism can be gotten. On the other hand that one arranges the substance in a story shape, i.e. in a story shape, learners will have the capacity to investigate an issue on an individual premise as they will be straightforwardly required in the learning. Accordingly the story mode additionally permits students to consider what they have learned, lighting up the way toward learning, and bit by bit gives a sorted out structure of information. Cultural difference is also a vital element and inspiration, collaboration, and communication.

b) Formal and Informal Learning:

The formal learning involves the learning in a physical zone, for example, classroom, lab, and course lobby. While, Informal learning will involve the learning outside the classroom, labs, and course lobby, for example, in home and library. Mobile learning offers the chance to move past the formal classroom and permit more flexibility for adapting anyplace, at whatever time. M-learning can be used as apparatus to enhance a nature of instruction and informal learning, for example by the use of a portable application a teacher can get their student criticism in regards to an after effect of the specific condition and in the meantime the speaker can impart and talk about the outcomes to the students simultaneously. This will prompt making a sort of cooperation among the students.[32]"Learning as it happens casually and by means of web-based social networking instruments is profoundly social as is planned" and is a critical piece of expanding access to information to learners.[33] Informal learning is raised and started by an individual. Then each of Internet access, going to the nearby logical workshop, going to the library and having scholarly and logical examinations with companions will be spoken to as a type of informal learning. Furthermore, Informal learning by using mobile learning can be taken as an apparatus to take care of an issue of formal learning. For example, when a teacher passing out a gathering work task though a portable application, the present materials won't be satisfactory to address the entire prerequisites of this task. Thus the utilization of portable learning system will be a key variable to address and tackle an issue errand. This is on the grounds that the understudies can make some simultaneous exercises remotely, for example, Internet seeking, web based chat, input gathering by utilizing and afterward choosing a legitimate and reasonable outcome.

2- By allowing cell phones in universities you can grow learning outside of the classroom. Students won't just have entry to data amid PC lab time (which is in gradual decline). They can look into data from any place on the campus. Collaboration will increment as understudies can utilize these gadgets as research apparatuses amid tasks and gathering work. Plus understudies love innovation so they are probably going to be amped up for it and keep learning outside of school hours. Having those learning applications, advanced course books, and so on cell phones permits them to get in additional follow up on and learning in amid downtime. They can convey their books and notes with them at all circumstances and have moment access to materials. If students are truly energized and occupied with learning within the classroom, they are probably going to keep learning outside of the classroom and they can do as such with versatile innovation. It is surprising how portable innovation can change training into something more enchanting and connecting with than you could have ever envisioned. In case you are thinking about permitting cell phones on your school remote system, get in touch with us here and we can walk you through the procedure and answer any of your inquiries.

4.3 Social media

Distinguished social media for learning as a quickening pattern alongside mobile applications, tablet processing, portable learning, individual learning situations, and area based administrations as key developing technologies. As each of tablet figuring, portable applications, and M-learning method the web-based social media for learning will be spoken to as key rising innovation of learning. The oddity of cell phones and their universal uses for "correspondence, coordinated effort, assembling, and sharing" in and outside of tutoring may build enthusiasm for STEM professions and post secondary study. There is some proof to propose that the utilization of portable advances with fitting instructional methods can help maintenance in post secondary STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) majors [32]. In fact social media have a direct impact (positive and negative role) to motivate the students in order of using M-learning as it has been represented inside a proposed framework. Thus, the police and the rule of using social media in a classroom should be explained properly to the students.

4.4 Theoretical Aspect

A theoretical aspect has been represented as a fundamental component of outlining a mobile learning framework, since this angle will spur the learner and students to utilize M-learning application altogether of improving nature of instruction. Likewise to propel the learner and students to use portable adaptability proficiently and to find another idea of learning altogether of showing signs of improvement in the nature of learning furthermore to tackle misty issue by contribute the student's ideas[34].Theoretically, cogently,

M-learning can enable learners by empowering them to better evaluate and select pertinent data, reevaluate their objectives, and rethink their comprehension of ideas inside a moving and developing edge of reference (the information context). Theoretical aspect will cover each of Behaviorist learning, Constructive learning, Collaborative learning, and planning instructors adequately.

a) Behaviorist Learning

Behaviorism is a learning hypothesis in view of conduct can be controlled or altered in light of the forerunners and outcomes of a conduct. For example, a student will get a like sign by the speaker when he/she presenting the task before 8 pm, therefore whatever is left of the students will see their partner accomplishment and it will prompt to empower them of presenting their assignment on time. This will lead to motivate a student to accomplish it is task or homework on time. This will be represented as a kind of change in student learning behaviour.

b) Constructive learning

In fact learning is a ceaseless procedure, for example student during his/her life will get a huge number of information. Learning is viewed as a procedure of effectively developing information by coordinating encounters into the learners' earlier information; the learner assumes a dynamic part in building his/her knowledge. The M-learning application will be spoken to as an intelligent instrument for the learner to distributing their insight to the students. Thusly the students will use this information and their encounters to understand a specific problem. Furthermore, by using Constructivist mobile learning in a conventional method for instructing will be changed. For example a learner won't be required to clarify the entire thought, ask and answer the inquiries. Rather the learner will draw the fundamental headings of entire thought and let the students take in the entire thought in and outside the class and with different students [35]. To persuade learners to exceed expectations past, their present aptitudes level (i.e. Enacting learners' zone of proximal advancement.); learners are seen as information constructors [36].

c) Collaborative learning

It's clear that the collaborations between students will be represented to as a win key of enhancing the learning procedure, however, in truth; it is troublesome for a few students get in touch with each other after the class. Mobile learning applications will encourage joint efforts between understudies at whatever time and anywhere. When understudies concur with their associates, they frame social ties, and these are imperative for collective learning [2]. The gathering talk gives a shared taking in an environment where understudies gain from each other, and it permits the educator to

guarantee that understudies are on track [20]. The focal points of versatile learning can be increased, through community oriented, logical, constructionist and constructivist learning environments. Students were doing broad synergistic work with their associates utilizing their computerized gadgets. Dialog, trading notes, checking realities, looking for elaboration and other data gathering activities should be possible utilizing their cell phones while the understudies are in the genuine surroundings of their scientific research. From the past explanations and quotes it is uncovered that versatile learning has an immediate effect to enhance the collective learning issue for understudies. Therefore, we are contended that communication, learning ought to be tended to as a piece of Mobile learning and it ought to be disclosed to the students This is to rouse the . understudies and teachers to utilize portable learning [۳۳].

d) Preparing students effectively

M-learning technologies offer instructors and students a more adaptable way to deal with learning. PC labs are extraordinary, however do your students utilize technology in the classroom, in the school cultivate, in the study corridor, in the exercise center, and on field trips? With versatile learning devices, you can do this, and more it gives the possibility to engage and elevate students in their learning. To expand viability, training in the 21st century must be dynamic, drawing in, and altered. Students must have widespread access to Mobile technology that will empower basic thinking, differentiation, and issue solving. Cell phones customarily have a terrible notoriety in schools, yet that is beginning to change. Rather than banning phones, some ground breaking teachers are effectively grasping them.

e) The Learners and Students Theoretically are motivated

At this step the learners and students should be pushed by using the framework. This is on the grounds that at this level they have enough students about the part of portable adapting hypothetically. Therefore: firstly, the understudies is persuaded to utilize mobile taking in this by changing their behaviorist of learning. Furthermore, the understudies are persuaded to utilize Mobile taking in this by changing of their Constructive of learning. Thirdly, the students are propelled to utilize M-Learning in this by clarifying the impact of this method of collective learning. At last, Preparing instructors successfully has been tended to, this to rouse students altogether by using mobile learning applications.

4.5 Mobile Learning App.

This section a proposed mobile learning application interface component will be displayed and discussed in the following points:

1. Lectures (Course Module) part:

This part will be located in the main interface in a form of a button. By using this button the Students will be able to view and download their course modules.

2. Group Working part:

This part will be located in the main interface in a form of a button. By pressing this button the students will be able to work on a particular project as a team concurrently.

3. Instance SMS

The third proposed part will be Instanced SMS button. This button will be used as an efficient and fast way of communication between students and lecturers.

4. Student Activity Monitoring

In this part the lecturer and university administration could monitor all students' activities and easily can find the week points for student in collaboration or engagement with mobile learning and try to involve the students with many interactions tasks.

5. Announcements

This part will increase the interactivity of the proposed application. Through this button an urgent announcement will be sent to the students.

6. Interactive whiteboard

The Interactive whiteboard button will be employed as a tool to solve the equations or drawing a particular shape by the students and lecturer concurrently.

7. Social Media Notification new updates.

It is the final part that has been proposed in this M-learning Application framework. This part will permit the students and lecturer to access a closed group of social media such as Facebook, Twitter, Viber, and Whatsapp.

4.6 Evaluation and feedback

To address the whole weakness points that will be raised during and post the process of M-learning application development this part has been studied. Each of measuring project results new innovation, ongoing evaluation, and design issue will be a key success to implement a developed application with learners and students satisfaction.

V. CONCLUSION

In this work a questionnaire has been done to show *the learning, and how the-desire of students by using M students eager to have a Mobile framework* application to support them in their study. Therefore, the results of the survey, it is revealed that *most of the students are agreed of learning, but at the same time some of them will -using M .need to be motivated properly* The survey with our literature review is helping us to think about M-learning in our region and to design an M-learning framework for

students. The aim of this task was to motivate the students to use M-learning. Then each of Technical, Cultural, Theoretical aspects and Social media inside a proposed framework has been represented as a key success to motivate the students to use M-learning. In future work, we have a plan to develop and implement a proposed framework in mobile application to that supports all the proposed framework components.

ACKNOWLEDGMENT

We would like to thank students of Computer Science University of Human Development for filling our survey.

REFERENCES

- [1] D. Keegan, "The Future of Learning: From eLearning to mLearning,," 2002.
- [2] J. Traxler, "Defining, Discussing and Evaluating Mobile Learning: The moving finger writes and having writ....," The International Review of Research in Open and Distributed Learning, vol. 8, no. 2, 2007.
- [3] M. Sharples, J. Taylor, and G. Vavoula, "A theory of learning for the mobile age," in Medienbildung in neuen Kulturräumen, Springer, 2010, pp. 87–99.
- [4] L. Uden, "Activity theory for designing mobile learning," International Journal of Mobile Learning and Organisation, vol. 1, no. 1, pp. 81–102, 2006.
- [5] G. Zurita and M. Nussbaum, "A conceptual framework based on activity theory for mobile CSCL," British Journal of Educational Technology, vol. 38, no. 2, pp. 211–235, 2007.
- [6] R. L. Mandryk, K. M. Inkpen, M. Bilezikjian, S. R. Klemmer, and J. A. Landay, "Supporting children's collaboration across handheld computers," in CHI'01 extended abstracts on Human Factors in Computing Systems, 2001, pp. 255–256.
- [7] P. Thornton and C. Houser, "Using mobile phones in English education in Japan," Journal of computer assisted learning, vol. 21, no. 3, pp. 217–228, 2005.
- [8] P. Carmichael and K. Jordan, "Semantic web technologies for education-time for a 'turn to practice'?", Technology, Pedagogy and Education, vol. 21, no. 2, pp. 153–169, 2012.
- [9] J.-L. Hung and K. Zhang, "Examining mobile learning trends 2003-2008: A categorical meta-trend analysis using text mining techniques," Journal of Computing in Higher education, vol. 24, no. 1, pp. 1–17, 2012.
- [10] S. McCarty, "Spoken Internet to go: Popularization through podcasting," JALT CALL Journal, vol. 1, no. 2, pp. 67–74, 2005.
- [11] Y. Belanger, "Duke University iPod first year experience final evaluation report," 2005.
- [12] J. Attewell, "Mobile technologies and learning," London: Learning and Skills Development Agency, vol. 2, no. 4, 2005.
- [13] L. Revere and J. V. Kovach, "Online technologies for engaged learning: A meaningful synthesis for educators," Quarterly Review of Distance Education, vol. 12, no. 2, p. 113, 2011.
- [14] T. Lim, M. Fadzil, and N. Mansor, "Mobile learning via SMS at Open University Malaysia: Equitable, effective, and sustainable," The International Review of Research in Open and Distributed Learning, vol. 12, no. 2, pp. 122–137, 2011.
- [15] J.-L. Shih, C.-W. Chuang, G.-J. Hwang, and others, "An Inquiry-based Mobile Learning Approach to Enhancing Social Science Learning Effectiveness," Educational Technology & Society, vol. 13, no. 4, pp. 50–62, 2010.
- [16] M. Hentea, "Multi-agent security service architecture for mobile learning," in Information Technology: Research and Education, 2004. ITRE 2004. 2nd International Conference on, 2004, pp. 91–95.
- [17] M. Ally, Mobile learning: Transforming the delivery of education and training. Athabasca University Press, 2009.
- [18] A. Kukulka-Hulme, "Mobile learning for quality education and social inclusion," 2010.
- [19] A. Holzinger, A. Nischelwitzer, and M. Meisenberger, "Lifelong-learning support by m-learning: example scenarios," eLearn, vol. 2005, no. 11, p. 2, 2005.
- [20] N. Nordin, M. A. Embi, and M. M. Yunus, "Mobile learning framework for lifelong learning," Procedia-Social and Behavioral Sciences, vol. 7, pp. 130–138, 2010.
- [21] G. Stanton and J. Ophoff, "Towards a method for mobile learning design," Issues in Informing Science and Information Technology, vol. 10, pp. 501–523, 2013.
- [22] C. Hosmer, C. Jeffcoat, M. Davis, and T. McGibbon, "Use of mobile technology for information collection and dissemination," Data & Analysis Center for Software, p. 77, 2011.
- [23] L. Terrenghi, M. Kronen, and C. Valle, "Usability requirements for mobile service scenarios," Human Computer Interaction, pp. 1–10, 2005.

- [24] A. Elmorshidy, "Mobile learning-a new success model," in The Clute Institute International Academic Conferences, Key West, Florida USA, 2013.
 - [25] L. Terrenghi, M. Kronen, and C. Valle, "Usability requirements for mobile service scenarios," *Human Computer Interaction*, pp. 1–10, 2005.
 - [26] A. Elmorshidy, "Mobile learning-a new success model," in The Clute Institute International Academic Conferences, Key West, Florida USA, 2013.
 - [27] G. Stanton and J. Ophoff, "Towards a method for mobile learning design," *Issues in Informing Science and Information Technology*, vol. 10, pp. 501–523, 2013.
 - [28] S. Bidin and A. A. Ziden, "Adoption and application of mobile learning in the education industry," *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, vol. 90, pp. 720–729, 2013.
 - [29] M. Olalere, M. T. Abdullah, R. Mahmud, and A. Abdullah, "A review of bring your own device on security issues," *SAGE Open*, vol. 5, no. 2, p. 2158244015580372, 2015.
 - [30] I. Mohamad and A. AlAmeen, "Designing An Effective Mobile-learning Model By Integrating Student Culture," *International Journal of Computer Science and Security (IJCSS)*, vol. 8, no. 3, p. 75, 2014.
 - [31] N. Nordin, M. A. Embi, and M. M. Yunus, "Mobile learning framework for lifelong learning," *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, vol. 7, pp. 130–138, 2010.
 - [32] G. Stanton and J. Ophoff, "Towards a method for mobile learning design," *Issues in Informing Science and Information Technology*, vol. 10, pp. 501–523, 2013.
 - [33] M. M. Grant, "Using Mobile Devices to Support Formal, Informal and Semi-formal Learning," in *Emerging Technologies for STEAM Education*, Springer, 2015, pp. 157–177.
 - [34] P. Veerabhadram and A. Lombard, "A Theoretical Framework for Design Theories in Mobile Learning: A Higher Education Perspective."
 - [35] D. S. Al Hamdani, "A Constructivist Approach to a Mobile Learning Environment," *International Journal of Computer Applications*, vol. 93, no. 4, 2014.
- S. Hussin, M. R. Manap, Z. Amir, and P. Krish, "Mobile learning readiness among Malaysian students at higher learning institutes," *Asian Social Science*, vol. 8, no. 12, p. 276, 2012

ISSN 2411-7757



مجلة جامعة التنمية البشرية

مجلة عالمية فصلية محكمة تصدرها جامعة التنمية البشرية

المجلد (٣) العدد (١) آذار ٢٠١٧

Journal of University of Human Development

A Scientific periodical issued by University of Human Development

Vol.3 No.1 March 2017