



كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة بجاية
Tamezdayt n Uzref d Tuzinwin Tisertanin Tasdawit n Bgayet
Faculté de Droit et des Sciences Politiques - Université de Béjaïa



جامعة بجاية
Tasdawit n Bgayet
Université de Béjaïa

جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية
كلية الحقوق والعلوم السياسية

مجلة القانون العام المقارن

مجلة سداسية محكمة

تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية
لجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية



المجلد الثاني-العدد الأول

السنة 2024

ر د م د 2830-9979

الإيداع القانوني ماي 2023

جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مجلة القانون العام المقارن

مجلة علمية سداسية محكمة تصدر عن

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية

المجلد الثاني-العدد الأول

السنة 2024

ر د م د 2830-9979

الإيداع القانوني ماي 2023

الناشر



كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية
قطب ابوداو طريق تيشي بجاية

البريد الإلكتروني

Revue.public.compare@droit-univ-bejaia.dz :

الهاتف / فاكس 034 816 83



ISSN : 2830-9979

الإيداع القانوني ماي 2023

مجلة القانون العام المقارن

مجلة علمية سداسية محكمة تصدر عن

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية

هيئة التحرير

مدير التحرير

الأستاذ الدكتور: بري نور الدين،

عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان
ميرة بجاية.

رئيس التحرير

الأستاذ الدكتور: أوكل محمد أمين،

جامعة الجزائر.

مساعد رئيس التحرير

الدكتور: مختاري عبد الكريم،

جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.

كلية العدد

حافظت مجلة القانون العام المقارن على خطها العلمي
الافتتاحي في تشجيع نشر البحوث والدراسات التي تعنى بمجالات
القانون المقارن، حيث تضمن هذا العدد من المجلد الثاني من المجلة
دراسات متنوعة قدّمها أساتذة وباحثون من الجزائر ومن الدول
العربية الشقيقة، تفرقت بين مواضيع ذات صلة بالقانون الدولي
الاتفاقي وبالعلاقات الدولية الراهنة، بالإضافة إلى مواضيع ذات
أهمية في مجالات القانون الدستوري والقانون الإداري وقانون
الاستثمار وممارسة الحقوق والحريات الدستورية.

أ.ر. محمد أمين أوكيل

رئيس التحرير

اللجنة العلمية الاستشارية للمجلة

- الأستاذ الدكتور، زوايمية رشيد،
جامعة بجاية (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، بودريوة عبد
الكريم، جامعة بجاية (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، بري نور الدين،
جامعة بجاية (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، دلييك فيليب،
جامعة باريس 1 (فرنسا)
- الأستاذ الدكتور، خالد عبد القادر
منصور، مركز الدراسات
الاستراتيجية (ليبيا)
- الأستاذة الدكتورة، الغوتي سعاد،
جامعة الجزائر (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، بوغزالة محمد ناصر،
جامعة الوادي (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، العايب علاوة،
جامعة الجزائر (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، بوشير محمد
أمقران، جامعة تيزي وزو (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، بن ناصر أحمد،
جامعة الجزائر (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، تاجر محمد، جامعة
تيزي وزو (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، إقلولي محمد،
جامعة تيزي وزو (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، كايس شريف،
جامعة تيزي وزو (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، المحمدي صدام،
جامعة الفلوجة (العراق)
- الأستاذ الدكتور، عميرش ندير،
جامعة قسنطينة 1 (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، عبد القادر عبد
العلي، جامعة سعيدة (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، خلفي عبد
الرحمان، جامعة بجاية (الجزائر)
- الأستاذ الدكتور، أورحمون طاهر،
جامعة الجزائر (الجزائر)

الأستاذ الدكتور، قبائلي طيب،
جامعة بجاية (الجزائر)
الأستاذ الدكتور، بوجلال صلاح
الدين، جامعة سطيف (الجزائر)
الأستاذ الدكتور، حاحة عبد العالي،
جامعة بسكرة (الجزائر)
الأستاذ الدكتور، كرام محمد
الاحضر، جامعة الوادي (الجزائر)
الأستاذ الدكتور، يعيش تمام شوقي،
جامعة الوادي (الجزائر)
الأستاذة الدكتورة، تواتي نصيرة،
جامعة بجاية (الجزائر)
الأستاذ الدكتور، طباش عز الدين،
جامعة بجاية (الجزائر)
الأستاذ الدكتور، دحماني عبد
السلام، جامعة بجاية (الجزائر)
الأستاذ الدكتور، صايش عبد
المالك، جامعة بجاية (الجزائر)

لجنة القراءة والتحكير

- أ.د. حزيط محمد، جامعة البليدة (الجزائر)
- أ.د. يوسفات مولاي هاشم، جامعة أدرار (الجزائر)
- أ.د. محمد علي، أستاذ، جامعة أدرار (الجزائر)
- أ.د. عبد النبي مصطفى، أستاذ، جامعة غرداية (الجزائر)
- أ.د. بوقرة إسماعيل، أستاذ، جامعة خنشلة (الجزائر)
- أ.د. شوقي سمير، أستاذ، جامعة سطيف (الجزائر)
- أ.د. تياب نادية، أستاذة، جامعة تيزي وزو (الجزائر)
- أ.د. بورزق أحمد، أستاذ، جامعة الجلفة (الجزائر)
- أ.د. أحمد علي، أستاذ، جامعة أدرار (الجزائر)
- د. الداه محمد عبد القادر، أستاذ محاضر، جامعة نواكشوط (موريتانيا)
- د. علي فيصل الصديقي، أستاذ مساعد، جامعة البحرين (البحرين).
- د. حمادة خير محمود، أستاذ مساعد، كلية الإسرائء (العراق)
- د. الفورقي مصطفى، أستاذ زائر، جامعة الحسن الأول (المغرب)
- د. أنداري أحمد، أستاذ محاضر، جامعة نواكشوط (موريتانيا)
- د. الرباع جواد، أستاذ محاضر، جامعة أيت ملول أغادير (المغرب)
- د. سعيدان لميس، أستاذة مساعدة، جامعة جندوبة (تونس)
- د. يحياوي نورة، أستاذة محاضرة أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. عيساوي عز الدين، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)

- د. تعويلت كريم، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. نجومن أسماء، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. بودة محند واعمر، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. وكان عبد الغني، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. العيد عبد الحفيظ، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. جيري نجمة ، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. تريكي فريد، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. شيتو عبد الوهاب، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. قاسمي يوسف، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. هارون نورة، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. عسالي عبد الكريم، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. موري سفيان، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. معزوز عبد السلام أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. عثمان بلال، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. ناتوري كريم، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. حنفي حدة، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. ركات جوهره، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. طباع نجاة، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)

- د. يوسفى فايزة، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. أوشاعو رشيد، أستاذ محاضر أ، جامعة بومرداس (الجزائر)
- د. أسياخ سمير، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. كمال محمد الأمين، أستاذ محاضر أ، جامعة تيارت (الجزائر)
- د. بن هلال ندير، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. وكة عبد الكريم، أستاذ محاضر أ، جامعة جيجل (الجزائر)
- د. مخالفة كريم، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. طاهير رابح، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. آيت قاسي حورية، أستاذ محاضر أ، جامعة تيزي وزو (الجزائر)
- د. بهلولي فاتح، أستاذ محاضر أ، جامعة بجاية (الجزائر)
- د. شوقي ندير، أستاذ محاضر أ، جامعة غرداية (الجزائر)
- د. خالدى فتيحة، أستاذ محاضر أ، جامعة البويرة (الجزائر)
- د. جرمون طاهر، أستاذ محاضر أ، جامعة الوادي (الجزائر)
- د. زعادي محمد جلول، أستاذ محاضر أ، جامعة البويرة (الجزائر)
- د. محديد حميد، أستاذ محاضر أ، جامعة الجلفة (الجزائر)
- د. كيون حسين، أستاذ محاضر أ، جامعة البويرة (الجزائر)
- د. أكورور ميريام، أستاذ محاضر أ، جامعة الجزائر (الجزائر)
- د. زياد عادل، أستاذ محاضر أ، جامعة خنشلة (الجزائر).

د. بوجانة محمد، أستاذ محاضر أ، جامعة
غليزان (الجزائر)

د. بكاوي أحمد، أستاذ محاضر أ، جامعة
أدرار (الجزائر)

د. زهدور أنجي، أستاذ محاضر أ، جامعة
وهران (الجزائر)

د. وكاوي أحمد، أستاذ محاضر أ، المركز
الجامعي تيموشنت (الجزائر)

د. عليان عدة، أستاذ محاضر أ، جامعة
غليزان (الجزائر)

د. دعاس كمال، أستاذ محاضر أ، جامعة
البويرة (الجزائر)

د. بن فودية محمد، أستاذ محاضر أ، جامعة
غرداية (الجزائر)

د. مقدم فيصل، أستاذ محاضر أ، جامعة
تيزي وزو (الجزائر)

أهداف المجلة

تهدف مجلة القانون العام المقارن إلى نشر المقالات العلمية التي تُعنى بمجالات القانون العام، والدراسات القانونية المقارنة ذات الصلة بتحويلات القانون العام ومقارباته الموضوعاتية المعاصرة في مختلف القوانين والنظم المقارنة، فضلا عن نشر البحوث والدراسات الأكاديمية الرصينة كالتعليق على القرارات القضائية الصادرة عن مختلف جهات القضاء الإداري أو قرارات القضاء الدستوري.

تخصّص مجلة القانون العام المقارن فضاءً معرفياً وأكاديمياً متخصصاً لنشر الأعمال العلمية والتعريف بها وفق الأصول المنهجية والأكاديمية المتعارفة لا سيما أعمال الملتقيات والتظاهرات العلمية الوطنية والدولية، لتكرّس المجلة بذلك نهجا علمياً يرمي لتوثيق أجود الأعمال ومخرجات النشاطات البحثية والتظاهرات الأكاديمية التي تقيمها كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة بجاية أو مخبر البحث في فعالية القاعدة القانونية، وتجعلها في متناول الباحثين لتثمين أثرها العلمي وقيمتها المعرفية.

علاوة عن اهتمامات مجلة القانون العام المقارن بميادين القانون العام الكلاسيكي، تحرص المجلة على نشر الدراسات والبحوث المقارنة ذات الراهنية والجدة لا سيما في مجالات الحوكمة والعدالة الدستورية والديمقراطية التشاركية والقانون العام الاقتصادي، وكذا الأعمال الأكاديمية القانونية

المتناولة لمواضيع البيئة والتعمير والتهيئة العمرانية والمدينة، فضلا عن نشر المواضيع ذات البعد الدولي والعالمي كالدراسات المتعلقة بإشكاليات الأمن والتعاون الدولي والهجرة وحقوق الإنسان وحقوق الأجنب ومختلف الميادين القانونية ذات العلاقة ب القانون العام المقارن.

تسعى هيئة تحرير المجلة وهيئة الخبراء المحكمين إلى نشر البحوث العلمية الأكاديمية التي تتناول مواضيع مستجدة في ميادين القانون العام المقارن المختلفة، فإنها تطمح للتعريف بقيمة البحوث الأكاديمية المحكمة على المستويين الوطني والدولي، وترصد تقييم البحوث والدراسات الأكاديمية المقارنة التي تطرحها في شكل أعداد عادية أو موضوعاتية، لغرض تطوير البحث العلمي وتشجيع الدراسات المعمّقة في الميادين ذات الصلة بتحويلات وإشكالات القانون العام المقارن، سيما من خلال الانفتاح على التجارب والممارسة القانونية المقارنة ومستجدات البحث العلمي من خلال نشر البحوث والدراسات الأجنبية ذات الصلة.

سياسة النشر في المجلة

تُتاح المساهمة لنشر البحوث العلمية بمجلة القانون العام المقارن للأساتذة الباحثين، والطلبة الباحثين، والباحثين الدائمين في مجالات القانون العام المقارن المتعددة، المنتمين للهيئات والمؤسسات الجامعية الجزائرية والأجنبية، ومراكز البحث العلمي الرسمية أو المعتمدة، بحيث تعد المجلة مساحة علمية وفضاء معرفيا يسعى لتشجيع البحث العلمي الجاد والرصين وإشاعة الثقافة القانونية، وهي ترحب بجميع البحوث والدراسات الاكاديمية في ميادين القانون العام المقارن، وذلك بمختلف لغات البحث التي تعتمدها المجلة كالعربية والفرنسية والانجليزية.

أخلاقيات النشر في المجلة

تدعو هيئة تحرير المجلة الباحثين عند إيداع طلب النشر في المجلة إلى التقيد التام بأخلاقيات نشر البحوث العلمية الأكاديمية المألوفة، وتُخلى المجلة مسؤوليتها عن أي إخلال بها، على غرار الاحترام الصارم لأصول وقواعد الأمانة العلمية، والتعهد بأصالة البحوث المقدمة وعدم سبق نشرها أو عرضها على التحكيم أو المشاورة بها في تظاهرات علمية، فضلا عن الالتزام بقواعد الموضوعية العلمية والتجرد من الدواعي الذاتية والشخصية في الطرح والبحث، وذلك في ظل احترام الحرية الأكاديمية المعترف بها للباحث.

تعرض جميع البحوث الواردة إلى المجلة وجوبا على التحكيم، ويخطر صاحب البحث برأي الهيئة العلمية ويلتزم الباحثون بإدخال ملاحظات وتصويبات الخبراء قبل قرار قبولها النهائي للنشر في المجلة.

فهرس العدد

01	ميريام أكرور أستاذة، جامعة الجزائر	فسخ الصفقة العمومية للمصلحة العامة
26	أ.د. أوكيل محمد أمين جامعة الجزائر1	حماية الأطفال من جرائم الاستغلال الجنسي من منظور القانون الدولي الاتفاقي
41	أ.د. لعشاش محمد جامعة البويرة أ.د. محديد حميد جامعة زيان عاشور الجلفة	معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة وكيفيات الاستفادة من المزايا في ظل قانون الاستثمار الجديد رقم 18-22
77	الدكتور محمد الداہ عبد القادر أستاذ مؤهل - جامعة نواكشوط	مكانة البرلمان في التشريع والمراقبة في النظام الدستوري الموريتاني
132	د. بودراهم ليندة جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية	الامتيازات التشريعية للمنظمات النقابية في ضوء القانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي
160	م. ياسر محمد عليوي الجامعة التقنية الوسطى أ.م.د. سعود أحمد ربحان جامعة الفلوجة	التنافس الدولي والاقليمي في منطقة حوض بحر قزوين (مقاربة سياسية - قانونية)

فسخ الصفقة العمومية للمصلحة العامة

CANCELLATION OF PUBLIC PROCUREMENT FOR THE PUBLIC INTEREST

الأستاذة الدكتورة ميريام أكرور

أستاذة، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق،

مديرة مخبر آليات تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر، الجزائر.

m.akrou@univ--alger.dz

ملخص

يعترف القانون الإداري للإدارات العمومية بالتمتع بمجموعة من الامتيازات، وذلك نظرا لمركزها الممتاز في العلاقة التعاقدية، فهي تتمتع بحق التعديل الانفرادي للعقد، سلطة الرقابة والاشراف، وحق الفسخ. وهذا في مجمل العقود التي تبرمها ومن ضمنها الصفقات العمومية، سمح القانون للمصلحة المتعاقدة، بإنهاء الصفقة العمومية بأحد أنواع الفسخ الثلاث وهي: الفسخ بسبب خطأ المتعامل المتعاقد، الفسخ بسبب المصلحة العامة، الفسخ الاتفاقي للصفقة العمومية.

إن تبني المشرع للفسخ بسبب المصلحة العامة، هو توجه جديد حملته أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247، وهو مرتبط يتوفر شروط أهمها التأكد من توفر عنصر المصلحة العامة الذي وضع له القضاء الإداري له تطبيقات كسبب لفسخ الصفقة العمومية، وغياب خطأ المتعامل المتعاقد، وأن يصدر القرار الإداري المتضمن فسخ الصفقة محترما مبدأ المشروعية. يترتب على هذا القرار نهاية العلاقة التعاقدية مع الاعتراف للمقاول بحقه في التعويض الكامل والمرضي بكل عناصره.

الكلمات المفتاحية: الصفقات العمومية، فسخ، احترام الإجراءات، المصلحة العامة، الاعذار

Abstract

The administrative law recognizes to public administrations the enjoyment of a set of privileges and powers, due to its excellent position in the contractual relationship.

The law allowed the public administration to terminate the public procurement with one of the three types of termination, namely: cancellation due to the contractor's fault, cancellation due to the public interest, and agreed cancellation of the public deal.

The legislator's adoption of the cancellation due to the public interest is a new trend that was carried by the Presidential Decree No. 15-247. It is linked to some important conditions, which consist firstly in the element of public interest. Secondly the absence of the contractor's fault. And finally, the administrative decision of terminating the deal must respect the principle of legality.

Keywords: The public procurement; the cancellation; the public interest; Public administrations.

مقدمة

تعتبر الصفات العمومية من أهم العقود التي تبرمها الأشخاص المعنوية العمومية، وهي تمر بمرحلتين أساسيتين هما مرحلة التكوين والتي تشمل تحضر الصفقة وإبرامها، ومرحلة التنفيذ التي هي بداية العلاقة التعاقدية التي تربط المصلحة المتعاقدة بالمتعامل المتعاقد و تمتد من التوقيع على الصفقة وتقديم الأمر بالشروع في تنفيذ الخدمات إلى غاية نهاية الصفقة وتسليمها، لكن قد يحدث أن تنهي الصفقة العمومية نهاية غير عادية أو سابقة لأوانها وذلك لعدة أسباب، مثل: القوة القاهرة، أو بسبب فسخ الصفقة الذي يعتبر امتيازاً مقررًا للإدارة في مواجهة المتعاقد معها، يؤدي إلى نهاية الصفقة وتختلف أنواع الفسخ، وأسبابه ونتائجه ولقد حدد المشرع في قانون الصفقات العمومية نوعين للفسخ وهي الفسخ الاتفاقي و الفسخ من جانب واحد وهو الادارة، والذي يكون إما بسبب تقصير المتعامل المتعاقد أو بسبب المصلحة العامة، وهو نوع مستحدث، نحاول البحث في خصوصية الفسخ للمصلحة العامة في الصفقات العمومية؟

للإجابة على هذه الاشكالية تناولها في محورين هما: استحداث الفسخ للمصلحة العامة في الصفقات العمومية (المبحث الأول) الفسخ للمصلحة العامة امتياز مقرر للمصلحة المتعاقدة (المبحث الثاني)

المبحث الأول

استحداث آلية الفسخ للمصلحة العامة في قانون الصفقات العمومية

استحدث الفسخ للمصلحة العامة في الصفقات العمومية لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹ بعدما كانت القوانين السابقة للصفقات العمومية تكتفي بشكلين تقليديين للفسخ حيث أن الفسخ هو نهاية غير طبيعية للعلاقة التعاقدية الناتجة عن الصفقة العمومية (المطلب الأول) وينقسم إلى ثلاثة أنواع (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الفسخ نهاية غير طبيعية للعلاقة التعاقدية في الصفقة العمومية

تعرف الصفقة العمومية في المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على أنها: "عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات".

فهي علاقة تعاقدية تربط المصالح المتعاقدة المتمتعة بامتيازات السلطة العامة بمتعامل متعاقد حاز على الصفقة (الفرع الأول) ولكنها قد تنتهي بسبب الفسخ (الفرع الثاني).

¹ الجريدة الرسمية العدد 50 المؤرخة في 16 سبتمبر 2015.

الفرع الأول

أطراف الصفقة العمومية

تبرم الصفقة العمومية من طرف المصالح المتعاقدة (أولا) مع متعاملين متعاقدين (ثانيا) ويمكن أن تمتد إلى مناولين (ثالثا).

أولا : المصلحة المتعاقدة

تبرم الصفقات العمومية من طرف المصالح المتعاقدة التي يحددها القانون على سبيل الحصر ونص عليها في المادة السادسة من المرسوم الرئاسي 15-247: لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل نفقات:

- الدولة،
- الجماعات الإقليمية،
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،
- المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كليا أو جزئية، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية".

عليه فالمصالح المتعاقدة تنقسم إلى ادارات تقليدية تتمتع بامتيازات السلطة العامة ويتعلق الأمر هنا بالدولة بمفهومها الواسع وتشمل رئاسة الجمهورية، الوزارة الاولى، الوزارات، و كذا الهيئات الوطنية المستقلة التي سميت كذلك لامتداد نشاطها لكل أرجاء الدولة، والتي تشمل السلطات غير التنفيذية المستقلة مثل البرلمان

والمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة، والمحكمة العليا ومجلس الدولة والهيئات الاستشارية كمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وغيرها، بينما تتمثل الجماعات الإقليمية في الجزائر في الدولة والبلدية، بالإضافة إلى المؤسسات العمومية الإدارية و التي تعرف على أنها هي تلك المؤسسة التي تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضّة، تتخذها الدولة و المجموعات الإقليمية كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال إعطائها الشخصية المعنوية و خضوعها للقانون العام .

أما المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، فهي تلك المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا ماثلا للنشاط الذي تمارسه الأشخاص الخاصة، وتتخذها الدولة والجماعات الإقليمية لإدارة المرافق الصناعية والتجارية. ولا تتمتع بالامتيازات المعترف بها تقليديا للإدارة إلا بمناسبة الانشطة المتعلقة بسير المرافق العمومية أو ابرام الصفقات العمومية، وهذا يعني أنها تتمتع بامتياز فسخ الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 15-247.

ثانيا المتعامل المتعاقد

المتعامل المتعاقد هو الطرف الثاني في الصفقة العمومية، وهو الذي يلتزم بتنفيذها وفقا للتدابير المتفق عليها والمتضمنة في دفتر الشروط، ويمكن أن يكون شخصا طبيعيا أو معنويا أو عدة أشخاص يلتزمون إما فرادى أو في إطار تجمع مؤسسات حسب ما نصت عليه المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام: "يمكن المتعامل المتعاقد أن يكون شخصا أو عدة أشخاص طبيعيين أو معنويين يلتزمون

بمقتضى الصفقة إما فرادى وإما في إطار تجمع مؤسسات كما هو محدد في المادة 81 أدناه". ، كما يمكن أن يكون عاما أو خاصا، وطنيا أو أجنبيا حسب ما ذهبت إليه المادة 38 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247: "يمكن المصلحة المتعاقدة من أجل تحقيق أهدافها، أن تلجأ بغية تنفيذ خدماتها إلى إبرام صفقات تعقد مع المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري و/أو المؤسسات الأجنبية طبقا لأحكام هذا المرسوم".

يتمتع المتعامل المتعاقد مع الادارة بوضعية خاصة فهو من جهة يتمتع بوضعية ممتازة من خلال استفادته من عقود نشاط مستمرة ومن تأكده من استيفاء حقوقه المالية، ولكنه في المقابل قد يكون عرضة لتطبيق الامتيازات التقليدية التي تتمتع بها الادارة بتأثير النظام الاستثنائي وغير المألوف الذي تتمتع به في تعاقدها، ومن بينها الحق في فسخ العقود الادارية المبرمة.

ثالثا: المناول

تعرف المناولة في الصفقات العمومية² على أنها منح جزء من موضوع الصفقة لطرف ثالث في إطار التزام تعاقدي يربط المناول مباشرة بالمتعامل المتعاقد التابع للمصلحة المتعاقدة،³ وهي من الآليات التي تسعى بها الدولة إلى تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للاندماج في النسيج الاقتصادي ولقد أشار القانون رقم 17-02

² تنظم أحكام المناولة بالمواد 140 إلى 144 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

³LAAGOUNE, W. (1983, Mars). La sous-traitance des marchés publics en Algérie. revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques , p. 99.

المؤرخ في 10 يناير سنة 2017 المتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إلى المناولة بنص المادة 30 التي نصت على أنها "تعتبر المناولة الأداة المفضلة لتكثيف نسيج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. تحظى المناولة بسياسة ترقية وتطوير بهدف تعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني".

في إطار تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة على ضرورة وضع برامج من أجل تطوير تنافسية المؤسسات، وذلك بغرض ترقية المنتج الوطني ليستجيب للمقياس العالمية.

كما نصت المادة 85 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام أنه لا يسمح للمصلحة المتعاقدة باللجوء للمناولة الأجنبية إلا إذا لم يكن في استطاعة المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري تلبية حاجاتها.

إن المناول الذي يتدخل في تنفيذ صفقة عمومية، يكون في نفس وضعية المتعامل المتعاقد، تقريبا فهو يتمتع بإيجابيات التعاقد مع الإدارة، ولكنه يتأثر بتطبيق حق الفسخ على المقاول، ما ينتج عنه بالضرورة فسخ عقد المناولة لارتباطه بالصفقة العمومية.

الصفقة العمومية هي تلك العلاقة التعاقدية التي تربط المصلحة المتعاقدة بالمتعامل المتعاقد وقد يتدخل فيها مناوول، والتي تتمتع فيها المصلحة المتعاقدة بامتيازات السلطة العامة من بينها فسخ الصفقة العمومية.

الفرع الثاني

تعريف فسخ الصفقة العمومية

الفسخ هو نهاية غير طبيعية أو مبسترة وقبل أوانها للعقد الاداري⁴ فالفسخ هو زوال الرابطة التعاقدية وانحلالها بعد نشوئها صحيحة⁵، والفسخ هو امتياز للمصلحة المتعاقدة باتفاق القضاء و الفقه الاداريين، ولكنه أيضا ضمن البيانات الالزامية المنصوص عليها في المادة 65 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 التي نصت على: "جب أن تشير كل صفقة عمومية الى التشريع والتنظيم المعمول بهما وإلى هذا المرسوم ويجب أن تتضمن على الخصوص البيانات الاتية:

شروط فسخ الصفقة".

ويعتبر الفسخ من الامتيازات المقررة للإدارة تقليديا، اذ تمتع الادارة بسلطات انفرادية في الصفقة العمومية لا مثل لها ولا مقابل في القانون الخاص، ولا يتمتع بها الافراد ومرددها مقتضيات سير المرافق العمومية وتحقيق المصلحة العامة، و حيث حكمت محكمة القضاء الاداري المصرية في حكمها الصادر في 30 يونيو سنة 1957 "بعد أ أبرزت خصائص العقد الاداري وفقا للمبادئ المقررة في القانون الاداري"،.... وهذا القانون..... يعطي جهة الادارة سلطة الرقابة على تنفيذ العقد،

⁴ الطماوي سليمان. (1991). الأسس العامة للعقود الإدارية. مصر، مطبعة جامعة عين شمس.

⁵ عبدلي سهام، (2015)، الفسخ بين الطبيعة الادارية للصفقة العمومية و القانون الخاص. مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية المركز الجامعي تامنغاست. العدد 3-2015، ص ص 75-

وسلطة توقيع الجزاءات على المتعاقد معها إذا أخل بالتزاماته، ثم سلطة تعديل العقد، من جانبها، بل ان لها حق انهاء العقد إذا رأت - حسب مقتضيات المصلحة العامة- أن تنفيذ العقد أصبح غير ضروري. وهي تتمتع بهذه الحقوق والسلطات حتى ولو لم ينص عليها في العقد، لأنها تتعلق بالنظام العام، وهذا كله دون أن يحتاج عليها بقاعدة قوة العقد الملزمة أو بقاعدة ان العقد شريعة المتعاقدين بالمعنى المفهوم من ذلك في القانون المدني. ومن هذا يبدو واضحاً أن كفتي المتعاقدين في العقود الادارية غير متكافئة على خلاف الأمر في العقود المدنية حيث يكون التعاقد ثمرة مناقشة حرة بين الطرفين، وحيث تنضبط حقوق الطرفين، والتزامتهما بما تنتهي اليه هذه المناقشة. وعلّة ذلك هو تباين الاهداف عند كل من طرفي العقد الاداري...⁶.

تمثل هذه السلطات في :

- سلطة الرقابة والاشراف على الصفقة،
- سلطة التعديل الانفرادي
- سلطة فسخ الصفقة
- سلطة ايقاع جزاءات،

تعتبر هذه السلطات من المبادئ العامة لنظرية العقد الاداري والتي تجد تطبيقها في قانون الصفقات العمومية الجزائري. إذ تبني بعضها المشرع وأقر بها القضاء. ولقد وضع المشرع ضوابط للفسخ نستعرضها في تبياننا لأنواع الفسخ.

⁶ الطماوي، المرجع السابق.

المطلب الثاني

أنواع الفسخ في الصفقات العمومية

ينقسم الفسخ في الصفقات العمومية الى نوعين الفسخ الانفرادي الذي تمارسه الادارة (الفرع الأول) والفسخ الاتفاقي الذي يتم باتفاق الطرفين المتعاقدين (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الفسخ الانفرادي

الفسخ الانفرادي يكون من طرف الادارة ويتضمن الفسخ بسبب المصلحة العامة (أولاً) والفسخ بسبب عدم تنفيذ المتعامل المتعاقد لالتزاماته (ثانياً)

أولاً: الفسخ بسبب المصلحة العامة

استحدث المشرع الفسخ للمصلحة العامة بموجب المادة 150 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 التي نصت على " يمكن للمصلحة المتعاقدة القيام بفسخ الصفقة العمومية من جانب واحد، عندما يكون مبرراً بسبب المصلحة العامة، حتى بدون خطأ من المتعامل المتعاقد" يستشف من هذه المادة، أن الفسخ بسبب المصلحة العامة هو فسخ انفرادي تمارسه الادارة تبرره المصلحة العامة، ولا يحتاج الى وجود خطأ من المتعامل المتعاقد. وسنفضل في هذه العناصر في المبحث الثاني.

يعرف الفسخ بسبب المصلحة العامة على أنه " قيام الادارة بوضع نهاية للعلاقة التعاقدية القائمة بينها وبين المتعاقد معها قبل انقضاء الاجل المحدد للتنفيذ" أو أنه "

حق الإدارة في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة دون أي خطأ من جانب المتعاقد معها، ولا يلزم النص على هذا الحق في العقد، كما يقع باطلا تنازل الإدارة عنه وللمتعاقد في هذه الحالة الحق في التعويض الكامل عن ما فاتته من كسب وما لحقه من خسارة بسبب إنهاء العقد"⁷

ثانيا الفسخ بسبب اخلال المتعاقد بالتزاماته

نصت عليه المادة 149 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 والتي جاء فيها: "إذا لم ينفذ المتعاقد التزاماته، توجه له المصلحة المتعاقدة اعدارا ليفي بالتزاماته التعاقدية في أجل محدد.

وإذا لم يتدارك المتعاقد تقصيره في الأجل الذي حدده الاعذار المنصوص عليه أعلاه، فإن المصلحة المتعاقدة يمكنها أن تقوم بفسخ الصفقة العمومية من جانب واحد. ويمكنها كلك القيام بفسخ جزئي للصفقة.

يحدد الوزير المكلف بالمالية بموجب قرار، البيّنات الواجب ادراجها في الاعذار وكذلك آجال نشره في شكل اعلانات قانونية"

يسمي الفقه الفسخ بسبب اخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية بالفسخ الجزائي لأنه يقع جزاء اخلال المتعامل المتعاقد بالتزاماته التعاقدية⁸ ويجب أن يسبقه معاينة

⁷ عبد الوهاب محمد، رواب جمال، (2018) الانهاء الانفرادي للصفقة العمومية لدواعي المصلحة العامة في ظل أحكام المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة العوم القانونية و الاجتماعية. العدد 1 - 2018، ص ص 531-542.

⁸ قابسي محمد الصادق، (2018) سلطة المصلحة المتعاقدة في الفسخ الجزائي للصفقة العمومية، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 2-2018، ص ص 434-453.

هذا التصيير و توجيه الاعذار للمتعاقل المتعاقد، ونبين فيما يلي شروط الفسخ بسبب اخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية:

أ- أن يرتكب المتعاقل المتعاقد خطأ جسيماً يخل فيه بالتزاماته التعاقدية، والإدارة هي صاحبة السلطة التقديرية في تقدير نوع الخطأ وجسامته، وفي ضرورة مباشرة اجراءات الفسخ.

ب- اعذار المتعاقل المتعاقد: لقد أوجب القانون على المصلحة المتعاقد أن توجه اعذار للمتعاقل المتعاقد ليتدارك تقصيره في الأجل الذي تحدده له، ولقد بين القرار الوزاري المؤرخ في 28 مارس 2011 المحدد للبيانات التي يتضمنها الاعذار واجال نشره.⁹

لا يتم فسخ الصفقة إلا بعد توجيه اعذارين قانونيين للمتعاقل المتعاقد العاجز،

1-بيانات الاعذار: يجب أن يتضمن الاعذار البيانات الآتية:

- تعيين المصلحة المتعاقد وعنوانها،
- تعيين المتعاقل المتعاقد وعنوانه،
- التعيين الدقيق للمصلحة ومراجعتها،
- توضيح ان كان أول أو ثاني اعذار، عند الاقتضاء،
- موضوع الاعذار،
- الأجل الممنوح لتنفيذ موضوع الاعذار،
- العقوبات المنصوص عليها في حالة رفض التنفيذ.

⁹ الجريدة الرسمية المؤرخة في 20 أبريل سنة 2011.

2- تبليغ الاعذار: يبلغ الاعذار برسالة موصى عليها ترسل الى المتعامل المتعاقد مع اشعار بالاستلام مع الالتزام بنشره .

3- نشر الاعذار: الإشهار هو القيام بعملية نشر واسعة للإعذار باستعمال جميع الوسائل المتاحة، وألزم المشرع أن ينشر الاعذار في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي ، وعلى الأقل في جريدتين يوميتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني. ويحرر باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة على الأقل.

يجب أن يطلب نشر الاعذار في نفس الوقت الذي يتم تبليغه للمتعامل المتعاقد،

نلاحظ أن المشرع أفرد نشر الاعذار بتنظيم صارم هو نفسه المتعلق بنشر الاعلان عن الصفقة أو الاعلان عن المنح المؤقت إذ أنه يكتسي الإشهار الصحفي طابعا إنزاميا في الحالات التي نصت عليها المادة 61 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية:

يكون اللجوء إلى الإشهار الصحفي إنزاميا في الحالات الآتية:

- طلب العروض المفتوح،
- طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا،
- التراضي بعد الاستشارة عند الاقتضاء"،
- طلب العروض المحدود،
- المسابقة،

كذلك يحجر الإعلان عن طلب العروض بلغتين على الأقل، ضمنها اللغة العربية،

أما النشر فيجب أن يتم في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، وفي جريدتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني.

هو ما نصت عليه المادة 65 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية: "يحرر إعلان طلب العروض باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة على الأقل كما ينشر، إجبارياً، في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي (ن.ر. ص.م.ع) وعلى الأقل في جريدتين يوميتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني". هذا من أجل اضافة شفافية أكبر على قيام الادارة بحققها في الفسخ.

ج- فسخ الصفقة بعد عدم امتثال المتعامل المتعاقد للإعذار: بعد أن تعذر المصلحة المتعاقدة المتعامل المتعاقد معها، ولا يلتزم بإصلاح تقصيره في الآجال المحددة، تلجأ المصلحة المتعاقدة إلى فسخ الصفقة العمومية من جانب واحد مع تطبيق الاثار المالية الناتجة عن الفسخ عليه. حيث نصت المادة 152 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على أنه: "لا يمكن الاعتراض على قرار المصلحة المتعاقدة بفسخ الصفقة العمومية عند تطبيقها البنود التعاقدية للضمان الرامية إلى اصلاح الضرر الذي لحقها بسبب خطأ المتعاقد معها، وزيادة على ذلك يتحمل هذا الاخير التكاليف الاضافية التي تنجم عم الصفقة الجديدة"

الفرع الثاني الفسخ التعاقدي

الفسخ التعاقدي هو اتفاق الطرفين المصلحة المتعاقدة والمتعامل المتعاقد على وضع نهاية للرابطة التعاقدية التي تربطهما وهذا باتفاق مشترك بينهما، ويعبر الفسخ الاتفاقي عن توجه معاصر في العقود العمومية نحو المساواة بين الطرفين وتساو المراكز القانونية لهما، ونصت عليه المادة 151 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247: "زيادة على الفسخ من جانب واحد المذكور في المادتين 149 و 150 أعلاه، يمكن القيام بالفسخ التعاقدي للصفقة العمومية عندما يكون مبررا بظروف خارجة عن ارادة المتعامل المتعاقد، حسب الشروط المنصوص عليها لهذا الغرض".

يتبين لنا أن الفسخ التعاقدي يتم باتفاق مشترك بين الطرفين، وهو يحمل طابعا تعاقديا، بمعنى انه يكون ضمن الأحكام المنصوص عليها في دفتر الشروط انحصوي للصفقة العمومية، والذي يبين مبررات اللجوء الى الفسخ الاتفاقي والتي تنصب في دائرة الظروف الخارجية عن ارادة الطرفين والتي ينتج عنها عدم امكانية الاستمرار في العلاقة التعاقدية بين الطرفين.

يترتب على الفسخ التعاقدي التوقيع على وثائق انتهاء الخدمات موضوع الصفقة إذ نصت المادة 2/152 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247: "وفي حالة فسخ صفقة عمومية جارية التنفيذ باتفاق مشترك، يوقع الطرفان وثيقة الفسخ التي يجب أن تنص على تقديم الحسابات المعدة تبعا للأشغال المنجزة والأشغال الباقية تنفيذها وكذلك تطبيق مجموع بنود الصفقة بصفة عامة".

إن الفسخ هو امتياز للإدارة في علاقتها التعاقدية الإدارية، وهو ينقسم إلى نوعين فسخ اتفائي وفسخ انفرادي تقوم به الإدارة بإرادتها المنفردة ولقد بيننا الفسخ من جانب واحد بسبب خطأ المتعامل المتعاقد ونبين في المبحث التالي الفسخ بسبب المصلحة العامة.

المبحث الثاني

فسخ الصفقة العمومية للمصلحة العامة امتياز مشروط مقرر للمصلحة المتعاقدة

الفسخ للمصلحة العامة سلطة انفرادية للمصلحة المتعاقدة ربطها المشرع بتوفر شروط فسخ الصفقة العمومية بسبب المصلحة العامة (المطلب الأول) وتترتب عنها آثار قانونية على الطرفين (المطلب الثاني).

المطلب الأول

شروط فسخ الصفقة العمومية بسبب المصلحة العامة

لقد أقر المشرع حق الفسخ للمصلحة العامة دون توفر خطأ المتعامل المتعاقد (الفرع الأول) وربطه بتوفر مبرر المصلحة العامة (الفرع الثاني) وأن يتمتع قرار الفسخ بالمشروعية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

فسخ الصفقة دون خطأ المتعامل المتعاقد

يقوم الفسخ بسبب المصلحة العامة بدون خطأ المتعامل المتعاقد، فهو مثل سلطة التعديل الانفرادي، يقومان دون خطأ الطرف الثاني، وإنما هي ممارسة قديمة في الصفقات العمومية وعقود الامتياز، ولقد كان تكريسه من الناحية القضائية على مراحل متعاقبة، إذ كانت البداية مع قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 10 جانفي 192 Compagnien nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen والذي أقر فيه مجلس الدولة للبلديات بحق أن تشتترط على المؤسسات المتعاقدة معها في اطار عقود امتياز اشتراطات جدية متعلقة بتكنولوجيات توصيل الكهرباء تحت طائلة الفسخ،

أي ربط مجلس الدولة بين التعديل الانفرادي والفسخ الانفرادي للمصلحة العامة، وان كان هذا القرار قد اعتبر انه يرحح الخيار التعاقدي بين الطرفين، إلا أنه تبعته قرارات أكثر وضوحا وتكريسا لحق الفسخ بسبب المصلحة العامة مثل قرار مجلس الدولة المؤرخ في 9 نوفمبر 1932 Sté Xeil Haeringer c/Min. Région libérées الذي أقر فيه مجلس الدولة بحق الادارة بفسخ العقد لكن مع تعويض المقاول من الاضرار التي يتكبدها جراء الفسخ للمصلحة العامة، وصولا إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي الغرف مجتمعة المؤرخ في 2 ماي 1958 Distillerie de Magnac-Laval الذي أقر فيه أن سلطة الفسخ للمصلحة العامة هي من قبيل المبادئ العامة للعقود الادارية، وأنها تطبق على جميع العقود الادارية حتى تلك التي نحتاج الى استثمارات ضخمة وطويلة المدى. وأنه تمسك بها الادارة حتى لو لم ينص عليها القانون ولا دقت الشروط المتعلقة بالصفقة العمومية¹⁰.

الفرع الثاني

مبرر المصلحة العامة

المصلحة العامة مفهوم جوهري في القانون الاداري، وهو أساس لنشاط الادارة، وخضوعها لنظام استثنائي متميز وتمتعها بامتيازات السلطة العامة.

لا يقدم الفقه تعريفا موحد للمصلحة العامة، فهو مفهوم مرن ومتطور، فهي التعبير القانوني لمجموع حاجات المجتمع الأساسية التي تضطلع الدولة بتحقيقها، وهي

¹⁰ UBAUD-BERGERON, M. (2015). Droit des contrats administratifs. Paris : Lexis Nexis .

تأثر في تطورها بالبيئة الاقتصادية، السياسة، الاجتماعية والثقافية التي تنضوي عليها، ومن الصعوبة تحديد ما يدخل ضمن مفهوم المصلحة العامة من عدمه¹¹.

يرتبط مفهوم المصلحة العامة في القانون العام بصفة أساسية بمفهوم المرفق العمومي، حيث كانا مفهومين متلازمين، وعرف المرفق العام بالمصلحة العامة، وامتد إلى مفاهيم الأملاك العمومية، الشغل العمومي، المنشأة العمومية، قبل أن يمتد مع توسع النشاط الإداري ليشمل النشاط الإداري بصفة عامة ويصبح مبررا لفسخ الصفقة العمومية، وأصبح مع اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي أحد المبادئ التي يعتمد عليها بكثرة، وإن لم يضمنها عليها الطبيعة الدستورية.

المصلحة العامة كما يقول الاستاذ Jean REVERO هي روح القانون العام، فسواء كانت من ابتكار المشرع، القاضي، أو من وضع الحكومة، فهي أصبحت الجوهر الراعي للنشاط الإداري¹².

لقد ربط القضاء مفهوم الفسخ للمصلحة العامة في الصفقات العمومية بمجموعة من التطبيقات من بينها:

- الاعتبارات المرتبطة بسير المرافق العمومية،
- الاعتبارات المتعلقة بالدومين العام،
- الاشتراطات التقنية في الصفقات العمومية،

¹¹ ضريفي، نادية (2014). المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية الجزائر، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق.

¹² MEKKI, M. (2004). L'intérêt général et le contrat (contribution à une étude de la hiérarchie des intérêts en droit privé. Paris: L.G.D.J DELTA.

- المبررات المالية،
- تغير في المهام المسندة للمتعاقد يمكنها أن تغير في الطبيعة القانونية للعقد،

يتبين لنا من تنوع اعتبارات الفسخ للمصلحة العامة، تقبل القضاء التوسعي واستقباله لمفهوم الفسخ بسبب المصلحة العامة¹³

الفرع الثالث

أن يتمتع قرار الفسخ بالمشروعية

يصدر الفسخ بسبب المصلحة العامة في شكل قرار اداري فالقرار الاداري هو الأسلوب النموذجي لنشاط الادارة الأكثر استعمالا والأكثر تميزا من الناحية النظرية من حيث أن السلطة العامة تظهر من خلاله بكل جلاء.

يجب أن يصدر القرار الاداري المتضمن فسخ الصفقة العمومية بسبب المصلحة العامة ضمن القواعد القانونية المقررة للقرار الإداري، فالقرار الاداري هو عمل انفرادي ذو صبغة قانونية يتمتع بالطبيعة الادارية الهدف من وراءه التأثير في النظام القانوني أو في حقوق و التزامات الغير دون رضاهم¹⁴.

¹³ UBAUD-BERGERON, M. (2015). Droit des contrats administratifs. Paris : Lexis Nexis .

¹⁴ عبد المجيد جبار، (1995) مفهوم القرار الاداري في القانون الجزائري. ادارة مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1-1995 ص ص5-71.

يجب أن يكون قرارا الفسخ بسبب المصلحة العامة مستوفيا جميع الشروط الشكلية و الموضوعية للقرار الإداري، وإلا اصبح مشيئا بعيوب عدم المشروعية¹⁵. كما يجب أن يصدر القرار بالفسخ من الجهة المختصة وهي المصلحة المتعاقدة، التي لا تملك سلطة التنازل عنها.

المطلب الثاني

آثار فسخ الصفقة العمومية للمصلحة العامة

يترتب على فسخ الصفقة العمومية بسبب المصلحة العامة، نهاية العلاقة التعاقدية بين الطرفين المتعاقدين (الفرع الأول) والاقرار بحق المتعامل المتعاقد في الحصول على التعويض (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نهاية العلاقة التعاقدية التي تربط بين الطرفين

ينتج عن الفسخ بسبب المصلحة العامة نهاية العلاقة التعاقدية التي تربط بين المصلحة المتعاقدة والمتعامل المتعاقد، ولم يبين المشرع في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 كيف تكون هذه النهاية التعاقدية، هل تقترب من الفسخ الانفرادي أو من الفسخ الاتفاقي، فالفسخ بسبب المصلحة العامة، هو فسخ انفرادي فعلا، ولكنه لا يتضمن خطأ المتعامل المتعاقد، الذي يتمتع بالحق في التعويض، وعليه يمكن في نظرنا

¹⁵ عبد الوهاب محمد، رواب جمال، (2018) الانهاء الانفرادي للصفقة العمومية لدواعي المصلحة العامة في ظل أحكام المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة العموم القانونية و الاجتماعية. العدد 1 - 2018، ص ص 531-542.

الجوء إلى آلية قانونية متضمنة في قانون الصفقات العمومية وهي تقنية الملحق التي نصت عليها المواد من 135 الى 139 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والتي لم تشر الى هذه الوضعية ولكن يمكن ذلك عن طريق اعداد ملحق غلق الصفقة العمومية والذي يتضمن بيان ما أنجز من الصفقة العمومية، وباقي الأجر والتعويضات المقررة للمتعامل المتعاقد، وهذا تجنباً لتحويل الفسخ بسبب المصلحة العامة الى نزاع بين الطرفين المتعاقدين، فالمشرع في المادة 153 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 قد دعى المصالح المتعاقدة الى تفضيل التسوية الودية اذ نصت على: "يجب على المصلحة المتعاقدة،.... أن تبحث عن حل ودي للنزاعات التي تطرأ عند تنفي صفقاتها كلما سمح هذا الحل بـ:

- ايجاد التوازن للتكاليف المترتبة على كل طرف من الطرفين،
- التوصل إلى أسرع إنجاز لموضوع الصفقة،
- الحصول على تسوية نهائية أسرع وبأقل تكلفة"

الفرع الثاني

تعويض المتعامل المتعاقد

يظهر الاعتراف للمتعامل المتعاقد بالحق في التعويض بسبب الفسخ للمصلحة العامة، على أنه المقابل العادي والمنطقي للضرر الذي يلحق به جراء فسخ الصفقة، بل أقر القضاء أن الزام الادارة بالتعويض هو شرط ضروري لقبول الفسخ بسبب المصلحة المتعاقدة، فالمتعامل المتعاقد، له الحق في تعويضه عن كل الاضرار التي تلحق به جراء فسخ الصفقة العمومية، ومع تطور الأحكام المتعلقة بالفسخ في قانون

الصفقات العمومية، أصبحت الاشتراطات المتعلقة بالفسخ بسبب المصلحة العامة، وكيفيات التعويض عنها ضمن البنود التعاقدية المنصوص عليها في دقت شروط الصفقة العمومية،

أما في حالة ما إذا لم يتم النص عليها في الصفقة، فالاجتهاد القضائي يعتبر أنه يجب تعويض المتعامل المتعاقد عن كامل الاضرار التي لحقت به، والتي تغطي التعويض عن الاستثمارات التي قام بها من أجل انجاز الصفقة، الخسائر التي فائته، القيمة المالية عن المواد غير المستعملة.

خاتمة

لقد أضاف المشرع بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 نوعا جديدا من أنواع الفسخ معروف في القانون الإداري المقارن، وهو الفسخ للمصلحة العامة، الذي لا يخرج عن الفسخ الانفرادي المقرر للمصلحة المتعاقدة، كإحدى السلطات التي تتمتع بها، لكننا نلاحظ أن المشرع اكتفى بالإشارة إليه و عدم التفصيل فيه وتبيان شروطه وأثاره كما فعل مع الفسخ بسبب خطأ المتعامل المتعاقد الذي أحاطه بتنظيم يضمن حقوق الطرفين المتعاقدين، أو الفسخ الاتفاقي الذي يعبر عن الطريقة الودية لإنهاء العلاقة التعاقدية، وعليه نوصي أن تتضمن التعديلات المقبلة لقانون الصفقات العمومية مادة مفصلة للفسخ بسبب المصلحة العامة، تبين كيفية نهاية العلاقة التعاقدية وحقوق الطرفين مع ضرورة تضمين دفاتر الشروط الخاصة بالصفقات العمومية الأحكام المفصلة المتعلقة بالفسخ بسبب المصلحة العامة.

حماية الأطفال من جرائم الاستغلال الجنسي من منظور القانون الدولي الاتفاقي

Protection of children from crimes of sexual exploitation
from the perspective of conventional international law

الأستاذ الدكتور محمد أمين أوكيل

كلية الحقوق، جامعة الجزائر1.

m.oukil@univ-Alger.dz

ملخص

تهدف الدراسة لاستنتاج منهجية تدبير حماية ملائمة للأطفال من جرائم الاستغلال الجنسي في ظل استقراء النصوص الاتفاقية والجهود الدولية ذات العلاقة، سيما بعد استفحال هذه الظاهرة الخطيرة المهددة لسلامة واستقرار المجتمع الانساني بالأساس، كونها تنتهك أهم حقوق الانسان فضلا عن كونها تطال أبرز الفئات الهشة في المجتمع، فضلا عن غياب أطر قانونية دقيقة وملائمة دولية ووطنية للتصدي والحد منها. بحيث سمحت لنا الدراسة باستنتاج معايير الحماية وأهم التدابير المقررة لحماية حالات الاستغلال الجنسي في الوثائق الدولية، بالإضافة إلى استنتاج بعض نقاط القصور خاصة فيما يتعلق بانتفاء اجماع حول المعايير الدقيقة لتعريف الحالات الجرمية المتعددة والمتداخلة ذات الصلة، والذي انعكس بدوره على غياب آليات الحماية الدولية النوعية من أشكال الاستغلال الجنسي للأطفال.

الكلمات الدالة: الاستغلال الجنسي، الأطفال، الحماية النوعية، تدابير الوقاية.

Abstract

The study aims to conclude a methodology for managing appropriate protection for children from crimes of sexual exploitation in light of the extrapolation of the provisions of the Convention and the relevant international efforts, especially after the exacerbation of this dangerous phenomenon that threatens the safety and stability of human society in the first place, as it violates the most important human rights as well as the most vulnerable groups in society, as well as the absence of accurate and appropriate international and national legal frameworks to address and reduce them .The paper allowed us to conclude the protection standards and the most important measures established to protect cases of sexual exploitation.

Keywords :Sexual exploitation, specific prevention, preventive measures, children.

مقدمة

توصف اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989 بأنها الصك السادس من مواثيق حقوق الانسان، بحيث جاءت الاتفاقية قصد تحقيق جملة من المقاصد الإنسانية السامية المتأصلة عن الاعتراف بالكرامة والرفاهية الإنسانية وبحقوق الفرد العالمية المتساوية وغير القابلة للتجزئة أو التصرف. سهت الاتفاقية إلى صياغة المعايير الأساسية لرعاية حقوق الطفل كونه أبرز الفئات الخاصة المعترف بوضعها المميز في القانون الدولي أوفي القانون الوطني على حد السواء.

ينطلق مبدأ الاعتراف الدولي للطفل بصفة المركز القانوني الخاص من خاصية "الهشاشة" التي ينطبع بها، والتي تفرض إحاطته بمعايير الحماية الدولية اللازمة المناسبة والملائمة لوضعه الخاص مقارنة بباقي الأفراد المشمولين بتدابير الحماية الدولية.

في هذا السياق بلورت اتفاقية حقوق الطفل مبدأ رعاية المصالح الفضلى للطفل التي تضمن له المعايير الدنيا والأساسية لرعايته في كنف بيئة عائلية متناسقة تكفل له شروط الكرامة الإنسانية والرفاهية والنضج العقلي والنفسي والصحي السليم.

بيد أن الطبيعة الخاصة للطفل ومركزه الهش بين فئات المجتمع تجعله دائماً الحلقة الأضعف والضحية الأبرز للتعرض لأنواع الانتهاك أو التعدي على أبسط حقوقه الإنسانية ولعل أهم أشكال هذه الانتهاكات وأعقدها في التأثير والآثار، الاعتداء الجنسي أو الاستغلال الجنسي بشتى صوره الكلاسيكية أو النمطية المألوفة، أو المستحدثة بفعل عوامل التقانة والتطور وازدهار وسائط الاتصال والاعلام وزيادة

حركة التنقل، والتي فرضت بحكم مرونتها وجاذبيتها القوية والمؤثرة لدى الأفراد مناخا خصبا لحدوث العديد من أنماط الاستغلال الجنسي للأطفال سواء عبر وسائط التواصل الافتراضي المختلفة، أو في الوسط المادي من خلال استغلال القصر في عرض أو توفير أو إنتاج المواد الإباحية أو كأغراض للترويج للسياحة الجنسية.

لقد حرصت اتفاقية حقوق الطفل من خلال نص المادة 34 منها على إلزام الدول الأطراف على حماية الطفل من جميع أشكال الاستغلال الجنسي واتخاذ التدابير اللازمة، لكنها لم تحدد مجال ومضمون الحماية أو حتى أشكال الانتهاكات المقصودة.

على هذا الأساس تهدف الدراسة إلى تبيان معايير وتدابير الحماية المقررة للأطفال من كافة أنماط الاستغلال الجنسي الحديثة نتيجة التطور التكنولوجي وكثرة وسائل التواصل الافتراضي والتي تجعل الطفل عرضة للاستغلال، وذلك من خلال طرح الإشكالية التالية:

فيما تكمن معايير وتدابير حماية الأطفال من أنواع الاستغلال الجنسي في ظل أحكام الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة الراهنة؟

للإجابة عن الإشكالية، ارتأينا اعتماد خطة مكونة من محورين، تناولنا في الأول معايير الحماية الدولية من أشكال الاستغلال الجنسي للأطفال: (المفهوم وأسس الحماية)، بينما تعلق المحور الثاني بدراسة تدابير الحماية الدولية المقررة للأطفال من أشكال الاستغلال الجنسي.

المحور الأول

معايير الحماية الدولية من أشكال الاستغلال الجنسي للأطفال: (المفهوم وأسس الحماية)

تحتاج قراءة المفهوم معاينة الاتفاقيات والاعلانات الدولية المعالجة لوضع الطفل ورعاية حقوقه الأساسية لا سيما اتفاقية حقوق الطفل التي اعتمدها جل القوانين المقارنة كمرجع للحماية⁽¹⁾، لا سيما من التعدي أو الانتهاك ومن بينها الاستغلال الجنسي تسمح القراءة المستفيضة لهذه الوثائق باستنتاج غياب تعريف دقيق لحالات الاستغلال الجنسي (فرع أول)، باستثناء اتفاقية دول مجلس أوروبا حول الاعتداء والاستغلال الجنسي لعام 2007 (فرع ثان).

الفرع الأول

انتفاء مفهوم دقيق لحالات الاستغلال الجنسي في الاتفاقيات الدولية العامة

لم تأخذ العديد من الاتفاقيات الدولية ذات الطبيعة الشارعة عناء تحديد معنى توقيفي لحالات وأشكال الاستغلال الجنسي للأطفال، وهو أمر غاية في الخطورة نظرا لارتباط المسألة بتحديد تراتبية مدى خطورة الفعل الجرمي وتحديد نمط العقوبة الملائمة له. وعلى هذا الأساس استعرضنا دراسة حالات الاستغلال الجنسي في ظل

¹ لغرض الاستزادة في موضوع الحماية القانونية لحقوق الطفل في المنظومة التشريعية الوطنية، انظر: عبد الرزاق جمعي، "حماية حقوق الطفل"، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2024.

وثيقتين دوليتين تعينان بحقوق الطفل، الأولى اتفاقية حقوق الطفل باعتبارها أبرز الصكوك السبعة الميثاق العالمي لحقوق الانسان (أولاً)، بالإضافة إلى دراسة الميثاق الافريقي لحقوق الطفل ورفاهيته كأحد أهم الوثائق الإقليمية ذات الصلة بحماية الطفل. (ثانياً).

أولاً/ عمومية مفهوم الاستغلال الجنسي لطفل في أحكام اتفاقية حقوق الطفل

لم تحدد الاتفاقية تعريفاً مباشراً أو بصيغة الإشارة إلى مفهوم الاستغلال الجنسي للأطفال، حيث جاء في نص المادة 34 من اتفاقية حقوق الطفل،² أن الدول الأطراف تتعهد بحماية الأطفال من الاكراه على تعاطي أي نشاط جنسي، أو الاستخدام الاستغلالي للأطفال في الدعارة بالإضافة إلى الاستخدام الاستغلالي للأطفال في العروض الداعرة. بحيث اكتفت الاتفاقية بتحديد المبادئ الأساسية لحماية الطفل من الاستغلال الجنسي لكن دون تدقيق هذه الحالات أو الأشكال بما يوحى بأنها تشكل فعلاً جرمياً متماثلاً.

² انظر:

اتفاقية حقوق الطفل، وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 20 / نوفمبر 1989؛ وقد دخلت حيز التنفيذ في 2 / سبتمبر 1990، الاتفاقية متوفرة على الرابط:

<https://www.unicef.org/ar/%D9%86%D8%B5-%D8%A7%D8%AA%D9%81%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%81%D9%84/%D8%A7%D8%AA%D9%81%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%81%D9%84>

(تاريخ المعاينة: 2023-1-11)

ثانيا/ تطور مفهوم الاستغلال الجنسي للأطفال في الميثاق الافريقي لحقوق الطفل ورفاهيته

جاء الميثاق الافريقي لحقوق الطفل ورفاهيته أكثر وضوحا من اتفاقية حقوق الطفل فيما يتعلق بشرح مؤدى الاستغلال الجنسي وبيان أبعاده ولو نسبيا وذلك ما نلاحظه باستقراء أحكام المادة 27 من الميثاق³، والتي شددت على تعهد الدول الأطراف فيه بتوفير حماية قانونية للأطفال من سوء المعاملة الجنسية سواء بواسطة إغراء الطفل أو إجباره على ممارسة الجنس أو تشجيعه للقيام به أو المشاركة في أغراض تتعلق بالدعارة، أو الممارسة الجنسية، أو استخدامهم في أنشطة ومناظر أو مطبوعات خلاعية.

الملاحظ أن الميثاق قطع أشواط واضحة في سبيل تحديد حالات وظروف استخدام الاستغلال الجنسي للأطفال سيما ما يتعلف باستخدام العوامل المساعدة على ارتكاب هذه الجرائم كالأفلام والاعلانات وغيرها من أدوات ترويج الاستغلال الجنسي.

³ انظر:

مرسوم رئاسي رقم 03-242 يتعلق بالتصديق على الميثاق الافريقي لحقوق الطفل ورفاهيته، المعتمد في أديس أبابا سنة 1990، جريدة رسمية عدد 41 مؤرخ في 9 يوليو 2003.

الفرع الثاني

مفهوم الاستغلال الجنسي في اتفاقية دول مجلس أوروبا

تعد اتفاقية دول مجلس أوروبا بشأن حماية الأطفال من الاستغلال أو الاعتداء الجنسي لعام 2007،⁴ من أهم الوثائق القانونية الدولية التي تكفل حماية نوعية للأطفال من حالات الاستغلال الجنسي، ذلك أنها وضعت معايير الحماية من أشكال الاستغلال الجنسي المختلفة، بحيث اهتمت الاتفاقية بتحديد توصيف قانوني لحالات وأشكال الاستغلال الجنسي وذلك في المواد من 18-23 منها، والتي يمكننا تلخيصها في المعايير الأساسية الآتية:

أولاً: جرائم الاستغلال الجنسي للأطفال في البغاء

نصت عليها المادة 19 من الاتفاقية وتتلخص في ثلاثة وضعيات:

- الاستخدام والمشاركة في البغاء
- إجبار الطفل على البغاء
- الاستغلال التجاري للطفل في البغاء

⁴ انظر:

اتفاقية دول مجلس أوروبا بشأن حماية الأطفال من الاعتداء الجنسي ومن الاستغلال الجنسي لعام 2007، متوفرة على الرابط التالي:

<https://www.unhcr.org/ar/543a31166.html>

(تاريخ المعاينة: 2024-02-22)

ثانيا: استغلال الأطفال في المواد الإباحية

نظمتها المادة 20 من الاتفاقية ويمكننا تلخيصها في التالي:

- إنتاج المواد الإباحية للأطفال
- عرض المواد الإباحية للأطفال
- توزيع المواد الإباحية للأطفال
- تصوير الطفل في أوضاع إباحية
- جرائم مشاركة الطفل في عروض إباحية.

ثالثا: استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الاستغلال الجنسي

وتعد أهم معيار للحماية بحكم تطور وسائل وكثرة استخدام التكنولوجيا الرقمية في تسهيل عمليات الاعتداء أو الاستغلال الجنسي للأطفال. بحيث جاء في نص المادة 23 من الاتفاقية ضرورة تجريم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لغرض تسهيل الالتقاء بالأطفال بدافع الاستغلال الجنسي.

المحور الثاني

قراءة في تدابير الحماية الدولية المقررة للأطفال من أشكال الاستغلال الجنسي

يمكن استنتاج تدابير الحماية وصيانة حقوق الأطفال من الاستغلال الجنسي من خلال استقراء الأحكام والنصوص الاتفاقية المذكورة فضلا عن الاستعانة بأعمال والتقارير الدولية الصادرة عن الهيئات العاملة في مجال حماية حقوق الطفل وأبرزها لجنة حقوق الطفل.

تنقسم تدابير الحماية إلى صنفين متكاملين: تدابير الوقاية (فرع أول)، وتدابير التدخل والردع (فرع ثان).

الفرع الأول

قراءة في تدابير الوقاية

تتمثل تدابير الوقاية في مجموعة الإجراءات الواجب اتخاذها بغرض الحيلولة من وقوع الطفل ضحية الاستغلال الجنسي⁵، يمكننا تلخيصها في التالي:

- أولاً: تكثيف مناهج تربية الأطفال وتحسيسهم بمسألة خطورة الاستغلال أو الاعتداء الجنسي.
- ثانياً: تحذير الأطفال من خطورة استخدام وسائل الاتصال الالكتروني ووسائط التواصل الرقمي.
- ثالثاً: اتخاذ التشريعات الوطنية اللازمة والمناسبة لتجريم حالات الاستغلال الجنسي.

⁵ انظر:

تقرير لجنة حقوق الطفل، الدورة 58 من الفترة 19 سبتمبر-7 أكتوبر 2011، المتعلقة بالنظر في تقارير الدول الأطراف في اتفاقية حقوق الطفل بشأن المواد المتعلقة ببيع الأطفال أو بغاء الأطفال أو استغلالهم في المواد الإباحية، وثيقة متوفرة على الرابط التالي:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DH2Iebpi27kj:docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx%3Fenc%3DdtYoAzPhJ4NMv4Lu>

- رابعا: حث القطاع الخاص وقطاع الاتصالات والسياحة على تطبيق سياسات منع الاستغلال الجنسي.
- خامسا: تقوية نظم الاعلام وتوفير المعلومة حول مخاطر الاستغلال الجنسي للأطفال.

على هذا الأساس تتركز تدابير الوقاية في تقوية الجانب المعنوي وبناء البيئة المجتمعية الطاردة لجميع صنوف المساس والتعدي على الأطفال لاسيما بأسلوب الاستغلال. هذه المعايير تجمع على ضرورة تقاسم التزام حماية الأطفال من خطورة الاستغلال بين السلطة بما تملكه من أدوات لوضع وإنفاذ القانون وممارسة الضبط والرقابة وأدوات هندسة الوعي الاجتماعي كالمناهج التربوية والخطاب الإعلامي والعمل الديني، فضلا عن الرهان على مشاركة منظمات وجمعيات المجتمع المدني وجميع الفاعلين والمؤثرين في الحياة العامة في سياسة التحسيس والتثقيف والتوعية من خطورة التحرشات والاستغلال الجنسي مع التحذير من تهديدات الالكترونية على كيان وخصوصية الطفل.

الفرع الثاني

قراءة في تدابير الردع

تأتي تدابير الردع كعلاج ضروري لخطورة جرائم الاستغلال الجنسي للأطفال⁶، ويمكن تحديد أهمها في التالي:

⁶ تقرير لجنة حقوق الطفل، مرجع سابق.

- أولاً: تفعيل نظم التبليغ عن حالات الاشتباه بوقوع جرائم الاستغلال الجنسي للأطفال.
- ثانياً: المساعدة الاجتماعية والتكفل الصحي والنفسي بالأطفال ضحايا الاستغلال الجنسي.
- ثالثاً: تسهيل الوصول الى تدابير الحماية الجنائية للأطفال.
- رابعاً: التعاون الدولي والتنسيق مع منظمات حقوق الانسان لا سيما المنظمات غير الحكومية الناشطة في مجال حماية الأطفال من الاستغلال الجنسي.
- خامساً: وضع خطوط المساعدة النفسية والتبليغ الالكتروني عن حالات الاستغلال الجنسي للأطفال.

على هذا الأساس يمكن استنتاج خصوصية تدابير الردع في كونها إجراءات لاحقة عن وقوع الجريمة، تأتي لمحاولة إصلاح وتصحيح خطر الجريمة، وذلك بالتحفيز أولاً على ممارسة ثقافة التبليغ، لكونها وسيلة الإنذار المبكر عن وجود الانتهاك والتي إن عجزت في منع وقوع الجريمة فإنها لا تفشل في منع المجرم من الإفلات من العقاب مما يحقق غاية الردع. كما تقوم سياسة الردع على تيسير سبل اتخاذ القانون والسهر على تطبيقه والوصول إليه من طرف الضحايا، فضلاً عن إعمال تدابير الإصلاح النفسي والمعنوي وتعميمها على جميع الضحايا وذلك من أجل تخفيف من آثار الجريمة ومحاولة بناء شخصية الطفل واستعادة حياته العادية. وفي كل الأحوال يبقى دور المجتمع المدني أساسياً في تقديم المساعدة والحماية النفسية للأطفال.

خاتمة

سمحت لنا الدراسة بمقاربة موضوع الاستغلال الجنسي للأطفال في المواثيق والاتفاقيات والاعمال الدولية، بحيث ارتكزت الدراسة على استنباط معايير وتدابير الحماية المقررة لهذه الفئة الهشة الواردة في أحكام الوثائق والتقارير الدولية التالية:

- اتفاقية حقوق الطفل.
- لجنة حقوق الطفل.
- الميثاق الافريقي لحقوق الطفل ورفاهيته.
- اتفاقية دول مجلس أوروبا بشأن الاستغلال والاعتداء الجنسي على الأطفال.

في ضوء تحليل واستقراء الوثائق الواردة أعلاه بالمقاربة والقياس مع إشكالية الدراسة، توصلنا إلى جملة الاستنتاجات التالية:

- انتفاء مفهوم دقيق لتجريم حالات الاستغلال الجنسي للأطفال لا سيما المتزامن مع عوامل وظروف السياحة والتنقل.
- خلو جل الاتفاقيات الدولية من تدابير وآليات تقديم الحماية الخاصة للأطفال من جرائم الاستغلال الجنسي سيما التي تحصل نتيجة تنقل الأجانب أو بدوافع السياحة.

- ارتكاز منهجية توفير آليات حماية الأطفال من جرائم الاستغلال الجنسي، في الوثائق الدولية لا سيما اتفاقية دول مجلس أوروبا على شقين أساسيين متكاملين: هما التدابير الوقائية، وتدابير الحماية والتدخل.
- ومن خلال النتائج المتوصل إليها، ارتأينا بتقديم جملة من التوصيات،
- ضرورة اتخاذ تشريع جنائي خاص بأشكال وحالات الاستغلال الجنسي للأطفال، مع تقرير العقوبات الرادعة القصوى ضد المجرمين.
- تفعيل نظم معلوماتية حول التبليغ بحالات الاستغلال الجنسي مع ضمان حماية المبلغين
- اعتماد الاختصاص العالمي لمنع افلات المجرمين الأجانب المتورطين في قضايا الاستغلال الجنسي من الملاحقة الجنائية
- تكثيف عمليات التحسيس والتوعية حول خطورة هذه الجرائم في الأوساط التربوية أو الفضاءات الاجتماعية أو الأماكن العامة.

قائمة المراجع والهوامش

- اتفاقية حقوق الطفل، وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 20 / نوفمبر 1989، وقد دخلت حيز التنفيذ في 2 / سبتمبر 1990، الاتفاقية متوفرة على الرابط:
<https://www.unicef.org/ar/%D9%86%D8%B5-%D8%A7%D8%AA%D9%81%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%81%D9%84/%D8%A7%D8%AA%D9%81%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%81%D9%84>
- مرسوم رئاسي رقم 03-242 يتعلق بالتصديق على الميثاق الافريقي لحقوق الطفل ورفاهيته، المعتمد في أديس أبابا سنة 1990، جريدة رسمية عدد 41 مؤرخ في 9 يوليو 2003.
- اتفاقية دول مجلس أوروبا بشأن حماية الأطفال من الاعتداء الجنسي ومن الاستغلال الجنسي لعام 2007، متوفرة على الرابط التالي:
<https://www.unhcr.org/ar/543a31166.html>
- تقرير لجنة حقوق الطفل، الدورة 58 من الفترة 19 سبتمبر-7 أكتوبر 2011، المتعلقة بالنظر في تقارير الدول الأطراف في اتفاقية حقوق الطفل بشأن المواد المتعلقة ببيع الأطفال أو بغاء الأطفال أو استغلالهم في المواد الإباحية، وثيقة متوفرة على الرابط التالي:
[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DH2Iebpi27k\]:docs.tore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx%3Fenc%3DdtYoAzPh4NMy4Lu](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DH2Iebpi27k]:docs.tore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx%3Fenc%3DdtYoAzPh4NMy4Lu)

معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة وكيفية الاستفادة من المزايا في ظل قانون الاستثمار الجديد رقم 22-18

Structured investment qualification criteria and how to benefit from the benefits under the new investment law 22-18

الأستاذ الدكتور حميد محمدي
أستاذ، جامعة الجلفة
jurimah@yahoo.fr

الأستاذ الدكتور محمد لعشاش
أستاذ، جامعة البويرة
lachachemoh@gmail.com

ملخص

تم بموجب قانون الاستثمار الجديد رقم 22-18 تحديد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة، والتي تعني الاستثمارات ذات القدرة العالية لخلق الثروة واستحداث مناصب الشغل، والتي من شأنها الرفع من جاذبية الإقليم، وتكون قوة دافعة للنشاط الاقتصادي من أجل تنمية مستدامة، قابلة للاستفادة من نظام: "الاستثمارات المهيكلة"، وزيادة على التحفيزات الجبائية وشبه الجبائية والجمركية المنصوص عليها في القانون العام، يمكن أن تستفيد الاستثمارات من التكفل بأعمال التهيئة والمنشآت الأساسية من طرف الدولة.

كما نص هذا القانون على كيفية الاستفادة من مزايا الاستغلال، وشبكات تقييم هذه المزايا الممنوحة للمستثمرين.

الكلمات المفتاحية : المستثمر- المزايا- الإعفاء- التحفيزات- التسجيل.

Abstract

Under the new investment law N°22-18 the criteria for qualifying structured investments were defined , which means investments with a high potential for wealth creation and job creation , which would raise the attractiveness of the region, and be a driving force for economic activity for sustainable development, capable of benefiting from the "structured investment" system in addition to the semi-financial and customs incentives stipulated in the general law, investments can benefit from the sponsorship of the preparation works and basic facilities by the state.

This law also stipulates the modalities of benefiting from the advantages of exploitation, and networks evaluate these advantages granted to investors.

Key words : The investor-advantages-exemption-stimuli- register

مقدمة

تم بموجب القانون الجديد للاستثمار رقم 18-22¹ النص على أن تأهيل الاستثمارات المهيكلية يخضع لمعايير محددة بموجب التنظيم، وهي الاستثمارات ذات القدرة العالية لخلق الثروة وتوفير مناصب الشغل، لذلك صدر تطبيقا لهذه الأحكام المرسوم التنفيذي رقم 302-22 يحدد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلية وكيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال وشبكات التقييم²، حسب مرحلي الانجاز والاستغلال، وشبكات التقييم المتعلقة بها وكذا كيفيات مرافقة الدولة عن طريق التكفل الجزئي أو الكلي بأعمال التهيئة والمنشآت الأساسية الضرورية لتجسيد الاستثمارات المهيكلية.

حيث تخضع هذه الأحكام بجملة من المعايير نص عليها هذا المرسوم لاسيما كيفيات الاستفادة من المزايا، الذي يتم بطلب من المستثمر وإلى إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال كشرط مهم للغاية تعده الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار التي حلت محل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار سابقا، وهذا من أجل الترويج للاستثمار باسم الجزائر الذي ضل خامدا رغم المحاولات المتكررة لتطوير وترقية الاستثمار، علما

¹ - قانون رقم 18-22 مؤرخ في 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار، ج ر عدد 50، الصادر في 28 يوليو 2022

² - مرسوم تنفيذي رقم 302-22، مؤرخ في 8 سبتمبر 2022، يحدد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلية وكيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال وشبكات التقييم، ج ر عدد 60، الصادر في 18 سبتمبر 2022

أن معايير تحديد المزايا يتم بناء على شبكة تقييم خاصة بكل نظام تحفيزي المنصوص عليه بموجب القانون رقم 18-22.

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة وكيفيات الاستفادة من المزايا بعنوان مرحلة الاستغلال، وشبكات التقييم المتعلقة بها، وكذا كيفيات مرافقة الدولة لانجاز التهيئة والتكفل بالمنشآت الضرورية لتجسيد الاستثمارات ذات الطابع المهيكل.

وعليه يمكن أن نطرح الإشكالية الآتية:

إلى أي مدى يمكن للمعايير المحددة لتأهيل الاستثمارات المهيكلة وكيفيات الاستفادة من المزايا بعنوان مرحلة الاستغلال، أن تساهم فعلا في تحريك عجلة الاستثمار وجذب المستثمرين ورؤوس الأموال الأجنبية؟.

نجيب على هذه الإشكالية في مبحثين، حيث نتناول معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة، وكيفيات التكفل بأعمال التهيئة والمنشآت الضرورية (محور أول)، ثم كيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال، وشبكات تقييم المزايا (محور ثان).

معتمدين في ذلك على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي للملاءمتها في مثل هذه الدراسات النظرية.

المحور الأول

معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة، وكيفيات التكفل بأعمال التهيئة والمنشآت الأساسية

أولاً: معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة

أحال قانون الاستثمار رقم 22-18 تطبيق أحكام المواد 30 و31 و33 المتعلقة بالاستثمارات المهيكلة ومعايير تأهيلها إلى التنظيم، وبالفعل فقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 22-302 مؤرخ في 8 سبتمبر 2022، يحدد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة وكيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال وشبكات التقييم المنجزة³، والذي نص على معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة، وكيفيات الاستفادة من المزايا المقررة بموجب هذا القانون، وشبكات التقييم المتعلقة بها محددة في الملاحق المرفقة بهذا المرسوم، وكذا كيفيات مرافقة الدولة للمستثمر عن طريق التكفل الجزئي أو الكلي بأعمال التهيئة والمنشآت الأساسية الضرورية لتجسيد الاستثمارات المهيكلة⁴، عدا الاستثمارات المتواجدة في المواقع التابعة للجنوب الكبير والتي لا تخضع لهذه الأحكام، وإنما تخضع للتنظيم الخاص بها⁵.

³- مرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع السابق

⁴- انظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع السابق

⁵- انظر المرسوم التنفيذي رقم 22-301 مؤرخ في 8 سبتمبر 2022، يحدد قائمة المواقع التابعة للمناطق التي توليها الدولة أهمية خاصة في مجال الاستثمار، ج ر عدد 60، الصادر في 18 سبتمبر

1- معيار طبيعة ونوع الاستثمار المنجز

تكون الاستثمارات ذات القدرة العالية لخلق الثروة واستحداث مناصب الشغل، والتي من شأنها الرفع من جاذبية الإقليم، وتكون قوة دافعة للنشاط الاقتصادي من أجل تنمية مستدامة، قابلة للاستفادة من نظام: "الاستثمارات المهيكلية"، وزيادة على التحفيزات الجبائية وشبه الجبائية والجمركية المنصوص عليها في القانون العام، يمكن أن تستفيد الاستثمارات القابلة للاستفادة من نظام الاستثمارات المهيكلية، بعنوان:

بعنوان مرحلة الانجاز

من المزايا المنصوص عليها في المادة 27 من القانون رقم 18-22⁶، والتي تتمثل في:

(1) الإعفاء من الحقوق الجمركية فيما يخص السلع المستوردة التي تدخل مباشرة في إنجاز الاستثمار.

(2) الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة فيما يخص السلع والخدمات المستوردة أو المقتناة محليا التي تدخل مباشرة في إنجاز الاستثمار

(3) الإعفاء من دفع حق نقل الملكية بعوض والرسم على الإشهار العقاري عن كل المقتنيات العقارية التي تتم في إطار الاستثمار المعني

⁶ - انظر المادة 30 من القانون رقم 18-22، المرجع السابق

4) الإعفاء من حقوق التسجيل المفروضة فيما يخص العقود التأسيسية للشركات والزيادات في الأسهم

5) الإعفاء من حقوق التسجيل والرسم على الإشهار العقاري ومبالغ الأملاك الوطنية المتضمنة حق الامتياز على الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية الموجهة لانجاز المشاريع الاستثمارية.

6) الإعفاء من الرسم العقاري على الممتلكات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار لمدة عشر (10) سنوات، ابتداء من تاريخ الاقتناء.

بعنوان مرحلة الاستغلال: ابتداء من تاريخ الشروع في الاستغلال لمدة تتراوح من (5) إلى (10) سنوات من:

1) من الضريبة على أرباح الشركات

2) الإعفاء من الرسم على النشاط المهني

2- مطابقة الاستثمار المنجز لنوع الاستثمار المسجل

يجب مطابقة الاستثمار المنجز جزئيا أو كليا للاستثمار المسجل لدى الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار⁷ للاستفادة من المزايا المقررة، وبالنظر إلى مستوى انجاز

⁷ - المستحدثة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22-298 مؤرخ في 8 سبتمبر 2022، يحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، ج ر عدد 60، الصادر في 18 سبتمبر 2022

المشروع الاستثماري المعني والذي ينتمي لنظام الاستثمارات المهيكلية، وفي هذه الحالة توجد عدة حالات تتعلق بالأراضي وبنيات المشروع المنجز، وكذا السلع والخدمات القابلة للاستفادة من المزايا وتلك غير القابلة للاستفادة من المزايا، وعن حالة السلع المقتناة جديدة أو مستعملة، وعن عدد مناصب الشغل المباشرة المستحدثة تكون موزعة على النحو التالي: التنفيذ- التحكم- التأطير، وكذا عن تاريخ الدخول في حيز الاستغلال الجزئي أو الكلي، ونسبة الإعفاء المطبقة والمدة الدنيا لمزايا مرحلة الاستغلال وغيرها من المعايير الأخرى⁸.

لذلك يتضح أن الإعفاءات تشمل في مرحلة الانجاز، الإعفاء من الحقوق الجمركية فيما يخص السلع المستوردة التي تدخل مباشرة في إنجاز الاستثمار، وليس كل السلع الأخرى التي لا علاقة لها بإنجاز الاستثمار المعني الخاضع لتطبيق أحكام القانون رقم 22-18⁹، وكذا الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة، فيما يخص السلع والخدمات المستوردة أو المقتناة محليا التي تدخل مباشرة في إنجاز الاستثمار المنجز، والإعفاء من دفع حق نقل الملكية بعوض والرسم على الإشهار العقاري عن كل المقتنيات العقارية التي تتم في إطار الاستثمار المراد انجازه، لذلك فإن المستثمر معفى من هذه الأعباء في هذه المرحلة، وكذا توفير الأوعية العقارية للمستثمرين باعتباره من الضمانات لتنفيذ مشروعاتهم الاستثمارية، لذلك يأمر قانون الاستثمار الجديد

⁸- انظر الملحق الثاني المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع السابق

⁹- انظر المادة 4 من القانون رقم 22-18، المرجع نفسه

بجعل الأوعية العقارية ذات الطابع الاقتصادي في متناول المستثمرين عن طريق المنصة الرقمية المستحدثة الموضوعة تحت تصرف الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار.

كما يتم إعفاء المستثمر من حقوق التسجيل المفروضة فيما يخص العقود التأسيسية للشركات والزيادات في الرأسمال، وكذا الإعفاء من حقوق التسجيل والرسم على الإشهار العقاري ومبالغ الأملاك الوطنية المتضمنة حق الامتياز على الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية الموجهة لانجاز المشاريع الاستثمارية، والإعفاء من الرسم العقاري على الممتلكات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار لمدة عشر (10) سنوات كاملة، ابتداء من تاريخ الاقتناء في مرحلة انجاز المشروع الاستثماري، وهي تحفيزات مغرية لدفع عجلة الاستثمار وتشجيع المستثمرين.

أما في مرحلة الاستغلال فإن التحفيزات تبدأ مع بداية استغلال المشروع الاستثماري الذي تم انجازه بالفعل، أي ابتداء من تاريخ الشروع في الاستغلال لمدة تتراوح من (5) إلى (10) سنوات، وهي تتمثل في الإعفاء من الضريبة على أرباح الشركات التي يمكن تحقيقها من ممارسة النشاط، والإعفاء من الرسم على النشاط المهني للمستثمر في حدود نسبة الاستثمارات الجديدة مقارنة بالاستثمارات الإجمالية، حيث لا يتحمل المستثمر أية ضريبة أو رسم طيلة هذه السنوات، غير أنه بعد هذه السنوات فإن المستثمر يتحمل الضريبة والرسم تحددها قوانين المالية وهي تخضع للتعديل، لذلك فمن المعقول أن يتحمل المستثمر جزءا من الضرائب والرسوم على الأرباح التي يجنيها بعد هذه السنوات المحددة قانونا من تاريخ استغلال المشروع الاستثماري.

3- تطبيق المدة الدنيا لمزايا الاستغلال يكون حسب النظام التحفيزي

يتم تطبيق المدة الدنيا لمزايا الاستغلال حسب النظام التحفيزي الذي ينتمي إليه الاستثمار المنجز، ما إذا كان ينتمي لنظام القطاعات ذات الأولوية، أو لنظام الاستثمارات ذات الطابع المهيكل، أو للنظام التحفيزي للمناطق التي توليها الدولة أهمية خاصة أو ما يعرف بنظام المناطق، وفي هذه الحالة الأخيرة يتم تطبيق الإعفاء باحتساب رقم الأعمال المنجز من طرف الوحدات الموجودة في المواقع التابعة للمناطق التي تتطلب تنميتها مساهمة من الدولة بالنسبة لرقم الأعمال الكلي¹⁰.

ثانيا: كيفيات التكفل بأعمال التهيئة والمنشآت الأساسية

يمكن أن تستفيد الاستثمارات المهيكلية من مرافقة الدولة عن طريق التكفل جزئيا أو كليا بأعمال التهيئة والمنشآت الأساسية الضرورية لتجسيدها، على أساس اتفاقية تعد بين المستثمر والوكالة التي تتصرف باسم الدولة، وتبرم الاتفاقية بعد موافقة الحكومة¹¹.

تحدد مدة المزايا، بعنوان مرحلة الاستغلال، على أساس شبكات التقييم المعدة، مع أخذ بعين الاعتبار الأهداف المبيّنة في المادة 2 أعلاه، وكذا المعايير المقررة لكل نظام تحفيزي.

¹⁰- انظر الملحق الثاني المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع السابق

¹¹- انظر المادة 31 من القانون رقم 22-18، المرجع السابق

تستفيد الاستثمارات التوسعية أو إعادة التأهيل من المزايا الممنوحة بعنوان
مرحلة الاستغلال باحتساب نسبة الاستثمارات الجديدة مقارنة مع مجمل
الاستثمارات المنجزة¹².

يقصد بالاستثمارات المهيكلة، بمفهوم القانون رقم 22-18 الاستثمارات
ذات القدرة العالية لخلق الثروة واستحداث مناصب الشغل والتي من شأنها الرفع
من جاذبية الإقليم وتكون قوة دافعة للنشاط الاقتصادي من أجل تنمية مستدامة،
اقتصادية واجتماعية وإقليمية، وتساهم خصوصا فيما يلي:

- إحلال الواردات
- تنويع الصادرات
- الإدماج ضمن سلسلة القيم العالية والجهوية
- اقتناء التكنولوجيا وحسن الأداء¹³.

تؤهل لنظام الاستثمارات المهيكلة، الاستثمارات التي تستوفي المعايير الآتية:

- مستوى مناصب العمل مباشرة: يساوي أو يفوق خمسمائة (500) منصب عمل
- مبلغ الاستثمار: يساوي أو يفوق عشرة (10) ملايين دينار جزائري¹⁴.

¹²- انظر المادة 33 من القانون رقم 22-18، المرجع السابق

¹³- انظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302

¹⁴- انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع نفسه

يمكن أن تستفيد الاستثمارات المهيكلة من مرافقة الدولة عن طريق التكفل الجزئي أو الكلي بأشغال التهيئة والمنشآت الأساسية الضرورية لتجسيدها، يقصد بأعمال المنشآت الأساسية الأعمال التي تتعلق بربط مختلف الشبكات وفتح الطرق إلى غاية حدود محيط المشروع الاستثماري.

يودع المستثمر لدى الوكالة، طلب مساهمة الدولة في التكفل بأشغال المنشآت الأساسية، على أساس عرض وصفي وتقديري مفصل للأشغال المقرر إنجازها.

تحدد مساهمة الدولة في الاتفاقية المعدة بين المستثمر والوكالة المتصرفة باسم الدولة، بعد موافقة الحكومة، وتسجل ضمن نفقات التجهيز للدولة بعنوان الدائرة أو الدوائر الوزارية المعنية¹⁵.

لذلك يتضح أنه بإمكان الدولة المساهمة في تهيئة أرضية المشروع الاستثماري المراد إنجازها بصفة جزئية أو كلية، وكذا توفير المنشآت الضرورية كفتح الطرقات وتوصيل الكهرباء والغاز والمياه وربطه بالحيط، متى طلب المستثمر ذلك، لذلك تلزم الدولة في هذه الحالة بالقيام بالتهيئة وتوفير ظروف إنجاز المشروع بطلب من المستثمر المعني يحدد فيه طبيعة وحجم الأشغال المراد إنجازها من طرف الدولة، بموجب اتفاقية مبرمة بين المستثمر والوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار التي نتصرف باسم ولحساب الدولة بعد موافقة الحكومة، لذلك فإن مساهمة الدولة مشروطة بطلب المستثمر وموافقة الحكومة، التي يمكنها الموافقة على القيام بهذه الأشغال وتوفير المنشآت

¹⁵ - انظر المواد 17 و 18 و 19 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع نفسه

الضرورية للاستثمار أو رفضها، وهي تهدف لإزالة العراقيل وتقديمها المساعدات لمرافقة المستثمر¹⁶، فهي تخضع للسلطة التقديرية للحكومة من حيث الموافقة أو الرفض، لأنه غالباً ما تفصل الحكومات في هذا النوع من الاستثمارات لتهيئة الظروف وحتى تزويد الشركات فيها بالمستلزمات التكنولوجية¹⁷، على أن تسجل نفقات التجهيز للدولة بعنوان الدائرة أو الدوائر الوزارية المعنية بالمشروع في حالة الموافقة.

كما يتم فضلاً عن ذلك تحديد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة وكيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال وشبكات التقييم المنجزة في هذا الإطار، علماً أن القوانين السابقة لم تميز بين أنواع الاستثمارات فيما يتعلق بالمزايا الممنوحة للمستثمرين، وإنما كرست نظام مزايا متعدد التسميات، نظام مزايا مشترك لكل الاستثمارات القابلة للاستفادة من المزايا، زيادة على التحفيزات الجبائية وشبه الجبائية المنصوص عليها في القانون العام، وتحفيزات ضريبية وجمركية كالإعفاء من الضريبة على أرباح الشركات والرسم على النشاط المهني لمدة قد تصل إلى عشر (10) سنوات¹⁸ حسب

¹⁶ - زروق يوسف، رقاب عبد الرحمان، ضمانات وحوافز الاستثمار الأجنبي في الجزائر وفق القانون رقم 16-09، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد الثامن، كلية الحقوق جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر ص 101

¹⁷ - عبد العزيز فهمي هيكل، موسوعة المصطلحات الاقتصادية والإحصائية، بيروت، لبنان 1985، ص 277

¹⁸ - انظر المادة 12 وما بعدها من القانون رقم 16-09 مؤرخ في 3 أوت 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 46، الصادر في 3 أوت 2016 ملغى

طبيعة كل نشاط والمنطقة المستقبلية له¹⁹، ومزايا إضافية لفائدة النشاطات ذات الامتياز أو المنشئة لمناصب الشغل، على أن ترفع مدة مزايا الاستغلال الممنوحة لفائدة الاستثمارات المنجزة خارج المناطق التابعة لمناطق الجنوب والهضاب العليا، وكذا كل منطقة أخرى تتطلب تميمتها مساهمة خاصة من قبل الدولة، ومزايا استثنائية لفائدة الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني والمعدة على أساس اتفاقية متفاوض عليها بين المستثمر والوكالة التي تتصرف باسم الدولة²⁰، وهذا بهدف تشجيع الاستثمار وجذب المستثمر²¹، وأما المرسوم التشريعي رقم 93-12 الذي جاء لتنظيم الاستثمار في مرحلة الانفتاح على السوق للتقليل من العراقيل البيروقراطية²²، فيقسم المزايا إلى مزايا النظام العام، وهي تتمثل في التدابير التشجيعية دون تمييز بين استثمار وآخر، ومزايا خاصة تتعلق بالاستثمارات المنجزة في مناطق خاصة²³، وأما الأمر رقم 03-01 فهو لا يختلف عن هذه القوانين، حيث قسم نظام الامتيازات إلى امتيازات النظام العام وامتيازات النظام الاستثنائي وهي تتعلق بالاستثمارات التي تنجز في المناطق التي تتطلب تميمتها مساهمة خاصة من الدولة زيادة على الحوافز الضريبية

¹⁹- زروق يوسف، رقاب عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 101

²⁰- انظر المادة 17 وما بعدها من القانون رقم 16-09، المرجع نفسه

²¹- رمضاني السبتي، قراءة في قانون الاستثمار الجديد 16-09، مجلة العلوم الإنسانية، المركز الجامعي على كافي، تدوف، العدد 5، الجزائر ص 292

²²- ياسين قرفي، ضمانات الاستثمار في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر 2007-2008، ص 36

²³- انظر المادة 16 وما بعدها من المرسوم التشريعي رقم 93-12 مؤرخ في 5 أكتوبر 1993، يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 64، الصادر في 10 أكتوبر 1993 ملغى

والجمركية²⁴، ويلاحظ هنا أن الأمر رقم 03-01 لم يحدد مدة الاستفادة من المزايا بخلاف المرسوم التشريعي رقم 93-12 الذي كان يحددها بثلاث سنوات، كما أنه كان يقسم المزايا إلى مزايا النظام العام ومزايا النظام الاستثنائي²⁵.

وقد كانت الغاية من إصدار القانون رقم 03-01 هي العمل على تحقيق الإصلاحات الاقتصادية وتحسين فعاليتها، وذلك بتوفير الأدوات اللازمة التي تتلاءم مع مرحلة التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ومن بينها خلق مناخ ملائم لدفع ترقية وتطور الاستثمارات عن طريق نظام المزايا، لتكريس التوجه نحو الانفتاح على الأسواق العالمية.

المحور الثاني

كيفية الاستفادة من مزايا الاستغلال، وشبكات تقييم المزايا

أولاً: كيفية الاستفادة من مزايا الاستغلال

1- معاينة الدخول في الاستغلال

تعتبر معاينة الدخول في الاستغلال المعدة في محضر وفقاً للنموذج المنصوص عليه في الملحق الثاني بهذا المرسوم، الإجراء الذي يسمح بالإشهاد على أن المستثمر

²⁴- انظر المادة 9 وما بعدها من الأمر رقم 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد 47، الصادر في 22 أوت 2001، ملغى

²⁵- سمية كمال، النظام القانوني للاستثمار الأجنبي في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2002-2003، ص 119

الحامل لمشروع استثماري مسجل لدى الوكالة، قد وفي بالتزاماته، لاسيما فيما يتعلق باقتناء السلع و/ أو الخدمات بغرض الدخول الفعلي في الاستغلال وممارسة نشاطه، وفقا لشهادة التسجيل.

يقصد بالدخول في الاستغلال، إنتاج السلع و/أو الخدمات الموجهة للبيع، بعنوان الاستثمار الذي أدى إلى الاقتصاد الجزئي أو الكلي لوسائل الإنتاج الواردة في قائمة السلع والخدمات المقدمة عند التسجيل والضرورية لممارسة النشاط موضوع الاستثمار المسجل.

لا يمكن تسليم محضر معاينة الدخول في الاستغلال للاستثمارات المتعلقة بالأنشطة المقننة إلا بعد الموافقة عليها من قبل الإدارات المعنية.

تسمح معاينة الدخول في الاستغلال بالنسبة لاستثمارات التوسعية أو إعادة التأهيل بتحديد النسبة المئوية للإعفاءات التي تمنح بعنوان مرحلة الاستغلال، والتي تحتسب وفق نسبة الاستثمارات الجديدة مقارنة بمجموع الاستثمارات الإجمالية المنجزة²⁶.

2- تقديم طلب معاينة الدخول في الاستغلال

يجب أن يتم تقديم المستثمر طلب إعداد معاينة الدخول في الاستغلال، وفق النموذج المنصوص عليه في الملحق الأول المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 22-302،

²⁶ - انظر المادتين 4 و5 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع السابق

إلى الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار أو عبر المنصة الرقمية الموضوعة لديها موقع من طرف المستثمر أو ممثل الشخص المعنوي في حال كان المستثمر شركة، يطلب فيه بصريح العبارة إعداد محضر معاينة الدخول في مرحلة الاستغلال، إما للاستفادة الفورية من المزايا، أو تأجيلها، على أن يتعهد المستثمر بعد الانجاز الجاري، بطلب إعداد محضر معاينة الدخول في مرحلة الاستغلال الكلي في الآجال المحددة في التنظيم المعمول به، ويجب أن يكون نوع الاستغلال المنجز مطابقا لنوع الاستثمار المسجل يشار إليه في محضر معاينة الدخول في الاستغلال من طرف المحلفين قانونا والمكلفين بمهمة معاينة الدخول في الاستغلال، كما يشار لعدد مناصب الشغل المستحدثة ونسبة الإعفاء المطبقة والمدة الدنيا لمزايا مرحلة الاستغلال.

يتم إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال وتسليمه خلال أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الطلب الذي قدمه المستثمر.

يرفق طلب معاينة الدخول في الاستغلال لاسيما بالوثائق الآتية²⁷.

- كشف إقتناءات السلع و/ أو الخدمات مع ذكر تواريخ وأرقام الفواتير، وتواريخ وأرقام التصاريحات الجمركية في حالة الاستيراد، ومراجع تراخيص إعفاء المقتنيات من الرسم على القيمة المضافة، وكذا الإقتناءات بجميع الرسوم وتلك المعفاة من الرسوم المدرجة في قائمة السلع والخدمات المستفيدة من المزايا الجبائية أو تلك غير المستفيدة من المزايا الجبائية.

²⁷- انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع نفسه

- التراخيص و/ أو الإعتمادات بالنسبة للاستثمارات المتعلقة بالأنشطة المقننة.

الوثيقة التي تبرر عدد مناصب العمل المستحدثة

نسبة من ميزانية السنة الأخيرة المقفلة بالنسبة لاستثمارات التوسعية أو إعادة التأهيل، ويقصد في مفهوم هذا القانون بالاستثمار التوسع، كل استثمار منجز بهدف رفع قدرات إنتاج السلع و/ أو الخدمات عن طريق اقتناء وسائل إنتاج جديدة تضاف إلى تلك الموجودة²⁸.

لذلك فإن إجراء إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال هو إجراء إجباري لجميع الاستثمارات موضوع التسجيل، التي طلبت الاستفادة من المزايا، ويشكل عدم طلب المستثمر إعداد هذا الإجراء بعد انتهاء مدة الانجاز، سببا لإلغاء شهادة التسجيل، وذلك بعد إعداد صادر عن الوكالة، باستعمال كل الطرق وبقى دون جدوى مدة ستين (60) يوما، غير أنه يمكن للمستثمر الذي استكمل انجاز استثماره المسجل، دون الاستفادة من المزايا، أن يطلب إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال خلال السنة التي تلي تاريخ انتهاء آجال الإنجاز²⁹.

²⁸- انظر المادة 5 فقرة 3 من القانون رقم 22-18، المرجع السابق

²⁹- انظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع السابق

3- خضوع الاستغلال الجزئي لنفس الأحكام بطلب من المستثمر

يخضع المستثمر الذي دخل مشروعه جزئياً في الاستغلال وأجل الاستفادة من مزايا الاستغلال بناء على طلبه الصريح، للضريبة على نشاطه الجزئي وفق شروط القانون العام، إلى غاية إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال الكلي للاستثمار، وفي هذه الحالة، يبدأ احتساب مزايا الاستغلال ابتداء من تاريخ إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال.

في حالة ما إذا اختار المستثمر الاستفادة الفورية من مزايا الاستغلال، فإن الاستفادة من هذه المزايا تتم على أساس محضر الدخول في مرحلة الاستغلال الجزئي، ويبدأ سريانها من تاريخ الدخول في الاستغلال مع الاحتفاظ بآثار شهادة التسجيل إلى غاية انتهاء فترة الإنجاز، ولكن دون إمكانية تمديد أجل مدة الإنجاز³⁰.

وأما بالنسبة للاستثمارات التي دخلت في الاستغلال جزئياً مع الاستفادة الفورية من مزايا الاستغلال، فإنه يتم إجراء إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال الكلي للمشروع في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر بعد الانتهاء من فترة الإنجاز.

في حالة عدم استكمال هذا الإجراء، يتم الشروع في إجراء إلغاء شهادة التسجيل.

³⁰ - انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع السابق

عندما يتضمن الاستثمار عدة وحدات أو منشآت معنية بالاستثمار، فإن تلك الموجودة في المناطق المنصوص عليها في المادة 28 من القانون رقم 18-22 تستفيد من مزايا الاستغلال التي تنطبق على هذه المناطق³¹.

تكون مناصب الشغل المأخوذة بعين الاعتبار في معاينة الدخول في الاستغلال كما يأتي:

- بالنسبة لاستثمارات الإنشاء، يتم احتساب جميع مناصب الشغل الفعلية المستحدثة

- بالنسبة لاستثمارات التوسعية و/ أو إعادة التأهيل، تحتسب مناصب الشغل التي تم إنشاؤها حديثا غير تلك التي كانت موجودة أثناء تسجيل الاستثمار

يتم خصم عدد المستخدمين الموجودين قبل تسجيل الاستثمار من العدد الإجمالي لمناصب الشغل المنشأة بعنوان الاستثمار المعني.

في كل الأحوال يعتبر إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال الكلي اعترافا بوفاء المستثمر بالتزاماته المكتتبه مقابل الاستفادة من المزايا الممنوحة، ويمنحه فرصة تسجيل استثمار جديد بعنان توسعة قدرات الإنتاج أو إعادة تأهيل الاستثمارات الموجودة التي استفادت سابقا من المزايا³².

³¹- انظر المادتين 11 و 12 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع نفسه

³²- انظر المادتين 13 و 14 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع نفسه

4- إيداع طلب مساهمة الدولة بالنسبة للاستثمارات المهيكلية

يودع المستثمر طلب لدى الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار لطلب مساهمة الدولة في التكفل بأشغال المنشآت الأساسية، على أساس عرض وصفي وتقديري مفصل للأشغال المقرر إنجازها، على أن تحدد مساهمة الدولة في الاتفاقية المعدة بين المستثمر والوكالة المتصرفة باسم الدولة، بعد موافقة الحكومة، وتسجل ضمن نفقات التجهيز للدولة بعنوان الدائرة، أو الدوائر الوزارية المعنية³³.

5- وجوب تسجيل الاستثمار لدى الشبايك الوحيدة

اشترط القانون رقم 18-22 لاستفادة المستثمر من أحد الأنظمة التحفيزية المذكورة أعلاه، وجوب تسجيل الاستثمار لدى الشبايك الوحيدة المختصة التي يختارها المستثمر من أجل الاستفادة من المزايا المنصوص عليها في هذا القانون وقبل بداية إنجازها³⁴، وهو ما أكدته المرسوم التنفيذي رقم 22-299³⁵، ويكون التسجيل لدى الشبايك الوحيدة الموجودة على مستوى الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، أو من خلال المنصة الرقمية بتقديم طلب من المستثمر، مصحوبا بقائمة السلع والخدمات

³³- انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع نفسه

³⁴- انظر المادة 25 من القانون رقم 18-22، المرجع السابق

³⁵- انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 22-299، مؤرخ في 8 سبتمبر 2022، يحدد كيفيات تسجيل الاستثمارات أو التنازل عن الاستثمارات أو تحويلها وكذا مبلغ وكيفيات تسجيل الإتاوة المتعلقة بمعالجة الاستثمار، ج ر عدد 60، الصادر في 18 سبتمبر 2022

التي تدخل مباشرة في إنجاز استثماره يتم إعداده حسب النموذج المحدد³⁶، وقد أجاز قانون الاستثمار تسجيل الاستثمار من طرف المستثمر نفسه أو من طرف ممثله، على أساس وكالة تعد وفقا للنموذج المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 22-299³⁷، بهدف الحصول عن المزايا وكل الخدمات المقدمة من طرف الهيئات الإدارية التابعة للوكالة التي عليها التأكد من أن النشاط غير مستثنى من المزايا طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ويمكن رفضه إذا توفرت أسباب الرفض.

يعني تسجيل الاستثمار: "الإجراء الذي يعبر عن طريقه المستثمر عن إرادته في إنجاز استثمار في نشاط اقتصادي لإنتاج السلع و/ أو الخدمات"³⁸، كما عرّفته المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-102³⁹ بأنه: "عبارة عن إجراء مكتوب، يعبر فيه المستثمر عن كامل إرادته في إنجاز المشروع الاستثماري المتعلق بإنتاج السلع أو الخدمات".

يرتّب تسجيل الاستثمار أثره القانوني يتمثل في حق المستثمر من الاستفادة من المزايا المقررة بقوة القانون، سواء تعلق الأمر بمزايا مرحلة الانجاز أو مرحلة الاستغلال التي هي من النظام العام، أو تلك المتعلقة بالمزايا الاستثنائية التي تخضع لنظام استثنائي، كملك المشاريع التي تمنحها الدولة أهمية خاصة، بعد تحرير محضر معاينة

³⁶- انظر الملحق الأول والثاني من المرسوم التنفيذي رقم 22-299، المرجع السابق

³⁷- مرسوم تنفيذي رقم 22-299، المرجع نفسه

³⁸- انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 22-299، المرجع السابق

³⁹- مرسوم تنفيذي رقم 17-102 مؤرخ في 5 مارس 2017، المتعلق بشهادة تسجيل الاستثمار،

ج ر عدد 16، الصادر في 8 ماي 2017

ميداني من ذوي الاختصاص، لذلك يتضح أن التسجيل القانوني للاستثمار يخوّل صاحبه الاستفادة من المزايا المقررة، تدون في شهادة التسجيل مع الإشارة إلى المواد القانونية التي أنشأتها لإضفاء الصبغة القانونية، وهي تنتهي بالتجريد من الحقوق والبطلان وغيرها من الأسباب.

يتجسد تسجيل الاستثمار بموجب شهادة تسجيل تسلّم على الفور مرفقة بقائمة السلع والخدمات القابلة للاستفادة من المزايا التي ترخص للمستثمر الاستفادة من الامتيازات التي له حق المطالبة بها لدى الإدارات والهيئات المعنية⁴⁰، تعد وفق الأشكال المحددة في الملحق الرابع المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 22-299، وتسلّم فوراً من طرف الشباك الوحيد المختص، وتلزم طبقاً لأحكام المادة 5 من هذا المرسوم التنفيذي رقم 22-299 الإدارات والهيئات المعنية بتنفيذ آثار شهادة تسجيل الاستثمار وقائمة السلع و/أو الخدمات القابلة للاستفادة من المزايا المؤشرة من طرف الشباك الوحيد للوكالة.

يخضع تسجيل استثمارات الإنشاء طبقاً لأحكام المادة 6 من هذا المرسوم رقم 22-299 لتقديم بطاقة تعريف المستثمر أو ممثله المفوض قانوناً بموجب وكالة، وأما بالنسبة لتسجيل استثمارات التوسعة و/أو إعادة التأهيل فإنه يتعين على المستثمر فضلاً على بطاقة التعريف تقديم نسخ من مستخرج السجل التجاري، ورقم التعريف الجبائي وكذا الميزانية الجبائية للسنة المالية الأخيرة المغلقة.

⁴⁰ - انظر المادة 25 فقرة 2 من القانون رقم 22-18، المرجع السابق

أما بالنسبة للاستثمارات المهيكلة فإن تسجيلها يخضع لتقديم المستثمر دراسة تقنية اقتصادية تبرر معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة حسب ما هو محدد في المرسوم التنفيذي رقم 22-302 سالف الذكر الذي يحدد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة وكيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال وشبكات التقييم.

أما المشاريع الكبرى والاستثمارات الأجنبية فيتم تسجيلها لدى الشباك الوحيد على مستوى الوكالة الجزائرية لتطوير الاستثمار، ويقصد بالمشاريع الكبرى الاستثمارات التي يساوي أو يفوق مبلغها مليار (2) دينار جزائري (2.000.000.000 دج)، وأما الاستثمارات الأجنبية فيقصد بها الاستثمارات التي يمتلك رأسمالها كلياً أو جزئياً أشخاص طبيعيين أو معنويون أجنب، وتستفيد من ضمان تحويل رأس المال المستثمر والعائدات الناجمة عنه⁴¹.

يجب أن يكون كل رفض لتسجيل أي استثمار مبرراً وصریحاً من الوكالة، لذلك فإن قانون الاستثمار يلزم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بتبرير رفضها لتسجيل الاستثمار محل الطلب تحت طائلة اعتبار قرارها كأن لم يكن، طالما أن القانون يلزمها بالتبرير ولم تفعل، ويساعد التبرير في معرفة أسباب الرفض أمام الجهات القضائية المختصة، وأما حالات السهو والقصور والأخطاء فقد أجاز قانون الاستثمار تصحيحها وتعديلها من طرف الشباك الوحيد بعد موافقة المستثمر.

⁴¹- انظر المواد 4 فقرة 2 والمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 22-299، المرجع السابق

تجدر الإشارة إلى أنه يمكن أن تكون شهادة تسجيل الاستثمار موضوع تعديل بناء على طلب يقدمه المستثمر للوكالة حسب النموذج المحدد في المرسوم التنفيذي رقم 22-299، لأخذ بعين الاعتبار التغييرات الطارئة قبل انقضاء مرحلة الانجاز بشهادة معدلة يشهد فيها مدير الشباك الوحيد، أو الشبايك اللامركزية المحلية على إجراء التغيير مع ذكر طبيعة التغيير، مع حق الاستفادة من تمديد أجل انجاز الاستثمار المحدد في شهادة التسجيل إلى (12) شهرا بناء على طلب يقدمه المستثمر على الأقل (3) أشهر قبل نهاية آجال الانجاز وعلى الأكثر (3) أشهر بعد نهاية أجل الانجاز⁴²، وبعد انقضاء آجال الانجاز و آجال إيداع طلب التمديد يجب على المستثمر الشروع في إجراء إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال وإلا تقوم الوكالة بإلغاء المزايا المستهلكة.

يتعين في هذه الحالة أن تنجز الاستثمارات المنصوص عليها في المادة 4 من هذا القانون والتي تخضع لأحكام قانون الاستثمار رقم 22-18 في مدة لا تتعدى ثلاث (3) سنوات، وترفع هذه المدة إلى خمس (5) سنوات فيما يخص الاستثمارات المدرجة ضمن " نظام المناطق"، و" نظام الاستثمارات المهيكلة".

يسري الأجل المحدد لانجاز الاستثمار ابتداء من تاريخ تسجيل الاستثمار لدى الوكالة أو ابتداء من تاريخ تسليم البناء في الحالات التي تكون فيها هذه الرخصة مطلوبة.

⁴²- انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 22-299، المرجع السابق

يمكن تحديد أجل الانجاز لمدة اثني عشر (12) شهرا قابلة للتجديد بصفة استثنائية مرة واحدة لنفس المدة وذلك عندما يتجاوز انجاز الاستثمار نسبة تقدم معينة، وتحدد كيفيات وشروط تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم⁴³، وهذا مع مراعاة مدة الإعفاء من الرسم العقاري على الممتلكات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار.

يخضع تحديد مدة الاستفادة من مزايا مرحلة الاستغلال على أساس شبكات التقييم المعدة، مع الأخذ بعين الاعتبار الأهداف الميينة في المادة 2 من قانون الاستثمار، وكذا معايير الاستفادة المقررة لكل نظام تحفيزي مؤهل للاستفادة من المزايا.

تستفيد استثمارات التوسعة أو إعادة التأهيل من المزايا الممنوحة بعنوان مرحلة الاستغلال باحتساب نسبة الاستثمارات الجديدة مقارنة مع مجمل الاستثمارات المنجزة، وتحدد كيفيات الاستفادة من المزايا بعنوان مرحلة الاستغلال وكذا شبكة التقييم عن طريق التنظيم⁴⁴.

تجدر الإشارة في هذه الحالة إلى أنه في حالة ممارسة المستثمر نشاط مختلط أو عدة أنشطة مختلطة، فإنه لا تستفيد من المزايا المحددة في هذا القانون إلا تلك القابلة

⁴³- انظر المادة 32 من القانون رقم 22-18، المرجع السابق

⁴⁴- انظر المادة 33 من القانون رقم 22-18، المرجع نفسه

للاستفادة من المزايا، لذلك فإن المزايا محصورة بطبيعة ونوع الأنشطة الاستثمارية المحددة على سبيل الحصر بمقتضى المادة 4 من قانون الاستثمار رقم 18-22.

كما يتعين على المستثمر للإبقاء على حق الاستفادة من المزايا المذكورة بموجب المادة 27 وما بعدها من هذا قانون الاستثمار، احترام كامل الالتزامات أو التعهدات التي التزم بها المستثمر، تحت طائلة سحب هذه المزايا جزئيا أو كليا، دون الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

تطبيقا لأحكام القانون رقم 18-22، يمكن أن تستفيد المشاريع الاستثمارية القابلة للاستفادة من الأنشطة التحفيزية المنصوص عليها في هذا القانون من أراض تابعة للأموال الخاصة للدولة، وتمنح هذه الأراضي من طرف الهيئات المكلفة بالعقار، طبقا للشروط والكيفيات المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما⁴⁵، لذلك فإن الدولة ملزمة بتوفير العقار للمستثمرين الراغبين في الاستثمار وتسهيل الحصول عليه سواء كانوا مواطنين أو أجانب لتجسيد مشاريعهم الاستثمارية من خلال المنصة الرقمية، ومن أجل تشجيع الاستثمار في الجزائر، وألا يكون ذلك عائقا أمام المستثمرين مهما كانت الأسباب والمبررات.

عليه يتضح من خلال هذه الأحكام أن هذه التحفيزات والمزايا تمنح بطلب من المستثمر أثناء طلب تسجيل الاستثمار، وبموجب قرار من الوكالة المعنية في أجل

⁴⁵ - انظر المادة 6 من القانون رقم 18-22، المرجع السابق

محدد، يخضع للنشر والطعن⁴⁶، مرفوقا بمحضر معاينة الدخول في الاستغلال، تعده الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار المستحدثة بموجب القانون رقم 22-18 والتي حلت محل الوكالة الوطنية لترقية الاستثمار سابقا، ويعدده تحديدا ممثل إدارة الضرائب الممثلة لدى الوكالة بالتنسيق مع مصالح الضرائب المختصة إقليميا، وهو بمثابة إتهاد على أن المستثمر الحامل للمشروع الاستثماري مسجل لدى هذه الوكالة، وقد وقي بالتزاماته المكتتبة، لاسيما فيما يتعلق باقتناء السلع و/ أو الخدمات بغرض الدخول الفعلي في الاستغلال وممارسة نشاطه وفقا لشهادة التسجيل مقابل الاستفادة من المزايا الممنوحة من طرف الدولة، ويمنحه فرصة تسجيل استثمار جديد بعنوان توسعة قدرات الإنتاج، أو إعادة تأهيل الاستثمارات الموجودة التي استفادت سابقا من المزايا.

يتم إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال وتسليمه للمستثمر المعني خلال أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الطلب الذي قدمه المستثمر للوكالة الجزائرية لتطوير الاستثمار للاستفادة من المزايا بعنوان مرحلة الاستغلال يعدّ حسب الشكل المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 22-302 سالف الذكر، وسواء كان الاستغلال جزئي أو كلي، حيث يتوجب على المستثمر في هذه الحالة التصريح بصريح العبارة بموجب هذا الطلب على أنه أنجر استثماره موضوع شهادة التسجيل المرقمة لدى الوكالة بصفة جزئية أو كلية، وأنه يطلب إعداد محضر معاينة الدخول في مرحلة

⁴⁶- إيمان حيولة، الاستثمار في الجزائر بين التشريعات القانونية والمستجدات الراهنة والمستقبلية، مجلة الدراسات القانونية، المجلد7، العدد2، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير،

الاستغلال، ويؤكد فيه على طلب الاستفادة الفورية من المزايا أو تأجيلها، وأنه على علم كامل بكل الأحكام القانونية المتعلقة بهذا الطلب وما يترتب عليه من آثار، كما يتعهد من خلاله على طلب من الوكالة إعداد محضر معاينة الدخول في مرحلة الاستغلال الكلي في الآجال المحددة في التنظيم المعمول به لدى الشباك الوحيد إذا كان الانجاز جزئياً ممتضى من طرفه.

ثانياً: شبكات التقييم المحددة للاستفادة من المزايا التحفيزية

تحدد مدة المزايا الممنوحة بعنوان مرحلة الاستغلال على أساس شبكات التقييم المحددة، خاصة بكل نظام تحفيزي بعد انقضاء المدة الدنيا المحددة في محضر معاينة الدخول في الاستغلال⁴⁷، وهذا تطبيقاً لأحكام المادة 33 من القانون رقم 18-22، على أن تستفيد الاستثمارات التوسعية⁴⁸ والتي يقصد بها كل استثمار منجز بهدف رفع قدرات إنتاج السلع والخدمات عن طريق اقتناء وسائل إنتاج جديدة تضاف إلى تلك الموجودة، أو بمفهوم آخر يقصد به التوسع النوعي عن طريق رفع قدرات الإنتاج أو التوسع النوعي عن طريق توسيع تشيكة الإنتاج لتشمل سلعا أو خدمات جديدة⁴⁹، كما أنه يدخل استثمار توسيع القدرات رأسمال جديد يضاف إلى

⁴⁷- انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 302-22، المرجع السابق

⁴⁸- انظر المادة 5 فقرة 3 من القانون رقم 18-22، المرجع السابق

⁴⁹- عصران جلال عصران، الاستثمار والتحويل واستراتيجيات تسعير الأوراق المالية، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، 2012، ص 231

رأسمال جديد من أجل الحصول على زيادة في الإنتاج تضاف إلى الإنتاج الموجود من أجل توسيع الإنتاجية للمؤسسة⁵⁰، حيث إن هذه المشاريع تقوم باقتناء أصول من أجل استحداث نشاطات جديدة في إطار زيادة الإنتاج⁵¹.

أو استثمارات إعادة التأهيل، والتي تعني كل استثمار منجز يتمثل في عمليات اقتناء سلع و/ أو خدمات موجهة لمطابقة العتاد والتجهيزات الموجودة من أجل معالجة التأخر التكنولوجي أو بسبب التلف لقدمها والتي تؤثر عليها من أجل رفع الإنتاجية، أو إعادة بعث نشاط متوقف منذ ثلاث (3) سنوات على الأقل⁵²، وذلك باحتساب نسبة الاستثمارات الجديدة مقارنة مع مجمل الاستثمارات المنجزة.

وتحدد شبكة التقييم، بالنسبة لكل نظام تحفيزي، المعايير القابلة للقياس الكلي والمرجحة قصد تحقيق الأهداف المحددة بموجب المادة 2 من القانون رقم 18-22 والتي تتمثل في:

- تفعيل استحداث مناصب الشغل الدائمة وترقية كفاءات الموارد البشرية.
- تمييز الموارد الطبيعية والموارد الأولية المحلية.

⁵⁰ - شنتوفي عبد الحميد، المعاملة الإدارية للاستثمارات في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، الجزائر 2017، ص 303

⁵¹ - حجارة ربيحة، حرية الاستثمار في التجارة الخارجية، رسالة دكتوراه في القانون كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، الجزائر 2008، ص 16

⁵² - انظر المادة 5 فقرة 4 من القانون رقم 18-22، المرجع السابق

- تدعيم وتحسين تنافسية الاقتصاد الوطني وقدرته على التصدير.
- إعطاء الأفضلية للتحويل التكنولوجي وتطوير الابتكار واقتصاد المعرفة
التنظيم.
- تعميم استعمال التكنولوجيات الحديثة.
- تطوير قطاعات النشاطات ذات الأولوية وذات قيمة مضافة عالية.
- ضمان تنمية إقليمية مستدامة ومتوازنة⁵³.

يبلغ المستثمر بنتائج التقييم بموجب مقرر من الوكالة في أجل لا يتعدى سبعة (7) أيام، ابتداء من تاريخ إيداع طلب تحديد مدة مزايا مرحلة الاستغلال، يتضمن المقرر المحدد نموذج⁵⁴، جميع العناصر المقدمة من المستثمر أو المسجلة في محضر معاينة الدخول في الاستغلال والمستخدم في تقييم المشروع الاستثماري⁵⁵.

لذلك يتضح أن شبكات تقييم الاستثمارات القابلة للاستفادة تكون حسب كل نظام، ففيما يتعلق بنظام القطاعات يكون حسب المعايير الآتية: مبلغ الاستثمار، الأموال الخاصة، مستوى التوظيف، نسبة الإدماج في الاستثمار، المساهمة التكنولوجية، وأما فيما يتعلق بنظام المناطق فيخضع التقييم لمعايير موقع المشروع الاستثماري، مستوى التوظيف نسبة الإدماج في الاستثمار، مبلغ الاستثمار، الأموال الخاصة.

⁵³ - انظر المادة 21 من القانون رقم 22-302، المرجع السابق

⁵⁴ - انظر الملحق الرابع المرفق بالرسوم التنفيذي 22-302، المرجع السابق

⁵⁵ - انظر المادة 22 من الرسوم التنفيذي 22-302، المرجع نفسه

أما بالنسبة لشبكة تقييم الاستثمارات المنجزة في المواقع، فإنها تخضع لمعايير مستوى التوظيف، والأموال الخاصة، ومبلغ الاستثمار، ونسبة الإدماج في الاستثمار. أما شبكة تقييم الاستثمارات المؤهلة للاستفادة من نظام الاستثمارات المهيكلة، فإنها تخضع لمعايير مستوى التوظيف، ومبلغ الاستثمار والأموال الخاصة، ومعايير التأثير على البيئة، والمساهمة التكنولوجية والابتكار والصناعات الناشئة، ومعدل الإدماج في الاستثمارات، على أن تدون كل هذه المعايير في محضر يتعلق بنتائج تقييم المشروع الاستثماري ومجموع النقاط المتحصل عليها ممضى من طرف مدير الشباك الوحيد⁵⁶.

⁵⁶- انظر ملاحق المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع نفسه

خاتمة

نستنتج في نهاية هذا البحث أن المشرع الجزائري قد حدد بدقة معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة بموجب التنظيم لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 22-302، وكذا كيفيات التكفل بأعمال التهيئة والمنشآت الأساسية الضرورية من طرف الدولة بطلب من المستثمر، وهذا في حالة كان تدخل الدولة ضروري للقيام بأشغال التهيئة يتطلبها المشروع المزمع انجازه، حيث تقوم الدولة بأعمال التهيئة ومتطلبات المشروع بصفة جزئية أو كلية لتجسيد الاستثمارات المهيكلة بموافقة الحكومة، لذلك فإن موافقة الحكومة شرط ضروري للقيام بهذه الأعمال وتوفير الحاجيات الأساسية للمشروع المراد انجازه، وهو ما يقوّض سلطة الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، كما أن تدخل الدولة يكون بطلب من المستثمر المعني.

كما أنه من جهة أخرى فقد حدد هذا المرسوم بدقة كيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال، وشبكات تقييم هذه المزايا الممنوحة للمستثمر، موضّحاً ذلك بموجب ملاحق مرفقة بهذا المرسوم تخص هذه المزايا وطرق الاستفادة منها وكذا شبكات التقييم الخاصة بكل نظام تحفيزي بعد انقضاء المدة الدنيا المحددة في محضر معاينة الدخول في الاستغلال.

وعليه نقترح ما يلي:

- جعل القيام بالتهيئة وتوفير المنشآت الأساسية من طرف الدولة مرهون باتفاق المستثمر والوكالة دون تدخل الحكومة.
- تعميم استعمال النظام المعلوماتي عن طريق تفعيل الرقمنة.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- عصران جلال عصران، الاستثمار والتحويل واستراتيجيات تسعير الأوراق المالية، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، 2012
- عبد العزيز فهمي هيكل، موسوعة المصطلحات الاقتصادية والإحصائية، دار النهضة، بيروت، لبنان 1985

ثانياً: الرسائل والمذكرات الجامعية

- حجارة ربيعة، حرية الاستثمار في التجارة الخارجية، رسالة دكتوراه في القانون كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، الجزائر 2008
- شنتوفي عبد الحميد، المعاملة الإدارية للاستثمارات في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، الجزائر 2017
- سمية كمال، النظام القانوني للاستثمار الأجنبي في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2002-2003
- ياسين قرفي، ضمانات الاستثمار في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر 2007-2008

ثالثا: المقالات

- إيمان حيولة، الاستثمار في الجزائر بين التشريعات القانونية والمستجدات الراهنة والمستقبلية، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 7، العدد 2، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2021،
- رمضان السبيتي، قراءة في قانون الاستثمار الجديد 16-09، مجلة العلوم الإنسانية، المركز الجامعي على كافي، تندوف، العدد 5، الجزائر، ص ص 292-306
- زروق يوسف، رقاب عبد الرحمان، ضمانات وحوافز الاستثمار الأجنبي في الجزائر وفق القانون رقم 16-09، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد الثامن، كلية الحقوق جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، ص ص 100-115

رابعا: النصوص القانونية

1- النصوص التشريعية

- مرسوم تشريعي رقم 93-12 مؤرخ في 5 أكتوبر 1993، يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 64، الصادر في 10 أكتوبر 1993 ملغى
- أمر رقم 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد 47، الصادر في 22 أوت 2001، ملغى
- قانون رقم 16-09 مؤرخ في 3 أوت 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 46، الصادر في 3 أوت 2016 ملغى

- قانون رقم 22-18 مؤرخ في 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار، ج ر عدد 50،
الصادر في 28 يوليو 2022

2- النصوص التنظيمية

- مرسوم تنفيذي رقم 17-102 مؤرخ في 5 مارس 2017، المتعلق بشهادة تسجيل
الاستثمار، ج ر عدد 16، الصادر في 8 ماي 2017

- مرسوم تنفيذي رقم 22-298 مؤرخ في 8 سبتمبر 2022 يحدد تنظيم الوكالة
الجزائرية لترقية الاستثمار، ج ر عدد 60، الصادر في 18 سبتمبر 2022

- مرسوم تنفيذي رقم 22-299، مؤرخ في 8 سبتمبر 2022، يحدد كيفيات
تسجيل الاستثمارات أو التنازل عن الاستثمارات أو تحويلها وكذا مبلغ
وكيفيات تسجيل الإتاوة المتعلقة بمعالجة الاستثمار، ج ر عدد 60، الصادر في
18 سبتمبر 2022

- مرسوم تنفيذي رقم 22-301 مؤرخ في 8 سبتمبر 2022، يحدد قائمة المواقع
التابعة للمناطق التي توليها الدولة أهمية خاصة في مجال الاستثمار، ج ر عدد 60،
الصادر في 18 سبتمبر 2022

- مرسوم تنفيذي رقم 22-302، مؤرخ في 8 سبتمبر 2022، يحدد معايير تأهيل
الاستثمارات المهيكلة وكيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال وشبكات
التقييم، ج ر عدد 60، الصادر في 18 سبتمبر 2022

مكآنة البرلمان في التشريع والمراقبة في النظام الدستوري الموريتاني

الدكتور محمد الداہ عبد القادر

أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية بجامعة نواكشوط العصرية
رئيس المركز الموريتاني للدراسات والبحوث القانونية والاقتصادية والاجتماعية
محام لدى المحاكم الموريتانية

mdakader@fsje.e-una.mr

ملخص

عرف البرلمان الموريتاني نظام الغرفة الواحدة عبر وضع فصل مرن ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ونجم عن هذا الفصل المرن نوع من التعاون الوظيفي ، ما بين السلطتين وخصوصا إمكانية النقض المتبادلة: الجمعية الوطنية يمكن أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة عبر رفض منحها الثقة أو عبر اقتراح توجيه اللوم إلى الحكومة و بالعكس ، فإن الوزير الأول يمكنه ، بعد إعلام رئيس الجمعية الوطنية حل هذه الأخيرة ، هذه المميزات الأساسية للنظام البرلماني. قد عادت موريتانيا لنظام الغرفتين في ظل دستور 20 يوليو 1991، الذي أقر ثنائية السلطة التشريعية التي أصبحت مكونة من مجلسين: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ليعود إلى نظام الغرفة الواحدة بعد إلغاء مجلس الشيوخ.

يتمتع البرلمان باختصاصات متعددة دبلوماسية وقضائية وحرية و سنتنصر في هذا المقال على اختصاصات البرلمان التقليدية : كالتشريع و مراقبة الحكومة .

الكلمات مفتاحية: البرلمان ، السلطة التشريعية ، الرقابة البرلمانية ، الجمعية الوطنية ، الدستور.

Abstract:

The Mauritanian parliament has known the unicameral system by establishing a flexible separation between the legislative and executive powers. This flexible separation resulted a kind of functional cooperation between the two authorities, especially the possibility of mutual veto: The National Assembly can raise the political responsibility of the government by refusing to grant it confidence or by suggesting censure of the government and, conversely, the Prime Minister can, after informing the Speaker of the National Assembly of dissolution the latter's, these is essential features of the parliamentary system.

Mauritania returned to the bicameral parliament under the constitution of July 20, 1991, which approved the duality of the legislative power, which became composed of two chambers: the National Assembly and the Senate, to return to the unicameral system after the abolition of the Senate.

Parliament enjoys multiple competencies: diplomatic, judicial and military. In this article, we will confine ourselves to the traditional competencies of parliament: such as legislation and government oversight.

Keywords: Parliament; Legislature; Parliamentary oversight; National Assembly; the Constitution.

المقدمة

لم تعد البرلمانات في عصرنا الحاضر مجرد مؤسسات لإنتاج القواعد القانونية، وإنما تعددت وتنوع وظائفها بتعدد وتنوع وظائف الدولة. ويعتبر الاختصاص الرقابي من أهم الاختصاصات التي أضحت تمارسها البرلمانات في مختلف التجارب الدستورية.⁽¹⁾

عرف البرلمان الموريتاني نظام الغرفة الواحدة (البرلمان غرفة واحدة) في ظل دستوري 22 مارس 1959 و 20 مايو 1961⁽²⁾ فقد أنشأ دستور 22 مارس 1959، فصلا مرنا ما بين السلطة التشريعية الممارسة من طرف الجمعية الوطنية (المادة 17) والسلطة التنفيذية الممارسة من طرف الحكومة (المادة 12) وينجم هذا الفصل المرن عن التعاون الوظيفي، ما بين السلطتين وخصوصا إمكانية النقض المتبادلة: الجمعية الوطنية يمكن أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة عبر رفض منحها الثقة أو عبر اقتراح توجيه اللوم إلى الحكومة (المادة 38) و بالعكس، فإن الوزير الأول يمكنه، بعد إعلام رئيس الجمعية الوطنية حل هذه

(1) معتر القرقوري، النظام السياسي التونسي في ظل دستور 25 جويلية 2022 الملائسات والمضامين، مجمع الأطرش لنشر الكآب المتخصص وتوزيعه، الطبعة الأولى، 2023، ص، 216.
(2) أحمد سالم ولد ببوط، تطور المؤسسات في الجمهورية الإسلامية الموريتانية، في البروفسور أحمد سالم ببوط، دراسات قانونية، منشورات المركز الموريتاني للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الطبعة الأولى، 2018، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، ص، 44.

الأخيرة ،هذه هي المميزات الأساسية للنظام البرلماني - والتي تعتبر معروفة - تم تكملتها عبر التأكيد الوارد في المادة (43) على « استقلال السلطة القضائية ». (3)

يجب أن نلاحظ هنا أن البرلمانية حذت حذو الدستور الفرنسي 4 أكتوبر 1958 والذي يتضح تأثيره جليا، برلمانية « معقلنة »: نجد في الواقع تحديد مجال خاص بالقانون (المادة 26) الاعتراف بمبادرة القوانين المنافسة للوزير الاول وللبرلمانيين (المادة 28) ... الخ (4) وقد عادت موريتانيا لنظام الغرفتين في ظل دستور 20 يوليو 1991 (5)، الذي أقر ثنائية السلطة التشريعية التي أصبحت مكونة من مجلسين: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. (6) فالسلطة التشريعية: من اختصاص

(3) نفس المرجع نفس الصفحة .

(4) أحمد سالم ولد بيوط، تطور المؤسسات، م، س، ذ، ص ، 44 .

(5) الأمر القانوني رقم 91 - 022 بتاريخ 20 يوليو 1991 يتضمن دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية تم إصداره بعد الاستفتاء الشعبي المنظم في 12 يوليو 1991 نشر بالجريدة الرسمية (عدد خاص بتاريخ 30 يوليو 1991) و المعدل بالقانون الدستوري رقم 2006_14 القاضي بإقرار دستور 20 يوليو 1991 بصفته دستورا للدولة ويعدل بعض ترتيباته، وصادق عليه الشعب بموجب استفتاء منظم بتاريخ 25 يونيو 2006، والمراجع بموجب القانون الدستوري رقم 2012-015 بتاريخ 20 أبريل 2012 والقانون الدستوري الاستفتاءي رقم 2017-021 بتاريخ 15 أغسطس 2017 والقانون الدستوري الاستفتاءي رقم 20172-022 بتاريخ 15 أغسطس 2017.

(6) محمد ولد خباز، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الثانية، المطبعة الوطنية، 1993-1994، ص، 83.

البرلمان ذي الغرفتين حسب المادة 45 والمكون من الجمعية الوطنية المنتخبة عبر الاقتراع العام المباشر ومن مجلس الشيوخ المنتخب بالاقتراع غير المباشر. (7)

إن كان الدستور قد تعامل مع البرلمان بصورة عامة دون التمييز بين غرفتيه، فإن بعض الباحثين (8) ذهب إلى أنه هياً في إطار الثنائية نوعاً من التفوق البسيط للجمعية الوطنية على مجلس الشيوخ، ففي الواقع فإن هذه الأخيرة تحتكر سلطة إسقاط الحكومة كيف؟، كما لها أولوية في المجال المالي، وكذلك لها الحق في التقرير في اللحظة الأخيرة في إطار مسطرة التشريع (الإجراء المسمى "الحسم").

تساءل نفس الباحث حول الأسباب التي أدت إلى إدخال نظام الثنائية البرلمانية في القانون الوضعي الموريتاني من كونه أحد العناصر النادرة للدستور المقبل والتي تم الإعلان عنها في خطاب 15 أبريل 1991. (9)

يمكننا أن نثير هنا من بين عناصر أخرى، الأسباب الكلاسيكية (عقلنة العمل البرلماني، اعتدال المؤسسات عبر إدخال غرفة "محافظة") لكن هذه الأدلة غير كافية لوحدها لتبرير وتفسير إدخال ما يبدو أنه عملية "تهذيب مكلفة" على حد تعبير

(7) أحمد سالم ولد بيوط، الدستور الموريتاني الجديد في البروفسور أحمد سالم بيوط، دراسات قانونية، م، س، ذ، ص، 156.

(8) نفس المرجع، ص، 157.

(9) أحمد سالم ولد بيوط، الدستور الموريتاني الجديد، م، س، ذ، ص، 157.

الأستاذ G.conac (10) في ظل غياب مؤشرات محددة في هذا الاتجاه، يمكننا أن نفكر بان الأمر يتعلق بالرغبة في توسيع التمثيل الوطني ، أن نلتمس سرا تحت ذريعة الديمقراطية مشاركة الأعيان التقليديين ...

قبل أن يعدل بموجب القانون الدستوري (11) الذي ألغى مجلس الشيوخ مما سيعيد النظام الموريتاني إلى نظام الغرفة الواحدة.

حيث نصت المادة 46 (جديدة) على أنه: " يتشكل البرلمان من غرفة تمثيلية وحيدة تسمى " الجمعية الوطنية".

إن العودة إلى نظام الغرفة الواحدة . قد تبسط المسطرة التشريعية مع الاقتصاد في النفقات والوقت. (12) .

(10)G.conac (sous la dir.de).L'Afrique en transition vers le pluralisme politique, Economica, Paris, 1993, p. 503. Cité par Ahmed Salem Ould Bouboutt : La construction de l'Etat de droit en Mauritanie. Enjeux, stratégie, parcours, Annuaire de l'Afrique du Nord, Tome, XXXIV/CNRS, édition 1995-Paris (301-341).

(11) القانون الدستوري الاستثنائي رقم 021-2017 بتاريخ 15 أغسطس 2017.

(12) أحمد أحمد سالم ولد بيوط، الدستور الموريتاني... عود على بدء خواطر حول المراجعة الدستورية بتاريخ 15 أغسطس 2017، في البروفسور أحمد سالم بيوط، دراسات قانونية ، م ، س ، ذ ، ص ، 122، ص، 266.

لقد أضحى إسم البرلمان مرتبط بالسلطة التشريعية⁽¹³⁾، التي شكلت تاريخيا الوظيفة الأساسية للبرلمان، فتزايد دور البرلمان في مواجهة الملكية تم بفضل انتزاع الحق في التصويت على الميزانية.⁽¹⁴⁾

هذه الميادين هي التي ستعرف تقليصا عبر الوسائل التالية: السماح لرئيس الجمهورية بتجاوز البرلمان عبر اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، إمكانية اتخاذ القوانين دون تصويت البرلمان في حالة طرح مسألة الثقة من الحكومة، هذا بالإضافة إلى تحديد مجال القانون، أي المجال الذي لا يمكن أن يتجاوزه المشرع.⁽¹⁵⁾

يتمتع البرلمان باختصاصات تقليدية: كالتشريع ومراقبة الحكومة.

غير أن دوره لا يقتصر في سن القوانين ومراقبة الحكومة بل له إمكانية المساهمة في التشريع الأساسي⁽¹⁶⁾ أي اتخاذ مبادرة مراجعة الدستور كما له اختصاصات دبلوماسية وقضائية وحربية غير أننا سنقتصر على اختصاصات البرلمان التقليدية والتي كما يتضح يتقاسمها مع أجهزة أخرى على نحو ما تقرره جل

(13) أحمد حضرائي: الأنظمة الدستورية المقارنة، مقارنة للتجارب الدولية والمغرب، مطبعة وراقة بجملماسه، المغرب، الطبعة الأولى، 2015، ص، 165.

(14) رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 1992، ص، ص، 123، 124.

(15) نفس المرجع نفس الصفحة.

(16) أحمد حضرائي، الأنظمة الدستورية المقارنة، م، س، ذ، ص، 166.

الدساتير ومن بينها دستور 1991 المعدل فهل البرلمان الموريتاني هو المشرع الفعلي أم أن هناك أولوية للسلطة التنفيذية عليه ؟

المطلب الأول

غلبة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع

يمارس البرلمان السلطة التشريعية حسب المادة 45 من الدستور الموريتاني الحالي. غير أن الممارسة تظهر أن السلطة التشريعية تعاني من التهميش الإرادي، وذلك عن طريق الحد من الوسائل التي يتمتع بها البرلمان أصلا سواء وظيفة التشريع أو وسائل الرقابة وهو ما أدى إلى إضعاف وتهميش السلطة التشريعية وبالمقابل ازداد الجهاز التنفيذي قوة ونفوذاً لأسباب متعددة سياسية وتقنية وعملية أدت إلى الأخذ بنظام البرلمان المعقلنة . (17)

الفقرة الأولى

مشاركة رئيس الدولة للبرلمان في التشريع

تحتل مؤسسة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الموريتاني مكانة خاصة، فقد منحه دستور 1991 سلطات واسعة قضائية وسياسية وتشريعية وتنفيذية لدرجة أن البعض اعتبره نظاماً رئاسياً.

(17) سيدي ولد الزين ، السلطة التشريعية في النظام الدستوري السياسي الموريتاني لسنة 1991، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء، 1996 - 1997، ص، 105.

يمارس رئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية إما نيابة عن البرلمان وإما في حالة وجود برلمان.

أولا : حالة ممارسة رئيس الدولة للوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان

يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة السلطات التشريعية نيابة عن البرلمان في ثلاث حالات: حالة الاستثناء وحالة حل الجمعية الوطنية أو انتهاء ولايتها وفي الفترة الانتقالية.

1- إعلان حالة الاستثناء

نصت المادة 39 (جديدة): على أنه: " يتخذ رئيس الجمهورية بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ولرئيس الجمعية الوطنية⁽¹⁸⁾ وللمجلس الدستوري، التدابير التي تقتضيها الظروف حينما يهدد خطر وشيك الوقوع، مؤسسات الجمهورية والأمن والاستقلال الوطنيين وحوزة البلاد، وكذلك حينما يتعرقل السير المنتظم للسلطات العمومية الدستورية. ويطلع الأمة على الحالة عن طريق خطاب. تنبع هذه الإجراءات من الرغبة في ضمان استعادة السير المضطرد والمنتظم للسلطات العمومية في أقرب الآجال، وينتهي العمل بها حسب نفس الصيغ حالما تزول الظروف المسببة لها. يجتمع البرلمان وجوبا. لا تحل الجمعية الوطنية خلال ممارسة السلطات الاستثنائية".

(18) كانت المادة 39 في دستور 1991 قبل التعديل وإلغاء مجلس الشيوخ تنص على ضرورة استشارة رؤساء الغرفتين أي الجمعية الوطني ومجلس الشيوخ .

ويذهب البعض (19) إلى أن حالة الاستثناء تسمح لرئيس الدولة بإدماج كل السلط لفائدته وبالتالي يمارس دكتاتورية دستورية مؤقتة .

2 - حالي حل البرلمان وإنهاء ولايته

أ - حالة حل البرلمان

نصت المادة 30 (جديدة): من الدستور على أنه : " لرئيس الجمهورية، بعد استشارة الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية، أن يحل الجمعية الوطنية. تتم الانتخابات العامة ثلاثين (30) يوما على الأقل وستين (60) يوما على الأكثر بعد حل الجمعية الوطني. تجتمع الجمعية الوطنية وجوبا خمسة عشر (90) يوما بعد انتخابها. إذا انعقد هذا الاجتماع خارج الفترات المحددة للدورات العادية، تفتح شرعا دورة لمدة خمسة عشر (15) يوما. لا يجوز اللجوء إلى حل الجمعية الوطنية من جديد طيلة الاثني عشر (12) شهرا التي تلي هذه الانتخابات.

لا يتطلب حل البرلمان من الرئيس سوى احترام بعض القيود والإجراءات الشكلية وغن كان البعض يذهب إلى أن عدم احترامها وعدم موافقة المعنيين بها لا يحول دون قيام الرئيس بحل البرلمان . (20)

(19) سيدي ولد الزين ،م، س، ذ، ، ص،105.

(20) نفس المرجع نفس الصفحة.

صحيح أن الحل مقيد دستوريا زمنيا إذ لا يجب أن يتكرر خلال السنة الموالية للانتخابات التشريعية، كما لا يمكن إجراءه خلال حالة الاستثناء؛ كما لا يمكن لرئيس مجلس الشيوخ حل الجمعية الوطنية خلال الفترة التي ينوب فيها عن رئيس الجمهورية أي حالة الفراغ التي نصت عليها المادة 42 من الدستور.

سكت المشرع الدستوري الموريتاني تحت تأثير الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي لم يحدد بدوره الجهة التي تملك السلطة التشريعية في الفترة الفاصلة بين حل الجمعية وانتخاب أخرى جديدة. هل هو مجلس الشيوخ الذي لا يمكن حله أم رئيس الجمهورية؟

يرى البعض⁽²¹⁾ أنه اعتمادا على روح المادة 24 من الدستور⁽²²⁾ أن رئيس الجمهورية يمكنه أن ينوب عن البرلمان في مهمته التشريعية إلى أن يتم انتخاب جمعية وطنية جديدة خصوصا في حالة وجود أمور ذات طابع استعجالي من الأمور التي تصدر عادة في موضوعها قوانين عادية.

(21) سيدي محمد سيد أب، السلطات العامة والعلاقة بينها في ظل النظام الدستوري الموريتاني لسنة 1991، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط، 1993، ص، 219.

(22) نص المادة 24 من الدستور: "رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وهو الذي يجسد الدولة ويضمن، بوصفه حكما، السير المضطرب والمنتظم للسلطات العمومية".

ب - حالة انتهاء مدة ولاية البرلمان

حدد الدستور مدة ولاية البرلمان نصت المادة 47 (جديدة) من الدستور الموريتاني ينتخب أعضاء الجمعية الوطنية لمدة خمس (5) سنوات بالاقتراع العام المباشر. يمثل الموريتانيون المقيمون في الخارج في الجمعية الوطنية. يحق لكل مواطن موريتاني متمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن ينتخب نائبا إذا كان عمره لا يقل عن خمس وعشرين (25) سنة.

في حين ترك للقانون النظامي تحديد شروط الانتخاب وعلاوات وانتهاء ولاية البرلمان . و يحدد قانون نظامي شروط انتخاب أعضاء البرلمان وعددهم وعلاواتهم وشروط الانتخاب، كما يحدد نظام عدم القابلية والتعارض (23) .

قد نصت المادة الثانية من القانون النظامي المتعلق بانتخاب النواب بالجمعية الوطنية (24)

(23) محمد الداه عبد القادر القوانين النظامية بموريتانيا وضرورة الإصلاح، في الإصلاحات الدستورية في البلدان المغاربية، منشورات المركز الموريتاني للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، 2018، مراكش. ص، 19 .
(24) أمر قانوني رقم 91.028 صادر بتاريخ 7 أكتوبر 1991 يتضمن القانون النظامي المتعلق بانتخاب النواب بالجمعية الوطنية الجريدة الرسمية عدد، 769 بتاريخ 30 أكتوبر 1991، ص، ص، 688.

على أنه: " تنتهي سلطات الجمعية الوطنية عند افتتاح الدورة العادية لشهر نوفمبر من السنة الخامسة التي تلي انتخابها. وفيما عدا حالة الحل ،تجرى انتخابات عامة في ال 60 يوما التي تسبق انتهاء سلطات الجمعية الوطنية " .

كما نصت المادة الثانية (جديدة) من القانون نظامي رقم 029.2012. يعدل بعض أحكام الأمر القانوني رقم 91.028 صادر بتاريخ 7 أكتوبر 1991 المعدل ، المتضمن القانون النظامي المتعلق بانتخاب النواب بالجمعية الوطنية⁽²⁵⁾ .

على أنه : " تنتهي سلطات الجمعية الوطنية عند افتتاح الدورة العادية لشهر أكتوبر من السنة الخامسة التي تلي انتدابها.

فيما عدا حالة الحل ،تجرى انتخابات عامة في ال 60 يوما التي تسبق انتهاء سلطات الجمعية الوطنية " .

الملاحظ أن المشرع لم يضع حلا للحالة التي تحول بها ظروف قاهرة دون انتخاب المجلس الجديد في المواعيد المحددة له ، أمام سكوت المشرع عن هذه الحالة فإنه من الواجب على المجلس الذي كان يمارس السلطة أن يستمر في مباشرة مهمة التشريع إلى أن تزول تلك الظروف القاهرة .

(25) قانون نظامي رقم 029.2012. يعدل بعض أحكام الأمر القانوني رقم 91.028 صادر بتاريخ 7 أكتوبر 1991 المعدل ، المتضمن القانون النظامي المتعلق بانتخاب النواب بالجمعية الوطنية الجريدة الرسمية عدد ،1263 ، بتاريخ 15 مايو 2012.ص،428.

لقد أثارت انتهاء مدة ولاية البرلمان إشكالا دستوريا بموريتانيا خصوصا أن البلد عرف تعديلا دستوريا بموجب مؤتمرا برلمانيا (26)، فتأسيسا على مقتضيات الفقرة الأولى من المادة الثانية من الأمر القانوني 91-028 بتاريخ 7 أكتوبر 1991 القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب نواب الجمعية الوطنية، الذي ينص على أن " سلطات الجمعية الوطنية تنقضي عند افتتاح الدورة العادية في شهر نوفمبر من السنة الخامسة التي تلي انتخابها"، فقد قدرت الحكومة أن مأمورية البرلمان المنتخب في نوفمبر 2006 تنقضي في نوفمبر 2011، وعلى ذلك قامت باستدعاء الهيئة الناجبة، على هذا الأساس، لتجديد الجمعية الوطنية، قبل أن يتم تأجيل الانتخابات ولاحقا، طلبت رأي المجلس الدستوري حول " إمكانية استمرار الجمعية الوطنية في مهامها بعد التأجيل؛ فقد قرر المجلس الدستوري أنه « يمكن للجمعية الوطنية أن تمارس صلاحياتها؛ حتى افتتاح دورة مايو 2012 " (م. د. 002-2011 طلب رأي 2 سبتمبر 2012 للوصول إلى هذه الخلاصة - في رأيه ضعيف التأسيس - قدر المجلس الدستوري، أن المشرع ترك للحكومة تقدير ظروف تنظيم الانتخابات)، وبشكل ضمني، أن سلطات الجمعية الوطنية انتهت في نوفمبر 2011، من خلال الاعتماد على المادة 2 من الأمر القانوني 1991. في تبرير الهيئة العليا، أسباب اللجوء إلى دورة مايو 2012 كأجل لسلطات الجمعية و " التمديد " المتولد عنها ليست محددة فهي تحوز دليلا صريحا

(26) يقدم الدستور الموريتاني إمكانيتين لتعديله بموجب المادتين 99 و101 من دستور 1991، تنصان على إمكانية التعديل عبر الاستفتاء أو عن طريق البرلمان مجتمعما في إطار المؤتمر. لهزيد انظر، محمد الداو عبد القادر، التعديلات الدستورية وأثرها على التجربة الديمقراطية الموريتانية، مجلة الفكر القانوني والسياسي العدد الثاني نوفمبر، 2017، ص، 13.

يتعلق بالحاجة إلى ضمان " السير المضطرد للسلطات العمومية "، ولكن، أيضا، كذلك على اعتبارات ضمنية تتعلق بإرادته إعطاء الهيئة انتدابا فعليا لمدة خمس سنوات ، للأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة لانتخابها، ومباشرتها لمهامه . (27)

مع تأكيدها وجهة النظر المحددة لتاريخ انقضاء مأمورية البرلمان في شهر نوفمبر 2011، على أساس المادة الثانية من الأمر القانوني 1991؛ فإن المعارضة قد قدرت أن المجلس الدستوري لم يكن صاحب اختصاص لا فيما يتعلق بإعطاء رأي في هذا الموضوع ، ولا في تمديد مأمورية البرلمان المحددة من الدستور ، و على ذلك استخلصت أن مأمورية البرلمان قد انقضت ، بما لا يترك مجالا لمباشرته لتعديلات دستورية. (28)

3 - حالة الفترة الانتقالية

نصت المادة 102 من الدستور على الوضعية الانتقالية بقولها: " تبدأ إقامة المؤسسات التي ينص عليها الدستور (03) أشهر على الأكثر بعد إصداره وينتهي (09) أشهر كأجل أقصى بعد إصداره".

(27) أحمد سالم ولد بيوط، المراجعة الدستورية بموريتانيا بتاريخ 20 مارس 2012، في البروفسور أحمد سالم بيوط، دراسات قانونية، م، س، ذ، ص، 236.

(28) أحمد سالم ولد بيوط، المراجعة الدستورية بموريتانيا بتاريخ 20 مارس 2012، م، س، ذ، ص، 236.

بينما نجد مدة الفترة الانتقالية محددة في الفصل 92 من دستور 1958 الفرنسي في (04) أشهر .

كما اختلف المشرعين الموريتاني والفرنسي في الجهة التي تتولى ممارسة السلطة التشريعية .

ففي المادة 103 من الدستور الموريتاني نصت على أنه في انتظار وضع المؤسسات التي ينص عليها هذا الدستور تمارس السلطة التشريعية طبقاً لأحكام ميثاق اللجنة العسكرية للخلاص الوطني الصادر بتاريخ 9 فبراير 1984 وبالتالي تكون اللجنة العسكرية هي المختصة بالتشريع في تلك الفترة .

أما المشرع الفرنسي فقد اعتبرها من اختصاص مجلس الوزراء طبقاً للمادة 92 من دستور 1958 والتي يتخذها بأوامر لها قوة القانون الإجراءات التشريعية اللازمة لإنشاء المنظمات وضمان سير السلطات العامة حتى قيام هذه المؤسسات ، بينما منحها الدستور المغربي للملك طبقاً للفصل 101 منه .

ثانياً : مشاركة رئيس الدولة البرلمان في وظيفته التشريعية :

يعتبر رئيس الدولة رئيس للسلطة التنفيذية بلا منازع كما يتمتع زيادة على ذلك باختصاصات معتبرة اتجاه السلطات الدستورية الأخرى . فهو يبلغ آراءه إلى البرلمان عن طريق خطابات (المادة 30) كما يمكن له أن يعيد مشروع أو اقتراح

قانون لقراءة ثانية (المادة 70).⁽²⁹⁾، كما يمارس سلطات تشريعية جنباً إلى جنب مع البرلمان في مجالات متعددة حددها الدستور الحالي في : ممارسة السلطة التنظيمية ، توجيه خطاب للبرلمان ، الاعتراض على القوانين ، واللجوء إلى الاستفتاء ، حل البرلمان .

1 - ممارسة رئيس الدولة للسلطة التنظيمية

وزعت المادة 32 من الدستور السلطة التشريعية بين الرئيس والبرلمان بجعلها رئيس الدولة طرفاً أساسياً في مجال ممارسة السلطة التشريعية.

فالرئيس يمارس الوظيفة التنظيمية بواسطة ما يسمى " المراسيم المستقلة " وهي مساوية للقانون من حيث المرتبة والدرجة التي تحتلها في سلم تدرج القوانين.⁽³⁰⁾

2 - تغيير القوانين بمراسيم إذا كانت خارجة عن مجال القانون

المادة 59: المواد الخارجة عن مجال القانون من اختصاص السلطة التنظيمية.

يمكن أن يدخل مرسوم تعديلاً على النصوص ذات الصبغة التشريعية التي اتخذت بشأن هذه المواضيع شرط أن يعلن المجلس الدستوري أن النصوص تكتسي طابعاً تنظيمياً طبقاً لمقتضيات الفقرة السابقة.

(29) أحمد سالم ولد بيوط ، الدستور الموريتاني الجديد ، م ، س ، ذ ، ص ، 155 .

(30) سيدي ولد الزين ، م ، س ، ذ ، ص ، 107 .

ورغم أن هذه المادة لم تحدد من هو صاحب السلطة التنظيمية فإن البعض يرى أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص التنظيمي ومن ثم أولى بحماية مجال اختصاصه من اعتداء مجال القانون عليه. (31)

3 - توجيه خطاب إلى البرلمان

نصت المادة 30 من الدستور الموريتاني الحالي على أن: "يبلغ رئيس الجمهورية آراءه إلى البرلمان عن طريق خطابات، ولا يستدعي إبلاغه ذلك فتح أي نقاش".
قد يكون لخطاب رئيس الجمهورية قوة معنوية أكثر منها قوة قانونية ولذلك يمكن اعتباره وسيلة تأثير على السلطة التشريعية أكثر منها ممارسة فعلية للتشريع.

4 - الاعتراض على القوانين أو طلب القراءة الجديدة

نصت المادة 71 من الدستور الموريتاني الحالي على أن: لرئيس الجمهورية في هذه المدة أن يعيد مشروع أو اقتراح القانون لقراءة ثانية.
وتعتبر هذه تقنية هامة لمساهمة رئيس الجمهورية مباشرة الوظيفة التشريعية مع البرلمان وبالتالي التأثير على البرلمانين من خلال مسطرة الاعتراض التي يملكها.

(31) نفس المرجع نفس الصفحة .

و بالتالي فإن البرلمان يكون ملزما في هذه الحالة بإعادة قراءة مشروع القانون، وقد طلب رئيس الجمهورية إعادة قراءة مشروع القانون المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة أي القانون رقم 2020-16 يتضمن تنظيم مهنة المحاماة⁽³²⁾.

5 - التصديق على القوانين وإصدارها

يصادق رئيس الدولة على القوانين وذلك بالتوقيع أو وضع الطابع عليها مما يعني أنه قبل القانون قبل إصداره الذي هو عبارة عن عمل يقر بموجبه رئيس الدولة أن القانون تمت مراجعته وأنه يصدر بالصورة التي وافق عليها البرلمان ، ويشكل حق الإصدار الرئاسي للقوانين أهم سمة لمشاركة رئيس الدولة في المسطرة التشريعية.

6 - حق اللجوء إلى الاستفتاء

من حق اللجوء إلى الاستفتاء من اختصاص رئيس الجمهورية سواء كان الاستفتاء تشريعا (33) أو الاستفتاء الدستوري⁽³⁴⁾.

(32) الجريدة الرسمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية بتاريخ 30 يوليو 2020 ، العدد 6411 مكرر.

(33) يكون الاستفتاء تشريعا عندما يتعلق الأمر بأخذ رأي الشعب في مشروع أو مقترح قانون .

(34) يكون الاستفتاء دستوريا عندما يتعلق الأمر بوضع الدستور أو إقرار تعديله .
للزيد ، أحمد حضرائي القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، مطبعة مكتبة زاكيوي إخوان ، مكناس ، الطبعة الأولى ، 2021 ، ص ص ، 364،365.

إن ممارسة رئيس الجمهورية لكل هذه الاختصاصات وما يتبع عنها من مساهمة مباشرة للرئيس في اختصاصات من صميم الجهاز التشريعي تؤكد على إضعاف المؤسسة التشريعية ، خصوصا إذا أضيف إليه ما تمتلكه الحكومة هي الأخرى من سلطات تشريعية فيما تبقى للبرلمان .

الفقرة الثانية

السلطات التشريعية للحكومة في علاقتها بالبرلمان

يهيمن الجهاز التنفيذي (الحكومة) على كل مراحل العمل البرلماني وإن كانت مسألة مسلم بها في غالبية الأنظمة الدستورية وبالخصوص النظام الدستوري الفرنسي لسنة 1958 والذي تأثرت به جل التشريعات ومن بينها موريتانيا التي أخذت رأسا بنظام العقلنة البرلمانية مما أدى إلى استحواد الجهاز التنفيذي على جل اختصاصات الجهاز التشريعي من خلال ممارسة الحكومة لوظيفة تشريعية خاصة بها ثم وظيفة تشريعية نيابة عن البرلمان ثم مشاركة البرلمان في مهمته التشريعية .

1 - الوظيفة التشريعية الخاصة بالحكومة: ممارسة السلطة التنظيمية

يمارس الرئيس السلطة التنظيمية بالمراسم المستقلة والتنفيذية، إذ نصت المادة 32 من الدستور الموريتاني على أن الرئيس: "يتمتع بالسلطة التنظيمية ويمكنه أن يفوض جزأها أو كلها للوزير الأول" ، في حين منح الدستور المغربي السلطة

التنظيمية صراحة للحكومة في دستور 2011. الفصل 90 من الدستور المغربي⁽³⁵⁾ ينص على أن: يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ، ويمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء . وفي نفس الاتجاه سار المشرع التونسي بالنص في الفصل 94 من الدستور التونسي⁽³⁶⁾ على : أن يمارس رئيس الحكومة السلطة الترتيبية العامة.

وسواء كان رئيس الجمهورية أو الحكومة صاحب السلطة التنظيمية فإن الجهاز التنفيذي يتمتع فعلا بسلطة عامة ومطلقة في التشريع بينما يتناول مجال القانون ميادين محددة حصرا للجهاز التشريعي⁽³⁷⁾.

2 - ممارسة الحكومة للوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان : قانون التأهيل

نتج عن تقنية العقلنة البرلمانية حصر مجال القانون المادة 57 من الدستور الموريتاني، غير أن الجهاز التنفيذي لم يكتفي بممارسة التشريع كقاعدة عامة بل تدخل في المجال المحدود رغم وجود البرلمان حيث يرخص بذلك - وحتى أثناء انعقاد الدورات البرلمانية - للحكومة لإصدار ما يعرف دستوريا: مراسيم تفويضية أو تفويض التشريع. والمراسيم التفويضية بهذا المعنى هي قرارات لها قوة القانون تصدرها السلطة

(35) ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 30 يوليو 2011.

(36) الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، الاثني 10 ربيع الثاني 1435 - 10 فيفري 2014 السنة 157 عدد خاص، متضمن دستور الجمهورية التونسية، ص، 23.

(37) سيدي ولد الزين ، م، س، ذ ، ص، 110.

التنفيذية لتنظم بها بعض المسائل التي لا يتناولها عادة إلا التشريع وذلك بتفويض خاص من البرلمان، وذلك طبقا لما جاء في المادة 60 من الدستور الموريتاني.

أخذ المشرع الموريتاني والمغربي والتونسي بتقنية التفويض التشريعي ولم يأخذ بها المشرع الجزائري في الدستور الحالي. (38)

فقد نصت المادة 60 من الدستور الموريتاني على أن : للحكومة، بعد وفاق رئيس الجمهورية ومن أجل تنفيذ برنامجها، أن تستأذن البرلمان في إصدار أمر قانوني خلال أجل مسمى يقضي باتخاذ إجراءات من العادة أن تكون في مجال القانون.

يصبح قانون التأهيل الغيا إذا حلت الجمعية الوطنية. وقد صدر بموريتانيا قانون تأهيل رقم 2017 - 036 /ر.ج/ يسمح للحكومة، تطبيقا للمادة 60 من الدستور، باتخاذ أمر قانوني لجميع الإجراءات الضرورية من أجل تغيير قاعدة الوحدة النقدية الوطنية... نصت المادة الأولى منه على أنه : يسمح للحكومة خلال أجل ثلاثة (3) أشهر من تاريخ إصدار هذا القانون، باتخاذ أمر قانوني لجميع الإجراءات الضرورية من أجل تغيير قاعدة الوحدة النقدية الوطنية.

(38) زراق حسين، تشريع الضرورة في دساتير المغرب العربي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق بودواو، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية، 2015 - 2016، ص، 41،
(39) الجريدة الرسمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية بتاريخ 27 دجبر 2017 العدد 1402، ص، 813 مكرر.

وآخر يتعلق بوباء كوفيد 19 قانون تأهيل رقم 004-2020⁽⁴⁰⁾ بتاريخ 22 ابريل 2020 نصت المادة الأولى منه على أنه تطبيقاً للمادة 60 من الدستور يخول للحكومة خلال أجل (3) أشهر من تاريخ إصدار هذا القانون ، باتخاذ أوامر قانونية تتضمن جميع الإجراءات الضرورية لمكافحة وباء كوفيد 19 وكافة تأثيراته على عموم التراب الوطني.

تناول الفصل 70 من الدستور التونسي التفويض كما يلي : في حال حل مجلس نواب الشعب ، يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع الحكومة تُعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية .

يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أحماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون تُعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس .

يستثنى النظام الانتخابي من مجال المراسيم ."

ويعترف الدستور المغربي لسنة 2011 في الفصل 81 منه بسلطة المراسيم التفويضية للحكومة إذ نص على أنه : يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين،

(40) الجريدة الرسمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية بتاريخ 30 ابريل 2020 العدد 1460، ص، 190.

يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية .
يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية
في كلا المجلسين، بغية التوصل داخل أجل ستة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه.
وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب.

3 - مشاركة الحكومة للبرلمان في وظيفته التشريعية: اقتسام المسطرة التشريعية

ومن جهة أخرى، وبصورة عامة، فإن العلاقات ما بين السلطة التنفيذية
والتشريعية، منظمة وفقا للحصيلة المعروفة لـ "البرلمانية المعقلنة" الذي حدا حذو
الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 4 أكتوبر 1958، نجد هيمنة الحكومة على العمل
التشريعي، خصوصا عبر الأولوية المعطاة لمشاريع القوانين والتصويت على قوانين
المالية و"التصويت المناوي" وتحديد مجال القانون والتنظيم الصارم لمسألة حجب الثقة
وخصوصا تحديد سلطة تنظيم الغرفتين... الخ.⁽⁴¹⁾

يتقاسم البرلمان مع الحكومة مبادرة القوانين (المادة 61).

(41) أحمد سالم ولد بيوط، موقف القاضي الدستوري الموريتاني من انقلاب السادس أغسطس
2008 حوليات القضاء خلال سنة من أزمة دولة القانون، في البروفسور أحمد سالم بيوط، دراسات
قانونية، م، س، ذ، ص، 206.

أ - المباشرة التشريعية: سيادة مشاريع القوانين

سنتطرق للجهة التي نتقدم بالمبادرة التشريعية دور اللجان وتأثير الحكومة في تلك المرحلة تقديم المبادرة التشريعية: تعرف بأنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية من أجل المناقشة والتصويت عليه من طرف البرلمان. وتتخذ شكلين بحسب الجهة: مشاريع القوانين مقدمة من الحكومة ومقترحات قوانين يقدمها البرلمان.

نصت المادة 60 (جديدة) من الدستور الموريتاني على أن: مبادرة القوانين من اختصاص الحكومة وأعضاء البرلمان.

كما نص الدستور التونسي في الفصل 28 على حق قيام النواب بالمبادرة التشريعية في معناها الواسع لكن هذه الصلاحية مستعملة بقلّة من قبل أعضاء مجلس النواب نظرا لتحكم السلطة التنفيذية الفعلي في المبادرة بتقديم هذه المشاريع على غرار ما هو حاصل في جل الدول الأخرى. (42)

1- الدور التشريعي للجان الدائمة للبرلمان

طبقا للمادة 64 (جديدة): تقدم مشاريع واقتراحات القوانين بطلب من الحكومة أو الجمعية الوطنية، إلى لجان تعين خصيصا لهذا الغرض. المشاريع والاقتراحات التي لم يقدم بشأنها هذا الطلب، تحال إلى إحدى اللجان الدائمة في الجمعية

(42) الأزهر بوعوني ، الأنظمة السياسية والنظام السياسية التونسي ، مركز النشر الجامعي 2002، المطبعة الرسمية ، تونس، ص، 267.

الوطنية وعددها خمس (5) لجان. واللجان الدائمة تشكل لتمارس عملها طيلة الولاية التشريعية وحتى بين الدورات البرلمانية .

نص الفصل 80 من الدستور المغربي الحالي على أنه : " تحال مشاريع ومقترحات القوانين لأجل النظر فيها على اللجان التي يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات "؛ ويطلب البعض ⁽⁴³⁾ أنه من الضروري السماح للجان بممارسة سلطة فعلية ويقترح في الصدد أن تمنح حق ممارسة التشريع المؤقت بالنزراً إلى أن البرلمان - ينعقد خلال دورتين ⁽⁴⁴⁾ مدتهما (04) أشهر تقريبا مما يعطي فرصة 08 أشهر من السنة للحكومة لممارسة التشريع بالاتفاق مع اللجان، فلم لا نسمح بكل سهولة وبساطة للجان بممارسة الاختصاص التشريعي في انتظار دورة البرلمان ⁽⁴⁵⁾

(43) Mohamed Karami, La fonction législative en droit marocain. Afrique Orient, 1992, p, 168.

(44) بالنسبة لموريتانيا مدة الدورة البرلمانية أربعة أشهر ويعقد البرلمان دورتين طبقا للمادة 52 (جديدة): يعقد البرلمان وجوبا دورتين (2) عاديتين كل سنة، تفتتح أولهما في أول يوم عمل من شهر أكتوبر والثانية في أول يوم عمل من شهر إبريل. ولا تتجاوز مدة كل دورة أربعة (4) أشهر.

(45). Mohamed Karami, op, cit, p, 206.

2 - وضع جدول الأعمال : تتحكم الحكومة في تحديد جدول الأعمال .

أ - تحديد الجهة التي تتولى وضع جدول الأعمال:

يتم وضع جدول الجمعية الوطنية في اجتماع عام يضم رئيس الغرفة ومساعديه ورؤساء اللجان الدائمة والمقرر العام للجنة المالية ورؤساء الغرف البرلمانية ورؤساء اللجان الخاصة.

إلا أن دور مؤتمر الرؤساء الخاص بوضع جدول عمل الغرفة البرلمانية يحد منه الأولوية المعطاة للحكومة، إذ يجب تقديم مشاريع قوانين الحكومة أولا في القيد في جدول الأعمال. وبذلك تمارس الحكومة سلطة واسعة ومهمة بحيث تتحكم واقعيا في جدول الأعمال، خصوصا أن المادة 91 من نظام الجمعية الوطنية الحالية نصت على أنه "...ويبلغ الرئيس الحكومة بيوم وساعة انعقاد مؤتمر الرؤساء. ولا تمثل الحكومة في مؤتمر الرؤساء إلا بوزير".

قبل الاجتماع العام أو مؤتمر الرؤساء يجب إخطار الوزير الأول بمكان وزمان اجتماعه ويمكن لممثل الحكومة أن يشارك في المناقشات ويبيدي وجهة نظره في وضع جدول الأعمال (46).

(46) سيدي ولد الزين ، م ، س ، ذ ، ص ، 113 .

ب - سلطة الحكومة في إطار وضع جدول الأعمال :

يتضح ذلك من خلال ما يلي :

- تتحكم الحكومة في فرض ما تراه من مشاريع في جدول الأعمال حيث نصت المادة 69 (جديدة): من الدستور الموريتاني الحالي على أنه: " تنصدر جدول أعمال الجمعية الوطنية مداولة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي صادقت عليها، وذلك وفق الأسبقية وحسب الترتيب الذي تحدده. تخصص جلسة كل أسبوع بالأسبقية وبالترتيب الذي تحدده الحكومة لمناقشة مشاريع واقتراحات القوانين التي قبلتها".

وهو ما أكدته المادة 34 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية: " تبلغ الحكومة اجتماع الرؤساء بالمسائل التي تريد نقاشها، وتفيد هذه المسائل تلقائيا حسب الترتيب الذي تطلبه الحكومة".

يضاف إلى ذلك أن الحكومة تملك حق سحب مشاريع القوانين التي قيدت فعلا في جدول الأعمال في أي وقت، وكذلك تعديلها أو وضع مشاريع أخرى محلها، وبالتالي تغيير وتعديل جدول العمال بالزيادة أو النقصان. (47)

(47) سيدي ولد الزين ، م ، س ، ذ ، ص ، 113.

وقد نصت المادة 91 من نظام الجمعية الوطنية الحالية على أن: "لا يمكن تعديل جدول الأعمال المصادق عليه من قبل الجمعية الوطنية، لاحقاً، إلا بموجب أولوية التسجيل الممنوحة للحكومة....".

وخير مثال على ذلك مشروع قانون يعدل بعض أحكام القانون رقم 93-009 الصادر بتاريخ 18 يناير 1993 المحدد للنظام العام للموظفين والوكلاء العقديين للدولة. الذي صادق عليه مجلس الوزراء في اجتماعه ليوم الخميس 2020/07/16، ويهدف إلى إلغاء واستبدال أحكام المادة 72 والفقرة 2 من المادة 120 من القانون رقم 39-09 المتعلقة بسن وظروف التقاعد. ويقترح مشروع القانون إلغاء حد الخدمة 35 سنة ورفع سن التقاعد إلى 63 سنة. و نصت المادة الثانية من القانون الجديد على تطبيق التعديلات بأثر رجعي .

- حق الحكومة الاعتراض على التسجيل في جدول الأعمال: وهو ما يمكن استنتاجه من منطوق المادة 69 (جديدة): ".... تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي صادقت عليها....". أن للحكومة سلطة الاعتراض على قيد مقترحات القوانين التي لا ترغب فيها.

وفعلاً فإن الحكومة لها حق رفض قيد وتسجيل أي مقترح لا ترضى عنه وبالتالي سيجد البرلمانون أنفسهم مشغولين بالقضايا التي تحددها الحكومة مما يعني احتكاراً فعلياً لجدول الأعمال ومن ثم للعمل التشريعي⁽⁴⁸⁾.

(48) نفس المرجع، ص، 114.

3 - نظام التعديلات:

للحكومة والنواب الحق في تقديم تعديلات على النص المعروض للمناقشة أمام الجمعية طبقا للمادة 97 من نظام الجمعية الوطنية.

وقد منحت المادة 62 من الدستور الموريتاني حق التعديل للحكومة وأعضاء البرلمان. غير أن الحكومة عمليا هي التي تملك ذلك الحق في إدخال التعديلات التي تراها في حين لا يتوفر البرلمانون على أية وسيلة للاعتراض على التعديلات مما يعني الاعتراف الضمني بتفوق الحكومة (49).

4 - التحكم في التصويت على القوانين

يمكن للحكومة اللجوء إلى التصويت المغلق، أو بالضغط على البرلمان للتصويت على نصوص تشريعية دون دراستها كما أن لها المطالبة بالموافقة على النص من دون تصويت.

بالنسبة للتصويت المغلق: نصت المادة 65 (جديدة) من الدستور الموريتاني في الفقرة الثانية على أنه: "بطلب من الحكومة، تصادق الجمعية الوطنية، بتصويت واحد على كل أو جزء النص المعروض للداولة، وتحتفظ فقط بالتعديلات المقترحة أو المقبولة من طرفها".

(49) سيدي ولد الزين، م، س، ذ، ص، 113.

ولا يخفى ما للتصويت المغلق من مأخذ فهو مس خطير ببحرية التصويت لدى البرلمانين مما قد يؤدي بهم إلى التصويت بالموافقة على نصوص قد تحتاج تعديلات .

التصويت دون مناقشة : لم يأخذ المشرع الموريتاني بهذا الصنف من التصويت الذي أخذ به المغرب فقد نصت المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي على أن : "للحكومة أو اللجنة المعنية أن تطلب التصويت على مشروع أو مقترح قانون دون مناقشة مسبقة ...".

الموافقة على نص تشريعي دون تصويت أو تبني النص دون تصويت : نصت المادة 74 من الدستور الموريتاني في فقرتها الأولى على أنه : "يعتبر الوزير الأول بالتضامن مع الوزراء، مسؤولاً أمام الجمعية الوطنية، وينتج تعريض المسؤولية السياسية للحكومة عن مسألة الثقة وملتمس الرقابة".

يمكن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من خلال طلب الوزير الأول من الجمعية الوطنية التصويت على الثقة بحكومته طبقاً للبرنامج أو الوثيقة التي يتقدم بها، ومن هنا فإن البرلمان في هذه الحالة يكون أمامه إما : إقرار المشروع المقترح من الوزير الأول وبالتالي يكون قد تبني نص المشروع دون تصويت ، أو رفضه أي عدم منح الثقة للحكومة .

المطلب الثاني

تقليص سلطة البرلمان في مراقبة الحكومة

تلعب الرقابة البرلمانية دوراً أساسياً في الديمقراطية التمثيلية ، لأنها تضمن علاقة التوازن بين الجهازين التشريعي والتنفيذي ، وتجعل هذا الأخير مسؤولاً عن عمله ، وحريصاً على خدمة الصالح العام. (50)

وقد عمل دستور 1958 الفرنسي على وضع حد لهيمنة البرلمان على أعمال الحكومة. ووسائل المراقبة قد تقتصر على كونها وسيلة مجرد الإخبار، وتمثل في الأسئلة البرلمانية ولجان البحث أو المراقبة، كما قد تتجاوز هذه الوسائل الأخبار لتستتبع الإطاحة بالحكومة وهنا يتعلق الأمر بمسألة الثقة وملتمس الرقابة. (51)

الفقرة الأولى

وسائل المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة

يملك البرلمان وسائل متعددة لمراقبة عمل الجهاز التنفيذي تعرف بالوسائل غير المباشرة لأنها لا تؤدي إلى الإطاحة بالحكومة .

(50) أحمد حضرائي، الأنظمة الدستورية المقارنة، م، س، ذ، ص، 171.

(51) رقية المصدق، م، س، ذ، ص، 125.

أولاً: المداولات والمناقشات البرلمانية

تشكل مناسبة نقاش مقترح أو مشروع قانون مناسبة مهمة للنواب لانتقاد وتوجيه الجهاز التنفيذي وقد تعرف تلك الانتقادات بعض الحدة .

ثانياً: التنصيب البرلماني

يقصد به أن يتقدم الوزير الأول بعد تعيين حكومته مباشرة أمام البرلمان ليعرض الخطوط الرئيسية لبرنامج حكومته ، يكون محل نقاش يؤدي في النهاية إلى قبول أو رفض الحكومة بالتصويت .

هو ما يعرف بالتنصيب المزدوج في مقابل التنصيب الأحادي الذي يقتصر على تعيين الوزير الأول وحكومته من قبل رئيس الدولة مباشرة عمله. (52).

بموجب التعديل الدستوري لسنة 2012 أصبح الوزير الأول الموريتاني ملزماً بتقديم برنامجه أمام الجمعية الوطنية في أجل أقصاه شهر واحد (53)؛ إذ نصت الفقرة الثانية من المادة 42 من الدستور الموريتاني المعدل على ما يلي: " يقدم الوزير الأول برنامجه أمام الجمعية الوطنية في أجل أقصاه شهر واحد بعد تعيين الحكومة، ويتعهد بمسؤولية الحكومة عن هذا البرنامج وفقاً للشروط المبينة في المادتين 74، 75". وفي حالة عدم إحرازه على الأغلبية يعد ذلك بمثابة حجب للثقة.

(52) سيدي ولد الزين ، م ، س ، ذ، س 118.

(53) محمد الداہ عبد القادر، التعديلات الدستورية، م، س، ذ، ص، 20.

و بإلزام الوزير الأول بطرح «مسألة الثقة " مقديما، يقلص هذا الإصلاآ، هامش المناورة لدى رئيس الجمهورية الذي يجب عليه من الآن اختيار وزير أول (حكومة) تتمتع بدعم الأغلبية البرلمانية.⁽⁵⁴⁾

ثالثا : المراقبة البرلمانية عن طريق الأسئلة

تعبر الأسئلة من وسائل الرقابة التقليدية التي يطالع بها الجهاز البرلماني.⁽⁵⁵⁾
قد نصت المادة 69 (جديدة) من الدستور الموريتاني الحالي على أنه: "...
تخصص جلسة كل أسبوع وبالأسبوعية لأسئلة أعضاء الجمعية الوطنية وأجوبة
الحكومة".

في حين حدد النظام الداخلي للجمعية الوطنية طبيعة الأسئلة ونوعيتها :

1 - الأسئلة الكتابية

تتمكن الأسئلة الكتابية البرلمانيين من استيضاح أمر من الأمور خلال طلب
الاستفسار في بعض المسائل المتعلقة بالشأن العام أو المتصلة ببعض الاجداث
الطارئة .⁽⁵⁶⁾

(54) أحمد سالم ولد بيوط، المراجعة الدستورية بموريتانيا، م، س، ذ، ص، 245.

(55) أحمد حضرائي، الأنظمة الدستورية المقارنة، م، س، ذ، ص، 172.

(56) محمد رضا بن حماد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس

2021، ص، 676.

نصت المادة 113 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية على أن كل نائب يرغب في طرح سؤال كتابي على الحكومة أن يقدم السؤال لرئيس الجمعية الوطنية الذي يحيله إلى الحكومة.

يجب أن تحرر الأسئلة بإيجاز وأن لا تشمل على أي اتهام شخصي لأي طرف آخر معين بالاسم.

كما لا يمكن طرح سؤال إلا من نائب واحد على وزير واحد. وتوجه الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة للحكومة للوزير الأول، وتسجل الأسئلة الكتابية في سجل خاص أولا بأول تبعا لتاريخ إيداعها؛ وتنشر الأسئلة الكتابية، أثناء الدورات وخارجها، في الجريدة الرسمية، ويجب أن تنشر ردود الوزراء كذلك في الشهر الذي يلي هذا النشر.

غير أن للوزير الأول وحده أن يعلن كتابيا بأن المصلحة العامة تمنع من الرد على سؤال حتى لو كان موجها لوزير. كما أن له دون غيره أن يطلب أجلا إضافيا لجمع عناصر الإجابة. ولا يمكن أن يتجاوز هذا الأجل الإضافي شهرا.

ويمكن تحويل كل سؤال كتابي لم يرد عليه في الآجال المنصوص عليها أعلاه إلى سؤال شفهي متى طلب صاحبه ذلك. وعندئذ، يسجل في قيد الأسئلة الشفهية بدء من تاريخ طلب التحويل (57).

(57) المادة 117 من النظام لداخلي للجمعية الوطنية .

2 - الأسئلة الشفهية

تمثل الأسئلة الشفهية ، كذلك على غرار الأسئلة الكتابية ، أداة تمكن البرلمانيين من مراقبة العمل الحكومي في بعض الأنظمة المختلطة وذلك من خلال طلب الجواب من الحكومة أو أحد أعضائها حول سياستها العامة أو بشأن ما يستجد من أحداث . (58)

قد تكون :

أ - الأسئلة الشفهية بدون نقاش - الشكل (59)

على كل نائب يرغب في توجيه سؤال شفهي إلى وزير أن يقدم نص السؤال إلى رئيس الجمعية الوطنية الذي يحيله إلى الحكومة.

تحرر الأسئلة الشفهية بإيجاز وأن لا تشمل على أي اتهام شخصي لأي طرف آخر معين بالاسم.

ولا يمكن أن تطرح إلا من نائب واحد على وزير واحد. وتوجه الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة للحكومة للوزير الأول.

(58) محمد رضا بن حماد، م، س، ذ، ص، 677.

(59) المادة 118 من النظام لداخلي للجمعية الوطنية

تسجل الأسئلة الشفهية في قيد خاص أولاً بأول حسب ترتيب إيداعها. وتنشر وفق الظروف المحددة في المادة السابقة.

ب - الأسئلة الشفهية- الجلسة (60)

تخصص جلسة الأربعاء، بصورة أولوية، للأسئلة الشفهية. ومع ذلك، فإن لمؤتمر الرؤساء، استثناء، أن يؤجل إلى يوم الأحد تطبيق الترتيبات ذات الأولوية المقررة في الفقرة الثالثة من المادة 69 من الدستور.

يتخذ مؤتمر الرؤساء قرار إدراج الأسئلة الشفهية على جدول أعمال هذه الجلسة وفق ما هو محدد في الفقرة 1 من المادة 122. ويجب أن يراعي هذا الإدراج ترتيب إيداع الأسئلة وكذا تنوع الحساسيات السياسية في الجمعية.

لا يمكن أن تسجل في جدول أعمال جلسة ما إلا الأسئلة المقدمة قبل ثمانية (8) أيام على الأقل من تلك الجلسة.

ج - الأسئلة الشفهية المشفوعة بنقاش (61)

وتسمح الأسئلة المشفوعة بنقاش للنواب [إجراء حوار خلال الجلسة البرلمانية حول الموضوعات المطروحة، مما قد يوضح لحكومة في بعض الأحيان في وضع حرج .

(60) المادة 119 من النظام لداخلي للجمعية الوطنية

(61) المادة 122 من النظام لداخلي للجمعية الوطنية

غير أنه لا يمكن في أي حال من الأحوال أن يؤدي السؤال المطروح والاجابة عليه والنقاش الذي يليه إلى طرح مسألة الثقة بالحكومة. (62)

و على كل نائب يرغب في طرح سؤال شفهي مشفوع بنقاش على الحكومة أن يقدم النص مصحوبا بطلب المناقشة إلى الرئيس.

يجب أن تحرر الأسئلة الشفهية المشفوعة بنقاش بإيجاز وألا تشمل على أي اتهام شخصي لأي طرف آخر معين بالاسم.

يقوم الرئيس، فوراً، بإبلاغ الحكومة بهذا الطلب. و يطلع الجمعية الوطنية على نص السؤال وطلب المناقشة في أول يوم جلسات يلي إيداع الطلب.

لا تطرح الأسئلة الشفهية المشفوعة بنقاش إلا من نائب واحد على وزير واحد . وتوجه الأسئلة الشفهية المشفوعة بنقاش المتعلقة بالسياسة العامة للحكومة للوزير الأول

تحدد الجمعية الوطنية الموعد دون نقاش حول المضمون بعد أن تكون قد استمعت إلى الحكومة، عند الاقتضاء.

62 محمد رضا بن حماد، م، س، د، ص، 678.

لا يمكن أن تتجاوز المداخلات لتحديد الموعد أكثر من خمس (5) دقائق. ولا يسمح بالتدخل إلا لصاحب السؤال أو أحد زملائه المعين من قبله لينوب عنه وكل رئيس فريق أو من ينتدبه والحكومة.

في حالة ما إذا قررت الجمعية الوطنية إحالة بقية النقاش إلى سؤال شفهي، فإن صاحبه يحتفظ بالحق في طرحه كسؤال شفهي دون مناقشة.

لاحظ البعض⁽⁶³⁾ أن آلية الأسئلة البرلمانية في الممارسة البرلمانية بقيت محدودة الفعالية، وأرجع ذلك إلى عدة أسباب ترتبط أساسا بجداثة التجربة البرلمانية بموريتانيا والتي لا تزال في بدايتها، وهي فاقدة للتقاليد... البرلمانية. بالإضافة إلى ضعف الوعي السياسي والمستوى الثقافي لدى أعضاء البرلمان بصورة خاصة.

رابعا: حق البرلمان في إنشاء لجان المراقبة والتحقيق

1- نظام الترخيص

تطرت المادة 111 من النظام الداخلي للجمعية لنظام الترخيص الذي يعني أن بإمكان الجمعية الوطنية أو مكتبها عند الاقتضاء، الترخيص للجان الدائمة أو اللجان الخاصة في الاستعلام عن القضايا التي تدخل ضمن اختصاصها، وذلك بطلب من تلك اللجان.

(63) سيدي ولد الزين، م، س، ذ، ص، 120.

2- لجنة التحقيق

يمكن تشكيل لجنة للتحقيق أو للرقابة بناء على طلب من عشرة نواب على الأقل بهدف جمع عناصر معلومات عن وقائع محددة (64).

ينتج تشكيل لجنة التحقيق أو الرقابة من قبل الجمعية الوطنية عن تصويت على مقترح توصية تم إيداعه وإحالته إلى اللجنة الدائمة المختصة وتمت دراسته ومناقشته وفق الظروف المحددة في هذا النظام. ويجب أن يحدد هذا المقترح بدقة الوقائع التي استدعت التحقيق والمصالح العمومية أو المؤسسات العمومية التي سيتم فحص تسييرها وكذلك عدد أعضاء اللجنة التي سيتم تشكيلها لهذا الغرض. ولا يمكن أن يتجاوز هذا العدد بحال من الأحوال تسعة (9) أعضاء.

يعين أعضاء لجنة التحقيق أو الرقابة عن طريق تصويت بواسطة الاقتراع على اللائحة في جلسة علنية للجمعية. ويجب أن يسلم رؤساء الفرق البرلمانية و مناديب غير المسجلين لرئيس الجمعية الوطنية، بعد التشاور فيما بينهم، لائحة المرشحين التي يتم إعدادها وفق مبدأ النسبية، قبل انعقاد الجلسة التي سيجري فيها التصويت بساعتين.

لا يمكن أن ينتخب لعضوية مثل هذه اللجنة من سبق له من النواب أن تعرض لعقوبات تأديبية جراء إخلاله بسرية أعمال لجنة مشاهبة (65).

(64) المادة 126 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية .

(65) المادة 126 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

تم إنشاء لجنة تحقيق برلمانية للتحقيق في ملفات الفساد إبان حكم الرئيس السابق محمد ولد عبد العزيز ويتعلق الأمر بسبع ملفات هي : "صندوق العائدات النفطية، طريقة بيع عقارات للدولة إلى الخواص، وأنشطة بعض شركات الصيد البحري بالإضافة إلى تسيير خيرية شركة الوطنية للمناجم (سني م)، وصفقة الإنارة العامة بالطاقة الشمسية، وصفقة تشغيل رصيف الحاويات بميناء الصداقة المستقل، بنواكشوط وتصفية شركتي : الشركة الوطنية للإيراد والتصدير (سونمكس) وشركة صيانة الطرق. و من شملهم التحقيق ثمانية وزراء، وجميع رؤساء حكومات النظام السابق والرئيس السابق نفسه الذي رفض الحضور لجلسة الأسئلة وأحالت اللجنة تقريرها إلى رئيس البرلمان الذي أحاله بدوره إلى القضاء الذي أصدر حكماً ابتدائياً حضورياً بتاريخ: 04 /12/2023، بإدانة الرئيس السابق بارتكاب جرمي غسل الأموال والإثراء غير المشروع ومعاقبته بالسجن النافذ خمس سنوات (5) ، وبغرامة تعادل مثلي الأموال محل جريمة غسل الأموال، والحرمان من الحقوق المدنية. ومصادرة كافة الممتلكات المتحصل عليها من هذه الجرائم مهما كانت طبيعتها لصالح خزينة الدولة. كما برأت المحكمة كل من رئيسي الوزراء والوزرين السابقين والعدل المنفذ. في حين أدانت المدير السابق لشركة الكهرباء بجريمة الإثراء غير المشروع وعاقبته بالحرمان من الحقوق المدنية، ومصادرة كافة أملاكه المتحصل عليها من هذه الجريمة مهما كانت طبيعتها لصالح خزينة الدولة. كما أدنت المدير السابق للمنطقة الحرة بجريمة استغلال النفوذ وعاقبته بالحبس سنتين وستة أشهر، ستة أشهر منها نافذة، وستان موقوفتان، وتغريمه مبلغ خمسين ألف أوقية، ومصادرة كافة أملاكه المتحصل

عليها من هذه الجريمة مهما كانت طبيعتها لصالح خزينة الدولة. في حين أءانت أحد رجال الاعمال بجريمة الإثراء غير المشروع وعاقبته بالحرمان من الحقوق المدنية، ومصادرة كافة أملاكه المتحصل عليها من هذه الجريمة مهما كانت طبيعتها لصالح خزينة الدولة؛ كما أءانت رجل الاعمال آخر بجريمة إخفاء العائدات الإجرامية، وعاقبته بالحبس سنتين مع وقف التنفيذ، وتغريمه مبلغ خمسين ألف أوقية، ومصادرة كافة أملاكه المتحصل عليها من هذه الجريمة مهما كانت طبيعتها لصالح خزينة الدولة؛ وأءانت رجل الاعمال الثالث بجريمة إخفاء العائدات الإجرامية، وعاقبته بالحبس سنتين، ستة أشهر منها نافذة، وتغريمه مبلغ خمسين ألف أوقية، ومصادرة كافة أملاكه المتحصل عليها من هذه الجريمة مهما كانت طبيعتها لصالح خزينة الدولة. (66)

3 - المساءلة

عرفت المادة 128 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية المساءلة هي استفسار موجه للحكومة أو لأعضائها يطالبهم بتقديم مبررات، حسب الحالة، حول ممارستهم لسلطاتهم أو حول تسيير شركة أو مؤسسة عمومية أو مصلحة عمومية تدخل ضمن اختصاصاتهم. ويمكن القيام بالمساءلة في أي وقت من الدورة بطلب من نائب يحظى

(66) للاطلاع على منطوق الحكم رقم: 01/2023 في الملف رقم: 01/2021 يمكن الولوج الى المواقع الإخبارية الموريتانية بتاريخ: 04/12/2023.

بدعم فريق برلماني أو عشرة نواب على الأقل. ويجب أن تكون المساءلة مبررة بالاستعجال وجسامة الوقائع التي سببتها (67).

خامسا : رقابة الميزانية

كما يمارس البرلمان خارج السلطة التشريعية المحضة سلطة مالية، يمارسها عبر ممارسة التصويت على القوانين المالية ومراقبة تنفيذها ، بمساعدة محكمة الحسابات (المادة 68) كما يعترف لها الدستور بسلطة الإذن (إعلان الحرب ، الترخيص بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية، الأحكام العرفية وحالة الطوارئ، المصادقة على مشاريع القوانين) سلطة توجيهية (الموافقة على الخطة الاقتصادية والاجتماعية) سلطة الحصول أيضا على إيضاحات عامة من الحكومة (المادة 72) عبر توجيه أسئلة للحكومة (المادة 69) كما اعترف الأمر القانوني رقم 92_03 الصادر بتاريخ 18 فبراير 1992 المتعلق بتسيير الغرف البرلمانية (ج. ر. 0000 ص 152) للبرلمان بسلطة الاعتراض . (68)

كما يتولى البرلمان رقابة تنفيذ الميزانية وذلك عبر ثلثي لجنة المالية طبقا للمادة 68 من الدستور، عند نهاية كل ستة أشهر، كشفا بمصروفات الأشهر الستة السابقة (69).

(67) المادة 128 من النظام لداخلي للجمعية الوطنية.

(68) أحمد سالم ولد بيوط ، الدستور الموريتاني الجديد، م، س، ذ، ص، 157.

(69) المادة 132 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية .

تصادق الجمعية الوطنية خلال دورة الميزانية على قانون تسوية السنة المنصرمة. تلزم السلطات المعنية بتوفير كافة الوثائق والمعلومات الأخرى المطلوبة من طرف لجنة المالية (70).

الفقرة الثانية

الوسائل المباشرة لرقابة البرلمان على الحكومة (الرقابة السياسية)

وممارسة هذا الصنف من الرقابة مهم لأن نتائجه قد تؤدي إلى الإطاحة بالحكومة وإثارة مسؤوليتها .

ينظم الدستور الموريتاني الحالي على غرار الدستور الفرنسي لسنة 1958، إجراءات إثارة مسؤولية الحكومة المقترحة بمبادرة من هذا الأخير (مسألة الثقة) أو تلك التي للنواب (ملتمس الرقابة) لكن عند التحليل يتضح أنه في الحالتين فإن الأمر يتعلق بملتمس الرقابة التي يمكن أن تكون تلقائية (المبادرة البرلمانية) أو بعد إثارتها من الحكومة في حالة فرضية قيام هذه الأخيرة بإثارة مسؤوليتها أمام البرلمان حول إعلانها للسياسة العامة أو بسبب نص (المسطرة المعروفة "بالتصويت المناوئ" المنصوص عليها في المادة 75).

هذه الإجراءات التي تتطابق تقريبا حرفيا مع ما ورد في الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 4 أكتوبر 1958 (المادة 49 الفقرة 1) وتم تأويلها بنفس الطريقة في

(70) المادة من النظام لداخلي للجمعية الوطنية 132.

هذا البلد ،بمعنى آخر كأنها غير ملزمة بالرغم من صياغتها فالوزير الأول طلب تصويت على برنامجه: وذلك ما لاحظناه ،على كل حال ، عند تقديم الوزير الأول سيدي محمد ولد بوبكر لبرنامج أمام الجمعية الوطنية بتاريخ 24 يونيو 1992⁽⁷¹⁾.

1 - إثارة مسؤولية الحكومة

وهي أداة بيد الحكومة (الوزير الأول) الذي يمكن أن يثير مسؤولية الحكومة حول برنامجها أو حول إعلان السياسة العامة الذي قدمه.

قد نصت عليه المادة 74 الفقرة الأولى، في هذا الإطار يمكننا أن نسجل أن المادة 74، تذيب مبدئيا استقلالية السلطة التنفيذية اتجاه السلطة التشريعية. ⁽⁷²⁾

(71) نصت المادة 74 من دستور 1991 في فقرتها الأخيرة أن الوزير الأول له صلاحية أن يطلب من مجلس الشيوخ المصادقة على إعلان السياسة العامة ،وعلى مستوى الممارسة نلاحظ أن إعلانات الوزير الأول أمام الجمعية الوطنية كانت دائما تتم في آن واحد ،حيث يقدمها باسمه أمام مجلس الشيوخ عضو من أعضاء الحكومة . ويمكننا أن نسجل أن المجلس الدستوري الفرنسي، قد قدر - في خط تلاقي - في قراره - con. - (Rec.31) 12 novembre 1977 بأن الدستور يحاول أن يكسب قبولا مماثل ،لعبارات، "برنامج" "الإعلان عن السياسة العامة". للزيد انظر : أحمد سالم ولد بيوط ،الدستور الموريتاني الجديد ، في البروفسور أحمد سالم بيوط ، دراسات قانونية ، م ، س ، ذ ، ص ، 160.

(72) نعرف أنه في فرنسا يمكن إثارة مسؤولية الحكومة بطريقتين : بمبادرة من الحكومة (مسألة الثقة) أو بمبادرة من البرلمان (ملتمس الرقابة) وبما أن قواعد حساب الأغلبية المتحصل عليها مختلفة في الحالتين ،ويصعب أن تجمع فيما يتعلق بملتمس الرقابة (المادة 49) فإن القانون الموريتاني كما رأينا يميز نظريا ما بين الفرضيتين ،فهو لا يعترف إلا بنظام ملتمس الرقابة (المادة 74)، الأمر الذي يصعب من كل ما من شأنه أن يسقط الحكومة . للزيد انظر ،أحمد سالم ولد بيوط ،بناء

زد على ذلك أنه علينا أن لا ننسى أنه بصورة عامة فإن المجتمعات السياسية الحالية يطبعها طابع التوجه إلى تصاعد السلطات الممسوكة من طرف الجهاز التنفيذي (73) هذه اللعنة تنطبق على دول العالم الثالث (G.myrdal) كضرورة جلية.

بعد المناقشة التي تجري وفقا لترتيبات المادة السابقة، يعتبر البرنامج أو إعلان السياسة العامة مصادقا عليه، ما لم يتم التصويت بالأغلبية المطلقة من النواب المشكلين للجمعية الوطنية على ملتمس رقابة مقدم من طرف نائب أو مجموعة نواب.

للووزير الأول أن يثير مسؤولية الحكومة حول التصويت على نص تجري مناقشته في الجمعية الوطنية. وفي هذه الحالة، يعلق النقاش فورا طيلة 24 ساعة. (74)

إذا لم يقدم ملتمس رقابة خلال هذه المدة، اعتبرت النصوص المعنية في حكم المصادق عليه.

في حالة تقديم ملتمس رقابة خلال المدة المحددة في الفقرة الثالثة، فإن هذا الملتمس يتبع المسطرة العادية المطبقة على الملتزمات وفق هذا النظام.

دولة القانون في موريتانيا: الرهانات والاستراتيجيات والمسارات ، في البروفسور أحمد سالم بيوط ، دراسات قانونية ، م ، س ، ذ ، ص ، 95.

(73) V. par exemple .CL. Sorbets « Est-il legitime de parler d'un présidentialisme municipal ? Revue Pouvoirs ; 1983.n° 23.p. 105 et s.

(74) المادة 135 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية .

2 - ملتمس الرقابة : إعمال مسؤولية الحكومة (75)

يتم إعمال مسؤولية الحكومة بتصويت الجمعية الوطنية على ملتمس للرقابة.

حيث يتم إيداع ملتمس الرقابة، بالفعل، عندما تسلم لرئيس الجمعية الوطنية وثيقة معنونة بـ "ملتمس رقابة" من لدن موقعيها.

ولا يتم قبول استقبال ملتمس رقابة ضد الحكومة، إلا إذا كان موقعا، على الأقل، من طرف ثلث (1/3) أعضاء الجمعية الوطنية.

كما لا يمكن بعد إيداع ملتمس الرقابة سحب أي توقيع ولا إضافته. ويشعر الرئيس الحكومة بإيداع ملتمس الرقابة. ويأمر بإعلان الحدث على لوحة الإعلانات ويشعر الجمعية به في أقرب جلسة قادمة لها.

لا يمكن أن تتم مناقشة الملتمس ولا التصويت عليه قبل مضي 48 ساعة على إيداعه.

يصادق على ملتمس الرقابة بالأغلبية المطلقة من الأعضاء المشكلين للجمعية الوطنية.

إذا تم رفض ملتمس الرقابة، فلا يحق لموقعيه تقديم ملتمس جديد حول نفس الموضوع خلال نفس الدورة.

(75) المادة 136 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية .

تعد الحكومة مستقيلة حال مصادقة الجمعية على ملتمس رقابة. وفي هذه الحالة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة فوراً لرئيس الجمهورية (76).

على سبيل الختم

مما تقدم يتضح أنه باعتماد الوسائل القانونية السابقة تم تدعيم السلطة التنفيذية وتحقيق استقلالها عن الهيئة التشريعية، وفي إطار السلطة التنفيذية تم تحقيق سمو هيئة الرئاسة ودعم دورها في النظام السياسي، فهيمنة السلطة التنفيذية على سير النظام السياسي التي أدت إليها تطورات النظام السياسي الموريتاني كما في دول أخرى تم فرضها تأسيساً بنظام الجمهورية الخامسة الفرنسية بواسطة النصوص الدستورية (77).

كما أن البرلمان الموريتاني لم يختلف عن نظرائه في بقية الأنظمة السياسية المغاربية فيما يخص الحصيلة التشريعية والتي كرسست تفوق الجهاز التنفيذي على الجهاز التشريعي من خلال عقلنة العمل البرلماني لصالح السلطة التنفيذية التي أصبح من حقها التقدم بالمبادرة التشريعية إلى جانب البرلمان والتدخل في كافة مراحل المسطرة التشريعية فضلاً عن حقها في ممارسة السلطة التنظيمية التي اتسع مجالها

(76) المادة 137 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية .

(77) رقية المصدق، م، س، ذ، ص، 127.

بسبب تحديد مجال القانون ، وبذلك أصبح الجهاز التنفيذي هو المشرع الحقيقي بينما أصبحت السلطة التشريعية (البرلمان) مشرعا استثنائيا. (78)

فهو لم يبادر بأي مقترح قانون، ولم يرفض أي مشروع قانون خلال خمس دورات برلمانية، فهو لا يقترح ولا يرفض. (79) إذ استثنينا تقديم البرلمان الحالي مقترح قانون لتعديل القانون النظامي المتعلق بمحكمة العدل السامية.

انطلاقا من حصيلة التجربة البرلمانية على المستوى التشريعي فإنه يمكن التأكيد على أن البرلمان الموريتاني انتخب بشكل سيئ ولا يتوفر على المؤهلات والكفاءات المطلوبة تشكيته والنتيجة أن كل القوانين المصادق عليها كانت مشاريع قوانين تقدمت بها الحكومة. (80)

يعود تحكم السلطة التنفيذية في البلدان المغاربية كما هو في غيرها من البلدان إلى تمتع السلطة التنفيذية بدعمها من الهيكل الإداري بما فيها من كفاءات ذات تجربة ودراية تجعلها قادرة على دعم عمل الحكومة تقنيا بتجسيم توجهاتها السياسية التي يحددها رئيس الدولة بصياغتها في شكل مشاريع قوانين تبادر بها الحكومة. (81)

(78) سيدي محمد سيد أب ، الوظيفة التشريعية للبرلمان في الدساتير المغاربية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى 2015، طوب بريس ، الرباط ، ص، 163.

(79) سيدي محمد سيد أب ، الوظيفة التشريعية للبرلمان ، م، س، ذ، ص، 164.

(80) سيدي ولد الزين ، م، س ، ذ، ص، 112.

(81) الأزهر بوعوني، م، س ، ذ، ص، 267.

فتمى سنرى برلمانا موريتانيا يقدم مقترحات قوانين ويراقب الحكومة بفعالية
وجدية، صحيحا أن لجنة التحقيق البرلمانية الأخيرة كانت سابقة في التجربة البرلمانية
الموريتانية فهل ستتبعها لجان تحقيق أخرى ؟ ذلك ما سيعزز بالطبع الدور الرقابي
للبرلمان الموريتاني.

قائمة المراجع

1. الأمر القانوني رقم 91 - 022 بتاريخ 20 يوليو 1991 يتضمن دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية تم إصداره بعد الاستفتاء الشعبي المنظم في 12 يوليو 1991 نشر بالجريدة الرسمية (عدد خاص بتاريخ 30 يوليو 1991) و المعدل بالقانون الدستوري رقم 2006_14 القاضي بإقرار دستور 20 يوليو 1991 بصفته دستورا للدولة ويعدل بعض ترتيباته ، وصادق عليه الشعب بموجب استفتاء منظم بتاريخ 25 يونيو 2006، والمراجع بموجب القانون الدستوري رقم 2012-015 بتاريخ 20 أبريل 2012 والقانون الدستوري الاستفتائي رقم 2017-021 بتاريخ 15 أغسطس 2017 والقانون الدستوري الاستفتائي رقم 2017-022 بتاريخ 15 أغسطس 2017.
2. القانون الدستوري الاستفتائي رقم 2017-021 بتاريخ 15 أغسطس 2017.
3. أمر قانوني رقم 91-028 صادر بتاريخ 7 أكتوبر 1991 يتضمن القانون النظامي المتعلق بانتخاب النواب بالجمعية الوطنية الجريدة الرسمية عدد ، 769 بتاريخ 30 أكتوبر 1991.
4. قانون نظامي رقم 2012-029 يعدل بعض أحكام الأمر القانوني رقم 91.028 صادر بتاريخ 7 أكتوبر 1991 المعدل ، المتضمن القانون النظامي المتعلق بانتخاب النواب بالجمعية الوطنية الجريدة الرسمية عدد ، 1263 .
5. الجريدة الرسمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية بتاريخ 30 يوليو 2020 ، العدد 6411 مكرر.

6. الجريدة الرسمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية بتاريخ 27 دجمبر 2017 العدد 1402، ص، 813 مكرر.
7. الجريدة الرسمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية بتاريخ 30 ابريل 2020 العدد 1460،
8. النظام لداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية .
9. الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، الاثنين 10 ربيع الثاني 1435- 10 فيفري 2014 السنة 157 عدد خاص، متضمن دستور الجمهورية التونسية، ص، 23.
10. ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 30 يوليوز 2011.
11. أحمد سالم ولد بيوط، تطور المؤسسات في الجمهورية الإسلامية الموريتانية ،
12. أحمد سالم ولد بيوط ،بناء دولة القانون في موريتانيا: الرهانات والاستراتيجيات والمسارات .
13. أحمد سالم ولد بيوط، الدستور الموريتاني الجديد، في البروفسور أحمد سالم بيوط، دراسات قانونية .
14. أحمد سالم ولد بيوط ، موقف القاضي الدستوري الموريتاني من انقلاب السادس أغسطس 2008 حوليات القضاء خلال سنة من أزمة دولة القانون،

15. أحمد سالم ولد بيوط، المراجعة الدستورية بموريتانيا بتاريخ 20 مارس 2012،
16. أحمد أحمد سالم ولد بيوط، الدستور الموريتاني... عود على بدء خواطر حول المراجعة الدستورية بتاريخ 15 أغسطس 2017 .
17. كل الدراسات السابقة نشرت في مؤلف بعنوان : البروفسور أحمد سالم بيوط ، دراسات قانونية ، منشورات المركز الموريتاني للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الطبعة الأولى ،المطبعة والوراقة الوطنية،مراكش،2018.
18. محمد ولد خباز ، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية ،الطبعة الثانية ، المطبعة الوطنية ،1993- 1994.
19. أحمد حضرائي :الأنظمة الدستورية المقارنة ،مقاربة للتجارب الدولية والمغرب ،مطبعة وراقة سجلهاسه ،المغرب ،الطبعة الأولى ،2015 .
20. أحمد حضرائي ا لقانون الدستوري و المؤسسات السياسية ،مطبعة مكتبة زاكيوي إخوان ، مكاس ،الطبعة الأولى ،2021،
21. رقية المصدق ،القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،الجزء الثاني ،دار توبقال للنشر ، الدار البيضاء،1992.
22. محمد الداه عبد القادر القوانين النظامية بموريتانيا وضرورة الإصلاح، في الإصلاحات الدستورية في البلدان المغاربية، منشورات المركز الموريتاني

لدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش. 2018

23. محمد الداه عبد القادر، التعديلات الدستورية وأثرها على التجربة الديمقراطية الموريتانية، مجلة الفكر القانوني والسياسي العدد الثاني نوفمبر، 2017،

24. سيدي ولد الزين ، السلطة التشريعية في النظام الدستوري السياسي الموريتاني لسنة 1991، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء، 1996.

25. سيدي محمد سيد أب ، السلطات العامة والعلاقة بينها في ظل النظام الدستوري الموريتاني لسنة 1991 ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق ، الرباط، 1993.

26. سيدي محمد سيد أب ، الوظيفة التشريعية للبرلمان في الدساتير المغاربية دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، طوب بريس ، الرباط .، 2015،

27. زراق حسين ، تشريع الضرورة في دساتير المغرب العربي ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون ، كلية الحقوق بوداوا، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية، 2015 - 2016

28. معتز القرقوري، النظام السياسي التونسي في ظل دستور 25 جويليه 2022 الملابس والمضامين، مجمع الأطرش لنشر الكتاب المتخصص وتوزيعه، الطبعة الأولى تونس، 2023،

29. الأزهري بوعوني ، الأنظمة السياسية والنظام السياسية التونسي ، مركز النشر الجامعي ، المطبعة الرسمية ، تونس ، 2002.

30. محمد رضا بن حماد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2021.

31. Mohamed Karami, La fonction législative en droit marocain. Afrique Orient, 1992
32. G.conac (sous la dir.de).L'Afrique en transition vers le pluralisme politique, Economica, Paris, 1993, p. 503. Cité par Ahmed Salem Ould Bouboutt : La construction de l'Etat de droit en Mauritanie. Enjeux, stratégie, parcours, Annuaire de l'Afrique du Nord, Tome, XXXIV/CNRS, édition 1995-Paris .
33. CL.Sorbets « Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? Revue Pouvoirs ;.n° 23.1983

الامتيازات التشريعية للمنظمات النقابية في ضوء القانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي

د. بودراهم ليندة

أستاذة مساعدة، ميرة، بجاية

lynda.boudrahem@univ-bejaia.dz

ملخص

أكسب المشرع الجزائري في القانون رقم 02-23 المتعلق بالحق النقابي المنظمات النقابية امتيازات تشريعية متعددة غير مكفولة سابقا، حيث ارتقى بها إلى شريك اجتماعي مستقل من خلال ضمان استقلاليتها سياسيا ووظيفيا، مع تدعيم شرعية صفتها التمثيلية، كما عزز المشرع الدور التمثيلي للمنظمات النقابية بواسطة صلاحيات متنوعة وهياكل متخصصة، فضلا عن تغطيتها بحماية قانونية مفعلة على الصعيد الإداري، إذ لا يكفي منع المستخدم من اتخاذ قرارات تعسفية ضد الأعضاء النقابيين بسبب نشاطهم النقابي، إنما يجب احترام مختلف التسهيلات القانونية المرصودة لممارسة اختصاصاتهم النقابية دون المساس بمسارهم المهني، وفي حالة مخالفة تلك الأحكام يمكن اللجوء إلى القضاء لطلب تدخل القاضي الاجتماعي أو الجنائي.

الكلمات المفتاحية: المنظمات النقابية- الاستقلالية- الطابع التمثيلي- الشرعية التمثيلية-
المندوب النقابي.

The legislative privileges of trade union organizations in light of Law N° 23-02 related to the exercise of the trade union right

Abstract

In Law N° 23-02 related to the trade union right, the Algerian legislator granted union organizations multiple legislative privileges that were not previously guaranteed, as it elevated them to an independent social partner by guaranteeing their political and functional independence, while strengthening the legitimacy of their representative capacity. The legislator also strengthened the representative role of the union organizations through powers diverse and specialized structures, in addition to being covered by effective legal protection at the administrative level, as it is not enough to prevent the employer from taking arbitrary decisions against union members because of their union activity, but the various legal facilities provided for the exercise of their union competences must be respected without prejudice to their professional path, and in the event of violation of these provisions It is possible to resort to the judiciary to request the intervention of the social or criminal judge.

Key words: Union organizations - independence - representative character -representative legitimacy - trade union representative.

مقدمة

عرفت الحركة النقابية في النظام القانوني الجزائري تطورا تدريجيا يعكس طبيعة النظام السياسي السائد في كل فترة، فرغم كفالة الحق النقابي في مختلف الدساتير السارية في الدولة، إلا أنّ الإطار التنظيمي لذلك الحق تأثّر تأثرا بالغيا بالتوجه الايديولوجي والسياسي المطبق، بيد أنّ في فترة الأحادية الحزبية نُظمت الممارسة النقابية وفق مبدأ وحدة النقابة المتمثلة في الاتحاد العام للعمال الجزائريين، بينما تم الانتقال إلى التعددية النقابية في عهد الانفتاح السياسي الذي ارتقى بمضمون الحق النقابي وطرق ممارسته، وذلك بتجاوز حق الانخراط في نقابة واحدة وتبني حرية تأسيس تنظيمات نقابية متعددة.

يؤخذ على هذا الانتقال أنه لم يكن نوعيا، لأنّ التجربة النقابية في الجزائر والتي تعدت العقد من الزمن لم تتطور نحو التأسيس لعمل نقابي مستقل عن العمل السياسي، لأنّ الاعتراف الدستوري والقانوني بوجود حرية نقابية لازمه الإرث العقائدي النقابي الذي كان أسيرا للاحتكار والنفوذ السياسي الحزبي، بدليل استمرار السيطرة على الفاعل النقابي بكل الأشكال والوسائل الرقابية التي جاء بها القانون 90-14 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي¹، هذا النص التشريعي الذي اعتمدت

¹ انظر قانون رقم 90-14، مؤرخ في 02 جوان 1990، يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، ج. ر عدد 23، صادر بتاريخ 06 جوان 1990، معدل بقانون رقم 91-30، مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، ج. ر عدد 68، صادر في 25 ديسمبر 1991، معدل بموجب أمر رقم 96-12، مؤرخ

عليه السلطة لترويض الممارسة النقابية ومحاصرتها، حيث بسطت بموجبه نفوذ السلطات الإدارية التي لم تتوان على أساس سلطتها التقديرية عن التدخل في العمل النقابي -بصفة مباشرة- إيجابا (من التراخيص أو الاعتماد) أو سلبا (غلق المقرات ومنع عقد اجتماعات)، أو بصفة غير مباشرة، استنادا إلى إعانات الدولة التي صنّفها المشرع كمورد مالي للتنظيمات النقابية، هذا ما يسمح للسلطة الوصية بالسيطرة على العمل النقابي وتوظيفه في خدمتها².

أصبحت المكانة الاجتماعية للمنظمات النقابية غير مقبولة في ظل التوجهات الجديدة للدولة، والتي تعتمز إرساء مبادئ تقاسم السلطة وإشراك جميع الفئات في تدبير شؤونها، لذا يكون لزاما إعادة النظر في التأطير القانوني للمنظمات النقابية، في سبيل ضمان استقلاليتها، وكذا فعالية دورها الاجتماعي والاقتصادي.

على هذا الأساس، تم إصدار القانون رقم 23-02 المتعلق بممارسة الحق النقابي والذي تضمن جملة من الدعائم التشريعية التي من شأنها تثمين المركز القانوني والوظيفي للمنظمات النقابية، لذا تهدف هذه الدراسة إلى إبراز أهم المستجدات التي كرسها المشرع في هذا المسعى، وذلك في ضوء الإشكال التالي:

في 10 جوان 1996، ج. ر عدد 36، صادر في 12 جوان 1996، معدل ومتمم بقانون رقم 22-06، مؤرخ في 25 أفريل 2022، ج. ر عدد 30، صادر في 27 أفريل 2022 (ملغى).

² Hacène Merani, « Evolution du mouvement syndical algérien de 1962 à nos jours Une étude analytique », Annales des sciences sociales et humaines de l'Université de Guelma, Vol 14, N° 2, 2020, p. 184,185.

فيما تمثل خصوصية الأطر القانونية التي تكفل تعزيز الدور التمثيلي للمنظمات النقابية في ظل القانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي؟.

للإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم هذه الدراسة إلى قسمين أساسيين، حيث يخصص المحور الأول لتبيان امتيازات الاستقلالية والتمثيل الممنوحة للمنظمات النقابية، بينما يتم التطرق في المحور الثاني إلى استعراض مختلف صور الحماية المكفولة للمنظمات النقابية.

المحور الأول

المنظمات النقابية: شريك اجتماعي مستقل

يمثل العمل النقابي أحد تطبيقات الديمقراطية التشاركية في مجال العمل يسمح بموجبه للعامل النقابي بتمثيل العمال في إطار الهيئة النقابية لغرض الدفاع عن حقوقهم المهنية والاجتماعية³، لذلك تصنف المنظمات النقابية كفاعل من فواعل المجتمع المدني، كونها عبارة عن تنظيمات مستقلة تهدف إلى تمثيل فئات مختلفة من القوى الاجتماعية وإشراكها في توجيه سياسة الدولة في المجال الذي تنشط فيه كل نقابة دون التطلع إلى كسب مقاليد السلطة والحكم.

على إثر ذلك التصنيف، أصبحت المنظمات النقابية شريكا اجتماعيا موازيا للهيئة المستخدمة في تدبير مصالح العمال والمستخدمين، والبحث عن تنمية ظروف

³ بخدة مهدي، " الحماية القانونية للعمل النقابي"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 6، عدد 2، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيسمسيلت، 2021، ص. 327.

العمل، كما يكون للتنظيمات النقابية الدور الأساسي في ترشيد العلاقات المهنية وتوطيدها وفقا لمبادئ الحوار، التشاور، المساواة والتعددية.

يبقى تأدية مختلف تلك الأهداف على نحو فعال مرهونا بتدعيم المنظمات النقابية بأسس قانونية تعمل على تحرير الحركة النقابية من قاعدة المركزية، وتجريدها من الأبعاد السياسية، وهو ما حرص المشرع على تحقيقه في التشريع الجديد المتعلق بممارسة الحق النقابي من خلال اهتمامه بتأطير مبدأ استقلالية المنظمات النقابية (أولا) وكذا طابعها التمثيلي (ثانيا).

أولا: تبني مبدأ استقلالية المنظمات النقابية

اتخذ المشرع الجزائري في قانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي خطوة قيمة ومغايرة للقانون الملغى بشأن ضمان استقلالية المنظمات النقابية، ففي ظل هذا الأخير لم يصرح المشرع بمبدأ استقلاليتها رغم التعديلات الطارئة عليه، في حين أفرد بموجب التشريع الساري المفعول فصلا خاصا تحت عنوان "استقلالية المنظمات النقابية"، ولا ريب أن مثل هذا التكريس القانوني من شأنه إحداث انتقال نوعي في الوضعية القانونية للمنظمات المهنية، فضلا عن فتحه المجال لثمين دورها الاجتماعي، لاسيما أن المشرع قد كفل مبدأ استقلالية المنظمات النقابية من الناحيتين السياسية (1) والوظيفية (2).

1. تكريس الاستقلالية السياسية للمنظمات النقابية

تنص المادة 12 من قانون رقم 02-23 على: "المنظمات النقابية مستقلة في سيرها ومتحصّزة في هدفها وتسميتها عن أي حزب سياسي.

يمنع على المنظمات المهنية الارتباط هيكليا ووظيفيا بأحزاب سياسية، ولا يمكنها الحصول على دعم بوسائل مالية أو امتيازات أخرى من هذه الأحزاب، تحت طائلة تطبيق أحكام المادتين 62 و65 من هذا القانون.

يمنع الجمع بين عهدة عضو في هيئة قيادة و/أو إدارة لمنظمة نقابية وممارسة عهدة في الهيئات القيادية لحزب سياسي وفقا لقوانينها الأساسية، غير أنّ أعضاء المنظمة النقابية يتمعون بحرية الانضمام الفردي إلى الأحزاب السياسية.⁴

يلاحظ من خلال نص المادة المدونة أعلاه أنّ المشرع ركّز في تنظيم استقلالية المنظمات النقابية على فصل العمل النقابي عن النشاط السياسي، مواجهة في ذلك للتأثيرات التي طغت على المنظمات النقابية، حيث تحوّلت هذه الأخيرة إلى تنظيمات سياسية حادت عن أهدافها التمثيلية كفاعل اجتماعي يدافع عن مصالح المهنيين⁵. ولذات الغرض فرض المشرع على الأعضاء القياديين أو المؤسسين في المنظمات النقابية التزام الحياد والامتناع عن التصريح بمواقفهم السياسية، كما اشترط

⁴ المادة 12 من قانون رقم 02-23، مؤرخ في 25 أبريل 2023، يتعلق بممارسة الحق النقابي، ج. ر عدد 29، صادر في 2 ماي 2023.

⁵ Hacène Merani, Op Cit, p.188.

تضمن القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية للمنظمات النقابية مبدأ الاستقلالية السياسية لهذه الأخيرة، وذلك بالنص على عدم ارتباطها بالأحزاب السياسية والجمعيات ومجموعات الضغط، وكذا الفصل بين النشطين النقابي والسياسي باستثناء المجالات الاجتماعية والاقتصادية⁶.

يترتب عن مخالفة المنظمات النقابية للقواعد القانونية المتعلقة بعلاقتها مع الأحزاب السياسية حل المنظمة النقابية، ويكون القرار القضائي المتضمن حل المنظمة المعنية مشمولاً بالإنفاذ المعجل رغم الطعن فيه⁷.

2. ضمان الاستقلالية الوظيفية للمنظمات النقابية

أقرّ المشرع في التشريع الساري المفعول العديد من الأطر القانونية التي تكفل استقلالية المنظمات النقابية إدارياً ومالياً، وقد استهل ذلك بالنص على حظر أي تدخل من طرف المستخدم في تسيير الهيئات الإدارية للمنظمات النقابية أو بمناسبة انتخاباتها المهنية، مع الإشارة إلى أنّ المشرع وضح المقصود من مصطلح "تدخل" بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 7 من القانون ذاته التي تنص على: "تعتبر تدخلاً في شؤون المنظمة النقابية، الإجراءات الهادفة إلى التحريض على تأسيس منظمات نقابية للعمال أو تدعيمها بوسائل مالية أو بكل وسيلة أخرى بغرض وضع هذه المنظمات تحت مراقبة المستخدم". كما يمتد الحظر ليشمل كل شخص طبيعي أو

⁶ المادتان 13، 15 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

⁷ المادتان 14، 65 من المرجع نفسه.

معنوي، الأمر الذي يجعل السلطة التنفيذية والوصية معنية بهذا المنع، باستثناء الحالات المقررة قانوناً.

من ناحية أخرى، عمل المشرع على الاعتراف للمنظمات النقابية بامتيازات ذاتية تجسد لها حرية تنظيم وتسيير شؤونها بكل استقلالية، وهذا بمنحها صلاحية إعداد قوانينها الأساسية وأنظمتها الداخلية⁸، كما أعاد المشرع صياغة حقها في التمتع بالشخصية المعنوية ضمن فصل خاص ومعنون ب " الشخصية المعنوية للمنظمات النقابية ومواردها وحقوق وواجبات أعضائها". واستناداً إلى المادة 44 من قانون رقم 02-23 تكتسب المنظمة النقابية الشخصية المعنوية ابتداء من تاريخ التصريح بتأسيسها، والتي تمنح لها الحقوق التمثيلية العقدية، وأهلية التقاضي التي جعلها المشرع في التعديل الأخير تشمل كل الوقائع ذات الصلة بأهداف المنظمة، خلافاً للتشريع الملغى الي حصرها في الأهلية المدنية التي تسمح للمنظمات بالتأسيس كطرف مدني فقط⁹.

حظيت كذلك المنظمات النقابية باستقلالية مالية غير مكفولة سابقاً، بالنظر إلى عدم قابلية أملاكها العقارية والمنقولة للحجز، إضافة إلى خضوع محاسبة هذه المنظمات إلى أحكام القانون التجاري¹⁰.

⁸ المادة 8 من المرجع نفسه.

⁹ المادة 16 من قانون رقم 90-14، يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي (ملغى)، مرجع سابق.

¹⁰ المادتان 45، 50 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

ثانيا: تمثين الطابع التمثيلي للمنظمات النقابية

أعطى المشرع الجزائري للتنظيم النقابي محتوى جديدا في علاقة العمل داخل وخارج الهيئة المستخدمة، محددًا بذلك العلاقة بين المنظمة النقابية والهيئة المستخدمة أو السلطة الإدارية على أساس مبدأ " التمثيل"، وبناء على ذلك يكون لكل منظمة نقابية تتوافر فيها الشروط التمثيلية المحددة قانونا حق التمتع بجملة من الامتيازات التي تمكنها من الدفاع عن الحقوق الفردية والجماعية للفئات التي تمثلها¹¹.

رغم اعتماد جملة من الضوابط القانونية التي تحكم مبدأ التمثيل النقابي كأساس شرعي ومشروع للاعتراف بالدور التمثيلي للتنظيم النقابي، إلا أنّ التمثيل الحقيقي للنقابات عرف تمييعا وإشكالات متعددة بفعل التضخم النقابي الذي أنتجته وجود عدد هائل من النقابات التي حوّلت صفتها التمثيلية إلى صفة شكلية فحسب¹².

لذا حاول المشرع في التشريع النقابي الساري المفعول إعادة تنظيم الطابع التمثيلي للمنظمات النقابية، وذلك بإقرار معايير جديدة لإثبات شرعيتها (1)، وكذا تمثين صلاحياتها التمثيلية (2).

¹¹ تواجتي إيمان ريمة سرور، " ضوابط ممارسة الحق النقابي في الجزائر بين التنظيم والتقييد"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 8، عدد 2، مخر القانون الخاص المقارن، جامعة الشلف، 2022، ص. 118.

¹² KORICHE Mahammed Nasr-Eddine, « Questions problématiques relatives au droit de la négociation collective », Revue de droit du travail et l'emploi, N° 6, Faculté de droit et des sciences politiques, Université Mostaganem, 2018, p. 421.

3. إضفاء الشرعية التمثيلية على المنظمات النقابية

اهتم المشرع الجزائري في القانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي بضمان الشرعية التمثيلية للمنظمات النقابية من خلال تحديده معايير تقدير الطابع التمثيلي للمنظمات النقابية سواء تلك الخاصة بالعمال أو بالمستخدمين، حيث رفع نسبة التمثيل إلى 25 %، والتي تقوم على أساس عدد المنخرطين أو الناشطين من العدد الإجمالي للعمال الذين يغطيهم القانون الأساسي للمنظمة، إلى جانب معيار التمثيل الانتخابي من حيث عدد الأصوات الصحيحة المتحصل عليها عند انتخاب لجنة المشاركة في القطاع الاقتصادي أو اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء أو اللجان التأديبية الاستشارية المتساوية الأعضاء في المؤسسات والإدارات العمومية¹³. كما حدّد المشرع معيار تصنيف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلية والذي يكون وفقا لمعيار الأغلبية في ضم عدد المنخرطين، مع الأخذ بعين الاعتبار التوازن على مستوى الأقاليم أو المهن المعنية¹⁴.

فضلا عن ذلك، تبنى المشرع في القانون الساري المفعول العديد من الأطر التي تدعم شرعية المنظمات النقابية، ويظهر ذلك في تحديد مدة العهدة التمثيلية للمنظمات النقابية والتي لا تتعدى خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، إضافة إلى فرض وجوب إثبات التمثيلية النقابية كل ثلاث سنوات لدى السلطة المختصة بداية

¹³ المواد 73-77 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

¹⁴ المادة 78 من المرجع نفسه.

من التاريخ الأول لإقرارها، ويكون ذلك بالأسلوب الرقمي عبر منصة إلكترونية مستحدثة على مستوى وزارة العمل¹⁵، وهو ما يضمن شفافية التمثيل النقابي، الذي أصبح مكفولا بالحماية القضائية المستعجلة بموجب المادة 84 من قانون رقم 02-23 التي تنص: " يمكن أن يكون كل نزاع ناتج عن تقدير التمثيلية النقابية موضوع طعن لدى الجهة القضائية المختصة التي تفصل فيه بحكم مشمول بالنفاذ المعجل، بصرف النظر عن أي طعن، في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوم عمل من تاريخ إيداع العريضة".

4. خصوصية الطابع التمثيلي للمنظمات النقابية التمثيلية

خصّ المشرع في القانون الجديد المتعلق بممارسة الحق النقابي المنظمات النقابية التمثيلية بصلاحيات منفردة في مسعى تمثيل العمال أو المستخدمين، حيث تؤدي هذه المنظمات دورا تشاريكا في التشاور والتفاوض الجماعيين¹⁶، وكذا في إجراءات الوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها، إلى جانب مشاركتها في ممارسة حق الإضراب، ويبقى المجال مفتوحا لإقرار تدابير أخرى تتعلق بممارسة الحق النقابي بموجب الاتفاقيات والاتفاقات الجماعية للعمل¹⁷.

¹⁵ المواد 56، 79-81 من المرجع نفسه.

¹⁶ KORICHE Mahammed Nasr-Eddine, Op Cit, p.420.

¹⁷ المادتان 88، 86 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

تفعيلا للطابع التمثيلي للمنظمات النقابية المذكورة أعلاه منح المشرع لهذه الأخيرة صلاحية إنشاء هياكل نقابية تمثلها على مستوى الهيئة المستخدمة، إذ يعتبر المجلس النقابي هيئة أساسية لكل منظمة نقابية تمثيلية يضطلع بمجموعة من الصلاحيات الاستشارية، وكذا صفة تمثيل المنظمة النقابية أمام القضاء، فضلا عن مساهمته في ترقية عمليات التكوين النقابي لفائدة أعضائه، ويتم تنظيم كفاءات تعيين الممثلين في هذا المجلس بموجب القانون الأساسي للمنظمة النقابية¹⁸.

علاوة على هذا، يمكن لكل منظمة نقابية تمثيلية إنشاء فرعا نقابيا في كل هيئة مستخدمة وأماكن عملها المتميزة، كما لها حرية تنظيم وتسيير كل فرع نقابي ينتمي إليها، ويتمتع الفرع النقابي بامتيازات خاصة تمنح له الاستقلالية في ممارسة نشاطه، إذ يكون له حق إعلام العمال بالمسائل المرتبطة بهدفه باستعمال جميع الوسائل بما فيها الإلكترونية، كما يمكنه دعوة خبراء ومسؤولين نقابيين أجانب عن الهيئة المستخدمة للمشاركة في الاجتماعات التي ينظمها. وفي سبيل ضمان تأدية الفرع النقابي مهامه في أحسن الظروف يلزم القانون رقم 02-23 المستخدم بوضع تحت تصرف كل فرع نقابي ما يلزمه من عتاد ولوحات إعلامية ومحل ملائم لسيره في أماكن العمل¹⁹.

¹⁸ المادتان 124، 120 من المرجع نفسه.

¹⁹ المواد 92-100 من المرجع نفسه.

المحور الثاني

تنوع تدابير الحماية القانونية للمنظمات النقابية

يتبوأ الحق النقابي مكانة قانونية مميّزة على المستويين الدولي والوطني معا، فقد أولت منظمة الأمم المتحدة اهتماما بالغاً بحماية هذا الحق وترقيته، لأنها جعلت منه ركيزة أساسية قامت عليها أهم المنظمات التابعة لها، كما يستمد الحق النقابي أساسه من عدة مواثيق دولية تصنّفه ضمن الحقوق الأساسية والحريات العامة، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

اقتضى مثل ذلك الاعتراف القانوني تزويد الحق النقابي بنظام قانوني خاص ومستقل بذاته، حيث خصصت له منظمة العدل الدولية إطارا خاصا يتضمن معايير دولية تتعلق كلها بتنظيم الحق النقابي وحمايته²⁰، وبذلك تعزّزت الحماية القانونية للحرية النقابية التي لا تقتصر على إقرار الحق في تأسيس تنظيمات نقابية والانخراط فيها فحسب، إنّما أصبحت هذه الحماية تشمل أيضا ممارسة الحق النقابي دون عراقيل أو ضغوطات، تحول دون تفعيل نشاط المنظمات النقابية. وفي حالة مخالفة هذه

²⁰ واضح رشيد، " الحرية النقابية في الجزائر: من الأحادية إلى التعددية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، عدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2018، ص. 516.

المقتضيات فإنّ التشريعات الوطنية بما فيها التشريع الجزائري رصدت تدابير إدارية (أولا) وقضائية (ثانيا) خاصة بحماية التنظيم النقابي.

أولا: تدابير الحماية الإدارية لأعضاء المنظمات النقابية

يقصد بالحماية الإدارية لأعضاء المنظمات النقابية الحماية المكفولة لهم في أماكن العمل، لأنّ المشرع عند اعترافه بالحرية النقابية كحرية أساسية جعل ممارستها مرهونة بالحفاظ على حريات وحقوق أخرى، سواء الحقوق الشخصية كحق الشخص في أمنه²¹، أو الحقوق المهنية كالحق في الترقية، الحق في التكوين، الحق في الاستفادة من المزايا الاجتماعية، وكذا الحق في موضوعية الإجراءات التأديبية. فالمشرع يمنع المستخدمين من اتخاذ قرارات تعسفية تمس مصلحة العمال تحت دافع نشاطهم النقابي²².

لكن لا تقتصر بوادر الحماية الإدارية على تمتع العامل النقابي بحماية قانونية كافية من كل عمل ينطوي على تمييز في ميدان العمل بسبب انتمائه النقابي²³، إنّما تتطلب تلك الحماية إرساء ضمانات قانونية تكفل تفرغ العامل لممارسة نشاطاته النقابية، وذلك بتسخير جملة من الامتيازات والتسهيلات التي تمكنه من ذلك.

²¹ زعموش فوزية، علاقة العمل النقابي بالعمل السياسي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012، ص. 79.

²² المادتان 10، 11 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

²³ زعموش فوزية، المرجع السابق، ص. 96.

لذا عمل المشرع في القانون رقم 02-23 على التوفيق بين النشاطين المهني والنقابي لأعضاء المنظمات النقابية من خلال إقراره امتيازات خاصة ينفرد بها المندوب النقابي (1)، مع عدم إغفاله حماية الحقوق المهنية للأعضاء الآخرين المنتسبين إلى المنظمات النقابية (2).

1. الامتيازات المهنية للمندوب النقابي

ينفرد المندوب النقابي في القانون رقم 02-23 بامتيازات مهنية خصّها بها المشرع نظرا لثقل مهمته النقابية وما يرتبط بها من احتمالات تأثيرها على مساره المهني، أو إمكانية عرقلتها، بحكم قوة مركز خصمه المهني على علاقات العمل²⁴، بخلاف القانون الملغى، لم يكتف المشرع بتحديد شروط انتخاب المندوب النقابي وإقرار بعض ضمانات حمايته في إطار ممارسة العمل النقابي، إنما عمل في التشريع الجديد على توضيح صلاحياته التي تباين بين المهام التمثيلية التي يشارك على أساسها في تمثيل العمال ضمن الاجتماعات الدورية للوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها في أماكن العمل، كما يتولى أيضا تمثيل الفرع النقابي أمام القضاء للدفاع عن حقوق أعضائه المكفولة بموجب القوانين السارية المفعول، ويضطلع كذلك المندوب النقابي بمهمة إخطار

²⁴ بن سالم كمال، "الحماية القانونية للمندوب النقابي وتطبيقاتها القضائية على ضوء التشريع الجزائري"، مجلة قانون العمل والتشغيل، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم، 2016، ص.37.

مفتش العمل المختص بكل انحراف عن التشريعات والتنظيمات المتعلقة بعلاقات العمل وله أن يطلب تدخله عند الاقتضاء²⁵.

لغرض ممارسة الصلاحيات المعهودة إلى المندوب النقابي دون عراقيل أو إكراهات في أماكن العمل، أقرّ المشرع جملة من الأحكام القانونية التي تصون المسار المهني للمندوبين النقابيين بعيدا عن الضغوطات والتهديدات، والتي تعتبر في الوقت نفسه كضمانات للموازنة بين المركز الأصلي للمندوب كعامل أجير وبين صفته التمثيلية، حيث يحظى المندوب النقابي بتسهيلات تيسر له ممارسة عهده النقابية، وذلك بتخصيص رصيد ساعي مدفوع الأجر يقدر بعشر ساعات لكل شهر، مع إمكانية جمع أو اقتسام مجموع هذه الأرصدة بين المندوبين النقابيين بشرط الإعلام المسبق للمستخدم، كما أجاز المشرع لظروف استثنائية تجاوز الرصيد الساعي الشهري بعد موافقة المستخدم على ذلك كتابيا.

تفعيلا للعمل النقابي يتمتع المندوب النقابي بالحق في عطلة التكوين والتي تعتبر فترتها وقت عمل فعلي تلقى على عاتق المستخدم التكفل بأجرة المندوب²⁶.

فضلا عن هذا يستفيد المندوب النقابي من حماية ضد تعسف المستخدمين لاسيما في المجال التأديبي، حيث تطبق عليه قواعد الحماية ضد التسريح أو العزل التعسفي، كما يمنع تحويله خلال فترة عهده إلى مكان آخر غير الذي تم انتخابه فيه،

²⁵ المواد 114، 115، 116 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

²⁶ المواد 109، 110، 111 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

إلاّ في حالة الضرورة المبررة²⁷، لكن هذا لا يحول دون متابعتها تأديبيا في حالة إخلاله بالتزاماته المهنية، إذ يخوّل المشرع للمستخدم في هذه الحالة صلاحية مباشرة إجراءات تأديبية ضده، مع إرسائه جملة من الضمانات التأديبية الخاصة، والتي تتجلى في إلزام المستخدم بإعلام المندوب وكذا منظمته النقابية ومفتش العمل المختص اقليميا²⁸. وقد أكدّ القضاء الجزائري هذه الضمانات سابقا باعتباره كل إجراء تأديبي متخذ في حق المندوب النقابي دون مراعاة الإجراءات القانونية باطلا وعدم الأثر²⁹.

يعدّ كذلك الاختصاص الحصري للمنظمة النقابية في معالجة الأخطاء ذات الطابع النقابي طبقا لقانونها الأساسي ونظامها الداخلي أهم ضمانات لحماية المندوب النقابي بمناسبة تأديبية واجباته النقابية³⁰.

2. الحماية الإدارية للمنخرطين في المنظمات النقابية

كرّس المشرع في القانون المتعلق بممارسة الحق النقابي الملغى قاعدة الحماية الإدارية بشكل عام ومقتضب³¹، مرجع سابق، حيث شملت مختلف العمال المهتمين للنشاط النقابي دون تنظيم إجراءات الحماية ومواجهة تعسف المستخدم في

²⁷ المادة 2/126 من المرجع نفسه.

²⁸ المواد 128، 129، 132 من المرجع نفسه.

²⁹ بحدّة مهدي، المرجع السابق، ص. 16.

³⁰ المادة 130 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

³¹ المادتان 50، 51 من قانون رقم 90-14، يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي (ملغى)، مرجع

سابق.

أماكن العمل، على خلاف قانون رقم 02-23 الذي عمد فيه المشرع إلى تأطير أحكام الحماية الإدارية للانتماء النقابي تفصيلاً وتخصيصاً، كونه وفر قواعد حماية خاصة بالعمال الأجراء في القطاع الاقتصادي من ناحية، ناهيك عن إرسائه قواعد خاصة بحماية الموظفين والأعوان العموميين في المؤسسات والإدارات العمومية من ناحية أخرى.

تمتطي الحماية الإدارية في هذا الإطار على قواعد قانونية مانعة وأخرى إجرائية تستهدف الحماية ضد التمييز بين العمال بسبب انتمائهم النقابي، إذ يمنع المشرع اتخاذ قرار التسريح أو تسليط عقوبات تأديبية أخرى ضد أي منخرط في منظمة نقابية، كما تقرر جملة من الإجراءات الإدارية التي يتم اتباعها للتظلم في حالة مخالفة ذلك المنع. فالعامل الأجير يمكنه ايداع عريضة مكتوبة لدى مفتش العمل المختص اقليمياً في حالة إصدار المستخدم لأي قرار ضده سواء كان عقابياً أو لا، ويكون بدوافع نشاطه النقابي، وإذا أثبت المفتش تبعاً لتحريراته أنّ هذا الطعن مؤسساً، يوجه إعدارا إلى المستخدم لإلغاء القرار المطعون فيه أجل أقصاه 8 أيام عمل³².

تجدر الإشارة إلى أنّ مفتش العمل باعباره سلطة إدارية³³ يتدخل لحماية الانتماء النقابي للعامل الأجير حتى في حالة ارتكاب هذا الأخير خطأ جسمي يؤدي إلى تسريحه، حيث ألزم المشرع المستخدم في هذه الحالة إخطار مفتش العمل الذي

³² المواد 126، 133، 136 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.
³³ للتفصيل راجع: غريب منية، "مفتشية العمل وأهميتها في مجال علاقات العمل"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، 2007، ص. 183.

يتولى التحري عن أسباب التسريح للتأكد من أنه ذو طابع مهني محض، ولا علاقة له بالنشاط النقابي للعامل المسرح، وغذا تم إثبات هذه الصلة يعذر مفتش العمل المستخدم للتراجع عن قرار التسريح أو إعادة إدماج العامل في منصبه، مع استرجاع هذا الأخير كافة حقوقه في أجل 8 أيام³⁴.

قد حرص المشرع في هذا الإطار على إقرار مجموعة من الضمانات التي تصون حقوق الموظف أو العون الخاضع للمساءلة التأديبية، حيث حدد مدة دراسة ملفه من قبل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أو اللجنة التأديبية الاستشارية المتساوية الأعضاء، والتي تقدر بأجل 15 يوم من تاريخ إخطارها للبت في أسباب متابعتها تأديبياً، إضافة إلى كفالة حقوق الدفاع من خلال فرض وجوب استدعاء المعني للمشول أمام اللجنة في أجل 8 أيام على الأقل قبل تاريخ انعقادها، مع تمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي وتقديم توضيحات كتابية أو شفوية والاستعانة بمدافع يكون من اختياره الشخصي، ويتم تبليغ القرار التأديبي إلى الموظف وإلى منظمته النقابية في أجل 8 أيام من تاريخ توقيعه³⁵.

علاوة على هذا، يجيز المشرع للموظف أو العون المعني بعد استنفاد إجراءات إخطار مفتش العمل المختص إقليمياً، ليقوم هذا الأخير بفتح تحقيق يتم غلقه بموجب محضر معاينة تدون فيه نتائج التحقيق وتسلم نسخة منه إلى المعني ومنظمته النقابية وإلى

³⁴ المادتان 138، 139 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

³⁵ المادة 144 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

المستخدم، ورغم أنّ مفتش العمل في هذه الحالة يخصص دوره في البحث والتحري إلا أنّ المحضر الذي يعده يعتبر دليلاً في يد العامل المعني لمواجهة المستخدم قضائياً، إذا تم إثبات علاقة سببية بين العقوبات والنشاط النقابي للمعني³⁶.

ثانياً: الحماية القضائية لممارسة العمل النقابي

صرّح المشرع الجزائري بالحماية القضائية لنشاط المنظمات النقابية وأعضائها بموجب نص المادة 44 من قانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي، حيث اعترف لهذه الأخيرة بحق اكتساب الشخصية المعنوية التي تؤهلها على وجه الخصوص: " - للتقاضي أمام الجهات القضائية المختصة في كل الوقائع التي لها علاقة مع هدفها، لا سيما تلك التي تمس بمصالح المنظمة النقابية والمصالح الجماعية والفردية لأعضائها."

استكمالاً لهذا الإقرار التشريعي، نظم المشرع في القانون ذاته مختلف الحالات التي تجيز للمنظمات النقابية اللجوء إلى القضاء لحماية مصالحها، إذ يمكن لها التماس الحماية من القاضي الاجتماعي ضد كل انتهاك يطل أعضائها أو نشاطاتها (1)، كما يكون لها حق رفع دعوى قضائية أمام القاضي الجنائي في حالة ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في القانون المتعلق بممارسة الحق النقابي (2).

³⁶ المادة 140 من المرجع نفسه.

1. دور القاضي العادي " الاجتماعي " في حماية العمل النقابي

يعتبر تدخل القاضي الاجتماعي لحماية العمل النقابي إجراءً مكملًا لآلية الحماية الإدارية، حيث يكون من حق المنظمات النقابية وأعضائها اللجوء إلى القضاء في حالة مخالفة المستخدم لقواعد الحماية الإدارية ضد التمييز وعراقيل ممارسة الحق النقابي، وذلك باتخاذ قرارات مجحفة في حق العامل الأجير أو تسليط عقوبات تأديبية عليه بدواعي انتمائه النقابي، وبعد استنفاد العامل المتضرر لمختلف طرق الوقاية والتسوية الودية لنزاع العمل بتدخل مفتش العمل الذي يقوم بإعداد المستخدم لسحب قراره أو إعادة إدماج العامل المعني، إلا أنّ المستخدم يمتنع عن الامتثال لهذه الأوامر، ففي هذه الحالة أقرّ المشرع آلية الطعن القضائي لمواجهة تعنت المستخدم³⁷.

إنّ أهم ما يميز هذه الآلية أنّ المشرع تكفل بتأطير إجراءاتها إذا تعلق الأمر بالتسريح التعسفي ذات الصلة بالنشاط النقابي، إذ ألزم الجهة القضائية بالفصل في الطعن المقدم أمامها في أجل أقصاه 30 يوم عمل بحكم مشمول بالنفاذ المعجل، دون أن يكون للطعن في هذا الحكم أي أثر موقف، على أن يتم إلغاء قرار التسريح مع إلزام المستخدم بإعادة إدماج العامل المحمي في منصب عمله واحتفاظه بكافة حقوقه المكتسبة، مع إمكانية الحكم بالتعويض لجبر الأضرار التي لحقت به، وذلك بناء على

³⁷ لقد سبق وأن دعت المحكمة العليا تدخل القاضي الاجتماعي لإبطال قرار التسريح التعسفي المتعلق بالانتماء النقابي باجتهادات قضائية تلزم المستخدم بإعادة إدماج العامل في منصبه مع استفادته من تعويض مالي. للتفصيل راجع: بن سالم كمال، المرجع السابق، ص. 53-55.

طلب من العامل المحمي أو منظمته النقابية³⁸، ويستفيد كذلك الموظفون والأعوان العموميون والمتعاقدون في الإدارات العمومية من نفس قواعد الحماية³⁹.

يتدخل كذلك القاضي الاجتماعي للفصل في النزاعات المتعلقة بتقدير التمثيلية النقابية، وذلك بالفصل بحكم مشمول بالنفاذ المعجل في أجل لا يتعدى 30 يوم من تاريخ ايداع العريضة، بغض النظر عن الطعون المقدمة ضد هذا الحكم⁴⁰.

لا يسوغ في هذا الإطار إغفال الاختصاص الحصري للقاضي المختص في تعليق أو حل المنظمة النقابية الذي يعتبر كضمانة مدعمة لحماية العمل النقابي، نظرا لما يكفله القضاء من حياد وموضوعية، خلافا للسلطات الإدارية التي يمكنها التعسف لتعطيل العمل النقابي، ويعتقد هذا الاختصاص القضائي حتى في حالة ارتكاب المنظمة النقابية مخالفة من شأنها الإخلال بالنظام العام⁴¹.

2. تدخل القاضي الجنائي في حماية العمل النقابي

يؤسس دور القاضي الجنائي في حماية نشاط المنظمات النقابية استنادا إلى الأحكام الجزائية التي أقرها المشرع في الباب السابع من قانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي، والتي ترمي إلى كفالة الامتيازات التشريعية التي يقرها ذات

³⁸ المادة 141 من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

³⁹ المواد 139-147 من المرجع نفسه.

⁴⁰ المادة 84 من المرجع نفسه.

⁴¹ انظر المواد 62، 65، 66 من المرجع نفسه.

القانون للمنظمات النقاية من خلال فرض غرامات مالية ضد كل من يتعدى على مبادئ ممارسة العمل النقابي، مع إمكانية توقيع عقوبة الحبس في بعض الحالات المحددة قانوناً.

أمّا اختصاص القضاة الجزائي فينعتد إماماً بناء على رفع دعوى عمومية من طرف الشخص المتضرر (العامل أو المنظمة النقاية)، وإماماً بناء على إحالة الملف إلى وكيل الجمهورية من طرف مفتش العمل باعتبار هذا الأخير صاحب الضبطية القضائية في مجال الرقابة على تطبيق النصوص القانونية في المادة الاجتماعية⁴².

إنّ أهم ما يلاحظ بخصوص اختصاص القاضي الجنائي في هذا الإطار هو تفعيل دوره مقارنة بالقانون الملغى، وهذا بفعل تنوع الجزاء الجنائي المقرر، فضلاً عن تدخله ليشمل عدة جرائم ذات الصلة بعرقلة الحرية النقاية، حيث يهاب على المشرع في القانون الساري المفعول إرسائه حماية جنائية خاصة بصون استقلالية المنظمات النقاية بموجب المادة 149 منه التي تنص على: "يعاقب بغرامة مالية من مائة ألف دينار (100.000 دج) إلى مائتي ألف دينار (200.000 دج)، كل من يرتكب أحد الأفعال الآتية:

- التدخل في تسيير المنظمة النقاية بواسطة أي فعل يكون الغرض منه المساس باستقلالية المنظمة النقاية،

⁴² بخدة مهدي، المرجع السابق، ص 160.

- الجمع بين ممارسة عهدة نقابية في هيئة قيادة و/أو إدارة لمنظمة نقابية وعهدة في الهيئات القيادية لحزب سياسي،
 - الإضرار بالعامل الأجير بسبب الانتماء أو ممارسة النشاط النقابي، لاسيما فيما يتعلق بالتوظيف والترقية والتحويل والتكوين المهني، وكذا منح المزايا الاجتماعية والإجراءات التأديبية.
- وفي حالة العود، تضاعف الغرامة."

يسجل كذلك على المشرع في نص المادة المدونة أعلاه أنه لم يكتف بتعميم قواعد الحماية الجنائية، إنما أقر أحكاما جزائية خاصة ومحصورة في حماية حقوق العامل الأجير المنخرط في المنظمة النقابية، إضافة إلى القاعدة العامة التي تعاقب بغرامة من 100.000 دج إلى 200.000 دج ضد كل من يقوم بممارسات تمييزية أو ضغوطات أو تهديدات أو تصرفات مناهضة للمنظمة النقابية وأعضائها ونشاطاتها بقصد عرقلة ممارسة الحق النقابي⁴³.

علاوة على ذلك، وضع المشرع أحكاما جزائية متعلقة بحماية الحرية النقابية بصفة عامة، ويتميز الجزء الجنائي المقرر في هذه الحالة أنه لا يتم مضاعفة الغرامة المالية في حالة العود، إنما يكون عقوبة سالبة للحرية على حسب ما جاء في نص المادة 153 من القانون المتعلق بممارسة الحق النقابي⁴⁴.

⁴³ المادة 158 من من قانون رقم 02-23، يتعلق بممارسة الحق النقابي، مرجع سابق.

⁴⁴ انظر نص المادة 153 من المرجع نفسه.

من جهة أخرى، تم الجمع بين عقوبة الحبس من ثلاثة أشهر إلى ستة أشهر والغرامة المالية من 50.000 دج إلى 100.000 دج في حالة عرقلة تأسيس أو سير هيئات قيادة و/أو إدارة منظمة نقابية كعقوبات مبدئية وأصلية بالنسبة لهذه الجريمة⁴⁵.

⁴⁵ المادة 156 من المرجع نفسه.

خاتمة

نخلص في الختام إلى أنّ القانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي يتضمن في طياته العديد من الامتيازات الحقوقية والإجرائية المعهودة إلى المنظمات النقابية باعتبارها شريك اجتماعي ينبغي إدماجه في دواليب صياغة السياسات العامة وتوجيهها، فالمرشح حرص في القانون الساري المفعول على ضمان استقلالية المنظمات النقابية سياسيا ووظيفيا، في سبيل تفادي تسييس هذه المنظمات المدنية وتمييع نشاطها، لذلك تم إعادة النظر في معايير الصفة التمثيلية للمنظمات النقابية مع فرض إلزامية تجديدها حفاظا على شرعية التمثيل النقابي.

فضلا عن هذا، دعم المشرع الجزائري في التشريع النقابي الجديد الحماية القانونية المكفولة للمنظمات النقابية من خلال توسيع نطاقها بأحكام متباينة تشمل كل من أعضاء التنظيم النقابي ونشاطها كل على حدى، إضافة إلى تعدد آلياتها، إذ يكون أعضاء المنظمات النقابية محميين إداريا ضد أي تمييز أو إكراهات بسبب انتمائهم النقابي، علاوة على إقرار آلية الحماية القضائية بتدابيرها المدنية والجنائية.

لكن رغم ذلك تبقى مختلف الامتيازات المرصودة في القانون المذكور أعلاه بحاجة إلى مقتضيات أخرى لتفعيلها، وهذا بناء على بعض المقترحات التالية:

- الإسراع في إصدار النصوص التنظيمية التي أحال إليها القانون المتعلق بممارسة الحق النقابي.

- تدعيم نشاط المنظمات النقابية بوسائل الإعلام لاسيما الإلكترونية منها، بغرض إذاعة ونشر مختلف فعالياتها.
- تقييد الإعانات المالية الممنوحة للمنظمات النقابية من الدولة والجماعات المحلية بضوابط محددة بدقة، مع جعلها موردا استثنائيا تقتضيه حالة العجز المالي فقط، تفاديا لتبعيتها.
- تزويد مفتش العمل بضمانات تكفل امثال المستخدم للإعذار الذي يوجهه إليه في حالة نشوب نزاع بين الهيئة المستخدمة والمنظمات النقابية.

التنافس الدولي والاقليمي في منطقة حوض بحر قزوين (مقاربة سياسية - قانونية)

The International & Regional Competition in the Caspian Sea Basin Region

أ.م.د. سعود أحمد ريحان

جامعة الفلوجة

كلية القانون - العراق

م. ياسر محمد عليوي

الجامعة التقنية الوسطى

المعهد التقني / الأنبار - العراق

yassirmohammed@mtu.edu.iq

saud.ahmed.raihan@uofallujah.edu.iq

الملخص

يستمر التنافس الدولي والاقليمي في حوض بحر قزوين، ويستمر صراع المصالح والإستراتيجيات في هذه المنطقة، وتختلف نظرة كل طرف من الأطراف الفاعلة في هذا التنافس الى المنطقة التي تمثل قلب العالم، وتزايد أهميتها بالنسبة لكل طرف دولي أو اقليمي، ويختلف تطور وجوده فيها بدءاً بروسيا التي تحاول استعادة المنطقة الى دائرة نفوذها، وكذلك الولايات المتحدة التي تريد التوسع على حساب مجال روسيا الحيوي ومنع روسيا والصين من ملء الفراغ الذي خلّفه انهيار الإتحاد السوفياتي السابق، وكذلك الصين التي امتدت تجارياً إلى دول المنطقة، وبدأت مشروعات اقتصادية تكاملية جبارة بالشراكة مع دول المنطقة، ومن ثمّ أخيراً بتطور مواقف القوتين الإقليميتين الأكثر عناية وارتباطاً بدول حوض قزوين، واللذان ترتبطان بتلك الدول بروابط تاريخية وثقافية وانثروبولوجية هامة ألا وهما كل من إيران وتركيا.

الكلمات المفتاحية: بحر قزوين، قلب الأرض، الإتحاد السوفياتي، إيران، تركيا.

Abstract

It continues international and regional competition in the Caspian Sea basin, continues conflict of interests and strategies in this region, and differs views from all sides active in this region It is located in the region that represents the heart of the world, increasing its importance in relation to both international and regional, and varying the development that existed in the beginning of Brussels Handing over the region's capacity to the Influence Department, and some of the UN states that are trying to expand at the expense of Russia's living space and preventing Russia and China from filling the gap behind the vacuum Soviet Union, including China, which facilitated trade with the regional states, and initiated strong integrated economic projects in partnership with the regional states. Recently, regional countries have developed more attention to the Caspian Sea, and other countries have historical and cultural connections Bologna is all but Iran and Turkey.

Keywords Caspian Sea, Heart of the Earth, Soviet Union, Iran, Turkey.

مقدمة

تعدُّ منطقة حوض بحر قزوين احدى المناطق الهامة في السياسة الدولية، فهي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمصالح العديد من القوى الدولية والاقليمية، وقد باتت منذ انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) ساحة هامة من ساحات التنافس الدولي على الهيمنة العالمية. فقد شهد العقد الاول الذي تلا انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) وانفراد الولايات المتحدة بصدارة العالم تمداً امريكا وغرباً على حساب المصالح الحيوية الروسية في جوارها الاقليمي، ومع مطلع القرن الجديد عادت روسيا تدريجياً الى محاولة لعب دور القوة العظمى وتمسكت بالدفاع عن مجالها الحيوي وعلى رأسه منطقة حوض بحر قزوين مستعملة كل الوسائل المتاحة بما فيها التدخلات العسكرية المباشرة واللعب على وتر الاقليات، كما تتنافس قوى أخرى كالولايات المتحدة وحلف الناتو والصين وإيران وتركيا على النفوذ في هذه المنطقة، التي تكاد الهيمنة عليها ان تكون مفصلية في تحديد شكل العالم في العقود القادمة والقوى التي ستكون مهيمنة أو فاعلة فيه.

فالولايات المتحدة تسعى جاهدة لبسط نفوذها من خلال التواجد العسكري والاقتصادي وبخاصة منذ احداث الحادي عشر من سبتمبر وروسيا تحاول التثبيت بمجالها الحيوي الذي يمثل حوض قزوين جزءاً لا يتجزأ منه، محاولة ابعاد النفوذ الأمريكي والتواجد الغربي الاطلسي سواء بتقديم التسهيلات الاقتصادية لدول المنطقة أو بالتدخل العسكري المباشر، ان استلزم الامر، أما الصين، فتسعى الى الولوج الى

اسواق المنطقة من خلال التسهيلات الاقتصادية التي تقدمها شركاتها العملاقة. كما تحاول كل من القوى الاقليمية تركيا وإيران وبنسبة أقل الهند واسرائيل وباكستان الحصول على موطن قدم في خارطة النفوذ في منطقة حوض قزوين.⁽¹⁾

وتركز هذه الدراسة على إيجاد الحل لإشكالية مهمة، مفادها يتجلى في التساؤل الآتي؛ كيف يتجلى الحل الواقعي - القانوني للصراع والتنافس الدولي والاقليمي في منطقة حوض بحر قزوين؟ ومن هذا التساؤل الكبير، يمكن أن تنبثق تساؤلات عدة، أهمهاها:

هل يمكن أن تكون هذه المنطقة موقع لإضطراب اقليمي او دولي مستقبلاً، بالنظر لموقع دول بحر قزوين الاستراتيجي وأهمية الثروات والفرص التي تمثلها هذه المنطقة؟

هل أن اللجوء إلى التفاهم والإتفاق بين الأطراف الإقليمية والدولية المعنية بالصراع في المنطقة، يمكن أن يخفف من حدة الصراع أو على الأقل يسهم في إيجاد حل للتنافس في المنطقة؟

تبرز أهمية الدراسة من الناحيتين السياسية والقانونية، حيث تحاول الدراسة إستشراف مستقبل المنطقة في ظل الصراع القائم، من جهة، ومن جهة أخرى،

¹ . مركز الجزيرة للدراسات، القسم الاول آسيا الوسطى والقوقاز...الاهمية الاستراتيجية والواقع السياسي والاجتماعي، (تقرير) المركز - الدوحة - قطر، 24/ أيلول /2013، ص3

نسلط الضوء على تأثير هذا الصراع على الواقع الدولي وانعكاس الحلول القانونية المتمثلة بمعاهدة أكتاو على الصراع في المنطقة، في الوقت الذي باتت العديد من القوى الدولية والاقليمية تتطلع الى الدخول في هذه المنطقة وتسعى للهيمنة عليها او لإيجاد موطئ قدم لتنفيذها، وشرعت هذه القوى تتنافس فيما بينها على النفوذ في هذه المنطقة، الأمر الذي يضمني على هذه الدراسة أهمية خاصة، كونها تسلط الضوء على أهداف واستراتيجيات الدول المؤثرة إقليمياً ودولياً في الصراع الدائر في منطقة حوض بحر قزوين، خصوصاً بعد الحرب الروسية الأوكرانية التي لا يزال أوارها مستعراً حتى اللحظة.

عليه، سنركز في هذه الدراسة على الاطراف الاكثر اهمية في هذا التنافس في مبحثين، نخصص الأول للوقوف على التنافس بين القوى العظمى في منطقة بحر قزوين، وهي كل من روسيا الاتحادية، والولايات المتحدة الأمريكية والصين، أما المبحث الثاني فنخصص للوقوف على التنافس بين القوى الإقليمية في منطقة بحر قزوين، وهما تركيا وإيران، وسنبين في هذا المبحث أيضاً موقف كلتا الدولتين من معاهدة أكتاو.

سنختتم هذه الدراسة بخاتمة، نضمنها خلاصة لما توصلنا إليه في هذه الدراسة، بما يمثل استشراف لما ستؤول إليه مسارات الصراع في هذه المنطقة الحيوية من العالم.

الباحثان

المبحث الاول

التنافس بين القوى العظمى في منطقة بحر قزوين

يمكن تقسيم الدراسة بحسب أهم اللاعبين الدوليين في منطقة حوض بحر قزوين واهداف كل منهم، تبدأ منذ انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) وظهور دول بحر قزوين الساحلية الثلاث الجديدة فضلاً عن اكتشاف مخزونات الطاقة الضخمة في بحر قزوين، أصبحت منطقة حوض قزوين ساحة لمطامع سياسية واقتصادية من قبل الفواعل الدوليين من القوى العظمى الطامحة الى التنافس على امتلاك مقومات القوة فضلاً عن القوى الاقليمية المؤثرة.⁽²⁾

وعلى ذلك، يمكن أن نقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، بحسب عدد القوى العظمى المؤثرة في منطقة حوض بحر قزوين، المتمثلة بروسيا الاتحادية والولايات المتحدة والصين الشعبية، وكالاتي:

المطلب الأول

جمهورية روسيا الاتحادية وموقع بحر قزوين في سياستها

بعد انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) وطوال فترة حكم الرئيس الأسبق بوريس يلتسن تبنت روسيا فكرة الشراكة مع الغرب للنهوض باقتصادها المتداع لكن

². سامية بن يحيى وعبد الرحيم رحموني، الامن الجيوطاقوي لبحر قزوين في استراتيجيات الاتحاد الاوروبي وتركيا، (بحث منشور) مجلة رؤية تركية - مركز ستا للدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، صيف 2019، ص172.

تلك الشراكة كما عبر عنها بعض القوميين الروس كانت "خدعة مفيدة لأمريكا ولكنها مدمرة لروسيا" لذا سرعان ما تحول صناع القرار الروسي الى فكرة اولوية الخارج القريب،⁽³⁾

كانت من اولى الخطوات التي اتبعتها روسيا لإعادة الاتصال بمجالها الحيوي في الجمهوريات السوفياتية المنسلخة عنها هو انشاء رابطة الدول المستقلة التي بدأت كرابطة بين الدول السلافية روسيا واوكرانيا وبيلاروسيا خلال قمة جمعت رؤساء هذه الدول في العاصمة البيلاروسية منسك في كانون الاول 1991.

في الحادي والعشرون من نفس الشهر انضمت اليها جمهوريات آسيا الوسطى والقوقاز لتجمع الرابطة جمهوريات الإتحاد السوفياتي (السابق) السابقة باستثناء جمهوريات البلطيق وجورجيا. وقد أكدت دول الرابطة في اجتماع التأسيس ان الرابطة ليست دولة جديدة او كيانا فوق قومي لتعويض الإتحاد السوفياتي (السابق) بل هي مجرد اطار للتشاور وتنظيم التركة السوفيتية خاصة ما يتعلق بالترسانة النووية والتعاون الاقتصادي فقد كانت هنالك اعتمادية اقتصادية بين جمهوريات الإتحاد السوفياتي (السابق) اربكها التفكك المفاجئ لهذا الاتحاد.

في الخامس من أيار 1992 تم التوقيع على ميثاق الامن المشترك لدول رابطة الدول المستقلة في العاصمة الاوزبكية طشقند، والذي لم يكن تحالفا بقدر ما كان

³. زبغنيو برجنسكي. رقعة الشطرنج الكبرى " السيطرة الأميركية وما يترتب عليها جيوسراتيجيا"، ترجمة مركز الدراسات العسكرية (بيروت: مركز الدراسات العسكرية، ط2، 1999)، ص100.

تعهدا بعدم استعمال القوة لحل المشاكل العالقة بين دول الرابطة وتعهدا من دولها بعدم الانضمام الى احلاف خارجية من شأنها الاضرار بأمن دول الرابطة. (4)

كان لاندفاع دول آسيا الوسطى للانضمام تحت رابطة الدول المستقلة اسباب ودوافع وجيهة وإن اختلفت من بلد لآخر من تلك البلدان لكن يمكن ان يكون من اهم الاسباب التي دفعت هذه الدول باتجاه الانضمام في رابطة الدول المستقلة هو الخوف من الفوضى الأمنية والسياسية والاقتصادية التي يمكن ان تنجم عن القطيعة الحادة مع روسيا.

فند عام 1990 وحتى قبل انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) بدأت النزاعات القومية في قرغيزستان بين القرغيز والأوزبك، ثم تحول نزاع حاد بين العشائر الطاجيكية خريف سنة 1991 الى حرب أهلية في طاجيكستان. وبينما رأى الرئيس الكازاخستاني نور سلطان نزارباييف ان بلاده التي يشكل الروس فيها نسبة كبيرة من السكان لا يمكنها تحاشي نشوب اضطرابات قومية عنيفة الا من خلال تعاون وثيق مع روسيا في شتى المجالات، في الوقت الذي رأت كل من حكومات أوزبكستان وقرغيزستان في رابطة الدول المستقلة ضمانا لعدم امتداد الجماعات الاصولية الاسلامية التي نشطت في طاجيكستان وعبثت بأمنها اليها. (5)

4. موسوعة عريق (رابطة الدول المستقلة) منظمة دولية، موسوعة عريق على شبكة الانترنت، 2023، متاحة على الرابط الألكتروني الآتي: <https://areq.net/m/.html>

5. مسعود الخوند، الموسوعة التاريخية الجغرافية (ج2) "آسيا الوسطى"، بيروت: دار رواد النهضة للطباعة والنشر، 1994، ص 136-137.

وهكذا استغلت روسيا التركيبة السكانية غير المتوازنة التي احدثتها الامبريالية الروسية القيصرية وتعمقت في زمن الإتحاد السوفياتي (السابق) والتي جعلت بعض مجتمعات الدول الجديدة في حوض قزوين والقوقاز وآسيا الوسطى تعاني من انكشاف امني خطير ازاء روسيا ككازاخستان وطاجكستان لوجود اقلية روسية كبيرة فيهما فوجود هذه الاقلية الروسية الكبيرة يعطي مبررا لروسيا للتدخل في شؤونها الداخلية بحجة حماية حقوق الاقلية الروسية.

فضلاً عن ان هذه الدول كانت تعتمد اعتمادا كلياً على روسيا في المجال الاقتصادي ايام الإتحاد السوفياتي (السابق) في تصريف منتجاتها وثرواتها المعدنية والزراعية وغيرها فهيا كلها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بقيت ضعيفة لذا، كانت تلجأ الى روسيا كلما تعرضت لضغوط داخلية او خارجية كما حدث في طاجكستان حينما طلبت الحكومة الطاجيكية الكولابية الشيوعية العون من روسيا واوزبكستان في حربها ضد حزب النهضة الطاجيكي في الاعوام 1992 و1997.

لذا حرصت حكومات مثل هذه الدول على الحفاظ على علاقات جيدة مع روسيا،⁽⁶⁾ لكن تراجع روسيا في شتى المجالات ورغبة معظم دول الرابطة في التحرر من التبعية الاقتصادية والسياسية لروسيا شجعت الكثير من دول قزوين كأذربيجان وجورجيا المجاورة لبحر قزوين على السعي للحصول على دعم الغرب واستبدال

⁶. مركز الجزيرة للدراسات، المرجع السابق، ص4.

الاعتماد على روسيا المتداعية بالاعتماد على الولايات المتحدة والقوى الغربية الصاعدة.⁽⁷⁾

حتى أواسط التسعينات كان الدور الروسي في المنطقة في تراجع مستمر مقابل تقدم غربي وامريكي في شتى المجالات. وعلى سبيل المثال استحوذت الشركات الغربية خلال عملية بيع القطاع الصناعي الكازاخستاني على 90% من هذا القطاع.

على الرغم من ان روسيا دخلت حلبة المنافسة متأخرة الا انها تمكنت من احراز دور الصدارة نخلال العامين 1997 - 1998 تمكنت روسيا من انشاء اتحاد جمركي رباعي ضمها وضم كازاخستان وكل من روسيا البيضاء وقيرغيزستان اما في مجال الاستثمار في مجال النفط والغاز فقد تركت روسيا موقف المتفرج، ودخلت في منافسة مع الشركات الغربية لتحوز حصة كبيرة من اتحاد خطوط انابيب قزوين بلغت نصف اسهم الاتحاد المذكور.⁽⁸⁾

بسبب قرار حلف الناتو التوسع نحو الشرق وقيامه بضم العديد من اعضاء وارسو السابقين. وفي مطلع العام 1996 وتحت ضغط الرأي العام الروسي المتذمر من فكرة الشراكة مع الغرب وتوسع حلف الناتو باتجاه الحدود الروسية قام الرئيس

⁷ Fiona Hill, Russia's International Integration And Caspian Sea Oil, Ponars Policy Mem-9, Kenndy School Of Government ,P-1.

⁸ . سليم حداد، منطقة بحر قزوين وأهميتها الاستراتيجية في العلاقات الدولية (د.م : دار المساعدة السورية للتأليف والترجمة والنشر، 2003)، ص 95- 96.

الروسي بوريس يلتسن باستبدال وزير خارجيته كوزيريف الموالي للغرب، ييفغيني بريماكوف القومي الروسي المتشدد والمؤيد لتشكيل تحالف روسي صيني إيراني موجه ضد الغرب.

بالفعل زار يلتسن بكين في وقت مبكر من العام 1996 واصدر الرئيسين بيانا منتقدا لسياسة القطب الواحد التي حاولت الولايات المتحدة فرضها على النظام الدولي الجديد وفي كانون الاول من نفس العام زار الرئيس الصيني ليبيغ موسكو وأكد الطرفان رفضهما للنظام الدولي الذي يهيمن عليه قطب واحد.⁽⁹⁾

نجحت روسيا في استخدام المصالح التجارية المشتركة ورغبة دول آسيا الوسطى والقوقاز في الاستفادة من البنى التحتية والتكامل الاقتصادي الموجود منذ عهد الإتحاد السوفياتي (السابق) لتعزيز نفوذها في آسيا الوسطى، وركزت روسيا على احتكار السوق المالية في تلك الدول دون ان تغفل تعزيز نفوذها في مجالي الطاقة والثروة المعدنية. إن وجود روسيا الطويل في منطقة بحر قزوين التي كانت طوال القرنين المنصرمين منطقة نفوذ روسية خالصة منحها افضلية استراتيجية وقدرة تأثير اكبر من القوى الدولية والاقليمية الأخرى على دول حوض بحر قزوين.

فضلا عن الافضلية الاقتصادية التي تتمتع بها روسيا كونها تمتلك انايب نقل طاقة جاهزة وعاملة منذ عهد الإتحاد السوفياتي (السابق) قادرة على نقل ثروات بحر قزوين الى العالم تمتلك روسيا افضلية استراتيجية تستند الى عاملين يمكن لروسيا

⁹. زبغنيو برجنسكي، مرجع سابق، ص 110.

استخدامهما في اي وقت وفي اي مكان في منطقة حوض بحر قزوين وجوارها في القوقاز وآسيا الوسطى هما العامل الاجتماعي والوطني، حيث تسيطر موسكو على مراكز التوتر التي يمكن ان تذكياها أو تهدئها أو تعدل وتتحكم في متغير الامن في المنطقة، وبالتالي في الاستثمارات الاجنبية، كما فعلت حينما زعزعت الامن في جورجيا وتدخلت في النزاعين المتعلقين بابخازيا واوسيتيا الجنوبية جاعلتا اياهما نقطتي ارتكاز روسيتين داخل جورجيا، حينما لمست روسيا رغبة جورجية بالانضمام الى حلف شمال الاطلسي، وكما ساندت ارمينيا في نزاعها مع أذربيجان حول اقليم ناكورني كارباخ حينما كان التوتر بينها وبين أذربيجان على اشده بسبب رغبة اذربيجان في اجتذاب الاستثمارات الغربية واستبعاد روسيا من شراكتها الاقتصادية.⁽¹⁰⁾

وعلى الرغم من أن روسيا حرصت في تنافسها الاقتصادي مع القوى الدولية والاقليمية في المنطقة على استغلال حاجة اوروبا لثروات بحر قزوين من النفط والغاز وحاولت السيطرة على موارد الطاقة في بحر قزوين من خلال احتكار أكثر من 80% من خطوط الانابيب الموجودة لتصريف ثروات بحر قزوين إلا أن روسيا تدرك أن قضية بحر قزوين والصراع على النفوذ في منطقتيه مصيرية بالنسبة لها وقضية وجود فهي تتجاوز القضية الاقتصادية، لتتعلق بمصر روسيا كقوة عظمى في القرن الحادي والعشرين، فإن تمكنت روسيا من الحفاظ على نفوذها في القوقاز وبحر قزوين والبحر

¹⁰. سامية بن يحيى وعبد الرحيم رحموني، المرجع السابق، ص 173-174.

الاسود، مع احترام استقلال الدول الجديدة، فسوف تستعيد مكانتها كقوة عظمى مؤثرة عالميا. (11)

وبصفة عامة يعد فوز الرئيس الحالي فلاديمير بوتين بالانتخابات الروسية سنة 2000 نقطة تحول في وضع روسيا على المستوى الدولي فبند ذلك الحين انتهى مسلسل التنازلات المستمرة التي كانت روسيا تقدمها للغرب طوال عهد الرئيس الروسي بوريس يلتسين فقد اعلن بوتين الخطوط العريضة لسياسته وشرع بتنفيذها والمتمثلة بـ:

- 1- اعطاء الاولوية لمصالح روسيا القومية وانهاء التنازلات العشوائية للغرب.
- 2- السعي الى استعادة الفاعلية والتأثير اللذان كان يتمتع بهما الإتحاد السوفياتي (السابق) على المستوى الدولي من خلال استعادة العلاقات القوية مع حلفاء الإتحاد السوفياتي (السابق) السابقين كالصين والهند وإيران.
- 3- زيادة التعاون مع كومنولث الدول المستقلة عن الإتحاد السوفياتي (السابق) وعدم السماح بحدوث فراغ امني واقتصادي يمكن ان تملؤه الولايات المتحدة وحلف الناتو.
- 4- اضعاف الطابع القومي على السياسة الخارجية الروسية والتأكيد على استرجاع روسيا لمكانتها الدولية القيادية ووضع خطة استراتيجية هدفها النهائي كسر نظام

¹¹. سامية بن يحيى وعبد الرحيم رحموني، المرجع نفسه، ص174.

الاحادية القطبية الذي حاولت الولايات المتحدة فرضه على العالم منذ انهيار
الإتحاد السوفياتي (السابق). (12)

وسرعان ما ترجم بوتين هذه الاهداف الى واقع ملموس حينما تمكنت
الجيش الروسية في غضون عام واحد من توليه رئاسة الوزراء، من سحق المقاومة
الشيشانية، والدخول الى العاصمة غروزني في كانون الثاني /2000. وهكذا بدأت
روسيا اظهار قوتها بحملة على جمهورية الشيشان القوقازية المجاورة لبحر قزوين. (13)

قد أسفرت هذه الحملة التي اتسمت بعنفها عن قتل اكثر من 150000 من
سكان الشيشان وتدمير معظم مدن وقرى تلك الجمهورية التي استعصت على الروس
منذ انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) حتى استعاد الروس السيطرة عليها سنة
2001. (14)

بدأت تبلور مجموعة من الاهداف لروسيا تجاه منطقة بحر قزوين تندرج ضمن
سياستها العامة لاستعادة مكانتها كدولة عظمى واهم هذه الاهداف :

¹². عبد العزيز مهدي الراوي، توجهات السياسة الخارجية الروسية في مرحلة ما بعد الحرب الباردة،
مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية والاستراتيجية - جامعة بغداد، العدد 35، د.ت،
ص165.

¹³. محمد يوسف عدس. الحرب الشيشانية بين التأليف والتزييف (القاهرة: المختار الاسلامي، 2000)
ص 58-60.

¹⁴. ياسر محمد عليوي، القوقاز - جذور الأزمة وانعكاساتها الاقليمية، مجلة الجامعة العراقية مركز البحوث
والدراسات الاسلامية - مبدأ- بغداد، العدد 30-1، ص 330.

- 1- ضمان الاحتياطي النفطي اللازم لاستمرار تميته الاقتصادية وذلك من خلال الهيمنة على مصادر الطاقة وخطوط نقلها في منطقة بحر قزوين.
- 2- تأمين منطقة بحر قزوين وعدم السماح بالامتداد العسكري الغربي اليها لان روسيا ترى لهذه المنطقة اهمية جغرافية خاصة بالنسبة لأمنها الجيوستراتيجي.
- 3- السعي لاستمرار الهيمنة الروسية على خطوط انابيب نقل النفط والغاز من دول حوض قزوين عبر الاراضي الروسية واقصاء المشروعات المنافسة.
- 4- حماية الاقليات الروسية في المنطقة ومنع هجرتهم الى روسيا لتجنب زيادة العبء الاقتصادي عليها من جهة ولائخاذ حمايتهم ذريعة للتدخل في شؤون دول آسيا الوسطى وحوض قزوين عندما تقتضي الحاجة .
- 5- تهدف روسيا الى استعادة دورها الدولي والاقليمي في العالم، وتعد منطقة بحر قزوين والسيطرة عليها مفتاحا لاستعادة زمام المبادرة على الصعيد الدولي والاقليمي. (15)

قد ادت مجموعة ومن العوامل الى تقوية موقف روسيا في التنافس الدائر في حوض بحر قزوين ومن ابرزها تحسن الاقتصاد الروسي بعد زيادة الفوائض المالية بسبب ارتفاع اسعار النفط فأعطت روسيا الأولوية لجوارها الجغرافي القريب في

¹⁵. م.د. حارث قطان عبد الله، م.د. مثنى فائق مرعي، أهمية منطقة بحر قزوين في العلاقات الروسية الايرانية، مجلة آداب الفراهيدي - جامعة بغداد، العدد 19، آذار 2014، ص 278-279

الاستثمار في الجمهوريات الروسية السابقة لإعادة ربطها بهات من خلال توفير ارضية من المصالح المشتركة بينها وبين تلك الدول. كما حرصت روسيا على الحيلولة دون امتداد التحالفات السياسية والعسكرية كحلف الناتو الى هذه المنطقة التي تدخل ضمن مجالها الحيوي الذي لا يمكنها التفريط فيه كما عملت روسيا على خفض حالات التوتر بينها وبين دول حوض بحر قزوين وتصفية خلافاتها معها.⁽¹⁶⁾

في هذا السياق، وفي سبيل منع امتداد النفوذ الأمريكي ونفوذ حلف الناتو الى دول حوض قزوين حرصت روسيا على حل مشكلاتها العالقة مع تلك، وخاصة موقفها من الوضع القانوني لبحر قزوين فعدلت موقفها ليناسب طروحات الدول الجديدة، وضغطت كذلك على ايران حيث عدلت مطالبها باقتسام ثروات حوض بحر قزوين بالتساوي ليتماشى مع الحلول التي طرحتها الدول الجديدة، والتي ارادت تقسيم قاع البحر الى قطاعات وطنية بحسب طول سواحل كل دولة، الامر الذي ساهم في تعزيز العلاقات بين دول حوض قزوين وامتد علاقاتها مع روسيا على حساب نفوذ الولايات المتحدة وحلف الناتو.⁽¹⁷⁾

¹⁶. د. جعفر بهلول جابر الحسيناوي، التنافس الدولي على منطقة آسيا الوسطى الاستراتيجية، مجلة حمورابي - مركز حمورابي للبحوث والدراسات، الحلة - العراق، العدد 33-34 - السنة الثامنة - شتاء - ربيع 2020، ص 196-197.

¹⁷. جريدة المسار، ملف اتفاقية بحر قزوين، جريدة المسار -الحزب الشيوعي السوري - المكتب السياسي، العدد 22 تشرين الثاني 2018، ص ص (18) (20).

وحيثما لمست روسيا لدى جورجيا توجهها نحو الانضمام في حلف الناتو وانضمامها الفعلي لمجلس أوروبا، وتلقيها مساعدات عسكرية امريكية قدرت بملياري دولار تدخلت مباشرة لدعم استقلال جمهوريتي ابخازيا وأوسيتيا الجنوبية اللتان انشقتا عن جورجيا، إذ تدخلت في أبخازيا من خلال دعم الانفصاليين في السنوات 1993 و2006، وفي أوسيتيا الجنوبية تدخلت القوات الروسية مباشرة لطردهم الجورجيين الذين اجتاحتها سنة 2008 وملاحقتهم في الاراضي الجورجية. واعترفت روسيا باستقلال كل من أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية في نفس السنة.⁽¹⁸⁾

بذلك حققت روسيا من خلال هذه الحرب التي شنتها على جورجيا هدفين استراتيجيين:

أولهما ضمان عزل الدور الجورجي، في المنطقة من خلال تطويقه بالدوليتين المواليتين لروسيا (أبخازيا واوسيتيا الجنوبية).

وثانيهما الحيلولة دون انضمام جورجيا الى حلف شمال الاطلسي وبالتالي تحجيم التواجد الامريكي والغربي في المنطقة.⁽¹⁹⁾

¹⁸. ياسر محمد عليوي، المرجع السابق، ص ص (231) (232) (336)

¹⁹. خيرة فراحتية، الاستراتيجية الروسية لدول الخارج القريب في دول جنوب القوقاز 2000-2008 (رسالة ماجستير منشورة على شبكة الانترنت) جامعة بوضياف -المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية -قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017-2018، ص 76

وهكذا ومنذ سنة 2008 وفي اطار الرد على محاولات حلف الناتو خنق روسيا بالتهديد لضم اوكرانيا وجورجيا تبني الرئيس الروسي بوتين ما اسماه (استراتيجية استرداد النفوذ والمكانة) والتي تمثلت بشن حرب هجينة على اكثر من مستوى ابتداءً بالمهجمات السيبرانية وصولاً الى التدخلات العسكرية المباشرة كما حدث في جورجيا (2008) واوكرانيا (2014) "الاستيلاء على شبه جزيرة القرم" وسوريا (2015) والحرب الروسية على اوكرانيا (2021).⁽²⁰⁾

تم تجاوز الخلافات القائمة بين روسيا والصين فيما يتعلق بمصالحهما في آسيا الوسطى لبناء تحالف روسي صيني مناهض لأمريكا وحلف شمال الاطلسي، كما ساهم تقديم روسيا لتنازلات مهمة فيما يتعلق بتقاسم ثروات بحر قزوين في تقريبها من الدول الجديدة التي استفادت من هذا الموقف. مما اعاد روسيا الى وضع الدولة المهيمنة في المنطقة والتي فرضت رؤيتها على دول حوض بحر قزوين بعد ان طوعت تلك الرؤية بحيث تتماشى مع مطامح تلك الدول⁽²¹⁾.

في سياق السعي الروسي لتكوين جبهة مضادة للغرب استمرت روسيا في تعاونها مع ايران في شتى المجالات ومن بينها المجال النووي على الرغم من أن هذا التعاون شكل نقطة توتر جوهرية في العلاقات الروسية الامريكية .

²⁰. عصام عبد الشافي، الحرب الروسية - الاوكرانية ومستقبل النظام الدولية "ورقة تحليلية" مركز الجزيرة للدراسات، الدوحة - قطر، 2022/5/3، ص 7.

²¹. أمين قورية، آسيا الوسطى والقوقاز بلقان العالم الجديد، صفحة 180 على شبكة الانترنت،

2020/3/5، على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://180post.com/archives/8884>

المطلب الثاني

بحر قزوين في الاستراتيجية الامريكية

كشف انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) مطلع التسعينات عن مدى الهيمنة الامريكية على العالم بعد ان دفعها الشعور بالظفر بعد انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) الى الدعوة الى نظام عالمي جديد تسوده القيم الغربية والرؤية الامريكية فبعد ان زالت الكوابح التي لجمت نزعة الولايات المتحدة الامريكية للتوسع طوال الحرب الباردة، فتح الباب على مصراعيه امام التطلعات الامريكية للهيمنة على العالم، وكانت منطقتي آسيا الوسطى والقوقاز اللتان تشكلان ضفتي بحر قزوين من اكثر مناطق الجذب للتطلعات التوسعية الامريكية. (22)

فقد شكل تفكك الإتحاد السوفياتي (السابق) حافزا قويا للولايات المتحدة للتحرك ملئ الفراغ الذي خلفه انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) في آسيا الوسطى وبحر قزوين، فالمنطقة وفقا للمدرك الاستراتيجي الامريكي هي منطقة مصالح حيوية للولايات المتحدة، وتعد الهيمنة عليها مفتاحاً للهيمنة الامريكية على أوراسيا، وبالتالي على العالم وتدرك الولايات المتحدة الالهية العسكرية والامنية لهذه المنطقة كونها منطقة مصالح حيوية للعديد من القوى الدولية والاقليمية المتاخمة للمنطقة، كروسيا

²². واثق محمد براك، التنافس الامريكي الروسي في القوقاز -الحرب الروسية الجورجية امودجاً، مجلة
ابحاث كلية التربية الاساسية - جامعة الموصل، مجلد 9، عدد 2، 2010، ص304.

والصين وإيران والذين يشكلون منافسين يتعين عليهما مواجهتهم او اضعافهم على اقل تقدير. (23)

بدأ منظرو السياسة الخارجية الامريكية ومن ابرزهم مستشار الأمن القومي الامريكي زيغنيو برجنسكي يظهرون الاهتمام بمنطقة بحر قزوين في سياق اهتمامهم الاعم والاكبر بملء الفراغ الذي خلفه هذا الانهيار السوفييتي في منطقة آسيا الوسطى وحوض بحر قزوين والقوقاز، وفي سنة 1994 اصدر البيت الأبيض وثيقة بعنوان (استراتيجية الامن القومي للارتباط والتوسع) وتضمنت هذه الوثيقة تنوع مصادر البترول الامريكي وتقليل الاعتماد على نفط الخليج العربي، وطرحت نفط قزوين كبديل مناسب، وأكدت على ضرورة تشجيع المستثمرين على الاستثمار في نفط قزوين وذلك لان الاعتماد على نفط الخليج امر محفوف بالمخاطر نظرا لما تشهده المنطقة من توترات. (24)

قد شكلت الطاقة محورا أساسيا في التوجهات الاستراتيجية الامريكية تجاه دول حوض بحر قزوين، بوصفها المحرك الاساسي للاقتصاد العالمي لذلك اعطت الولايات المتحدة الامريكية في فترة الضعف الروسي خلال عقد التسعينات من

²³. أ.م.د. عمار حميد ياسين وم.د. هشام عدنان وهيب، التدخلات الامريكية - الروسية في في دول حوض بحر قزوين - القوقاز ما بعد العام 2001، (استراتيجيات إعادة فرض السيطرة والنفوذ اثمودجاً)، مجلة العلوم السياسية - كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد، العدد 63، 2022، ص 29.
²⁴. عاطف السعداوي، آسيا الوسطى والقوقاز بعد احداث 11 سبتمبر: تواجد امريكي تراجع روسي مد استقلالي شيشاني، مجلة امتي في العالم، مركز الحضارة للدراسات والبحوث - مصر، ص 935.

القرن المنصرم الاولوية للسيطرة على منابع النفط والغاز الطبيعي وخطوط الانابيب الناقلة لهما في اطار استراتيجية ترمي الى تنوع مصادر الطاقة، وتقليل الاعتماد على نفط الخليج العربي، وتحسين امكانية التحكم بأسعار الطاقة العالمية.⁽²⁵⁾

أظهرت الولايات المتحدة الامريكية اهتماماً مبكراً باستغلال نزوع أذربيجان للخروج من دائرة النفوذ الروسي، فقد اعتبرها برجنسكي (سدادة عنق الزجاجة لثروات بحر قزوين) فهو يرى ان ابعاد أذربيجان عن روسيا واستمالتها للغرب، ضروري لضمان الوصول الغربي لثروات بحر قزوين باعتبارها الممر الوحيد المستقل عن النفوذ الروسي، في محيط هذا البحر الذي تعاني كل دوله من العزلة عن البحار باستثناء روسيا وايران.⁽²⁶⁾

تمكنت الولايات المتحدة من تحقيق درجات متضاربة من التغلغل في دول حوض بحر قزوين وآسيا الوسطى بشكل عام وذلك من خلال تطوير علاقاتها ببعض تلك الدول ككازاخستان، أو من خلال التغلغل الاقتصادي عبر شركاتها النفطية العملاقة والتي انفقت استثمارات ضخمة في حقول النفط في بحر قزوين.

فقد تمكنت الولايات المتحدة من خلال مساعي وزير خارجيتها آغور من اقناع الرئيس الكازاخستاني نور سلطان نزارباييف بالموافقة على تفكيك ترسانة كازاخستان من الاسلحة النووية التي ورثتها عن الإتحاد السوفياتي (السابق) والتي

²⁵. د. عمار حميد ياسين ود. هاشم عدنان وهيب، المرجع السابق، ص 29-30.

²⁶. زيغنيو برجنسكي. المرجع السابق، ص 115.

بلغت 25% من ترسانته النووية، وذلك مقابل تقديم برنامج ضخم من المساعدات الفنية والمالية والاقتصادية الامريكية للنهوض بالاقتصاد الكازاخستاني وصادق البرلمان الكازاخي على معاهدة حضر انتشار الاسلحة النووية في كانون الاول 1993، وتم تفكيك ترسانة البلاد النووية بمساعدة الوكالة الدولية للطاقة الذرية سنة 199. (27)

لكن الولايات المتحدة وجدت في أحداث 11/ ايلول (سبتمبر) 2001 فرصتها السانحة لتحقيق طموحاتها الاستراتيجية في التحكم في موازين الطاقة العالمية، ليس فقط عبر السيطرة على منابع النفط القزويني، بل في التحكم في طرق مرور موارد بحر قزوين الى البحار المفتوحة وبالتالي الى العالم عبر طرق آمنة ومضمونة.

أما من الناحية العسكرية فقد وفرت احداث الحادي عشر من سبتمبر الفرصة للولايات المتحدة للتواجد آسيا الوسطى من خلال قواعدها العسكرية في افغانستان واوزبكستان وتوركمنستان وقبل ذلك في جورجيا. (28)

كما حصلت الولايات المتحدة كذلك على قاعدة في كازاخستان، وأخرى في شبه جزيرة ابثوران المطلة على بحر قزوين في أذربيجان. (29)

فقد اعطت هذه الاحداث دفعة جديدة للوجود العسكري الامريكي في آسيا الوسطى من خلال تحويل هذا الوجود من وجود عسكري غير المباشر، من

²⁷. د. عمار حميد ياسين ود. هاشم عدنان وهيب، المرجع السابق، ص 29-30.

²⁸. عاطف السعداوي، مرجع سابق، ص 935.

²⁹. م.د. حارث قحطان عبد الله وم.د. مثنى فائق مرعي، مرجع سابق، ص 290-291.

خلال الاتفاقيات والمناورات والتدريبات المشتركة الى وجود مباشر ودائم، تطلبتة الحرب الامريكية على طالبان.⁽³⁰⁾

استجابت دول آسيا الوسطى خلال العقدين السابقين بدرجات متفاوتة للسياسة الأميركية لاعتبارات داخلية اقتصادية وسياسية، وبالفعل بدأ الناتو محادثات مع كل من أذربيجان وكازاخستان وتركمنستان لضمها الى الناتو، لكن هذه الجهود تلقت ضربة قوية بعد اتفاقية (اكتاو) لاقتسام قاع بحر قزوين التي حلت خلالها المشكلات العالقة بين دول الحوض واتفقت دول الحوض على ابعاد اي وجود او تعاون عسكري لدول الحوض مع اطراف خارجية، بمعنى انها استبعدت التغلغل العسكري الامريكي والغربي من المنطقة، واعادتها نوعا ما الى دائرة النفوذ الروسي⁽³¹⁾

ففي السنوات الأخيرة بدأت دول حوض بحر قزوين تتراجع عن تفضيل النفوذ الامريكي، وذلك بفعل إدراكها للصحة الروسية، والتي بدت واضحة جلية منذ أزمة أوسيتيا الجنوبية 2008، والتدخل العسكري الروسي المضاد لجورجيا وما اتخذته من إجراءات في الفترة التي تلتها لاستعادة نفوذها في المنطقة، كان لها دور في تراجع النفوذ الأميركي في المنطقة، حيث فرضت توازنات جديدة للقوى، أشعرت دول آسيا الوسطى وبحر قزوين والقوقاز بأن روسيا لم تعد قوة متداعية بل هي في طريقها لاستعادة مكانتها كقوة عظمى وبالتالي فإن اكتساب عداوة جار قريب

³⁰. أ.م. د عمار حميد ياسين، م.د. هشام عدنان وهيب، مرجع سابق، ص 28.

³¹. جريدة المسار، مرجع سابق، ص 21.

وقوي مقابل التحالف مع الولايات المتحدة البعيدة جغرافيا والغير قادرة على احداث نفس القدر من التأثير في المنطقة ازاء روسيا, ليست في مصلحتها. (32)

على الرغم من ذلك ماتزال الولايات المتحدة تحظى بنفوذ واسع وعلاقات قوية مع بعض الدول المحيطة بحوض قزوين، كجورجيا الساعية للانضمام الى حلف شمال الاطلسي، ففي العام 2015 انفقت الولايات المتحدة 200 مليون دولار لإصلاح منظوماتها الدفاعية. (33)

قد وجه الانسحاب الامريكي المهين من افغانستان عام 2023 بعد صراع مع طالبان دام عشرين عاما ضربة قوية للنفوذ الامريكي في المنطقة وزاد من قناعة دولها بالتوجه الى القوتين العظميين المجاورتين الا وهما الصين وروسيا، وضعضع فكرة التوجه الى الغرب والولايات المتحدة بدلا من روسيا التي راجت لدى دول حوض قزوين طوال عقد التسعينات بل انه اضعف من مكانة امريكا وثقة حلفائها بها على المستوى الدولي. الامر الذي استغلته كل من روسيا والصين في توسيع نفوذهما

³². أمين قورية، مرجع سابق، صفحة 180

³³. انترريجنال للتحليلات الاستراتيجية، مجلة تقديرات - انترريجنال للتحليلات الاستراتيجية -ابو ظبي، العدد 280، 2023/10/16، ص4

الاقتصادي والسياسي والعسكري في دول آسيا الوسطى وحوض قزوين والقوقاز،
على حساب النفوذ الامريكى والغربى. (34)

إلا ان هذا لا يعنى نهاية التدخل الامريكى الغربى فى المنطقة، إذ حفزت
الحرب الروسية الاوكرانية الولايات المتحدة وحلفائها الغربىين على تطوير روابط نقل
مستدامة بين اوروبا ودول حوض بحر قزوين بهدف تقليل الاعتماد الاوربى على
موارد الطاقة الروسية، وهيمنة موسكو على خطوط انابيب نقل الطاقة. (35)

المطلب الثالث

إستراتيجية الصين فى حوض بحر قزوين

تزامن مع الفراغ الجيوبوليتيكى الذى خلفه انهيار الإتحاد السوفياتى
(السابق) فى منطقة اواسط آسيا والقوقاز المحيطتين ببحر قزوين صعود الصين
الاقتصادى، ونظراً لقربها الجغرافى من المنطقة فقد تطلعت الصين هى الاخرى للعب
دور فى ملء الفراغ الذى خلفه الإتحاد السوفياتى (السابق) ومد نفوذها الاقتصادى
الى منطقة حوض قزوين الغنية بالثروات.

³⁴. جوناثان ماركوس، طالبان: ما تأثير انسحاب الولايات المتحدة من أفغانستان على مكانتها على
الساحة الدولية؟ (تقرير)، موقع قناة BBC عربى الاخبارية على شبكة الانترنت، 2021/8/18،
متاح على الرابط الإلكتروني الآتى: <https://www.bbc.com/arabic/world-58256179>

³⁵ Kamran Bokhari & Eugene Chausoviky ، Trans – Caspian Corridor: Eurasian
Connectivity & The United states, The Dossir-New Liner Institute For Strategy
& Policy, October, 2023. P 2

لم تكن الصين بعيدة عن التطلع اقتصاديا الى اواسط آسيا حتي قبل انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) ففي 12/9/1990 تم ربط شبكة السكك الحديدية في كازاخستان مع شبكة السكك الحديدية الصينية وبذلك اتصلت الخطوط الحديدية الرئيسية بين المحيطين الهادي والاطلسي وموانئ الصين الشرقية مع أوروبا الغربية بطريق بري اقصر من الطريق التقليدي المار عبر سيبيريا.⁽³⁶⁾

وتتخذ الصين سياسة متعددة الواجه تجاه منطقة آسيا الوسطى وحوض بحر قزوين إذ تعمل الصين على توسيع حضورها في المنطقة بصورة مستمرة من خلال الاستحواذ على حصص متزايدة من موارد الطاقة والبنى التحتية فيها واحيانا عبر تقديم قروض ميسرة دون شروط سياسية وقد ابرمت الصين العديد من الاتفاقيات الاستثمارية مع العديد من دول آسيا الوسطى وبوتيرة متنامية، استنادا الى استراتيجية استثمارية مدروسة بعناية، ويتضح ذلك بجلاء في حصول الصين على استثمار في صناعة الالمنيوم الطاجيكية والاتفاقية الهامة التي ابرمتها الصين مع شركة كازاخستان للغاز والوكالة الكازاخية للطاقة الذرية.

تحرص الصين في تحركها تجاه دول حوض قزوين وآسيا الوسطى بشكل عام على عدم استفزاز روسيا للخصام على علاقات متوازنة معها من خلال اشراكها في الفائدة والتعاون الاقتصادي معها والخصام على علاقات متوازنة معها في إطار

³⁶. سليم حداد، المرجع السابق، ص53.

منظمة شانغهاي للتعاون SCO. (37) التي دخلت حيز التنفيذ منذ التسعينات وانضم اليها العديد من البلدان الاخرى من بينها مجموعة من دول آسيا الوسطى وحوض قزوين وفي عام 2001 قامت دول المنظمة بوضع آلية اكثر ديمومة كان الهدف منها مواجهة المشكلات الامنية التي واجهت دول آسيا الوسطى والتي كان ابرزها مواجهة الارهاب وحماية تلك الجمهوريات من الثورات الملونة التي نشطت فيها آنذاك. (38)

ترى الصين في منظمة شانغهاي مجالاً خصباً لتوفير موارد الطاقة لدعم نموها الاقتصادي المتصاعد ومصادر السلاح، لحمايتها أولاً، ووسيلة لتحقيق التوازن الاستراتيجي مع الولايات المتحدة الامريكية ثانياً، فالمتنـدى يضم قوة عسكرية هي روسيا وقوة اقتصادية صاعدة هي الصين والذان هما عضوان دائمين في مجلس الامن، وتسيطر دول المتنـدى بما فيها دول حوض قزوين وروسيا على ثلث الاحتياطي العالمي من النفط كما تضم دول المتنـدى ربع سكان العالم. (39)

قد نجحت الصين في تثبيت اقدامها في غرب كازاخستان حينما قامت باستثمار ثلاث حقول نفط رئيسة هناك، كما وقعت الصين عدة اتفاقيات لمدايب لنقل النفط من بحر قزوين الى إقليم سينكيانج شرق الصين ومنه الى شانغهاي وبعد انتشار القواعد الامريكية في آسيا الوسطى والمناطق القريبة منها أعرب العديد من

³⁷. أمين قورية، المرجع السابق.

³⁸. وولتر لاكوير. البوتينية: روسيا ومستقبلها السياسي مع الغرب، ترجمة د. فواز زعرور (بيروت:

دتر الكاب العربي، 2016)، ص 260.

³⁹. عاطف السعداوي، مرجع سابق، ص 938.

رؤساء الشركات الصينية عن تخوفهم من ان ترهب الولايات المتحدة دول بحر قزوين وآسيا الوسطى وتضغط عليها باتجاه الحد من المصالح الاقتصادية الصينية في المنطقة⁽⁴⁰⁾

ومنذ سنة (2008) قامت الصين بمد خط انابيب متعدد القنوات لنقل الغاز الطبيعي من تركمانستان، لغرض تلبية نمو الاستهلاك الصيني المتزايد للطاقة وفي عام (2013) اطلق الرئيس الصيني شي جين بينغ من كازاخستان مبادرة الحزام والطريق التي جاءت بهدف حل مشكلة انخفاض معدلات النمو الاقتصادي لبلدان آسيا منذ ازمة (2008) الاقتصادية، ووسيلة لدمج آسيا الوسطى ودول حوض قزوين بشكل اكثر احكاما مع الصين، لتلبية متطلبات الصناعة الصينية من الطاقة والمعادن،⁽⁴¹⁾ ولقد تزايد النشاط الصيني تجاه آسيا الوسطى وبحر قزوين في اعقاب انسحاب الولايات المتحدة الامريكية من افغانستان، إذ سارعت الصين الى احتواء

⁴⁰. عبد الناصر سرور، الصراع الاستراتيجي الامريكي - الروسي في آسيا الوسطى وبحر قزوين وتداعياته على دول المنطقة: 1991- 2009، مجلة جامعة الازهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية المجلد 11، العدد1- 2009، B، ص 54-55.

⁴¹. للمزيد في هذا الصدد، ينظر د. صدام فيصل المحمدي ود. سعود أحمد المشهاني، مبادرة الحزام والطريق، مشروع للتنمية الشاملة تقدمه الصين للعالم، دراسة قانونية بمنظور جيوسياسي، إصدارات مركز الرافدين للحوار (31)، النجف الأشرف 2023، ص 24.

حركة طالبان من خلال اقامة شراكة اقتصادية معها، مما فتح الافق واسعاً لإمكانية مد خطوط انابيب لنقل ثروات دول حوض قزوين عبر افغانستان الى الصين. (42)

ويرى البعض أن مبادرة الحزام والطريق التي تمثل اكبر مشروع بني تحتية، والهادف الى ربط الصين بآسيا واوروبا وافريقيا عبر شبكة من الطرق البرية والبحرية، هي استراتيجية تسعى الصين من خلالها الى بناء نظام اقليمي آسيوي تمثل الصين مركزه ويمثل نقطة انطلاق الصين نحو بناء نظام عالمي جديد تقوده الصين او على الاقل تكون قطبا رئيسا في عالم متعدد الاقطاب، وتقوم هذه المبادرة على الترويج لمفهوم المنفعة المتبادلة،⁽⁴³⁾ وتقدم الصين نفسها لجيرانها بما فيهم دول حوض قزوين في سياق هذه المبادرة كأ نموذج خيّر للنظام الاقليمي الجديد. وبينما يرى البعض فيها مشروعا اقتصاديا في المقام الاول يرى آخرون خاصة في الاوساط الغربية ان لها اهدافا سياسية وامنية وأن غايتها الحقيقية هي تحدي النسق الغربي الحالي بهدف التخلص من هيمنة الولايات المتحدة الامريكية على العالم. (44)

42. Kamran Bokhari & Egene Chausoviky, Trans - Caspian Corridor: Eurasian Connectivity & The United States, The Dossier-New Liner Institute For Strategy & Policy, October, 2023. P 1-2

43. ينظر د. صدام فيصل المحمدي ود. سعود أحمد المشهداني، مبادرة الحزام والطريق، مشروع للتنمية الشاملة تقدمه الصين للعالم، المرجع السابق، ص 41.

44. صفاء خليفة محمد، الصين نحو تنافسية قطبية متعددة في القرن الحادي والعشرين : مبادرة الطريق والحزام اتمودجاً (2013-2023)، مجلة كلية السياسة والاقتصاد- جامعة الاسكندرية، العدد 13، كانون الأول 2023، ص 162-164.

المبحث الثاني

التنافس بين القوى الإقليمية في منطقة بحر قزوين

وضع انهيار الإتحاد السوفياتي (السابق) وحلول مجموعة كبيرة من الدول محله في آسيا الوسطى والقوقاز وحوض بحر قزوين ايران امام العديد من الفرص، وفرض عليها مجموعة من التحديات فقد احتدمت المنافسة بين القوى الدولية والاقليمية الطامحة الى ملء الفراغ السياسي والاقتصادي الذي خلفه الاتحاد السوفياتي.

على ذلك فغننا سنقسم البحث في هذا المبحث إلى ثلاث مطالب أيضاً، نبيّن في المطلب الأول موقع بحر قزوين في الاستراتيجية الايرانية، ثم نخصص المطلب الثاني التطلعات التركية الى منطقة بحر قزوين، أمّا في المطلب الثالث، فسنقف على موقف الدول المطلّة على بحر قزوين من الوضع القانوني الخاص به، وكما يلي:

المطلب الأول

بحر قزوين في الاستراتيجية الايرانية

ادركت ايران ان لها مصالح حيوية مع البلدان الجديدة لحوض بحر قزوين، فضلاً عن بقية الجمهوريات الاسلامية المنسلخة عن الإتحاد السوفياتي (السابق) ويرجع ذلك الى عوامل عدة منها:

1- العامل الجغرافي : إذ تترك إيران في حدود برية أو عبر بحر قزوين مع العديد من تلك الدول وتعد إيران اقصر الطرق لتلك الدول لبلوغ العالم الخارجي عبر مياه الخليج العربي.⁽⁴⁵⁾

2- الديانة تترك إيران مع دول آسيا الوسطى في كونها دولا اسلامية فضلاً اشتراكها مع العديد من تلك الدول في المذهب الشيعي كما هو الحال في أذربيجان وطاجيكستان ذاتا الأغلبية الشيعية.

3- أهمية الأقليات الفارسية في بعض بلدان آسيا الوسطى وحوض بحر قزوين "تركنستان" وطاجيكستان على وجه الخصوص.⁽⁴⁶⁾

سرعان ما ادركت إيران الفرص الممكن تحقيقها مستغلة تغير الاوضاع السياسية على حدودها الشمالية، فقد وضعت مجموعة من الاهداف في تعاملها مع دول آسيا الوسطى وحوض بحر قزوين والقوقاز أهمها تعزيز المصالح الاقتصادية واقامة علاقات اقتصادية مزدهرة ومصالح مشتركة مع تلك الدول والاستفادة من تلك الدول كسوق جديدة للبضائع الإيرانية وكذلك استثمار موقع إيران الجغرافي في ايصال ثروات دول تلك المنطقة الى العالم عن طريق الخليج العربي مستفيدة من كون

⁴⁵. عدنان كاظم جبار الشيباني، الأهمية الاستراتيجية لموقع إيران الجغرافي "بحث منشور على شبكة الأنترنت" في مدونة علي مطر على بلوجر، 2012. على الرابط الإلكتروني الآتي:

https://aliibrahimmattar.blogspot.com/2012/10/blog-post_2556.html

⁴⁶. عمار جفال، التنافس التركي الإيراني في آسيا الوسطى والقوقاز (مقال) ،جريدة الرياض ،العدد (14378)،2007،ص3.

معظم دول المنطقة هي دول حبيسة،⁽⁴⁷⁾ لتصبح ايران منفذا مهما لموارد تلك الدول خاصة النفطية منها الى العالم الخارجي عبر الموانئ الايرانية.⁽⁴⁸⁾

في سبيل تحقيق هذه الغاية نجحت ايران في تعزيز روابطها مع دول حوض بحر قزوين من خلال انشاء "منظمة التعاون الاقتصادي لدول بحر قزوين" في نيسان 1992 ولإدخال هذا التعاون حيز التنفيذ فقد حرصت إيران منذ فترة مبكرة على تطوير البنية التحتية لشبكات النقل والمواصلات بينها وبين دول حوض بحر قزوين اهتماما كبيرا وذلك بهدف انشاء شبكة موحدة من السكك الحديدية والطرق المعبدة وانايب نقل الطاقة الامر الذي يوفر لإيران مزيدا من المكاسب والامتيازات ويزيد من اعتماد تلك الدول عليها.⁽⁴⁹⁾

بالفعل تم ربط شبكات المواصلات في آسيا الوسطى بمدينة مشهد شرق ايران وهدفت ايران من هذا المشروع الى انها عزلة تلك الجمهوريات وكسر عزلة ايران بسبب العقوبات الامريكية عليها.⁽⁵⁰⁾

⁴⁷. الدولة الحبيسة هي الدولة التي لا منفذ لها على البحار والمحيطات الا من خلال اراضي دولة او دول اخرى.

⁴⁸. د. محمد عبد الرحمن العبيدي، إيران وجمهوريات منطقة القوقاز (دراسة في العلاقات السياسية والاقتصادية) (1991- 2008 مجلة دراسات إقليمية -مركز الدراسات الاقليمية -جامعة الموصل، الملد 5 العدد 14، د.ت، ص 3.

⁴⁹. سليم حداد. المرجع السابق، ص 53.

⁵⁰. عمار جفال، مرجع سابق، ص 3.

في 13/5/1996 تم ربط السكك الحديدية الايرانية بسكة الحديدية المتجهة نحو روسيا عبر دول آسيا الوسطى من خلال خط مشهد- سرخاس- تيجين وقد وفر هذا الاتصال لدول آسيا الوسطى وروسيا والصين أقصر طريق بري نحو الشرق الاوسط والخليج العربي. (51)

تهدف ايران ايضا وتعزيز الاستقرار الامني ومنع الصراعات العرقية ونشاطات الجماعات المسلحة في تلك الدول خشية من امتداد تلك النزاعات الى الاراضي الايرانية، خاصة مع وجود اقلية قومية من تلك الدول داخل ايران كما هو الحال بالنسبة للأقلية الاذربيجانية في شمال غرب ايران، والخروج من العزلة السياسية التي حاول الغرب فرضها على ايران من خلال بناء علاقات سياسية واقتصادية متينة مع جيرانها الشماليين. وحرصت إيران على العمل على ابعاد النفوذ الامريكي والغربي عن المنطقة من خلال التصدي لمحاولات التغلغل الامريكية المباشر بالتعاون مع اذربيجان او الغير مباشر من خلال تركيا وذلك من خلال ايجاد محور مضاد للمحور الأمريكي- التركي - الأذري هو المحور الايراني - الروسي الأرميني. (52)

في هذا السياق قامت ايران بدعم ارمينيا في النزاع الاذربيجاني الارمني حول اقليم ناغورني كارباخ من حيث الطاقة لا يمثل بحر قزوين اهمية كبيرة بالنسبة لإيران

⁵¹. سليم حداد. مرجع سابق، ص 53.

⁵². د. محمد عبد الرحمن العبيدي، مرجع سابق، ص 3-4.

فمعظم مخزونات الطاقة في ايران تقع في جنوبها بالقرب من ساحل الخليج العربي لكن اهمية بحر قزوين بالنسبة لإيران تتلخص في كونها اقصر ممر بري يمكن لدول قزوين وآسيا الوسطى الحبيسة الوصول عبره الى المياه الدولية وبالتالي ايصال انتاجها من النفط والغاز والمعادن والصناعات الى العالم، لذلك تشكل ايران وزنا كبيرا كفاعل محتمل في مختلف مشاريع الطاقة.⁽⁵³⁾

تقيم ايران علاقات اقتصادية كبيرة مع تركمانستان التي تجمعها بإيران اللغة الفارسية رغم تباين المذهب الديني والذي لم يقع حاجزا امام تطور العلاقات الاقتصادية بين البلدين بحكم الجوار الجغرافي المباشر لهما.⁽⁵⁴⁾

قد اتبعت ايران في تعاملها مع دول آسيا الوسطى وحوض قزوين نهجا براغماتيا مختلفا عن سلوكها مع الدول العربية والقائم على مبدأ تصدير الثورة فلم تسع ايران الى نشر فكر الثورة الايرانية في تلك الدول نظرا لوجود التباين المذهبي ولإدراكها ان النخب الحاكمة في تلك الدول، قد ترعرعت زمن الإتحاد السوفياتي (السابق) وتشربت القيم العلمانية التي كانت سائدة فيه. ولهذا ركزت ايران على الجانب الاقتصادي وعدته مفتاح التقارب مع دول حوض بحر قزوين وآسيا الوسطى، ففعلت حزمة من السياسات كتقديم الأثمان لتنشيط التجارة مع دول حوض قزوين

⁵³. سامية بن يحيى وعبد الرحيم رحموني، مرجع سابق، ص 175.

⁵⁴. د. حميد شهاب احمد، التنافس الدولي والاقليمي في منطقة الجمهوريات الاسلامية لآسيا الوسطى مجلة دراسات دولية - مركز الدراسات الدولية والاستراتيجية في جامعة بغداد، العدد 28، 2005، ص 14.

وصمما مجموعة من الاجراءات الاقتصادية لا لتطوير وجودها الاقتصادي في دول حوض قزوين وآسيا الوسطى، ولكن ايضا لحرمان منافسيها من فرص لعب ادوار اقتصادية فاعلة في المنطقة من خلال السعي لتكون جزءاً أساسيا من مشروع الحزام والطريق الاستراتيجي الذي بدأته الصين للتكامل الاسيوي. (55)

المطلب الثاني

التطلعات التركية الى منطقة بحر قزوين

يعد بحر قزوين الباب الذي تلج منه تركيا الى جمهوريات آسيا الوسطى ذات الاغلبية التركية مثل أذربيجان وكازاخستان وتوركمنستان وأوزبكستان والتي ترى تركيا ضرورة إقامة تعاون معها في مواجهة السياسات الروسية التي تحاول الاستئثار بالمنطقة والهيمنة عليها. (56)

هنالك عوامل ومتغيرات عدة، تقف وراء الاهتمام التركي الشديد بمنطقة بحر قزوين فتاريخيا كانت الدولة العثمانية في وقت ما تسيطر على معظم الساحل الغربي لبحر قزوين أي على معظم القوقاز الحالي بل وسيطرت في بعض الاحيان على شمال غرب ايران وذلك خلال الفترة الممتدة بين القرنين الخامس عشر والسادس

⁵⁵. د. جعفر بهلول جابر الحسيناوي، مرجع سابق، ص 206-207.

⁵⁶. أحمد داود أوغلو. العمق الاستراتيجي - موقع تركيا ودورها في الساحة الدولية، ترجمة محمد جابر ثلجي وطارق عبد الجليل، مراجعة بشير نافع وبرهان كوروغلو (بيروت: الدار الوطنية للعلوم ناشرون - الدوحة، مركز الجزيرة للدراسات، 2010) ص 207.

عشر ويشكل المنتمون الى العرق التركي نسبة 85% من المسلمين في اقليمي آسيا الوسطى وبحر قزوين.

يمكن تلخيص اهمية استقلال جمهوريات آسيا الاسلامية وحوض قزوين بالنسبة لتركيا من تصريح للرئيس التركي الذي عاصر استقلال جمهوريات آسيا الوسطى عن الإتحاد السوفياتي (السابق) سليمان دميريل "إن استقلال الجمهوريات الاسلامية بعد سبعين عاما من الحكم الشيوعي ما هو الا حلم تركي تحقق أخيراً" فالأتراك يتطلعون الى استغلال الروابط التاريخية والثقافية والعرقية التي تربطهم بهذه الجمهوريات للتحويل الى مركز قيادي لمنظومة دولية تجمع الشعوب التركية في هذه المنطقة. (57)

قد ادى تفكك الإتحاد السوفياتي (السابق) الى تصاعد الآمال التركية بأن تتزايد اهمية تركيا واعتبر فرصة لا تعوز لأن تقود تركيا كتلة كبيرة من الدول الناطقة بالتركية في حوض قوين وآسيا الوسطى نفمس من بين دول آسيا الوسطى كانت لغتهم الاساسية هي من فروع اللغة التركية إذ أن كل من (أوزبك ستان وتوركمنستان وقرغيز ستان وكازاخستان وأذربيجان) هي بلدان ذات أغلبية قومية تركية وهكذا بدت تركيا فجأة وكأنها تمثل مركز الثقل في مجال جيوسراتيجي شاسع يمتد من حدود الصين شرقا وحتى البلقان غرباً. (58)

57. د. حميد شهاب أحمد، مرجع سابق، ص 9- 10.

58. ميشال نوفل، عودة تركيا الى الشرق: الاتجاهات الجديدة للسياسة التركية (بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، 2010)، ص 26.

قد نلخص وزير الخارجية التركي أحمد داود أوغلو ثلاث قواعد اساسية للمقاربة التركية ازاء بحر قزوين وهي : تفعيل عملية واسعة مضمونها:

1- وصل خط قزوين بالبحر الاسود عبر الجمهوريات القوقازية الشمالية، وفق مراحل زمنية.

2- إقامة توازن في القوقاز وآسيا الوسطى إزاء التأثير الروسي من خلال اقامة تحالف استراتيجي وعلاقات وتنسيق مواقف وتعاون اقتصادي دينامي وعقلاني مع ايران.

3- التركيز على اكتساب صداقة دول آسيا الوسطى وحوض قزوين من خلال شتى انواع التعاون. (59)

هكذا وما ان اعلنت جمهوريات آسيا الوسطى والقوقاز استقلالها عام 1991 حتى سارعت تركيا الى الاعتراف بها وافتتاح السفارات ومقرات البعثات الدبلوماسية فيها وتسابق رؤساء هذه الجمهوريات و كبار ساستها وشخصياتها المهمة الى زيارة تركيا التي وصفوها "بالأخ الاكبر" "وأبو الاتراك كافة" و"مركز العالم التركي" ... الخ.

سرعان ما بدأت العلاقات السياسية والاقتصادية فضلا عن العلمية والثقافية تتسارع بين تركيا وتلك البلدان ومنها الدعوة الى إقامة سوق تركية مشتركة وشكلت تركيا ادارة جديدة في وزارة الداخلية التركية اسمها "وكالة التعاون والتنمية التركية"

59. أحمد داود أوغلو. مرجع سابق، ص 207.

والتي من ابرز مهامها، تقديم المساعدات الى البلدان "الشقيقة" في المجالات الاقتصادية والتنمية والعلمية والثقافية. (60)

عقد اول مؤتمر للدول الناطقة بالتركية في اسطنبول اوامر عام 1992 لكن هذه العلاقات بقيت محددة الى حد كبير بالاطار الثقافي. (61)

سعت تركيا من خلال اندفاعها الى دول لسيا الوسطى وحوض بحر قزوين الى ايجاد واقع سياسي واقتصادي جديد في أوراسيا تكون فيه تركيا دولة محورية واداة مهمة ليس لاستغلال ثروات هذه المنطقة الكبيرة من النفط والغاز وغيرها من المعادن بل وكونها ممر اساسي لطرق التجارة والنقل التي تربط الشرق بالغرب. (62)

في هذا السياق، وفي ظل التنافس الحاد بين القوى الاقليمية على هذه المنطقة الهامة حرصت تركيا على اقناع دول المنطقة بافضلية التعاون مع تركيا في المجال الاقتصادي ومجال نقل الطاقة على التعاون مع روسيا او ايران مروجة لنفسها على انها بوابة سياسية واقتصادية نحو الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. (63)

60. سليم حداد، المرجع السابق، ص 127 - 128.

61. أحمد ثابت، الاقتصاد السياسي للصراع حول آسيا الوسطى، مجلة اوراق آسيوية - مركز الدراسات الآسيوية - جامعة القاهرة، العدد لا45 د.ت، ص 15.

62. محمد فارس حسن سليمان، السياسة الخارجية لتركيا ما بعد الحرب الباردة (أطروحة دكتوراه غير منشورة) جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية 2006، ص 30.

63. عمار جفال، مرجع سابق، ص 5.

طوال عقد التسعينات ركزت تركيا على الهوية القومية كمدخل لتعزيز العلاقات مع دول آسيا الوسطى وحوض بحر قزوين طارحة نفسها كزعيمة لتلك الدولة ونافذة لها على الغرب وحاولت تركيا دفع تلك الدول الى تبني الاثموذج التركي في الحكم الذي يمزج بين العلمانية والديمقراطية واقتصاد السوق الحر.

الا ان دول المنطقة عزفت عن التجاوب مع التوجهات التركية، بسبب طابع الحكم الشمولي فيها وعدم رغبتها في استبدال الاخ الاكبر الروسي بالأخ الاكبر التركي ونزوعها الى اتخاذ سياسة خارجية مستقلة. ولكن تركيا نجحت الى حد ما في بناء علاقات متينة مع أذربيجان، وكان من اسباب نجاحها في ذلك وقوفها الى جانب أذربيجان خلال الصراع الارمني الأذري حول إقليم ناغورني كارباخ مما زاد من فرص تركيا لإيجاد موطن قدم لها على شواطئ بحر قزوين وادخلها كشريك اقتصادي مهم في الاستثمارات الامريكية والغربية في قطاع النفط الأذري وتلخص دور تركيا الاساسي في نقل النفط من بحر قزوين الى الاسواق العالمية عبر خط انابيب باكو جيهان الذي يربط بحر قزوين بالبحر المتوسط وبالتالي بأوروبا والعالم والذي تم افتتاحه في أيار من عام 2006 بتكلفة قدرها ثلاثة مليارات دولار. (64)

مع وصول حزب العدالة والتنمية الى سدة الحكم في تركيا سنة 2002 تغيرت سياسة تركيا تجاه دول آسيا الوسطى وحوض بحر قزوين لتصبح اكثر براغماتية

⁶⁴. كاتب أفغاني متخصص في شؤون آسيا الوسطى، الصين وإيران وتركيا. اللاعبون الجدد في آسيا الوسطى، الجزيرة نت، 2007/8/12. على الرابط الإلكتروني الآتي:

<https://www.aljazeera.net/2007/08/12>

وتضافت عوامل عدة لتزيد من اهتمام تركيا بمنطقة حوض قزوين ومن خلفها آسيا الوسطى ككل، ابرزها صعود الصين كلاعب اقتصادي دولي بارز واستمرار الاتحاد الاوروبي في المماثلة بضم تركيا وتزايد الخلافات بين تركيا والولايات المتحدة الامريكية على خلفية دعم الولايات المتحدة الامريكية لقوات سوريا الديمقراطية، ورفضها تسليم فتح الله غولن للحكومة التركية على الرغم من ثبوت قيادته لمحاولة الانقلاب في 2016.

في ظل تزايد التناقضات بين تركيا وحلفائها الغربي أخذت تركيا تبحث عن مشاريع بديلة لتحالفها غير المثمر مع الغرب فوجدت في مشاريع كمبادرة الحزام والطريق الصينية بديلا يمكن ان تلعب تركيا فيه دور صلة الوصل بين الشرق والغرب عبر آسيا الوسطى وبحر قزوين والقوقاز، وأصبح الاهتمام التركي بأوراسيا في تزايد مستمر مقابل تساؤل الاهتمام التركي بالانضمام الى الاتحاد الاوروبي.⁽⁶⁵⁾

بدأت تركيا مؤخرا تتحرك اقتصاديا للتعاون مع دول حوض قزوين بعيدا عن المظلة الامريكية الغربية خاصة بعد العقوبات الاقتصادية التي فرضتها الولايات المتحدة الامريكية على تركيا بسبب شراءها منظومة صواريخ (S 400) الروسية، وبعد قبول روسيا لتركيا كشريك اقتصادي وتغير الموقف الروسي وتقبله الاعتماد على انقرة ومد خطوط انابيب تعبر بحر قزوين حاملة ثروات تركمانستان من الغاز الطبيعي

⁶⁵. أحمد مولانا، الحسابات الاستراتيجية التركية في آسيا الوسطى مزيج من الثقافة والسياسة والاقتصاد "ورقة تحليلية" مركز الجزيرة للدراسات، 2022/9/15، ص 3- 4

عبر بحر قزوين الى أذربيجان ومن ثم تركيا في طريقها الى البحر المتوسط، وذلك بالتزامن مع توجه روسيا نحو الشرق كرد فعل على العقوبات الامريكية واعلانها استعدادها للتعامل بالعملات الوطنية لكل من روسيا والصين وإيران.

كما اقدمت كل من روسيا وتركيا على فتح آفاق التعاون في مجال تصدير النفط الروسي عبر تركيا إذ تم توقيع مشروع السيل التركي عبر البحر الاسود والذي مدت فيه روسيا انايب تصدير النفط الرئيسية نحو جنوب اوروبا عبر البحر الاسود الى تركيا مباشرة عبر الاراضي الروسية دون المرور بأية دولة عضو في الاتحاد الاوروبي، وقد تألف المشروع من خطين احدهما لتلبية حاجة السوق التركية والاخر الى دول جنوب اوروبا بطاقة تمريية بلغت 63مليار متر مكعب سنويا، وبكلفة 13مليار دولار، ويعد هذا المشروع بمثابة اغراء لتركيا للابتعاد عن دفع الشركات الغربية الى القيام بمشاريع خطوط أنابيب تنقل نفط وغاز دول بحر قزوين عبر الاراضي التركية ومنافسة الشركات التركية. (66)

المطلب الثالث

موقف الدول المطلّة على بحر قزوين من الوضع القانوني الخاص به

تختلف النظرة القانونية للدول المطلّة على بحر قزوين، من حيث الطبيعة القانونية له، حيث كان الإختلاف مبنياً على أساس كون بحر قزوين، بحر أو بحيرة،

66. م.م. غفران عبد الكريم توفيق، الأزمة الاوكرانية وتداعياتها على أمن الطاقة الروسي الاوروبي، مجلة الجامعة العراقية للعلوم الانسانية - الجامعة العراقية بغداد، دع، 2023/3/7، ص24.

فالنظام القانوني الذي يخضع له البحر يختلف عن النظام القانوني الذي تخضع له البحيرات، ومن أبرز هو الاختلافات، هو خضوع البحر للقانون الدولي للبحار، الذي تشكل إتفاقية فيينا الموسومة باتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار الصادرة عام 1982 الإطار العام له. (67)

إشتد الخلاف حول الطبيعة القانونية لبحر قزوين، خصوصاً بعد أن أصبح لهذا البحر أهمية إستثنائية، بعد إكتشاف الثروات الطبيعية الهائلة فيه، فوق منظور القانون الدولي العام، لا يكفي أن يسمّى بجرّاً كل "حيز من المياه المالحة"، حيث أنّ هذا التعريف يمثل وجهة نظر جغرافية بحتة، وبالمقابل فإنّه وفقاً لوجهة نظر القانون الدولي، لا تشكل المساحات المائية بجرّاً، إلّا إذا كانت على إتصال حر وطبيعي بكل أرجاء المعمورة، ووصف المسطح المائي بالبحر، لا يعني فقط خضوع ماءه للقانون الدولي للبحار، وإنما يعني كذلك بقاع البحر وما تحت القاع من ثروات وما يعلوه من فضاء، وكذلك الأنشطة التي تجري فيه، سواء العسكرية أو التجارية أو الاقتصادية وغير ذلك من الأنشطة، (68)

جاء في إتفاقية قانون البحار، تعريف البحر المغلق في المادة 122 منها، بأنّه يعني البحر المغلق والبحر شبه المغلق، خليجاً أو حوضاً أو بجرّاً، تحيط به دولتان أو أكثر، ويتصل بجرّاً أو بالمحيط بواسطة منفذ ضيق، أو يتألف كلياً أو أساساً من البحار

⁶⁷. د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام، ط7، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2018، ص448.

⁶⁸. د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص445.

الإقليمية والمناطق الاقتصادية الخالصة لدولتين أو أكثر،⁽⁶⁹⁾ ونرى أن التعريف الذي اورده الإتفاقية تعريفاً مرناً، مزجت فيه بين البحر والمغلق والبحر شبه المغلق، والمفروض أو كلا النوعين من البحار له تعريفه الخاصة، ونظامه القانوني الخاص، حيث جعلت الإتفاقية كلا النوعين خاضعين لأحكام البحر الإقليمي، أو المنطقة الاقتصادية الخالصة، ولم تشر إلى الوضع الخاص للبحر الإقليمي، والذي يمكن أن يتحدد بناء على اتفاقات ثنائية أو إقليمية بين الدول المتشاطئة.

هنا نجد ان من اسس الصراع في المنطقة الخلاف حول نظرة كل دولة لهذا البحر، بحسب ما تشير إليه مصالحها، حيث تمسك كل دولة بالتوصيف الذي يحقق مصالحها سواء كان بحر أو بحيرة، في حين تمسك الدولة الأخرى بالتوصيف الآخر، ومن وجهة نظر فقهاء القانون الدولي، فإن بحر قزوين يعتبر من البحار المغلقة، والذي يخضع لسيادة الدول المطلة عليه، ويكون إستغلال موارده خاضعاً لإتفاق الأطراف المطلة عليه، بحسب ما تتضمنه تلك الإتفاقيات.⁽⁷⁰⁾

بدأ الإختلاف حول هذه الطبيعة بعد تفكك الاتحاد السوفياتي في عام 1991، فالإتحاد السوفياتي (ثم روسيا الإتحادية لاحقاً) وإيران كانتا ملتزمتان

⁶⁹ . د. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط5، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد 1992، ص 255.

⁷⁰ . د. سموي فوق العادة، القانون الدولي العام، ط1، مطبعة الإنشاء، دمشق 1960، ص 434. ود، عصام العطية، المرجع السابق، ص 254.

بالمعاهدتين الثنائيتين المبرمتان سنتي 1921 و1940،⁽⁷¹⁾ لكن بالنسبة لأذربيجان وكازاخستان وتركمانستان التي كانت منظمة ضمن إتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية سابقاً واستقلت عنه عام 1991، فإن تلك المعاهدات لم تتناول استغلال قاع البحر، ومن ثمّ فإنّ هذه الدول كانت ترى ضرورة عقد معاهدة جديدة تضمن في بعض أحكامها اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار أمر ضروري، لذلك تمّ الترويج للعمل على الإنفاق على معاهدة جديدة لبيان الوضع القانوني لبحر قزوين، وهو ما حصل فعلاً في معاهدة وُقعت في قمة قزوين الخامسة في مدينة أكتاو الكازاخستانية.⁽⁷²⁾

⁷¹. تتمثل الأولى في المعاهدة التي أبرمت بين كل من جمهورية روسيا السوفيتية الإتحادية الاشتراكية "RSFSR" و"الفرس في 26 فبراير 1921، ومعاهدة التجارة والملاحة المبرمة بين الإتحاد السوفيتي و إيران بتاريخ 25 مارس 1940، للزيد من التفصيل في ذلك ينظر: د. عبد المالك حطاب، الوضع القانوني لبحر قزوين، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة الشهيد حمّة لخضر الوادي، ع 9، جوان 2014، ص ص 130 - 144. ص 132.

⁷². تمّ تكوين فريق عمل خاص على مستوى نواب وزراء خارجية الدول المطلة على بحر قزوين في عام 1996 وذلك من أجل وضع معاهدة بشأن الوضع القانوني لبحر قزوين. الإنفاق على الوثيقة استمر أكثر من 20 عاماً قبل توقيعها في 12 آب/أغسطس عام 2018 من قبل رؤساء الدول الخمسة المطلة على بحر قزوين في قمة في كازاخستان. خلال سنوات الموافقة على المعاهدة (1996-2018) بين الأطراف فقد عُقد 51 اجتماعاً لفرق العمل الخاصة وأكثر من عشرة اجتماعات ووزراء خارجية بالإضافة لأربع قمم رؤساء، إذ عُقدت عام 2002 في عشق آباد وعام 2007 في طهران وعام 2010 في باكو وعام 2014 في أستراخان، وتمّ عقد المعاهدة في النهاية في يوم الثاني عشر من آب/أغسطس سنة 2018 من قبل رؤساء دول كلاً من روسيا وكازاخستان وأذربيجان وإيران وتركمنستان حول وضع بحر قزوين القانون.

بسبب وجود العديد من حقول النفط في قاع بحر قزوين فإنَّ حسم الإختلاف حول الوضع القانوني أمر مهم جداً، حتى أن بعض البلدان حاولت بناء وتطوير حقول في المناطق المتنازع عليها مما أدى تقريباً للتسبب بأعمال عسكرية⁽⁷³⁾.

عموماً فإنَّ الدور المحوري الذي أسهم في عقد إتفاقية أكتاو كان لدولة أذربيجان، حيث كان ساهمت الجهود الأذربيجانية بتنشيط عمليات التفاوض بين دول حوض بحر قزوين، فعقد نواب وزراء خارجية دول قزوين في عام 1995 اجتماعاً في المآتات توصلوا فيه إلى اتفاق لإنشاء آلية دائمة للتفاوض بشأن الوضع القانوني لبحر قزوين، مع الإتفاق على أن تتخذ هذه الآلية شكل مجموعات العمل.⁽⁷⁴⁾ وكان من نتائج عمل هذه المجموعات، أنه صدر في مؤتمر عقده ممثلي المجموعات في عشق اباد، في نوفمبر/ تشرين الثاني من عام 1996، أن تقرر حصر حل مشكلة بحر قزوين بالدول المطلّة عليه فحسب، وهذا يعني أن تلك الدول إرتأت أن يكون توصيف

⁷³. بينما كانت الحكومة الروسية تصر على وجهة نظرها في رفض تقسيم قاع قزوين الى قطاعات وطنية كانت تتعرض للضغط من قبل الشركات النفطية الروسية مثل روس اويل التي كانت تبحث عن حصتها في النفط الاذربيجاني مخالفة الموقف الرسمي للحكومة الروسية وحاولت التفاوض مع الشركات الغربية للدخول كشريك معها في استثمار النفط الأذربيجاني ولم تمنع الشركات الغربية في ادخالها معها كشريك ثانوي..

⁷⁴. عيبر ياسين، سياسة خطوط الأنابيب والاستقرار في بحر قزوين (مقال)، مجلة السياسة الدولية - مصر - العدد 151، 2003، موقع منتدى كلية العلوم جامعة المنصورة - مصر على شبكة الانترنت، 2011/2/14.

بحر قزوين يقترب من البحيرة ويبتعد من توصيف البحر،⁽⁷⁵⁾ وهذا يعني ان مياه بحر قزوين لا تخضع لإتفاقية قانون البحار، وعلى ذلك فقد استمر العمل على المستوى الثنائي ومتعددة الأطراف، للعمل على الاتفاق على مشروعات لمعاهدة الوضع القانوني ولائفاقية الملاحة واتفاقية التنقيب واستخراج الموارد الطبيعية بالبحر.⁽⁷⁶⁾

في كانون الاول 1996 وقعت أذربيجان على إتفاقية مع جورجيا واوكرانيا حول نقل نفط بحر قزوين عن طريق خط باكو- سوبسا - اوديسا - برودي - أوروبا الغربية. أدى فشل المفاوضات بين دول قزوين في الحصول على اجماع حول وضعه القانونية الى تنشيط المفاوضات الثنائية بين بلدان حوض قزوين،⁽⁷⁷⁾ وكان أبرز ما نتج عن هذا الوضع، هو عقد إتفاقيات ثنائية لرسم الحدود الساحلية، ففي 1998/7/6 توصلت روسيا وكازاخستان الى عقد إتفاقية لرسم الحدود الساحلية بين البلدين على اساس تقسيم الساحل في شمال بحر قزوين الى قطاعات بحرية لكل منهما، وبذلك اعترفت روسيا لأول مرة بمبدأ قومية القطاعات الساحلية مع ابقاء قاع البحر بعيداً عن الساحل خاضعاً للاستثمار المشترك.⁽⁷⁸⁾

⁷⁵ .نظر: د.عبد المالك حطاب، الوضع القانوني لبحر قزوين، المرجع السابق، ص 136..

⁷⁶ .وبعد ذلك تقرر أن تجري المشاورات في إطار مجموعة عمل خاصة على مستوى نواب وزراء الخارجية لدول قزوين بهدف زيادة فعالية العمل... سفارة جمهورية كازاخستان في المملكة العربية السعودية. المرجع السابق، ص 100.

⁷⁷ .Rustam Mamedov. Ex ،P-237.

⁷⁸ . سليم حداد. مرجع سابق، ص-49.

هذا الموقف الروسي لم يكن متوقعاً من قبل إيران، والتي كانت حتى ذلك الحين تتمسك باتفاقيتي 1921 و1940 كأساس قانوني لموقفها بالنسبة لبحر قزوين، والمتمثل بالاستثمار المشترك لقاع البحر والذي سيعطيها حصة لا تقل عن 20% من ثرواته، لذلك ابدت إيران رفضها الشديد للاتفاقية الروسية الكازاخية.⁽⁷⁹⁾

حاولت روسيا تقريب وجهات النظر بين دول بحر قزوين الخمس إلا أن هذا لم يحدث، وفشل اجتماع قادة الدول الخمس الذي عقد العاصمة التوركمناستانية عشق آباد في نيسان 2002،⁽⁸⁰⁾ بل تم تفسير هذا الفشل على انه ردة فعل عكسية روسية إيرانية لموازنة التغلغل الأمريكي في المنطقة، بعد أحداث 11/ سبتمبر - ايلول عام 2001⁽⁸¹⁾.

في اواخر عام 2002، كانت دول قزوين الاربعة باستثناء إيران قد تبنت الصيغة التي توصلت اليها روسيا مع كل من كازاخستان وأذربيجان (مياه مشتركة قاع مقسم) ولم يبق خارج هذا الاجماع سوى إيران التي تزايد الضغط عليها من قبل بقية دول الحوض للتوصل الى حل نهائي فتقدمت الدول الاربعة لإيران باقتراح يتضمن تقسيم الموارد الطبيعية بدون تغيير حدود المناطق الذي من شأنه رفع حصة

⁷⁹. رضوان بو الغبرة، انيس بغيلة، صراع الطاقة في بحر قزوين (مذكرة ماجستير منشورة على شبكة الانترنت)، جامعة جيجل - الجزائر، كلية العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2016-2017، ص 46.

⁸⁰. للمزيد: د. عبد المالك خطاب، الوضع القانوني لبحر قزوين، ص 136 وما بعدها.

⁸¹. عبير ياسين، المرجع السابق.

ايران من 13،8% الى 16% من المياه، لكن الايرانيين لم يوافقوا على هذا المقترح.⁽⁸²⁾

في كانون الاول 2017 تم كسر حالة الجمود في قضية الوضع القانوني لبحر قزوين ووافق وزراء خارجية الدول الخمس لبحر قزوين على صيغة توفيقية تطبق مبدأ القاع المقسم المياه المشتركة مع مراعاة تعويض الدول الاكثر تضررا بسبب ضيق قطاعاتها الوطنية⁽⁸³⁾.

حيث تم الاتفاق على مسودة الوثيقة في إطار اجتماع وزراء خارجية دول بحر قزوين يومي 4 و5 ديسمبر 2017 في موسكو قبل تبنيها في آخر قمة، وتنص المعاهدة على ما يلي:

- المنطقة الرئيسية لسطح مياه بحر قزوين ستبقى متاحة للاستخدام المشترك للأطراف.
- تقسم الدول الطبقات السفلية وما تحت الأرض إلى أقسام متجاورة بالاتفاق في ما بينها على أساس القانون الدولي.

⁸². د. عبد المالك حطاب، المرجع السابق، ص 141.

⁸³. مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الاسلامية، مياه مضطربة ومحيط غير مستقر، معاهدة الكاؤ حول قضية بحر قزوين المستمرة في إيران، مجلة مسارات، مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الاسلامية - الرياض، العدد 37، ايلول، 2018، ص 7.

- ستم عمليات الشحن والصيد والبحث العلمي ووضع خطوط الأنابيب الرئيسية وفقاً للقواعد المتفق عليها بين الأطراف عند تنفيذ مشاريع بحرية واسعة النطاق، ويراعى العامل البيئي بالضرورة.
- منع وجود قوات مسلحة للقوى الأجنبية الإقليمية والدولية في بحر قزوين.
- حدد الدول الخمس لبحر قزوين المسؤولية عن الحفاظ على الأمن البحري وإدارة موارده.

أخيراً وبعد عشرين سنة من الخلافات والمفاوضات وفي الاجتماع الحادي والخمسين بين دول حوض بحر قزوين توصلت دول حوض قزوين الخمسة الى معاهدة عقدت في مدينة اكاو الكازاخستانية، حددت الوضع القانوني لبحر قزوين بالتوفيق بين المقترين الذين استندت اليهما رؤى دوله الخمس المستندة الى مصالحها والنظر الى بحر قزوين كبحر او بحيرة،⁽⁸⁴⁾ فنذ 10 أعوام، اتفقت كل من أذربيجان وكازاخستان وروسيا، على تحديد حدود قطاعاتهم الوطنية المتجاورة باتباع مبدأ القانون الدولي "خط الوسط المعدل"، لكن هذا الاتفاق من شأنه أن يحد من حصة إيران من بحر قزوين إلى 13 % إذا ما تم تطبيقه.

مع أن اتفاق اكاو قد حسم معظم نقاط الخلاف بين دول بحر قزوين، إلا أنه ما زال محل خلاف إلى الآن، فإيران تنازلت عن مطالبها بحصة لا تقل عن 20% لبحر قزوين نزولاً على الضغوط الروسية التي جاءت في مرحلة نشوء تحالف

⁸⁴ . ينظر: د. عبد المالك حطاب، الوضع القانوني لبحر قزوين، المرجع السابق، ص 135.

استراتيجي معادي للغرب بين روسيا وإيران، لذلك نشأت معارضة شديدة داخل الاوساط السياسية في إيران لهذا الاتفاق، واتهمت حكومة روحاني التي ابرمته ببيع حصة إيران من بحر قزوين.

لذلك نرى عدم استبعاد أن تقوم إيران تحت الضغط الشعبي والنخبوي فيها بالتراجع عن هذا الاتفاق، خاصة ان تغير الوضع الاستراتيجي بينها وبين الغرب بسبب الملف النووي الإيراني.⁽⁸⁵⁾ حيث تواصل إيران الاعتراض على ترسيم قطاعاتها الوطنية مع أذربيجان وتركمانستان، ولكننا نرى بأن حسم هذا الخلاف والاعتراض، يمكن ان يتم بطريقة فنية، ويجب تناولها عن طريق البروتوكولات والملحقات، ولن تشكل هذه الاعتراضات عائقاً أمام الاتفاقية بشكل عام التي لن تحدد إلا المبادئ التي ينبغي اتباعها.

كما تتوفر في القانون الدولي طريقتان مختلفتان لتحديد القطاعات الوطنية، لكن النتائج التي تنتج عنهما لن تختلف كثيراً عن مبدأ "خط الوسط المعدل"، وفي ذات الوقت نرى في أن حول ما اذا كان بحر قزوين يجب أن يعامل بموجب القانون الدولي كبحر أو بحيرة داخلية، خلافاً مزيفاً، فالنظام القانوني الذي يحكم البحر

⁸⁵. د. عبد القادر دندن، حرب الانايب في آسيا الوسطى وحوض بحر قزوين، مجلة قضايا آسيوية -المركز الديمقراطي العربي للدراسات السياسية والاستراتيجية والاقتصادية - برلين، العدد الثالث، كانون الثاني، 2020، ص 9.

الأسود، على سبيل المثال، لا يعامله كبحر أو بحيرة داخلية، وإنما يعتبره هيئة مائية فريدة من نوعها بحكم وضعها.⁽⁸⁶⁾

تأكيداً لموقف اتفاقية قانون البحار لعام 1982، و التي اوردت في المادة 122 منها، ضرورة التعاون فيما بين الدول المطلة على البحار المغلقة، في ممارسة مل لها من حقوق وأداء ما عليها من واجبات، فيما يتعلق بالموارد الحية وحماية البيئة البحرية والبحث العلمية،⁽⁸⁷⁾ فقد كان من الواضح أيضاً، انه من خلال الحوارات الدولية القانونية، ستقوم النظم التي تم تطبيقها فعلياً (وتحديداً اتفاق اذربيجان وكازاخستان وروسيا على مبدأ قانون خط الوسط المعدل) بالتطور والاندماج ضمن أي اتفاق نهائي، ومن الجدير بالذكر هنا، أنّ أذربيجان وتركمانستان، اتفقتا سابقاً من حيث المبدأ، أن تمضيا قدماً بهذه الطريقة، ولربما يوافقان أو لا يوافقان على تحديد قطاعاتهم الوطنية، لكن الموقف هنا هو خصوصية الحالة الدولية في محيط حوض بحر قزوين، ونرى أن تطوّر الأوضاع الدولية، والرغبة في التوافق والإنسجام في استثمار الثروات، يمكن أن تسهل وتخفف العقبات السياسية التي تعوق تعاون الدول الخمس المطلة على البحر، خصوصاً بعد الإتفاقيات الثنائية والدولية التي أبرمت هما في مجال

⁸⁶. وكما هو الحال بالنسبة للبحر الأسود، فإن بحر قزوين يتميز أيضاً بحالة جغرافية سياسية خاصة به، وأن أي مراقب مطلع يستطيع التخمين، منذ فترة التسعينيات تقريباً، أن نظاماً قانونياً خاصاً سيتم وضعه وفقاً للحالة الجيوسياسية والجغرافية الخاصة لبحر قزوين... د. عبد المالك خطاب، المرجع السابق، ص 134.

⁸⁷. د. عصام العطية، القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 255.

الطاقة، ومشروع نقل الغاز الطبيعي عبر بحر قزوين، حيث نرى أنه من المرجح جداً أن ينجح تطبيق اتفاقية أكتاو بالرغم من المعارضة الظاهرة لبعض بنودها والتي تبديها كل من إيران وتركيا، مما يجعل حالة الانسجام والتفاهم وعدم التنافس بناءً في المستقبل القريب نسبياً، خصوصاً وأن ما تمر به المنطقة والعالم من اضطراب، لا يحتمل إمتداد الصراعات في المنطقة، وإشتداد حالة التنافس الدولي والإقليمي فيها.

خاتمة

تتمتع منطقة حوض بحر قزوين بأهمية استراتيجية كبيرة نظراً لموقعها الجغرافي على الدود بين قارتي أوروبا وآسيا فبحر قزوين يشكل مع جبال القوقاز وجبال الاورال الحدود الطبيعية بين قارتي آسيا واوروبا وهو بذلك يتوسط الكتلة القارية الاكبر (أوراسيا) ويشكل جزءاً من (قلب الارض) وفقاً لنظرية ماكندر الشهيرة. ويشكل البحر جزءاً من مجال روسيا الحيوي، والذي تحاول الولايات المتحدة الامريكية والغرب التوسع على حسابها فيه.

تتنافس الدول الاكبر في عالم اليوم للهيمنة على منطقة بحر قزوين، فكل الاطراف الدولية الفاعلة كالولايات المتحدة وروسيا والصين تدرك أن الهيمنة على هذه المنطقة، مهمة في تحديد مستقبلها على الساحة الدولية. فروسيا التي فقدت الكثير من قوتها وتأثيرها بسبب توسع الولايات المتحدة الامريكية والناو على حسابها في شرق أوروبا، وبعض مناطق القوقاز التي تعد ضمن مجالها الحيوي.

تعد منطقة بحر قزوين نقطة ارتكاز مهمة لبقائها مرشحة لاستعادة دورها كقوة عظمى مؤثرة في عالم اليوم. وفقدان هيمنتها على هذه المنطقة يعني نهايتها كقوة عظمى. أما الولايات المتحدة الامريكية، فتريد حرمان روسيا من استعادة نفوذها في المنطقة وحرمان الصين من مد نفوذها اليها وبالتالي منعهما من ان يشكلا خطراً مستقبلياً على هيمنتها العالمية. أما الصين فتعد الهيمنة على هذه المنطقة حجر الزاوية في مشروعاتها الاقتصادية العملاقة كمنظمة شانغهاي للتعاون الاقتصادي

ومبادرة الحزام والطريق التي تنوي من خلالها ان تصبح قوة ميمنة في أوراسيا
تمهيدا لمشروع هيمنتها العالمية.

لا يقتصر التنافس الدولي في حوض بحر قزوين على القوى العظمى بل
يتعداها الى القوى الاقليمية الفاعلة والتي تبرز من بينها كل من إيران وتركيا على
وجه الخصوص باعتبارهما قوتين اقليميتين ترتبطان بروابط الجوار الجغرافي للمنطقة
فضلا عن الروابط القومية والثقافية والدينية وقد حاولت كل منهما تسخير هذه
القواسم المشتركة لمد نفوذها وشهدت المنافسة بينهما مراحل تقاطعت فيها مصالحهما
واحيانا تلاقت تلك المصالح ليقوما باقتسام النفوذ وتنسيق مواقفهما ازاء القضايا
المختلفة.

بدأت في السنوات الاخيرة تشكل ملامح تحالف اوراسي تقوده روسيا
والصين وتنضوي معهما كل من تركيا وايران لموازنة الهيمنة الامريكية على العالم
وذلك من خلال تنسيق هذه الدول لمواقفها في المحافل الدولية وانضمامها الى الاطر
الأوراسية كمنظمة شانغهاي للتعاون ومبادرة الحزام والطريق ومجموعة بريكس.
وذلك بهدف موازنة الهيمنة الامريكية والغربية على العالم. واستبعاد الولايات
المتحدة وحلفائها من التواجد في دول حوض بحر قزوين وآسيا الوسطى والقوقاز.

من ناحية القانون الدولي العام، فإنّ إتفاقية قانون البحار، لم تحسم تعريف
البحر المغلق في المادة 122 منها، حيث أن التعريف الذي اوردته الإتفاقية كان
تعريفاً مرناً، خلطت فيه بين البحر والمغلق والبحر شبه المغلق، والمفروض أو كلا

النوعين من البحار له تعريفه الخاصة، ونظامه القانوني الخاص، ولم تميز الإتفاقية إلى الوضع الخاص للبحر الإقليمي، والذي يمكن أن يتحدد بناء على اتفاقات ثنائية او إقليمية بين الدول المتشاطئة.

ان من اسس الصراع في المنطقة الخلاف حول نظرة كل دولة لهذا البحر، بحسب ما تشير إليه مصالحها، حيث تتمسك كل دولة بالتوصيف الذي يحقق مصالحها سواء كان بحر أو بحيرة، في حين تتمسك الدولة الأخرى بالتوصيف الآخر، ونحن نؤيد وجهة نظر فقهاء القانون الدولي، بأن بحر قزوين يعتبر من البحار المغلقة، والذي يخضع لسيادة الدول المطلة عليه، ويكون إستغلال موارده خاضعاً لإتفاق الأطراف المطلة عليه، بحسب ما تتضمنه تلك الإتفاقيات.

ومع أن اتفاق اكاو قد حسم معظم نقاط الخلاف بين دول بحر قزوين، إلا أنه لا يحسم الخلاف بصورة نهائية، فإلى الآن إيران لم تنازل عن مطالبها بحصة لا تقل عن 20% من بحر قزوين، ويفسر البعض قبولها بأنه نزولاً على الضغوط الروسية التي جاءت في مرحلة نشوء تحالف استراتيجي معادي للغرب بين روسيا وإيران، لذلك نرى عدم استبعاد أن تقوم إيران تحت الضغط الشعبي والنخبوي فيها بالتراجع عن هذا الاتفاق، خاصة ان تغير الوضع الاستراتيجي بينها وبين الغرب ونرى بأن حسم هذا الخلاف والاعتراض، يمكن ان يتم بطريقة فنية، ويجب تناولها عن طريق البروتوكولات والملحقات، ولن تشكل هذه الاعتراضات عائقاً أمام الاتفاقية بشكل عام التي لن تحدد إلا المبادئ التي ينبغي اتباعها.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

أ- الكتب

- 1- أحمد داود أوغلو. العمق الاستراتيجي - موقع تركيا ودورها في الساحة الدولية، ترجمة محمد جابر ثلجي وطارق عبد الجليل، مراجعة بشير نافع وبرهان كوروغلو (بيروت: الدار الوطنية للعلوم ناشرون - الدوحة، مركز الجزيرة للدراسات، 2010).
- 2- زبغنيو برجنسكي. رقعة الشطرنج الكبرى " السيطرة الأميركية وما يترتب عليها جيوسراتيجيا"، ترجمة مركز الدراسات العسكرية (بيروت : مركز الدراسات العسكرية، ط2، 1999).
- 3- سمحي فوق العادة، القانون الدولي العام، ط1، مطبعة الإنشاء، دمشق 1960.
- 4- عصام العطية، القانون الدولي العام، ط5، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد 1992.

- 5- صدام فيصل المحمدي وسعود أحمد المشهداني، مبادرة الحزام والطريق، مشروع للتنمية الشاملة تقدمه الصين للعالم، دراسة قانونية بمنظور جيوسياسي، إصدارات مركز الرافدين للحوار (31)، النجف الأشرف 2023.
- 6- محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام، ط7، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2018.
- 7- محمد يوسف عدس. الحرب الشيشانية بين التأليف والتزييف (القاهرة: المختار الاسلامي، 2000).
- 8- مسعود اخوند، الموسوعة التاريخية الجغرافية (ج2) "آسيا الوسطى"، بيروت : دار رواد النهضة للطباعة والنشر، 1994.
- 9- ميشال نوفل. عودة تركيا الى الشرق :الاتجاهات الجديدة للسياسة التركية (بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون, 2010).
- 10- وولتر لاكوير. البوتينية: روسيا ومستقبلها السياسي مع الغرب، ترجمة د. فواز زعرور (بيروت: دتر الكّاب العربي، 2016).

ب- المقالات العلمية المنشورة:

1. أحمد ثابت، الاقتصاد السياسي للصراع حول آسيا الوسطى، مجلة اوراق آسيوية -مركز الدراسات الآسيوية - جامعة القاهرة، العدد لا45 د.ت.

8. عبد العزيز مهدي الراوي، توجهات السياسة الخارجية الروسية في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية والاستراتيجية - جامعة بغداد، العدد 35، د.ت.
9. عبد القادر دندن، حرب الانايب في آسيا الوسطى وحوض بحر قزوين، مجلة قضايا آسيوية -المركز الديمقراطي العربي للدراسات السياسية والاستراتيجية والاقتصادية - برلين، العدد الثالث، كانون الثاني، 2020.
10. عبد المالك حطاب، الوضع القانوني لبحر قزوين، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، ع 9، جوان 2014،.
11. عبد الناصر سرور، الصراع الاستراتيجي الامريكي - الروسي في آسيا الوسطى وبحر قزوين وتداعياته على دول المنطقة: 1991- 2009، مجلة جامعة الازهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية المجلد 11، العدد 1-2009.
12. عمار حميد ياسين وهشام عدنان وهيب، التدخلات الامريكية - الروسية في دول حوض بحر قزوين - القوقاز ما بعد العام 2001، (استراتيجيات إعادة فرض السيطرة والنفوذ ائموذجاً)، مجلة العلوم السياسية - كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد، العدد 63، 2022.
13. غفران عبد الكريم توفيق، الأزمة الأوكرانية وتداعياتها على أمن الطاقة الروسي الاوروي، مجلة الجامعة العراقية للعلوم الانسانية - الجامعة العراقية بغداد، د.ع، 2023/3/7.

14. محمد عبد الرحمن العبيدي، إيران وجمهوريات منطقة القوقاز (دراسة في العلاقات السياسية والاقتصادية) 1991- 2008 مجلة دراسات إقليمية - مركز الدراسات الاقليمية - جامعة الموصل، الملد 5 العدد 14، د.ت.
15. واثق محمد براك، التنافس الامريكى الروسى في القوقاز -الحرب الروسية الجورجية اتمودجاً، مجلة ابناث كلية التربية الاساسية - جامعة الموصل، مجلد 9، عدد 2، 2010.
16. ياسر محمد عليوي، القوقاز - جذور الأزمة وانعكاساتها الاقليمية، مجلة الجامعة العراقية مركز البناث والدراسات الاسلامية - مبدأ- بغداد، العدد 30-1.

ج- الرسائل الجامعية:

1. خيرة فراحتية، الاستراتيجية الروسية لدول اناارج القريب في دول جنوب القوقاز 2000- 2008 (رسالة ماجستير منشورة على شبكة الانترنت) جامعة بوضياف -المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية -قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017- 2018.
2. محمد فارس حسن سليمان، السياسة اناارجية لتركيا ما بعد الحرب الباردة (أطروحة دكتوراه غير منشورة) جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية 2006.

د- المقالات والتقارير الصحفية:

- 1- أحمد مولانا، الحسابات الاستراتيجية التركية في آسيا الوسطى مزيج من الثقافة والسياسة والاقتصاد "ورقة تحليلية" مركز الجزيرة للدراسات، 2022/9/15.
- 2- أمين قورية، آسيا الوسطى والقوقاز بلقان العالم الجديد، صفحة 180 على شبكة الانترنت، 2020/3/5، على الرابط
<https://180post.com/archives/8884>
- 3- انترينجونا للتحليلات الاستراتيجية، مجلة تقديرات - انترينجونا للتحليلات الاستراتيجية -ابوظبي، العدد 280، 2023/10/16.
- 4- جريدة المسار، ملف اتفاقية بحر قزوين، جريدة المسار -الحزب الشيوعي السوري - المكتب السياسي، العدد 22 تشرين الثاني 2018.
- 5- جوناثان ماركوس، طالبان: ما تأثير انسحاب الولايات المتحدة من أفغانستان على مكانتها على الساحة الدولية؟ (تقرير)، موقع قناة BBC عربي الاخبارية على شبكة الانترنت، 2021/8/18 متاح على الرابط
<https://www.bbc.com/arabic/world-58256179>
- 6- عدنان كاظم جبار الشيباني، الأهمية الاستراتيجية لموقع ايران الجغرافي "بحث منشور على شبكة الأنترنت" في مدونة علي مطر على بلوجر، 2012. على الرابط
الالكتروني الاتي:

https://aliibrahimmattar.blogspot.com/2012/10/blog-post_2556.html

- 7- عصام عبد الشافي، الحرب الروسية - الاوكرانية ومستقبل النظام الدولية " ورقة تحليلية " مركز الجزيرة للدراسات، الدوحة - قطر، 2022/5/3.
- 8- عمار جفال، التنافس التركي الايراني في آسيا الوسطى والقوقاز (مقال) ،جريدة الرياض، العدد (14378)، 2007.
- 9- كاتب أفغاني متخصص في شؤون آسيا الوسطى، الصين وإيران وتركيا.. اللاعبون الجدد في آسيا الوسطى، الجزيرة نت، 2007/8/12. على الرابط الإلكتروني الآتي

<https://www.aljazeera.net/2007/08/12>

- 10- مركز الجزيرة للدراسات، القسم الاول آسيا الوسطى والقوقاز ..الاهمية الاستراتيجية والواقع السياسي والاجتماعي، (تقرير) المركز - الدوحة - قطر، 24/ أيلول /2013.
- 11- موسوعة عريق (رابطة الدول المستقلة) منظمة دولية، موسوعة عريق على شبكة الانترنت، 2023،

<https://areq.net/m/.html>

ه- الاتفاقيات الدولية

- اتفاقية فيينا لقانون البحار عام 1982.

ثانياً: المراجع باللغة الإنكليزية:

- 1- Fiona Hill, Russia's International Integration And Caspian Sea Oil, Ponars Policy Mem-9, Kenndy School Of Government .
- 2- Kamran Bokhari & Egene Chausoviky, Trans - Caspian Corridor: Eurasian Connectivity & The United states, The Dossir- New Liner Institute for Strategy & Policy, October, 2023.



جامعة بجاية
Tasdawit n Bgayet
Université de Béjaia



كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة بجاية
Tameadit n Uzref d Tuzuhin Tiseratin Tasdawit n Bgayet
Faculté de Droit et des Sciences Politiques-Université de Béjaia

Université Abderrahmane
Mira - Béjaia
Faculté de Droit et des
Sciences Politiques FDSP

Revue de Droit Public Comparé

Revue semestrielle référencée

Publiée par la Faculté de Droit et des Sciences Politiques

Université Abderrahmane Mira de Béjaia

VOLUME 2 - N° 01 ANNEE 2024

ISSN: 2830-9979

Dépôt Légal : Mai 2023

