

حِكَاة

HIKAMA

دورية محكمة تُعنى بالإدارة والسياسات العامة
A Peer-Reviewed Journal of Public Administration and Public Policy

العدد 4 - المجلد الثاني - ربيع 2022
Issue 4 - Volume 02 - Spring 2022

لا تعبر آراء الكُتّاب بالضرورة عن اتجاهات يتبنّاها "المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات" أو "معهد الدوحة للدراسات العليا" أو دورية "حِكَاة"

DOHA INSTITUTE
FOR GRADUATE STUDIES



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies



جميع الحقوق محفوظة لمعهد الدوحة للدراسات العليا
والمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

Contents

المحتويات

Issue 4 - Volume 02 - Spring 2022

العدد 4 - المجلد الثاني - ربيع 2022

Articles 7 دراسات

Abdellatif El Moutadayene

عبد اللطيف المتدين

Language Policy and National
Identity in Morocco and Algeria

9

السياسات اللغوية والهوية الوطنية
في المغرب والجزائر

Ahmed Amaweri

أحمد الماوري

Public Administration Reform and the
Challenges of Rebuilding the State in Yemen

35

إصلاح جهاز الإدارة العامة وتحديات إعادة بناء الدولة
في اليمن

Said Machak

سعيد مشاك

Residency and Naturalization
Policies in the Maghreb Countries

62

سياسات الإقامة والتجنيس:
دراسة مقارنة في تجارب الدول المغاربية

Kamal Djalab

كمال جلاب

The Independence of the Judiciary in Algeria:
The Position of the Judiciary in the 2020
Constitutional Amendment

86

سياسات استقلال القضاء في الجزائر:
مكانة القضاء في الدستور المعدّل لسنة 2020

Reports & Policy Papers 105 تقارير وأوراق سياسات

Ghuna Bdiwi

غنى بدوي

Resorting to the International Court
of Justice to Hold the Syrian Government
Accountable for Violating Its Obligations Under
the United Nations Convention Against Torture

107

اللجوء إلى محكمة العدل الدولية لمساءلة الحكومة
السورية عن خرق التزاماتها بموجب اتفاقية الأمم
المتحدة لمناهضة التعذيب

Tarek Abdelal

طارق عبد العال

The Impact of Legislation on the
Independence of the Judiciary in Egypt

121

أثر التشريعات في سياسات استقلال القضاء في مصر

Translated by: Editorial Board

Intelligence Services: Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance

135

ترجمة: هيئة التحرير
أجهزة الاستخبارات: الأدوار والمسؤوليات استناداً
إلى الحوكمة الرشيدة لقطاع الأمن

Translated Paper 147

Suzanne Mettler

Joe Soss

The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics

149

سوزان ميتلر
جو سوس

انعكاس السياسات العامة على المواطنة الديمقراطية: تجسير الفجوة بين دراسة السياسات العامة والسياسة الجماهيرية

Book Reviews 191

Bassel F. Salloukh (Editor)

MENA Confronting the Pandemic: State and Non-state Responses from Comparative Perspectives

Reviewed by: Mohammed Hemchi

193

باسل ملّوخ (محرر)
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مواجهة الجائحة: استجابات الدول والفاعلين من غير الدول من منظورات مقارنة
مراجعة: محمد حمشي

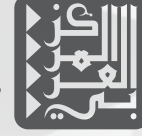
Mohamed Ramadan and Saker El Nour

Merahrah Bread": Political Economy of Food Sovereignty in Egypt

Reviewed by: Abdou Moussa

206

محمد رمضان وصقر النور
"عيش مرحرح": الاقتصاد السياسي للسيادة على الغذاء في مصر
مراجعة: عبده موسى



The Arab Center for Research and Policy Studies is an independent social sciences and humanities institute that conducts applied and theoretical research seeking to foster communication between Arab intellectuals and specialists and global and regional intellectual hubs. The ACRPS achieves this objective through consistent research, developing criticism and tools to advance knowledge, while establishing fruitful links with both Arab and international research centers.

The Center encourages a resurgence of intellectualism in Arab societies, committed to strengthening the Arab nation. It works towards the advancement of the latter based on the understanding that development cannot contradict a people's culture and identity, and that the development of any society remains impossible if pursued without an awareness of its historical and cultural context, reflecting its language(s) and its interactions with other cultures.

The Center works therefore to promote systematic and rational, scientific research-based approaches to understanding issues of society and state, through the analysis of social, economic, and cultural policies. In line with this vision, the Center conducts various academic activities to achieve fundamental goals. In addition to producing research papers, studies and reports, the center conducts specialized programs and convenes conferences, workshops, training sessions, and seminars oriented to specialists as well as to Arab public opinion. It publishes peer-reviewed books and journals and many publications are available in both Arabic and English to reach a wider audience.

The Arab Center, established in Doha in autumn 2010 with a publishing office in Beirut, has since opened three additional branches in Tunis, Washington and Paris, and founded both the Doha Historical Dictionary of Arabic and the Doha Institute for Graduate Studies. The ACRPS employs resident researchers and administrative staff in addition to hosting visiting researchers, and offering sabbaticals to pursue full time academic research. Additionally, it appoints external researchers to conduct research projects.

Through these endeavours the Center contributes to directing the regional research agenda towards the main concerns and challenges facing the Arab nation and citizen today.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات مؤسسة بحثية فكرية مستقلة، مختصة بالعلوم الاجتماعية والإنسانية، في جوانبها النظرية والتطبيقية، تسعى، عبر نشاطها العلمي والبحثي، إلى خلق تواصل في ما بين المثقفين والمتخصصين العرب في هذه العلوم، وبينهم وبين قضايا مجتمعاتهم، وكذلك بينهم وبين المراكز الفكرية والبحثية العربية والعالمية، في عملية تواصل مستمرة، من البحث، والنقد، وتطوير الأدوات المعرفية.

يتبنى المركز رؤية نهضوية للمجتمعات العربية، ملتزمة بقضايا الأمة العربية، والعمل على رقيها وتطورها، انطلاقاً من فهم أن التطور لا يتناقض مع الثقافة والهوية، بل إنَّ تطوّر مجتمع بعينه، بفئاته جميعها، غير ممكن إلا في ظروفه التاريخية، وفي سياق ثقافته، وبلغته، ومن خلال تفاعله مع الثقافات الأخرى.

ومن ثم، يعمل المركز على تعزيز البحث العلمي المنهجي والعقلانية في فهم قضايا المجتمع والدولة، بتحليل السياسات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في الوطن العربي. ويتجاوز ذلك إلى دراسة علاقات الوطن العربي ومجتمعاته بمحيطه المباشر، وبالسياسات العالمية المؤثرة فيه، بجميع أوجهها.

وفي ضوء هذه الرؤية، يعمل المركز على تحقيق أهدافه العلمية الأساسية، عن طريق نشاطاته الأكاديمية المختلفة، فهو ينتج أبحاثاً ودراسات وتقارير، ويصدر كتباً محكمة ودوريات علمية، ويصدر إلى مشاريع بحثية، ويدير عدة برامج مختصة، ويعقد مؤتمرات، وورش عمل وتدريب، وندوات أكاديمية، في مواضيع متعلقة بالعلوم الاجتماعية والإنسانية، وموجهة إلى المختصين، والرأي العام العربي أيضاً، ويساهم، عبر كل ذلك، في توجيه الأجندة البحثية نحو القضايا والتحديات الرئيسة التي تواجه الوطن والمواطن العربي. وينشر المركز جميع إصداراته باللغتين العربية والإنكليزية.

تأسس المركز في الدوحة في خريف 2010، وله فرع يعنى بإصداراته في بيروت، وافتتح ثلاثة فروع إضافية، في تونس وواشنطن وباريس. ويشرف على المركز مجلس إدارة بالتعاون مع مديره العام المؤسس.

أسس المركز مشروع المعجم التاريخي للغة العربية، وما زال يشرف عليه بالتعاون مع مجلسه العلمي، كما أسس معهد الدوحة للدراسات العليا، وهو معهد جامعي تشرف عليه إدارة أكاديمية ومجلس أمناء مستقل يرأسه المدير العام للمركز.

يعمل في المركز باحثون مقيمون، وطاقم إداري. ويستضيف باحثين زائرين للإقامة فيه فترات محددة من أجل التفرغ العلمي، ويكلف باحثين من خارجه للقيام بمشاريع بحثية، ضمن أهدافه ومجالات اهتمامه.

The Doha Institute for Graduate Studies (DI) is an independent institute for learning and research in the fields of Social Sciences, Humanities, Public Administration and Development Economics in Doha.

Through its academic programs and the research activities of its professors, the DI aims to achieve its mission of contributing to the formation of a new generation of academics and intellectually independent researchers who are proficient in international scholarship standards and modern interdisciplinary research methodologies and tools, and leading professionals who can advance human knowledge and respond to the needs of the Arab region, resulting in social, cultural and intellectual development.

The institute seeks to establish an intellectual hub that will benefit the Arab region in particular. The Institute supports academic research that deals with Arab issues, in an atmosphere of institutional and intellectual freedom.

The Institute works in cooperation with the Arab Center for Research and Policy Studies and the Doha Historical Dictionary of Arabic Language to facilitate its students and faculty members in their research of the most important current issues related to the Arab world and the wider international community. The involvement of students in the most important research projects is at the heart of the Institute's interests.

The Institute adopts Arabic as its official and primary language for education and research. English serves as an accompaniment to Arabic, with both languages used in presenting and research.

معهد الدوحة للدراسات العليا مؤسسة أكاديمية مستقلة للتعليم العالي والأبحاث في العلوم الاجتماعية والإنسانية والإدارة العامة واقتصاديات التنمية.

يهدف المعهد من خلال برامجه الأكاديمية ونشاطات أساتذته البحثية إلى تحقيق رسالته المتمثلة في المساهمة في تكوين جيل جديد من الأكاديميين والباحثين المستقلين فكرياً والمتمكّنين من المعايير العلمية العالمية والأدوات البحثية المنهجية الحديثة القائمة على مبدأ تداخل التخصصات، ومن القادة المهنيين القادرين على الدفع قُدماً بالمعرفة الإنسانية والاستجابة إلى حاجات المنطقة العربية في سبيل التطور الفكري والاجتماعي والمهني.

ويسعى المعهد لتأسيس نواة لصرح فكري يفيد العالم العربي على نحو خاص. ويدعم المعهد البحوث العلمية التي تهتم بالقضايا العربية، في جوّ من الحرية المؤسسية والفكرية.

يعمل المعهد بالتعاون مع المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعجم الدوحة التاريخي للغة العربية على فتح المجال لطلبته وأعضاء هيئته التدريسية للبحث في أهم القضايا الراهنة التي تتعلق بالعالم العربي والمجتمع الدولي. ويعتبر إشراك الطلبة في أهم المشاريع البحثية في صلب اهتمامات المعهد.

يعتمد المعهد اللغة العربية أداةً للبحث العلمي، ولغةً رسمية في الخطاب العام، ولغةً أساسية للتعليم والبحث. وتُعَدُّ اللغة الإنكليزية لغةً مرافقة في التعلّم والبحث العلمي. وتستعمل اللغتان في طرح المواضيع المختلفة ودراساتها.

صدر حديثاً

المحررون: إيوان فيرلي، ولورنس إ. لين جونيور، وكريستوفر بوليت
ترجمة: شحدة فارغ
مراجعة: روجيه كرم

دليل أكسفورد في الإدارة العامة

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات من "سلسلة ترجمان" كتاب دليل أكسفورد في الإدارة العامة وهو من تحرير إيوان فيرلي، ولورنس إ. لين جونيور، وكريستوفر بوليت؛ وترجمة شحدة فارغ، ومراجعة روجيه كرم. يقع الكتاب في 1135 صفحة، ويشتمل على إرجاعات ببليوغرافية وفهرس عام.

يمنح هذا الكتاب القراء تقويماً للاتجاهات الرئيسة في الإدارة العامة، ويوضح آثارها المقصودة وغير المقصودة، ويرسم صورة كبيرة للوضع الراهن في مجال الإدارة العامة، آخذاً في الاعتبار تغيير الجيل الجديد للإصلاح الإداري العام طريقة تفكيرنا في الإدارة العامة وممارستها. ويقدم أيضاً عرضاً لعدد من فروع المعرفة ونظريات متنوعة؛ ما يدحض الاتهام القديم الموجه إلى الإدارة العامة بأنها ميدان محدود، تجريبي، ونظري لا أساس له في العلوم الاجتماعية. ويحتوي الكتاب على 29 مقالة وبحثاً في الإدارة العامة، تلخص التحولات الكبرى في مناهج إدارة القطاع العام في العديد من البلدان المختلفة على مدار الثلاثين سنة الماضية.



دراسات Articles



* Abdellatif El Moutadayene | عبد اللطيف المتدين

السياسات اللغوية والهوية الوطنية في المغرب والجزائر

Language Policy and National Identity in Morocco and Algeria

تطمح هذه الدراسة إلى بيان تأثير الهويات الثقافية الفرعية في استقرار الدولة، ومدى التحدي الذي تطرحه في وجه الهوية الوطنية، في المغرب والجزائر. وتعرض، على نحو مقارن، سياسات الهوية في فرنسا التي تميزت، إلى حد ما، بقدرتها على إدماج الثقافات الفرعية في هوية وطنية جامعة فكتتها من تجنب أخطار الصراع الثقافي واللغوي وتأثيره السيئ في وحدة المجتمع. وتتلخص الإشكالية في اختبار مدى قدرة السياسات العامة في المغرب والجزائر على فرض عناصر هوية وطنية جامعة، وكيفية موازنة ذلك مع مقتضيات الحقوق والحريات المرتبطة بالهوية اللغوية. لأجل ذلك، تفترض الدراسة أن عدم قدرة الدولة على حسم الصراع حول الهوية اللغوية والثقافية يؤثر سلباً في الاستقرار السياسي والاجتماعي ويعرضها لخطر الانقسام. وتبحث هذه المساعي في ثلاثة نماذج مختلفة: في كل من المغرب والجزائر، حيث يطرح تنامي المد الأمازيغي تحدياً أمام مساعي الاستقرار في الدولتين، وفي فرنسا حيث نجح الإدماج الصارم للهوية الوطنية في تخفيف الصراع حول عنصر اللغة وتجنب البلد أخطار الفرقة والتفكك.

كلمات مفتاحية: سياسات الهوية، أمازيغ، استقرار الدولة، إدماج ثقافي، المغرب، الجزائر.

This paper demonstrates the impact of sub-cultural identities on the stability of the state and the extent of the challenge facing the national identity in Morocco and Algeria. It also undertakes a comparative analysis of identity policy in France, which was characterized, to some extent, by its ability to integrate sub-cultures into a national identity, which enabled it to avoid the danger of cultural conflicts and its negative impact on the unity of society. The research examines the extent to which public policies in Morocco and Algeria were able to impose elements of a general national identity, and how this can be aligned with rights and freedoms related to cultural identity. The paper hypothesizes that the state's inability to manage conflicts related to cultural differences negatively affects political and social stability and increases the risk of division. The paper will examine this hypothesis in three different cases: in Morocco and Algeria, where the growing Amazigh tide poses challenges to policies seeking to stabilize society in these two countries, and in France, where the strict integration of local cultures into the national identity succeeded in alleviating the conflict about cultural demands and spared the country the danger of division.

Keywords: Identity Policies, Amazigh, State Stability, Cultural Integration, Morocco, Algeria.

* أستاذ القانون العام والعلوم السياسية بجامعة مولاي إسماعيل بالمغرب، وباحث زائر بالمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات بالدوحة.

Professor of Public Law and Political Science at Moulay Ismail University in Morocco, and a visiting researcher at the Arab Center for Research and Policy Studies in Doha.

Email: abdellatif.elmoutadayene@dohainstitute.org.

مقدمة

تحتل سياسات الهوية بأهمية كبرى في الكثير من الدول، ويرجع ذلك إلى التنوع الإثني والثقافي والديني الذي أصبح فيها واقعاً يفرض نفسه، ويستوجب التعامل معه. وقد عمدت دول كثيرة، من خلال سياساتها العامة، إلى حماية عناصر الهوية الوطنية المشتركة، بإقرار قوانين تمنع المساس بها والتحريض ضدها. ولا شك في أن التوفيق بين متطلبات الهوية الوطنية ومطالب الهويات المحلية يظل معادلة صعبة التحقيق؛ لما تتطلبه من خلق تجانس بين عناصر متباينة، وأحياناً متناقضة. ولم تبرز قضايا الهوية الوطنية بوصفها موضوعاً رئيساً في المجال العام سوى في العصر الحديث، فلم تشهد العصور الماضية أزمة الهوية بوصفها موضوعاً للتفكير والنقاش والبحث العلمي⁽¹⁾. ففي دول المغرب العربي، ارتبط النقاش حول الهوية بجهود التحديث التي رافقت النضال ضد الاستعمار، وبناء الدولة ومؤسساتها المختلفة؛ حيث تتعايش في هذه المنطقة ثقافة أمازيغية عريقة في القدم طبعت عادات شعوب شمال أفريقيا وتقاليدها، وثقافة عربية متجذرة منذ الفتح الإسلامي، وساد بينهما انسجام كبير وامتزاج وتصاهر عبر قرون عدة. وظلت هذه البلدان تتميز بتجانس اجتماعي جيد بفضل اعتماد لغة واحدة مهيمنة حافظت على تماسكها ووحدتها المركزية، إلى أن ظهر، في ستينيات القرن الماضي، خطاب أمازيغي يطالب بالحقوق الثقافية للأمازيغ، مستخدماً شتى وسائل التأثير والنضال⁽²⁾، وعرف النشاط النضالي الأمازيغي تكثيفاً كبيراً في شكل اتحاد جمعيات ومنظمات محلية ودولية وتنسقيات للدفاع عن حقوق الإنسان. ويقدم الناشطون أنفسهم على أنهم السكان الأصليون لهذه البلدان، وأنهم ضحية لسياسات التعريب التي لا تراعي خصوصيتهم الثقافية، ويقللون من أهمية المبادرات التي تتخذها السلطات للحفاظ على اللغة والثقافة الأمازيغيتين. ومع تنامي المد الأمازيغي في المغرب والجزائر وارتفاع سقف مطالبه، نشأ صراع ثقافي وسياسي حاد بين الناشطين الأمازيغ ومناصري هويات أخرى غير أمازيغية.

نطمح في هذه الدراسة إلى بيان تأثير الهويات الثقافية الفرعية في استقرار الدولة، ومدى التحدي الذي تطرحه في وجه الهوية الوطنية في المغرب والجزائر، حين تصبح السياسات اللغوية سبباً في اندلاع الصراع لا حافزاً على التكامل والتعايش، وسنعرض، على نحوٍ مقارن، سياسات الهوية في النموذج الفرنسي الذي تميز، إلى حد ما، بقدرته على حسم الخلافات المرتبطة بالهوية، وتجنب مخاطر الصراع الثقافي واللغوي وتأثيره السيئ في وحدة المجتمع.

تتلخص الإشكالية البحثية في اختبار مدى قدرة الدول محل الدراسة على فرض عناصر هوية وطنية جامعة وكيفية مواءمة ذلك مع مقتضيات الحقوق والحريات المرتبطة بالهوية اللغوية. وتفترض الدراسة أن عدم قدرة الدولة على حسم الصراع حول الهوية اللغوية والثقافية يؤثر سلباً في الاستقرار السياسي والاجتماعي، ويعرضها لخطر الانقسام. وسنقف على هذه المساعي في ثلاثة نماذج مختلفة: في كل من المغرب والجزائر، حيث يطرح تنامي المد الأمازيغي تحدياً أمام مساعي الاستقرار في الدولتين، وفي فرنسا، حيث نجح الإدماج الصارم للهوية الوطنية في تخفيف الصراع حول عنصر اللغة وتجنّب البلد مخاطر الفرقة والتفكك.

ونتناول ما سبق في أربعة محاور، متوسلين بمنهج تحليلي مقارن يرصد تفاصيل الظاهرة المدروسة، ويستخرج أوجه الشبه والاختلاف بين تجارب التعامل مع الهويات المتنافرة في الدول محل الدراسة.

1 عزمي بشار، "النهضة المعاصرة (16): سياسات الهوية وصناعة الهوية"، عرب 48، 2020/1/2، شوهدي في 2021/10/16، <https://bit.ly/3qs8CjG>

2 نستخدم في هذه الدراسة عبارة "الناشطون الأمازيغ" للدلالة على فئة من المثقفين الأمازيغ، يعملون لنشر اللغة الأمازيغية والدفاع عن المطالب الثقافية للجماعات اللغوية التي ينتمون إليها، من خلال جمعيات ثقافية. أما عامة المنتسبين إلى الأمازيغية ممن لا ينخرطون في هذا النشاط، فمنهم من يساند هذه المطالب جملة، ومنهم من يساندها تفصيلاً، ومنهم من لا يساندها مطلقاً.

أولاً: مكانة اللغة في سياسات الهوية

تختلف عناصر الهوية باختلاف الأصول التاريخية للشعوب وأمط حياتها، وبالنظر إلى تعدد هذه العناصر يمكن أن نميز فيها بين فئتين متلازمتين: الأولى فطرية، أصيلة وثابتة، لصيقة بوجود الفرد؛ كالجغرافيا والتاريخ والعرق والدين واللغة، وإذا تغيرت يتغير معها نمط الانتماء والشعور بالذات، لكونها تلبي حاجات أساسية لدى الإنسان، كالحاجة إلى الإيمان (الدين)، والحاجة إلى التواصل (اللغة). والثانية مكتسبة، كالعادات والتقاليد، وهي قابلة للتغير أيضاً، لكن تغيُّرها قد لا يؤثر في جوهر الهوية. وبروز هذه العناصر وعملها في بيئتها وتأثيرها في محيطها يتعلق بإدراك الفرد لها ووعيه بها، وقد يدفعه هذا الوعي إلى الثبات على هذه العناصر والدفاع عنها، كما قد يدفعه إلى تغيير بعضها والتكسر لها. وعندما يصعب على الفرد الحسم في مدى تمثله لهويته والحسم في عناصرها التي تناسب تصويره لذاته، خصوصاً من العناصر المكتسبة، فقد يؤدي ذلك إلى أزمة هوية لديه. غير أنه يبدو من الصعب الانسلاخ عن عناصر الهوية الثابتة؛ بسبب طابعها الوراثي الذي يجعلها في أغلب الحالات مقدّمة على العناصر المكتسبة. كما أن التجرد من العناصر الثابتة للهوية قد يبدو بمنزلة "إلحاد هوياتي" من شأنه أن يفاقم أزمة الهوية لدى الفرد والجماعة على السواء. فما يميز عناصر الهوية الفردية أنها تكون في الغالب جبرية لا اختيارية؛ فالفرد لا يختار أصوله الإثنية ولغته الأم ودين أجداده. ورغم ذلك، فهو قد يتخلى عن بعض هذه العناصر في مرحلة متقدمة من تكوين أفكاره وشخصيته. فالهوية في معظمها ثابتة وغير إرادية، لكنها تظل قابلة للتغيير بالزيادة والنقصان بناءً على تصورات الفرد ووعيه بما ينبغي أن تكون عليه هويته. وحتى عندما يختار الفرد إضافة مكّون جديد إلى هويته واستبعاد مكّون قديم، كاللغة أو الدين، فقد يصطدم لاحقاً بعدم قدرته على التخلص كلياً من العناصر القديمة، ومن ثم يصطدم بفشل في الاقتناع بجدوى التغيير وفائدته. وقد يسقط في انقسام يحرمه من القديم، وينغص عليه الجديد. فالهوية، إذاً، اتصاف الفرد بخصائص معينة وشعوره بانتمائه إلى جماعة يتمتع أفرادها بالخصائص ذاتها، الثقافية أو الدينية أو الإثنية، تميزهم من الجماعات الأخرى، ويسود لديهم شعور بالانتماء إليها والاعتزاز بها، مع الرغبة في إظهارها وتقديمها على الهويات الأخرى والدفاع عنها إذا تعرضت لتهديد⁽³⁾.

تقوم رابطة الانتماء على الشعور بالانتساب إلى جماعة توفر للفرد الحماية من المخاطر والهجمات التي قد يتعرض لها من أفراد ينتمون إلى هويات أخرى. وللشعور بالانتماء دوافع مختلفة تبرز في مناسبات دون أخرى، فتارةً يبرز الشعور بالانتماء الجغرافي إلى دولة أو مدينة أو قرية ما، وتارةً يبرز الشعور بالانتماء الديني في مناسبة دينية أو عند تعرض الدين لإساءة، وتارةً يبرز الشعور بالانتماء الثقافي واللغوي إلى جماعة تتحدث لغة معينة، وتارةً يبرز الشعور بالانتماء إلى طائفة أو حزب أو إثنية معينة، وتارةً أخرى تتقاطع هذه الانتماءات وتجتمع في شكل توليفات لسلوك وتصرفات تبرز في مناسبات معينة. وهذه التوليفات هي عمليات ترتيب واعية لعناصر الهوية لدى الفرد، بناءً على تفاعله مع أحداث معينة وتصوره لها ودوره فيها. فأهمية هذه العناصر مرتبطة بقدرة الفرد على إدراكها وترتيبها بحسب أولوياته التي قد تختلف عن أولويات الآخرين، وقد يتغير سلم الأولويات تبعاً لتغير الظروف الاجتماعية والأحداث السياسية التي تؤثر في إدراك الفرد وتصرفاته. ولا تكون هذه العناصر في بعض الأحيان واضحة للفرد نفسه، وقد لا يظن بعضها

3 عن الجوانب النفسية للهوية، ينظر:

Jacqueline Barus-Michel, Eugène Enriquez & André Lévy (dir.), *Vocabulaire de psychosociologie: Positions et Références* (Paris: Érès, 2002), pp. 174-180.

ثابتاً ومستقرّاً في وجدانه في مراحل حياته كلها؛ فقد تزايد وتنقص، وقد يتغير ترتيبها عنده من فترة إلى أخرى، فالوعي بالذات هو العنصر المسؤول عن تنسيق عناصر الهوية وترتيبها، والذات تميل إلى ما تراه قريباً منها ومماثلاً لها ومنسجماً معها، وهذا التحيز الفطري هو عمل من أعمال الهوية وسلوك طبيعي فيها.

ولا تتطابق الهوية الفردية بالضرورة مع الهوية الوطنية، لعدم تطابق تصوّر الفرد لذاته مع تصوّره لجماعته؛ ذلك أن الهويات الفردية غير منظّمة بقانون، ولا تخضع لترتيب موحد، بينما الهوية الوطنية منظّمة في تشريعات تُخضعها لترتيب معين، وفق رغبة المشرّع. تُعرف هوية الفرد من تصوراتهِ وتفضيلاته الظاهرة والباطنة، بينما تُعرف الهوية الجماعية من القوانين المنظمة لها، واستقرار المجتمع رهناً بمدى اشتغال الهوية الوطنية على أكبر قدر من عناصر الهويات الفردية؛ فإذا كان عدد حاملي عناصر الهوية الوطنية يمثل أغلبية مهيمنة، فالغالب أن الهويات الفردية الواقعة خارج دائرة الجماعة لا تشكّل منافساً للهوية الوطنية.

إنّ وجود تباين في عناصر الهوية بين جماعات لغوية وثقافية لا يعني بالضرورة حصول التنافر والصراع بينها، فالصراع قد ينشأ تبعاً لطبيعة عملية "تقدير الذات" Self-esteem التي يقوم بها الأفراد الذين يشكلون تلك الجماعات؛ فإذا كان هذا التقدير يميل إلى الإحساس بالسموّ الثقافي وبالأحقية التاريخية، فإن الجماعة التي ينتشر فيها هذا النوع من الشعور قد تميل بسهولة إلى الدخول في صراع مع جماعات أخرى، وإذا ساد لديها الاعتقاد بوجود تهديد لهويتها الثقافية، فإن ذلك يخلق لديها الخوف من الاندثار والتلاشي، تسوّغ به نضالها لإثبات الذات، بما يعنيه ذلك من المواجهة والصراع مع جماعات وطوائف أخرى مهيمنة، فالصراع هنا لا يندلع بسبب الهوية، بل بسبب تصوّر الأفراد والجماعات لها⁽⁴⁾.

يسود بين المنتمين إلى ثقافة واحدة تألّف وتعاطف قد يزيدان قوةً عندما يواجهون خصماً مشتركاً أو حدثاً يمسّ عنصراً من عناصر هويتهم، فيظهر لديهم إحساس فطري بالتضامن والتآزر والتماسك فيما بينهم؛ إدراكاً منهم لوجود مصير مشترك يتطلب تقديم التضحيات. وتختلف ردود الفعل ضد الأخطار المحدقة بالجماعة وفق تصور هذه الجماعة لدرجة الخطر وشدته، ووفق قدرتها على مواجهته. إن إبراز هذه التهديدات والحشد ضدها مهمة تضطلع بها عادةً النخبة المثقفة داخل هذه الجماعة، التي قد تحسن فهم التهديدات وترتيب فرص مواجهتها، كما قد تضخّمها لتزيد من كثافة الحشد حولها. وقد تروّج هذه النخبة في خطابها التعبوي لأيديولوجيا سياسية أو ثقافية تستعين بها للتأثير في الحشود وتأييدها ضد المخاطر المحتملة، وقد تتمكن من تعبئة مناصريها سعياً نحو سلطة سياسية تستقوي بها على خصومها، فإذا هي وصلت إلى مراكز القرار أدركت أن فرصة ذهبية أتيحت لها قد لا تتكرر، من أجل تغيير سياسات الهوية طبقاً لتصوراتها، ودعم أفراد جماعتها في الوصول إلى مراكز القرار والهيمنة على الموارد الاقتصادية، وإبعاد الجماعات المنافسة وإضعافها. ومن شأن هذا الوضع أن يُعلي من الانتماءات الفرعية، ويضعف الانتماء إلى الوطن، ويخلق ثنائيات متصارعة تزرع في المجتمع حالة من التربّص المتبادل والتشاحن والصراع، فتنشغل الجماعات ببعضها، وتهمل متطلبات التنمية والاستقرار، بما يؤدي إلى إضعاف الدولة.

وتُعَدّ اللغة من أكثر عناصر الهوية إثارة للخلاف، وقبل أن تكون أداة للتواصل فهي أداة لبناء الإطار المعرفي والمرجعي وغط التفكير لدى الفرد. ويدعم التواصل هذا البناء، ويمنح المتواصلين فرص التأثير في معارف

4 حول الإشكال الذي يطرحه مصطلح الهوية، ينظر: عبد الرزاق الدواي، في الثقافة والخطاب عن حرب الثقافات: حوار الهويات الوطنية في زمن العولمة (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013)، ص 154-160.

أشخاص آخرين وتصوراتهم⁽⁵⁾، وحيث تُمارَس اللغة في مجال جغرافي محدد، فإن هذا المجال يدل عليها وتدل عليه، فهي تجمع بين المتواصلين بها اجتماعيًا وفكريًا في حيزها الجغرافي وفي كل مجال جغرافي آخر قد يوجدون فيه لاحقًا، وتصنع المنظار الذي ننظر به إلى الآخرين، ونسعى إلى أن ينظروا به إلينا. وكلما انتشر هذا المنظار زاد عدد الأشخاص الذين يكون في إمكاننا التواصل معهم بناءً على عناصر متشابهة تجمعنا بهم، يحملها إلينا وإليهم هذا المنظار المشترك، فالمنظار اللغوي أداة للتوحيد الاجتماعي الذي يقتضيه التعايش على أرض واحدة؛ لذا فالدفاع عن الوطن قد يبدأ بالدفاع عن اللغة بوصفها المنظار الذي ينظر به أهل الوطن الواحد إلى بعضهم وإلى وطنهم الذي شكَّته اللغة ووضعت أساساته التواصلية والمعرفية، وعاداته وأعرافه وتقاليده.

وفي مجتمع متعدد اللغات، قد تسعى بعض النخب إلى وضع سياسات عامة تبتغي فرض لغة موحدة للتواصل في المجال العام، تكون في الغالب هي لغة هذه النخبة، غير أن هذا التنميط، وإن كانت أهدافه محمودة، فإنه قد يضر بمصالح فئات من المواطنين قد تشكل أقلية، تأتي أن يفرض عليها النظر من منظار غيرها، فتسعى بالطرق القانونية، وغير القانونية أحيانًا، إلى معارضة هذه السياسات ووسمها بالعنصرية والإقصائية، وإلى المطالبة بالاعتراف بلغتها وفسح المجال لأبنائها للتواصل بها في المجالين الخاص والعام. وعندما يجري ترتيب عناصر الهوية من خلال سياسات عامة، فإن النخبة الممسكة بالسلطة تسعى إلى فرض تفضيلاتها اللغوية والثقافية على أفراد الشعب كافة من أجل توحيد هذا المنظار اللغوي والثقافي داخل الدولة الواحدة؛ ليسهل عليها مخاطبة المواطنين والتواصل معهم والتأثير فيهم. فاللغة أداة لممارسة سلطة الدولة على المواطنين، ما دامت الأوامر الإدارية والسياسات العامة تُصاغ بلغة المخاطبين بها؛ لذا تحرص الحكومات على حماية اللغة الوطنية ودعمها في مواجهة لغات جهوية منافسة، لكن هذه الرغبة في التوحيد قد تصطدم بعدم استعداد بعض الفئات الشعبية للتخلي عن هويتها اللغوية من أجل تحقيق الاستقرار الذي تنشده النخب الحاكمة، فينشأ لديها إحساس بضرورة النضال الثقافي والسياسي لنيل حقوقها، بيد أن استخدام التشريع لصالح الجماعة الراغبة في إظهار هويتها يتطلب أن يكون لها تمثيل سياسي جيد في دوائر اتخاذ القرار، وفي الأوساط الاجتماعية من خلال منظمات المجتمع المدني، خصوصًا الجمعيات العاملة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان.

إن الجماعات التي ترى عناصر من هويتها مستبعدة من المجال العام، قد تسعى للحصول على وسائل تمكّنها من التأثير في دوائر القرار السياسي من أجل الاهتمام بمطالبها، ويتكون لهذه الغاية "حراك هوياتي" يتموضع خصمًا للهوية "الوطنية" التي تعمل النخب الحاكمة عادةً على إبرازها والتمكين لها من خلال المجال العام، في مقابل إضعاف الهويات الفرعية والتقليل من حضورها في هذا المجال. كما أن الجماعات التي لا ترى هويتها ممثلة بما يكفي في المجال العام قد تلجأ إلى إنشاء جمعيات ثقافية ومنظمات وهيئات للدفاع عن الحقوق والحريات، من أجل تجميع القوى وتكثيف الجهود للتعريف بمطالبها الثقافية والدفاع عنها، وقد تقدّم نفسها في صورة "ضحية" لنخبة نافذة في جهاز الدولة "تنتهك" الحقوق الثقافية أو اللغوية أو الدينية لهذه الجماعة. وقد تعمل هذه الجماعة على بث الوعي بالذات، وبضرورة النضال من أجل إثبات هويتها، لتدخل بذلك في صراع مع النخبة الحاكمة عبر قنوات العمل الثقافي والحقوق والسياسي، داخل البلد وخارجه. فالعمل النضالي على هذا المستوى يمر بمراحل ثلاث: الوعي بالذات ونشر الفكر والثقافة

5 عن أهمية اللغة في عناصر الهوية، ينظر: نادية العمري، "الهوية ولغة التعليم في البلدان العربية"، في: بسام بركة [وآخرون]، **اللغة والهوية في الوطن العربي: إشكاليات التعليم والترجمة والمصطلح** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013)، ص 417-425.

المرتبطة بهوية الجماعة، ثم تعبئة أنصار الجماعة والمتعاطفين معها، وخلق حراك ثقافي وسياسي يسهم في دعم نضالها، ثم المواجهة والصراع مع النخبة الحاكمة ومتخذي القرار وكل من تراه يعمل ضد هويتها من أنصار الهويات الأخرى. قد يكتفي العمل النضالي بالأدوات السلمية أو ينجر إلى العنف، كما قد يكتفي ببيان أهمية الهوية المنتهكة، أو يرفع سقف التطلعات عاليًا للمطالبة بالحكم الذاتي والانفصال لتكوين وطن قومي لهذه الجماعة. وبذلك يكون الصراع مع جهتين: مع السلطات المسؤولة عن وضع السياسات العامة واتخاذ القرارات بشأنها، ومع الفاعلين الآخرين في الأحزاب والجمعيات والهيئات التي لا يرغب منتسبوها في منح هذه الجماعة حقوقها الثقافية والسياسية؛ خوفًا من أن يؤدي وصولها إلى السلطة إلى تغيير سياسات الهوية والدفع بالمجتمع إلى عدم الاستقرار⁽⁶⁾.

ولكي يتحقق الاندماج على مستوى الهوية، على الدولة خلق منظومة من المعايير والقيم والرموز تشكل بها هوية وطنية يجتمع حولها أفراد الشعب الواحد، ويذودون عنها، سواء ضمت ما كان مشتركًا بينهم أو ما ليس مشتركًا بالضرورة، خصوصًا إذا كان المشترك قليلًا لا يكفي لتشكيل بؤرة يلتف حولها المواطنون. كما تظطلع الدولة بمهمة نشر هذه القيم في المجتمع من خلال قنوات؛ أهمها التعليم والإعلام، بإدراجها ضمن مقررات التربية الوطنية لطلاب المراحل الابتدائية والثانوية، واختيار موضوعات تحت على الوحدة وتحفظ التنوع، وتجعل الانتماء إلى الوطن مقدّمًا على الانتماءات الفرعية. ومن وسائل الإدماج أيضًا إلزام المواطنين باستخدام لغة رسمية واحدة في المجال العام، في حال وجود لغات محلية عديدة، مع تأكيد حق المنتمين إلى هويات محلية في التحدث بلغاتهم ولهجاتهم وتعليمها لأبنائهم وإنشاء المدارس والمعاهد ومراكز البحث للعناية بها بوصفها تراثًا وطنيًا مشتركًا.

ثانيًا: الأمازيغ في المغرب والصراع حول الهوية

يتميز الوضع اللغوي في المغرب بتنوع شديد تتعايش فيه لغات ولهجات مختلفة، بين عربية رسمية يغلب استعمالها في مجالات التعليم والإعلام والشؤون الدينية ومعظم الإدارات العامة، ولغة أمازيغية رسمية محدودة الاستعمال في المجال العام، وثلاث لهجات أمازيغية تنتشر في ثلاث مناطق جغرافية مختلفة، ولغة فرنسية تنتشر في قطاع الأعمال والاقتصاد، إضافة إلى لهجة دارجة عربية مختلطة بألفاظ من لغات أخرى كالفرنسية والإسبانية، يتحدث بها معظم المغاربة.

كانت الأمازيغية لغة أغلبية سكان المغرب إبان الفتح الإسلامي، وساد بين الأمازيغ الأوائل والعرب الوافدين تعايش وطيد وتساهر مستمر؛ إذ رحّب الأمازيغ بمؤسس دولة الأدارسة، واعتنقوا الإسلام، واعتمدوا العربية في الإدارة والتعليم. وأظهرت المصادر التاريخية أن احتضان الأمازيغ للعربية والإسلام كان اختياريًا، ولم يكن تحت ضغط قوة استعمارية. وربما عدّ الأمازيغ رابطة الدين أهم من رابطة اللغة؛ لذا لم تكن لهم مطالب بتحييد العربية أو تقليص دورها، وكانت بالنسبة إليهم لغة القرآن والعبادات والعلوم الشرعية التي أقبلوا

6 يرى فوكوياما أن تنامي المطالب المرتبطة بالهوية هو نتيجة لغلبة الحريات الفردية على المصالح الجماعية، ولانقسام المجتمعات حول هذه الحريات، ولصعود اليمين المتطرف في عدد من الدول الديمقراطية، ينظر:

Francis Fukuyama, "Against Identity Politics: The New Tribalism and The Crisis of Democracy," *Foreign Affairs*, vol. 97, no. 5 (September-October 2018), pp. 90-114.

على تعلّمها، ونبغوا فيها⁽⁷⁾. ومع اعتماد العربية لغة رسمية بعد الاستقلال، ونهج سياسة التعريب في التعليم والإدارة العامة والإعلام، وازدياد حركة السكان من البوادي إلى الحواضر وبين المناطق الأمازيغية والعربية، تقلّص استعمال اللهجات الأمازيغية في المجال الحضري، وامتزج العنصر الأمازيغي بالعنصر العربي منذ الفتح الإسلامي عن طريق التزاوج، فلم يعد ممكناً التمييز بينهما على أساس عرقي، بالمعنى الأنطولوجي للكلمة.

ولإحياء الثقافة الأمازيغية ونشرها، ظهرت خلال سبعينيات القرن الماضي بعض الجمعيات الأمازيغية التي عملت في نطاق محدود؛ بسبب ضعف التعامل الشعبي معها. وخلال بروز المد الحقوقي في الثمانينيات تشكّل تيار فكري يتبنى الدفاع عن الحقوق الثقافية واللغوية للناطقين بالأمازيغية، وانخرط مؤيدوه في عدد متزايد من الجمعيات، خصوصاً في مناطق انتشار اللهجات الثلاث، في سوس والأطلس والريف. ونتيجة للانفراج السياسي الذي عرفه المغرب أوائل العقد التاسع من القرن الماضي، بدأ نوع من التعامل الإيجابي مع الجمعيات الأمازيغية، لا سيما تلك التي تمكنت من التأثير في الرأي العام وحشد التأييد لها في الأوساط الأمازيغية⁽⁸⁾.

وتفاعلت المؤسسة الملكية مع هذه التطورات تفاعلاً إيجابياً؛ فقد دعا الملك الراحل الحسن الثاني في خطابه في 20 آب/ أغسطس 1994 إلى تدريس اللغة الأمازيغية في المؤسسات التعليمية في المملكة، وشكّل هذا الخطاب نقطة تحوّل في السياسة الرسمية تجاه المطالب الأمازيغية، من التهميش وعدم الاكتراث إلى الترحيب والرغبة في الإدماج، وإثر ذلك اتُّخذت بعض الخطوات الإيجابية؛ مثل تقديم نشرة أخبار يومية باللهجات الأمازيغية الثلاث في التلفزيون الرسمي. وسيراً على هذا النهج، أكد الملك محمد السادس في خطاب العرش الذي ألقاه في 30 تموز/ يوليو 2001، ضرورة إعطاء "دفعة جديدة للثقافة الأمازيغية"، فأعلن عن إحداث المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية للعناية باللغة الأمازيغية وإدماجها في التعليم العام⁽⁹⁾، كما أكد الملك في خطاب ألقاه بمدينة أجدير في 17 تشرين الأول/ أكتوبر 2001، أن "الأمازيغية مكون أساسي للثقافة الوطنية وتراث ثقافي زاخر شاهد على حضورها في كل معالم التاريخ والحضارة المغربية"، وأنه سيولي "النهوض بها عناية خاصة"⁽¹⁰⁾. وفي اليوم نفسه تقرر أن يتولّى هذا المعهد نشر هذه الثقافة وتوحيد اللهجات الثلاث في لغة أمازيغية معيارية؛ تمهيداً لاعتمادها لغة رسمية إلى جانب العربية⁽¹¹⁾.

7 أحمد عزوز ومحمد خاين، العدالة اللغوية في المجتمع المغربي: بين شرعية المطلب ومخاوف التوظيف السياسي (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 99-101.

8 اجتمع ممثلو عدد من الجمعيات الأمازيغية في مدينة أكادير عام 1991 لصياغة مطالب ثقافية، جرى تضمينها في وثيقة عُرفت بـ "ميثاق أكادير"، ينظر: "ميثاق أكادير أو ميثاق حول اللغة والثقافة الأمازيغيتين بالمغرب"، 2018/10/13، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/2JXfKoD>

9 ينظر: "صاحب الجلالة يوجه خطاباً للأمة بمناسبة عيد العرش"، البوابة الوطنية للمغرب، 2013/3/28، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/34Em1eY>

10 ينظر: "خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله بمناسبة وضع الطابع الشريف على الظهر المحدث والمنظم للمعهد الملكي للثقافة الأمازيغية أجدير - خنيفرة 29 رجب الخير 1422 17 أكتوبر 2001م"، المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية، شوهدي في 2022/4/3، في: <https://bit.ly/3LkE5yH>

11 ينظر: المملكة المغربية، "ظهير رقم 1-01-299 صادر في 29 من رجب 1422 (17 أكتوبر 2001) يقضي بإحداث المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية"، الجريدة الرسمية، العدد 4948، 2001/11/1، شوهدي في 2022/4/3، في: <https://bit.ly/3JVYTMm>. انتقد أحد الناشطين الأمازيغ موقف المؤسسة الملكية من المسألة الأمازيغية ونعتّه "بالوعود المعسولة"، ينظر: التجاني بولعوالي، "القضية الأمازيغية بين رد الاعتبار والتوظيف الأيديولوجي"، الحوار المتمدن، العدد 1461، 2006/2/14، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/3ntnWvI>

ومع ازدياد عدد الجمعيات المدافعة عن الثقافة الأمازيغية، بدأ الحديث عن هوية أمازيغية مستقلة عن الهوية العربية الإسلامية، وازدادت ضغوط هذه الجمعيات على السلطات حتى أصبحت المسألة الأمازيغية من التحديات الكبرى أمام الدولة؛ بسبب التخوف من تأثيرها سلبياً في استقرار المجتمع وتكريس التفرقة والاستقطاب وزيادة التباهي والاعتزاز بالأصول الأمازيغية، خصوصاً مع تبني بعض الناشطين الأمازيغ خطاباً قومياً يستخدم عبارات صادمة من قبيل: "الغزو الإسلامي" و"الاستعمار العربي للمغرب"⁽¹²⁾.

وبعدما أصبح من العسير التمييز بين الأمازيغي وغير الأمازيغي من خلال المعالم العرقية الظاهرة أو التي تحتاج إلى بحث جيني، وعقب اختلاط عادات الأمازيغ وتقاليدهم بعادات بعض المغاربة وتقاليدهم عبر أربعة عشر قرناً من الاختلاط والعيش المشترك فقد أصبح اللسان الأمازيغي هو المعيار الأشد وضوحاً لتمييز الأمازيغي من غيره. غير أن أغلب المتحدثين باللسان الأمازيغي من الأجيال الحديثة يتحدثون أيضاً بالدارجة المغربية، ويلمّون بالعربية الفصحى كتابةً وقراءةً وتحديثاً، وقد التحق أغلبهم بمدارس وجامعات عامة، لغّة التعليم فيها هي العربية. ويتحدث بالدارجة المغربية عدد لا بأس به من السكان الأمازيغ الذين لم يتلقوا تعليمًا رسميًا؛ لأنهم يقطنون في مناطق نائية كما في أغلب مناطق الريف بشمال المغرب. ثم إن معيار "التقييم الذاتي" المتعلق بالتصور الذي يتخذه كل فرد عن هويته، من جهة كونه أمازيغيًا صرفًا أو عربيًا أو مختلط الانتماء، قد يزيد أو ينقص من العدد الحقيقي للأمازيغ؛ فقد يرى نفسه أمازيغيًا من لا يتحدث بالضرورة لغة الأمازيغ، وقد لا يرى نفسه كذلك من يتحدث بها جيدًا. ولعل الجمع بين معياري اللسان والتقييم الذاتي يجعل التصنيف الثقافي في المجتمعات المتعددة الهويات، أكثر واقعية ودقة.

تختلف اللهجات الأمازيغية اختلافات بيئية في الصرف والمعجم، بالرغم من اشتراكها في جذور كثير من الكلمات، وذلك لكونها شفوية في أغلب تداولها، ولقلة استخدامها في الكتابة والتأليف. وحين يتواصل الأمازيغ الذين يتحدثون لهجات مختلفة يكون التواصل بينهم ضعيفاً أو منعدماً، لكونهم في الواقع يتحدثون لغات مختلفة لا لغة واحدة. لذا فقبل ترسيم اللغة الأمازيغية المعيارية المستحدثة ينبغي العمل على توحيد بنيتها المعجمية والصرفية، ويكاد يكون هذا المسعى متعذراً؛ بسبب تشبث كل أصحاب لهجة بلهجته وعدم استعدادهم للتخلي عنها لفائدة لهجة أخرى مهيمنة، وهو ما يطرح استفهاماً عريضاً عن مدى قدرة اللغة الأمازيغية المستحدثة على فرض نفسها في المناطق الأمازيغية الثلاث في البلاد.

ولبحث مدى سلاسة التواصل بين المتحدثين باللهجات الأمازيغية الثلاث، أجريتُ استطلاعاً لرأي بعض الطلاب الأمازيغ الناطقين بإحدى هذه اللهجات من خلال توجيه سؤال شفوي إليهم، في المدة تشرين الأول/ أكتوبر 2019 - شباط/ فبراير 2020، شمل عينة عشوائية من مئتين وستة وتسعين طالباً، طُرح عليهم السؤال الآتي: عند تواصلك مع متحدث بلهجة أمازيغية أخرى غير التي تتحدث بها عادةً، كيف تصف مستوى تواصلك معه؟ وجاءت النتائج كما يوضحها الجدول.

12 يرى كثير من الناشطين الأمازيغ أن الفتح الإسلامي للمغرب كان غزواً واستعماراً هدفه قتل الأمازيغ والاستيلاء على ثرواتهم، ينظر مثال على هذا الموقف: منتصر إثري، "إسلام الأمازيغ" يهبط اللثام عن الغزو العربي لـ "تامزغا"، **العالم الأمازيغي**، 2018/5/7، شوهد في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/2XmTZSb>؛ محمد الراجي، "علوش: الفتح الإسلامي للمغرب 'غزو' قتل الأمازيغ وسبى النساء"، **هسبريس**، 2019/3/16، شوهد في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/2XmTDuP>

جدول يوضح مستوى التواصل بين الناطقين بلهجات أمازيغية مختلفة

النسبة المئوية (%)	مستوى التواصل
2	جيد
13	متوسط
39	ضعيف
46	منعدم

المصدر: من إعداد الباحث.

فإذا أضفنا الضعيف إلى المنعدم حصلنا على نسبة 85 في المئة من المستجيبين غير القادرين على التواصل مع متحدث بلهجة أمازيغية مختلفة، كما أن اللغة التي لا تحقق سوى 2 في المئة من التواصل الجيد بين المتخاطبين بها من الصعب جعلها لغة رسمية لهم⁽¹³⁾.

ضمت مطالب الناشطين الأمازيغ التنصيب في الدستور على المكون الأمازيغي للهوية المغربية، وجعل اللغة الأمازيغية لغة رسمية. واستجيب لهذين المطالبين بالتنصيب عليهما في ديباجة دستور 2011، وفي الفصل الخامس منه. كما يطالب الناشطون الأمازيغ بتدريس اللغة الأمازيغية في المدارس العامة والخاصة التي تشرف عليها وزارة التعليم. وحججهم في ذلك عديدة، منها ما يتعلق بالإرث التاريخي بالنظر إلى أن الأمازيغ سكان أصليون في المغرب، وأن المنحدرين من هذه الأصول لا يزالون يتحدثون لهجات أمازيغية، ويشكلون اليوم نسبة مهمة من السكان. ومنها ما يتعلق بالجانب الحقوقي، استناداً إلى مقتضيات الاتفاقيات الدولية التي صدق عليها المغرب؛ مثل اتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي صدق عليه المغرب عام 1979، والاتفاقية الدولية المتعلقة بحماية حقوق الطفل التي صدق عليها عام 1993، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948، والإعلان العالمي للحقوق اللغوية الصادر في برشلونة عام 1996، وغيرها⁽¹⁴⁾. ويطالب الناشطون الأمازيغ أيضاً بتدريس الأمازيغية للتلاميذ المغاربة جميعهم، الأمازيغ وغير الأمازيغ، في أنحاء التراب الوطني، وفي مستويات التدريس جمعا، من الأولي إلى الجامعي، باستخدام حرف تيفيناغ⁽¹⁵⁾.

استجابت السلطات التعليمية للمطلب الأمازيغي بإدماج الأمازيغية في التعليم الابتدائي، لكن في عدد محدود من المدارس؛ بسبب قلة الأطر المختصة. علاوة على تدريس الأمازيغية، يطالب الناشطون الأمازيغ

13 يرى أحمد بوكوس، أحد منظري المسألة الأمازيغية في المغرب، أن كثرة اللهجات الأمازيغية والاختلافات الواسعة بينها من حيث المعجم والأسلوب لا تمكنها من أن تكون لغة حديثة تؤدي وظائف التواصل ونقل المعارف، ينظر:

Ahmed Boukous, "Aménagement de l'Amazighe pour une planification stratégique," *Revue Asinag*, no. 3 (2009), p. 20, accessed on 17/3/2022, at: <https://bit.ly/219Hc16>

14 لا تفرض هذه الاتفاقيات على الدول التي صدقت عليها جعل اللهجات المحلية أو لغات الأقليات والسكان الأصليين لغات رسمية. الملاحظ اليوم أن أغلب الدول الديمقراطية لا تعتمد إلا لغة رسمية واحدة بالرغم من وجود لغات محلية، كما الحال في فرنسا وألمانيا وبريطانيا وأستراليا والولايات المتحدة.

15 ينظر مقترحات أحد الناشطين الأمازيغ: أحمد عصيد، "الأمازيغية"، أورش ما بعد الترسيم، هسبريس، 2012/11/7، شوهدي في 2022/3/17، <https://bit.ly/33DqCPn> في:

بمراجعة مقررات التاريخ لإدراج تاريخ الحقبة الأمازيغية قبل الفتح الإسلامي والتركيز على الشخصيات والأماكن والأحداث الأمازيغية، علماً أن هذا المطلب يتعلق بمعطيات تاريخية تحتاج إلى تدقيق⁽¹⁶⁾. غير أن الدعوة إلى إدماج اللغة الأمازيغية في مستويات التعليم العمومي كافة تتعارض مع مقتضيات الميثاق الوطني للتربية والتكوين الذي أوصى، في تشرين الأول/ أكتوبر 1999، باعتماد العربية في التعليم العلمي والتقني على مستوى الجامعات، وإنشاء أكاديمية اللغة العربية للسهر على هذا الهدف، مع فتح تخصصات جامعية بلغة أجنبية أكثر جدوى للبحث العلمي. ونتيجة للضغوطات التي مارسها الناشطون الأمازيغ والحملة ضد هذا الميثاق، تخلّت السلطات عن مقتضياته بالرغم من تصديق مجلس الوزراء والبرلمان عليه⁽¹⁷⁾، وأدت هذه السياسة إلى إهمال اللغة العربية وإقصائها باستخدام الدارجة في الإعلام والإعلان والتواصل الرسمي مع المواطنين، واستفادت من هذا الوضع الأمازيغية التي حظيت في السنوات الأخيرة ببعض الاهتمام الذي يعود إلى أسباب، منها قوة النضال الأمازيغي ونجاحه في استخدام خطاب "المظلومية" لكسب التأييد، ووصول نخبة من الأمازيغ إلى مراكز القرار في الحكومة والأحزاب، وغلبة التيار الفرنكفوني الذي يعمل على دعم الأمازيغية من باب الليبرالية اللغوية، خاصة أن كثيراً من المثقفين الفرنكفونيين ينحدرون من أصول أمازيغية⁽¹⁸⁾.

ولم يكن للأمازيغية حرفٌ خاصٌ تُكْتَبُ به، ولذلك اختلف الناشطون الأمازيغ حول نوعية الحرف المناسب لكتابتها، وتفرقوا إزاء ذلك ثلاثة آراء: رأي يفضّل الحرف العربي لسهولة استخدامه مقارنة بحرف تيفيناغ الذي يبدو غريباً بالنسبة إلى التلاميذ وعامة الناطقين بالأمازيغية، لا سيما أنّ جزءاً مهماً من التراث الأمازيغي كُتِبَ بحروف عربية⁽¹⁹⁾. ويرى آخرون ضرورة اعتماد حرف تيفيناغ لما له من دلالة تاريخية، بالرغم من أنه لم يثبت علمياً أن حروفه التي تقارب الأربعة كانت مستعملة كلها قديماً. وقد يعود الإصرار على حرف تيفيناغ إلى الرغبة في استبعاد الحرف العربي بوصفه تراث "الغزاة" العرب، والرغبة في "الانفصال عن الحضارة العربية الإسلامية"، كما ذكر العديد من الناشطين الأمازيغ⁽²⁰⁾. أما الرأي الثالث فيميل إلى استخدام الحرف اللاتيني؛ لأنه قد يزيد من انتشار الأمازيغية ويضمن لها صفة العالمية. وقد تعرّض هذا الرأي للنقد؛ لأنه يُبطن رغبةً في استبعاد الحرف العربي، ولو تطلّب ذلك تبني حرف "مستعمر" آخر. غير أن المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية حسم هذا الخلاف بجعله "تيفيناغ" الخط الرسمي للكتابة الأمازيغية، لكن هذا الاختيار

16 دأب ناشطون أمازيغ على الافتخار بملوك وقادة من الحقبة الأمازيغية القديمة مثل الملك "أكسيل" الذي حارب عقبة بن نافع وقتله، وعدّوا ذلك الحدث "مجلبة للبطولة والفخر بملكٍ دافع عن وطنه ضد الغزاة ورفض دخول الإسلام إلى شمال أفريقيا". وأثارت هذه المواقف سجلات حادة بين ناشطين أمازيغ وبعض السلفيين على صفحات الجرائد ومواقع التواصل الاجتماعي، ينظر: نور الدين إكجان، "القائدان أكسيل وعقبة يثيران صدام سلفيين ومدافعين عن الأمازيغية"، هسبريس، 2020/6/25، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/2GFjAkz>

17 المملكة المغربية، الميثاق الوطني للتربية والتكوين (الرباط: تشرين الأول/ أكتوبر 1999)، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/2GNvzMJ>

18 ينحدر سعد الدين العثماني، رئيس الحكومة السابق، من منطقة سوس الأمازيغية، وكذا رؤساء ومناضلو بعض الأحزاب خصوصاً حزب الحركة الشعبية وحزب الأصالة والمعاصرة. جاء في مقال لأحد ناشطي الحركة الأمازيغية أن الأمازيغ "حوصروا ظلماً، ونُكِلَ بهم علانية، وعُزلوا في المناطق غير النافعة رغم أنوفهم، ومُسخت هويتهم أيها مسح، طوال عقود متتالية من تاريخ المغرب الحديث"، كما تعرضوا في العقود التي تلت الاستقلال لـ "اضطهاد وإبادة وتهميش"، وحمل الأحزاب السياسية المسؤولية أيضاً بإسهامها في "نحر الإنسان الأمازيغي وطمس هويته وثقافته ولغته"، ينظر: بولعالي.

19 من المساندين لهذا الرأي الناشط الأمازيغي وعضو أكاديمية المملكة المغربية، محمد شفيق، ينظر: محمد شفيق، اللغة الأمازيغية: بنيتها اللسانية (الدار البيضاء: منشورات الفنك، 2000)، ص 14-25.

20 يرى باحثون أن أصل حرف تيفيناغ فينيقي، في حين يرى آخرون أنه عربي، ينظر: عثمان سعدي، "أصل خط التيفيناغ عربي...!، الشروق، 2018/12/17، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/3dcN19f>؛ رشيد الإدريسي، "الأمازيغية والأمية اللغوية: هل تيفيناغ حرف مغربي؟"، هسبريس، 2021/12/13، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/36MIrh4>

"التحكمي" قد يؤدي إلى عزلة الأمازيغية والعزوف عن كتابتها بخط لا يعرفه إلا قلة من الأمازيغ، بما قد ينعكس سلباً على انتشارها⁽²¹⁾.

إن إعادة توحيد اللغة الأمازيغية مهمة محفوفة بالمخاطر الثقافية، لا يقوى على الاضطلاع بها إلا جهاز رسمي تتوافر له الإمكانيات المادية والتشريعية التي تُمكنه من أن يفرض على ملايين المتحدثين باللهجات الأمازيغية الثلاث أن يتخلوا عن جزء من لهجاتهم، ويتحدثوا لغةً جديدة مركبة من خليط هذه اللهجات⁽²²⁾. وقد اضطلع المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية بهذه المهمة منذ إنشائه عام 2001 بمبادرة من المؤسسة الملكية التي رأت في نفسها الفاعل الأقدر على إدارة المسألة الأمازيغية من خلال تبني بعض مطالب ناشطيها. ويضمّ المعهد باحثين في الثقافة الأمازيغية، ومن مهماته الأساسية إعداد لغة أمازيغية معيارية، ووضع معجم لها، وتسهيل إدماجها في التعليم والإدارات العمومية. واعتمد المعهد حرفَ تيفيناغ لكتابة الأمازيغية، بلمسات خاصة أدخلت عليه فميّزته من حروف تيفيناغ المتداولة في دول أخرى، كالجزائر ومالي والنيجر وليبيا، وسُجِّل دولياً بأنه حرف تيفيناغ IRCAM، نسبة إلى هذا المعهد⁽²³⁾. كما أشرف المعهد على تدريس الأمازيغية المستحدثة ساعات قليلة في بعض المدارس العامة، بوصفها لغة ثانوية، وهو ما لم يؤثر في استعمال اللهجات الأمازيغية بين المتخاطبين الأمازيغ، ولم يغير من بنيتها الأصلية الموروثة؛ ما يدفع إلى التساؤل حول فائدة تعلّم هذه اللغة إذا لم تكن متطابقة مع اللسان الأمازيغي المحلي، وحول الازدواجية التي ستنشأ عن استخدام أمازيغيتين مختلفتين لدى كل أمازيغي؛ الأولى للاستعمال الشفوي في المجال الخاص، والثانية للاستعمال الكتابي في المجال العام⁽²⁴⁾.

21 اعتمد المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية في شباط / فبراير 2003 حرف تيفيناغ للكتابة الأمازيغية، ووافقت لجنة التعليم والثقافة بمجلس النواب المغربي في حزيران / يونيو 2019 على اعتماد هذا الحرف رسمياً.

22 أوردت المحكمة الدستورية في قرارها حول مدى دستورية القانون التنظيمي رقم 16-26 المتعلق بتنفيذ الطابع الرسمي للأمازيغية، تعريفاً للغة الأمازيغية المعيارية بأنها "مكونة من المنتج اللساني والمعجمي الأمازيغي الصادر عن المؤسسات والهيئات المختصة، ومن مختلف التعبيرات الأمازيغية المحلية بشكل متوازن ودون إقصاء"، كما أن هذه التعبيرات المحلية "لا تتخذ طابع المكونات اللغوية قائمة الذات ولا تمثل بدائل عن اللغة الأمازيغية الرسمية، وإنما روافد تساعد على تشكيلها على النحو المنصوص عليه في المادة الثانية من القانون التنظيمي"، ينظر: المملكة المغربية، المحكمة الدستورية، قرار المحكمة الدستورية رقم 97-19 (الرباط: 2019/9/5)، شوهده في 2022/3/17.

<https://bit.ly/3nDmRkR>

23 استحدث المعهد الملكي أكثر من خمسة حروف جديدة لم يعرفها الأمازيغ من قبل، وغُيّر نُطق بعض الأحرف الأصلية إلى نطق آخر جديد، مثل حرف الباء القديم Φ الذي أصبح حرف هاء، وأصبح حرف الزاي القديم # يُكتب هكذا 𐵚. وذكر أحد الباحثين في الشأن الأمازيغي أن حرف الراء في أمازيغية الريف، استبدله المعهد الملكي في صياغته للأمازيغية المعيارية بحرف اللام، لتصبح كلمات مثل (أوار، أدفير، أبريون) تُنطق (أوال، أدفيل، ألبليون)، كما في اللهجتين الأمازيغيتين السوسية والأطلسية. ينظر: مبارك بلقاسم، "الحرف اللاتيني أنفع للأمازيغية من نيوتيفيناغ"، لكم، 2020/7/23، شوهده في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/30JHdiw>؛ وحول بعض التغييرات التي أدخلها المعهد الملكي على حرف تيفيناغ، ينظر: محمد بودهان، "تيفيناغ - يركام" أو إصلاح الخطأ بخطأ أفتح، "تاويزا (حزيران / يونيو 2003)، شوهده في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/34y1oB6>

24 تَبَّتَ القناة التلفزيونية الأمازيغية الرسمية، التي أنشئت عام 2009، برامجها إلى الآن باللهجات الثلاث، وليس باللغة الأمازيغية المعيارية الموحدة. وقد لاحظ بيان صادر عن المرصد الأمازيغي للحقوق والحرّيات في تشرين الأول / أكتوبر 2011 عدم قدرة المعهد الملكي على اتخاذ مبادرات فعالة، بسبب "دوره الاستشاري وضعف الصلاحيات المخولة له قانوناً"، كما انتقد عدم تجديد تشكيلته الإدارية. ينظر: "بيان المرصد الأمازيغي للحقوق والحرّيات حول الذكرى العاشرة لتأسيس المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية"، شعب بريس، 2011/11/5، شوهده في 2022/3/21، في: <https://bit.ly/2FhQiI4>. وقد استقال من المعهد عددٌ من الباحثين، خصوصاً من الذين ينتمون إلى منطقة الريف بشمال المغرب، احتجاجاً على هيمنة أمازيغ سوس على تشكيلته، ورفضاً لحصيلته الهزيلة. ينظر: عمر زنفي، "آخر فصل من المسرحية أم انكشاف الوجه الحقيقي للأمازيغ الأحرار؟"، تاويزا (نيسان / أبريل 2005)، شوهده في 2021/21/20، في: <https://bit.ly/3daW2jg>؛ ينظر تصريح أحمد بوكوس، عميد المعهد، حول حصيلة عمل المعهد: عصام الناصري، "سياسيون وأكاديميون يقيمون حصيلة الأمازيغية في الذكرى الخامسة لدرستها"، فبراير، شوهده في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/3daVCt8>

ومما يزيد من ضبابية ترسيم الأمازيغية أنّ هذه العملية التي يضطلع بها المعهد الملكي لم تهتم بوجود لهجات أمازيغية أخرى متفرقة في مناطق عدة بالمغرب غير الأمازيغيات الثلاث؛ مثل أمازيغية إيزناسن في نواحي مدينة وجدة، وأمازيغية فكك في شرق المغرب وأمازيغية قبائل مصمودة، وأمازيغية صنهاجة بناحية ترجيست والجنال المحيطة بها في شمال المغرب. وظلت الأصوات والتعبيرات والكلمات التي تحتويها هذه اللهجات مهْمُشة من طرف المعهد الملكي لعدم قدرته على استيعاب كل الأمازيغيات في المغرب في لغة معيارية موحدة⁽²⁵⁾. ومن شأن هذا الإقصاء أن يزيد من الاضطراب بين الأمازيغ، عندما يستشعر أهل كل جهة أن أمازيغيتهم غير ممثلة جيداً في الأمازيغية المعيارية، أو مستبعدة عنها بسبب هيمنة الأمازيغيتين السوسية والأطلسية عليها⁽²⁶⁾.

ودأبت السلطات المغربية على الاستجابة للمطالب الأمازيغية بطريقة بطيئة ومتدرجة، ولا تزال مجموعة من المطالب الملحة تنتظر الحسم فيها؛ مثل السماح باستخدام الأسماء الأمازيغية، وجعل رأس السنة الأمازيغية عطلة رسمية، وهي مطالب يجد ناشطو الأمازيغية في منعها تضييقاً عليهم ومساساً بحقوقهم⁽²⁷⁾. وأدى هذا المنع إلى شعور الناشطين الأمازيغ بالخيبة، وانعكس ذلك على ردود أفعالهم، خصوصاً في المواقع الإلكترونية الأمازيغية، حيث تُنعت السلطات بعبارات شديدة الوقع، تتهمها بـ "العنصرية والاستلاب الثقافي والاستعمار العروبي والغزو الإسلامي"⁽²⁸⁾. وردّاً على منع استخدام الأسماء الأمازيغية، دعا بعض الناشطين الأمازيغ إلى مقاطعة الأسماء العربية، خصوصاً اسم "محمد"، إضافةً إلى تعمّد بعضهم رفع الأعلام الأمازيغية بدلاً من العلم الوطني في كثير من الفعاليات الثقافية والمظاهرات الاحتجاجية التي تنظم في الشارع العام وفي الجامعات⁽²⁹⁾. ويدفع هذا الخطاب ببعض الفاعلين في المجال الثقافي من غير الأمازيغ إلى رفض هذه الأساليب ورفض المطالب الأمازيغية كلها، خوفاً من تطور الوضع إلى مواجهات اجتماعية عنيفة بين العنصرين العربي والأمازيغي، على غرار ما يحدث منذ عقود داخل الجامعات المغربية من مواجهات بين الفصيلين الإسلامي والأمازيغي، استُخدمت فيها أسلحة بيضاء وخُلِفَت قتلى وجرحى من الطرفين⁽³⁰⁾.

25 ذكر أحد الباحثين في الشأن الأمازيغي أن ضمير المتكلم "أنا" بالأمازيغية يُنطق ويكتب بخمس طرائق مختلفة في اللهجات الأمازيغية الجهوية، ينظر: بلقاسم.

26 حول تهميش أمازيغية الريف في الأمازيغية المعيارية، ينظر:

El Hossaien Farhad, "La standardisation de l'amazigh Marocain entre la théorie et la pratique," *Libération*, 16/4/2012, accessed on 17/3/2022, at: <https://bit.ly/31SHeB1>

27 لا تمنع المادة 21 من القانون رقم 37-99 المتعلق بالحالة المدنية الصادر في 7 تشرين الأول/أكتوبر 2002، استخدام الأسماء الأمازيغية. يعود مُنَع هذه الأسماء في الغالب إلى تقدير موظفي مكاتب الحالة المدنية، الذين يستندون إلى لائحة أسماء معتمدة من وزارة الداخلية، علماً أن المنع يشمل أيضاً أسماء عربية وعجمية لا توجد في هذه اللائحة الرسمية.

28 يستخدم المرصد الأمازيغي في بياناته لغة هجومية جارحة في انتقاد كل ما يخالف التوجهات النضالية للناشطين الأمازيغ ومطالبهم المتزايدة. ومن ذلك، الانتقاد اللاذع الموجه إلى وزراء خارجية تونس وليبيا والجزائر عندما رفضوا مقترح وزير الخارجية المغربي، سعد الدين العثماني، في اجتماع وزاري عام 2012، بتغيير اسم "اتحاد المغرب العربي" إلى "الاتحاد المغاربي"، بسبب وجود مكون أمازيغي "غير عربي" في دوله الخمس. ينظر: "المركز الأمازيغي للحقوق والحريات يصدر بياناً حول موقف وزراء خارجية الدول المغاربية من تسمية 'المغرب العربي'", أريفيو نت، 2012/2/22، شوهدي في 2022/1/3، في: <https://bit.ly/34AWkMp>

29 ينظر: سعيد بنيس، "المسألة الأمازيغية في المغرب: المبادرات والمواقف والتفاعلات"، ناظور سيتي، شوهدي في 2022/3/17، في:

<https://bit.ly/3daxzuz>

30 حول انتشار العنف داخل الجامعات بين الأمازيغ والإسلاميين، ينظر: عوجة طارق، "تاريخ: هكذا تسبب الخلاف الإيديولوجي في مقتل عشرات الطلبة بالجامعات المغربية"، يا بلادي، 2018/5/25، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/36OvHX4>؛ "أصناف وخرائط العنف داخل الحرم الجامعي.. في دراسة أعدها باحثون بمبادرة من المجلس الوطني لحقوق الإنسان"، مغرس، 2014/6/27، شوهدي في 2022/1/22، في: <https://bit.ly/3deHeAm>

وبسبب استمرار السلطات في عدم الاستجابة لبعض المطالب الأمازيغية، سعى الناشطون الأمازيغ إلى تدويل المسألة الأمازيغية، من خلال ربط وضعية الأمازيغ في المغرب بوضعية الأكراد في الشرق الأوسط واليهود في إسرائيل. وفي هذا السياق، زار بعض الناشطين، خصوصاً من الحزب الديمقراطي الأمازيغي المنحل، إسرائيل، وعقدوا اتفاقيات صداقة وتعاون مع جمعيات إسرائيلية، وأشادوا بالزعيم الكردي عبد الله أوجلان في ذكرى اعتقاله، والهدف من هذه المبادرات كسب دعم خارجي قد يُحرج السلطات المغربية، ويدفعها إلى الاستجابة لمطالبهم⁽³¹⁾. ودعا "المؤتمر الأمازيغي العالمي" البرلمان الأوروبي إلى إلغاء اتفاقية التعاون الموقعة مع المغرب في تشرين الأول/ أكتوبر 2008، التي منح الاتحاد الأوروبي المغرب بموجبها وضعاً متقدماً يمكنه من تصدير منتجاته الصناعية والتجارية بيسر⁽³²⁾. وتردد ناشطون أمازيغ على السفارة الأمريكية في الرباط لإبلاغها تدمرهم من رفض السلطات المغربية الترخيص لحزب سياسي أمازيغي وتضييقها على حقوقهم الثقافية، ويعني ذلك تأليب دولة أجنبية ضد المغرب⁽³³⁾.

وأمام تصاعد الضغوط وبعدما أصبحت اللغة الأمازيغية لغة رسمية في دستور 2011، بادرت السلطات، بعد تردد طويل، إلى إصدار القانون التنظيمي رقم 16-26، في أيلول/ سبتمبر 2019، المتعلق بتحديد مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية. وينص هذا القانون في المادتين 21 و22 على وجوب استخدام اللغة الأمازيغية في الإدارات والمرافق العمومية كافة، وتضمينها في الوثائق الرسمية⁽³⁴⁾، ونصّت المادة 25 منه على إلزام إدارات الدولة والمرافق العمومية بتأهيل موظفيها "المعنيين" بالتواصل مع المواطنين الذين يتحدثون الأمازيغية وتدريبهم، وذلك عندما يطلبون الخدمة العامة بهذه اللغة. وبعد صدور هذا القانون، سارعت

31 صرح رئيس الحزب الديمقراطي الأمازيغي، أحمد الدغري، بأن الحزب يعمل على تشجيع العلاقات مع إسرائيل، لأنها "إحدى وسائل الدفاع عن النفس، ضد الاستهداف الذي يتعرض له أمازيغ المنطقة المغاربية من القوميين العرب ومن بعض المتطرفين الإسلاميين"، ينظر: "الدغري: العلاقات مع إسرائيل مصلحة أمازيغية"، ناظور سيتي، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/30KHiqX>

32 تعرضت هذه الخطوة للاستنكار والإدانة على صفحات جرائد مغربية عدة، لما فيها من مساس بسيادة المغرب وضرب لمصلحته الاقتصادية واستفزاز لمشاعر المغاربة، بدعوى الدفاع عن حقوق الشعب الأمازيغي. كما رفضت بعض الجمعيات الأمازيغية تأليب الاتحاد الأوروبي ضد المغرب، وعدت ذلك منافياً للأخلاق وروح الوطنية، وطريقة غير مشروعة لإثبات الذات، ينظر: "إبراهيم بوغضن، رئيس جمعية سوس العالمية: في حوار مع جريدة الوطن الآن"، مغرس، 2010/10/25، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/3lrTAYD>؛ رشيد الراخا، "التجمع العالمي الأمازيغي" يرأس سفراء الاتحاد الأوروبي بالرباط حول الأمازيغية"، آكال برس، 2019/12/11، شوهدي في 2022/3/17، في: <https://bit.ly/36NafBR>

33 كشفت وثائق ويكيليكس أن مجموعة من الناشطين الأمازيغ طلبوا من السفارة الأمريكية في الرباط دعم الولايات المتحدة لمواجهة ما أسموه "الإبادة الثقافية" التي يقوم بها العرب في المغرب ضد الثقافة الأمازيغية. وورد في الوثيقة رقم 1857 الصادرة عن السفارة الأمريكية بالرباط بتاريخ 18 كانون الأول/ ديسمبر 2007، اسم أحد هؤلاء الناشطين وهو لحسن أولحاج، عميد كلية الحقوق بجامعة محمد الخامس في الرباط. ورغم هذا الموقف، فقد عُيّن أولحاج عضواً في المجلس الاجتماعي والاقتصادي، وعُيّن في آذار/ مارس 2011، عضواً في اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور. ينظر:

"Morocco Berbers: A Plea for International Engagement," Wikileaks, 18/12/2007, accessed on 21/3/2022, at: <https://bit.ly/3iplmp3>;

ينظر تفاصيل لقاء آخر بمسؤولين في السفارة الأمريكية في الرباط:

"Berber (Amazigh) Political Activists Speak Out," WikiLeads, 17/5/2007, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3ueXdHk>

34 وافق البرلمان على القانون رقم 16-26 في 2019/7/26، ينظر: المملكة المغربية، رئاسة الحكومة، "القانون التنظيمي رقم 16-26 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-19-121 صادر في 12 من محرم 1441 (12 سبتمبر 2019) المتعلق بتحديد مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية وكيفية إدماجها في مجال التعليم وفي مجالات الحياة العامة ذات الأولوية"، الجريدة الرسمية، العدد 6816، 2019/9/26، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/36aspzq>

مختلف الوزارات والهيئات الإدارية والتمثيلية إلى اتخاذ إجراءات لإدراج اللغة الأمازيغية في معاملاتها مع المواطنين بالتعاون مع المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية⁽³⁵⁾.

تغيّرت البنية اللغوية في البلاد باعتماد الأمازيغية المستحدثة لغةً رسميةً وإلزام جميع المغاربة بها، مع أن إحصاءً رسميًا للسكان حصر عدد الناطقين بالأمازيغية بنسبة 26 في المئة من إجمالي عدد السكان، وهذا يخالف قواعد العمل الديمقراطي التي ينبغي بموجبها اعتماد رغبة الأغلبية العددية، وعدم إلزامها بمطالب الأقلية، مع ما يتطلبه ذلك من احترام لحقوق الأقليات. والواقع أن الذين لا يعرفون العربية هم قلة من السكان الأمازيغ الذين لم يلتحقوا بمدرسة عامة، ولم يخاطبوا الناطقين بالدارجة العربية، ممن يعيشون في مناطق جبلية نائية لم يصلها صدى التعريب⁽³⁶⁾.

يختزل معظم الناشطين الأمازيغ الهوية الأمازيغية في اللغة فحسب من غير الدين، مع الدعوة الملحة إلى اعتماد نظام علماني، وهذا الموقف نابع في معظمه من الرغبة في التخلص مما يعدّه بعضهم تراثًا استعماريًا مرتبطًا بفترة دخول العربية والإسلام إلى شمال أفريقيا، وقد يؤدي هذا الطرح إلى صدام قوي مع أغلب أفراد الشعب المغربي الذين ليسوا بأمازيغ أو الذين يقدّمون العربية والإسلام على الأمازيغية، في ترتب عناصر هويتهم، ويرون الأمازيغية تراثًا لا تتطلب المحافظة عليه اعتمادًا لغةً رسميةً للبلاد بالضرورة، وإلزام كل المواطنين بها. إن الرغبة في إزاحة العربية والإسلام من المجال العام قد يكون فيها تنكّر لثراث أمازيغي احتضن منذ الفتح الإسلامي علوم الشريعة وأطراف الثقافة العربية وآدابها وفنونها التي ألف فيها علماء أمازيغ، وقادوا الدعوة إلى الإسلام، بل إن الوازع الديني هو الذي أذكى وشائج الوحدة بين الأمازيغ والعرب، وجعل من "العرقين" شعبًا واحدًا، ظل متماسكًا طيلة قرون⁽³⁷⁾.

إن اعتماد الأمازيغية لغة رسمية بمقتضى الدستور يقتضي التزام السلطات العامة بمجموعة من الإجراءات التي أغفلها القانون 16-26؛ لأنه لم يعدّها من "مجالات الحياة العامة ذات الأولوية" التي نصّ عليها الفصل الخامس من الدستور. ومن شأن هذه الإجراءات المسكوت عنها أن تغير من مناحي الشأن العام، مثل إصدار الدستور باللغتين العربية والأمازيغية مع تساويهما في الحجية، وإصدار التشريعات والمراسيم، وتدريس جميع المقررات التعليمية، وتنظيم الحملات الانتخابية، وإلقاء الخطب الملكية، وإلقاء خطب الجمعة في المساجد باللغتين العربية والأمازيغية، معًا، في ذلك كله، واعتماد التقويم الأمازيغي إلى جانب الهجري

35 عُبّرت جمعيات ومنظمات أمازيغية في بيان لها عن رفضها إقصاء اللغة الأمازيغية من البطاقة الوطنية الجديدة، وقد صدر القانون رقم 04-20 بتحديد خصائصها، مع أن القانون التنظيمي رقم 16-26 قد وضع مهلة لإدراج الأمازيغية في البطاقة الوطنية فترة تمتد إلى غاية عشر سنوات من تاريخ إصدار القانون. ينظر: "تنظيمات أمازيغية: إقصاء الأمازيغية من البطاقة الوطنية إجراء سياسي وتشريعي تمييزي يكرس للباس السياسي والتخبط المؤسساتي"، *العالم الأمازيغي*، 2020/7/23، شوهد في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/3nsBdVn>

36 أعلنت المندوبية السامية للتخطيط، في ندوة صحفية بتاريخ 25 أيار/ مايو 2016، أن نسبة الذين يتحدثون اللغة الأمازيغية وصلت، في أيلول/ سبتمبر 2014، إلى 26 في المئة من عدد السكان، منهم 14.1 في المئة يتحدثون أمازيغية سوس، و7.9 في المئة يتحدثون أمازيغية الأطلس، و4 في المئة يتحدثون أمازيغية الريف بشمال البلاد. وذكرت المندوبية أن المقصود باللغة في هذا الإحصاء: "اللغة التي يتكلمها بصفة اعتيادية كل فرد من أفراد الأسرة مع الأب والأم والأخوات والإخوة، أي اللغة الأم"، وأعلن رئيس مندوبية التخطيط، أحمد لحليمي، أن هذه النتائج "مطابقة للمقاربة التي توصي بها هيئات الأمم المتحدة ولجانها الخاصة". ينظر: "الحليمي: نتائج إحصاء المغاربة الناطقين بالأمازيغية كانت وفق توصيات هيئات الأمم المتحدة"، *لكم*، 2016/12/10، شوهد في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/3lrVHM3>؛ ينظر جدول اللغات المحلية المستعملة في المغرب، في موقع المندوبية السامية للتخطيط:

"Démographie – Maroc," Haut- Commissariat au Plan, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3ufMJay>

37 عبد العلي الودغيري، *اللغة والدين والهوية* (الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2000)، ص 154.

والميلادي، وعدّ الأعياد الأمازيغية أعيادًا وطنية. فإذا لم تكن السلطات قادرة على إحداث تغييرات من هذا القبيل، فإنها لا تدرك مدى وعورة الطريق الذي تسلكه بجعل الأمازيغية لغة رسمية، في وقت يحتاج فيه تدبير التعدد اللغوي في المغرب إلى استراتيجية لغوية وثقافية واضحة⁽³⁸⁾.

ثالثًا: أمازيغ الجزائر وطموح الانفصال

تتعايش في الجزائر أربع لهجات أمازيغية مختلفة: الأولى تُعرف بالقبائلية، وتنتشر في مدن تيزي وزو وبجاية والبويرة. والثانية تُعرف بالشاوية، وتتمركز في محافظات سطيف وباتنة وخنشلة وأم البواقي، في شرق الجزائر، والثالثة تُعرف بالطارقية نسبة إلى الطوارق، وتتمركز في الجنوب (تمنراست، إليزي ... إلخ)، والرابعة تُعرف بالمزابية نسبة إلى بني مزاب، وتنتشر في ولاية غرداية وسط الجزائر، ويعتقد بعض الناطقين بها المذهب الإباضي⁽³⁹⁾. ظهرت الإرهاصات الأولى لأزمة الهوية في البلاد، فيما سُمي بالأزمة البربرية، عندما قدم مصالي الحاج زعيم حزب الشعب الجزائري، مذكرة إلى الأمم المتحدة عام 1948 ذكر فيها أن الهوية الجزائرية تتمثل في العروبة والإسلام، من دون الإشارة إلى المكون الأمازيغي. وبعد الاستقلال، حلت العربية مكان الفرنسية في إطار سياسة تعريب تأثرت بالمد القومي العربي الذي كان سائدًا في العقدين السادس والسابع من القرن الماضي، خصوصًا في عهد الرئيس أحمد بن بلة. شملت هذه السياسة تعريب الإدارات العامة وجعل العربية لغة التواصل الرسمي في مجالات الاقتصاد والسياسة والتعليم والإعلام، كما جرى تعريب أسماء بعض المدن، ومنع تسمية المواليد الجدد بأسماء غير عربية⁽⁴⁰⁾.

وشهدت سياسة التعريب معارضة من جانب الأمازيغ الذين انتظموا في صفوف حزب جبهة القوى الاشتراكية بقيادة حسين آيت أحمد، وكذا من خلال نشاطات الأكاديمية البربرية التي أُسست في باريس عام 1966، وضُمّت في عضويتها نخبة من المستشرقين والمتقنين المدافعين عن الهوية الأمازيغية، الذين ينحدر أغلبهم من منطقة القبائل، وعُرفت بعدائها الشديد للفكر القومي العربي، كما أسهمت مجموعة الدراسات البربرية التي أُحدثت بجامعة باريس عام 1973 في دعم المطالب الثقافية للأمازيغ⁽⁴¹⁾.

تزايدت سياسات التضييق على اللغة الأمازيغية في عهد الرئيسين هواري بومدين والشاذلي بن جديد، فتكوّن لدى الناشطين الأمازيغ إحساسٌ بالتهميش والغبن، وصارت المواجهة مع السلطات أمرًا متوقعًا. ففي هذا السياق، اندلعت مظاهرات عُرفت بـ "الربيع الأمازيغي" في منطقة القبائل في 20 نيسان/أبريل 1980؛

38 حول تدبير المخاطر المرتبطة بالعنف الهوياتي، ينظر: عبد الحميد بن خطاب، "إشكالية العنف الهوياتي في ضوء الحراك الاجتماعي بالمنطقة العربية: نموذج المغرب"، عمران، مج 4، العدد 14 (خريف 2015)، ص 75-79.

39 لا تتوافر إحصاءات رسمية في الجزائر عن عدد الناطقين بالأمازيغية. يقدر مركز فرنسي للبحث حول البربر CRB هذه النسبة بين 20 في المئة و25 في المئة من مجموع سكان الجزائر، ينظر:

"Tamazight - Langue Berbère: Quelques données de base," CRB, accessed on 21/3/2022, at: <https://bit.ly/36N1CHr>

40 Tamazgha, (ONG), "L'Etat algérien et la question amazighe, Rapport alternatif de Tamazgha présenté au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale," Nations Unies Conseil Economique et Social Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD), 82^{ème} session du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Genève, du 11 Février au 1er Mars 2013, pp. 10, 14, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3daFSGK>

41 ياسين بودهان، "بعد سبع وثلاثين عامًا من النضال، ماذا حقق أمازيغ الجزائر؟"، تحليل السياسات، معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى، 2017/10/27، شوهد في 2021/12/5، في: <https://bit.ly/30UiTe2>

بسبب منع السلطات الشاعر الأمازيغي مولود معمري من إلقاء محاضرة في جامعة تيزي وزو حول الشعر الأمازيغي. وقوبلت هذه الاحتجاجات بالعنف من طرف رجال الأمن، واعتُقل عدد من المتظاهرين من الطلبة. ثم تصاعد الحراك داخل الجزائر وخارجها من خلال النشاطات الثقافية والوقفات النضالية في إطار العمل الجماعي والحزبي. ومع استمرار المظاهرات في منطقة القبائل اضطرت السلطات إلى الاستجابة لبعض مطالب المحتجين، سعيًا منها للتخفيف من حدة الاحتقان وإيقاف المواجهات المتكررة مع السكان الأمازيغ. فبعد إضراب دعت إليه الحركة الأمازيغية في منطقة القبائل، أنشئت مؤسسة المحافظة السامية للأمازيغية في أيار/ مايو 1995، لتقديم الاستشارة لرئيس الجمهورية، اليمين زروال، حول النهوض باللغة والثقافة الأمازيغيتين، وجرى اعتماد اللغة الأمازيغية في المناهج الدراسية منذ عام 1995 في بعض مناطق البلاد. وبعد مراجعة جزئية للدستور في تشرين الثاني/ نوفمبر 1996 بمبادرة من رئيس الجمهورية، جرت الإشارة في الديباجة إلى الأمازيغية بوصفها مكونًا للهوية الوطنية إلى جانب الإسلام والعروبة. وعُرضت نشرات إخبارية في التلفزيون الرسمي باللهجات الثلاث: القبايلية والشاوية والمزابية، وافتتحت أقسام اللغة والثقافة الأمازيغيتين في بعض الجامعات الجزائرية، مثل جامعتي تيزي وزو وبجاية. غير أن هذه الاستجابة لم ترق بعد إلى مستوى تطلعات الأمازيغ، وهو ما زاد من حدة الصراع مع السلطات. فعقب مقتل أحد الناشطين الأمازيغ في مخفر الدرك في تيزي وزو بمنطقة القبائل عام 2001، اندلعت مواجهات دامية مع رجال الأمن، عُرفت بـ "الربيع الأسود"، أسفرت عن مقتل مئة وسبعة وعشرين متظاهرًا، انسحب على إثرها حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية من الحكومة احتجاجًا على مقتل مواطنين. وفي حزيران/ يونيو 2001 نظمت حركات أمازيغية مسيرة مليونية انطلقت من منطقة القبائل في اتجاه العاصمة، بإشراف "تنسيقية العروش" التي أسست في الفترة نفسها، وضمت ممثلين عن أبرز القبائل الأمازيغية في البلاد. وقُدِّمت لائحة مطالب إلى السلطات تضمنت أربعة عشر بندًا، أبرزها الاعتراف بالأمازيغية لغة رسمية في البلاد، وجرى التفاوض بشأنها تحت إشراف رئيس الوزراء حينها علي بن فليس. بعد هذه الأحداث، سارع الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى إدخال تعديل دستوري جزئي في نيسان/ أبريل 2002 يقضي بأن تصبح الأمازيغية لغة وطنية⁽⁴²⁾.

وزاد من حدة الصراع حول الهوية في الجزائر بروز نزعات مذهبية وطائفية أعادت التعايش بين الأمازيغ من أتباع المذهب الإباضي والعرب من أتباع المذهب المالكي، فقد اندلعت بينهما مواجهات في مدينة بريان بولاية غرداية عام 1985؛ بسبب خلاف حول ملكية الأراضي وتسمية بعض الشوارع والمدارس بأسماء شخصيات محلية. وتجددت المواجهات بين الطرفين في مطلع تسعينيات القرن الماضي، واندلعت مرة أخرى في مطلع 2008، فأسفرت عن مقتل ثلاثة أشخاص واعتقال مئة وعشرين شخصًا⁽⁴³⁾. ثم تجددت المواجهات بين الجانبين في نيسان/ أبريل 2009، وأدت إلى مقتل شخصين وجرح العشرات، وتدمير عدد من الممتلكات. وبإدارة وزارة الداخلية إلى الإشراف على اتفاق بين الطرفين بشأن المصالحة بينهما، وحلّ المشكلات بالحوار ونبد العنف. ولم يدم هذا الاتفاق طويلًا حتى اندلعت مواجهات أخرى بين الطرفين، عقب مباراة لكرة القدم، أسفرت عن جرح العديد من الأفراد واعتقال آخرين، وتكررت المواجهات بينهما في عامي 2014

42 موزاوي علي، "الهوية الأمازيغية من خلال الدساتير الجزائرية، مسار من الإقصاء إلى الاعتراف"، الحوار المتمدن، 2018/1/26، شوهد في <https://bit.ly/33LEGqb> في: 2022/3/20

43 حول أحداث غرداية، ينظر: "أحداث غرداية- صراع مذهبي أم بداية ربيع جزائري؟"، دويتشه فيله، 2014/9/9، شوهد في 2022/1/14، في: <https://bit.ly/34EooyG>؛ وعن الصراع بين الإباضية والمالكية، ينظر: "في جذور الصراع بغرداية.. هل تعود الأسباب إلى المذهب والعرق أم إلى مصالح سياسية؟"، سي إن إن بالعربية، 2015/7/12، شوهد في 2022/3/20، في: <https://cnn.it/30Rfs7M>

و2015، وأسفرت عن مقتل عشرات الأفراد وإصابة آخرين؛ ما دفع الرئيس بوتفليقة إلى تكوين خلية أزمة لمعالجة هذه الاضطرابات⁽⁴⁴⁾.

تبنت بعض أحزاب المعارضة، مثل جبهة القوى الاشتراكية والتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، المطالب الأمازيغية، وشاركت في تنظيم احتجاجات وتظاهرات ثقافية في هذا الإطار، كما أسهمت جمعيات ثقافية أمازيغية في نشر المطالب الثقافية وزيادة الوعي الشعبي بها. راوحت مطالب هذه الجمعيات بين ضرورة اعتماد الأمازيغية لغة رسمية وتمكين الأمازيغ من حقوقهم الثقافية الأخرى، ومساندة الانفصال عن الجزائر وتكوين وطن قومي للأمازيغ. فقد تكوّنت في فرنسا حركة تدعى "الحركة من أجل استقلال منطقة القبائل"، يتزعمها المغني المقيم في فرنسا فرحات مهني، وهدفها انفصال منطقة القبائل عن الجزائر. وأعلنت الحركة عن حكومة منفى في فرنسا بقيادة مهني الذي رأى أن منطقة القبائل ليست جزائرية، ودعا إلى إنهاء ما يسميه "الاحتلال الجزائري" لهذه المنطقة. ودعت الحركة إلى مظاهرات في مدينة تيزي وزو خرجت في نيسان/ أبريل 2014 تطالب بـ "استقلال شعب القبائل" عن الجزائر⁽⁴⁵⁾. تتبنى الحركة قيم العلمانية، وترى أن الدين مسألة شخصية، وقد صدرت عن قادتها مواقف تتعارض مع القيم الدينية⁽⁴⁶⁾، وطلبت هذه الحركة من جهات دولية، كالاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي ووزارة الخارجية الأميركية، المساعدة في "إنقاذ شعب القبائل من خطر الإبادة"⁽⁴⁷⁾، وزار رئيس هذه الحركة إسرائيل في أيار/ مايو 2012، والتقى نائب رئيس الكنيست لبحث الدعم الإسرائيلي لاستقلال منطقة القبائل⁽⁴⁸⁾.

حصلت الحركات الأمازيغية في الجزائر على مكتسبات مهمة، مثل تدريس اللغة الأمازيغية في المدارس العامة في أكثر من سبع وثلاثين ولاية من أصل ثمان وأربعين⁽⁴⁹⁾، وأطلقت قناة تلفزيونية حكومية تبث برامجها بأربع لهجات أمازيغية في آذار/ مارس 2009. ومبادرة من الرئيس بوتفليقة وموافقة البرلمان جرى تعديل الدستور عام 2016 لترقية الأمازيغية إلى لغة رسمية، متساوية في ذلك مع العربية، مع التأكيد مرة أخرى، في الفقرة الرابعة من الديباجة، أن الهوية الأمازيغية مكوّن من مكونات الهوية الوطنية⁽⁵⁰⁾. وقرر الرئيس

44 قاسم حجاج، "غرداية: أزمة ممتدة في عهدة بوتفليقة"، تقييم حالة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 8/5/2015، ص 8، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/3u8GWnr>؛ وحول المواجهات المتجددة في غرداية، ينظر: "أزمة غرداية تفتح ملف الأمازيغ من جديد في الجزائر"، بوابة أفريقيا الإخبارية، 2013/12/26، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/36M54Sz>؛ وعن جذور الصراع في غرداية ينظر: "غرداية الجزائرية: جذور الصراع الطائفي تعود لأكثر من أربعة قرون"، يا بلادي، 2014/3/19، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/3iK71S6>

45 حول مظاهرات تيزي وزو والمواجهة مع الشرطة، ينظر: "الأمازيغ يتظاهرون في مدينة تيزي وزو ضد 'قمع' الشرطة الجزائرية"، فرانس 24، 2014/4/27، شوهدي في 2021/12/16، في: <https://bit.ly/34ExwTY>

46 شجعت الحركة بعض حملات الإفطار العلني في رمضان للفت الانتباه إلى مطالبتها العلمانية. ففي شهر رمضان، تموز/ يوليو 2013، قامت مجموعة من الأشخاص بالإفطار العلني في إحدى ساحات مدينة تيزي وزو، متذرعين بأن الحق في الأكل هو "حق إنساني أصيل"، ينظر: عثمان لحياني، "الجزائر: أول إفطار علني في نهار رمضان بمنطقة القبائل"، العربية، 2013/8/3، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/2SCZ9ap>

47 ينظر: "البربر يتحركون في الجزائر!"، مغرس، 2010/6/20، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/2SFSbtb>

48 ينظر: رمضان بلعمري، "زعيم حركة انفصالية في الجزائر يزور إسرائيل"، العربية، 2012/5/22، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/3iMn6q8>

49 تُكتب الأمازيغية بالحرف العربي في بعض المدارس في باتنة شرق الجزائر، وتستخدم بعض المدارس حروف تيفيناغ، في حين تستخدم أغلب المدارس الحرف اللاتيني. ينظر: "دستور الجزائر باللغة الأمازيغية والصادر في 6 مايو 2016"، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/3CSX40h>

50 مقابل تقدم اللغة الأمازيغية وحصولها على مكاسب جديدة يلاحظ تراجع استعمال العربية الفصحى في الإدارات العمومية لفائدة اللغة الفرنسية، وإهمال قانون تعميم اللغة العربية الصادر في 16 كانون الثاني/ يناير 1991. ينظر: محمد نور الدين أفاية، "الهوية الثقافية في زمن التغيير والتعولم"، في: كمال عبد اللطيف ووليد عبد الحي (إعداد)، الانفجار العربي الكبير في الأبعاد الثقافية والسياسية (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص 112-113.

بوتفليقة إنشاء الأكاديمية الجزائرية للغة الأمازيغية، وأصدر مرسومًا في 27 كانون الأول/ ديسمبر 2016 يقضي بجعل يوم 12 كانون الثاني/ يناير من كل سنة عيدًا وطنيًا يُخلد رأس السنة الأمازيغية، ويوم عطلة مدفوعة الأجر⁽⁵¹⁾. قد تنبع هذه القرارات من الرغبة في الحفاظ على الثقافة والهوية الأمازيغيتين، كما قد تكون انعكاسًا لضغوط الشارع وخوفًا من اندلاع مزيد من المواجهات في منطقة القبائل. ورغم هذه الاستجابة، استمرت المطالب الأمازيغية في التزايد ومعها المظاهرات والمواجهات مع قوى الأمن، خصوصًا عندما يعمد بعض الناشطين الأمازيغ إلى المساس بسلطة الدولة وهيبته أو بالرموز الوطنية⁽⁵²⁾.

تعزز صراع الهويات في الجزائر بالدعوات المتكررة إلى انفصال منطقة القبائل، ودعوة بعضهم الآخر إلى إحداث نظام فدرالي يمكن الأمازيغ من حكم أنفسهم بأنفسهم فوق جزء كبير من مساحة البلاد، وربما تتوحد ولايات الحكم الفدرالي مستقبلاً لتصبح نواة لدولة أمازيغية تتوسع لتشمل أجزاء من المغرب ومالي والنيجر وتونس وليبيا، فيما يُعرف بأرض "تامزغا"، وقد يُستخدم العنف المسلح في السعي إلى ذلك، كما حدث في كورسيكا بفرنسا وإقليم كيبك بكندا وإقليم الباسك الإسباني وفي مناطق أخرى من العالم. من شأن انتشار هذه النزعة الانفصالية أن يضر باستقرار البلاد في النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، حتى إذا لم يتحقق هذا الانفصال⁽⁵³⁾.

عمومًا، فإن تعامل الدولة مع اللغة يقوم على أساسين: فقد ترى أن اللغة أمر شخصي، فتعمل على تمكين المواطنين كلهم من التحدث بلغاتهم وتعترف بها جميعًا بوصفها لغات رسمية، فيما يشبه الحياد الثقافي، أو تفرض التعامل بلغة واحدة بناءً على قدرتها التواصلية بين المواطنين أو بناءً على عوامل سياسية وتاريخية، أو عليهما معًا؛ فدور الدولة يقع بين الحياد التام والتدخل المفرط. ومن بين سياسات الهوية التي اشتهرت بإعمال مبدأ المركزية اللغوية، يبرز مثال مهم يمكن الاستفادة منه في معالجة المشكلات المرتبطة بالتعدد اللغوي في دول المغرب العربي، هو المثال الفرنسي الذي يقوم منذ القرن الثامن عشر على مبدأ اللغة الواحدة.

رابعًا: النموذج الفرنسي: بين الإدماج والاستقرار

تمثل أفكار التعدد الثقافي والتنوع الإثني محفزًا للأقليات اللغوية التي لا تحظى لغاتها بمكان في المجال العام؛ للسعي نحو اكتساب مكانة سياسية تمكّنها من التأثير في السياسات العامة. لا شك في أن هذه الرغبة يقتسمها الكثير من أنصار الهويات الثقافية المختلفة، سواء الهويات الرسمية المهيمنة أو المحلية المهمّشة، ولا شك في أن الصراع بين الهويات حول "الزعامة" مستمر بالرغم من إمكانية حصول الهويات الفرعية على بعض أوجه

51 احتفل أمازيغ الجزائر يوم 12 كانون الثاني/ يناير 2017 للمرة الأولى برأس السنة الأمازيغية 2969. وحددت هذا التقويم عام 1980 جمعية أمازيغية تُدعى "اتحاد الشعب الأمازيغي"، يرأسها عمار نقادي، وابتدأ التقويم من عام 2930. ينظر: يونس بورنان، "أصول التقويم الأمازيغي.. روايات مختلفة لتاريخ واحد"، العين الإخبارية، 2019/1/15، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/2Ffd5UO>

52 خلال المظاهرات الطلابية التي شهدتها منطقة القبائل عام 2018 احتجاجًا على تهيمش الأمازيغية في المدارس العامة، أزال بعض المحتجين في مدينة البويرة العلم الوطني من فوق مدخل الجامعة ورفعوا العلم الأمازيغي، ما استدعى تدخل قوات الأمن لتفريق المظاهرين. ينظر: عثمان لحياني، "علم جديد يجدد الحراك الأمازيغي في الجزائر"، العربي الجديد، 2017/12/15، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/3lx0yvx>

53 توصلت الدراسة إلى أن المتغيرات الجغرافية هي الأكثر وزنًا عند قياس النزعة الانفصالية في الوطن العربي. ينظر: وليد عبد الحي، "نموذج قياس النزعة الانفصالية للأقليات في الوطن العربي"، عمران، مج 1، العدد 4 (ربيع 2013)، ص 49-73؛ يطالب بعض الناشطين الأمازيغ بنظام فدرالي في المغرب والجزائر. ينظر مثلاً: محمد القجيري، "البديل الفيدرالي بالمغرب: نموذج الريف من الاحتلال المركزي إلى الاستقلال الذاتي"، حراك الريف، 2019/6/24، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/35mNovz>؛ رشيد الراخا، "تصور التجمع العالمي الأمازيغي للنظام الفيدرالي بشمال إفريقيا"، العالم الأمازيغي، 2018/11/3، شوهدي في 2022/3/20، في: <https://bit.ly/38ocwUv>

التأثير والمكانة التي كانت تناضل من أجلها. من هنا تجد العلاقة بين الهوية والسلطة حضورها، وتتركس أهمية السلطة بوصفها وسيلة ناجعة لتغيير سياسات الهوية تبعاً لرغبة النخب المهيمنة. وقد تميز في هذا الإطار النموذج الفرنسي من بين النماذج التي قدمت الاستقرار الاجتماعي والسياسي على التعدد اللغوي والثقافي، وباشرت ذلك بطريقة متدرجة، تبدو ناجعة.

ففي أوائل القرن العشرين ظهرت في فرنسا حركات مطالبة باحترام هوياتها اللغوية، وتحديداً في منطقة بريتاني Bretagne في الوسط الغربي ومنطقتي كاتالونيا Catalogne والباسك Basque في الجنوب عند الحدود مع إسبانيا. ورداً على ذلك، سعت السياسات اللغوية إلى توحيد اللغات المحلية المنتشرة في مختلف مناطق البلاد في لغة وطنية واحدة، مع حفظ الحقوق الثقافية للسكان الناطقين بهذه اللغات⁽⁵⁴⁾. ولهذا الغرض جرى سنُّ سلسلة من القوانين المتعلقة باستخدام اللغة الفرنسية واللغات الجهوية وإنشاء هيئات لمراقبة مطابقة مناهج التعليم للمقتضيات القانونية الصادرة في هذا المجال، مثل المجلس الأعلى للغات وثقافات فرنسا HCLCF المُحدَّث عام 1985⁽⁵⁵⁾، ورغم السماح بتدريس اللغات الجهوية على نحو محدود، فإن السلطات الفرنسية عملت على الحد من استخدام هذه اللغات في المرافق العامة ووسائل التواصل الرسمية⁽⁵⁶⁾، وهو ما جعل اللغة الفرنسية اللغة الأولى في أنحاء البلاد من حيث الاستخدام. كما جرى عام 1994 التصديق على قانون توبون Toubon لدعم اللغة الفرنسية وحمايتها من توسُّع اللغة الإنكليزية، وتنصُّ المادة الأولى منه على أن اللغة الفرنسية هي أهم عناصر الشخصية والتراث الفرنسيين، وأنها لغة المجال العام في المرافق العامة والتعليم والعمل وفي بعض المجالات الخاصة⁽⁵⁷⁾، وتطرح هذه المادة إشكالاتاً متعلّقة بحرية التعبير المضمونة بموجب المادة 11 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن، بالنسبة إلى الناطقين باللغات الجهوية من ذوي الأصول الفرنسية، وكذا بالنسبة إلى الناطقين بلغات أجنبية الذين ينتمون إلى أقليات إثنية أو ثقافية من المهاجرين⁽⁵⁸⁾.

54 يُعرّف الميثاق الأوروبي للغات الجهوية، الصادر عام 1992، اللغات الجهوية بأنها: "اللغات التي يتحدث بها، منذ القِدَم، مجموعة من السكان في جهة من الدولة، يقل عددهم عن مجموع السكان، تختلف عن اللغة أو اللغات الرسمية في هذه الدولة"; ينظر المادة الأولى من الميثاق في:

Conseil De L'Europe, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Série des traités européens – no. 148 (Strasbourg: 1992), accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3LgeRBF>; Jean-Marie Woehrling, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires: Un commentaire analytique* (Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2005), pp. 137-142, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3iOOLa5>

55 صدر في فرنسا في عهد فرانسوا الأول عام 1539، مرسوم باسم Ordonnance de Villers-Cotterêts لتوحيد التعامل باللغة الفرنسية فوق التراب الفرنسي بكامله، من أجل تكوين هوية وطنية جامعة تقوم على اللغة والثقافة الفرنسيين. وفي 2 تموز/ يوليو 1794 صدر قانون يمنع كتابة الوثائق والعقود الرسمية بغير الفرنسية، ثم صدر قانون عام 1881 يمنع استخدام اللغات المحلية أو الجهوية في المدارس العمومية، ينظر: République Française, Le service public de la diffusion du droit, "Ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice (dite ordonnance de Villers-Cotterêts)," accessed on 29/3/2022, at: <https://bit.ly/35iMIQf>

56 بعد صدور القانون رقم 82-652 في 29 تموز/ يوليو 1982، أصبح ممكناً بثُّ البرامج والأخبار باللغات الجهوية عبر قنوات عامة للإذاعة والتلفزيون. ينظر:

La République française, "Loi no. 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle," *Journal officiel de la République française, JORF*, 30/7/1982, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3NbCz3M>

57 ينظر المادة الأولى من قانون توبون Toubon رقم 94-665:

La République française, "Loi no. 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française (1)," *JORF*, no. 180, 5/8/1994.

58 ينظر في معالجة هذه الإشكالية:

Agnès Roblot-Troizier, "L'impact de la révision constitutionnelle sur les droits et libertés," *Actualité juridique*, Edition droit administrative, no. 34 (2008), p. 1866, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3jREZFu>

ورفضت الحكومات الفرنسية المتعاقبة، في سعيها لتوحيد استخدام اللغة الفرنسية، تطبيق أجزاء من اتفاقية اليونسكو لعام 1980 المتعلقة بمكافحة التمييز في مجال التعليم، وامتنعت أيضاً عن تطبيق بعض مقتضيات الميثاق الأوروبي للغات الجهوية الصادر عام 1992، الذي وقّعه في 7 أيار/ مايو 1999، بدعوى تعارضه مع الفصل الثاني من الدستور الذي يقرر أن "لغة الجمهورية هي اللغة الفرنسية"⁽⁵⁹⁾. ويُترجم هذا الرفض بوضوح عدم رغبة السلطات الفرنسية في الاعتراف بخصوصية الأقليات الثقافية المنتشرة في مختلف مناطق البلاد، خصوصاً في جزيرة كورسيكا التي ينحدر أغلب سكانها من أصول إيطالية، وفي الأقاليم الفرنسية الاثني عشر، فيما وراء البحار، مثل جوادلوب وغويان ومارتينيك وكاليدونيا الجديدة. وحرصاً على وحدة جزيرة كورسيكا ومنعاً من خروج المطالب القومية فيها عن السيطرة، رفض المجلس الدستوري الفرنسي عام 1991 عدّ سكان هذه الجزيرة شعباً متميزاً *Peuple corse* ينتمي إلى الأمة الفرنسية، لكنه أجاز تمويل الدولة لبرامج تعليم اللغة المحلية، بشرط أن يكون تعلمها اختياريًا⁽⁶⁰⁾. وصدر قانون في 22 كانون الثاني/ يناير 2002 يتيح إمكانية تدريس اللغة المحلية في المدارس العامة، ووضع سياسة ثقافية خاصة بالجزيرة منبثقة من برلمانها المحلي⁽⁶¹⁾، وعموماً، فالسلطات تخشى أن يؤدي الاعتراف بالمكونات الإثنية في البلاد واعتماد لغاتها في مناطق وجودها، إلى تشجيع الأقليات على المطالبة بالانفصال أو الحكم الذاتي، وهو ما يحدث الآن في كورسيكا وبلاد الباسك في الجنوب الفرنسي، وربما يتطور الوضع ليشمل المستعمرات الفرنسية في أميركا اللاتينية والمحيط الهادي، بما يهدد وحدة التراب الفرنسي.

واصطدمت رغبة السلطات المركزية في فرض لغة وطنية واحدة بمطالب ثقافية جهوية، دفعتها إلى إصدار سلسلة من القوانين التي بدت صارمة أحياناً ومرنة أحياناً أخرى. فقد صدر عام 1975 قانون Haby الذي أتاح، في المادة 12، إمكانية تدريس اللغات الجهوية في المدارس العامة، وحددها في خمس لغات معترف بها، هي: لغة بروتون Breton ولغة الباسك Basque واللغة الكتالانية Catalan واللغة الأوكستانية Occitan ولغة جزيرة كورسيكا Le corse. وجرى الاعتراف بلغات أخرى خلال ثمانينيات القرن الماضي وتسعينياته، والسماح

59 علّل المجلس الدستوري رفضه الميثاق بتعارضه مع الفصل الثاني من الدستور ومع مبدأ "عدم قابلية الجمهورية للتقسيم" Principe d'indivisibilité de la république الذي يربط بين وجود الدولة وسيادتها. ينظر الفقرة العاشرة في قرار المجلس الدستوري رقم 99-412: La République française, "Décision no. 99-412 DC du 15 juin 1999," Conseil Constitutionnel, 15/6/1999, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3nDKud2>

60 ينظر الفقرات من 10 إلى 14 في قرار المجلس الدستوري رقم 91-290:

La République française, "Décision no. 91-290 DC du 9 mai 1991," Conseil Constitutionnel, 9/5/1991, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/2GT8JDr>

61 ينظر المادتان 7 و9 من القانون رقم 92-2002:

La République française, "Loi no. 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (1)," JORF, 23/1/2002, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3tspISM>;

وينص الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية في المادتين 21 و22 على منع التمييز بسبب اللغة، ووجوب احترام التنوع الثقافي واللغوي في الاتحاد الأوروبي. لكن الميثاق لا يلزم الدول بدسرة اللغات المحلية وترسيمها، ينظر:

"Charte Des Droits Fondamentaux De L'union Européenne," Journal officiel des Communautés européennes, 18/12/2000, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/2SF3yti>

بتدريسها على المستوى المحلي⁽⁶²⁾، وأضيفت الفقرة الأولى من الفصل الخامس والسبعين من الدستور الفرنسي بعد مراجعته في تموز/ يوليو 2008، ونصّت على أنّ اللغات الجهوية تعدّ تراثاً فرنسياً، بما يسمح باستخدامها من دون تعارض مع الفصل الثاني من الدستور الذي يجعل الفرنسية وحدها لغة رسمية للبلاد⁽⁶³⁾.

وظلّ تحديد لائحة اللغات الجهوية المعترف بها إلى جانب الفرنسية من اختصاص القانون، واختلفت هذه اللائحة من فترة إلى أخرى تبعاً لمخرجات الصراع السياسي حول الهوية الذي ينخرط فيه كثير من الفاعلين المدافعين عن ثقافات ولغات محلية تسعى للحصول على اعتراف رسمي. وصدر أول قانون يحدد استعمال بعض اللغات الجهوية في 11 كانون الثاني/ يناير 1951، المعروف بقانون ديكسون Deixonne الذي بيّن طريقة استخدام هذه اللغات في المجال العامّ بإتاحة تدريسها في المدارس العامة مدة ثلاث ساعات في الأسبوع، على نحو اختياري. وجرى تعديل هذا القانون عام 2000 بموجب المادة الرابعة من قانون التعليم التي منحت السلطات المختصة إمكانية إلغاء تدريس اللغات الجهوية في مراحل التعليم العمومي كلها⁽⁶⁴⁾.

إن بروز المطالب المرتبطة بالهوية يمثل أكبر تحدٍّ تواجهه الأنظمة الديمقراطية الحديثة، فالإحساس المتزايد بالهوية يحفز النضال السياسي من أجل إثبات الذات من خلال المظاهرات الشعبية والفعاليات الثقافية ومختلف أشكال الحراك الاجتماعي⁽⁶⁵⁾، فالصراع حول الهوية يمكن أن يتخذ أشكالاً متفاوتة الخطورة، تبدأ من المعارضة السياسية والاحتجاج الشعبي، وتصل إلى العصيان المدني والإرهاب المسلح والتطهير العرقي. وربطت دراسات عدة بين التعدد الثقافي والصراع حول الهوية ربطاً يكاد يكون آلياً؛ فقد رأى فوكوياما أن التحديات التي تواجهها الأنظمة الديمقراطية بسبب انبعاث الهويات الدينية والثقافية هي نتيجة لطبيعة النظام الليبرالي القائم على مبدأي الحرية والتعدد، اللذين أنتجا تنوعاً شديداً أضى يهدد وحدة الدولة وسيادتها ونظامها الديمقراطي. ولأنه من الصعب على النظام الديمقراطي أن يتخذ سياسات تلبي مطالب الهويات الثقافية المختلفة والمتعددة،

62 ينظر:

La République française, "Loi no. 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation (Loi Haby)," *JORF*, 12/7/1975, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3CXLMIO>;

ينظر المادتان 33 و34 من القانون رقم 1207-2000:

La République française, "Loi no. 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer," *JORF*, no. 289, 14/12/2000, 21/2/2007, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3D2gfVA>;

يُحصى التقرير المرفوع إلى الوزير الأول الفرنسي حول اللغات الجهوية في 1998/7/1، أكثر من خمس عشرة لغة جهوية معتمدة بفرنسا، ينظر:

Bernard Poignant, *Langues et cultures régionales: Rapport de Monsieur Bernard Poignant Maire de Quimper, a Monsieur Lionel Jospin Premier Ministre* (Paris: Juillet 1998), pp. 3-5, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/33LVqh9>

63 ينظر المادة 40 من القانون الدستوري رقم 724-2008:

La République française, "Loi constitutionnelle no 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1)," *Journal Officiel De La République Française*, no. 171, 24/7/2008, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/36yV2pN>; Doris Farget, "La constitutionnalisation des langues régionales françaises. Entre reconnaissance et effectivité symbolique," *Revue Canadienne Droit et société*, vol. 26, no. 1 (2011), p. 137.

64 استثنى قانون ديكسون جزيرة كورسيكا من هذه المقتضيات، ولم يشمل هذه الجزيرة إلا ابتداءً من عام 1974. ومن أهم القرارات التي اتخذها برلمان كورسيكا أنه جعل لغة كورسيكا لغة إلزامية في التعليم، وذلك في عام 1983. وحاول البرلمان عام 1989 جعل اللغة المحلية لغة رسمية إلى جانب الفرنسية، لكن هذا المسعى لقي معارضة شديدة، ولم يكمل بالنجاح. ينظر:

Christian Lefebvre, "Nationalisme corses et perspectives européennes," *Cultures & conflits*, no. 7 (Automne 1992), accessed on 10/11/2021, at: <https://bit.ly/30RvVc5>

65 Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and The Politics of Resentment* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018), pp. 100-102.

فقد أضحى من الأولى الاهتمام بتعزيز الهوية الوطنية التي تنصهر فيها الفسيفساء الثقافية المتعددة⁽⁶⁶⁾. ويدعو فوكوياما في هذا الإطار إلى اتخاذ إجراءات لمواجهة سياسات الهوية التي تُضعف الدولة في الولايات المتحدة، وذلك بإعادة النظر في قوانين التجنيس وتعزيز اللغة الإنكليزية ونشر الوعي بالتاريخ الأمريكي المشترك، وتعزيز الخدمة العسكرية، وتأكيد كرامة الفرد والجماعة من خلال الاعتراف بها في إطار تكاملي يحقق هوية وطنية مشتركة⁽⁶⁷⁾.

خاتمة

ينشأ الصراع حول الهوية عندما تحاول هويات فرعية، تهيمن على السلطة أو تملك التأثير فيها، إلزام المواطنين كافة بعناصر هويتها في المجال العام، خصوصاً إذا تعلقت باللغة أو الدين؛ إذ إنّ رغبة الأقليات الثقافية في الانتقال من المحلي إلى الوطني قد تخالفها رغبة في إثبات الذات وإعلاء شأن لغة عُرضة لعدم الاستخدام بين أفراد الهوية المحلية أنفسهم. فينبغي للخوف على الثقافات المحلية من الزوال أن يدفع في اتجاه العناية بها داخل مجالها المحلي، من غير أن يمتد ذلك، بالضرورة، إلى الإطار الوطني ليشمل عموم المواطنين، وفيهم أغلبية قد لا تقبل بهذا التعميم. كما أن ممارسة الحريات الفردية في إطار فردي أو محلي لا يمس بالهوية الوطنية الجامعة، يمكن أن تشكل حلاً توفيقياً بين متطلبات الهوية الوطنية ومطالب الهويات الفرعية.

اتضح من خلال هذه الدراسة أنّ الصراع حول الهوية اللغوية والثقافية يؤثر سلباً في الاستقرار السياسي والاجتماعي في المغرب والجزائر، وأنّ التنوع الثقافي غير المنظم في إطار سياسات عامة متوازنة من شأنه أن يذكي الولاءات المحلية ويزيد من الحشد الأيديولوجي لإبراز الهوية الأمازيغية والسمو بها إلى مراتب الهيمنة في هذين النموذجين. فالخطاب الذي يروج له اليوم ناشطو الأمازيغية في الدول المغاربية، لا يتوانى عن استخدام عبارات نابية وانتقادات مسيئة لرموز الدولة ومسؤوليها، بما يتجاوز معايير اللياقة والنزاهة المفترضة في كل نقد بناء. كما أن بعض ناشطي الأمازيغية لجؤوا إلى جهات خارجية للاستعانة بها من أجل الضغط على سلطات الدولة وإخراجها في المحافل الدولية، وبالحجج بعضهم في التهم على اللغة العربية والدين الإسلامي وامتهان مكائنتها في ثقافة الشعوب المغاربية بما يهدد الاستقرار المجتمعي، وينذر بانتقال الصراع إلى ساحة أشد عنفاً. إن الصراع بين أنصار الهويتين الأمازيغية والعربية يظهر اليوم في تبادل ناشطي المعسكرين التهم والشتائم والعنف على مواقع التواصل الاجتماعي وفي ساحات الجامعات وميادين التظاهر، إلى درجة يوشك أن يتحول معها هذا الصراع، في المستقبل المنظور، إلى صراع عربي-أمازيغي على غرار الصراع السنّي-الشيوعي في سورية والعراق واليمن ولبنان.

إنّ المطالبة بتعميم اللغة الأمازيغية في التعليم والإدارات العامة والقطاعات الاقتصادية، ستؤدي إلى فرض هذه اللغة على من لا يراها جزءاً من هويته. فالحركة الأمازيغية لا تأخذ في الاعتبار أن أغلب سكان المغرب العربي لا يعدّون أنفسهم من الأمازيغ، وقد قدّم الإحصاء العام للسكان الذي أنجز في المغرب عام 2014 فكرة واضحة عن هذا التباين⁽⁶⁸⁾.

66 Ibid., pp. 105-107.

67 Ibid., p. 128.

68 تنتشر في بلجيكا ثلاث لغات: الفرنسية والفلامانية والألمانية، فاعتمدت الفرنسية والفلامانية لغتين رسميتين، دون الألمانية. وأسهم هذا التنوع اللغوي في إذكاء صراع سياسي حول الزعامة والريادة بين المنطقتين الفلامانية والفرنسية، أدى إلى عدم استقرار الدولة، بسبب تعذّر الاتفاق حول تأليف حكومة مركزية ائتلافية. ينظر:

Jean Quatremer, "Belgique: Un gouvernement après quasiment deux ans de crise," *Libération*, 1/10/2020, accessed on 20/3/2022, at: <https://bit.ly/3npbQm8>

يحتاج الاستقرار السياسي والاجتماعي إلى تجانس لغوي بين المواطنين، في حين قد يكون التعدد اللغوي غير المحصور جغرافياً داخل الدولة سبباً في نشوب صراع اجتماعي وسياسي حول الهوية؛ لذا عمدت كثير من الدول إلى نهج سياسات لغوية هدفها توحيد المواطنين حول لغة رسمية واحدة، تجنباً للاستقطاب والتجاذب والمزايدات التاريخية بين المنتسبين إلى ثقافات مختلفة في حيز جغرافي واحد. فعندما يتعلق الأمر بالوحدة الوطنية تبرز ضرورة تقديم أصحاب الهويات المختلفة تضحيات تمنع اندلاع الفتنة بينهم وانتشار دعوات التفرد والتميز وبروز تجاذبات "الأنا" و"الهُوَ" في الوطن الواحد. إن اتخاذ إجراءات للحد من تشطّي المجتمع وعدم السماح للهويات المحلية بالانتقاص من الهوية الوطنية وإضعافها هو عمل لا يتعارض مع قواعد الديمقراطية، لا سيما قاعدة "حق الأغلبية" في إقرار تشريعات برلمانية، وحق الأحزاب الفائزة في الانتخابات في إقرار سياسات تتطابق مع برامجها الانتخابية.

إن الحلول المتصورة لأيّ صراع حول الهوية يجب أن تمرّ بطريق سياسات عامة تعمل على تنظيم عناصرها الأساسية وترتيبها، كاللغة والدين. وفي السعي نحو الاستقرار تبرز الحاجة إلى متابعة خطاب الهوية وتهذيبه وتقويم انحرافاته التي تهدد الاستقرار والتعايش بين الثقافات المختلفة. ولعل في المثال الفرنسي ما يعزز هذا التصور، بالرغم من كل ما يمكن أن يُؤخذ عليه. ففي زمن العولمة وانتشار النزوع نحو الوحدة والاتحاد لبناء تكتلات قوية قادرة على المنافسة الاقتصادية، يُنظر إلى التفرقة والتفريع والتعدد غير اللازم بنوع من الحذر؛ نظراً إلى ما يمكن أن يؤدي إليه من إحياء للنعرات العرقية وتفتيت للكيانات المنسجمة.

References

المراجع

العربية

- بركة، بسام [وآخرون]. **اللغة والهوية في الوطن العربي: إشكاليات التعليم والترجمة والمصطلح**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013.
- بشارة، عزمي. "النهضة المعاصرة (16): سياسات الهوية وصناعة الهوية". **عرب** 48. 2020/1/2. في: <https://bit.ly/3qs8CjG>
- بن خطاب، عبد الحميد. "إشكالية العنف الهوياتي في ضوء الحراك الاجتماعي بالمنطقة العربية: نموذج المغرب". **عمران**. مج 4، العدد 14 (خريف 2015).
- بودهان، ياسين. "بعد سبع وثلاثين عامًا من النضال، ماذا حقق أمازيغ الجزائر؟". **تحليل السياسات**، معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى. 2017/10/27. في: <https://bit.ly/30UiTe2>
- حجاج، قاسم. "غرداية: أزمة ممتدة في عهدة بوتفليقة". **تقييم حالة**. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. 2015/8/5. في: <https://bit.ly/3u8GWnr>
- الدواي، عبد الرزاق. **في الثقافة والخطاب عن حرب الثقافات: حوار الهويات الوطنية في زمن العولمة**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013.
- شفيق، محمد. **اللغة الأمازيغية: بنيتها اللسانية**. الدار البيضاء: منشورات الفنك، 2000.
- عبد اللطيف، كمال ووليد عبد الحي (إعداد). **الانفجار العربي الكبير في الأبعاد الثقافية والسياسية**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.
- عزوز، أحمد ومحمد خاين. **العدالة اللغوية في المجتمع المغاربي: بين شرعية المطلب ومخاوف التوظيف السياسي**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014.
- القجيري، محمد. "البديل الفيدرالي بالمغرب: نموذج الريف من الاحتلال المركزي إلى الاستقلال الذاتي". **حراك الريف**. 2019/6/24. في: <https://bit.ly/35mNovz>
- "ميثاق أكادير أو ميثاق حول اللغة والثقافة الأمازيغيتين بالمغرب". 2018/10/13. في: <https://bit.ly/2JXfKoD>
- المملكة المغربية. "ظهير رقم 1-01-299 صادر في 29 من رجب 1422 (17 أكتوبر 2001) يقضي بإحداث المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية". **الجريدة الرسمية**. العدد 4948. 2001/11/1. في: <https://bit.ly/3JVYTM>
- _____. **الميثاق الوطني للتربية والتكوين** (الرباط: تشرين الأول/أكتوبر 1999). في: <https://bit.ly/2GNvzMJ>
- المملكة المغربية، المحكمة الدستورية. **قرار المحكمة الدستورية رقم 97 / 19** (الرباط: 2019/9/5). في: <https://bit.ly/3nDmRkR>
- المملكة المغربية، رئاسة الحكومة. "القانون التنظيمي رقم 16-26 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-19-121 صادر في 12 من محرم 1441 (12 سبتمبر 2019) المتعلق بتحديد مراحل تفعيل الطابع

الرسمي للآمازيغية وكيفيات إدماجها في مجال التعليم وفي مجالات الحياة العامة ذات الأولوية".
 الجريدة الرسمية. العدد 6816. 2019/9/26. في: <https://bit.ly/36aspzq>
 الودغيري، عبد العلي. اللغة والدين والهوية. الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2000.

الأجنبية

- Barus-Michel, Jacqueline, Eugène Enriquez & André Lévy (dir.). *Vocabulaire de psychosociologie: Positions et Références*. Paris: Érès, 2002.
- "Berber (Amazigh) Political Activists Speak Out." *WikiLeaks*. 17/5/2007. at: <https://bit.ly/3ueXdHk>
- Boukous, Ahmed. "Aménagement de l'Amazighe pour une planification stratégique." *Revue Asinag*. no. 3 (2009). at: <https://bit.ly/2I9Hc16>
- "Charte Des Droits Fondamentaux De L'union Européenne." *Journal officiel des Communautés européennes*. 18/12/2000. at: <https://bit.ly/2SF3yti>
- Conseil De L'Europe. *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. Série des traités européens 148 (Strasbourg: 1992). at: <https://bit.ly/3LgeRBF>
- "Démographie – Maroc." *Haut- Commissariat au Plan*. at: <https://bit.ly/3ufMJay>
- Farget, Doris. "La constitutionnalisation des langues régionales françaises. Entre reconnaissance et effectivité symbolique." *Canadian Journal of Law and society*. vol. 26, no. 1 (2011).
- Fukuyama, Francis. "Against Identity Politics: The New Tribalism and The Crisis of Democracy." *Foreign Affairs*. vol. 97, no. 5 (September-October 2018).
- _____. *Identity: The Demand for Dignity and The Politics of Resentment*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018.
- La République française. "Décision no. 91-290 DC du 9 mai 1991." Conseil Constitutionnel. 9/5/1991. at: <https://bit.ly/2GT8JDr>
- _____. "Décision no. 99-412 DC du 15 juin 1999." Conseil Constitutionnel. 15/6/1999. at: <https://bit.ly/3nDKud2>
- _____. "Loi constitutionnelle no 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1)." *Journal Officiel De La République Française, JORF*. no. 171. 24/7/2008. at: <https://bit.ly/36yV2pN>
- _____. "Loi no. 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer." *JORF*. no. 289. 14/12/2000. at: <https://bit.ly/3D2gfVA>
- _____. "Loi no. 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (1)." *JORF*. 23/1/2002. at: <https://bit.ly/3tspISM>;

- _____. "Loi no. 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle." *JORF*. 30/7/1982. at: <https://bit.ly/3NbCz3M>
- _____. "Loi no. 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française (1)." *JORF*. no. 180. 5/8/1994.
- _____. "Loi no. 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation (Loi Haby)." *JORF*. 12/7/1975. at: <https://bit.ly/3CXLMIO>
- Lefébvre, Christian. "Nationalisme corses et perspectives européennes." *Cultures & conflits*. no. 7 (Automne 1992). at: <https://bit.ly/30RvVc5>
- "Morocco Berbers: A Plea for International Engagement." *Wikileaks*. 18/12/2007. at: <https://bit.ly/3iplmp3>
- Poignant, Bernard. *Langues et cultures régionales: Rapport de Monsieur Bernard Poignant Maire de Quimper, à Monsieur Lionel Jospin Premier Ministre*. Paris: Juillet 1998. at: <https://bit.ly/33LVqh9>
- Roblot-Troizier, Agnès. "L'impact de la révision constitutionnelle sur les droits et libertés." *Actualité juridique*. Edition droit administrative. no. 34 (2008). at: <https://bit.ly/3jREZFu>
- Tamazgha, (ONG). "L'Etat algérien et la question amazighe, Rapport alternatif de Tamazgha présenté au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale." Nations Unies Conseil Economique et Social Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD). 82^{ème} session du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Genève, du 11 Février au 1er Mars 2013. at: <https://bit.ly/3daFSGK>
- "Tamazight - Langue Berbère: Quelques données de base." CRB. at: <https://bit.ly/36N1CHr>
- Woehrling, Jean-Marie. *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires: Un commentaire analytique*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2005. at: <https://bit.ly/3iOOLa5>

* Ahmed Amaweri | أحمد الماوري

إصلاح جهاز الإدارة العامة وتحديات إعادة بناء الدولة في اليمن

Public Administration Reform and the Challenges of Rebuilding the State in Yemen

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على واقع جهاز الإدارة العامة في اليمن، وتأثير المراحل، التي مرّ بها هذا البلد منذ اندلاع ثورة الشباب في عام 2011 وحتى الآن، في هذا الجهاز، وإذا ما كان بواقعه الحالي عاملاً مساعداً أم عاملاً معوقاً لجهود إعادة بناء الدولة في المرحلة المقبلة. اعتمدت الدراسة على منهجية نوعية استندت إلى مراجعة الوثائق والدراسات والأدبيات السابقة. وتوصلت إلى أنه، إضافة إلى ما كان يعانيه هذا الجهاز من اختلالات، فقد أدّت الأحداث، التي شهدتها اليمن منذ عام 2011 مروراً بالحرب الدائرة منذ عام 2015، إلى مزيد من الاختلالات والانقسام في جهاز الإدارة العامة، وحدّت من قدرته على القيام بدوره الخدمي والتنموي، حيث أصبح أداة من أدوات الصراع. ولهذا، يتحتم على الحكومات المقبلة إيلاء هذا الجهاز أهمية خاصة، والعمل على إصلاحه وفق منهجية علمية سليمة لضمان قيامه بأدواره التنموية والخدمة بحياد ومهنية.

كلمات مفتاحية: جهاز الإدارة العامة، التحول الديمقراطي، بناء الدولة، اليمن.

This study shed lights on the public administration system in Yemen, and the impact of the outbreak of the youth revolution in 2011 until now on this body. The paper investigates whether the public administration system in its current form is a supporting factor or an obstacle to the efforts of rebuilding the future state. The research utilises a qualitative research methodology based on a review of existing documents, studies, and literature. The study concludes that, in addition to endemic structural problems in the public administration system, the series of crises that have befallen Yemen since 2011, through the war ongoing since 2015, have spawned further challenges, limiting its ability to play an effective appropriate role. It is imperative for future governments to attach special importance to this body and work to reform it according to a rigorous methodology to empower it to fulfil its developmental and service roles with impartiality and professionalism.

Keywords: Public Administration System, Democratic Transition, State Reconstruction, Yemen.

* أستاذ مشارك، ومدير مركز الامتياز للتدريب والاستشارات بمعهد الدوحة للدراسات العليا.

Associate Professor, Director of the Excellence Center for Training and Consultancy at Doha Institute for Graduate Studies.

Email: aamaweri@dohainstitute.edu.qa

مقدمة

يحتل جهاز الإدارة العامة أهمية خاصة بما يقوم به من أدوار حيوية في صنع السياسات العامة وتنفيذها، وهو الأداة التنفيذية للحكومة لتطبيق سياساتها وتقديم الخدمات للمواطنين. ويسود الاعتقاد بأن نجاح الحكومة، أو فشلها، يعتمد إلى حد بعيد على مدى كفاءة جهاز الإدارة العامة وفعاليتها في تنفيذ تلك السياسات. وتزداد أهمية هذا الجهاز في اللحظات المفصلية، التي تشهد فيها المجتمعات تغييراً، ومنها فترات التحوّل الديمقراطي وإعادة البناء؛ ففي مثل هذه الفترات ترتفع تطلّعات المواطنين وتوقّعاتهم من النظام السياسي الجديد، وتوضع على كاهل جهاز الإدارة العامة مسؤولية تنفيذ السياسات الجديدة التي تتبناها الأنظمة الديمقراطية الجديدة بما يفي هذه التطلّعات. وهو ما يتطلّب وجود جهاز إدارة عامة تتوافر لديه مقومات النجاح والقدرة على مواكبة الظروف الدقيقة التي تحيط بمرحلة التحوّل، وتلبية احتياجات المواطنين وتطلّعاتهم المتزايدة.

وفي الجمهورية اليمنية، مثّل عام 2011 محطة مهمة في تاريخ التحوّل الديمقراطي؛ إذ مثّلت "ثورة الشباب" قوة دافعة لتوجيه دفة التغيير نحو حكم ديمقراطي بما يعزّز سلطة الشعب وتطلّعاته نحو مساحة أفضل من المشاركة، ونحو تنمية حقيقية تلبّي طموحات الشعب. وقد أبدى جهاز الإدارة العامة نوعاً من الاستجابة للحراك الشعبي خلال تلك الفترة، وحظيت الموضوعات المرتبطة بتشخيص واقع جهاز الإدارة العامة وإصلاحه باهتمام مؤتمر الحوار الوطني خلال عاميّ 2013 و2014. وقدّم المؤتمر توصيات عديدة لإصلاح أداء الجهاز الإداري وتحسينه. غير أن هذا الجهاز عانى إشكالات عدّة، أبرزها تركّة سياسات الاستبداد التي أثقلت كاهله، وأضاف إليها وقوع الجهاز في قلب صراع أطراف حكومة الوفاق (2012-2014) ومحاولاتهم السيطرة عليه. ثمّ إنّ تحوّل الأحداث منذ 2015 إلى جهة الحرب قد مثّل منعطفاً خطيراً أثّر في جهاز الإدارة العامة، وترك آثاره في مختلف أوجه الحياة في اليمن.

وفي ضوء هذه الأحداث، يثور السؤال عن وضع جهاز الإدارة العامة عبر عقد كامل، ومدى قدرته على القيام بدور فاعل في دعم التحوّلات في اليمن. وتحاول هذه الدراسة استعراض تأثير المراحل المختلفة التي مرّ بها اليمن في العقد الماضي، منذ اندلاع "ثورة الشباب" في هذا الجهاز، وصولاً إلى ما آلت إليه الحرب الدائرة، على أمل استكشاف انعكاسات ذلك على مستقبل التحوّل الديمقراطي في اليمن، عبر تتبّع الإجابة عن السؤال: أكان جهاز الإدارة العامة بواقعه الحالي عاملاً مساعداً أم عاملاً معوقاً لجهود التحوّل وإعادة بناء الدولة في اليمن؟ تأتي أهمية هذه الدراسة من طبيعة الموضوع نفسه؛ إذ صار محلاً لاهتمام الباحثين في مجالات عدّة. لكنّ حالة اليمن لم تحظ إلى الآن بالاهتمام اللازم من الباحثين العرب بصفة عامة واليمنيين على وجه الخصوص. وتلفت مثل هذه الدراسة انتباه القيادات السياسية والإدارية إلى الدور الحيوي لجهاز الإدارة العامة في تشكيل مستقبل اليمن، يتّسم بالديمقراطية، ويستوعب طموحات التنمية والاستقرار التي يرومها المواطن اليمني.

اتّبعت الدراسة منهجية نوعية، تبدأ بمراجعة الدراسات السابقة وتحليلها، وتعتمد على بنية معلوماتية واسعة من التقارير والإحصاءات والوثائق الرسمية الصادرة عن الجهات الرسمية وغير الرسمية المرتبطة بموضوع الدراسة. وقد جرى تقسيمها إلى عدة محاور تبدأ بمدخل نظري، ثمّ استعراض لنشأة جهاز الإدارة العامة في اليمن وتطوّره وجهود الإصلاح الإداري، يلي ذلك محور يسلّط الضوء على تأثير الأوضاع السياسية في جهاز الإدارة العامة خلال الفترة 2011-2020، وانعكاسات ذلك على دوره في مجال التحوّل الديمقراطي وإعادة بناء الدولة، ثمّ خاتمة تتضمن نتائج الدراسة وتوصياتها.

أولاً: علاقة الإدارة العامة بالنظام السياسي

نشأت الدولة لتقوم بالعديد من الوظائف الأساسية، وتعددت هذه الوظائف وزاد تعقدها بتطور المجتمعات، فأصبحت تغطي أوجه الحياة العامة كافة تقريباً. ويمكن بشكل عام توزيع وظائف الدولة على ثلاث وظائف أساسية: تأمين سلامة الدولة إزاء أي اعتداء من الدول الأجنبية؛ وترسيخ الأمن والنظام في الدولة على أساس العدل والقانون، سواء في علاقات المواطنين بعضهم ببعض أم في علاقاتهم بالدولة؛ وتنمية المجتمع وتطويره وخدمته في مختلف مجالات الحياة العامة⁽¹⁾. ويتطلب القيام بهذه الوظائف من الدولة إنشاء نظام سياسي يختلف من دولة إلى أخرى باختلاف ظروف كل بلد وبيئته وتشريعاته⁽²⁾.

وبغض النظر عن تنوع النظم السياسية واختلاف غاياتها النهائية، فإنها جميعها تحتاج إلى هيئة تتخذ القرارات ذات الطابع الإلزامي المنجز لإرادة السلطة. هذه الهيئة اصطلاحاً على تسميتها "الحكومة"، وأنيط بها إقرار سياسات عامة توجه من خلالها موارد الدولة ومقدّراتها، والسياسة العامة هي ما يرسم نطاق عمل جهاز الإدارة العامة في النظام نفسه⁽³⁾.

أما مفهوم الإدارة العامة، فيخص مجموعة المؤسسات العامة، الحكومية، المعنية بتنفيذ السياسات العامة للحكومة، والاشتراك في صنعها، والعمل على تقديم الخدمات العامة للمواطنين⁽⁴⁾. وهو ينظم الشؤون اليومية للدولة بوحدها المختلفة، وتنقسم الأجهزة الإدارية المختصة بالخدمات العامة إلى أجهزة مركزية، بينما تقع تلك الأجهزة المختصة بتقديم خدمات محدّدة في مناطق معينة من الدولة ضمن إطار الإدارة المحلية⁽⁵⁾.

ويعتمد نجاح جهاز الإدارة العامة في تنفيذ السياسات العامة التي تقرها الحكومة، ضمن عوامل أخرى، على قدرته على⁽⁶⁾: توفير المعلومات الدقيقة وتقديم المشورة للحكومة والإسهام الموضوعي في صنع السياسات العامة الملّية لمطالب المواطنين وطموحاتهم، وتأدية المهمات والواجبات المنوطة به بكفاءة وفاعلية بعد إقرار السياسة العامة، وتوفير التغذية الراجعة للحكومة بشأن مدى تلبية هذه السياسة لمطالب المواطنين وحاجاتهم.

ومع تعدد وظائف جهاز الإدارة العامة وتشعبها، صار على احتكاك مباشر مع قطاعات واسعة من المواطنين، يؤثر فيهم ويتأثر بهم على نحو يجعله أشبه بقناة اتصال بين الحكومة والمواطنين؛ إذ يقوم بتجميع مطالب المواطنين واحتياجاتهم وبلورتها ونقلها إلى الحكومة، إذا لم يبت فيها هو، ثم يقوم بتعبئة الموارد المختلفة وتوزيعها بما يتفق مع الأهداف المرسومة له، والتي يفترض فيها أنها تستجيب لحاجات المواطنين. يوظف في ذلك مقدّرات مؤسساته وأجهزته المختلفة ويحشد المواطنين خلفها⁽⁷⁾.

1 كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان: التحديات والإصلاح (بيروت: دار المنهل اللبناني، 2006)، ص 27.

2 موفق حديد، إدارة الأعمال الحكومية: النظريات والعمليات والموارد (عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2002)، ص 145.

3 أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة (القاهرة: دار المعارف، 1981)، ص 85-86.

4 Goran Hyden, Julius Court & Ken Mease, "The Bureaucracy and Governance in 16 Developing Countries," World Governance Survey Discussion Paper 7, Overseas Development Institute, Tokyo, UNU, July 2003, p. 2, accessed on 12/5/2020, at: <https://bit.ly/37MCB1K>

5 حديد، ص 20.

6 رشيد، ص 88.

7 عبد المعطي عساف، النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة، ط 2 (عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2001)، ص 110.

إن الثقة بالحكومة تعتمد بدرجة كبيرة على فاعلية جهاز الإدارة العامة وكفاءته ونوعية الخدمات التي يقدمها للمواطنين، فإذا شعر المواطنون أن أجهزة الإدارة العامة لا تقدّم لهم الخدمات المطلوبة، فإن درجة استجابتهم وثقتهم بالحكومة القائمة تضعف. وعندما لا تكون أجهزة الإدارة العامة منظمة بطرائق رشيدة، ولا تتبع توجهيات السلطة الحاكمة وسياساتها المشروعة، فإن خطط التنمية تفقد فاعليتها وتأثيرها. وينعكس هذا سلباً على صورة الحكومة لدى المواطنين وخاصة في الدول الديمقراطية⁽⁸⁾.

من هنا تنبع أهمية النظر إلى خصائص أجهزة الإدارة العامة، وتوجّه تنفيذ سياساتها، وبخاصة ما يتعلّق منها بحيادية هذا الجهاز وبكيفية ضبط تبعيته للحكومة بحيث لا تعكس انحيازاً إلى فئة أو جماعة. وهو أمر يختلف من دولة إلى أخرى ومن مرحلة إلى أخرى، تبعاً لتطوّر المجتمع؛ ففي الدولة غير الديمقراطية، عادة ما تكون الإدارة العامة أداة تابعة للحزب الحاكم وتكون أداة لخدمة مصالح النخبة الحاكمة، في حين تتّسم الإدارة العامة في الدولة الديمقراطية بدرجة أعلى من الحياد والمهنية، ويكون محور اهتمامها هو تحقيق المصالح العامة للمواطنين، بمعنى أنه مع التطوّر الديمقراطي للمجتمع يتحوّل جهاز الإدارة العامة من أداة سيطرة وتحكّم إلى أداة خدمة عامة ذات توجّه تنموي⁽⁹⁾.

ولضمان قيام جهاز الإدارة العامة بدوره الحيوي في تقديم الخدمات وتحقيق التنمية المنشودة بالكفاءة المطلوبة، فإن الحكومة معنية بالإشراف على أعمال هذا الجهاز، والحرص على اكتساب الرضا العام عن السياسات المنفذة والثقة بالحكومة القائمة، ومراقبة أدائه، إلى جانب سلطات القضاء والتشريع، لتتأكد من استخدامه الوسائل والآليات المناسبة التي تكفل التنفيذ الكفء للسياسات العامة وتلبية احتياجات المواطنين⁽¹⁰⁾.

في أزمنة التحوّلات، عادة ما تظهر فجوة بين توقّعات المواطنين وطموحاتهم في تحسين مستوى المعيشة وتحقيق العدالة وبين الواقع المعيش، حيث يتوقّع المواطنون تحقيق تطلعاتهم في فترات وجيزة، وهو أمر يؤثر في مسارات التغيير، فعادة ما تستغلّ القوى الفاعلة هذه التوقّعات وتعمل على تشجيعها لكسب تأييد المواطنين. وقد يترتّب على ذلك تبني سياسات متسرّعة وطموحة وغير واقعية لا يتمكّن النظام الجديد من تنفيذها وتلبية تطلعات المواطنين في الوقت المحدّد؛ ما قد يولد مشاعر سلبية لدى المواطنين ويزيد السخط الشعبي، فينجم عن ذلك حالة من عدم الاستقرار، تختلف باختلاف الدول وطبيعتها، وغير ذلك من العوامل⁽¹¹⁾.

ويقصد بإعادة بناء الدولة هنا تأسيس الهياكل والمؤسسات العامة، وتقويتها بما يمكنها من تحقيق التنمية؛ إذ يجري التركيز على توفير مؤسسات تعمل على تحقيق الأمن وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين والقيام بوظائف الدولة بكفاءة وفاعلية بما يعزّز من شرعية الدولة والحكومة القائمة. وتمثّل عملية إعادة البناء أولوية، خاصة في الدول التي تمرّ بمرحلة ما بعد الصراع، وتتضمن العديد من الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي تعزز النهج الديمقراطي؛ وهو ما يتطلب إعادة إصلاح جهاز الإدارة العامة وتعزيز حوكمته، لضمان تأديته مهماته الخدمية والتنموية لمختلف المواطنين بمهنية عالية⁽¹²⁾.

8 حديد، ص 59.

9 عساف، ص 134-135.

10 رشيد، ص 92، 96.

11 علي الدين هلال، "دراما الانتقال: العوامل الهيكلية لعدم استقرار أنظمة ما بعد الربيع العربي"، مجلة السياسة الدولية، السنة 49، العدد 194 (2003)، ص 3.

12 محمد الشريف أقضي ولزهر وناسي، "إعادة بناء الدولة الفاشلة: دراسة في المنطلقات المفاهيمية والنظرية"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، مج 9، العدد 2 (تموز/ يوليو 2020)، ص 504-507.

وفي مراحل إعادة البناء، عادة ما تواجه الأنظمة الجديدة العديد من الصعوبات والمعوقات أمام تحقيق أهداف المرحلة. يتعلق بعض هذه التحديات بالنظام السابق، ويتعلق بعضها الآخر بحالة التعقيد في بيئة التحول. ويعدّ جهاز الإدارة العامة إحدى البنى التي لا تسقط مع سقوط النظام السابق؛ إذ تكون أغلبية قيادات هذا الجهاز معيّنة من النظام السابق ومن الصعب تغييرها من دون ضوابط وقيود وشروط محدّدة. ولذلك فإن هذا الجهاز يؤثّر في مدى تحقيق النظام الجديد لأهدافه من خلال وحداته ومكوناته المختلفة، فقد يساعد النظام الجديد في تحديد وسائل التحول وأساليبه، وتشكيل سياسات وأهداف جديدة، ويقوم بدوره في تنفيذ تلك السياسات والأهداف⁽¹³⁾. ويمكن أن يؤدي دوراً معوقاً لتوجهات النظام الجديد وأهدافه.

ونظراً إلى أهمية دور جهاز الإدارة العامة، فإنّ ثمة خطورة في فقدانه الحياد في هذه المراحل. وتشير تجارب عديدة لإعادة البناء في الدول النامية إلى قيام الأنظمة السياسية بوضع القيادات الإدارية الموالية لها في المواقع المؤثّرة في جهاز الإدارة العامة، انطلاقاً من رغبتها في البقاء ولتحقيق أهدافها الخاصة بدلاً من أهداف الخدمة العامة⁽¹⁴⁾. ذلك أن تلك القيادات يجري تعيينها وفق معايير الولاء والانتماء السياسي إلى الحزب الحاكم، على حساب معايير الجدارة والكفاءة واعتباراتها، وهذا، ضمن عوامل أخرى، من مسببات ضعف قدرات مؤسسات جهاز الإدارة العامة في العديد من الدول النامية⁽¹⁵⁾.

أضف إلى هذا أنّه حين تصبح الأجهزة الحكومية محصّنة ضدّ الرقابة والمساءلة والمحاسبة من المجالس الشعبية المنتخبة أو الاستشارية، فإنّ احتمالات الفساد وانتشاره تتصاعد بشدّة⁽¹⁶⁾، ومعه العديد من المظاهر السلبية التي تعيق عمل أجهزة الإدارة العامة. وتشير الدراسات إلى أن من أبرز مظاهر الاختلالات في جهاز الإدارة العامة في الدول النامية، ومنها الدول العربية، الشكلية (الرسمية) في الهياكل والتشريعات، وضعف مستوى التنفيذ، والتداخل في الأدوار والوظائف، وتدني مهارات الموظفين، وتأثير العوامل السياسية في الإدارة العامة، وضعف معايير التعيين والترقيات، وانتشار الفساد والمحسوبية، وتراجع مستوى الأداء في الأجهزة الحكومية، وضعف الشفافية، وغياب مشاركة المواطنين في صنع القرارات وضعفها، وضعف نظم تقييم الأداء⁽¹⁷⁾. ولوحظ في مراحل التحول، في بعض الدول النامية، عمل هذه الأجهزة قوةً معارضةً نصيرةً للوضع الراهن، ومعوقّةً لأيّ إصلاح من شأنه أن يحرمها من الحصول على الامتيازات أو المكتسبات أو يحدّ من هيمنتها على المجتمع⁽¹⁸⁾.

وقد أظهرت الدلائل الميدانية أنّ انتشار العديد من المظاهر السلبية في جهاز الإدارة العامة كان له تأثير سلبي في جهود إعادة بناء الدولة في مرحلة ما بعد الصراع، وفي تحقيق الاستقرار السياسي والأمني في العديد

13 Nahla Mahmoud Ahmed & Alia Abd el Hamid Aref, "In Transitional Periods how does Bureaucracy Work Steadily," *Review of Economics and Political Science*, vol. 4, no. 2 (2019), p. 121, accessed on 12/5/2020, at: <https://bit.ly/3rg9U3U>

14 حليلة قيداري، "دور الجهاز البيروقراطي في تحقيق التنمية السياسية في الجزائر"، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2017، ص 66، شوهد في 2020/5/12، في: <https://bit.ly/3jzmM0Q>

15 Vinothan Naidoo, "Changing Conceptions of Public Management and Public Sector Reform in South Africa," *International Public Management Review*, vol. 16, no. 1 (2015), pp. 36-37, accessed on 12/5/2020, at: <https://bit.ly/3rnu786>

16 عماد الشيخ داود، **الفساد والإصلاح** (دمشق: اتحاد كتاب العرب، 2003)، ص 47.

17 أنيس صقر خصاونة، "أثر جهود الإصلاح السياسي في الأردن على تحسين مستوى أداء الأجهزة الحكومية من وجهة نظر الموظفين في مراكز الوزارات الأردنية: دراسة استطلاعية"، **المجلة الأردنية في إدارة الاعمال**، الجامعة الأردنية، مج 11، العدد 4 (2015)، ص 767، شوهد في 2020/5/12، في: <https://bit.ly/38223jY>

18 حليلة، ص 93.

من الدول النامية. وهو ما دفع العديد من المنظمات الدولية للدعوة إلى إصلاح هذا الجهاز وإرساء قواعد الشفافية والنزاهة والمساءلة لحماية النظام العام والاستقرار السياسي، من خلال القضاء على الفساد والدعوة إلى تطبيق الحكم الجيد⁽¹⁹⁾؛ حتى يكون أداة جيدة وداعمة لعملية التحول وجهود إعادة البناء.

ثانيًا: نشأة وتطور جهاز الإدارة العامة منذ عام 1990 وحتى ثورة الشباب

جرى تشكيل جهاز الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية بعد تحقيق الوحدة اليمنية في أيار/ مايو 1990 بدمج الأجهزة الإدارية في شطري اليمن. وفي أثناء المرحلة التحضيرية لقيام دولة الوحدة، جرى تشكيل لجان مشتركة للتحضير لعملية دمج الأجهزة. غير أنّ هذه اللجان اعتمدت على منهجية تفاوض ركزت على تحقيق أهداف الطرف الذي تمثله، من خلال الحفاظ على أنظمتها وأدواته الإدارية، ولم تركز على بناء جهاز إداري كُفّ يلبّي تطلعات المواطنين⁽²⁰⁾. ولم يكتمل عمل هذه اللجان؛ إذ داهمها إعلان الوحدة، وانتهى بها الحال إلى نظام للإدارة العامة في دولة الوحدة قوامه دمج شكلي توفيق للجهازين القائمين آنذاك في شطري اليمن اعتنى باقتسام المناصب بين شريكي الوحدة الحزبين الحاكمين آنذاك - المؤتمر الشعبي العام في الشمال والحزب الاشتراكي اليمني في الجنوب - من دون إصلاح وتطوير ملموس، يستند إلى دراسة علمية وتقييم جاد. وبذلك ورث الجهاز الجديد الاختلالات التي كانت قائمة في الجهازين السابقين، وصار جهازًا متضخمًا وعاجزًا عن القيام بأعباء التنمية المنشودة وتحقيق تطلعات المواطنين⁽²¹⁾.

وقد تأثرت عملية بناء جهاز الإدارة العامة اليمني آنذاك بعدد من العوامل منها⁽²²⁾، العوامل السياسية: وشملت ترتيب أوضاع من جرى إقصاؤهم من أعمالهم نتيجة للصراع السياسي قبل الوحدة، ومعالجة أوضاع المنتسبين إلى المنظمات الجماهيرية والحزبية بعد قيام الجمهورية اليمنية. وشملت كذلك استيعاب عدد كبير من المغتربين العائدين من الدول الخليجية بعد حرب الخليج (1990-1991)، وتسييس جهاز الإدارة العامة؛ والعوامل الإدارية: وأبرزها التزام الحكومة بالاستيعاب الكامل لخريجي التعليم وطالبي العمل في ظل غياب تخطيط معتبر للموارد البشرية؛ والعوامل الاجتماعية والثقافية: وأهمها تلك النظرة المجتمعية التي تمجّد الوظيفة الإدارية العامة، وتتنظر بدويّة في المقابل إلى الوظائف الفنية والمهنية، هذا في ظل تدنّي مستوى التعليم ترتّب عليه توظيف نسبة كبيرة من ذوي المؤهلات الدنيا في مؤسسات الحكومة، وعزّزه انتشار الوساطة والمحابة التقليدية؛ والعوامل الاقتصادية: كتدهور الوضع الاقتصادي، وتراجع مستوى المعيشة، وارتفاع معدّل البطالة، واستمرار تدنّي مستوى أداء القطاع العام، والتوجّه نحو الخصخصة، وغيرها من العوامل.

19 قاسم ميلود، "الفساد والبيروقراطية: ودورها في تآكل مضامين الديمقراطية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 29 (حزيران/ يونيو 2017)، ص 308.

20 نبيل شمسان، "الإصلاحات الإدارية والخدمة المدنية خلال خمسة عشر عامًا"، ورقة عمل مقدّمة في ندوة: خمسون عامًا من الإصلاحات السياسية والاقتصادية، وكالة الأنباء اليمنية (سبأ)، صنعاء، نيسان/ أبريل 2005، ص 4.

21 المرجع نفسه، ص 5.

22 Ahmed Al-maweri, "Public Administration in Yemen and Efforts for Administrative Reform," A Paper Submitted to the Middle East and North Africa Conference for Public Administration Researches, Institute of Public Administration, Kingdom of Bahrain, 23-24/4/2014, p. 57.

ترتب على ما سبق قيام جهاز إداري مُثقلٌ بكثيرٍ من الاختلالات التي تمثل أبرزها في: هيكل تنظيمي متضخم، تقادم التشريعات، تداخل الاختصاصات، تعقيد الإجراءات، المركزية، التضخم الوظيفي، ضعف المهارات الضرورية للعمل، أساليب العمل التقليدية، غياب نظم المعلومات، تدني مستوى الأداء، وضعف مستوى الخدمات، إضافة إلى استشراف مظاهر الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الإدارة العامة⁽²³⁾.

1. جهود الإصلاح الإداري

سعيًا منها لمعالجة الاختلالات التي سادت الجهاز الإداري، تبنت الحكومات اليمنية عددًا من برامج الإصلاح الإداري، وذلك على النحو الآتي:

أ. برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري 1991

ركّز البرنامج على قضايا حيوية منها: تطوير الأنظمة واللوائح وأدلة الإجراءات، وتبسيط الإجراءات، وتفويض الصلاحيات، وتوفير البيئة المناسبة للعمل والاهتمام بالموظفين، وتنمية المهارات العلمية والعملية للقيادات والكوادر الإدارية، والاختيار السليم المبني على الكفاءة والأسبقية، وتحييد الإدارة، ووضع نظم مالية أكثر دقة ومرونة لتعزيز قدرة الدولة في الحفاظ على المال العام، ووضع نظم الرقابة على الأداء وتطبيقها وتفعيل مبدأ الثواب والعقاب⁽²⁴⁾.

وعلى الرغم من ذلك، لم يتم تنفيذ البرنامج نظرًا إلى عديد المعوقات والإشكالات التي عاناها اليمن، وكان من أبرزها ما نجم عن أزمة الخليج في عام 1990، وما ترتب عليها من آثار ثقيلة على الاقتصاد الوطني، والأزمة الاقتصادية الحادة التي مرّ بها اليمن، والنمو البطيء للقطاع الخاص وضعف أدائه وإسهامه في تخفيف حدة الأزمة، والاحتقان السياسي الذي ساد بين الحزبين الحاكمين آنذاك، والذي أوصل البلاد إلى حرب عام 1994. أدى كلّ ذلك إلى إثقال كاهل الموازنة العامة بخسائر كبيرة؛ نتيجة توجيه موارد الدولة إلى تمويل المجهود الحربي الذي كان على حساب التنمية الشاملة⁽²⁵⁾.

ب. برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري 1995

تبنت الحكومة هذا البرنامج بالتعاون مع صندوق النقد والبنك الدوليين والمؤسسة الدولية للتنمية IDA في البنك الدولي، وتقرّر البدء في تنفيذه من آذار/ مارس 1995، وركّز على عدد من المجالات كإصلاح اختلالات الجهاز الإداري، وتصحيح بعض الاختلالات الهيكلية في القطاع الاقتصادي كتدهور قيمة العملة وارتفاع التضخم وزيادة معدل البطالة وغيرها⁽²⁶⁾.

ورغم الإصلاحات الاقتصادية والمالية التي أجريت والتحسّن النسبي في المؤشرات الاقتصادية والمالية والاستثمارية بشكل عام آنذاك، فإن النتائج لم تكن بالمستوى المأمول، ثمّ إنّ القطاع الخاص ظلّ يعاني

23 Ibid.

24 الجمهورية اليمنية، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي، والاقتصادي، والمالي والإداري 1991، ص 77-80.

25 Almwari, p. 58

26 نبيل شمسان، "مجالات التجديد والتحديث في الإدارة الحكومية اليمنية"، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر السنوي السابع للجمعية العربية للإدارة بعنوان "نحو إدارة حكومية فعالة ورشيقة"، صنعاء، 19-20/6/2005، ص 2.

مشكلات اقتصادية وإدارية وتشريعية قيدت أدائه وأضعفت من إمكانية قيامه بدوره القيادي في المجال التنموي، وكانت الإصلاحات الإدارية محدودة جدًا وغير منظّمة، ولم تتناسب مع الإصلاحات الاقتصادية والمالية التي أجريت⁽²⁷⁾.

ج. استراتيجية تحديث الخدمة المدنية

نظرًا إلى عدم نجاح التعامل الجزئي والانتقائي للإصلاح الإداري خلال الفترة السابقة، عملت الحكومة منذ منتصف عام 1997 على التعامل مع الإصلاح الإداري وفق رؤية استراتيجية متكاملة، حيث جرى إعداد مشروع استراتيجية لتحديث الخدمة المدنية - الإدارة العامة - وافقت عليه الحكومة اليمنية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (290) لعام 1998⁽²⁸⁾. اشتملت الاستراتيجية على أربعة مكونات أساسية هي: بناء الأنظمة الأساسية وتطويرها؛ ترشيد حجم الموظفين؛ إعادة البناء والهيكلة لوحدات الخدمة العامة؛ وبناء القدرات وإدارة التغيير⁽²⁹⁾.

كان البدء في تنفيذ المرحلة الأولى من استراتيجية الإصلاح الإداري في آذار/ مارس 2000، وكان من المخطط أن تنتهي في كانون الأول/ ديسمبر 2005⁽³⁰⁾. وخلال هذه الفترة جرى تنفيذ الإصلاح الإداري في سبع جهات حكومية استرشادية، بحيث يجري بعد استكمال عملية إصلاحها تقييم التجربة، ثم التعميم على بقية الجهات. غير أن التنفيذ العملي واجه معوقات إدارية، وسياسية، واجتماعية، واقتصادية أدت إلى تمديد المرحلة الأولى إلى عام 2010.

تزامن مع تنفيذ المرحلة الأولى من استراتيجية الإصلاح الإداري في عام 2000، تبني نظام السلطة المحلية، حيث جرى إصدار القانون رقم 4 لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية في اليمن، قسّم بموجبه اليمن إلى مستويين محليين: محافظات ومديريات، ومنحت المحافظات والمديريات العديد من الصلاحيات الإدارية والمالية في مجال إدارة الشأن المحلي، ثم منحت حقّ انتخاب مجالس محلية تمثل المواطنين فيها، وأصبحت فروع الوزارات في المحافظات والمديريات أجهزة محلية تابعة للسلطة المحلية فيها.

ومع اكتمال المرحلة الأولى، تبين ضعف نتائج عملية الإصلاح الإداري ومحدودية آثارها على صعيد أغلب الجهات التي جرى التنفيذ فيها، بل تعرّض بعضها. ويعود ذلك إلى عدد من العوامل التي أسهمت في إعاقة تنفيذ مشروع تحديث الخدمة المدنية، بعضها يتعلّق بالجهات المستهدفة كظهور أشكال متعدّدة من مقاومة التغيير، وعدم تجاوبها مع جهود المشروع، وغياب التنسيق بين الوحدات الاسترشادية المختلفة. وبعضها الآخر يتعلق بالمشروع نفسه: كضعف سلطة المشروع في مواجهة الوحدات الإدارية الأخرى، وقلة عدد القائمين عليه، وعدم تفرّغهم لإدارة المشروع، وغيرها من العوامل الأخرى التي تتعلق ببيئة الإدارة العامة، كعدم توافر المساندة الكافية لتنفيذ مخرجات المشروع، وضعف التوعية، وتدهور الأوضاع الاقتصادية والسياسية⁽³¹⁾.

27 Al-maweri, p. 59

28 الجمهورية اليمنية، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، "قرار مجلس الوزراء رقم (290) لعام 1998م بشأن الموافقة على استراتيجية تحديث الخدمة المدنية".

29 الجمهورية اليمنية، وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، "مشروع تحديث الخدمة المدنية، وثيقة استراتيجية تحديث الخدمة المدنية"، 1998.

30 شمسان، "مجالات التجديد والتحديث"، ص 3.

31 الجمهورية اليمنية، وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، مشروع تحديث الخدمة المدنية، تقرير عن مستوى تنفيذ مشروع تحديث الخدمة المدنية حتى يونيو 2010، ص 57.

2. أبرز مشكلات جهاز الإدارة العامة

على الرغم من الجهود التي بذلت لإصلاح جهاز الإدارة العامة حتى عام 2010، فإن وضع الجهاز الإداري اليمني لم يشهد تحسناً ملموساً؛ فقد استمرّ العديد من المظاهر السلبية التي يمكن استعراض أبرزها على النحو الآتي:

أ. غياب الرؤية الاستراتيجية للدولة

وهو ما انعكس على أغلب الأجهزة الحكومية التي تمّ إنشاؤها من دون القيام بدراسة حقيقية وتحديد دقيق لدورها ووظيفتها؛ إذ جرى تأسيس الكثير من الأجهزة والوحدات من دون أن تعبّر عن احتياجات مجتمعية فعلية. نتج من ذلك تضخم هيكلي كبير، حيث وصل عدد الأجهزة الحكومية بحسب بعض التقارير إلى 350 وحدة إدارية ما بين وزارة وهيئة ومؤسسة ومصلحة عامة ومجالس عليا وصناديق ومراكز ولجان وغيرها⁽³²⁾.

وعلى صعيد القطاع الواحد، كان هناك تضخم وتداخل في الهياكل القائمة على إدارة النشاط نفسه أدّى إلى تنازع اختصاصات بين العديد من الوحدات، وتحميل الموازنة العامة تكاليف إضافية، ثمّ إنّ الهيكل التنظيمي لكثير من هذه الوحدات لم يجرِ إعداده وفقاً لأسس علمية سليمة ومعايير موضوعية، والعديد منها اتّسم بقدومه وعدم ملاءمته للتطوّرات والمستجدات⁽³³⁾. أضف إلى ذلك ضعف التنسيق وتدني مستوى الأداء وطول الإجراءات وتعقيدها.

وعلى المستوى المحلي، قام عدد من الوزارات وأجهزة السلطة المركزية ذات العلاقة، وفقاً لقانون السلطة المحلية، بفتح مكاتب لها في المحافظات والمديريات بنسب متفاوتة. ففي حين وصلت النسبة إلى 90 في المئة وأكثر لمعظم الأجهزة على مستوى المحافظات، فإن هذه النسبة بلغت 50 في المئة على مستوى العديد من المديريات؛ ما أضعف الوجود الإداري للأجهزة التنفيذية المحلية خاصة على مستوى المديريات لتمكين السلطة المحلية من أداء مهماتها في تقديم الخدمات التي يحتاجها المواطنون في المحليات⁽³⁴⁾. وتشير الدراسات إلى وجود تداخل وتنازع في الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والمحلية؛ ما أدّى في حالات عدّة إلى تكرار التدخلات من جهة، وعدم انسجامها مع متطلبات الواقع المحلي من جهة أخرى⁽³⁵⁾.

ب. التضخم الوظيفي

أدت سياسات توظيف غير موضوعية إلى تضخم الجهاز الإداري بمقدار الربع تقريباً، بوصول عدد الموظفين في عام 2008 إلى 542788 موظفاً مقارنة بـ 404522 موظفاً في عام 1998. مع ملاحظة أن ثلثي الموظفين ظلّوا من حملة مؤهل الثانوية فما دون، في حين بقيت نسبة الموظفين من حملة المؤهلات الجامعية والتخصصية عند نسبة الثلث، أي 33.3 في المئة فقط من إجمالي الموظفين⁽³⁶⁾.

32 الجمهورية اليمنية، المركز الوطني للمعلومات، تقرير الهياكل المؤسسية للدولة (صنعا: 2012).

33 محمد علي المقبلي، "أهمية التدوير الوظيفي في وحدات الخدمة العامة ومتطلبات نجاح التطبيق"، ورقة عمل مقدمة إلى ورشة العمل الخاصة بالتدوير الوظيفي في وحدات الخدمة العامة بالجمهورية اليمنية، المعهد الوطني للعلوم الإدارية، صنعا، 5-7/11/2013، ص 23.

34 الجمهورية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية، مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015م، صنعا، 2008، ص 38، شوهدي في <https://bit.ly/3OdHqBW>، في: 2020/5/12

35 المرجع نفسه، ص 55.

36 يحيى محمد المحاقري، "سياسات وإجراءات التوظيف في الخدمة المدنية بالجمهورية اليمنية: الواقع وآفاق التطوير"، رسالة ماجستير، مركز تطوير الإدارة العامة، جامعة صنعاء، صنعا، 2012، ص 152.

وإضافة إلى ما سبق، فقد عانى جهاز الإدارة العامة عدة اختلالات منها: الازدواج الوظيفي، واستمرار التوظيف بالتعاقد على الرغم من عدم الحاجة الفعلية إلى هؤلاء الموظفين⁽³⁷⁾، وعدم التزام العديد من الجهات الحكومية بإحالة من ينطبق عليهم القانون إلى التقاعد، وشح في برامج التدريب وبناء القدرات خاصة في المجالات النوعية، وضعف مستوى الأجور والحوافز؛ ما دفع الكثير من الموظفين، خاصة من ذوي المهارات العالية، لترك الوظيفة العامة والانتقال إلى القطاع الخاص أو المنظمات الدولية، وأحياناً إلى الهجرة بحثاً عن فرص معيشة أفضل.

كما واجه نظام معلومات موظفي جهاز الإدارة العامة عدّة إشكالات منها: تقادم بيانات الموظفين وتقادم التجهيزات، وعدم استكمال تنفيذ البصمة الوظيفية، وعدم استكمال ربط قاعدة بيانات موظفي الدولة في الجهات المدنية والأمنية والعسكرية، وضعف إجراءات الأمن والسلامة فيها⁽³⁸⁾.

ج. ضعف الإمكانيات وقصور التمويل

عانى كثير من وحدات جهاز الإدارة العامة تقادم أنظمة العمل ووسائلها وإمكاناتها، فأغلبية الأعمال تنجز يدوياً، مع قصور كبير في استخدام التقنيات الحديثة في أغلبية الجهات، خاصة مع انقطاع الكهرباء المستمر وضعف خدمات الإنترنت؛ ما جعل كثيراً من الخدمات التي تقدّمها هذه الأجهزة تأخذ إجراءات ووقتاً أطول ممّا يجب. وفي ظل غياب الشفافية، تبرز مشكلات عدة تتعلق بالفساد. أضف إلى ذلك عدم توافر المقارّ المناسبة والتجهيزات اللازمة للعمل، وخاصة على المستوى المحلي التي تفتقر إلى أبسط مقومات العمل⁽³⁹⁾.

وكان أيضاً لركود النشاطات الاقتصادية بعد عام 2011 أثره السلبي في مالية الدولة، التي عانت تراجعاً حاداً وعجزاً متزايداً لعدة سنوات، وهو ما دفع الحكومة لمحاولة سدّ العجز في الموازنة من خلال الدين العام، بشقّيه الخارجي والداخلي، إضافة إلى تقليل الإنفاق على الجوانب الرأسمالية والاستثمارية في الموازنة⁽⁴⁰⁾. وقد انعكس ذلك سلباً على أداء جهاز الإدارة العامة وقدرته على الوفاء بالتزاماته التنموية والخدمية؛ فعلى سبيل المثال، تدنّى مستوى الخدمات الأساسية حيث أصبحت خدمات الكهرباء لا تغطي سوى 42 في المئة فقط من السكّان مع انقطاع مستمر، وخدمات الأمن والقضاء والسلطة المحلية تغطي 35.2 في المئة فقط، وخدمات المياه تغطي 26 في المئة والصرف الصحي يغطّي حوالى 16 في المئة من الشبكة العامة⁽⁴¹⁾.

د. اختلالات الأطر التشريعية

اتّسمت التشريعات الحاكمة لعمل جهاز الإدارة العامة بالتقادم، وغياب اللوائح التنظيمية ولوائح التوصيف الوظيفي، ووجود تعارض وازدواج في العديد من تلك التشريعات؛ فعلى سبيل المثال، تظهر الدراسات أنّ هناك

37 الجمهورية اليمنية، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، "قرار مجلس الوزراء رقم (207) لسنة 1999م بشأن معالجة أوضاع الموظفين بالتعاقد".

38 الجمهورية اليمنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الجهاز التنفيذي لاستيعاب التعهدات، تقرير عن الوضع الراهن إطار المسؤوليات المتبادلة (التعهدات والإصلاحات)، الربع الثالث، صنعاء (أيلول / سبتمبر، 2014)، ص 29.

39 الجمهورية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية، مشروع الاستراتيجية الوطنية، ص 39.

40 الجمهورية اليمنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستجندات الاقتصادية والاجتماعية في اليمن 2015، ص 4.

41 الجمهورية اليمنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية 2012-2014م (تموز/ يوليو 2012)، ص 6،

شاهد في 2020/5/10، في: <https://bit.ly/3rpWPp3>

العديد من القوانين واللوائح - تصل إلى ما يزيد على 80 تشريعاً - التي تتعارض مع تشريعات السلطة المحلية⁽⁴²⁾. وهو ما جعل الموظفين في حالة ارتباك، وأتاح فرصة للاجتهاد في تفسير النصوص، وأدى إلى انتشار الفساد.

هـ. ضعف الثقافة التنظيمية

سادت جهاز الإدارة العامة ثقافة تنظيمية تضمّنت العديد من الملامح السلبية، منها: المحسوبية، والوساطة، واستغلال الوظيفة العامة لتحقيق مصالح شخصية، وعدم حياد الوظيفة العامة واستغلالها سياسياً، وغياب الشفافية، وتأثير الفاعلين في التوظيف في الأجهزة العامة، وإهدار وقت الدوام الرسمي، وعدم الانضباط الوظيفي. أدى ذلك إلى التأثير السلبي في مستوى الخدمات المقدّمة من أغلب أجهزة الإدارة العامة.

ثالثاً: جهاز الإدارة العامة والأوضاع السياسية 2011-2020

تتأثر الإدارة العامة بالبيئة المحيطة إيجابياً أو سلبياً، وقد عانى اليمن خلال العقد الماضي تردّي الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فانعكس ذلك سلبياً على مختلف مجالات الحياة، وأفرز مزيداً من الضغوط والآثار السلبية على جهاز الإدارة العامة، وعلى الرغم من أنّ الدستور اليمني نصّ على أن النظام السياسي في الجمهورية اليمنية هو نظام ديمقراطي يقوم على التعددية السياسية والحزبية، فإنّ الممارسة السياسية لعقدين من الزمن اتّسمت بسيطرة حزب واحد - هو المؤتمر الشعبي العام - على مقاليد الحكم، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وهذا الوضع أوجد حالة من الاحتقان بين السلطة والأحزاب السياسية المعارضة - على الرغم من هشاشة دورها وغياب ديمقراطيتها داخلياً - أدت إلى الدخول في جولات من التفاوض لإصلاح الأوضاع، غير أنّ تلك الجهود باءت بالفشل⁽⁴³⁾.

تزامنت مع هذا الوضع حالة احتقان في الجنوب مع ظهور الحراك الجنوبي والمناذاة بمطالبات حقوقية خلال عام 2007، وتصاعدت المطالب إلى أن وصلت إلى المطالبة بفك الارتباط وانفصال الجنوب، وحالة الصراع المسلح في شمال اليمن والحروب التي حدثت بين السلطة والحركة الحوثية منذ عام 2004، إضافة إلى تزايد نشاط تنظيم القاعدة في اليمن، وانعكاساتها السلبية على الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد.

ارتبطت كلّ تلك المظاهر بانتشار الفساد لدى النخبة السياسية، وحدث نوع من التحالف بين النخب السياسية والمجتمعية والعسكرية والاقتصادية، كرّس سيطرة النخبة السياسية على مقاليد الحكم والسلطة وضمان مصالح النخب الحليفة؛ ما زاد من تأزم الوضع على الساحة الوطنية، خاصة مع تردّي الأوضاع الاقتصادية وتراجع موارد البلد كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

ثمّ انعكس ذلك سلبياً على الوضع الاجتماعي والإنساني في اليمن، فخلال عام 2011، على سبيل المثال، وبحسب الإحصاءات الرسمية، وصلت نسبة البطالة بين الشباب إلى 52.9 في المئة في الفئة العمرية (15-24)، وبلغت نسبة 44.4 في المئة في الفئة العمرية (25-59). وارتفع معدّل الفقر ليصل إلى حوالي 54.4 في المئة من السكان⁽⁴⁴⁾.

42 أحمد محمد الماوري، "التقييم القانوني لنظام السلطة المحلية في اليمن ومقترحات التطوير"، مؤسسة بيرغوف، برلين (كانون الثاني / يناير 2018)، ص 12، شوهدي في 2020/5/10، في: <https://bit.ly/3JrdPRK>

43 عادل الشرجي، "المسار الثوري للتحوّل الديمقراطي: تحليل سوسيولوجي لثورة الحرية والتغيير في اليمن"، ورقة مقدّمة لمؤتمر اليمن إلى أين، القاهرة، 23-24/1/2012، ص 2.

44 الجمهورية اليمنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج المحلي، ص 7.

أدت تلك الأزمات المتتالية إلى تدني مستوى الأداء العام، وتراجع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، على نحو أفرز مزيداً من الضغوط على جهاز الإدارة العامة بسبب تزايد السخط الشعبي. ترافق الغضب من تردّي الخدمات مع غضب من انتشار الفساد ووصول الحياة السياسية إلى طريق مسدود في عام 2010، بعدما فشلت جولات الحوار المتعدّدة بين النظام الحاكم وأحزاب المعارضة، وارتفعت الأصوات المطالبة بالتغيير والإصلاحات الجادة في مختلف المجالات، وفي ضوء ما سبق، ومع تصاعد الأحداث المطالبة بالتغيير في عدد من الدول العربية، خرج الشباب اليمني للمطالبة بالتغيير في بداية عام 2011.

1. تأثير الأوضاع السياسية في جهاز الإدارة العامة 2011-2015

في ظل احتدام الوضع السياسي في اليمن، بعد خروج الرئيس علي عبد الله صالح من السلطة وتعثّر المبادرة الخليجية واتجاه الوضع إلى العسكرية، حاول موظفو الخدمة العامة إطلاق الاحتجاجات من أوساط البيروقراطية نفسها. كان موظفو عدد من وحدات الجهاز الإداري الحكومي قد نظموا إضراباً عن العمل أطلقوا عليه "ثورة المؤسسات"، وطالبوا بتغيير القيادات التي وصفوها بالفاسدة والمحسوبة على نظام صالح والإتيان بقيادات نزيهة، وشمل ذلك أيضاً عدداً من الوحدات الأمنية والعسكرية، ونجم عن ذلك تغيير قيادات تلك الجهات⁽⁴⁵⁾.

جاء تشكيل حكومة الوفاق الوطني، في كانون الأول/ ديسمبر 2011، مناصفة بين حزب المؤتمر الحاكم وحلفائه من جانب، وأحزاب اللقاء المشترك المعارض وشركائه من جانب آخر، لبيعث الأمل في تجاوز التداعيات على مسار التغيير، خاصة أنّ تشكيل حكومة الوفاق جاء في إطار المبادرة الخليجية المدعومة إقليمياً ودولياً، والتي نصّت على إعداد برنامج للاستقرار الاقتصادي والتنمية وتنفيذه لمعالجة الاحتياجات العاجلة للسكان في كل مناطق اليمن⁽⁴⁶⁾.

تضمّن برنامج حكومة الوفاق تشخيصاً لوضع البلد في ضوء أحداث عام 2011، وما نجم عنها من تراجع اقتصادي حادّ، وتدهور في مستوى الخدمات الحكومية وغيابها في العديد من المناطق، وتزايد في معدّل البطالة وتفاقم في ظاهرة الفقر وانعدام الأمن الغذائي وتدهور الوضع الإنساني. وتضمّن أيضاً العديد من السياسات الرامية إلى معالجة الاختلالات في مختلف المجالات، ومن ضمنها إصلاح منظومة الحكم الرشيد بما في ذلك تطوير جهاز الإدارة العامة وتقديم خدمات حكومية بجودة عالية وبأقل تكلفة⁽⁴⁷⁾. غير أنّ ما تضمّنه البرنامج لم يأخذ في الاعتبار المدة الزمنية للفترة الانتقالية المحددة بسنتين، والشحّ في الموارد المالية الذاتية للحكومة، إضافة إلى اعتماده في تمويله أساساً على دعم المانحين.

في إطار مؤتمر الحوار الوطني، الذي عُقد خلال الفترة 18 آذار/ مارس 2013-25 كانون الثاني/ يناير 2014، جرى تحديد محاور للحوار تضمّنت تسع قضايا هي: القضية الجنوبية، قضية صعدة، قضايا ذات بعد وطني والمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية، بناء الدولة، الحكم الرشيد، أسس بناء الجيش والأمن ودورهما، استقلالية الهيئات ذات الخصوصية، الحقوق والحريات، التنمية الشاملة والمتكاملة والمستدامة⁽⁴⁸⁾.

45 "ثورة مؤسسات" في اليمن"، الجزيرة نت، 2011/12/28، شوهد في 2021/4/20. في: <https://bit.ly/3uss8Be>

46 الجمهورية اليمنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج المرحلي، ص 3.

47 المرجع نفسه.

48 الجمهورية اليمنية، الأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني، وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الشامل، 2014.

وعلى الرغم من أهمية مؤتمر الحوار على صعيد إعادة بناء الدولة، فإنه عانى عدّة مشكلات، منها: رفض فصيل الحراك الجنوبي المناهض بانفصال جنوب اليمن المؤتمر كليّة واستمرار مطالبته بالانفصال، وعدم تمكّن المؤتمر من حسم بعض القضايا الحيوية منها: مضمون النظام الفدرالي وخاصة تقسيم الأقاليم، وموضوع العدالة الانتقالية؛ ما أثار الجدل على نطاق واسع. ومع تشكيل لجنة تحديد الأقاليم من جانب الرئيس عبد ربه منصور هادي، وإعلان اللجنة تقسيم اليمن إلى ستة أقاليم: أربعة منها في الشمال واثنان في الجنوب، زادت حدة الجدل والخلاف في ذلك، ورفض الحراك الجنوبي وحركة أنصار الله "الحوثيون" هذا التقسيم، ومثلت تلك إحدى القضايا التي أججت الصراع المسلّح⁽⁴⁹⁾. ثمّ حدثت خلافات أيضاً بشأن تمثيل المكونات السياسية في لجنة الضمانات، وبشأن مسودة الدستور.

وعلى صخرة الخلافات انهار الوضع، وسيطر الحوثيون على صنعاء بمساعدة من قوات الرئيس السابق صالح في أيلول/ سبتمبر 2014. جاء ذلك إثر موجة غضب شعبي من قرار الحكومة برفع الدعم عن الوقود وتدهور الخدمات الأساسية واستمرار الفساد⁽⁵⁰⁾. ومع تزايد الصراع في صنعاء قرّر الرئيس هادي إلى عدن ثمّ إلى المملكة العربية السعودية، التي تدخلت عسكرياً بقيادة تحالف لدعم هادي في 26 آذار/ مارس 2015، وبدأ هادي ممارسة عمله مع حكومته من السعودية⁽⁵¹⁾.

خلال هذه الفترة 2012-2014، كان تركيز حكومة الوفاق والمناحين على إنجاز بعض التقدّم في المسار السياسي، خاصة انتقال السلطة، من دون الاهتمام بتحقيق إنجازات ملموسة على صعيد مطالب المواطنين واحتياجاتهم من الخدمات الأساسية الملّحة. ثمّ إنّ ضعف أداء الحكومة وانشغالها بالصراع الداخلي بين طرفيها ومحاولة استخدام الجهاز الإداري في عملية الصراع، قد انعكس سلبياً على جهاز الإدارة العامة الذي تراجع أدائه بصفة ملحوظة⁽⁵²⁾.

لقد مثل جهاز الإدارة العامة "حلبة صراع" للقوى السياسية المكونة لحكومة الوفاق، حيث سعى كلّ طرف لمحاولة الحصول على نصيبه من "الكعكة" في المواقع القيادية في جهاز الإدارة العامة من خلال تعيين المواطنين له في المواقع المختلفة؛ ما أدّى إلى خروج جهاز الإدارة العامة عن دوره الخدمي المحايد. ترتّب على ذلك مزيد من الاختلالات في عمل الجهاز الإداري، وزيادة معدلات الفساد وضعف مستوى الأداء، وبدلاً من أن يكون هذا الجهاز رافداً لعملية التحوّل الديمقراطي ودافعاً لها من خلال العمل على تحسين الخدمات وتلبية مطالب المواطنين، أصبح أداة لتحقيق مصالح الأحزاب والقوى المتصارعة.

وقد أشار العديد من التقارير والدراسات إلى أن حكومة الوفاق عانت ضعفاً في أدائها، واتّسمت بضعف قدرتها على استيعاب المساعدات الدولية خلال المرحلة الانتقالية، ويعود ذلك إلى أسباب عدّة منها: اختلال جهاز الإدارة العامة وانتشار العديد من المظاهر السلبية، مثل التضخّم وتسييس الجهاز الإداري، وغياب

49 وضّاح العولقي وماجد المذحجي، "الحكم المحلي في اليمن في ظل النزاع والاضطراب"، أوراق بيضاء، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية (تموز/ يوليو 2018)، ص 19، شوه في 2020/5/10، في: <https://bit.ly/3FQ5aIE>

50 Mohammed Ghobari, "Hothis Tighten Grip on Yemen Capital after Swift Capitulation, Power-Sharing Deal," 22/9/2014, accessed on 2/4/2020 at: <https://reut.rs/3KXuAvQ>

51 العولقي والمذحجي، ص 19.

52 رأفت الأكلي وأسامة الروحاني وأنتوني بيسويل، "الحكومة الانتقالية بعد الصراع في اليمن، إعادة تصوّر الاقتصاد اليمني"، أوراق سياسات، العدد 14، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية (2019).

الكفاءة والفاعلية، وإساءة استخدام السلطة، والمحسوبية في التعيينات، وغياب معايير الجدارة، وإهدار المال العام، وغياب المساءلة والعقاب؛ ما أسهم في انتشار الفساد. كل ذلك أدى إلى تراجع ثقة المواطنين بالحكومة وأجهزتها الإدارية، وضعف ثقة المانحين بها أيضًا. وقد أشارت التقارير إلى أنه ينبغي للحكومة اليمنية الشروع في إصلاح جهاز الإدارة العامة وإحداث تغييرات حقيقية في هيكله وممارساته إذا ما أرادت الحفاظ على ثقة الشعب اليمني⁽⁵³⁾.

وعلى مستوى المانحين، لم يكن جهاز الإدارة العامة يتسم بالكفاءة والفاعلية، ولذا كان في حاجة إلى جهود لإصلاحه؛ ففي أيلول/ سبتمبر 2012، التزم المانحون بتقديم دعم لليمن يصل إلى 8 مليارات دولار تقريبًا في مقابل التزام الحكومة اليمنية بعمل بعض الإصلاحات الملحة، التي تضمنتها وثيقة "إطار المسؤوليات المتبادلة"، والتزمت فيها الحكومة بالعمل على تعزيز الحكامة والشفافية في عملها، وبناء الشراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، والعمل على تلبية الاحتياجات الإنسانية للمواطنين، وتوفير الخدمات الأساسية وغيرها من الالتزامات. ونظرًا إلى عدم تمكن الحكومة من تنفيذ أغلب التزاماتها، فقد طالبتها الدول المانحة بتأسيس جهاز مستقل لاستيعاب المساعدات، والإشراف على مستوى تنفيذ إطار المسؤوليات المتبادلة وعلى استخدام الكفاءات للمساعدات المقدمة، ورفع تقارير دورية إلى المانحين عن ذلك.

وعلى الرغم من تأسيس ذلك الجهاز، فإن أداءه كان متباطئًا؛ وذلك لأسباب عدة منها مقاومة العديد من الجهات لعمله لأنه سلبها صلاحياتها. ومع استمرار تراجع أداء الحكومة وجهازها الإداري تزايد الوضع الاقتصادي سوءًا ولم تتمكن الحكومة من الحصول على الكثير من المساعدات التي كانت موعودة بها⁽⁵⁴⁾؛ ما أثر سلبًا في صورة الحكومة لدى المانحين ولدى المواطنين أيضًا.

في مؤتمر الحوار الوطني، برز الاهتمام بجهاز الإدارة العامة ضمن نقاشات عدد من فرق الحوار الوطني، وقد تضمنت مخرجاته العديد من النصوص الرامية إلى إصلاح وضع جهاز الإدارة العامة. فقد نصّت المخرجات على تبني النظام الاتحادي - الفدرالي - على مستوى الدولة، بحيث يكون هناك ثلاثة مستويات إدارية: على المستوى الاتحادي، وعلى مستوى الأقاليم، وعلى المستوى المحلي (محافظات/ مديريات). ونصّت أيضًا على أن يقوم النظام الإداري على مبدأ اللامركزية المالية والإدارية وعلى تبني مبادئ الحكم الرشيد، من أجل تحسين كفاءة الإدارة والوظيفة العامة، وتضمن ذلك التركيز على قضايا عدة منها⁽⁵⁵⁾:

- إعادة هيكلة وظائف الدولة والعمل على إصلاح جهاز الإدارة العامة وإعادة هيكلة وحداته وترشيده حجمه وتبسيط إجراءات تقديم الخدمات.
- تصحيح الاختلالات في إدارة الموارد البشرية في الأجهزة الحكومية، وتوفير نظام أجور وحوافز حديث ومنافس وجذاب، وتبني مدونة أخلاقيات الوظيفة العامة.

53 فاطمة أبو الأسرار، "حلول ضيقة الأفق لمشاكل مزمنة: الحاجة إلى تحقيق الكفاءة للمساعدات في اليمن"، ورقة بحثية رقم (141)، برنامج الإصلاح والديمقراطية في العالم العربي، مركز دراسات الديمقراطية والتنمية وحكم القانون، جامعة ستانفورد، آب/ أغسطس 2013، ص 6-8، شوهد في 2020/5/18 في: <https://stanford.io/3E74w8H>

54 Ginny Hill et al., *Yemen: Corruption, Capital flight and Global Drivers of Conflict*, A Chatham House Report (London: Chatham House, 2013), p. 39, accessed on 18/5/2020, at: <https://bit.ly/36eqB8Q>

55 الجمهورية اليمنية، الأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني، أسس بناء الدولة المدنية الحديثة، سلسلة كتيبات الحوار الوطني، الكتاب الأول، 2014، ص 31-50.

- تقييم الأداء الحكومي ورفع كفاءة وفاعلية الجهاز الحكومي، وتفعيل دور الأجهزة والوحدات الرقابية الداخلية والخارجية، وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة والمحاسبة، وتعزيز إجراءات مكافحة الفساد، واستخدام التكنولوجيا الحديثة.
- العمل على ضمان حياد الوظيفة العامة، وتجريم تسييسها أو استغلالها لمصلحة أحزاب أو جماعات أو أشخاص.
- تطوير سياسات إدارة الدولة، والأخذ بالتخطيط الاستراتيجي، والعمل وفق رؤية واضحة على تنمية الموارد العامة واستثمارها وتوجيهها نحو تحقيق التنمية الشاملة، والاستفادة من مؤسسات البحث العلمي في تطوير الإدارة وتحقيق أهداف التنمية.

2. تداعيات الحرب على جهاز الإدارة العامة 2015-2020

في ظلّ الحرب، انقسم الجهاز الإداري إلى جهازين: أحدهما في صنعاء يتبع حكومة أنصار الله (الحوثية)، والآخر في عدن يتبع الحكومة المعترف بها دولياً، فبعد إعلان الرئيس هادي عدن عاصمة مؤقتة، في 17 آذار/ مارس 2015، جرى العمل على تأسيس جهاز إداري يخضع للحكومة التابعة لهادي في عدن، في حين ظلّ الجهاز الإداري في صنعاء يخضع لحكومة صنعاء التابعة لأنصار الله. وفي عدن لم تتمكّن الحكومة من تحقيق الاستقرار الذي كانت تطمح إليه، فقد واجهت معوّقات عدّة منعت وجودها هناك، لعل أبرزها تنامي نفوذ المجلس الانتقالي الجنوبي المدعوم إماراتياً الذي أسّس في أيار/ مايو 2017، وطالب باستقلال الجنوب بحدود ما قبل 22 أيار/ مايو 1990⁽⁵⁶⁾.

نجم عن ذلك عدم استقرار الحكومة في عدن وممارسة مهماتها من السعودية أساساً؛ ما أثر سلباً في الحياة العامة في عدن والمحافظات الجنوبية والشرقية التي تتبع حكم هادي. ومع استمرار تردّي الأوضاع الاقتصادية والأمنية في المحافظات الجنوبية وغياب دور الحكومة، جرى تنظيم العديد من التظاهرات في نهاية عام 2018 ضدّ حكومة هادي، وطالب المجلس الانتقالي بإسقاطها واتّهمها بالفساد ودعا إلى السيطرة الشعبية على مؤسسات الدولة الإرادية⁽⁵⁷⁾.

انتهت تلك الأحداث بفرض المجلس الانتقالي الجنوبي سيطرته على عدن وبعض المحافظات الجنوبية، بعد مواجهات عسكرية مع قوات هادي، ومع استمرار المصادمات المسلّحة بين الطرفين خلال عامي 2018 و2019، وتردّي الأوضاع وغياب الحكومة عن المشهد في المحافظات الجنوبية وضعف أدائها، أعلن المجلس الانتقالي الجنوبي في نيسان/ أبريل 2020 الإدارة الذاتية للجنوب، وعمل على إحكام سيطرته على عدن وعدد من المحافظات الجنوبية الأخرى.

أدت حالة الصراع هذه إلى تجاذب جهاز الإدارة العامة في عدن بين الحكومة غير المستقرة هناك والمجلس الانتقالي الجنوبي الذي يفرض سيطرته على الأرض؛ ما ولد إرباكاً كبيراً لهذا الجهاز فعجز عن تقديم الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين، وعرضهم لمزيد من الأخطار والمعاناة. وفي المقابل، على الرغم من تعطل

56 عدنان المقطري، "مآلات التدخل العسكري في اليمن وانسداد أفق المفاوضات"، تقييم حالة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2018/10/23، ص 1، شوهد في 2020/5/24، في: <https://bit.ly/3vlf7sK>

57 المرجع نفسه، ص 3.

عمل أغلب أجهزة الإدارة العامة في صنعاء بعد الحرب نتيجة القصف المستمر، وانقطاع الرواتب وضعف الموارد وغيرها من العوامل، فإنَّ الجهاز الإداري استأنف عمله في حدوده الدنيا، مع ضعف أو غياب شبه كامل للخدمات الأساسية.

ومع عجز جهاز الإدارة العامة المركزي وتراجع أدائه، سعت أجهزة السلطة المحلية في المحافظات، بالتعاون مع المنظمات الدولية والمحلية، للقيام بسدَّ العجز وممارسة الدور الأساس في مجال توفير الحد الأدنى من الخدمات الضرورية وتلبية الحاجات الإنسانية الملحة مع تفاوت حادٍّ في قدرات هذه الأجهزة وإمكاناتها التي تأثرت بتدني الموارد المحلية الذاتية وتوقف الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة ضمن عوامل أخرى⁽⁵⁸⁾.

غير أنَّ الواقع أفرز اختلافاً واضحاً في مستوى أداء أجهزة السلطة المحلية، فعلى مستوى المحافظات التي تخضع لهادي، يمكن التمييز بين عدَّة حالات: فقد عانت محافظة عدن، العاصمة المؤقتة، والمحافظات المجاورة لها صراعاً مستمراً بين الحكومة والمجلس الانتقالي الجنوبي، نجم عنه تدهور الأوضاع فيها وعدم قدرة الأجهزة المحلية على القيام بمهامها في تقديم الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين.

وفي المقابل، تمكَّنت بعض المحافظات من تعزيز سلطاتها، كحضرموت والمهرة ومأرب، حيث أصبحت أجهزة السلطة المحلية في هذه المحافظات تقوم بعمل جهاز الإدارة العامة من دون أن يكون لها ارتباط حقيقي بحكومة هادي، ومارست صلاحيات واسعة تجاوزت الإدارة المركزية وعززت استقلالها المالي والإداري.

فعلى سبيل المثال، حافظت السلطة المحلية في محافظتي حضرموت ومأرب على مواردها المحلية، إضافة إلى بعض الموارد السيادية كالنفط والغاز على الرغم من تناقصها؛ ما عزَّز من قدرتهما على دفع رواتب الموظفين المدنيين فيهما بانتظام وتغطية التكاليف التشغيلية للسلطة المحلية، إضافة إلى تمويل ميزانيتها الاستثمارية التي تغطِّي توفير الخدمات المحلية وتطوير البنية التحتية والكهرباء والمياه وصيانتها، ومعالجة مياه الصرف الصحي وغيرها من الخدمات العامة، واستطاعت المحافظتان خلال عام 2017 الحصول على موافقة الحكومة لمنح كليهما 20 في المئة من إيراداتها النفطية لإعادة استثمارها في المحافظة⁽⁵⁹⁾.

وفي حين مثَّل الدعم المستمر من رجال الأعمال المقيمين خارج اليمن، من المنتمين إلى محافظة حضرموت، عاملاً مساعداً للسلطة المحلية في القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين، فقد مثَّلت قيمة صادرات الغاز من مأرب مورداً مهماً للمحافظة مكَّنها من تحسين قدرتها على تنفيذ العديد من المشاريع الخدمية للمواطنين، وساعدها أيضاً على مواجهة احتياجات الأعداد الكبيرة من المواطنين النازحين إلى المحافظة من المحافظات الأخرى، حيث بلغ عدد ساكني المحافظة في عام 2018 مليونين وأربعمئة ألف تقريباً مقارنة بـ 240000 شخص كانوا يقطنونها قبل الحرب⁽⁶⁰⁾. في حين أنَّ محافظتي سوقطرة والمهرة تعانيان حالة عدم استقرار نتيجة نوع آخر من الصراع بين دول قيادة التحالف لمحاولة فرض النفوذ فيهما.

وعلى مستوى المحافظات، التي تخضع لسيطرة أنصار الله، يمكن القول إنَّ شحَّ الموارد المحلية في أغلبها، وغياب الدعم المركزي لها، وانقطاع الرواتب وحالة الحرب والحصار القائمة، وتدمير عدد كبير من مقارَّ السلطة المحلية في أغلب المحافظات قد أثَّرت سلباً في قدرتها على تقديم الحد الأدنى من الخدمات الأساسية.

58 ينظر: مؤسسة بيرغوف، "مسح الحكم المحلي للمحافظات اليمنية"، برلين، 2020، شوهده في 24/5/2020، في: <https://bit.ly/3JwWo29>

59 العولقي والمذحجي، ص 23، 31.

60 المرجع نفسه، ص 33، 34.

ويلاحظ أنَّ السلطة المحلية فقدت جزءاً من صلاحياتها لصالح الحكومة المركزية، وإنشاء الهيئة العامة للزكاة في صنعاء في أيار/ مايو 2018، على سبيل المثال، جعل الزكاة مورداً مركزياً بعد أن كان محلياً وفقاً لقانون السلطة المحلية، ثمَّ إنَّ جهات مركزية عدة حاولت ممارسة صلاحيات المحليات مدفوعة بالضغوط المالية.

وتخضع محافظات أخرى لسيطرة مشتركة من الحكومتين وتعاني صراعاً مسلحاً، كما هو الحال في تعز والحديدة والبيضاء، على سبيل المثال؛ ما أربك عمل السلطة المحلية فيها وأثر سلبياً في قدرتها على القيام بمهامها الخدمية وضاعف من معاناة المواطنين.

ونتيجة تدهور الوضع الاقتصادي وتعثر إيرادات النفط والغاز، التي كانت أكبر موارد الموازنة العامة، وتدهور إيرادات الضرائب، حدث انخفاض شديد في الإيرادات العامة خلال عامي 2015 و2016؛ ما دفع نحو تخفيض جميع أشكال الإنفاق، والتركيز على توفير الرواتب للقطاع العام فقط. وبعد نقل البنك المركزي إلى عدن في أيلول/ سبتمبر 2016، حدثت أزمة سيولة حادة منعت تسليم الرواتب إلى موظفي الدولة في العديد من الجهات، ثمَّ توقفت نفقات تشغيل مؤسسات الدولة والمرافق الخدمية؛ وقد أدَّى ذلك إلى تدهور الخدمات العامة وانقطاعها في أغلب المحافظات، وعدم وضع موازنة للدولة حتى بداية عام 2018⁽⁶¹⁾. تجدر الإشارة إلى أنَّ استمرار قطع رواتب أغلب الموظفين في جهاز الإدارة العامة، في أغلب المحافظات الشمالية، حتى الوقت الراهن، قد مثَّل عائقاً أمام مئات آلاف الموظفين من القيام بمهامهم بصفة مستمرة، وأثر سلبياً في مستوى أداء الجهاز الإداري في تلك المحافظات.

وبعد نقل البنك المركزي من صنعاء إلى عدن، وانقسام سلطة إدارته بين المدينتين، تنامت الصعوبات أمام القطاع المصرفي والتجاري نتيجة تضارب السياسات والآليات التي تبناها كل طرف، وتسبَّب في فرض رسوم جمركية وضريبية مزدوجة أثَّرت سلبياً في القطاع الخاص وفي المواطنين⁽⁶²⁾؛ ما ولَّد انطباعات سلبية لدى المواطن تجاه السلطتين، نتيجة تحمُّل المواطن في نهاية الأمر تبعات تضارب تلك السياسات في شكل تضاعف أسعار السلع والخدمات المقدمة له، وتفاوت سياسة التعامل مع العملة الوطنية.

يضاف إلى ما سبق، تقادم اللوائح والأنظمة الحاكمة لعمل أجهزة الإدارة العامة وعدم مواكبة العديد منها للمستجدات، وضعف الالتزام بتنفيذها، وتداخل العديد منها وتعارضها؛ وهو ما يؤثِّر سلبياً في مستوى أدائها. واستمرت عملية التعيينات في الجهاز الإداري وخاصة في المواقع القيادية بعيداً عن اعتبارات الكفاءة والجدارة⁽⁶³⁾. ثمَّ إنَّ مختلف سياسات الموارد البشرية من ترقية وحوافز وغيرها كانت لا تخضع لمعايير موضوعية. وتزامن ذلك مع تسرُّب العديد من الكفاءات للعمل في القطاع الخاص أو المنظمات الدولية أو إلى خارج البلد بحثاً عن فرص حياة أفضل. ثمَّ إن استمرار التوظيف سواء بالبدل عن المنقطعين أو التوظيف الجديد قد زاد من عبء الجهاز الإداري وأثقل كاهله بموظفين زائدين على الحاجة.

61 الجمهورية اليمنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستجدات الاقتصادية والاجتماعية في اليمن، العدد 34، حزيران/ يونيو 2018، ص 2-3.

62 "أولويات لتعافي القطاع الخاص في اليمن؛ إصلاح بيئة الأعمال والاستثمار"، ورقة سياسات، العدد 15، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 2019/9/9، ص 6، شوهدي في 2020/5/12، في: <https://bit.ly/3KGVqll>

63 البنك الدولي، التقييم المستمر للاحتياجات في اليمن: المرحلة الثالثة، تحديث 2020 (واشنطن: 2020)، ص 52، 53، شوهدي في 2020/5/12، في: <https://bit.ly/37iTBfX>

ومع استمرار التحشيد والتعيينات، التي تقوم على الولاءات الضيقة التي لا تخدم الوطن بقدر ما تخدم جهات التعيين، واستمرار عملية التعبئة التحريضية والصراعية، ترسخت الثقافة التنظيمية السلبية في الجهاز الإداري أكثر وزاد الوضع سوءاً، وأدت إلى انتشار مزيد من الفساد خاصة في ظل غياب آليات الشفافية والمساءلة في عمل أجهزة الإدارة العامة وتغييب دور الأجهزة الرقابية وأجهزة مكافحة الفساد. وكذلك جرى تعطيل عمل مجلس النواب الذي انقسم بين الطرفين، وأصبح جزءاً من الصراع السياسي الدائر، وهذه القيم لا تتوافق مع الثقافة التي ينبغي لها أن تسود جهاز الإدارة العامة في مرحلة إعادة البناء، فلا بد من أن تسود قيم الشفافية والمساءلة، والنزاهة، والعدالة، وسرعة الاستجابة، والتوجه نحو المواطن، وغيرها من القيم.

إضافة إلى ذلك، تعرّضت البنى التحتية لعدد من الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية للتدمير؛ ما أعاق عمل تلك الجهات، وأدى إلى تردّي العديد من الخدمات كالصحية والتعليمية وانعدام خدمات أخرى كالكهرباء والمياه وغيرها، وخاصة في المحافظات الشمالية⁽⁶⁴⁾. ثم إنّ تقادم التجهيزات اللازمة للعمل في أجهزة الإدارة العامة خاصة في المحافظات الشمالية وعدم القدرة على توفير بعض التجهيزات وقطع الغيار للعديد من الأجهزة العامة قد أعاقها عن القيام بمهامها. وفي ظلّ ضعف خدمات الاتصالات والإنترنت في البلد، خاصة مع تدمير العديد من مواقع الاتصالات⁽⁶⁵⁾، فإنّ ذلك مثل أحد التحديات أمام التحوّل نحو أتمتة الأعمال الحكومية وتقديم الخدمات إلكترونياً، وقد ضعف نظام معلومات الموارد البشرية في الخدمة المدنية، حيث يعاني النظام إشكالات عدة منها: ضعف طاقته الاستيعابية، وتقادم التجهيزات المادية وأنظمة التشغيل، وبطء عملية تحديث بيانات الموظفين ومتابعة المتغيرات المستمرة، وضعف الربط مع الجهات الحكومية، وتدني مستوى الأمان والسلامة، إضافة إلى ضعف قدرات موظفي الوزارة في هذا المجال، وغيرها من المشكلات التي تتطلب معالجة وتطوراً⁽⁶⁶⁾.

ثمّ تزايد الطلب على مختلف الخدمات في العديد من المحافظات، نتيجة حالة النزوح الداخلي الكبير في العديد من المحافظات التي استقبلت النازحين؛ ما زاد من معاناة المواطن وعدم رضاه عن الخدمات، وهو ما يمثل تحدياً جديداً لجهاز الإدارة العامة.

إضافة إلى ما كان يعانيه جهاز الإدارة العامة قبل الحرب من اختلالات متعدّدة أضعفت من كفاءته وفاعليته، يتّضح لنا من خلال ما سبق، أنّ الحرب قد أسهمت في المزيد من الاختلالات، وأوجدت العديد من التحديات التي أنهكت كاهل هذا الجهاز. ولعل نظرة سريعة في بعض المؤشرات الدولية تساعد على توضيح الحالة التي وصل إليها هذا الجهاز، وذلك على النحو الآتي:

■ أظهر مؤشر الدول الهشة أن اليمن دخل وضعية الهشاشة على نحو متدرّج خلال العقد الأخير، فقد احتل المرتبة الخامسة عشرة خلال عام 2010، ثم وصل إلى المرتبة السابعة في عام 2015، ونتيجة لحالة الحرب التي يمر بها اليمن وانعكاساتها على مختلف الأوضاع، فقد وصل اليمن خلال عام 2020 إلى المرتبة الأولى ضمن الدول الهشة بدرجة 4.112. وتجدر الإشارة إلى أنّ المؤشر يرتّب الدول وفقاً لمقياس

64 المقطري، ص 3.

65 البنك الدولي، ص 82.

66 الجمهورية اليمنية، وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، "خطة عمل لتنفيذ برنامج شطب الموظفين الوهميين وحالات الازدواج الوظيفي في نظام الخدمة المدنية بما في ذلك الأجهزة العسكرية والأمنية"، بدعم من برنامج تنمية القدرات الطارئة، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، أيلول/ سبتمبر 2013، شوهد في 2020/5/12، في: <https://bit.ly/3KPq7VO>

من 0 الأكثر استقراراً - 120 الأكثر هشاشة موزعة على 12 مؤشراً فرعياً، وتصنّف الدول بناء على النتائج إلى أربعة مستويات رئيسية: الدول المستدامة التي تحقق نتائج (0-29.9)؛ الدول المستقرة (30-59.9)؛ الدول المحذرة (60-89.9)؛ الدول المُنذرة (90-120)، ثمّ يصنّف كلّ مستوى إلى مستويات فرعية، وقد جاء اليمن في المستوى الثالث من بين الدول المُنذرة التي لديها إنذار مرتفع جداً⁽⁶⁷⁾.

- وأشار مؤشر الحكم الجيد، الصادر عن البنك الدولي، إلى تراجع كبير في وضع اليمن خلال السنوات الماضية. فقد تراجع المؤشر الفرعي الخاص بفاعلية الحكومة من 8.11 في المئة في عام 2011، إلى 4.1 في المئة في عام 2017. ثمّ تراجع مؤشر التنظيم من 3.22 في المئة في عام 2011، إلى 8.5 في المئة في عام 2017. وتراجع مؤشر مكافحة الفساد من 6.6 في المئة في عام 2011، إلى 4.1 في المئة في عام 2017، وهو ما يشير إلى تدهور دور مؤسسات الدولة خلال السنوات الأخيرة حتى راوح بين 0 في المئة و6 في المئة؛ ما يعني أنّ وضع اليمن وفقاً لمؤشر الحكم الرشيد متردّ جداً ويزداد الوضع سوءاً سنة بعد أخرى⁽⁶⁸⁾.
- يظهر مؤشر مدركات الفساد العالمي، الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، تراجع وضع اليمن في هذا المجال؛ إذ تراجع من المرتبة 164 في عام 2011، إلى المرتبة 177 في عام 2019، ما يشير إلى أنّ اليمن أصبح من ضمن الدول الأكثر فساداً في العالم⁽⁶⁹⁾.

3. انعكاسات وضع الإدارة العامة على التحوّل الديمقراطي وجهود إعادة البناء

لعوامل الثقة بالحكومة دور مؤثّر في لحظات التغيير، وغالبها يرتبط بقدرة الجهاز الإداري على الوفاء بالخدمات الأساسية للمواطنين. هذا الوضع كان جلياً في اليمن، فقد كان العجز هو الحال في أغلب المحافظات في مرحلة ما قبل الحرب وما بعدها؛ ما أدّى إلى تراجع ثقة المواطنين به، ولذا سيكون من الصعب عليه بوضعه الحالي القيام بدوره في تقديم الخدمات خلال مرحلة التحوّل الديمقراطي وبناء الدولة، بما يلبي احتياجات المواطنين وتطلعاتهم ويتواءم مع طبيعة المرحلة.

ثمّ إنّ قدرة الجهاز الإداري في مرحلة التحوّل وإعادة البناء على الإسهام في صنع السياسات العامة التي تلبي احتياجات المواطنين وتطلعاتهم وتتوافق مع أهداف المرحلة، وتزويد صانعي السياسات بالمعلومات الدقيقة عمّا يحتاجه المواطنون ستكون محلّ تساؤل، في ظل غياب نظم المعلومات الحديثة والدقيقة، وغياب الشفافية، والمساءلة وتدني مستوى المهارات، وغيرها من العوامل.

وانعكست مظاهر الاختلالات التي أوضاعها سلبياً على قدرة الجهاز الإداري في التنفيذ الواعي والاحترافي للسياسات العامة وتقييمها، وتزويد صانع القرار بردود أفعال المواطنين تجاه تلك السياسات واقتراح التعديلات الضرورية. فمهما كانت السياسات التي يتبنّاها النظام الجديد طموحة ومستجيبة لاحتياجات المرحلة، فإنّ سوء عملية التنفيذ من جانب جهاز الإدارة العامة وقصورها قد يؤلّد ردود فعل سلبية لدى المواطنين تجاه النظام السياسي في مرحلة التحوّل، ويفقده الدعم والمساندة الشعبية التي يحتاجها في هذه المرحلة الحرجة.

67 The Fund for Peace, "Fragile States Index," accessed on 10/4/2020, at: <https://bit.ly/3JBy6V0>

68 The World Bank, Worldwide Governance Indicators, *Country Data Report for Yemen*, accessed on 10/4/2020, at: <https://bit.ly/3OjmsIf>

69 Transparency International, "Corruption Perception Index," accessed on 10/4/2020, at: <https://bit.ly/3E6pZi5>

كان واضحاً في اليمن مدى افتقار الجهاز الإداري إلى قنوات تواصل سلسلة وشفافة مع المواطنين؛ إذ لم يوضع المواطن في بؤرة تركيز مخطط السياسات ولا منفذها، واستمر الروتين البيروقراطي المعوق، وتعقيد إجراءاته وطولها؛ ما جعل الجهاز الإداري غير قادر على القيام بدوره بفاعلية، بصفته حلقة وصل بين النظام السياسي الجديد والمجتمع. وقد أسهم هذا في تعميق الفجوة بين النظام والمواطنين، عن قصد أم عن غير قصد، وظهر مقدار التفاوت الكبير بين ما يتبناه النظام وما يتطلع إليه المواطنون، وانعكس في تزايد السخط الشعبي تجاه النظام الجديد وعلى حالة الاستقرار في مرحلة التحول.

يتقاطع ما أبرزته حالة اليمن التي عرضنا لها مع ما تحدث عنه دراسات التحول الديمقراطي من "حتمية منهجية"، حيث يرتهن نجاح الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية المنشودة في الدول التي تمرّ بمراحل التحول الديمقراطي بامتلاكها الأساليب والأدوات التي تتوافق مع التحول المطلوب، ومن بينها وجود جهاز إدارة عامة محترف، يمتلك البنية التحتية والمؤسسية اللازمة لتنفيذ التحول المطلوب⁽⁷⁰⁾. وقد بينت حالة اليمن تعثر التحول من النموذج التقليدي الروتيني السائد إلى نموذج حديث يتوافق مع متطلبات التحول ويقوم على تقنيات الحكامة وقيمتها، ومن ذلك التعثر في إعادة هيكلة الجهاز الإداري، وتخليصه من الترهّل، ورفع قدراته وقدرات عامله⁽⁷¹⁾.

كان تسييس الجهاز يضيف إلى جملة من الاختلالات التي ظلّت تعيقه عن تنفيذ سياسات المرحلة الانتقالية وأهدافها، وتعرق تقديم الخدمات التي تلبي تطلعات المواطنين بما يتناسب وطبيعة المرحلة. وهو حال لم تفرد به اليمن؛ إذ عرفته العديد من الدول التي تعثّر فيها الانتقال الديمقراطي، بعدما أهملت إصلاح جهاز الإدارة العامة فيها ولم تضعه ضمن أولويات الإصلاح السياسي، للقيام بدوره بكفاءة وفاعلية في إنجاح عملية التحول⁽⁷²⁾. تبين المقارنة بتجارب نجاح فيها التحول الديمقراطي أنّ جهاز الإدارة العامة قد أدى دوراً أساسياً في العملية التنموية، وبما يكشف اعتماد جانب من نجاح المسار الديمقراطي على كفاءة الجهاز الإداري، التي تسهم في تحسين صورة النظام السياسي الجديد أمام المواطنين، من خلال ما ينجزه ويعالج به الأزمات المجتمعية⁽⁷³⁾.

فرضت حالة اليمن المتعثّرة ما بلورته الدراسات عن أهمية إعادة إصلاح جهاز الإدارة العامة ومحاربة الفساد، باعتبار ذلك اللبنة الأولى في جهود إعادة البناء في مرحلة ما بعد الثورة. وأظهرت حالاتها ضرورة العمل على تطبيق مبادئ الحكامة لجهاز الإدارة العامة وتعزيز اللامركزية والمشاركة المجتمعية من أجل زيادة كفاءته وفاعليته في معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي قد تعيق عملية التنمية في المجتمع⁽⁷⁴⁾.

بالمثل، بينت حالة اليمن تشابهاً مع حالات أخرى على الصعيد العربي، فقد أظهرت الدراسات أنّ من العوامل المساعدة في التحول الديمقراطي أن تعمل حكومات ما بعد الثورة في مصر وتونس والعالم العربي على

70 Alexander Kovryga & Sherman Wyman, "Building Institutions for Public Sector Professionalism in Post-communist States," Chaptr 5, in: Tony Verheijen (ed.), *Politico- Administrative Relations: Who Rules?* (Slovakia: The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, 2002), p. 343.

71 Ibid., pp. 345-346.

72 لمزيد من المعلومات عن تجربة العديد من الدول، ينظر: Verheijen.

73 ميلود، ص 303.

74 حنين محمد سليمان، "مصر؛ التغيرات السياسية وتحديات التحول الديمقراطي بعد ثورة 2011م"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، برنامج ماجستير الديمقراطية وحقوق الإنسان، كلية الدراسات العليا، جامعة بيرزيت، 2013، ص 28-30.

الاستجابة للمطالب الشعبية وتوفير فرص العمل اللائقة وتحقيق التنمية، وحذرت من أن عدم تحقيق التقدم في هذا المسار يمكن أن يؤدي إلى عودة الدكتاتورية⁽⁷⁵⁾.

وفي ضوء ما سبق، يمكن القول إنَّ جهاز الإدارة العامة في اليمن ينبغي له أن يحظى باهتمام خاص من أي حكومة مقبلة للقيام بدوره الحيوي في دعم جهود التحوّل وإعادة البناء، من خلال القيام بعدة وظائف جوهرية توفر البيئة المناسبة والمساندة لجهود التحوّل؛ حيث تظهر الدراسات أن جهاز الإدارة العامة يقوم بدور حيوي في هذا المجال وذلك من خلال الآتي⁽⁷⁶⁾:

- الاستمرار في القيام بالنشاطات والعمليات والبرامج الحكومية حتى يتمكن النظام الجديد من تطوير رؤيته وأولوياته وسياساته وبلورتها، والقيام بالنشاطات الضرورية لاستمرار الحياة العامة.
- مساعدة النظام الجديد في صنع السياسات العامة والأهداف الخاصة بمرحلة التحوّل الديمقراطي، من خلال تزويد صنّاع القرار والأطراف الفاعلة في صنع السياسات العامة بالمعلومات الضرورية وتقديم الاستشارات اللازمة في ضوء الخبرة التراكمية السابقة لجهاز الإدارة العامة.
- تحمّل مسؤولية تنفيذ السياسات العامة التي يتبنّاها النظام الجديد، وتقييم تلك السياسات، والإسهام الفاعل في تحقيق الأهداف المرسومة لمرحلة التحوّل الديمقراطي وإعادة البناء.
- العمل حلقة وصل بين النظام السياسي الجديد والمجتمع؛ حيث تعمل أجهزة الإدارة العامة على نقل المعلومات والتوجهات التي يتبنّاها النظام إلى المواطنين بأسلوب سلس وبسيط وإيجابي لتساعد على تعزيز دعم المجتمع للنظام السياسي الجديد وتوجهاته، وفي الوقت نفسه يعمل على نقل آراء المواطنين ومطالبهم واحتياجاتهم إلى النظام السياسي حتى يكون على اطلاع دائم على متطلبات المواطنين، ويعمل على استيعابها في سياساته وقراراته.

خاتمة

سعت الدراسة لمحاولة تشخيص وضع جهاز الإدارة العامة في اليمن في ظل أحداث عام 2011، والحرب الدائرة حالياً وانعكاساتها على جهاز الإدارة العامة، ومعرفة إذا ما كان الجهاز الإداري بسماته الحالية يمثل أداة لتعزيز عملية التحوّل وإعادة البناء في اليمن أو معوقاً لها.

توصّلت الدراسة إلى أنَّ جهاز الإدارة العامة اليمني قد واجه العديد من التحديات والصعوبات، منذ دمجها في عام 1990، حيث أسهمت عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية متداخلة في إضعاف هذا الجهاز. وأدّت الأحداث، التي شهدتها اليمن في عام 2011 وما تلاها من صراع سياسي، إلى تعميق الاختلالات في هذا الجهاز وتدني مستوى أدائه، وعدم تمكّنه من القيام بدوره في تقديم الخدمات وتحقيق التنمية بكفاءة وفعالية.

ثمَّ أظهرت الدراسة أنَّ استمرار تدهور الأوضاع وتزايد حدة الصراع والمواجهات المسلّحة وتدخل السعودية مع دول التحالف بشنّ حرب في آذار/ مارس 2015، ترتّب عليه انهيار شبه كامل لكل مناحي الحياة بما في ذلك جهاز الإدارة العامة، حيث انقسم إلى جهازين أحدهما في عدن يتبع حكومة الرئيس هادي، والآخر في

75 المنتدى الدولي حول مسارات التحوّل الديمقراطي - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة المصرية، تقرير موجز حول التجارب الدولية والدروس المستفادة والطريق قدماً (القاهرة: حزيران/ يونيو 2011)، ص 16.

76 Ahmed & Aref, pp. 126-135.

صنعاء يتبع حكومة أنصار الله. وقد عانى الجهاز الإداري بشقيهِ العديد من الاختلالات التي أضعفت قدرته على القيام بمهامه في حدّها الأدنى، وأسهمت الحرب في مزيد من تدهور الأوضاع فيه.

ومن خلال ما سبق، اتّضح عدم قدرة الجهاز الإداري على القيام بدور فاعل في دعم التحوّل وجهود إعادة البناء في اليمن، فجهاز الإدارة العامة أصبح مثقلًا بالاختلالات والتحديات وعاجزًا عن القيام بالحدّ الأدنى من مهامه، ما يجعله عقبة وتحديًا حقيقيًا لأي حكومة مقبلة.

في ضوء النتائج السابقة، سيتطلب الأمر من أي حكومة مقبلة وضع خطة عملية لإصلاح أوضاع الجهاز الإداري اليمني، ومعالجة الاختلالات التي تعتريه، والعمل على تعزيز مبادئ الحكم الرشيد لتحسين كفاءته وفاعليته، وإعادة بنائه بما يتوافق مع التحوّل المنشود، بحيث يصبح أداة مساعدة لتحقيق أهداف التحوّل وإعادة البناء وتلبية طموحات المواطنين وحاجاتهم. ويمكن التركيز على ما يلي:

- إعادة الهيكلة وإيجاد جهاز أكثر كفاءة يبنى على أساس الحاجة الفعلية لتحقيق أهداف خدمية وتنموية وفق رؤية استراتيجية محدّدة وواضحة، ومراجعة اللوائح المنظّمة للعمل وتطويرها لمواكبة المستجدات على صعيد بيئة عمل الجهات وعلى صعيد الوظائف المنوطة بها في مرحلة إعادة البناء.
- ضمان الحياد الوظيفي للجهاز الإداري، حتى يعمل بمهنية واحتراف بعيدًا عن الولاءات الضيقة، والتزام جميع الأطراف السياسية بتحييده عن أي صراع سياسي.
- تبني ميثاق أخلاقيات الوظيفة العامة لضبط سلوك الموظف العام، وبناء ثقافة تنظيمية جديدة تقوم على مبادئ الديمقراطية والتوجّه نحو العميل، والحرص على المصلحة العامة، وجعل جهاز الإدارة العامة مواكبًا لقيم التحوّل المنشود ويعزّز العدالة والكرامة وحقوق الإنسان.
- تطوير سياسات الموارد البشرية الحكومية بحيث تبني عملية التعيين والترقيات وفق معايير الجدارة والكفاءة من أجل إتاحة الفرصة أمام جميع المواطنين للالتحاق بهذا الجهاز وتوليّ المواقع المختلفة فيه من دون تمييز أو محاباة، بما يحقق المواطنة المتساوية. ومراجعة نظام التعويضات - الرواتب والحوافز والمكافآت - وفق معايير موضوعية تأخذ في الاعتبار حاجات الموظف ومدى كفاءته، والوضع الاقتصادي، ومستوى الأجور في القطاع الخاص، ووضع نظام/ آلية للحفاظ على المواهب واستقطاب الكفاءات لضمان استمرار أداء الجهاز وتحسينه، مع تصميم نظام لتقييم الأداء المؤسسي والفردى وربطه بنظام الحوافز وسياسات الموارد البشرية - الترقيات والتدريب وغيرها.
- بناء قدرات قيادات الجهاز الإداري وموظفيه وفق خطة دقيقة لتنمية قدراتهم وبنائها في مختلف المستويات المركزية.
- توفير التجهيزات والمعدات اللازمة للعمل في مختلف وحدات الجهاز الإداري على المستويين المركزي والمحلي، واستكمال توفير المقارّ الملائمة لعمل السلطة المحلية.
- أتمتة العمل الحكومي باتت ضرورة ملحة لتسهيل آلية تقديم الخدمات للمواطنين، واختصار الوقت والجهد والتكاليف، والحدّ من الفساد، وبناء نظام معلومات حديث ودقيق لموظفي الجهاز الإداري.
- حكمة الجهاز الإداري وضمان الشفافية والمساءلة والمحاسبة فيه، وتطوير آليات المتابعة والرقابة والتقييم، وتنويع مصادرها من داخل الجهة وخارجها عبر الجهات الرسمية والجهات غير الرسمية كمنظمات المجتمع المدني والإعلام وغيرها، بما يساعد على ضبط الأداء ومكافحة الفساد.

- تعزيز دور أجهزة السلطة المحلية وتفعيل مبدأ الاستقلال الإداري والمالي لها، وتنمية الموارد الذاتية المحلية، وتزويدها بالكفاءات اللازمة للعمل؛ باعتبار أن ذلك يمثل أحد مظاهر الديمقراطية، خاصة مع منح صلاحيات حقيقية للسلطة المحلية في إدارة الشأن المحلي واتخاذ القرارات اللازمة لذلك، وأحد مرتكزات جهود إعادة البناء في المرحلة المقبلة.
- بناء شراكات حقيقية مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، لتحسين عملية صنع السياسات العامة وتنفيذها وتقييمها، والارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين.

References

المراجع

العربية

- البنك الدولي. التقييم المستمر للاحتياجات في اليمن: المرحلة الثالثة. تحديث 2020. واشنطن: 2020.
<https://bit.ly/37iTBfX> في:
- الجمهورية اليمنية، الأمانة العامة لمجلس الوزراء. برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي، والاقتصادي، والمالي والإداري. 1991.
- _____. "قرار مجلس الوزراء رقم (290) لسنة 1998 بشأن الموافقة على استراتيجية تحديث الخدمة المدنية".
- _____. "قرار مجلس الوزراء رقم (207) لسنة 1999 بشأن معالجة أوضاع الموظفين بالتعاقد". 1999.
- الجمهورية اليمنية، الأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني. أسس بناء الدولة المدنية الحديثة. سلسلة كتيبات الحوار الوطني. الكتاب الأول. 2014.
- _____. وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الشامل. 2014.
- الجمهورية اليمنية، المركز الوطني للمعلومات. تقرير الهياكل المؤسسية للدولة. 2012.
- الجمهورية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية. مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015. 2008.
- الجمهورية اليمنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي. البرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية 2012-2014. تموز/ يوليو 2012. في: <https://bit.ly/3rpWp3>
- _____. المستجندات الاقتصادية والاجتماعية في اليمن 2015.
- _____. المستجندات الاقتصادية والاجتماعية في اليمن. العدد 34. حزيران/ يونيو 2018.
- الجمهورية اليمنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي. الجهاز التنفيذي لاستيعاب التعهدات. تقرير عن الوضع الراهن؛ إطار المسؤوليات المتبادلة (التعهدات والإصلاحات). الربع الثالث. أيلول/ سبتمبر 2014.
- الجمهورية اليمنية، وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري. مشروع تحديث الخدمة المدنية. وثيقة استراتيجية تحديث الخدمة المدنية 1998.
- الجمهورية اليمنية، وزارة الخدمة المدنية والتأمينات. "خطة عمل لتنفيذ برنامج شطب الموظفين الوهميين وحالات الازدواج الوظيفي في نظام الخدمة المدنية بما في ذلك الأجهزة العسكرية والأمنية". بدعم من برنامج تنمية القدرات الطارئة، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. أيلول/ سبتمبر 2013. في:
<https://bit.ly/3KPq7VO>
- _____. مشروع تحديث الخدمة المدنية. تقرير عن مستوى تنفيذ مشروع تحديث الخدمة المدنية حتى يونيو 2010.

أبو الأسرار، فاطمة. "حلول ضيقة الأفق لمشكلات مزمنة: الحاجة إلى تحقيق الكفاءة للمساعدات في اليمن". ورقة بحثية رقم 141. برنامج الإصلاح والديمقراطية في العالم العربي. مركز دراسات الديمقراطية والتنمية وحكم القانون. جامعة ستانفورد. آب/ أغسطس 2013. في: <http://cddrl.stanford.edu>

أقضي، محمد الشريف ولزهر وناسي. "إعادة بناء الدولة الفاشلة: دراسة في المنطلقات المفاهيمية والنظرية". *المجلة الجزائرية للأمن والتنمية*. مج 9، العدد 2 (تموز/ يوليو 2020). في: <https://bit.ly/3rj20XC>

الأكحلي، رأفت وأسامة الروحاني وأنتوني بيسويل. "الحكومة الانتقالية بعد الصراع في اليمن". إعادة تصور الاقتصاد اليمني. *أوراق سياسات*. العدد 14. مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية. 2019/8/25. في: <https://bit.ly/3JwIq8>

"أولويات لتعافي القطاع الخاص في اليمن؛ إصلاح بيئة الأعمال والاستثمار". *أوراق سياسات*. العدد 15. مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية. 2019/9/9. في: <https://bit.ly/3KGVql>

بربر، كامل. *الإدارة العامة في لبنان: التحديات والإصلاح*. بيروت: دار المنهل اللبناني، 2006.

حديد، موفق. *إدارة الأعمال الحكومية: النظريات والعمليات والموارد*. عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2002. خصاصنة، أنيس صقر. "أثر جهود الإصلاح السياسي في الأردن على تحسين مستوى أداء الأجهزة الحكومية من وجهة نظر الموظفين في مراكز الوزارات الأردنية: دراسة استطلاعية". *المجلة الأردنية في إدارة الأعمال*. الجامعة الأردنية. مج 11، العدد 4 (2015). في: <https://bit.ly/38223jY>

داود، عماد الشيخ. *الفساد والإصلاح*. دمشق: اتحاد كتاب العرب، 2003.

رشيد، أحمد. *نظرية الإدارة العامة*. القاهرة: دار المعارف، 1981.

سليمان، حنين محمد. "مصر: التغيرات السياسية وتحديات التحول الديمقراطي بعد ثورة 2011م". رسالة ماجستير. برنامج ماجستير الديمقراطية وحقوق الإنسان. كلية الدراسات العليا. جامعة بيرزيت. فلسطين، 2013. في: <https://bit.ly/3Ebtjbq>

الشرجبي، عادل. "المسار الثوري للتحول الديمقراطي: تحليل سوسيولوجي لثورة الحرية والتغيير في اليمن". ورقة مقدمة في مؤتمر اليمن إلى أين. القاهرة. 2012/1/24-23.

شمسان، نبيل. "الإصلاحات الإدارية والخدمة المدنية خلال خمسة عشر عاماً". ورقة عمل مقدمة في ندوة: خمسون عاماً من الإصلاحات السياسية والاقتصادية. وكالة الأنباء اليمنية (سبأ). صنعاء، نيسان/ أبريل 2005.

_____. "مجالات التجديد والتحديث في الإدارة الحكومية اليمنية". ورقة عمل مقدمة في المؤتمر السنوي السابع للجمعية العربية للإدارة بعنوان: نحو إدارة حكومية فعالة ورشيقة. صنعاء، 2005/6/20-19.

عساف، عبد المعطي. *النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة*. ط 2. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2001. العولقي، وضاح وماجد المذحجي. "الحكم المحلي في اليمن في ظل النزاع والاضطراب". إعادة تصور الاقتصاد اليمني. *أوراق بيضاء*. مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية (تموز/ يوليو 2018). في: <https://bit.ly/3FQ5aIE>

قيداري، حليلة. "دور الجهاز البيروقراطي في تحقيق التنمية السياسية في الجزائر". رسالة ماجستير. قسم العلوم السياسية. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم. الجزائر، 2017. في: <https://bit.ly/3jzmM0Q>

مؤسسة بيرغوف. "مسح الحكم المحلي للمحافظات اليمنية". برلين، 2020. في: <https://bit.ly/3JwWo29>
الماوري، أحمد محمد. "التقييم القانوني لنظام السلطة المحلية في اليمن ومقترحات التطوير". مؤسسة بيرغوف. برلين. كانون الثاني/يناير 2018. في: <https://bit.ly/3JrdPRK>

المحاقري، يحيى محمد. "سياسات وإجراءات التوظيف في الخدمة المدنية بالجمهورية اليمنية؛ الواقع وآفاق التطوير". رسالة ماجستير. مركز تطوير الإدارة العامة. جامعة صنعاء. صنعاء، 2012.

المقبلي، محمد علي. "أهمية التدوير الوظيفي في وحدات الخدمة العامة ومتطلبات نجاح التطبيق". ورقة عمل مقدمة في ورشة العمل الخاصة بالتدوير الوظيفي في وحدات الخدمة العامة بالجمهورية اليمنية. المعهد الوطني للعلوم الإدارية. صنعاء، 5-11/7/2013.

المقطري، عدنان. "مآلات التدخل العسكري في اليمن وانسداد أفق المفاوضات". تقييم حالة. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. 2018/10/23. في: <https://bit.ly/3vlf7sK>

المنتدى الدولي حول مسارات التحول الديمقراطي. "تقرير موجز حول التجارب الدولية والدروس المستفادة والطريق قدامًا". برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة المصرية (حزيران/يونيو 2011).

ميلود، قاسم. "الفساد والبيروقراطية: ودورهما في تآكل مضامين الديمقراطية في الجزائر". مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية. جامعة قاصدي مرباح ورقلة. العدد 29 (حزيران/يونيو 2017). في:

<https://bit.ly/3KD1jAc>

هلال، علي الدين. "دراما الانتقال: العوامل الهيكلية لعدم استقرار أنظمة ما بعد الربيع العربي". مجلة السياسة الدولية. السنة 49، العدد 194 (2003).

الأجنبية

Ahmed, Nahla Mahmoud & Alia Aref. "In Transitional Periods how does bureaucracy work steadily?" *Review of Economics and political Science*. vol. 4, no. 2 (2019). at: <https://bit.ly/3rg9U3U>

Al-maweri, Ahmed. "Public Administration in Yemen and Efforts for Administrative Reform." A Paper Submitted to the Middle East and North Africa Conference for Public Administration Researches, Institute of Public Administration, Kingdom of Bahrain, 23-24/4/2014.

Ghobari, Mohammed. "Hothis Tighten Grip on Yemen Capital after Swift Capitule, Power- sharing Deal." 22/9/2014. at: <https://reut.rs/3KxuAvQ>

- Hyden, Goran, Julius Court & Ken Mease. "The Bureaucracy and Governance in 16 Developing Countries." World Governance Survey Discussion Paper 7. Overseas Development Institute, Tokyo, UNU, July 2003. at: <https://bit.ly/37MCB1K>
- Hill, Ginny et al. *Yemen: Corruption, Capital flight and Global Drivers of Conflict*. A Chatham House Report. London: Chatham House, 2013. at: <https://bit.ly/36eqB8Q>
- Naidoo, Vinodhan. "Changing Conceptions of Public Management and Public Sector Reform in South Africa." *International Public Management Review*. vol. 16, no. 1 (2015). at: <https://bit.ly/3rnu786>
- Verheijen, Tony (ed.). *Politico- Administrative Relations: Who Rules? The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Slovakia, 2002.
- The Fund for Peace. "Fragile States Index." at: <https://bit.ly/3JBy6V0>
- The World Bank, Worldwide Governance Indicators. *Country Data Report for Yemen*. at: <https://bit.ly/3OjmSif>
- Transparency International. *Corruption Perceptions Index*. at: <https://bit.ly/3E6pZi5>

* Said Machak | سعيد مشاك

سياسات الإقامة والتجنيس: دراسة مقارنة في تجارب الدول المغاربية

Residency and Naturalization Policies in the Maghreb Countries

تحاول هذه الدراسة تحليل إشكالية موضوع الجنسية، والإقامة، في كل من المغرب والجزائر وتونس وموريتانيا. وتنطلق من دراسة التشريعات والسياسات المتعلقة بالإقامة والجنسية وتفكيكها في هذه البلدان، ومحاولة فهم خصوصياتها وتقاطعاتها وتمائنها، والوقوف عند مكامن قوتها وضعفها. لأجل ذلك، جرى اعتماد المنهج القانوني الوصفي والمنهج التحليلي والمنهج المقارن. ومن النتائج الرئيسية لهذه الدراسة، على مستوى التشريعات الخاصة بالدخول والإقامة، تسجيل تماثل مهم في مسار تطور هذه التشريعات، سواء تعلق الأمر بما هو داخلي عبر اعتماد قوانين تحكم فيها الهاجس الأمني والاقتصادي، أو ما هو خارجي في الجانب المتعلق بالتصديق على بعض الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، باستثناء تونس التي لا تزال مترددة في التصديق على "الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم". وفيما يتعلق بالجنسية، تظل الأطر القانونية في البلدان الأربعة متشابهة نسبياً، من حيث المعايير والإجراءات الخاصة بالحصول عليها، ومتأثرة بالعوامل نفسها التي تبرز على نحو لافت فيما يتعلق بالمساواة في الجنسية.

كلمات مفتاحية: الإقامة، التجنيس، الهجرة، الدول المغاربية.

This study analyzes the problem of nationality and residency in Morocco, Algeria, Tunisia and Mauritania by deconstructing legislation and policies related to residency and nationality in these countries. Using an approach that combines descriptive legal methodology and comparative research, this study investigates their peculiarities, intersections, and similarities, and identifies their strengths and weaknesses. This investigation reveals an important point of comparison at the level of legislation related to entry and residence as legislation was being developed, whether domestically through the adoption of laws governing security and economic concerns, or externally in terms of the ratification of some relevant international agreements. The exception is Tunisia, which remains reluctant to ratify the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. With regard to nationality, the legal frameworks in the four countries remain relatively similar in terms of criteria and procedures for naturalization and are influenced by remarkably similar factors with regard to equality in nationality.

Keywords: Residence, Naturalization, Immigration, The Maghrebi States.

* أستاذ جامعي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، المغرب.
Professor in the Faculty of Legal, Economic and Social Sciences, Sidi Mohamed Ben Abdellah University (Fez, Morocco).
Email: machak.said10@gmail.com

مقدمة

تعتبر سياسات الإقامة والتجنيس على المستوى العالمي أحد مكونات السياسات العمومية الرامية إلى إدماج الأجانب في أقاليم ليسوا من مواطنيها؛ إذ ثمة أنماط من سياسات الاندماج تختلف من بلد استقبال إلى آخر. فهناك بلدان تعتمد سياسات الاستيعاب الكلي، وأخرى تتبع نمط الاندماج الجزئي. ولذلك، تشترط دول في سياسة تجنيسها للأجانب، التخلي عن الجنسية الأصلية، عنصرًا أساسيًا لذوبان الأجنبي في مجتمع إقامته الجديد، وتأخذ دول أخرى بمعيار الجنسية المزدوجة وتشترط في ذلك استيفاء بعض المعايير اللازمة للحصول على جنسيتها، من قبيل تعلّم اللغة، واختبار القدرة على قبول ثقافة مجتمع الاستقبال والتعايش معها، وفي الوقت نفسه، الحفاظ على الهوية الأصلية للأجنبي طالب جنسية بلد الاستقبال، كما هو شأن بعض التجارب الأوروبية (فرنسا، وإسبانيا ... إلخ)، وبعض التجارب في الدول المغاربية التي سارت على النهج نفسه.

بيد أن بلورة سياسات الإقامة والتجنيس وتقعيدها في الدول العربية عمومًا، والدول المغاربية خصوصًا، تأثرت بعاملين أساسيين: الأول يتعلق بتأثير النظم القانونية الأجنبية خلال فترة الاستعمار والوصاية والانتداب، خاصة الاستعمار الفرنسي في بعض الدول مثل المغرب، وتونس، والجزائر، وموريتانيا. ويتمثل العامل الثاني في الثقافة أو البنية الاجتماعية العربية والدين الإسلامي بالدرجة الأولى، فضلًا عن التأثير السابق الذي أحدثه القانون الفرنسي في سياسات التجنيس في الإمبراطورية العثمانية في مرحلة معينة من التاريخ⁽¹⁾، والذي أثر على نحو غير مباشر في قوانين الجنسية الناشئة في البلدان التي كانت خاضعة للحكم العثماني، ومنها بعض الدول العربية المغاربية⁽²⁾.

1 كان للقانون الفرنسي الصادر عام 1851 تأثير بارز في قانون الجنسية/ التبعية العثمانية لعام 1869 الذي صدر خلال مرحلة التنظيمات العثمانية، والذي ارتكز على المفهوم الحديث للمواطنة بدلًا من المفهوم الديني؛ فالمقيم في الأراضي العثمانية يُعدّ مواطنًا عثمانيًا يسجل على هذا الأساس، بينما يتطلب الدخول في جنسية دولة أخرى موافقة "الباب العالي". وقد نصت المادة 89 من دستور عام 1876 على أن جميع الموجودين في تبعية الدولة العثمانية يعدون من التبعية العثمانية ومن دون استثناء أو تمييز بسبب الدين أو المذهب، ينظر: عصمت عبد المجيد بكر، *المدخل لدراسة النظام القانوني في العهدين العثماني والجمهري التركي* (بيروت: دار الكتب العلمية، 2012)، ص 170-171.

2 تجدر الإشارة إلى أن التشريعات الخاصة بالإقامة والتجنيس بالبلدان المغاربية عرفت عدة تحولات عبر مسارات مختلفة، حيث كان المغرب مثلًا قبل "اتفاقية مدريد لسنة 1880"، يعتمد في سياسته المتعلقة بالجنسية على أحكام الشريعة الإسلامية، بيد أن المادة 15 من الاتفاقية السالفة الذكر مثلت تطورًا ملموسًا في سياسة التجنيس بالمغرب، ثم جاءت مرحلة الحماية الفرنسية سنة 1912، لتثبت هذه المادة فضلًا عن اعتماد قوانين جديدة خاصة بالهجرة والإقامة بالمغرب، وعلى رأسها "ظهير 12 غشت 1913 بشأن الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب". وعدد من الظواهر الخاصة بالدخول والإقامة بالمغرب والخروج منه. وبعد الاستقلال كان موضوع الجنسية أحد المواضيع التي حسم فيها المغرب في وقت مبكر نسبيًا، إذ اعتمد في ذلك "ظهير شريف بسن قانون الجنسية المغربية رقم 1.58.250 الصادر في 21 من صفر 1378 الموافق لـ 6 شتنبر 1958"، والذي جرى تعديله سنة 2007 في اتجاه تحقيق المساواة بين الجنسين بعدما أصبح المغرب عضوًا في عدد من الاتفاقيات الأساسية في مجال حقوق الإنسان وتلقبه لعدد من التوصيات في هذا الأمر. بيد أنه، على مستوى سياسة الإقامة فوق التراب الوطني، عمل فقط على تهديد العمل بالقوانين الموروثة عن عهد الاستعمار لتشمل بقية مناطق المملكة التي كانت خاضعة للاستعمار الإسباني ومنطقة طنجة الدولية، وذلك إلى حدود سنة 2003، واعتماد "القانون 03-02"، المتعلق بدخول وإقامة الأجانب بالمملكة المغربية وبالهجرة غير النظامية"، بصفته أول قانون وطني يقطع مع كان موروثًا عن عهد الاستعمار؛ وفي تونس، عرفت سياسة التجنيس تطورات مهمة منذ أول مرسوم للجنسية في 19 حزيران/ يونيو 1914، مرورًا بتغييرات جزئية بعد تشكل الجمهورية التونسية، بموجب "المرسوم عدد 6 لسنة 1963 المؤرخ في 28 فيفري 1963 المتعلق بإعادة تنظيم مجلة الجنسية التونسية"، وصولًا إلى آخر تعديل بموجب "قانون عدد 55 لسنة 2010 مؤرخ في 1 ديسمبر 2010 يتعلق بتنقيح بعض أحكام مجلة الجنسية التونسية". وفيما يتعلق بسياسة الإقامة لم تكن لدى تونس قوانين خاصة تنظم قضايا الهجرة، بل كان الموضوع منظمًا فقط ببعض الفصول العامة من "قانون عدد 7 لسنة 1968 مؤرخ في 8 مارس 1968 يتعلق بحالة الأجانب بالبلاد التونسية" (الفصول 5 و 23 و 25)، ومقتضيات أخرى من "قانون عدد 40 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 يتعلق بجوازات السفر ووئائق السفر" (الفصلان 34 و 35)، المعدل بـ "القانون عدد 6 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 يتعلق بتنقيح القانون عدد 40 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بجوازات السفر ووئائق السفر"؛ أما في الجزائر، فيبدو أن تطورات سياسات التجنيس والإقامة فيها لا تختلف عن دولتي المغرب وتونس اللتين اعتمدتا قوانين وتشريعات خاصة بالموضوع بعد نيل استقلالهما باعتبارهما من المظاهر المهمة للأعمال السيادية للدولة. وهكذا، جرى تأطير الجنسية الجزائرية بموجب "القانون 96-63 المؤرخ في 27 مارس سنة 1963 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية"، والذي ألغى بمقتضى "الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 17 شوال عام 1370 الموافق 15 ديسمبر سنة 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية"، المعدل والمتمم أيضًا بمقتضى "الأمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فبراير 2005". وفي مجال الإقامة لم تكن الجزائر تتوفر على قانون خاص بالهجرة، واقتصرت في تنظيمها على مقتضيات قانونية متناثرة، منها "الأمر رقم 66 - 211 المؤرخ في 2 ربيع الثاني عام 1386 الموافق لـ 21 يوليوس سنة 1966 والمتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر"، فضلًا عن "قسانسون رقم 81-10 مؤرخ في 9 رمضان 1401 الموافق لـ 11 يوليوس 1981 يتعلق بشروط تشغيل العمال الأجانب"، وذلك إلى غاية اعتماد "القانون رقم 08-11 في 25 يونيو سنة 2008 المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم وتنقلهم فيها"؛ وفي موريتانيا، جرى اعتماد "القانون رقم 61-112 الصادر بتاريخ 12 يونيو 1961 المتضمن مدونة الجنسية الموريتانية"، والذي جرى تعديله وتتميمه بموجب "القانون رقم 2010-023 الصادر بتاريخ 11 فبراير 2010، المتضمن الجنسية الموريتانية"، الذي منع ازدواج الجنسية للموريتانيين، بعد أن عرفت موريتانيا بعض تدفقات المهاجرين من أفريقيا جنوب الصحراء، كما أن عددًا من المنظمات الحقوقية والأوساط لازال ينظر إلى سياسة التجنيس في موريتانيا بعين الارتياب والشك في مدى قدرتها على تقويض التمييز العرقي والطائفي في هذا الأمر. وفيما يتعلق بسياسات الإقامة تظل موريتانيا من البلدان العربية المفتوحة في وجه الأجانب للدخول والإقامة، وتظل سياستها مرنة مقارنة ببقية البلدان المشار إليها سابقًا.

في الوقت الراهن، أوضحت أغلب هذه الدول أعضاء في الاتفاقيات الدولية الرئيسة في مجال حقوق الإنسان التي تنظم جوانب محددة من موضوع الإقامة والجنسية، لا سيما مبدأ المساواة وعدم التمييز، فضلاً عن الاتفاقيات الدولية الخاصة بالجنسية وانعدامها. وفي ضوء ذلك، عملت على اعتماد سياسات وتشريعات مختلفة حاولت من خلالها ملاءمة نظمها القانونية الداخلية مع المعايير الدولية. علاوة على ذلك، يرتبط عدد من هذه البلدان في مجال سياسات الإقامة باتفاقيات ثنائية للإقامة أو العمل، مثل اتفاقية الإقامة بين المغرب والجزائر، واتفاقية الإقامة بين المغرب وتونس، وغيرها من الاتفاقيات الثنائية.

تأسيساً على ذلك، تطرح سياسات الإقامة والتجنيس في البلدان المغاربية موضوع الدراسة مفارقة مزدوجة أمام الدينامية المتسارعة التي تعرفها حركة الهجرة الدولية في اللحظة الراهنة (272 مليون شخص يعيشون خارج أوطانهم بحسب أحدث تقرير لمنظمة الهجرة الدولية)⁽³⁾. فمن جهة، يُثار تحدّي سياسات الاندماج في بلدان المستقبل ومدى استجابتها في تحصين الحقوق والحريات الأساسية وضمانها للأجانب الراغبين في الدخول والإقامة، ومن جهة أخرى ثمة، مسألة تتعلق بمدى قدرة هذه السياسات على بلورة ممارسات فعّالة في مجال الاندماج لطالبي التجنيس من الأجانب من دون أي تمييز على أي أساس.

ولعل من الأسئلة الجوهرية التي تقتضي الدراسة والتحليل في هذا المضمار تلك المتعلقة بالطبيعة التي تكتسيها الأطر المعيارية والإجرائية، التي تؤطر سياسات دخول الأجانب وإقامتهم في أقاليم الدول الأربع موضوع الدراسة؛ وهي المغرب والجزائر وتونس وموريتانيا، فضلاً عن طبيعة التشريعات المتعلقة بالجنسية في هذه البلدان. استناداً إلى ذلك، تهدف هذه الدراسة إلى تحليل سياسات الإقامة والتجنيس في هذه البلدان، من أجل تفكيكها وفهم خصوصياتها وتقاطعاتها وتمائنها، والوقوف عند مكامن قوتها وضعفها، واستخلاص نتائج بشأنها وفقاً لما قد يساهم في تعزيز هذه السياسات وتقويتها، والنهوض بأوضاع الفئات الراغبة في الإقامة والتجنيس في هذه البلدان، في ظل التحولات السريعة التي باتت تشهدها الهجرة الدولية في العقود الأخيرة.

ومن أجل دراسة هذا الموضوع، اعتمد المنهج القانوني لتوصيف النصوص القانونية والتشريعية المؤطرة لسياسات الإقامة والتجنيس بالبلدان المغاربية ورصد تطوراتها كدينامية متفاعلة، فضلاً عن توظيف المنهج التحليلي الذي سيمكن من تحليل العناصر المعرفية وتركيبها بخصوص هذا الموضوع، من دون إحداث قطائع مع المناهج الأخرى لا سيما المنهج المقارن؛ ما يسمح بلا شك بتحديد سياسات الإقامة والتجنيس في البلدان الأربعة وتحليلها وتركيبها ومقارنتها، من أجل الوصول إلى خلاصات واستنتاجات بشأنها. وتنقسم الدراسة محورين أساسيين: يتعلق الأول بتحليل سياسات الدخول والإقامة في البلدان المغاربية الأربعة: المغرب والجزائر وتونس وموريتانيا، في حين يركز الثاني على سياسات الجنسية في البلدان موضوع الدراسة.

أولاً: سياسات دخول الأجانب وإقامتهم في البلدان المغاربية الأربعة

لقد أثارت مسألة دخول الأجانب وإقامتهم جدلاً مهماً منذ زمن بعيد على الصعيد العالمي، وكانت محط خلاف فقهي كبير، بيد أن تطور القانون الدولي المعاصر، بفضل الممارسة والأعراف الدولية التي جرى ترسيخها

3 المنظمة الدولية للهجرة، تقرير الهجرة في العالم لعام 2020 (جنيف: 2019)، ص 10.

بشأن استقبال الأجانب، أدى إلى توافق مهم على المعايير الدنيا المتعين احترامها في هذا الشأن على الصعيد العالمي⁽⁴⁾. ولم تشكل سياسات الدخول والإقامة بالبلدان المغاربية استثناءً من القاعدة؛ إذ رغم كون هذه البلدان تعتبر بلداناً مصدرة للمهاجرين ومناطق عبور لهم، وتتميز باستقبال عدد ضئيل من الأجانب، فإن سياسات الدخول والإقامة فيها ظلت تتأرجح بين الصرامة النسبية والتشدد المبالغ فيه أحياناً.

1. الدخول إلى البلدان المغاربية: الصرامة والتشدد

في الواقع، رغم التقدم المحرز على مستوى الانضمام والمصادقة على الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحماية حقوق الأجانب بصفة عامة في البلدان الأربعة موضوع الدراسة⁽⁵⁾، لا يزال هذا المسار ناقصاً وغير مكتمل ويتسم ببعض التباين فيما بين البلدان الأربعة ذاتها، بيد أن ذلك لم يمنعها من سن تشريعات وأطر قانونية تخص تنظيم مسألة الدخول إلى أقاليمها وتدبيرها.

وإذا كانت مسألة السماح بدخول الأجانب إلى أقاليم لا يحملون جنسياتها اختصاصاً سيادياً للدولة مقيداً بعددٍ وافرٍ من القواعد القانونية الدولية المتعين احترامها⁽⁶⁾، فإن السمة البارزة التي تميز التشريعات الخاصة بهذا الأمر في البلدان الأربعة هي سيطرة الجانب الزجري في غالب الأحيان، خاصة أن هذه التشريعات قد اعتمدت في بداية الألفية الجديدة (2000-2006)؛ أي في الفترة التي كانت فيها هذه البلدان مُصدرة للمهاجرين ومناطق عبور أيضاً، فضلاً عن تزامنها مع شروع الاتحاد الأوروبي في تنفيذ سياسته الموحدة في مجال الهجرة واللجوء.

ثمة عددٌ من الخصائص والمميزات التي تتشابه فيها التشريعات المتعلقة بدخول الأجانب إلى أقاليم الدول الأربع موضوع الدراسة؛ إذ يلاحظ أن شروط الدخول إلى هذه البلدان وإجراءاته متشابهة في أنظمتها القانونية. ففي الوقت الذي نص فيه المشرع المغربي، في القانون المتعلق بدخول الأجانب وإقامتهم في المملكة المغربية ومحاربة الهجرة غير النظامية، على ضرورة "إدلاء" الأجنبي الراغب في ولوج التراب الوطني للسلطات المكلفة بالمراقبة في المراكز الحدودية، بجواز السفر الساري المفعول أو أي وثيقة أخرى صالحة لذلك ومُعترف

4 للاطلاع على بعض حيثيات هذا الجدول، ينظر: الأمم المتحدة، لجنة القانون الدولي، طرد الأجانب، الوثيقة رمز 10/A/62 المؤرخ في آب/أغسطس 2008.

5 تشكل الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان أحد المصادر الاتفاقية الأساسية بالنسبة إلى الدخول والإقامة والجنسية في البلدان موضوع الدراسة، ينظر: الأمم المتحدة، الجمعية العامة، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، القرار رقم 2106 ألف (د-20) المؤرخ في 21 كانون الأول/ديسمبر 1965؛ الأمم المتحدة، الجمعية العامة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، القرار رقم 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966؛ الأمم المتحدة، الجمعية العامة، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، القرار رقم 34/180 المؤرخ في 18 كانون الأول/ديسمبر 1979؛ الأمم المتحدة، الجمعية العامة، اتفاقية حقوق الطفل، القرار رقم 25/44 المؤرخ في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1989؛ الأمم المتحدة، الجمعية العامة، الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، القرار رقم 45/158 المؤرخ في 18 كانون الأول/ديسمبر 1990؛ فضلاً عن ذلك، توجد أدوات قانونية أخرى في القانون الدولي العام تستند إليها سياسات الدخول والإقامة لا سيما، الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة لمقم الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، القرار رقم 55/25 المؤرخ في 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2000، واثان من البروتوكولات الملحق بها وهما: بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، إضافة إلى بعض اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

6 الأمم المتحدة، لجنة القانون الدولي، طرد الأجانب.

بها لدى السلطات المغربية⁽⁷⁾، وعند الاقتضاء تأشيرة الدخول، معتبراً ذلك شرطاً جوهرياً لولوجهم التراب الوطني⁽⁸⁾، نصّ في المقابل المشرع الجزائري في القانون 08-11 الصادر سنة 2008، على الشروط والإجراءات نفسها⁽⁹⁾. وذهب أيضاً المشرع التونسي في الاتجاه نفسه في القانون المتعلق بحالة الأجانب لسنة 1968، مع بعض الاختلاف البسيط مقارنة بنظيريه المغربي والجزائري على مستوى التأشيرة وإجراءات الحصول عليها⁽¹⁰⁾، كما سائر ذلك المشرع الموريتاني في المرسوم رقم 169.65 المعدل بالمرسوم رقم 031-2012⁽¹¹⁾.

بيد أن القانونين الجزائري والتونسي نصّاً صراحةً على إعفاء الأشخاص المشمولين بالاتفاقية الدولية الخاصة بوضعية اللاجئين من وثائق السفر المفروضة على بقية الأجانب، فضلاً عن تكريس تشريع الدولتين لحظر إبعاد هذه الفئة تجسيدا لمبدأ عدم الإعادة القسرية المنصوص عليه في المادة 33 من اتفاقية جنيف بشأن وضعية اللاجئين⁽¹²⁾. وعلى خلاف ذلك، لم يشر القانون المغربي صراحةً إلى مثل هذا الإعفاء، بل يستنتج فقط ضمناً من المادة 38 من قانون الدخول والإقامة بالتراب الوطني لما نصّت على الاحتفاظ بالأجانب طالبي اللجوء في أماكن الانتظار ريثما يتم التأكد من أن طلباتهم قائمة على أسس صحيحة وسليمة⁽¹³⁾، علاوة على إعفاء شركات النقل من العقوبات المفروضة عليها أثناء نقل الأجانب غير الحائزين وثائق، لما يتعلق الأمر بنقل طالبي اللجوء⁽¹⁴⁾. وجسد القانون المغربي أيضاً مبدأ عدم الإعادة القسرية بمفهومه الواسع في حق

7 بحسب التشريع المغربي ينقسم جواز السفر إلى جواز سفر عادي وجواز سفر دبلوماسي، أما وثائق أخرى صالحة للسفر فيقصد بها جواز مرور موظفي الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات، ووثائق سفر اللاجئين وعدمي الجنسية المنصوص عليها في اتفاقية جنيف بشأن وضعية اللاجئين لسنة 1951، إضافة إلى رخص المرور والجوازات المؤقتة المسلمة من التمثيليات الدبلوماسية والقنصلية، وكذا الأوراق التعريفية لطاقم البواخر والطائرات، والتي عادة ما يجري التنصيص عليها في اتفاقيات الإقامة أو النقل، ينظر: الاتفاقية المبرمة مع موريتانيا، واتفاقية النقل البحري المبرمة مع بولونيا سنة 1999، في: المملكة المغربية، "ظهير شريف رقم 1-01-288 صادر في 7 محرم 1426 (16 فبراير 2005) بنشر الاتفاق الموقع في 20 ماي 1999 بين حكومة المملكة المغربية وحكومة جمهورية بولونيا بشأن النقل البحري"، *الجريدة الرسمية*، العدد 5314، 2005/5/5، ص 1356، شوهدي في 2022/2/10، في: <https://bit.ly/3oBXUbC>

وفي إطار إنعاش السياحة يمكن الإدلاء في حالة السفر الجماعي تحت مسؤولية وكالات الأسفار بوثيقة رسمية أخرى قد تكون عبارة عن جواز سفر جماعي أو بطاقة تعريفهم الوطنية وذلك تبعا لمبادرة الحكومة المغربية الهادفة إلى تطوير قطاع السياحة، ينظر:

Royaume du Maroc, *Note circulaire au sujet du passeport collectif et carte d'identité nationale pour l'accès au territoire du Royaume du Maroc*, N°19/CIR/ 83 du 31/10/1983;

كما أن الأطفال القاصرين الذين تقل أعمارهم عن 21 سنة يجب عليهم الإدلاء بإذن أبوي سواء كانوا حاملين لجواز السفر من عدمه. ينظر: المملكة المغربية، "ظهير شريف رقم 1-57-280 المنظم لمصلحة الدرك الملكي"، *الجريدة الرسمية*، العدد 2366، 1958/2/28، الفصل 85، ص 507، شوهدي في 2022/2/9، في: <https://bit.ly/3oAGkF4>

8 المادة 3 من القانون 02.03، ينظر: المملكة المغربية، "ظهير شريف رقم 1.03.196 صادر في 16 رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 02.03 المتعلق بدخول وإقامة الأجانب بالمملكة المغربية وبالهجرة غير المشروعة"، *الجريدة الرسمية*، السنة 92، العدد 5160، 2003/11/13، ص 3817، شوهدي في 2022/2/9، في: <https://bit.ly/338USE1>

9 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "القانون رقم 11.08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 والمتعلق بشروط ودخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها"، *الجريدة الرسمية*، العدد 36، 2008/7/2، ص 4.

10 الجمهورية التونسية، "قانون عدد 7 لسنة 1968 مؤرخ في 8 مارس 1968 يتعلق بحالة الأجانب بالبلاد التونسية"، *الرائد الرسمي للجمهورية التونسية*، العدد 11، 1968/3/8.

11 الجمهورية الإسلامية الموريتانية، "المرسوم رقم 031-2012 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 64-169 الصادر بتاريخ 15 دجنبر 1969 المتضمن نظام الهجرة في موريتانيا"، الوكالة الوطنية لسجل السكان والوثائق المؤمنة، 2012.

12 الأمم المتحدة، الجمعية العامة، *الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لسنة 1951*، الوثيقة رمز 14، A/RES/429(V)، كانون الأول/ديسمبر 1950.

13 المملكة المغربية، "ظهير شريف رقم 1.03.196.

14 المرجع نفسه، المادة 48.

اللاجئين وطالبي اللجوء وبعض الفئات الأخرى من الأجانب الذين هم في حاجة إلى حماية دولية في المادتين 26 و29⁽¹⁵⁾، وذلك خلافاً للقانونين الجزائري والتونسي⁽¹⁶⁾.

وتُجمع تشريعات الدول الأربع في قوانينها على استثناء أعوان البعثات الدبلوماسية والقنصلية، والأخذ بالاتفاقيات الدولية وإعمال مبدأ المعاملة بالمثل في بعض الحالات. بيد أن ما يميز هذه التشريعات هو ذلك التماثل الحاصل فيما بينها بخصوص المقتضيات القانونية الجزرية المتعلقة بالحالات المخالفة لإجراءات الدخول النظامي؛ إذ أقرت جُلّها وإن بتفاوت العقوبات الحبسية والمخالفات المالية ومعاينة شركات النقل، ما يعطي الانطباع الجزري على هذه التشريعات ويبرز التعامل الحذر والصارم لهذه الدول مع مسألة دخول الأجانب إلى أقاليمها.

علاوة على ما سبق، تكاد هذه التشريعات تتطابق على مستوى الصلاحيات التقديرية الممنوحة للإدارة في شخص شرطة الحدود في قبول الأجانب الراغبين في الولوج إلى أقاليمها؛ فلا يكفي فقط التوفر على الشروط المذكورة سابقاً، بل يتعين أيضاً الخضوع لمراقبة شرطة الحدود للتأكد من توفر المعني بالأمر على وسائل العيش الكافية، وكذا خلّو سيرته مما قد يشكل تهديداً للنظام العام في هذه البلدان.

بناءً عليه، يعكس توسيع مهمات المراقبة للسلطات المكلفة بالمراكز الحدودية بالنسبة إلى البلدان الأربعة لتشمل وسائل العيش الكافية وغياب معيار لتقدير هذه الوسائل ومستواها، فضلاً عن التدابير المتعلقة بتغريم مقاولات النقل وتحمل مصاريف الإقامة والإعادة للأجنبي الذي مُنع من دخول الإقليم، كما تعكس الصرامة الشديدة في السياسات المتبعة في هذه البلدان بشأن إدارة مسألة دخول الأجانب إلى أقاليمها.

ويبدو أن صرامة سياسات هذه البلدان فيما يتعلق بدخول الأجانب إليها، يحكمها هاجسان؛ يتمثل الأول في ضرورة جذب أكبر عدد ممكن من السياح الأجانب تديماً لسياستها السياحية وما تجلبه من عملات صعبة، في حين يكمن الهاجس الثاني في ضرورة صد موجات المهاجرين الاقتصاديين وما قد يكون في صفوفهم من أشخاص قد يشكلون تهديداً للنظام والأمن العام في هذه البلدان.

2. إجراءات الإقامة: محدودية الضمانات

أوضحت مسألة تنظيم إقامة الأجانب بالبلدان المغاربية تحتل موقعاً متميزاً ضمن اهتمامات مختلف التشريعات المغاربية؛ بحيث أدرجت قوانين البلدان الأربعة قيد الدراسة مجموعة من الأحكام الخاصة بالإقامة التي ينبغي احترامها واستيفائها من الأجانب، كما نصت هذه القوانين على إمكانية منح أنواع مختلفة من تصاريح الإقامة وفق شروط معينة. وفقاً لأحكام القانون رقم 02.03، تشترط الإقامة القانونية للأجنبي فوق التراب المغربي الحصول على سندات الإقامة، والتي تنقسم إلى نوعين⁽¹⁷⁾:

15 المرجع نفسه.

16 تجدر الإشارة، في هذا الإطار، إلى أن مبدأ عدم الإعادة القسرية في حق اللاجئين وطالبي اللجوء في التجريبتين التونسية والجزائرية قد جرى تكريسها في إطاره الضيق من دون مراعاة ما أفردته اتفاقية مناهضة التعذيب في مادتها الثالثة، من حظر طرد أي شخص أو إعادته أو تسليمه إلى دولة قد يتعرض فيها للتعذيب، كما ذهب إلى ذلك المشرع المغربي، بحيث بات إحجام الدول المتعاقدة على الإعادة القسرية للأجانب بمقتضى هذه المادة ذا طابع مطلق، يركز على التقييم المعقول لكل حالة على حدة ومبنيّاً على الاعتقاد الراسخ أن تنفيذ قرارات الطرد أو الإبعاد لن يترتب عليه سلوك التعذيب أو سوء المعاملة في البلد المراد ترحيل الأجنبي إليه، وذلك عكس الطابع النسبي لهذا المبدأ الذي كرسه نظام جنيف في المادتين 32 و33.

17 المملكة المغربية، "ظهر شريف رقم 1.03.196"، المادة 5.

بطاقة التسجيل، ولها صلاحية لمدة تراوح بين سنة و10 سنوات وهي قابلة للتجديد. وتمنح هذه الشهادة للأجانب المقيمين بالمغرب مدة أكثر من ثلاثة أشهر، وهم: الزوار، الطلبة والعمال المهاجرون. وتنص بصفة دقيقة على النشاط الذي يزاولونه⁽¹⁸⁾.

بطاقة الإقامة، وهي غير محدودة المدة وتمنح للأجانب الذين يستدلون على إقامتهم بصفة مستمرة بالمغرب مدة أربع سنوات على الأقل⁽¹⁹⁾، وخاصة منهم اللاجئين المعترف بهم طبقاً لاتفاقيات جنيف المتعلقة بوضعية اللاجئين بتاريخ 28 تموز/ يوليو 1951 (بند 17 فقرة 5). لكن في المقابل، تفقد بطاقة الإقامة صلاحيتها بالنسبة إلى الأجنبي الذي غادر التراب المغربي مدة تفوق سنتين⁽²⁰⁾.

ورغم أن سندات الإقامة في المملكة المغربية تتمثل في بطاقة التسجيل وبطاقة الإقامة، مع مراعاة أحكام الاتفاقيات الدولية، فإن القاصرين الذين تقل سنهم عن ثماني عشرة سنة ويتوفّر أحد والديهم على سند للإقامة، والقاصرين من بين المستوفين الشروط المنصوص عليها في المادة 17 من القانون 02.03، وكذا القاصرين الذين يدخلون إلى التراب المغربي لمتابعة الدراسة بموجب تأشيرة إقامة تفوق مدتها ثلاثة أشهر، يحصلون بطلب منهم على وثيقة للتنقل تسلم لهم وفق الشروط المحددة بنص تنظيمي.

وبغض النظر عن منح سند الإقامة، يحق للإدارة بموجب أحكام القانون رقم 02.03 سحب هذا السند في حالتين: الحالة التي لا يدلي فيها الأجنبي بالوثائق والإثباتات المطلوبة منه بحسب حالته ووضعيته القانونية، والحالة التي يكون فيها الأجنبي موضوع إجراء قانوني يقضي بطرده أو إذا صدر في حقه قرار قضائي بمنع دخوله إلى التراب المغربي⁽²¹⁾.

لكن القانون اعتبر قرار رفض طلب الحصول على سند الإقامة، أو تجديده أو سحبه، قراراً إدارياً يمكن الطعن فيه من جانب الأجنبي أمام رئيس المحكمة الإدارية بصفته قاضياً للمستعجلات، وذلك داخل أجل 15 يوماً من تاريخ تبليغ قرار الرفض أو السحب.

أما المشرع الجزائري، فقد ميّز بين المقيم وغير المقيم في الأحكام التي يخضع لها الأجنبي، وذلك بموجب القانون رقم 11.08. ويقصد بالأجنبي غير المقيم ذلك الأجنبي العابر للإقليم الجزائري أو الأجنبي الذي يأتي للإقامة بالجزائر مدة لا تتجاوز 90 يوماً، وليس له القصد في تثبيت إقامته بالجزائر أو ممارسة نشاط مهني أو مأجور⁽²²⁾. بينما يقصد بالأجنبي المقيم ذلك الأجنبي الذي يريد أن يثبت إقامته الفعلية والمعتادة والدائمة بالجزائر، والذي رخص له بذلك بتسليمه بطاقة المقيم من جانب ولاية مكان إقامته مدة صلاحيتها سنتان⁽²³⁾، كما يستفيد الأجنبي الذي يرغب في تمديد مدة إقامته بالجزائر أكثر من المدة المحددة في تأشيرته من بطاقة المقيم⁽²⁴⁾.

في هذا الإطار، يشترط لدى كل أجنبي بلغ سن 18 من عمره التوفر على بطاقة المقيم، بحيث تسلم لكل من الطالب الأجنبي، ولا تتعدى مدة صلاحيتها مدة تكوينه أو تدمرسه مع إمكانية تجديدها، وللعامل الأجنبي

18 تحدد المواد من 10 إلى 15 شروط الحصول على بطاقة التسجيل، ينظر: المرجع نفسه.

19 تحدد المواد من 16 إلى 20 شروط الحصول على بطاقة الإقامة والأشخاص الذين يمكنهم الحصول عليها، ينظر: المرجع نفسه.

20 المرجع نفسه، المادة 18.

21 المرجع نفسه، المادة 19.

22 المرجع نفسه، المادة 10 من القانون رقم 11.08.

23 المرجع نفسه، المادة 16.

24 المرجع نفسه، المادة 18.

الأجير لمدة صلاحية الوثيقة التي ترخص له بالعمل، ثم للأجنبي الذي أقام بالجزائر بصفة مستمرة وقانونية خلال مدة سبع سنوات أو أكثر، وكذا لأبنائه الذين يعيشون معه وبلغوا سن 18 سنة⁽²⁵⁾. كما تسلم بطاقة المقيم بعد أداء المعني حقوق الطابع التي يحددها قانون المالية⁽²⁶⁾.

وتسحب بطاقة المقيم من حائزها في أي لحظة إذا ثبت نهائياً أنه لم يعد يستوفي أحد الشروط المطلوبة لتسليمها. وفي مثل هذه الحالة، يعذر المعني بالأمر بمغادرة التراب الوطني داخل أجل ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالإجراء. كما يمكن سحب بطاقة المقيم من الأجنبي الذي ثبت للسلطات المعنية أن نشاطاته منافية للأخلاق والسكينة العامة أو تمس بالمصالح الوطنية، أو أدت إلى إدانته عن أفعال ذات صلة بهذه النشاطات⁽²⁷⁾. ومن جانب آخر، أدرج المشرع الجزائري عدة ضمانات لمصلحة الأجنبي عند سحب بطاقة الإقامة بموجب قرار بالطرد أو الإبعاد، والمتمثلة أساساً في حقه في الطعن في قرار وزير الداخلية، حيث إن هذا الطعن له أثر موقوف للتنفيذ، كما أن آجال الطعن المحددة بخمسة أيام يمكن أن تمتد إلى ثلاثين يوماً في بعض الحالات ولصالح بعض الفئات⁽²⁸⁾.

في حين صنف المشرع التونسي الإقامة نوعين: الإقامة المؤقتة؛ وقد نظمها الفصول من 9 إلى 12 من القانون عدد 7 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بحالة الأجانب بالبلاد التونسية، والفصول من 12 إلى 17 من الأمر عدد 68-198 المؤرخ في 22 جوان 1968 المتعلق بضبط تراتيب دخول وإقامة الأجانب بالبلاد التونسية كما جرى تعديله بالأمر عدد 716 المؤرخ في 20 أفريل 1992⁽²⁹⁾. والنوع الثاني هو الإقامة العادية المنظمة بموجب الفصول من 13 إلى 17 من القانون نفسه، والفصول 18 و19 من الأمر نفسه كما جرى تعديله.

وقد حدد المشرع التونسي مدة صلاحية بطاقة الإقامة المؤقتة في مدة صلاحية الوثائق نفسها التي اعتمدت لتسليمها، والتي لا يمكن أن تتجاوز السنة الواحدة إلا بترخيص من كاتب الدولة في الداخلية⁽³⁰⁾. ويمكن سحب بطاقة الإقامة المؤقتة المسلمة للأجنبي، إذا صدرت منه أعمال تمس بالأمن العام، أو إذا زالت الأسباب التي من أجلها حصل على بطاقة الإقامة⁽³¹⁾.

من جانب آخر، تمنح تأشيرة وبطاقة الإقامة العادية للأجانب المولودين في تونس الذين أقاموا بها بلا انقطاع، وللأجانب المقيمين بتونس بصورة قانونية منذ خمس سنوات بلا انقطاع، وللأجنبيات المتزوجات من تونسيين، وللأجانب الذين لهم أبناء تونسيون، إضافة إلى الأجانب الذين قدموا للبلاد التونسية خدمات جليلة⁽³²⁾.

25 المرجع نفسه، المادة 16.

26 المرجع نفسه.

27 المرجع نفسه، المادة 22.

28 المرجع نفسه، المادتان 31 و32.

29 الجمهورية التونسية، "أمر عدد 198 لسنة 1968 مؤرخ في 22 جوان 1968 يتعلق بضبط تراتيب دخول وإقامة الأجانب بالبلاد التونسية"، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 26، 21-25-28/6/1968.

30 الجمهورية التونسية، "قانون عدد 7 لسنة 1968"، الفصل 10.

31 المرجع نفسه، الفصل 11.

32 المرجع نفسه، الفصل 13.

وتبلغ مدة صلاحية بطاقة الإقامة العادية سنتين مع إمكانية تجديدها⁽³³⁾، ويمكن سحبها من أي أجنبي إذا زالت الأسباب التي من أجلها تحصل عليها⁽³⁴⁾. ويفقد حق الإقامة بالبلاد التونسية الأجنبي الذي يتغيب عنها أكثر من ستة أشهر من دون أن يحصل على تأشيرة رجوع⁽³⁵⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون المتعلق بحالة الأجانب بالبلاد التونسية قد منح الأجنبية المتزوجة من تونسي الحق في الإقامة العادية مدة سنتين قابلة للتجديد، وهو ما لم يمنحه القانون إلى الأجنبي المتزوج من تونسية؛ إذ ليس له الحق في الإقامة العادية ولا يمكنه الحصول إلا على بطاقة إقامة مؤقتة تمكنه من البقاء في تونس مدة لا تتجاوز سنة واحدة بترخيص خاص من وزير الداخلية، والتي يمكن السلطات المختصة سحبها منه في أي وقت إذا ما صدرت عنه أعمال تمس النظام العام أو إذا زالت أسباب حصوله عليها، وهو ما يمكن أن يحرمه من حقوقه بصفته أباً⁽³⁶⁾. لذلك، نعتقد أنه من الضروري تمكين الزوج الأجنبي من الحصول على بطاقة إقامة عادية صالحة مدة سنتين قابلة للتجديد، على غرار ما هو معترف به حالياً للمرأة الأجنبية المتزوجة من تونسي.

أما بالنسبة إلى تنظيم الإقامة بالتراب الموريتاني، فقد سنت موريثانيا تشريعاً خاصاً في نهاية ستينيات القرن الماضي من خلال اعتماد المرسوم رقم 64-169 الصادر بتاريخ 15 [كانون الأول/] ديسمبر 1969 المتضمن نظام الهجرة في موريتانيا، لكن جرى تعديله بموجب المرسوم رقم 031/2012 الصادر بتاريخ 25 يناير 2012. ويُستشف من خلال مواد المرسوم رقم 031/2012 أن الدولة الموريتانية قد عملت على تشديد الشروط الخاصة بمنح الإقامة للأجنبي فوق التراب الموريتاني⁽³⁷⁾.

33 المرجع نفسه، الفصل 14.

34 المرجع نفسه، الفصل 16.

35 المرجع نفسه، الفصل 15.

36 محمد أنور الزباني، "حقوق الأجانب في تقرير اللجنة التونسية للحريات الفردية والمساواة"، المفكرة القانونية، 2018/10/3، شوهدي في <https://bit.ly/3uxWNhb>، في: 2022/2/9

37 تضع الوكالة الوطنية لسجل السكان والوثائق المؤمنة مجموعة من الشروط للحصول على بطاقة الإقامة بالتراب الموريتاني: أولاً: عمال القطاع الخاص

أ. عقد عمل مع الشركة أو المقاوله حيث يزاوّل المعني عمله، شريطة أن يكون مصدقاً من طرف مديرية العمل ومصحوباً بوثيقة سفر صلاحيتها أكثر من 06 أشهر؛

ب. بالنسبة لمالك الشركة، يشترط تقديم نسخة من السجل التجاري، وللشركاء ينبغي تقديم نسخة من النظام الداخلي مصحوبة بأخرى من السجل التجاري إضافة إلى ما يثبت الدفع المستمر للضرائب ووثيقة سفر صلاحيتها أكثر من 06 أشهر،

ت. بالنسبة للعمال، يلزم تقديم إفادة عمل صادرة عن المقاوله مصحوبة برخصة عمل موقعة من طرف مدير الشغل ووثيقة سفر صلاحيتها أكثر من 06 شهراً [كذا]، أو عقد عمل مصدق من إدارة الشغل.

ثانياً: عمال القطاع العام

إفادة عمل أو عقد عمل صادر عن الجهة التي يعمل بها الأجنبي مصحوباً بوثيقة سفر صلاحيتها أكثر من ستة أشهر. ثالثاً: عمال البعثات الدبلوماسية والقنصلية

إفادة عمل أو عقد عمل صادر عن البعثة الدبلوماسية أو القنصلية التي يعمل بها الأجنبي مصحوباً بوثيقة سفر صلاحيتها أكثر من 06 أشهر رابعاً: التلاميذ والطلاب

أ. الجامعات والمعاهد العمومية: يلزم المنتسبون لهذه المؤسسات بإحضار إفادة تسجيل سارية الصلاحية مصحوبة بوثيقة سفر صلاحيتها أكثر من 06 أشهر،

ب. المعاهد والمدارس الخصوصية: يلزم المنتسبون لهذه المؤسسات بإحضار إفادة تسجيل سارية الصلاحية مصدقة من طرف الإدارة الوصية بالوزارة (التعليم العالي، التهذيب الوطني، الوزارة المكلفة بالشؤون الإسلامية) ومصحوبة بوثيقة سفر صلاحيتها أكثر من 06 أشهر.

خامساً: طلاب المحاضر: إفادة متابعة بالمحاضرة حيث يدرس الطالب على أن تكون مصدقة من طرف إدارة المحاضر بالوزارة المكلفة بالشؤون الإسلامية والتعليم الأصلي ومصحوبة بوثيقة سفر صلاحيتها أكثر من 06 أشهر؛

سادساً: منتسبو الجمعيات والمنظمات الغير حكومية المرخصة

إفادة عمل أو عقد عمل صادر عن الجمعية أو المنظمة الغير حكومية المرخصة التي ينتسب إليها الأجنبي مصحوباً بوثيقة سفر صلاحيتها أكثر من 06 أشهر ونسخة مصدقة من وصل الترخيص.

بالنسبة لعمال الكنيسة وراهبها تكفي إفادة عمل أو رسالة رسمية تؤكد تبعية الأجنبي لهذه الهيئة إضافة لوثيقة سفر صلاحيتها أكثر من 6 أشهر. للمزيد من التفاصيل، ينظر: الجمهورية الإسلامية الموريتانية، وزارة الداخلية واللامركزية، "إجراءات الحصول على بطاقة الإقامة"، الوكالة الوطنية لسجل السكان والوثائق المؤمنة، ينظر: <https://www.anrpts.mr>

بناءً عليه، من أجل الحصول على الإقامة بموريتانيا، يجب على الأجانب المهاجرين ذوي الامتياز أو العاديين البالغين أكثر من 15 سنة أن يتقدموا إلى مصالح الشرطة المكلفة بالهجرة بطلب الحصول على بطاقة الإقامة داخل أجل 15 يومًا⁽³⁸⁾، حيث تسلم هذه الأخيرة بصفة شخصية، وهي إجبارية اعتبارًا من خمس عشرة سنة، كما تمثل وثيقة للإقامة مدة سنة واحدة يجب تقديمها عند أي طلب من السلطة الإدارية⁽³⁹⁾. إلا أنه يمكن سحب بطاقة الإقامة بقرار من الوزير المكلف بالداخلية من الأشخاص الذين لا يتقيدون بالنظم المعمول بها فيما يتعلق بإقامة الأجانب أو الذين فقدوا الضمانات المطلوبة⁽⁴⁰⁾، وتُسحب في حالة المغادرة النهائية للتراب الموريتاني، وكذلك الحال عندما يتعلق الأمر بالإبعاد⁽⁴¹⁾.

بناءً على ما سبق، يتضح أن تنظيم إقامة الأجانب بالبلدان المغاربية الأربعة وإن كانت قائمة على سياسة تشريعية تتوخى الانخراط الكامل في المنظومة الدولية لحقوق الإنسان وملاءمة تشريعاتها الوطنية مع التزاماتها الدولية، فإن قوانين تنظيم الهجرة في هذه البلدان تمنح عمومًا السلطات الإدارية سلطة تقديرية واسعة تقيّد شروط الاستفادة من تصاريح الإقامة؛ وذلك من خلال نص هذه القوانين على مصطلحات، مثل "النظام العام" و"الأمن العام" و"أمن الدولة" من دون تعريف هذه المفاهيم⁽⁴²⁾. ومن ثم، فإن دور القضاء الإداري في احترام حقوق الأجانب والإجراءات الخاصة بالإقامة فوق التراب المغاربي ظل مسايّرًا لغلو السلطة الإدارية في الدول المغاربية موضوع الدراسة.

3. إحصائيات خاصة بالأجانب المقيمين في الدول المغاربية الأربع

يبدو أن صرامة المنظومة القانونية وتشدها في الدول موضوع الدراسة فيما يتعلق بالدخول والإقامة قد أدّى إلى تواضع نسب المقيمين الأجانب فيها؛ فبحسب تقرير وطني عن السكان والتنمية أنجزته المندوبية السامية للتخطيط بشراكة مع صندوق الأمم المتحدة للسكان لسنة 2017، وصل عدد الأجانب المقيمين في المغرب إلى 84001 نسمة، أي ما نسبته 0.25 في المئة من مجموع الساكنة المغربية⁽⁴³⁾. ومقارنةً بالإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2004، سجّل عدد الأجانب المقيمين في المغرب زيادة قدرها 32566 أجنبيًا، أي بمعدل نمو إجمالي بلغ 63.3 في المئة خلال المدة 2004-2014. وبين توزيع الأجانب المقيمين في المغرب بحسب الجنس هيمنة طفيفة للذكور (56.5 في المئة أي 47484 رجلًا مقابل 43.5 في المئة أي 36517 امرأة)⁽⁴⁴⁾. وتجدر الإشارة إلى أن المغرب قد نفذ عملية تسوية استثنائية للمهاجرين غير النظاميين عبر مرحلتين منذ سنة 2013، مكنت من تسوية وضع ما يناهز 50 ألف مهاجر خلال المرحلتين الأولى والثانية، أي قرابة 85 في المئة من

38 الجمهورية الإسلامية الموريتانية، "المرسوم رقم 031/2012"، المادة 7.

39 المرجع نفسه، المادتان 4 و14.

40 المرجع نفسه.

41 المرجع نفسه، المادة 10.

42 فيرونك بالنس - بواساك [وآخرون]، دراسة حول الهجرة واللجوء في بلدان المغرب العربي: أطر قانونية وإدارية غير كافية على ضمان حماية المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء، ترجمة منار وفاء (كوبنهاجن: الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان، 2010)، ص 22.

43 ماتيو أندري وسارة كيب ونجلاء سميكة، "دراسة حول الهجرة واللجوء في بلدان المغرب العربي: أطر قانونية وإدارية غير كافية وغير قادرة على ضمان حماية المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء"، الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان (كانون الأول/ديسمبر 2010)، شوهده في: <https://bit.ly/3gwtseP>، 2022/2/9.

44 المرجع نفسه.

مجموع الطلبات المقدمة من مهاجرين أجنب من 113 جنسية⁽⁴⁵⁾. وتتنوع التركيبة الديموغرافية للمهاجرين بالمغرب، ذلك أن حوالى ثلاثة مهاجرين من كل خمسة هم رجال (59.3 في المئة). وتبلغ نسبة النساء بين المهاجرين 40.7 في المئة. وما يزيد على اثنين من كل خمسة مهاجرين هم من الشباب الذين تراوح أعمارهم بين 15 و 29 سنة (42.5 في المئة)، والنساء أقل نسبياً من الرجال بالنسبة إلى هذه الفئة العمرية، أي 39.4 في المئة مقابل 47.7 في المئة على التوالي⁽⁴⁶⁾.

أما في الجزائر، فقد بلغ عدد الأجانب المقيمين إلى غاية كانون الأول/ ديسمبر 2012 نحو 116446 موزعين على 153 جنسية، من بينهم 10128 طالباً. وجدير بالإشارة إلى أن الجزائر تتعامل تعاملًا صارماً مع الهجرة غير النظامية؛ فقد طردت أو رحلت أكثر من 11000 أجنبياً سنة 2009؛ ما يعكس التوجه الرسمي للبلاد منذ 2007⁽⁴⁷⁾.

وقد أظهرت إحصائيات المعهد الوطني للإحصاء التونسي عام 2015 أنه يوجد في تونس 53490 شخصاً أجنبياً مقيماً. وتصدر الأجانب من جنسيات دول المغرب العربي الترتيب بـ 24841 شخصاً، أولهم الليبيون بـ 8772 ليبياً، والجزائريون بـ 9996 جزائرياً، يليهم المغاربة بـ 5565 مغربياً ثم الموريتانيون بـ 508 موريتانيين⁽⁴⁸⁾. في حين يقدر عدد المهاجرين بموريتانيا بنحو 360 ألف مهاجر جُلهم من دول الساحل وجنوب الصحراء⁽⁴⁹⁾.

وفيما يتعلق باللاجئين بصفتهم فئة خاصة تستند إلى أطر قانونية منفصلة على المستوى الدولي وعلى مستوى الأنظمة القانونية الوطنية للدول الأربع موضوع الدراسة، بلغ عدد اللاجئين وطالبي اللجوء المسجلين في الجزائر، إلى حدود سنة 2020، نحو 9866 شخصاً من 41 جنسية مختلفة، منهم 7633 في عداد اللاجئين (بما في ذلك السوريون) و2203 من طالبي اللجوء الذين كانت طلباتهم قيد الدراسة لتحديد وضعهم. وشكلت النساء نسبة 36 في المئة من مجموع اللاجئين المسجلين، بينما شكّل الأطفال ما معدله 33 في المئة، في حين يوجد نحو 1259 شخصاً من ذوي الاحتياجات الخاصة⁽⁵⁰⁾.

وبلغ عدد اللاجئين وطالبي اللجوء بالمغرب المسجلين لدى مكتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بالرباط إلى غاية 31 كانون الأول/ ديسمبر 2020 حوالى 13531، منهم 8137 لاجئاً يستوفون شروط منح صفة لاجئ، و5393 طالب لجوء ما زالت طلباتهم قيد الدراسة لدى مكتب المفوضية⁽⁵¹⁾. وقد اعترفت السلطات المغربية بوضع لاجئ لما يقارب الـ 853 شخصاً بعد إعادة دراسة طلبات لجوئهم من المكتب المغربي للاجئين وعديمي الجنسية⁽⁵²⁾.

45 "السيد لفتيت: تسوية وضعية ما يناهز 50 ألف مهاجر خلال المرحلتين الأولى والثانية من عملية التسوية"، البوابة الوطنية، 2018/11/8، شوهدي في 2022/3/2، في: <https://bit.ly/39wG2dQ>

46 المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، المديرية الجهوية لجهة مراكش- آسفي، "مذكرة حول نتائج البحث الوطني حول الهجرة القسرية لسنة 2021"، 2021/5/21، شوهدي في 2022/2/10، في: <https://bit.ly/3oF1VMx>

47 الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، إشكالية الهجرة في سياسات واستراتيجيات التنمية في شمال أفريقيا: دراسة مقارنة (الرباط: مكتب شمال أفريقيا، 2014)، ص 14.

48 درصاف اللوموشي، "عدد الأجانب المقيمين في تونس وجنسياتهم"، زوم تونيزيا، 2015/4/15، شوهدي في 2022/2/10، في: <https://bit.ly/3HKjAdi>

49 محمد أحمد المحبوبي، العمل غير المهيكل: موريتانيا (نواكشوط: 2016)، ص 400، شوهدي في 2022/2/10، في: <https://bit.ly/34PzbK9>

50 الأمم المتحدة، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "الجزائر"، شوهدي في 2022/2/10، في: <https://bit.ly/3oBTktW>

51 الأمم المتحدة، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "المغرب"، شوهدي في 2022/2/10، في: <https://bit.ly/3GEX9F7>

52 "المغرب: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمهاجرين واللاجئين"، الأورو-متوسطة للحقوق، 2015/10/4، شوهدي في 2022/2/10، في: <https://bit.ly/3GGgplJ>

في حين يقدر العدد الإجمالي للاجئين والأشخاص الذين هم في وضعية لجوء بموريتانيا بنحو 79961 لاجئاً، إضافة إلى قرابة 598 طلب لجوء ما زال معلقاً⁽⁵³⁾. وفي تونس، سجل مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ما مجموعه 6354 شخصاً ممن تُعنى بهم المفوضية إلى حدود 31 كانون الأول/ ديسمبر 2020، بزيادة تتجاوز 100 في المئة مقارنة بالعام السابق؛ وكان 2591 منهم في عداد اللاجئين (41 في المئة) و3710 من طالبي اللجوء (57 في المئة). وجرى تسجيل نحو 3237 من اللاجئين وطالبي اللجوء الجدد؛ بزيادة نسبتها 70 في المئة مقارنة بعام 2019 (وصل معظمهم إلى البلاد براً أو بحراً). وقد شكل الرجال أغليبيتهم (82 في المئة)، بينما شكلت ملفات النساء 18 في المئة. واستفاد نحو 599 شخصاً من مقابلات تحديد وضع اللاجئين، حيث جرى منح 304 منهم صفة اللجوء مع نهاية عام 2020 (بنسبة 55 في المئة)، بينما بقي أكثر من 3000 شخص مسجل في انتظار استكمال إجراءات تحديد الوضع. وكان هناك ما يقارب 1400 شخص في انتظار التسجيل⁽⁵⁴⁾.

ويعزى هذا التفاوت النسبي في أعداد اللاجئين في الدول الأربع إلى طبيعة مسارات الهجرة بالمنطقة؛ فتزايد هذه الأعداد بموريتانيا كان نتيجة التعامل المرن للسلطات الموريتانية مع الفارين من النزاع في ليبيا وسورية، كما هو الشأن أيضاً بالنسبة إلى تونس التي ينحدر غالبية اللاجئين إليها من ليبيا، بينما يظل لاجئو المغرب والجزائر من جنسيات متعددة رغم ارتفاع نسب اللاجئين السوريين. بيد أن الأنظمة القانونية للجوء في الدول الأربع لا تزال يكتنفها الغموض وتفتقر إلى مساطر واضحة وفعالة على مستوى إجراءات إيداع الملفات ودراساتها، وغالباً ما تتولى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بهذه المناطق مهمة تسجيلهم ودراسة طلباتهم في مرحلة أولية كما هو الشأن في التجربة المغربية.

ثانياً: سياسات الجنسية في البلدان المغاربية

رغم التعريفات المتعددة على مستوى القانون والفقه لمفهوم الجنسية؛ بين من يرى أنها تعني تلك الرابطة القانونية والسياسية القائمة بين الفرد والدولة بحيث يصبح موجهاً أحد سكانها، ومن يسقط معيار العلاقة السياسية ويعتد فقط بالرباط القانوني، فإن الأمم المتحدة تعزفها بالاستناد إلى تعريف "عديم الجنسية" الوارد في المادة الأولى من الاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية لسنة 1954، والذي اعتبرته بكونه الشخص الذي لا تعتبره أي دولة مواطناً فيها بمقتضى تشريعاتها⁽⁵⁵⁾. وهو التعريف نفسه الذي اعتمدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، بالتأكيد على أنه إذا كان المواطن يقصد به الشخص الذي يرتبط بالدولة بصلة فعلية بناء على رابطة الجنسية، فإن الأجنبي هو الشخص الذي لا تربطه بالدولة التي يقيم في إقليمها رابطة الجنسية⁽⁵⁶⁾. وأكدت لجنة القانون الدولي التعريف نفسه أيضاً بالقول إن الأجنبي هو كل فرد لا يحمل جنسية الدولة التي يقيم فوق إقليمها⁽⁵⁷⁾.

53 الأمم المتحدة- الإسكوا، المنظمة الدولية للهجرة، تقرير الهجرة الدولية لعام 2015، الهجرة والنزوح والتنمية في منطقة عربية متغيرة (جنيف: 2015)، ص 125.

54 الأمم المتحدة، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "تونس"، شوهده في 2022/2/10، في: <https://bit.ly/3oCVXMP>

55 الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، اعتمدها في 28 أيلول/ سبتمبر 1954 مؤتمر مفوضين دعا إلى عقده المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراره 526 ألف (د17-) المؤرخ في 26 نيسان/ أبريل 1954.

56 الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، حقوق غير المواطنين (نيويورك/ جنيف: 2006)، ص 1.

57 الأمم المتحدة، لجنة القانون الدولي، الفرع ب، طرد الأجانب، رقم الوثيقة 10/A/69، 5 آب/ أغسطس 2014، ص 14.

وفي إحدى القضايا المعروفة بقضية "نوتبوم" Nottebohm، عرّفت محكمة العدل الدولية الجنسية بأنها رابط قانوني يقوم على شعور بالانتماء الاجتماعي وتربط وثيق بين الوجدان والمصالح والمشاعر⁽⁵⁸⁾، وذهبت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان The Inter-American Court of Human Rights إلى اعتبارها أيضاً بمنزلة ارتباط وثيق بين الفرد والدولة يضيف الصبغة الرسمية على رابطة الولاء⁽⁵⁹⁾، مضيفة أنه في حالة غياب هذا الرابط أو ضعفه أو انفصامه، فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى زوال الجنسية⁽⁶⁰⁾.

وتبني فكرة الجنسية على عنصرين جوهريين في القانون الدولي، فمن جهة تعتبر أحد المجالات التي تتمتع فيها الدول بحق سيادي في تنظيمها وتحديد شروطها وإجراءاتها، ومن جهة أخرى نجدها تشكّل اليوم أحد حقوق الإنسان الأساسية التي تتحدد من خلالها الشخصية القانونية للأفراد وتمكّنهم من ممارسة حقوقهم وحرّياتهم الأساسية داخل الإقليم الحاملين لجنسيتهم⁽⁶¹⁾. وعليه، فالدول المغاربية موضوع الدراسة لا تخرج عن هذه القاعدة فيما يتعلق بقوانينها وسياساتها المتعلقة بالجنسية، رغم ما قد نجده من صرامة وتشدد في إجراءات وشروط الحصول على الجنسية في هذه البلدان.

1. الحصول على الجنسية: المسار الصعب

لا بد من إيراد بعض التوضيحات المتعلقة بالسياق المعاصر الذي تطبق فيه قوانين الجنسية قبل التطرق إلى السياسات المتصلة بالجنس في الدول المغاربية؛ إذ يمثل الواقع الديموغرافي في المنطقة المغاربية تحدياً

58 ولد السيد فريدريك نوتبوم بمدينة هامبورغ بألمانيا سنة 1881، وهاجر للإقامة في غواتيمالا سنة 1905، وازدهرت هناك أعماله التجارية واستطاع تكوين ثروة مهمة، وكان ينتقل بين ألمانيا وغواتيمالا وحافظ على علاقاته التجارية بألمانيا، وابتداء من سنة 1931 بدأ يتردد من حين إلى آخر على دولة ليشتنشتاين لزيارة أخيه، ورغم عدم إقامته المعتادة في ليشتنشتاين حصل على جنسيته سنة 1939، رغم الطابع المعقد للمساطر والإجراءات الخاصة بالجنسية في هذه الدولة، وفي خضم الحرب العالمية الثانية قامت غواتيمالا سنة 1943 بمصادرة ثروته وتسليمها للولايات المتحدة الأمريكية بدعوى أنه مواطن ألماني، وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية والإفراج عنه رفضت غواتيمالا عودته إليها وكذا تعويضه عن أمواله المصادرة، واستنجد بدولة ليشتنشتاين التي تدخلت من أجل حمايته ورفعت دعوى أمام محكمة العدل الدولية مطالبة من خلالها غواتيمالا باسترجاع أمواله وتعويضه عما لحقه من أضرار. وفي 6 نيسان/ أبريل 1955 قضت محكمة العدل الدولية بناء على عدد من الحثيثات وخاصة كون رابطة الولاء بين نوتبوم وليشتنشتاين غير حقيقية، ويشوبها التحايل وعدم الجدية، نظراً إلى الإقامة الطويلة للمعني بالأمر بغواتيمالا وتركز أعماله التجارية وشؤونه العائلية هناك، وعدد من المبررات الأخرى، وقضت المحكمة بعدم قبول طلب إمارة ليشتنشتاين. للتعمق أكثر في حيثيات هذا القرار، ينظر:

International Court of Justice (ICJ), *Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*; Deuxième phase, 6/4/1955, pp. 4-27, accessed on 14/2/2022, at: <https://bit.ly/3uOAmEA>

59 محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، رأي بشأن التعديلات المقترحة على الحكم المتعلق بالجنس الوارد في دستور كوستاريكا، رقم الوثيقة 4-OC/84، 19 كانون الثاني/ يناير 1984.

60 حيث أوردت مختلف الوثائق الخاصة بحماية حقوق الإنسان وحرّياته الأساسية نصّاً بشأنها، فنجد المادة 15 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تنص على ما يلي: "لكل فرد الحق بالتمتع بجنسية ما، لا يجوز حرمان شخص من جنسيته تعسفاً أو إنكار حقه في تغييرها".

61 رغم أن للدولة الحق في أن تقرر من تعتبرهم رعاياها، فإن هذا الحق ليس مطلقاً. كما أكدت ذلك المادة الأولى من اتفاقية لاهي الصادرة سنة 1930 بشأن بعض المسائل المتعلقة بتنازع قوانين الجنسية، إذ أخضعت هذه المادة للحكم القائل بأنه "يعود لكل دولة أمر تحديد من تعتبرهم رعاياها بحكم قانونها الخاص" للشرط التالي: "تعترف الدول الأخرى بهذا القانون بقدر ما يتماشى مع المعاهدات والأعراف الدولية ومبادئ القانون المعترف بها بشكل عام فيما يتعلق بالجنسية"، بيد أنه اليوم تشترط الاتفاقيات على الدول خاصة في ميدان حقوق الإنسان الامتثال للمعايير الدولية لمنح الجنسية، وتستند في هذا الأساس إلى المادة التاسعة من اتفاقية مكافحة جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي نصت في فقرتها الأولى على أن "تمنح الدول الأطراف المرأة حقوقاً مساوية لحقوق الرجل في اكتساب جنسيتها أو تغييرها أو الاحتفاظ بها. وتضمن بوجه خاص ألا يترتب على الزواج من أجنبي، أو على تغيير الزوج لجنسيته أثناء الزواج، أن تتغير تلقائياً جنسية الزوجة، أو أن تصبح بلا جنسية، أو أن تفرض عليها جنسية الزوج"، مضيفة في الفقرة الثانية: "تمنح الدول الأطراف المرأة حقاً مساوياً لحق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالهما"، ينظر: مارلين أكيرون [وآخرون]، الجنسية وانعدامها: دليل البرلمانيين رقم 11-2005 (لوزان: الاتحاد البرلماني الدولي، 2005)، ص 9-10، شوهده في 20/2/2022، في: <https://bit.ly/3JWL00r>

كبيراً بسبب الآثار الناجمة عن منح الجنسية للأجانب وأثر ذلك في التركيبة الديموغرافية، فضلاً عن الآثار الاقتصادية المحكمة في اختيارات الدول بشأن شروط اكتساب الجنسية. وإضافة إلى ذلك، فإن أي نقاش حول سياسات التجنيس بالدول المغاربية الأربع يجب ألا يغفل مسار تطور حقوق الإنسان في هذه الدول.

وبالرجوع إلى القانون 06-62 المنظم للجنسية⁽⁶²⁾، نجد أن المشرع المغربي قد أدرج نوعين من الجنسية؛ إذ نص في الباب الثاني على الجنسية الأصلية وبيّن أحكامها، في حين شرح في الباب الثالث كيفية اكتساب الجنسية. وفي هذا الصدد، تعتبر الجنسية الأصلية المحدد الرئيس للمواطنين الدائمين منذ ولادتهم، وتسمى أيضاً جنسية الميلاد، والتي تكتسب في حالتين: حالة رابطة الدم أي الجنسية المترتبة على النسب أو البنوة، إذ يُعتبر مغربياً الولد المولود من أب وأم مغربية؛ وحالة رابطة التراب، إذ يعتبر مغربياً الولد المولود في المغرب من أبوين مجهولين⁽⁶³⁾.

أما الجنسية المكتسبة، فقد حددها المشرع المغربي في حالتين، وهي حالة اكتساب الجنسية بحكم القانون⁽⁶⁴⁾، والتي تشمل ثلاثة أنواع: اكتساب الجنسية عن طريق الولادة بالمغرب والإقامة به، أو عن طريق الكفالة، أو عن طريق الزواج. وما يلاحظ من خلال نص الفصل العاشر أن المشرع استثنى الرجل الأجنبي المتزوج من مغربية من الحصول على الجنسية عن طريق رابطة الزواج، لكنه في المقابل منحه إمكانية اكتساب الجنسية عن طريق التجنيس⁽⁶⁵⁾، في حين أدرج المشرع المغربي الحالة الثانية في القسم الثاني، وهي المتعلقة باكتساب الجنسية عن طريق التجنيس.

ويعرّف التجنيس بكونه دخول الفرد في جنسية الدولة بناءً على طلبه، وموافقة هذه الدولة. ويُقصد به أيضاً، كسب جنسية الدولة كسباً لاحقاً للميلاد بناءً على الطلب المقترن بتوافر شروط معينة، والذي تتمتع الدولة بإزاءه بالسلطة التقديرية، كما أنه نظام قانوني تضعه الدولة لتنظم بمقتضاه كيفية ثبوت الجنسية الوطنية لمن يطلبها من الأفراد الذين ينتمون بحسب الأصل إلى دولة أجنبية⁽⁶⁶⁾.

بناءً عليه، يجب على الأجنبي الذي يطلب اكتساب الجنسية المغربية عن طريق التجنيس أن يثبت توفره على الشروط التالية⁽⁶⁷⁾: أولاً، الإقامة الاعتيادية والمنتظمة في المغرب خلال السنوات الخمس السابقة على تقديم طلب التجنيس، مع الإقامة في المغرب إلى حين البت في الطلب. ثانياً، بلوغ سن الرشد القانونية حين تقديم الطلب. ثالثاً، سلامة الجسم والعقل. رابعاً، الاتصاف بسيرة حسنة وسلوك محمود وغير محكوم عليه بعقوبة من أجل ارتكاب جناية أو جنحة مشينة أو أفعال تكون جريمة إرهابية أو أفعال مخالفة لقوانين الإقامة

62 المملكة المغربية، "ظهير شريف رقم 1.07.80 صادر في 3 ربيع الأول 1428 (23 مارس 2007) بتنفيذ القانون رقم 62.06 بتغيير وتعميم الظهير الشريف رقم 1.58.250 الصادر في 21 من صفر 1378 (6 سبتمبر 1958) بسن قانون الجنسية المغربية"، *الجريدة الرسمية*، العدد 5513، 2007/4/2، ص 1116، شوهد في 2022/2/10، في: <https://bit.ly/3swCqQM>

63 المرجع نفسه، الفصل السابع من القانون رقم 62-06.

64 المرجع نفسه، منظمة بموجب الفصلين التاسع والعاشر.

65 المرجع نفسه، الفصل العاشر.

66 محمد المهدي، *الجنسية المغربية في ضوء مستجدات القانون رقم 62-06*، ط 2 (الدار البيضاء: دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، 2014)، ص 103.

67 المملكة المغربية، "قانون الجنسية المغربية: ظهير شريف رقم 1.07.80"، الفصل الحادي عشر من القانون رقم 62-06.

المشروعة بالمملكة المغربية أو أفعال موجبة لسقوط الأهلية التجارية. خامساً، معرفة كافية باللغة العربية. سادساً، التوفر على وسائل كافية للعيش⁽⁶⁸⁾.

وعلى هذا الأساس، نجد أن الأحكام الخاصة بالجنسية سواء كانت أصلية أو مكتسبة بكل من تونس⁽⁶⁹⁾ والجزائر⁽⁷⁰⁾، وموريتانيا⁽⁷¹⁾، لا تختلف كثيراً عن المغرب، باستثناء سماح المشرع الجزائري للأجنبي المتزوج من جزائرية باكتساب الجنسية عن طريق الزواج⁽⁷²⁾.

ومن الواضح أيضاً أنه لا يوجد اختلاف كبير في سياسة التجنيس بالبلدان المغاربية الأربعة. فأخذاً في الاعتبار شروط التجنيس بالمغرب، يشترط القانون الجزائري على الأجنبي الذي يتقدم بطلب لاكتساب الجنسية الجزائرية أن يكون مقيماً في الجزائر مدة سبع سنوات⁽⁷³⁾، في حين يشترط القانون التونسي على الأجنبي الإقامة مدة خمس سنوات⁽⁷⁴⁾، بينما ينص القانون الموريتاني على الإقامة الاعتيادية للأجنبي مدة عشر سنوات⁽⁷⁵⁾.

وجدير بالذكر، أيضاً، أن الأشخاص الذين يحملون جنسية مزدوجة لا يفقدون الجنسية بكل من المغرب والجزائر. ومع ذلك، يمكن أن يتعرض الأشخاص الذين لهم أيضاً جنسية البلدان التي لا تسمح لرعاياها بتعدد الجنسية لعدة مشكلات قانونية. أما بالنسبة إلى موريتانيا، فإنه يفقد الجنسية الموريتانية كل من يحمل جنسية أجنبية أصلية⁽⁷⁶⁾، والأمر نفسه بالنسبة إلى التونسي الذي يكتسب جنسية أجنبية، حيث منح المشرع التونسي السلطة التقديرية للإدارة في سحب الجنسية التونسية بموجب أمر خاص بذلك⁽⁷⁷⁾.

ووفقاً لبعض الدراسات⁽⁷⁸⁾ فيما يتعلق بسحب الجنسية وفقدانها بسبب غياب الشخص المجنس على الإقليم أو الذي اكتسب الجنسية عند ولادته في الخارج، فإن هذه الممارسة آخذة في التراجع، بل ومنعدمة في البلدان موضوع الدراسة باستثناء موريتانيا التي لا تأخذ بالجنسية المزدوجة؛ وذلك رغم وجود عدد من البلدان لا زالت تنص في قوانينها على هذا الأمر ولا توفر ضمانات تتيح إمكانية التأكد من أن الشخص المعني قد حصل بالفعل على جنسية بلد الإقامة، وتحول من ثم دون بقائه بلا جنسية.

68 يجوز - رغم الشرط المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من الفصل الحادي عشر - تجنيس الأجنبي الذي أصيب بعاهة أو مرض من جراء عمل قام به خدمة للمغرب أو لفائدته، كما يجوز - رغم الشروط المنصوص عليها في الفقرات 1 و3 و5 و6 من الفصل الحادي عشر - تجنيس الأجنبي الذي أدى أو يؤدي للمغرب خدمات استثنائية أو تنجم عن تجنيسه فائدة استثنائية للمغرب.

69 المنظمة بموجب أحكام الفصول (6-18) من قانون الجنسية التونسي، ينظر: الجمهورية التونسية، "القانون عدد 55 لسنة 2010 المنقح لبعض أحكام مجلة الجنسية التونسية"، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 97، 2010/7/9.

70 المنظمة بموجب أحكام المواد (9-6) من الأمر رقم 86-70. ينظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "الأمر رقم 86-70 لسنة 1970".

71 المنظمة بموجب أحكام المواد (8-16) من قانون الجنسية الموريتاني. ينظر: الجمهورية الإسلامية الموريتانية، "القانون رقم 023-2010 الصادر بتاريخ 11 فبراير 2010 المضمن لقانون الجنسية الموريتانية كما تم تعديله"، الجريدة الرسمية، العدد 1212، 2010/6/30.

72 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "الأمر رقم 86-70 لسنة 1970"، المادة 9.

73 المرجع نفسه، المادة 10.

74 الجمهورية التونسية، "القانون عدد 55 لسنة 2010"، الفصل 20.

75 الجمهورية الإسلامية الموريتانية، "القانون رقم 023-2010"، المادة 18.

76 المرجع نفسه، المادة 30.

77 الجمهورية التونسية، "القانون عدد 55 لسنة 2010"، الفصل 30.

78 لورا فان واس وزهرة البرازي، الجنسية وعدو الجنسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ترجمة غادة حيدر (بيروت: المفكرة القانونية، 2016)، ص 91-92.

2. الجنسية ومبدأ المساواة

يكتسي مبدأ المساواة في التمتع بالجنسية في اللحظة الراهنة أهمية بالغة؛ فهي من جهة تعدّ حقاً من الحقوق الأساسية للإنسان كما نصت على ذلك المادة 15 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي كرسّت حق كل إنسان في التمتع بجنسية ما، وحظر حرمان أي شخص من جنسيته تعسفياً ولا من حقه في تغييرها. ومن جهة أخرى، أصبحت في عدد من الدول التي لها تاريخ طويل مع الهجرة، مسألة حيوية تتيح مزايا كثيرة قد يصعب على الأجانب الاستفادة منها والولوج إليها⁽⁷⁹⁾.

إن تطور القانون الدولي لحقوق الإنسان أدى إلى الاعتداد بمبدأ المساواة في الحصول على الجنسية كما هو شأن بقية الحقوق، وذلك بدءاً باتفاقية مكافحة جميع أشكال التمييز العنصري، مروراً بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فضلاً عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وصولاً إلى الاتفاقية الدولية لحماية حقوق الطفل، واتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وعدد من الاتفاقيات الدولية الأخرى. وتعتبر الدول موضوع الدراسة عضواً في أغلب هذه الاتفاقيات، وعملت على رفع التحفظات والإعلانات التفسيرية فيما يتعلق بالقواعد والمقتضيات الخاصة بالجنسية ومبدأ المساواة، علاوة على أن التعديلات الدستورية التي أجريت في هذه البلدان خلال العشرية الأخيرة رسخت أيضاً هذا المبدأ وأحاطته بضمانات دستورية مهمة.

بيد أن أمر الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية أو سن القوانين واعتمادها لا يشكّل في حد ذاته ضماناً وصوناً منيعاً لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ما لم تكن هذه العملية مقرونة بإرادة سياسية لترسيخ هذه الحقوق والحريات وتوطيدها، وتمكين الأفراد والجماعات منها وتسهيل الوصول إليها. لذلك، نجد أن ترسيخ مبدأ المساواة في الجنسية في كل من البلدان الأربعة، رغم تباين مساره، فإنه على مستوى المضمون يظل متشابهاً ومتماثلاً نسبياً. فالتمييز الأكثر شيوعاً في هذا الأمر على غرار بقية البلدان العربية يبدو هو التمييز بناء على النوع الاجتماعي.

ويبدو في الحالة التونسية أنه رغم بدء هذا المسار في وقت مبكر نسبياً مقارنة بالمغرب وموريتانيا والجزائر، فإن تفعيله اصطدم بعدد من الحواجز والعقبات جعلت تونس متأخرة في هذا الشأن كما هو الأمر بالنسبة إلى بقية البلدان الثلاثة، وذلك إلى غاية سنة 2010 حيث اعتمدت مبدأ المساواة في شكله الشامل، وقد اعتمدت الجزائر الأمر نفسه سنة 2005، بينما اعتمد المغرب إصلاحاً جزئياً عبر تعديل قانون الجنسية سنة 2007 الذي أقر بالمساواة بين الرجل والمرأة في منح الجنسية لأطفالهما، من دون إمكانية منح المرأة جنسيتها لزوجها الأجنبي.

وتطرح مسألة الجنسية في البلدان الأربعة موضوع الدراسة تحديات كثيرة فيما يتعلق بإعمال مبدأ المساواة؛ إذ تؤكد أغلب التقارير والتوصيات الموجهة إلى هذه البلدان ضعف الضمانات القانونية والإجرائية لحماية مبدأ المساواة في الحصول على الجنسية. وقد عبّرت لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أثناء نظرها في أحد التقارير الدورية الرسمية للجزائر عن قلقها إزاء عدم مراجعة الأحكام التمييزية في قانون

79 تعتبر قاعدة عدم التمييز في هذا الأمر قاعدة جوهرية؛ إذ يؤكد القانون الدولي لحقوق الإنسان التزامات جميع الدول باحترام حقوق الإنسان لجميع الأفراد من دون تمييز أبداً كان نوعه، مثل العرق، أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غيره من الأسباب.

الجنسية الجزائرية الذي اعتمد بموجب الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، وقانون الأسرة لسنة 1984، وأكدت أن مثل هذه الأحكام تحرم المرأة من الحقوق المتساوية لحقوق الرجل في إعطاء الجنسية لأطفالها، فضلاً عن التمييز فيما يتعلق بالزواج والحياة الأسرية، والطلاق وحضانة الأطفال⁽⁸⁰⁾. لكن هذه الملاحظات قد ارتبطت بمرحلة سابقة على صدور التعديل الأخير لقانون الجنسية الجزائري لسنة 2005، والذي تضمن مجموعة من الأحكام المتقدمة خاصة فيما يتعلق بمنح الجنسية الجزائرية الأصلية لكل مولود من أب جزائري أو أم جزائرية، إضافة إلى حق اكتساب الجنسية الجزائرية بالزواج من جزائري أو جزائرية.

ورغم الارتياح الذي عبرت عنه اللجنة نفسها بالنسبة إلى المغرب فيما يتعلق بتعديل قانون الجنسية لسنة 2007، الذي كرس حق كل طفل يولد لأُم مغربية سواء داخل المغرب أو بالخارج في الحصول على جنسية أمه، فإنها لا زالت تشعر بقلق من أشكال متنوعة من التمييز في هذا الإطار، من قبيل عدم اكتساب الأجنبي المتزوج من مغربية للجنسية المغربية في حين أن الزوجة الأجنبية يمكنها اكتساب الجنسية. وقد حثت اللجنة المغرب على القيام، من دون إبطاء، بتعديل جميع النصوص التمييزية التي تؤثر في حقوق المرأة، والواردة في قانون الجنسية، لمواءمتها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة جميع أشكال التمييز ضد المرأة على نحو تام وبتشاور مع المنظمات النسائية⁽⁸¹⁾. وتجدر الإشارة إلى أن عدد الأشخاص الحاصلين على الجنسية المغربية إلى حدود سنة 2015 بلغ فقط 6328 شخصاً⁽⁸²⁾.

وتشير المعطيات الصادرة عن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين إلى أن المساواة بين الرجل والمرأة فيما يتعلق بالجنسية لا زالت غير متحققة في 27 بلداً على المستوى العالمي، يقع أغلبها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بمعدل 12 دولة و8 دول في أفريقيا جنوب الصحراء، فضلاً عن 4 دول بآسيا و3 دول بالأميركتين⁽⁸³⁾.

وقد أكدت معطيات صادرة عن بعض مؤسسات الاتحاد الأفريقي⁽⁸⁴⁾ الطابع المتزايد للتأنيث الذي أضحت تأخذه الهجرة على مستوى القارة الأفريقية، وكذلك على المستوى الدولي؛ إذ شكّلت النساء المهاجرات نسبة 46 في المئة من المهاجرين الدوليين في أفريقيا، وما معدله 49 في المئة من المهاجرين الدوليين على المستوى العالمي، وفي بعض البلدان تراوح النسبة بين 70 و80 في المئة. ومن ثم، فالأنماط التقليدية للهجرة من أفريقيا ودخلها التي كان يسيطر عليها الذكور، بدأت تزداد تأنيثاً بفعل تحرك النساء الأفريقيات بصورة مستقلة داخل بلدانهم وخارجها، لأسباب اقتصادية، واجتماعية، ومهنية، وغيرها. ويعزى ذلك أساساً إلى الطلب المتغير على أنواع معينة من المهارات، مثل قطاع الخدمات والعمالة المنزلية ومهن التمريض والتعليم والرعاية التي

80 الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التعليقات الختامية: الجزائر، 10-28 كانون الثاني/يناير 2005، ص 5، الفقرة 25، شوهد في 2022/2/17، في: <https://bit.ly/3uXnI6i>

81 الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الملاحظات الختامية الموجهة للمغرب، الوثيقة رمز CEDAW/C/MAR/CO/4 لسنة 2008، التوصيات 40 و41، شوهد في 2022/2/16، في: <https://bit.ly/3rRaVAc>

82 مليكة بن الراض [وآخرون]، الوقاية من انعدام الجنسية عند المهاجرين وأطفالهم بشمال أفريقيا: دور بلد الاستقبال وبلد الأصل في تسجيل الولادات والحصول على وثائق الهوية في المغرب ومصر، تقرير المغرب (الرباط: الجمعية المغربية للدراسات والأبحاث حول الهجرة، 2018)، ص 49.

83 الأمم المتحدة، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ورقة معلومات حول المساواة بين الجنسين وقوانين الجنسية وانعدام الجنسية (جنيف: 2014)، ص 1، شوهد في 2022/2/16، في: <https://bit.ly/3JqN9B0>

84 الاتحاد الأفريقي، مفوضية الاتحاد الأفريقي، إدارة الشؤون الاجتماعية للاتحاد الأفريقي، إطار سياسة الهجرة في أفريقيا وخطة العمل (2018-2030) (أديس أبابا: مفوضية الاتحاد الأفريقي، 2018)، ص 72، شوهد في 2022/2/16، في: <https://bit.ly/3BnruXM>

تهيمن عليها الإناث عادة. وبحسب المعطيات نفسها، فإن هذا التأنيث يؤثر في أدوار الجنسين، ويساهم في بعض الحالات في تحقيق المساواة بين الجنسين؛ إذ تصبح المرأة قادرة اقتصادياً، وتكتسب مهارات جديدة وتضطلع بأدوار مختلفة في بلدان المنشأ والعبور والمقصد. وقد تؤثر هجرة الرجال أيضاً تأثيراً إيجابياً في أدوار الجنسين؛ لأن النساء اللواتي يبقين في الوطن يتحملن مسؤولية أكبر في الأسرة المعيشية، وتزيد مساهمتهن في سلطة صنع القرار.

خاتمة

يبدو من خلال ما سبق أنّ تناول موضوع سياسات الإقامة والتجنيس في البلدان المغاربية الأربعة، بالبحث في شكل دراسة علمية مركزة، قد تكتنفه الكثير من التحديات. فمن جهة، يستدعي اتساع الموضوع وتعقيداته المختلفة دراسات معمقة ودقيقة للسياسات والأطر القانونية والعوامل المتحركة في تطوراتها المتلاحقة لحدود اللحظة الراهنة. ومن جهة أخرى، يحتاج إلى بحوث ميدانية تشمل الفئات المستهدفة، والفاعلين الرسميين والمدنيين الذين يسهرون أو يساهمون في إنتاج السياسات العمومية في مجال تنظيم الدخول والإقامة والتجنيس في هذه البلدان. بيد أن هذه التحديات لم تكن عائقاً أمام التوصل إلى بعض الخلاصات والاستنتاجات في هذا المضمار.

تأسيساً على ذلك، من الواضح أن سياسات الدخول والإقامة والتجنيس في كلٍّ من المغرب والجزائر وتونس وموريتانيا لم تكن بمنأى عن تأثير العوامل التاريخية، لا سيما ما ورثته هذه البلدان من أطر قانونية وسياسية عن الاستعمار الفرنسي. فرغم التباين النسبي الذي يبدو من دولة إلى أخرى فيما يتعلق بسياسات الإقامة والتجنيس، فإن تطور مسار هذه السياسات ومبرراتها تظل متشابهة ومتماثلة. ورغم التقدم الذي أحرزته هذه البلدان في عدد من الجوانب المتعلقة بسياسات الإقامة والتجنيس، لا زالت الأطر القانونية والسياسية تعاني أعطاباً كثيرة، بل تصطدم بعض الإصلاحات المنفذة بصعوبات وعوائق على مستوى أجرأتها في الواقع العملي.

فمن ناحية سياسات الدخول والإقامة، تظل هذه البلدان من حيث الهجرة دولاً مصدرة ومناطق عبور واستقرار نسبي بحكم الواقع لنسب ضئيلة من المهاجرين واللاجئين؛ ما يجعل الصعوبات التي تواجهها هذه الفئات داخل هذه الأقاليم فيما يتعلق بالدخول والإقامة قليلة نسبياً مقارنة ببلدان لها تاريخ كبير مع استقبال المهاجرين. فضلاً عن ذلك، تظل الأطر القانونية والسياسية التي تحكم فيها الهاجس الأمني والاقتصادي في هذه البلدان بعيدة عن الأضواء وعن المساءلة، باستثناء ما يتعلق بسياسات إدارة الهجرة غير النظامية التي غالباً ما تكون مرتبطة بأجندات تفرضها طبيعة المنطقة وقربها من أوروبا.

وتترجم النصوص القانونية فيما يتعلق بالدخول والإقامة التي اعتمدتها هذه البلدان، منذ مطلع الألفية الثالثة، توجّهاً مركزاً على منح الإدارة السلطة التقديرية الواسعة في قبول ورفض من تشاء من الأجانب في الدخول والإقامة، من دون إحاطة ذلك بالضمانات اللازمة المتعين احترامها من هذه البلدان باعتبارها دولاً أعضاء في واحدة من الاتفاقيات الأساسية في مجال حقوق الإنسان المتضمنة للمعايير المقيدة للحق السيادي للدول في هذا المجال، لا سيما الضمانات القضائية، وحظر الطرد خارج القانون والطرده الجماعي، واحترام مبدأ عدم الإعادة القسرية في نطاقه الواسع.

ويبدو أيضًا التباين على مستوى انخراط هذه الدول فيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية ذات الصلة؛ ففي الوقت الذي صدّقت فيه كل من المغرب والجزائر وموريتانيا على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، لا زالت تونس لم تصدّق على هذه الاتفاقية وعلى عدد من الأدوات الاتفاقية الأخرى ذات الصلة بمنظمة العمل الدولية.

وفيما يتعلق بسياسات الجنسية، تظل البلدان الأربعة أيضًا متشابهة ومتأثرة بالعوامل التاريخية نفسها من قبيل الاستعمار والعامل الديني الذي يبرز على نحو لافت فيما يتعلق بالمساواة في الجنسية بين الرجل والمرأة في البلدان؛ إذ رغم المجهودات التي بذلتها هذه الدول فيما يتعلق بهذا المبدأ، فإنها لا زالت متأخرة عن تحقيق المساواة الكلية باستثناء الجزائر التي أقرت في تعديلها الأخير لقانون الجنسية هذا الأمر. ويتبين أن الأطر القانونية الخاصة بالجنسية في البلدان الأربعة تظل متشابهة نسبيًا من حيث المعايير والإجراءات الخاصة بالحصول عليها؛ فجميع هذه البلدان تأخذ برابطة الدم ورابطة الأرض، مع الاختلاف على مستوى مدة الإقامة للحصول على جنسية أحد هذه البلدان، كما أنها تأخذ بمعيار ازدواجية الجنسية باستثناء موريتانيا التي لا زالت تواجه مشكلات كثيرة في هذا الإطار.

وختامًا، يبدو أن إشكالية سياسات الإقامة والتجنيس في البلدان المغاربية الأربعة لا زالت تثير الكثير من التعقيدات، على رأسها مسألة المساواة ليس فقط بين الجنسين بل المساواة بين الأجانب أنفسهم، علاوة على الطابع المتشدد لبعض هذه البلدان على مستوى شروط الدخول والإقامة فيها والحصول على جنسيتها أيضًا؛ ما يجعل سياسات هذه البلدان في هذا الأمر تعيق في كثير من الأحيان حرية الحركة والتنقل لمواطنيها داخل البلدان الأربعة، رغم القواسم المشتركة بينها، كما أنها تقوّض أيّ مسار لاندماج الأجانب فيها بغضّ النظر عن جنسياتهم وهوياتهم الثقافية.

References

المراجع

العربية

الاتحاد الأفريقي، مفوضية الاتحاد الأفريقي، إدارة الشؤون الاجتماعية للاتحاد الأفريقي. إطار سياسة الهجرة في أفريقيا وخطة العمل (2018-2030). أديس أبابا: مفوضية الاتحاد الأفريقي، 2018. في:

<https://bit.ly/3BnruXM>

الأمم المتحدة- الإسكوا، المنظمة الدولية للهجرة. تقرير الهجرة الدولية لعام 2015، الهجرة والنزوح والتنمية في منطقة عربية متغيرة. جنيف: 2015.

الأمم المتحدة. اتفاقية الأمم المتحدة لقمع الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها. القرار رقم 55/25 المؤرخ في 15 تشرين الثاني/ نوفمبر 2000.

الأمم المتحدة، الجمعية العامة. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. القرار رقم 34/180 المؤرخ في 18 كانون الأول/ ديسمبر 1979.

_____. اتفاقية حقوق الطفل. القرار رقم 44/25 المؤرخ في 20 تشرين الثاني/ نوفمبر 1989.

_____. الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لسنة 1951. الوثيقة رمز 14. A/RES/429(V). كانون الأول/ ديسمبر 1950.

_____. الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. القرار رقم 45/158 المؤرخ في 18 كانون الأول/ ديسمبر 1990.

_____. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. القرار رقم 2106 ألف (د-20) المؤرخ في 21 كانون الأول/ ديسمبر 1965.

_____. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. القرار رقم 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ ديسمبر 1966.

الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا. إشكالية الهجرة في سياسات واستراتيجيات التنمية في شمال أفريقيا: دراسة مقارنة. الرباط: مكتب شمال أفريقيا، 2014.

الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة. التعليقات الختامية: الجزائر. 10-28 كانون الثاني/ يناير 2005. في: <https://bit.ly/3uXnI6i>

_____. الملاحظات الختامية الموجهة للمغرب. الوثيقة رمز CEDAW/C/MAR/CO/4 لسنة 2008. في: <https://bit.ly/3rRaVAc>

الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي. الاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية. اعتمدها في 28 أيلول/ سبتمبر 1954 مؤتمر مفوضين دعا إلى عقده المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراره 526 ألف (د-17) المؤرخ في 26 نيسان/ أبريل 1954.

الأمم المتحدة، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. "الجزائر". في: <https://bit.ly/3oBTktW>

_____ . "المغرب". في: <https://bit.ly/3GEX9F7>

_____ . "تونس". في: <https://bit.ly/3oCVXMP>

_____ . ورقة معلومات حول المساواة بين الجنسين وقوانين الجنسية وانعدام الجنسية. جنيف: 2014.

في: <https://bit.ly/3JqN9B0>

الأمم المتحدة، لجنة القانون الدولي. طرد الأجانب. رمز الوثيقة 10/A/62 المؤرخ في آب/ أغسطس 2008.

_____ . الفرع ب، طرد الأجانب، رقم الوثيقة 10/A/69، 5 آب/ أغسطس 2014.

الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. حقوق غير المواطنين. نيويورك/ جنيف: 2006.

أندري، ماتيو وسارة كيي ونجلاء سمكة. "دراسة حول الهجرة واللجوء في بلدان المغرب العربي: أطر قانونية وإدارية غير كافية وغير قادرة على ضمان حماية المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء". الشبكة الأوروبية- المتوسطية لحقوق الإنسان (كانون الأول/ ديسمبر 2010)، في: <https://bit.ly/3gwtseP>

بكر، عصمت عبد المجيد. المدخل لدراسة النظام القانوني في العهدين العثماني والجمهوري التركي. بيروت:

دار الكتب العلمية، 2012.

بن الراض، مليكة [وآخرون]. الوقاية من انعدام الجنسية عند المهاجرين وأطفالهم بشمال أفريقيا: دور

بلد الاستقبال وبلد الأصل في تسجيل الولادات والحصول على وثائق الهوية في المغرب ومصر، تقرير

المغرب. الرباط: الجمعية المغربية للدراسات والأبحاث حول الهجرة، 2018.

بالنس- بواساك، فيرونك [وآخرون]. دراسة حول الهجرة واللجوء في بلدان المغرب العربي: أطر قانونية

وإدارية غير كافية على ضمان حماية المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء. ترجمة منار وفاء.

كوبنهاجن: الشبكة الأوروبية- المتوسطية لحقوق الإنسان، 2010.

الجمهورية الإسلامية الموريتانية. "القانون رقم 023-2010 الصادر بتاريخ 11 فبراير 2010 المتضمن لقانون

الجنسية الموريتانية كما تم تعديله". الجريدة الرسمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية. العدد 1212.

2010/6/30.

_____ . "القانون رقم 023-2010 الصادر بتاريخ 11 فبراير 2010، المتضمن الجنسية الموريتانية". الجريدة

الرسمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية. العدد 1212. 2010/3/30.

الجمهورية الإسلامية الموريتانية. " قانون رقم 016-2021 يعدل بعض أحكام القانون رقم 61-112 الصادر

بتاريخ 12 يونيو 1961 المتضمن مدونة الجنسية الموريتانية". الجريدة الرسمية للجمهورية الإسلامية

الموريتانية. العدد 1492. 2021/8/30.

_____ . "المرسوم رقم 031-2012 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 64-169 الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 1969

المتضمن نظام الهجرة في موريتانيا". الوكالة الوطنية لسجل السكان والوثائق المؤمنة. 2012.

الجمهورية الإسلامية الموريتانية، وزارة الداخلية واللامركزية. "إجراءات الحصول على بطاقة الإقامة". الوكالة الوطنية لسجل السكان والوثائق المؤمنة. في: <https://bit.ly/3IdcY7H>

الجمهورية التونسية. "القانون عدد 6 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 يتعلق بتنقيح القانون عدد 40 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بجوزات السفر ووثائق السفر". الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. العدد 11. 2004/2/6.

_____. "المرسوم عدد 6 لسنة 1963 المؤرخ في 28 فيفري 1963 المتعلق بإعادة تنظيم مجلة الجنسية التونسية". الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. العدد 11. 1963/3/5.

_____. "أمر عدد 198 لسنة 1968 مؤرخ في 22 جوان 1968 يتعلق بضبط تراتيب دخول وإقامة الأجانب بالبلاد التونسية". الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. العدد 26. 1968/6/28-25-21.

الجمهورية التونسية. "قانون عدد 55 لسنة 2010 مؤرخ في 1 ديسمبر 2010 يتعلق بتنقيح بعض أحكام مجلة الجنسية التونسية". الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. العدد 97. 2010/12/7.

_____. "قانون عدد 7 لسنة 1968 مؤرخ في 8 مارس 1968 يتعلق بحالة الأجانب بالبلاد التونسية". الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. العدد 11. 1968/3/8.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "الأمر رقم 01-05 المؤرخ في 27 فبراير 2005". الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. العدد 15. 2005/2/27.

_____. "الأمر رقم 66-211 المؤرخ في 2 ربيع الثاني عام 1386 الموافق لـ 21 يوليو سنة 1966 والمتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر". الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. العدد 64. 1966/7/29.

_____. "الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 17 شوال عام 1370 الموافق 15 ديسمبر سنة 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية". الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. العدد 105. 1970/12/18.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "القانون 63-96 المؤرخ في 27 مارس سنة 1963 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية".

_____. "القانون رقم 11.08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 والمتعلق بشروط ودخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها". الجريدة الرسمية. العدد 36. 2008/7/2.

_____. "القانون رقم 11-08 في 25 يونيو سنة 2008 المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم وتنقلهم فيها". الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. العدد 36. 2008/7/2.

_____. "قانون رقم 81-10 مؤرخ في 9 رمضان 1401 الموافق لـ 11 يوليو 1981 يتعلق بشروط تشغيل العمال الأجانب". الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. العدد 28. 1981.

الزياني، محمد أنور. "حقوق الأجانب في تقرير اللجنة التونسية للحريات الفردية والمساواة". المفكرة القانونية. <https://bit.ly/3uxWNhb>. في: 2018/10/3.

فان واس، لورا وزهرة البرازي. الجنسية وعديمو الجنسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ترجمة غادة حيدر. بيروت: المفكرة القانونية، 2016.

مارلين أكرون [وآخرون]. الجنسية وانعدامها: دليل البرلمانين رقم 11-2005. لوزان: الاتحاد البرلماني الدولي، 2005. في: <https://bit.ly/3gOEDzE>

المحبوبي، محمد أحمد. العمل غير المهيكّل: موريتانيا (نواكشوط: 2016). في: <https://bit.ly/34PzbK9>
محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. رأي بشأن التعديلات المقترحة على الحكم المتعلق بالتجنيس الوارد في دستور كوستاريكا. رقم الوثيقة 4-OC/84. 1984/12/19.

"المغرب: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمهاجرين واللاجئين". الأورو-متوسطة للحقوق. 2015/10/4. في: <https://bit.ly/3GGgplJ>

المملكة المغربية. "القانون 02-03، المتعلق بدخول وإقامة الأجانب بالمملكة المغربية وبالهجرة غير النظامية". الجريدة الرسمية. العدد 5160. 2003/11/13.

_____. "ظهر 12 غشت 1913 بشأن الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب".

_____. "ظهر شريف بسن قانون الجنسية المغربية رقم 1.58.250 الصادر في 21 من صفر 1378 الموافق لـ 6 شتنبر 1958". الجريدة الرسمية. العدد 2395. 1958/9/19.

_____. "ظهر شريف رقم 1.03.196 صادر في 16 رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 02.03 المتعلق بدخول وإقامة الأجانب بالمملكة المغربية وبالهجرة غير المشروعة". الجريدة الرسمية. السنة 92. العدد 5160. 2003/11/13.

_____. "ظهر شريف رقم 1.07.80 صادر في 3 ربيع الأول 1428 (23 مارس 2007) بتنفيذ القانون رقم 62.06 بتغيير وتعميم الظهير الشريف رقم 1.58.250 الصادر في 21 من صفر 1378 (6 سبتمبر 1958) بسن قانون الجنسية المغربية". الجريدة الرسمية. العدد 5513. 2007/4/2. في: <https://bit.ly/3swCqOM>

_____. "ظهر شريف رقم 1-57-280 المنظم لمصلحة الدرك الملكي". الجريدة الرسمية. العدد 2366. 1958/2/28. في: <https://bit.ly/3oAGkF4>

_____. "ظهر شريف رقم 1-01-288 صادر في 7 محرم 1426 (16 فبراير 2005) بنشر الاتفاق الموقع في 20 ماي 1999 بين حكومة المملكة المغربية وحكومة جمهورية بولونيا بشأن النقل البحري". الجريدة الرسمية. العدد 5314. 2005/5/5.

المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، المديرية الجهوية لجهة مراكش- آسفي. "مذكرة حول نتائج البحث الوطني حول الهجرة القسرية لسنة 2021". 2021/5/21. في: <https://bit.ly/3oF1VMx>

المنظمة الدولية للهجرة. تقرير الهجرة في العالم لعام 2020. جنيف: 2019.

المهدي، محمد. الجنسية المغربية في ضوء مستجدات القانون رقم 62-06. ط 2. الدار البيضاء: دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، 2014.

الأجنبية

International Court of Justice (ICJ). *Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*; *Deuxième phase*, 6/4/1955. at: <https://bit.ly/3uOAmEA>

Royaume du Maroc. *Note circulaire au sujet du passeport collectif et carte d'identité nationale pour l'accès au territoire du Royaume du Maroc*, N°19/CIR/ 83 du 31/10/1983.

* Kamal Djalab | كمال جلاب

سياسات استقلال القضاء في الجزائر: مكانة القضاء في الدستور المعدّل لسنة 2020

The Independence of the Judiciary in Algeria: The Position of the Judiciary in the 2020 Constitutional Amendment

تقيّم هذه الدراسة مدى استقلال القضاء في الجزائر، وفق ما ينص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020، وفي ضوء الاعتبارات العملية التي تؤثر في القضاء وفي عمل القضاة. وتستنتج، عبر تحليل النصوص الدستورية والقانونية، أن تولّي رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء وارتباط النيابة العامة تدرجياً بوزير العدل يجعلان القضاء جهازاً أقرب إلى مرفق عام تابع للسلطة التنفيذية. غير أنه يمكن وصف القاضي بأنه سلطة في الدستور، نظراً إلى أهمية الضمانات الدستورية في تعزيز استقلاله الوظيفي وضمان نزاهته وحياده. ومع ذلك، فإن فاعلية هذه الضمانات تظل مرتبطة بعوامل قانونية وعملية، يتعلق أهمها بما سيصدر من قوانين جديدة تنظّم القضاء من جهة، وبمنظرة النظام السياسي إلى القضاء ووضع القاضي الاجتماعي والمهني من جهة أخرى.

كلمات مفتاحية: استقلال القضاء، القضاء في الجزائر، السلطة القضائية، المجلس الأعلى للقضاء، المسؤولية التأديبية للقضاة، وزير العدل.

This study analyses the constitutional status of the judiciary in Algeria by examining whether it constitutes an independent constitutional power, or whether it is closer to a public service that is organically linked to the executive. The study argues that the judiciary does not constitute a third power because of the role of the President as head of the Supreme Council of the Judiciary and the subordination of Public Prosecution. The guarantees established by the constitutional Amendment of 2020 represent significant gains at the theoretical level in ensuring the functional independence of the judge. However, their effectiveness is linked to the will of the political power to promote the independence of the judiciary and to provide the appropriate conditions that safeguard the judge's immunity from any social or political pressure.

Keywords: Judicial Independence, Algerian Judiciary, Judicial Authority, Supreme Council of the Judiciary, Judicial Discipline, Justice Minister.

* أستاذ التعليم العالي في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية بجامعة الجلفة بالجزائر.

Professor of Constitutional Law and Institutions at the University of Djelfa in Algeria.

Email: kamaldj82@yahoo.fr

مقدمة

مثّل استقلال القضاء وتحريره وإطلاق يده في مكافحة الفساد أكثر الشعارات التي رُفعت في الحراك الشعبي الذي اندلع في الجزائر، في 22 شباط/ فبراير 2019. وبالموازاة مع ذلك، شهدت تلك الفترة حملة محاكمات تاريخية وغير مسبقة لمسؤولين كبار في نظام الرئيس المستقيل عبد العزيز بوتفليقة (1937-2021). ولم يكن القضاء بعيدين عن هذا الحراك؛ إذ شاركوا فيه وأعلنوا وقوفهم مع مطالب الشعب، وبدأت نقابة القضاة في القيام بدور أكبر في المطالبة باستقلال القضاء وتحسين ظروف القاضي.

وفي هذا السياق، كان من المتوقع أن يكون القضاء في صلب الحملات الانتخابية للمرشحين للانتخابات الرئاسية التي جرت في 12 كانون الأول/ ديسمبر 2019. وكان أيضاً من أهم محاور مشروع التعديل الدستوري الذي طرحه رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون (2019-) للاستفتاء الشعبي في الأول من تشرين الثاني/ نوفمبر 2020، وقد أكد هذا التعديل مبدأ استقلال القضاء باعتباره سلطة دستورية، وحذف النص الذي كان يقضي بأن رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية، إضافة إلى تقييد سلطته في التعيين في الوظائف القضائية النوعية بوجوب الأخذ بالرأي المطابق المسبق للمجلس الأعلى للقضاء.

وإذا كان الدستور الجزائري نصّ على القضاء باعتباره سلطة ثالثة إلى جانب السلطين التنفيذية والتشريعية، وأقر مبدأ استقلال السلطة القضائية، فإن وضع القضاء الدستوري والقانوني، في ظل الاعتبارات السياسية والاجتماعية التي تؤثر في عمل القضاة، يطرح إشكالية إذا ما كان القضاء يشكّل سلطة دستورية بكل المقومات الأساسية التي تضمن استقلاله العضوي والوظيفي. وضمن هذه الإشكالية، فإن تساؤلات عدة متفرعة عنها تطرح على نحو حاد ومتكرر عن القضاء ومكانته الدستورية في الجزائر من قبيل: أيجسد القضاء فعلاً سلطة دستورية، أم أنه مجرد مرفق عام له خصوصية معينة، ويبقى رغم ذلك تحت إدارة السلطة التنفيذية وإشرافها؟ وكيف يؤثر هذا التوصيف للقضاء في فاعلية الضمانات التي قررها الدستور لاستقلال القضاة وحيادهم؟

يهدف تحليل الوضع الدستوري للقضاء إلى التأكد من توفير الدستور كل المعايير الدستورية والقانونية التي تؤهل القضاء ليكون سلطةً دستورية مستقلة، وترصد الدراسة التأثير الذي تمارسه السلطة التنفيذية عضوياً ووظيفياً في القضاء بما يحوله عملياً إلى مرفق عام تابع لها.

تقوم مقارنة الدراسة في مكانة القضاء في الدستور بالأساس على منهج قانوني معياري، يبحث فيما يجب أن يكون عليه وضع القضاء حتى يمكن وصفه فعلاً بأنه سلطة مستقلة. وسيتم تقييم مكانته، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة له، وردها إلى المعايير الدستورية التي تتعلق باستقلاله وحياده، إضافة إلى استعراض السياقات والتحديات العملية التي تؤثر في استقلال القاضي في الجزائر.

تنطلق الدراسة في محورها الأول من تحليل مدى الاستقلال العضوي للقضاء عبر استعراض ارتباطه العضوي بالسلطة التنفيذية، في حين يحلل المحور الثاني المبادئ الدستورية التي نص عليها الدستور لضمان استقلال القضاة. وقد قرر التعديل الدستوري لسنة 2020 العديد من المبادئ المهمة التي تضمن الاستقلال الوظيفي للقضاة، كعدم قابليتهم للنقل، وتقرير مبدأ عدم خضوعهم إلا للقانون، إضافة إلى ضمانات المساءلة التأديبية؛ ما يؤهل القضاء ليكون سلطة مستقلة نظرياً من الناحية الوظيفية.

أولاً: ارتباط القضاء عضوياً بالسلطة التنفيذية

تختلف الدول في مدى اعتبار القضاء سلطة من السلطات، ويمكن ملاحظة التحفظ في النظام الفرنسي مثلاً تجاه السلطة القضائية واستقلالها، فيذهب الباحثون إلى أنه عبر العدد الكبير من الدساتير التي عرفتها فرنسا منذ الثورة فإن القليل منها فحسب أشار على نحو صريح إلى القضاء بوصفه سلطة⁽¹⁾. ويتجسد هذا التحفظ في خوف السلطتين التشريعية والتنفيذية من السلطة القضائية. وقد كانت آثار هذا الخوف وخيمة في السلطة القضائية من حيث استقلاليتها التي لم تعرفها أبداً بصورة مطلقة في فرنسا؛ إذ إنها امتازت دائماً بتبعيتها الهيكلية والوظيفية للسلطة التنفيذية⁽²⁾.

وينطبق التحليل ذاته على الدستور الجزائري؛ إذ على الرغم من تكريسه للمجلس الأعلى للقضاء هيئة مستقلة، فإنه أسند رئاسته إلى رئيس الجمهورية الذي يمارس سلطات فعلية داخل المجلس، وسلطات أخرى مهمة في المجال القضائي. وإضافة إلى ذلك، فإنه على الرغم من حذف وزير العدل من عضوية المجلس الأعلى للقضاء، فإنه بقي محتفظاً بسلطات مهمة، وخصوصاً ما يتعلق منها بتبعية النيابة العامة التدرجية له؛ ما يجعل وصف القضاء من الناحية العضوية بأنه سلطة محل نظر.

1. رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء

يتولى رئيس الجمهورية، بحسب نص المادة 180 من الدستور، رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، وبذلك تكون الجزائر قد تبنت النموذج الفرنسي فيما يتعلق بالسلطة القضائية من خلال التأسيس لمجلس أعلى للقضاء يتولى رئاسته رئيس الجمهورية.

فصل التعديل الدستوري لسنة 2020⁽³⁾ في تشكيلة المجلس الأعلى، فصار يضم بحسب المادة 180 من الدستور 24 عضواً إضافة إلى رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للمجلس. ويضم المجلس الرئيس الأول للمحكمة العليا باعتباره نائباً لرئيس المجلس، ورئيس مجلس الدولة، و15 قاضياً ينتخبهم زملاؤهم، ثلثهم من قضاة النيابة، إضافة إلى ست شخصيات من خارج سلك القضاء، يعين رئيس الجمهورية منهم اثنين، في حين يعين رئيس المجلس الشعبي الوطني اثنين ورئيس مجلس الأمة اثنين أيضاً، وقاضيين من التشكيل النقابي للقضاة، ورئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

وتطبيقاً لما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2020 فيما يخص تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء، انتخب القضاة، في 20 كانون الأول/ ديسمبر 2021، 15 قاضياً للمجلس يمثل ثلثهم قضاة النيابة العامة، وقد ترشح 142 قاضياً لهذه الانتخابات، التي بلغت نسبة المشاركة فيها أكثر من 86 في المئة من الهيئة الناجبة التي تضم 5922 قاضياً⁽⁴⁾.

1 Pierre Joxe, "La Justice, troisième pouvoir?" *Après-demain*, vol. 4, no. 20 (Octobre 2011), p. 16.

2 يوسف حاشي، في النظرية الدستورية (بيروت: دار ابن النديم للنشر والتوزيع، 2009)، ص 383.

3 صدر التعديل الدستوري بموجب: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم رئاسي رقم 242-20 مؤرخ في 15 جمادي الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية"، الجريدة الرسمية، السنة 57، العدد 82، 2020/12/30، شوهدي في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/3k4FGwT>

4 "انتخاب 15 قاضياً أعضاء في المجلس الأعلى للقضاء"، وكالة الأنباء الجزائرية، 2021/12/21، شوهدي في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/3xMDnqr>

جديرٌ بالذكر أن المؤسس الدستوري تولّى مباشرةً بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء بنص الدستور خلافاً للسابق، حيث كانت هذه التشكيلة تحدّد بموجب نص قانون عضوي⁽⁵⁾. وقد كان الدستور ينص قبل تعديل سنة 2020 على عضوية وزير العدل في المجلس الأعلى للقضاء وهو يتولى مهمات نائب رئيس المجلس، وغالبًا ما كان وزير العدل هو من يرأس اجتماعات المجلس الأعلى للقضاء من الناحية العملية بتفويضٍ من رئيس الجمهورية، غير أنه وبموجب تعديل الدستور ألغيت عضوية وزير العدل في المجلس الأعلى للقضاء، كما حُفِض عدد الشخصيات من خارج سلك القضاة التي يعيّنهما رئيس الجمهورية إلى عضوين فقط، وألغيت عضوية النائب العام لدى المحكمة العليا، ومحافظ مجلس الدولة، وهما يمثلان النيابة العامة التي تتبع وزارة العدل. وبحسب المادة 180 من الدستور، فإن مهمة نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء أصبحت للرئيس الأول للمحكمة العليا.

يعتقد بعضهم أن استبعاد عدد من ممثلي السلطة التنفيذية في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء سيضمن استقلالية سلطته القضائية، بعيدًا عن تأثير السلطة التنفيذية التي لم تُعد تملك أيّ تأثير بسبب تقليص حصتها من الأعضاء فيه. ومع استبعاد وزير العدل، وتخفيض عدد ممثلي النيابة العامة إلى الثلث، فإن الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس أصبحت لا تخضع لتأثير السلطة التنفيذية⁽⁶⁾. وعلاوةً على ذلك، فإن المجلس بهذه التشكيلة الحالية، وبالنظر إلى اختصاصاته في مجال القضاء، أصبح مشاركًا لوزارة العدل في تسيير مرفق القضاء؛ ما يقضي على النظرة الأحادية الأفق لوزارة العدل التي سيّرت القطاع منذ الاستقلال إلى يومنا هذا⁽⁷⁾.

يدافع بعضهم عن ضرورة تطعيم المجلس الأعلى للقضاء بأعضاء غير منتمين إلى سلك القضاة، وهم يرون أن وجود عدد كبير من القضاة في تشكيلته يمثّل عائقًا أمام القضاء؛ ذلك أن تشكيلته لا يجب أن تقتصر على القضاة فحسب، بل ينبغي وجود ممثلي الشعب بعدد كبير لضمان استقلاليته، وخاصة أن من يمثّل إرادة الشعب هم النواب⁽⁸⁾.

إضافة إلى تولّي رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، فإن تشكيلة المجلس تضم أعضاء عيّنهم؛ فالمجلس يضم الرئيس الأول للمحكمة العليا بصفته نائبًا لرئيس المجلس، ورئيس مجلس الدولة، إضافة إلى شخصيتين اثنتين يختارهما رئيس الجمهورية، وكذلك رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وهؤلاء كلهم يعيّنهم مرسوم رئاسي رئيس الجمهورية الذي لم يفقد كل تأثيره ونفوذه داخل المجلس الأعلى للقضاء، رغم استبعاد وزير العدل ومنح البرلمان سلطة تعيين ممثلين عنه فيه.

تجد فكرة تولّي رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء أصولها التاريخية في النظام الفرنسي. ورغم اعتراضات بعض الفقهاء، وأيضًا القضاة، على هذا الوضع باعتباره يمسّ بمبدأ الفصل بين السلطات، فإن هناك

5 شُكّل وزير العدل، حافظ الأختام، لجنة لمراجعة القانونين المنظمين للقضاء في الجزائر، وهما القانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، والقانون العضوي المتعلق بتشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، وذلك على إثر التعديل الدستوري لسنة 2020. ينظر: "تنصيب اللجنتين المكلفتين بمراجعة القانون الأساسي للقضاء وقانون تشكيل المجلس الأعلى للقضاء"، وكالة الأنباء الجزائرية، 2021/4/8، شوهده في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/3ztMBFO>

6 أحسن غربي، "المجلس الأعلى للقضاء في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، المجلة النقدية للقانون وللعلوم السياسية، مج 15، العدد 2 (كانون الأول/ ديسمبر 2020)، ص 76.

7 بوطيب بن ناصر وهيبة العوادي، "مسودة تعديل الدستور في الجزائر لسنة 2020: فصل أم تدخل وهيمنة بين السلطات؟"، مجلة المستقبل العربي، العدد 502 (كانون الأول/ ديسمبر 2020)، ص 177.

8 منصور قديدر، "من أجل نظرة جديدة للقضاء"، المجلة القضائية، العدد 1 (1999)، ص 36.

جانبًا من الفقه الفرنسي يبرّر رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء، انطلاقًا من دوره الدستوري في ضمان استقلال القضاء والسير العادي والمنتظم لهذا المرفق؛ وهو ما يندرج ضمن دوره العام في ضمان انتظام السير الحسن للمؤسسات الدستورية⁽⁹⁾.

غير أن هناك من يعتبر أنه منذ إقرار الانتخاب الشعبي المباشر لرئيس الجمهورية في فرنسا بموجب تعديل الدستور لسنة 1962، فقدّ الرئيس صفة الحكم بين المؤسسات الدستورية، وأصبح رئيسًا فعليًا للسلطة التنفيذية. ويتساءل هؤلاء كيف يمكن أن يحمي من يدير السلطة التنفيذية القضاء من التدخّل الذي غالبًا ما يتم من السلطة التنفيذية نفسها؟⁽¹⁰⁾ أما في الجزائر، فإن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الحزب السياسي الحاكم، ومن ثمّ تمسّ رئاسته للمجلس الأعلى للقضاء بهذه الصورة مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹¹⁾.

يمنح الدستور رئيس الجمهورية صفةً مجسد وحدة الأمة وحامي الدستور⁽¹²⁾، وهو يلتزم بحسب اليمين الدستورية التي يؤديها عقب انتخابه "بالسهر على استمرارية الدولة، والعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري"⁽¹³⁾. وقد استقرت كل الدساتير، قبل تعديل الدستور الأخير سنة 2020، على النص على أن رئيس الجمهورية هو ضامن استقلالية السلطة القضائية. وإذا كان رئيس الجمهورية لم يعد ضامن استقلالية السلطة القضائية بعد هذا التعديل، فإن التساؤل يطرح عن مبرر تولّيه رئاسة المجلس الأعلى للقضاء الذي أصبح هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية طبقًا للمادة 180 من الدستور.

في خضم النقاش الذي شهدته الجزائر عند طرح مسودة التعديل الدستوري في آذار/ مارس 2020، ذهب وزير العدل، بلقاسم زغماتي، إلى تأكيد الصفة التمثيلية لرئيس الجمهورية باعتباره يتفوق على كل السلطات في تبرير سلطات الرئيس في المجال القضائي، وذلك بمناسبة رده على أحد أعضاء البرلمان الذي اعتبر أن تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المحكمة العليا تدخّل من السلطة التنفيذية في القضاء، وجاء في رد الوزير بأن "من ينتقد الفكرة يجهل حقيقة الأمر ويتكلم عن غير دراية. هناك خلط بين المركز الدستوري لرئيس الجمهورية والجهاز التنفيذي، فرئيس الجمهورية ليس تابعًا للسلطة التنفيذية وهو فوقها ولا ينتمي إليها، والدليل هو الدستور الذي ينص على أن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة"⁽¹⁴⁾.

من جهتها، عبّرت النقابة الوطنية للقضاة عن رفضها لرئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء، مقترحةً منحه رئاسة شرفية فحسب، وجاء في مقترحاتها بخصوص مشروع تعديل الدستور سنة 2020 بأن "رئيس الجمهورية باعتباره الضامن للموازنة بين السلطات الدستورية الثلاث بصفته المعروف بها عرفًا لدى عامة الشعب (القاضي الأول في البلاد) يقتضي بالتبعية ترؤسه شرفيًا للمجلس الأعلى للقضاء كدعم معنوي للقضاة. كما أن أساس

9 Guillaume Delalay, "La réforme du Conseil supérieur de la magistrature: Vers un conseil supérieur du Pouvoir judiciaire?" *La Revue administrative*, vol. 53, no. 318 (Novembre 2000), p. 635.

10 Pierre Lyon-Caen, "L'expérience du Syndicat de la Magistrature. Témoignage," *Pouvoirs*, no. 16 (Janvier 1981), p. 59.

11 آمال عباس، "المجلس الأعلى للقضاء بين الوجود والاحتواء"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، مج 54، العدد 2 (حزيران/ يونيو 2017)، ص 51.

12 المادة 84 من دستور 1996 المعدل.

13 المادة 90 من دستور 1996 المعدل.

14 "زغماتي: رئيس الجمهورية لا يمثل السلطة التنفيذية وإنما وحدة الأمة"، *الشروق أونلاين*، 2020/9/11، شوهدي في 2022/4/24.

<https://bit.ly/3gza4gH>

المبدأ الدستوري لاستقلال السلطة القضائية هو أن يكون رئيس المجلس الأعلى للقضاء منتخباً من قبل كافة قضاة الجمهورية، وهو بدوره يختار نائباً أو اثنين من بين الأعضاء المنتخبين لمساعدته، ذلك أن استئثار رئيس الجمهورية بتروّس المجلس الأعلى للقضاء فيه مساس باستقلالية السلطة القضائية، لا سيما أن رئيس الجمهورية في تصريحاته، أبدى رغبة في عدم ترؤس المجلس الأعلى للقضاء على أن يبقى ضامناً لاستقلالية القضاء⁽¹⁵⁾.

وعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري تخلى عن منح رئيس الجمهورية صفة ضامن استقلال السلطة القضائية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، فإنه منح هذا الدور للمجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، وهكذا فإن المؤسس عاد للموقف الأول نفسه، وهو أن رئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلال القضاء على نحو غير مباشر، ما دام يرأس المجلس الأعلى للقضاء الذي يقدّمه الدستور باعتباره ضمانة استقلال هذه السلطة.

تكمن أهمية المجلس الأعلى للقضاء في الجزائر في اعتباره الأداة التي تربط القضاء بالسلطة التنفيذية وتجعله تابعاً لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس ويعيّن أغلب أعضائه على نحو مباشر أو غير مباشر. وإذا كان المجلس الأعلى للقضاء لا يمثل وحده السلطة القضائية، فإن اختصاصاته تجاه مسار القضاة تجعله من الناحية الدستورية الجهة التي يتجسد فيها مبدأ القضاء كسلطة.

وإضافة إلى رئاسته المجلس الأعلى للقضاء، يحتفظ رئيس الجمهورية بسلطات مؤثرة في المجال القضائي؛ إذ تنص المادة 86 من الدستور على أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور. ولا يظهر من خلال هذا النص مفهوم "السلطة السامية" أو طبيعة الاختصاصات التي يتولاها رئيس الجمهورية بهذه الصفة، لكن هذه الصياغة هي التي دفعت فيما يبدو إلى منح رئيس الجمهورية لقب القاضي الأول أو القاضي الأعلى للبلاد بسبب الخطأ في ترجمة مصطلح "السلطة السامية" La Magistrature suprême الوارد في نص المادة السابقة بصياغتها الفرنسية إلى العربية. وهذه الصفة لا أساس لها في الدستور، وإنما شاعت في الجزائر لدى الإعلام وعلى المستوى الشعبي، بل حتى لدى بعض كبار المسؤولين في الدولة.

ويلاحظ شريف بن ناجي أن الاستخدام المتكرر لتعبير القاضي الأول في البلاد هو مصدر العديد من الالتباسات. ولأنه دارج على نحو رئيس باللغة العربية، فإنه يميل موضوعياً إلى جعل رئيس الدولة هو القاضي الأول للبلاد؛ ما يؤدي إلى إفراغ مبدأ الفصل بين السلطات من محتواه. وعلى الرغم من تكريس هذا المبدأ، فإن العدالة في الجزائر، بحسب ما يذهب إليه بن ناجي، هي بعيدة عن الوصول إلى وضع "السلطة"، ولا تزال موجودة بوصفها "وظيفة" مخصصة لسلطة واحدة⁽¹⁶⁾.

وإضافة إلى ذلك، يمنح الدستور رئيس الجمهورية صلاحية تعيين القضاة بموجب مرسوم رئاسي، وتنص المادة 92 على أنه "يحدد قانون عضوي الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية"، مع ملاحظة أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أقر في المادة 181 وجوب الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء في التعيينات في الوظائف القضائية النوعية التي تجري بموجب مرسوم رئاسي؛ وهكذا فإن رئيس الجمهورية فقد سلطته التقديرية التي كان يتمتع بها في التعيين في مثل هذه الوظائف.

15 "مقترحات النقابة بخصوص مسودة الدستور"، النقابة الوطنية للقضاة، 2020/6/1، شوهدي في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/3k6XFTr>

16 Chérif Bennadji, "De l'ambiguïté des rapports entre le président de la République et le pouvoir judiciaire en Algérie: De l'usage de la formule 'le président de la République, Premier magistrat du pays'," *L'Année du Maghreb*, vol. 3 (2007), p. 162.

لا شك في أن تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف القضائية المهمة بضرورة الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء يمثل خطوة مهمة، ومكسباً جديراً بالثمين في ضمان استقلال القضاء؛ إذ إن هذا يعني عملياً أن رئيس الجمهورية لن يكون قادراً على إصدار أي مرسوم رئاسي بالتعيين في الوظائف القضائية النوعية، إلا بعد التصديق برأي مطابق من المجلس الأعلى للقضاء. وإذا أخذنا في الاعتبار تساؤل عدد الأعضاء المحسوبين على رئيس الجمهورية في المجلس، فإن احتمال أن يواجه رئيس الجمهورية برأي سلبي تجاه بعض التعيينات التي يقوم بها سيكون قائماً.

2. تبعية النيابة العامة لوزير العدل

يُعَدُّ منصب وزير العدل، حافظ الأختام، ابتكاراً فرنسياً خالصاً، ولقد عرفت فرنسا منذ النظام الملكي في القرون الوسطى هذا المنصب ولم تتخلَّ عنه إلى الآن. وهذا المنصب يعبر عن ذلك الارتباط الوثيق بين العدالة والسياسة الذي يميّز النظام الفرنسي. لقد كان الملك يجسّد العدالة السامية التي تعاقب وتسامح، وكانت السلطة السياسية مبنية على ممارسة القضاء، ولذلك كان حافظ الأختام أحد كبار موظفي العرش المقربين من الملك، وتنعكس هذه المكانة لمنصب وزير العدل التوتّر المستمر في فرنسا إلى الآن بين استقلال القضاء وتبعيته للسلطة التنفيذية⁽¹⁷⁾.

يتولّى رئيس الجمهورية في الجزائر تعيين وزير العدل، حافظ الأختام، ويلاحظ أن أغلب وزراء العدل الذين عُيِّنوا في الجزائر كانوا ينتمون إلى سلك القضاء أو مهنة مرتبطة به كالمحاميين. وهذا يعني أن أساس اختيار وزير العدل كان في الغالب مرتبطاً بالتخصص والكفاءة، ولم يتعلق بأي اعتبارات سياسية كالانتماء الحزبي مثلاً.

تتمثل أهم صلاحيات وزير العدل في السهر على حسن سير الجهات القضائية والشرطة القضائية، وتنسيق الدعوى العمومية وتنشيطها وتنظيم مهن أعوان القضاء ومراقبة شروط ممارسته. وعلاوة على ذلك، فإن وزير العدل يعمل على إنجاز الهياكل الأساسية الموجهة إلى احتضان وتحضير الأعمال القضائية وسيرها، وتهيئة هذه الهياكل وتجهيزها وعملها، وتحقيق مبدأ تساوي الجميع أمام العدالة⁽¹⁸⁾.

يشرف وزير العدل على مؤسسات وأجهزة إدارية مهمة مرتبطة بالقضاء، كإدارة السجون، ومدارس التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، والمدرسة الوطنية لمستخدمي أمانات الضبط. ويتولى أيضاً عدداً من الاختصاصات ذات التأثير المباشر في القضاة في مسارهم المهني كما سنفصل لاحقاً، إضافة إلى سلطته على أعوان القضاء. لكن أهم سلطة يتولاها وزير العدل في الجزائر هي ممارسته للسلطة التدريجية المباشرة على النيابة العامة التي تخضع للسلطة التنفيذية، على الرغم من أن أعضاءها هم قضاة في الأصل ولهم من الناحية الوظيفية الوضع الوظيفي نفسه لقضاة الحكم.

ومن الناحية النظرية، يمكن التمييز بين نماذج مختلفة لنظام النيابة العامة في النظم القانونية في العالم، ويمكن تصنيفها من خلال علاقتها بالسلطة التنفيذية ومدى استقلالها إلى ثلاثة نماذج: النموذج الأول، وهو

17 Arnaud Montebourg, "Les paradoxes du garde des Sceaux," *Après-demain*, vol. 15, no. 3 (Juillet 2010), p. 17.

18 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم تنفيذي رقم 332-04 مؤرخ في 10 رمضان عام 1425 الموافق 24 أكتوبر سنة 2004، يحدد صلاحيات وزير العدل حافظ الأختام"، *الجريدة الرسمية*، السنة 41، العدد 67، 2004/10/24، شوهد في 2022/4/24، في:

<https://bit.ly/3Le61V4>

الذي يربط النيابة العامة بوزارة العدل، وبذلك فهي تكون تحت إشراف السلطة التنفيذية، وهذا النموذج هو المطبق في فرنسا وألمانيا؛ ونموذج ثانٍ، يمنح النيابة العامة مستوى من الاستقلال رغم إبقائها تحت وصاية السلطة التنفيذية مثل النموذج الهولندي؛ أما النموذج الثالث، فيمنح النيابة العامة استقلالاً في مواجهة السلطة التنفيذية، وهو النموذج الذي تمثله إيطاليا، حيث ينتمي قضاة النيابة العامة إلى السلطة القضائية المستقلة تماماً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁹⁾.

أخذت الجزائر بالنموذج الفرنسي في تنظيم النيابة العامة من خلال إلحاقها مباشرة بوزارة العدل، ويمارس وزير العدل سلطة تدرجية ومباشرة على قضاة النيابة العامة؛ إذ تنص الفقرة الأخيرة من المادة 33 من قانون الإجراءات الجزائية على أن "يعمل النائب العام على تنفيذ السياسة الجزائية التي يعدها وزير العدل، ويرفع له تقريراً دورياً على ذلك"، كما تؤكد المادة 30 إلزام ممثلي النيابة العامة بتقديم طلبات مكتوبة طبقاً للتعليمات التي تردهم عن الطريق التدرجي، مع حريتهم في إبداء ملاحظات شفوية أثناء المرافعة⁽²⁰⁾.

يعود أساس إلحاق النيابة العامة بالسلطة التنفيذية التي يمثلها وزير العدل إلى أن النيابة العامة إنما تطبق السياسة الجزائية التي تضعها الحكومة، والتي يكون وزير العدل مسؤولاً سياسياً عن تنفيذها. وبذلك فإن النظام القضائي الجزائري يقوم على فصلٍ وظيفي بين قضاة الحكم وقضاة النيابة الذين ينفذون سياسة الحكومة في المجال الجزائي.

وإذا كان يمكن قبول إلحاق النيابة العامة لوزارة العدل ما دام اختصاص متابعة الجرائم اختصاصاً تنفيذياً منفصلاً عن اختصاص التحقيق أو إصدار الحكم على مرتكبيها التي تُعدّ اختصاصات قضائية بحكم طبيعتها، فإن التساؤل يبدو مشروعاً عن حدود سلطة وزارة العدل على قضاة النيابة العامة، وإذا ما كان مبدأ استقلال القضاء ينصرف ليشمل أيضاً قضاة النيابة العامة.

وما يؤكد أهمية التساؤل السابق هو ذلك الجدل القانوني الذي أثارته بعض التعليمات التي صدرت عن وزراء العدل للنيابة العامة في الجزائر؛ ما يطرح إشكالية إذا ما كان يجوز للوزير أن يتدخل في سلطة النواب العامين ووكلاء الجمهورية في تحريك الدعاوى العمومية. وقد ثار هذا الجدل بخصوص ما تناقلته صحف جزائرية يومية عن تعليمات أصدرها وزير العدل السابق، بلقاسم زغماتي، منع بموجبها النواب العامين لدى المجالس القضائية من تحريك الدعوى العمومية في القضايا المتعلقة بالتسيير والمساس بالمال العام قبل تقديم تقرير يبين طبيعة الوقائع المنسوبة إلى الموظف المعني، والظروف الزمانية والمكانية المرتكبة فيها، والجهة المبلغ عنها. وبحسب التعليمات ذاتها، فإنه لا يطبق أي إجراء إلا بموافقة مسبقة من المديرية العامة للشؤون القضائية في وزارة العدل⁽²¹⁾.

تطرح مثل هذه التعليمات إشكالية مدى استقلال النيابة العامة في ممارسة اختصاصها الأصلي، وهو الادعاء العام وتحريك الدعوى باعتبارها ممثلة للمجتمع، وهي تتعلق بإشكال قانوني يتمثل في طبيعة اختصاص

19 للمزيد من التفاصيل عن النماذج الأوروبية للنيابة العامة، ينظر:

Salas Denis, "Parquets européens entre pouvoir judiciaire et politiques pénales," *Droit et Société*, vol. 74, no. 1 (Mars 2010).

20 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "أمر رقم 02-15 مؤرخ في 7 شوال عام 1436 الموافق 23 يوليو سنة 2015، يعدّل ويتمم الأمر 155-66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية"، *الجريدة الرسمية*، السنة 52، العدد

40، 2015/7/23، شوهدي في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/3vYYbbR>

21 "وزارة العدل تمنع تحريك الدعوى العمومية المتعلقة بالتسيير"، *الشروق أونلاين*، 2021/3/18، شوهدي في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/3fNwKJP>

النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية وإذا ما كان اختصاصاً قضائياً أم إدارياً، وكذلك بمدى سلطة وزير العدل في تقييد اختصاص النيابة في تحريكها. ويبدو أن التعليمات السابقة استندت إلى المرسوم المحدد لصلاحيات وزير العدل الذي يمنحه اختصاص تنسيق الدعوى العمومية وتنشيطها، مع ملاحظة أن التعليمات لا تمنع تحريك الدعوى العمومية مطلقاً، وإنما تقيّد تحريكها بضرورة الحصول على موافقة مسبقة من المديرية العامة للشؤون القضائية.

من المفيد الإشارة هنا إلى أن هذه التعليمات كان قد سبقها تعليمات صدرت عن رئاسة الجمهورية تمنع الاعتداد بالرسائل المجهولة في تحريك دعاوى عمومية تتعلق بالفساد. وقد برّر بياناً للرئاسة ذلك بسبب "خشية وخوف المسؤولين من الوقوع تحت طائلة المتابعة بناء على مجرد رسائل مجهولة، حتى أن العديد من المسؤولين الآخرين أصبحوا يقتصر على الحد الأدنى من التزاماتهم ويمتنعون عن أي مبادرة، مما أسفر عن تأجيل معالجة ملفات هامة تكتسي أحياناً الطابع الاستعجالي إلى تواريخ لاحقة، متسببة في إلحاق أضرار بليغة بسير هذه المؤسسات"، وأضاف البيان أنه "إذا كانت مكافحة الفساد أمراً ضرورياً ولا رجعة فيه، فإن ذلك لا يجب أن يأخذ مهما كان الأمر، مجرى حملة للمساس باستقرار وسائل إنجاز وتجسيد مهام الدولة ومختلف هياكلها التنفيذية"⁽²²⁾.

في كل الأحوال، على الرغم من أن القانون يمنح وزير العدل سلطة إخطار النائب العام بالجرائم المتعلقة بقانون العقوبات، أو أن يكلفه كتابةً مباشرة متابعت، أو إخطار الجهة القضائية المختصة بما يراه ملائماً من طلبات كتابية⁽²³⁾، فإن تحريك الدعوى العمومية هو حق للمجتمع تتولاه النيابة العامة نيابةً عنه⁽²⁴⁾ ولا يجوز تقييده إلا في الحالات التي نص عليها القانون⁽²⁵⁾، مع ملاحظة أن النيابة تملك سلطة تقدير تحريك الدعوى من عدمه طبقاً للمادة 36 من قانون الإجراءات الجزائية التي جاء فيها أن "وكيل الجمهورية يتلقى المحاضر والشكاوى والبلاغات ويقرر في أحسن الآجال ما يتخذه بشأنها".

ولذلك، فإنه إذا كان يعود إلى وزير العدل في الجزائر - من الناحية القانونية باعتباره يمارس السلطة التدريجية على النيابة العامة، ومن الناحية السياسية باعتباره ينفذ السياسة الجنائية للحكومة - إصدار تعليمات للنواب العامين بشأن عدم تحريك دعاوى عمومية في قضايا معينة إلا بعد موافقة دائرته الوزارية، فإنه يجب عليه ألا يصدر أي تعليمات تخص قضايا فردية مراعاةً لمبدأ المساواة أمام القضاء، وأن يرر من الناحية السياسية أمام الحكومة وأمام البرلمان طريقة تنفيذه للسياسة الجنائية، تطبيقاً لمبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام ممثلي الشعب.

وفي الحصيلة، فإن تبعية النيابة العامة لوزارة العدل قد تثير إشكالات جدية بشأن استقلال القضاء في الجزائر وإمكانية وصفه بأنه سلطة؛ ذلك أن جزءاً مهماً من بنية هذا القضاء، وهو النيابة العامة، يخضع مباشرة

22 "الرسائل المجهولة: رئيس الجمهورية يوجه تعليمات إلى أعضاء الحكومة ومسؤولي الأجهزة الأمنية"، وكالة الأنباء الجزائرية، 2020/9/18، شوهد في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/2TQjWes>

23 المادة 30 من قانون الإجراءات الجزائية.

24 جاء في نص المادة 29 من قانون الإجراءات الجزائية "تباشر النيابة العامة الدعوى العمومية باسم المجتمع وتطالب بتطبيق القانون". وقد استقر اجتهاد المحكمة العليا على أنه "ما دامت الدعوى العمومية حقاً للمجتمع يمارسه بواسطة النيابة العامة فليس لهذه الأخيرة التصرف فيها بعد تحريكها، فلا يمكن لها وقفها أو التنازل عن طعنها". ينظر: أحسن بوسقيعة، قانون الإجراءات الجزائية في ضوء الممارسة القضائية (الجزائر: برقي للنشر، 2015)، ص 24.

25 نص قانون الإجراءات الجزائية على القيود التي ترد على تحريك الدعوى العمومية، وهي الشكوى، والطلب، والإذن.

لسلطة وزير العدل، وحتى إن كانت هذه التبعية معترفاً بها ومبررة، فإن العلاقة بين النيابة العامة ووزير العدل تحتاج إلى رسم حدود واضحة، بحيث يجب أن يكون الهدف في النهاية تمييز اختصاصات النيابة العامة التي تحتاج بطبيعتها وأهميتها وارتباطها بعمل القضاء، والتي تتمثل أساساً في تحريك الدعوى العمومية إلى إخراجها من السلطة التدرجية لوزير العدل بما يمنعه من توجيه أي تعليمات خاصة أو فردية بشأنها.

ثانياً: الاستقلال الوظيفي للقضاة

يقوم مبدأ استقلال السلطة القضائية على عنصر شخصي يتمثل في استقلال القضاة، بحيث يتم ضمان استقلالهم وعدم خضوعهم في أداء مهماتهم لأي جهة أو سلطة سوى سلطة القانون، ومن هنا فإن العديد من الضمانات تتفرع عن هذا المبدأ كعدم قابلية القضاة للنقل والعزل، وضمان خضوعهم لمسؤولية تأديبية عادلة بما يمنعه من التعسف من جهة، ويضمن لهم في الوقت نفسه عدم تحويل المساءلة إلى وسيلة للتأثير فيهم أو الانتقام منهم.

1. مبدأ عدم قابلية القاضي للنقل والعزل

يعتبر مبدأ حظر نقل قضاة الحكم مبدأً أساسياً في الاستقلال الوظيفي للقضاة، بل إنه يعتبر في نظر عدد من الباحثين عنصراً كافياً للقول باستقلالية القضاة في فرنسا. ومع أن هؤلاء تعيّنهم السلطة التنفيذية، فإن مبدأ حظر نقلهم يجنبهم الوقوع تحت تأثيرها. وبذلك فإن هناك إجماعاً لدى الفقه الفرنسي بأن ضمانات استقلال القضاء تنبع من مبدأ أساسي يختصرها كلها وهو مبدأ حظر نقل القضاة⁽²⁶⁾.

في الجزائر، لم تقرر ضمانات عدم قابلية قاضي الحكم للنقل إلا بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016؛ حيث نصت المادة 166 في فقرتها الرابعة على أن "قاضي الحكم غير قابل للنقل حسب الشروط المحددة في القانون الأساسي للقضاء". وأكد التعديل الدستوري لسنة 2020 هذه الضمانة وفصل فيها في المادة 172 بنصها على أن "قاضي الحكم غير قابل للنقل إلا ضمن الشروط المحددة في الفقرة الثانية أدناه"، وبحسب الفقرة الثانية من المادة نفسها فإنه "لا يعزل القاضي، ولا يمكن إيقافه عن العمل أو إعفاؤه أو تسليط عقوبة تأديبية عليه أثناء ممارسة مهامه أو مناسبتها، إلا في الحالات وطبق الضمانات التي يحددها القانون بموجب قرارٍ معلل من المجلس الأعلى للقضاء".

وبذلك، فإن الدستور الجزائري يكون قد جمع بين ضمانتي عدم قابلية القاضي للنقل وعدم قابليته للعزل، ونصّ على ضمانات المبدأ التي تتمثل أساساً في المجلس الأعلى للقضاء وما يحدده القانون من شروط وإجراءات جوهرية لإقرار المسؤولية التأديبية للقضاة أمام المجلس.

غير أن الفقرة الثانية من المادة 172 لا تحدد ضمانات مبدأ عدم قابلية قاضي الحكم للنقل، لكنها نصّت على ضمانات تأديبية للقاضي تتعلق بالشروط والإجراءات التي تحكم عزله أو إيقافه عن العمل، أو إعفاؤه أو تسليط عقوبة تأديبية عليه، في حين أن مبدأ عدم قابلية قاضي الحكم للنقل إنما يتعلق بحق القاضي في الاستقرار وعدم استغلال إمكانية نقله كعقوبة تأديبية مقنّعة أو كوسيلة لاستبعاده، وذلك بسبب ما قد يترتب على النقل من إرباك للقاضي ولعائلته. ولذلك، فإن القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء

26 Roger Perrot, *Institutions judiciaires*, 12^{ème} éd. (Paris: Domat droit privé, 2006), p. 299.

حفظ في المادة 26 لكل قاضٍ حكم مارس عشر سنوات خدمة فعلية حق الاستقرار، فلا يجوز نقله أو تعيينه في منصبٍ جديدٍ بالنيابة العامة أو سلكٍ محافظي الدولة أو بالإدارة المركزية لوزارة العدل ومؤسسات التكوين والبحث التابعة لها أو المصالح الإدارية للمحكمة العليا أو مجلس الدولة أو أمانة المجلس الأعلى للقضاء، إلا بناءً على موافقته، غير أنه يمكن المجلس الأعلى للقضاء في إطار الحركة السنوية نقل قضاة الحكم متى توافرت شروط ضرورة المصلحة أو حسن سير العدالة.

تعود صلاحية نقل القضاة، إذًا، إلى المجلس الأعلى للقضاء، وقد جرت العادة على أن يقوم المجلس بحركة سنوية يتم فيها نقل القضاة، وبحسب المادة 19 من القانون العضوي المنظم لتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته⁽²⁷⁾، فإن المجلس "يدرس اقتراحات وطلبات نقل القضاة، ويتداول بشأنها، ويأخذ بعين الاعتبار طلبات المعنيين بالأمر وكفاءتهم المهنية وأقدميتهم، وحالتهم العائلية، والأسباب الصحية لهم ولأزواجهم ولأطفالهم، ويكفل القانون الأساسي للقضاء⁽²⁸⁾ للقاضي المتضرر من النقل حق التظلم أمام المجلس الأعلى للقضاء بعد الالتحاق بمنصب عمله الجديد في أجل شهرٍ من تنصيبه"، وغالبًا ما ينتظر القضاة نتائج الحركة السنوية بترقب شديد لما لها من تأثير في استقرارهم الاجتماعي.

أثارت الحركة السنوية لنقل القضاة التي تم الإعلان عنها في 24 تشرين الأول/ أكتوبر 2019 احتجاج النقابة الوطنية للقضاة التي سارعت إلى إصدار بيانٍ في 26 من الشهر نفسه جاء فيه أن "وزارة العدل اعتدت على صلاحية المجلس الأعلى للقضاء من خلال التفرد في إعداد الحركة السنوية، وهو ما اعتبرته النقابة 'دوسًا' على حق القضاء في الاستقرار اجتماعيًا، ولذلك قررت النقابة توقيف العمل القضائي برمته"⁽²⁹⁾.

من جهتها، ردت وزارة العدل في بيان لها صدر في يوم صدور بيان النقابة الوطنية للقضاة لنفسه، بالتذكير بنص المادة 12 من القانون الأساسي للقضاء التي تمنع القاضي من القيام بأي عمل فردي أو جماعي من شأنه أن يؤدي إلى وقف أو عرقلة سير العمل القضائي، والتي تعتبر مشاركة القاضي في الإضراب أو التحريض عليه إهمالًا لمنصب عمله. أما بخصوص الحركة السنوية، فقد أكد البيان أنها جرت بالتصديق عليها بالإجماع من المجلس الأعلى للقضاء الذي يضم قضاة منتخبين في غالبيتهم، وأشار إلى أن النقابة زكّت المعيار المتفق عليه في الحركة وهو أقدمية خمس سنوات في اجتماع سابقٍ مع وزير العدل، وفي الأخير ذكّر البيان القضاة الذين يعتبرون أنفسهم متضررين من الحركة بالمادة 26 التي تمنحهم حق التظلم الشرعي أمام المجلس الأعلى للقضاء⁽³⁰⁾.

وهكذا اندلعت حرب البيانات بين النقابة الوطنية للقضاة، التي بقيت متمسكة بموقفها في توقيف العمل القضائي، ووزارة العدل التي ظلت تذكر بحق القضاة المتضررين في التظلم أمام المجلس الأعلى للقضاء كما ينص عليه القانون الأساسي للقضاء.

27 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "قانون عضوي رقم 12-04 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته"، *الجريدة الرسمية*، السنة 41، العدد 57، 2004/9/8، شوهده في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/3KaVt85>

28 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "قانون عضوي رقم 11-04 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء"، *الجريدة الرسمية*، السنة 41، العدد 57، 2004/9/8، شوهده في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/3KaVt85>

29 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، النقابة الوطنية للقضاة، "بيان"، 2019/10/26، شوهده في 2021/6/21، في: <https://bit.ly/3Mp0DyL>

30 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العدل، "بيان صحفي"، 2019/10/26، شوهده في 2021/6/21، في: <https://bit.ly/3OvYuDf>

وقد انتهت هذه الأزمة بين النقابة الوطنية للقضاة ووزارة العدل بإصدار الأخيرة بياناً أعلنت فيه عن برمجة دورة عادية ثانية للمجلس الأعلى للقضاء في الأسابيع الثلاثة الأخيرة من تشرين الثاني/ نوفمبر 2019، سيُنظر فيها في الطعون المرفوعة بشأن الحركة السنوية، داعية القضاة الذين يعتبرون أنفسهم متضررين من الحركة إلى رفع طعونهم إلى المجلس⁽³¹⁾، وفي مقابل ذلك أعلنت النقابة الوطنية للقضاة عن التوصل إلى اتفاق بوقف الاحتجاج ابتداء من يوم الأربعاء 6 تشرين الثاني/ نوفمبر 2019⁽³²⁾.

لا شك في أنه لا يمكن عزل هذا الصدام بين نقابة القضاة ووزارة العدل عن السياق السياسي الذي كانت تشهده الجزائر في تلك الفترة، حينما كان الحراك الشعبي في أوجِه، وكانت أبرز مطالبه ضمان استقلال القضاء ومحاربة الفساد. ولا يمكن عزله أيضاً عما كانت تشهده الجزائر في تلك الفترة من حملة محاكمات غير مسبقة لعددٍ من رموز نظام بوتفليقة، بتهمة الفساد وتبديد المال العام. وبذلك، فإن الحركة السنوية التي عادة ما يترقبها القضاة كل سنة بكل توتر؛ نظراً إلى ما قد يترتب عليها من أثر في استقرارهم الاجتماعي، أثارت هذه المرة وفي ظل ذلك السياق السياسي انتفاضتهم على نحو علني ضمن إطار النقابة الوطنية للقضاة التي وصلت بهذا الاحتجاج إلى مستوى غير مسبوق، تمثل في الإضراب عبر توقيف العمل القضائي. وهكذا فإن هذا الاحتجاج شكّل في اعتقادنا، جزءاً من حركية وتحولات عميقة شهدتها المجتمع الجزائري في تلك الفترة، ولم تستثن فئة كانت من أكثر الفئات تضرراً من أساليب النظام السابق، ووجدت في الحراك الشعبي فرصة في التعبير عن مطالبها الاجتماعية والسياسية على حد سواء.

2. تقرير مبدأ أن القاضي لا يخضع إلا للقانون

يشكل التصريح في الدستور بمبدأ أن القاضي لا يخضع إلا للقانون أحد الضمانات الأساسية لاستقلال القاضي في عمله، وفي الوقت نفسه ضماناً للأفراد من أيّ تعسف ما دام لا يخضع ولا يطبق إلا القانون في النزاعات التي يفصل فيها.

يترتب على هذا الضمان ضمانات فرعية، يتمثل أهمها في أن يكون للقضاء وحده الولاية العامة في الفصل في النزاعات، من دون أن تزاحمه أيّ سلطة أو جهة أخرى، وأيضاً أن يحظر أيّ تدخل أو تسييس للقضاء من السلطة التنفيذية خصوصاً.

لم يكرّس المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الولاية العامة والحصريّة للقضاء، رغم أن لمبدأ الولاية العامة للقضاء أهميته في ضمان استقلال القاضي المستمد من مبدأ الفصل بين السلطات؛ إذ يجب أن تكون للقضاء سلطة الفصل في المسائل والمنازعات ذات الطابع القضائي كافة، وألا يُستثنى أيّ شخص أو منازعة خاصة من مجال اختصاص القضاء.

من الناحية القانونية، تشكّل سلطة رئيس الجمهورية في العفو الرئاسي أحد أهم مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في مجال اختصاص القضاء، حيث تخوّل هذه السلطة للرئيس حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو

31 المرجع نفسه.

32 "توصل النقابة الوطنية للقضاة إلى اتفاق يقضي بوقف الاحتجاج"، النقابة الوطنية للقضاة، 2019/11/5، شوهدي في 2021/6/22، في:

<http://snm.dz/activite7.php>

استبدالها⁽³³⁾. ومع أن الدستور منح المجلس الأعلى للقضاء دورًا استشاريًا في ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطة في العفو⁽³⁴⁾، فإن هذه الاستشارة ليست مُلزمة؛ وهو ما يعني أن للرئيس السلطة التقديرية الكاملة في وضع معايير العفو من دون أن يكون مقيدًا بأي إجراءات شكلية سوى استشارة المجلس الأعلى للقضاء.

علاوةً على ذلك، فإن الدستور لا يحدّد أي شروط خاصة في العفو يمكن أن تشكّل قيدًا موضوعيًا على سلطة رئيس الجمهورية؛ وبناءً على ذلك فإن الرئيس يمكنه إصدار عفو رئاسي في كل وقت، وأن يعفو عن فرد أو مجموعة أفراد، ويمكنه أيضًا إصدار عفو عام وفق معايير هو من يتولى تحديدها، ولا يلزم بتبريرها، وهو لا يخضع في ممارسة هذه السلطة التقديرية الواسعة لأي شكل من أشكال الرقابة.

جرت العادة في الجزائر أن يصدر مرسوم عفو رئاسي في المناسبات الوطنية أو الأعياد الدينية، وغالبًا ما تستفيد أعداد معتبرة من تدابير العفو الجماعي⁽³⁵⁾. فمثلًا، اتخذ رئيس الجمهورية قرارًا بالعفو في شباط / فبراير 2021، وجاء في بيان لوزارة العدل بأنه: "بمناسبة ذكرى يوم الشهيد والذكرى الثانية للحراك الأصيل المبارك، اتخذ السيد عبد المجيد تبون رئيس الجمهورية إجراءات عفو رئاسي لفائدة 21 شخصًا من المحكوم عليهم نهائيًا بعقوبات الحبس النافذ لأفعال مرتبطة باستعمال الشبكات الاجتماعية أو مرتكبة أثناء أعمال التجمهر"⁽³⁶⁾.

وعلى الرغم من أن جانبًا من الفقه الدستوري يعارض منح رئيس الدولة عمومًا سلطة العفو⁽³⁷⁾، فإن الإشكالات التي تثيرها هذه السلطة بشأن مدى توافقها مع مبادئ أساسية في القانون، كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الأمن القانوني وضرورة العقاب في المجتمع ومبدأ المساواة، هي قليلة الأهمية في القانون الوضعي⁽³⁸⁾. وعلى أي حال، فإنه على الرغم من صعوبة التبرير العقلاني لبقاء سلطة العفو في ظل النظام الديمقراطي، فإنه لا غنى عن مثل هذه السلطة من الناحية الأخلاقية والعملية⁽³⁹⁾.

تعبّر سلطة العفو عن حق الجماعة في الصفح عن أحد أفرادها الذين أخلّوا بنظامها وفق معايير هي أخلاقية بالأساس، ومن ثم فإن العفو هو التجسيد القانوني لهذه الفكرة الفلسفية، ويعود إلى رئيس الجمهورية بوصفه ممثلًا عن الشعب ممارسة سلطة العفو نيابةً عن المجتمع. لكن، إذا كانت الاعتبارات الأخلاقية والعملية تقف عائقًا أمام تجريد الرئيس من سلطته في العفو، فإن من الواجب تقييد هذه السلطة الممنوحة للرئيس في الجزائر بشروط حتى تكون فعلًا سلطة استثنائية من الأصل العام، وهو عدم التدخل في عمل القضاء، وألا تكون أداةً لتجاوز أحكامه.

33 المادة 91 فقرة 8 من دستور 1996 المعدل.

34 المادة 182 من دستور 1996 المعدل.

35 مثال ذلك تدابير العفو التي اتخذها رئيس الجمهورية في شباط / فبراير 2020 على مرحلتين، واستفاد منها ما مجموعه 9756 شخصًا، ينظر في ذلك: "رئيس الجمهورية يصدر عفوًا لفائدة 6294 محبوسًا"، وكالة الأنباء الجزائرية، 2020/2/6، شوهد في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/397dIDT>

36 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العدل، "بيان بخصوص تدابير العفو الرئاسية"، 2021/2/19، شوهد في 2021/6/27، في: <https://bit.ly/3vZJeUE>

37 Marie-Hélène Renaut, "Le droit de grâce doit-il disparaître?" *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, no. 3 (Septembre 1996), p. 576.

38 Hélène Ruiz Fabri et al., "Les institutions de clémence (amnistie, grâce, prescription) en droit international et droit constitutionnel comparé," *Archives de Politique Criminelle*, vol. 28, no. 1 (Octobre 2006), p. 245.

39 Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* (Paris: Dalloz 2002), p. 561.

3. المسؤولية التأديبية للقاضي

أقر الدستور الجزائري في المادة 172 منه مبدأً عامًا يتعلق بعدم إمكانية عزل القاضي أو إيقافه عن العمل أو إعفائه أو تسليط عقوبة تأديبية عليه أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبة، إلا في الحالات وطبق الضمانات التي يحددها القانون بموجب قرار معلل من المجلس الأعلى للقضاء.

وبذلك، يكون القاضي في الجزائر مسؤولاً تأديبياً أمام المجلس الأعلى للقضاء، باعتباره الهيئة التي يُسأل أمامها عن كيفية أدائه لمهامه وفق الأشكال والإجراءات التي يحددها القانون. ويشكّل منح صلاحية النظر في المسؤولية التأديبية للقضاة للمجلس الأعلى للقضاء الذي ينعقد في تشكيلته التأديبية برئاسة رئيس المحكمة العليا، وليس برئاسة رئيس الجمهورية، ضماناً أساسية وأولية للقاضي.

نظم القانون الأساسي للقضاء، والقانون المحدد لتشكيلات المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الإجراءات والقواعد المتعلقة بتحريك المسؤولية التأديبية للقاضي. ومنذ البداية، يمكن ملاحظة الدور الأساسي الذي يؤديه وزير العدل في تحريك الإجراءات، رغم أن المجلس الذي ينعقد في تشكيلته التأديبية يكون برئاسة رئيس المحكمة العليا وليس برئاسة رئيس الجمهورية.

ومنذ البداية، تنص المادة 65 من القانون الأساسي للقضاء في فقرتها الأولى على أنه "إذا بلغ إلى علم وزير العدل أن قاضياً ارتكب خطأً جسيماً، وسواء تعلق الأمر بالإخلال بواجبه المهني، أو ارتكب جريمة من جرائم القانون العام مخلة بشرف المهنة لا تسمح ببقائه في منصبه، يُصدر قراراً بإيقافه عن العمل فوراً، بعد إجراء تحقيق أولي يتضمن توضيحات القاضي المعني، وبعد إعلام مكتب المجلس الأعلى للقضاء".

يطرح تحريك وزير العدل لإجراءات المساءلة التأديبية وفق النص السابق عدداً من التساؤلات، أهمها مدى سلطة الوزير في تقدير ارتكاب القاضي للخطأ الجسيم؛ إذ إنه يُستنتج من نص المادة 65 أنه يعود إلى وزير العدل تقدير مدى "جسامة" الخطأ، ومن ثم تحريك إجراءات المساءلة التي تبدأ بتوقيف القاضي فوراً عن العمل بعد إجراء التحقيق الأولي الذي لم يحدد النص طريقة إجراءاته ولا الهيئة التي تختص به، وهدف هذا التحقيق هو سماع توضيحات القاضي المعني.

ونظراً إلى خطورة مثل هذا الإجراء، فإن المادة 65 نصّت على عددٍ من الضمانات للقاضي، أهمها ألا يكون التوقيف موضوع تشهير، كما أن على وزير العدل إحالة الملف إلى المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية في أقرب الآجال الذي عليه أن يجدول القضية في أقرب دورة. ويُضاف إلى ذلك أن القاضي الموقوف يستمر في تقاضي كامل راتبه بحسب المادة 66 من القانون الأساسي للقضاء التي حددت أجلاً أقصاه ستة أشهر من تاريخ توقيف القاضي للبث في الدعوى التأديبية، وإلا فإن القاضي يعود إلى ممارسة مهامه بقوة القانون.

علاوة على ذلك، فإن وزير العدل يبقى محتفظاً بسلطة مؤثرة في مجال رقابة انضباط القضاة؛ إذ يمكنه، بحسب المادة 71 من القانون الأساسي للقضاء، أن يوجّه إنذاراً إلى القاضي من دون ممارسة دعوى تأديبية ضده، ولم يحدد القانون الأسباب التي يمكن الوزير على أساسها توجيه إنذار إلى القاضي، لكن القانون منح في المادة ذاتها القاضي الحق في طلب رد اعتبار من السلطة التي أصدرت العقوبة بعد مضي سنة واحدة من تاريخ تسليط العقوبة، ويُرد الاعتبار بقوة القانون بعد مضي سنتين من تاريخ توقيعه.

وإذا كان الدستور بموجب تعديل 2020 قد ألغى عضوية وزير العدل من تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء، فإنه من غير المرجح أن تبقى للوزير السلطة نفسها في تحريك المساءلة التأديبية للقضاة أمام المجلس الأعلى للقضاء؛ ذلك أن المفترض أن الدستور باستبعاده لوزير العدل من تشكيلة المجلس يكون قد اتجه أيضاً إلى تجريده من صلاحياته فيما يتعلق بالمسؤولية التأديبية للقضاة التي يجب أن يعود الاختصاص الكامل والحصري فيها إلى المجلس الأعلى للقضاء، مع إمكانية الإبقاء على ممثل لوزارة العدل كجهة ادعاء، بحيث يقتصر دوره على إخطار المجلس الأعلى للقضاء بالأخطاء التي يرتكبها القاضي والتي يمكن أن تشكل أساساً لمسؤوليته التأديبية.

لا تتعلق فاعلية ضمانات المساءلة التأديبية للقاضي فقط بإجراءاتها التي تشكل ضمانات إجرائية مهمة إلى حد ما في ضمان معالجة شفافة، وفي أجل معقول للدعوى التأديبية ضد القاضي، ولكنها تتعلق أساساً بالأسباب التي تثير مسؤولية القاضي تأديبياً أمام المجلس الأعلى للقضاء. بمعنى آخر، فإن ضمان مساءلة تأديبية عادلة وغير تعسفية للقاضي إنما يتوقف على تعريف الخطأ التأديبي الوارد في المادة 60 من القانون الأساسي للقضاء التي جاء فيها أنه "يعتبر خطأً تأديبياً في مفهوم هذا القانون العضوي، كل تقصير يرتكبه القاضي إخلالاً بواجباته المهنية، ويعتبر خطأً تأديبياً بالنسبة إلى قضاة النيابة العامة ومحافظي الدولة، الإخلال بالواجبات الناتجة عن التبعية التدريجية".

من حيث المبدأ، فإن تحديد ما يُعدّ تقصيراً وإخلالاً بواجبات القاضي المهنية يعود إلى وزير العدل الذي يحرك الدعوى التأديبية، وهو يخضع في تقديره هذا لرقابة المجلس الأعلى للقضاء الذي يعود إليه الفصل النهائي لاحقاً في مدى وجود خطأ تأديبي يثير مسؤولية القاضي.

خص القانون الأساسي للقضاء الخطأ التأديبي الجسيم بتفصيل خاص، ورصد له عقوبة قصوى وهي العزل طبقاً للمادة 63، وعرضت المادة 62 أمثلة دون حصر عما يُعدّ خطأً جسيماً كالنصريح الكاذب بالممتلكات، وخرق واجب التحفظ، والمشاركة في الإضراب أو التحريض عليه وعرقلة سير المصلحة، وإفشاء سرية المداولات، وغيرها.

تثير هذه الأمثلة عن الخطأ التأديبي الجسيم إشكالات نظرية وعملية في آنٍ واحد. فعلى سبيل المثال، فإن إخلالاً مثل خرق واجب التحفظ أو المشاركة في الإضراب أو التحريض عليه قد يتعارض مع حقوق وحرّيات يُعترف بها للقاضي بصفته هذه، أو بصفته مواطناً يستفيد من الحقوق والحرّيات التي يكفلها الدستور، خصوصاً تلك التي تتعلق بالحق في التعبير عن الرأي، علاوة على أن القانون الأساسي للقضاء اعترف للقضاة في المادة 32 منه بالحق "النقابي" في حدود ما تنص عليه المادتان 7 و12 من القانون ذاته، وهما متعلقان بالتأكيد على واجب التحفظ، وبمنع القاضي من المشاركة في الإضراب أو التحريض عليه أو القيام بأي عمل من شأنه وقف أو عرقلة سير العمل القضائي.

من الناحية النظرية، يذهب بعضهم إلى أن انخراط القضاة في تنظيم نقابي قد يمسّ بمبدأ حيادهم، وهو المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه شرعية القضاء. وفي تحليل هؤلاء، فإنه وفقاً لمفهوم الطرف الثالث المحايد الذي يمثله القاضي، فإنه يجب ألا يكون طرفاً فاعلاً في الحياة الاجتماعية والسياسية ما دام هذا النشاط يمكن أن يقوض مظهر حياده؛ وهذا النشاط السياسي قد يظهر في شكل انتقاد للمشرع لا يتعلق بالأسئلة المهنية للقضاء، أو في موقف سياسي يُتخذ أثناء الانتخابات. وفي كل الأحوال، فإن استقلال القاضي مرتبط باستقلاله عن معتقداته

الدينية وتوجهاته السياسية، كما أن مكانة القاضي الاجتماعية تفرض بعض القيود حتى في حياته الخاصة، فإنها تفرض قيوداً أيضاً على مواقفه السياسية المتخذة على نحو فردي أو جماعي⁽⁴⁰⁾.

طُرحت الإشكاليات المرتبطة بحرية الرأي والتعبير وبالحق النقابي للقاضي على نحو حاد في الجزائر أثناء الحراك الشعبي في شباط/ فبراير 2019، حيث انضم عددٌ من القضاة إلى الحراك مطالبين باستقلال السلطة القضائية ومعلنين مقاطعتهم للانتخابات الرئاسية التي كان من المقرر أن تجري في الرابع من تموز/ يوليو 2019، ولكن تم تأجيلها⁽⁴¹⁾. وقد تداولت مواقع التواصل الاجتماعي أخباراً عن توقيف ومعاينة قضاة شاركوا في الحراك، لكن المجلس الأعلى للقضاء سارع بصفته الهيئة التأديبية التي يخول لها القانون مراقبة انضباط القضاة إلى إصدار بيان نفى فيه ذلك⁽⁴²⁾.

على أي حال، فإن من الواضح أن القانون الأساسي للقضاء في الجزائر، رغم اعترافه للقضاة بالحق النقابي فإنه قيده بقيود مرنة لا تحمل أي معايير محددة، خصوصاً تلك التي تتعلق بواجب التحفظ الذي سيضيق دوماً شك من حرية القاضي في الرأي والتعبير وكذلك في النشاط النقابي، علاوة على أن تقدير الإخلال بهذا الواجب بوصفه خطأً تأديبياً يعود إلى المجلس الأعلى للقضاء الذي له السلطة النهائية في تقدير وجود الإخلال وتحديد العقوبة المناسبة له.

خاتمة

لا يمكن إنكار أن الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 فيما يتعلق بالقضاء إنما كانت نتيجة لضغط الحراك الشعبي الذي كان مطلب استقلال القضاء في صلب شعاراته. وإذا كانت هذه الإصلاحات قد ساهمت من الناحية الدستورية في تقليص نفوذ السلطة التنفيذية على القضاء، فإن الأخير ما زال مع ذلك يمثل مرفقاً عاماً يرتبط بها من الناحية العضوية.

تمثل رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء ودور وزير العدل في التسيير الإداري والمالي، وحتى في مجال عمل النيابة العامة، أوجه الربط بين القضاء والسلطة التنفيذية. وبناء على ذلك، فإنه لا يمكن وصف القضاء في الدستور بأنه سلطة ما دام رئيس الجمهورية رئيساً فعلياً للمجلس الأعلى للقضاء، وما دام وزير العدل محتفظاً بسلطاته في تسيير مرفق القضاء والإشراف على النيابة العامة.

غير أنه يمكن وصف القاضي بأنه سلطة في الدستور؛ نظراً إلى ما أقره الأخير من مبادئ تضمن استقلاله في أداء مهمته وتجنبه تأثير باقي السلطات فيه. ويشكل منح القضاة الحق في انتخاب ممثليهم في المجلس الأعلى للقضاء، وإبعاد وزير العدل من عضوية المجلس، إضافة إلى التأكيد على مبدأ حظر عزل القاضي، وعدم قابلية قاضي الحكم للنقل، الضمانات الأهم التي يمكن البناء عليها في تأسيس قضاءٍ مستقل يصون مبدأ سيادة القانون ويحمي الحقوق والحريات.

40 Bertrand Mathieu, "De la nécessité d'encadrer l'activité syndicale des magistrats," *Les Cahiers de la Justice*, vol. 3, no. 3 (Octobre 2016), p. 398.

41 ساملي عبد الرحمن، "القضاة يرفضون الإشراف على رئاسيات 4 جويلية"، *النهار أونلاين*، 2019/4/14، شوهدي في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/3h4GelF>

42 "المجلس الأعلى للقضاء ينفي معاينة وعزل قضاة شاركوا في الحراك الشعبي"، *الإذاعة الجزائرية*، 2019/3/25، شوهدي في 2022/4/24، في: <https://bit.ly/38hEwLI>

إن الماضي قدماً في تعديل المنظومة القانونية المنظمة للقضاء، وخصوصاً ما تعلق منها بالمجلس الأعلى للقضاء، تبدو متطلبات ضرورية من شأنها نقل القضاء من إطار المرفق العام إلى مفهوم السلطة الدستورية التي تستقل بممارسة اختصاص أصيل لها. وبناء عليه، فإن الاستقلال الوظيفي للقضاة هو الذي يشكل جوهر مبدأ استقلال القضاء الذي لا يتوقف على الوصف الدستوري له، وإنما بالدرجة الأولى على ما إذا كان القاضي نفسه يشكل فعلاً سلطة بممارسته لاختصاصه على نحو مستقل ومحيد، وبعيداً عن أي تأثير، وفي ظل ظروف مهنية واجتماعية مناسبة.

في الحصيلة، قد لا يمثل القضاء سلطة دستورية من ناحية وضعه بوصفه هيئة، لكن القاضي يمكنه أن يمثل سلطة في الدستور؛ نظراً إلى أهمية الضمانات الدستورية والقانونية التي تتعلق بوظيفته. وفي انتظار صدور القوانين العضوية المنظمة للقضاء التي من شأنها أن تضع المبادئ الدستورية موضع التنفيذ، فإن فاعلية هذه الضمانات ستظل مرتبطة بما ستنتص عليه هذه القوانين من جهة، وأيضاً بالاعتبارات السياسية والاجتماعية التي يتمثل أهمها في إرادة السلطة السياسية ونظرتها إلى استقلال القضاء، وبالوضع الاجتماعي والمهني للقاضي من جهة أخرى.

References

المراجع

العربية

- بن ناصر بوطيب وهيبة العوادي. "مسودة تعديل الدستور في الجزائر لسنة 2020: فصل أم تدخل وهيمنة بين السلطات". *مجلة المستقبل العربي*. العدد 502 (كانون الأول/ ديسمبر 2020).
- بوسقيعة، أحسن. *قانون الإجراءات الجزائية في ضوء الممارسة القضائية*. الجزائر: برقي للنشر، 2015.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "أمر رقم 02-15 مؤرخ في 7 شوال عام 1436 الموافق 23 يوليو سنة 2015، يعدّل ويتمّم الأمر 155-66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية". *الجريدة الرسمية*. السنة 52، العدد 40. 2015/7/23. في: <https://bit.ly/3vYYbbR>
- _____. "قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء". *الجريدة الرسمية*. السنة 41، العدد 57. 2004/9/8. في: <https://bit.ly/3KaVt85>
- _____. "قانون عضوي رقم 04-12 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته". *الجريدة الرسمية*. السنة 41، العدد 57. 2004/9/8. في: <https://bit.ly/3KaVt85>
- _____. "مرسوم تنفيذي رقم 04-332 مؤرخ في 10 رمضان عام 1425 الموافق 24 أكتوبر سنة 2004، يحدّد صلاحيات وزير العدل حافظ الأختام". *الجريدة الرسمية*. السنة 41، العدد 67. 2004/10/24. في: <https://bit.ly/3Le61V4>
- _____. "مرسوم رئاسي رقم 20-242 مؤرخ في 15 جمادي الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية". *الجريدة الرسمية*. السنة 57، العدد 82. 2020/12/30. في: <https://bit.ly/3k4FGwT>
- حاشي، يوسف. *في النظرية الدستورية*. بيروت: دار ابن النديم للنشر والتوزيع، 2009.
- عباس، آمال. "المجلس الأعلى للقضاء بين الوجود والاحتواء". *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*. مج 54، العدد 2 (حزيران/ يونيو 2017).
- غربي، أحسن. "المجلس الأعلى للقضاء في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020". *المجلة النقدية للقانون وللعلوم السياسية*. مج 15، العدد 2 (كانون الأول/ ديسمبر 2020).
- قديدر، منصور. "من أجل نظرة جديدة للقضاء". *المجلة القضائية*. العدد 1 (1999).

الأجنبية

- Bennadji, Chérif. "De l'ambiguïté des rapports entre le président de la République et le pouvoir judiciaire en Algérie: De l'usage de la formule 'le président de la République, premier magistrat du pays'." *L'Année du Maghreb*. vol. 3 (2007).

- Delaloy, Guillaume. "La réforme du Conseil supérieur de la magistrature: Vers un Conseil supérieur du pouvoir judiciaire?" *La Revue administrative*. vol. 53, no. 318 (Novembre 2000).
- Denis, Salas. "Parquets européens entre pouvoir judiciaire et politiques pénales." *Droit et société*. vol. 74, no. 1 (Mars 2010).
- Fabri, Hélène Ruiz et al. "Les institutions de clémence (amnistie, grâce, prescription) en droit international et droit constitutionnel comparé." *Archives de politique criminelle*. vol. 28, no. 1 (Octobre 2006).
- Joxe, Pierre. "La Justice, troisième pouvoir?" *Après-demain*. vol. 4, no. 20 (Octobre 2011).
- Lyon-Caen, Pierre. "L'expérience du Syndicat de la Magistrature. Témoignage." *Pouvoirs*. no. 16 (Janvier 1981).
- Mathieu, Bertrand. "De la nécessité d'encadrer l'activité syndicale des magistrats." *Les Cahiers de la Justice*. vol. 3, no. 3 (Octobre 2016).
- Montebourg, Arnaud. "Les paradoxes du garde des Sceaux." *Après-demain*. vol. 15, no. 3 (Juillet 2010).
- Perrot, Roger. *Institutions judiciaires*. 12^{ème} éd. Paris: Domat Droit privé, 2006.
- Renaut, Marie-Hélène. "Le droit de grâce doit-il disparaître?" *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*. no. 3 (Juillet-Septembre 1996).
- Vedel, Georges. *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 2002.

تقارير وأوراق سياسات

Reports & Policy Papers

Policy Paper

ورقة سياسات

* Ghuna Bdiwi | غنى بديوي

اللجوء إلى محكمة العدل الدولية لمساءلة الحكومة السورية عن خرق التزاماتها بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب

Resorting to the International Court of Justice to Hold the Syrian Government Accountable for Violating Its Obligations Under the United Nations Convention Against Torture

تبحث هذه الورقة في القرار المشترك لكل من الحكومتين الكندية والهولندية المتمثل برفع دعوى متعلقة بمسؤولية الحكومة السورية عن الإخلال بالتزاماتها الدولية بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب، وغير ذلك من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وترى أن هذه الخطوة مهمة لثلاثة أسباب على الأقل: أولاً، مواصلة الضغط على الحكومة السورية وتذكيرها بأن انتهاكاتهما الصارخة لحقوق الإنسان، بما في ذلك تعذيب الكثرين حتى الموت في السجون، لن تنسى من جهة الدول الملتزمة بنظام دولي، والمصممة على محاسبتها مهما امتد أمد الصراع. وثانياً، أن ذلك الإجراء قد يحفز، أو يجبر، الحكومة السورية على اتخاذ إصلاحات دستورية وتشريعية تتماشى مع التزاماتها، بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب، ومحاسبة مرتكبي أعمال التعذيب. وثالثاً، أن تحرك كندا وهولندا خارج عن نطاق استعمال حق النقض في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة من جانب حلفاء الحكومة السورية، ومن ثم فهو فرصة لبذل المزيد من الجهد لفتح سجل الحكومة أمام التدقيق الخارجي لانتهاكاتهما لحقوق الإنسان. وتخلص الورقة إلى أن تحرك كندا وهولندا يقع على نحو صحيح في مجال أو مبدأ "مسؤولية الدولة"، وأنه لا ينبغي الخلط بينه وبين التحرك بموجب نظام روما الأساسي لمعاقبة الأفراد الذين يرتكبون جرائم ضد القانون الدولي؛ مثل جرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، والجرائم ضد مقاصد الأمم المتحدة.

كلمات مفتاحية: سورية، كندا، هولندا، اتفاقية مناهضة التعذيب، محكمة العدل الدولية، العدالة الدولية، مسؤولية الدول.

This paper examines the joint decision of Canada and the Netherlands to invoke the responsibility of the Syrian government for breaches of its international obligations under the United Nations Convention Against Torture and Other Inhuman, Degrading Treatment or Punishment (CAT). It argues that the decision is a momentous step for at least three reasons. First, it keeps the pressure on the Syrian government and reminds it that its egregious human rights violations are not forgotten. Second, it may spur or compel the Syrian government to take the necessary measures, such as adopting constitutional and legislative reforms consistent with its obligations under the CAT and to hold accountable perpetrators of acts of torture as stipulated in the relevant provisions of the CAT. Third, the Canada and the Netherlands process is veto-proof, i.e., not subject to veto by the Syrian government's allays holding veto power and therefore has the chance to do more to open the regime's human rights record in the ten decade-long civil war to external scrutiny.

Keywords: Syria, Canada, Netherlands, Convention Against Torture, International Court of Justice, International Justice, State Responsibility.

* محامية، حاصلة على الدكتوراه من جامعة يورك - مدرسة أوسغود هول للقانون في كندا عام 2021، وهي حالياً حاصلة على زمالة أليكس تريبيك لما بعد الدكتوراه في جامعة أوتاوا في كندا.

Lawyer. She Obtained a Ph.D. Degree, York University - Osgoode Hall School of Law, Canada, 2021. She is Currently the Alex Trebek Postdoctoral Fellow at the University of Ottawa in Canada.

Email: gmbdiwe@hotmail.com

مقدمة

في آذار/ مارس 2021، أصدر وزير الخارجية الكندي، مارك غارنو، بياناً أعلن فيه عزم حكومته على التعاون مع الحكومة الهولندية لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة من أجل مساءلة الحكومة السورية أمام محكمة العدل الدولية، وذلك لخرقها التزاماتها الدولية المترتبة عليها، بالنظر إلى أنها عضو في اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب، وغير ذلك من ضروب المعاملة أو العقوبة اللإنسانية أو المهينة United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, or Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (تعرف اختصاراً باتفاقية مناهضة التعذيب). وقد أعرب البيان عن أن رغبة البلدان تأتي ردّاً على الانتهاكات المستمرة والجسيمة للقانون الدولي، وتحديدًا تلك الجرائم المروعة التي ارتكبت في حق المدنيين من "التعذيب والقتل والإخفاء القسري واستخدام الأسلحة الكيميائية والقمع الممنهج والقاسي للسوريين خلال عقد كامل من الزمن"⁽¹⁾. وشرح البيان أن آلية المساءلة وفقاً لاتفاقية مناهضة التعذيب تقتضي إعطاء مدة محددة يجري من خلالها السعي إلى حل الأمر مع سورية عن طريق المفاوضات، وفي حال فشل هذه المحاولة فإنه يُنظر في إمكانية اتخاذ إجراء قانوني مبني على مخالفة الحكومة السورية لالتزاماتها المترتبة بموجب الاتفاقية.

تعتمد هذه الورقة منهجين؛ منهجاً تحليلياً وآخر مقارناً، وترتكز على تقارير صادرة عن مراكز أبحاث معتمدة دولياً للبحث في التأثيرات المترتبة على الخطوة التي اتخذتها كندا وهولندا في اتجاه العدالة، وتحليلها، وهي تُعد خطوة مهمة في ظل حالة الخذلان الدولي وتغييب أي آلية حقيقية لمكافحة إفلات الحكومة السورية من العقاب على التعذيب الممنهج وضروب المعاملة اللإنسانية ضد المدنيين في سورية. وتقوم حجة الورقة على أنه إذا وصلت المسألة، في نهاية المطاف، إلى محكمة العدل الدولية، فإنه في إمكان هذه المحكمة أن تقوم بأمور ثلاثة؛ أولها تذكير النظام السوري بانتهاكاته الفظيعة لحقوق الإنسان، وأنه لن يفلت من المساءلة بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب. ثانيها أن هذا التحرك قد يدفع النظام السوري إلى اتخاذ تدابير نحو إصلاحات دستورية وتشريعية للوفاء بالتزاماته بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب. أما ثالثها، فهو يتمثل بفتح سجلّ حقوق الإنسان في النظام السوري أمام تدقيق خارجي ممنهج.

ومن ثم، يقدم القسم الأول من هذه الورقة معلومات أساسية موجزة عن الحرب الأهلية السورية لتحديد سياقات قرار كندا وهولندا باستكشاف إمكانية اتخاذ إجراءات قانونية ضد سورية لإخلالها بالتزاماتها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب. في حين يستكشف القسم الثاني إن كان لكندا وهولندا أي أساس قانوني، أو أهلية قانونية، لاتخاذ تلك الإجراءات القانونية ضد سورية - وهي دولة ذات سيادة - بسبب الأعمال المرتكبة في الأراضي السورية، ولا سيما أنها أعمال لم تلحق أي ضرر مباشر برعايا كندا وهولندا. ومن ناحية أخرى، يناقش القسم الثالث طبيعة الإجراءات القانوني الذي تتوخاه كندا وهولندا بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب، وغيره من ضروب المعاملة، أو العقوبة القاسية، أو اللإنسانية، أو المهينة. ثم يأتي القسم الرابع الذي ينظر في أهمية قرار كندا وهولندا المتعلق باتخاذ إجراءات قانونية ضد سورية، وينظر كذلك في حدود هذا القرار، إذا حدث ذلك بعد فشل المفاوضات. أما الخاتمة، فهي تمثل خلاصات للدراسة.

1 Government of Canada, Global Affairs Canada, *Joint Statement of Canada and the Kingdom of the Netherlands Regarding their Cooperation in Holding Syria to Account* (Ottawa: 12/3/2021), accessed on 21/4/2022, at: <https://bit.ly/3jXn5mj>

* كان توقع الكتابة صحيحاً، فقد صدر في سورية قانون يُجرّم التعذيب في 29 آذار/ مارس 2022. ينظر: "الرئيس الأسد يصدر قانوناً لتجريم التعذيب"، الوكالة العربية السورية للأنباء، 2022/03/30، شوهد في 2022/04/15، في: <https://bit.ly/3vcXzA7> (هيئة التحرير).

أولاً: السياق: من ثورة شعب إلى حرب دموية

تتجاوز المناقشة التفصيلية للحرب في سورية نطاق هذه الورقة، لكن قمع الحكومة السورية لمواطنيها المستمر، بما في ذلك التعذيب الوحشي والعقوبات القاسية والأفعال اللاإنسانية والمهينة لهم، كان سبباً من الأسباب الأساسية لاندلاع ثورتهم. تفجرت الثورة السورية، في 15 آذار/ مارس 2011، في أعقاب اعتقال خمسة عشر صبيًا في مدينة درعا الواقعة في جنوب سورية، قيل إنهم كتبوا عبارة "الشعب يريد إسقاط النظام" على جدار مدرستهم، وربما استلهم الصبية حماسهم من ثورات الربيع العربي التي اندلعت في المنطقة العربية، والتي تطلعت إلى إنهاء حقبة تاريخية طويلة من الأنظمة الاستبدادية فيها، ابتداءً من الثورة التونسية التي نجحت في إطاحة الرئيس زين العابدين بن علي (1936-2019)، وثورة 25 يناير 2011 في مصر التي أسقطت الرئيس محمد حسني مبارك (1928-2020)، ثم إطاحة الرئيس معمر القذافي (1942-2011) في ليبيا في ثورة 17 فبراير 2011. ولكن على اختلاف تفاصيل نضال الشعوب في كل ثورة من هذه الثورات، لم تحظ ثورة السوريين بالنجاح، بل كان الأمر على عكس ذلك؛ إذ ازداد قمع الحكومة السورية وظلمها وبطشها ضد المدنيين. وانتشرت المظاهرات في أنحاء مدينة درعا، عابرةً إلى المدن السورية الأخرى. وأطلقت الحكومة العنان لأجهزتها العسكرية وفروعها الأمنية لقمع المتظاهرين، لكن المظاهرات لم تهدأ، بل ازدادت، وكلما ازدادت ازداد معها جبروت الحكومة ضد المتظاهرين، وازدادت حملات الاعتقال التعسفي، وازداد التعذيب والإخفاء القسري⁽²⁾.

تمكّن عدد من المعتقلين الذين كُتبت لهم النجاة من الموت من فضح تفاصيل تعذيبهم في السجون وفروع مراكز الأمن، وجرى توثيق شهادات الناجين في العديد من التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية. إلا أننا في دراستنا هذه، نذكر - على سبيل المثال لا الحصر - تقريرين من هذه التقارير التي نعتبرها جوهرية في تمكين القارئ من الاطلاع على الطرق التي استخدمتها الحكومة السورية لتعذيب معارضيه، وغير ذلك من ضروب المعاملة، أو العقوبة، القاسية، أو اللاإنسانية، أو المهينة.

التقرير الأول هو تقرير "المسلخ البشري" في السجون السورية الذي تشرح من خلاله منظمة العفو الدولية التعذيب الممنهج الذي "تقوم الدولة السورية فيه بذبح شعبها بهدوء. و[حيث] يشكل المدنيون، الذين تجرؤوا على مجرد التفكير بمعارضة الحكومة، الغالبية الساحقة من الضحايا"⁽³⁾. فمنذ أن بدأت الثورة السورية، أعدمت الحكومة السورية "آلاف الأشخاص خارج نطاق القضاء في عمليات شقن جماعية تنفذ تحت جنح الظلام، وتحاط بغلاف من السرية المطلقة. وقتل آخرون كثر من المحتجزين في سجن صيدنايا جراء تكرار تعرضهم للتعذيب والحرمان الممنهج من الطعام والشراب والدواء والرعاية الطبية. ويدفن [القتلى]

2 ينظر على سبيل المثال:

Zachary Laub, "Syria's Civil War: The Descent into Horror," *Council on Foreign Relations*, 17/3/2021, accessed on 21/4/2022, at: <https://on.cfr.org/3EH1NmI>; Raymond Hinnebusch & Omar Imady (eds.), *The Syrian Uprising: Domestic Origins and Early Trajectory* (London/ New York: Routledge, 2018); United Nations, Human Rights Council, Seventeenth Special Session, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic* (November 23, 2011), p. 13, para. 62, accessed on 21/4/2022, at: <https://bit.ly/3xOgsLv>

3 منظمة العفو الدولية، المسلخ البشري: عمليات الشقن الجماعية والإبادة الممنهجة في سجن صيدنايا بسوريا، 2017/5415/MDE 24، ص 5، شوهه في 2022/4/21، في: <https://bit.ly/3xJ3pL9>

في مقابر جماعية، ولا يمكن لأحد أن يزعم أن مثل هذه الممارسات المنهجية والواسعة النطاق ترتكب بدون تفويض من الحكومة السورية على أعلى مستوياتها⁽⁴⁾.

أما التقرير الآخر فهو "تقرير سيزر"؛ إذ تمكّن منشق عسكري، في آب/ أغسطس 2013، وهو من صفوف النظام السوري، ويلقّب بـ "قيصر"، من نسخ ملفات الصور وتسريب 53275 صورة إلى خارج سورية. كانت الصور لسجناء عُذبوا حتى الموت في السجون. وتثبتت لجنة دولية خاصة أُسست لهذا الشأن من صحة الصور. ويوضح التقرير الصادر عن منظمة مراقبة حقوق الإنسان "هيومن رايتس ووتش"، وهو بعنوان "لو تكلم الموتى"، أن الصور "تظهر ما لا يقل عن 6786 معتقلاً ماتوا إما في المعتقلات، أو بعد نقلهم من المعتقلات إلى مستشفى عسكري. الصور الأخرى لمواقع هجمات أو جثث معرفة بالاسم لجنود حكوميين، أو مقاتلين آخرين، أو مدنيين قُتلوا في هجمات أو حوادث تفجير، أو محاولات اغتيال"⁽⁵⁾. ويبيّن التقرير أنه توجد "أدلة على تفشي التعذيب والتجويد والضرب، والأمراض في مراكز الاعتقال الحكومية السورية"⁽⁶⁾. وفي هذا السياق، يقول نديم حوري، نائب المدير التنفيذي لقسم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في هيومن رايتس ووتش سابقاً ما يلي: حققنا في دقة عشرات الحالات والشهادات، ونحن واثقون بأن صور قيصر تقدم دليلاً موثقاً - ودامغاً - على ارتكاب جرائم ضد الإنسانية في سورية⁽⁷⁾.

ويرى تقرير هيومن رايتس ووتش أنّ على الدول التي تجتمع بشأن مفاوضات السلام المحتمل في سورية - بما فيها روسيا أكبر داعم للحكومة السورية - أن تُوليّ مصيرَ آلاف المعتقلين في سورية الأولوية، وأنّ على الدول المعنية أن تصرّ على منْح الحكومة السورية مراقبين دوليين حقّ الوصول الفوري إلى كل مراكز الاعتقال، وأنّ تكفّ أجهزة المخابرات السورية عن إخفاء المعتقلين قسراً وتعذيبهم⁽⁸⁾. لكن هذا لن يحصل، ولا يمكن أن يحصل في ظل عدم توافق دولي في تفعيل مسار العدالة في سورية. فمثلما أصبح معلوماً، تكمن العقبة الأساسية في محاسبة الجناة، ضمن سياق الحالة السورية، في انعدام الاختصاص القضائي اللازم لأيّ محكمة أو جهاز قضائي للتحقيق في الجرائم ومحاسبة جناتها. وإلى ذلك الحين الذي يتم فيه أخذ قرار سياسي متعلق بتشكيل محكمة خاصة بالجرائم في سورية، تستمر الحكومة السورية في ارتكاب المزيد من الانتهاكات لحقوق الإنسان، غير آبهة بأيّ مساءلة. لهذا السبب، كانت الخطوة في اتجاه العدالة التي أقرتها الحكومتان الكندية والهولندية مهمة؛ نظراً إلى انعدام البدائل الأخرى ولا سيما المحاكم الجنائية التي تُعدّ الأكثر إنصافاً للضحايا.

ثانياً: هل لكندا وهولندا قدرة على اتخاذ إجراءات قانونية ضد سورية؟

من المسائل القانونية الرئيسية، التي ستثار عندما تشرع كندا وهولندا في اتخاذ إجراءات قانونية ضد سورية بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب في حال فشل المفاوضات، مسألة يلخصها السؤال التالي: هل لهما الحق

4 المرجع نفسه.

5 هيومن رايتس ووتش، لو تكلم الموتى: الوفيات الجماعية والتعذيب في المعتقلات السورية، 2015/12/16، شوهد في 2022/4/21، في:

<https://bit.ly/3rHo8LA>

6 المرجع نفسه.

7 المرجع نفسه.

8 المرجع نفسه.

في القيام بذلك؟ بعبارة أخرى، هل لكندا وهولندا الحق - إجرائيًا - في التمسك بمسؤولية سورية عن الإخلال بالتزاماتها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب؟ ثمة من ينتقد هذا الأمر قائلاً إنه بالنظر إلى أن الانتهاكات الفظيعة لحقوق الإنسان في الحرب الأهلية السورية لا تؤثر تأثيراً مباشراً في كندا وهولندا، أو بالنظر إلى أنه لا يوجد ضحايا من مواطني كندا وهولندا، فإن البلدين يفتقدان الأهلية القانونية لاتخاذ هذا التحرك ضد سورية.

إنّ هذا النقد لا يصحّ إلا على نحو جزئي؛ إذ للدولة، بحسب القانون الدولي في حالات معيّنة، مثل الحماية الدبلوماسية، أن تقرر أولاً مدى حقها في تقديم دعوى باسم مواطنيها. وتستند هذه القاعدة إلى افتراض مفاده أنّ الدولة المدّعى عليها (الدولة التي تُرفع الدعوى ضدها) قد أخلّت بالتزام تجاه الدولة التي ترفع الدعوى فيما يتعلق باتفاق ثنائي أو دولي يقع عليها واجب احترامه والعمل بمضمونه⁽⁹⁾.

بيد أن القانون الدولي يعترف أيضاً بأنواع أخرى من الالتزامات، مثل الالتزامات تجاه الكافة Obligations Erga Omnes، والالتزامات الناشئة عن القواعد القطعية للقانون الدولي العام Obligations Arising from Peremptory Norms of General International Law. وقد تجسدت بعض جوانب هذه الالتزامات في الصكوك العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان، مثل الالتزامات المتصلة باتفاقية مناهضة التعذيب أو اتفاقية الإبادة الجماعية، وهي التزامات تخوّل جميع الدول مصلحة قانونية مشتركة في التقيد بها وأهلية لازمة للاحتجاج بمسؤولية الدولة المخالفة. وفي قضية بلجيكا ضد السنغال⁽¹⁰⁾، على سبيل المثال، أقامت بلجيكا دعوى ضد السنغال بشأن نزاع يرتبط بامثال السنغال لالتزامها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب، وذلك فيما يتعلق بمحاكمة الرئيس التشادي الأسبق حسين حبري Hissene Habre (1942-2011)، أو تسليمه إلى بلجيكا لمواجهة دعوى جنائية. وما يهمنا هنا هو مسألة الأهلية Standing. قالت السنغال إن بلجيكا تفتقر إلى أهلية رفع هذه الدعوى أمام محكمة العدل الدولية لأنه لم يكن من بين الضحايا المزعومين، بشأن الأعمال التي قيل إنها تُعزى إلى حبري، أي مواطن بلجيكي، عندما ارتكبت تلك الأعمال. وردّت بلجيكا بعدة أمور؛ فبموجب اتفاقية مناهضة التعذيب "لكل دولة طرف، بصرف النظر عن جنسية الضحايا، الحق في المطالبة بالوفاء بالالتزامات المعنية؛ ومن ثم، يمكن لها الاحتجاج بالمسؤولية الناجمة عن التقصير في الأداء بهذه الالتزامات"⁽¹¹⁾. وبعبارة أخرى، احتجت بلجيكا بأن مركزها، بوصفها طرفاً في اتفاقية مناهضة التعذيب، يُحوّلها المكانة اللازمة لرفع دعوى متعلقة بمسؤولية السنغال، بموجب هذه الاتفاقية، عن عدم مقاضاة حبري، أو تسليمه إلى بلجيكا لمواجهة إجراءات جنائية.

وهكذا، وضعت المحكمة المسألة على النحو التالي: "إن كانت دولة ما طرفاً في اتفاقية، فهل يكفي هذا الأمر لمنحها حقاً في تقديم دعوى إلى المحكمة بشأن وقف الانتهاكات المزعومة من جانب دولة أخرى طرف بموجب ذلك "الصك"؟"⁽¹²⁾ ردت المحكمة على هذه المسألة بالإيجاب، ولاحظت أولاً أنّ

9 ينظر على سبيل المثال:

International Court of Justice, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports (1949), pp. 181-182.

10 International Court of Justice, *Questions Relating to the Obligations to Prosecute or Extradite (Belgium V. Senegal)*, Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 422.

11 Ibid., p. 449, para. 65.

12 Ibid., para. 67.

"موضوع اتفاقية مناهضة التعذيب وهدفها هما زيادة فاعلية مكافحة التعذيب في جميع أنحاء العالم"، وأن "للدول الأطراف في الاتفاقية مصلحة مشتركة في أن تكفل - بالنظر إلى قيمها المشتركة - منع أعمال التعذيب وعدم إفلات مرتكبيها من العقاب في حال وقوعها"⁽¹³⁾. ولاحظت المحكمة كذلك أنه لما كانت لجميع الدول الأطراف في اتفاقية مناهضة التعذيب مصلحة مشتركة في الامتثال للالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية، فإن ذلك يستتبع أن تكون الالتزامات واجبة على أي دولة طرف تجاه جميع الدول الأطراف الأخرى في الاتفاقية. وبعبارة أخرى، وباسترجاع قرار سابق لها في قضية شركة برشلونة لمعدات الجر Barcelona Traction⁽¹⁴⁾ Case، قالت المحكمة: "لجميع الدول الأطراف مصلحة قانونية في حماية الحقوق المتضمنة"⁽¹⁵⁾، وقالت إن هذه الالتزامات يمكن تعريفها بأنها "التزامات تجاه الكافة؛ بمعنى أن لكل دولة طرف مصلحة في الامتثال لها في أي حالة من الحالات"⁽¹⁶⁾. ولذلك، توشي المصالح المشتركة في الامتثال للالتزامات، بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب، بأن لكل دولة طرف في هذه الاتفاقية الحق في تقديم دعوى تتعلق بوقف انتهاك مزعوم من جانب دولة طرف أخرى، ورأت المحكمة أنه لا حاجة إلى أن تثبت الدولة أن لها مصلحة خاصة في المسألة لكي تخولها حق تقديم مثل هذه الدعوى: "يجوز لأي دولة طرف في الاتفاقية أن ترفع دعوى متعلقة بمسؤولية دولة طرف أخرى من أجل التحقق من الإخفاق المزعوم في الامتثال للالتزامات تجاه الأطراف الأخرى كافة في الاتفاقية"⁽¹⁷⁾. وخلصت المحكمة إلى أن بلجيكا، بوصفها دولة طرفاً في اتفاقية مناهضة التعذيب، لها الحق في رفع دعوى بشأن مسؤولية السنغال عن انتهاكات التزاماتها بموجب الفقرة 2 من المادة 6، والفقرة 1 من المادة 7، من الاتفاقية"⁽¹⁸⁾.

من المرجح، إذاً، أن تجيب محكمة العدل الدولية عما إذا كان من حق كندا وهولندا رفع دعوى ضد سورية بسبب إخلالها بالتزاماتها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب بالإيجاب؛ وذلك وفقاً للسوابق، ومنها قضية بلجيكا ضد السنغال.

لذا، من الممكن أن نستنتج أن مركز الدولة، بوصفها طرفاً في اتفاقية مناهضة التعذيب، أو أي اتفاقية أخرى، يكفي لإعطائها الحق اللازم لتقديم دعوى، أو اتخاذ إجراء قانوني ضد دولة أخرى طرف، بخصوص انتهاكها التزاماتها بموجب ذلك الصك.

ثالثاً: طبيعة الإجراءات القانونية المتوخاة ومسائل الولاية القضائية

ما معنى تأكيد كندا وهولندا أنهما "ستبحثان إمكانية اتخاذ إجراءات قانونية مشتركة ضد سورية بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب" في حال فشل المفاوضات معها؟ بعبارة أخرى، ما طبيعة الإجراء القانوني الذي يمكن أن تتوخاه كندا وهولندا ضد سورية إن فشل التحكيم؟

13 Ibid., para. 68.

14 International Court of Justice, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 32, para. 33.

15 Ibid. note 10, p. 449, para. 68.

16 Ibid.

17 Ibid. note 10, p. 450, para. 69.

18 Ibid., p. 450, para. 70.

تنص المادة 30 (1) من اتفاقية مناهضة التعذيب على جزء من الإجابة عن هذا السؤال: تُقدّم النزاعات التي تتعلق بتفسير، أو تطبيق، اتفاقية مناهضة التعذيب، والتي لا يمكن تسويتها عن طريق التفاوض، إلى التحكيم⁽¹⁹⁾. وإذا لم يتفق الطرفان على تنظيم التحكيم في غضون ستة أشهر من تاريخ تقديم طلب التحكيم، يجوز إحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية وفقاً لنظامها الأساسي⁽²⁰⁾. ومن ثم، فإن طبيعة الإجراءات القانونية التي تتوخاها كندا وهولندا تنطوي على إجراءات قضائية مع محكمة العدل الدولية، ولكن يتعين عليهما أن تستوفيا الشرطين المنصوص عليهما في المادة 30 (1): أن النزاع لا يمكن تسويته من خلال المفاوضات، وأن الطرفين لم يتمكنا من الاتفاق على التحكيم في غضون ستة أشهر من تاريخ طلب التحكيم. وإذا لم يجرِ الوفاء بهذين الشرطين، فلن يكون لمحكمة العدل الدولية أي اختصاص بموجب المادة المذكورة للنظر في قضيتها ضد سورية.

ويوضح الفقه القضائي لمحكمة العدل الدولية بشأن البنود المتعلقة بالولاية القضائية ما هو مطلوب عملياً؛ إذ ينبغي أن تتعدّر تسوية النزاع من خلال المفاوضات، أو ينبغي أن يكون الطرفان متفقين على تنظيم التحكيم. وفيما يتعلق بشرط عدم إمكانية تسوية النزاع عن طريق التفاوض، قالت المحكمة في قضية جورجيا ضد الاتحاد الروسي⁽²¹⁾ إنه يجب التأكد أولاً مما إذا كانت توجد، "على الأقل، محاولة حقيقية من جانب أحد الأطراف المتنازعة للدخول في مناقشات مع طرف النزاع الآخر بغية حل النزاع"⁽²²⁾. ومن الأهمية الإشارة إلى أن المحكمة قالت في تلك القضية إن "الشرط المسبق للتفاوض يتحقق فقط عندما يكون هناك فشل في المفاوضات، أو عندما تصبح المفاوضات معدومة الجدوى، أو وصلت إلى طريق مسدود"⁽²³⁾. وفي قضية بلجيكا ضد السنغال، قالت المحكمة إن اشتراط أنه لا يمكن تسوية النزاع من خلال المفاوضات "لا يمكن فهمه على أنه يشير إلى استحالة نظرية للتوصل إلى تسوية"⁽²⁴⁾. وذلك ما كانت قد أكدت عليه المحكمة سابقاً في القضية المتعلقة بنزاع الكونغو ورواندا أن اشتراط عدم وجود اتفاق بين الطرفين بشأن تنظيم التحكيم "لا يمكن افتراضه"⁽²⁵⁾.

لا ينبغي الخلط بين الإجراء القانوني الذي تعتمده كندا وهولندا اتخاذه ضد سورية للإخلال بالتزاماتها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب ومسألة معاقبة الأفراد الذين يرتكبون جرائم ضد القانون الدولي خلال الحرب الأهلية في سورية. ففي حين أن بعض الانتهاكات الفظيعة لحقوق الإنسان في الحرب الأهلية السورية تشكّل جرائم بموجب القانون الدولي، فإن الإجراءات التي ستتخذها كندا وهولندا مع محكمة العدل الدولية، في نهاية المطاف، ليست إجراءات جنائية ضد سورية، بل هي إجراءات متعلقة بمسؤولية سورية

19 United Nations, Human Rights Instruments, *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Article 30 (1), 1465 UNTS 85, at 120., accessed on 21/4/2022, at: <https://bit.ly/3xL4gLe>

20 Ibid.

21 International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia V. Russian Federation)*, Preliminary Objection, Judgment, I.C.J. Reports 2011.

22 Ibid., p. 132, para. 157.

23 Ibid., p.133. para. 159.

24 Ibid. note 10, p. 446, para. 57.

25 International Court of Justice, *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo V. Rwanda)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006, p. 6.

عن الإخلال بالتزامها الدولي بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب، وهذه الإجراءات تقع في مجال مسؤولية الدول State Responsibility.

ماذا عن الجرائم البشعة التي ارتكبتها النظام السوري ضد شعبه؟ من المؤكد أن النظام لا بد له من أن يحاكم أمام المحكمة الجنائية الدولية، وأن يتحمل المسؤولية، أو المساءلة، عن جرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، والتعذيب، والاعتصاب، والقتل، والإخفاء، وما إلى ذلك. هذه مسائل مشروعة، لكن المحكمة العسكرية الدولية International Military Tribunal، التي أنشئت لمحاكمة مجرمي ألمانيا النازية بعد الحرب العالمية الثانية (1939-1945) في عام 1946، لاحظت ما يلي: "الجرائم ضد القانون الدولي يرتكبها الأفراد، وليس الكيانات المجردة، وعن طريق معاقبة الأفراد الذين يرتكبون مثل هذه الجرائم يمكن إنفاذ أحكام القانون الدولي"⁽²⁶⁾. إن مساءلة الأفراد عن الجرائم الدولية ومسؤولية الدول عن خرق التزاماتها الدولية مسألتان قانونيتان منفصلتان.

ولم يضع القانون الدولي قواعد قانونية بشأن التمييز بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية للدول، فأساس مسؤولية الدول State Responsibility، أو مساءلتها، بموجب القانون الدولي، هو "خرق الدولة التزاماً دولياً عندما لا يكون فعل تلك الدولة مطابقاً لما هو مطلوب منها بموجب ذلك الالتزام، بصرف النظر عن مصدره أو طابعه"⁽²⁷⁾. ومن ثم، فإن ما إذا كان يمكن وصف الانتهاكات الفظيعة لحقوق الإنسان في سورية بأنها جرائم أو أخطاء مدنية Civil Wrongs، أمر غير أساسي؛ فالهم هو أن كندا وهولندا تدعيان أن سورية قد أخلت بالتزام دولي بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب، وأن الإخلال بالتزام دولي ينطوي على مسؤولية الدولة السورية.

ولذلك، يتعين على محكمة العدل الدولية أن تقرر ما إذا كانت سورية قد أخلت بالتزاماتها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب. أمّا مسألة نظر المحكمة في القضية التي أقامتها كندا وهولندا ضد سورية، فهي مسألة ستوقف على شروط مقبولة الادعاء والولاية القضائية. ومن خلال المناقشة التي جرت في إطار القسم الثالث، فإن كندا وهولندا تستوفيان شروط المقبولة والولاية القضائية أيضاً.

رابعاً: أهمية الإجراءات القانونية ضد سورية ومحدوديتها

إن السؤال الرئيس، في هذا السياق، هو: لماذا تُعدّ خطوة كندا وهولندا تجاه المطالبة بمسؤولية الحكومة السورية خطوة مهمة؟ بعبارة أخرى، ما التأثيرات المترتبة على هذه الخطوة؟ إن الأمر المهم الأول هنا هو أنها تذكر هذه الحكومة بأن انتهاكات الفظيعة لحقوق الإنسان، بما في ذلك التعذيب أثناء الحرب الأهلية، لم تُنسَ، على الرغم من المأزق الذي وصلت إليه الجهود الدولية لإنهاء الحرب، ومحاسبة مرتكبي جرائم الحرب، وغير ذلك مما يتعلق بانتهاكات القانون الدولي. ومع هذا الفشل، توجد دول راغبة في وضع سورية أمام مسؤوليتها الدولية عن انتهاكات التزاماتها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب، ومصممة على

26 الاقتباس من:

United Nations, *Yearbook of the International Law Commission 2001: Report of the Commission on the General Assembly on the Work of Its Fifty-third Session*, vol. 2, part 2 (New York/ Geneva: United Nations, 2007), p. 111.

27 United Nations, "Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries," (UN Doc, A/56/10), Article 12, in: United Nations, *Yearbook of the International Law Commission 2001*, p. 54.

ذلك أيضًا. ويعني ما تقدّم مواصلة الضغط على النظام السوري، وإجباره على الوفاء بالتزاماته الدولية بموجب هذه الاتفاقية.

إضافةً إلى ذلك، يُعد تحرك كندا وهولندا خطوة مهمة؛ لأنه يبقى آمال الضحايا حية؛ ذلك أنّ مرتكبي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان خلال الصراع سيحاسبون في يوم من الأيام. والأمر المهم أيضًا أن نتيجة قرار محكمة العدل الدولية قد تتضمن أمرًا يلزم سورية باتخاذ تدابير لتعويض ضحايا أعمال التعذيب تعويضًا كافيًا، استنادًا إلى التزاماتها بموجب المادة 14 (1) من اتفاقية مناهضة التعذيب. وهذا يتوقف، بطبيعة الحال، على الكيفية التي ستقدم كندا وهولندا بها دفوعهما.

والسبب الآخر الذي يجعل تحرك كندا وهولندا مهمًا هو أن هذا التحرك - على النقيض من الجهود الدولية الأخرى، مثل محاولات إحالة سورية إلى المحكمة الجنائية الدولية - يفلت من سلطة حق النقض لروسيا في مجلس الأمن، وهي الدولة الداعمة الرئيسة للنظام السوري، وكذلك الصين، الداعمة الخفية له أيضًا، أو الصامته عنه. ومن ثم، إذا لم تتفاوض كندا وهولندا مع سورية، أو لم تتفقا معها على التحكيم، وقررتا إحالة المسألة إلى محكمة العدل الدولية، فإنهما ستبتعان النظام الداخلي للمحكمة في إطار ولايتها القضائية الخلافية. وهذا يضمن عرض المسألة على المحكمة والاستماع إليها علنًا. وبما أن العملية هي مبادرة من دولتين ذاتي سيادة وكلتاهما طرف في اتفاقية مناهضة التعذيب والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، فلا حاجة إلى الانتقال إلى جهاز آخر من أجهزة الأمم المتحدة الأخرى مثل مجلس الأمن أو الجمعية العامة للأمم المتحدة، حيث تكون للمصالح الوطنية والجيوسياسية الأسبقية على قضايا حقوق الإنسان والعدالة. ومن الجدير بالذكر، في هذا السياق، أن هذه الخطوة لو كانت قد بدأت من خلال التماس فتوى من محكمة العدل الدولية، لكان ذلك قد تطلب قرارًا من أجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة، مثل الجمعية العامة، وهذا أمر من الصعب الحصول على الأصوات اللازمة له، أو من مجلس الأمن؛ حيث يمكن استخدام "الفيتو"، فضلًا عن العديد من الصعوبات العملية الأخرى.

وثمة بُعد آخر في هذا الشأن؛ ذلك أنّ التحرك الكندي والهولندي قد يحفز النظام السوري على إجراء بعض الإصلاحات، مثل اعتماد إصلاحات دستورية وتشريعية، لجعل نظامه القانوني والقضائي أكثر امتثالًا لالتزاماته بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب. لقد حدث أمرٌ مماثل لهذا الأمر عندما احتجت بلجيكا بمسؤولية السنغال عن انتهاك التزاماتها بموجب هذه الاتفاقية؛ لأنها زعمت أن السنغال لم تقم بمحاكمة حبري، أو تسليمه إلى بلجيكا لمواجهة إجراءات جنائية. ولكن ما إن تقدمت بلجيكا بطلب لتسليم حبري حتى جرى تبادل مذكرة شفوية بالنتيجة التي طلبت بلجيكا، فيما بعد، التفاوض بشأنها، ثم التحكيم. وكانت بلجيكا قد زعمت أن السنغال انتهكت التزاماتها، بموجب المواد 5 (2)، و 6 (2)، و 7 (1)، من اتفاقية مناهضة التعذيب. ودفعت هذه الادعاءات السنغال إلى إجراء إصلاحات دستورية وتشريعية للامتثال للأحكام المذكورة في اتفاقية مناهضة التعذيب. وعندما حان وقت النظر في القضية، كانت السنغال قد أجرت إصلاحات كافية، لا سيما بموجب المادة 5 (2) من هذه الاتفاقية؛ ولهذا رأت محكمة العدل الدولية في قضية بلجيكا ضد السنغال، أنها "تفتقر إلى الولاية القضائية للبت في مطالبة بلجيكا المتعلقة بالالتزام بموجب الفقرة (2) من المادة (5)"⁽²⁸⁾.

28 Ibid. note 10, pp 442-443, para 48.

قد تتعرض الخطوة الكندية والهولندية للانتقاد بسبب محدوديتها. فأولاً، قد يزعم بعضهم أن محكمة العدل الدولية حتى لو وجدت، في نهاية المطاف، أن سورية انتهكت التزاماتها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب، فإن هذا الحكم أو القرار لن يُنفذ عملياً. وقد تتجاهل سورية الحكم وتواصل انتهاكات المعاهدة. ولا شك في أن المناقشة التفصيلية للمشكلات المرتبطة بإنفاذ أحكام محكمة العدل الدولية تتجاوز نطاق هذه الورقة، لكن هذه المشكلة حظيت بقدر كبير من اهتمام الباحثين. فعلى سبيل المثال، اضطلع مطلق ماجد القحطاني بما سأعتبره شرحاً شاملاً لـ "مشكلة عدم الامتثال للقرار القضائي الصادر عن محكمة العدل الدولية وإنفاذه"⁽²⁹⁾. وفي عام 2018، لاحظ أبيودون أمودا-كانيكي، وسيلفانوس أبيلا أيضاً، أنه من الصعب جداً إنفاذ قرارات محكمة العدل الدولية⁽³⁰⁾. ويلاحظ كل من القحطاني وأمودا-كانيكي وأبيلا أنه من الممكن إنفاذ قرار محكمة العدل الدولية من خلال أجهزة أخرى تابعة للأمم المتحدة؛ مثل مجلس الأمن، أو الجمعية العامة للأمم المتحدة، تحت إطار الاتحاد "من أجل حل السلام" Uniting for Peace Resolution. ولكنهم أشاروا إلى أن ذلك لن يحل المشكلة على نحو تام؛ إذ تبقى إمكانية إنفاذ قرارات المحكمة الدولية من خلال هذه الأجهزة غير كافية، لأن إمكانية استعمال حق "الفيتو" من الأعضاء الخمسة الدائمين في المجلس تظل محتملة.

وعلى هذا، يبدو أن المادة 94 (2) من ميثاق الأمم المتحدة، على سبيل المثال، تقدّم معالجةً لتنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية من خلال مجلس الأمن، وتبقى المشكلة في إنفاذ أحكام محكمة العدل الدولية من خلال هذا المجلس متمثلة بأنه من المحتمل ألا يتم تمرير قرار مثل هذا القرار بسبب حق النقض. وفي قضية نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة⁽³¹⁾، على سبيل المثال، رفضت الولايات المتحدة الامتثال لحكم محكمة العدل الدولية الذي طلبت فيه نيكاراغوا تدخل مجلس الأمن لـ "النظر في عدم الامتثال لحكم محكمة العدل الدولية المؤرخ في 27 حزيران/ يونيو 1987"⁽³²⁾، ومن ثمّ اعترضت الولايات المتحدة هذا القرار. وبالمثل، من المرجح أن تقوم روسيا باستخدام حق النقض ضد أي قرار لمجلس الأمن يسعى إلى إنفاذ حكم ضد سورية، إذا أيدت محكمة العدل الدولية كندا وهولندا وأصدرت أوامر تطالب سورية بالامتثال لالتزاماتها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب. لذلك، يوصي أمودا-كانيكي وأبيلا بأنه من المستحسن أن توجد قيود على استخدام حق النقض بشأن قرارات محكمة العدل الدولية، وذلك لإعطاء قراراتها الاحترام وقوة التنفيذ اللازمين؛ من أجل إنفاذ قراراتها، والابتعاد عن المصالح السياسية للأعضاء الدائمين في مجلس الأمن⁽³³⁾.

ومن القيود المحتملة الأخرى لتحرك كندا وهولندا أنها قد تؤدي إلى نتائج عكسية بالنسبة إلى أي جهد يبحث عن حلول للحرب الأهلية السورية، لأن أي جهد كان قد يفسره النظام السوري بأنه أداة لتشديد الضغوط عليه؛ ما قد يؤدي إلى تعزيز تمسكه بالسلطة بأي ثمن، وتعزيز دعم مؤيديه له، مثل روسيا المتورطة أيضاً في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في سورية.

29 Mutlaq Majed Al-Qahtani, "Enforcement of International Judicial Decisions of the International Court of Justice In public international Law," PhD. Dissertation, University of Glasgow, Glasgow, 2003, p. 4, accessed on 21/4/2022, at: <https://bit.ly/3vxUF7Y>

30 Abiodun Amuda-Kannike & Sylvanus Abila, "A Critical Examination of the Enforcement of ICJ Decisions Through the Organs of the United Nations," *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 6, no. 1 (June 2018), p. 21.

31 United Nations, *Letter Dated 17 October 1986 from the Permanent Representative of Nicaragua to the United Nations Addressed to the President of the Security Council*, 17/10/1986, Doc. S/18415.

32 Ibid.

33 Amuda-Kannike & Sylvanus Abila, pp. 31-46.

خلاصة

الاستنتاج الرئيس لهذه الورقة هو أن خطوة كندا وهولندا تستهدف مساءلة الحكومة السورية عن مسؤوليتها عن الإخلال بالتزاماتها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب. وهذا يقع على نحو صحيح ضمن قانون مسؤولية الدول. وقد أوضحت الورقة أنه لا ينبغي الخلط بين هذا الأمر وبين العمليات التي قد تجري بموجب نظام روما الأساسي، والتي تسعى إلى معاقبة الأفراد الذين يرتكبون جرائم ضد القانون الدولي؛ مثل جرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، والجرائم ضد أهداف الأمم المتحدة. وبما أن هذه الخطوة الكندية - الهولندية تركز على مسؤولية الدولة، ولا تركز على مسؤولية أفراد محددين، فإنها يمكن أن تمثل حافزاً للنظام للقيام بإصلاحات دستورية وتشريعية في سورية على نحو يتفق مع التزامها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب. وإضافة إلى ذلك، أوضحت الورقة أن مركز الدولة بوصفها طرفاً في هذه الاتفاقية، أو أي اتفاقية أخرى، يكفي لإعطائها الحق اللازم في اتخاذ إجراء قانوني ضد دولة طرفٍ أخرى تنتهك التزاماتها بموجب ذلك الصك. ولذلك، فإن كندا وهولندا، بوصفهما دولتين طرفين في اتفاقية مناهضة التعذيب، لهما الأهلية القانونية للتوجه إلى محكمة العدل الدولية؛ من أجل اتخاذ إجراءات ضد سورية بسبب إخلالها بالتزاماتها بموجب الاتفاقية نفسها.

References

المراجع

العربية

- منظمة العفو الدولية. المسلخ البشري: عمليات الشنق الجماعية والإبادة الممنهجة في سجن صيدنايا بسوريا. 2017/5415/MDE 24. في: <https://bit.ly/3xJ3pL9>
- هيومن رايتس ووتش. لو تكلم الموتى: الوفيات الجماعية والتعذيب في المعتقلات السورية. 2015/12/16. في: <https://bit.ly/3rHo8LA>

الأجنبية

- Al-Qahtani, Mutlaq Majed. "Enforcement of International Judicial Decisions of the International Court of Justice in public International Law." PhD. Dissertation. University of Glasgow. Glasgow. 2003. at: <https://bit.ly/3vxUF7Y>
- Amuda-Kannike, Abiodun & Sylvanus Abila. "A Critical Examination of the Enforcement of ICJ Decisions Through the Organs of the United Nations." *Journal of Law and Criminal Justice*. vol. 6. no. 1 (June 2018).
- Global Affairs Canada. *Joint Statement of Canada and the Kingdom of the Netherlands Regarding their Cooperation in Holding Syria to Account*. Ottawa: 12/3/2021. at: <https://bit.ly/3jXn5mj>
- Hinnebusch, Raymond & Omar Imady (eds.). *The Syrian Uprising: Domestic Origins and Early Trajectory*. London/ New York: Routledge, 2018.
- International Court of Justice. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports 1949.
- _____. *Barcelona Traction, Light and Power Company. Limited*. Judgment. I.C.J. Reports 1970.
- _____. *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo V. Rwanda)*, Jurisdiction and Admissibility. Judgment. I.C.J. Reports 2006.
- _____. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia V. Russian Federation)*. Preliminary Objection. Judgment. I.C.J. Reports 2011.
- _____. *Questions Relating to the Obligations to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*. Judgment. I.C.J. Reports 2012.

United Nations. *Letter Dated 17 October 1986 from the Permanent Representative of Nicaragua to the United Nations Addressed to the President of the Security Council*. 17/10/1986. Doc. S/18415.

_____. *Yearbook of the International Law Commission 2001: Report of the Commission on the General Assembly on the Work of Its Fifty-third Session*. vol. 2. part 2. New York/ Geneva: United Nations, 2007.

_____. Human Rights Council. Seventeenth Special Session, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*. (November 23, 2011) at: <https://bit.ly/3xOgsLv>

_____. Human Rights Instruments. *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Article 30 (1). 1465 UNTS 85, at 120. at: <https://bit.ly/3xL4gLe>

صدر حديثاً

المؤلف: أحمد عز الدين أسعد

بلاد على أهبة الفجر

العصيان المدني والحياة اليومية في بيت ساحور

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب للباحث الفلسطيني أحمد عز الدين أسعد، بعنوان بلاد على أهبة الفجر: العصيان المدني والحياة اليومية في بيت ساحور، (في 528 صفحة)، الذي يبحث في العصيان المدني في بيت ساحور إبان سنوات الانتفاضة الشعبية الفلسطينية الأولى (1987)، ويحلل حالة البلدة وأهاليها، متناولاً أدوات العصيان التي طوّروها، والأساليب المختلفة التي خلقوها لمقاومة الهجمات الضريبية الإسرائيلية، وفرض موقف مقابل لسياسات الاحتلال في البلدة، ما سماه الكاتب بالتكيف العصياني المقاوم. ويورد الكتاب تحليله السوسيولوجي لمظاهر العصيان معتمداً على مقابلات شخصية مع عشرات الأفراد من أهالي بيت ساحور، لتسجيل شهاداتهم وانطباعاتهم وتحليلهم لتجربة العصيان التي كانوا جزءاً منها، أفراداً ومؤسسات أهلية ودينية ورسمية، مظهرًا من خلالها جوانب مختلفة من تجربة المقاومة الشعبية، كما خاضها أصحابها.



Report

تقرير

*Tarek Abdelal | طارق عبد العال

أثر التشريعات في سياسات استقلال القضاء في مصر

The Impact of Legislation on the Independence of the Judiciary in Egypt

يقدم هذا التقرير عرضاً لما صدر من قوانين ذات أثر مباشر في استقلال القضاء في مصر، في محاولة لتبيان الحدود التي رسمتها هذه القوانين لتمارس السلطة القضائية دورها. ويضيء على الأبعاد القانونية للتشريعات التي تمسّ كيان الهيئات القضائية، من حيث طبيعتها وهياكلها وفعاليتها واستقلاليتها، وممارستها لدورها، وذلك من خلال رصد نماذج من التشريعات التي تدفع بالممارسة القضائية إلى العمل بمقتضى قوانين بعينها، وتؤثر في المحصلة في مسارات الحياة بكل تنوعاتها.

كلمات مفتاحية: استقلال السلطة القضائية، العدالة، المشروعية، الوظائف العامة.

This report presents legislation that has a direct impact on the independence of the judiciary in Egypt, and the limits imposed by these laws for this authority in exercising its functions. It sheds light on the dimensions of the legislation that affects the nature, structures, effectiveness and independence of judicial bodies, as well as how they exercise their role.

Keywords: Independence of the Judiciary, Justice, Legality, Public Functions.

Egyptian Lawyer and human rights activist.
Email: tarekmoon3333@gmail.com

* محامٍ وحقوقى من مصر.

مقدمة

يمثل استقلال السلطة القضائية دعامة أساسية للديمقراطية. وفي الديمقراطيات، يُنظر إلى القضاء بوصفه حارساً لحريات المواطنين وحقوقهم، وجداراً في مواجهة شطط السلطة التنفيذية. وقوام استقلال القضاء يتمثل في انتفاء أي تأثير أو أي تدخل مباشر أو غير مباشر في عمل السلطة القضائية وإجراءاتها المتصلة بتحقيق العدالة. أما استقلال السلطة القضائية ذاتها فالمقصود به أن تكون مستقلة بذاتها، مثلها مثل السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم تخضع لمبدأ المشروعية في الوجود والأحكام، وهو الأمر الذي يعني وجود تشريعات تضمن لها الحيادة والنزاهة. عمومًا، يكمن المعنى في استقلال القضاء وسلطته في التحرر من أي ضغوط، وأولها تلك الصادرة عن السلطة السياسية.

ولا حاجة إلى القول إن انسجام النصوص القانونية ومعايير الديمقراطية تكمله أعمال القضاء، ومن هنا يظل وجود سلطة قضاء مستقلة ضمانة أساسية لاستقرار الدول والمجتمعات، وحجر أساس في مفهوم سيادة القانون. ولا يتأسس الأخير إلا في ظل قضاء مستقل ونزيه، ينشط في وظيفة الفصل في القضايا، بما فيها تلك التي تكون الدولة أحد أطرافها. والحال أنه لا يتصور حياد القاضي في المنازعات بين الدولة والمواطنين، سواء في المحاكمات الجنائية أو القضايا الإدارية، إلا بتحقيق عناصر الاستقلال القضائي والنزاهة. وبهذا المعنى يفهم القضاء المستقل بوصفه عنصرًا رئيسًا من عناصر الرقابة الفاعلة على أداء أجهزة الحكومة للوظائف العامة، وأداة ضرورية لفرض سيادة القانون وتعزيزها، تضمن فاعلية الهياكل السياسية وخضوعها للمساءلة.

في ضوء هذا الفهم لمسألة استقلال القضاء وسلطته، يبحث هذا التقرير في التطورات التي جرت على التشريعات المتصلة بأعمال القضاء في مصر، وذلك بالخصوص في المدة التي تبدأ منذ تولّى الرئيس المؤقت حكم البلاد في عام 2013 إلى عام 2020. وتكمن أهمية هذه الفترة في حجم التغيير الكبير والاستثنائي الذي شمل السلطة القضائية ومجمل عمل أجهزة العدالة. فقد أصدر عديد التشريعات ذات الصلة المباشرة بالسلطة القضائية، وفيها ما يمس العمل المؤسسي القضائي ذاته، وطبيعة حوكمته، بما يبرر التساؤل عن مدى تمتع السلطة القضائية باستقلاليتها في أثناء مباشرتها وظائف القضاء، أو مدى حيادتها أو استقلاليتها الذاتية في الوجود باعتبارها كيانًا يجب أن يكون له ضمانة الاستقلالية.

يعمل التقرير على عرض ما صدر من قوانين ذات أثر مباشر في استقلال القضاء، وبيان الحدود التي رسمتها هذه القوانين لتمارس هذه السلطة دورها. ويسلط الضوء على الأبعاد القانونية للتشريعات التي تمسّ كيان الهيئات القضائية، من حيث طبيعتها وهيكلها وفعاليتها واستقلاليتها، وممارستها دورها المتمثل في العمل القضائي ذاته، وفي ذلك نرصد نماذج من التشريعات التي تدفع بالممارسة القضائية إلى العمل بمقتضى قوانين بعينها، ومن ثم تؤثر هذه التشريعات في مسارات الحياة كافة، باعتبار أن القضاء له دور فاعل في الحياة بكل تنوعاتها.

أولاً: التشريعات المؤثرة في استقلالية القضاء

ورد في البيان الذي ألقاه عبد الفتاح السيسي، وزير الدفاع آنذاك، الذي أعلن عزل الرئيس المنتخب في 3 تموز/ يوليو 2013، أن "القوى السياسية قررت تعيين رئيس المحكمة الدستورية رئيسًا للبلاد، وتعطيل

العمل بالدستور بشكل مؤقت، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة⁽¹⁾. وبموجب هذا الخطاب لعملية نزع السلطة بدأ دور غير مسبوق للمحكمة الدستورية العليا، بتعيين رأسها رئيسًا مؤقتًا للبلاد، على خلاف ما جرى حين نُزعت السلطة من محمد حسني مبارك. بهذه الصفة الجديدة استحوذ الرئيس عدلي منصور⁽²⁾ على سلطة التشريع (على نحو رسمي)، والتي كانت مقررة للمجالس النيابية، وسارعت السلطة الجديدة إلى إصدار مجموعة من القرارات بقوانين بموجب هذه السلطة الاستثنائية المؤقتة. والقرارات بقوانين هي تلك التشريعات التي تصدر عن السلطة التنفيذية في غيبة السلطة التشريعية الأصلية أو عدم انعقادها.

كان من الواجب أن تتناسب سلطة التشريع المخولة للرئيس المؤقت للبلاد مع هذه السلطة المؤقتة، فلا تتطرق إلى أمور تنظيمية كان من الأوجب أن يؤجل تنظيمها تشريعياً إلى حين انعقاد المؤسسة صاحب السلطة الأصلية، أي المجلس التشريعي، بخاصة أن العديد من هذه القرارات بقوانين لم تُمله الضرورة، ولم يفهم من الوجهة الدستورية وجه التعجل في إصدارها. أضف إلى ذلك أنها صدرت من دون إجراء دراسات مسبقة كافية، فضلاً عن أنها لم تُعرض للنقاش في حوارات مجتمعية، أو بين ذوي الخبرة والاختصاص⁽³⁾. لا يفسر ذلك سوى رغبة السلطة الجديدة في توكيد توجهها السلطوي في ظل النزاع القائم حينها على السلطة، وإحكام سيطرة السلطة التنفيذية على مقاليد الأمور، ما نجم عنه من فرض قيود عديدة على حركة المجتمع وعلى مجاله السياسي. ودشنت بهذا التوجه تغيرات كبيرة طرأت على السلطة القضائية. وانتهى حال كان فيه القضاء السلطة الوحيدة التي لم تنل منها التغيرات الكثيرة التي صحت ثورة 25 يناير 2011.

كان مقرراً في الأصل أن للسلطة التنفيذية أن تصدر قرارات لها قوة القانون، وذلك في حال غياب المجلس التشريعي، أو عدم انعقاده لأي سبب. وينعت الفقه هذه الحالة بحالة "تشريع السلطة الفعلية"، وهو التشريع الذي يصدر عن السلطة التنفيذية في أحوال غير منصوص عليها دستورياً، أو غير ممنوحة لها بمقتضى الدستور. وقد يكون مفهوماً أن تنحو الحكومات المؤقتة، سواء أكانت شعبية أم انقلابية، نحو مثل هذا التوجه؛ فتبقى التشريعات ذاتها مؤقتة، نافذة إلى حين إنهاء الحكومات المؤقتة مهمتها في إقامة نظام دستوري جديد. لكن في الحالة المصرية، لم يقتصر إصدار هذه التشريعات على فترة الرئيس المؤقت، بل تبعه في ذلك الرئيس السيسي، إذ أبقى سلطة التشريع في يده في غيبة مجلس النواب مدة ليست بقصيرة، وشملت العديد من القرارات بالقوانين التي أصدرها ذات التأثير المباشر في العمل القضائي والسلطة القضائية. وامتد الأمر مع عودة سلطة التشريع، إذ انخرط مجلس النواب الجديد في إصدار عديد القوانين التي أخذت الوجهة ذاتها⁽⁴⁾.

لم تكن هذه التشريعات، سواء أكانت قوانين أم قرارات بقوانين، لتصب في خانة الحفاظ على استقلالية السلطة القضائية، أو استقلال القضاء حال أدائها مهمات وظائفهم، بل الملاحظ أنها كانت تسعى نحو تأمين

1 بسام رمضان، "عزل مرسي وتعطيل الدستور وانتخابات رئاسية مبكرة ورئيس "الدستورية" يدير البلاد"، المصري اليوم، 2013/7/3، شوهد في <https://bit.ly/2XiUbFm>، في: 2021/8/30.

2 تولّى الرئاسة في عقب الانقلاب على الرئيس المنتخب محمد مرسي في مصر ودام حكمه عاماً انتهى بتولّي الرئيس الحالي عبد الفتاح السيسي في تموز/ يوليو 2014.

3 ينظر تقرير: المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، للضرورة أحكام: تنظيم التشريع في غيبة البرلمان وآثاره في الحقوق والحريات الأساسية (يناير 2011 - يونيو 2015) (القاهرة: وحدة الحريات المدنية- المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2015)، شوهد في 2021/8/30، في: <https://bit.ly/3C8TOMD>

4 لسنا في هذا التقرير بصدد نقاش جدارة مجلس النواب الذي نظر في هذه القرارات وأقرّها في وقت قصير جداً، مدركين أن تبعية المجالس التشريعية للسلطة التنفيذية ظلّت سمّاً ثابتاً، في مختلف المراحل التي جاءت منذ ثورة يناير 2011.

استقلال السلطة القضائية باعتبارها "سلطة مستقلة"، والعمل على إخضاعها لتدخلات السلطة التنفيذية، من خلال التعيين أو النذب أو النقل، أو من خلال المخصصات المالية، أو من خلال الاستحواذ على كيفية تعيين رؤساء الهيئات القضائية.

نطرح في ما يلي نماذج تظهر أثر تلك التشريعات في العمل القضائي ونطاقها.

1. قرار بقانون رقم 11 لسنة 2014، بتنظيم وتحديد اختصاصات اللجان القضائية لضباط القوات المسلحة: نشأت بموجب هذا القرار لجنة قضائية عليا لضباط القوات المسلحة، عقد لها الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية لضباط القوات المسلحة وطلاب الكليات والمعاهد العسكرية، على الرغم من أن تشكيل تلك اللجان واللجان العليا كان استثنائياً وغير قضائي⁽⁵⁾.

2. قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 12 لسنة 2014، بتعديل أحكام قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966: بموجب هذا التعديل جرى تحديد اختصاصات المحاكم العسكرية، وإنشاء محكمة الطعون العسكرية للنظر في الطعن بالنقض في أحكام المحاكم العسكرية⁽⁶⁾.

3. قرار بقانون رقم 26 لسنة 2014، بتعديل أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا: وذلك في ما يخص استثناء الطعون الدستورية المتعلقة بقوانين تنظيم الانتخابات الرئاسية أو البرلمانية من الإجراءات المعمول بها أمام المحكمة الدستورية العليا، سواء من حيث مواعيد رفع الطعون، أو إجراءات التقاضي، أو مدى الحكم فيها⁽⁷⁾.

4. قرار بقانون لتعديل قانون محكمة النقض رقم 11 لسنة 2017: بمقتضى ذلك التعديل صار لمحكمة النقض، بدلاً من أنها كانت تقضي بنقض المحكمة وتعيد القضية إلى محكمة الموضوع، أن تقبل النقض وتقضي هي نفسها في الموضوع، وأن تعدّل الخطأ في القانون الذي كان في حكم محكمة الموضوع دون إعادة القضية له. وبموجب هذا أيضاً صار النقض مرة واحدة⁽⁸⁾.

5. قرار بقانون لتعديل طرق اختيار رؤساء الهيئات القضائية المعمول بها وفق القانون رقم 77 لسنة 2019: وهو التشريع الذي منح رئيس الجمهورية سلطة اختيار رئيس هيئة النيابة الإدارية، ورئيس هيئة قضايا

5 جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية المؤقت، "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 11 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة والقانون رقم 71 لسنة 1975 بتنظيم وتحديد اختصاصات اللجان القضائية لضباط القوات المسلحة"، *الجريدة الرسمية*، العدد 5 (مكرر)، السنة السابعة والخمسون، 3 ربيع الآخر سنة 1435هـ الموافق 3 فبراير سنة 2014.

6 جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية المؤقت، "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 12 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966"، *الجريدة الرسمية*، العدد 5 (مكرر)، السنة السابعة والخمسون، 3 ربيع الآخر سنة 1435هـ الموافق 3 فبراير سنة 2014م.

7 جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية المؤقت، "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 26 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا"، *الجريدة الرسمية*، العدد 13 مكرر (د)، السنة السابعة والخمسون، غرة جمادى الآخرة سنة 1435هـ الموافق أول أبريل سنة 2014م.

8 جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية، "قانون رقم 11 لسنة 2017 بشأن تعديل بعض أحكام قوانين: الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950، وقانون حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض الصادر بالقانون رقم 57 لسنة 1959، وقانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين رقم 8 لسنة 2015، وقانون مكافحة الإرهاب الصادر بالقانون رقم 94 لسنة 2015"، *الجريدة الرسمية*، العدد 17 (تابع)، السنة الستون، 30 رجب 1438هـ الموافق 27 أبريل سنة 2017م.

الدولة، ورئيس محكمة النقض، ورئيس مجلس الدولة، ورئيس هيئة القضاء العسكري، من بين أقدم سبعة نواب مدة أربع سنوات. وخصّ كذلك رئيس الجمهورية بتعيين النائب العام من بين ثلاثة يرشحهم مجلس القضاء الأعلى، من بين نواب رئيس محكمة النقض، والرؤساء محاكم الاستئناف، والنواب العامّين المساعدين⁽⁹⁾.

6. قرار بقانون لتعديل إجراءات تعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا بموجب القانون رقم 78 لسنة 2019: وفيه تقرر أنّ لرئيس الجمهورية اختيار رئيس المحكمة الدستورية العليا من بين أقدم خمسة نواب لرئيس المحكمة، ويعين نائب رئيس المحكمة من بين اثنين، ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة الدستورية، ويرشح الآخر رئيس المحكمة⁽¹⁰⁾.

من خلال هذه النماذج، نتبين أثر التشريعات الجديدة المباشر في استقلالية القضاء. فقد غلب عليها بوضوح التوجه نحو تقييد السلطة القضائية، وجعلها تدور في فلك إرادة السلطة التنفيذية. ومن الوجهة الدستورية، يمثل هذا التوجه مخالفة صريحة لمبادئ دستورية ذات صبغة عالمية، أبرزها مبدأ سيادة القانون. فصدور هذه التشريعات قد جاء على نحو استثنائي، إذ وضعتها وأصدرتها السلطة التنفيذية، سواء أكانت سلطة تشريعية مؤقتة أم سلطة تنفيذية اختصت بالتشريع في غياب البرلمان. تخالف هذه الطريقة الاستثنائية المعلوم في الدساتير التقدمية من ميلها إلى حجب مناطق بعينها عن يد السلطة التنفيذية؛ فلا يجوز لها أن تستغل غياب المجالس التشريعية، في استصدار تعديلات على القوانين المتعلقة بعملها، أو بعمل السلطات الأخرى. والغاية هي غلّ يد سلطة التنفيذ من أن تكبل ديمقراطية التشكيلات القضائية أو أن تعوق حرية حركتها.

نجد على سبيل المثال أنّ دستور البرازيل قد منع في تعديلاته الأخيرة السلطة التنفيذية، في الأحوال التي يُجاز فيها إصدار قوانين، من أن تتطرق إلى التنظيمات القضائية أو إلى النيابة العامة⁽¹¹⁾. وعلى الرغم من كون الدستور المصري الأخير لسنة 2014 قد جاء محافظاً ومقيماً للسلطة القضائية واستقلاليتها، ولا يجوز التدخل في شؤونها⁽¹²⁾، فإنّ تلك التشريعات وغيرها قد استباحن، في مخالفة صريحة للنص الدستوري، موجبات استقلال السلطة القضائية، وتحكّمت إلى مدى واسع في اختيار رؤساء الهيئات القضائية، إضافة إلى تحكّمها السابق في أمور ندب القضاة ونقلهم، وما يتصل بإدارة مرفق القضاء من شؤون مالية وإدارية. يعتمد الفقه الدستوري إلى قصر الاختصاص في هذه الأمور على السلطة القضائية نفسها، وجعل هذه المهامات في قبضتها وحدها، ليعزز استقلالها، سواء من جهة التكوين أو من جهة اختيار أعضائها أو تحريكهم إلى المحاكم والمؤسسات القضائية المختلفة.

يمثل هذا الأمر إهداراً لضمانة التمثيل الديمقراطي؛ وذلك لكونه يتحكم في كيفية تعيين القضاة، وفي حركة تنقلاتهم من مكان إلى آخر، ويجعل الأمر كله بيد السلطة التنفيذية؛ فإذا شاءت قررت ذلك أو منعت، فضلاً

9 جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية، "قانون رقم 77 لسنة 2019 في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وقانون هيئة قضايا الدولة الصادر بالقانون رقم 75 لسنة 1964 وقانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966 وقانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1972 وقانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972"، *الجريدة الرسمية*، العدد 25 مكرر (ب)، السنة الثانية والستون، 22 شوال سنة 1440 هـ الموافق 26 يونيو سنة 2019م.

10 المرجع نفسه.

11 تنص المادة 2/62 على ما يلي: "لا يمكن إصدار إجراءات مؤقتة حول مسائل تنظيم الجهاز القضائي والنيابة العامة". ينظر: *دستور جمهورية البرازيل الاتحادية (المعدل)*، 2017، شوهد في 2022/3/22، في: <https://bit.ly/3ipfr9Y>

12 ينظر: *جمهورية مصر العربية، دستور جمهورية مصر العربية*، 2014/1/18، المادتان 184، 186، شوهد في 2022/3/18، في:

<https://bit.ly/3oASSwb>

عن أنها تحتفظ بقدرتها على التعيين والنقل والندب من مكان إلى آخر، وهو ما يضمن تبعية الجهاز القضائي لمشيئة السلطة التنفيذية.

لكن ما جرى يبعد عن سيادة القانون، كما أنه ينأى عن معايير الحماية الدولية والحقوقية لاستقلالية السلطة القضائية وديمقراطية تشكيلها. تجاهلت تلك التشريعات حقيقة أن الشرعية القضائية تعتمد في المقام الأول على كون القضاة مستقلين ومحايدين، سواء في اختيارهم أو في ممارستهم مهمات أعمالهم⁽¹³⁾.

لم يكشف تغييب الأسلوب الديمقراطي عن التشريعات التي صدرت في صورة قرارات بقوانين عن استعجال سياسي فحسب، بل كشف، أيضاً، عن عسف مارسه السلطة التنفيذية لتفريغ تلك المكنة الدستورية من غايتها. أضف إلى ذلك أن أيّاً من هذه القوانين لم يحظ بالدراسة البرلمانية الوافية حين عُرض على المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصيل، وصدر سريعاً بلا روية أو تدبر. ولعل السر يكمن في ما كشفتته تقارير عديدة عن أن تشكيل مجلس النواب المصري، سواء الحالي أو المنقضي، قد خضع لهيمنة السلطة التنفيذية وأذرعها الأمنية، ما كشف تبعية تامة منذ لحظة الشروع في الانتخابات⁽¹⁴⁾.

ثانياً. التشريعات ذات التأثير في العمل القضائي

صدرت منذ عام 2013 عديد التشريعات العقابية التي كان لها تأثير بالغ، لا يقل خطورة عن سابقتها، سواء في مدى تأثيرها في العمل القضائي أو في كيفية تعامل القضاة مع القضايا التي تُعرض عليهم. وأحكمت هذه التشريعات قبضة السلطة التنفيذية على عمل القضاء عمومًا، وعلى كيفية أداء السلطة القضائية مهمات وظيفتها، بما يؤثر في المخرجات القضائية، حال استخدام هذه التشريعات والاعتماد عليها أساسًا قانونيًا للأحكام القضائية. ومنها:

1. **فرض حالة الطوارئ وتمديداتها:** لحالة الطوارئ تأثير كبير في العمل القضائي عمومًا. وقد فُرض بدءًا من 14 آب/ أغسطس 2013، بالتزامن مع أحداث فض اعتصام رابعة العدوية. منذ ذلك التاريخ اصطبغت حالة الطوارئ بصبغة الديمومة، والانعقاد على نحو مستمر، تمديدًا وراء آخر. ومن الجدير أن نؤكد أن فرض حالة الطوارئ جاء مناقضًا لنص الدستور الحالي الصادر في عام 2014، الذي منح رئيس الجمهورية سلطة إعلان حالة الطوارئ مدة محددة، لا تتجاوز الثلاثة أشهر، ولا تمُدّ إلا مدة ماثلة. إلا أن التمديد المتصل في ما وراء ما أجازه الدستور قد ابتدعت له أسانيد معيبة، تسقطت ثغرة في صياغة النص الدستوري ذاته، إذ لم يضع، على نحو قاطع، مدى زمنيًا محددًا لآلية التمديد. ودُفع بهذا إلى إباحة التجديد كلما انقضت مدة الستة أشهر (ثلاثة منها إعلان حالة الطوارئ، والثلاثة الأخرى هي التمديد).

13 الأمم المتحدة، مجموعة النزاهة القضائية، مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 2006/23 (لاهاي: 2002)، شوهده في 2022/3/18، في: <https://bit.ly/3MokILu>؛ والأمم المتحدة، "مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية"، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو من 26 آب/أغسطس إلى 6 أيلول/ديسمبر 1985، كما اعتمدت ونشرت علي الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 32/40 المؤرخ في 29 تشرين الثاني/نوفمبر 1985 و146/40 المؤرخ في 13 كانون الأول/ديسمبر 1985، شوهده في 2022/3/18، في: <https://bit.ly/3LfH54E>

14 ينظر: حسام بهجت، "هكذا انتخب السيسي برلمانه"، مدى مصر، 2016/3/8، شوهده في 2021/11/8، في: <https://bit.ly/3olpUQP>؛ "مجلس الشيوخ.. الخطة الأمنية للعملية الانتخابية"، مدى مصر، 2020/8/6، شوهده في 2021/11/8، في: <https://bit.ly/3s9Nm4M>

وجدير بالذكر أيضًا أنَّ هذا التعديل رافقه تعديل آخر هو التعديل بموجب القانون رقم 22 لسنة 2020 الذي وسَّع كثيرًا صلاحيات السلطة التنفيذية والقضاء العسكري⁽¹⁵⁾. ولم يقتصر الحال على توسيع اختصاصات القضاء العسكري عمومًا، بل أقحم في الأمر القضائي ازدواجية في معيار التصرف، بجعله سلطة التحقيق بيد النيابة العسكرية، وسلطة التصرف في التحقيق بيد النيابة العامة.

2. تعديلات قانون الإجراءات الجنائية في ما يخص الحبس الاحتياطي: أصدر المستشار عدلي منصور رئيس الجمهورية المؤقت قرارًا جمهوريًا بالقانون رقم 83 لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950. وفيه جرى تعديل نص الفقرة الأخيرة من المادة 143 من قانون الإجراءات الجنائية بالنص الآتي: "ومع ذلك فلمحكمة النقض ولمحكمة الإحالة، إذا كان الحكم صادرًا بالإعدام، أو بالسجن المؤبد، أن تأمر بحبس المتهم احتياطيًا لمدة 45 يومًا، قابلة للتجديد، دون التقيد بالمدد المنصوص عليها في الفقرة السابقة"⁽¹⁶⁾.

يمثل نظام الحبس الاحتياطي المفتوح غير المحدد المدة خطرًا أشد على الحريات العامة وعلى حقوق المتهم في ما يخص عقوبة الحبس ذاتها، والتي يصدر بها حكم القضاء بعد ثبوت إدانة المتهم؛ لأن الحكم القضائي بعقوبة الحبس يتعين أن يكون مدة محددة، أما الحبس الاحتياطي المفتوح فيشمل بربئًا من حقه أن يتمتع بقرينة البراءة، فلا يجوز أن يترك من دون وضع حدٍّ أقصى له ينتهي ببلوغه، أيًا كانت جسامته العقوبة المحكوم بها. الواقع القانوني بوجود هذا النص يجعل الحبس الاحتياطي عقوبة مسبقة قبل الفصل في الدعوى، وليس إجراءً مؤقتًا، يجد أهميته في الحفاظ على أدلة الدعوى. بخلاف ما يحدث في التطبيق الواقعي، حيث نتبين نهجًا يعتمد تمديد تلك المدة، فيجري إعادة المتهمين مرة أخرى، بعد صدور قرارات قضائية بالإفراج عنهم، إلى دائرة تحقيقات النيابة العامة، لتجدد حبسهم مراتٍ جديدة، بتهم لا تختلف عن تهمة سبق اتهامهم بها في القضية الأولى، وهو ما يعرف بظاهرة "تدوير المتهمين"⁽¹⁷⁾.

3. قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 136 لسنة 2014 بشأن تأمين وحماية المنشآت العامة والحيوية: جرى بموجبه إخضاع الجرائم التي تقع على المنشآت والمرافق والممتلكات العامة للقضاء العسكري، على نحو يوسَّع اختصاصاته على حساب القضاء العادي أو العام صاحب الاختصاص الأصيل⁽¹⁸⁾.

15 مادة 1/4: تتولى قوات الأمن أو القوات المسلحة تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه، فإذا تولت القوات المسلحة هذا التنفيذ يكون لضباطها ولضباط الصف بها اختصاصات مأموري الضبط القضائي. وتختص النيابة العسكرية بالتحقيق في الوقائع والجرائم التي يتم ضبطها بمعرفه القوات المسلحة، ويجوز لرئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه أن يسند الاختصاص بالتحقيق الابتدائي في الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون إلى النيابة العسكرية. ومع عدم الإخلال باختصاصات النيابة العسكرية تختص النيابة العامة في جميع الأحوال دون غيرها بالتصرف النهائي في التحقيق. ينظر: جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية، "تعديل قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 بالقانون رقم 22 لسنة 2020"، *الجريدة الرسمية*، العدد 18 مكرر أ، بتاريخ 2020/05/6.

16 جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية المؤقت، "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 83 لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950"، *الجريدة الرسمية*، العدد 38 مكرر (أ)، السنة السادسة والخمسون 17 ذي القعدة سنة 1434هـ الموافق 23 سبتمبر سنة 2013م.

17 للمزيد عن استفحال هذه الظاهرة في فترة التقرير، ينظر: "عزلة مستمرة: التقرير السنوي عن حالة حرية التعبير في مصر عام 2020"، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، 2021/2/24، شوهد في 2021/8/30، في: <https://bit.ly/3lsaCYp>

18 جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية، "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 136 لسنة 2014 في شأن تأمين وحماية المنشآت العامة والحيوية"، *الجريدة الرسمية*، العدد 43 مكرر (ج)، السنة السابعة والخمسون، 3 المحرم سنة 1436هـ الموافق 27 أكتوبر سنة 2014م.

4. **قانون تحصين عقود الدولة من الطعن عليها:** يتعلق بالتعديل الذي صدر بموجب القرار بقانون رقم 32 لسنة 2014. وهو قانون يمنع أي طرف خارج طرقي التعاقد من الطعن على عقود البيع والاستثمار التي تبرمها الدولة مع أي جهة أو مستثمر، بما فيها قرارات تخصيص العقارات. أهدر هذا الحظر حق المواطنين والعمال في كشف شبهات الفساد بتلك العقود، بعدما أضحت محصنة بنص القانون. ولا يقف القانون الطعين عند هذا الحد⁽¹⁹⁾، بل أقر بوقف كل الطعون المنظورة حالياً أمام جميع المحاكم، حتى لو كانت مرفوعة بتاريخ سابق للقانون، ما يترتب عليه تحصين تعاقدات الدولة السابقة، وحصين المزيد من التعاقدات التي من شأنها أن تهدر أصول الدولة وثرواتها الطبيعية، خاصة في ظل غياب الرقابة الشعبية. وللعلم فإن هذا التعديل التشريعي أصدرته السلطة التنفيذية بعد تجربة إبطال عقود شركات القطاع العام وقطاع الأعمال في ما عُرف بـ "طعون الخصخصة"، والمبتغى من وراء ذلك قطع طريق الطعن على أي تعاقد تبرمه الدولة أمام محكمة القضاء الإداري، تحت سند دستوري هو حماية المال العام وثروات البلاد⁽²⁰⁾.

5. **التعديلات العقابية:** دأبت رئاسة الدولة، متولية السلطة التشريعية المؤقتة⁽²¹⁾، على التوسع في استحداث نصوص تجرمية، أو بالتشدد في العقوبات والتغليظ فيها، وهو الأمر الذي يؤثر في محصلته النهائية في سير التقاضي، ويجعل منه أداة توظف تلك التشريعات لإنزال عقوبات على متهمين بعينهم بحجة المخالفة، وهو أمر غاية تضييق أفق الحقوق والحريات العامة، ويتعارض في الأساس مع نهج المحكمة الدستورية العليا، في إرساء مبادئها في هذا الخصوص. وهي التي تقول: "من القواعد المبدئية التي يتطلبها الدستور في القوانين الجزائية، أن تكون درجة اليقين التي تنتظم أحكامها في أعلى مستوياتها، وأظهر في هذه القوانين منها في أية تشريعات أخرى، ذلك أن القوانين الجزائية تفرض على الحرية الشخصية أخطر القيود وأبلغها أثراً، ويتعين بالتالي - ضماناً لهذه الحرية - أن تكون الأفعال التي تؤثمها هذه القوانين محددة بصورة قاطعة بما يحول دون التباسها بغيرها، وأن تكون تلك القوانين جلية واضحة في بيان الحدود الضيقة لنواهيها، ذلك أن التجهيل بها أو إبهامها في بعض جوانبها لا يجعل المخاطبين بها على بينة من حقيقة الأفعال التي يتعين عليهم تجنبها"⁽²²⁾. ويؤدي غموض مضمون النص العقابي، حسب المحكمة الدستورية العليا، إلى أن يُحال بين محكمة الموضوع وإعمال قواعد منضبطة تعين لكل جريمة أركانها وتقرر عقوبتها بما لا خفاء فيه.

19 جرى الطعن في هذا القانون أمام المحكمة الدستورية العليا بموجب الطعن رقم 120 لسنة 36 قضائية دستورية، ولم تزل القضية منظورة أمام المحكمة الدستورية العليا. ينظر: "قانون تحصين العقود الفاسدة أمام الدستورية اليوم"، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، 2018/6/10، شوهدي في 2022/3/23، في: <https://bit.ly/3L7OxJA>

20 خالد علي وعلاء عبد التواب، باسم الشعب: أبرز أحكام التقاضي الاستراتيجي للمركز المصري (القاهرة: المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، 2014)، ص 22.

21 سواء بوصفها وظيفة مؤقتة في حالة غياب البرلمان أو عدم انعقاده، أو بحسبها وظيفة أصلية أنشأها الإعلانات الدستورية، في ظل انعدام مجلس نواب، وكذلك في حالة انعقاد البرلمان.

22 المحكمة الدستورية العليا المصرية، "الدعوى رقم 114 لسنة 21 قضائية المحكمة الدستورية العليا"، مكتبة حقوق لإنسان-جامعة منيسوتا، شوهدي في 2021/8/30، في: <https://bit.ly/3AfzOHM>

وأهم ما يمكن لفت النظر إليه في هذه التشريعات يمكن إيجازه في ما يلي:

أ. مجموعة قوانين مكافحة الإرهاب: تتمثل في قانون مكافحة الإرهاب، الذي صدر بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 94 لسنة 2015، ثم قانون تنظيم الكيانات الإرهابية رقم 8 لسنة 2015، وجرى تعديله بموجب القانون رقم 14 لسنة 2020. من أهم مثالب هذين التشريعين تعلقهما بجرائم كلها أو معظمها سبق تجريمها في قانون العقوبات المصري، فجاءت تلك الاستحداثات التشريعية تكررًا مشددًا لجرائم سبق النص عليه. يتعارض هذا الأمر من ناحية مبدئية مع مبدأ عدم جواز معاقبة الشخص على الفعل ذاته مرتين. كما أن التشريعين هذين قد صيغا بطريقة لا تتناسب مع المعايير المعتمدة للصياغة التشريعية، فجاءت متجاوزة لمقتضى الحقوق والحريات، إذ إن النص القانوني لا يُصاغ لتدوين فكرة أو خاطرة، وإنما تأتي النصوص لتلبية احتياجات المجتمع في تنظيم شؤونه في مختلف النواحي. ومن معايير الصياغة الجيدة لتشريع ما أن تُلَمَّ بأبعاده الموضوعية كافة، وأن يُستعان في ذلك بالخبراء والمتخصصين ويستشار المخاطبون بأحكامه، بل بكل من لهم علاقة به، وذلك من أجل سبر أغواره والإحاطة بكل جوانبه، ولتجنب إصدار تشريع ناقص غير متكامل. غاية هذه الضوابط هي منع انحراف السلطة التشريعية بسلطانها التقديرية. ونظرًا إلى أهميتها حاول بعض الفقه ردّها إلى نصوص الدستور، وأعملتها المحكمة الدستورية العليا في كثير من أحكامها باعتبارها كذلك؛ إن هذه الضوابط في حقيقة الأمر تقتضيها الرقابة على السلطة التقديرية في مجال التشريع، حتى لو لم ينص عليها الدستور. ومن هذه الضوابط أن تتسم نصوص التشريع بالموضوعية، وألا تتجاوز الغرض المخصص الذي رسم من أجله، وألا تنطوي على مساس جسيم بالحقوق والحريات⁽²³⁾.

ب. تعديل المادة 78 من قانون العقوبات: أطلق على هذا النص اسم تجريم التمويل الأجنبي، وهو من التشريعات التي أصدرها رئيس الجمهورية، باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي، وبعد أخذ رأي مجلس الوزراء، بصياغة أكثر غرابة عن أي نصوص تشريعية، وكأنها صُنعت خصيصًا بهذه الطريقة من الاتساع لكي تكون مرنة في إدخال أي فرد تحت طائلتها، فتعدد بها النسق التجريمي على نحو غير عابئ بحريات أو حقوق، ويبدو ذلك من خلال الصياغة اللغوية للنص حيث ينص على ما يلي: "كل من طلب لنفسه أو لغيره أو أخذ أو قبل ولو بالواسطة من دولة أجنبية أو ممن يعملون لمصلحتها أو من شخص طبيعي أو اعتباري أو من منظمة محلية أو أجنبية أو أية جهة أخرى لا تتبع دولة أجنبية ولا تعمل لصالحها"، وكأنه يريد أن يجرّم كافة الأشكال أو الأفعال المتضمنة تعاملًا أو تعاونًا مع أي جهة، من دون أي تحديد لفعل صارّ بالمؤسسة الوطنية، ثم أردف هذا التعدد بما جاء في الفقرة الثانية منها: "ويعاقب بنفس العقوبة كل من أعطى أو عرض أو وعد بشيء مما ذكر بقصد ارتكاب عمل ضار من الأعمال المبينة بالفقرة السابقة"⁽²⁴⁾. وفي مجال التجريم، خصوصًا المتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم، تتوقف الحماية الدستورية على التوازن بين القيم الدستورية للحقوق والحريات والقيم الدستورية للمصلحة العامة، على نحو يضمن

23 عبد الرزاق أحمد السنهوري، "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية"، مجلة القضاء، السنة 19، العدد الأول (1986)، ص 361-364.

24 جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية، "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 128 لسنة 2014 بشأن تعديل قانون العقوبات"، الجريدة الرسمية، العدد 38 مكرر (أ)، السنة السابعة والخمسون، 26 ذي القعدة سنة 1435هـ الموافق 21 سبتمبر سنة 2014م.

عدم التفريط في أيٍّ من هذه القيم المختلفة. وعلى المشرّع مسؤولية تنظيم ممارسة الضمانات الدستورية من خلال شكل التوازن الذي يجريه بين مختلف الحقوق والحريات والمصلحة العامة.

ج. القرار بقانون رقم 21 لسنة 2015، بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات: ينصّ على المعاقبة على جريمة حفر الأنفاق، أو تجهيزها، أو إعدادها أو استعمالها، ولكن هناك توسّع أكثر مرونة وذلك ما ورد فيه بأن يعاقب بالعقوبة ذاتها كل من ثبت علمه بوجود أو استعمال طريق أو ممر أو نفق تحت الأرض أو نفق تحت الأرض في المناطق الحدودية. سمح هذا التوسع بالزجّ بالعديد من الناس تحت طائلة النص استناداً إلى "ظنّ" بالعلم بالمخالفة، وهو ما يصعب إثباته. يتناقض هذا الاتساع في نطاق التجريم مع كل الأسس المفترضة في علم التشريع الجنائي عمومًا، إذ في ضوء الشرعية الدستورية يجب أن يحدث التوازن بين الهدف الأول من وراء التجريم والعقاب ومباشرة الإجراءات الجنائية، والمتمثل في حماية المصلحة العامة، وهذا الهدف الثاني المتمثل في ضمان الحقوق والحريات. بغير هذا التوازن يفقد التجريم والعقاب والإجراءات الجنائية الصديقة والفاعلية في دولة القانون. من هنا وجب أن يتوافق التجريم والعقاب وكذا مباشرة الإجراءات الجنائية مع مقتضيات حماية الحقوق والحريات في جميع صورها وأشكالها. من دون هذه الحماية يصبح التجريم والعقاب والإجراءات الجنائية أداة بطش وتحكّم، فتفقد الحقوق والحريات معناها وجدواها⁽²⁵⁾.

د. استحداث تجريم إهانة العلم المصري بموجب القرار بقانون رقم 41 لسنة 2014: استُحدثت تلك الجريمة بموجب القرار بقانون رقم 41 لسنة 2014، وقد عاقبت المادة الحادية عشرة بـ "الحبس مدة لا تزيد على سنة وغرامة لا تتجاوز 30 ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ارتكب في مكان عام أو بواسطة إحدى الطرق العلانية المنصوص عليها في المادة 71 من قانون العقوبات أي من الأفعال التالية، إهانة العلم ومخالفة حكم المادة العاشرة من هذا القانون، وتضاعف العقوبة في حالة العودة"⁽²⁶⁾.

من الواضح أن تلك النماذج من القوانين الإجرائية أو الجزائية الجديدة التي توسعت في مجاليّ التجريم والعقاب بصور مبالغ فيها، غاب عنها احترام مبدأ التناسب بين الجريمة والعقاب، وبات تأثيرها في مسار استقلال القضاء ملموسًا، وذلك بإلزام القضاء بتطبيق تلك التشريعات في القضايا التي تُعرض عليهم، وإنزال العقوبات الواردة في تلك النصوص على قسوتها على المتهمين باقترافها، إذ على الرغم من أنّ قانون المحكمة الدستورية قد أباح للهيئات القضائية أن تحيل إلى المحكمة الدستورية العليا ما يترأى لها من نصوص تنسم بعدم الدستورية، حتى تنظر فيها، فإن ذلك لم يحدث ولو مرة واحدة في السنوات الأخيرة. وهو ما يبين أن القضاء غير مستقلين في ممارستهم أعمالهم القضائية، وأن هناك دورًا غير ملموس أيضًا في عدم إعمالهم مكنة دستورية وقضائية تساعد في تقوية البنية التشريعية من تلك التشريعات المتعارضة مع المبادئ الدستورية. ولم يتبقّ سوى دور القاضي في إعمال تلك النصوص في ما يُعرض عليه من قضايا مرتبطة بتلك النصوص العقابية، وهو الأمر الذي يضيق استقلالية القضاء ومساره الديمقراطي باعتباره من أهم أدوات إعمال سيادة القانون، والتي هي أساس الديمقراطية عمومًا. وهو ما يجعل الهيئات القضائية مجرد وسيلة لإنفاذ

25 جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية، "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 21 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات"، *الجريدة الرسمية*، العدد 14 مكرر (ج)، السنة الثامنة والخمسون، 19 جمادى الآخرة سنة 1436هـ الموافق 8 أبريل سنة 2015م.

26 جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية المؤقت، "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 41 لسنة 2014 بشأن العلم والنشيد والسلام الوطنيين"، *الجريدة الرسمية*، العدد 22 تابع (أ)، السنة السابعة والخمسون، 30 رجب سنة 1435هـ الموافق 29 مايو سنة 2014م.

تلك النصوص، بما يصم الهيئات القضائية ذاتها بعملها بطريقة غير ديمقراطية، لدعم تضيق نطاق الحقوق والحريات، وهو الأمر الذي يكون مردوده على المسار الديمقراطي سلبياً، ما يتناقض مع الحقيقة المفترضة للقضاء في كونه حامي الحقوق وحارس الحريات.

فضلاً عما تعرضت له المسيرة القضائية خلال تلك السنوات من تدخلات واقعية في مسيرتها العملية، فإنها أودت بمصير العديد من القضاة وأخرجتهم خارج السلطة القضائية نهائياً. ويكفي أن نسوق مثلاً لما حدث في القضية رقم 9 لسنة 2014⁽²⁷⁾، والتي انتهت إلى إحالة 14 قاضياً في درجات مختلفة إلى التقاعد، بزعم ممارستهم العمل السياسي العام، وتحديدًا مناصرتهم الرئيس السابق محمد مرسي، بحسب ما ورد من أسباب هذين الحكمين. فقد بررت المحكمة الإدانة بـ "حضور الثلاثة الأول المؤتمر الصحفي المعقود بنقابة الصحفيين يوم 20 من يونيو سنة 2012 لإعلان نتيجة الإعادة لانتخابات رئاسة الجمهورية، وحضور الرابع المؤتمر المعقود بفندق بيراميزا يوم 24 من نوفمبر سنة 2012 لتأييد الإعلان الدستوري"⁽²⁸⁾.

خاتمة

بينت نماذج التشريعات المعروضة في التقرير أن الغرض منها كان تقويض عمل السلطة القضائية واستقلاليتها، بما يتنافى مع سيادة القانون منذ لحظة إصدار تلك التشريعات. كانت التشريعات في غالبيتها موجّهة للتعدي على الحقوق والحريات، ودفعت بمسارين أولهما إهدار معنى الديمقراطية للقضاء، من خلال التحكم في نسق استقلال السلطة القضائية، وثانيهما التحكم في مسار العمل القضائي. وغالبية التشريعات الأخرى التي صدرت في تلك الآونة، سواء صدرت عن السلطة التنفيذية أو عن مجلس النواب نسجت على المنوال نفسه. ولعل تفسير ذلك يكمن في ما أظهرته انتخابات السلطة التشريعية المصرية عامي 2015 و2020، حيث التزمت المجالس التي تولدت عن هذه الانتخابات برغبات السلطة التنفيذية، فلم يصدر قانون واحد إلا تحت إمرة الحكومة.

ويمكن القول إن استقلال القضاء ونزاهته لن يتغيرا عن كونهما مجرد "وهم" في ظل غياب الضمانات السياسية والقانونية اللازمة لإعمالهما، من هنا لا يتوقع أن يُنجز معنى معتبر لسيادة القانون أو استقلال السلطة القضائية في ظل هيمنة السلطة التنفيذية، واستحواذها على مقدرات السلطين الآخرين، القضاء والتشريع.

ما وقع في الحالة المصرية يتجاف ومبدأ تعزيز استقلال السلطة القضائية، والذي بات يمثل وسيلة فعالة في حماية التنمية ومحاربة الفقر عبر تعزيز العدالة الاقتصادية والاجتماعية الذي يصعب من دونه استمرار الإصلاح الاقتصادي والسياسي، فلا مجال لحماية جميع الحقوق وتسوية المنازعات وتحقيق العدالة من دون قضاء مستقل.

إن أهم سبيل لتجاوز هذا الوضع في الحالة المصرية هو إنجاز تحولات وإنشاء جملة من الضمانات تعزز المركز المؤسسي للسلطة القضائية في ما يتعلق بسلطات الدولة الأخرى؛ فالاستقلال يضمنه مبدأ الفصل بين السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأن يبقى لكل فرع مستقل وظيفته منفصلة ولا يجوز له أن يغتصب وظائف فرع آخر. ويسمح هذا النظام من الضمانات بفصل الجهاز القضائي مؤسسياً عن السلطات

27 المقيدة برقم 14 لسنة 8 ق صلاحية قضاة، والمطعون عليها تحت رقم 3 لسنة 2015.

28 ينظر: الحكم رقم 14 لسنة 8 ق صلاحية، والحكم رقم 3 لسنة 2015 مجلس تأديب أعلى.

السياسية. أضف إلى ذلك أن يعزز استقلال السلطة القضائية بتعزيز استقلال القضاة، سواء في أمور تعيينهم في وظائفهم أو في تنقلاتهم أو مستحقاتهم المالية أو ندهم، وترقيهم وتعيين رؤساء الهيئات القضائية بعيداً عن نفوذ السلطة التنفيذية.

وأهم ما يمكن قوله أيضاً أنه يجب، على نحو قاطع، أن تشارك الهيئات القضائية في صناعة التشريعات التي تخص شؤونها وشؤون العدالة، حيث يجب عرض تلك التشريعات عليهم قبل إصدارها، حتى يتمكن القضاة من المشاركة فيها.

ومن المهمّ مراجعة القوانين التي صدرت خلال تلك الفترة التي تناولها التقرير، والعمل على تنقيتها من كل ما يعوق استقلال الهيئات القضائية وانضباط حوكمتها، وإعادة النظر في مواد الدستور التي تسمح للسلطة التنفيذية بأن تصدر قرارات بقوانين حال غياب مجلس النواب أو عند عدم انعقاده، تمسّ كيان السلطة القضائية أو تمسّ عملها؛ إذ إنّ ذلك يتعارض من الأساس مع مبدأ الفصل بين السلطات.

References

المراجع

- الأمم المتحدة، مجموعة النزاهة القضائية، مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 2006/23 (لاهاي: 2002)، شوهد في 2022/3/18، في: <https://bit.ly/3MokLU>
- _____ . "مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية"، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو من 26 آب/أغسطس إلى 6 أيلول/ديسمبر 1985، كما اعتمدت ونشرت علي الملأ بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة 32/40 المؤرخ في 29 تشرين الثاني/نوفمبر 1985 و146/40 المؤرخ في 13 كانون الأول/ديسمبر 1985، شوهد في 2022/3/18، في: <https://bit.ly/3LfhS4E>
- جمهورية مصر العربية. دستور جمهورية مصر العربية. 2014/1/18، في: <https://bit.ly/3oASSwb>
- جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية المؤقت. "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 26 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا". *الجريدة الرسمية*. العدد 13 مكرر (د). السنة السابعة والخمسون، غرة جمادى الآخرة سنة 1435 هـ الموافق أول أبريل سنة 2014م.
- _____ . "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 83 لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950". *الجريدة الرسمية*. العدد 38 مكرر (أ). السنة السادسة والخمسون 17 ذي القعدة سنة 1434 هـ الموافق 23 سبتمبر سنة 2013م.
- _____ . "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 41 لسنة 2014 بشأن العلم والنشيد والسلام الوطنيين". *الجريدة الرسمية*. العدد 22 تابع (أ). السنة السابعة والخمسون، 30 رجب سنة 1435 هـ الموافق 29 مايو سنة 2014م.
- _____ . "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 12 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966". *الجريدة الرسمية*. العدد 5 (مكرر). السنة السابعة والخمسون، 3 ربيع الآخر سنة 1435 هـ الموافق 3 فبراير سنة 2014م.
- _____ . "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 11 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة والقانون رقم 71 لسنة 1975 بتنظيم وتحديد اختصاصات اللجان القضائية لضباط القوات المسلحة". *الجريدة الرسمية*. العدد 5 (مكرر). السنة السابعة والخمسون، 3 ربيع الآخر سنة 1435 هـ الموافق 3 فبراير سنة 2014.
- _____ . "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 128 لسنة 2014 بشأن تعديل قانون العقوبات". *الجريدة الرسمية*. العدد 38 مكرر (أ). السنة السابعة والخمسون، 26 ذي القعدة سنة 1435 هـ الموافق 21 سبتمبر سنة 2014م.
- جمهورية مصر العربية، رئيس الجمهورية. "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 136 لسنة 2014 في شأن تأمين وحماية المنشآت العامة والحيوية". *الجريدة الرسمية*. العدد 43 مكرر (ج). السنة السابعة والخمسون، 3 المحرم سنة 1436 هـ الموافق 27 أكتوبر سنة 2014م.

..... "قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 21 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات". **الجريدة الرسمية**. العدد 14 مكرر (ج). السنة الثامنة والخمسون، 19 جمادى الآخرة سنة 1436 هـ الموافق 8 أبريل سنة 2015م.

..... "قانون رقم 11 لسنة 2017 بشأن تعديل بعض أحكام قوانين: الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950، وقانون حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض الصادر بالقانون رقم 57 لسنة 1959، وقانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين رقم 8 لسنة 2015، وقانون مكافحة الإرهاب الصادر بالقانون رقم 94 لسنة 2015". **الجريدة الرسمية**. العدد 17 (تابع). السنة الستون، 30 رجب 1438 هـ الموافق 27 أبريل سنة 2017م.

..... "قانون رقم 77 لسنة 2019 في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وقانون هيئة قضايا الدولة الصادر بالقانون رقم 75 لسنة 1964 وقانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966 وقانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1972 وقانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972". **الجريدة الرسمية**. العدد 25 مكرر (ب). السنة الثانية والستون، 22 شوال سنة 1440 هـ الموافق 26 يونيو سنة 2019م.

..... "تعديل قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 بالقانون رقم 22 لسنة 2020". **الجريدة الرسمية**. العدد 18 مكرر أ. بتاريخ 2020/05/6.

دستور جمهورية البرازيل الاتحادية (المعدل). 2017. في: <https://bit.ly/3ipfR9Y>

السنهوري، عبد الرزاق أحمد. "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية". **مجلة القضاة**. السنة 19، العدد الأول (1986).

"عزلة مستمرة: التقرير السنوي عن حالة حرية التعبير في مصر عام 2020". مؤسسة حرية الفكر والتعبير. 2021/2/24. في: <https://bit.ly/3lsaCYp>

علي، خالد وعلاء عبد التواب. باسم الشعب: أبرز أحكام التقاضي الاستراتيجي للمركز المصري. القاهرة: المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، 2014.

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية. **للضرورة أحكام: تنظيم التشريع في غيبة البرلمان وآثاره في الحقوق والحريات الأساسية (يناير 2011 - يونيو 2015)**. القاهرة: وحدة الحريات المدنية - المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2015. في: <https://bit.ly/3C8TOMD>

المحكمة الدستورية العليا المصرية. "الدعوى رقم 114 لسنة 21 قضائية المحكمة الدستورية العليا". **مكتبة حقوق الإنسان - جامعة منيسوتا**. في: <https://bit.ly/3AfzOHM>

Translated Report

تقرير مترجم

ترجمة: هيئة التحرير | Translated by: Editorial Board

أجهزة الاستخبارات: الأدوار والمسؤوليات استنادًا إلى الحوكمة الرشيدة لقطاع الأمن*

Intelligence Services: Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance

تفسر هذه الورقة المرجعية المهمات والمسؤوليات التي تقوم بها أجهزة الاستخبارات بحسب الحوكمة الرشيدة لقطاع الأمن. تقوم أجهزة الاستخبارات بمهمة أمنية أساسية عبر تزويد الحكومات بالمعلومات ذات الصلة بحماية أمن الدول ومجتمعاتها، في التوقيت المناسب. وبناءً عليه فإن تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة لقطاع الأمن على أجهزة الاستخبارات يجعلها فعّالة وخاضعة للمساءلة، في إطار الحكم الديمقراطي، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان.

كلمات مفتاحية: أجهزة الاستخبارات، مجتمع الاستخبارات، الرقابة الديمقراطية، الأمن، دورة الاستخبارات، الحوكمة الرشيدة.

This SSR Backgrounder explains the roles and responsibilities of intelligence services in good security sector governance (SSG). Intelligence services perform an essential security function by providing governments with timely and relevant information necessary to protect the security of states and their societies. Applying the principles of good SSG to intelligence services makes them both effective and accountable within a framework of democratic governance, the rule of law and respect for human rights.

Keywords: Intelligence Services, Intelligence Community, Democratic Oversight, Security, Intelligence Cycle, Good Governance.

* هذا النص ترجمة للورقة المرجعية:

Geneva Centre for Security Sector Governance, DCAF, "Intelligence Services: Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance", SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF, 2017), accessed on 28/2/2022, at: <https://bit.ly/3wqFFuy>
© حقوق الطبع والنشر محفوظة لمركز جنيف لحوكمة القطاع الأمني DCAF

مركز جنيف لحوكمة القطاع الأمني DCAF هو مؤسسة دولية مهمتها مساعدة المجتمع الدولي في السعي إلى تحقيق الحكم الرشيد وإصلاح قطاع الأمن. ويقوم المركز بوضع القواعد والمعايير والترويج لها، وإجراء بحوث سياسية مصممة لحالات محددة، وتحديد الممارسات الجيدة والتوصيات من أجل تعزيز الحكم الديمقراطي لقطاع الأمن، وتقديم الاستشارات وبرامج الدعم العملية داخل الدول.

يود المركز أن يشكر رونيا هاردر Ronja Harder على مساهمتها في البحث والكتابة والتحرير؛ وجيني راوس Jenny Rouse على التحرير باللغة الإنكليزية؛ وفلورنسا ليسور Florence Lesur على الترجمة إلى الفرنسية، وجوالدين شانتيجري Géraldine Chantegrel على التحرير باللغة الفرنسية، وبيترا جورتنر Petra Gurtner على التخطيط والتصميم.

محرر السلسلة فيرلي تشايبويس Fairlie Chappuis.

ما أجهزة الاستخبارات؟

تُعد أجهزة الاستخبارات Intelligence Services وكالات حكومية متخصصة مسؤولة عن إنتاج المعلومات الاستخبارية ذات الصلة بأمن الدولة وشعبها. وعادة ما يكون لدى الدولة جهازاً، أو أكثر، متخصص في عمل استخباراتي تقني، أو في موضوع، أو نطاق جغرافي معيّن.

وقد تركز أجهزة الاستخبارات حصراً على مجال واحد مثل الاستخبارات المحلية، أو الأجنبية، أو العسكرية، أو الجنائية، أو المالية. ويمكن أن يُكلّف جهازاً واحداً بالعمل في مجالات متعددة، مثل مراقبة الأمن الخارجي والداخلي معاً. وقد تجمع بعض الدول مهمات استخبارية من أجهزة حكومية مختلفة، وذلك لتشكيل وحدات استخبارية مشتركة ومتخصصة تغطي مجالات خاصة، مثل مكافحة الإرهاب أو الجريمة المالية. ويتشكل من مجموع هذه الأجهزة الاستخبارية المدنية والعسكرية وأجهزة إنفاذ القانون، إلى جانب كل الوحدات المدمجة في المؤسسات الأمنية الأخرى، "مجتمع الاستخبارات" Intelligence Community (الشكل 1).

يضمن تعدد أجهزة الاستخبارات قدرًا أكبر من التخصص داخل كل وكالة، ويوفر عددًا متنوعًا من التحليلات المتعلقة بالتهديدات. بيد أن هذا الأمر يمكن أن يؤدي إلى تفاقم مشكلات التنسيق بين هذه الوكالات، أو المنافسة بينها؛ ما قد يؤدي بدوره إلى عمليات غير مكتملة لتقييم التهديدات. فإذا كان وجود جهاز واحد للاستخبارات يعتبر أقل تكلفة، وأقل عرضة لمشكلات التنسيق، فإنه يخاطر بتركيز قدر كبير من الصلاحيات داخل مؤسسة واحدة. وأيًا كان الشكل الذي تختاره الدولة، فإن وجود نمط قابل للتكيف مع عملية الرقابة الديمقراطية Democratic Oversight، على نحو جيد، أمرٌ ضروري من أجل أن تلتزم أجهزة الاستخبارات بحدود المهمات التي تُوكل إليها، وتحترم القانون وحقوق الإنسان⁽¹⁾.

ماذا تعمل أجهزة الاستخبارات؟

تتمثل المهمة الرئيسية لكل أجهزة الاستخبارات في تزويد الحكومات بمعلومات موثوقة عن التهديدات المحتملة للدولة وسكانها. وهي بذلك تعطي معنى للقضايا المعقدة، وتلفت الانتباه إلى المشكلات الناشئة والتهديدات التي تواجه المصالح الوطنية والمخاطر والفرص المرتبطة بها.

وتساعد تحليلات أجهزة الاستخبارات صنّاع القرار السياسي على القيام بما يلي:

- تعريف المصالح الوطنية.
- وضع استراتيجيات أمنية وعسكرية وطنية، ووضع سياسة أمنية مناسبة.
- تحديد مهمة القوات المسلحة وعقيدتها واستراتيجياتها، وكذلك الأمر بالنسبة إلى المؤسسات الأمنية الأخرى.
- الاستعداد للأزمات الوطنية والاستجابة لمقتضيات التعامل معها.
- الاستعداد للتهديدات التي تتعرض لها الدولة وسكانها، والعمل على منع حدوثها.

1 المقصود في هذا السياق:

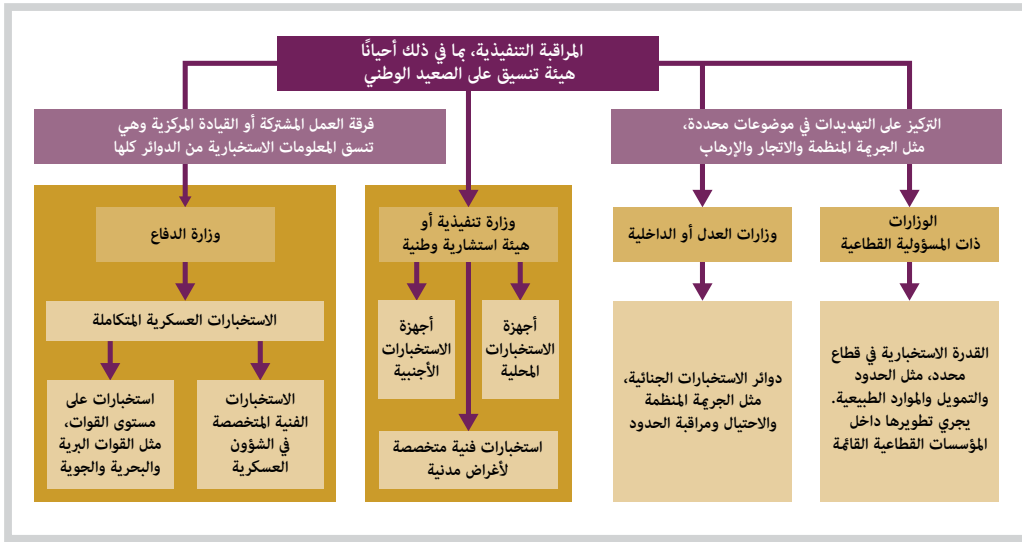
DCAF, *Intelligence oversight: ensuring accountable intelligence within a framework of democratic governance*, SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF, 2017), accessed on 28/2/2022, at: <https://bit.ly/3iQcCsp> (المترجم)

وتحول الاستخبارات المضادة Counterintelligence، أيضًا، دون التجسس، أو التخريب الذي تقوم به أجهزة الاستخبارات الأجنبية، أو جماعات سياسية أجنبية؛ ما يوفر الحماية للمصادر والأساليب الاستخباراتية في الداخل والخارج. وتعتمد التدابير الدفاعية Defending Measures للاستخبارات المضادة على التحريات والتدقيق والمراقبة، في حين تشمل التدابير الهجومية Offensive Measures المتعلقة بهذه الاستخبارات عمليات اختراق المنظمات الأخرى، وخداعها، وتعطيلها، والتلاعب بها.

يُعد العمل السري Covert Actions، المعروف أيضًا بـ "الإجراءات السياسية الخاصة" Special Political Actions، أو "التدابير الناشطة" Active Measures، نوعًا من العمليات السرية التي تهدف إلى التأثير في الأوضاع السياسية، أو العسكرية، أو الاقتصادية، في بلد أجنبي. وتراوح أنواع الأعمال السرية بين الدعاية والنشاط السياسي في الخارج وتقديم المساعدة إلى الحكومات الأجنبية، أو تعطيل الأنشطة غير المشروعة على الأراضي الأجنبية. ويوفر العمل السري للدول بديلاً من العمل العسكري المباشر؛ وذلك عندما تفشل الدبلوماسية وغيرها من التدابير السياسية. وفي الدول التي لديها وكالات استخبارات متعددة، عادة ما تشارك أجهزة الاستخبارات الخارجية فقط في العمل السري.

(الشكل 1)

الوظائف الاستخباراتية لمؤسسات الدولة



كيف يجري إنتاج الاستخبارات؟

تُنتج الاستخبارات في عملية تُعرف بـ "دورة الاستخبارات" Intelligence Cycle (الشكل 2)، وفقاً لما يلي:

- **مرحلة التخطيط والتوجيه Planning and Direction:** تحدد أهداف دائرة الاستخبارات في إطار السياسة العامة للدولة، وكذلك الموارد اللازمة لها، تبعاً لتقييم التهديدات.
- **مرحلة جمع المعلومات Information Collection:** تجري من خلال استخدام مصادر معلنة وسرية لجمع المعلومات عن الأشخاص والأماكن والأحداث والأنشطة.

- **مرحلة المعالجة Processing:** تجري عن طريق تمحيص المعلومات التي جُمعت، والتحقق من مصادرها والغرض منها، ووضعها في سياقاتها استعدادًا لتحليلها.
- **مرحلة الإنتاج والتحليل Production and Analysis:** تتحول المعلومات في هذه المرحلة إلى منتوجات استخبارية Intelligence Products تُقدّم إلى صناع القرار الرؤى المتعمقة، والدقيقة، والموضوعية، القابلة للتنفيذ في التوقيت المناسب. وينبغي أن يشمل التحليل الحقائق والمصادر والافتراضات الرئيسة، والسيناريوهات البديلة، والعوامل المؤثرة المحتملة التي عادةً ما تكون غير معروفة.
- **مرحلة النشر والتوزيع Dissemination:** يجري من خلالها توزيع المنتوجات الاستخبارية على صناع القرار، بما في ذلك تقارير الإنذار وتقدير الموقف، والتقييمات، والتقديرات، والإحاطات المختصرة. ويُعدّ تحديد من يستطيع الوصول إلى كل نوع من المنتوجات الاستخبارية قرارًا محوريًا في عملية الرقابة الديمقراطية على الاستخبارات، وفي دورة الاستخبارات.
- **مرحلة الاستخدام والتغذية المرتدة Consumption and Feedback:** تجري هذه المرحلة حين يستخدم صناع القرار السياسي التقارير الاستخبارية في اتخاذ القرار. أمّا التغذية المرتدة لمجتمع الاستخبارات، فتشمل التوجيهات التي يُعدها صناع القرار بشأن الاحتياجات الاستخبارية في المستقبل؛ ما يغذي عملية التخطيط والتوجيه، ويُعيد إطلاق الدورة من جديد.

(الشكل 2)

دورة الاستخبارات



ما الصلاحيات القانونية الخاصة التي تملكها أجهزة الاستخبارات؟

تُمنح أجهزة الاستخبارات صلاحيات وقدرات قانونية خاصة Intrusive Legal Powers؛ وذلك من أجل الوفاء بمهامها. وتتوقف هذه الصلاحيات على الوظائف الوطنية المُسندة إلى أجهزة الاستخبارات وسياقاتها،

وينبغي ألا تنتهك هذه الصلاحيات والقدرات القانون الدولي وقانون حقوق الإنسان. وعلى الرغم من ذلك، فإن القانون يسمح لأجهزة الاستخبارات بتقييد حقوق الإنسان والحقوق المدنية في بعض المناطق.

وقد يشمل هذا الأمر ما يلي:

- أساليب جمع المعلومات الاستخبارية التي قد تنتهك الحق في الخصوصية، مثل الرصد ومراقبة الاتصالات واعتراضها.
- استخدام البيانات الشخصية وتبادلها بين الوكالات الحكومية، مثل سلطات إنفاذ القانون.
- إنفاذ القانون وصلاحيات الاعتقال والاحتجاز؛ ما يترتب عليه تقييد حرية التنقل في بعض الدول.
- العمليات السرية التي تتعامل مع التهديدات التي يتعرض لها الأمن الوطني، ويجري هذا أحياناً من خلال خرق القانون.

يمكن، أيضاً، توجيه السلطات الخاصة الواسعة ضد سكان الدولة نفسها. وعلى هذا، فإن أجهزة الاستخبارات تحتاج إلى ضوابط صارمة لضمان سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك المساواة بين الجنسين (ينظر الورقة المرجعية المتعلقة بالرقابة على الاستخبارات). وفي الديمقراطيات، يجب أن تستند التدابير التي تُقيد الحقوق المدنية وحقوق الإنسان إلى القانون، وأن يجري تدقيقها بعناية؛ للتأكد من هدفها، وضرورتها، ومدى تناسبها مع هدفها المقصود، فضلاً عن اتساق هذه التدابير مع الالتزامات الوطنية والدولية الأخرى في مجال حقوق الإنسان، ويجب أن تسمح للأفراد بتقديم شكاوى إلى مؤسسة مستقلة والتماس سُبُل إنصاف فعالة.

وعادةً ما تحظر الديمقراطيات على أجهزة استخباراتها جمع المعلومات المتعلقة بـ:

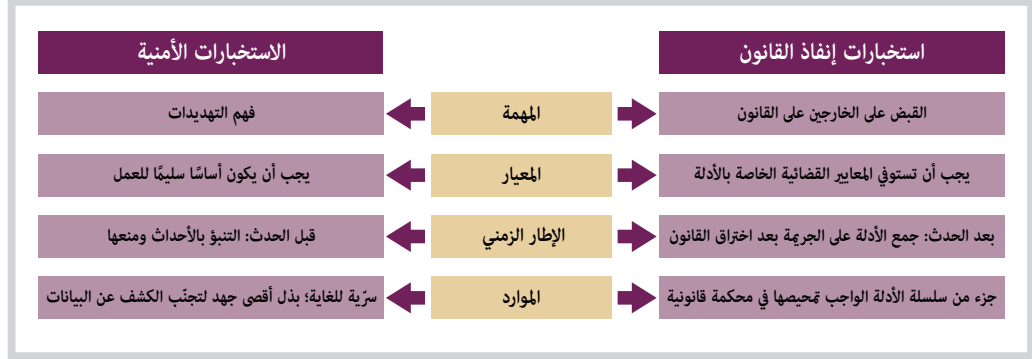
- الأفراد، والأنشطة التي لا تُشكّل تهديداً للدولة وسكانها.
 - الأنشطة السياسية والاجتماعية المشروعة.
 - تعزيز مصالح معينة.
- إضافة إلى ذلك، يمكن حماية بعض المهنيين، مثل الأطباء أو المحامين أو الصحفيين، استناداً إلى الخدمات التي يقدمونها إلى المجتمع.

ولا تتمتع أجهزة الاستخبارات عادةً بسلطات إنفاذ القانون، مثل سلطات الاعتقال أو الاحتجاز، ما لم تكن تعمل في مجال محدد من الاستخبارات الجنائية لدعم إنفاذ القانون. وتختلف الاستخبارات الأمنية Security Intelligence، في عدد من الجوانب، عن الاستخبارات العامة في السياقات المتعلقة بإنفاذ القانون (الشكل 3).

وكثيراً ما تزود الحكومات غير الديمقراطية دوائر الاستخبارات بسلطة واسعة النطاق لإنفاذ القانون؛ وذلك لتعزيز قدرات تلك الحكومات على القمع السياسي. وللمحد من إساءة استخدام تلك السلطات الواسعة، تعمل بعض الدول على التمييز الأخلاقي والقانوني بين العمل الاستخباري وإنفاذ القانون. وعندما يتطلب العمل الاستخباري إنفاذاً للقانون، فإن ضباطاً من خارج مجتمع الاستخبارات يقومون باتخاذ الإجراء مباشرة.

(الشكل 3)

الاستخبارات الأمنية في مقابل استخبارات إنفاذ القانون



مصادر الاستخبارات

الاستخبارات هي معلومات يجري جمعها من مصادر مختلفة، يكون بعضها فقط غير متاح للجمهور، وهي تشمل ما يلي:

- استخبارات المصدر المفتوح OSINT: تتعلق باستخدام معلومات المصدر المفتوح للاستخبارات.
- الاستخبارات البشرية HUMINT: تُجمع من خلال أشخاص مثل العملاء والناشطين وغيرهم من المصادر البشرية للمعلومات.
- استخبارات الإشارات SIGINT: تعترضها أنظمة الاتصالات والإشارات الإلكترونية، من بين مصادر أخرى.
- استخبارات الصور IMINT: تتعلق بتقنيات التقاط الصور من الأرض أو السماء أو الفضاء.
- استخبارات القياس والإشارات MASINT: هي البيانات التقنية والعلمية التي يجري الحصول عليها من خلال الرصد النووي والبصري والترددات اللاسلكية والصوتية والسمعية والاهتزازية، وغيرها. ولا تصبح المعلومات والبيانات معلومات استخبارية إلا بعد معالجتها وتحليلها.

كيف يمكن أن تمثل أجهزة الاستخبارات للحكومة الرشيدة لقطاع الأمن؟

إن وظائف أجهزة الاستخبارات وهياكلها ومهامها يحددها القانون والرؤية الوطنية للتهديدات المرتبطة بكل سياق على حدة. ففي السياقات الاستبدادية، تحمي أجهزة الاستخبارات الحكومة، وقد تشارك في القمع السياسي وانتهاكات حقوق الإنسان. أما في الديمقراطيات، فتشكل أجهزة الاستخبارات جزءًا من المؤسسات العامة؛ ومن ثم تخدم المصلحة العامة. ثم إن الصلاحيات الخاصة التي تتمتع بها أجهزة الاستخبارات، والتي تكون غير متاحة لأي وكالة حكومية أخرى أو للأفراد بصفتهم الشخصية، قد تنتهك

القيم الديمقراطية. ولذلك، فإن المبادئ التي يتعين أن تتبعها المؤسسات العامة الأخرى كثيرًا ما لا تنطبق على أجهزة الاستخبارات بالدرجة نفسها.

غير أن مبادئ الحوكمة الرشيدة ضرورية لضمان بقاء العمل الاستخباري في إطار سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك المساواة بين الجنسين. ويتطلب ذلك أن يحدد القانون بوضوح ولاية أجهزة الاستخبارات ودورها ومسؤولياتها.

وعندما تلتزم أجهزة الاستخبارات بمبادئ الحوكمة الرشيدة، فإنها:

- تخضع للمساءلة أمام السلطات المختارة ديمقراطيًا، والتي تشرف على كل عناصر عملية الاستخبارات.
- تقوم بمهامها بشفافية؛ وذلك في إطار نظام الرقابة الديمقراطية الذي يحمي المعلومات الحساسة، ويخدم المصلحة العامة في الكشف عن البيانات.
- تحترم حقوق الإنسان وسيادة القانون في إطار قانوني صريح.
- تتسم بالشمول وتنفذ السياسات والإجراءات بطريقة غير تمييزية، بما في ذلك التمييز على أساس الجندر؛ في عملية الإدارة، وفي كل عملياتها الأخرى.
- تكون فعالة في الوفاء بمهامها في مجال أمن الدولة والأمن الإنساني.
- تتسم بالكفاءة في تحقيق أهداف السياسة العامة، مع الاستفادة من الموارد العامة على أفضل وجه ممكن.

وقد يؤدي تجاهل مبادئ الحوكمة الرشيدة إلى نتائج سلبية، منها مثلًا ما يلي:

- عدم كفاية الرقابة؛ إذ إنها تُفوّض صدقية أجهزة الاستخبارات وشرعيتها.
- السرية المفرطة؛ فهي تخلق فرصًا لإساءة استخدام الصلاحيات، ومن ثم تُعرّض أمن الدولة والأمن الإنساني للخطر.
- النشاط غير القانوني؛ فهو يُعرّض أمن الدولة والأمن الإنساني للخطر، وهو ما تلتزم أجهزة الاستخبارات بحمايته في الأساس.
- قد تميل أجهزة الاستخبارات إلى قمع فئات من السكان، أو قد تفتقد القدرة على الوصول إلى معلومات عن مجموعات مهمشة Excluded؛ فتخفق في تقييم وجهات النظر المتباينة.
- الاستخبارات المسيّسة؛ وهي غير فعالة، لأنها تُهمل التهديدات الأمنية الحالية والمستقبلية وأكثر اهتمامًا بالانشغالات السياسية المباشرة للحكومة.
- أجهزة الاستخبارات غير الفعالة؛ وهي تهدر الموارد، أو تخفق في تبرير استخدامها تلك الموارد.

وفي أقصى الحالات، قد يؤدي الافتقار إلى الحوكمة الرشيدة إلى ظهور شرطة سياسية Political Police تخدم مصالح سياسية معينة، وقد تُستخدم أيضًا في القمع السياسي.

كيف يُفيد إصلاح قطاع الأمن أجهزة الاستخبارات؟

يهدف إصلاح الاستخبارات إلى تقليل تلك المخاطر المذكورة عبر تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة على الاستخبارات، بوصف ذلك جزءًا من إصلاح قطاع الأمن، من خلال عملية الرقابة الديمقراطية التي تضمن احترام حكم القانون وحقوق الإنسان.

وفيفد إصلاح قطاع الأمن أجهزة الاستخبارات للأسباب الآتية:

- إن الرقابة الديمقراطية القوية تحمي أجهزة الاستخبارات من إساءة السلطات السياسية استخدام السلطة، وتعزز صدقيتها وشرعيتها.
- يستفيد العاملون في مجال الاستخبارات من المعاملة العادلة وظروف العمل عندما يعملون داخل مؤسسات يمكن محاسبتها على سلوكها، وعلى استخدامها للموارد.
- تضمن أجهزة الاستخبارات الشاملة Inclusive - التي تتمتع بقوة عاملة متوازنة تضم النساء والأقليات - قدرًا أكبر من التنوع في الأفكار وتجنب التحيزات الاجتماعية؛ ما يؤدي إلى تحليلات استخباراتية أفضل.
- يمكن أن تستجيب أجهزة الاستخبارات الشاملة للاحتياجات المتباينة لمختلف الفئات السكانية، ولا سيما الأقليات، وأن تعزز جودة التقييمات التي تقدمها، استنادًا إلى مصادرها المتنوعة.

الحكومة الرشيدة لقطاع الأمن وإصلاح القطاع الأمني

تصف الحكومة الرشيدة لقطاع الأمن Security Sector Governance, SSG كيفية تطبيق مبادئ هذه الحكومة الرشيدة على خدمة توفير الأمن العام، وإدارتها ومراقبتها. وتتمثل مبادئ هذه الحكومة في المساءلة، والشفافية، وحكم القانون، والمشاركة، والاستجابة، والفعالية، والكفاءة.

ولا يُعدّ القطاع الأمني مجرد مؤسسة لتقديم الخدمات الأمنية، بل إنه يشمل كل المؤسسات، والموظفين المسؤولين عن إدارة الأمن والإشراف عليه على الصعيدين الوطني والمحلي.

إن إقامة الحكومة الرشيدة لقطاع الأمن هو الهدف من وراء إصلاح قطاع الأمن. وإصلاح قطاع الأمن هو العملية السياسية والتقنية التي تهدف إلى تعزيز أمن الدولة والأمن الإنساني عن طريق جعل خدمة توفير الأمن وإدارتها والإشراف عليها أكثر فعالية وأكثر قابلية للمساءلة، وذلك في إطار عملية المراقبة المدنية الديمقراطية، وحكم القانون، واحترام حقوق الإنسان. وقد يركز إصلاح قطاع الأمن على جزء واحد فقط من خدمة توفير الأمن العام، أو قد يركز على الطريقة التي يعمل بها النظام بأكمله، ما دام الهدف دائمًا هو تعزيز الفعالية والمساءلة معًا.

وللحصول على مزيد من المعلومات عن هذه التعريفات الأساسية، يُمكن النظر في الأوراق المرجعية لإصلاح قطاع الأمن بشأن "حوكمة قطاع الأمن" Security Sector Governance⁽¹⁾ و"إصلاح قطاع الأمن" Security Sector Reform⁽²⁾ و"قطاع الأمن" The Security Sector⁽³⁾.

1 DCAF, Security sector governance: applying the principles of good governance to the security sector, SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF, 2015), accessed on 28/2/2022, at: <https://bit.ly/3udVuSx> (المترجم)

2 DCAF, Security sector reform: applying the principles of good governance to the security sector, SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF, 2015), accessed on 28/2/2022, at: <https://bit.ly/3lkW95o> (المترجم)

3 DCAF, The security sector: roles and responsibilities in security provision, management and oversight, SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF, 2015), accessed on 28/2/2022, at: <https://bit.ly/3L1BIWY> (المترجم)

كيف يمكن أن تكون السرية الاستخباراتية موائمة للحوكمة الرشيدة؟

تعتمد أجهزة الاستخبارات على السرية، ولكن أعمالها لا تتسم كلها بهذه الصفة بالقدر نفسه؛ ومن ثمّ يمكن أن تكون خاضعة لقوانين الحصول على المعلومات. وفي سياق الرقابة على الاستخبارات، عادةً ما تكون لدى هيئات المراقبة وأمناء المظالم وهيئات الاستئناف، بما في ذلك المحاكم والهيئات القضائية، إمكانية الوصول إلى جميع المعلومات، بغض النظر عن مستوى تصنيف المعلومات نفسها. ولكن بناءً على مهمات أجهزة الاستخبارات، تتطلب بعض جوانب الاستخبارات السرية، حتى بالنسبة إلى هيئات الرقابة الخارجية؛ وذلك لحماية الأفراد والأجهزة والدولة من الضرر. ويمكن أن تشمل هذه الجوانب ما يلي:

- المعلومات المتعلقة بالمصادر، والعمليات الجارية، والأساليب، والإجراءات.
- هويات الموظفين التنفيذيين ومعارفهم.
- مصادر المعلومات الاستخباراتية وتفاصيلها، المقدمة من الدوائر الأجنبية، التي تتسم بالسرية.

ويمكن أن تكون الأنشطة سرية بطرائق مختلفة؛ ففي عملية التجسس على سبيل المثال، تظل عملية الحصول على المعلومات مجهولة، وكذلك يكون الأمر مع الفاعلين الذين يقومون بها. أما في العمل السري، فتكون هوية الفاعل المسؤول سرية، في حين لا يكون النشاط كذلك. وهذا يوفر سياسة الإنكار **Plausible Deniability**؛ فبوسع الحكومة أن تُنكر، بشكل موثوق، المعرفة بـ/ أو المسؤولية عن أي نشاط يجري الكشف عنه علناً في وقت لاحق. ويُعدّ هذا الإنكار الممكن وسيلة عمل تتجاوز الدبلوماسية، ولكنها لا تتطلب القوة العسكرية.

وفي حين ترى الدول أن الأنواع المختلفة للنشاط السري مفيدة، فإن السرية المفرطة تقلل من شرعية أجهزة الاستخبارات في الدول الديمقراطية؛ ذلك أنّ الانفتاح، وكذلك الشفافية والمساءلة، من أسس الحكم الديمقراطي وحماية حقوق الإنسان. ويقتضي ذلك أن تظل السرية استثناءً لا يبرره سوى وقوع ضرر محدد وجسيم في حال الإعلان عن المعلومات.

ومن حيث المبدأ، يجب أن يكون ثمة أساس قانوني واضح لجعل المعلومات سرية. فقواعد التصنيف (سرية المعلومات أو عدم سريتها)، وحرية المعلومات، وإتاحة المعلومات للهيئات الرقابية، تحول دون تمتّع أجهزة الاستخبارات بالسرية المفرطة. ويعمل الانفتاح على تعزيز الرقابة من أجل الكشف عن السلوكيات السيئة وغير القانونية، وهو أمر يمنع أجهزة الاستخبارات من خلق ثقافة الإفلات من العقاب. وتوفر الورقة المرجعية المتعلقة بـ "الرقابة الاستخباراتية" **Intelligence Oversight** "معلومات عن إدارة السرية في عملية الرقابة الديمقراطية.

ما التعاون الاستخباراتي الدولي؟

يشمل التعاون الاستخباراتي الدولي الاتصال، أو التعاون، بين الهيئات الاستخباراتية للدول المختلفة؛ وذلك لتحقيق أهداف تشمل الدفاع، والأمن الوطني، ومنع/ كشف الجرائم الخطيرة والجرائم المنظمة.

وفيفد التعاون الاستخباراتي عمل أجهزة الاستخبارات ذاتها، وهو يخدم أيضاً المصالح الوطنية لبلدانها. ويمكن أن يكون تبادل المعلومات مهماً في منع الإرهاب. وفي بعض الأحيان، يهدف التعاون الاستخباراتي الدولي أيضاً إلى تحقيق غاية أكثر عالمية؛ مثل البحث عن مجرمي الحرب، أو عدم انتشار الأسلحة النووية، أو مكافحة الجريمة المنظمة العابرة للدول.

وتقرر أجهزة الاستخبارات مسائل متعلقة بدائرة الاستخبارات الأجنبية التي يمكن أن تتعاون معها، وكيفية هذا التعاون، وزمنه؛ وذلك وفقاً للإطار القانوني لتلك الأجهزة نفسها. وتشمل أسباب هذا التعاون ما يلي:

- **الحصول على المعلومات** التي يصعب جمعها، لولا ذلك التعاون؛ إذ إنّ تقاسم العمل والأعباء يؤدي إلى زيادة الكفاءة.

- **جمع وجهات نظر بديلة ومتعددة** بشأن التهديدات والقضايا المختلفة، وهو ما يؤدي إلى تحسين عملية صنع القرار؛ من خلال تحدي الافتراضات الراسخة.

- **الحدّ من/ تجنب أنشطة جمع المعلومات الاستخبارية في الدول الأجنبية، التي عادةً ما تكون شديدة الخطورة.** فأجهزة الاستخبارات الأجنبية تواجه خطرًا أقل في دول الصراع، ويكون لديها إمكانية أكبر بشأن الحصول على المعلومات، لأنها تتقاسم الخصائص ذاتها مع السكان المحليين.

ويمكن أن يكون التعاون الاستخباراتي الدولي مفيداً في الحالات المتعددة الأطراف؛ أي مشاركة التقييمات المشتركة والتوقعات الاستراتيجية، والتفاوض بعيداً عن أعين الجمهور، وتأكيد استراتيجيات الدفاع السلمي، أو دعم بعثات حفظ السلام.

ومع ذلك، يمكن أن ينطوي التعاون الدولي في مجال الاستخبارات على بعض المخاطر، ومنها عنصر عدم اليقين بشأن الاستخدام القصدي للمعلومات المتبادلة، وصعوبة التحقق من المعلومات المستلمة، أو من كيفية الحصول عليها، والمخاطر المتعلقة بالسمعة؛ وذلك من جرّاء التعاون مع الأجهزة الأجنبية التي قد تستخدم لجمع المعلومات أساليب تُعتبر غير قانونية في الدول الملتقية أو بحسب القانون الدولي.

مراجع إضافية

مراجع تتعلق بالتحديات التي تواجه الاستخبارات الفعالة والرقابة في الديمقراطيات

Baldino, Daniel (ed.). *Democratic oversight. of Intelligence Services*. Sydney: The Federation Press, 2010.

Born, Hans, Loch K. Johnson & Ian Leigh (eds.). *Who's Watching the Spies?: Establishing Intelligence Service Accountability*. Dulles, VA: Potomac Books, 2005.

Herman, Michael. *Intelligence Services in the Information Age: Theory and Practice*. London/ Portland, OR: Frank Cass, 2013.

مراجع بشأن إصلاح أجهزة الاستخبارات في السياقات الوطنية

Bruneau, Thomas C. & Scott D. Tollefson (eds.). *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press, 2006.

O'Brien, Kevin A. *The South African Intelligence Services: From Apartheid to Democracy: 1948–2005*. New York: Routledge, 2011.

Timmermann, Heiner (ed.). *The Future a Memory: The Cold War and Intelligence Services – Aspects*. Zurich: LIT Verlag, 2013.

Williams, Kieran & Dennis Deletant. *Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania*. New York: Palgrave, 2001.

مراجع بشأن التعاون الاستخباراتي الدولي

Born, Hans, Ian Leigh & Aidan Wills. *Making International Intelligence Cooperation Accountable*. Geneva: DCAF, 2015.

Lefebvre, Stéphane. "The difficulties and dilemmas of international intelligence cooperation." *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*. vol. 16, no. 4 (2003).

OSCE-ODIHR. *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*. Warsaw: ODIHR, 2007.

توجد مراجع أخرى نشرها مركز جنيف لحوكمة القطاع الأمني.

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance.

ينشر المركز مجموعة كبيرة ومتنوعة من الأدوات والكتيبات والتوجيهات بشأن جميع جوانب إصلاح قطاع الأمن والحوكمة الرشيدة لقطاع الأمن كلها، وهي متاحة مجاناً في الموقع الإلكتروني: <http://dcaf.ch>. وتتوافر، أيضاً، مراجع كثيرة بلغات أخرى غير الإنكليزية.

يتيح الموقع الإلكتروني المتعلق بالفريق الاستشاري الدولي لقطاع الأمن ISSAT، التابع للمركز، لممارسي مجال إصلاح قطاع الأمن، مجموعة من المصادر التعليمية على الإنترنت، ينظر: <http://issat.dcaf.ch>

صدر حديثاً

المحرران: إيليا زريق ومارك ب. سالتز
ترجمة: عماد شبيحة

المراقبة وحفظ الأمن على الصعيد العالمي الحدود والأمن والهوية

صدر عن سلسلة "ترجمان" في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب **المراقبة وحفظ الأمن على الصعيد العالمي: الحدود والأمن والهوية**، وهو ترجمة عماد شبيحة العربية لكتاب *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity* الذي حرره إيليا زريق ومارك ب. سالتز.

يضمّ الكتاب دراساتٍ مختارة، وثيقة الصلة بهذا الموضوع، إذ تتناول حفظ أمن الحدود المادية والافتراضية ومراقبتها في زمن تتزايد التهديدات المتخيّلة.



دراسة مترجمة

Translated Paper



سوزان ميتلر | * Suzanne Mettler
جو سوس | ** Joe Soss

انعكاس السياسات العامة على المواطنة الديمقراطية: تجسير الفجوة بين دراسة السياسات العامة والسياسة الجماهيرية***

The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics

ليست الديمقراطيات، ولا المواطنون الذين يشكلون القلب منها، ظواهر طبيعية، بل تنشأ وتستمر من خلال السياسة؛ إذ تؤدي السياسات الحكومية دورًا حاسمًا في هذه العملية، سواء في صياغتها ما يؤمن به الناس ويريدونه، أم في الطرائق التي ينظر من خلالها المواطنون إلى أنفسهم وإلى الآخرين، أم في كيفية فهمهم النظام السياسي وتعاملهم معه. ومع أن علماء السياسة خاضوا كثيرًا في كيفية تأثير الجماهير في السياسات العامة، فإنهم قلما تناولوا أليات تأثير السياسات العامة في الجماهير. نسعى في هذه الدراسة لتوضيح كيف تؤثر السياسات العامة، حال سريانها، في سلوك المواطنين وتفكيرهم السياسي. ومثل هذه التأثيرات يصعب تحديدها باستخدام الإطار القياسي الخاص بمقاربات السلوك الجماهيري التي عادة ما يتجاهلها مقيمو البرامج ومحللو السياسات. وتداركًا منّا لهذه الفجوة، نركز على مجال بحثي ممتد وحيوي، ولو أنه لا يحظى بالاعتراف، نسمّيه "التقليد السياسي" Political tradition لأبحاث السلوك الجماهيري Mass behavior research. سندمج هذا التراث البحثي مع الأبحاث الحالية عن "ردات الفعل على السياسات" Policy feedback، لنضع إطارًا للتفكير في كيفية التي تؤثر بها السياسات العامة في السياسة الجماهيرية Mass politics. وتتضمن هذه الآثار أنواعًا رئيسية، منها تحديد الانتماء وتشكيل التماسك السياسي الخارجي وتقسيم المجموعات وبناء القدرات المدنية أو تقويضها وتأطير أجنداث السياسات ومشكلاتها وتقييماتها وتنظيم المشاركة السياسية أو تحفيزها أو تثبيطها.

كلمات مفتاحية: السياسات العامة، السياسة الجماهيرية، المواطنة، الديمقراطية، ردات الفعل على السياسات.

Democracies, and the citizenries that stand at their center, are not natural phenomena; they are made and sustained through politics. Government policies can play a crucial role in this process, shaping the things publics believe and want, the ways citizens view themselves and others, and how they understand and act toward the political system. Yet, while political scientists have said a great deal about how publics influence policies, they know far less about the ways policies influence publics. In this article, we seek to clarify how policies, once enacted, are likely to affect political thought and action in the citizenry. Such effects are hard to locate within the standard framework of approaches to mass behavior, and they are generally ignored by program evaluators and policy analysts. To bridge this gap, we direct attention toward a long and vibrant, but underappreciated, line of inquiry we call the "political tradition" of mass behavior research. Drawing this tradition together with recent work on "policy feedback," we outline a framework for thinking about how policies influence mass politics. The major types of such effects include defining membership; forging political cohesion and group divisions; building or undermining civic capacities; framing policy agendas, problems, and evaluations; and structuring, stimulating, and stalling political participation.

Keywords: Public Policy, Mass Politics, Citizenship, Democracy, Policy Feedback.

* أستاذة مشاركة في العلوم السياسية في كلية ماكسويل للمواطنة والشؤون العامة في جامعة سيراكيوز.

البريد الإلكتروني: sbmettler@maxwellsyr.edu

** أستاذ مشارك في العلوم السياسية في جامعة ويسكونسن ماديسون. البريد الإلكتروني: soss@polisci.wisc.edu

*** هذا النص ترجمة للورقة التالية:

Suzanne Mettler & Joe Soss, "The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics," *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 1 (March 2004), pp. 55-73.

يشكر المؤلفان كريستي أندرسن وكيث بايبي وأندريا كامبل وسارة غوبالا وبيغ هيرمان وجنيفر هوشيلد وروغان كيرش وفرانيسيس فوكس بيغن وساندي شرام وجيف ستونيكاش وكاثي كرامر والش، والمراجعين المجهولين على تعليقاتهم المفيدة على المسودات الأولية. كما أنهما ممتنان للدعم البحثي السخي المقدم من معهد الشؤون العالمية ومعهد كامبل للشؤون العامة، وكلاهما في كلية ماكسويل للمواطنة والشؤون العامة، كما يشكران إيمي وايدستروم على المساعدة في التنسيق.

هل يؤثر الاختيار بين أنواع مختلفة من السياسات العامة في كيفية عمل السياسة الديمقراطية؟ وما أثر تصميم سياسات عامة معينة، إن وُجد، في تفكير الأفراد وشعورهم وسلوكهم بوصفهم أعضاء في النظام السياسي؟ وفي حين يتعين علينا، بوصفنا علماء سياسة، أن نُطلع مواطنينا - ولو بصورة غير مؤكدة أو ظرفية - على الكيفية التي تؤثر بها الأعمال الحكومية في جودة حياتهم السياسية، إلا أن علم السياسة، عدا بعض الاستثناءات البارزة⁽¹⁾، قلما تناول الآثار التي تُحدثها مخرجات السياسة العامة في المواطنة الديمقراطية. لذلك نحاول هنا تحفيز البحث في هذا المجال من خلال تحديد العقبات المفهومية وإقامة الجسور المحتملة التي تُفضي إلى حوار مثمر بين الباحثين في السياسة العامة ونظرائهم في مجال السلوك السياسي الجماهيري.

حين يدرس علماء السياسة العلاقة بين السياسات العامة والسلوك الجماهيري، فإنهم يتبعون في ذلك، عادة، الأساليب التي تطرحها نظريات الديمقراطية التمثيلية، إذ يُعتبر المواطنون، بحسب هذا المنظور، مشاركين صامتين في السياسة، يمارسون تأثيرهم في السياسات العامة بصورة غير مباشرة من خلال دورهم في اختيار الممثلين المنتخبين ودعمهم والتأثير فيهم⁽²⁾. وقد تبنى علماء السياسة هذا الإطار الأساسي بفعل نماذج العملية السياسية التي اعتمدت في حقبة ما بعد الحرب، ومنها نظرية النظم Systems theory، والتعددية Pluralism، حيث عُرفت "السياسة" بأنها سلسلة من عمليات ملموسة حصيلتها النهائية هي "التوزيع السلطوي للقيم"⁽³⁾. وتُصنف توجهات الجماهير وأفعالها، بحسب هذا النموذج، بوصفها "مدخلات" للنظام، أما السياسات العامة، فهي "مخرجات" له⁽⁴⁾.

لا تبدو التعددية، ولا نظرية النظم، صالحة اليوم بوصفها أطر عمل كافية بالنسبة إلى علماء السياسة، على نحو ما كانت عليه في منتصف القرن الماضي⁽⁵⁾. ومع ذلك، لا تزال هذه النماذج التي تركز على التمثيل، تؤطر الصلة بين الباحثين في السياسات العامة ونظرائهم من دارسي السياسة الجماهيرية. ولأنهما حقلان فرعيان يُحيلان إلى طرفين متقابلين في العملية السياسية، فقد بقيا منفصلين من الناحية الفعلية، إذ يَعدُّ الباحثون في السياسة الجماهيرية السياسة العامة هدفاً بعيداً ونهايياً للفعل السياسي، أو هدفاً غير واضح في تفضيلات المواطنين. أما الباحثون الذين يدرسون صياغة السياسات، فيركّزون على ممثلي النخبة وأنصارها، ويعتبرون أن الجماهير تمارس تأثيرات أساسية في الفاعلين الضالعين مباشرة في صنع السياسات. في حين يحصر الباحثون في تحليل آثار السياسات العامة عملهم عادةً في المخرجات الاجتماعية والاقتصادية، كما لو أن الآثار المترتبة على الممارسة الديمقراطية وغيرها من النتائج السياسية ليست مهمة بالقدر نفسه.

1 Paul Pierson, "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change," *World Politics*, vol. 45, no. 4 (1993), pp. 595-628; Anne Schneider & Helen Ingram, "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy," *American Political Science Review*, vol. 87, no. 2 (1993), pp. 334-347; Helen Ingram & Steven Rathgeb Smith (eds.), *Public Policy for Democracy* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1993); Anne Schneider & Helen Ingram, *Policy Design for Democracy* (Lawrence: University of Kansas Press, 1997).

2 Hanna Fenichel Pitkin, *Representation* (New York: Atherton Press, 1969); Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970); Carol Hardy-Fanta, *Latina Politics, Latino Politics: Gender, Culture, and Political Participation in Boston* (Philadelphia: Temple University Press, 1993).

3 David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* (New York: Knopf, 1953); Murray J. Edelman, "Systematic Confusions in the Evaluation of Implementing Decisions," in: Shimon E. Spiro & Ephraim Yuchtman-Yaar (eds.), *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives* (New York: Academic Press, 1983), pp. 131-147.

4 David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems," *World Politics*, vol. 9, no. 3 (1957), pp. 383-400.

5 Richard M. Merelman, *Pluralism at Yale: The Culture of Political Science in America* (Madison: University of Wisconsin Press, 2003).

وتتشكل نتيجة ذلك رؤية مبتسرة لكيفية ارتباط السياسات العامة بالسياسة الجماهيرية؛ ذلك أنه حين تتصدّر قضايا التمثيل تحليلاتنا السياسية، مثلما حدث غالبًا طوال نصف القرن الماضي، فإننا نُغفل بذلك الجوانب التي تؤثر بها السياسات العامة حال سريانها في قوة الاستقلالية الفردية ومنطقها. والنتيجة هي أن دراستنا ستلوي عنق الآثار الحاسمة المحتملة في الرأي والسلوك الجماهيريين، وتُقلب العملية السياسية في نموذج خطّي غير مُجدٍ، وتفصل تقييم السياسات عن الأسئلة الحاسمة في النظرية الديمقراطية. وبذلك يعجز علم السياسة عن اكتشاف أثر السياسات العامة فيما يريده المواطنون، وإلى أيّ درجة يريده، ومدى مشاركتهم في العمليات السياسية التي تُمسك بسلطة تحقيق ذلك أو حرمانهم منه.

هدفنا هو الدفع بعلم سياسي يمتلك الأرضية الإمبريقية والنظرية لشرح الطرائق التي تؤثر بها السياسات العامة، إمّا في تعزيز الأهداف الديمقراطية، وإمّا في إضعافها، إذ يجب أن يتمكّن علماء السياسة من تفسير جذب بعض السياسات العامة المواطنين إلى الحياة العامة، في حين تُشيع أخرى السلبية بينهم، وأن نعرف كيف يؤثر العيش تحت نظام معيّن من السياسات في أهداف المواطنين ومعتقداتهم وهوياتهم، ومن ثم في إمكانات الفعل السياسي في المستقبل وحدوده. تنطلق أطروحة دراستنا الرئيسة من أنه لا يمكن فهم السلوك السياسي الجماهيري، تمامًا، من دون النظر في كيفية تأثره بالسياسة العامة، ولا يمكن تحليل السياسة العامة تحليلًا جيدًا بمعزل عن آثارها في الرأي والسلوك الجماهيريين. ويستطيع الباحثون تحقيق تقدّم ملحوظ في كل مجال منها عبر دراسة الطرائق التي تشكّل بها بيئات السياسات العامة أفكار المواطنين وأفعالهم السياسية، وكيف تتأثر هذه الأفكار والأفعال بالاحتكاك المباشر مع برامج عامة محددة.

لننظر على سبيل المثال في العلاقة بين التعليم الرسمي والتوجهات السياسية للجماهير، إذ يحفل حقل السلوك السياسي بالدراسات التي تقول إن التعليم يُعزّز المعرفة والمهارات السياسية ومستويات الاهتمام والمشاركة في الشأن المدني⁽⁶⁾. فالمواطنون الحاصلون على تعليم أعلى هم، ببساطة، "المستفيدون" داخل المجال السياسي⁽⁷⁾. فكيف استفادوا بهذا الشكل؟ تحيل الإجابات عن ذلك في أغلبها إلى السياسات العامة التي توزّع فرص التعليم على المواطنين وتحدّد مستوى جودة تعليمهم⁽⁸⁾. بيد أن دراسات السلوك السياسي قلّما تعتبر سياسة الحكومة عاملًا مهمًا يؤثر في المخرجات الناتجة، إضافة إلى أنه نادرًا ما تشير دراسات السياسات العامة، التي تركز على المخرجات الاجتماعية والاقتصادية، إلى كيفية تأثير سياسات التعليم في العملية السياسية. وفي الحيز المهمل بين هذه الحقلين الفرعيين، تبرز المسألة الحاسمة المتعلقة بالكيفية التي تسهم بها سياسات التعليم في خلق حالات اللامساواة السياسية واستمرارها والتصدي لها، وكيف يمكنها أن تخدم على نحو أفضل نظامًا يهدف إلى حكم نفسه بطريقة ديمقراطية.

نحاول في المبحث الأول من هذه الدراسة دمج التأثير الذي تحدّثه السياسات العامة في دراسة السلوك السياسي الجماهيري بصورة سلسلة. وسنبداً بتوضيح كيف جرى تنظيم موضوع هذا البحث انطلاقًا من

6 يُنظر على سبيل المثال:

Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman & Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995); Michael X. Delli Carpini & Scott Keeter, *What Americans Know About Politics and Why It Matters* (New Haven: Yale University Press, 1996).

7 Norman H. Nie, Jane Junn & Kenneth Stehlik-Barry, *Education and Democratic Citizenship in America* (Chicago: University of Chicago Press, 1996).

8 Gary Orfield, "Schools more Separate: Consequences of a Decade of Resegregation," The Civil Rights Project, Harvard University, 2001, accessed on 26/9/2003, at: <https://bit.ly/3qZ7CGy>; Diane Ravitch, *Left Back: A Century of Failed School Reforms* (New York: Simon and Schuster, 2000).

الفهم السائد في الحقل. ثم نوضح أن تحليلنا يتلاءم مع تقليد سياسي متباين، لكنه متماسك، قوامه دراسة الرأي والسلوك الجماهيريين؛ وهي المقاربة التي لم تحظَ باعتراف كامل يجعل منها بديلاً مستقلاً من المدارس البحثية الثلاث السائدة، لكنها للمفارقة صارت مقاربة أساسية في هذا الحقل. ونركز فيما بقي من الدراسة على الطرائق التي تشكّل بها السياسات العامة الرأي والسلوك الجماهيريين. ولأن دارسي السياسات لم يركزوا اهتماماً واسعاً لهذا الموضوع، فإننا نوضح الأدوات المفاهيمية في مثل هذه الدراسة ضمن مجالات بحث متنوعة، ترتبط بمفهوم "ردات الفعل على السياسات". وبالاعتماد على دراسات ذات مستويات تاريخية ومقارنة وفردية، قدّمنا تصنيفاً للآثار المحتملة التي تُحدثها السياسات العامة في الرأي والسلوك الجماهيريين. وألقينا الضوء، في الحالات التي تسمح بذلك، على أدلة تُظهر أن للسياسات العامة بالفعل آثاراً واسعة ومنوعة في السياسة الجماهيرية. كما اعتمدنا في حالات أخرى على الجهد النظري القائم للتكهّن بآثار إضافية جديرة بالاهتمام. وقدّمنا في المبحث الأخير دعوة إلى توسيع نطاق البحوث الإمبريقية قصد استكشاف هذه الأجندة، واقترحنا بعض الأسئلة على الباحثين المهتمين للنظر فيها.

أولاً: الاعتراف بوجود تقليد سياسي

يكشف عرض أبحاث السلوك السياسي، بسهولة، عن التأثير الذي تمارسه نظرية النظم وكيف يلتئم هذا الحقل حول مسائل تتعلق بالتمثيل. وبالفعل، حدد دارسو السلوك السياسي الموضوعات الأساسية الخاضعة للدراسة بافتراض قوامه أن العملية السياسية تنطلق من تفضيلات الجماهير ومطالبها، مروراً بالمثلين المنتخبين، وصولاً إلى مخرجات السياسات⁽⁹⁾. وبالمثل، فإن المقاربات التفسيرية التي حددت مظهر الحقل هي مقاربات تعاملت مع قرارات المواطنين وسلوكياتهم الفردية بوصفها وحدات أساسية للمدخلات السياسية.

حين نعرض لنصوص هذا الحقل، نرى كيف توضع المقاربات السوسيولوجية والسيكولوجية والاقتصادية بعضها في مواجهة بعض عادة⁽¹⁰⁾. ونلاحظ كيف تغيب عن إطار التحليل القياسي المقاربة المتعلقة بـ "التقاليد السياسية" في الأبحاث التي تفسّر الرأي والسلوك الجماهيريين بوصفهما مُخرجين يُبنيان سياسياً؛ أي إنهما ينشآن من تفاعل المؤسسات السياسية والمنظمات والسياسات والفاعلين؛ إذ، على عكس المدارس الفكرية الثلاث المعترف بها، يُعيد التقليد السياسي تقويم نظرية النظم لتقف على قدميها، فيُلقي الضوء أيضاً على الأبعاد الجماعية للسياسة الجماهيرية التي لا يمكن مفهمتها Conceptualized بيسر ضمن حدود المنهجية القائمة على الفردانية Methodological individualism. ولهذين السببين، فهو يقدم للباحثين مقاربة في السياسة الجماهيرية تُحدّد للسياسات العامة موقعاً في حقل السلوك السياسي. ونؤكد هنا أنه يجب عدم التعامل مع ردات الفعل على السياسات بوصفها فرضية خاصة بالسلوك الجماهيري حصراً، بل يمكن اعتمادها جزءاً لا يتجزأ من تقليد بحثي طويل الأمد وفعال، وذلك على الرغم من أن الاعتراف بهذا التقليد بقي محدوداً.

9 يُنظر على سبيل المثال:

Sidney Verba & Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (New York: Harper and Row, 1972); Lester W. Milbrath & M. L. Goel, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* 2nd ed. (Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1977); Jerry L. Yeric & John R. Todd, *Public Opinion: The Visible Politics*, 3rd ed. (Itasca, IL: F. E. Peacock Publishers, 1996).

10 Dennis Chong, *Collective Action and the Civil Rights Movement* (Chicago: University of Chicago Press, 1991); Edward G. Carmines & Robert Huckfeldt, "Political Behavior: An overview," in: Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science* (New York: Oxford University Press, 1996), pp. 223-254.

سنورد في البدء فكرتين عن التقليد السياسي. أولاً، أنتج الباحثون دراسات في هذا الاتجاه منذ فترة طويلة، لكن قلة من المراقبين لاحظت أن هذه الأبحاث المنوعة تمثل مقارنةً متماسكة ومتميزة في دراسة السياسة الجماهيرية. لذلك نسعى هنا لنلفت الانتباه إلى هذه الأبحاث وإبراز المسلك التحليلي الذي يجمع بينها، ونظهر كيف يبني هذا المنظور جسراً نحو مجالات البحث الناشئة التي تتصل بردات الفعل على السياسات. ثانياً، إن المقاربات التي تشكل الإطار القياسي هي نماذج-مثال Ideal types. ويؤكد تباين "المدارس" وجود اختلافات تحليلية مهمة. لكن، يقوم أفضل الأبحاث في هذا المجال، غالباً، على الاستعارة من هذه الخطوط التحليلية⁽¹¹⁾. هذا إضافة إلى أن الفشل في الاعتراف بوجود تقليد سياسي ما منفصل، لا يحول دون اعتماد الباحثين عليه بهدف إثراء تحليلاتهم السوسيولوجية والسيكولوجية والاقتصادية⁽¹²⁾. والحال أن هدفنا هو إثبات أن هذه الدراسات تتجاوز الإطار القياسي بصورة تُسائل الفرضيات الثابتة التي أرسّتها نظرية النظم في الحقل.

1. الإطار القياسي

سيكون مفيداً أن نقدّم عرضاً موجزاً عن المقاربات التي يتضمّنهما الإطار القياسي The standard framework، حيث تدرس بحوث التقليد السوسيولوجي The sociological tradition الرأي والسلوك الجماهيريّين عبر ربطهما بموقع الأفراد ضمن البنى والسياقات والشبكات الاجتماعية وعمليات التواصل والتأثير الاجتماعيّين. ويمكننا أن نتتبع العناصر الأساسية لهذا التقليد في سلسلة الأعمال التي قدّمها بول لازارسفيلد وزملاؤه في منتصف القرن الماضي⁽¹³⁾، الذين تصوّروا السياسة الجماهيرية بوصفها نشاطاً مجتمعياً عضوياً تقع في صميم الأساس المجموعي Group basis للمجتمع الحديث. ويقوم جوهر هذه الدراسات على فكرة خضوع الأفراد لمجموعة متنوعة من العمليات الاجتماعية التي تشجّع الاختلافات السياسية بين المجموعات والتجانس السياسي داخلها. ويمكن رؤية هذا التقليد بوضوح في تحليلات السياسة العرقية التي تشدّد على

11 يُراجع على سبيل المثال:

Samuel L. Popkin, *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, 2nd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1994); Dennis Chong, *Rational Lives: Norms and Values in Politics and Society* (Chicago: University of Chicago Press, 2000).

12 في هذا الصدد، ثمة فرق مهم بين نمطنا النموذجي المعروف باسم "التقليد السيكلوجي" وحقل الدراسات الفرعي المعروف باسم "علم النفس السياسي". ولم يقتصر هذا الأخير على تطبيق مقارنة سيكلوجية في السياسة، بل اشتمل على دراسات عدة تناولت الآثار المتبادلة للعناصر التحليلية التي نستخدمها في التقليدين السيكلوجي والسياسي، يُراجع على سبيل المثال:

Jon A. Krosnick & Kathleen M. McGraw, "Psychological Political Science versus Political Psychology True to its Name: A Plea for Balance," in: Kristen Renwick Monroe (ed.), *Political Psychology* (Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2002), pp. 79-94.

وتدّعي هذه الدراسات التحليلية أن تأطير النخبة أو الإجراءات الروتينية المؤسسية مثلاً، لا يمكن أن تُستمد من النظريات السيكلوجية نفسها، بالمعنى الدقيق للكلمة. بل تنشأ من إسهامات التقليد السياسي داخل الحقل الفرعي لعلم النفس السياسي.

13 Paul E. Lazarsfeld, Bernard R. Berelson & Hazel Gaudet, *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Election* (New York: Columbia University Press, 1948); Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld & William N. McPhee, *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign* (Chicago: University of Chicago Press, 1954); Elihu Katz & Paul F. Lazarsfeld, *Personal Influence* (Glencoe, IL: Free Press, 1955).

مصالح الجماعة وموقعها⁽¹⁴⁾، وفي البحوث التي تتصدى لأشكال التفاعل بين الشبكات الاجتماعية والسياقات الاجتماعية وتأثير ذلك في رأي الأفراد وسلوكهم⁽¹⁵⁾. ومن الأمثلة الحديثة المميزة على هذا التقليد هو النموذج التطوعي المدني عند كل من سيدني فيربا وكاي ليهمان شلوزمان وهنري برادي، حيث يدرس هذا النموذج الاختلاف في المشاركة بين الجماعات بردها إلى "المؤسسات غير السياسية الأولى التي يرتبط بها الأفراد خلال حياتهم" (التشديد من المؤلفين)⁽¹⁶⁾.

تشرح الأبحاث في التقليد السيكولوجي The psychological tradition الرأي والسلوك الجماهيريين عبر ربطهما بالهويات والمعتقدات والقيم والمواقف والاستعدادات الرمزية الأساسية للأفراد، وبوجه أعم، عبر عمليات التحفيز والإدراك والعاطفة. وقد حوّل كتاب الناخب الأميري، وهو العمل البارز في هذا التقليد، تركيز البحوث الانتخابية من سياق المجموعة التي ينتمي إليها الفرد إلى الاختلافات على مستوى الأفراد في ظواهر ذهنية، مثل التماثل مع الحزب والمعرفة والمهارة السياسية والمواقف من الأهمية الممنوحة للقضايا والصور المتبناة عن المرشحين⁽¹⁷⁾. في هذا التقليد، لا يُنظر إلى المجموعات بوصفها مواقع أو منازل بنيوية تحدث فيها العمليات الاجتماعية، بقدر عدها قواعد تتحدد فيها هوية المجموعة ووعيها⁽¹⁸⁾، وتُصنع فيها الصور النمطية والأحكام المسبقة⁽¹⁹⁾ والأحكام المجردة⁽²⁰⁾ والأحكام المتعلقة بالتسامح السياسي⁽²¹⁾. وتنبع المشاركة السياسية من التوجهات السيكولوجية، ومنها مشاعر الفعالية السياسية وشدة التحيز الحزبي والثقة بالحكومة والشعور بالواجب المدني والوعي الجماعي، إلى غير ذلك كله⁽²²⁾. باختصار، يفسّر الباحثون استجابات الأفراد للقضايا

14 Donald T. Campbell, "Ethnocentric and other Altruistic Motives," in: David Levine (ed.), *Nebraska Symposium on Motivation* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1965), pp. 283-311; Mary R. Jackman, *The Velvet Glove: Paternalism and Conflict in Gender, Class, and Race Relations* (Berkeley: University of California Press, 1994); Lawrence Bobo, James R. Kleugel & Ryan A. Smith, "Laissez-faire Racism: The Crystallization of a Kinder, Gentler, Antiracist Ideology," in: Steven A. Tuch & Jack K. Martin (eds.), *Racial Attitudes in the 1990s: Continuity and Change* (Westport, CT: Praeger Publishers, 1997), pp. 15-44.

15 Robert Huckfeldt & John Sprague, *Citizens, Politics, and Social Communication: Information and Influence in an Election Campaign* (New York: Cambridge University Press, 1995).

16 Verba, Scholzman & Brady, p. 3.

17 Angus Campbell et al., *The American Voter* (New York: John Wiley and Sons, 1960); Philip E. Converse, "The Nature of Belief Systems in Mass Publics," in: David E. Apter (ed.), *Ideology and Discontent* (Glencoe, IL: Free Press, 1964), pp. 206-261.

18 Roberta S. Sigel, *Ambition and Accommodation: How Women View Gender Relations* (Chicago: University of Chicago Press, 1996); Pamela Johnston Conover, "The Role of Social Groups in Political Thinking," *British Journal of Political Science*, vol. 18, no. 1 (1988), pp. 51-76.

19 David O. Sears, Jim Sidanius & Lawrence Bobo (eds.), *Racialized Politics: The Debate about Racism in America* (Chicago: University of Chicago Press, 2000).

20 Jennifer L. Hochschild, *What's Fair? American Beliefs about Distributive Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).

21 George E. Marcus et al., *With Malice toward Some: How People Make Civil Liberties Judgments* (New York: Cambridge University Press, 1995); Dennis Chong, "How People Think, Reason, and Feel about Rights and Liberties," *American Journal of Political Science*, vol. 37, no. 3 (1993), pp. 867-899.

22 Paul R. Abramson & John H. Aldrich, "The Decline of Electoral Participation in America," *American Political Science Review*, vol. 76, no. 3 (1982), pp. 502-521; Arthur H. Miller et al., "Group Consciousness and Political Participation," *American Journal of Political Science*, vol. 25, no. 3 (1981), pp. 494-511; Campbell et al.

السياسية عبر الاستعانة بما يلي: أولاً، المبادئ الأساسية مثل نزعات المساواة والفردانية والإنسانية؛ ثانياً، المعتقدات والمشاعر تجاه المجموعات؛ ثالثاً، تصورات الأفراد الذاتية للأحداث والمصالح⁽²³⁾.

تدرس بحوث التقليد الاقتصادي The economic tradition الرأي والسلوك الجماهيريّين عبر ربطهما بالمصلحة الشخصية الفردية والسعي النفعي لتحقيق أهداف وخيارات عقلانية قائمة على منفعة متوقعة. أما العمل البارز في هذا التقليد فهو كتاب *النظرية الاقتصادية للديمقراطية*⁽²⁴⁾، الذي يقدم تطبيقاً حقيقياً للمبادئ الاقتصادية النيوكلاسيكية على الظاهرة السياسية. وعلى الرغم من أن النماذج "التقليدية" و"المقيدة" عن الفعل العقلاني قد اختلفت عبر الزمن⁽²⁵⁾، فإنها اتفقت في عدّها الفعل السياسي، وعلى الدوام "سلوكاً متوجّهاً نحو الهدف، يستند إلى اعتقاد عقلائي في العلاقة بين الوسائل والغايات"⁽²⁶⁾. وتعيد المقاربة الاقتصادية طرح القضايا الأساسية في السياسة الجماهيرية بوصفها مسألة تتعلق بالاختيار الفردي، وتفترض غالباً أن النتائج المنافية للحدس تحدث عبر تجميع خيارات فردية عقلانية. ويمكن الاطلاع على أمثلة كلاسيكية عن ذلك في الكتابات التي تتحدث عن "الجهل العقلاني" Rational ignorance⁽²⁷⁾ و"الامتناع العقلاني" Rational abstention⁽²⁸⁾ و"مسائل الراكب المجاني" Free rider problems⁽²⁹⁾.

تختلف التقاليد التي تشكّل الإطار القياسي بطرائق مهمة، لكنها قد تتسم كلها بأنها مقاربات متمحورة حول المواطن Citizen-centered approaches. يعني هذا أمرين: أولاً، تتبنّى المقاربات الثلاث المنهجية القائمة على الفردانية، إذ تعدّ كلّها الفردَ الوحدةَ الأساسية للتحليل⁽³⁰⁾؛ ثانياً، تنطلق كلها في تحليل السياسة الجماهيرية من المواطنين، فيبدأ الأول من علاقات المواطنين الاجتماعية ومواقفهم، ويبدأ الثاني من توجّهاتهم وقيمهم وتفكيرهم العقلاني، ويبدأ الأخير من مصالحهم الذاتية وأفعالهم النفعية. لكنها كلها تعتبر الرأي والسلوك الجماهيريّين صوّتاً للشعب، ينبثق إلى الوجود من مصادر ليست سياسية بالضرورة، لتتولّد منه مدخلات تتوجّه إلى النظام السياسي.

23 Donald R. Kinder, "Opinion and Action in the Realm of Politics," in: Daniel T. Gilbert, Susan T. Fiske & Gardner Lindzey (eds.), *The Handbook of Social Psychology*, 4th ed. (Boston: McGraw-Hill, 1998), vol. 2, pp. 823-835.

24 Downs Anthony, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957).

25 يُنظر:

Herbert A. Simon, "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science," *American Political Science Review*, vol. 79, no. 2 (1985), pp. 293-304; Kristen Renwick Monroe, "The Theory of Rational Action: Origins and Usefulness for Political Science," in: Kristen Renwick Monroe (ed.), *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action* (New York: Harper Collins, 1991), pp. 1-31.

تفترض النماذج "التقليدية" حداً أقصى من المنفعة ومعلومات دقيقة وتفضيلات ثابتة ومرتبّة وقدرّة كبيرة على حساب "أفضل" البدائل وعقلانية نتائج الاختيار. وخلافاً لذلك، تؤكد النماذج "المقيدة" Bounded سلوك "الإشباع" والمعلومات المحدودة وغير المؤكدة وتأثير الخرائط المعرفية والأطر المرجعية والقيود الحسابية وعقلانية عمليات الاختيار.

26 Chong, *Rational Lives*, p. 13.

27 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957), chapters 12 and 13.

28 William H. Riker & Peter C. Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting," *American Political Science Review*, vol. 62, no. 1 (1968), pp. 25-42; John H. Aldrich, "Rational Choice and Turnout," *American Journal of Political Science*, vol. 37, no. 1 (1993), pp. 246-278.

29 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theories of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

30 Carmines & Huckfeldt, pp. 223-254.

2. التقليد السياسي

يتميز التقليد السياسي Political tradition، مثلما ذكرنا آنفاً، بأنه يدرس الرأي والسلوك الجماهيريّ بوصفهما منتجين يُبينان من تفاعل بنى الدولة ومؤسساتها والأفعال السياسية وتدفق الاتصالات والتعبئة وغياب التعبئة وكثافة المنظمات السياسية وتركيباتها. فإذا ما سعينا خلف عمل بارز عن التقليد السياسي في القرن العشرين، فلن نجد أفضل من كتاب **الشعب شبه السيد**، الذي يعرض تحليلاً سياسياً نموذجياً لغياب المشاركة. فيقول إلمر شاتشنايدر، ردّاً على من يُحيل غياب المشاركة إلى "جهل من الشعب ولامبالاة وكسل": "لقد كان ذلك هو التبرير المستخدَم على الدوام حيال استبعاد الطبقات الدنيا في أيّ نظام سياسي. ولديّ هنا تفسير أفضل [...] فمن يضع اللعبة هو من يقرر أيضاً من يشارك بها [...] إن أصل مشكلة عدم التصويت في الانتخابات يكمن في الطريقة التي تُحدّد بها البدائل في السياسة الأميركية وطريقة إحالة القضايا إلى الجمهور وحجم المنافسة والتنظيم، وقبل كل شيء في ماهية القضايا المعروضة"⁽³¹⁾.

انطلق الباحثون من هذه الأفكار وأنجوا تقليدًا سياسيًا ثريًا يُعنى بدراسة المشاركة الانتخابية، يركّز على مؤسسات الدولة والاصطفاف الحزبي والجهود الرامية إلى تشكيل الهيئة الانتخابية⁽³²⁾. وبدلاً من دراسة الانحراف الطبقي في التصويت الأميركي بالإحالة إلى اختلاف السمات الفردية، أظهر البحث السياسي أن ذلك ناجم عن "التنافس بين الأحزاب وحيويتها التنظيمية"⁽³³⁾ و"وجود حزب يمثّل مصالح العمال"⁽³⁴⁾. ويعارض فرانسيس فوكس بيفن وريتشارد كلوارد التمحور حول المواطن والتقاليد السياسية في هذه المنطقة من البحث⁽³⁵⁾، إذ يقَدِّمان بديلاً بتحليلهما التفاعل بين قوانين تسجيل الناخبين والاصطفافات الحزبية وغياب تعبئة الناخبين، بوصفها تشكّل أسباباً لغياب المشاركة في التصويت⁽³⁶⁾.

31 E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realists View of Democracy in America* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960), pp. 102, 107.

32 Martin Shefter, "Political Parties, Political Mobilization, and Political Demobilization," in: Thomas Ferguson & Joel Rogers (eds.), *The Political Economy: Readings in the Politics and Economics of American Public Policy* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1984), pp. 140-148.

33 Walter Dean Burnham, *The Disappearance of the American Voter* (Washington, DC: American Bar Association, 1979), p. 112.

34 Robert R. Alford, *Party and Society: The Anglo-American Democracies* (Chicago: Rand McNally, 1963), p. 26.

35 "تُدرج تفسيرات عدم التصويت في حالتين تقريباً: حالة الامتناع لأسباب غير سياسية، وحالة الامتناع بسبب عمليات سياسية مختلفة [...] على سبيل المثال] أُمْتَنَعُوا عن التصويت لأنهم فقراء أم أصغر سناً أم أن الطابع الخاص للمؤسسات السياسية الأميركية لا يُرَجِّح مشاركة هذه الفئات في التصويت؟ هذا هو السؤال الرئيس". يُنظر:

Frances Fox Piven & Richard A. Cloward, *Why Americans Don't Vote* (New York: Pantheon Books, 1988), p. 15.

36 طعن عدد من الباحثين في ادعاءات بيفن وكلوارد الإمبريقية حول آثار التسجيل، يُراجع على سبيل المثال:

Benjamin Highton, "Easy Registration and Voter Turnout," *Journal of Politics*, vol. 59, no. 2 (1997), pp. 565-575.

مع ذلك، يؤكد التحليل الأوسع التزامن بين قوانين التسجيل وانحياز الأحزاب والمنظمات وعمليات التعبئة وإزالة التعبئة، وهذا يوضح تمامًا ما نُسمّيه المقاربة السياسية. ومن بين الأفكار الرئيسة التي يتفق فيها بيفن وكلوارد مع الكتلة الرئيسة من البحوث فكرة أن إقبال الناخبين يعتمد على الخيارات الاستراتيجية للناشطين والنخب السياسية. وتفترض المقاربات القائمة على المواطن ضمناً أن الجهود الحزبية لتعبئة الناخبين هي معطى سياسي ثابت، ومن ثم لا تشكّل عامل تغيّر في الإقبال على الانتخابات على المستوى الزمني وعلى مستوى المناطق. لكن، يشير الباحثون في التقليد السياسي إلى أن قادة الأحزاب اعتبروا في حالات كثيرة "أن الجهد المبذول لتعبئة ناخبين إضافيين لمصلحتهم خطر جدّاً [لأنهم] يخشون أن يؤدي دخول مجموعات جديدة في النظام السياسي إلى إغراق الأحزاب القائمة بناخبين جدد، أو [لأنهم] يخشون أن يؤدي اتباع هذه الاستراتيجية إلى فقدانهم السيطرة على أحزابهم". ينظر: Shefter, pp. 140-148.

بخلاف نسب المشاركة، وبالنظر إلى أشكال أوسع من الفعل السياسي، يتضح التقليد السياسي أفضل ما يكون في حجة ستيفن روزنتون وجون مارك هانسن عن أن "التعبئة هي مفتاح فهم من يشارك أو لا يفعل، ومتى يشارك ومتى لا يفعل"⁽³⁷⁾. ويتناقض هذا التركيز على "التعبئة" مع مفهوم "التجنيد" لدى فيرما وشلوزمان وبرادي بصورة تسمح بالتمييز بين المقاربتين، السياسية والسوسيولوجية؛ فتلقي الأولى الضوء على إسهام المنظمات والنخب السياسية، في حين تركز الثانية على دور المجموعات والمنظمات المجتمعية "غير السياسية"⁽³⁸⁾. كما نجد مثلاً آخر عن التقليد السياسي في أدبيات الحركات الاجتماعية من خلال الأعمال التي تُشدد على بُنى الفرص السياسية والجهود التعبوية لدى الناشطين وديناميات التنازع Contention ذات الطابع العلائقي⁽³⁹⁾.

بالانتقال من الفعل الجماهيري إلى الرأي العام، ثمة خط مواز من الدراسات السياسية. يُعدُّ فلاديمير كي الابن من مؤيدي هذه المقاربة في منتصف القرن العشرين، وعُرف بتأكيدِه أن "صوت الشعب ليس إلا صدى، وإن مخرجات غرفة الصدى لَهي ذاتُ علاقةٍ حتميةٍ وثابتةٍ بمدخلاتها"⁽⁴⁰⁾. وفي هذا الصدد، طرح بنيامين غينسبرغ حجةً بنوية أكثر نقدية، على الرغم من أنها تردّد كأنها صدى حجة كي، يقول: "بينما تُصغي الحكومات الغربية المعاصرة إلى آراء مواطنيها وتستجيب لها، فإن الرأي العام الذي تستجيب له هذه الأنظمة بكل جدية [...] هو في جوانب كثيرة منه ظاهرة مصطنعة، أسهمت الحكومات الوطنية نفسها في خلقها وواظبت على الحفاظ عليها"⁽⁴¹⁾. أو ما يطرحه موراي إيدلمان في العديد من كتبه عن ضرورة تحليل المشاركة السياسية الجماهيرية، سواء السيكولوجية أم السلوكية، بوصفها نتاجاً لتهديدات وتطمينات ذات طابع رمزي. ومن ثم، وبخلاف ما تقوله نظرية النظم، "لا تتجلى المخرجات المهمة للنشاط السياسي في سياسات عامة معينة توصف بأنها أهداف سياسية، بل في خلق الدعم والأتباع السياسيين"⁽⁴²⁾.

37 Steven J. Rosenstone & John Mark Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America* (New York: Macmillan, 1993), p. 7.

ويقدم المؤلفان أيضاً مثلاً على كيفية دمج التقليد السياسي مع الأفكار والافتراضات المستمدة من التقليد الاقتصادي.

38 Verba, Scholzman & Brady.

39 يُراجع على سبيل المثال:

Doug McAdam, Sidney Tarrow & Charles Tilly, *Dynamics of Contention* (New York: Cambridge University Press, 2001); Hanspeter Kriesi et al. (eds.), *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*, vol. 5 (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995); Frances Fox Piven & Richard A. Cloward, *Poor Peoples Movements: Why they Succeed, How they Fail* (New York: Vintage Books, 1977); Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1978).

على العكس من ذلك، تعتبر الدراسات التي تؤكد تعبئة الموارد والشبكات الاجتماعية ومنظمات الحركات الاجتماعية، أفضل تعبير عن المقاربة الاجتماعية، على نحو دراسة McCarthy & Zald 1977. كما أن دراسات "أطار العمل الجماعي" Collective action frame التي تؤكد هويات المجموعة وتصورات الظلم ومعتقدات الفاعلية هي تعبير عن المقاربة السيكولوجية في دراستي Gamson 1992 و Klandermans 1997. ويظهر التقليد الاقتصادي في الأعمال التي تدرس مشكلة الراكب المجاني والحوافز التي تسمح للأفراد العقلانيين بتجاوزها. يُراجع:

Chong, *Collective Action and the Civil Rights Movement*; Pamela E. Oliver & Gerald Marwell, "The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass, II," *American Sociological Review*, vol. 53, no. 1 (1988), pp. 1-8; Steven E. Finkel, Edward N. Muller & Karl-Dieter Opp, "Personal Influence, Collective Rationality, and Mass Political Action," *American Political Science Review*, vol. 83, no. 3 (1989), pp. 885-903.

40 V. O. Key, Jr. & Milton C. Cummings, Jr., *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960* (Cambridge, MA: Belknap Press, Harvard University Press, 1966), pp. 2-3.

41 Benjamin Ginsberg, *The Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power* (New York: Basic Books, 1986), p. 32.

42 Murray J. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964).

قد تدفع تحليلات غينسبرغ وإيدلمان وبيفن وكلوارد البعض إلى الاعتقاد أن التقليد السياسي يعكس علمًا اجتماعيًا نقديًا، يتعارض في جوهره مع التقاليد المتمحورة حول المواطن. أما نحن، فنعتقد أن هذه الرؤية التي تقوم على تعارضهما تُجانب الصواب. فخلال العقدين الماضيين، اتخذت البحوث السلوكية برمتها منعطفًا بنائيًا، وركزت بصورة أكبر على الطرائق التي يعمل بها الفاعلون والمنظمات وتدقق المعلومات السياسية على تشكيل ردات فعل الجماهير. ولا تُلاحظ الأهمية المتزايدة لهذه العوامل في الدعوة الواسعة إلى التعبئة فحسب⁽⁴³⁾، بل وفي الأدبيات المزدهرة عن وضع الأجندات وترتيبها وتأطيرها أيضًا⁽⁴⁴⁾.

مهّد الاهتمام المتزايد بالاتصال السياسي، على نحو خاص، الطريق إلى امتزاج كبير بين المقاربتين السياسية والسيكولوجية. وبناء عليه، أشار توماس نيلسون ودونالد كيندر، وهما ينتميان إلى التقليد السيكولوجي، إلى أن درجة "التمركز حول المجموعة" في الرأي الجماهيري لا تتبع مباشرةً من بعض العناصر الأساسية في علم النفس الفردي أو الجماعي، بل "تعتمد على السياق السياسي [...] فتأطير النخب الحزبية ووسائل الإعلام الجماهيري للقضايا، يصوغ الفهم العام لأصول المشكلات المعاصرة ومزايا الحلول البديلة" [التشديد وارد في الأصل]⁽⁴⁵⁾. ونجد منظورًا مماثلًا في الدراسة المهمة التي قدّمها جون زالر، بعنوان "أصول الرأي الجماهيري وطبيعته"⁽⁴⁶⁾، إذ انطلق وعلى غرار إيدلمان⁽⁴⁷⁾، من افتراض أن "لدى معظم الناس اعتبارات متعارضة بشأن معظم القضايا، ما قد يدفعهم إلى اتخاذ قرار بشأنها في هذا الاتجاه أو ذاك"⁽⁴⁸⁾، ولذلك يعتمد موقف الفرد من قضية ما في وقت ما على درجة وضوح اعتبارات معينة أو غموضها. ويقول زالر إن معرفة العوامل التي تحدد هذا المزيج تفرض علينا النظر أبعد من الفرد؛ إلى تدفقات الاتصال التي يتلقاها المواطنون من النخب السياسية ووسائل الإعلام. تكمن الفكرة الأساسية في هذه الحجج، بالنسبة إلى دراستنا، في القول إن الأنماط الشائعة للتفكير السياسي لدى الجماهير يمكن عدّها مخرجات تُنبئ سياسيًا. وثمة أمثلة إضافية كثيرة على ذلك، إذ يؤكد الباحثون في التقليد السياسي، مثلًا، أن القناعات حيال القدرة الاستجابية للحكومة وقدرة الفرد على التأثير في المخرجات السياسية (أي الفعالية السياسية Political efficacy) ليست مجرد توجهات سيكولوجية تتولد بالتنشئة الاجتماعية، إذ تعتمد على توسّل الجماهير بالمنظمات السياسية⁽⁴⁹⁾، وتتشكل من خلال الممارسات المباشرة للمؤسسات الحكومية⁽⁵⁰⁾. وبالمثل، لا ينبثق التعريف الهوياتي أو الوعي بالمجموعة، سواء لدى الأفراد

43 Rosenstone & Hansen.

44 Iyengar Shanto & Donald R. Kinder, *News That Matters: Television and American Opinion* (Chicago: University of Chicago Press, 1987); Shanto Iyengar, *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues* (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

45 Thomas E. Nelson & Donald R. Kinder, "Issue Frames and Group-centrism in American Public Opinion," *Journal of Politics*, vol. 58, no. 4 (1996), pp. 1055-1078.

46 John R. Zaller, *The Nature and Origins of Mass Opinion* (New York: Cambridge University Press, 1992).

47 Murray J. Edelman, *Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Quiescence* (New York: Academic Press, 1971).

48 ورد الاقتباس في:

John Zaller & Stanley Feldman, "A Simple Theory of the Survey Response: Answering Questions versus Revealing Preferences," *American Journal of Political Science*, vol. 36, no. 3 (1992), p. 585.

ينظر أيضًا: Zaller.

49 Alford.

50 Joe Soss, *Unwanted Claims: The Politics of Participation in the U.S. Welfare System* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000).

أم الفئات الاجتماعية هكذا وببساطة، بل ينتظمان داخل العملية السياسية أو خارجها. وكما يقول آدم شيفورسكي: "إذا لم تُعبئ الأحزاب السياسية الناس بوصفهم عمالاً [...] فليس من المرجح أن يُعرفوا أنفسهم بوصفهم أفراداً من الطبقة العاملة، ولا أن يصوّتوا كذلك بالنتيجة"⁽⁵¹⁾. ومن هذا المنظور، لا تقتصر الولاءات الحزبية على مجرد كونها هويات تنتج من التنشئة الاجتماعية أو ولاءات نفعية، بل هي أيضاً إنجازات سياسية مثلما يقول مارتن شيفتر، بنتها منظمات خلاقة تسعى جاهدة لجذب جمهور من الأتباع⁽⁵²⁾.

حين نقول إن الأبحاث التي نوقشت هنا تشترك في مقارنة تحليلية واحدة، لا يعني القول إنها موحدة. على العكس من ذلك، ينبع فشل الحقل البحثي في اعتبار التفسيرات السياسية للسلوك الجماهيري كتلة بحثية متماسكة، جزئياً، من الانقسامات القائمة في هذا التقليد. ويختلف الباحثون الذين يتبنون مقارنة سياسية اختلافاً حاداً في بعض الأحيان بشأن من هم الفاعلون السياسيون الذين يصوغون الاستجابات الجماهيرية، من القمة نزولاً إلى القاعدة، وعكسها من القاعدة صعوداً إلى القمة؛ هل هم أفراد النخبة ومنظماتها⁽⁵³⁾، أم الحركات الشعبية والناشطون الثائرون⁽⁵⁴⁾. إضافة إلى ذلك، يبدو أحياناً أن العمل في هذا التقليد يُقسم إلى "فرع مادي" (يركّز على عوامل مثل بنى الدولة وقوانينها وكثافة المنظمات واصطفافاتها وتوزيع الموارد على الجماهير)، و"فرع قائم على الأفكار" (يركّز على اللغة السياسية والتأطير والخطاب والسرديات السببية والإحالات الرمزية). كما تُقسم بحوث التقاليد السياسية إلى ما يُسميه مصطفى أميرباير التحليل "المادي" في مقابل التحليل "العلائقي"⁽⁵⁵⁾. وهذا يعني أن بعض التحليلات تفترض وجود فاعلين سياسيين ثابتين وتحاول تحديد الآثار السببية لأفعالهم، في حين تقوم الأخرى بتحليل الطرائق التي تبني بها التعاملات السياسية المفتوحة فاعلين سياسيين، وتحاول تحديد الديناميات الخاصة التي تحوّل نظم التعاملات إلى مخرجات⁽⁵⁶⁾.

تسهم هذه الانقسامات في التقاليد السياسية وغيرها من الانقسامات في تحديد فروع تنتمي إلى مدرسة تحليلية متماسكة، إذ تؤكد أبحاث التقاليد السياسية عوامل لم تلقَ تاريخياً أيَّ اهتمام يُذكر في الأدبيات الرئيسة للتقاليد الأخرى، ومنها: 1. صياغة بدائل غامضة للجماهير المترددة، 2. التنوع في تدفقات الاتصال السياسي واتجاهه، 3. الآثار التعبيرية الناجمة عن الأفعال الحكومية، 4. المؤسسات التي تنشر القيم والمعتقدات، 5. حيوية واصطفافات المنظمات التي تحوّل المجموعات المتنثرة إلى مجموعات سياسية متماسكة، مثل الأحزاب والنقابات، 6. مساعي الفاعلين السياسيين في جهود التعبئة وإغائها، 7. الخطابات والأفعال التي تثير الجمهور أو تُهدئه، 8. وضع الأجندات واستبعاد القضايا أو البدائل، 9. القواعد المؤسسية التي تعزز صناعة

51 Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy* (New York: Cambridge University Press, 1985), p. 27.

52 Martin Shefter, "The Electoral Foundations of the Political Machine: New York City, 1884-1897," in: Joel H. Silbey, Allan G. Bogue & William H. Flanigan (eds.), *The History of American Electoral Behavior* (Princeton: Princeton University Press, 1978), pp. 263-298.

53 Zaller; Burnham.

54 Taeku Lee, *Mobilizing Public Opinion: Black Insurgency and Racial Attitudes in the Civil Rights Era* (Chicago: University of Chicago Press, 2002); Frances Fox Piven & Richard A. Cloward, *The Breaking of the American Social Compact* (New York: New Press, 1997).

55 Mustafa Emirbayer, "Manifesto for a Relational Sociology," *American Journal of Sociology*, vol. 103, no. 2 (1997), pp. 281-317.

المطالب أو تردعها، 10. هيكل الفرص السياسية المتعلق بانقسامات النخبة والميل إلى القمع ... إلخ، 11. أفعال الدولة التي تتضمن توزيع الموارد على المجموعات السياسية.

ثانيًا: السياسة العامة وردات الفعل على السياسات

ثمة مجال فكري في التقاليد السياسية الواسعة، تحتله الأبحاث التي تدرس أثر السياسات العامة في أمثال الرأي والسلوك الجماهيريين. وقد بنت مجموعة فرعية من العلماء مقاربة واحدة عن مفهوم "ردات الفعل على السياسات". لكننا قبل دراستها وتوضيحها، لا بد لنا من مناقشة المقاربات القياسية للسياسات العامة.

1. المقاربات القياسية للسياسات العامة

في صياغات الكتب الدراسية، يتعامل علماء السياسة عادةً مع السياسات العامة بوصفها منتجًا أُعدَّ خلال سلسلة من المراحل، تتكوّن من وضع الأجندة وصياغتها وتنفيذها وتقييمها، بصورة تعكس النموذج الأساسي في نظرية النظم⁽⁵⁷⁾. أما إلى أي مدى يُعتبر تسلسل العمليات ديمقراطيًا، فهذا سؤال منتشر في الأدبيات البحثية. لكن، تُطرح هذه القضية عمومًا في سياق التساؤل عما إذا كانت مخرجات السياسات تمتّ بطريقة ديمقراطية، لا عما إذا كانت السياسات تعمل على تعزيز الديمقراطية في حد ذاتها. لذلك يطرح الباحثون، في مجال تحديد المشكلات ورسم الأجندات، سؤالاً عن السبب وراء قلق المسؤولين الحكوميين حيال قضايا معيّنة وتجاهلهم قضايا أخرى، ولماذا تُعطى الأولوية لبعض بدائل السياسات، في حين تُهمّش أخرى⁽⁵⁸⁾. ويركز بعض الباحثين على جودة مدخلات المواطنين على نحو مباشر، ويتساءلون عن قدرة الكتل الجماهيرية على إبداء مواقف عقلانية تجاه موضوعات السياسات العامة⁽⁵⁹⁾، وكيفية تحسين مشاركتها في النقاشات⁽⁶⁰⁾. ويلاحظ

57 Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 9th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1998); Mark E. Rushefsky, *Public Policy in the United States: At the Dawn of the Twenty-First Century*, 3rd ed. (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002).

58 على سبيل المثال:

Roger W. Cobb & Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building* (Boston: Allyn and Bacon, 1972); Frank R. Baumgartner & Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1993); Elaine B. Sharp, "Paradoxes of National Antidrug Policymaking," in: David A. Rochefort & Roger W. Cobb (eds.), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda* (Lawrence: University Press of Kansas, 1994), pp. 98-116; John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. (New York: Harper Collins College Publishers, 1995).

59 على سبيل المثال:

Benjamin I. Page & Robert Y. Shapiro, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans Policy Preferences* (Chicago: University of Chicago Press, 1992); Arthur Lupia & Mathew D. McCubbins, *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* (New York: Cambridge University Press, 1998); Martin Gilens, "Political Ignorance and Collective Policy Preferences," *American Political Science Review*, vol. 95, no. 2 (2001), pp. 379-396.

60 على سبيل المثال:

Amy Gutmann & Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement* (Cambridge, MA: Belknap Press, Harvard University Press, 1996); Martin Shapiro, "Of Interests and Values: The New Politics and the New Political Science," in: Marc K. Landy & Martin A. Levin (eds.), *The New Politics of Public Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 3-20.

آخرون كيف تتوصل سياسة التنفيذ إلى نتائج غير فعالة أو غير مرغوبة، ما يؤدي إلى عدم تحقيق الأهداف أو التفضيلات الأصلية للمواطنين⁽⁶¹⁾.

بقطع النظر عن الطابع الخطي للنموذج القائم على المراحل، غالبًا ما كشفت البحوث التي أجراها علماء السياسة عن عملية أكثر دينامية، تُحفّز فيها القوى السياسية النظامَ المفترض وتشكّل مدخلاته. وبدلاً من التعامل مع الأهداف باعتبارها معطى، تُظهر الدراسات البنائية Constructivist عشرات الطرائق التي تتشكّل بها معتقدات صناع السياسة وتفضيلاتهم من داخل العملية السياسية⁽⁶²⁾. ويستكشف "مؤسسون جدد" New institutionalists في مختلف المجالات كيف تشكّل الترتيبات المؤسسية وبنية "قواعد اللعبة" الأجندة السياسية وتصوغ تصميم السياسات⁽⁶³⁾ وسنّها. ويوضّح الباحثون في تحديد المشكلات ووضع الأجندات أن الترتيبات المؤسسية و"أماكن حدوثها" تتفاعل مع تمثيلات السياسات وتفضي إما إلى الاستقرار وإما إلى التغيير في السياسات⁽⁶⁴⁾.

وعلى الرغم من أن هذه المقاربات قطعت شوطاً واسعاً في الكشف عن المحددات السياسية للسلوك السياسي للنخبة، فإنها أهملت تقديم تعريف مواز للسلوك السياسي الجماهيري، إذ تدرس الأدبيات كيف تشكّل القواعد السياسية والسياسات القائمة أفعال المسؤولين العموميين ومجموعات المصالح، لكنها لا تُخبرنا كثيراً عن الطرائق التي تؤثر بها هذه العوامل ذاتها في أفكار المواطنين وسلوكهم السياسي. والحال أن تحليل الآثار الواسعة للسياسات في الجمهور، أو ما يطلق عليه عادة "تقييم البرامج" Program evaluation، يُترك غالباً لباحثين في العلوم الاجتماعية في مجالات تقع خارج إطار العلوم السياسية. وتركز غالبية دراسات التقييم هذه على النتائج السوسيو-اقتصادية، وتتجاهل النشاط السياسي الصريح. ومن ثم، تُكتب المجلدات عن الطرائق التي تؤثر بها السياسات في مخرجات الفقر ومعدل العمر والعمالة والإنجاب والتحصيل العلمي ونظافة الهواء أو الماء وحالات الاحتجاز، ولا يُقال إلّا القليل عن أثر هذه السياسات في الممارسة الديمقراطية. نعتقد هنا أن الدراسات الناشئة حول ردات الفعل على السياسات، تُعزّز فهمًا أعمق وأوسع للعلاقة بين البرامج العامة وسلوك الجماهير. كما تلفتنا إلى قضايا مهمة، مثل علاقة السياسات بزيادة مشاركة المواطنين في النشاط السياسي أو تراجعها، وكيف تشكل البرامج العامة آراء المواطنين وتفضيلاتهم ومطالبهم ونفوذهم.

61 على سبيل المثال:

John E. Chubb & Terry M. Moe, *Politics, Markets, and Americas Schools* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1990); Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law* (Cambridge, MA: MIT Press, 1977).

62 Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, rev. ed. (New York: W. W. Norton, 1997).

63 Peter Hall & Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, vol. 44, no. 4 (1996), pp. 936-957; Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992); Kenneth A. Shepsle & Barry R. Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review*, vol. 81, no. 1 (1987), pp. 85-104; Terry M. Moe, "The Politics of Bureaucratic Structure," in: John E. Chubb & Paul Peterson (eds.), *Can the Government Govern?* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1989), pp. 267-329.

64 Baumgartner & Jones.

2. أصول مفهوم "ردات الفعل على السياسات"

إن لفكرة تأثير السياسات في إعادة تشكيل البيئة السياسية إرثاً طويلاً⁽⁶⁵⁾. ففي دراسة رائدة عن مجموعات الضغط وسياسات التعريف الجمركية نُشرت في عام 1935، قال شاتشنايدر إن "السياسات Policies الجديدة تخلق سياسة Politics جديدة". وقد بدأ الباحثون ابتداءً من الستينيات بتطوير هذه الفكرة في ثلاثة مسارات بحثية⁽⁶⁶⁾.

درست إحدى المجموعات كيف شكّلت أنماط مختلفة من السياسات العامة التفاعلات السياسية بين المصالح المنظمة وصنّاع السياسات، حيث قال ثيودور لوي: تُعزّز سياسات "تخصيص الموارد"، عبر وسائل التوزيع أو التنظيم أو إعادة التوزيع، أنواعاً متميزة من العلاقات السياسية وتنازع السياسات⁽⁶⁷⁾. وفسّر جيمس ويلسون كيف تؤثر تكلفة السياسات وفوائدها في ميل مجموعات المواطنين المنظمة لتبني نشاطاً سياسياً⁽⁶⁸⁾. وأظهر الباحثون في تنفيذ السياسات العامة كيف تشجّع الترتيبات الإدارية في تصميم السياسات على نشوب معارك سياسية جديدة، من جرّاء تفويض الصلاحيات إلى مستويات أو مؤسسات حكومية مختلفة على سبيل المثال⁽⁶⁹⁾.

تجاوزت مجموعة ثانية البحث في المشرّعين ومجموعات الضغط، في اتجاه تحديد أثر السياسات العامة في معتقدات الجماهير الواسعة وتفضيلاتها وأفعالها. يقول إيدلمان، مثلاً، إن السياسات هي أفعال نفعية ذات آثار ملموسة ومقصودة في توزيع القيم والأفعال، وهي في الوقت نفسه أفعال تعبيرية تنقل إشارات ذات مغزى إلى جمهور سياسي متنوع⁽⁷⁰⁾. وتستطيع تغيير التفضيلات والتصورات الذاتية وتشكيل المعتقدات الأساسية عن طبيعة الواقع الاجتماعي وتعبئة، أو عدم تعبئة، القواعد الشعبية وإثارة التمرد ضد الترتيبات الحكومية والتوزيعية القائمة أو شرعيتها. وبالمثل، يقول بيفن وكلوارد إن زيادة الفوائد الاجتماعية وانكماشها

65 على نحو جدلي، فإن مفهوم "ردات الفعل على السياسات" متضمن في نظرية النظم نفسها. فقد تضمن مخطط ديفيد إيستون David Easton الشهير للنظام السياسي (1957) سهماً بعنوان "ردات الفعل"، ينطلق من المخرجات، عائداً إلى المدخلات. لكن عدم أهمية ردات الفعل هذه في نموذج إيستون يتضح تماماً من حقيقة أنها العنصر الوحيد في المخطط الذي لم يُذكر في متن الدراسة (فضلاً عن شرحه). إضافة إلى أننا نستطيع الاستنتاج من مناقشة إيستون، أنه لم يكن يقصد بمفهوم ردات الفعل الإشارة إلى أن تصميم السياسات يؤسس لمدخلات جماهيرية، بل يفترض فحسب أن "ردات الفعل" في نموذج، تعبّر عن رضا أو عدم رضا المواطنين عن مخرجات السياسات، وأن هذه الاستجابات ستؤثر في مستويات دعم النظام. ولذلك، وعلى الرغم من احتمال وجود ارتباط ما بين مصطلح "ردات الفعل على السياسات" ونموذج إيستون، فإننا نحيل هذا المفهوم بصيغته المتطورة إلى مصادر أخرى.

66 E. E. Schattschneider, *Politics, Pressures, and the Tariff: A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff* (New York: Prentice-Hall, 1935).

67 Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory," *World Politics*, vol. 16, no. 4 (1964), pp. 677-715; Theodore J. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review*, vol. 32, no. 4 (1972), pp. 298-310.

68 James Q. Wilson, *Political Organizations* (New York: Basic Books, 1973); James Q. Wilson, "The Politics of Regulation," in: James Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation* (New York: Basic Books, 1980), pp. 357-394.

69 Theodore J. Lowi & Benjamin Ginsberg, *Poliscide: Big Government, Big Science, Lilliputian Politics* (Lanham, MD: University Press of America, 1990); Theodore J. Lowi & Benjamin Ginsberg, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2nd ed. (New York: W. W. Norton, 1979 [1969]); Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* (Berkeley: University of California Press, 1973); Martha Derthick, *Policymaking for Social Security* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1979); Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy* (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1983).

70 Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*.

يمكنهما إخماد الاضطرابات المدنية والحفاظ على شرعية النظام السياسي، والتأثير في القوة السياسية والاقتصادية للعمال، وتشكيل تفضيلات الجمهور حيال السياسات⁽⁷¹⁾.

درست مجموعة ثالثة من الباحثين أثر السياسات العامة في عمق الديمقراطية Depth of democracy والمواطنة الشاملة Inclusiveness of citizenship ومستوى التضامن المجتمعي. فقد تتبّع عالم الاجتماع البريطاني ت. هـ. مارشال، على سبيل المثال، تطور الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية من القرن الثامن عشر حتى القرن العشرين، ولا سيما الطرائق التي تغيّر بها السياسات الاجتماعية احتمالات السياسة الديمقراطية الإدماجية وتُعيد تحديد نطاق المواطنة ومغزاها⁽⁷²⁾. واستمراراً لهذه الأفكار، حلل غوستا إيسبينغ أندرسون كيف تفرض السياسات الاجتماعية الانقسام الطبقي وتشجع أمثاطاً جديدة من المساواة، أو عدم المساواة، وتعزّز التضامن بدرجات مختلفة وتغيّر اعتماد المواطنين على الدول والأسواق⁽⁷³⁾. وفي الآونة الأخيرة، استكشف الباحثون العلاقة المتبادلة بين السياسة العامة والمواطنة من زاوية العرق والجندر. وقد أوضح العديد منهم مثلاً، كيف عملت السياسات الاجتماعية الأميركية تاريخياً على إدماج بعض الشرائح في إطار الحقوق الاجتماعية باعتبار "أفرادها مواطنين من الدرجة الأولى"، في حين خفّضت مرتبة شرائح أخرى إلى مواطنة "من الدرجة الثانية"، تقع خارج نطاق تلك الحقوق. وقد حصلت مجموعات المواطنة الاجتماعية المعززة على الحق في ولوج النظام السياسي والتأثير، ما منحها القدرة على المشاركة في العملية السياسية، مقارنة بذوي المكانة الأقل⁽⁷⁴⁾.

بالجمع بين هذه المسارات البحثية الثلاثة معاً، وتأكيد أهمية التوقيت والتسلسل في مثل هذه الديناميات السياسية، صاغ المؤسسون التاريخيون Historical institutionalists في العقد الماضي مصطلح **ردات الفعل على السياسات** الذي يعني، بحسب تعريف ثيدا سكوكبول، الطرائق التي تؤثر بها "السياسات، بعد سنّها، في إعادة تشكيل العمليات السياسية اللاحقة". وأشارت سكوكبول إلى نوعين من الآثار الناتجة من ردات الفعل: تحويل هذه السياسات العامة الجديدة إلى قدرات الدولة بإنشائها ترتيبات إدارية أو تطويرها أو تقليصها، والتأثير في هويات المجموعات الاجتماعية وأهدافها السياسية وقدراتها⁽⁷⁵⁾. وتؤكد الفكرة الأساسية

71 Frances Fox Piven & Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (New York: Vintage Books, 1993 [1971]); Piven & Cloward, *Poor Peoples Movements*.

72 T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development: Essays* (Garden City, NY: Doubleday Publishers, 1965).

73 Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

74 على سبيل المثال:

Jill Quadagno, *The Color of Welfare: How Racism Undermined the War on Poverty* (New York: Oxford University Press, 1994); Suzanne B. Mettler, *Dividing Citizens: Gender and Federalism in New Deal Public Policy* (Ithaca: Cornell University Press 1998); Julia S. O'Connor, Ann Shola Orloff & Sheila Shaver, *States, Markets, Families: Gender, Liberalism, and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

75 Skocpol; Margaret Weir, Ann Shola Orloff & Theda Skocpol, "Introduction: Understanding American Social Policies," in: Margaret Weir, Ann Shola Orloff & Theda Skocpol (eds.), *The Politics of Social Policy in the United States* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 3-27; Lawrence D. Brown, *New Policies, New Politics: Governments Response to Governments Growth* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1983).

في مفهوم سكوكبول أن تسلسل الأحداث هو الذي يُقرر كيف تعمل السياسات Policies على خلق سياسة جديدة New politics⁽⁷⁶⁾.

قال بول بيرسون، بعد إجرائه مسحاً لهذا الحقل في عام 1993، إن دارسي التنمية السياسية نجحوا في استخدام مفهوم ردات الفعل على السياسات، وألقوا الضوء على النشاط السياسي لمجموعات المصالح والمسؤولين المنتخبين. لكنه يتأسف من أن آثار "ردات الفعل على السياسات" في الجمهور لم تحظ بالكثير من الاهتمام، حيث لفت إلى نوعين من ردات الفعل: الآثار في الموارد Resources effects (طريقة عمل السياسات بوصفها منتجاً للموارد والحوافز، الأمر الذي يجعلها تشكّل التكلفة الخاصة باستراتيجيات سياسية معينة وفوائدها)، والآثار التأويلية Interpretive effects (طريقة عمل السياسات بوصفها مصدراً للمعلومات والمعنى، وانعكاس ذلك على التعلم السياسي)⁽⁷⁷⁾. لكننا، وبعد عشر سنوات، نستطيع التأكيد أن دراسات ردات الفعل على السياسات لا تزال تفتقر إلى الاهتمام الكافي بالمواطنين بوصفهم فاعلين سياسيين.

على الرغم من أن أدبيات ردات الفعل على السياسات تجاوزت اليوم الافتراضات التقييدية المرتبطة بنظرية النظم، فإن التنظير في أثر السياسات العامة في الرأي والسلوك الجماهيريّ لم يزل دون المطلوب. إضافة إلى أن الدراسات الإمبريقية لهذه الديناميات لا تزال نادرة ومجزأة. فمثلاً يحتاج علماء السلوك السياسي إلى دراسة السياسات إذا أرادوا تقديم تفسير وافٍ لأنماط السياسة الجماهيرية، يحتاج علماء السياسات العامة إلى إيلاء اهتمام أكبر لآليات تأثير السياسات في الرأي والسلوك الجماهيريّ. إن تجاهلنا لهذا الموضوع يحول دون فهمنا النطاق الكامل لتأثير السياسات في المجتمع، ويشوّه طبيعة العملية السياسية التي تُنتج السياسات العامة.

ثالثاً: أجندة بحثية حول ردات الفعل على السياسات والسلوك السياسي الجماهيري

طرح بيرسون في دراسته أساليب مفيدة لدراسة الآليات التي تؤثر بها السياسات العامة في السياسة الجماهيرية⁽⁷⁸⁾. لكن الدراسة أغفلت أنماط الأثر الجماهيري التي يُتوقع أن تُحدثه السياسات، أو بتعبير آخر، أنماط العلاقات الإمبريقية التي قد يركّز عليها الباحثون بوصفها فرضيات للدراسة. وبالاعتماد على الدراسات الحالية، نقترح هنا إطاراً يسمح بتتبّع أثر ردات الفعل على السياسات العامة في حقل السياسة الجماهيرية.

1. تحديد الانتماء

يكن جوهر الأمر في أن السياسات العامة ترسم حدود المجتمع السياسي وتحدد المنتمين إلى هذا المجتمع، والدرجة التي يجري بها إشراكهم فيه ومضمون المواطنة ومعناها. وتؤدي سياسات الهجرة الدور الأبرز في الفصل بين المنتمين وغير المنتمين على أسس قانونية. لكن، تعني السياسات العامة التي تحدد معايير

76 ينظر أيضاً:

Charles E. Lindblom, "The Science of 'muddling through'," *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2 (1959), pp. 79-88; Hugh Hecl, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance* (New Haven: Yale University Press, 1974).

77 Pierson, pp. 595-628.

78 Ibid.

الحصول على الفوائد أو الحقوق، أو تضع مبادئ إرشادية لمشاركة المواطنين، ضمناً، أن بعض الأفراد يتمتعون بإشراك كامل في النظام السياسي لا يتمتع به أفراد آخرون، أو ليس بالدرجة نفسها على الأقل. فمثلاً، للولايات المتحدة سجل تاريخي طويل من حرمان الأفراد من الحقوق السياسية والمدنية على أساس العرق والإثنية والجنس وصفة المهاجر، خلافاً للصورة الشائعة عن ثقافتها السياسية ذات الطابع الليبرالي - الفردي⁽⁷⁹⁾. ويتعين أن تسعى البحوث المستقبلية لدراسة مدى إدراك فئات مختلفة من الجمهور مثل هذه الأشكال من الحرمان، وهل استدلل الجمهور على شيء في خصوص من ينتمي إلى المجتمع السياسي انتماءً كلياً ومن ينتمي جزئياً فحسب.

بما أن السياسات العامة هي ما يحدد الانتماء أو العضوية Membership، فإنها أيضاً ما يحدد المكانة Status، أو ما تسميه جوديث شكلار "الموقع" Standing في المجتمع السياسي⁽⁸⁰⁾. فالسياسات العامة تتعامل، عبر قواعدها وأفعالها، بصورة تختلف من فرد إلى آخر: فتمنح حقوقاً كاملة، صريحة و"مكتسبة"، لبعض الأفراد، وتحفظ لهم كرامتهم واحترامهم، فتدمجهم بذلك في صفوف مواطني الدرجة الأولى الذين يحظون بالاحترام. أما السياسات التي تُخضع متلقيها لنظام صارم من التوجيه والمراقبة والتهديد بإجراءات انضباطية، فتسمهم بأنهم أقل شأنًا⁽⁸¹⁾. ولذلك، فإن التعامل مع السياسات يؤثر في إحساس المواطنين بمكانتهم وميلهم إلى المشاركة في الحياة السياسية والمدنية. حظي المستفيدون من قانون "جي آي" G.I. Bill⁽⁸²⁾ على سبيل المثال، بالطبيعة السخية والمضمونة للبرنامج الذي يقدم رسائل مختلفة، مقارنة بالوصم التي وسمتهم به برامج الإغاثة في طفولتهم، إذ ترك هذا البرنامج لدى المحاربين القدامى من الشرائح الأقل شأنًا شعوراً بأنهم أعضاء محترمون في النظام السياسي، وقد استجابوا بزيادة مشاركتهم أكثر مما كان متوقعاً⁽⁸³⁾.

كما تؤثر السياسات العامة أيضاً في الطرائق التي يفهم بها الأفراد حقوقهم ومسؤولياتهم بوصفهم أعضاء في مجتمع سياسي معين. ويمنح تصميم السياسات ومدى شمولها المواطنين ما يطلق عليه لورنس ميد "التعريف الإجرائي للمواطنة"⁽⁸⁴⁾، وما يُسميه مارك لاندي "التعليم المدني" Civic teaching⁽⁸⁵⁾. وتتوسع بعض السياسات في حقوق المواطنين وتؤكددها، مثل قانون "تايتل إكس" Title X؛ وهو التعديل على الدستور الذي جرى في عام 1972 ويحظر التمييز على أساس الجنس في المدارس، سواء الأكاديمية أم الرياضية، أو مثل قانون الأميركيين ذوي الإعاقة Americans with Disabilities Act. وفي بعض الحالات، يجري تذكير العملاء

79 Rogers M. Smith, *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History* (New Haven: Yale University Press, 1997); Linda K. Kerber, *No Constitutional Right to Be Ladies: Women and the Obligations of Citizenship* (New York: Hill and Wang, 1998); Virginia Sapiro, "Women, Citizenship, and Nationality: Immigration and Naturalization Policies in the United States," *Politics and Society*, vol. 13, no. 1 (1984), pp. 1-26; Alexander Keyssar, *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States* (New York: Basic Books, 2000).

80 Judith N. Shklar, *American Citizenship: The Quest for Inclusion* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991).

81 Bo Rothstein, *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

82 قانون إعادة تأهيل العسكريين بعد الحرب العالمية الثانية.

83 Suzanne B. Mettler, "Bringing the State Back in to Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the G.I. Bill for World War II veterans," *American Political Science Review*, vol. 96, no. 2 (2002), pp. 351-365.

84 Lawrence M. Mead, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship* (New York: Free Press, 1986).

85 Marc Landy, "Public Policy and Citizenship," in: Ingram & Smith (eds.), pp. 19-45.

باستمرار بحقوقهم وبالإجراءات التي تتيح لهم التوسل بالإجراءات الحكومية⁽⁸⁶⁾. وتشدد برامج أخرى، مثل برنامج المساعدة المؤقتة للأسر المحتاجة Temporary Assistance for Needy Families, TANF، على الالتزامات التي يجب على الأفراد الوفاء بها لاكتساب مواقعهم بوصفهم مواطنين كاملي الحقوق والحصول على مزايا الرعاية الاجتماعية⁽⁸⁷⁾.

لا يقتصر الجمهور المعني بهذه الأمثلة المدنية على المستهدفين مباشرة من البرامج الحكومية، أو المستفيدين منها، بل يشمل أيضاً الجمهور برمته. فبرامج دولة الرفاهة مثلاً، تذكر المواطنين بحقوقهم في الحصول على سلع أو خدمات أو إجراءات معينة، كما تمنحهم الانطباع بحقوقهم في توقع أن تُعالج حكومتهم بعض المظالم الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية⁽⁸⁸⁾. وتؤثر هذه البرامج أيضاً في الكيفية التي ينظر بها الجمهور إلى طبيعة التزاماته المدنية وأولوية هذه الالتزامات من زاوية الحقوق. لكننا نفتقر في الوقت الحاضر إلى البحوث اللازمة لتقييم المدى الذي بلغته هذه الآثار المدنية الواسعة.

2. تكوين المجتمع السياسي أو رسم حدود المجموعات

تنقل السياسات العامة رسائل حول الانتماء إلى مواطنين مستقلين وتؤثر أيضاً في أنماط هوية المجموعات. وهي، في أقصى حالاتها، تربط بين المواطنين في مجتمع سياسي موحد، على نحو ما قاله مارشال حين أشار إلى أن السياسات الحكومية تؤثر في نطاق المواطنة الوطنية ودرجتها وشروطها، المتنامية بمرور الزمن⁽⁸⁹⁾. وقد أكد الباحثون مؤخراً أن السياسات العامة تؤثر في مستوى تماسك النظام السياسي من خلال المناشدات الرمزية التي تتسم بالغموض⁽⁹⁰⁾، أو فرض سلوك اجتماعي مشترك⁽⁹¹⁾، أو تشويه سمعة مجموعات تعتبرها خارجة على قيم الغالبية⁽⁹²⁾.

على العكس من ذلك، تُعزز السياسات انقسام المجموعات داخل النظام السياسي وتؤثر في معتقدات أعضائها وتوقعاتهم. فمن المعروف أن المواطنين يميلون إلى استخدام المجموعات الاجتماعية بوصفها مرجعاً مركزياً للتفكير السياسي⁽⁹³⁾. كما يُنظر إلى السياسات، بدرجة أقل، باعتبارها تؤدي دوراً فعالاً في بناء هذه المجموعات

86 Robert A. Kagan, *Adversarial Legalism: The American Way of Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001).

87 Lawrence M. Mead, "Telling the Poor what to do," *The Public Interest*, no. 132 (Summer 1998), pp. 97-112; Suzanne B. Mettler, "States' Rights, Women's Obligations: Contemporary Welfare Reform in Historical Perspective," *Women and Politics*, vol. 21, no. 1 (2000), pp. 1-34.

88 Frances Fox Piven & Richard A. Cloward, "The American Road to Democratic Socialism," *Democracy*, vol. 3, no. 3 (1983), pp. 58-69.

89 Marshall.

90 David I. Kertzer, *Ritual, Politics, and Power* (New Haven: Yale University Press, 1989); Edelman, "Systematic Confusions in the Evaluation of Implementing Decisions," pp. 131-147.

91 Neil Gilbert, *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility* (New York: Oxford University Press, 2002); Mead, *Beyond Entitlement*.

92 Sanford F. Schram, *After Welfare: The Culture of Postindustrial Social Policy* (New York: New York University Press, 2000); Piven & Cloward, *Regulating the Poor*.

93 Converse, pp. 206-261; Nelson & Kinder, pp. 1055-1078.

ومنحها موقعًا ورسم حدودها وبثها معنىً سياسياً⁽⁹⁴⁾. وفي بعض الحالات، تعمل السياسات العامة على خلق الانقسام بين المجموعات، أو المحافظة عليه أو تعميقه، حتى حين تكون هذه المجموعات محددة عبر السمات المادية أو المعتقدات الثقافية أو أماكن الإقامة المشتركة⁽⁹⁵⁾. وفي حالات أخرى، تظهر المجموعات الاجتماعية باعتبارها نتاجًا للسياسات العامة. فمن دون برنامج المساعدة المؤقتة للأسر المحتاجة مثلاً، لم تكن لتظهر إلى الوجود المجموعة الرمزية القوية المعروفة باسم "أمهات الرعاية الاجتماعية" Welfare mothers. ولا مطالب السياسيين التي تتجه إلى الناخبين استرضاءً لهذه المجموعة. ومن دون سياسات الضرائب لا وجود لدفاعي ضرائب، ومن ثم لن تصدر باسمهم مطالب سياسية بوصفهم مجموعة.

إضافة إلى ذلك، تنقل السياسات وبصورة مباشرة، رسائل عن سمات المجموعات إلى أعضاء المجموعة المستهدفة وإلى الجمهور عمومًا. ويمكن للطريقة التي تتعامل بها سياسة معينة مع مجموعة ما أن تجعلها تبدو قوية أو ضعيفة، جديرة أو غير جديرة بالثقة، فاضلة من الناحية الأخلاقية أو مثيرة للبغض⁽⁹⁶⁾. وبهذا الشكل، تؤثر السياسات في أفكار المواطنين بشأن المجموعات الجديرة وغير الجديرة، وهو ما يترتب عليه آثار كبيرة في محتوى صنع السياسات اللاحقة⁽⁹⁷⁾. وفي الواقع، فإن تصميم السياسات لا يؤثر في صورة المجموعة المستهدفة في نظر المجتمع إجمالاً فحسب، بل يؤثر أيضاً في الكيفية التي يدرك بها أفراد المجموعة وقيّم بعضهم بعضاً، ويعدّ ذلك من أهم آثار ردات الفعل على السياسات؛ وذلك بسبب نتائجها على رغبة أعضاء المجموعة في الانضمام إلى العمل السياسي الجماعي⁽⁹⁸⁾.

3. بناء القدرات المدنية أو تقويضها

إضافة إلى رسائل التعبئة أو التهذئة التي ناقشناها آنفاً، ثمة مجموعة مختلفة من الآثار تتركها السياسات في قدرات المواطنين على المشاركة المدنية والسياسية. ونذكر هنا أربعة منها.

أولاً، تخلق الموارد التي تقدّمها السياسات حوافز مادية للتعبئة⁽⁹⁹⁾. فقد يصير الأفراد المتأثرون بأحد البرامج ناشطين في قضايا سياسية متعلقة بهم، ربما بدافع حماية المكاسب أو زيادتها⁽¹⁰⁰⁾. فقد ينجم ارتفاع معدلات المشاركة الانتخابية بين المزارعين جزئياً عن الدعم الحكومي للزراعة، ما يزيد من "شعورهم بوجود مصلحة شخصية لهم في السياسة"⁽¹⁰¹⁾. كما تخلق هذه الموارد حوافز مادية لتوحيد النشاط السياسي لمجموعات

94 Dvora Yanow, *Constructing "Race" and "Ethnicity" in America: Category-Making in Public Policy and Administration* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002).

95 Clarissa Hayward, "The Difference States Make: Democracy, Identity, and the American City," *American Political Science Review*, vol. 97, no. 4 (2003), pp. 501-514.

96 Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*.

97 Schneider & Ingram, *Policy Design for Democracy*.

98 Joe Soss, "Making Clients and Citizens: Welfare Policy as a Source of Status, Belief, and Action," in: Anne Larason Schneider & Helen M. Ingram (eds.), *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy* (Albany: SUNY Press, [Forthcoming]). [published in 2005]

99 Andrea Louise Campbell, *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State* (Princeton: Princeton University Press, 2003).

100 Verba, Scholzman & Brady.

101 Raymond E. Wolfinger & Steven J. Rosenstone, *Who Votes?* (New Haven: Yale University Press, 1980), p. 33.

معينة⁽¹⁰²⁾. ففي الكثير من الحالات، تقوم المجموعات الاجتماعية بتنمية قدراتها التنظيمية بهدف وضع سياسات عامة ذات صلة، بدلاً من كونها أداة ترويج لها⁽¹⁰³⁾. وقد تختلف هذه الآثار لدى مجموعات فرعية من المستفيدين، حيث وجدت أندريا كامبل مثلاً، أن التعبئة القائمة على السياسات أقوى بين المستفيدين من التأمين على الشيخوخة ذوي الدخل المنخفض؛ وهم غالباً المجموعة التي تعتمد على دخل الضمان الاجتماعي⁽¹⁰⁴⁾.

ثانياً، تؤدي السياسات دوراً رئيساً في بناء المهارات المدنية وتوزيعها بين المواطنين. فمن المعروف أن السياسات العامة، ولا سيما سياسات التعليم، تهدف غالباً إلى بناء "رأس مال بشري" عند المواطنين من خلال التدريب على العمل وتوفير الرعاية الصحية والفوائد العامة الأخرى. لقد أكد علماء السياسة مراراً أن التعليم الرسمي يعزز المهارات السياسية والمشاركة المدنية⁽¹⁰⁵⁾؛ إلا أنه، كما ذكرنا في مقدمة هذه الدراسة، قلة من الدراسات عالجت على نحو مباشر الكيفية التي يمكن أن تؤثر بها الخيارات في سياسات التعليم في أمهات التفكير والفعل السياسي. كما أن التعليم الرسمي هو واحد من بين مجالات متعددة للسياسات، ويجب دراسته على هذا الأساس. فالسياسات العامة، وتبعاً لاختلاف أشكال تصميمها، تساعد المواطنين في تعلم كيفية التعامل بفاعلية مع الحكومة وتتيح لهم ممارسة فن اتخاذ القرارات السياسية الجماعية⁽¹⁰⁶⁾.

ثالثاً، توفر السياسات الموارد اللازمة للتعبئة السياسية. وقد أشار لوي إلى إن إحدى الوظائف الرئيسية للسياسات العامة، هي توزيع الموارد وإعادة توزيعها. وبقيامها بذلك، فإنها تزود المواطنين بمواد تُستخدم لبناء مجموعات الضغط وتنظيمها وتعبئتها، بل حتى تجاه الأفراد المستبعدة من النظام السياسي⁽¹⁰⁷⁾. ففي بعض المناطق، زوّدت برامج العمل المجتمعي في الستينيات الناشطين السود المتمردين بمكاتب ولوازم مكتبية ومساحات اجتماعات سهّلت بدورها النشاط السياسي، ومن ثم نشوء مجموعة من القادة السياسيين السود⁽¹⁰⁸⁾. وتؤكد سالي مارستون أن البرامج التي عملت على توفير الموارد لمنظمات الأحياء السكنية "تركزت إرثاً متنامياً من مشاركة المواطنين في الحكم المحلي"⁽¹⁰⁹⁾.

رابعاً، يسهم تصميم السياسات في تشكيل مواقف المواطنين الشخصية من الحكومة، ويؤثر من ثم في عمليات التعلم السياسي وأنماط التوجه السياسي. وتفترض آن شنايدر وهيلين إنغرام أن تصميم السياسات الذي يتضمن صياغة رسائل معينة تستهدف السكان، يسهم في تشكيل اتجاهات المواطنين حيال

102 Wilson, "The Politics of Regulation," pp. 357-394.

103 Baumgartner & Jones.

104 Campbell, *How Policies Make Citizens*.

105 على سبيل المثال:

Verba, Scholzman & Brady; Nie, Junn & Stehlik-Barry.

106 James A. Morone, *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*, rev. ed. (New Haven: Yale University Press, 1998); Soss, *Unwanted Claims*.

107 Lowi, "American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory," pp. 677-715; Skocpol.

108 Quadagno.

109 Sallie A. Marston, "Citizen Action Programs and Participatory Politics in Tucson," in: Ingram & Smith (eds.), pp. 119-135.

الحكومة ومشاركتهم السياسية⁽¹¹⁰⁾. وبناءً على ذلك، أظهرت دراسة أجريت على المستفيدين من الرعاية الاجتماعية في التسعينيات، على سبيل المثال، أن ثمة برنامجين اجتماعيين شكلاً مصدرين مهمين للتعليم السياسي لدى البالغين⁽¹¹¹⁾. فقد عانى المستفيدون من برنامج الرعاية الاجتماعية للتأمين ضد العجز Social Security Disability Insurance (SSDI) الروتين البيروقراطي للبرنامج، لكنه استجاب لمطالبهم في النهاية، وعززت هذه التجربة فعاليتهم السياسية خارجه. وعلى النقيض من ذلك، تعامل المستفيدون من برنامج مساعدة أسر الأطفال المعاقين Aid to Families with Dependent Children, AFDC مع برنامج قائم على الأوامر والزرر، كشف لهم عن صورة سلبية عن استجابة الحكومة لأمثالهم⁽¹¹²⁾. وقد دعمت الدراسات اللاحقة للبرنامج هذه النتيجة، ووسّعت نطاقها لتشمل سياسات العدالة الجنائية⁽¹¹³⁾. فالمواجهات مع الشرطة مثلاً، غيّرت مواقف المواطنين من شفافية النظام القضائي، وتركت آثاراً سلبية، ولا سيما في مواقف الأميركيين من أصل أفريقي الذين كان كثيرون منهم يتعرضون للتوقيف على يد الشرطة في الطرق⁽¹¹⁴⁾. تشكل تجارب المواطنين في التعامل مع الحكومة تبعاً لخطط السياسات العامة وتنفيذها، ما يجعل من هذه الأخيرة عاملاً مهماً في تشكيل توجهات المواطنين نحو مؤسسات الحكومة وسياساتها⁽¹¹⁵⁾.

4. تأطير أجندة السياسات ومشكلاتها وتقييماتها

توجّه ردات الفعل على السياسات أيضاً التصورات العامة عن المشكلات المجتمعية وأجندات السياسات والإجراءات الحكومية.

أولاً، ترسم السياسات العامة الإطار الذي يحدد معنى المشكلات المجتمعية وأصولها، وذلك بتحديد الفئات المستهدفة بالإجراءات الحكومية وإيجاد الحلول. ولأن السياسات تسعى نحو أنواع معينة من الحلول، فهي تطلق رسائل معينة عن الطبيعة الأساسية للمشكلة وتحدد تصورات المواطنين عنها، بوصفها تقع ضمن

110 Schneider & Ingram, *Policy Design for Democracy*.

111 Soss, *Unwanted Claims*.

112 لكن اللافت أن مجموعتي المستفيدين خربتا آثاراً إيجابية بناءً على الفاعلية الداخلية، حيث أدت الجهود الناجحة في التعامل مع البيروقراطية إلى زيادة الثقة بقدرة كليهما على التعامل الفعال مع الحكومة. كما تجدر الإشارة إلى أن الانطباعات التي تنقلها بعض تصاميم السياسات، تعزز التهميش السياسي للمجموعات ذات الوضع الاجتماعي والاقتصادي المتدني، في حين تحمل تصاميم أخرى رسائل تحفز على المشاركة المدنية بصورة تفوق ما هو متوقع في مثل هذه المجموعات. يُراجع:

Joe Soss, "Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action," *American Political Science Review*, vol. 93, no. 2 (1999), pp. 363-380; Suzanne B. Mettler & Eric Welch, "Civic Generation: Policy Feedback Effects of the G.I. Bill on Political Involvement over the Life Course," *British Journal of Political Science* (Forthcoming) [published in vol. 34, no. 3 (2004)].

113 Jennifer L. Lawless & Richard L. Fox, "Political Participation of the Urban Poor," *Social Problems*, vol. 48, no. 3 (2001), pp. 362-385.

114 John Hurwitz & Mark Peffly, "Racial Polarization on Criminal Justice Issues: Sources and Political Consequences of Fairness Judgments," Revised version of paper delivered at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 30 August-2 September 2001. (Available from authors)

115 يُراجع أيضاً الفصل العاشر من:

Staffan Kumlin, "The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology," PhD Dissertation, Department of Political Science, Goteberg University, Sweeden, 2002.

مسؤولية فردية أو مجتمعية على سبيل المثال، أو بوصفها مشكلة عامة أو خاصة⁽¹¹⁶⁾. ومن ثم، قد تحدد خيارات السياسات توقعات الجمهور، حيث تزداد، مرور الوقت، صعوبة الدفع في اتجاه إجراء تغيير جوهري. لاحظ جاكوب هاجر في دراسته نظام الرعاية الصحية الأمريكي أن اعتماد معظم الأمريكيين على التأمين الخاص، يجعل "أي تحول في التأمين الخاص إلى القطاع العام، خسارة في عيني من تمتع بتأمين خاص في السابق"⁽¹¹⁷⁾. ومن خلال مثل هذه الديناميات، يؤثر إطار السياسات العامة في مرحلة معينة في فهم الجمهور اللاحق للأدوار الملائمة التي تؤديها الحكومة والمواطنون في مجال ما.

ثانيًا، إن للسياسات قدرة تأثير في أهمية القضايا والإجراءات بالنسبة إلى الجمهور. ففي أي ديمقراطية واسعة التمثيل، ثمة تمييز رئيس بين قضايا تُحلّ بمراقبة عامة دقيقة جدًا، وقضايا تُحلّ بمراقبة عامة محدودة⁽¹¹⁸⁾. ويمكن أن يضع تصميم السياسات القضايا العامة في أي من الاتجاهين. فمثلًا، حينما يربط المشرعون فوائد البرنامج بالتضخم، فإن زيادة الفوائد المستقبلية تمر من دون أن يلاحظها أحد، في حين تتطلب قرارات تجميد أو خفض مستوى الفوائد مناقشة عامة. والعكس صحيح في السياسات التي تجعل الفوائد ثابتة في غياب إجراء تشريعي. وتسهم أيضًا السياسات التي تتطلب قياسًا للظواهر الاجتماعية في تحديد مدى أهميتها عند الجمهور، ومن الأمثلة الواضحة على ذلك: رصد الحكومة معدل البطالة والاحتيايل على الرعاية الاجتماعية والمدفوعات الزائدة⁽¹¹⁹⁾. على النقيض من ذلك، تحجب الطبيعة الخفية للإنفاق الضريبي الأمريكي مدى مساهمته في إعادة التوزيع التصاعدي للدخل⁽¹²⁰⁾، ويترك النظام الأمريكي الشامل للمنافع الصحية والمعاشات التقاعدية التي يقدمها القطاع الخاص بموافقة من الدولة، آثارًا مماثلة⁽¹²¹⁾. تساعد محدودية المعرفة بمثل هذه البرامج في تفسير السبب في أن "معظم المواطنين لا يدركون على نحو كافٍ التغييرات التي تطرأ عليها"، واستطرادًا، تفسير حدوث التغييرات في ظل غياب دعم منظم عادة⁽¹²²⁾. وفي هذه الأحوال كلها، فإن للسياسات القائمة، بحكم تصميمها وبنيتها، تأثيرًا كبيرًا في مواقف المواطنين من أجندة السياسات.

ثالثًا، نظرًا إلى الطابع العلني للسياسات العامة، فإن لديها أيضًا القدرة على صياغة تقيييمات الجمهور للحكومة وأعمالها. ومثلما ذكرنا آنفًا، يقع تأثير السياسات هذا في صميم الملاحظات الصائبة التي ذكرها بيفن

116 Michael K. Gusmano, Mark Schlesinger & Tracey Thomas, "Policy Feedback and Public Opinion: The Role of Employer Responsibility in Social Policy," *Journal of Health Politics, Policy, and Law*, vol. 27, no. 5 (October 2002), pp. 731-772; Stone.

فيما يتعلق بقضيتي الفقر والبطالة على سبيل المثال، تُحيل برامج التدريب على العمل المشكلة إلى المهارات غير الكافية، أما الوظائف العامة وبرامج الأجور الإضافية، فتتركز في ذلك على القيود الهيكلية لسوق العمل، في حين تعزو شروط العمل ومتطلباته في برامج الرعاية الاجتماعية ذلك إلى القيم الفردية والسلوك والانضباط الذاتي. وتتعامل برامج التأهيل وعلاج تعاطي المخدرات مع المدمنين بوصفهم ضحايا يحتاجون إلى تدخل عمومي، بينما تعتبره مقاربات إنفاذ القانون مسؤولية شخصية. يُراجع: Sharp, pp. 98-116.

117 Jacob S. Hacker, "The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy," *Studies in American Political Development*, vol. 12, no. 1 (1998), p. 122.

118 R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action* (New Haven: Yale University Press, 1990).

119 Stone.

120 Christopher Howard, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States* (Princeton: Princeton University Press, 1997).

121 Jacob S. Hacker, *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States* (New York: Cambridge University Press, 2002).

122 Ibid., p. 283.

وكلوارد⁽¹²³⁾ وإيدلمان⁽¹²⁴⁾. وبوجه عام، حينما تتبوأ إجراءات سياسية محددة مركز الصدارة في الخطاب العام، فإنها "تبرز" معايير معينة لتقييم أداء الحكومة (مثلما قد تبرز تقييمات لمسؤولين عموميين معينين)⁽¹²⁵⁾. فقد يترك تحول السياسات في السياسة الخارجية من الدبلوماسية إلى التدخل العسكري النشاط مثلاً، أثراً ثانوياً هو التقليل من التهديد الذي قد تمثله المشكلات الاقتصادية المحلية في الثقة التي يوليها الجمهور للمؤسسات الحكومية. وبالمثل، تصمّم السياسات من خلال تأكيد مجموعة محدودة من الأهداف، فتفرض بذلك معايير تقييمها على عموم الجمهور. ويمكن القول على سبيل المثال، إن تركيز مصممي البرامج التي تستهدف إصلاح الرعاية الاجتماعية المعاصرة على أهداف مباشرة، مثل تعزيز فرص العمل والحدّ من التبعية لمدفوعاتها، يؤدي إلى تقليص قدرة الجمهور على تقييم هذه السياسات، اعتماداً على معايير أخرى غيرها⁽¹²⁶⁾.

5. تنظيم المشاركة وتحفيزها وتشبيطها

يمكن أن تُنظّم السياسات العامة المشاركة السياسية في حد ذاتها، ما يؤثر في درجة التعبئة الفردية أو الجماعية، وفي شكل المشاركة الجماهيرية. والأهم من ذلك، تحدد السياسات عالم المشاركين وصنّاع المطالب، وتوسّع، أو تُقيّد، المجموعات الفرعية من الأفراد التي لها قدرة على المشاركة في أنماط معينة من الفعل السياسي. ولننظر هنا إلى سياسات حرمان المجرمين المدانين من حق التصويت في بعض الولايات الأميركية. لقد زادت معدلات ارتياد السجون في الولايات المتحدة أربعة أضعاف منذ عام 1975، ويُعزى ذلك بدرجة كبيرة إلى وجود أجندة سياسات حازمة لمكافحة الجريمة وسياسات صارمة في إصدار الأحكام، ما يحرم 4.7 ملايين شخص من حق التصويت حالياً من جرّاء إدانتهم بجرائم، بل حتى المجرمين السابقين في بعض الولايات. وثمة دلائل تشير إلى أن هذا الحرمان قد غيّر على الأرجح نتائج انتخاب عدد من حكام الولايات وانتخابات مجلس الشيوخ الأميركي، وفي انتخابات رئاسية واحدة على الأقل⁽¹²⁷⁾.

تشجّع بعض تصميمات السياسات صناعة المطالب أو تضعفها على نحو فعال. على سبيل المثال، تسهم محدودية المعرفة بسياسات توزيع المنافع عن طريق الإنفاق الضريبي في تدني الاستفادة من هذه المنافع، ولا سيما لدى ذوي الدخل المنخفض الذين لا يحصلون على المعلومات المتعلقة بأهليتهم للحصول عليها، كما في حالة الدخول الممنوحة في شكل ائتمان Earned Income Tax Credit, EITC⁽¹²⁸⁾. وبالمثل، تنفق بعض البرامج الموارد قصد تشجيع طالبي الخدمات (مثل برنامج الضمان الاجتماعي للتأمين ضد الشيخوخة)، بينما

123 Piven & Cloward, *Regulating the Poor*.

124 Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*.

125 ينظر:

Shanto & Kinder.

126 Sanford R. Schram & Joe Soss, "Success Stories: Welfare Reform, Policy Discourse, and the Politics of Research," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 557, no. 1 (September 2001), pp. 49-65.

127 Christopher Uggen & Jeff Manza, "Democratic Contraction? The Political Consequences of Felon Disenfranchisement Laws in the United States," *American Sociological Review*, vol. 67, no. 6 (December 2001), pp. 777-803.

128 Katherin Ross Phillips, "The Earned Income Tax Credit: Knowledge is Money," *Political Science Quarterly*, vol. 116, no. 3 (2001), pp. 413-424; Edward L. Glaeser & Jesse M. Shapiro, "The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction," *NBER Working Paper*, no. 9284, National Bureau of Economic Research (October 2002), accessed on 26/9/2003, at: <https://bit.ly/3uZKav8>

تُصمّم برامج أخرى لتضليل أصحاب المطالبات وعرقلتهم (مثل برنامج المساعدة المؤقتة للأسر المحتاجة)⁽¹²⁹⁾. ولهذه السياسات نتائج واضحة؛ إذ ثمة فارق على سبيل المثال بين المواطنين الذين لا يتلقون بياناتهم السنوية للضمان الاجتماعي التي تُبين بالتفصيل مكاسبهم المستقبلية، مقارنة بأولئك الذين يملكون تفاصيل أكبر عن البرنامج ويثقون به⁽¹³⁰⁾.

إضافة إلى أن السياسات العامة تُحدّد المشاركين وتُشجّعهم، فإنها تخلق ساحات للفعل السياسي أيضًا. في الستينيات، لاحظ بيفن وكوارد أن سياسات الرعاية الاجتماعية فرزت مساحات خاصة لمطالب ذوي الدخل المنخفض، وأن هذه المساحات يمكن استخدامها جزءًا من "استراتيجية أزمة" أوسع للتعبئة السياسية⁽¹³¹⁾. وسواء تحت هذا الشكل التنازعي أم تحت الظروف الاعتيادية الأخرى، قد تتخذ مطالب الرعاية الاجتماعية شكل فعل سياسي للأفراد المؤهلين⁽¹³²⁾. وتترك السياسات الأخرى آثارًا مماثلة حينما تُنشئ طرائق جديدة ومشروعة للمواطنين لبلوغ الإجراءات الحكومية. فالعديد من السياسات البيئية تفتح منافذ رسمية لمشاركة المواطنين في قرارات التنفيذ⁽¹³³⁾. كما أن العديد من السياسات الاجتماعية وقوانين مكافحة التمييز المعاصرة تتيح للمواطنين، فرادي أو مجموعات، التقدم إلى المحاكم من أجل حل النزاعات⁽¹³⁴⁾. وتُحفز سياسات أخرى الفعل السياسي في صورة مطالبات بالحقوق تقوم بها مؤسسات غير حكومية، منها أماكن العمل والمدارس والهيئات الدينية⁽¹³⁵⁾.

والسياسات العامة، بإنشائها ساحات جديدة لمطالب المواطنين ومن خلال سمات تصميمية أخرى، تقوم أيضًا بتوجيه المطالب الجماهيرية في اتجاه بعض المجالات دون غيرها. ففي السنوات الأخيرة، قام صناع السياسات بنقل قدر كبير من صلاحيات السياسات من الحكومات الوطنية إلى حكومات الولايات والحكومات المحلية، ومن الوكالات العامة إلى منظمات خاصة وغير حكومية. وتُغيّر خيارات السياسات هذه مضمار التفاعلات السياسية المستقبلية بطرائق قد تترك آثارًا بالغة الأهمية في السلطة السياسية، وفي نتائج السياسات⁽¹³⁶⁾.

129 Joe Soss & Lael R. Keiser, "The Political Roots of Disability Claims: How State Environments and Policies Shape Citizen Demands," Revised version of paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 2001. (Available from authors)

130 Lawrence R. Jacobs, Fay Lomax Cook & Dukhong Kim, "Trusting what you Know: Information, Knowledge, and Confidence in Social Security," Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, 29 August-1 September 2002.

131 Piven & Cloward, *Regulating the Poor*; Jeffrey L. Pressman, *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland* (Berkeley: University of California Press, 1975).

132 Soss, *Unwanted Claims*.

133 على سبيل المثال:

Judith Layzer, "Science, Politics, and International Environmental Policy," *Global Environmental Politics*, vol. 2, no. 3 (2002), pp. 118-123; Thomas C. Beierle, "The Quality of Stakeholder-based Decisions: Lessons from the Case Study Record," *Discussion Paper*, no. 00-56, Resources for the Future (2000), accessed on 26/9/2003, at: <https://bit.ly/3LfxZog>

134 Kagan; R. Shep Melnick, *Between the Lines: Interpreting Welfare Rights* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1994).

135 Mary Fainsod Katzenstein, *Faithful and Fearless: Moving Feminist Protest inside the Church and Military* (Princeton: Princeton University Press 1998); Michael Schudson, *The Good Citizen: A History of American Civic Life* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999).

136 John D. Donahue, *Hazardous Crosscurrents Confronting Inequality in an Era of Devolution* (New York: Century Foundation Press, 1999).

فلننظر على سبيل المثال إلى عملية الاقتراع خلال القرن التاسع عشر، حيث وسّعت الولايات المتحدة في ثلاثينيات ذلك القرن حق الاقتراع "العامة"، خلافاً لغيرها من الديمقراطيات الصناعية الغربية، ليشمل الرجال البيض، بغض النظر عن حيازتهم أي ملكية. وبذلك أصبح هؤلاء مشاركين نشطين في السياسة الانتخابية، في حين اعتُبرت النساء خارج العملية، واكتسبن هويات سياسية خاصة قائمة على الجندر، جعلتهن يخرطن في أنماط تعبئة مختلفة⁽¹³⁷⁾. وكان لسياسات العمل والشؤون الاجتماعية في مرحلة الـ "النيو ديل" New Deal آثار مماثلة في تعزيز نمط مشاركة سياسية جندرية على المستوى الوطني ومستوى الولايات في النظام الفدرالي⁽¹³⁸⁾. وبالمثل، أدت سياسات اختيار المدرسة School-choice policies التي اعتمدت مؤخراً إلى نتائج غير مقصودة، حيث اتجه أولياء الأمور الأكثر انخراطاً في المشاركة إلى ترك مدارس الجوار ونقل أطفالهم بنشاطهم وحركيتهم إلى مدارس أخرى، يُفترض أنها أكثر فاعلية، ما حرم المدارس المتعثرة من مصدر مهم للمعلومات والمشاركة المدنية⁽¹³⁹⁾.

تمنح السياسات الناشئة حديثاً شرعية سياسية لبعض أنواع المطالب، ما يشجع على زيادة المشاركة السياسية. فالحركة العمالية الأميركية، مثلاً، ازدادت جرأة واكتسبت زخماً بعد صدور القانون الوطني لعلاقات العمل National Labor Relations Act في عام 1935⁽¹⁴⁰⁾. وبالمثل، دفعت حركة مطلبية منظمة نظام المحاكم في اتجاه تقييم دستورية مؤسسات التعليم القائمة على الفصل بين التلامذة على أساس الإثنية Segregated educational institutions، حيث ساعد قرار "براون ضد مجلس التعليم" The Brown v. Board of Education (1954) على تحفيز حركة الحقوق المدنية⁽¹⁴¹⁾. واكتسبت الحركة النسوية زخماً بعد إدراج مصطلح "الجنس" في قانون الحقوق المدنية في عام 1964، ما مكّنها من التعبئة ضد التمييز على أساس الجنس⁽¹⁴²⁾. ونحن في انتظار التحقق إن كانت قضية "لورنس ضد ولاية تكساس" Lawrence v. Texas (2003) ستعَبِّئ جماهير الدوائر الانتخابية لتحقيق مخرجات مماثلة، وذلك بعد أن أبطلت المحكمة العليا مؤخراً، الحكم الصادر في عام 1986 في قضية "بويرس ضد هاردويك" Bowers v. Hardwick؛ وهو ما يعني تأكيد حقوق المواطنين "الشاذين" و"الشاذات" واحترام علاقاتهم.

أخيراً، تحدد السياسات شكل الانتماء إلى الجماعات والأحزاب السياسية؛ ذلك أن المواطنين يعتبرون أن مجموعات أو أحزاباً معينة تدافع عن السياسات التي يؤيدونها أو يعارضونها. فكثيراً ما اعتُبر الأميركيون من كبار السن ناخبين مخلصين للحزب الديمقراطي، كونهم يعتبرونه جزئياً، المدافع الرئيس عن مكتسبات الضمان الاجتماعي والرعاية الطبية. وفي الانتخابات الأخيرة، تردد المرشحون الجمهوريون في تبني خطط الخصخصة

137 Paula C. Baker, *The Moral Frameworks of Public Life: Gender, Politics, and the State in Rural New York, 1870-1930* (New York: Oxford University Press, 1991); Skocpol.

138 Mettler, *Dividing Citizens*.

139 Scott Abernathy, "Small Worlds: School Choice, Informational Networks, and Political Participation," Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 30 August-2 September 2001.

140 Philip S. Foner, *Women and the American Labor Movement: From the First Trade Unions to the Present* (New York: Free Press, 1979).

141 McAdam Doug, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970* (Chicago: University of Chicago Press, 1982).

142 Anne N. Costain, *Inviting Women's Rebellion: A Political Process Interpretation of the Women's Movement* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992).

التي أقرتها قيادة حزبهم، خشية ابتعاد الناخبين الأكبر سنًا. ولنتذكر أن ذلك ما حصل أيضًا في ردادات الفعل السياسية التي أفرزتها سياسات الحقوق المدنية في الستينيات. ففي ذلك الوقت، توقّع الرئيس ليندون جونسون أن يخسر الحزب الديمقراطي ناخبيه البيض لجيل واحد على الأقل من جرّاء هذه السياسات. وقد أيّدت الدراسات الطولية Longitudinal عن الانتماء الحزبي هذا التنبؤ بشدة⁽¹⁴³⁾. وغرابة التحول الأخير للجنوبيين البيض في اتجاه الحزب الجمهوري لا توازيها إلا غرابة ولاء السود للحزب الديمقراطي.

خاتمة

يُشكّل الإنفاق الحكومي اليوم نسبة الثلث إلى النصف من الناتج المحلي الإجمالي في الدول الصناعية الغربية. ويشكّل معدل البرامج الاجتماعية العامة والإنفاق الضريبي خمسًا اقتصادات هذه الدول⁽¹⁴⁴⁾. وإضافة إلى هذا الإنفاق، يؤثّر التنظيم الحكومي عبر اللوائح Government regulation على نحو مباشر في حياة المواطنين اليومية؛ بوصفهم عاملين ومستهلكين وأفرادًا في المجتمع. وبذلك، فإن للبرامج والقواعد الحكومية حضورًا أساسيًا ومستمرًا في حياة المواطنين المعاصرين. وعلى الرغم من أن محلي السياسات يدرسون الآثار الاجتماعية والاقتصادية لمثل هذه البرامج بصورة دورية، فإن آثارها السياسية لم تزل موضع تجاهل واسع.

والحال أننا، وبصراحة، نستغرب فشل التواصل بين الباحثين في السياسة العامة ونظرائهم من دارسي السياسة الجماهيرية. فيصعب أن نفهم لماذا لا يستند هؤلاء الباحثون إلى الأدبيات المهمة التي عرضنا لها آنفًا في سعيهم للكشف عن الكيفية التي تؤثر بها السياسات الحكومية في قدرة المواطنين على ممارسة استقلالية فعلية، وفي كيفية تفكيرهم، وفي سلوكهم الفعلي بوصفهم أعضاء في النظام السياسي. فما الأسئلة المركزية ذات الأهمية في مجال البحث الإمبريقي التي يطرحها علماء السياسة على أنفسهم؟ وما مجالات البحث التي تُعدّ أكثر حيوية في فهمنا جودة الديمقراطية؟ إن السياسات العامة لمواطني الولايات المتحدة توقّر أساسًا لخبرات الحكومة في أثناء العمل Government-in-action على نحو أكثر انتظامًا مما توفره النشاطات التي اعتاد علماء السياسة دراستها، مثل التصويت والاتصال بالمسؤولين العموميين والمشاركة في الاحتجاجات أو المظاهرات. ولمجمل هذه الأسباب، فإننا نعتقد أن انعكاس السياسات العامة على السلوك السياسي الجماهيري اختمرت وباتت جاهزة للدراسة. لذا سنختم بطرح بعض الأفكار على أجندة البحث في هذا المجال.

أولاً، يمكن تعزيز أبحاث ردات الفعل على السياسات عن طريق عزل أثر سمات التصميم الخاصة بهذه السياسات. نستطيع فهم ذلك عبر التمييز مثلاً بين الموارد التي توفرها السياسات وآليات تقديمها، أو بين أدوات مراقبة السياسات وآليات تنفيذها. ولفهم سبب الاختلاف في أنماط ردات الفعل التي تنتجها السياسات، يجب تحديد الأبعاد الأساسية ذات الأهمية السياسية للسياسة الجماهيرية فيما يتصل بالتغير الذي يعتري هذه السياسات: سياسات ظاهرة في مقابل خفية، استهدافية في مقابل عامة، قائمة على الالتزامات في مقابل الحقوق، تشاركية في مقابل غير تشاركية، خاضعة لرقابة شديدة في مقابل رقابة محدودة، سخيّة

143 Edward G. Carmines & James A. Stimson, *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1989); Thomas Byrne Edsall & Mary D. Edsall, *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics* (New York: W. W. Norton, 1992).

144 Christopher Howard, "Is the American Welfare State Unusually Small?" *PS: Political Science and Politics*, vol. 36, no. 3 (2003), pp. 411-416.

في مقابل شحيحة، توفرها الدول في مقابل المجال الخاص ... إلخ. ويمكن للدراسات المقارنة، التي نستطيع بواسطتها اكتشاف الآثار الأحادية والمركبة لسمات التصميم في السياسات القائمة على البرامج، أن تُسهّل فهمنا هذه الديناميات⁽¹⁴⁵⁾.

ثانيًا، يجب على دارسي ردات الفعل على السياسات تركيز اهتمامهم على العمليات التي تعمل وسيطًا فيها. ربما نستطيع أن نتعلم الكثير من الدراسات التي تكشف عن الكيفية التي ترتبط بها إجراءات السياسات أو سمات تصميمها بردات الجمهور عليها. لكن هذا النمط من البحوث قد يحيد بنا عن الهدف؛ ذلك أن تصميم السياسات لا يفرض ببساطة أمطًا معيّنًا على تفكير الجمهور وأفعاله، إنما يترك أثره بسبب الطرائق الخاصة التي يتكيف بها مع التعاملات السياسية المستمرة، وبسبب العمليات السياسية التي يُطلقها. ولذلك، يجب أن تبدأ دراسات أثر ردات الفعل بتتبع العمليات⁽¹⁴⁶⁾ وتحديد الآليات⁽¹⁴⁷⁾ التي تربط السياسات العامة بالاستجابات الجماهيرية. ولا يشكّل ذلك خطوة أساسية لتوضيح آثار ردات الفعل فحسب، بل لفهم عواملها الظرفية Contingencies أيضًا. لقد اقترح بعض الباحثين نماذج قائمة على العملية Process Models، لبيان الآثار الملحوظة على المستوى الفردي في شرائح سكانية محددة ومستهدفة⁽¹⁴⁸⁾، لكن لا بد من بذل مزيد من الجهد في هذه المنطقة من البحث. وبصورة عامة، يجب على الباحثين بذل المزيد لإلقاء الضوء على آليات ردات الفعل التي ترتبط بالمستهدفين من السياسات، والآليات التي تؤثر في الجمهور الأوسع، والاختلافات والتشابهات بين الاثنين.

ثالثًا، يجب أن تسعى دراسات ردات الفعل على السياسات لأن تكون، في بعض نواحيها، أكثر تركزًا حول المواطن Citizen-centered. فإن الباحث الذي يُقيّم تصميم السياسات فحسب لا يستطيع أن يتوصل إلى معرفة يقينية بالآثار المادية والرمزية للسياسات العامة. فهذه الآثار تعتمد أساسًا على مدى تطابق السياسات العامة مع حياة الأفراد والمجموعات الاجتماعية. وتبحث بعض المحاولات الأولية في التأثيرات Resources and interpretive effects [السابق الإشارة إليها] على المستوى الفردي⁽¹⁴⁹⁾، لكنها تبقى غير كافية، إذ تترك الموارد التي تعتمد على السياسات آثارًا سياسية متباينة جدًّا، تبعًا لخصائص الأفراد والجماعات. فقد يحصل عملاء البرنامج العام نفسه على تجارب متباينة حال تعاملهم مع عناصر التصميم نفسها. ولذلك يجب معاملة المواطنين بوصفهم عملاء فاعلين في عمليات التصميم التي تولّد آثار ردات الفعل على السياسات. وللقيام بذلك، يجب أن ندرس استخدام المواطنين، سياسيًا، الموارد التي تعتمد عليها السياسات، و"ممارسات خلق المعنى التي يحاول الفاعلون الاجتماعيون بواسطتها جعل عالمهم متماسكًا"⁽¹⁵⁰⁾. ويصبح

145 Charles Ragin, *Fuzzy-Set Social Science* (Chicago: University of Chicago Press, 2000).

146 Andrew Bennett & Alexander L. George, "Process Tracing in Case Study Research," Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University, 17-19 October 1997.

147 Charles Tilly, "To Explain Political Processes," *American Journal of Sociology*, vol. 100, no. 6 (1995), pp. 1594-1610; Charles Tilly, "Mechanisms in Political Processes," *Annual Review of Political Science*, vol. 4, no. 1 (Summer 2001), pp. 21-41.

148 Mettler, "Bringing the State Back in to Civic Engagement"; Soss, "Lessons of Welfare," pp. 363-380.

149 Ibid.

150 Lisa Wedeen, "Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science," *American Political Science Review*, vol. 96, no. 4 (2002), p. 720.

هذا التعمق فعلاً عبر إجراء دراسات ميدانية تقارن كيف تختلف الخبرات والتفسيرات بين المستفيدين من عدد صغير من البرامج المحددة، أو المستفيدين من البرنامج نفسه، وبين مجموعة موازية من غير المستفيدين. رابعاً، على داري ردات الفعل على السياسات توسيع اهتمامهم بالتوقيت والتسلسل ومدّه في اتجاه السلوك الجماهيري. فآثار السياسات قد تتأثر بتوقيتها في حياة الأفراد والأجيال؛ ذلك أن أشكلاً معيّنة من الاستقلالية تتقاطع، خلال مجرى الحياة، مع مسارات العمر الكرونولوجي ومع التطور الاجتماعي والسياسي. فمثلاً، قد تكتسب تجارب السياسات في مرحلة البلوغ المبكرة أهمية خاصة في التعلم السياسي، على غرار ما أشارت إليه دراسات التنشئة السياسية، والتأثيرات الكبيرة والدائمة التي أحدثها قانون جي آي في المحاربين القدامى الشباب العائدين من الحرب العالمية الثانية⁽¹⁵¹⁾. وبالمثل، فإن التسلسل بين تجارب السياسات بالنسبة إلى تجارب حكومية أخرى يمكن أن يصوغ الآثار التي تنتجها. فعلى سبيل المثال، تظاهر المحاربون القدامى في الحرب العالمية الأولى احتجاجاً على سوء معاملة الحكومة لهم، الأمر الذي لا نستطيع فهمه إلا باستيعاب قناعة هؤلاء بأن المحاربين القدامى في الحرب الأهلية عوملوا على نحو أفضل. وفي المقابل، تجاوب المحاربون القدامى في الحرب العالمية الثانية، الذين تذكروا مهانة بعض برامج الإغاثة خلال الكساد الكبير، جيداً مع تشريع "الحق المكتسب" في قانون جي آي الخاص بإعادة تأهيل العسكريين⁽¹⁵²⁾.

خامساً، يجب أن تسعى دراسة ردات الفعل على السياسات لدمج التحليلات على المستويين التاريخي والفردية، وتزويد هذا المجال البحثي بدراسات عن الكيفية التي تؤثر بها اتجاهات تطور الدولة في الأنماط السائدة للرأي والسلوك الجماهيريّين بمرور الزمن. لقد شهدت العقود الأخيرة تحولات كبيرة في التوجهات السياسية الرئيسة وأنماط المشاركة المدنية والسياسية، التي يبدو أنها وثيقة الارتباط بالاختلافات الجيلية⁽¹⁵³⁾. يجمع كتاب أندريا كامبل المتميز كيف تصنع السياسات المواطنين، بين التحليلات التاريخية والفردية، فيوضح كيف يعزز الضمان الاجتماعي Social Security والرعاية الطبية Medicare المشاركة السياسية لدى كبار السن، حيث تجاوز تأثير كبار السن هؤلاء في النتائج السياسية أكثر مما سيكون عليه الأمر بخلاف ذلك⁽¹⁵⁴⁾، لكننا لا نملك حتى الآن سوى تصورات محدودة عن الكيفية التي ترتبط بها التغيرات المعاصرة الأخرى في السياسة الجماهيرية مع خفض النفقات الخاصة بسياسات اجتماعية وتنظيمية معينة. وفي رأينا، تكمن هنا مسألة بالغة الأهمية بالنسبة إلى باحثي التنمية السياسية الأمريكية. ففي العقود القليلة الماضية التي شهدت تفاوتاً متزايداً في الدخل والثروة، قلّصت بشدة برامج الرعاية الاجتماعية الموجهة إلى المواطنين غير المستّين وغيرهم من الأقل حظاً. واليوم، تتوافر مسوحات السلاسل الزمنية التي تغطي أكثر من أربعين عاماً إلى الوراء، وبيانات إدارية عن الكثير من البرامج التي تغطي فترات أطول من ذلك، حيث قد تُمكن علماء السياسة من دراسة الكيفية التي تؤثر بها الاتجاهات الكبرى في السياسات العامة في توجهات الجماهير وسلوكها السياسي في النصف الأخير من القرن العشرين.

151 Mettler & Welch.

152 Suzanne B. Mettler, "Policy Feedback Effects for Collective Action: Lessons from Veterans programs," Paper presented at the conference on Democracy, Public Policy and Social Movements, University of California, Irvine, 11-13 January 2002. (Available from author)

153 Warren E. Miller & J. Merrill Shanks, *The New American Voter* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996); Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon and Schuster, 2000).

154 Campbell, *How Policies Make Citizens*.

نسارع هنا إلى إضافة أن الأجندة البحثية الضخمة التي نقترحها هنا تتطلب مجموعة جديدة من البيانات؛ ذلك أن معظم المسوحات السكانية العامة، مثل دراسات الانتخابات الوطنية National Election Studies والمسح الاجتماعي العام General Social Survey، تطرح أسئلة سياسية عدة على المواطنين، لكنها تجمع القليل من المعلومات عن التجارب التي يواجهونها مع البرامج العامة. في حين تقوم أخرى بدراسة تجارب البرامج، لكنها لا تعالج المواقف أو السلوكيات السياسية، مثل مسح الدخل Survey of Income والمشاركة في البرامج Program Participation. ولسوف تحرز دراسة ردات الفعل على السياسات تقدماً كبيراً لو بدأت تلك المسوحات باستخدام هذه الأنواع من الأسئلة.

قد يحقق الباحثون تقدماً كبيراً من خلال الجمع بين المسوحات الحالية والسلاسل الزمنية الإدارية، مع إضافة أسئلة ذات صلة إلى المسوحات الجماهيرية المستقبلية. مع ذلك، يجب ألا يقف دارسو ردات الفعل على السياسات عند هذا الحد. علينا الاستلھام من حقل تقييم البرامج الذي يستخدم عادة ألواح التصميم Panel designs ودراسات التوزيع العشوائي Random assignment studies لتحديد الآثار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن التغيرات في السياسات. تعتمد تحليلات المستوى الفردي لردات الفعل على السياسات عادةً على البيانات المقطعية Cross-sectional أو البيانات الاستيعادية Retrospective data. ويمكن اختبار النتائج التي توصلت إليها هذه الأعمال بدقة أكبر إذا أضاف الباحثون أسئلة سياسية إلى دراسات تقييم البرامج في المستقبل، ويُفضّل أن يصمم هؤلاء دراسات "تقييم سياسي" كاملة خاصة بهم لهذه البرامج⁽¹⁵⁵⁾. وبالمثل، تقدّم ألواح التصميم مزايا كبيرة لتحديد الاختلافات السابقة واللاحقة في المواقف السياسية، وهي تسمح للباحثين بمراقبة دقيقة للطريقة التي تتحول بها مواقف المواطنين استجابةً لتجارب محددة مع الحكومة، إذا ما استُخدمت طريقة سلسلة الملاحظات "المتحركة" "Rolling" series of observations.

يجب أن يضيف الباحثون إلى هذه الاستراتيجيات الوضعية تحليلات تأويلية تستند إلى بحوث تاريخية وميدانية. ويمكن دمج بحوث ردات الفعل على السياسات بسهولة في المجال الناشئ حديثاً؛ ونعني به "التحليل التأويلي للسياسات" Interpretive policy analysis⁽¹⁵⁶⁾. وفي بعض الحالات، يكمل هذا العمل الاستراتيجيات التي ذكرناها سابقاً، حيث يتتبع عمليات التفاعل وصناعة المعنى التي تفسر الانتظامات السببية التي لوحظت في التحليلات الوضعية. وفي حالات أخرى، تنطوي البحوث التأويلية على إمكان توضيح الجوانب المختلفة كلياً لردات الفعل على السياسات، مثل: التفاعل بين تصاميم السياسات وخطاباتها والفهم المتعلقة بالمواطنة، والكيفية التي تشكل بها القيم والخطابات الثقافية التأويلات الخاصة بتجارب البرامج، والطرائق التي تدعم بها تصنيفات السياسات التشكيلات القائمة على العرق والجنس أو المجموعات الاجتماعية الأخرى أو تقوضها... إلخ. وتشير أمثاط الآثار الواردة في هذه الدراسة إلى أن دراسة ردات الفعل على السياسات ستتكشف كثيراً ما لم يهتم الباحثون بطرائق اشتغال الرموز والثقافة والخطاب وصناعة المعنى.

155 تشير العبارة إلى البحوث التي تعتبر فهم المشاركين جزءاً لا يتجزأ من تحليل السياسات، فهي تدرس مباشرة الكيفية التي يفهم بها الأفراد والجماعات غايات السياسات وأهدافها وإجراءاتها. للاطلاع على تعريف ومناقشة أكثر تفصيلاً، يُراجع:

Dvora Yanow, *Conducting Interpretive Policy Analysis* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999).

156 Ann Chih Lin, "Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative Methods," *Policy Studies Journal*, vol. 26, no. 1 (1998), pp. 162-180.

بوجه عام، ليست العقبات التي تعترض دراسة ردات الفعل على السياسات أكبر مما توجد في معظم الحقول المعرفية الأخرى، إضافة إلى أن إمكانات هذا المجال البحثي، في تقديم مساهمات مهمة للعلوم السياسية والسياسة الديمقراطية معًا، تستحق بذل الجهد. ونأمل أن يقبل العلماء هذا التحدي.

References

المراجع

- Abernathy, Scott. "Small Worlds: School Choice, Informational Networks, and Political Participation." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association. San Francisco, 30 August-2 September 2001.
- Abramson, Paul R. & John H. Aldrich. "The Decline of Electoral Participation in America." *American Political Science Review*. vol. 76, no. 3 (1982).
- Aldrich, John H. "Rational Choice and Turnout." *American Journal of Political Science*. vol. 37, no. 1 (1993).
- Alford, Robert R. *Party and Society: The Anglo-American Democracies*. Chicago: Rand McNally, 1963.
- Anne N. Costain, *Inviting Women's Rebellion: A Political Process Interpretation of the Women's Movement*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992.
- Anthony, Downs. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- Apter, David E. (ed.). *Ideology and Discontent*. Glencoe, IL: Free Press, 1964.
- Arnold, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1990.
- Baker, Paula C. *The Moral Frameworks of Public Life: Gender, Politics, and the State in Rural New York, 1870-1930*. New York: Oxford University Press, 1991.
- Bardach, Eugene. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.
- Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Beierle, Thomas C. "The Quality of Stakeholder-based Decisions: Lessons from the Case Study Record." *Discussion Paper*. no. 00-56. Resources for the Future (2000). at: <https://bit.ly/3LfXzog>
- Bennett, Andrew & Alexander L. George. "Process Tracing in Case Study Research." Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods. Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA). Harvard University, 17-19 October 1997.
- Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld & William N. McPhee. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press, 1954.
- Brown, Lawrence D. *New Policies, New Politics: Governments Response to Governments Growth*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1983.

- Burnham, Walter Dean. *The Disappearance of the American Voter*. Washington, DC: American Bar Association, 1979.
- Campbell, Andrea Louise. *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- Campbell, Angus et al. *The American Voter*. New York: John Wiley and Sons, 1960.
- Carmines, Edward G. & James A. Stimson. *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Carpini, Michael X. Delli & Scott Keeter. *What Americans Know About Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- Chong, Dennis. *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- _____. "How People Think, Reason, and Feel about Rights and Liberties." *American Journal of Political Science*. vol. 37, no. 3 (1993).
- _____. *Rational Lives: Norms and Values in Politics and Society*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- Chubb, John E. & Paul Peterson (eds.). *Can the Government Govern?* Washington, DC: Brookings Institution Press, 1989.
- Chubb, John E. & Terry M. Moe. *Politics, Markets, and Americas Schools*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1990.
- Cobb, Roger W. & Charles D. Elder. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allyn and Bacon, 1972.
- Conover, Pamela Johnston. "The Role of Social Groups in Political Thinking." *British Journal of Political Science*. vol. 18, no. 1 (1988).
- Derthick, Martha. *Policymaking for Social Security*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1979.
- Donahue, John D. *Hazardous Crosscurrents Confronting Inequality in an Era of Devolution*. New York: Century Foundation Press, 1999.
- Doug, McAdam. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. 9th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1998.

- Easton, David. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf, 1953.
- _____. "An Approach to the Analysis of Political Systems." *World Politics*. vol. 9, no. 3 (1957).
- Edelman, Murray J. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964.
- _____. *Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Quiescence*. New York: Academic Press, 1971.
- Edsall, Thomas Byrne & Mary D. Edsall. *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics*. New York: W. W. Norton, 1992.
- Emirbayer, Mustafa. "Manifesto for a Relational Sociology." *American Journal of Sociology*. vol. 103, no. 2 (1997).
- Esping-Andersen, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Ferguson, Thomas & Joel Rogers (eds.). *The Political Economy: Readings in the Politics and Economics of American Public Policy*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1984.
- Finkel, Steven E., Edward N. Muller & Karl-Dieter Opp. "Personal Influence, Collective Rationality, and Mass Political Action." *American Political Science Review*. vol. 83, no. 3 (1989).
- Foner, Philip S. *Women and the American Labor Movement: From the First Trade Unions to the Present*. New York: Free Press, 1979.
- Gilbert, Daniel T., Susan T. Fiske & Gardner Lindzey (eds.). *The Handbook of Social Psychology*. 4th ed. Boston: McGraw-Hill, 1998.
- Gilbert, Neil. *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Gilens, Martin. "Political Ignorance and Collective Policy Preferences." *American Political Science Review*. vol. 95, no. 2 (2001).
- Ginsberg, Benjamin. *The Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power*. New York: Basic Books, 1986.
- Glaeser, Edward L. & Jesse M. Shapiro. "The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction." *NBER Working Paper*. no. 9284. National Bureau of Economic Research (October 2002). at: <https://bit.ly/3uZKav8>
- Goodin, Robert E. & Hans-Dieter Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press, 1996.

- Gusmano, Michael K., Mark Schlesinger & Tracey Thomas. "Policy Feedback and Public Opinion: The Role of Employer Responsibility in Social Policy." *Journal of Health Politics, Policy, and Law*. vol. 27, no. 5 (October 2002).
- Gutmann, Amy & Dennis Thompson. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Belknap Press, Harvard University Press, 1996.
- Hacker, Jacob S. "The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy." *Studies in American Political Development*. vol. 12, no. 1 (1998).
- _____. *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- Hall, Peter & Rosemary Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*. vol. 44, no. 4 (1996).
- Hardy-Fanta, Carol. *Latina Politics, Latino Politics: Gender, Culture, and Political Participation in Boston*. Philadelphia: Temple University Press, 1993.
- Hayward, Clarissa. "The Difference States Make: Democracy, Identity, and the American City." *American Political Science Review*. vol. 97, no. 4 (2003).
- Heclo, Hugh. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- Highton, Benjamin. "Easy Registration and Voter Turnout." *Journal of Politics*. vol. 59, no. 2 (1997).
- Hochschild, Jennifer L. *What's Fair? American Beliefs about Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.
- Howard, Christopher. *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- _____. "Is the American Welfare State Unusually Small?" *PS: Political Science and Politics*. vol. 36, no. 3 (2003).
- Huckfeldt, Robert & John Sprague. *Citizens, Politics, and Social Communication: Information and Influence in an Election Campaign*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- Hurwitz, John & Mark Peffly. "Racial Polarization on Criminal Justice Issues: Sources and Political Consequences of Fairness Judgments." Revised version of paper delivered at the annual meeting of the American Political Science Association. San Francisco, 30 August-2 September 2001.

- Ingram, Helen & Steven Rathgeb Smith (eds.). *Public Policy for Democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1993.
- Iyengar, Shanto. *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Jackman, Mary R. *The Velvet Glove: Paternalism and Conflict in Gender, Class, and Race Relations*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- Jacobs, Lawrence R., Fay Lomax Cook & Dukhong Kim. "Trusting what you Know: Information, Knowledge, and Confidence in Social Security." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association. Boston, 29 August-1 September 2002.
- Kagan, Robert A. *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001.
- Katz, Elihu & Paul F. Lazarsfeld. *Personal Influence*. Glencoe, IL: Free Press, 1955.
- Katzenstein, Mary Fainsod. *Faithful and Fearless: Moving Feminist Protest inside the Church and Military*. Princeton: Princeton University Press 1998.
- Kerber, Linda K. *No Constitutional Right to Be Ladies: Women and the Obligations of Citizenship*. New York: Hill and Wang, 1998.
- Kertzer, David I. *Ritual, Politics, and Power*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Key, Jr., V. O. & Milton C. Cummings, Jr., *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. Cambridge, MA: Belknap Press, Harvard University Press, 1966.
- Keyssar, Alexander. *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*. New York: Basic Books, 2000.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.
- Kriesi, Hanspeter et al. (eds.). *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- Kumlin, Staffan. "The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology." PhD Dissertation. Department of Political Science. Goteberg University. Sweden, 2002.
- Landy, Marc K. & Martin A. Levin (eds.). *The New Politics of Public Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
- Lawless, Jennifer L. & Richard L. Fox. "Political Participation of the Urban Poor." *Social Problems*. vol. 48, no. 3 (2001).

- Layzer, Judith. "Science, Politics, and International Environmental Policy." *Global Environmental Politics*. vol. 2, no. 3 (2002).
- Lazarsfeld, Paul E., Bernard R. Berelson & Hazel Gaudet. *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Election*. New York: Columbia University Press, 1948.
- Lee, Taeku. *Mobilizing Public Opinion: Black Insurgency and Racial Attitudes in the Civil Rights Era*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- Levine, David (ed.). *Nebraska Symposium on Motivation*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1965.
- Lin, Ann Chih. "Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative Methods." *Policy Studies Journal*. vol. 26, no. 1 (1998).
- Lindblom, Charles E. "The Science of 'muddling through'." *Public Administration Review*. vol. 19, no. 2 (1959).
- Lowi, Theodore J. & Benjamin Ginsberg. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. 2nd ed. New York: W. W. Norton, 1979 [1969].
- _____. *Poliscide: Big Government, Big Science, Lilliputian Politics*. Lanham, MD: University Press of America, 1990.
- Lowi, Theodore J. "American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory." *World Politics*. vol. 16, no. 4 (1964).
- _____. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review*. vol. 32, no. 4 (1972).
- Lupia, Arthur & Mathew D. McCubbins. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* New York: Cambridge University Press, 1998.
- Marcus, George E. et al. *With Malice toward Some: How People Make Civil Liberties Judgments*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- Marshall, T. H. *Class, Citizenship, and Social Development: Essays*. Garden City, NY: Doubleday Publishers, 1965.
- Mazmanian, Daniel A. & Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scott, Foresman, 1983.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow & Charles Tilly. *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- Mead, Lawrence M. *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press, 1986.

- _____. "Telling the Poor what to do." *The Public Interest*. no. 132 (Summer1998).
- Melnick, R. Shep. *Between the Lines: Interpreting Welfare Rights*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1994.
- Merelman, Richard M. *Pluralism at Yale: The Culture of Political Science in America*. Madison: University of Wisconsin Press, 2003.
- Mettler, Suzanne B. *Dividing Citizens: Gender and Federalism in New Deal Public Policy*. Ithaca: Cornell University Press 1998.
- _____. "States' Rights, Women's Obligations: Contemporary Welfare Reform in Historical Perspective." *Women and Politics*. vol. 21, no. 1 (2000).
- _____. "Policy Feedback Effects for Collective Action: Lessons from Veterans programs." Paper presented at the conference on Democracy. Public Policy and Social Movements, University of California. Irvine, 11-13/1/2002.
- _____. "Bringing the State Back in to Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the G.I. Bill for World War II veterans." *American Political Science Review*. vol. 96, no. 2 (2002).
- Mettler, Suzanne B. & Eric Welch. "Civic Generation: Policy Feedback Effects of the G.I. Bill on Political Involvement over the Life Course." *British Journal of Political Science* (Forthcoming). [published in vol. 34, no. 3 (2004)].
- Milbrath, Lester W. & M. L. Goel. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* 2nd ed. Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1977.
- Miller, Arthur H. et al. "Group Consciousness and Political Participation." *American Journal of Political Science*. vol. 25, no. 3 (1981).
- Miller, Warren E. & J. Merrill Shanks. *The New American Voter*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.
- Monroe, Kristen Renwick (ed.). *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*. New York: Harper Collins, 1991.
- _____. (ed.). *Political Psychology*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2002.
- Morone, James A. *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*. rev. ed. New Haven: Yale University Press, 1998.
- Nelson, Thomas E. & Donald R. Kinder. "Issue Frames and Group-centrism in American Public Opinion." *Journal of Politics*. vol. 58, no. 4 (1996).
- Nie, Norman H., Jane Junn & Kenneth Stehlik-Barry. *Education and Democratic Citizenship in America*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

- O'Connor, Julia S., Ann Shola Orloff & Sheila Shaver. *States, Markets, Families: Gender, Liberalism, and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Oliver, Pamela E. & Gerald Marwell. "The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass, II." *American Sociological Review*. vol. 53, no. 1 (1988).
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theories of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- Orfield, Gary. "Schools more Separate: Consequences of a Decade of Resegregation." The Civil Rights Project. Harvard University, 2001. at: <https://bit.ly/3qZ7CGy>
- Page, Benjamin I. & Robert Y. Shapiro. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Phillips, Katherin Ross. "The Earned Income Tax Credit: Knowledge is Money." *Political Science Quarterly*. vol. 116, no. 3 (2001).
- Pierson, Paul. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change". *World Politics*. vol. 45, no. 4 (1993).
- Pitkin, Hanna Fenichel. *Representation*. New York: Atherton Press, 1969.
- Piven, Frances Fox & Richard A. Cloward. *Poor Peoples Movements: Why they Succeed, How they Fail*. New York: Vintage Books, 1977.
- _____. "The American Road to Democratic Socialism." *Democracy*. vol. 3, no. 3 (1983).
- _____. *Why Americans Don't Vote*. New York: Pantheon Books, 1988.
- _____. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Vintage Books, 1993 [1971].
- _____. *The Breaking of the American Social Compact*. New York: New Press, 1997.
- Popkin, Samuel L. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Pressman, Jeffrey L. *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- Przeworski, Adam. *Capitalism and Social Democracy*. New York: Cambridge University Press, 1985.

- Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000.
- Quadagno, Jill. *The Color of Welfare: How Racism Undermined the War on Poverty*. New York: Oxford University Press, 1994.
- Ragin, Charles. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- Ravitch, Diane. *Left Back: A Century of Failed School Reforms*. New York: Simon and Schuster, 2000.
- Riker, William H. & Peter C. Ordeshook. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review*. vol. 62, no. 1 (1968).
- Rochefort, David A. & Roger W. Cobb (eds.). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.
- Rosenstone, Steven J. & John Mark Hansen. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan, 1993.
- Rothstein, Bo. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Rushefsky, Mark E. *Public Policy in the United States: At the Dawn of the Twenty-First Century*. 3rd ed. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002.
- Sapiro, Virginia. "Women, Citizenship, and Nationality: Immigration and Naturalization Policies in the United States." *Politics and Society*. vol. 13, no. 1 (1984).
- Schattschneider, E. E. *Politics, Pressures, and the Tariff: A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*. New York: Prentice-Hall, 1935.
- _____. *The Semi-Sovereign People: A Realists View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- Schneider, Anne & Helen Ingram. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *American Political Science Review*. vol. 87, no. 2 (1993).
- _____. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University of Kansas Press, 1997.
- _____. (eds.). *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*. Albany: SUNY Press, [Forthcoming]. [published in 2005]
- Schram, Sanford F. *After Welfare: The Culture of Postindustrial Social Policy*. New York: New York University Press, 2000.
- Schram, Sanford R. & Joe Soss. "Success Stories: Welfare Reform, Policy Discourse, and the Politics of Research." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. vol. 557, no. 1 (September 2001).

- Schudson, Michael. *The Good Citizen: A History of American Civic Life*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.
- Sears, David O., Jim Sidanius & Lawrence Bobo (eds.). *Racialized Politics: The Debate about Racism in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- Shanto, Iyengar & Donald R. Kinder. *News That Matters: Television and American Opinion*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- Shepsle, Kenneth A. & Barry R. Weingast. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review*. vol. 81, no. 1 (1987).
- Shklar, Judith N. *American Citizenship: The Quest for Inclusion*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.
- Sigel, Roberta S. *Ambition and Accommodation: How Women View Gender Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- Silbey, Joel H., Allan G. Bogue & William H. Flanigan (eds.). *The History of American Electoral Behavior*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- Simon, Herbert A. "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science." *American Political Science Review*. vol. 79, no. 2 (1985).
- Skocpol, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- Smith, Rogers M. *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History*. New Haven: Yale University Press, 1997.
- Soss, Joe & Lael R. Keiser. "The Political Roots of Disability Claims: How State Environments and Policies Shape Citizen Demands." Revised version of paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago, 2001.
- Soss, Joe. "Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action." *American Political Science Review*. vol. 93, no. 2 (1999).
- _____. *Unwanted Claims: The Politics of Participation in the U.S. Welfare System*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.
- Spiro, Shimon E. & Ephraim Yuchtman-Yaar (eds.). *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*. New York: Academic Press, 1983.
- Stone, Deborah. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. rev. ed. New York: W. W. Norton, 1997.
- Tilly, Charles. *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1978.

- _____. "To Explain Political Processes." *American Journal of Sociology*. vol. 100, no. 6 (1995).
- _____. "Mechanisms in Political Processes." *Annual Review of Political Science*. vol. 4, no. 1 (Summer 2001).
- Touch, Steven A. & Jack K. Martin (eds.). *Racial Attitudes in the 1990s: Continuity and Change*. Westport, CT: Praeger Publishers, 1997.
- Uggen, Christopher & Jeff Manza. "Democratic Contraction? The Political Consequences of Felon Disenfranchisement Laws in the United States." *American Sociological Review*. vol. 67, no. 6 (December 2001).
- Verba, Sidney & Norman H. Nie. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row, 1972.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman & Henry E. Brady. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- Wedeen, Lisa. "Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science." *American Political Science Review*. vol. 96, no. 4 (2002).
- Weir, Margaret, Ann Shola Orloff & Theda Skocpol (eds.). *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Wilson, James Q. (ed.). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, 1980.
- Wolfinger, Raymond E. & Steven J. Rosenstone. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press, 1980.
- Yanow, Dvora. *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999.
- _____. *Constructing "Race" and "Ethnicity" in America: Category-Making in Public Policy and Administration*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002.
- Yeric, Jerry L. & John R. Todd. *Public Opinion: The Visible Politics*. 3rd ed. Itasca, IL: F. E. Peacock Publishers, 1996.
- Zaller, John & Stanley Feldman. "A Simple Theory of the Survey Response: Answering Questions versus Revealing Preferences." *American Journal of Political Science*. vol. 36, no. 3 (1992).
- Zaller, John R. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press, 1992.

صدر حديثاً

المؤلف: هاشم نعمة فياض

العلاقة بين الهجرة الدولية والتنمية من منظور البلدان المرسلة للمهاجرين

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب **العلاقة بين الهجرة الدولية والتنمية: من منظور البلدان المرسلة للمهاجرين** للكاتب هاشم نعمة فياض، الذي يقع في 351 صفحة.

لقد باتت العلاقة المعقدة بين الهجرة الدولية والتنمية تحظى بالمزيد من البحث على المستوى الأكاديمي وعلى مستوى الدول والمنظمات المهتمة بهذا الموضوع؛ لكن يلاحظ أن هذا الاهتمام لا يزال ضعيفاً ولا يرقى إلى أهمية الموضوع في العالم العربي، على الرغم من أن هذه المنطقة تشترك بقوة في هذا الصنف من الهجرة وتتأثر بنتائج الكثيرة والمتراصة. ويُعتبر هذا الكتاب مساهمة في سد بعض النقص في هذا الحقل.

يبحث الكتاب في اتجاهات الهجرة الدولية بعديها الزماني والمكاني على المستويين العالمي والعربي، ومقررات الهجرة الدولية على مستويي البلدان المرسلة للمهاجرين والمستقبلية لهم. ويحلل إشكالية العلاقة بين الهجرة والتنمية، وتحولات المهاجرين وعلاقتها بالتنمية. ويعالج تأثيرات الهجرة الدولية خصوصاً في جانبيها الاقتصادي والاجتماعي. ويتطرق إلى معالجات تتعلق خصوصاً بتنظيم الهجرة الدولية والاتفاقيات الدولية الخاصة بها واندماج المهاجرين.



مراجعات وعروض كتب

Book Reviews



محمد حمشي | * Mohammed Hemchi

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مواجهة الجائحة: استجابات الدول والفاعلين من غير الدول من منظورات مقارنة

MENA Confronting the Pandemic: State and Non-state Responses from Comparative Perspectives

عنوان الملف في لغته: "MENA and Covid19: State and Societal Responses"

عنوان الملف: "منطقة الشرق الأوسط وجائحة كورونا: الاستجابات الدولية والمجتمعية".

المحرر: باسل صلوخ.

الناشر: دورية القانون والحوكمة في الشرق الأوسط *Middle East Law and Governance*, ملف خاص،
مج 14، العدد 1.

تاريخ النشر: 2022.

* باحث، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

Researcher at the Arab Centre for Research and policy Studies.
Email: mhemchi@dohainstitute.edu.qa

مقدمة

بعد مرور سنتين ونيف على ظهور وباء فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) ثم تحوُّله بسرعة رهيبية إلى جائحة عالمية منذ ربيع 2020، لا تزال استجابات البلدان وسياسات مواجهتها موضوعاً مثيراً للبحث والنقاش، وحوُّق له أنه يكون كذلك، خاصة مع المتحورات المتعاقبة التي عرفتتها النسخة الأولى للفيروس، وهو اعتقادٌ بات سائداً الآن مفاده أن سجل الأوبئة والجوائح الفاشية لن يُطوَّ بمجرد انحسار جائحة كورونا، وأن الأسباب التي يمكن أن تؤدي مستقبلاً إلى تفشي نظريات لها تظل ماثلة. ففي عام 2005، نشرت مجلة *فورين بوليسي* *Foreign Policy* ملفاً خاصاً، في شكل نداء من أجل التصرف *A call for action*، بعنوان "الوباء القادم؟"، وقد شدّد محرر الملف على تحذيرات موظفي منظمة الصحة العالمية من "أن فيروس إنفلونزا الطيور القاتل قد ينتشر مجدداً انتشاراً سريعاً، ما سيؤدي إلى إرباك الأنظمة الصحية غير المستعدة له في البلدان الغنية والفقيرة على حد سواء"، مثلما شدّد على القلق الذي أبداه الخبراء "من عدم كفاية الخطط الوطنية والدولية للتعامل مع مثل هذا الوباء"⁽¹⁾. وقد بيّنت تجربة جائحة كورونا كيف تبدّد هذا النداء، وغيره، مثل الصدى في الفلاة، من دون أن يجد له آذاناً صاغية، لا في الدول الغنية ولا في الدول الفقيرة، عدا بعض الدول الآسيوية التي كانت لها تجربة مريّة مع وباء سارس SARS عام 2003 مكّنتها من احتواء الوباء بأقل الخسائر، لكن بالتأكيد ليس بأقل التكاليف⁽²⁾.

لقد ركز أغلب ما نُشر عن استجابات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الجوانب السياسية *Policy*، ذات الطابع الحكومي في المقام الأول، وشمل ذلك عدداً من التقارير وأوراق تحليل السياسات التي لا يتسع نطاق هذه المراجعة لفحصها جميعاً⁽³⁾. في المقابل، ظلت الجوانب السياسية *Politics* غير مطروقة بصورة وافية؛ ومن ذلك الأدوار التي أدّاها الفاعلون من غير الدول في المنطقة. وهذا مجال لا يزال في حاجة ماسة إلى المزيد من الأبحاث المعمقة. في هذا السياق، خصصت دورية القانون والحوكمة في الشرق الأوسط *Middle East Law and Governance* ملفاً خاصاً يستكشف التباين في الطرائق التي تعاملت بها الدول والفاعلون من غير الدول مع الجائحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وكيف ساهمت الأزمات المالية والسوسيو - اقتصادية وضعف القدرات المؤسسية في تفاقم تأثير الجائحة في الدولة والمجتمع في المنطقة من ناحية، وفي تشكيل استجابات الدول والفاعلين من غير الدول من ناحية أخرى. وقد ضم العدد تسع دراسات تتناول هذا التباين اعتماداً على مقارنة مقارنة ومن منظورات منهجية مختلفة⁽⁴⁾، كيفية

1 "Editor's Note," *Foreign Affairs*, vol. 84, no. 4 (July-August 2005), p. 2.

2 ينظر: محمد حمشي، "عن إمكانية التنبؤ زمن جائحة كورونا: تأملات من علم التعقد"، تحليل سياسات، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020/6/22، شوهده في 2022/4/6، في: <https://bit.ly/3NUuKzx>

3 ينظر على سبيل المثال: "وباء فيروس كورونا المستجد: نماذج من استجابات الدول للوباء وتداعياته على الاقتصاد العالمي"، تقرير، رقم 2، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (نيسان/ أبريل 2020)، شوهده في 2022/4/6، في: <https://bit.ly/3MTYc8o>؛ وقد نشرت وحدة الدراسات السياسية، في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، عدداً من الأوراق يقدّم جُلّها قراءة تحليلية في الإجراءات والتدابير المختلفة التي اتخذتها الدول والحكومات حول العالم رداً على التحدي الذي مثّله الجائحة، وتستشرّف تداعياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المنطقة العربية والعالم. ينظر: "أوراق جائحة كورونا (كوفيد-19) وتداعياتها"، ملفات، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (أيلول/ سبتمبر 2020)، شوهده في 2022/4/6، في: <https://bit.ly/3IapIax>

4 Bassel F. Salloukh, "Introduction to Covid-19 MELG Special Issue," *Middle East Law and Governance*, vol. 14, no. 1 (2022), p. 1.

نستثني من هذه المراجعة آخر دراسة ضمّها الملف عن تركيا، وسنكتفي بمراجعة الأوراق التي تناولت بالدراسة البلدان العربية.

وكمية. وأعدَّ هذه الدراسات باحثون عربٌ وغيرُ عربٍ مختصون في دراسة المنطقة، وذوو خلفيات أكاديمية متعددة، من العلوم السياسية والعلاقات الدولية، إلى السياسات العامة وعلم الاجتماع، إلى الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، إلى الفلسفة والعلوم الاجتماعية والقانونية.

أولاً: هل من أفضلية للأوتوقراطيات في الحد من تفشي الجائحة؟

يقدمُ كيفن كوهلر وجونا شولهوفر-فول دراسة كمية عن التباين في استجابات الأنظمة للجائحة عبر بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا⁽⁵⁾. يميز الباحثان بين التكاليف المباشرة المرتبطة بالتصرف فوراً وبصورة حاسمة والتكاليف البعيدة المدى المرتبطة بفقدان السيطرة على تفشي الجائحة والتي من المحتمل أن تتراكم على المدى الطويل؛ ومن ثم يجادلان بأن القادة الذين لا يشكل احتواء الجائحة حافزاً لديهم من أجل البقاء في السلطة يتأخرون في تطبيق إغلاق كلي صارم، مقارنة بالقادة المنشغلين بالرغبة في البقاء في السلطة. وليثبتا هذه الحجة، اعتمدا على قاعدة بيانات نظام أوكسفورد لتعقب الاستجابات الحكومية لجائحة (كوفيد-19) OxCGR، فضلاً عن بيانات خاصة بهما بشأن توقيت إغلاق المساجد والشروع في إجراءات الإغلاق.

تركز دراسة كوهلر وشولهوفر-فول على حالة مصر. وتحاول تفسير ما سماه صلوخ "الحالة الغريبة" التي مثلتها مصر في المنطقة، حيث "لا إغلاق ولا إلزام بارتداء الكمامات، ولا تدابير للتباعد الاجتماعي، في حين انشغلت الأجهزة الأمنية بقمع المبلغين عن أعداد الضحايا"⁽⁶⁾ أو احتجاجات الكوادر الطبية⁽⁷⁾ بشأن سوء ظروف العمل وشحّ التجهيزات الطبية. يحتاج كوهلر وشولهوفر-فول، استناداً إلى متغير التحالفات الحاكمة Winning Coalitions، بأن هذه الاستجابة تعكس التحالف الضيق بين النظام الحاكم والقوات المسلحة، مشيراً إلى أن لجنة إدارة أزمة كورونا التي شكلها الوزير الأول تبنت مقاربة أمنية في الأساس Security-driven، رغم الوعود التي قطعها الرئيس عبد الفتاح السيسي لإصلاح القطاع الصحي.

يقدم الباحثان مدخلاً نظرياً يراجع فيه ما بات يسمى فرضية "الأفضلية الأوتوقراطية"، التي تقول إن الأنظمة الأوتوقراطية، التي تحكم بيد من حديد، أفضل من الأنظمة الديمقراطية لما يتعلق الأمر بالاستجابة لتفشي الأوبئة. والمثال التقليدي الذي سلب اهتمام الباحثين هو الصين. غير أنهما يجادلان بأن هذه الفرضية ليست صحيحة على الدوام؛ ففي حين أن هذه الأنظمة تحوز فعلاً أدوات القوة الكافية، خاصة القوة القسرية، لفرض القيود بصورة سريعة وفعالة، فهي لا تملك جميعها الحافز الكافي لجعلها تقوم بذلك. وخلافاً للسياسيين في الأنظمة الديمقراطية، يرجح أن القادة في الأنظمة الأوتوقراطية يعتبرون تجنب التكاليف قصيرة المدى أولويةً على صحة السكان باعتبارها صالحاً عاماً. ويتباين هذا الأثر بحسب حجم التحالفات التي تقوم عليها الأوتوقراطيات، إذ كلما كان التحالف أصغر تقلص احتمال أن يهتم القادة بالصحة العامة. يحتاج الباحثان بأن فرضية "الأفضلية الأوتوقراطية" لا تنطبق على إجراءات احتواء الجائحة في بلدان الشرق الأوسط

5 Kevin Koehler & Jonah Schulhofer-Wohl, "Governing the covid-19 Pandemic in the Middle East and North Africa: Containment Measures as a Public Good," *Middle East Law and Governance*, vol. 14, no. 1 (2021).

6 في نهاية آذار/ مارس 2020، قررت السلطات المصرية حرمان أحد مراسلي صحيفة الغارديان من رخصته وإجباره على مغادرة البلاد بسبب نشره تقريراً يشكك في الأرقام الرسمية التي تقدّمها السلطات.

7 Salloukh, p. 2.

وشمال أفريقيا؛ فرغم أن الأنظمة في المنطقة تقوم على تحالفات ضيقة، فقد تصرفت بصورة بطيئة لتطبيق الإجراءات الصحية من أجل الحد من تفشي الجائحة⁽⁸⁾.

يخلص كوهلر وشولهوفر-فول، بعد تحليل بيانات الشق الكمي من الدراسة، إلى أن الاستجابة للجائحة لا تتعلق بالقدرات بقدر ما ترتبط بالحوافز السياسية للحكومات؛ إذ كلما كانت لدى الحكومة حوافز سياسية لتوفير الصالح العام لشعوبها بدلاً من الانشغال بالمصالح الخاصة لمجموعة صغيرة من مؤيديها، زاد احتمال تصرفها بسرعة وبحسم لمنع انتشار الجائحة. هذه النتيجة مثيرة للاهتمام وتبين بالفعل حدود فرضية "الأفضلية الأوتوقراطية" التي ينطلق منها الباحثان؛ ورغم أنهما يقرّان بأن دراستهما لا تفحص فاعلية تدابير الاحتواء، بل تكتفي بفحص التباين في سرعة فرضها من جانب الحكومات، فإنهما يفترضان أن التباين في الفاعلية قد يكون مرتبطاً بالتباين في القدرات والإرادة السياسية لدى الحكومات، لكن سرعة التصرف مستقلة تماماً عن ذلك. لدى الحكومات الأوتوقراطية حسابات سياسية تأخذها في الاعتبار لما يتعلق الأمر بفرض تدابير الاحتواء، مثل إغلاق المساجد أو فرض إغلاق كلي خلال فترة النهار أو وقف حركة النقل العام؛ لذلك، رغم حيازتها القدرة على التصرف السريع والحاسم لفرض هذه التدابير، مقارنة بالحكومات الديمقراطية، تتأخر في ذلك بسبب المخاوف من التكاليف السياسية والقيود التي تفرضها التحالفات الداعمة لتلك الحكومات، والتي بلا شك يغلب اهتمامها بمصالحها الخاصة انشغال الحكومات بالصالح العام، وهو ما تبيّنه الحالة المصرية أفضل بيان.

غير بعيد عن هذا السياق، يتناول ممدوح شومان وعبد العزيز القباع حالة المملكة العربية السعودية لاختبار قدرة الدولة على الاستجابة لتفشي الجائحة⁽⁹⁾. وهما ينطلقان من الافتراض أن مسؤولية التعامل مع الجائحة تقع على كاهل حكومات الدول. ما دام نطاق تفشي الجائحة لم يستثن دولة واحدة في العالم، مع التباين الشديد في درجة الانتشار من دولة إلى أخرى، وفي نجاح السياسات الحكومية في التخفيف من حدة تداعياتها في أبعادها المختلفة، فقد لجأ شومان والقباع، في دراستهما الكمية أيضاً، إلى التركيز على قياس قدرة الدولة State Capacity، مُعرِّفَةً بأنها القدرة على تنفيذ السياسات التي تبادل بها الدولة State-initiated Policies.

تأتي دراسة حالة المملكة العربية السعودية في سياق الاهتمام بالتحقق ما إذا كانت الدول التسلطية⁽¹⁰⁾ (مع النسبة العالية من المركزية التي تشهدها المملكة خلال السنوات الأخيرة⁽¹¹⁾) أشد قدرة على تنفيذ السياسات مقارنة بالدول الديمقراطية. ومن خلال الدراسة، يخلص الباحثان إلى أن المملكة، خلافاً لما هو متوقع، كانت في حاجة إلى موارد أكبر من أجل تنفيذ سياسة حظر التجوال أثناء تفشي الجائحة، رغم نمط حكمها المركزي، ورغم نفوذ الدولة الديني الذي يعزز الاعتقاد السائد بأن جعل المواطنين يذعنون لسياسات الدولة يتطلب

8 يحيل الباحثان على جملة من الإجراءات التي تندرج ضمن مصطلح "الإغلاق"، وهي: إغلاق المدارس، وإلزام الناس بالعمل من المنازل، وإلغاء التظاهرات، وتقييد التجمعات، وإغلاق وسائل النقل العام، وإلزام السكان بالبقاء في المنازل، وتقييد الحركة، وإغلاق المساجد.

9 Mamdouh A. Shouman & Abdulaziz S. Alkabaa, "Testing Saudi State Capacity: A Study to Investigate How the Government Responded to the covid-19 Pandemic," *Middle East Law and Governance*, vol. 14, no. 1 (2021), pp. 62-80.

10 نحافظ على المصطلحات نفسها كما وردت في الدراسات كل على حدة، من دون تمييز بين التسلطية والأوتوقراطية.

11 بل يذهب الباحثان إلى أن المملكة لم تشهد لهذا المستوى من المركزية مثيلاً باستثناء فترة حكم الملك فيصل (1964-1975).

موارد أقل⁽¹²⁾. على كل حال، يقدم شومان والقباع مراجعة جيدة للأدبيات التي تناولت العلاقة السببية بين المركزية/ اللامركزية وقدرة الدولة على تنفيذ السياسات، وهي تبين وجود تباين شديد يجعل التعميم بعيد المنال، بل غير مجدٍ لتصميم السياسات، سواء من حيث التحليل أو من حيث صوغ التوصيات.

فيما يتعلق بالفرضية الثانية التي سعى الباحثان لاختبارها (الإصابات بكوفيد 19 تتباين بحسب المدن)، يخلص شومان والقباع إلى أن النتائج تفند الافتراض القائل إن المدن الأكثر تجهيزًا، حيث تتمركز المرافق والموارد الحكومية، ستشهد عددًا أقل من الإصابات؛ إذ تبين أن مدينتي الرياض وجدة كان لهما النصيب الأكبر من نسب الإصابات، مقارنة بالمدن الأصغر. ولا يعود ذلك إلى الكثافة السكانية فحسب، لكنه يعود أيضًا إلى أن عمليات الإغلاق أدت إلى اكتظاظ هائل في تجمعات العمالة الوافدة التي لا تتوافق مع معايير الإيواء الملائمة لأهداف الحد من انتشار الأمراض المتنقلة بالعدوى. أخيرًا، يخلص الباحثان إلى أن إدعان المواطنين لسياسة الاستجابة لتفشي الجائحة، والتلقيح الإلزامي لاحقًا، يعتمد أكثر على مصدر التوعية، إذا ما كان المؤسسة العلمية التقليدية أم غير التقليدية. ويرجحان أن الجائحة ينبغي أن يجري التعامل معها في إطار المؤسسة التقليدية، القائمة على التعليم الديني، لتحصيل إدعان المواطنين.

ثانيًا: الدول الفاشلة والجائحة

يفحص مجموعة من الباحثين، هم دانيال حبيب ونائلة إلمور وسيث غولاس وناثان روده ودانييل ماثيو ونيكولاس بارنتي⁽¹³⁾، العلاقة بين فشل الدولة وأتماط سياسات مواجهة تفشي الجائحة التي جرى تنفيذها في منطقة الشرق الأوسط، وذلك باستخدام تحليل قائم على الثنائيات Dyadic Analysis للبيانات التي جرى جمعها من قاعدتي نظام أوكسفورد لتعقب الاستجابات الحكومية لجائحة (كوفيد-19) والمسح العالمي لأعراض (كوفيد-19) COVID-19 World Symptom Survey. يستند حبيب وزملاؤه أيضًا إلى قاعدة بيانات الاستجابات الحكومية Corona Net، ويقسمون السياسات التي اعتمدها البلدان المدروسة، من منطقة الشرق الأوسط، مجمعةً بصورة ثنائية إلى سياسات قائمة على التقييد Restrictive وسياسات قائمة على الموارد Resource-oriented. يتناول حبيب وزملاؤه عشر حالات جرى انتقاؤها بناءً على مؤشر الدول الفاشلة، هي: أفغانستان ومصر والعراق ولبنان وسورية واليمن بوصفها دولًا فاشلة، والكويت وعمان وقطر والإمارات العربية المتحدة بوصفها دولًا قوية⁽¹⁴⁾. وبناءً على التحليل المقارن، يخلص الباحثون إلى أن الدول الفاشلة تميل إلى تبني نسبة أكبر من السياسات القائمة على التقييد، مع تشدد حكومي أقل صرامة وفاعلية، ومن ثم امتثال أقل من المواطنين، مقارنة بنظيراتها من الدول القوية.

12 تتفق هذه النتيجة إلى حد ما مع دراسة أجراها أكسل كورنرت عن سياسة إغلاق المدارس، حيث فُقد الاعتقاد السائد بأن مركزية السلطة في الدول التسلطية وغياب القيود المؤسسية على صنع القرار قد تجعلها قادرة على إغلاق المدارس في وقت أبكر نسبيًا، مقارنة بالدول الديمقراطية حيث تكون السلطة أقل مركزية إن لم تكن لامركزية بالكامل، وعملية صنع القرار فيها خاضعة للقيود المؤسسية. وخلص إلى أن الحكومات الديمقراطية كانت أسرع من الحكومات التسلطية في اتخاذ قرار بإغلاق المدارس. ينظر:

Axel Cronert, "Democracy, State Capacity, and covid-19 Related School Closures," *Working Paper*, APSA Preprints (2020), accessed on 6/4/2022, at: <https://bit.ly/3JcImU6>

13 Daniel Habib et al., "Dyadic Analysis of Fragile Middle Eastern States and Humanitarian Implications of Restrictive Covid-19 Policies," *Middle East Law and Governance*, vol. 14, no. 1 (2021), pp. 26-61.

14 يستهدف التحليل الثنائيات التالية، وهي ثنائيات تزاوج بين دول فاشلة ودول قوية: سلطنة عمان واليمن، قطر ولبنان، الإمارات العربية المتحدة والعراق، فضلًا عن بقية الدول التي جرى تحليلها فرادى.

تحدّ السياسات القائمة على التقييد من الحريات، أو ما هو مسموح به في العادة من حركة وتجارة وأعمال وتعليم وغيره، في حين تتميز السياسات القائمة على الموارد بإنتاج أو إعادة توزيع السلع والخدمات، مثل المتابعة الصحية وإجراء الفحوصات والتوعية العامة. ومن الواضح أن الدول التي تعاني أزمات اقتصادية أو أمنية، في المقام الأول، أو سياسية، أن تحشد الموارد الكافية التي تمكنها من سن سياسات قائمة على الموارد. وبطبيعة الحال، يُعدّ تفشي الأوبئة، خاصة إذا ما تحوّلت إلى جائحة على غرار جائحة كورونا، أزمة متعددة الأبعاد ومعقدة التداعيات؛ فإذا ما كانت الدولة تعاني أزمات بنيوية سابقة على تفشي الجائحة، لا يمكنها سنّ سياسات قائمة على الموارد، فضلاً عن تنفيذها بفاعلية.

مع ذلك، يشدد الباحثون على أن السياسات في عمومها جزء حيوي من التزام الحكومات بمسؤوليتها عن حماية مواطنيها وضمان رفاهيتهم. وسواء أكانت قائمة على التقييد أم على الموارد، فهي في جوهرها سياسات أخلاقية إذا لم تنتهك الكرامة الإنسانية للمواطنين أو لم تكن أداة لأجندة سياسية. ورغم أن السياسات القائمة على التقييد قد تحيل إلى تاريخ طويل من القمع الذي تمارسه الدولة ضد مواطنيها، فإن ذلك لا يعني رفض القيود التي تنطوي على انتهاك للحقوق إذا ما كان الغرض منها هو الحدّ من تفشي الأمراض والأوبئة. وهكذا يرفض الباحثون المقولة التي مفادها أن السياسات القائمة على الموارد هي النظر "الجيد" للسياسات "السيئة" القائمة على التقييد. ويخلصون إلى التوصية بأن الاستجابات الحكومية الفعالة، في حالات تفشي الأوبئة، هي تلك التي توازن بين السياسات القائمة على التقييد والقائمة على الموارد.

إضافة إلى ذلك، ومن منظور إقليمي، يوصي الباحثون بحكومات الدول القوية بضرورة الوعي بالأبعاد السياسية المحتملة للسياسات القائمة على التقييد التي تعتمدها حكومات الدول الفاشلة في الإقليم، وهي بالتأكيد أبعاد لها عواقب عابرة للحدود وتؤثر في المنطقة برمتها. لذلك، ينبغي لها أن تعمل على تسهيل التحول نحو تنفيذ سياسات قائمة على الموارد في الدول التي تفتقر إلى القوة السياسية والاقتصادية للقيام بذلك بمفردها. وهذا لن يفيد الدول الفاشلة المعنية فحسب، بل سيساهم أيضاً في استقرار المنطقة بأكملها. وما من شك في أن هذا النوع من الدراسات السياسية ستكون له فوائد جمة في توجيه المساعدات الدولية، كتلك التي تقدّمها الدول غير الفاشلة (القوية) في المنطقة لتوفير الدعم الطبي والمالي للدول الفاشلة في جوارها؛ وذلك من خلال تحديد القطاعات والسياسات التي ينبغي أن تعتني بها تلك المساعدات للحدّ من تفشي الأوبئة وللتغلب على تداعياتها اللاحقة، بعيداً عن النمط التقليدي للمساعدات الذي يستهدف مناطق النزاعات المسلحة والأنظمة الاقتصادية والمالية الهشة.

ثالثاً: لبنان وقطاع غزة: تطييف الجائحة وتسييسها

في دراسة بعنوان "نحن نخوض معركة ضد الفيروس: حماس وحزب الله وجائحة كورونا"⁽¹⁵⁾، يقارن عبد الهادي العجلة بين استجابة حركة المقاومة الإسلامية "حماس"، في فلسطين، و"حزب الله"، في لبنان، بوصفهما فاعلين من غير الدول. ويحاجّ بأن الاستراتيجية التي وظفها كلا الفاعلين تقوم على المقاربة للفيروس باعتباره عدوً يتطلب حشد الموارد والأفراد بما في ذلك المقاتلون ليكونوا جزءاً من "حربهما" على الجائحة. كما يحاجّ العجلة بأن الفاعلين من غير الدول غالباً ما يقلدون الدول في سعيها لاستغلال الحالة الوبائية من أجل

15 Abdalhadi Alijla, "We are in a Battle with the Virus: Hamas, Hezbollah, and covid-19," *Middle East Law and Governance*, vol. 14, no. 1 (2021), pp. 101-113.

اكتساب المزيد من الشرعية، سواء الداخلية أو الخارجية. لذلك، يمكن القول إن فيروس كورونا كان موضوعاً للتطبيع Sectarianization والتسييس Politicization، إذ استُخدم على نطاق واسع في تعزيز الشرعية الخارجية في حالة حركة حماس، والشرعية المحلية في حالة حزب الله. ويفترض الباحث أن الفضل في نجاح استجابة كليهما لتفشي الجائحة يعود إلى عاملين أساسيين: وجود نظام رعاية اجتماعية قائم سلفاً وامتطور للغاية، وقدرتهما على التعبئة الجماعية من خلال القيادة الكاريزمية.

مع أن منطلق المقارنة بين الحالتين يظل قوياً، وفي إمكانها أن تقدم لنا نتائج جيدة في حال لو ركزت أكثر على أوجه التشابه بين استجابتي حركة حماس وحزب الله بوصفهما فاعلين لا يمثلان دولة قائمة في حد ذاتها. لكن أوجه الاختلاف الحادة بين الحالتين لا يمكن تجاهلها، حتى فيما يتعلق بمدى وجود نظام رعاية اجتماعية، سواء وصف بالقائم سلفاً أو بالمتطور للغاية⁽¹⁶⁾، فضلاً عن قدرة قيادات الفاعلين على التعبئة الجماعية في ظل اللايقين والفوضى التي أعقبت تفشي الجائحة. ففي حين يحتكر حزب الله السيادة على الإقليم الذي يسيطر عليه (وقدرته على الفعل يستمدّها أيضاً من دوره السياسي)، لا يتوافر ذلك لدى حركة حماس، بسبب الاحتلال والحصار من ناحية، ومن ناحية أخرى بسبب وجود فاعلين آخرين في قطاع غزة، أقل قوة منها لكنهم ينازعونها ولاء الناس وامثالهم. وبكل تأكيد، يمكن المحاجة أيضاً بأن حدة النزعة لإضفاء الطابع الطائفي على الأشياء في سلوك حركة حماس أقل منها في سلوك حزب الله.

في السياق نفسه، تضمّن الملف الخاص دراسة أعدها فريق من الباحثين اللبنانيين، هم منى حرب وأحمد غربية ومنى فواز ولونا دايع⁽¹⁷⁾. تقع هذه الدراسة أيضاً ضمن نطاق البحث في استجابات الفاعلين من الدول وغير الدول، مع التركيز على حالة لبنان، التي تعدّ بالفعل مختبراً ثرياً لهذا النوع من الأبحاث. على خلاف العديد من الدول التي انتهزت جائحة كورونا فرصة لإعادة فرض سلطتها وتعزيز أجهزتها الشرطية والقمعية؛ يبدو لبنان بعيداً عن هذا الاتجاه. إذ تخلص حرب وزملاؤها إلى أن إدارة أزمة الجائحة في هذا البلد لم تؤدّ إلى مجرد إعادة إنتاج النظام السياسي الطائفي فحسب، بل تكشف أيضاً عن توترات بين الأحزاب السياسية القوية، والهيئات الحكومية الضعيفة، فضلاً عن مجموعات التضامن المتعددة، التي تتباين تطلعاتها وتصوراتها بشأن مستقبل البلاد. تعتمد حرب وزملاؤها على قاعدة بيانات تتضمن مصادر مختلفة (كالمواد الإذاعية والمواد الإخبارية المطبوعة والإلكترونية، ومحتوى وسائط التواصل الاجتماعي)، ثم تصنف الفاعلين والإجراءات التي اتخذوها بحسب المواقع المكانية التي يحتلونّها. وأخيراً يحلل الباحثون التباين في طرائق إدارة الوباء، بحسب معيار الموقع السياسي والمكاني لكل فاعل.

وبذلك، يسعى الباحثون إلى تتبع كيف استخدمت الأحزاب الطائفية الجائحة سلاحاً لإعادة تشديد سيطرتها على المناطق السياسية الطائفية بعد احتجاجات تشرين الأول/أكتوبر 2019. مع ذلك، فهم يؤكدون أن هذا التوظيف نادراً ما يمر من دون سجل. إحصائياً، تخلص حرب وزملاؤها إلى أن ثلث الاستجابات المدروسة، التي أبادها 538 فاعلاً اتخذوا إجراءات لمواجهة الجائحة خلال الفترة من آذار/مارس إلى تموز/يوليو 2020، كان

16 عن الاستجابة للجائحة في قطاع غزة، ينظر:

"The Gaza Strip and COVID-19: Preparing for the Worst," Briefing no. 75, International Crisis Group (April 2020), accessed on 6/4/2022, at: <https://bit.ly/3q1o1It>

17 Mona Harb et al., "Mapping Covid-19 Governance in Lebanon: Territories of Sectarianism and Solidarity," *Middle East Law and Governance*, vol. 14, no. 1 (2021), pp. 81-100.

مصدرها فاعلون غير طائفيين، مثل المنظمات غير الحكومية، والمنظمات الدولية غير الحكومية، والتجمعات والحملات والجامعات والفاعلين الخواص. قد لا تتطابق قدرات هؤلاء الفاعلين غير الطائفيين تمامًا مع قدرات الفاعلين الطائفيين، لكنها مع ذلك تعدّ بمنزلة "المعارك الصغيرة ضمن حرب ممتدة" ليس على الجغرافيات المتداخلة طائفيًا فحسب، بل على إنتاج بدائل مادية وغير مادية للنظام الطائفي برمّته⁽¹⁸⁾.

يعود الفضل في تطوير مفهوم "المعارك الصغيرة" التي يخوضها الفاعلون غير الطائفيين لتقويض النظام الطائفي الراسخ إلى باسل صلّوخ وآخرين⁽¹⁹⁾. لكن حرب وزملاءها يستلهمون أيضًا أعمال جون ناغل⁽²⁰⁾ الذي يحاّج بأن النظام الطائفي قد يسمح، حين يكون في حالة سبات، للفاعلين غير الطائفيين بتجديده؛ وذلك عبر محاولات إنشاء مؤسسات بديلة تعمل على تشكيل الكيفية التي يرى بها الناس العالم، فضلًا عن قدرتهم على تصور الطرائق التي يمكنهم إدارته وتغييره من خلالها⁽²¹⁾. لإسقاط هذه المقاربة على الحالة اللبنانية، تعتمد حرب وزملاؤها إلى الربط تحليليًا بين السياسة الطائفية والسيادة في علاقتها بالمكان (أو الإقليم Territoriality)، بحثًا عن تلك الأماكن أو الأقاليم التي يمكن أن يحظى بالسيطرة عليها فاعلون من غير الدول، ومن ثم محاولة فهم الطرائق التي يوزع بها المواطنون ولاءهم السياسي بين فاعلين يعملون إقليميًا/ مكانيًا على مستوى دون الدولة أو أعلى منها.

بطبيعة الحال، لا يمكن المقارنة بين منطقي الاستجابة للجائحة لدى كلتا المجموعتين من الفاعلين. ويعود ذلك إلى عاملين أساسيين: العامل الأول مادي يتعلق بالتفاوت في القدرات، إذ كانت استجابة المجموعات السياسية الطائفية سريعة وواسعة النطاق. ووظفت مجموعة متنوعة من الأساليب، من تقديم المساعدة النقدية عبر مؤسساتها الدينية الشقيقة، إلى توزيع المساعدات الغذائية والطبية عبر تنظيّماتها غير الحكومية، إلى تعزيز التدابير الوقائية عبر الهيئات البلدية المتحالفة معها، غير أن ذلك كله لا ينفي أن الخطاب الطائفي الذي تتبناه تلك المجموعات ظل مهيمًا على المشهد. في مقابل ذلك، كانت استجابة المجموعات غير الطائفية محدودة النطاق بدرجة أكبر، وأكثر عفوية، وتضمنت طرائق متنوعة للتدخل، لكنها اعتمدت على المنصات الاجتماعية للتواصل والوصول إلى المواطنين، في حين أنها لم تحظ بتغطية كافية من وسائل الإعلام المهيمنة على المشهد الإعلامي. ولم تشبك حرب وزملاؤها مع معضلة التصنيف، إذ قد لا يكون كافيًا من الناحية التحليلية تصنيف الفاعل غير طائفي بمجرد أن يقدم نفسه بأنه كذلك. وهذا يقودنا إلى العامل الثاني الذي يجعل المقارنة معقدة بين المجموعتين من الفاعلين، وهو العامل الاجتماعي/ السياسي، فالنظام الطائفي متجذر في بنية السياسة والمجتمع اللبنانيين؛ وفي غياب تنظيم سياسي فعّال يصعب على الحركات والأحزاب غير الطائفية تسجيل خرق نوعي في بنية النظام السياسي الطائفي⁽²²⁾.

18 Salloukh, p. 3.

19 Bassel F. Salloukh et al., *The Politics of Sectarianism in Postwar Lebanon* (London: Pluto Press, 2015).

20 John Nagle, "Consociationalism Is Dead! Long Live Zombie Power-Sharing!" *Studies in Ethnicity and Nationalism*, vol. 20, no. 2 (2020).

21 يستند الباحثون في هذا السياق إلى أعمال المفكرين النقديين، بدءًا بأنطونيو غرامشي وصولًا إلى روبرت كوكس.

22 ينظر:

Janine A. Clark & Bassel F. Salloukh, "Elite Strategies, Civil Society, and Sectarian Identities in Postwar Lebanon," *International Journal of Middle East Studies*, vol. 45 (2013); Ibrahim Halawi & Bassel F. Salloukh, "Pessimism of the Intellect, Optimism of the Will after the 17 October Protests in Lebanon," *Middle East Law and Governance*, vol. 12, no. 3 (2020).

مع ذلك، تحاج هذه الدراسة بأن الاستجابات التي اتخذها الفاعلون غير الطائفيين، مثل الجامعات والمنظمات غير الحكومية والتجمعات، التي تشكلت أثناء احتجاجات عام 2019، كانت عابرة للحدود الطائفية ولأقاليم البلد (استجابات أفقية في مقابل استجابات رأسية اتخذها الفاعلون الطائفيون، مثل الأحزاب والفاعلين الحكوميين والدينيين)⁽²³⁾. والأهم من ذلك هو أنها أشاعت سردية غير طائفية (أو عابرة للطوائف)، تهدف إلى تشكيل مخيال سياسي/ اجتماعي أشد ارتباطاً بقيم الكرامة الإنسانية والوطنية. وبذلك، فقد عملت على تحدي البنية الطائفية الراسخة للسياسة/ المجتمع في لبنان القائمة على أقاليم ترابية مقسمة ومهيمن عليها طائفيًا. يبدو أن هؤلاء الفاعلين، خاصة التجمعات Collectives القائمة على مبدأ التضامن والمساعدة المتبادلة، قد تشبعوا بهذه النزعة لتحدي البنية الطائفية الراسخة في السياسة/ المجتمع أكثر أثناء احتجاجات عام 2019، التي سمحت بانبثاق خطاب غير طائفي، أو على الأقل مناهض للطائفية (وسيتجلى أثرها أكثر لاحقاً إثر انفجار مرفأ بيروت في صيف 2020). وإذا ما صمدت على هذا النحو، تزيد احتمالات انتصارها في المزيد من "المعارك الصغيرة" التي يخوضها الفاعلون غير الطائفيين ضمن "حرب" طويلة الأمد لتقويض أسس النظام الطائفي الراسخ.

رابعاً: ديمقراطية تونس والجائحة

تدرس مريم قشاط ومريم عقربي، في دراسة بعنوان "من الاستثناء الديمقراطي إلى حالة الاستثناء: جائحة كورونا في سياق دولة القانون في تونس"⁽²⁴⁾، الاستجابات القانونية والمؤسسية المبكرة لتفشي الجائحة في تونس. وهي دراسة تحاج بأن سردية الاستثناء الديمقراطي بعد ثورة 2011، في تونس، لم يجر تجسيدها في ممارسة قانونية ليبرالية، بل أزرها منطقٌ سلطوي يضيف الشرعية على خطاب القوة، ويعيد إنتاج الممارسات التسلطية الموروثة عن النظام القديم. وتركز الباحثان تحديداً على ما تكشفه حالة الاستثناء، التي أعلنتها الدولة التونسية أثناء حالة الطوارئ، بشأن الطرائق المختلفة التي استُخدم بها القانون في تونس. وتحاجان بأن حالة الطوارئ لم تعد استثناءً، بل صارت هي القاعدة في طريقة الحكم التونسية بعد عام 2011، وهو ما سمح بصمود الممارسات الاستبدادية السابقة، حيث لا ينفك الجهاز القانوني يستخدمها أداة للمراقبة والسيطرة. وغني عن التذكير بأن الدراسة كُتبت قبل ما بات يُنظر إليه على أنه انقلاب الرئيس قيس سعيد على الديمقراطية في تونس.

يرى صلوخ أن هذا الحجاج الفوكوي (نسبة إلى ميشال فوكو) يضع الدراسة في مواجهة مع الأدبيات التي تحتفي بانتقال تونس السياسي نحو الديمقراطية⁽²⁵⁾؛ فهي تنذر، بدلاً من التبشير بالاستثناء الديمقراطي، بتعاقد بنيوي بين الأجهزة القانونية والتنظيمية من ناحية وأهداف الحكم السلطوي القائم على السيطرة والمراقبة من ناحية أخرى. لا تنتقد الباحثتان عمليات الإغلاق أو بقية تدابير الصحة العامة الأخرى لمواجهة الجائحة، لكنهما تليقان الضوء على أهمية الكشف عن الأدوار والمعاني التي يمكن أن يجسدها القانون في

23 تقدم الدراسة خريطين مكثفتين، تبين إحداهما توزيع استجابات الأحزاب السياسية عبر الأقاليم اللبنانية، في حين تقدم الثانية، وهي أوسع، أنماط الاستجابات التي اتخذها مختلف الفاعلين، وأنماط توزيعها عبر الإقليم. ينظر:

Harb et al., pp. 86-87.

24 Meriem Guetat & Meriem Agrebi, "From Democratic Exception to State of Exception: Covid-19 in the Context of Tunisia's State of Law," *Middle East Law and Governance*, vol. 14, no. 1 (2021), pp. 128-140.

25 Salloukh, p. 4.

حياة سياسية تتسم أصلاً بتوازنات دستورية ومؤسسية هشّة، متجاوزتين بذلك الخطاب الشكلي الذي يحصر دور القانون في الجوانب التقنية والتنظيمية للحياة السياسية، ومن ثم تخلصان إلى أن التجربة التونسية تبين كيف أن القواعد والأطر القانونية يمكن أن تؤدي أدواراً أبعد من ذلك، وأن تجسد في نهاية المطاف لغة القوة، بل تؤثر حتى في تشكيل (وإعادة تشكيل) السرديات السياسية نفسها.

وتبحث مارو يوسف وسارة يركيس في دراسة بعنوان "قوة التعبئة ثنائية الأحزاب: نجاح الحركة النسوية التونسية أثناء تفشي جائحة كورونا"⁽²⁶⁾، ما يعده صلّوخ لغز الإصلاحات التقدمية التي شملت وضع النساء Gender في تونس على الرغم من الانقسامات الأيديولوجية العميقة بين التيارين الإسلامي والعلماني، على المستويين السياسي والمدني كليهما⁽²⁷⁾. تلاحظ الباحثتان أن الحكومة التونسية، المنقسمة لا سيما على أسس أيديولوجية، استجابت في واقع الأمر للمخاوف بشأن تزايد العنف ضد المرأة، خاصة أثناء فترة تفشي الجائحة، إذ أنشأت على سبيل المثال مركزاً جديداً لإيواء النساء ضحايا العنف الأسري، كما خصصت خطاً هاتفياً ساخناً على مدار الساعة وطوال أيام الأسبوع.

تسعى الدراسة للإجابة عن السؤال: لماذا استجابت الدولة لمخاوف العنف ضد النساء أثناء تفشي الجائحة، في تونس، على الرغم من الانقسامات الأيديولوجية والسياسية السائدة، خاصة بين التيارين العلماني والإسلامي، بشأن قضايا المرأة؟ وتحتاج الباحثتان بأن السبب يعود إلى أن مكافحة العنف ضد النساء حظيت بدعم ثنائي الأحزاب في تونس. إذ نجحت منظمات حقوق المرأة، الإسلامية والعلمانية على حد سواء، في بناء تحالف ثنائي الأحزاب لتعزيز الجهود الحكومية في مكافحة العنف ضد النساء، وهو نجاح ليس وليد فترة تفشي الجائحة، بل يعود إلى التحالفات القصيرة المدى التي عمل فيها التياران معاً طوال العقد الماضي ومنذ بداية الانتقال الديمقراطي في تونس⁽²⁸⁾، والتي كان أبرزها وأشدّها تأثيراً التحالف بين رابطة النابات التونسيات La ligue des électrices tunisiennes (تيار علماني) وجمعية تونسيات Tounissiet (تيار إسلامي).

خاتمة

لا شك في أن الملف الخاص الذي تناولته هذه المراجعة يقدم إسهاماً لا غنى عنه في فهم الاستجابات التي تبنتها (بعض) البلدان العربية لتفشي جائحة كورونا، وهي فضلاً عن طبيعتها الإمبريقية، في مجملها، تقدّم تأصيلاً نظرياً ومفهوماً جيّداً للموضوعات التي تتناولها بالدراسة والتحليل، رغم أن بعضها يعتمد مقاربات كمية للغاية. لذلك، فهي مفيدة حتى بالنسبة إلى أولئك الباحثين غير المهتمين بمضامينها الكمية، والتي تبدو معقدة على غير المختصين في جوانب منها.

26 Maro Youssef & Sarah Yerkes, "The Power of Bipartisan Mobilization: The Success of Tunisia's Feminist Movement During the Coronavirus Pandemic," *Middle East Law and Governance*, vol. 14, no. 1 (2021), pp. 114-127.

27 تجلّى هذا على نحو واضح أثناء إعداد مسودة الدستور التونسي في ما بعد الربيع العربي، والنقاشات الحادة بخصوص هوية المجتمع التونسي، حيث ارتسمت خطوط انقسام واضحة بين العلمانيين والإسلاميين، سواء ضمن المجتمع السياسي أو حتى ضمن المجتمع المدني.

28 يُذكر أن هذه التحالفات لم تقتصر على قضايا مكافحة العنف ضد النساء، بل شملت أيضاً قضايا أخرى متشعبة. ينظر مثلاً:

Maro Youssef & Hamza Mighri, "Women's Groups Take on Radicalization in Tunisia," *Sada*, Carnegie Endowment for International Peace, 26/3/2019, accessed on 6/4/2022, at: <https://bit.ly/3tUoWwT>

أما جدوى قراءة هذا النوع من الدراسات وإنتاج المزيد منها عن بلدان المنطقة العربية، فهي تتمثل في مراكمة التجربة وتعلّم الدروس من النجاحات والإخفاقات التي رافقت هذه التجربة. أشار تقرير نشرته وحدة الدراسات السياسية في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات عن أنماط استجابات الدول للجائحة، إلى أثر الذاكرة المؤسسية والمجتمعية في حالة البلدان الآسيوية، "والتي شكّلت من خلال تجارب سابقة في التعامل مع الأوبئة سريعة العدوى (مثل وباء سارس عام 2003)، عاملاً مشتركاً أساسياً لفهم البدائل التي انتهجتها هذه البلدان؛ إذ "مكّنتها تلك التجارب مؤسساتها السياسية وبأنظمتها الصحية، ومجتمعاتها أيضاً"⁽²⁹⁾، من التعلم وإبداء السرعة والكفاءة في الاستجابة"⁽³⁰⁾. وهذا ما ينبغي أن يكون عليه الحال في البلدان العربية.

ينبغي التركيز على نزع الطبيعة السياسية De-politicizing عن الاستجابة لمثل هذه الأزمات الصحية، وهو ما يؤكده التقرير المذكور آنفاً، إذ يشير إلى "أن ما يميز الاستجابات الآسيوية من غيرها، زمن الاستجابة لتفشي الأوبئة، لا علاقة له بطبيعة النظم السياسية". كما يشدد على أن الاستجابة تتعلق أكثر بأثر الذاكرة الجماعية من ناحية أولى، وبدور الخبرة المؤسسية من ناحية ثانية، وبدور التقاليد الجماعية المرتبطة بقيم الصحة العمومية وممارساتها في زمن الأوبئة من ناحية ثالثة، "حيث صار الجميع يعرفون مسبقاً ما قد يحدث إذا لم يتصرف الجميع، وصار الجميع يعرفون ما ينبغي فعله وكيف ينبغي فعله بمجرد أن يحين الوقت"⁽³¹⁾.

يفتح هذا النوع من الأبحاث الأبواب واسعة أمام تعلّم الدروس ومراكمة الخبرة وبناء ذاكرة مؤسسية بشأن السياسات التي ينبغي سنها للاستجابة للأزمات الصحية، فضلاً عن الطرائق والموارد التي ينبغي تعبئتها لتنفيذ تلك السياسات⁽³²⁾؛ لذلك، إذا كانت ثمة توصية أساسية يجب التشديد عليها فهي الاستثمار أكثر في مثل هذا النوع من الأبحاث، وخلق قناة للنقاش المتبادل بين الدوائر الأكاديمية ودوائر صنع القرار في البلدان العربية. أما بناء الذاكرة الجماعية فيتطلب مستويات معتبرة من الثقة العمومية Public Trust في الحكومات وفاعلها وسياساتها⁽³³⁾، فضلاً عن تضافر ذلك مع التقاليد الثقافية والاجتماعية المحلية (والمجتمعات العربية تزرع بها) التي تعلي القيم الجماعية على الفردانية؛ "وهو ما يجعل الدولة، زمن التهديد بتفشي الأوبئة، قادرة على فرض معايير الامتثال الاجتماعي والانضباط العفوي دون اللجوء إلى الممارسات السلطوية المفرطة"⁽³⁴⁾.

29 تجعل الذاكرة المجتمعية المواطنين أكثر وعياً بالعواقب وأكثر استعداداً للتعاون مع الحكومات والتضحية بحرياتهم الفردية.

30 "وباء فيروس كورونا المستجد: نماذج من استجابات الدول للوباء وتداعياته على الاقتصاد العالمي"، ص 8.

31 المرجع نفسه، ص 9. وقد نشرت وحدة الدراسات السياسية، في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، عدداً من الأوراق يقدم جُلّها قراءة تحليلية في الإجراءات والتدابير المختلفة التي اتخذتها الدول والحكومات حول العالم رداً على التحدي الذي مثلته الجائحة، وتستشرّف تداعياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المنطقة العربية والعالم. ينظر: "أوراق جائحة كورونا (كوفيد-19) وتداعياتها".

32 يشير ج. وُو في دراسة، استند إليها شومان والبقاع، عن سغافورة إلى أن "القدرات المالية والسياسية التي جرى بناؤها بعد أزمة سارس ساهمت في انخفاض معدل الوفيات في سغافورة". ينظر:

Jun Jie Woo, "Policy Capacity and Singapore's Response to the Covid-19 Pandemic," *Policy and Society*, vol. 39, no. 3: States and COVID-19 Policy-Making (2020), pp. 345–362.

33 في حالة العديد من البلدان العربية، فضلاً عن الانهيار الحاد الذي شهدته الأنظمة الصحية مع بداية تفشي الجائحة، أدى تدني الثقة العمومية دوراً أساسياً في زيادة "ممانعة المواطنين العرب لإجراءات مواجهة تفشي الجائحة، التي تطلبت في أغلب الحالات استخدام القوة الخشنة". وهذا ما يفسر "الكيفية التي تفشت بها نظرية المؤامرة في المنطقة العربية؛ ليس عن أصل فيروس كورونا في حد ذاته، ولكن عن اتهام الحكومات العربية بأنها تستغل مسألة الجائحة لقمع المواطنين، وتقييد حريتهم في التنقل، بل وحتى منعهم من ممارسة شعائرهم الدينية". ينظر: وحدة استطلاع الرأي العام، "الرأي العام العربي والأداء الحكومي في مجال الخدمات الأساسية"، سياسات عربية، مج 9، العدد 50 (أيار/ مايو 2021)، ص 133.

34 "وباء فيروس كورونا المستجد: نماذج من استجابات الدول للوباء وتداعياته على الاقتصاد العالمي"، ص 9.

References

المراجع

العربية

- حمشي، محمد. "عن إمكانية التنبؤ زمن جائحة كورونا: تأملات من علم التعقد". تحليل سياسات. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. 2020/6/22. في: <https://bit.ly/3NUuKzx>.
وحدة استطلاع الرأي العام. "الرأي العام العربي والأداء الحكومي في مجال الخدمات الأساسية". سياسات عربية. مج 9، العدد 50 (أيار/ مايو 2021).

الأجنبية

- Alijla, Abdalhadi. "'We are in a Battle with the Virus': Hamas, Hezbollah, and covid-19." *Middle East Law and Governance*. vol. 14, no. 1 (2021).
- Clark, Janine A. & Bassel F. Salloukh. "Elite Strategies, Civil Society, and Sectarian Identities in Postwar Lebanon." *International Journal of Middle East Studies*. vol. 45 (2013).
- Cronert, Axel. "Democracy, State Capacity, and covid-19 Related School Closures." *Working Paper*. APSA Preprints (2020). at: <https://bit.ly/3JcImU6>
- Guetat, Meriem & Meriem Agrebi. "From Democratic Exception to State of Exception: Covid-19 in the Context of Tunisia's State of Law." *Middle East Law and Governance*. vol. 14, no. 1 (2021).
- Habib, Daniel et al. "Dyadic Analysis of Fragile Middle Eastern States and Humanitarian Implications of Restrictive Covid-19 Policies." *Middle East Law and Governance*. vol. 14, no. 1 (2021).
- Halawi, Ibrahim & Bassel F. Salloukh. "Pessimism of the Intellect, Optimism of the Will after the 17 October Protests in Lebanon." *Middle East Law and Governance*. vol. 12, no. 3 (2020).
- Harb, Mona et al. "Mapping Covid-19 Governance in Lebanon: Territories of Sectarianism and Solidarity." *Middle East Law and Governance*. vol. 14, no. 1 (2021).
- Koehler, Kevin & Jonah Schulhofer-Wohl. "Governing the covid-19 Pandemic in the Middle East and North Africa: Containment Measures as a Public Good." *Middle East Law and Governance*. vol. 14, no. 1 (2021).
- Nagle, John. "Consociationalism Is Dead! Long Live Zombie Power-Sharing!" *Studies in Ethnicity and Nationalism*. vol. 20, no. 2 (2020).
- Salloukh, Bassel F. et al. *The Politics of Sectarianism in Postwar Lebanon*. London: Pluto Press, 2015.

- Salloukh, Bassel F. "Introduction to Covid-19 MELG Special Issue." *Middle East Law and Governance*. vol. 14, no. 1 (2022).
- Shouman, Mamdouh A. & Abdulaziz S. Alkabaa. "Testing Saudi State Capacity: A Study to Investigate How the Government Responded to the covid-19 Pandemic." *Middle East Law and Governance*. vol. 14, no. 1 (2021).
- Woo, Jun Jie. "Policy Capacity and Singapore's Response to the Covid-19 Pandemic." *Policy and Society*. vol. 39, no. 3: States and COVID-19 Policy-Making (2020).
- Youssef, Maro & Hamza Mighri. "Women's Groups Take on Radicalization in Tunisia." *Sada*. Carnegie Endowment for International Peace. 26/3/2019. at: <https://bit.ly/3tUoWwT>
- Youssef, Maro & Sarah Yerkes. "The Power of Bipartisan Mobilization: The Success of Tunisia's Feminist Movement During the Coronavirus Pandemic." *Middle East Law and Governance*. vol. 14, no. 1 (2021).

عبدہ موسى | * Abdou Moussa

"عيش مرّح": الاقتصاد السياسي للسيادة على الغذاء في مصر

"Merahrah Bread": Political Economy of Food Sovereignty in Egypt

عنوان الكتاب: عيش مرّح: الاقتصاد السياسي للسيادة على الغذاء في مصر

المؤلف: محمد رمضان وصقر النور.

الناشر: الجيزة: دار صفافة للنشر والتوزيع والدراسات.

تاريخ النشر: 2021.

عدد الصفحات: 236 صفحة.

* باحث، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

Researcher at the Arab Centre for Research and Policy Studies.

Email: abdou.moussa@dohainstitute.org

نبه الغزو الروسي لأوكرانيا مجددًا إلى الأثر الهائل في معيشة الفقراء حول العالم لما بات يسمى أزمة أسعار الغذاء، وهي الأزمة الممتدة منذ أن حدثت الأزمة المالية العالمية (2008)، وليس بمستغرب أن تُصدى أجراس هذا التنبيه في بلادنا العربية بحدّة مضاعفة؛ إذ إنها بين مجتمعات الجنوب الفقيرة الأشد هشاشة أمام تقلبات السوق العالمية⁽¹⁾ واليوم نراها تقف رهينة تلك الحرب التي اندلعت بين طرفين يسيطران على صادرات القمح إلى المنطقة. بل إن الحال تصل إلى أقصاها في بلد كمصر، اعتمد على روسيا وحدها في تدبير 69 في المئة من احتياجاته من القمح في عام 2021⁽²⁾. ويسود التوقع بأن تسجل أسعار هذه السلعة الاستراتيجية ارتفاعًا يجاوز الـ 40 في المئة⁽³⁾. في المقابل كثر الحديث عن خطط طارئة للحكومة لأجل الاستعاضة عما يُستورد من شرق أوروبا، عبر التوسع مجددًا في خطتها لزراعة 3.6 ملايين فدان من القمح المحلي، بغية تحقيق 60-62 في المئة من الاكتفاء الذاتي منه هذا الموسم، ومن المقرر أن تنتج 9.5 إلى 10 ملايين طن، من أصل احتياج يقدر بـ 18 مليون طن⁽⁴⁾.

يُتوقع أن تأتي الخطط الجديدة على حساب المحاصيل النقدية التي يعتمد على عوائدها الاقتصاد الزراعي في مصر. ويسهل مع هذا التراجع أن نتوقع جملة مضافة من التداعيات على معيشة الفلاح المصري، فتصاعد سعر مشتقات البترول مجددًا، في ظل قفزات السعر العالمي بسبب الحرب، ينعكس سلبًا على أسعار العديد من مدخلات الإنتاج الزراعي. والأمر ليس في حاجة إلى كارثة مضافة، في ظل ما تعانيه الاقتصادات العربية منذ عامين من آثار تعطيل جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) لسلاسل الإمداد على الصعيد العالمي، على نحو قفز بمجمل أسعار الغذاء إلى مستوى استثنائي⁽⁵⁾.

صحيح أن ارتفاع أسعار الغذاء على الصعيد العالمي ظاهرة مرصودة تحركها سياسات اقتصادية دولية بعينها، لكنها تزداد سوءًا مع الكوارث التي تصيب النظام الاقتصادي العالمي، وتجعل ميزته في الاعتماد المتبادل هي ذاتها عيبه الأكبر؛ ففي أزمات كتلك، تزداد معدلات سقوط المزيد من سكان بلدان الجنوب في هاوية الفقر وتدهور المعيشة. وفي ظرف كهذا، تجد السياسة الزراعية في مصر نفسها محل اختبار حقيقي، وبخاصة في منحها النيوليبرالي، المرتكز على تصور بعينه للتقسيم الدولي للعمل، يؤدي فيه الجنوب دور المصدّر للخامات ومدخلات الصناعة الأولية، بما فيها المنتجات الزراعية، وتربطه في توفير احتياجاته علاقات لا تكافؤية مع المنظومة الرأسمالية. جعلت النيوليبرالية من هذا التقسيم "طبيعة" ومعطى اقتصاديًا ثابتًا، بينما خطاها الأيديولوجي يَعدُّ من يتحملون قسوة هذه السياسات بتساقط الثمار عليهم. لكن حقيقة تدهور الموقف

1 "Middle East to Suffer from the Grain Shortage due to the War in Ukraine," *Business Standard*, 7/3/2022, accessed on 7/3/2022, at: <https://bit.ly/3Oo8E8O>

2 تشير بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في مصر إلى أن روسيا تحتل رأس قائمة الدول الموردة للقمح إلى مصر، حيث سجلت قيمة واردات مصر منها 1.2 مليار دولار وبكمية بلغت 4.2 ملايين طن بنسبة 69.4 في المئة من إجمالي كمية واردات مصر من القمح، وذلك في خلال الـ 11 شهرًا الأولى من عام 2021. ينظر: محمد سامي، "بعد أزمة روسيا وأوكرانيا.. إجراء جديد من التموين بشأن استيراد القمح"، **مصرأوي**، 2022/2/26، شوهد في 2022/4/20، في: <https://bit.ly/3KHMD2q>

3 Salma El Wardany & Abdel Latif Wahba, "War Choking off Wheat Leaves Middle East Buyers Most Vulnerable," *Bloomberg*, 2/3/2022, accessed on 20/4/2022, at: <https://bit.ly/3KYZ1eU>

4 "الحكومة ترفع مستهدفها لمشتريات القمح المحلي مع احتدام الصراع الروسي الأوكراني"، **إنتربرايز**، 2022/3/2، شوهد في 2022/4/20، في: <https://bit.ly/3vYFI0n>

5 للمزيد عن آثار جائحة (كوفيد-19) في أسعار الغذاء على الصعيد العالمي، ينظر تقرير لجنة الأمن الغذائي العالمي: "Impacts of COVID-19 on Food Security and Nutrition: Developing Effective Policy Responses to Address The Hunger and Malnutrition Pandemic," *Committee on World Food Security*, September 2020, accessed on 21/4/2022, at: <https://www.fao.org/3/cb1000en/cb1000en.pdf>

المعيشي لفلاحي الجنوب في العموم، ولفلاحي منطقتنا على وجه الخصوص، منذ أن طبقت هذه السياسات، تطرح علامة استفهام كل يوم، تشكك في صدق هذه الوعود؛ وكيف يخفى أن تلك السياسات لم تعد تصنعها يدٌ خفية، بل يرى فقراء الجنوب يداً علنية للشركات المتعددة الجنسيات، ولرأس المال الدولي الاحتكاري، الذي تحرر من كل قيد بفضل الاتفاقات الدولية لتحرير التجارة، في صنع هذه الأوضاع.

من هنا، تنبع أهمية المفاهيم البديلة والمقاومة لأيديولوجيا النيوليبرالية، وبخاصة مفهوم السيادة الزراعية، الذي يدور حوله هذا الكتاب المهم للاقتصاديين محمد رمضان، الباحث في المبادرة الوطنية لدعم التعاونيات، وصقر النور، الباحث المشارك في معهد بحوث التنمية المستدامة في باريس. يتضاءل الاهتمام بهذه المفاهيم المقاومة، المستقاة من ممارسات الناس وأفعالهم في مواجهتهم غوائل الإفقار وأثار سياسات التقشف، بالرغم من وضوح أنها الجزء المخفي من التحولات الاجتماعية والسياسية. ولعل المتأمل في الأحوال المعيشية في المنطقة العربية خلال العقد الماضي يدرك مدى صعوبة فصل مفاهيم السيادة الزراعية عما أضمره الربيع العربي من مطلبيات الديمقراطية الجذرية، وما يتصل بها من ديمقراطية التوزيع، وهو بعض من حلم الجماهير بعدالة اجتماعية تترجم في سياسات لا تنحاز ضد الفقراء في الريف وهوامش المدن، وتنتج مكاسب حقيقية يلمسها هؤلاء المغبونون.

هذا الكتاب بمنزلة صرخة علمية، معززة بالشواهد الميدانية، في وجه السياسات النيوليبرالية وطغيانها على الاقتصاد الزراعي في مصر. وهو يلفت النظر إلى عالم منسي، بقرى حزام الريف الأشد فقراً في شمال صعيد مصر ووسطه. ومن قلب هذا العالم الشديداً القسوة، يبين الكتاب تجارب صغيرة لفلاحين على حواف الإدقاع قدّموا صوراً مذهشة لمقاومة النيوليبرالية. مقاومة تقوم على فكر عملي تحت مسمى "السيادة الغذائية" وجعلها أولوية قصوى، وترجم في قرارات اقتصادية ذكية، وشديدة التأثير في معيشة الأسر. تنتهي هذه القرارات إلى رفض الاندماج الكامل في السوق، وعدم الانصياع للمنطق النفعي، وتكوين صور تكتيفية، تستجيب لضغوطات السلطة الزراعية وضغوطات السوق، لكنها لا تتنازل عن الحق في الغذاء الآمن والصحي، وفي عائد عن العمل مُجزٍ.

المنهج والتساؤلات وهيكل الكتاب

تبدو المنهجية التي اتبعها المؤلفان مركبة بين تحليلات الاقتصاد الزراعي ومقاربات علم اجتماع الريف، وأكثر ما يلفت الانتباه فيها هو التركيز على صغار المنتجين في الريف، ممن يعيشون تحت مظلة الفقر المدقع. يجيب الكتاب عن سؤال في قلب السياسة، وفي قلب علاقات المجتمع والدولة، ألا وهو سؤال العدالة الاجتماعية، على الرغم من محدودية نطاقه البحثي، باقتضاره على قريتين في صعيد مصر الشمالي والأوسط، وتركيزه على دراسة عدد محدود من المحاصيل وليس مجملها. ويأخذنا أيضاً إلى مثال مهم عن سياسات السيطرة، وتحكم السلطة في الجسد ونتاج عمله، وتفاعل هذا النتاج بوصفه قيمة تداولية مع آليات السلطة وانتظاماتها. ولعلّي أقول إنّ ما يرد في فصول الكتاب الستة إنما يجدد الطرح الكلاسيكي لهارولد لاسويل بخصوص معنى السياسة، ويرأها من زاوية التوزيع، بمعنى أنّ فهم المصالح وممارسة التأثير وديناميات عمل القوة في الواقع الاجتماعي، يبدأ من الإجابة عن الأسئلة التالية: من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟⁽⁶⁾

6 Harold D. Laswell, *Politics: Who Gets What, When, How* (New York: Whittlesey House, 1936).

يبسط الكتاب هذه المعضلة، آخذاً بيد القارئ عبر رحلة تتبع ديناميات توزيع القيم في ريف مصر، سواء القيم المادية من الثروة والأموال والموارد الطبيعية، أو غير المادية من مكانات ونفوذ. وعلى الرغم من صغر نطاق البحث وصعوبة الادعاء بإمكان التعميم انطلاقاً من استنتاجاته، تبصر فوائد فيه، إذ على الأقل ينبّهنا كباحثين لإمكانية بحثية كبيرة في ظواهر اجتماع الريف؛ وهي ظواهر تستحق عنايةً أكبر. ربط الكتاب بين أحوال قرى صغيرة فقيرة وأوضاع فقراء الجنوب. وفي تضاعيفه يمكننا إبصار من أين يأتي فقرها هذا، من عين تستوعب ترابط علاقات الاستغلال؛ استغلال المدينة لريفها، واستغلال المركز الحضري لأطرافه، واستغلال قلة الهيمنة على القرار الاقتصادي (ملاً ومستثمرين يرتدون قفازاً اسمه السياسيون) لكل هذا، وكيف يمثلون الجسر بعملهم وكلاء للشركات الكبيرة المتحكممة في الاقتصاد العالمي، ويلتزمون بقيود وروابط تضرر سلطوية هذا النظام الاقتصادي الدولي، تضمن في الأخير استنزاف القيمة ونقلها صوب المركز.

لقد اجتهد المؤلفان في تفكيك عناصر مصطلح السيادة الزراعية، منطلقين من فهم للمنظومة الدولية للغذاء، وما شهدته آليات عمل الرأسمالية الزراعية على الصعيد الدولي، وكيف يجري تحريك القيمة من بلدان الأطراف في هذا النظام نحو مركزه، وضمن إطار مفهوم حرية التجارة النيوليبرالي الراهن، الذي اندمجت فيه البلدان الزراعية، كمصر ومثيلاتها في العالم الثالث، في هذه المنظومة ومبادلاتها اللامتكافئة. وهما منتبهان لتشغيل الكثير من مفاهيم نظريات الفعل والمقاومة الاجتماعية أمام النيوليبرالية ولعبتها في فرض مفاهيمها الضيقة الرؤية، التي تجعل من المنفعة الاقتصادية اختزالاً لمعنى المنفعة الاجتماعية الأوسع، وتفرض مركزة الإنسان الاقتصادي homo economicus في بؤرة التفكير السياسي. وسيدهب القارئ لبراعة تطبيق الفلاحين في هذه القرى البعيدة مفاهيم اقتصادية متطورة على بساطتها من الوجهة الإنسانية.

إضافة إلى المقدمة، ضم الكتاب ستة فصول؛ رسم الباحثان في الفصل الأول (ص 21-40) إطاراً منهاجياً شديداً التماسك، اجتهدا فيه لإيضاح البنية المفاهيمية المركبة التي وظفها في أقسام الكتاب الخمسة الأخرى. كما بيّنا الفوارق بين ما وصفاه بالسيادة الغذائية وما عنته التوجهات النيوليبرالية بشعار "الأمن الغذائي" الرئان. وأبرزنا التباين المنهجي في تناول السياستين على الصعيد البحثي. ومن هذه المداخل الجدلالية عرجاً على الفصل الثاني (ص 41-78)، بعرض بانوراما تاريخية للتحويلات التي عرفها الريف المصري عبر القرن العشرين، وبيّنا العوامل الرئيسة وراء هيكلته اقتصاده الزراعي على النحو الذي نراه اليوم، وبخاصة ما يتصل بالتأطير القانوني للملكية وسلطة إدارة الريف وتنظيم الدورات الزراعية، وغيرها. دلف الباحثان في الفصل الثالث (ص 79-114) إلى الجانب الميداني مباشرة، وقدماً بحثاً ميدانياً عن محصول البطاطس، بوصفه أحد أبرز المحاصيل التي تسمها القيمة التجارية العالية، وتقف على رأس قوائم التصدير، وتتحكم في وجودها الشركات والدولة معاً، وتؤثر سياسات زراعتها في نواتج العمل وفي نمط الغذاء. وينضم إلى هذا الفصل فصل رابع مكمل (ص 115-144)، يطرح نموذجاً للربط الإدماجي بالسوق العالمية، وهو سياسة الزراعة التعاقدية الملزمة، تطبيقاً على إنتاج السكر من البنجر، وأدوار شركات الإنتاج المحتكرة لمحصول البنجر.

يبرز الفصلان إشكالات إدماج عمل الفلاح المصري وما ينتجه في السوق العالمية، وطبيعة الآليات السلطوية والاستغلالية التي تنجز هذا الإدماج. وفي الفصل الخامس (ص 145-176) ناقش الباحثان تطبيق مفاهيم السيادة الغذائية، وما يعترض ذلك من معوقات، وبخاصة مع تحولات الملكية في القريتين محل الدراسة. توسّل الباحثان في ذلك حزمة من المتغيرات الكمية والنوعية، ليضعاً أمام عيني القارئ صورة بانورامية لشكل علاقات الإنتاج الزراعي في الريف المصري. وفي الفصل السادس أبرز الباحثان (ص 177-206) الموضوع الأكثر إثارة للجدل، والذي اقتبس

منه اسم الكتاب، أي موضوع الخبز، أو بلغة المصريين "العيش". وألقيا الضوء على الأبعاد الجندرية للمقاومة عبر السيادة الغذائية وكذلك بيّنا دور القدرات التنظيمية التضامنية في مجتمعات الريف الفقيرة في هذه المقاومة. في نهاية الكتاب وضع الباحثان خاتمة تولّف بين نواتجه، وتمنحنا أفقاً لفهم مفهوم السيادة الغذائية على مستويي الفكر والممارسة، وكيف يتحدى العديد من النظم الراهنة التي تشوه معنى العدالة على الصعيد العالمي.

نركز فيما يلي على بعض أفكار الكتاب التي نرى فيها أساساً مكيّناً لجدلٍ مطلوب من الجماعة البحثية المعنية بالسياسات وبالاقتصاد الزراعي وبالحركات الاجتماعية، فضلاً عن المعنيتين بالديمقراطية الجذرية وبطبيعة العلاقات الدولية الراهنة.

السيادة الغذائية مفهوماً وحركة

يحدثنا الكتاب، الذي رعته مبادرة أهلية صغيرة تأسست في محافظة الفيوم، وهي إحدى أفقر المحافظات في صعيد مصر، عن انكشاف الريف وقواه المنتجة أمام القوى الاحتكارية المحلية والدولية، وعن فعل المقاومة المتمثل في السعي لأجل "السيادة الغذائية". ويبين أن السيادة الغذائية مفهوم يجمع بين ما هو اقتصادي وما هو اجتماعي حركي؛ فمركزه هو تمكين الفلاح، وإعادة الاعتبار للبيئة المحلية، والأولوية لاحتياجاتها، من خلال تحقيق توازن عادل مع قوى السوق، يقي من انكشاف الفلاحين أمام أزمات كتلك التي حملتها جائحة فيروس كورونا والحرب في أوكرانيا.

قد يبدو مفهوم السيادة الغذائية منتمياً إلى عالم قديم طمرته قوى العولمة، وهو أمر لا يجافي الحقيقة؛ فقد قصد به المؤلفان، وقصدت به الحركة العالمية التي تعبّر عن مسعاه، استراتيجية لمناهضة سياسات ترشيد شملت النظام الغذائي عالمياً، وبعضها كما هي الحال في مصر حمل مسميات رنانة، كاسم "الأمن الغذائي"، في حين أنّ محتواه لم يجاوز الإفقار والتجويع، والانصياع التام لهيمنة الشركات الاحتكارية المتعددة الجنسيات على الاقتصاد الزراعي في الجنوب، والتحكم في المنظومة الغذائية على مستوى العالم أجمع.

من هنا، يبرز مفهوم السيادة الغذائية أساساً لحركة اجتماعية واسعة عابرة للحدود. تعي هذه الحركة ارتكاز السيادة الغذائية على حق طبيعي وأصيل للإنسان، هو الحق في الغذاء، ووجوب تمكين الناس من النفاذ إلى مورد آمن ومناسب لحاجاتهم المعيشية والاجتماعية والثقافية. وأنّ الأصل في هذا المفهوم هو أولوية حاجات البشر في المجتمع المحلي وكفايتها، على أي اعتبارات اقتصادية أخرى.

من ثم، تروم الحركة بناء أنظمة بديلة لنظم إنتاج الغذاء الراهنة، لا تحطم عوالم الفلاحة والصيد والرعي، بل تعزز استقلالها، ولا ترهن بطن المجتمع لإرادة المتحكمين في رأس المال الدولي الكبير وصناع السياسات الزراعية المنحازة؛ ولطالما أثبت هؤلاء نفورهم من الدعوة لاستيعاب احتياجات المجتمعات المحلية، فضلاً عن احترام إرادتها، وكذا هدر خبرتها، ونفي طابعها وعناصر انتظامها واستقرارها.

تشدد خبرة الحق في الغذاء هالة بركات على أهمية تعيين الفارق بين سياسات الأمن الغذائي وما تطالب به من السيادة الغذائية؛ الأخير مفهوم يُعنى بما هو أبعد من مجرد توفير كم كافٍ من الغذاء، إذ يدعو إلى نظام بديل لتأمين الاحتياجات الغذائية، يتسم بالتكامل والشمول، ويلتزم معايير للجودة والاستدامة، تؤطر معنى المصلحة الفضلى للفلاحين بوصفهم منتجي الغذاء⁽⁷⁾.

7 هالة نائل بركات، "السيادة الغذائية- لماذا؟"، مدى مصر، 2013/11/24، شوهد في 2022/4/20، في: <https://bit.ly/35YKy2G>

ونستشف من جدالات الكتاب أنّ مثل هذا التوجه لا مجال لأن ينشأ بغير حركة شعبية، محلية وعالمية، قوامها تمكين وتقوية موقف المنتجين المباشرين، وهم في بلادنا في غالبيتهم من صغار المزارعين والصيادين ومربي الدواجن والمواشي، وضمان أن يكون لهم الدور الأكبر في صنع القرارات الخاصة بنظام إنتاج الغذاء. وهو أمر يحتاج إلى دعم المجتمع والحكومات لتعزيز قدراتهم على مواجهة الأوضاع الاحتكارية للشركات المتعددة الجنسيات، التي تسيطر على مدخلات الزراعة الأساسية، بذورًا وأسمدةً وطاقة، وكذلك دعمهم في مواجهة تحكّم شركات التصدير في التسعير وتحديد الجودة، وغير ذلك من أمور تؤثر في السوق.

يبرز الكتاب موقف السلطة في الحالة المصرية وكيف ظل رهينًا بهيمنة المنظور النيوليبرالي القائم على الانحياز لمصالح المستثمرين وقوى رأس المال والشركات على حساب المنتجين المباشرين. لم تر الحكومات المتعاقبة في السيادة الغذائية موقفًا استراتيجيًا يستحق التبني لصالح عموم المواطنين، وظلت تطرح أطرًا قانونية هي أقرب إلى إملاءات من هذه الشركات، وفي الممارسة، كانت تحمي مصالح ضيقة لفئة من المستثمرين ووكلاء الشركات العالمية، بل بات القرار عمليًا بأيديهم، وخفتت تمامًا القوة التفاوضية للفلاحين.

السيادة على البذور في مواجهة الاحتكار المعولم

من بين المسائل العديدة التي يطرحها الكتاب، تبرز قضية السيادة على البذور، بوصفها نقطة البدء في السيادة الغذائية، ويضعنا من لدن هذه المسألة أمام سؤال أوسع عن آثار الإدماج القسري لنواتج التفكير والعمل القادمة من عالم الجنوب في آليات السوق العالمية. ويقدم الكتاب مشهدًا محليًا كاشفًا لحقيقة أنّ السوق العالمية للبذور باتت مرهونة بإرادة ثلاث شركات دولية (ص 166) تسيطر وحدها على نصف السوق العالمية للبذور.

لقد سعت هذه الشركات معززةً بقوة دولها لتأطير نظام عالمي مانع للتنوع البيولوجي في مجال البذور، تقف على رأسه اتفاقيتان هما اتفاقية حماية الملكية الفكرية TRIPS والاتفاقية الدولية لحماية الأصناف الزراعية الجديدة⁸، والمعروفة اختصارًا باسم UPOV⁽⁸⁾. وقد شكّلنا إطار الحماية المطلوبة لنهب الأصول الوراثية. الاتفاقية الأخيرة التي أقرّها البرلمان المصري في عام 2017، وانضمت مصر بموجبها إلى الاتحاد الدولي لحماية الأصناف النباتية في عام 2019، بضغطٍ من المحترّكين في الصادرات الزراعية، تناهض في أساسها السيادة الزراعية، وتعتدي على حق الفلاح في ملكية الأصول الوراثية التي تستنبط في أرضه، والتي راكمت تجويدها وتحسينها جهود أجيال من الفلاحين المحليين، قبل المعامل والشركات. ودونها مبالغة، شرعن هذا الإطار ما يمكن اعتباره "منظومة كولونيالية الطابع"، للسيطرة على أصول الأفكار والسلع باسم هذه الحماية، وتشكّلت معها موجة للنهب تغطّيها مفاهيم الحماية القانونية، التي انحازت إلى القدرة على الوفاء بشكليات قانونية، كسرعة تسجيل براءات الاختراع.

يمثّل توطين هذه البنية القانونية الدولية المنحازة للشركات شرطًا للارتباط بالسوق الدولية، استيرادًا وتصديرًا. وهو ينطوي على إهدارٍ صريحٍ لحقّ الفلاح في بذوره، وفي نتائج جهده المبذول عبر أجيال متعاقبة رعت تلك

8 في مقابل اعتراضات دعاة السيادة على الغذاء وحماية التنوع البيولوجي المحلي، تطرح الحكومة مسألة إقرار هذه الاتفاقية بوصفها نجاحًا. ينظر: إيمان محمد عباس، "ماذا يعني انضمام مصر لاتحاد حماية النباتات؟"، الأهرام، 2019/11/28، شوه في 2022/4/20. في:

<https://bit.ly/3jVqQZu>

الأصول الوراثية، وفي حيازة قيمتها، لصالح نظام لتوريد البذور ينحاز إلى الشركات. وفي ظل هذه السياسة لم تتورع الشركات الاحتكارية عن ممارسات أقل ما توصف به أنها شريرة، كانت تتخذ من العلم ستاراً لفرض وتعميم البذور المعالجة وراثياً، والتي طالما حذر منها العلماء أنفسهم⁽⁹⁾. مارست بعض هذه الشركات أساليب عديدة لمنع إعادة إنتاج التقاوي والبذور من الأصناف المختلفة، لصالح فرض أصناف بعينها تملك حقوقها وإنتاجها، وعملت من خلال سلطات الدول وعبر وكلائها لوقف إهماء أي أصناف أخرى منافسة على الصعيد المحلي.

ولم يكن مستغرباً أن هيمنة الشركات الاحتكارية على تجارة البذور قد قلّدتها الحكومة، بادعاء ملكية بعض أجهزتها للبذور بطريقة الشركات نفسها، بل نقل حقوق الملكية هذه إلى شركات خاصة، وعلى نحو ينكر حقوق المزارعين في البذور باسم الحماية القانونية. وكانت النتيجة منذ تطبيق هذه السياسات هي الانكشاف أمام الخارج، باعتماد الدولة على استيراد البذور، بنسب تراوح بين 80 و90 في المئة، في حين افتقر الإنتاج المحلي الضئيل، الذي تهيم عليه وزارة الزراعة، إلى التطوير، حتى بات بعيداً عن أي منافسة ممكنة. جرى الأمر ذاته بتمامه في مجال الأسمدة والمبيدات، المرتبطة باستيراد البذور (لكل صنف ما يناسبه من الأسمدة والمبيدات، وغيرها)، وباتت جميعها تعتمد على الخارج.

بات احتكار البذور حالاً عالمية بسبب سطوة الشركات وهيمنتها، ولم يعد هناك مجال للتساؤل عن أسباب انصباغ حكومات الدول النامية، كما هو في مصر. تكمن الإجابة في التوجه إلى التصدير؛ فالشركات الاحتكارية المؤرّدة للبذور ذاتها تؤدي الدور نفسه في التحكم في معايير التصدير التي تتبناها دول الاستقبال⁽¹⁰⁾، وبذلك تغلق الدائرة ولسان حالها يقول: لن تصدر حتى تستورد منا البذور، ولن نعطيك إياها إلا إن عطلت المنافسة ضدنا ولم تحم حقوقنا الفكرية على الأصناف، وبما يصب في الأخير في مصلحتها. ولعل بعض الإجابة يكمن في عامل الفساد⁽¹¹⁾.

يقدم الكتاب لمحة عن حال صغار المزارعين والكيانات المحلية منتجة البذور، والتي تعجز عن الوفاء بالشروط التي تفرضها اتفاقيات حماية الأصناف النباتية، والتي لا تعترف بأثر الاستزراع والفرز وتطوير أساليب الزراعة، بينما يقصر الاعتراف لدى سلطات التسجيل المحلية والدولية على الإثبات المعلمي، وعبر طرق معقدة تسمح لمن يملك أدواتها بأن ينهب جهد الآخرين ويعطل إثبات حقوقهم.

ورأينا أن هذه المنظومة تتجاهل الحقوق المشاعية؛ فلم تخلق هذه الأصناف أصلاً في المعامل، ونسبة المستنبت منها من الطبيعة وعبر الفلاحة تبرر القول بالمشاعية، في مواجهة عنصر ضئيل لا شك في أن الفضل فيه للعلم والاستثمار. فلا ينفصل معنى السيادة على الغذاء عن الاستدامة البيئية، فمسألة التنوع البيولوجي باتت عرضة لقصفٍ عنيف من أدعاء الملكية الفكرية والمحاصرين لأي تنوع في إنتاج البذور لصالح النظام

9 تثير حالة شركة مونسانتو للبذور هذا الأمر، فهي تعمل في مصر منذ عام 2008، وكانت قضيتها قد شغلت الرأي العام في مصر إلى درجة أثار احتجاجات وتظاهرات شعبية، تساوقت مع الاحتجاجات العالمية ضد الشركة نفسها. ينظر: "لماذا نرفض مونسانتو؟"، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، 2013/5/24، شوهد في 2022/4/20، في: <https://bit.ly/3pOiuGm>

10 بركات.

11 تعدّ فترة يوسف والي وزير الزراعة المصرية خلال عهد مبارك كاشفة بوضوح لهذا العامل، فقد تعلّق أشهر قضايا الفساد في عهده بالبذور والمبيدات والانحياز إلى الشركات الدولية في هذين المجالين عبر توطؤ الموظفين العموميين في مواقع القرار في تمرير مصالح الشركات لقاء الرشى. وقد أشارت العديد من الكتابات التي وثقت لعهد مبارك ولأسباب الغضب الشعبي الذي أدى إلى الثورة عليه، وكان منها فساد وزارة الزراعة. ينظر: عزمي بشارة، ثورة مصر: الجزء الأول: من جمهورية يوليو إلى ثورة يناير (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016)، ص 199.

الاحتكاري الدولي. وبفقدان المزارع حقّه في البذور يفقد أول خطوة في مسار السيادة على غذائه ويتضاءل دوره في تقرير نظام الغذاء في البلاد لصالح تلك الاحتكارية المعولمة. يحتاج تحرير البذور إنتاجًا وتداولًا إلى أكثر من جهد الفلاح، فهو يحتاج إلى بناء قدرات وطنية لإنتاج البذور، تضع الفلاح في بؤرة نظرها، وتشكّل جدران الوقاية له من غوائل الضغوطات الدولية. ولا تستطيع دولة واحدة القيام بهذا، ولا بد من مقاومة عامّة من بلدان الجنوب، التي باتت تستنزف مواردها، أرضها ومياهها ومعرفتها وقوّة عملها، بأبخس الأثمان.

الفلاحات ومقاومة منظومة الغذاء الرديء

في الفصل السادس، يتناول الكتاب ثلاثية تلخص حال الريف المصري في وقتنا الراهن، تربط علاقات الإنتاج بالأبعاد الجندرية بطبيعة الإدماج في النظام الرأسمالي؛ ثلاثية الخبز والنساء والسيادة الغذائية.

استعرض الباحثان قرناً من تطور أصناف القمح المصري، وكيف أسهمت جهود الفلاحين ووحدات البحوث الزراعية التابعة للدولة، في إكثار أبرز أصنافه، ثم كيف انتهت الحال بقوانين السوق لتحاصر إنتاج أصناف القمح المصرية، لصالح تعظيم الاستيراد. وبينما كيف ساد منطق التضيق، الذي أبرزت حالات الدراسة محاولات الفلاحين للتخلص من قيوده، وصراع مكتوم مع فروض السوق وإلزاماتها. وركّزا على تطور منظومة إنتاج الخبز في الريف المصري، ونّبها للتلازم بين تغيّر أشكال الإنتاج المنزلية والتحويلات العمرانية التي غيّرت شكل القرية في مصر، بعد التحول للبناء بالخرسانة، والاستغناء عن البيوت الطينية، في سبعينيات القرن الماضي.

للخبز في الريف المصري قيمتان لا تنفصل إحداها عن الأخرى؛ فهو يحتل مكانة مركزية في غذاء الفلاحين (بل في غذاء عموم المصريين، بما جعل منه مرادفاً لمعنى "العيش"). وهو عماد مائدة الفلاح، ويستهلك نسبة 13 في المئة من الإنفاق على الطعام، الذي يقتطع نصف دخول الأسر الريفية في العموم. وهو البديل الغذائي الأنسب في نظر الفلاح ليعوض نقصان البروتين الحيواني الغالي السعر، والذي يستهلك أكثر من نصف الإنفاق على الطعام (لحوم وطيور وأسماء وألبان وبيض ودهون)؛ كذلك فإن للخبز رمزية اجتماعية عالية، إذ إنه "محمل مضمين ثقافية واجتماعية طبقية"، ووجوده مصنوعاً في المنازل ووفق التقاليد الموروثة من عهود سحيقة "بشكل دائم في المنازل، وإهداء الخبز، وتعدد مرات الخبز كل شهر، لا تزال تعبر عن مكانة الأسرة الريفية" (ص 178).

وعبر عقود من السياسات النيوليبرالية، عانى الفلاحون الحرمان من زراعة القمح ومدخلات الخبز الأخرى، في وقت باتوا ينظرون إلى الخبز المدعوم الذي توفره مخازن الحكومة على أنه رديء وأدى اجتماعياً، وغالباً ما يجعلونه علماً لحيواناتهم ودواجنهم. نحن نتحدث عن أصحاب ملكيات صغيرة ومتناهية الصغر، يعدّ استخدام ما يراوح بين السدس والخمس من مساحتها تحدّيًا في حد ذاته. لكن هذه المساحة الصغيرة باتت تشكّل باب الأمان الغذائي لهذه الأسر الفقيرة، ويبدأ أمانها كما أوضحنا من السيطرة على البذور. تخالف هذه الممارسة التعاقبات المفروضة، لكنها تقي الفلاحين من الاعتماد التام على السوق وعلى احتكار الدولة للبذور، بإدارة عملية إنتاج للبذور والتقاوي موازية، وباستبقاء جزء من المحاصيل لتقوم بهذه المهمة، وعدم انتظار ما توفره الآليات الحكومية، وبخاصة أن هذا الذي توفره لا يعكس الأنماط الغذائية والتفضيلات الخاصة بالفلاحين.

يُظهر الكتاب كيف ظلت الحكومة تدفع لجهة زيادة الأصناف من الذرة الصفراء وإدخالها في مكونات الخبز، في حين يسعى الفلاحون الأشد فقرًا لزراعة الذرة البيضاء التي تدخل في خبزهم مخلوطة بالقمح. وحتى مع

القبول بهذا الخبز الموصوف بالرداءة، جاءت أزمة أسعار الغذاء التي صاحبت الأزمة المالية العالمية من عام 2008 وحتى 2011 بآثار وخيمة في معيشة الفلاحين. وبلغت الأزمة حدوداً مؤلمة، سقط خلالها مواطنون فيما عُرف حينها بـ "شهداء الخبز" بسبب العنف والتدافع في الطوابير أمام المخازن المدعومة⁽¹²⁾، بينما ظلت الحكومة تنكر أدنى مسؤولية لها عما وقع من تأخر في سلاسل الإمداد بطحين القمح في الريف المصري.

في أوضاع الفقر هذه، أي في عالم الأسر المعتمدة وتلك التي تقل ملكيتها عن الفدان، وهي الحال الغالبة على من يعيشون في قرى مصر، يُبرز الكتاب دور النساء - وهو الدور الأهم في حقيقة الأمر - في تأمين غذاء صحي يفي بحاجات أسرهن، ويحقق الشكل الاجتماعي المناسب لثقافة الريف وأعرافه. وعلى الرغم من بقاء أشكال الهيمنة الذكورية التقليدية، التي تجعل الذكور يكادون يتفردون بالملكية وبالسيطرة على عوائد الإنتاج، وما يعترض جندرة العمل الزراعي من إشكاليات، في ظل انحياز علاقات الإنتاج إلى الذكور، ظل للمرأة الدور الرئيس في إدارة اقتصاد الأسر الريفية الفقيرة، في الحقل قبل المنزل، وأنيط بها صناعة القرار المتعلق بذلك، وبخاصة في إنتاج الخبز، سواء برعاية إنتاج أصناف من القمح أفضل، وتشكيل خلائط من الطحين تناسب هذا الإنتاج بعيداً عن سيطرة الجهات الحكومية.

في حالات الدراسة، بادرت النساء إلى الاستفادة من مساحات صغيرة من الحقول تخصص لإنتاج احتياجات البيت من أصناف القمح الجيدة التي يفضلونها، بعد إكثار بذورها. وقمن على نحو جماعي، أو ما أسماه البحث "شبكة أهلية تضامنية"، بإنشاء طريقة إنتاج للخبز موازية، حققت المقاومة النسبية لسياسات السوق، وتحدي منظومة الخبز المدعم. أبرزت النساء وعيهن بقيمة التنظيم الاجتماعي، وقدرتهن على تشكيل صور تعاونية تضامنية ومشاعية، بإنشاء أفران للخبز على حواف الحقول، يستخدمها الجميع، ويتشاركن فيها العمل، تديرها في الأغلب نسوة من أهل القرية تفرغن للعمل خبازات، ويرتبن أدوار استخدام تلك الأفران بين السيدات، ويعاونهن في لقاء أجر مقبول.

أبرزت مبادرات إنتاج الخبز المنزلي في حالات الدراسة قدرةً على توسيع مفاهيم اقتصادية بديلة، تتخطى الشكل النقدي النفعي الضيق، وتطور حتى مفهوم المنفعة، بعيداً عن اختزال الإنسان في الشكل الاقتصادي المحض. بالطبع كان لهذه المقاومة حدودها، في مجابهة وحشية النيوليبرالية، لذا انعقدت على منطق اقتصادي هجين، جمع بين منطق السوق ومنطق السيادة الغذائية، وكان أساسياً فيه كما أوضحنا تعظيم قيمة التضامنية، بنشوء شبكات اجتماعية للإنتاج، تتقدمها النساء. دورهن كان أساسياً ويناسب طبيعة الفعل الاجتماعي في ظل هذه الظروف.

العمل في مواجهة السخرة المقلّنة

إلى جانب إيضاح عمليات استنزاف القيمة في الزراعات النقدية، ومثالها محصول البطاطس (ص 79-113)، يقدّم الكتاب مثلاً آخر يدل على الطابع الاستغلالي للعديد من السياسات الزراعية التي تطرحها الحكومة، وترتّبها بشعار الحلول لأزمات قائمة، بينما تكمن غايتها في استنزاف القيمة من الريف، وهو مثال الزراعة التعاقدية وتطبيقاتها في مجال إنتاج محصول البنجر لغرض صناعة السكر (ص 115-144).

12 تتعدد تفاصيل هذه الحالة المأساوية، وتتعدد قصصها، ومنها على سبيل المثال ما يحمله هذا الخبر: "أم سمية أسلمت الروح قبل الرغبة وأخرى ماتت وهي تحتضنه: مشاهد وشهادات من قلب طوابير الخبز"، البيان، 2008/4/10، شوهد في 2022/4/20، في: <https://bit.ly/3rEdepQ>

هذا النمط على ما فيه من بعض الأوجه الإيجابية، وبخاصة ما يتعلق بتنظيم الإنتاج الجماعي لمحاصيل نقدية عالية القيمة في ملكيات متقزمة، ظل يضمّر "أشكالاً من الهيمنة والإخضاع" (ص 144) أساسها حرمان الفلاح من نصيبه الأوفى في هذه القيمة، وانشغل بتمريرها إلى جيب الشركات المحتكرة للمحصول، والتي تفرض العقود أن يورد لها الفلاح نتاج أرضه، بسعر وجوده هي من يحددها. الزراعة التعاقدية التي يبسط لنا الكتاب نموذجها في صعيد مصر، هي علاقة تفتقر إلى أدنى مقومات الحكامة العادلة، يميل ميزانها إلى مصالح الصناعات الزراعية على حساب الفلاحين المنتجين، وتنحاز الحكومة إلى هذه المصالح باسم تعزيز الصادرات الزراعية.

الزراعة التعاقدية هي سياسة جرى تقنينها في عام 2015، بعد عقدين من تجريبها حفلت بمقاومة الفلاحين، على الرغم مما يعلن عن إغوائها المتمثل في ضمان دخل محدد من نتاج الأرض. ما يطلب وفق هذه الصيغة التعاقدية من الفلاح، سواء التزامه بتوريد كمية معينة من المحصول لكل فدان، أو الالتزام بمعايير للجودة بعينها، لا يقابله التزام من الشركات المحتكرة بأن تقدم تيسيرات تمويلية للفلاحين أو معاونات فنية أو تخفف عنهم أعباء الإنتاج، من أسمدة وغير ذلك. وتعتبر صيغة التعاقد الجماعي مع أصحاب الملكيات المتناهية الصغر دون النصف فدان، وهم نسبة كبيرة من الفلاحين المصريين، ومجمل ما يعرف بسياسات الإدماج الأفقي للفلاحين في منظومات الإنتاج، عن بؤس هذه العلاقات الاحتكارية، وهشاشة وضع الفلاح في مقابل المصانع التي يورّد لها المحصول.

أنجبت محاولة الفلاح التكيف مع هذا النظام عدة صور للمزاملة وتأجير قوة العمل وتداول الأيدي العاملة بنظام مبادلة الوقت، لكن هذا لم يسهم كثيراً في تحسين وضعية الفلاح ضمن العلاقات التعاقدية، ولم يضمن له توازناً بين التزامات توضع على كاهله وما على الشركات المنتجة للسكر من الالتزامات. ينعكس هذا البخس بحدة على سعر العمل، الذي ينزل إلى مستويات شديدة التدني، في مقابل ما تحصله الشركات من عوائد بيع السكر المصنع.

تبرز الدراسة، التي تعتمد على مقابلات ميدانية، كيف ظل الإدماج العادل للفلاحين في السوق مطلباً مرفوعاً، لكن الاحتكارات عملت على عرقلته، في ظل غياب لمستويات الحكامة المستقلة؛ هذه الحكامة من شأنها أن تضبط تسعير المحاصيل، ولا تترك تقييم كفاءة المحصول الزراعي بيد الشركات. أدت هذه الحال إلى بخس نتاج عمل الفلاح وفرض أسعار غير عادلة لتوريد محاصيله. برهنت تحليلات عديدة على الطابع الاستغلالي والاستنزافي لمثل هذه السياسات، التي تورد للبلدان الغنية ولشركاتها في التحليل الأخير المياه والخصوبة والعمل الماهر بأسعار غير مجزية، وأن السياسات الزراعية المنحازة ضد الفلاح هي الأداة في هذا الاستنزاف، الذي يعبر عن طبيعة التقسيم الدولي للعمل في ظل النيوليبرالية.

خاتمة

يعيننا كتاب عيش مرحر الصادر قبل أن تلقى الحرب في أوكرانيا المزيد من علامات الاستفهام عن الانكشاف أمام هزات السوق العالمية، في كشف بعض أوجه السياسات النيوليبرالية ودورها في الإفقار المنظم للريف. في المقابل يبين مقاومة تحتمية، أساسها مفهوم السيادة الغذائية. وقد بين معاملها بوصفها ممارسة في أرض الواقع الريفي، تشتت من أفعال المزارعين دلائل على حجية هذا المفهوم والنظام الغذائي الذي يناهض به. وبيّنه الكتاب كذلك بوصفه حركة تناهض تلك السياسات الزراعية المطبّقة منذ سبعينيات القرن الماضي، تحت مسمى الأمن الغذائي، ورهانها على الشركات الاحتكارية لا على التنظيم الاجتماعي للفلاحين.

لقد بين الكتاب مثالب هذه السياسة، وبخاصة أن قوامها الخصم من قدرات المجتمعات الريفية على الإنتاج، بل إعاقه قدراتها في التنظيم والعمل الذاتي لأجل ترسيخ مفاهيم اقتصادية لا تتخطى مجرد المنفعة المحضة وحساباتها الباردة.

هذا الكتاب سردٌ منمّق لمأساة، ملخصها إنه في ظل النيوليبرالية تستحيل السياسة العامة مجرد انعكاس لإرادة القوة التي لا تحدّها سوى حسابات نفعية باردة، وهيمنة القلة على التنظيم السياسي للدولة، حتى باتت مجرد أداة استغلال مجحفة لحقوق القطاع الأوسع من المجتمع⁽¹³⁾. ويبرز من بين دروسه ما قدّمته حالنا الدراسة من دلائل على دور التوجهات النيوليبرالية في تحويل المجال السياسي إلى لعبة تدور بين جماعات تعبّر عن أشد المصالح ضيقاً، ويهيمش فيها بقوة الفاعلين الاجتماعيين. لقد توسلت عمليات نزع القيمة من الريف نماذج للحكم والإدارة منحازة إلى صالح رأس المال، وتمارس مختلف صور الإكراه السلطوية لإنجاز مهمتها.

في قرى الدراسة جرى ابتداء مفاهيم اقتصادية بديلة للتصورات النفعية الضيقة والمسببة لإفقار الفلاحين، وقدّمت صور حية من واقع الإنتاج الزراعي تظهر انعكاسات التحولات التي عرفها الريف عبر العقود الماضية، وكيف تأثرت المعيشة الاجتماعية بتشوهات علاقات الإنتاج بريف مصر، وبانحياز القوانين والسياسات العامة إلى صالح رأس المال المحلي والأجنبي. هذا الكتاب حافل بدروس عن الفقر والتمييز وتهميش الريف وجندرة الإنتاج الزراعي وبخس العمل والوصول إلى حدود الاستغلال القصوى للفلاحين في ظل السياسات الاحتكارية النيوليبرالية.

صحيح لم تشمل الدراسة العديد من المعوقات التي تعترض الاقتصاد الريفي، ولم تخف القدرة المهولة للسياسات النيوليبرالية المعززة بانحياز السلطة وطغيان بيروقراطيتها، لكن القارئ سيلمح أفقاً يضيئه الكتاب يبشر بإمكان التحول عن النيوليبرالية ونقض أوهام الأمن الغذائي، لصالح سياسات بديلة قوامها السيادة الغذائية، والانحياز إلى الفلاح المنتج. ويدعو لتوسيع هذه الحركة الاجتماعية، التي في مقدورها أن تفجر قدرات الريف، وتضع الفلاح في بؤرة نهضة جديدة، حين تجزيه عن عمله أجراً وملكاً ومكانة. يبشر الكتاب بتحويلات إيجابية في الريف، لم يخفها فقره، أساسها قيم التضامنية والتعاونية، والرغبة في تعزيز التوجهات المستقلة والتحول صوب أنماط للزراعة مستوعبة لاحتياجات الريف ولا تنفي المفاهيم الاقتصادية النفعية، دون وجهها المنحاز والمفقر. سياسات تسندها منظومة تشريعية، يكون قوامها العدالة الاجتماعية، وهدفها سيادة الفلاحين على مخرجات أرضهم وعملهم.

يبرز الكتاب صور المقاومة في مواجهة سياسات خفض حصص المياه، وفرض نوعيات معينة من التقاوي والبذور، وفرض توريد كميات بعينها، لقاء أسعار بخسة، وكل ما يدعوه الباحثان "أشكال من العنصرية البيئية" تستهدف الفلاحين بخصم حقوقهم في الموارد المائية والبيئية، في حين تعطي بسخاء هذه الموارد للشركات وكبار الملاك. وبالتوازي مع النمط المتكشف المفروض على الفلاحين، ترعى الحكومة نمط الزراعة الرأسمالية الكثيفة، والصناعات الزراعية المرتبطة بها، وهي زراعات يتأسس نموذجها على معاداة لمعايير الاستدامة البيئية. ظل هذا النمط يقود مجمل الاقتصاد المصري منذ تطبيق سياسات الانفتاح مع سبعينيات القرن الماضي، حتى ليتمكن القول إن مصر تمثل حالة مثالية بين بلدان العالم الثالث في فرض السياسات النيوليبرالية⁽¹⁴⁾.

13 Miguel A. Centeno & Joseph N. Cohen, "The Arc of Neoliberalism," *Annual Review of Sociology*, vol. 38, no. 1 (2012), pp. 317-340.

14 بدأت سياسة الانفتاح مع الرئيس السادات، وفي التسعينيات برزت سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي، وكان في القلب منها مشروع تصفية القطاع العام وخصمته، وفي العقد الأخير من عهد مبارك تسارعت خطى فرض التوجهات التقشفية، وازدادت حدتها مع النظام الحالي.

References

المراجع

عربية

بشارة، عزمي. ثورة مصر: الجزء الأول: من جمهورية يوليو إلى ثورة يناير. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016.

أجنبية

Centeno, Miguel A. & Joseph N. Cohen. "The Arc of Neoliberalism." *Annual Review of Sociology*. vol. 38, no. 1 (2012).

Laswell, Harold D. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Whittlesey House, 1936.

"Impacts of COVID-19 on Food Security and Nutrition: Developing Effective Policy Responses to Address the Hunger and Malnutrition Pandemic." *Committee on World Food Security*. September 2020. at: <https://www.fao.org/3/cb1000en/cb1000en.pdf>

صدر حديثاً

المؤلف: حنيف محمد العذبة

عندما يصبح تنظيم التعليم في قطر شأن الدولة

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب لحنيف محمد العذبة بعنوان **عندما يصبح تنظيم التعليم في قطر شأن الدولة** (154 صفحة من القطع المتوسط). ويهتم المؤلف في هذا الكتاب بدراسة تطور المشهد التعليمي في قطر منذ القرن الثامن عشر الميلادي، ويبيّن خصوصية هذه التجربة التعليمية التي رغم استثناسها بتجارب الدول المجاورة من خلال اعتماد كتبها ومقرراتها، فإنّها لم تكن مجرد استيراد لتجربة بعينها، بل كانت تعدل برامجها وتغيرها بما تقتضيه احتياجاتها. ويبرر المؤلف خوضه في موضوع مطروق بكون تاريخ التعليم في قطر لا يزال في حاجة إلى إعادة كتابة، عبر مناهج ومقاربات جديدة، ولا سيما أن الدراسات التي اهتمت بتاريخ التعليم فيها مثقلة بالعديد من المغالطات التاريخية التي جرى تناقلها من دون التفكير فيها والتمحيص في مدى تطابقها مع الوقائع التاريخية.



حِكَاة

HIKAMA

حِكَاة دورية محكمة نصف سنوية تصدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا، وهي تحمل الرقم الدولي المعياري (ISSN: 2708-5805)، والرقم الدولي المعياري الإلكتروني (2708-5813). تصدر **حِكَاة**، حاليًا، مرتين في السنة لخدمة جمهورها في المجتمع الأكاديمي والبحثي، والدائرة الأوسع من المعنيين بمجال الحِكَاة، وصنع السياسات، وتنفيذها، وإدارة المؤسسات العامة للدولة، ومؤسسات القطاع الثالث، سواء أكانوا من نخبة الدولة ومسؤوليها والعاملين فيها، أم من مؤسسات المجتمع المدني التي يرتبط مجال اهتمامها بإحدى نواحي السياسات العامة.

لدورية **حِكَاة** هيئة تحرير اختصاصية وهيئة استشارية دولية فاعلة تُشرف على عملها. وتستند إلى ميثاق أخلاقي لقواعد النشر فيها والعلاقة بينها وبين الباحثين، ولها هيكلية تتوافق مع المواصفات الشكلية والموضوعية للدوريات الدولية المحكمة. كما تستند إلى لائحة داخلية تنظم عمل التحكيم، وإلى لائحة معتمدة بالمحكمين في الاختصاصات كافة.

مجالات النشر

تُعنى **حِكَاة** ببحوث حقلي "الإدارة العامة" و"السياسات العامة"، وهي تمثل قوّة دفع فكري جديدة غايّتها توسيع حدود الحقلين عربيًا، على نحو يستعيد الأركان السياسية والاجتماعية للإدارة والسياسات العامة، إضافةً إلى توفير مساحة للتفكير والنقاش العلمي حول ما ينبغي لنُظم الحكم العربية، بقيمتها ومؤسساتها وأجهزتها وسياساتها، أن تقوم به وتنهض إليه من أجل نقل المجتمعات العربية إلى مجتمعات حديثة سياسيًا وعادلة اجتماعيًا. وهي تقوم على منظور ينطلق من تقييم الأثر الذي تحدثه السياسات العامة في حياة المواطنين Citizen-Centered، وتستهدف إنتاج معرفة موجهة لحل مشكلات الإدارة العامة والسياسات العامة في القطاعات كافة.

تتمثل الأولوية في دورية **حِكَاة** في نشر البحوث ذات الأساس النظري والتطبيقي الواضح، وتركز الدورية على البحوث التي تُعنى بالقضايا والمشكلات التي أخرجتها حركات الإصلاح وثورات الربيع العربي إلى المجال العام على نحو مباشر، والتي تُوظف رؤيةً نظريةً ومنهجيةً لا تحصر نفسها في الأبعاد الفنية لحقلي الإدارة والسياسات العامة، وتُقدّم نظرةً عابرةً للحقول المعرفية والتخصصات الفرعية، ومنها:

1. البحوث النظرية التي تعزز تطوير الحقل المعرفي، وتلاحق حركته الراهنة، والتي تطرح المداخل النقدية لفهم قضاياها، وتعزز المعرفة بالمناهج والمداخل الجديدة في دراسة الإدارة والسياسات العامة. وفي هذا السياق، تُمنح الأولوية للبحوث التي تبني رؤىً نظريةً معمقة انطلاقًا من مشكلات الوطن العربي، وتستهدف التراكم المعرفي، وتُقدّم إسهامًا إضافيًا في تفسير الحالات العربية.

2. البحوث المتصلة بالموضوعات الأساسية لحقل الإدارة العامة، وأهمها البناء التنظيمي لإدارة المؤسسات العامة للدولة، والمركزية واللامركزية، وإدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة، وعملية صنع القرار، وإعداد الموازنات العامة، وإدارة القطاع الثالث والمنظمات غير الحكومية، وإدارة الأزمات والكوارث، ودور القيادة في الإدارة العامة، والحكومة الإلكترونية ورقمنة القطاع العام، والرقابة على أداء الإدارة العامة، وأخلاقيات الإدارة العامة، واستراتيجيات تطوير الأداء، والحكامة في ظل العلاقات والشراكات بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وغير ذلك.

3. البحوث المتصلة بقضايا تعزيز القيم والثقافة المدنية، وتقوية حكم القانون وتعزيز دولة المؤسسات الدستورية والمواطنة والفصل بين السلطات والمشاركة، وتعزيز حقوق الإنسان والحريات والتمكين السياسي للفئات المهمشة والأقليات والشباب والمرأة، إضافةً إلى البحوث المتعلقة بتحسين بيئة صنع السياسات، وضبطها عبر آليات الرقابة الديمقراطية والقضائية، فضلاً عن طرق الرقابة الداخلية.

4. البحوث المتعلقة بسُبل تعزيز الالتزام الدستوري للحكومات في أداء الخدمات العامة، مع التركيز على قطاعات مثل الصحة، والسكان، والتعليم، والبحث العلمي، والابتكار، والتطوير، والبيئة، والطاقة، وإدارة الموارد واستخدام الأراضي، والتكنولوجيا، وشبكات المعلومات.

5. البحوث التي تتعلق بالأمن الإنساني في المجتمعات العربية، والحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وترتبط بها البحوث المتصلة بدراسة الأبعاد الاجتماعية للإدارة والسياسات العامة، وعدالة توزيع الخدمات بين المواطنين، وتحديد الخيارات الاجتماعية الرشيدة.

6. البحوث التي تتعلق بترشيد الإنفاق العام وضوابطه، وبتعزيز الموارد العامة. ويشمل ذلك البحوث التي تُعنى بتوزيع الأعباء الضريبية، وكفاءة نظم الجباية، وإثراء موارد الدولة.

7. البحوث المتصلة بقضايا التعاون الدولي، وبخاصة تلك التي تبحث في سُبُل التكامل على النطاق العربي، ومع دول الجوار الإقليمي. والأولوية في ذلك للبحوث التي تطرح منظورات مقارنة عربية - عربية، وتُقارن الحالات العربية بحالات غير عربية، والبحوث التي تفحص الخبرات الدولية، وتناقش الدروس المستفادة عربياً منها.

معايير النشر

تنشر دورية حِكامة البحوث وأوراق السياسات والمراجعات النقدية، وهي تعتمد المواصفات الشكلية والموضوعية للدوريات الدولية المحكّمة، وفقاً لما يلي:

1. أن تكون المادة البحثية أصيلةً مُعدّةً للدورية على نحو خاصّ بها، وألا تكون قد نُشرت جزئياً أو كلياً أو نُشر ما يشبهها في أيّ وسيلة نشر، ورقيةً كانت أو إلكترونيةً، أو قدّمت في أحد المؤتمرات العلمية، من غير المؤتمرات التي يعقدها المركز العربي للأبحاث ومعهد الدوحة للدراسات العليا، أو إلى أيّ جهة أخرى.

2. تشتمل المادة البحثية على العناصر التالية، وذلك كما يلي:

- العنوان باللغتين العربية والإنكليزية، وتعريف موجز بالباحث والمؤسسة العلمية التي ينتمي إليها، وبآخر إصداراته باللغتين العربية والإنكليزية.

- الملخص التنفيذي باللغتين العربية والإنكليزية (نحو 100-125 كلمة)، والكلمات المفتاحية Keywords (بعد الملخص)، ويُقدّم الملخصُ بجمل قصيرة ودقيقة وواضحة الإشكالية البحثية الرئيسة، والطرق المستخدمة، والنتائج المتوصل إليها.

- تحديد المشكلة البحثية، وأهداف المادة البحثية، وأهميتها، والمراجعة النقدية لما سبق أن كُتب في الموضوع، بما في ذلك أحدث ما صدر في المجال البحثي، وتحديد مواصفات الفرضية البحثية أو أطروحتها، ووضع التصور المفاهيمي وتحديد مؤثراته الرئيسة، ووصف المنهجية البحثية، والتحليل والنتائج، والاستنتاجات. على أن تكون المادة البحثية مذيّلةً بقائمة ببليوغرافية تتضمن أهم المراجع التي استند إليها الباحث، إضافةً إلى المراجع الأساسية التي تمّت الاستفادة منها ولم يُشر إليها في الهوامش. وتُذكر في القائمة أيضًا بيانات البحوث بلغتها الأصلية (الأجنبية) في حال العودة إلى عدة مصادر بعدة لغات.
- يراوح عدد كلمات الدراسة؛ بما في ذلك المراجع في الإحالات المرجعية والهوامش الإيضاحية، والقائمة الببليوغرافية وكلمات الجداول في حال وجودها، والملحقات في حال وجودها، بين 6000 و8000 كلمة، وللدورية أن تنشر، بحسب تقديراتها، على نحو استثنائي، بعض البحوث والدراسات التي تتجاوز هذا العدد من الكلمات.
- تنضوي المادة البحثية ضمن مجال أهداف الدورية واهتماماتها البحثية.
- 3. إلى جانب البحوث النظرية والتطبيقية، تعنى **حِكامة** بمتابعات علمية للتطورات الجارية في مجال السياسات العامة بالوطن العربي، تُنشر في صيغة "أوراق سياسات"، بحجم متوسط 3000-5000 كلمة، وتركز على التشخيص المعمق لقضية أو مشكلة بعينها، وإبراز أبعادها، مع اقتراح بدائل وتوصيات وحلول محددة تكون قابلة للتنفيذ بالنسبة إلى صنّاع القرار، وتبيّن صلاحية هذه الحلول وواقعيتها في ضوء الصورة الأكبر داخل القطاع - أو المجال - المتناول، إضافةً إلى العائد المتوقع منها.
- 4. تهتم الدورية أيضًا بنشر "مراجعات نقدية" للكتب المهمة التي صدرت حديثًا في مجالات اختصاصها بأي لغة من اللغات، على ألا يكون قد مضى على صدورها أكثر من ثلاث سنوات. ويراوح حجم المراجعة بين 3000 و4000 كلمة، وتخضع المراجعات لقواعد تحكيم الأبحاث في المركز العربي.
- 5. في الدورية قسم لـ "الدراسات المترجمة" يتم الاتفاق بشأنها مع هيئة تحرير الدورية.
- 6. في حال وجود مخططات أو أشكال أو معادلات أو رسوم بيانية أو جداول، ينبغي إرسالها بالطريقة التي اشْتُغِلَتْ بها في الأصل بحسب برنامجي إكسل Excel أو وورد Word، ولا تقبل الأشكال والرسوم والجداول التي ترسل صورًا.
- 7. التقيّد بمواصفات التوثيق وفقًا لنظام الإحالات المرجعية الذي يعتمده المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (يُنظر الجزء الخاص بأسلوب كتابة الهوامش وعرض المراجع).
- 8. لا تنشر الدورية مستلاتٍ أو فصولًا من رسائل جامعية أُقِرَّت إلّا على نحو استثنائي، وبعد أن يُعَدّها الباحث من جديد للنشر في الدورية. وفي هذه الحالة، على الباحث أن يشير إلى ذلك، وأن يقدّم بيانات وافية عن عنوان الأطروحة وتاريخ مناقشتها والمؤسسة التي جرت فيها المناقشة.
- 9. تُرفّق المادة المقدمة للدورية بسيرة علمية للباحث (باللغتين العربية والإنكليزية).
- 10. تخضع كلّ المواد لتحكيم سرّي تام، يقوم به محكّمان من المحكّمين المختصين اختصاصًا دقيقًا في موضوع المادة البحثية، ومن ذوي الخبرة العلمية بما أنجز في مجاله، ومن المعتمدين في قائمة المحكّمين - القراء في المركز. وفي حال تباين تقارير المحكّمين، فإنّ المادة تُحال إلى محكّم مرجّح ثالث. وتلتزم الدورية موافاة الباحث بقرارها الأخير: النشر، أو النشر بعد إجراء تعديلات محددة، أو الاعتذار عن عدم النشر؛ وذلك في غضون شهرين من استلام المادة البحثية.

11. تلتزم الدورية ميثاقاً أخلاقياً يشتمل على احترام الخصوصية والسرية والموضوعية وعدم إفصاح المحررين والمراجعين وأعضاء هيئة التحرير عن أي معلومة بخصوص المادة البحثية المُحالَة إليهم إلى أي شخص آخر، ما عدا المؤلف والمحكمين وفريق التحرير (يرجى التفضل بالاطلاع على قسم أخلاقيات النشر).
12. تلتزم الدورية جودة الخدمات التدقيقية والتحريرية التي تقدّمها للبحث.
13. يخضع ترتيب نشر البحوث لمقتضيات فنية لا علاقة لها بمكانة الباحث.
14. لا تدفع الدورية مكافآت مالية مقابل المواد - من البحوث والدراسات والمقالات - التي تنشرها؛ مثلما هو متبع في الدوريات العلمية في العالم. ولا تفرض الدورية أي رسوم مقابل ما يُنشر فيها.

أسلوب كتابة الهوامش وعرض المراجع

1. الكتب

- اسم المؤلف، عنوان الكتاب، اسم المترجم أو المحرّر، الطبعة (مكان النشر: الناشر، تاريخ النشر)، رقم الصفحة، مثلاً:
- نبيل علي، الثقافة العربية وعصر المعلومات، سلسلة عالم المعرفة 265 (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2001)، ص 227.
 - كيت ناش، السوسيولوجيا السياسية المعاصرة: العولمة والسياسة والسلطة، ترجمة حيدر حاج إسماعيل (بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2013)، ص 116.
- وعلى سبيل المثال، يُستشهد بالكتاب في الهامش اللاحق غير الموالي مباشرةً على النحو التالي:
- ناش، ص 117.
- أمّا إن وُجد أكثر من مرجع واحد للمؤلف نفسه، ففي هذه الحالة يجري استخدام العنوان مختصراً:
- ناش، السوسيولوجيا، ص 117.
- ويُستشهد بالكتاب في الهامش اللاحق الموالي مباشرةً على النحو التالي:
- المرجع نفسه، ص 118.
- أمّا في قائمة المراجع فيرد الكتاب على النحو التالي:
- ناش، كيت. السوسيولوجيا السياسية المعاصرة: العولمة والسياسة والسلطة. ترجمة حيدر حاج إسماعيل. بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2013.
- وبالنسبة إلى الكتاب الذي اشترك في تأليفه أكثر من ثلاثة مؤلفين، فيُكتب اسم المؤلف الرئيس أو المحرر أو المشرف على تجميع المادة مع عبارة "[وآخرون]"، مثلاً:
- السيّد ياسين [وآخرون]، تحليل مضمون الفكر القومي العربيّ، ط 4 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1991)، ص 109.
 - ويُستشهد به في الهامش اللاحق كما يلي: ياسين [وآخرون]، ص 109.
- أمّا في قائمة المراجع فيكون كالتالي:
- ياسين، السيّد [وآخرون]. تحليل مضمون الفكر القومي العربيّ. ط 4. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1991.

2. الدوريات

اسم المؤلف، "عنوان الدراسة أو المقالة"، اسم الدورية، المجلد و/أو رقم العدد (سنة النشر)، رقم الصفحة؛ على سبيل المثال:

- محمد حسن، "الأمن القومي العربي"، إستراتيجيات، مج 15، العدد 1 (2009)، ص 129.
أما في قائمة المراجع، فنكتب:
- حسن، محمد. "الأمن القومي العربي". إستراتيجيات. مج 15. العدد 1 (2009).

3. مقالات الجرائد

تُكتب بالترتيب التالي (تُذكر في الهوامش فحسب، ومن دون قائمة المراجع)، مثلاً:

- إيان بلاك، "الأسد يحث الولايات المتحدة لإعادة فتح الطرق الدبلوماسية مع دمشق"، ذي غارديان، 2009/2/17.

4. المنشورات الإلكترونية

عند الاقتباس من مواد منشورة في مواقع إلكترونية، يتعين أن تُذكر البيانات جميعها، وذلك وفق الترتيب والعبارات التالية نفسها: اسم الكاتب (إن وُجد)، "عنوان المقال أو التقرير"، اسم السلسلة (إن وُجد)، اسم الموقع الإلكتروني، تاريخ النشر (إن وُجد)، شوهده في 2016/8/9، في: <http://www...> ويتعين ذكر الرابط كاملاً، أو كتابته مختصراً بالاعتماد على مُختصر من مختصرات الروابط، مثل Bitly أو Google Shortner:

- "ارتفاع عجز الموازنة المصرية إلى 5.4%"، الجزيرة نت، 2012/12/24، شوهده في 2012/12/25، في: <http://bit.ly/2bAw2OB>
- "معارك كسر حصار حلب وتداعياتها الميدانية والسياسية"، تقدير موقف، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016/8/10، شوهده في 2016/8/18، في: <http://bit.ly/2b3FLeD>

أخلاقيات النشر

أخلاقيات النشر في مجلات المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا

تعتمد دوريات المركز والمعهد قواعد السرية والموضوعية في عملية التحكيم، بالنسبة إلى الباحث والمحكمين على حد سواء، وتُحيل كل بحث قابل للتحكيم على محكمين معتمدين لديها من ذوي الخبرة والاختصاص الدقيق بموضوع البحث، لتقييمه وفق نقاط محددة. وفي حال تعارض التقييم بين المحكمين، تُحيل المجلة البحث على قارئ مرجح آخر.

1. تعتمد مجلات المركز والمعهد محكمين موثوقين ومجربين ومن ذوي الخبرة بالجدید في اختصاصهم.
2. تعتمد مجلات المركز والمعهد تنظيمًا داخليًا دقيقًا واضح الواجبات والمسؤوليات في عمل جهاز التحرير ومراتبه الوظيفية.

3. لا يجوز للمحررين والمحكمين، باستثناء المسؤول المباشر عن عملية التحرير (رئيس التحرير أو من ينوب عنه) أن يبحث الورقة مع أي شخص آخر، بما في ذلك المؤلف. وينبغي الإبقاء على أي معلومة متميزة أو رأي جرى الحصول عليه من خلال التحكيم قيد السرية، ولا يجوز استعمال أي منهما لاستفادة شخصية.
4. تقدّم المجلة في ضوء تقارير المحكمين خدمة دعم فني ومنهجي ومعلوماتي للباحثين بحسب ما يستدعي الأمر ذلك ويخدم تجويد البحث.
5. تلتزم المجلة بإعلام الباحث بالموافقة على نشر البحث من دون تعديل أو وفق تعديلات معينة، بناءً على ما يرد في تقارير التحكيم، أو الاعتذار عن عدم النشر، مع بيان أسباب الاعتذار.
6. تلتزم مجلات المركز والمعهد بجودة الخدمات التدقيقية والتحريرية والطباعة والإلكترونية التي تقدمها للبحث.
7. احترام قاعدة عدم التمييز: يقيم المحررون والمراجعون المادة البحثية بحسب محتواها الفكري، مع مراعاة مبدأ عدم التمييز على أساس العرق أو الجنس الاجتماعي أو المعتقد الديني أو الفلسفة السياسية للكاتب.
8. قاعدة عدم تضارب المصالح بين المحررين وبين الباحث، سواء كان ذلك نتيجة علاقة تنافسية أو تعاونية أو علاقات أخرى أو روابط مع أي مؤلف من المؤلفين، أو الشركات، أو المؤسسات ذات الصلة بالبحث.
9. تنقيد المجلات بعدم جواز استخدام أي من أعضاء هيئتها أو المحررين المواد غير المنشورة التي يتضمنها البحث المحال على المجلة في أبحاثهم الخاصة.
10. النسخة النهائية للبحث والتعديلات: تعرض المجلة النسخة المحررة شبه النهائية من البحث بصيغة PDF على الباحث قبل النشر. وفي هذه المرحلة، لا تُقبل أي تعديلات مهمة أو إضافات على البحث، إلا ما كان من تصحيحات أو تصويبات أو تعديلات طفيفة؛ وذلك ضمن أمد زمني وجيز جدًا تُحدده رسالة المجلة إلى الباحث.
11. حقوق الملكية الفكرية: يملك المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا حقوق الملكية الفكرية بالنسبة إلى المقالات المنشورة في مجلاته العلمية المحكمة، ولا يجوز إعادة نشرها جزئيًا أو كليًا، سواءً باللغة العربية أو ترجمتها إلى لغات أجنبية، من دون إذن خطي صريح من المركز العربي.
12. تنقيد مجلات المركز والمعهد في نشرها لمقالات مترجمة تقيّدًا كاملاً بالحصول على إذن الدورية الأجنبية النشرة، وباحترام حقوق الملكية الفكرية.
13. المجانية. تلتزم مجلات المركز والمعهد بمجانبة النشر، وتُعفي الباحثين والمؤلفين من جميع رسوم النشر.

3. *Hikama* adopts a well-defined internal organization with clear duties and obligations to be fulfilled by the editorial board.
4. Disclosure: With the exception of the editor in charge of the editing process (normally the Editor-in-Chief or designated deputies), neither the editors, nor the peer reviewers, are allowed to discuss the manuscript with third parties, including the author. Information or ideas obtained in the course of the reviewing and editing processes and must be treated in confidence and must never be used for personal financial or other gain.
5. When deemed necessary based on the reviewers' reports, the journal may offer researchers methodological, technical and other assistance in order to improve the quality of their submissions.
6. The editors of *Hikama* are committed to notifying the authors of all submitted pieces of the acceptance or otherwise of their manuscripts for publication. In cases where the editors of *Hikama* reject a manuscript, the author will be informed of the reasons for doing so.
7. *Hikama* is committed to providing quality professional copy editing, proof reading and online publishing services.
8. Impartiality: The editors and the reviewers evaluate manuscripts for their intellectual and academic merit, without regard to race, ethnicity, gender, religious beliefs or political views of the authors.
9. Conflicts of interest: Editors and peer reviewers should not consider manuscripts in which there is a conflict of interests resulting from competitive, collaborative or other relationships or connections with any of the authors, companies, or institutions connected to the papers.
10. Confidentiality: Unpublished data obtained through peer review must be kept confidential and cannot be used for personal research.
11. Intellectual property and copyright: The Arab Center for Research and Policy Studies (ACRPS) and Doha Institute for Graduate Studies (DI) retain copyright to all articles published in its peer reviewed journals. The articles may not be published elsewhere fully or partially, in Arabic or in another language without an explicit written authorization from the ACRPS & DI.
12. The editorial board of *Hikama* fully respects intellectual property when translating and publishing an article published in a foreign journal, and will seek the right to translate and publish any work from the copyright holder before proceeding to do so.
13. *Hikama* does not make payments for manuscripts published in the journal, and all authors and researchers are exempt from publication fees.

- Example: Al-Sayed Yassin et al., *Content Analysis of Arab National Thought*, fourth edition (Beirut: Center for Arab Unity Studies, 1991), p. 109.
- Subsequent Footnote: Yassin et al, p.109.

Bibliography entry: Al-Sayed Yassin et al., *Content Analysis of Arab National Thought*, fourth edition, Beirut: Center for Arab Unity Studies, 1991.

2 – Periodicals

Author's name, "Title of Article", Title of Journal, volume and / or issue number (year of publication), page number.

Example: Shahram Chubin, "Iran's Power in Context," *Survival* 51, no.1 (2009): 165.

Bibliography entry: Shahram Chubin, "Iran's Power in Context." *Survival* 51, no. 1 (2009): 165-190. 3.

3 – Newspaper Articles

Should be referenced in the footnotes only, not in the bibliography, for example:

- Ian Black, "Assad Urges the United States to Renew Diplomatic Links with Damascus", *The Guardian*, 17/2/2009.

4– Online Publications

When quoting from articles published on websites, all information must be mentioned using the same order and phrasing as follows: the name of author (if applicable), "title of the article or report," name of the series (if any), name of the website, date of publication (If any), accessed on 9/8/2016, at: [http: // www ...](http://www...)

The link must be mentioned in full, or written in short using a link shortcut:

- "Syria: What are the terms of the agreement to establish a demilitarized zone in Idlib?", BBC Arabic, 9/18/2018, accessed on 10/3/2020, at: <https://bbc.in/2PYORjF>.
- "Knesset Elections: The Dilemma Continues," *Situation Assessment*, the Arab Center for Research and Policy Studies, 11/03/2019, accessed on 20/04/2019, at: <https://bit.ly/2XKp1ou>.

Ethical Guidelines for Publication in *Hikama*

1. The editorial board of *Hikama* upholds the confidentiality and the objectivity the peer review process. The peer review process is anonymized, with editors selecting referees for specific manuscripts based on a set of pre-determined, professional criteria. In where two reviewers cannot agree on the value of a specific manuscript, a third peer reviewer will be selected.
2. *Hikama* relies on a network of experienced, pre-selected peer reviewers who are current in their respective fields.

journal shall provide the researcher with its final decision – to publish, to publish after making specific amendments, or to decline – within two months of receipt of the research material.

9. The journal adheres to an ethical charter that includes respect for confidentiality and objectivity, with non-disclosure on the part of editors, reviewers and members of the editorial board of any information regarding the research material referred to them, to anyone but the author, reviewers and the journal's editorial team (please see the *Hikama* Ethical Guidelines for Publication).
10. The journal shall maintain the quality of the fact-checking and editorial services it provides to the research to be published.
11. Arrangements for publishing research are subject to technical requirements with no relation to the researcher's standing.
12. The journal does not offer monetary compensation for research, studies and articles that it publishes, as is the standard for scientific journals around the world. The journal does not charge for access.

Footnotes and Bibliography

1 – Books

Author's name, book title, name of translator or editor, edition (place of publication: publisher, date of publication), page number, for example:

- Example: James Piscatori, *Islam in a World of Nation - States*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), 116.

Subsequent footnote:

- Piscatori, 116 (unless more than one reference by the same author is cited, in which case use name and abbreviated title: Piscatori, *Islam*, 116.)

Bibliography entry: James Piscatori, *Islam in a World of Nation-States*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

Example: Kate Nash, *Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics and Power*, Translated by Haidar Haj Ismail (Beirut: The Arab Organization for Translation, 2013), p. 116.

Subsequent footnote: Nash, p. 117 (abbreviated title if more than one reference by the same author is cited: Nash, *Sociology*, p. 117.)

Bibliography entry: Kate Nash, *Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics and Power*, Translated by Haidar Haj Ismail, Beirut: The Arab Organization for Translation, 2013

For a book that has been co-authored by more than three contributors:

Main Author et al, *Title of Book*, (Place of Publication: Publisher, Publication Date), page number.

(if existing), and appendices (if existing) is to range between 6000 and 8,000 words. The journal may exceptionally opt to publish, based on its assessment, some research papers and studies that exceed this word count.

- The research material must fall within the domain of the journal's objectives and research interests.

In addition to theoretical and applied research, Hikama is concerned with:

1. Monitoring developments in the public policy field in the Arab world through the publication of policy papers (3000-5000 words) focused upon in-depth diagnosis of a specific issue or problem, highlighting its dimensions and proposing to decision makers specific practicable solutions and alternatives, with recommendations and outlining the realistic viability of these solutions in light of the bigger picture within the sector or field considered by the study as well as the expected returns.
2. The periodical is also keen to issue critical reviews of important books recently published in any language relevant to its specialization, with all reviews subject to the rules of Arab Center peer review and arbitration, with the word count ranging between 3000 and 4000 words. The work reviewed should be no more than three years old.
3. A section for translated studies will be agreed upon with input of the journal's editorial board.
4. All charts, forms, equations, graphs or tables submitted should be submitted in the application originally employed to produce them (e.g. Excel or Word). Figures, drawings and tables sent as images will not be accepted.
5. Adherence to the specifications of the Arab Center for Research and Policy Studies for documentation of references (refer to the section on writing of footnotes and presentation of source references).
6. Excerpts, transcripts or chapters of university theses that have been approved will be published *only on an exceptional basis* and after the scholar has revised them for publication by the journal. If this may be applicable, the researcher must indicate as much and provide complete information on the title of the thesis, the date of its defense, and the institution in which the thesis defense took place.
7. Material submitted to the journal is to be accompanied by the researcher's curriculum vitae (in both Arabic and English).
8. All articles are subject to confidential peer review, carried out by two reviewers who are specialized in the subject matter of the research topic, who have academic experience in the field, and who are accredited on the ACRPS list of reviewers and readers. If the two reviewers' reports differ, the submission will be referred to a third candidate for the task of review. The

- Studies of human security in Arab societies and social and economic rights.
- Studies concerning the social aspects of administration and public policy and just distribution of services among citizens and rational social options.
- Studies concerning rationalisation and regulation of public spending and strengthening public resources. This includes studies on distribution of the tax burden, taxation systems and resource development.
- Studies on issues of international cooperation, particularly those concerning Arab and regional integration. Priority will be given to those studies that take a comparative Arab-Arab and South-South approach.

Submission Guidelines

Hikama publishes research, policy papers and critical reviews in keeping with the specifications, formal and objective, of internationally refereed journals as follows:

1. That the research material presented be original and undertaken exclusively for the journal and in its own way, and that it, or similar work, has not been published in whole or in part in any medium, in print or digital/electronic, or presented in an academic conference, other than those convened by the Arab Center for Research and Policy Studies and the Doha Institute for Graduate Studies, or submitted to any other party.
2. The researched material submitted includes the following elements, as follows:
 - The title in Arabic and English, with a concise identification of scholar(s) and their affiliated academic institution(s), and their latest publications in Arabic and English.
 - The abstract in Arabic and English (about 100-125 words), with keywords. The abstract presents – in short, precise and clear sentences – the main research problem, the methods used, and the results achieved.
 - Definition of the research problem; the objectives of the research paper presented; its importance; a critical review of what has previously been written on the topic, *including the most recent publications* in the domain of research; a detailed definition of the specifications of the research hypothesis or thesis; establishing a conceptual image of the work with definition of its main indicators; describing the methodology used for research, results analysis and drawing conclusions. The research paper presented is to be accompanied by a bibliography including the most important references that the scholar used in addition to *any basic references not indicated in the footnotes or endnotes* but from which the research drew some benefit. Research data and findings in their original (foreign) languages should also be indicated in the bibliography if several sources in different languages were relied upon.
 - The word count of any research paper submitted, including citations in references and explanatory foot- or endnotes, bibliographic sources list and words in charts or tables

ABOUT HIKAMA

Hikama (Governance) is a bi-annual peer reviewed academic journal published by the Arab Center for Research and Policy Studies and Doha Institute for Graduate Studies (p-ISSN: 2708-5805), (e-ISSN: 2708-5813). Hikama seeks to broaden the understanding of the fields of public policy and public administration in the Arab World and reinvigorate the political and social elements of public policy. It is a space for academic thought and discussion on what Arab governments - with their values, institutions, and public bodies - are doing, and should aspire to do in order to nurture politically modern and socially just Arab societies.

Overseen by an expert editorial board and an international advisory body, Hikama is founded upon an ethical charter of publication guidelines and directives governing relationships with researchers, and has a structure conforming to the formal and substantive specifications of refereed international periodicals. An internal regulatory code provides the basis for review and arbitration by an approved list of referees who are specialized in all fields.

The journal encourages submissions in the following areas:

- Theoretical studies contributing to the development of the field, keeping up with recent developments, offering critical approaches to understanding of the issues and contributing new methodologies for study. Priority is given here to research that offers in-depth theoretical frameworks regarding the challenges faced by the Arab World and contributes to an understanding of Arab case studies.
- Main topics in the field of public administration, such as: organizational structures for management of state public institutions; centralization and decentralization; human resources management; the decision-making process; public budgets; managing the third sector and non-governmental organizations; crisis and disaster management; leadership in public administration; e-government and public sector digitization; monitoring of public administration performance; public administration ethics; performance development strategies; and governance in light of relationships and partnerships between the government, private, and non-governmental sectors, and more.
- Studies concerning the strengthening of civil values and culture, the rule of law, institutions, citizenship, separation of powers and participation, as well as broader topics encompassing human rights and freedoms and political empowerment of marginalised groups, minorities, youth and women.
- Studies on improving the policymaking milieu and its regulation through democratic regulatory oversight mechanisms and the judiciary as well as internal oversight mechanisms.
- Studies focused on ways to improve government commitment and performance in sectors such as health, housing, education, research, development, environment, energy, resource management, land use, technology and information systems.

دعوة للكتابة

تدعو دورية حكمة الأكاديميين والباحثين وسائر الكتاب المهتمين بمجال الحكامة، وصنع السياسات، وتنفيذها، وإدارة المؤسسات العامة للدولة ومؤسسات القطاع الثالث، للكتابة على صفحاتها. تقبل الدورية الأبحاث النظرية والتطبيقية وأوراق السياسات المكتوبة باللغة العربية، وتفتح صفحاتها أيضاً لمراجعات الكتب، وللحوار الجاد حول ما ينشر فيها من موضوعات. وتخضع كل المواد التي تصل إلى حكمة للتحكيم من جانب مختصين من الأكاديميين. ولذلك تتوقع هذه الدورية ممن يكتبون إليها الالتزام بمعاييرها، وبما يبيده المحكمون من ملاحظات. فاتباع التقاليد العلمية المؤسسية، على محدوديتها، هو الذي يسمح بتراكم التجربة واحترام المعايير العلمية، وضمان جودة المادة التي تصل إلى القراء. وتهدف هذه الدورية إلى أن تكون طيّعة الفهم بالنسبة إلى المختصين وغير المختصين من القراء، من دون تضحية برصانة المضمون.

ترسل كل الأوراق الموجهة إلى النشر باسم رئيس التحرير على العنوان الإلكتروني الخاص بالدورية

hikama@dohainstitute.org



قسمة الاشتراك



الاسم	_____
العنوان البريدي	_____
البريد الإلكتروني	_____
عدد النسخ المطلوبة	_____
طريقة الدفع	_____

☐ تحويل بنكي ☐ شيك لأمر المركز

Invitation to submit papers

Hikama is the newest peer reviewed journal published by the Arab Center for Research and Policy Studies & Doha Institute for Graduate Studies. It is dedicated to advancing knowledge and practice in the fields of public policy and public administration. The journal publishes research articles, policy analyses and book reviews. We invite manuscript submissions in the areas of governance, policymaking and implementation, management of public and third sector institutions.

The journal accepts rigorous research and policy papers written in the Arabic language covering a range of topics relevant to theoretical and applied public policy and public administration. In addition, the journal welcomes book reviews of important works contributing to major debates in the relevant fields. The journal adheres to a double-blind peer-reviewing policy. Papers submitted to *Hikama* should be accessible for non-specialists.

All papers addressed to the publication are to be submitted to the Editor-in-Chief, at the journal's electronic address

hikama@dohainstitute.org



عنوان الاشتراكات:

ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

جادة الجنرال فؤاد شهاب - بناية الصيفي 174 - مار مارون

ص.ب: 4965-11 رياض الصلح 1107-2180 بيروت - لبنان

عنوان التحويل البنكي:

ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES

Qatar National Bank

Account Number: 3804002-000072- (FOR US DOLLARS)

IBAN number: LB70 0136 0000 000 3804 000072 002 (FOR US DOLLARS)

SWIFT code: QNBA LB BE

الاشتراكات السنوية

(عددان في السنة بما في ذلك أجور البريد المسجل)

- | | |
|----|--|
| 20 | دولارًا أمريكيًا للأفراد في لبنان. |
| 30 | دولارًا أمريكيًا للحكومات والمؤسسات في لبنان. |
| 30 | دولارًا أمريكيًا للأفراد في الدول العربية وأفريقيا. |
| 40 | دولارًا أمريكيًا للحكومات والمؤسسات في الدول العربية وأفريقيا. |
| 50 | دولارًا أمريكيًا للأفراد في أوروبا. |
| 60 | دولارًا أمريكيًا للحكومات والمؤسسات في أوروبا. |
| 60 | دولارًا أمريكيًا للأفراد في القارة الأمريكية. |
| 80 | دولارًا أمريكيًا للحكومات والمؤسسات في القارة الأمريكية. |