مجلة جامعة حمص

سلسلة العلوم القانونية

مجلة علمية محكمة دورية

المجلد 48 . العدد 3

1448 هـ - 2026 م

الأستاذ الدكتور طارق حسام الدين رئيس جامعة حمص **المدير المسؤول عن المجلة**

أ. د. وليد حمادة	**رئيس تحرير مجلة جامعة حمص للعلوم الإنسانية**
د.نعيمة عجيب	**رئيس تحرير مجلة جامعة حمص للعلوم الطبية والهندسية والأساسية والتطبيقية**

د.محمد فراس رمضان	عضو هيئة التحرير
د. مضر سعود	عضو هيئة التحرير
د. ممدوح عبارة	عضو هيئة التحرير
د. موفق تلاوي	عضو هيئة التحرير
د. طلال رزوق	عضو هيئة التحرير
د. أحمد الجاعور	عضو هيئة التحرير
د. الياس خلف	عضو هيئة التحرير
د. روعة الفقس	عضو هيئة التحرير
د. محمد الجاسم	عضو هيئة التحرير
د. خليل الحسن	عضو هيئة التحرير
د. هيثم حسن	عضو هيئة التحرير
د. أحمد حاج موسى	عضو هيئة التحرير

تهدف المجلة إلى نشر البحوث العلمية الأصيلة، ويمكن للراغبين في طلبها الاتصال بالعنوان التالي:

رئيس تحرير مجلة جامعة حمص

سورية . حمص . جامعة حمص . الإدارة المركزية . ص . ب (77)

. هاتف / فاكس : 2138071 31 963 ++

. موقع الإنترنت : www.homs-univ.edu.sy

. البريد الالكتروني : journal.homs-univ.edu.sy

ISSN: 1022-467X

شروط النشر في مجلة جامعة حمص

الأوراق المطلوبة:

- 2 نسخة ورقية من البحث بدون اسم الباحث / الكلية / الجامعة) + CD / word من البحث منسق حسب شروط المجلة.
- طابع بحث علمي + طابع نقابة معلمين.
- **اذا كان الباحث طالب دراسات عليا:**

يجب إرفاق قرار تسجيل الدكتوراه / ماجستير + كتاب من الدكتور المشرف بموافقته على النشر في المجلة.

- **اذا كان الباحث عضو هيئة تدريسية:**

يجب إرفاق قرار المجلس المختص بإنجاز البحث أو قرار قسم بالموافقة على اعتماده حسب الحال.

- **اذا كان الباحث عضو هيئة تدريسية من خارج جامعة البعث :**

يجب إحضار كتاب من عمادة كليته تثبت أنه عضو بالهيئة التدريسية و على رأس عمله حتى تاريخه.

- **اذا كان الباحث عضواً في الهيئة الفنية :**

يجب إرفاق كتاب يحدد فيه مكان و زمان إجراء البحث ، وما يثبت صفته وأنه على رأس عمله.

- **يتم ترتيب البحث على النحو الآتي بالنسبة لكليات (العلوم الطبية والهندسية والأساسية والتطبيقية):**

عنوان البحث . . ملخص عربي و إنكليزي (كلمات مفتاحية في نهاية الملخصين).

1- مقدمة

2- هدف البحث

3- مواد وطرق البحث

4- النتائج ومناقشتها .

5- الاستنتاجات والتوصيات .

6- المراجع.

- **يتم ترتيب البحث على النحو الآتي بالنسبة لكليات (الآداب – الاقتصاد– التربية – الحقوق – السياحة – التربية الموسيقية وجميع العلوم الإنسانية):**
- عنوان البحث . . ملخص عربي و إنكليزي (كلمات مفتاحية في نهاية الملخصين).

1. مقدمة.
2. مشكلة البحث وأهميته والجديد فيه.
3. أهداف البحث و أسئلته.
4. فرضيات البحث و حدوده.
5. مصطلحات البحث و تعريفاته الإجرائية.
6. الإطار النظري و الدراسات السابقة.
7. منهج البحث و إجراءاته.
8. عرض البحث و المناقشة والتحليل
9. نتائج البحث.
10. مقترحات البحث إن وجدت.
11. قائمة المصادر والمراجع.

7- يجب اعتماد الإعدادات الآتية أثناء طباعة البحث على الكمبيوتر:

أ- قياس الورق 17.5×25 B5.

ب- هوامش الصفحة: أعلى 2.54- أسفل 2.54 – يمين 2.5- يسار 2.5 سم

ت- رأس الصفحة 1.6 / تذييل الصفحة 1.8

ث- نوع الخط وقياسه: العنوان . Monotype Koufi قياس 20

ـ كتابة النص Simplified Arabic قياس 13 عادي ـ العناوين الفرعية Simplified Arabic قياس 13 عريض.

ج . يجب مراعاة أن يكون قياس الصور والجداول المدرجة في البحث لا يتعدى 12سم.

8- في حال عدم إجراء البحث وفقاً لما ورد أعلاه من إشارات فإن البحث سيهمل ولا يرد البحث إلى صاحبه.

9- تقديم أي بحث للنشر في المجلة يدل ضمناً على عدم نشره في أي مكان آخر، وفي حال قبول البحث للنشر في مجلة جامعة البعث يجب عدم نشره في أي مجلة أخرى.

10- الناشر غير مسؤول عن محتوى ما ينشر من مادة الموضوعات التي تنشر في المجلة

11- تكتب المراجع ضمن النص على الشكل التالي: [1] ثم رقم الصفحة ويفضل استخدام التهميش الإلكتروني المعمول به في نظام وورد WORD حيث يشير الرقم إلى رقم المرجع الوارد في قائمة المراجع.

تكتب جميع المراجع باللغة الانكليزية (الأحرف الرومانية) وفق التالي:

آ . إذا كان المرجع أجنبياً:

الكنية بالأحرف الكبيرة ـ الحرف الأول من الاسم تتبعه فاصلة ـ سنة النشر ـ وتتبعها معترضة (–) عنوان الكتاب ويوضع تحته خط وتتبعه نقطة ـ دار النشر وتتبعها فاصلة ـ الطبعة (ثانية . ثالثة) . بلد النشر وتتبعها فاصلة . عدد صفحات الكتاب وتتبعها نقطة.

وفيما يلي مثال على ذلك:

–MAVRODEANUS, R1986– **Flame Spectroscopy**. Willy, New York, 373p.

ب . إذا كان المرجع بحثاً منشوراً في مجلة باللغة الأجنبية:

ـــ بعد الكنية والاسم وسنة النشر يضاف عنوان البحث وتتبعه فاصلة، اسم المجلد ويوضع تحته خط وتتبعه فاصلة ـــ المجلد والعدد (كتابة مختزلة) وبعدها فاصلة ـــ أرقام الصفحات الخاصة بالبحث ضمن المجلة.

مثال على ذلك:

BUSSE,E 1980 Organic Brain Diseases **Clinical Psychiatry News** , Vol. 4. 20 – 60

ج. إذا كان المرجع أو البحث منشوراً باللغة العربية فيجب تحويله إلى اللغة الإنكليزية و التقيد بالبنود (أ و ب) ويكتب في نهاية المراجع العربية: (المراجع In Arabic)

رسوم النشر في مجلة جامعة حمص

1. **دفع رسم نشر (50000) ل.س أربعون ألف ليرة سورية عن كل بحث لكل باحث يريد نشره في مجلة جامعة البعث.**
2. **دفع رسم نشر (200000) ل.س مئة الف ليرة سورية عن كل بحث للباحثين من الجامعة الخاصة والافتراضية .**
3. **دفع رسم نشر (200) مئتا دولار أمريكي فقط للباحثين من خارج القطر العربي السوري .**
4. **دفع مبلغ (15000) ل.س ستة آلاف ليرة سورية رسم موافقة على النشر من كافة الباحثين.**

المحتوى

اسم البحث	اسم الباحث	الصفحة
تحديَات مكافحة التهرب الضريبي في سورية "دراسة حالة لمعوقات الأداء من وجهة نظر العاملين في الهيئة العامة للضرائب والرسوم في مدينة حماة"	د. قمر ايمن المللي	38-11
جريمة استغلال النفوذ كإحدى صور الفساد الإداريّ وسبل التصدي لها	مرام عبدو منصور د. باسم مصطفى ونوس	58-39
تداعيات الذكاء الاصطناعي على قواعد القانون الدولي وآفاق الحوكمة العالمية	هيلين ناجي أسعد د.سلمان عثمان	96-59
الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في فرنسا ومصر وسورية (وفق الإعلان الدستوري 2025)	يعقوب علي شحرور أ.د. جميلة الشربجي	133-97

تحدياَت مكافحة التهرب الضريبي في سورية "دراسة حالة لمعوقات الأداء من وجهة نظر العاملين في الهيئة العامة للضرائب والرسوم في مدينة حماة"

الباحثة: د. قمر ايمن المللي[1]

الملخص

هدف البحث إلى كشف ظاهرة التهرب الضريبي في سورية، ومعرفة أهم تحديات مكافحتها باعتبارها تؤثر بشكل سلبي على إيرادات الدولة وأدائها الاقتصادي، وذلك من خلال دراسة أثر مجموعة العوامل الهيكلية المتمثلة في (البنية التحتية الرقمية–الاطار التشريعي–التنسيق المؤسسي–التكامل الالكتروني) وأثرها في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية، وتمَ الاعتماد على أسلوب المسح الإحصائي، وذلك من خلال إعداد قائمة استقصاء مناسبة لجمع البيانات الأولية من واقع مجتمع وعينة البحث من أجل استخدامها في اختبار فرضيات البحث، وتم الاعتماد على برامج التحليل الإحصائي (SPSS) لإظهار النتائج وتوصلت الدراسة إلى أن المتغيرات المستقلة مجتمعة تساهم في تفسير تباين فعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية بنسبة معنوية احصائياً مع تفاوت في قوة مساهمة كل متغير حيث كان الاطار التشريعي الأكثر تأثيراً مقارنة بباقي المتغيرات المستقلة، وبناءً على النتائج أوصت الدراسة إلى ضرورة اعتماد حزمة اصلاح متكاملة للإصلاح الضريبي وربط أي اصلاح تشريعي بتعديلات تقنية وتنسيقية مصاحبة، مع إعادة توجيه استثمارات البنية التحتية لتخدم هذا التكامل.

مصطلحات البحث: التهرب الضريبي ، تحديات مكافحة التهرب الضريبي

[1] عضو هيئة تدريسية في كلية العلوم الادارية والمالية في الجامعة الوطنية الخاصة

Challenges in combating tax evasion in Syria "A case study of performance obstacles from the perspective of employees at the General Authority for Taxes and Fees in Hama City"

Researcher: Dr. Kamar Ayman Al-Mille[2]

Researcher: Dr. Qamar Ayman Al-Malli

Abstract

This research aims to uncover the phenomenon of tax evasion in Syria and identify the most significant challenges in combating it, given its negative impact on state revenues and economic performance. This is achieved by studying the effect of a set of structural factors—namely, digital infrastructure, the legislative framework, institutional coordination, and electronic integration—on the effectiveness of combating tax evasion in Syria. A statistical survey method was employed, utilizing a suitable questionnaire to collect primary data from the research population and sample. This data was then used to test the research hypotheses. Statistical analysis software (SPSS) was used to present the results. The study concluded that the independent variables collectively contribute to explaining the variation in the effectiveness of combating tax evasion in Syria to a statistically significant degree, with varying degrees of contribution from each variable. The legislative framework proved to be the most influential compared to the other independent variables. Based on these findings, the study recommends the adoption of a comprehensive tax reform package, linking any legislative reform to accompanying technical and coordination amendments, and redirecting infrastructure investments to support this integration.

Keywords: Tax evasion

Challenges of combating tax evasion

[2] Faculty member at the College of Administrative and Financial Sciences, National Private University

1- المقدمة

تُعد الضرائب والرسوم من أهم مصادر الايرادات العامة للدولة، وتعاني معظم الدول النامية ومنها سورية من مشكلة التهرب الضريبي مما يؤثر على قدرة الاقتصاد الوطني على تحقيق النمو الاقتصادي.

ولمَا كانت الضريبة فريضة مالية يدفعها الشخص للدولة بصورةٍ جبريةٍ ونهائية، دون مقابلٍ خاص ومباشر يعود عليه، بل بغرض المساهمة منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة فقد نشأ التهرب الضريبي، كونه وسيلة من وسائل التخلص من الأعباء الضريبية الواقعة على كاهل الفرد المكلف، سواءً كان شخصاً طبيعياً أم اعتبارياً. وتشير آخر احصاءات في عام 2021 على أن حجم التهرب الضريبي في سورية يتجاوز 2000 مليار ل.س، ونظراً لذلك فإن هذا البحث يسعى بشكل عام إلى كشف ظاهرة التهرب الضريبي في سورية، ومعرفة أهم تحديات مكافحتها باعتبارها تؤثر بشكل سلبي على إيرادات الدولة وأدائها الاقتصادي.

2- الدراسات السابقة:

1- (مدكو وآخرون،2020)،" **مكافحة التهرب الضريبي وأثرها على الحصيلة الضريبية دراسة مقارنة بين مصر وتركيا وماليزيا**".

هدفت الدراسة إلى التعرف على السياسة الضريبية لمكافحة التهرب الضريبي المطبقة في كل من مصر وتركيا وماليزيا. ووضع الحلول والاقتراحات للسياسة الضريبية المناسبة لمكافحة التهرب الضريبي في مصر لزيادة الإيرادات الضريبية.

وتوصلت الدراسة إلى أن السياسة الضريبية في مصر غير مستقرة بالمقارنة بكل من تركيا وماليزيا وأن معدل الفاقد الضريبي وأيضاً معدل التهرب الضريبي بالنسبة للمجتمع الضريبي في تركيا وماليزيا أقل نسبياً من مصر.

2- (الصبيحي علاء،2022)،"**دور التحول الرقمي في الحد من التهرب الضريبي**".

هدفت الدراسة إلى إبراز أهمية التحول الرقمي ودورها في الحد من التهرب الضريبي وبيان المزايا والتحديات المتوقع حدوثها عند استخدام هذه التقنية، وتوصلت الدراسة إلى أن التحول الرقمي وسيلة معاصرة للحد من التهرب الضريبي وتسهم قدرة المستخدمين وكفاءتهم الوظيفية في استخدام الرقمنة إلى تعزيز الثقافة الضريبية لدى المكلفين وتحقيق نوع من العدالة الضريبية.

الدراسات باللغة الأجنبية :

1- Hossain, M. S., Ali, M. S., Ling, C. C., & Fung, C. Y. (2024). **Tax avoidance and tax evasion: current insights and future research directions from an emerging economy**

"التهرب الضريبي والتجنب الضريبي: رؤى حالية وتوجهات بحثية مستقبلية في اقتصاد ناشئ"

هدفت هذه الدراسة إلى تحديد العوامل المؤثرة على التهرب الضريبي والتهرب الضريبي في بنغلاديش، واقتراح أجندة بحثية مستقبلية.

وتوصلت إلى أن التهرب الضريبي يعود لعدة عوامل منها: انعدام الثقة بالمسؤولين الوطنيين، وتعقيد السياسات، وتسيس السلطة الضريبية، وضعف الاستقرار السياسي، وعدم كفاءة التدقيق، ونقص التسجيل، ونقص التعاون الإداري، ونقص المساءلة، ونقص الاستشارات، والتسوية في قضايا المقاضاة الضريبية.

2- GUYTON, John, et al. (2021)**Tax evasion at the top of the income distribution: Theory and evidence.**

التهرب الضريبي في أعلى شرائح توزيع الدخل: النظرية والأدلة

هدفت الدراسة إلى تحليل دقة بيانات التدقيق الضريبي العشوائي في كشف التهرب الضريبي المتطور (خاصة عبر الحسابات الخارجية والشركات الوهمية) لدى أصحاب الدخل الأعلى في الولايات المتحدة الأمريكية خلال الفترة (2006-2013)، ومقارنتها ببيانات التدقيق العملياتي.

وتوصلت الدراسة إلى أنه في ظل أساليب التدقيق المُستخدمة خلال الفترة 2006-2013، فشلت بيانات التدقيق العشوائي الفردية في رصد التهرب الضريبي المُعقد عبر الحسابات الخارجية والشركات العابرة مما يقلل من القدرة على تحقيق العدالة الضريبية ويتطلب إعادة هيكلة أنظمة الرقابة عالمياً وخاصة في الاقتصادات ذات التفاوت الكبير في الدخل للحد من التهرب الضريبي.

3- Benkraiem, R., Uyar, A., Kilic, M., & Schneider, F. (2021). **Ethical behavior, auditing strength, and tax evasion**

"**السلوك الأخلاقي وقوة التدقيق والتهرب الضريبي**"

هدفت الدراسة إلى معرفة تأثير كل من التشجيع على السلوك الأخلاقي وتعزيز معايير التدقيق على التهرب الضريبي وتوصلت إلى أن السلوك الأخلاقي تأثير احصائي أقوى من معايير التدقيق في خفض التهرب الضريبي عالمياً، وأوصت الدراسة بالتركيز على بناء ثقافة أخلاقية ضريبية (تدريب-حوافز-توعية) وأن نجاح السياسات الضريبية يتطلب تكييف الأدوات حسب البيئة المؤسسية والاقتصادية لكل دولة.

وتختلف الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة بأن الدراسات السابقة درست التهرب الضريبي وأسبابه من وجهة نظر المكلف، بينما تحاول الدراسة الحالية معرفة التحديات التي تؤثر على فعَالية مكافحة التهرب الضريبي وذلك من وجهة نظر العاملين في الهيئة العامة للضرائب والرسوم مما قد يساعد على فهم معوقات الأداء وسد الثغرات الموجدة والتي قد ترفع من قدرة الهيئة العامة للضرائب والرسوم والمديريات التابعة لها من مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

3- مشكلة البحث:

يُعد التهرب الضريبي عائق حقيقي في سورية أمام تعافي الاقتصاد السوري في مرحلة بناء سورية الجديدة، حيث يفاقم عجز الموازنة العامة من قدرة الدولة على تمويل الخدمات الأساسية، وعدم قدرة السياسة الضريبية في تحقيق أهدافها الاجتماعية من خلال إزالة التفاوت الطبقي بين فئات المجتمع وتقليل الفجوة بينها، عن طريق إعادة توزيع الدخل القومي بصورة أكثر عدالةً، لذلك لابد من الوقف عند أهم التحديات التي تقلل من فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية، وبناءً عليه يمكن طرح مشكلة البحث على شكل السؤال التالي:

ماهي تحديات مكافحة التهرب الضريبي في سورية؟

ويتفرع عن هذا السؤال الأسئلة الفرعية التالية:

1- ما هو أثر البنية التحتية الرقمية في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية؟
2- ما هو أثر غياب التشريعات الرادعة في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية؟
3- ما هو أثر ضعف التنسيق المؤسسي(غياب البروتوكلات الرسمية-تعقد الاجراءات-عدم غياب المسؤوليات) بين الهيئة العامة للضرائب والجهات الأخرى (المصارف-الجمارك) في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية؟
4- ما هو أثر غياب التكامل بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية؟

4- أهمية البحث:

- **الأهمية العلمية:** يساهم البحث في تناول تحديات مكافحة التهرب الضريبي من وجهة نظر العاملين في الجهاز الضريبي أنفسهم وليس فقط من وجهة نظر المكلفين أو النصوص القانونية ويدمج البحث بين أربعة متغيرات رئيسية (البنية التحتية الرقمية – التشريع- التنسيق المؤسسي- التكامل الالكتروني) في نموذج واحد، مما يسمح بفهم التأثيرات التفاعلية بين هذه العوامل مجتمعة مما يساهم في سد الفجوة المعرفية في الدراسات الميدانية السورية فيما يتعلق بالتهرب الضريبي.

❖ **الأهمية العملية:** تأتي أهمية البحث من خطورة التهرب الضريبي في سورية كظاهرة تهدد الاستقرار الاقتصادي وتضعف العدالة الاجتماعية، خاصة في مرحلة بناء سورية الجديدة والتي تتطلب تعبئة الموارد المحلية من خلال تشخيص التحديات المؤسسية والتقنية والقانونية–من وجهة نظر العاملين في الهيئة العامة للضرائب والرسوم(بحماة)– يقدم البحث حلولاً قابلة للتطبيق تهدف إلى لتعزيز الحصيلة الضريبية وإعادة الثقة بين الدولة والمكلفين عبر نظام ضريبي أكثر عدالة وشفافية.

5- أهداف البحث:

6- بيان أثر البنية التحتية الرقمية في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

7- بيان أثر غياب التشريعات الرادعة في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

8- بيان أثر ضعف التنسيق المؤسسي(غياب البروتوكلات الرسمية–تعقد الاجراءات–عدم غياب المسؤوليات) بين الهيئة العامة للضرائب والجهات الأخرى (المصارف–الجمارك) في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

9- بيان أثر غياب التكامل الالكتروني(عدم ربط قواعد البيانات) بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

6- منهجية البحث:

تم الاعتماد على المنهج الوصفي من أجل توصيف الظاهرة محل الدراسة من أجل جمع البيانات الثانوية من المصادر الآتية: الكتب والمراجع العربية والأجنبية ذات الصلة بموضوع البحث والدوريات العلمية العربية والأجنبية ذات الصلة بموضوع البحث. وفي الجانب الميداني اعتمدت الباحثة على أسلوب المسح الإحصائي، وذلك من خلال إعداد قائمة استقصاء مناسبة لجمع البيانات الأولية من واقع مجتمع وعينة البحث من أجل استخدامها في اختبار فرضيات البحث، وتم الاعتماد على برامج التحليل الإحصائي (SPSS) لإظهار النتائج.

7- فرضيات البحث:

الفرضية الرئيسية: يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية بين مجموعة العوامل الهيكلية المتمثلة في (البنية التحتية الرقمية–الاطار التشريعي–التنسيق المؤسسي–التكامل الالكتروني) في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية ويتفرع عنها الفرضيات الأربع التالية:

1- يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية للبنية التحتية الرقمية في القدرة على مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

2- يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لغياب التشريعات الرادعة في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

3- يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لضعف التنسيق المؤسسي بين الهيئة العامة للضرائب والرسوم والجهات الاخرى مثل(المصارف-الجمارك) في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

4- يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لغياب التكامل الالكتروني بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

8- مجتمع وعينة البحث:

يمثل مجتمع البحث جميع العاملين في الفروع المحلية للهيئة العامة للضرائب والرسوم في سورية، وأما عينة البحث فاقتصرت على الهيئة العامة للضرائب والرسوم في مدينة حماة فشملت جميع العاملين في مديرية المالية في حماة، والذين يباشرون أعمال التحصيل الضريبي المباشر ضمن دائرتي الدخل وكبار المكلفين ومتوسطي التكليف، حيث تم توزيع(40) استبياناً شخصياً واستبعاد(6) استبيانات غير مكتملة. وتمَ اعتماد أسلوب العينة القصدية لضمان اختيار الأفراد الذين يمتلكون معرفة مباشرة بتحديات مكافحة التهرب.

9- حدود البحث:

الحدود الزمانية: ستتم الدراسة التطبيقية في هذا البحث في عام 2025.

الحدود المكانية: شملت العاملين في مديرية المالية في مدينة حماة.

10- متغيرات البحث

- المتغير المستقل(البنية التحتية الرقمية-التنسيق المؤسسي-التشريعات-التكامل الالكتروني)
- المتغير التابع(فعَالية مكافحة التهرب الضريبي)

11- الاطار النظري للبحث:

11-1-تعريف التهرب الضـريبي:«التخلص جزئياً أو كلياً من دفع الضـريبة ويمكن أن يتم قبل تحقق الضـريبة باستخدام بعض الوسائل التي لا تحقق التزاماً على المكلف أو بعد تحقق الضريبة بعدم أدائها للخزينة»**(6)**.

أما فيما يتعلق بالقانون الناظم لمكافحة التهرب الضـــريبي وهو القانون رقم 25 لعام 2003 فقد عرف التهرب الضريبي على أنه**(7)**:

"كل فعل مخالف لأحكام قوانين الضرائب أو الرسوم يصدر عن المكلف أو من ينوب عنه أو يمثله أو من يفوضه أصولاً وبقصد التهرب من دفع الضرائب والرسوم كلياً أو جزئياً من خلال ما يقدمه للدوائر المالية من قيود أو بيانات أو وثائق تضمنت معلومات مخالفة للحقيقة أو إخفاؤها أو إنكارها أو عدم تقديمها بالمواعيد المحددة قانوناً استثناء القوة القاهرة أو إتلافها قبل الموعد المحدد لذلك أو ممارسة عمل خاضع للتكليف دون إعلام الدوائر المالية أو إخفاء نشاط يجب إظهاره".

11-2-أطراف التهرب الضريبي(8):

للتعرف على مفهوم التهرب الضريبي بشكل واضح لا بد من التعرف على أطراف التهرب الضريبي وهي العناصر الأساسية المكونة لهذه الظاهرة.

أ . التشريع الضريبي:

حيث أن قصور التشريعات الضريبية عن مواكبة التطورات الاقتصادية للبلاد وارتفاع معدلات الضريبة وتعقد التشريعات الضريبية وتعددها ووجود ثغرات متعددة فيها تسمح للمكلفين من الاستفادة منها في التهرب الضريبي.

ب . الإدارة الضريبية:

قلة كفاءة الإدارة الضريبية وقلة عدد عناصرها وصعوبة تحديد المطرح الضريبي كل ذلك أدى إلى تفاقم ظاهرة التهرب الضريبي فقلة الكفاءة تؤدي لجعل تطبيق القوانين يتم بشكل عشوائي ودون فهم واستيعاب النصوص الضريبية فتعدد التعليمات التنفيذية التي تأتي في أغلب الأحيان ممن يفسر الماء بالماء بالإضافة لأخطاء الجباية وتعقد الإجراءات الإدارية وتعقيداتها الروتينية كثيراً ما تنثر روح الكراهية الضريبية لدى المكلف.

ج . المكلف:

يمثل المكلف العنصر الأهم في الأطراف المكونة للتهرب الضريبي لصعوبة تخليه عن الأموال التي يحوزها فلا بد للمكلف كي يشعر برغبة بأداء الضريبة أن يكون مقتنعاً أن هذا الاستقطاع الضريبي جزء من الاستقطاعات الضريبية التي يدفعها غيره من المواطنين وأن يربط بين النفع العام المتحقق له وبين هذا الاستقطاع مما ينعكس عليه فيتولد لديه شعور بالمسؤولية وتقل رغبته بالتهرب ويتعود على أداء الضريبة ويمثل للنظم والتشريعات الضريبية.

ولا بد أن يكون هناك أساسيات مرسخة لدى المكلفين وغيابها يؤدي بهم إلى التهرب وأهمها:

1 ـــ الشعور بالعدالة: وهي مراعاة الدولة لأعباء المكلف العائلية وتكليفها حسب قدرته المالية وتحقيق العدالة بين ذوي الدخل المحدود وغيرهم.

2 ـــ الوعي الضريبي: من خلال الربط بين النفع العام وسداد الضريبة واعتبار الأخلاق المالية جزء لا يتجزأ من المنظومة الأخلاقية للمجتمع.

11-3-أنواع التهرب الضريبي:

أولاً: التهرب الضريبي وفقاً لمعيار الحجم:

1 . التهرب الضريبي الكلي:

ويقصد به التهرب عندما يصبح بإمكان المكلف التخلص من الضريبة المكلف بها بشكل كامل فلا يقوم بتسديدها إلى خزينة الدولة وذلك إما عن طريق قيام المكلف بإخفاء نشـــاطه كلياً عن الإدارة الضـــريبية أو بإخفاء جزء من نشاطه الخاضع لضريبة نوعية بذاتها عن باقي نشاطه الاقتصادي.

2 . التهرب الضريبي الجزئي:

ويقصـد به التهرب الذي يحصـل عندما يتخلص المكلف من جزء من الضـريبة المتوجبة عليه عن طريق إسـقاط جزء من نشاطه الخاضـع للضـريبة أو من خلال تمكن المكلف من التخلص جزئياً من نوع ما من الضـرائب وذلك بإسقاط بعض العمليات أو الإيرادات الخاضعة لهذه الضريبة كأن يقوم المكلف بإخفاء نشاطاته التي لا تدخل فيها الدولة كطرف فلا تخضع تلك الأنشطة للضريبة المتوجبة(**9**).

ثانياً: التهرب الضريبي وفقاً للمعيار القانوني:

1 . تهرب مشروع:

ويعني مخالفة المكلف لبعض الثغرات القانونية بغية عدم تحقق الضـريبة عليه بصـورة دقيقة وعدم الالتزام بدفعها كأن يقوم شخص ما بنقل ملكيته إلى ورثته عن طريق عقد بيع خلال حياته حتى يتخلص من ضريبة التركات بعد وفاته وغالباً ما يســتعين المكلف بأهل الخبرة والاختصـــاص لكي يتفادى دفع الضـــريبة بطريقة لا يعاقب عليها القانون وإذا ما انتشـرت ظاهرة التجنب الضـريبي من دفع الضـريبة تلجأ الإدارة الضـريبية إلى تعديل القوانين التي تعاني من بعض الثغرات وتتشدد في تفسير القوانين الضريبية بما يمنع التهرب القانوني ومثال ذلك: استقرار الرأي في سـوريا على أنه لا يشـترط في المكلف الخاضـع لضـريبة الأرباح التجارية أن يكون تاجراً وفقاً لأحكام قانون التجارة وذلك بغية عدم فتح المجال للتهرب أمام الذين يحققون أرباحاً تجارية ولا يعتبرهم قانون التجارة بمثابة تجار(**10**).

2 . تهرب غير مشروع:

ويعني مخالفة المكلف للأحكام القانونية باستخدام وسائل الغش والتحايل لتفادي دفع الضريبة فقد يتم التهرب غير المشـــروع بامتناع المكلف عن تقديم بيان دخله أو تقديم بيان كاذب عن طريق إخفاء بعض مصـــادر دخله عن

الإدارة الضـريبية بقصـد إخفاء أموالهم على نحو يتعذر على الإدارة الضـريبية جباية قيمة الضـرائب ويطلق على هذا النوع من التهرب غير المشروع اصطلاح (الغش الضريبي). ومن أهم صور التلاعب:

أ ـ الاحتفاظ بمجموعتين من الدفاتر والسجلات بحيث يسجل في إحداها الحسابات الفعلية بينما يسجل في الأخرى الحسابات الوهمية بهدف عرضها على السلطات الضريبية.

ب ـــ التلاعب بقيمة الإيرادات المتحققة من خلال تحقيق قيمة المبيعات أو التلاعب بقيمة مردودات المبيعات أو تقييم بضاعة آخر المدة بأقل من قيمتها الحقيقية.

ج ـــــ التلاعب بقيمة النفقات الجارية من خلال المبالغة ببعض بنودها مثل إضـــافة رواتب وهمية وزيادة الهدر والتلف في المنشآت الصناعية.

د ـ قد يكون التهرب من الضريبة عند التحصيل كما لو قام شخص ببيع ممتلكاته بيعاً حقيقياً مع إخفاء حقيقة هذا المبلغ عن الإدارة الضريبية.

هـــ ـــ المراكز الخاصة للتهرب من دفع الضرائب والرسوم الجمركية أو تقديم فواتير مزورة تتضمن قيمة أقل من قيمتها الحقيقية أو تشميلها لبند مغاير للبند الحقيقي لتخفيف الرسم الجمركي(**11**).

-11-4-آثار التهرب الضريبي:

يترتب على ظاهرة التهرب الضـريبي أثار تضـر بمصـلحة الدولة وبمصـلحة المكلفين الأمناء الذين قاموا بتأدية الضرائب المفروضة عليهم ومن أهم الآثار الناتجة عن التهرب الضريبي ما يلي:

1 . أثر التهرب على عملية التنمية:

يشـــكل التهرب أحد معوقات عملية التنمية وذلك بســـبب قلة الإيرادات التي تصـــل إلى الخزينة العامة باعتبار الضـرائب إحدى الوسـائل الهامة في تمويل عملية التنمية فالنقص الحاصـل نتيجة التهرب من دفع الضـريبة يؤدي إلى إضـعاف قدرة الحكومة على تمويل استثماراتها الأسـاسـية كما يؤدي إلى إضـعاف فعالية الضـريبة في إمكانية استخدامها كأداة من أدوات السياسة المالية لتوجيه النشاط الاقتصادي(**12**).

2 . أثر التهرب الضريبي على المنافسة بين المشروعات:

يؤدي التهرب الضريبي إلى تدهور شروط المنافسة بين المشروعات حيث تكون الفرصة أكبر للمشروعات الأكثر مقدرة على التهرب الضريبي الذي يحقق لها التفوق على غيرها من المشروعات التي قد تكون أكثر إنتاجاً أو فائدة

للمجتمع حيث ينخفض بالنسبة لها نفقات الإنتاج بمقدار ما تهربت منه ضريبياً وهو ما يحقق لها ميزة انخفاض التكاليف مقارنة مع غيرها من المشروعات التي تعمل بحكم القانون بامتثالها للضريبة وبالتالي تنافسها بطريقة غير متكافئة الأمر الذي يشجع المشاريع الأخرى الممتثلة للضريبة على التهرب منها لمواجهة المنافسة غير المتكافئة والاستمرار في السوق(**13**).

3 . أثر التهرب الضريبي على المستوى العام للأسعار:

يؤدي التهرب إلى انعدام تحقيق أهداف السياسة المالية وذلك عندما تهدف السياسة الضريبية إلى امتصاص النقد الزائد عن طريق خفض الطلب الفعلي الذي يضمن إعادة التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي.

ففي فترة التضخم تهدف السياسة المالية الضريبية إلى سحب القوة الشرائية الزائدة من المستهلكين والتي تتسبب في ارتفاع الأسعار حيث تؤدي الضرائب المباشرة إلى تحقيق ذلك عن طريق تخفيض الدخول المتاحة عن طريق الاقتطاع الضريبي ونجاح البعض في التهرب منها يؤدي إلى انعدام فاعليتها كأداة لتحقيق ذلك وهو ما يؤدي إلى زيادة التشتت المتاح في يد المستهلكين وزيادة إنفاقهم الاستهلاكي بما يؤدي إلى تدهور قيمة النقود وزيادة التضخم وارتفاع الأسعار(14).

4- **الآثار الاجتماعية والسياسية للتهرب الضريبي:**

بحسب المفهوم الحديث للمالية العامة، بات تحقيق العدالة الاجتماعية هو أحد الأهداف الرئيسة للضريبة، بواسطة دورها الفعّال في إزالة التفاوت الطبقي بين فئات المجتمع وتقليل الفجوة بينها، فالتهرب الضريبي يقود حتماً إلى إحباط الهدف الاجتماعي للضريبة؛ لأنه يزيد الهوة بين طبقات المجتمع، باعتباره يحرض الدولة . بدافع الإبقاء على الحد المطلوب من الحصيلة الضريبية لتمويل الإنفاق العام . على عدم مراعاة العدالة الضريبية في فرض الضرائب، فيتحمل المكلفون غير القادرين على التهرب . وهم عادةً أصحاب الدخول المنخفضة والمحدودة العبء الأكبر من الضرائب. في حين يتحمل المتهربون من الأغنياء وأصحاب الدخول المرتفعة العبء الأقل، مما يباعد المسافة بين الطبقات، ويمس بالرضا السياسي والاستقرار الاجتماعي في الدولة(**15**).

-11-5- مكافحة التهرب من الضريبة:

إن مكافحة التهرب الضريبي، تتحقق بالقضاء، أو بالتضييق قدر الإمكان من مسبباتها.

وكلما زادت إمكانية الدولة في ذلك، كلما اقتربت من تحقيق أهدافها ويمكن لذلك أن يتم من خلال ما يلي:

1 . التشريع:

عن طريق تفسير القوانين، وتعديلها يمكن سد الثغرات التي يستفيد منها المكلف للتهرب من الضريبة العائدة لعمومية القوانين وغموضها وعدم دقتها وتضاربها وتعقيدها أو القصور فيها(**16**).

2 . تحسين العلاقة بين الإدارة الضريبية والمكلف:

عندما لا تكون العلاقة بين المكلف والإدارة قائمة على أساس الخصومة، وعندما يشعر المكلف بأنه يؤدي واجباً وطنياً بدفع الضريبة وتعمل الإدارة في مساعدته في ذلك، يزداد الوعي الضريبي عند المكلف والكفاءة الفنية عند الإدارة، فتخف وطأة التهرب(**17**).

3 . تشديد رقابة الإدارة:

وتتحقق هذه الرقابة بأشكال متعددة، كأن يجيز المشرع للموظفين الماليين حق الاطلاع على أوراق ومستندات المكلفين أو أن تطلب الإدارة رقابة ذاتية من المكلف بحلف اليمين على صحة المعلومات التي صرح بها.

4 . الاتفاقات الدولية:

وهي تعقد بين دولتين متجاورتين بغية توسيع سلطة رقابة الدولة إلى خارج الحدود الإقليمية للدولة. وتسمح هذه الاتفاقيات للدوائر المختصة بالاطلاع على نشاط رعاياها في الدول الأخرى فتحد من تهريب الأموال إلى الخارج.

12-**الاطار العملي**

-12-1-قائمة الاستبيان:

المحور الاول: ويشمل الأبعاد التالية:

1- البنية التحتية الرقمية:(DIG)

2- الاطار التشريعي والعقوبات(LEG)

3- (التنسيق المؤسسي بين الهيئة العام للضرائب والجهات الرقابية الأخرى)(INS)

4- التكامل الالكتروني بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف(ELe)

المحور الثاني: ويشمل فاعلية مكافحة التهرب الضريبي في سورية(tax)

وقد استخدمت الباحثة مقياس لكرت الخماسي لمعرفة استجابة أفراد العيّنة لفقرات الاستبيان، وقد كانت بدائل الإجابات على النحو التالي:

الجدول رقم (1) يبين درجات الموافقة لقائمة الاستقصاء

غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة
1	**2**	**3**	**4**	**5**

كما تمّ تصنيف متوسطات الإجابة إلى ثلاثة مستويات: عالٍ- متوسط- متدنٍ

وعلى أساس أن درجة محايد هي درجة متوسطة من الموافقة ويقابلها العدد (3)، وبناءً على ذلك اعتمدت الباحثة التصنيف التالي:

الجدول رقم(2) تصنيف الإجابات

من1إلى اقل من 2.5	من 2.5إلى اقل من 3.5	من 3.5إلى 5
متدنٍ	متوسط	عالي

12-2-صدق وثبات أداة البحث:

تمَّ التأكُّد من صدق الاستبانة بأن تم عرضها على (2) من المحكِّمين المتخصِّصين وفي ضوء الملاحظات والتَّوجيهات التي قدَّماها قامت الباحثة بإجراء التَّعديلات التي تركَّزت معظمها على تحسين صياغة بعض العبارات وحذف بعض العبارات غير الملائمة.

تم اجراء اختبار الاتساق الداخلي لأسئلة الاستبانة لتحديد مدى ارتباطها مع بعضها بحيث لا تتغير إذا طبقت في ظروف مختلفة، وتم استخدام معامل الثبات **(ألفا كرونباخ،Cronbach Alfa) كما يلي في الجدول رقم (3):**

الجدول رقم (3) **(ألفا كرونباخ،Cronbach Alfa)**

Case Processing Summary

		N	%
Cases	Valid	34	100.0
	Excluded[a]	0	.0
	Total	34	100.0

a. Listwise deletion based on all variables in the procedure.

Cronbach's Alpha	N of Items
.832	24

المصدر: بناءً على نتائج التحليل الاحصائي باستخدام برنامج (spss27)

من خلال الجدول السابق نجد أن قيمة معامل الفا كرونباخ (0.832) مما يعني أن الأسئلة في الاستبانة تتمتع بمعامل ثبات جيد جداً وهذا يعني أن أسئلة الاستبيان مترابطة بقوة والإجابات موثوقة ويمكن الاعتماد عليها في التحليلات الاحصائية اللاحقة.

12-3- نتائج الاحصاءات الوصفية لمتغيرات الدراسة:

الجدول رقم (4) نتائج الاحصاءات الوصفية للمتغير المستقل الأول البنية التحتية والرقمية

رقم السؤال	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النسبة المئوية	T Test	اتجاه العينة	درجة الموافقة
1	14	20	0	0	0	4.41	0.49	88.2	16.47	موافق	عالية
2	16	9	5	4	4	4	1.05	80	6.014	موافق	عالية
3	16	16	1	1	0	4.3	0.97	86	11.56	موافق جدا	عالية

4	15	15	3	0	1	4.2	0.87	84	8.53	موافق	عالية
المتوسط الكلي للمحور4.2 درجة الموافقة عالية											

المصدر: بناءً على نتائج التحليل الاحصائي باستخدام برنامج (spss27)

تشير النتائج إلى وجود موافقة عالية متعلقة بمتغير البنية التحتية الرقمية حيث أن جميع العبارات كانت الموافقة عليها عالية:

عبارة 1(توفر خدمات الكهرباء ضروري لنجاح مكافحة التهرب الضريبي) عالية بمتوسط حسابي 4.41

عبارة 2(يمكن تعويض ضعف الأنظمة الرقمية بالمتابعة الميدانية دون تأثر فعّالية مكافحة التهرب الضريبي) عالية بمتوسط حسابي 4.

عبارة 3(تحسين البنية التحتية الرقمية سيؤدي إلى زيادة معدلات كشف التهرب الضريبي) عالية بمتوسط حسابي 4.3.

عبارة 4(يؤثر ضعف البنية التحتية على سرعة اكتشاف حالات التهرب الضريبي عالية بمتوسط حسابي 4.2.

الجدول رقم (5) نتائج الاحصاءات الوصفية للمتغير المستقل الثاني الاطار التشريعي والعقوبات.

رقم السؤال	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النسبة المئوية	T Test	اتجاه العينة
5	4	12	5	10	3	3.1	1.22	62	14.8	محايد
6	2	4	13	15	0	2.7	0.88	54	18.51	محايد
7	3	15	13	3	0	3.5	0.78	70	26.13	موافق
8	9	19	4	2	0	4	0.79	80	29.47	موافق
المتوسط الكلي للمحور3.325 درجة الموافقة متوسطة										

المصدر: بناءً على نتائج التحليل الاحصائي باستخدام برنامج (spss27)

تشير النتائج إلى وجود موافقة متوسطة متعلقة بمتغير البنية التحتية الرقمية حيث أن جميع العبارات كانت الموافقة عليها متوسطة:

عبارة 1(العقوبات المالية والغرامات المفروضة على المتهربين في التشريع السوري الحالي كافية لردعهم) متوسطة بمتوسط حسابي 3.1

عبارة 2(التشريعات الحالية تغطي جميع أشكال التهرب الحديثة مثل (التجارة الالكترونية، التحولات الرقمية) متوسطة بمتوسط حسابي 2.7

عبارة 3(النصوص القانونية الخاصة بمكافحة التهرب واضحة ولا تحتمل التأويل) متوسطة بمتوسط حسابي 3.5.

عبارة 4(العقوبات متناسبة مع حجم التهرب كلما زادت قيمة التهرب زادت شدة العقوبة) عالية بمتوسط حسابي 4.

الجدول رقم (6) نتائج الاحصاءات الوصفية للمتغير المستقل الثالث التنسيق المؤسسي بين الهيئة العامة للضرائب والجهات الاخرى

رقم السؤال	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النسبة المئوية	T Test	اتجاه العينة	درجة الموافقة
9	4	14	12	3	1	3.5	0.49	70	3.137	موافق	عالية
10	3	17	12	2	4	3.6	1.05	72	4.872	موافق	عالية
11	6	16	7	4	1	3.7	0.97	74	3.730	موافق	عالية
12	3	23	7	1	0	3.8	0.87	76	7.66	موافق	عالية
المتوسط الكلي للمحور 3.7 **درجة الموافقة عالية**											

المصدر: بناءً على نتائج التحليل الاحصائي باستخدام برنامج (spss27)

تشير النتائج إلى وجود موافقة عالية متعلقة بمتغير **التنسيق المؤسسي بين الهيئة العامة للضرائب والجهات الاخرى** الرقابية:

عبارة 1(يسمح الاطار القانوني الحالي بين الهيئة العامة والمصارف في تبادل المعلومات عن المعاملات المالية المشبوهة للمكلفين) عالية بمتوسط حسابي 3.5

عبارة 2(تؤدي آلية تبادل البيانات الحالية(ورقية–الكترونية) بين الهيئة والجهات الأخرى إلى تأخير في الحصول على المعلومات المطلوبة للكشف عن التهرب) عالية بمتوسط حسابي 3.6

عبارة 3(تؤدي اللجان المشتركة بين الهيئة العامة والجهات الحكومية الأخرى إلى اتخاذ اجراءات ملموسة وسريعة للتصدي للتهرب) عالية بمتوسط حسابي 3.7.

عبارة 4(يسمح الاطار القانوني الحالي بتبادل البيانات والمعلومات بشكل سري وشفاف بين الهيئة العامة للضرائب والجهات الأخرى مثل (الجمارك– وزارة الداخلية) عالية بمتوسط حسابي3.8.

الجدول رقم (7) نتائج الاحصاءات الوصفية للمتغير المستقل الرابع التكامل الالكتروني بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف.

رقم السؤال	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النسبة المئوية	T Test	اتجاه العينة	درجة الموافقة
13	0	5	8	19	2	2.5	0.82518	50	17.458	معارض	متوسط
14	1	9	14	9	1	3	0.88	60	19.707	محايد	متوسط
15	1	11	15	6	1	3.1	0.857	62	21.4	محايد	متوسط

16	2	5	14	12	1	2.8	0.925	56	17.975	محايد	متوسط
المتوسط الكلي للمحور 2.9 **درجة الموافقة متوسطة**											

المصدر: بناءً على نتائج التحليل الاحصائي باستخدام برنامج (spss27)

تشير النتائج إلى وجود موافقة متوسطة متعلقة بمتغير **التكامل الالكتروني بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف**.حيث أن جميع العبارات كانت الموافقة عليها متوسطة:

عبارة 1(الهيئة العامة للضرائب والرسوم قادرة على الوصول الالكتروني لجميع حسابات المكلفين المصرفية دون عوائق) متوسطة بمتوسط حسابي 2.5

عبارة 2(يوجد نظام الكتروني موحد بين الهيئة العامة والمصارف يسهل تبادل البيانات الضريبية تلقائياً) متوسطة بمتوسط حسابي 3.

عبارة 3(بيانات الحسابات المصرفية المتاحة للهيئة محدثة شهريا على الاقل) متوسطة بمتوسط حسابي 3.1.

عبارة 4(يمكن للهيئة رصد التحولات المالية غير المبررة(كالتشتيت بين حسابات متعددة)متوسطة بمتوسط حسابي 2.8.

الجدول رقم (8) نتائج الاحصاءات الوصفية للمتغير التابع فاعلية مكافحة التهرب الضريبي في سورية

رقم السؤال	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النسبة المئوية	T Test	اتجاه العينة	درجة الموافقة
17	8	15	7	3	1	3.8	1.016	76	21.589	موافق	عالية
18	7	11	5	10	1	3.4	1.206	68	16.348	موافق	متوسطة
19	1	13	11	9	0	3.2	0.869	64	21.305	محايد	متوسطة
20	1	13	16	4	0	3.3	0.7269	66	26.657	محايد	متوسطة
21	7	15	11	1	0	2.8	0.79661	56	20.668	محايد	متوسطة
22	8	17	5	5	0	3.7	0.97610	74	21.962	موافق	عالية
23	8	14	5	7	0	3.7	1.06517	74	20.126	موافق	عالية
24	9	16	5	4	0	3.9	0.94595	78	23.931	موافق	عالية
المتوسط الكلي للمحور3.5 **درجة الموافقة عالية**											

المصدر: بناءً على نتائج التحليل الاحصائي باستخدام برنامج (spss27)

تشير النتائج إلى وجود موافقة عالية متعلقة بمتغير **التابع فاعلية مكافحة التهرب الضريبي في سورية**

عبارة 1(تساهم أنظمة المعلومات الضريبية (مثل برنامج الفواتير الالكترونية) بشكل فعّال في رصد حالات التهرب الضريبي) عالية بمتوسط حسابي 3.8

عبارة 2(توفر الهيئة العامة للضرائب بنية تحتي تقنية مستقرة (كهرباء،انترنت،أجهزة) مما يدعم عمليات الرقابة الضريبية بشكل مستمر) متوسطة بمتوسط حسابي 3.4

عبارة 3(التشريعات الضريبية السورية الحالية توفر عقوبات رادعة لمنع التهرب الضريبي) متوسطة بمتوسط حسابي 3.2.

عبارة 4(تطبيق العقوبات على المتهربين يتم بشكل صارم ومتسق دون تحيز) متوسطة بمتوسط حسابي3.3.

عبارة 5(يوجد تنسيق فعال بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف للكشف عن الحالات المشبوهة) متوسطة بمتوسط حسابي 2.8

عبارة 6(يعمل التعاون بين الهيئة العامة للضرائب والجهات الرقابية الأخرى مثل الجمارك على تحسين قدرة كشف التهرب.) عالية بمتوسط حسابي 3.7

عبارة 7(أساليب المكافحة الحالية(رقابة ميدانية، أنظمة رقمية) تمكن من كشف معظم حالات التهرب الضريبي) عالية بمتوسط حسابي 3.7.

عبارة 8(تحقق جهود مكافحة التهرب الضريبي في سورية نتائج ملموسة في زيادة الحصيلة الضريبية تحيز) عالية بمتوسط حسابي3.9.

4-12- اختبار فرضيات البحث:

فرضية البحث الفرعية الأولى: يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية للبنية التحتية الرقمية في فعَالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية

جدول رقم (9) نتائج تحليل الانحدار للفرضية الفرعية الأولى

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.181[a]	.033	.003	.63543

a. Predictors: (Constant), DIG

ANOVA[a]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	.440	1	.440	1.089	.304[b]
	Residual	12.921	32	.404		
	Total	13.360	33			

a. Dependent Variable: Tax

b. Predictors: (Constant), DIG

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.
1	(Constant)	2.482	.947		2.622	.013
	DIG	.286	.274	.181	1.044	.304

a. Dependent Variable: Tax

المصدر: بناءً على نتائج التحليل الاحصائي باستخدام برنامج (spss27)

بناءً على نتائج الجدول السابق نتبين أن:

قيمة F-value=1.089 منخفضة كما أن تأثير معامل بيتا 0.181 وهو ضعيف جداً وقيمة p-value=0.304 وهي أكبر من 0.05 وبناءً عليه نقبل فرضية العدم وبالتالي: **لا يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية للبنية التحتية الرقمية في فعّالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.**

فرضية البحث الفرعية الثانية: يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لغياب التشريعات الرادعة في فعّالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

جدول رقم (10) نتائج تحليل الانحدار للفرضية الثانية

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.584[a]	.341	.320	.52452

a. Predictors: (Constant), LEG

ANOVA[a]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	4.556	1	4.556	16.562	.000[b]
	Residual	8.804	32	.275		
	Total	13.360	33			

a. Dependent Variable: Tax

b. Predictors: (Constant), LEG

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.
1	(Constant)	1.535	.482		3.184	.003
	LEG	.716	.176	.584	4.070	.000

a. Dependent Variable: Tax

المصدر: بناءً على نتائج التحليل الاحصائي باستخدام برنامج (spss27)

من الجدول السابق رقم(10) نجد أن:

معامل الارتباط (R = 0.584) يشير إلى وجود علاقة ارتباط موجبة متوسطة الشدة بين غياب التشريعات الرادعة للتهرب الضريبي وفعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

معامل التحديد (R^2 =0.341) يعني أن نسبة34% من التغير في فعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية يمكن تفسيرها من خلال غياب التشريعات الرادعة.

قيمة F العالية (16.562) مع دلالة إحصائية Sig = 0.000 تعني أن النموذج الإحصائي المستخدم ذو دلالة إحصائية عالية.

من الجدول السابق نجد أن قيمة Sig. = 0.000 وهي أقل من 5% وبناءً عليه نرفض فرضية العدم ونقبل الفرضية البديلة **وبالتالي:**

يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لغياب التشريعات الرادعة في فعّالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

اختبار الفرضية الفرعية الثالثة: يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لضعف التنسيق المؤسسي بين الهيئة العامة للضرائب والرسوم والجهات الاخرى مثل(المصارف–الجمارك) في فعّالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

جدول رقم (11) نتائج تحليل الانحدار للفرضية الثالثة

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.456[a]	.208	.183	.57496

a. Predictors: (Constant), INS

ANOVA[a]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2.782	1	2.782	8.416	.007[b]
	Residual	10.578	32	.331		
	Total	13.360	33			

a. Dependent Variable: Tax

b. Predictors: (Constant), INS

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.
1	(Constant)	1.394	.720		1.935	.062
	INS	.709	.245	.456	2.901	.007

a. Dependent Variable: Tax

من الجدول السابق رقم(11) نجد أن:

معامل الارتباط (R = 0.456) يشير إلى وجود علاقة ارتباط موجبة متوسطة الشدة بين التنسيق المؤسسي وفعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

معامل التحديد (R^2 =0.208) يعني أن نسبة20.8% من التباين في فعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية يمكن تفسيره بضعف التنسيق المؤسسي

قيمة F العالية (8.416) مع دلالة إحصائية Sig = 0.007 وهي أقل من 5% وبناءً عليه نرفض فرضية العدم ونقبل الفرضية البديلة وبالتالي:

يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لضعف التنسيق المؤسسي بين الهيئة العامة للضرائب والرسوم والجهات الاخرى مثل(المصارف–الجمارك) في فعّالية التهرب الضريبي في سورية.

اختبار الفرضية الفرعية الرابعة: يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لغياب التكامل بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف في فعّالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

جدول رقم (12) تحليل الانحدار للفرضية الرابعة

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.446[a]	.199	.174	.57837

a. Predictors: (Constant), EL

ANOVA[a]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2.656	1	2.656	7.940	.008[b]
	Residual	10.704	32	.335		
	Total	13.360	33			

a. Dependent Variable: Tax

b. Predictors: (Constant), EL

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	T	Sig.
1	(Constant)	2.199	.460		4.783	.000
	EL	.551	.196	.446	2.818	.008

a. Dependent Variable: Tax

من الجدول السابق رقم(12) نجد أن:

معامل الارتباط (R = 0.446) يشير إلى وجود علاقة ارتباط موجبة متوسطة الشدة بين التكامل بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف وفعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

معامل التحديد (R^2 =0.199) يعني أن نسبة19.9 % من التباين في فعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية يمكن تفسيره بضعف التكامل بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف .

قيمة F العالية (7.940) مع دلالة إحصائية Sig=0.008 وهي أقل من 5% وبناءً عليه نرفض فرضية العدم ونقبل الفرضية البديلة وبالتالي:

يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لغياب التكامل بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف في فعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

12-5-اختبار التعددية الخطية: لإجراء الانحدار المتعدد لابد في البداية من إجراء اختبار التعددية الخطية، كما هو موضح في الجدول رقم (13):

جدول رقم (13) اختبار التعددية الخطية

Coefficients[a]

Model		Collinearity Statistics	
		Tolerance	VIF
1	DIG	.973	1.028
	LEG	.970	1.031
	INS	.698	1.432
	EL	.701	1.427

a. Dependent Variable: Tax

المصدر: بناءً على نتائج التحليل الاحصائي باستخدام برنامج (spss27)

نلاحظ أن جميع قيم VIF أقل من3 وجميع قيم Tolerance> 0.4 (أعلى من الحد الأدنى 0.2) وبناءً عليه لا يوجد مشكلة تعددية خطية وبإمكاننا إجراء اختبار الانحدار المتعدد.

12-6- نتائج الانحدار المتعدد واختبار الفرضية الرئيسية: يوضح الجدول رقم (14) نتائج الانحدار المتعدد:

الجدول رقم الجدول رقم(14) نتائج الانحدار المتعدد

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.792[a]	.627	.575	.41474

a. Predictors: (Constant), EL, DIG, LEG, INS

ANOVA[a]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	8.372	4	2.093	12.168	.000[b]
	Residual	4.988	29	.172		
	Total	13.360	33			

a. Dependent Variable: Tax

b. Predictors: (Constant), EL, DIG, LEG, INS

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	T	Sig.
1	(Constant)	-.943-	.824		-1.144-	.262
	DIG	.107	.181	.068	.589	.560
	LEG	.727	.141	.594	5.154	.000
	INS	.359	.211	.231	1.702	.099
	EL	.450	.168	.364	2.683	.012

a. Dependent Variable: Tax

المصدر: بناءً على نتائج التحليل الاحصائي باستخدام برنامج (spss27)

يتبين من نتائج الجدول السابق رقم (14) مايلي:

- إن معامل الارتباط (0.792): يشير إلى وجود علاقة قوية جداً بين المتغيرات المستقلة والمتغير التابع.
- ان قيمة R^2=0.627 وهذا يعني أن هذه المتغيرات الأربعة تفسر معاً ما نسبته 62.7% من التباين في فعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.
- يوجد للمتغيرات الأثر التالي حسب ترتيب قوتها:

1- الاطار التشريعي وهو الأكثر تأثيراً حيث بلغت قيمة معامل بيتا =0.594

2- التكامل الالكتروني حيث بلغت قيمة معامل بيتا=0.364

3- التنسيق المؤسسي وكان تأثيره موجهاً ولكنه عند حدود الدلالة الاحصائية وقيمة بيتا بلغت قيمة بيتا=0.231

4- البنية التحتية الرقمية لم تظهر تأثيراً ذا دلالة احصائية.

- بلغت قيمة sig= 0.00 أي إن النموذج ذو دلالة إحصائية؛ أي أن المتغيرات الأربعة مجتمعة تؤثر بشكل معنوي في المتغير التابع. وبالتالي نرفض فرضية العدم ونقبل الفرضية البديلة:

يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية بين مجموعة العوامل الهيكلية المتمثلة في (البنية التحتية الرقمية-الاطار التشريعي-التنسيق المؤسسي-التكامل الالكتروني) في فعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

النتائج:

1- لا يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية للبنية التحتية الرقمية في القدرة على مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

2- يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لغياب التشريعات الرادعة في القدرة على مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

3- يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لضعف التنسيق المؤسسي بين الهيئة العامة للضرائب والرسوم والجهات الاخرى مثل(المصارف-الجمارك) في القدرة على مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

4- يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية لغياب التكامل بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف في القدرة على مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

5- أظهرت نتائج الانحدار المتعدد(بعد استبعاد مشكلة التعددية الخطية) يوجد أثر معنوي ذو دلالة احصائية بين مجموعة العوامل الهيكلية المتمثلة في (البنية التحتية الرقمية-الاطار التشريعي-التنسيق المؤسسي-التكامل الالكتروني) في فعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية.

6- تساهم المتغيرات المستقلة مجتمعة في تفسير تباين فعالية مكافحة التهرب الضريبي في سورية بنسبة معنوية احصائياً مع تفاوت في قوة مساهمة كل متغير حيث كان الاطار التشريعي الأكثر تأثيراً مقارنة بباقي المتغيرات المستقلة.

7- تشير النتائج السابقة إلى أن جوهر مشكلة مكافحة التهرب الضريبي في سورية هو تشريعي-مؤسسي، حيث أن قوة الاطار القانوني كانت العامل الحاسم. كما أن فعالية التكامل الالكتروني تؤكد أن الحلول التقنية تكون مجدية فقط عندما تخدم اطاراً قانونياً راسخاً. ومن اللافت أن البنية التحتية الرقمية بمفردها لم تظهر تأثيراً معنوياً، مما يدحض الافتراض الشائع بأن التحدي هو تقني محض، ويرجح أن المشكلة تكمن في غياب التطبيق الفعّال لهذه البنية ضمن استراتيجية متكاملة.

التوصيات:

1- تعزيز العقوبات الرادعة وربط الغرامات بنسبة من حجم التهرب وليس مبالغ ثابتة، وإنشاء دوائر قضائية ضريبية متخصصة.

2- إنشاء شرائح ومعدلات ضريبية عادلة تراعي المقدرة التكليفية للمكلف وربط الحد الأدنى المعفى بمعدل التضخم.

3- اعتماد حزمة اصلاح متكاملة للإصلاح الضريبي وربط أي اصلاح تشريعي بتعديلات تقنية وتنسيقية مصاحبة، مع إعادة توجيه استثمارات البنية التحتية لتخدم هذا التكامل.

4- تعزيز التنسيق المؤسسي والتكامل الالكتروني من خلال إنشاء لجنة عليا للتنسيق الضريبي تضم ممثلين عن الهيئة العام للضرائب والمصرف المركزي، وزارة الداخلية، الجمارك واتحاد الغرف التجارية.

(The Reviewer)

1- (Medko et al., 2020), "Combating Tax Evasion and its Impact on Tax Revenue: A Comparison between Egypt, Turkey and Malaysia," Journal of Environmental Sciences, Part 3, Smart, Legal and Administrative Sciences, Volume 49, Issue 1.
2- (Al-Subaihi Alaa, 2022), "The Role of Digital Transformation in Reducing Tax Evasion," Homs University Journal, Volume 44, Issue 26.
3- Hossain, M. S., Ali, M. S., Ling, C. C., & Fung, C. Y. (2024). Tax avoidance and tax evasion: current insights and future research directions from an emerging economy. Asian Journal of Accounting Research, 9(3), 275-292.
4- GUYTON, John, et al. *Tax evasion at the top of the income distribution: Theory and evidence*. National Bureau of Economic Research, 2021.
5- Benkraiem, R., Uyar, A., Kilic, M., & Schneider, F. (2021). Ethical behavior, auditing strength, and tax evasion: A worldwide perspective. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, *43*, 100380.
6- Bashour, Essam - Nour Allah - Al-Batrik, Younes Tax Legislation Damascus University, Sixth Edition 1999-2000, p. 51.
7- Law No. 25 of 2003.
8- Wadad Al-Alba - Muhammad Bashir Al-Tawil: Public Finance and its Applications in Syrian Tax Legislation, General Establishment for Publications: Syria 2000, p. 112.
9- Elias Haddad, A Study of Tax Evasion in Syria and Methods of Combating It, Damascus, 2009, p. 8.
10- Elias Haddad, “Tax Evasion in Syria”, p. 9.
11- Lamis Assaf Bakir, “Avoiding Double Taxation of Income Taxes”, Damascus, 2006, p. 37.
12- Lamis Assaf, “Avoiding Double Taxation”, p. 38.
13- Elias Suleiman, previous reference, p. 26.
14- Lamis Assaf, “Avoiding Double Taxation”, previous reference, p. 39.
15- Specialized legal encyclopedia https://mail.arab-ency.com.sy/law/details/
16- Youssef Shabat, "Public Finance and Financial Legislation," Damascus University, 2009,p455.
17- Fatima Al-Suwaissi, “Public Finance”, Modern Book Foundation, Tripoli, Lebanon, 2005,p234.
18- Youssef Shabat, previous reference, p. 456.

الملاحق

الاستبيان

استبيان بحث ميداني: السيد / السيدة المحترم(ة)

تحية طيبة وبعد ....

في إطار إعداد دراسة ميدانية نتشرف بتقديم هذا الاستبيان بعنوان **(تحديَات مكافحة التهرب الضريبي في سورية دراسة ميدانية لمعوقات الأداء من وجهة نظر العاملين في الهيئة العامة للضرائب والرسوم)**

نرجو منكم التكرم بالإجابة على جميع العبارات الواردة في هذا الاستبيان، بكل موضوعية ودقة، وذلك باختيار الإجابة التي تعبر عن رأيكم الفعلي وتجربتكم الشخصية، بوضع إشارة صح في الخانة المناسبة أمام كل عبارة.

ونؤكد لكم أن كافة المعلومات الواردة ستعامل بسرية تامة، ولن تستخدم إلا لأغراض البحث العملي فقط، كما أن مساهمتكم الكريمة ستكون ركيزة أساسية في الوصول إلى نتائج علمية دقيقة وواقعية يمكن أن تسهم في تحسين واقع التحصيل الضريبي في سورية.

مع جزيل الشكر والتقدير لتعاونكم الكريم

البيانات الشخصية والمهنية:

الجنس:1)

□ ذكر

أنثى

2) العمر

□ أقل 30 سنة

□ من 30 إلى 40

□ من 41 إلى 50

□ من 51 فما فوق

3) المستوى الوظيفي:

موظف

□ رئيس قسم

□ مدير إدارة

 مدير عام

البنية التحتية الرقمية:

الرقم	العبارة	موافق بشدة (5)	موافق (4)	محايد (3)	غير موافق (2)	غير موافق بشدة (1)
4	توفر خدمات الكهرباء ضروري لنجاح مكافحة التهرب الضريبي					
5	يمكن تعويض ضعف الأنظمة الرقمية بالمتابعة الميدانية دون تأثر فعّالية مكافحة التهرب الضريبي					
6	تحسين البنية التحتية الرقمية سيؤدي إلى زيادة معدلات كشف التهرب الضريبي.					
7	يؤثر ضعف البنية التحتية على سرعة اكتشاف حالات التهرب الضريبي					

الاطار التشريعي والعقوبات

الرقم	العبارة	موافق بشدة (5)	موافق (4)	محايد (3)	غير موافق (2)	غير موافق بشدة (1)
8	العقوبات المالية والغرامات المفروضة على المتهربين في التشريع السوري الحالي كافية لردعهم					
9	التشريعات الحالية تغطي جميع أشكال التهرب الحديثة مثل (التجارة الالكترونية، التحولات الرقمية)					
10	النصوص القانونية الخاصة بمكافحة التهرب واضحة ولا تحتمل التأويل					
11	العقوبات متناسبة مع حجم التهرب (كلما زادت قيمة التهرب زادت شدّة العقوبة)					

(التنسيق المؤسسي بين الهيئة العام للضرائب والجهات الرقابية الأخرى)

الرقم	العبارة	موافق بشدة (5)	موافق (4)	محايد (3)	غير موافق (2)	غير موافق بشدة (1)
12	يسمح الاطار القانوني الحالي بين الهيئة العامة والمصارف في تبادل المعلومات عن المعاملات المالية المشبوهة للمكلفين					
13	تؤدي آلية تبادل البيانات الحالية(ورقية- الكترونية) بين الهيئة والجهات الأخرى إلى تأخير في الحصول على المعلومات المطلوبة للكشف عن التهرب					
14	تؤدي اللجان المشتركة بين الهيئة العامة والجهات الحكومية الأخرى إلى اتخاذ اجراءات ملموسة وسريعة للتصدي للتهرب					
15	يسمح الاطار القانوني الحالي بتبادل البيانات والمعلومات بشكل سري وشفاف بين الهيئة العامة للضرائب والجهات الأخرى مثل (الجمارك- وزارة الداخلية)					

التكامل الالكتروني بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف

الرقم	العبارة	موافق بشدة (5)	موافق (4)	محايد (3)	غير موافق (2)	غير موافق بشدة (1)
16	الهيئة العامة للضرائب والرسوم قادرة على الوصول الالكتروني لجميع حسابات المكلفين المصرفية دون عوائق					
17	يوجد نظام الكتروني موحد بين الهيئة العامة والمصارف يسهل تبادل البيانات الضريبية تلقائياً					
18	بيانات الحسابات المصرفلية المتاحة للهيئة محدثة شهريا على الاقل					
19	يمكن للهيئة رصد التحولات المالية غير المبررة(كالتشتيت بين حسابات متعددة)					

الرقم	العبارة	موافق بشدة (5)	موافق (4)	محايد (3)	غير موافق (2)	غير موافق بشدة (1)
20	تساهم أنظمة المعلومات الضريبية (مثل برنامج الفواتير الالكترونية) بشكل فعّال في رصد حالات التهرب الضريبي					
21	توفر الهيئة العامة للضرائب بنية تحتيةتقنية مستقرة(كهرباء،انترنت،أجهزة) مما يدعم عمليات الرقابة الضريبية بشكل مستمر					
22	التشريعات الضريبية السورية الحالية توفر عقوبات رادعة لمنع التهرب الضريبي					
23	تطبيق العقوبات على المتهربين يتم بشكل صارم ومتسق دون تحيز					
24	يوجد تنسيق فعال بين الهيئة العامة للضرائب والمصارف للكشف عن الحالات المشبوهة					
25	يعمل التعاون بين الهيئة العامة للضرائب والجهات الرقابية الأخرى مثل الجمارك على تحسين قدرة كشف التهرب.					
26	أساليب المكافحة الحالية(رقابة ميدانية، أنظمة رقمية) تمكن من كشف معظم حالات التهرب الضريبي					
27	تحقق جهود مكافحة التهرب الضريبي في سورية نتائج ملموسة في زيادة الحصيلة الضريبية .					

جريمة استغلال النفوذ كإحدى صور الفساد الإداريّ وسبل التصدي لها

الباحثة: مرام عبدو منصور
إشراف : د. باسم مصطفى ونوس
كلية الحقوق/قسم القانون العام/جامعة حمص

الملخص:

يتناول هذا البحث جريمة استغلال النفوذ باعتبارها إحدى صور الفساد الإداريّ التي تُشكّل مساساً مباشراً بنزاهة العمل الإداريّ، وبمبدأ المشروعيّة، لما تنطوي عليه من إساءة لاستخدام المركز، أو التأثير لتحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامّة.

ويسعى هذا البحث إلى توضيح الإطار المفاهيميّ لهذه الجريمة، وضبط حدودها القانونيّة، مع إبراز أوجه الاختلاف بينها، وبين بعض الجرائم القريبة منها، بما يُسهم في إزالة الخلط القائم بينها.

كما يُركز هذا البحث على تحليل الأسباب التي تؤدي إلى نشوء جريمة استغلال النفوذ، وانتشارها، إلى جانب إبراز أهم الآليّات المتبعة في مكافحة هذه الجريمة، والحدّ منها، مع الإشارة إلى النصوص القانونيّة التي تطرقت إلى هذه الجريمة في التشريع السوريّ.

الكلمات المفتاحية: استغلال النفوذ، الفساد الإداريّ، الجرائم المماثلة، آليّات المكافحة.

The crime of influence peddling as a form of administrative corruption and way to combat it

Abstract:

This study addresses the crime of abuse of influence as one of the form of administrative corruption, which constitutes a direct violation of the integrity of administrative work and the principle of legality, due to the misuse of position or influence to achieve personal gains at the expense of the public interest.

The study aims to clarify the conceptual framework of this crime and define its legal boundaries, while highlighting the distinctions between it and some similar crimes, thereby contributing to eliminating the existing confusion between them.

The study also focuses an analyzing the cause that lead to the emergence and spread of the crime of abuse of influence, alongside highlighting the most important mechanisms used to combat this crime and limit effects ,with due reference to the legal provisions that have addressed this crime in the Syrian Arab Republic.

Keywords: abuse of influence, administrative corruption, similar crime, anti- corruption mechanisms.

أولاً –المقدمة: يُشكّل الفساد الإداريّ عائقاً رئيسيّاً أمام تحقيق الكفاءة، والعدالة في عمل الإدارة العامّة، لما ينطوي عليه من ممارسات تُخالف مقتضيات الوظيفة العامّة، وتُسيء إلى أهدافها، الأمر الذي ينعكس سلباً على حسن سيرها، وثقة الأفراد بها.

ويُعدّ استغلال النفوذ من أبرز صور هذا الفساد، لما ينطوي عليه من توظيفٍ غير مشروع للمكانة، أو العلاقات بهدف تحقيق منافع شخصيّة على حساب المصلحة العامّة.

ومن هنا تبرز أهميّة التطرّق إلى هذه الظاهرة في إطارها القانونيّ، لما تُثيره من إشكاليّات تستوجب الوقوف عندها، وتحليلها، بما يُسهم في فهمها بشكلٍ أدقّ، وتعزيز سبل الحدّ منها، وترسيخ مبادئ النزاهة، والشفافيّة في الإدارة العامّة.

ثانياً –إشكالية البحث: في ظل تزايد مظاهر الفساد الإداريّ، وتعدّد صوره، برزت جريمة استغلال النفوذ كإحدى أخطر الجرائم التي تُهدّد نزاهة الوظيفة العامّة، وتُقوّض مبدأ المساواة، وتكافؤ الفرص، وتتداخل هذه الجريمة في كثيرٍ من الأحيان مع جرائم أخرى، الأمر الّذي يجعل من الضروريّ تمييزها عن بعضها، وانطلاقاً من ذلك تبرز الإشكاليّة الآتية: كيف يمكن ضبط جريمة استغلال النفوذ قانوناً، وكيف نميزها عن غيرها من الجرائم المشابهة، وما مدى كفاية آليّات مكافحتها في الحدّ من انتشارها؟

ثالثاً –أهميّة البحث: تنبع أهميّة هذا البحث من تناوله لجريمة استغلال النفوذ بوصفها إحدى أخطر صور الفساد الإداريّ، لما لها من تأثيرٍ مباشرٍ في إضعاف الثقة بالإدارة العامّة، والإخلال بمبدأ العدالة، وتكافؤ الفرص.

رابعاً –أهداف البحث: يرمي هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

1- تعريف جريمة استغلال النفوذ، وتمييزها عن الجرائم المشابهة لها.

2- تحليل الأسباب المؤدية إلى انتشار جريمة استغلال النفوذ. واستعراض آليات مكافحتها.

3- تحليل النصوص القانونية التي تعرضت لهذه الجريمة في التشريع السوريّ.

خامساً –الدراسات المرجعية السابقة: استعان الباحث بعددٍ من الدراسات السابقة منها:

(حمزة جديات) 2019 بعنوان " **آليات مكافحة جريمة استغلال النفوذ على المستويين الوطنيّ والدوليّ**" وهدفت هذه الدراسة في جوهرها إلى بيان الأحكام القانونيّة لجريمة استغلال النفوذ كما نظمها كلٍ من المشرع الجزائريّ، والتشريعات الدوليّة، إلى جانب تمييزها عن غيرها من الجرائم القريبة منها، فضلاً عن التعرف على الآليّات، والإجراءات التي اعتمدها المشرع الجزائريّ والدوليّ للتصدّي لهذه الجريمة، والحدّ من آثارها، وخلصت هذه الدراسة إلى جملةٍ من النتائج من أبرزها:

– عدم وجود تعريف جامع وموحد لمصطلح استغلال النفوذ.

– لجريمة استغلال النفوذ آثاراً متعدّدة الأمر الذي يفرض ضرورة تكاتف الجهود لمواجهتها، من خلال اعتماد وسائل، وآليّات متنوعة على الصعيدين الوطنيّ والدوليّ.

(عائدة عيساوي) 2024 بعنوان "**استغلال النفوذ و آليّات الحدّ منه في الفقه الإسلامي**" حيث سعت هذه الدراسة إلى بيان ماهيّة جريمة استغلال النفوذ، وبيان طبيعتها القانونيّة، وأركانها، والعقوبات المقررة لها، إضافةً إلى التفريق بينها، وبين الجرائم الأخرى المشابهة لها، والوقوف على الآلّيّات المعتمدة في مكافحتها ، ووسائل الوقاية من انتشارها.

وانتهت هذه الدراسة إلى أنَّ استغلال النفوذ يتمثل في توظيف الفرد، أو الجماعة لما لهم من نفوذ، أو وجاهة لارتكاب أفعالٍ مخالفةٍ لمقاصد الشريعة الإسلاميّة، أو لأحكام التشريع الجزائريّ، وقد جاء تجريم هذه الجريمة بالنظر إلى ما تُخلّفه من آثارٍ سلبيةٍ تمس بالوظيفة العامّة، وتُهدّد البنية الاجتماعيّة، والاقتصاديّة للدولة، وأنَّ المشرع الجزائريّ لم يشترط صفة خاصة في الجاني، وأنَّ لجريمة استغلال النفوذ أركان أساسيّة تتمثل في الركن الشرعيّ، والركن الماديّ، والركن المعنويّ.

سادساً– منهج البحث: استعان الباحث بالمنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال عرض مفهوم جريمة استغلال النفوذ، وبيان اركانها، وتمييزها عن غيرها من الجرائم المشابهة، وتحليل أسبابها، ووسائل مكافحتها.

سابعاً– مخطط البحث: عمد الباحث إلى تقسيم البحث إلى مطلبين، وكل مطلب إلى فرعين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول : ماهية جريمة استغلال النفوذ.

الفرع الأول : مفهوم جريمة استغلال النفوذ.

الفرع الثاني: تمييز جريمة استغلال النفوذ عن الجرائم المشابهة لها.

المطلب الثّاني : أسباب جريمة استغلال النفوذ وآليّات مكافحتها

الفرع الأول : أسباب جريمة استغلال النفوذ.

الفرع الثاني :آليات مكافحة جريمة استغلال النفوذ.

ثامناً–خاتمة: وتتضمن أهم النّتائج والتّوصيات .

المطلب الأول

ماهية جريمة استغلال النفوذ

يُعتبر استغلال النفوذ من السلوكيّات التي تُخلّ بمبادئ العدالة، والمساواة داخل الإدارة العامّة، لما يقوم عليه من استغلالٍ للعلاقات، أو لتأثيرٍ معيّن للحصول على منافع، أو تيسيرٍ لمصالح لا تستند إلى أسسٍ قانونيّة صحيحة.

وتتشابه جريمة استغلال النفوذ مع عددٍ من الجرائم الأخرى المتعلقة بالوظيفة العامّة، الأمر الذي يتطلب تحديد مفهومها بدقة، وبناءً عليه يتناول هذا المطلب ماهيّة جريمة استغلال النفوذ، وذلك من خلال التطرق إلى مفهومها في الفرع الأول، ومن ثم تمييزها عن الجرائم المشابهة لها في الفرع الثاني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول : مفهوم جريمة استغلال النفوذ.

الفرع الثاني: تمييز جريمة استغلال النفوذ عن الجرائم المشابهة لها.

الفرع الأول

مفهوم جريمة استغلال النفوذ

يُعدُّ تحديد مفهوم جريمة استغلال النفوذ خطوةً أساسيّةً قبل التعرض لبقيّة الجوانب المتعلقة بها، ولاسيّما أنَّ تحديد معناها بدقة يُساعد على إدراك طبيعتها، وحدودها القانونيّة، ومن هنا يتناول هذا الفرع تعريف جريمة استغلال النفوذ من الناحية اللغويّة، والاصطلاحيّة، إلى جانب بيان أركانها التي تقوم عليها.

أولاً- تعريف استغلال النفوذ لغةً: استغلال النفوذ جملة مركبة من كلمتين، وتعريفها من الناحية اللغويّة يتطلب تعريف كل كلمة على انفراد لمعرفة المقصود منها وذلك على النحو التالي:

1- تعريف استغلال لغةً: استغلَّ، يستغلّ، استغْلِلْ/استغِلَّ استغلالاً فهو مُستغِلّ، والمفعول مُستغَلّ.
يُقال: استغلَّ الوقت أي: انتفع منه، اغتنمه، استثمره. واستغلَّ الأرض(الفرصة) أي : انتفع بها، واستغلَّ الشخص أي: انتفع منه بغير حقّ لجاهه، أو نفوذه بمعنى جنى من ورائه أغراضاً شخصية. ويُقال استغلَّ جهل فلان(الشعب) أي: عمل على الاستفادة منه بطريقة الخداع ، والوسائل الملتوية، واستغلَّ موقفاً أي: استخلص فائدةً منه [1].

2- **تعريف النفوذ لغةً:** نفذ والفعل أنفذ يُقال : أنفذ الأمر أي: قضاه.

أنفذ القوم أي: صار منهم ، أو خرقهم ، ومشى وسطهم، وطريق نافذ بمعنى سالك، والنافذ هو الماضي في جميع أموره كالنَّفوذ، والنُّفاذ. والنَّفيذ هو المطاع من الأمر [2].

وبناءً على ما سبق يمكننا تعريف استغلال النفوذ لغةً بأنَّه: أخذ فائدة الشيء من قبل صاحب الأمر المطاع.

ثانياً – تعريف جريمة استغلال النفوذ اصطلاحاً: هناك تعريفات متعدّدة لجريمة استغلال النفوذ فالبعض عرّفها بأنّها: "**السعيّ لدى السلطات العامّة، أو الجهات الخاضعة لإشرافها من أجل تحقيق أهدافٍ، وغايات، أو الوصول إلى منافع تخرج عن دائرة وظيفة الساعي**"[3].

ومنهم من عرّفها بأنَّها :" **اتجار الجاني بنفوذه ، سواءً كان هذا النفوذ حقيقياً، أو مزعوماً، وسواءً كان مستمداً من الناحية الاجتماعيّة، أو من الناحية الوظيفيّة، أو من الناحية الماديّة، وتُعدّ جريمة استغلال النفوذ من الجرائم الملحقة بالرشوة، وذلك لما فيها من إساءة للثقة المرتبطة بالوظيفة العامّة**" [4].

يرى الباحث أنَّ جريمة استغلال النفوذ تتمثل في توظيف الشخص ما له من مكانة، أو علاقات، أو تأثير، أو ما يدّعيه من ذلك، للتدخل لدى السلطات العامّة، أو الجهات المرتبطة بها بقصد التأثير على قراراتها، أو مسار أعمالها، بما يؤدي إلى تحقيق منفعة غير مستحقة لنفسه، أو لغيره، مقابل عطيّة، أو وعدٍ بها، وبما يُشكل خروجاً عن حدود المشروعيّة.

[1] د. أحمد مختار عمر : معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب ، القاهر، الطبعة الأولى، 2008م،ص 1637.
[2] مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي: القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، ص339.
[3] رفيق شاوش: الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في التشريع الجنائي المقارن، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص جنائي دولي، جامعة محمد خيضر – بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية2016/2015،ص .135
[4] راشد محمد حمد المري: مواجهة جرائم الفساد الإداري والمالي دراسة تحليلية تأصيلية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد السابع والخمسون، العدد الرابع، جامعة المنوفية، كلية الحقوق، الكويت لعام 2023 ، ص537.

ثالثاً- أركان جريمة استغلال النفوذ:

أ-الركن المفترض(صفة الجاني) أو ركن النفوذ: لا تقوم جريمة استغلال النفوذ إلا بتوافر ركن النفوذ، إذ يستحيل تحققها دون وجود شخص يتمتع بنفوذٍ معين، ويُقصد بالنفوذ أن يكون للفرد قدرٌ من الاعتبار، أو التأثير لدى بعض القائمين على السلطة ممن يملكون قضاء مصالح أصحاب الحاجة، والسعيّ إلى تمكينهم -أصحاب الحاجة- من الحصول على مزيّة، أو تحقيق مصلحة معينة، ويُعدّ النفوذ العنصر الجوهري في هذه الجريمة سواءً كان نفوذاً حقيقياً أو مزعوماً[1].

والنفوذ قد يكون مستمداً من الناحية السياسيّة ، كالنفوذ الذي يتمتع به أعضاء الأحزاب السياسيّة، أو النقابات المهنيّة. وقد يكون النفوذ مستمداً من الناحية الاجتماعيّة : كالنفوذ الذي يستمده الشخص من وضعه العائليّ، أو من مكانته الاجتماعيّة.

وهناك أيضاً النفوذ المستمد من الناحية الماليّة (الاقتصاديّة): وهو النفوذ الذي يكسبه الشخص من وضعه الماليّ الذي يتمتع به، كالنفوذ الذي يُمارسه رب العمل على أجيره[2].

وقد يكون النفوذ مستمداً من الوظيفة العامّة ويُقصد به : التأثير الذي يستمده الموظف العام، أو من يُعدّ في حكمه من موقعه الوظيفي، حين يلجأ إلى توظيف نفوذه سواءً أكان حقيقياً أم مزعوماً، لدى السلطات العامّة بقصد تلبية مصالح أشخاص معينين، أو تحقيق منافع ذاتية له مقابل فائدة.[3]

ب- الركن المعنوي: تُعدّ جريمة استغلال النفوذ من الجرائم العمديّة، ولا تقوم إلا بتوافر القصد الجنائي، ويتمثل القصد المطلوب فيها بالقصد العام القائم على عنصريّ العلم والإرادة، ويتحقق عنصر العلم متى كان المتّهم على درايّة بوجود نفوذٍ حقيقيّ لديه، أو بعدم صحة ادعائه بالنفوذ، وبنوع المزيّة التي يعد صاحب المصلحة بالحصول عليها، فضلاً عن علمه بأنَّ هذه المزيّة صادرة عن سلطة عامّة وطنيّة، كما يتعيّن أن تتجه إرادة المتّهم إلى طلب العطيّة، أو أخذها، أو قبول الوعد بها .[4]

ث -الركن المادّي : يتشكّل الركن المادّي لجريمة استغلال النفوذ من عناصر متعدّدة، ومتنوّعة، تتمحور حول أفعال الأخذ، أو القبول، أو الطّلب، ويكون محلها الوعد، أو العطيّة، استناداً إلى نفوذٍ حقيقي، أو مزعوم، والغاية منها الإيهام بإمكانية الحصول على إحدى المزايا [5].

[1] عائدة عيساوي: استغلال النفوذ و آليات الحد منه في الفقه الإسلامي، مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون ، جامعة الشهيد حمه الأخضر-الوادي – الجزائر، السنة الجامعية 2023-2024، ص22.

[2] د. ميسون خلف حمد : جرائم استغلال النفوذ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين، بغداد ،المجلد السادس عشر، العدد الربع، لعام 2014 ،ص50.

[3] حنان أوشن و خيرة بن سالم: النفوذ الوظيفي بين محدودية المفهوم وقصور التجريم على ضوء التشريعات المقارنة، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد الرابع، العدد الثالث، لعام 2021، الجزائر، ص166.

[4] د. فتوح عبدالله الشاذلي: شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، طبعة عام 1994، ص174.

[5] نسرين عبد الحميد نبيه محمد: جريمة استغلال النفوذ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، طبعة عام 2015، ص 49.

الفرع الثاني

تمييز جريمة استغلال النفوذ عن الجرائم المشابهة لها

تتشابه جريمة استغلال النفوذ مع بعض الجرائم مثل الرشوة، وإساءة استعمال السلطة، والاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة في بعض الجوانب، ولكنها تختلف عنها في جوانب أخرى، مما يجعل من الضروريّ توضيح هذه الاختلافات لضمان الفهم الصحيح لهذه الجريمة، ومنعاً للخلط بينها، وبين الجرائم الأخرى، وهذا ما سنتناوله فيما يأتي:

أولاً – التمييز بين جريمة استغلال النفوذ وجريمة إساءة استعمال السلطة: تُعرف جريمة إساءة استعمال السلطة بأنَّها: "**قيام موظف، أو عدم قيامه بفعلٍ ما، لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزيّة غير مستحقة لصالحه، أو لصالح شخصٍ، أو كيانٍ آخر، مما يُشكل انتهاكاً للقوانين**" [1].

وفيما يلي ستستعرض أوجه التشابه والاختلاف بين هاتين الجريمتين:

1- **أوجه التشابه بين الجريمتين:** حيث يتجلى التشابه بين الجريمتين فيما يلي:

كلتا الجريمتين تمسّان بنزاهة الوظيفة العامّة، وتُضعفان الثقة التي يُفترض أن تحظى بها، كما أنَّ الهدف من ارتكابها واحد وهو تحقيق منفعة غير مستحقة للغير، إضافةً إلى أنَّهما من الجرائم العمديّة التي تتوافر فيها إرادة الفاعل، وقصده [2].

2- أوجه الاختلاف بين الجريمتين: تختلف الجريمتان في النقاط التالية:

– يختلف نطاق الصفة في كلٍ من الجريمتين؛ فجريمة استغلال النفوذ لا تنحصر في الموظّفين العامّين، أو من هم في حُكمهم، بل قد تصدر عن أشخاصٍ عاديين متى استندوا إلى نفوذٍ حقيقيّ أو مُدّعى. أما جريمة إساءة استعمال السلطة فلا يمكن وقوعها إلا ممّن يتمتع بصفة الموظّف العام، أو من يُعامل معاملته قانوناً.

– في استغلال النفوذ يتجه النشاط الإجراميّ إلى الحصول على منفعةٍ، أو ميزةٍ مقابل توظيف النفوذ الفعليّ، أو الادّعاء بوجوده، ومن ثمّ يبقى إطاره مرتبطاً بفكرة المقابل، والمنفعة، بينما تمتد إساءة استعمال السلطة إلى صورٍ متعدّدة، إذ تتحقّق كلّما انحرف الموظّف في ممارسته لاختصاصه عن الحدود التي رسمها القانون، مُخالفاً الضوابط المفروضة عليه بقصد الإضرار بالغير، أو تحقيق أغراضٍ غير مشروعة.

– تقوم جريمة استغلال النفوذ سواءً أكان النفوذ قائماً في الواقع أم مُجرد ادّعاء، في حين أنَّ إساءة استعمال السلطة تفترض وجود سلطة حقيقيّة يملكها الجاني، ويُسيء توظيفها[3].

[1] مهند علي حسن "علي حسين": جريمة المتاجرة بالنفوذ وفق التشريع الفلسطيني، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في تخصص العلوم الجنائية، الجامعة العربية الأمريكية/ قسم العلوم القانونية، فلسطين، لعام 2024، ص21.

[2] سامي محمد غنيم: جريمة استغلال النفوذ في القانون الفلسطيني والجزائري (دراسة مقارنة) ، مجلة جامعة الأزهر- غزة، سلسلة العلوم الإنسانية، المجلد الثامن عشر ، العدد الثاني لعام 2016، ص253.

[3] عبد الرحمن دعاس حسني ذياب: النظام القانوني لجريمة إساءة استعمال السلطة في التشريع القانوني الفلسطيني، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في تخصص العلوم الجنائية، الجامعة العربية الأمريكية، فلسطين لعام 2025، ص 18-19.

ثانياً– التمييز بين جريمة استغلال النفوذ وجريمة الرشوة: تُعرف الرشوة بأنَّها:" **وجود اتفاق بين الموظف أو القائم بالخدمة– المرتشي– ، وبين شخص آخر– الراشي– يحصل الموظف أو القائم بالخدمة بمقتضاه على مقابل يتقاضاه، أو وعدٍ به نظير قيامه بعمل من أعمال وظيفته، أو امتناعه عنه**"[1] .

تتشابه جريمة استغلال النفوذ، وجريمة الرشوة، في قيام كلتيهما على ذات الأفعال المادّية المتمثلة بطلب، أو قبول العطايا، أو الوعود، أو أيّة منافع أخرى، سواءً من قبل المرتشي، أو مستغل النفوذ[2].

كما أنَّهما تؤديان إلى زعزعة الثقة بمؤسسات الدولة، والنيل من هيبة وسمعة الوظيفة

العامّة، بما ينعكس سلباً على انتظام سير العمل في المرافق العامة [3].

ولكن تختلف جريمة استغلال النفوذ عن جريمة الرشوة في عدة نواحٍ من أبرزها ما يتعلق بصفة الجاني؛ إذ تشترط الرشوة أن يكون الفاعل موظفاً عامّاً، أو من يُعدّ في حكمه، بينما لا يُشترط ذلك في جريمة استغلال النفوذ.

كما أنَّ الرشوة تقوم على تقديم مقابل لقاء قيام الموظف العام بعملٍ من اختصاصه، أو امتناعه عن عملٍ يدخل ضمن هذا الاختصاص، في حين أنَّ جريمة استغلال النفوذ تتحقق عندما يحصل الجاني على المقابل دون أن يكون مختصاً بالقيام بالعمل المطلوب، أو الامتناع عنه، وإنما ذلك يكون مقابل ممارسته لنفوذه الحقيقيّ أو المزعوم لدى موظف يعمل في إحدى الجهات العامّة بهدف الحصول، أو محاولة الحصول على مزيّة لصالح صاحب الحاجة [4].

ثالثاً – **التمييز بين جريمة استغلال النفوذ وبين جريمة الاستجابة لرجاء أو التوصية أو الوساطة :**

يُعرف **الرجاء** بأنَّه: "**استعطاف يقوم به صاحب المصلحة مباشرةً بالإلحاح بهدف استمالة الموظف، أو دعوته في تزلف إلى قضاء الحاجة**".

أما **الوساطة** فهيَّ: "**صورة من صور الرجاء، أو الطلب صادر عن وسيط لصاحب المصلحة لدى الموظف العام**" .

في حين أنَّ **التوصية:**" **لا تعدو أن تكون إحدى صور الوساطة التي تصدر عن شخص ذي نفوذ أو حيثية على الموظف فيتدخل عنده طالباً لا راجياً قضاء حاجة معينة، (وغالباً ما تكون بصيغة مكتوبة)**"[5].

تتفق كل من جريمة استغلال النفوذ وجريمة الاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة في أنَّ الهدف من تجريم كلٍ منهما هو حماية المصالح نفسها المتمثلة في الحفاظ على السير المنتظم لأنشطة الإدارة العامّة، والمحافظة أيضاً على نزاهة الوظيفة العامّة.

وتتجلى أوجه الاختلاف بين هاتين الجريمتين في النقاط التالية:

[1] د. حسين مدكور: الرشوة في الفقه الإسلامي، دار النهضة العربية ، القاهرة، الطبعة الأولى ،1984، ص100 وما بعدها.
[2] خيري رشدي و عمراني مراد: جريمة استغلال النفوذ في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد السادس، العدد الثاني، لعام 2021، ص656.
[3] عبدالله بخباز: جريمة استغلال النفوذ دراسة مقارنة، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، الجزائر، 2025، ص 434.
[4] د. سامح السيد جاد: جرائم الاعتداء على المصلحة العامة (الرشوة- التزوير- اختلاس المال العام) ، دار أبو المجد للطباعة، الهرم، طبعة عام 2003، ص43.
[5] أنور العمروسي و أمجد العمروسي : جرائم الأموال العامة وجرائم الرشوة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، بلا طبعة، ص255.

– لا يُشترط أن يكون الجاني في جريمة استغلال النفوذ موظفاً عامّاً، أما في جريمة الاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة فهيَّ كالرشوة لابدَّ أن يكون الجاني فيها موظفاً عامّاً، أو من هو في حكمه .

–في جريمة استغلال النفوذ يحصل صاحب النفوذ على مقابل لقاء استخدام نفوذه، أما في جريمة الوساطة فلا وجود للمقابل ، ويؤدي الموظف العمل استجابةً لرجاء أو لتوصية.

–لا تتحقق جريمة الاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة إلا إذا أدى الموظف العمل المطلوب منه أدائه، أو امتنع عن أداء عمل، أو أخلّ بأداء واجباته الوظيفية، أما جريمة استغلال النفوذ فإنَّها تقع بمجرد طلب مستغل النفوذ العطيّة، وليس من الضروري قبولها أو أخذها [1].

يرى الباحث أنَّ اختلاط هذه الجرائم في الواقع العمليّ قد يُفضي إلى خلطٍ في الوصف القانونيّ، وإلى إضعاف فاعليّة آليّات المساءلة، ومن ثمَّ فإنَّ ضبط الحدود الفاصلة بينها يُسهم في تحقيق العدالة، ويُعزز سياسة التجريم الرّامية إلى حماية الوظيفة العامَّة من صور الانحراف، والاستغلال، بما ينعكس إيجاباً على نزاهة الإدارة، وثقة الأفراد بها.

المطلب الثاني

أسباب جريمة استغلال النفوذ وآليّات مكافحتها

يُعدّ تناول جريمة استغلال النفوذ في إطارٍ يجمع بين تحليل أسبابها، وبيان آليّات مكافحتها خطوةً ضروريةً لفهم هذه الجريمة فهماً معمقاً، ذلك لأنَّها من الجرائم التي لا ترتبط بسلوكٍ فرديٍّ معزول، بل تتداخل في نشأتها عوامل متعدّدة (إداريّة، واقتصاديّة، واجتماعيّة) تُسهم في تهيئة المناخ الملائم لظهورها.

كما أنَّ الوقوف على أسباب هذه الجريمة يُمثل المدخل الطبيعيّ لتحديد الوسائل الأكثر فاعليّة في مكافحتها، لأنَّ المعالجة الناجعة لا تتحقّق إلا من خلال الجمع بين فهم الدوافع المؤدّية إليها، واعتماد آليّات تُسهم في الحدّ منها .

وعليه يُخصّص هذا المطلب لبيان أسباب جريمة استغلال النفوذ في فرعه الأول، ومن ثم عرض آليّات مكافحتها في فرعه الثاني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول : أسباب جريمة استغلال النفوذ.

الفرع الثاني :آليّات مكافحة جريمة استغلال النفوذ.

[1] معجب فيحان العتيبي: الفرق القانوني بين جريمة استغلال النفوذ وغيرها من جرائم الفساد، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، الإصدار السابع والستون،لعام 2024، ص72، موقع المجلة www.ajrsp.com ، تاريخ زيارة الموقع:2026/1/23 الساعة العاشرة صباحاً.

الفرع الأول

أسباب جريمة استغلال النفوذ

تنتُج جريمة استغلال النفوذ من تداخُل عوامل مُتعدّدة إداريّة، واقتصاديّة، واجتماعيّة، وقانونيّة، تُهيّء بيئة تسمح بإساءة استخدام العلاقات، والمكانة لتحقيق مصالح خاصّة، وفيما يلي سنستعرض أسباب هذه الجريمة:

أولاً– الأسباب الاجتماعيّة: تُسهم البيئة الاجتماعيّة إسهاماً واضحاً في بروز جريمة استغلال النفوذ، إذ يتأثر سلوك الأفراد بطبيعة الوسط الذي يعيشون فيه، فكلّما ساد في المجتمع وجود أشخاص يتمتعون بتأثيرٍ فعليّ على غيرهم، وانتشرت ثقافة اللجوء إلى العلاقات الاجتماعيّة لتحقيق مصالح، ومنافع خاصة، تهيّأت الظروف لانتشار هذه الممارسة، واتساع نطاقها. ويتفاقم هذا الأمر عندما يتسامح المجتمع مع هذا السلوك، أو يتعامل معه على أنَّه أمر مألوف ، الأمر الذي يؤدي إلى غياب الرادع الاجتماعيّ القادر على الحدّ من مظاهر استغلال النفوذ، والفساد.

كما أنَّ حضور الشخص ذي النفوذ داخل محيطه الاجتماعيّ، وما يتمتع به من تأثيرٍ، ومكانة يدفع إلى تكريس هذا الظاهرة بدافع السعيّ إلى الشهرة، أو تحقيق مكاسب شخصيّة، وهو ما يُفضي بدوره إلى حالة من التنافس بين الأفراد من أجل توسيع دوائر النفوذ، وتعظيم حجم المصالح المتحصلة [1].

ثانياً–الأسباب القانونيّة: يُعدّ القصور التشريعي من أبرز العوامل التي تُسهم في تفشّي الفساد، واستمرار جريمة استغلال النفوذ، ولا سيّما في الحالات التي تغيب فيها نصوص قانونيّة واضحة، وصريحة تُجرّم هذه الأفعال، وتفرض جزاءات رادعة بحقّ مرتكبيها.

وحتى في حال وجود تشريعات تُحظّر على شاغليّ المناصب العامّة تقاضي الرشاوى، أو

ممارسة أيّ مظهر من مظاهر المحاباة أو المحسوبيّة، أو الاتّجار بالنفوذ، فإنَّ المشكلة

الجوهريّة تكمن في ضعف تطبيق هذه القوانين، وعدم تفعيلها بصورة جادة، وحازمة.

وقد أدّى هذا الواقع إلى إفراغ النصوص القانونيّة من مضمونها، فتحولت في كثيرٍ من الأحيان إلى قواعد شكليّة تفتقر إلى الاحترام والالتزام، الأمر الذي شجع على استمرار هذه الممارسات دون خشية من المساءلة، أو العقاب [2].

ثالثاً– الأسباب الاقتصاديّة: ومن أبرز الأسباب الاقتصاديّة:

[1] أ. ماهر فيصل الصالح: المواجهة الدستورية لاستغلال النفوذ الوظيفي، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع عشر، لعام 2018، ص5-6.

[2] أ.د مصطفى عشوي و أ.د بيتر سميث وآخرون: الواسطة والفساد في إدارة المال والأعمال :دراسة إقليمية مقارنة، مجلة أفكار و آفاق، العدد الأول ، مارس2011، الجزائر، ص35.

1-انخفاض مستوى الدخل للأفراد العاملين: ويقصد به:" **أن يعيش الانسان عند مستوى أقل مما يعيش عنده بقية الناس، سواءً من الناحية المادّيّة، أو من الناحية المعيشيّة، والاجتماعيّة** ".

2-ارتفاع تكاليف المعيشة: والمقصود بارتفاع تكاليف المعيشة: "**تلك الزيادة غير المبرّرة في أسعار السلع، والمنتجات، والخدمات التي تنتج عن ارتفاع التكاليف الانتاجيّة للسلعة، أو للخدمة**".

يُعدّ ارتفاع تكاليف المعيشة في أيّ دولة إذا لم يُواكب بزيادة موازية في دخول الموظفين، سبباً مباشراً لعدم كفاية الراتب لتلبية احتياجاتهم اليوميّة الأساسيّة، كالمأكل، والمسكن، والمشرب، وسائر المتطلبات الضروريّة للحياة، وهو ما يدفع بعض الموظفين إلى استغلال نفوذهم الوظيفيّ سعيّاً لتحقيق مكاسب ماليّة إضافيّة، ولو تمّ ذلك عبر وسائل غير مشروعة [1].

رابعاً- الأسباب الإداريّة: ومن أبرز الأسباب الإداريّة لجريمة استغلال النفوذ:

أ-تعيين الموظّف وفق معايير خاطئة: يُعدّ الموظف عنصراً جوهرياً في المؤسسة الإداريّة، وتُسهم كفاءته بشكل مباشر في تحقيق نجاحها، الأمر الذي يقتضي أن يتم تعيين هذا الموظّف بناءً على أسس موضوعيّة قوامها الكفاءة، والقدرة على الإسهام الفعال في أداء المؤسسة.

ويؤدي اعتماد معايير غير سليمة في التعيين، كالمحسوبيّة، والوساطة إلى انتشار الفساد الوظيفيّ، حيث يلجأ الراغبون في شغل الوظائف العامّة إلى هذه الوسائل غير المشروعة لتحقيق غاياتهم، الأمر الذي يؤدي إلى اتساع دائرة الفساد.

كما ينعكس ذلك سلباً على المتعاملين مع الجهة الإداريّة، حيث يواجهون موظّفين يفتقرون إلى الكفاءة، والملاءمة الوظيفيّة، الأمر الذي يُعطل مصالحهم، وقد يدفعهم ذلك إلى سلوك طرقٍ غير قانونيّة لإنجاز معاملاتهم، كدفع الرشاوى، أو الاستعانة بأصحاب النفوذ، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى انتشار مظاهر الفساد الإداريّ [2].

ب-تعقيد إجراءات العمل الإداريّ: يؤدي تعقيد إجراءات العمل، ووضع العراقيل أمام إنجاز المعاملات الإداريّة، إلى بطء الأداء الإداريّ، وتزايد شكاوى المتعاملين مع الإدارة، وقد يُسهم هذا الواقع في دفع المتعاملين إلى سلوك أساليبٍ غير مشروعة لتسيير معاملاتهم، كاللجوء إلى أصحاب النفوذ، الأمر الذي يُفضي إلى انتشار هذه الظاهرة السلبيّة، وتعميق مظاهر الفساد الإداريّ [3].

ت-ضعف الأجهزة الرقابيّة: يُسهم ضعف الأجهزة الرقابيّة في الدولة، وعدم تمتعها بالاستقلاليّة اللازمة في إضعاف أدوات، ونظم المساءلة داخل مختلف قطاعات المجتمع، ويؤدي هذا الوضع إلى خلق بيئة ملائمة لنشوء الفساد وانتشاره، وتكريس مظاهره على نطاقٍ واسع [4].

---

[1] د. السعيد محمد أبو الفتوح أبو شرابيه: الكسب خارج نطاق العمل الرسمي(أسبابه وأحكامه)دراسة فقهية تطبيقية، مجلة الدراية(تصدرها كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنين بدسوق، العدد الرابع والعشرون، يونيو 2024، ص 951-952.

[2] عبد الرحمن مجدوب: مفهوم ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي وعوامل انتشارها، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد الخامس، العدد الثاني، لعام 2021، الجزائر، ص63.

[3] عبدالله طلبة : ظاهرة التسيب في إدارات الدول النامية، مجلة الأمن ، العدد الرابع لعام 1990، المملكة العربية السعودية،ص203.

[4] رشا علي كاظم : جرائم الفساد(دراسة في مدى موائمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة النهرين، جمهورية العراق، لعام 2012، ص31.

وبعد عرضنا لأسباب جريمة استغلال النفوذ يرى الباحث أنَّ اختلال ميزان القوّة داخل المجتمع، وتركّز النفوذ بيد فئات محدّدة، يُسهم في خلق شعورٍ بعدم المساواة، الأمر الذي يدفع الأفراد إلى توظيف أيّ نفوذٍ متاحٍ لديهم للوصول إلى مصالح لا يمكن تحقيقيها بالطرق المشروعة.

كما أنَّ ضعف الثقة بفعاليّة المؤسسات العامّة، وعدالتها، يُشجع الأفراد على الالتفاف على القواعد القانونيّة عبر استغلال النفوذ، باعتباره وسيلة أسرع، وأكثر ضماناً لتحقيق الغايات.

الفرع الثاني

آليّات مكافحة جريمة استغلال النفوذ

تتعدّد وسائل مكافحة جريمة استغلال النفوذ، وسنتحدث في هذا الفرع عن أبرز هذه الوسائل، كما سنتطرق إلى جريمة استغلال النفوذ في الجمهوريّة العربيّة السوريّة.

أولاً– وسائل مكافحة جريمة استغلال النفوذ: ومن أبرز وسائل مكافحة جريمة استغلال النفوذ:

1– اعتماد الجدارة معياراً أساسيّاً لشغل الوظائف العامّة: فيجب أن تتوافر في شاغل الوظيفة الأهليّة اللازمة للقيام بمهامها، ذلك أنَّ الموظّف العام يُعدّ أداة الدولة، وصورتها العمليّة أمام المجتمع، إذ تتشكل نظرة الأفراد إلى الدولة من خلال سلوكه، وأدائه، ومن ثمَّ فإنَّ تولي الوظيفة العامّة يستلزم توافر مجموعة من الشروط فيمن يُسند إليه هذا الدور، وفي مقدّمتها تمتعه بالصلاحيّة اللازمة لشغلها، ويُقصد بالصلاحيّة القدرة على تحمل أعباء الوظيفة، والاضطلاع بمسؤوليّاتها [1].

2– المساءلة: تُعدّ المساءلة التزاماً يقع على عاتق القائمين على الوظائف العامّة، سواءً أكانوا معينين أم منتخبين، هذا الالتزام يقضي بتقديم تقارير دوريّة تبيّن نتائج أعمالهم، ومدى فاعليّتهم في تنفيذها، إلى جانب ضمان حق المواطنين في الاطلاع على المعلومات الضرورية المتعلّقة بأداء الإدارات العامّة (أعمال النواب، والوزراء، والموظّفين العموميين)، وذلك للتحقق من انسجام ممارساتهم مع القيّم الديمقراطية، ومع الإطار القانونيّ المحدد لاختصاصاتهم ومهامهم، الأمر الذي يُشكّل أساساً لاستمرار تمتعهم بالشرعيّة، والدعم الشعبيّ.

3– **المحاسبة:** يُقصد بالمحاسبة إخضاع شاغليّ المناصب العامّة للمساءلة القانونيّة، والإداريّة، والأخلاقيّة عن مخرجات أعمالهم، بحيث يُسأل الموظفون العموميون عن أدائهم أمام رؤسائهم الإداريين، في حين يخضع هؤلاء بدورهم للمساءلة امام السلطة التشريعيّة التي تُمارس دورها الرقابيّ على أعمال السلطة التنفيذيّة [2].

فيجب التشدّد في محاسبة كبار موظفيّ الدولة، وذلك بفرض عقوبات صارمة بحقّهم عند ثبوت ارتكابهم لأيّ من جرائم الفساد، ولا سيّما في حال إساءة استخدام نفوذهم الوظيفيّ، مع عدم التستر على أفعالهم، وإظهارها للرأي العام عبر وسائل الإعلام

[1] د. خالد بن محمد بن عبد العزيز القضيبي: أدوات الحماية الجنائية للوظيفة العامة من الفساد الإداري في النظام السعودي، مجلة الدراسات الإسلامية والبحوث الأكاديمية، المجلد العشرون ، العدد مئة وثلاثة عشر، يناير 2025، ص545

[2] حمزة جديات : آليات مكافحة جريمة استغلال النفوذ على المستويين الوطني والدولي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر "ل.م.د، جامعة العربي التبيسي -تبسة – الجزائر، السنة الجامعية 2019/2018، ص51.

لما لذلك من أثرٍ ردعيّ يُسهم في بثّ الخشية في نفوسهم من العواقب التي قد تترتب عند الإقدام على ارتكاب أيّ من جرائم الفساد [1].

4- **الشفافيّة:** يُقصد بالشفافيّة وضوح أنشطة المؤسسة، وطبيعة علاقتها بالمواطنين، سواءً كانوا من متلقيّ الخدمات، أو من المساهمين في تمويلها، إلى جانب علنيّة الإجراءات المتبعة، والغايات والأهداف المعتمدة، وهو مبدأ ينسحب تطبيقه على أعمال الحكومة، كما يمتد ليشمل أعمال المؤسسات الأخرى غير الحكوميّة.

5- النزاهة: وهي إطارٌ قيميّ يقوم على الصّدق، والأمانة، والإخلاص، والمهنيّة في أداء العمل[2].

6- تفعيل دور الأجهزة الرقابيّة والتنظيميّة :حيث تؤدي الأجهزة الرقابيّة دوراً أساسيّاً في مكافحة الفساد، والتصدّي الحازم للممارسات الفاسدة، ولمن يقفون خلفها أو يسهمون فيها، إذ أنَّ اضطلاعها بمهمة حماية المال العام، والارتقاء بمستوى أداء الجهاز الحكوميّ يقتضي منها العمل على تحقيق الإصلاحين الإداريّ والماليّ، ومعالجة مختلف مظاهر الفساد، إلى جانب تطوير السياسات الإداريّة بما يُعزّز كفاءة العمل المؤسّسي [3].

7- تعزيز ثقافة الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلِّغين: يُشكّل تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد، وتوفير الحماية للأشخاص المُبلِّغين، ركيزة أساسيّة في دعم قيّم النزاهة، والشفافيّة داخل المجتمع، إذ أنَّ شعور الأفراد بوجود ضمانات قانونيّة تحميهم عند الكشف عن المخالفات يُسهم في زيادة فرص اكتشاف ممارسات الفساد، والحدّ منها، ويتطلب ذلك إرساء تشريعات واضحة تكفل حماية المُبلِّغين، إلى جانب توفير دعم مجتمعيّ، ومؤسسيّ يُعزّز الثقة بين المواطن، والجهات المختصّة.

كما أنَّ نشر الوعي بأهميّة هذا الدور من شأنه تعزيز فعالية آليّات المساءلة، ورفع قدرة الدولة على مواجهة الفساد بصورة أكثر كفاءة، لكون الإبلاغ عن الفساد يُعدّ أمراً أساسياً في الكشف عن التجاوزات التي تمس بالمصلحة العامّة [4].

8- التصريح بالممتلكات: يُعدّ التصريح بالممتلكات من الآليّات الجوهريّة لتعزيز الشفافيّة في المجال العام ، كما أنَّه يُشكل تدبيراً وقائيّاً لا غنى عنه ضمن السِّياسة العامّة الرّامية إلى منع الفساد، والتّصدي له، كذلك يُعتبر هذا التصريح معياراً مُهمّاً للاستدلال على نزاهة الموظّف العام، وهي نزاهة مُفترضة فيه ابتداءً بحكم وظيفته [5].

9- سن التشريعات : تُعدّ التشريعات من أبرز أدوات مكافحة الفساد، إذ تُشكّل الإطار الذي ترتكز عليه بقية الآليّات والتّدابير، فلا يُمكن إرساء الشفافيّة، أو تفعيلها عمليّاً إلا عبر نصوصٍ قانونيّةٍ تُنظّمها، وتُلزِم بها، كما أنَّ توفير ضمانات النزاهة للموظّف ومن بينها الرواتب العادلة لا يتحقّق إلا بسندٍ تشريعيّ، ومن ثمَّ يغدو لزاماً على السلطة التشريعيّة في إطار

[1] صدام حسين ياسين العبيدي: استغلال الموظف العام لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الإسلامية والقانون(دراسة مقارنة)، دار الإمام للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، ص142-143.

[2] ساهر عبد الكاظم مهدي: الفساد الإداريّ أسبابه و آثاره وأهم أساليب المعالجة، المجلة الدولية للنشر العلمي والجامعي، المجلد الثالث عش، العدد مئتان وخمسة، ص5.

[3] د. محمد السيد جودت الشاعر: الآثار الاقتصادية للفساد على التنمية الاقتصادية وآليات مكافحته، مجلة تطوير الأداء الجامعي، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، مصر،2020، ص208.

[4] د. علي السيد حسين أبو دياب و أ. علي مساعد علي العصيمي : جريمة استغلال النفوذ الوظيفي في النظام السعودي دراسة تحليلية، مجلة كلية البنات الأزهرية بطيبة الأقصر، العدد التاسع لعام 2025،ص1166 .

[5] أيوب أمحمدي بوزينة : دور التصريح بالممتلكات في الوقاية من جرائم الفساد، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق، تخصص قانون جنائي وعلوم جنائية، جامعة غرداية، الجزائر ، السنة الجامعية 2022/2021، ص33.

التّصدي للفساد أن تُعطي أولويّة لسنّ تشريعات تُغلق منافذه، وتُحاصر أسبابه، وذلك استناداً إلى دراسات تُشخّص أنماط الفساد الشائعة، وتضع لها معالجات مناسبة تُصاغ في صورة قواعد قانونيّة[1].

10-استقلال القضاء: إذا كانت الملاحقة الجزائيّة تُعدّ الأداة الأساسيّة لإنزال العقاب بمرتكبيّ جرائم الفساد، وتحقيق الردع العام، والخاص من خلال التطبيق الفعّال للتشريعات الجزائيّة، فإنَّ بلوغ هذه الغاية يظلّ مرهوناً بوجود قضاء عادل ونزيه، تتوافر لمؤسّساته الإمكانات الماديّة والبشريّة اللازمة، ويُمارس مهامه بصدق وفعاليّة وأمانة في مواجهة الفساد، ويُقصد باستقلال القضاء عدم خضوعه لأي تدخل من السلطتين التشريعيّة، والتنفيذيّة في أعماله، بحيث لا يكون القاضي خاضعاً إلا لسلطان القانون، ويهدف من خلال عمله إلى إحقاق الحقّ، وتحقيق العدل وفقاً لما يمليه القانون، وضمير القاضي، وقناعته الحرة السليمة.[2].

11- الإصلاح الإداريّ: يُعدّ الإصلاح الإداريّ من الآليّات الفعّالة في مكافحة جريمة استغلال النفوذ، وتتعدّد أساليب الإصلاح الإداريّ في هذا الصدّد، ولعلَّ من أهمها: أسلوب الإدارة الإلكترونية، ويقصد بالإدارة الإلكترونية:" **العملية الإداريّة القائمة على الإمكانيات المتميزة للأنترنت، وشبكات الأعمال في التخطيط، والتوجيه، والرقابة على الموارد، والقدرات الجوهريّة للمؤسسة، والآخرين بدون حدود**

من أجل تحقيق أهداف المؤسسة" [3].

ولقد ظهرت الإدارة الإلكترونيّة كخيار لتجاوز نواقص الإدارة التقليديّة، إذ تُقدّم الخدمات العامة بصيغة رقميّة تُسهّل الحصول عليها، وتُسرّع إنجازها، مع ما يُرافق ذلك من خفضٍ للجهد والنفقات، وذلك وفق إجراءات مُعدّة سلفاً بما ينسجم مع حاجات المراجعين وتوقعاتهم، فضلاً عن إسهامها في ترسيخ مبدأ المساواة، والعدالة في منح الخدمة لمستحقيها ، وهو ما يدفع العاملين في هذه المرافق إلى الالتزام بحدود مهامهم الوظيفية دون تجاوزٍ لها، الأمر الذي يُسهم في مكافحة الفساد، أو الحدّ من صوره داخل الأجهزة الإداريّة، ولا سيّما في إطار نظام يعتمد على الوسائل التكنولوجيّة الحديثة، التي تُيسر كشف الفساد، ومساءلة مرتكبيه[4].

يرى الباحث أنَّ مكافحة جريمة استغلال النفوذ تقوم على بناء بيئةٍ إداريّة، وقانونيّة تُضيّق فرص الانحراف، وتُعزز من المشروعيّة، فالاعتماد على الجدارة في تولي الوظائف العامّة، وإرساء الشفافيّة، والنزاهة، وتفعيل المساءلة والمحاسبة، جميعها تُسهم في ضبط أداء الوظيفة العامّة، ومنع توظيفها لتحقيق مصالح خاصة، كما أنَّ تفعيل دور الأجهزة الرقابيّة، وحماية المبلِّغين عن أيّ حالة من حالات الفساد، إلى جانب التصريح بالممتلكات من قبل أي شخص يتولى وظيفة أو منصب، إضافةً إلى سنّ التشريعات التي تتناول جميع صور الفساد، مع ضمان استقلال القضاء ونزاهته، وعدم خضوعه للنفوذ اصحاب المناصب، كل ذلك يُشكل شبكة أمان قانونيّة تُعزّز الثقة بالمؤسسات العامّة، ويُضاف إلى ذلك الدور الذي

---

[1] قوتال ياسين وحنان خذيري: آثار الفساد الإداريّ على عمل المؤسسات الحكوميّة وسبل معالجته، https://asjp.cerist.dz تاريخ زيارة الموقع 2026/2/7، الساعة الثانية عشر ظهراً.

[2] د. نوال طارق ابراهيم: المظاهر القانونية للفساد واستراتيجية مكافحته في تعزيز قيم النزاهة، https://www.rolacc.qa ،تاريخ زيارة الموقع 2025/1/26، الساعة التاسعة مساءً.

[3] د. لخضر رابحي و عائشة لكحل: الإدارة الإلكترونية كآلية من آليات التنمية الإداريّة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية ، المجلد الثالث، جانفي 2016، ص243.

[4] كمال العيساوي و عبد الرحيم رحالي: دور الإدارة الإلكترونية في مكافحة الفساد الإداري، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر مهني في الحقوق، تخصص قانون الإعلام الآلي والأنترنت، جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعريريج، الجزائر، السنة الجامعية2022/2021، ص 59.

يلعبه الإصلاح الإداريّ، ولاسيّما عبر استخدام الوسائل التكنولوجيّة الحديثة والتي تُسهم في تقليل مجالات التدخل الشخصيّ، وتؤدي إلى تبسيط الإجراءات، وتُعزّز قابليّة التتبع، والرقابة، وهو ما يجعل من الحدّ من جريمة استغلال النفوذ نتيجة طبيعية لتكامل هذه الأدوات.

ثانياً– جريمة استغلال النفوذ في الجمهورية العربية السورية: عند الرجوع إلى النصوص الجزائية ذات الصّلة، يتبيّن أنَّ المشرع السوريّ عالج جريمة استغلال النفوذ في أكثر من موضع، الأمر الذي يعكس إدراكه لخطورتها على حسن سير الإدارة، والمصلحة العامّة حيث نصَّ قانون العقوبات السوريّ على:" **من أخذ، أو التمس أجراً غير واجب، أو قبل الوعد به سواءً كان لنفسه، أو لغيره بقصد إنالة الآخرين، أو السعي لإنالتهم وظيفة، أو عملاً، أو مقاولات، أو مشاريع، أو أرباحاً غيرها، أو منحاً من الدولة، أو الإدارات العامّة بقصد التأثير في مسلك السلطات العامّة بأيّة طريقة كانت عوقب بالحبس من شهرين إلى سنتين، وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ، أو قبل به**"[1].

يمكننا القول أنَّ هذه المادة تُجرّم صوراً مُتعدّدة من استغلال النفوذ، إذ لا تقتصر على أخذ الأجر غير المستحق، بل تشمل مجرّد التماسه، أو قبول الوعد به، وهو ما يظهر حرص المشرّع على التدخّل في المراحل المبكرة للسلوك الفاسد، كما أنَّ ربط التجريم بقصد التأثير في سلوك السلطات يُبيّن أنَّ العبرة ليست فقط في المقابل المادّي، بل بخطورة المساس بحياد الإدارة، ونزاهة القرار العامّ.

كما جاء في قانون العقوبات أيضاً :" **إذا اقترف الفعل محامٍ بحجة الحصول على عطف قاضٍ، أو حاكم، أو سنديك، أو خبير في قضية عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات، ومُنع من ممارسة مهنته مدى الحياة**" [2].

يُمكننا أن نفهم من هذه المادة أنَّ المشرّع يتشدّد في حالة استغلال الصفة المهنيّة، ولا سيّما مهنة المحاماة لما لها من صلة وثيقة بسير العدالة ، فحين يزعم المحامي بقدرته على التأثير في قاضٍ، أو خبير، أو غيرهم، فإنَّ الخطر لا يقتصر على واقعة فردية بل يمس بالثقة العامّة بالقضاء، كما أنَّ جمع النص بين عقوبة الحبس، وعقوبة المنع الدائم من مزاولة المهنة إنَّما يدل على حرص المشرِّع على صون نزاهة العدالة، وهيبة المهن القانونيّة.

أما قانون العقوبات الاقتصاديّة فقد نصَّ على:" يُعاقب بالأشغال الشاقة لمدة لا تقل عن خمس سنوات كل من أخذ، أو التمس أجراً غير واجب، أو قبل الوعد به سواءً كان لنفسه، أو لغيره بقصد إنالة الآخرين، أو السعي لإنالتهم وظيفة، أو عملاً، أو مقاولات، أو مشاريع، أو صفقات، أو أرباحاً، أو غيرها، أو منحاً من الدولة، أو بقصد التأثير على الدولة، أو في مسلك أحد العاملين بأي طريقة كانت"[3] .

حيث يُستفاد من النص السابق أنَّ المشرّع الاقتصاديّ ينظر إلى استغلال النفوذ على أنَّه جريمة ذات خطورة عالية عندما تتصل بمصالح الدولة، وأموالها، لذلك شدّد العقوبة إلى الأشغال الشاقة، ويدل ذلك على أنَّ الحماية لا تنصب فقط على نزاهة الإدارة، بل أيضاً على صون المصلحة العامّة، والمال العام من أيّ تأثير غير مشروع.

[1] المادة/347/من قانون العقوبات السوري رقم 148 لعام 1949.
[2] المادة/348/ من قانون العقوبات السوري رقم 148 لعام 1949.
[3] المادة /22/ من لقانون رقم /3/ لعام 2013 المختص بالعقوبات الاقتصادية .

وفي ختام بحثنا يتضح أنَّ جريمة استغلال النفوذ تُعدّ من أخطر مظاهر الفساد الإداريّ لما تُسبّبه من إخلالٍ بالعدالة الوظيفيّة، ومساسٍ بثقة الأفراد بالإدارة العامّة، ومكافحتها تظلّ رهينةً بتفعيل وسائل الوقاية، وأساليب الرقابة، وترسيخ النزاهة في ممارسة الوظيفة العامةّ.

ومن خلال هذا البحث توصّل الباحث للنتائج والتوصيات التالية:

1- النتائج:

- قد يكون النفوذ مستمداً من موقع الشخص السياسيّ، أو من وضعه العائليّ، أو علاقاته الاجتماعيّة، أو مكانته الماليّة، أو صفته الوظيفيّة.
- الجاني في جريمة استغلال النفوذ يُمكن ان يكون موظفاً عامّاً، كما يُمكن أن يكون شخصاً عادياً، أما جريمة إساءة استعمال السلطة، والرشوة، والاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة فلا تقوم إلا إذا ارتكبها موظّف عام أو من هو في حكمه.
- أسباب عديدة تؤدي إلى نشوء هذه الجريمة(إداريّة، واقتصاديّة، واجتماعيّة، وقانونية)، الأمر الذي يفرض تعدد آليّات مكافحتها.

2- التوصيات:

- إلزام أصحاب المناصب الهامة، و الحسّاسة بالتصريح عن ممتلكاتهم، عند تولي المنصب وخلاله، تعزيزاً لمبدأ الشفافيّة.
- التوسع في تطبيق الإدارة الإلكترونيّة في إنجاز المعاملات ، بما يُقلّل من نطاق التدخل الشخصي.
- إتاحة هامش أوسع لوسائل الإعلام في كشف ممارسات الفساد ضمن الأطر القانونيّة الناظمة.
- جعل شغل بعض المناصب الحساسة محدود بفترة زمنيّة ، واعتماد سياسة

التدوير الوظيفيّ.

- أما بالنسبة للجمهوريّة العربيّة السوريّة نأمل تفعيل العمل بقانون إشهار الذمة المالية، حيث قامت وزارة التنمية الإدارية في عام 2019 بمناقشة مشروع هذا القانون، ولكنه لم يدخل حيز التنفيذ إلى الآن.

المراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات العامة:

1- عمر، أحمد مختار. (2008). معجم اللغة العربية المعاصرة. القاهرة: عالم الكتب.

2- الفيروزآبادي، مجد الدين محمد بن يعقوب. (د.ت). القاموس المحيط. بيروت: مؤسسة الرسالة.

ثانياً- المراجع العامة :

1- العمروسي، أنور، و العمروسي، أمجد.(د.ت). جرائم الأموال العامة وجرائم الرشوة. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

2- جاد، سامح السيد. (2003). جرائم الاعتداء على المصلحة العامة (الرشوة–التزوير–اختلاس المال العام). الهرم: دار أبو المجد للطباعة.
3- الشاذلي، فتوح عبد الله. (1994). شرح قانون العقوبات: القسم الخاص. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
4- مدكور، حسين. (1984). الرشوة في الفقه الإسلامي. القاهرة: دار النهضة العربية.

ثالثاً- المراجع المتخصصة:

1- العبيدي، صدام حسين ياسين. (د.ت). استغلال الموظف العام لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الإسلامية والقانون (دراسة مقارنة). لبنان: دار الإمام للطباعة والنشر والتوزيع.
2- محمد، نسرين عبد الحميد نبيه. (2015). جريمة استغلال النفوذ. الإسكندرية: منشأة المعارف.

رابعاً- أطروحات الدكتوراه و رسائل الماجستير:

1- أبو زينة، أيوب أمحمدي. (2022). دور التصريح بالممتلكات في الوقاية من جرائم الفساد (رسالة ماجستير). جامعة غرداية، الجزائر.
2- جديات، حمزة. (2019). آليات مكافحة جريمة استغلال النفوذ على المستويين الوطني والدولي (رسالة ماجستير). جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر.
3- حسني ذياب، عبد الرحمن دعاس. (2025). النظام القانوني لجريمة إساءة استعمال السلطة في التشريع الفلسطيني (رسالة ماجستير). الجامعة العربية الأمريكية، فلسطين.

4- حسين، مهند علي حسن. (2024). جريمة المتاجرة بالنفوذ وفق التشريع الفلسطيني (رسالة ماجستير). الجامعة العربية الأمريكية، فلسطين.

5- شاوش، رفيق. (2016). الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في التشريع الجنائي المقارن (أطروحة دكتوراه). جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر
6- عيساوي، عائدة. (2024). استغلال النفوذ وآليات الحد منه في الفقه الإسلامي (رسالة ماجستير). جامعة الشهيد حمه الأخضر، الوادي، الجزائر.
7- العيساوي، كمال، و رحالي، عبد الرحيم. (2022). دور الإدارة الإلكترونية في مكافحة الفساد الإداري (رسالة ماجستير). جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعريريج، الجزائر.
8- كاظم، رشا علي. (2012). جرائم الفساد: دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (رسالة ماجستير). جامعة النهرين، العراق

خامساً-الدوريات:

1- بو دياب، علي السيد حسين، و العصيمي، علي مساعد. (2025). جريمة استغلال النفوذ الوظيفي في النظام السعودي: دراسة تحليلية. مجلة كلية البنات الأزهرية بطيبة الأقصر، (9).

2- أبو شرابية، السعيد محمد. (2024). الكسب خارج نطاق العمل الرسمي (أسبابه وأحكامه): دراسة فقهية تطبيقية. مجلة الدراية، (24).
3- أوشن، حنان، و بن سالم، خيرة. (2021). النفوذ الوظيفي بين محدودية المفهوم وقصور التجريم على ضوء التشريعات المقارنة. مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، 4(3).
4- بخباز، عبدالله. (2025). جريمة استغلال النفوذ: دراسة مقارنة. مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، 11(2).
5- القضيبي، خالد بن محمد. (2025). أدوات الحماية الجنائية للوظيفة العامة من الفساد الإداري في النظام السعودي. مجلة الدراسات الإسلامية والبحوث الأكاديمية،20(113).
6- رابحي، لخضر، و لكحل، عائشة. (2016). الإدارة الإلكترونية كآلية من آليات التنمية الإدارية. مجلة الدراسات القانونية والسياسية، 3.
7- رشدي، خيري، و مراد، عمراني. (2021). جريمة استغلال النفوذ في القانون الجزائري. المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، 6(2).
8- العتيبي، معجب فيحان. (2024). الفرق القانوني بين جريمة استغلال النفوذ وغيرها من جرائم الفساد. المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، (67).
9- عشوي، مصطفى، و سميث، بيتر، وآخرون. (2011). الواسطة والفساد في إدارة المال والأعمال: دراسة إقليمية مقارنة. مجلة أفكار وآفاق، (1).
10- غنيم، سامي محمد. (2016). جريمة استغلال النفوذ في القانون الفلسطيني والجزائري (دراسة مقارنة). مجلة جامعة الأزهر – غزة، 18(2).
11- مجدوب، عبد الرحمن. (2021). مفهوم ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي وعوامل انتشارها. مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، 5(2).
12- المري، راشد محمد حمد. (2023). مواجهة جرائم الفساد الإداري والمالي: دراسة تحليلية تأصيلية. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، 57(4).
13- مهدي، ساهر عبد الكاظم. (د.ت). الفساد الإداري: أسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة. المجلة الدولية للنشر العلمي والجامعي، 13(205).
14- طلبة، عبدالله. (1990). ظاهرة التسيب في إدارات الدول النامية. مجلة الأمن، (4).
15- الصالح، ماهر فيصل. (2018). المواجهة الدستورية لاستغلال النفوذ الوظيفي. مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، (14).
16- الشاعر، محمد السيد جودت. (2020). الآثار الاقتصادية للفساد على التنمية الاقتصادية وآليات مكافحته. مجلة تطوير الأداء الجامعي، 12(1).
17- حمد، ميسون خلف. (2014). جرائم استغلال النفوذ. مجلة كلية الحقوق – جامعة النهرين، 16(4).

القوانين :

1- القانون رقم /3/ لعام 2013 المختص بالعقوبات الاقتصادية .
2- قانون العقوبات السوري رقم /148/ لعام **1949**.

سابعاً– المواقع الإلكترونية:

1– إبراهيم، نوال طارق .المظاهر القانونية للفساد واستراتيجية مكافحته في تعزيز قيم النزاهة. متاح على: https://www.rolacc.qa.

2– ياسين، قوتال، و خذيري، حنان. (د.ت). آثار الفساد الإداري على عمل المؤسسات الحكومية وسبل معالجته. متاح على: https://asjp.cerist.dz .

تداعيات الذكاء الاصطناعي على قواعد القانون الدولي وآفاق الحوكمة العالمية

د. سلمان عثمان*

هيلين ناجي أسعد **

* **أستاذ – قسم القانون الدولي – كلية الحقوق – جامعة اللاذقية – سورية**

** **طالبة ماجستير – قسم القانون الدولي – كلية الحقوق – جامعة اللاذقية – سورية**

Δ ملخص Δ

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل طبيعة الذكاء الاصطناعي من منظور قانوني، وتقييم تأثيره على النظام الدولي، وإمكانات تحقيق حوكمة عالمية له. واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي كإطار رئيسي لوصف وتحليل أهم جوانب الموضوع بالإضافة إلى المنهج المقارن للمقارنة بين النماذج التنظيمية الرائدة (الأوروبي والأمريكي والصيني) واستخلاص دلالاتها على إمكانات بلورة حوكمة دولية منسَّقة.

خلصت الدراسة إلى أن الذكاء الاصطناعي يقوض حقوق الإنسان، ويزعزع ضوابط استخدام القوة، ويضعف مفهوم السيادة، ويكشف قصور نظام المسؤولية الدولية. كما أن الحوكمة العالمية لا تزال في طور التشكل، وتصطدم بالعديد من المعوقات أهمها: بطء آليات التشريع الدولي أمام التطور التكنولوجي المتسارع، والتنافس الجيوسياسي، وتعدد الفاعلين وتباين مصالحهم، وضعف التنسيق المؤسسي، وتباين الأطر الوطنية والإقليمية، فضلاً عن تهميش دول الجنوب، وغياب آليات التنفيذ والمساءلة.

كلمات مفتاحية: الذكاء الاصطناعي، القانون الدولي، حقوق الإنسان، حظر استخدام القوة، المسؤولية الدولية، الحوكمة العالمية

The Implications of Artificial Intelligence on the Rules of International Law and the Prospects for Global Governance.

Dr. Salman Osman*
Helen Naje Asaad **

* **Professor - Department of International Law - Faculty of Law - University of Latakia - Syria**
****Masters student - Department of International Law - Faculty of Law - University of Latakia - Syria**

Abstract

This study aims to analyze the nature of artificial intelligence from a legal perspective, assess its impact on the international system, and explore the prospects for global governance of AI. The study employs descriptive-analytical methodology as the primary framework to describe and analyze the main aspects of the topic, as well as a comparative approach to compare leading regulatory models (European, American, and Chinese) and derive implications for the potential formulation of coordinated international governance. The study concludes that artificial intelligence undermines human rights, weakens the controls on the use of force, erodes the concept of sovereignty, and exposes gaps in the global responsibility regime. It also notes that global governance is still forming and faces several obstacles, the most important of which are: the slow pace of international legislative mechanisms in the face of rapid technological advancement, geopolitical competition, multiple actors with divergent interests, weak institutional coordination, divergence of national and regional frameworks, the marginalization of developing countries, and the absence of implementation and accountability mechanisms.

Keywords: artificial intelligence, international law, human rights, prohibition on the use of force, international responsibility, global governance

المقدمة

لطالما كان القانون الدولي استجابة للوقائع الجديدة والعلاقات الدولية المتشابكة. فكما شكلت الاختراعات التكنولوجية الكبرى مثل أسلحة الدمار الشامل وتكنولوجيا الفضاء منعطفات استدعت

تطوير أطر قانونية جديدة، فإن الذكاء الاصطناعي اليوم يفرض نفسه كقوة تحويلية غير مسبوقة في القرن الحادي والعشرين. ويختلف هذا التحدي عن سابقه في كونه ظاهرة معنوية، ديناميكية، معقدة، وعابرة للحدود، تؤثر على مفاهيم القانون الدولي الراسخة مثل المسؤولية الدولية، السيادة، ضوابط استخدام القوة، وحماية حقوق الإنسان. وعليه، لم يعد السؤال مُتعلقاً بما إذا كان الذكاء الاصطناعي سيؤثر على القانون الدولي، بل أصبح مُركزاً على كيف يمكن للنظام القانوني الحالي – ببناه ومفاهيمه التي تشكلت في قرون سابقة – أن يستجيب لتحدي يتسم بهذا القدر من الديناميكية والغموض. وأمام هذا الواقع، برز إتجاه عالمي نحو حوكمة الذكاء الاصطناعي باعتبارها ضرورة ملحة لتنظيم تطوير واستخدم هذه التقنية وفق معايير قانونية وأخلاقية متفق عليها دولياً، إلا أن الوصول إلى هذا الهدف يصطدم بعقبات قانونية وسياسية.

وبناءً على ماسبق، تسعى هذه الدراسة لتحليل تداعيات الذكاء الاصطناعي على القانون الدولي، واستكشاف إمكانات الحوكمة العالمية، مع التركيز على العقبات التي تحول دون بلورة إطار دولي موحد وفعّال من خلال تقسيم الدراسة إلى مطلبين رئيسيين، يُعنى المطلب الأول بالذكاء الاصطناعي وتداعياته على القانون الدولي، حيث يشمل تعريف الذكاء الاصطناعي، وأنواعه، وتحليل أثره على المبادئ القانونية الدولية الراسخة. أما المطلب الثاني، فيتعلق بالحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي، ويتناول تعريف الحوكمة، والآراء المؤيدة والمعارضة لها، إضافة إلى العقبات التي تواجه تحقيق إطار دولي موحد وفعّال لتنظيم هذه التقنية.

مشكلة الدراسة: في ظل الانتشار العالمي والتطورات المتسارعة لتكنولوجيا الذكاء الاصطناعي، تبرز الحاجة لدراسة تأثيره على النظام القانوني الدولي. وهذا بدوره يطرح مشكلة رئيسية: كيف تؤثر تقنيات الذكاء الاصطناعي في المبادئ القانونية الدولية الراسخة، وما هي العقبات التي تواجه صياغة نظام قانوني دولي موحد قادر على استيعاب هذه التداعيات؟

أهمية الدراسة تكتسب هذه الدراسة أهميتها من كونها تتناول أحد أكثر الموضوعات إشكالية في النظام القانوني الدولي المعاصر، والمتمثل في الذكاء الاصطناعي باعتباره أحد أكثر الظواهر التكنولوجية تأثيراً في بنية النظام الدولي. كما تتجلى أهميتها في كونها تسعى إلى رصد تداعيات

هذه التقنية على قواعد القانون الدولي من جهة، وكشف المعوقات التي تحول دون بلورة حوكمة عالمية فعالة لها من جهة أخرى.

أهداف الدراسة تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من المقاصد تتمثل في:

1: تحليل مفهوم الذكاء الاصطناعي من منظور قانوني، واستجلاء أوجه وأثر التعدد في تعريفاته.

2: تصنيف أنواع الذكاء الاصطناعي وفق مقاربة قانونية–وظيفية تُبرز درجات الاستقلالية المتعلقة بكل نوع.

3: استبيان التداعيات القانونية الجوهرية التي يطرحها الذكاء الاصطناعي على مفاهيم راسخة في القانون الدولي، مثل المسؤولية الدولية، وسيادة الدول، وحقوق الإنسان، وضوابط استخدام القوة.

4: التعريف بالحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي ومجالات تطبيقها في ضوء توصية اليونيسكو بشأن اخلاقيات الذكاء الاصطناعي وقانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي.

5: مناقشة المواقف الفقهية المؤيدة والمعارضة لجدوى الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي.

6: تشخيص المعوقات القانونية والسياسية التي تحول دون بلورة إطار تنظيمي دولي فاعل وملزم.

الدراسات السابقة الأجنبية:

MAASS, M.M. 2019, International Law Does Not Compute: Artificial Intelligence and the Development, Displacement or Destruction of the Global Legal Order. Melbourne Journal of International Law, Australia, Vol 20, No 1. [5]

تناولت الدراسة تأثير الذكاء الاصطناعي على النظام القانوني الدولي وكيف له أن يؤثر على مؤسسات وأدوات ومفاهيم النظام القانوني العالمي، وعلى وجه الخصوص كيف له أن يُحفز إعادة تشكيل قواعد القانون الدولي. وخلصت إلى أن هذه التكنولوجيا قد تؤدي إلى تطوير بعض جوانب القانون أو تقادمها، مع احتمال تآكل بعض هياكل القانون الدولي نتيجة التحديات التقنية والسياسية التي يفرضها الذكاء الاصطناعي.

MANHEIM, K; KAPLAN, L. 2019, Artificial Intelligence: Risks to Privacy and Democracy. Yale Journal of Law & Technology, New York, U.S.A, Vol.21 ،No.106. [10]

ركزت الدراسة على مخاطر الذكاء الاصطناعي على الخصوصية الفردية والديمقراطية، عبر استخدامه في تحليل البيانات والتأثير على الرأي العام وصياغة التوجهات السياسية والاقتصادية. وخلصت الدراسة إلى أن الخصوصية، والاستقلالية الفردية أصبحت من أبرز ضحايا التطورات المتسارعة في الذكاء الاصطناعي، وأبرزت الحاجة إلى تنظيمات قانونية فعالة لحماية القيم الديمقراطية والمؤسسات المجتمعية.

VEALE, M. ؛MATUS, K; ROBERT, G, 2023 –AI and Global Governance: Modalities, Rationales, Tensions. Annual Review of Law and Social Science, Vol.19. [6]

تتناول الدراسة آليات تنظيم الذكاء الاصطناعي على المستوى الدولي، والتي تتألف من مزيج من المبادئ الأخلاقية، والمعايير التقنية الخاصة، والتشريعات الوطنية ذات الامتداد عبر الإقليمي مع تسليط الضوء على المصالح التي تحرك هذه الآليات. خلصت الدراسة إلى أن نظام الحوكمة العالمي الناشئ للذكاء الاصطناعي يتسم بهيمنة كيانات القطاع الخاص، وهو ما يثير إشكاليات تتعلق بمدى تفاعل هذه القوى مع المساعي التنظيمية وتأثيرها على صياغة السياسات العامة.

مميزات الدراسة عن الدراسات السابقة: تتفق هذه الدراسة مع ما توصلت إليه الدراسات السابقة من ضرورة تنظيم الذكاء الاصطناعي للحد من مخاطره وتعظيم فوائده. وتتميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة في تقديم تحليل لتداعيات هذه التقنية على مفاهيم القانون الدولي الأساسية، مثل السيادة، والمسؤولية الدولية، وضوابط استخدام القوة، وضمانات حقوق الإنسان، مع التركيز على إمكانات الحوكمة العالمية وبيان العقبات القانونية والسياسية التي تحول دون بلورة إطار دولي موحد وفعّال.

منهجية الدراسة: اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي كإطار رئيسي لوصف وتحليل تأثيرات الذكاء الاصطناعي على النظام القانوني الدولي، وتحليل الفرص والعقبات التي تواجه تنظيم هذه التكنولوجيا. بالإضافة إلى المنهج المقارن للمقارنة بين النماذج التنظيمية الرائدة (الأوروبي والأمريكي والصيني) واستخلاص تداعياتها على إمكانية بناء حوكمة دولية فاعلة.

- **الجانب النظري للدراسة :**

المطلب الأول: التعريف بالذكاء الاصطناعي وتداعياته على القانون الدولي

يهدف هذا المطلب إلى بيان الأسس المفاهيمية للذكاء الاصطناعي من خلال تعريفه وتحديد أنواعه، تمهيداً لتحليل أبرز التداعيات التي يُحدثها على قواعد القانون الدولي ومبادئه المستقرة.

الفرع الأول: تعريف الذكاء الاصطناعي

يُعدّ تعريف الذكاء الاصطناعي من المسائل الخلافية في الفقه والتشريع، إذ لا يوجد تعريف موحّد يحظى بالإجماع العلمي أو القانوني. فقد عرّفه John McCarthy بأنه: "علم يهدف لصنع آلة تتصرف بطرق يمكن تسميتها بالذكية لتكون مماثلة لتصرف الإنسان الذكي"، غير أنّ هذا التعريف يقتصر على محاكاة السلوك البشري دون التطرق لخصائص محورية مثل الاستقلالية والقدرة على التعلّم والتكيّف. أما Russell و Norvig فقد عرّفاه: "فرعاً من علوم الحاسوب يتمثل في دراسة وتصميم الآلات الذكية والأنظمة التي يمكن من خلالها استيعاب البيئة واتخاذ مواقف تزيد من احتمال نجاح مهمة ما"، وهو تعريف يركّز على الجانب التقني، لكنه مثل سابقه لا يعالج بالقدر الكافي مسألة الاستقلالية التي تمثل جوهر المسؤولية القانونية عند وقوع أفعال ضارة.[16, p21] أما على المستوى التشريعي، فقد عرّفه قانون الاتحاد الأوروبي للذكاء الاصطناعي في المادة ٣(١): "نظام قائم على الآلة، تم تصميمه ليعمل بدرجات متفاوتة من الاستقلالية، وقد يُظهر قدرة على التكيّف بعد نشره. ويستخلص هذا النظام – لتحقيق أهداف صريحة أو ضمنية – من المدخلات التي يتلقاها كيفية إنتاج مخرجات مثل التنبؤات أو المحتوى أو التوصيات أو القرارات، التي يمكن أن تؤثر في البيئات المادية أو الافتراضية". ويتميّز هذا التعريف بإبرازه عناصر أساسية مثل الاستقلالية والتكيّف وإنتاج المخرجات المؤثرة، غير أنه يظل عاماً ولا يميز بدقة بين أنواع الذكاء الاصطناعي ذات مستويات الخطورة المختلفة. كما أن عبارة "تحقيق أهداف صريحة أو ضمنية" تُعدّ فضفاضة، وقد تُستخدم لتبرير سلوكيات يصعب ضبطها قانوناً، الأمر الذي يعقّد مهمة الجهات القضائية والتنظيمية في الرقابة على السلوك الفعلي للأنظمة الذكية.

ومن جانب آخر امتنعت بعض الجهات مثل اليونسكو عن تقديم تعريف ثابت معتبرة أن "أيّ تعريف للذكاء الاصطناعي يجب أن يكون قابلاً للتطور مع التقدم التكنولوجي" وهو موقف يعكس

وعياً عميقاً بالتحديات التي يفرضها الطابع الديناميكي والمعقد لهذه التقنية، والتي تعرض أي تعريف قانوني للتقادم أو التناقض مع الواقع. كما أن تعدد القطاعات التي يعمل فيها الذكاء الاصطناعي – كالطب والنقل والتعليم وغيرها – يجعل من الصعب صياغة تعريف واحد يلائم جميع المجالات بدقة قانونية. حيث أن عدم وضوح التعريف يقود إلى غموض في معايير المساءلة القانونية، ويعيق الفصل في تحديد المتسبب – سواء كان المطور أو المُصَنِّع أو المستخدم – عند وقوع الضرر، مما يهدد بدوره أسس العدالة والإنصاف في النظام القضائي [1,p15]

يتضح مما سبق أن غياب تعريف موحد للذكاء الاصطناعي يطرح إشكالية تتعلق بمبدأ اليقين القانوني،. إذ إن أي تنظيم قانوني فعال يفترض وجود تصور واضح للظاهرة محل الضبط. فالغموض المفاهيمي يُشكل إشكالية حادة في إسناد المسؤولية القانونية، وعائقاً جوهرياً أمام أي جهود جادة لتنظيم الذكاء الاصطناعي.

الفرع الثاني: أنواع الذكاء الاصطناعي

نظراً لتعقيد مفهوم الذكاء الاصطناعي تم التمييز بين ثلاثة أنواع رئيسية للذكاء الاصطناعي، تتراوح من رد الفعل البسيط إلى الإدراك والتفاعل الذاتي، وذلك على النحو الآتي: [14, p24]

1. الذكاء الاصطناعي الضيق Narrow AI: يشير إلى الأنظمة المبرمجة على أداء مهمة محددة. مستوى استقلالية هذا النوع محدودة، إذ لا يملك القدرة على التفكير أو إتخاذ قرارات خارج نطاق تلك المهمة المكلف بها.

2. الذكاء الاصطناعي العام General AI: يشير إلى الأنظمة القادرة على أداء مجموعة واسعة من المهام بنفس كفاءة الإنسان. مستوى استقلاليته مرتفعة نسبياً، إذ أنها تمتلك – رغم خضوعها للإشراف البشري – القدرة على التفكير وتطوير نفسها واتخاذ قرارات ذاتية بشكل مشابه تقريباً للإنسان.

3. الذكاء الاصطناعي الخارق Super AI: يمثل هذا النوع ذروة الأبحاث العلمية ويشير إلى الأنظمة التي تتجاوز القدرات العقلية للبشر في مختلف المجالات. مستوى استقلاليته مطلقة تقريباً، إذ أنه لا يتطلب إشرافاً بشرياً بل يكون قادراً على التفكير والفهم العاطفي واتخاذ قرارات استراتيجية ومعقدة بدرجة عالية من الوعي والاستقلال.

ورغم شيوع هذا التصنيف الثلاثي، إلا أننا نعتبره تبسيطاً مفرطاً لا يعكس فعلياً تعدد وتباين نماذج الذكاء الاصطناعي مثل تعلم الآلة، التعلم العميق، الشبكة العصبية الاصطناعية، الأنظمة الخبيرة، المنطق الضبابي، البرمجة اللغوية العصبية، الروبوتات،... [16, p24]

ومن الجدير بالذكر أن الذكاء الاصطناعي العام والخارق ما يزالان في إطار التنظير العلمي ولم يتحققا على أرض الواقع، وهو ما يجعل وضع قواعد قانونية ملزمة لهما أمراً سابقاً لأوانه. ورغم ذلك، يظل ذكرهما ضرورياً في التحليل القانوني لأنه يساعد في استشراف مخاطر مستقبلية تهم القانون الدولي، أما الذكاء الاصطناعي الضيق فهو وحده الذي يشكل موضوعاً فعلياً للتنظيم القانوني الحالي. ،... [10, p116]

ترى الباحثة إمكانية تجاوز إشكالية التعريف من خلال اعتماد مقاربة تصنيفية ترتكز على مستوى الاستقلالية وخصوصية مجالات استخدامه. فبدلاً من السعي إلى صياغة تعريف جامد قد يتقادم مع التسارع التقني، يُفضّل اعتماد تعريفات وظيفية مرنة تتيح بناء أطر تنظيمية متدرجة تتناسب مع درجة خطورة كل نوع ومجال استخدامه.

الفرع الثالث: تداعيات الذكاء الاصطناعي على القانون الدولي

أولاً: الذكاء الاصطناعي يقوض الحقوق والحريات الأساسية

تُعد تداعيات الذكاء الاصطناعي على حقوق الإنسان من أكثر المسائل إلحاحاً على أجندة القانون الدولي المعاصر ومن أبرز هذه التداعيات.

1: يثير التحيز الخوارزمي إشكاليات العدالة والمساواة، إذ أثبتت التجارب أن النظم الذكية تعكس ـ بل وتفاقم أحياناً ـ التحيزات الاجتماعية والعرقية والجندرية الكامنة في البيانات التي جرى تدريبها عليها. فقد وثّقت العديد من الحالات التي تجسد الطابع الممنهج لتحيّز الخوارزميات في مختلف القطاعات. على سبيل المثال في مجال التوظيف تم استبعاد آلاف المتقدمين للوظائف العامة والخاصة استناداً إلى الجنس أو العرق أو السن أو الخلفية الإثنية، بغض النظر عن مؤهلاتهم. وفيما يتعلق بمنح القروض البنكية رُفضت العديد من الطلبات بناء على العرق و الدين، دون أي اعتبار للملاءة المالية أو التاريخ الائتماني للمتقدمين [16,p156]. وفي مجال العدالة الجنائية أظهر برنامج COMPAS المستخدم في الولايات المتحدة لتقييم احتمالات عودة المجرمين إلى

ارتكاب الجريمة تحيّزاً عنصرياً؛ حيث صنّف المتهمين السود على أنهم أشد خطورة من البيض بشكل غير موضوعي.[17, p53]

وعلى الرغم من أن الإطار الدولي لحقوق الإنسان يتضمن أحكاماً صريحة لمناهضة التمييز، كما هو وارد في المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنص على أن "جميع الأشخاص متساوون أمام القانون ويحق لهم التمتع بحمايته دون أي تمييز، وأيضاً في المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تُلزم الدول الأطراف بضمان ممارسة الحقوق الواردة فيه دون تمييز من أي نوع؛ إلا أن هذه النصوص لا تتطرق بشكل مباشر إلى التحيزات الناتجة عن الخوارزميات، ولا توفر آليات تنفيذية واضحة لمواجهتها.

ومن ناحية أخرى، أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة في تعليقها العام رقم (٢٠) أن نطاق الالتزامات الدولية يشمل القضاء على التمييز شكلاً وموضوعاً. فحتى في حال خلو دساتير الدول وقوانينها من التمييز وغياب نية تمييزية صريحة، إلا أن اعتمادها على أنظمة خوارزمية تُنتج آثاراً تمييزية – دون اتخاذ تدابير وقائية كافية – يُعد إخلالاً بالتزامها الدولي بضمان التمتع الفعلي والمتكافئ بالحقوق. [21،p4,5] وبناءً على ما تم ذكره، يظهر تحيز الذكاء الاصطناعي في مختلف المجالات كمشكلة حساسة تستدعي الاهتمام. إذ يُعتبر هذا التحيز انتهاكاً للقوانين الوطنية والدولية التي تكفل حقوق الإنسان وتعالج التمييز بجميع أشكاله.

2: يشكل الافتقار إلى الشفافية تحدياً محورياً أمام ضمان المساءلة القانونية. فطبيعة الذكاء الاصطناعي كـ "صندوق أسود" تجعل من الصعب فهم منطق القرارات المتخذة، خصوصاً في المجالات الحساسة مثل العدالة الجنائية. وقد برز هذا الإشكال بوضوح في قضية s v. Loomi Wisconsin، التي أبدى فيها إريك لوميس اعتراضاً على استخدام المحكمة لبرمجية تقييم المخاطر المعروفة باسم COMPAS لتحديد مدة السجن التي حُكم عليه بها لست سنوات. واعتبر لوميس أن هذه الخوارزميات انتهكت حقوقه في الإجراءات القانونية الواجبة، إذ لم يتم تمكينه من فهم الأسس التي بُني عليها القرار، ولا التحقق من صحة البيانات التي تم استخدامها في هذه البرمجية. وعلاوة على ذلك، زعم أن البرمجية اعتمدت في قرارها على عوامل متحيزة مثل الجنس والعرق.

ورغم رفض المحكمة العليا في ولاية ويسكونسن لادعائه، إلا أن هذه القضية سلطت الضوء على هشاشة الضمانات القانونية القائمة عند اعتماد الخوارزميات في ميدان العدالة الجنائية. [10, p136]

ومن هنا يتضح أن اشكالية التحيز تتفاقم حدّة في ميدان العدالة الجنائية، حيث لا يقتصر التحيز الخوارزمي على انتهاك مبدأي المساواة وعدم التمييز، بل يمتد إلى تقويض الحق في المحاكمة العادلة. إذ تنص المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الحق في محاكمة عادلة وعلنية، وضمان أن تكون القرارات القضائية شفافة ويمكن الطعن فيها. كما تكفل المادة 2(3) من العهد ذاته الحق في اللجوء إلى سبل انتصاف فعّالة عند انتهاك الحقوق المعترف بها في العهد. وهذه الضمانات تفترض، من حيث المبدأ، توافر القدرة على الاطلاع على الأسس التي بُني عليها القرار وفهمها والطعن فيها، وهو ما يتعذر تحقيقه في ظل أنظمة تفتقر إلى الشفافية. ومن ثم، فإن لجوء السلطات العامة إلى أنظمة تقييم المخاطر غير الشفافة لا يمكن تبريره بالحياد التقني، إذ إن الالتزامات الدولية الملقاة على عاتق الدولة تفرض عليها واجباً إيجابياً يتمثل في تنظيم ومراقبة استخدام هذه التقنيات، وضمان خضوعها لمعايير الشفافية وعدم التمييز.

3: يبرز خطر التلاعب بالرأي العام من خلال الذكاء الاصطناعي، لاسيما عبر إنتاج ونشر معلومات مضللة أو مقاطع مزيفة تُصمم لتوجيه النقاش العام. ولعل أبرز مثال على ذلك هو ما كُشف في قضية Cambridge Analytica، وهي شركة تحليل بيانات سياسية استخدمت خوارزميات الذكاء الاصطناعي لتحليل بيانات ما يقارب 87 مليون مستخدم "فيسبوك" دون موافقتهم، بغرض توجيه الإعلانات السياسية والتأثير على توجهاتهم الانتخابية، خصوصاً خلال الانتخابات الرئاسية الأمريكية لعام 2016 واستفتاء الخروج من الاتحاد الأوروبي (بريكست) في المملكة المتحدة. [10, p139]

ويُعد هذا النمط من التلاعب إخلالاً بالالتزامات الناشئة عن المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تكفل حرية الرأي والتعبير، والمادة (25) منه التي تضمن حق المواطنين في المشاركة في الشؤون العامة وفي انتخابات نزيهة تعكس الإرادة الحرة للناخبين. وقد

أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في تعليقها العام رقم (٣٤) أن حرية تكوين الرأي تقتضي بيئة آمنة للمعلومات غير خاضعة للتلاعب أو التضليل. [22، p5] وعليه، لا يمكن للدولة أن تتذرع بالطابع الخاص أو التقني للمنصات الرقمية للتنصل من مسؤولياتها الدولية، إذ تفرض عليها التزاماتها الإيجابية اتخاذ تدابير تنظيمية وتشريعية تحول دون استغلال تقنيات الذكاء الاصطناعي لتقويض العملية الديمقراطية.

4: يطرح الذكاء الاصطناعي تحديات جوهرية على الحق في العمل: فالأتمتة الذكية ستؤدي إلى إقصاء فئات واسعة من سوق العمل، وتعزيز التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية. ففي حين ستتاح فرص غير مسبوقة لمن يمتلكون المهارات التقنية، فإن الشرائح الأقل تأهيلاً ستواجه خطر التهميش.[8, p4] وهو ما يشكل انتهاكاً للحق في العمل المكفول بموجب المادة (6) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي لا تقتصر على ضمان وجود فرص عمل من حيث المبدأ، بل تفرض على الدول التزاماً إيجابياً باتخاذ سياسات تضمن الإتاحة الفعلية والعادلة للعمل، ولاسيما للفئات الأكثر هشاشة. وبالتالي يمكن القول أن التقدم التكنولوجي لا يعفي الدول من مسؤوليتها عن حماية هذا الحق، بل يفرض عليها واجب التكيّف الاستباقي لسياساتها الاجتماعية والتعليمية.

5: يمثل انتهاك الحق في الخصوصية أحد أخطر التداعيات، حيث تمكّن تقنيات الذكاء الاصطناعي من إعادة تعريف الهوية عبر ربط البيانات الشخصية وغير الشخصية، فضلاً عن استخدام أنظمة التعرف على الوجوه في المراقبة الجماعية. كما تُعامل الشركات بيانات الأفراد باعتبارها قيمة اقتصادية، توظفها لأغراض تجارية أو سياسية دون احترام الضمانات القانونية. وإلى جانب ذلك، تشكل تقنيات التزييف العميق تهديداً مباشراً لكرامة الأفراد وسمعتهم من خلال إنتاج محتوى زائف يمكن أن يُستغل لتشويه الحياة الخاصة أو التأثير على الرأي العام. [10, p124]

وهكذا تحولت الخصوصية من حق أساسي مكفول بموجب العديد من المواثيق الدولية وعلى رأسها المادة (17) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تحظر التدخل التعسفي أو غير المشروع في الحياة الخاصة، إلى قيمة مهدورة يسهل التلاعب بها. ولا يقتصر التزام الدولة

هنا على الامتناع عن المراقبة الجماعية غير المشروعة، بل يمتد إلى واجبها الإيجابي في تنظيم أنشطة الشركات الخاصة، وضمان حماية فعالة للبيانات الشخصية، ومنع إساءة استخدام تقنيات الذكاء الاصطناعي بما يصون كرامة الإنسان في العصر الرقمي.

ففي قضية Glukhin v. Russia استخدمت السلطات الروسية كاميرات مزودة بتقنية التعرف على الوجه لتحديد هوية المتظاهر نيكولاي غلوخين، مما أدى إلى اعتقاله وتغريمه لمجرد قيامه بمظاهرة سلمية. وقضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن هذا الاستخدام غير المشروع للتقنيات البيومترية شكّل انتهاكاً للمادتين 8 و10 من الاتفاقية الأوروبية. وأكدت المحكمة أن تقنية التعرف على الوجه تُعد من أخطر أدوات المراقبة البيومترية، ولا يجوز استخدامها دون ضمانات صارمة توازن بين الأمن والحقوق الأساسية. [25]

ثانياً: الذكاء الاصطناعي يقوض معايير اللجوء إلى استخدام القوة

يُشكّل مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد بها، المكرّس في المادة 4/2 من ميثاق الأمم المتحدة، أحد أعمدة النظام القانوني الدولي. وباستثناء حالتي الدفاع الشرعي المنصوص عليه في المادة 51، أو التفويض الصادر عن مجلس الأمن بموجب الفصل السابع، فإن الأصل هو عدم اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية. غير أنّ إدماج تقنيات الذكاء الاصطناعي في المجالين العسكري والسيبراني بدأ يُضعف هذه القاعدة ويخلق تحديات جديدة :

1: الأسلحة الفتاكة ذاتية التشغيل، التي تمتلك القدرة على اختيار الأهداف ومهاجمتها دون تدخل بشري مباشر، تمكّن الدول من ممارسة "قوة مطلقة غير متماثلة" تتعارض مع مبدأ التكافؤ بين أطراف النزاع، وتُغري باللجوء إلى العنف لغياب التكلفة البشرية والمادية على الطرف المهاجم. كما أن الاعتماد المتزايد عليها، يعيد تعريف مفهوم "التهديد الوشيك" الذي يُعدّ شرطاً جوهرياً لتبرير الدفاع الشرعي. إذ لم يعد التهديد يُقاس فقط بالفعل المادي المباشر، بل أضحى يُبنى على معطيات تحليلية تستخلصها خوارزميات الذكاء الاصطناعي، الأمر الذي قد يفتح الباب أمام توسيع غير مشروع لمفهوم الدفاع الوقائي أو الاستباقي. [19, p3146]

إضافة إلى ذلك، فإن غياب الشفافية والخضوع للخطأ في مخرجات الخوارزميات قد يُسهم في انتهاك مبدأ التناسب في استخدام القوة، ومبدأ التمييز بين المدنيين والمقاتلين وبين الأعيان المدنية

والأهداف العسكرية، ومبدأ الحذر في تجنب الأضرار المدنية غير المبررة. حيث تشكل تلك المبادئ قيوداً أساسية على شرعية استخدام القوة بموجب القانون الدولي الإنساني. فاتخاذ قرارات قتالية مصيرية، مثل اختيار الأهداف، بناءً على خوارزميات معقدة وغير شفافة وعُرضة للخطأ أو التحيّز، يُعقّد تقييم مشروعية هذه القرارات، ويُصعّب تحديد المسؤولية القانونية سواء كانت مسؤولية الدولة أو المسؤولية الجنائية الفردية عند حدوث انتهاكات، الأمر الذي يتيح للدول التملص من التبعات القانونية لأفعالها. [19, p 3150]

2: يُفاقم الذكاء الاصطناعي من إشكالية الإسناد، لا سيما في سياق الهجمات السيبرانية. ففي ضوء أحكام ميثاق الأمم المتحدة، لا سيما المادة 2(4)، فإن أي هجوم سيبراني يتسبب في أضرار مادية جسيمة أو خسائر بشرية قد يرقى إلى مستوى "استخدام القوة" أو حتى "العدوان" بالمعنى الوارد في قرار الجمعية العامة رقم 3314 (1974)، إذا توافرت شروط الخطورة والتأثير المماثلة للأعمال المسلحة التقليدية.[2 23,p] وبالتالي فإن الهجوم الذي يستهدف بنية تحتية حيوية أو يزعزع استقرار النظام السياسي عبر التضليل الرقمي قد يرقى من حيث آثاره إلى مستوى عمل من أعمال الحرب، ويستدعي رداً عسكرياً كاملاً استناداً لحقها في الدفاع عن النفس بموجب المادة (51) من ميثاق الأمم المتحدة. غير أن الذكاء الاصطناعي يُمكّن المهاجمين من إخفاء مصدر الهجوم أو خلق "أدلة مضللة" تُحمِّل المسؤولية لأطراف أخرى، وهو ما يحول دون تفعيل قواعد الدفاع الشرعي ويُعقّد تطبيق القاعدة القانونية القاضية بوجوب عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، ويتيح للدول القيام بأعمال عدائية دون أن تتجاوز ظاهرياً عتبة استخدام القوة. [9, p14]

3: ينعكس أثر الذكاء الاصطناعي على استراتيجيات الردع النووي القائمة على مبدأ "التدمير المتبادل المؤكد". فالتطورات في مجالات الاستطلاع وتحليل البيانات والمركبات غير المأهولة تجعل من الممكن تتبع الغواصات النووية المخفية وتدميرها، وهو ما يهدد بإسقاط أحد أعمدة الردع النووي. وبذلك، قد تجد بعض الدول نفسها في موقع يُغريها بتوجيه ضربة وقائية لتحييد تهديد الخصم قبل أن يتمكن من الرد، وهو ما يعيدنا إلى سيناريوهات سباق تسلح خطير [2, p21]

ثالثاً: الذكاء الاصطناعي يهدد مبدأ السيادة

لطالما كان مبدأ السيادة، الذي يتجلى في سيادة الدولة وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، حجر الزاوية في النظام الدولي منذ معاهدة وستفاليا. وقد تبلور هذا المبدأ في ميثاق الأمم المتحدة بالعديد من النصوص القانونية. فقد أرسى الميثاق في المادة 2(1) مبدأ "المساواة في السيادة" كأساس تقوم عليه العلاقات بين الدول، ثم شدد في الفقرة 4 على حظر التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد "السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لأي دولة"، وحظر في الفقرة 7 صراحة تدخل المنظمة ذاتها في "الشؤون التي تكون في صميم السلطان الداخلي لأية دولة"، بنصها: "ليس في هذا الميثاق ما يخول الأمم المتحدة الحق في التدخل في المسائل التي تكون بطبيعتها داخلة في السلطان الداخلي لدولة ما". وهو ما تُكمله المادة 3 من مشروع إعلان حقوق وواجبات الدول الذي تبنته الجمعية العامة عام 1949، والتي توجب على "كل دولة أن تمتنع عن التدخل في الشؤون الداخلية أو الخارجية لأية دولة أخرى". إلا أن الذكاء الاصطناعي فرض تحدياً غير مسبوق على هذا المفهوم التقليدي:

1: اختراق السيادة الإقليمية في الفضاء السيبراني: يُمثل الفضاء السيبراني بيئة جديدة لتجسيد السيادة، إلا أن الطبيعة العابرة للحدود لتقنيات الذكاء الاصطناعي تقوض السيطرة التقليدية للدولة على إقليمها. فتدفقات البيانات غير الخاضعة للرقابة، وإمكانية تنفيذ هجمات سيبرانية أو عمليات تأثير على الرأي العام تخلق أشكالاً جديدة من التدخل غير المادي في الشؤون الداخلية. كما أن صعوبة إسناد هذه الهجمات إلى دول بعينها بسبب تقنيات التمويه الخوارزمي، يُعطل آلية المسؤولية الدولية ويُفرغ مبدأ عدم التدخل من محتواه العملي. [9, p14]

2: إعادة تشكيل السيادة على السكان والبيانات: أصبحت البيانات مورد استراتيجي يهدد احتكار الدولة لسلطتها على سكان إقليمها. حيث تمكّن تقنيات مثل التعرف على الوجوه وتحليل البيانات الضخمة جهات أجنبية من مراقبة المواطنين وجمع بياناتهم دون عبور الحدود المادية، بالإضافة إلى ذلك، تخلق المنصات الافتراضية المدعومة بالذكاء الاصطناعي (مثل الميتافيرس) كيانات اجتماعية وقانونية موازية، تُضعف الولاء التقليدي للدولة القومية لصالح ولاءات رقمية جديدة تحكمها شركات خاصة متعددة الجنسيات.[15, p29]

3: التفاوت الرقمي وتآكل المساواة في السيادة: يؤدي التفاوت في امتلاك تقنيات الذكاء الاصطناعي إلى ظهور أشكال جديدة من التبعية. فالدول التي تملك هذه التقنيات تفرض معاييرها وقيمها عبر الخوارزميات التي تتحكم في التدفقات المعلوماتية العالمية، بينما تتحول الدول النامية إلى مجرد مورد للبيانات الخام ومستهلك للتطبيقات التقنية. وهذا التفاوت يعيد إنتاج علاقات القوى الاستعمارية في قالب رقمي. [11, p8] وهو ما يثير تساؤلات قانونية حول مدى التزام الدول المتقدمة بواجباتها في تقديم الدعم التقني وبناء القدرات للدول الأقل نمواً، وفق ما نص عليه الهدف 17 من أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2030 المتعلق بالشراكات من أجل تحقيق الأهداف.

رابعاً: الذكاء الاصطناعي يعري قصور قواعد المسؤولية الدولية

يعتمد القانون الدولي على معايير معينة لتحديد المسؤولية الدولية، مثل الفعل غير المشروع، وإسناده إلى شخص دولي، ومعيار الخطأ أو النية. إلا أن الذكاء الاصطناعي يُسلط الضوء على تحديات قانونية جديدة قد لا تكون القواعد الحالية للمسؤولية الدولية قادرة على التعامل معها.

1: مشكلة الفعل غير المشروع: تنصهر المسؤولية الدولية التقليدية في بوتقة "الفعل غير المشروع"، أي ذلك السلوك الذي يشكل خرقاً لالتزام دولي ناشئ عن معاهدة أو عرف دولي. غير أن الطبيعة المزدوجة لتطبيقات الذكاء الاصطناعي تعري قصور هذا المفهوم. فكيف يمكن وصف فعل بأنه "غير مشروع" إذا كان مشروعاً في أصله وهدفه، بل ومفيداً للإنسانية جمعاء، لكنه يحمل في طياته مخاطر جسيمة عابرة للحدود؟ فعلى سبيل المثال، كان استخدام تقنيات الذكاء الاصطناعي للحد من انتشار جائحة كورونا مشروعاً وضرورياً لمواجهة خطر عالمي، غير أنّ هذه التقنيات أدت في بعض الحالات إلى انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وخصوصيته. [14, p33]

وفي تقديرنا، أن المعالجة القانونية المثلى لهذه المعضلة تكمن في تبني المسؤولية الموضوعية القائمة على المخاطر التي تلزم الدولة بجبر الاضرار الناجمة عن انشطتها المشروعة عالية الخطورة بغض النظر عن وجود خطأ أو تقصير تطبيقاً لمبدأ الغرم بالغنم الذي يربط بين جني الفوائد وتحمل تبعات المخاطر. وبالتالي فان المسؤولية الدولية الموضوعية تقوم بمجرد وقوع الضرر وإثبات العلاقة السببية بينه وبين النشاط الذي احدثه. [20، p 190]

2: مشكلة إسناد الفعل غير المشروع إلى الدولة: يشترط قيام المسؤولية الدولية أن يُسند الفعل غير المشروع إلى الدولة، وذلك عبر أجهزتها الرسمية أو أشخاص يعملون تحت "سيطرتها الفعلية". لكن مع ظهور أنظمة الذكاء الاصطناعي ذاتية التعلم، القائمة على "صندوق القرار الأسود"، ينهار مفهوم السيطرة الفعلية. فكيف يمكن إثبات أن الدولة كانت تتحكم في قرار متخذ من قبل خوارزمية معقدة وغير قابلة للتفسير حتى من قبل مطوريها؟ هذا الغموض الخوارزمي يُولّد ما يُعرف بـ "فجوة الإسناد"، حيث تقع الأضرار العابرة للحدود دون إمكانية إرجاعها بشكل واضح إلى سلوك دولة معينة.[11, p7]

3: مشكلة إثبات الخطأ أو النية: تعتمد بعض صور المسؤولية الدولية على إثبات الخطأ أو النية الذي يفترض إمكانية نسبة سلوك مهمل أو متعمد إلى فاعل واعٍ، إلا أن هذا الافتراض يتآكل أمام أنظمة ذكية تتخذ قراراتها بناءً على أنماط إحصائية ومعالجة بيانات ضخمة، دون وعي أو قصد بالمعنى القانوني. ونتيجة لذلك، يجد المتضررون أنفسهم في مواجهة عبء إثبات شبه مستحيل، يُفضي في كثير من الأحيان إلى إنكار العدالة تحت ستار التعقيد التقني. وفي تقديرنا، يجب استحداث معايير موضوعية تقوم على العناية الواجبة بدلاً من النية أو الخطأ الشخصي، فالدولة في عصر الذكاء الاصطناعي، لا يجب أن تُسأل عما إذا كانت قد قصدت إحداث الضرر، بل عما إذا كانت قد اتخذت – أو امتنعت عن اتخاذ – التدابير المعقولة والمتناسبة للوقاية من المخاطر المتوقعة، ومراقبة الأنظمة الذكية، وضمان توافقها مع التزاماتها الدولية، ولا سيما في مجال حقوق الإنسان. [18, p33]

4: مشكلة تعدد الفاعلين من غير الدول في ميدان الذكاء الاصطناعي: فشركات التكنولوجيا العملاقة، والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، بل وحتى المنظمات الإرهابية، باتت قادرة على تطوير واستخدام تقنيات قادرة على إحداث أضرار عابرة للحدود. وفي هذه الحالة، يصعب تطبيق القواعد التقليدية للمسؤولية الدولية التي صُممت أساساً لمساءلة الدول. وبالتالي، فإن إحداث الضرر من قِبل هذه الجهات غير الحكومية يخلق فراغاً قانونياً خطيراً، إذ تعمل أكثر التقنيات تطوراً في منطقة رمادية تفتقر إلى آليات فعّالة للمساءلة. الأمر الذي يستدعي، في تقديرنا، تطوير مقاربة هجينة تقوم على توسيع التزامات الدول في مجال التنظيم والرقابة، وتعزيز المسؤولية غير المباشرة،

إلى جانب إرساء قواعد دولية خاصة تُخضع الفاعلين غير الحكوميين، ولا سيما الشركات التكنولوجية الكبرى، لالتزامات دولية مباشرة في مجال الذكاء الاصطناعي.[9, p6]

المطلب الثاني: الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي

يهدف هذا المطلب إلى التعريف بالمفهوم واستعراض أبعاده، واستقراء الحجج الفقهية المؤيدة والمعارضة لجدوى هذه الحوكمة، وتشريح أهم التحديات القانونية والسياسية التي تكبلها.

الفرع الأول: التعريف بالحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي

يُعد مفهوم الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي من المفاهيم المستحدثة في الفكر القانوني الدولي، وقد برز نتيجة التنامي المتسارع في قدرات أنظمة الذكاء الاصطناعي وتوسّع نطاق تأثيرها في مختلف المجالات الاقتصادية والعسكرية والاجتماعية، ويشير إلى مجموعة الأطر والسياسات والآليات التي تهدف إلى توجيه وتنظيم دورة حياة تقنيات الذكاء الاصطناعي – من التصميم والتطوير إلى النشر والاستخدام – على نحو يضمن توافقها مع المبادئ الأخلاقية والقواعد القانونية وقيم المجتمعات وحقوق الإنسان، ويحدّ من مخاطرها العابرة للحدود. ولا تقتصر هذه الحوكمة على سن القوانين الملزمة، بل تمتد لتشمل نسيجاً معقداً من المبادئ الأخلاقية الطوعية، والمعايير الفنية. وتعد توصية اليونسكو بشأن أخلاقيات الذكاء الاصطناعي التي تم اعتمادها بالإجماع عام 2021، بالإضافة إلى قانون الذكاء الاصطناعي في الإتحاد الأوروبي لعام ٢٠٢٤، من أبرز الجهود الدولية في مجال حوكمة الذكاء الاصطناعي. [8, p3] ويستند نموذج الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي إلى هيكلية متعددة المستويات، تتوزع على أربعة مجالات رئيسة هي:

1. حوكمة البيانات: تُعنى حوكمة البيانات بوضع القواعد والمعايير الناظمة لجمع البيانات وتخزينها وتحليلها وتداولها عبر الحدود، مع ضمان احترام الحقوق الأساسية للأفراد، ولا سيما الحق في الخصوصية وحماية البيانات الشخصية. وتتمثل أهميتها في كون البيانات المادة الخام التي تُبنى عليها أنظمة الذكاء الاصطناعي، مما يستدعي إخضاعها لمراقبة دقيقة لضمان جودتها وخلوّها من التحيز. كما تُسهم هذه الحوكمة في تعزيز ثقة الجمهور بالأنظمة الذكية من خلال ضمان الامتثال للضوابط الدولية مثل اللائحة الأوروبية العامة لحماية البيانات (GDPR). [3, p2]

على صعيد المبادئ الأخلاقية نذكر مثلاً مبدأ حماية الخصوصية والبيانات الشخصية الذي نصّت عليه توصية اليونسكو. حيث أكدت على ضرورة وجود أساس قانوني مشروع يبرر جمع البيانات ومعالجتها، مع الالتزام بمعياري الضرورة والتناسب، وضمان احترام الحق في الخصوصية بوصفه أحد الحقوق الأساسية المكفولة دولياً. وشددت على ضرورة اتخاذ تدابير تقنية وتنظيمية تحول دون إساءة استخدام البيانات أو إعادة توظيفها لأغراض غير مشروعة. [24، p10]

وفي الإطار التشريعي الملزم، جاء قانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي ليُكرّس بعداً خاصاً لحوكمة البيانات، ولا سيما فيما يتعلق بأنظمة الذكاء الاصطناعي المصنّفة ضمن فئة المخاطر العالية، حيث فرض التزامات دقيقة تتعلق بجودة البيانات المستخدمة في التدريب والاختبار والتحقق. فقد أوجبت (المادة 10) أن تكون هذه البيانات ذات صلة بالغاية المقصودة من النظام، وممثلة للواقع الاجتماعي الذي ستُطبق فيه، وأن تُدار على نحو يحدّ من الأخطاء والانحيازات غير المبررة، مع إلزام مطوري الأنظمة بتوثيق خصائص البيانات ومصادرها، واتخاذ تدابير معقولة لمعالجة المخاطر التمييزية المحتملة. ويعكس هذا التوجه التشريعي إدراكاً متقدماً لدور البيانات في تشكيل مخرجات الذكاء الاصطناعي، وانتقالاً من منطق المعالجة اللاحقة للأضرار إلى منطق الوقاية القانونية المسبقة.

2. حوكمة الخوارزميات: تشكل الخوارزميات الركيزة الأساسية لعمل أنظمة الذكاء الاصطناعي، إذ تقوم على معالجة البيانات واتخاذ القرارات آلياً. ومن ثمّ، تستدعي خضوعها لتنظيم دقيق يضمن عدالة المخرجات وشفافيتها. وتتجلى أبعاد هذه الحوكمة في إلزام المطورين بالكشف عن منطق عمل الخوارزميات وآلية اتخاذ القرار، وتمكين الأفراد من الاعتراض على القرارات المؤتمتة التي تمس حقوقهم أو مصالحهم. كما تشمل مراقبة الخوارزميات من حيث توافقها مع المعايير الأخلاقية، ومبدأ المساءلة الخوارزمية الذي يضمن تحديد المسؤولية القانونية عن الأخطاء أو الأضرار الناجمة عن قرارات الأنظمة الذكية. [3, p2]

كرّست توصية اليونسكو مبدأ الشفافية وقابلية التفسير بوصفه أحد الركائز الأساسية لحوكمة الخوارزميات. إذ أكدت ضرورة أن تكون أنظمة الذكاء الاصطناعي قابلة للفهم على نحو معقول من قبل المستخدمين والجهات المتأثرة بقراراتها. كما شددت التوصية على التزام الجهات المطوِّرة

والمشغِّلة بتوفير معلومات واضحة بشأن منطق عمل الخوارزميات ومعايير اتخاذ القرار، بما يتيح مساءلة هذه الأنظمة والطعن في قراراتها ويحول دون تحولها إلى "صناديق سوداء" معزولة عن الرقابة الأخلاقية والقانونية، ولا سيما في الحالات التي تمس الحقوق والحريات الأساسية للأفراد [24، p11]

ومن جانب آخر، جاء قانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي ليضع إطاراً قانونياً صريحاً لحوكمة الخوارزميات، ولا سيما في ما يتعلق بأنظمة الذكاء الاصطناعي عالية المخاطر، حيث فرض التزامات محددة تتعلق بالشفافية وقابلية التفسير والمساءلة. فقد ألزم مقدّمي هذه الأنظمة بتصميم الخوارزميات على نحو يسمح بفهم كيفية عملها والإشراف البشري عليها، مع تمكين السلطات المختصة من الوصول إلى المعلومات الفنية اللازمة لتقييم منطق اتخاذ القرار. كما عزز القانون حق الأفراد في الطعن بالقرارات المؤتمتة التي تؤثر في حقوقهم أو مصالحهم الجوهرية، بما يكرّس مبدأ المساءلة الخوارزمية ويحول دون إعفاء الأنظمة الذكية من الخضوع للرقابة القانونية بحجة التعقيد التقني. (المادة١٣)

3. حوكمة الحوسبة: يقصد بها تنظيم البنية التحتية التقنية للذكاء الاصطناعي، مثل وحدات المعالجة المركزية والأنظمة السحابية والحوسبة الكمية والطاقة الرقمية اللازمة لتشغيلها. وتتمثل الغاية القانونية من هذه الحوكمة في ضمان أمن واستدامة هذه البنية، ومنع احتكارها من قبل فاعلين محددين، كما تساهم في الحد من المخاطر البيئية الناجمة عن استهلاك الطاقة وتلوث البيانات، وفي تأمين الحماية السيبرانية ضد الاختراقات أو إساءة الاستخدام. [3, p2]

عالجت توصية اليونسكو بشأن أخلاقيات الذكاء الاصطناعي لعام 2021 مسألة الحوسبة من زاوية الاستدامة والمسؤولية الجماعية، إذ أكدت ضرورة التقييم المستمر لتقنيات الذكاء الاصطناعي في ضوء آثارها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، بما ينسجم مع أهداف التنمية المستدامة ويحول دون استنزاف الموارد أو الإضرار بالأجيال القادمة ولاسيما انبعاثات الكربون الناجمة عن النظم الذكية ومقدار الطاقة التي يستهلكها، والعواقب البيئية الناجمة عن استخراج المواد الأولية اللازمة لصناعتها. كما دعت التوصية إلى اعتماد سياسات عامة تضمن عدالة النفاذ إلى البنى التحتية الرقمية، وتفادي تكريس فجوات تقنية بين الدول. [24، p19]

أما على الصعيد التشريعي الملزم، فإن قانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي، وإن لم ينظم البنية الحاسوبية بصورة مباشرة ومفصلة، إلا أنه أرسى التزامات قانونية ذات أثر واضح في مجال حوكمة الحوسبة، ولا سيما فيما يتعلق بأنظمة الذكاء الاصطناعي المصنفة عالية المخاطر. فقد ألزم مقدّمي هذه الأنظمة في (المادة ١٥) باعتماد مستويات مرتفعة من المتانة التقنية والأمن السيبراني، بما يشمل حماية الموارد الحاسوبية المستخدمة في تشغيل النظام من الأعطال والاختراقات والتلاعب غير المشروع.

4. حوكمة التطبيقات: تُعنى هذه الحوكمة بتنظيم الأطر القانونية والأخلاقية لاستخدام أنظمة الذكاء الاصطناعي في مختلف المجالات. وتهدف بوجه خاص إلى ضمان عدم إساءة استخدام التقنيات الذكية، وتقييد تطبيقاتها التي تمسّ حقوق الإنسان أو الأمن العام. وتشمل هذه الحوكمة وضع ضوابط لاستخدام الذكاء الاصطناعي في مجالات مثل الصحة، والتعليم، وإنفاذ القانون، والقطاع المالي، إضافة إلى مراقبة استخدامه في المجال العسكري بما يتوافق مع أحكام القانون الدولي الإنساني ومبادئ المسؤولية الدولية للدول عن الأفعال غير المشروعة. [3, p2]

على مستوى المبادئ الأخلاقية الدولية، أكدت توصية اليونسكو مبدأ التناسب وعدم الإضرار بوصفه أحد الأسس الحاكمة لاستخدام تطبيقات الذكاء الاصطناعي، حيث يقتضي هذا المبدأ حصر استخدام أنظمة الذكاء الاصطناعي في الأغراض المشروعة والضرورية. ووفقاً لذلك تتقيد حرية الدول والشركات في تطوير واستخدام الأنظمة الذكية بمعيارَي "الضرورة والتناسب"، بحيث يكون الاستخدام موجّهاً لتحقيق غاية مشروعة، وأن تكون الوسيلة التقنية متناسبة مع تلك الغاية، دون تجاوز الحدود المعقولة أو المساس بالحقوق والحريات الأساسية. وشددت التوصية على ضرورة الإشراف البشري على القرارات التي يُعتقد أنها تعود بعواقب لا يمكن أو يصعب إصلاحها، أو التي تنطوي على قرارات متعلقة بمسألة الحياة والموت. [24، 9p]

أما على الصعيد التشريعي الملزم، فقد جاء قانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي ليُكرّس مقاربة تنظيمية قائمة على تصنيف التطبيقات بحسب مستوى المخاطر التي تنطوي عليها، وهو ما يشكل نموذجاً متقدماً لحوكمة تطبيقات الذكاء الاصطناعي. فقد حظر القانون بعض الاستخدامات التي تُعد بطبيعتها متعارضة مع القيم الأساسية للاتحاد الأوروبي، وأخضع التطبيقات المصنّفة ضمن

فئة المخاطر العالية، لمجموعة من الالتزامات الصارمة والتي سنتحدث عنها في الفرع الثالث. [8،p4]

يتضح مما سبق أن المبادئ التوجيهية غير الملزمة، وفي مقدمتها توصية اليونسكو بشأن أخلاقيات الذكاء الاصطناعي، تكتسي أهمية قانونية لإرتكازها على حقوق أساسية مكفولة دولياً ومبادئ راسخة كالسيادة والاستدامة وعدم الإضرار. وقد تجسد أثرها في انتقالها من التوجيه الأخلاقي إلى الإلزام القانوني على الصعيد الإقليمي، كما في قانون الذكاء الاصطناعي الأوروبي، الذي أعاد إنتاج مضمونها في قواعد ملزمة على نحو ما سبق بيانه. وقد شهدت العلاقات الدولية مساراً مشابهاً في مجالات أخرى، حيث سبقت المواثيق الأخلاقية إبرام اتفاقيات ملزمة، كما في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي مهد للعهدين الدوليين أو إعلان ريو الذي سبق اتفاقية باريس للمناخ. ويترتب على ذلك أن الطبيعة غير الملزمة للمبادئ الأخلاقية للذكاء الاصطناعي لا تحول دون تحولها إلى قواعد قانونية ملزمة إذا ما اقترنت بإرادة سياسية.

الفرع الثاني: الإتجاه المؤيد والمعارض للحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي

انقسمت الآراء الفقهية حول هذا ضرورة وجود إطار تنظيمي موحد بين مؤيدين يرون أن الحوكمة العالمية ضرورية للتنظيم الفعال، ومعارضين يعتبرونها تهديداً للسيادة وخنقاً الابتكار.

أولاً: الإتجاه المؤيد للحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي

1: حجة أخلاقية: ترتكز هذه الحجة على مبدأ حماية القيم المشتركة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، وعلى فكرة أن القواعد الوطنية المتفاوتة لا تخلق فقط فراغات تنظيمية، بل تؤدي إلى تنازع في القوانين يصعب معه تحديد المسؤولية القانونية عن الأضرار العابرة للحدود. ومن الأمثلة على محاولات تأسيس أطر أخلاقية دولية هي توصية اليونيسكو بشأن اخلاقيات الذكاء الاصطناعي . [6, p265]

2: حجة جغرافية: إن الطبيعة الموزعة لسلاسل القيمة المرتبطة بالذكاء الاصطناعي، من مراحل البحث والتطوير إلى الإنتاج والاستخدام، تفرض واقعاً قانونياً معقداً. فالتقنيات التي تُطوَّر في دولة قد تُدرَّب في أخرى، وتُستضاف بنيتها التحتية على خوادم في قارة ثالثة، وتُستخدم في أسواق مختلفة حول العالم. لذلك، فإن وضع إطار قانوني موحد على المستوى الدولي، على غرار ما

تحقق في إدارة بروتوكولات الإنترنت، من شأنه تعزيز الأداء الوظيفي وتقليل التعقيدات وتحقيق انسجام تشريعي يعزز الكفاءة الاقتصاديةً . النموذج المقارن الأقرب إلى ذلك يسير على خطى مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الذكاء الاصطناعي. [6, p265]

3: حجة سياسية: إن غياب إطار حوكمة عالمي يفتح الباب لما يمكن وصفه بـ"سباق نحو القاع"، إذ تتجه الدول، تحت ضغط التنافس الجيوسياسي والسعي إلى تحقيق تفوّق تقني سريع، إلى تخفيف القيود التنظيمية واستحداث أنظمة قانونية مرنة بغية اجتذاب الاستثمارات التقنية وتعزيز قدرتها التنافسية. ويترتب على هذا الانفلات التنظيمي نشوء "ملاذات تنظيمية" تستضيف التطوير والاستخدام غير المقيد للتقنيات عالية الخطورة، وهو ما يؤدي إلى تآكل تدريجي للمعايير الأخلاقية والضوابط الضامنة لحماية الحقوق والحريات الأساسية. [13، 1911 p]

4: حجة احترازية: تستند هذه الحجة على المخاطر الوجودية التي تهدد البشرية إذ يرى أنصار هذه الحجة بأن المخاطر الوجودية المحتملة المرتبط بالذكاء الاصطناعي العام أو الخارق تستدعي الحوكمة العالمية لتفادي احتمال انقراض البشرية الناتج عن تقنيات الذكاء الاصطناعي المتطورة. وعلى الرغم من عدم وجود اتفاق في المجتمع العلمي حول نظرية التسارع والرؤية المتعلقة بالمخاطر الوجودية، إلا أنها حظيت باهتمام كبير وتؤثر حالياً على العديد من السياسات المتعلقة بالذكاء الاصطناعي مثل الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. [6, p266]

انطلاقاً من هذه الحجج مجتمعة، ترى الباحثة أن الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي ليست فقط وسيلة للسيطرة على المخاطر، بل هي آلية لضمان توزيع عادل ومنصف لفوائد هذه التكنولوجيا، والحيلولة دون نشوء بيئة دولية تنافسية تتسم بالفوضى وعدم الاستقرار. ورغم مايحيط الحجة الوجودية من جدل إلا أنها تستدعي العناية، فالتجربة الدولية مع منع انتشار الأسلحة النووية تثبت أن الاستباق خير من الاستدراك.

ثانياً: الإتجاه المعارض للحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي

1. الحوكمة العالمية غير واقعية ومثالية: يعتقد البعض أن الدول القومية لن تكون مستعدة للتخلي عن سيادتها الوطنية أو لتفويض السلطة إلى نظام عالمي. وحتى إذا وافقت الدول على هذا

التفويض، فإن الدول قد تستمر في تصرفاتها وفقاً لمصالحها الخاصة رغم وجود اتفاقات عالمية. [7, p3]

يمكن الرد على هذا الاعتراض بالقول أن الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي لا تعني التنازل عن السيادة، بل استخداماً للسيادة. فالدول تختار طوعاً التزامات محددة تُقيِّد جزء من حرية تصرفها مقابل مكاسب جماعية. كما أن التاريخ يُظهر أن التعاون الدولي ممكن رغم تردد الدول في البداية، فهناك الوكالة الدولية للطاقة الذرية لضبط الاستخدام النووي، ومنظمة الطيران المدني الدولي لتنسيق قواعد الطيران، وتؤكد هذه السوابق أن الحوكمة العالمية ليست مفهوماً طوباوياً، بل آلية واقعية لضبط المخاطر العابرة للحدود.

2. الحوكمة العالمية غير ديمقراطية: يعتقد البعض أن الحوكمة العالمية تتضمن افتراضاً بوجود "حكومة عالمية"، وأن هذه الحكومة ستفتقر إلى الديمقراطية بطبيعتها، كونها قد تكون بعيدة عن التمثيل المباشر لإرادة الشعوب، ويمتد هذا النقد ليطال المبادرات الأممية الأخيرة، مثل "الهيئة الاستشارية المعنية بالذكاء الاصطناعي" التي أُنشِئت تحت مظلة الأمم المتحدة، والتي يُنظر إليها كجسم استشاري يعكس عضوية محدودة تمثل نخباً منتقاة، مما يثير شكوكاً حول مدى تمثيله الحقيقي لمصالح الدول كافة، وخاصة الدول النامية. [7, p4]

ويمكن الرد على هذا الاعتراض بأن الأمم المتحدة تدرك هذا القصور وتعمل على تحسينه. حيث أكدت الهيئة الاستشارية المعنية بالذكاء الاصطناعي في تقريرها النهائي أن إدارة الذكاء الاصطناعي ينبغي أن يتم بشكل شامل ولصالح الجميع، وأن أي جهد في مجال الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي ينبغي أن يعطي الأولوية للقبول الشامل من جانب مختلف الدول الأعضاء وخاصة دول الجنوب العالمي. [11, p38]

3: الحوكمة العالمية شكل جديد للاستعمار والهيمنة: يخشى البعض من أن تتحول الحوكمة العالمية إلى أداة لهيمنة الدول الكبرى وفرض قيمها، يستند هذا الاتجاه إلى مخاوف من أن التعددية الثقافية والقيمية تجعل من الصعب بلورة إطار عالمي واحد [7, p4]

ويمكن الرد على هذا الاعتراض بأن التنوع الثقافي لم يكن عائقاً أمام بناء أطر قانونية عالمية موحدة، كما حدث في منظومة حقوق الإنسان، التي نجحت في صياغة مجموعة من المبادئ العالمية المشتركة رغم اختلاف الخلفيات الثقافية. كما أن الأطر الأخلاقية الخاصة بالذكاء الاصطناعي —التي طوّرتها جهات متعددة حول العالم— أظهرت تقارباً لافتاً، وهو ما قامت اليونيسكو بتدوينه في توصيتها بشأن أخلاقيات الذكاء الاصطناعي، الأمر الذي يعكس إمكانية بناء "توافق أخلاقي عالمي" لا يلغي الخصوصيات الثقافية بل يستند إلى القيم الإنسانية المشتركة.

4: الحوكمة العالمية تخنق الابتكار: أحد الاعتراضات الرئيسية على الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي هو احتمال خنق الابتكار التقني نتيجة للقيود التنظيمية الدولية. فقد أعربت شركات تقنية رائدة عن مخاوفها بأن تشريع الاتحاد الأوروبي قد يُثقل القطاع بأعباء تنظيمية تُقيد التقدم والابتكار. [8, p12]

إلا أن الرد على هذا الاعتراض يكمن في أن هذا الادعاء قد يكون ذريعة من الشركات العملاقة لتعزيز هيمنتها على السوق. وإن وجود إطار حوكمة عالمي متكامل من شأنه أن يخدم الابتكار على المدى البعيد، حيث أنه يمنح الصناعة بيئة ثابتة تساعدها على النمو ضمن ضوابط مسؤولة ويحد من هيمنة الشركات الكبرى.

الفرع الثالث: عقبات الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي

يُعد المشهد التنظيمي للذكاء الاصطناعي قضية ناشئة ومعقدة على مستوى العالم تصطدم بالعديد من العقبات أهمها:

1. الطابع الديناميكي والتطور المتسارع للذكاء الاصطناعي: يتميّز الذكاء الاصطناعي بطابع ديناميكي عالي السرعة، سواء من حيث اتساع نطاق استخدامه في القطاعات التجارية والخدمات الحكومية، أو من حيث التطور المتسارع لقدراته التقنية. وقد أفرز هذا التطور أنظمة تتسم بدرجة عالية من التعقيد والاستقلالية الوظيفية، بحيث يصعب في كثير من الحالات وخاصة بالنسبة للنماذج المتقدمة تتبّع منطق اتخاذ القرار أو تفسير نتائجه بصورة كاملة، وهي الظاهرة التي يُشار إليها اصطلاحاً بـ«الصندوق الأسود». ويطرح هذا الواقع تحديات قانونية جوهرية على مستوى القانون الدولي، لا سيما فيما يتعلق بمتطلبات الشفافية، وقابلية التفسير، وإسناد المسؤولية القانونية،

وإمكانية الإخضاع للمساءلة، وهي عناصر تقليدية في تنظيم السلوك الدولي. ومن ثم، يواجه القانون الدولي معضلة تنظيمية تتمثل في كيفية إخضاع أنظمة تتطور بسرعة بشكل لا يمكن التنبؤ بسلوكها أو تفسير نتائجها بشكل واضح لأطر قانونية قائمة على الاستقرار واليقين القانوني. [1, p15]

2. بطء آليات التشريع الدولي أمام سرعة التقدم التكنولوجي: تُعاني القواعد القانونية الدولية من بطء شديد في آليات التشريع وصياغة المعاهدات، سواء من خلال العرف الدولي أو عبر الاتفاقيات متعددة الأطراف. إذ يستغرق تشكّل العرف ما بين 10 إلى 15 عاماً، بينما تحتاج المعاهدات إلى سنوات طويلة حتى اعتمادها وتفعيلها، في حين أن الذكاء الاصطناعي يشهد قفزات نوعية متسارعة خلال أشهر. [5, p22]

ويتجلى هذا الإشكال بوضوح في مسار مناقشة تنظيم منظومة الأسلحة الفتاكة ذاتية التشغيل. ففي عام 2016، أنشأت الأطراف المتعاقدة في اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة فريق خبراء حكوميين تحت رعاية الأمم المتحدة لمناقشة هذه القضية. وبعام 2019، دعت العديد من الدول إلى التفاوض على صك قانوني ملزم – في شكل بروتوكول لاتفاقية الأسلحة التقليدية المعينة أو معاهدة مستقلة – يحظر منظومة الأسلحة الفتاكة ذاتية التشغيل، أو يفرض التزامات على استخدامها. وبعد سنوات من النقاش لم تتوصل الأطراف إلى أي نتيجة نظراً لاختلاف وجهات النظر بين القوى العسكرية المتقدمة تكنولوجياً وبقية الدول الأطراف في اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة. لذا دعت حملة "وقف الروبوتات القاتلة" إلى نقل النقاش لمنتدى آخر مثل الجمعية العامة للأمم المتحدة، أو بدء عملية جديدة تشبه عملية أوسلو التي أدت إلى اتفاقية الذخائر العنقودية في عام 2008. لكن لكي تنجح مثل هذه العملية، يجب أن تقودها دولة قوية سياسياً ومالياً، ولا يزال من غير الواضح من ستكون هذه الدولة. [12، p502-5012]

يتضح مما سبق وجود تناقض بين جمود الوسائل الإجرائية للتشريع وسيولة الموضوع محل التنظيم. فالقانون الدولي، بما هو أداة لضبط السلوك، أضحى عاجزاً عن اللحاق بموضوعه. فبعد عقد كامل من المفاوضات لم تتمكن الدول من اعتماد أي إطار ملزم بسبب تعنت القوى الكبرى، وبالتالي أصبح الرهان اليوم على سرعة صنع القانون الناظم لهذه التكنولوجيا التي تتطلب، في

تقديرنا، تحولاً في العقلية التشريعية من "القانون الردعي" إلى "القانون التوجيهي" عبر اعتماد تشريعات تجريبية توضع لفترة زمنية محددة للتكيف، أو تعزيز دور القانون المرن كمدونات السلوك والمبادئ التوجيهية (غير الملزمة) كمرحلة سريعة لسد الفراغ، تمهيداً لتحولها لقانون صلب.

4. تعدد أصحاب المصلحة الذين يجب أخذ آرائهم في الاعتبار: لم تعد مسألة تنظيم الذكاء الاصطناعي حكراً على الحكومات وحدها، بل تشمل شركات التكنولوجيا العملاقة التي تملك البيانات والخوارزميات، والمجتمع المدني المدافع عن الحقوق والحريات، والمجتمع الأكاديمي والتقني الذي يملك المعرفة المتخصصة، ولكل من هذه الأطراف أجندته ودوافعه المتضاربة. إن الجمع بين الرؤى التجارية والاستراتيجيات الوطنية والمطالب الأخلاقية في بوتقة واحدة لصياغة مبادئ تنظيمية متماسكة هو تحدي حوكمة ضخم بحد ذاته. [11, p24]

يتضح مما سبق انهيار النموذج التقليدي الذي احتكرت بموجبه الدول وحدها صناعة القانون الدولي، وهذا يدفعنا للتساؤل حول الأساس القانوني الذي يخول هذه الأطراف غير السيادية مقعداً في صياغة قواعد ستتخذ شكل معاهدات ملزمة. فالشركات العملاقة والمجتمع المدني لا يتمتعون بشخصية قانونية دولية تخولهم حق المفاوضة أو الاعتراض أو التصويت. والأخطر من ذلك أن شركات التكنولوجيا العملاقة التي تحتكر النماذج المتقدمة والبنية التحتية الحاسوبية بات لها وزناً دولياً موازياً، وأحياناً متقدماً، على الكثير من الدول. حيث باتت تشارك بشكل مباشر في الحوارات الدولية المتعلقة بمخاطر الذكاء الاصطناعي وكيفية تنظيمه بحجة أنهم يفهمون التكنولوجيا، جنباً إلى جنب مع الدول المتقدمة تكنولوجياً، وسط غياب وتهميش الغالبية العظمى من دول العالم. [11, p43]

ونحن لا نقصد بذلك معارضة مشاركة غير الدول في صياغة قواعد الذكاء الاصطناعي، فذلك بات ضرورة واقعية لا يمكن تجاهلها. لكن المطلوب أن يعترف القانون الدولي بأنه أمام تحول بنيوي في مصادر إنتاج القاعدة القانونية، وأن يبتكر صيغاً قانونية تمنح هذه المشاركة شرعية ديمقراطية واضحة، سواء عبر آليات تمثيل أكثر عدالة أو عبر ضوابط تحول دون تحول القانون الدولي إلى أداة في يد من يملك التقنية لا من يمثل الشعوب.

5. التكنولوجيا المشتركة بشكل غير متساوٍ: التفاوت الكبير بين الدول في قدراتها التكنولوجية يمثل عائقاً موضوعياً آخر أمام التأطير القانوني. فالدول المتقدمة تكنولوجياً تدرك مخاطر الذكاء الاصطناعي وتعقيداته من منظور مختلف تماماً عن الدول النامية التي لا تزال في مرحلة التبني. ونتيجة لذلك، يصبح الحوار الدولي حول التنظيم حواراً بين أطراف غير متكافئة، حيث تسعى الدول الرائدة إلى فرض معايير تخدم مصالحها، بينما تجد الدول الأقل تقدماً نفسها متلقية لتلك المعايير دون قدرة فعلية على التأثير في صياغتها.[5, p25]

ومع أن ميثاق الأمم المتحدة كرس مبدأ المساواة في السيادة بموجب المادة ٢(١)، وأكد في المادة ١٨ أن لكل دولة، بغض النظر عن قوتها أو ثروتها، الصوت نفسه والحق نفسه في المشاركة في صنع المعاهدات الدولية، إلا أن هذه المساواة الشكلية لا تضمن مساواة حقيقية في القدرة على التأثير. فعندما تجلس دولة نامية على طاولة المفاوضات دون امتلاك بنية تحتية تقنية أو خبراء متخصصين في الذكاء الاصطناعي، يصبح صوتها شكلياً.

وتكمن الإشكالية القانونية في شقين: الأول، أن المعايير التي تُصاغ اليوم ستتحول غداً إلى التزامات تعاقدية في اتفاقيات التجارة أو برامج المساعدات التنموية، والدول التي لم تشارك في صياغتها ستجد نفسها ملزمة بها دون أن تفاوض عليها. والثاني، أن العديد من المبادرات التنظيمية لا تمر عبر مسارات الأمم المتحدة حيث المساواة السيادية مكفولة، بل عبر تكتلات مغلقة مثل مجموعة السبع أو منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهي بطبيعتها تستبعد دول الجنوب. وعليه، لم تعد المشكلة في كون القانون الدولي يجيز تهميش الدول النامية، بل في كونه يفتقر إلى آليات لتمكينها من المشاركة الفعلية، وإلى أدوات تُلزم الدول الغنية بالتفاوض في إطار شامل وعادل. [11, p43]

6. عدم كفاءة المؤسسات الدولية: أدى التطور التاريخي للمؤسسات الدولية بعد الحرب العالمية الثانية بالإضافة إلى التقدم الكبير في مجال النقل والتكنولوجيا إلى إحداث تحولات كبيرة في العلاقات الدولية، حيث تعمّق التكامل بين الدول وتم تدويل العديد من القضايا التي كانت تُعتبر سابقاً قضايا محلية وانضمت دول جديدة إلى النظام الدولي بعد إنهاء الاستعمار مما زاد من عدد الأطراف الفاعلة في صنع القرار الدولي الأمر الذي جعل المنظمات الدولية تواجه تحديات في

التكيف مع هذا الواقع الجديد الذي يتطلب سرعة في اتخاذ القرارات والتنسيق بسبب اختلاف المصالح ووجهات النظر بين الدول. وعلى الرغم من ظهور مؤسسات دولية جديدة لمعالجة القضايا الجديدة، إلا أن ذلك أدى إلى تفاقم التفتت المؤسسي وتداخل الصلاحيات بين الجهات الفاعلة الدولية. على سبيل المثال هناك العديد من المؤسسات الدولية التي تقوم بوضع معايير للذكاء الاصطناعي مثل (ISO) و(IEC)، و(IEEE)، و(ITU) لكن هذه الجهود متفرقة وغير متناسقة. [4, p1280]

8. التنافس الجيوسياسي بين الدول: تتبع التحديات الجيوسياسية بالدرجة الأولى من حالة الفوضى الدولية، والتي تفُهم هنا على أنها "الافتقار إلى سلطة دولية مركزية تُنظم العلاقات بين الدول"، وليس على أنها إنكار لوجود مجتمع دولي – وإن كان هذا المجتمع مجزأ وغير متكامل. وفي ظل غياب مثل هذه السلطة، تواجه الدول حالة من عدم اليقين بشأن مدى التزام الدول بتنفيذ الاتفاقيات، بالإضافة إلى غموض نواياها. وبالتالي ستختلف درجة التعاون باختلاف مجال السياسة وستتأثر بعدة عوامل مثل تصورات الدول للتهديد ومستويات الثقة وتوافق المصالح.

وبما أن الذكاء الاصطناعي يمثل أداة استراتيجية تمنح التفوق العسكري والاقتصادي، فإن كل دولة تسعى لاستغلاله لتعزيز مكانتها الدولية، الأمر الذي يضعف فرص التعاون ويحوّل الذكاء الاصطناعي إلى ساحة صراع. يتضح ذلك من خلال طموح الصين إلى دمج الاستخدامين المدني والعسكري وتصدير معاييرها التقنية عبر مبادرة الحزام والطريق، وهو ما أثار قلق الولايات المتحدة التي لجأت إلى فرض قيود على تصدير التكنولوجيا الحساسة إلى الصين وتشكيل تحالف مع دول "متوافقة أيديولوجياً" ضد الصين، بينما اختار الاتحاد الأوروبي نهج "السيادة الرقمية" لتقليل الاعتماد على الخارج. [4, p1278]

9. فجوات الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي: لا يزال موضوع حوكمة الذكاء الاصطناعي محط اهتمام كبير على المستوى الإقليمي والدولي، حيث تم تبني العديد من الإرشادات والأطر القانونية والمبادئ الأخلاقية والمعايير الفنية من قبل الحكومات، والشركات، والتحالفات، فضلاً عن المنظمات الإقليمية والدولية. ومع ذلك، لا يمكن الادعاء بأن أياً من هذه الجهود يتمتع بطابع

عالمي شامل، سواء من حيث النطاق أو التغطية. وهو ما يثير تساؤلات قانونية حول مشكلة التمثيل والتنسيق والتنفيذ:[11, p43]

أ، فجوة التمثيل: أجرت الهيئة الاستشارية رفيعة المستوى التابعة للأمم المتحدة والمعنية بالذكاء الاصطناعي تحليلاً للمبادرات الدولية البارزة غير التابعة للأمم المتحدة في مجال الذكاء الاصطناعي. وخلصت الدراسة إلى أن هناك سبع دول فقط تشارك في جميع هذه المبادرات، بينما هناك 118 دولة (معظمها في الجنوب العالمي) ليست طرفاً في أي من هذه الجهود. ويثير هذا الغياب تساؤلات حول مدى مشروعية تلك المبادرات وقدرتها على تحقيق العدالة والإنصاف، خاصة في القرارات التي تؤثر على المجتمعات المستبعدة. [11, p43]

ب، فجوة التنسيق: على الرغم من تنامي عدد المبادرات الدولية والإقليمية المتعلقة بحوكمة الذكاء الاصطناعي، إلا أن غياب التنسيق الفعّال بين هذه المبادرات أدى إلى تقسيم العالم إلى أنظمة قانونية متباينة وغير مترابطة، الأمر الذي يعرقل إمكانية صياغة سياسات موحدة ويؤدي إلى تضارب المعايير بين الدول والمناطق. [11, p43]

ج، فجوة التنفيذ: تعد عملية التنفيذ واحدة من أكبر التحديات التي تواجه حوكمة الذكاء الاصطناعي بسبب وجود ثغرات قانونية تعيق تحقيق الأهداف المعلنة وتنفيذها فعلياً على أرض الواقع ومن هذه الثغرات: غياب آليات ملزمة لتطبيق المبادئ الأخلاقية أو الإرشادات التقنية؛ نقص الموارد والبنية التحتية اللازمة لدعم التنفيذ، لا سيما في الدول النامية؛ غياب الآليات الرقابية لتعزيز المساءلة والإشراف على تنفيذ السياسات المتعلقة بالذكاء الاصطناعي. [11, p43]

10. اختلاف الأطر الوطنية والإقليمية: يجسد التباين في الفلسفات والأطر التنظيمية الوطنية والإقليمية للفاعلين الرئيسيين للذكاء الاصطناعي رؤى عميقة ومتضاربة حول دور الدولة، وطبيعة الابتكار، وموازنة القيم بين الأمن الوطني والحريات الفردية والريادة السوقية. تخلق هذه البيئة المتعددة الأقطاب "تصادماً في السيادة التنظيمية" يهدد بتفتيت الفضاء الرقمي وإعاقة الإمكانات العالمية للذكاء الاصطناعي. [7, p794]

النموذج الصيني، يمنح الأولوية للأمن الوطني والسيادة التكنولوجية على حساب الحقوق الفردية، ويرتكز على ثلاث ركائز: السيطرة الحكومية المطلقة على بيانات المواطنين، وتوظيف الذكاء الاصطناعي لتعزيز الاستقرار السياسي (مثل أنظمة التصنيف الاجتماعي والمراقبة الشاملة)، وتقييد وصول الشركات الأجنبية إلى السوق الصينية. ويعكس هذا النهج منظومة تشريعية تتضمن لوائح إدارة الخدمات الخوارزمية لعام 2022، والتدابير المؤقتة لإدارة الذكاء الاصطناعي التوليدي لعام 2023، والتي تفرض رقابة مسبقة على المحتوى وتلزم الشركات بمواءمة أنظمتها مع "القيم الاشتراكية الأساسية". [8, p8]

أما النموذج الأوروبي، يسعى إلى تحقيق توازن بين حماية الحقوق وتعزيز الابتكار، ويتبنى نهجاً تشريعياً شاملاً قائماً على تقييم المخاطر، كما في قانون الذكاء الاصطناعي والاتفاقية الإطارية لمجلس أوروبا. ويحظر هذا النموذج الممارسات عالية الخطورة، ويشترط شفافية الخوارزميات وخضوعها لمراجعة خارجية مستقلة، مع ارتباط وثيق باللائحة العامة لحماية البيانات وبالمعايير الحقوقية الأوروبية. [8, p4]

وبالمقابل يركز النهج الأمريكي على تشجيع الابتكار بدلاً من تقييده، ويعتمد على التنظيم الذاتي من قبل شركات التكنولوجيا الرائدة. إذ تسعى الولايات المتحدة إلى إنشاء إطار تنظيمي مرن يتكيف مع التطورات السريعة في تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي وبذات الوقت يحافظ على ريادة الشركات الأمريكية. ويعتمد هذا الإطار على الأوامر التنفيذية والإرشادات الطوعية بدلاً من القوانين الملزمة. حيث تتعاون الحكومة مع الشركات للحصول على التزامات طوعية تهدف إلى إدارة المخاطر المرتبطة بالذكاء الاصطناعي. [8, p7]

وقد أدّى هذا التباين إلى صراع جيوسياسي على الهيمنة المعيارية؛ فالصين توظّف نقل التكنولوجيا مع الدول النامية لترويج نموذجها، بينما يستثمر الاتحاد الأوروبي ما يُعرف بـ "تأثير بروكسل" لتصدير تشريعاته، فيما تعوّل الولايات المتحدة على تحالفات تقنية ومسارات طوعية قابلة للتقارب مع شركاء استراتيجيين مثل اليابان والهند لمواجهة النفوذ الصيني والأوروبي . [4, p1278]

ترى الباحثة أن النموذج الأوروبي يمثل المسار الأكثر توازناً بين حماية الحقوق الأساسية وتشجيع الابتكار، بخلاف النموذج الصيني الذي يغلّب الأمن الوطني على الحريات الفردية، أو النموذج

الأميركي الذي يترك مساحات واسعة من التنظيم لآليات السوق. وبالتالي فإن هذا التوازن يجعله منسجماً مع مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان، ويمنحه شرعية قانونية عند تصدير تشريعاته خارج الحدود.

حيث يتميز هذا النموذج بمرونة تشريعية تُمكّن من استيعاب الابتكارات المستقبلية دون الحاجة إلى إعادة صياغة الإطار القانوني بالكامل. إذ يعتمد تشريعاً أفقياً يغطي جميع القطاعات، ويصنّف التطبيقات وفق أربع فئات من المخاطر مع إخضاع كل فئة إلى متطلبات تنظيمية تتناسب مع خطورة الاستخدام: [8, p4]

الفئة الأولى، وهي فئة المخاطر غير المقبولة، تمثل الاستخدامات التي يرى المشرّع الأوروبي أنها تتعارض جذرياً مع القيم الأساسية وحقوق الإنسان، مثل التصنيف الاجتماعي أو التلاعب الخفي بالسلوك البشري أو المراقبة البيومترية اللحظية في الأماكن العامة دون ضوابط صارمة. هذه الممارسات محظورة في سوق الاتحاد الأوروبي ولا يُسمح بتسويقها أو تشغيلها، باعتبارها تشكّل تهديداً مباشراً للكرامة الإنسانية والحريات الأساسية. [8, p4]

أما الفئة الثانية، وهي فئة المخاطر العالية، فتشمل الأنظمة المستخدمة في قطاعات حساسة، مثل التعليم، والتوظيف، والبنية التحتية الحيوية، وإنفاذ القانون، مراقبة الحدود، إدارة العدالة، والعمليات الانتخابية. وتخضع هذه الفئة لإطار تنظيمي دقيق يشمل تقييم المطابقة، وإدارة المخاطر، وضمان جودة البيانات، والتوثيق التقني، واشتراط الشفافية وإمكانية الإشراف البشري، فضلاً عن الالتزام بمعايير الأمن السيبراني والتسجيل في قاعدة بيانات الاتحاد:

المادة 9 (إدارة المخاطر): يجب أن تكون أنظمة الذكاء الاصطناعي عالية المخاطر مجهزة بنظام إدارة المخاطر، لتحديد وتحليل المخاطر المعروفة والمتوقعة المرتبطة بكل نظام، وتقدير المخاطر وتقييمها واعتماد التدابير المناسبة لإدارتها.

المادة 10 (إدارة البيانات): يجب أن تكون البيانات المستخدمة في التدريب والتحقق والاختبار من الصحة ذات جودة عالية تُلبي متطلبات الملاءمة والتمثيل والدقة والاكتمال والشفافية لتوضيح الغرض الأصلي من جمع البيانات.

المادة 11 (التوثيق الفني): يجب إعداد الوثائق الفنية التفصيلية لأنظمة الذكاء الاصطناعي عالية المخاطر قبل طرحها في السوق أو وضعها في الخدمة. تتضمن هذه الوثائق معلومات عن تصميم النظام ومواصفاته والغرض المقصود منه، بما في ذلك معلومات عن البيانات والخوارزميات وعمليات التدريب والتحقق والاختبار المستخدمة، لتقييم مدى امتثال النظام للمتطلبات التنظيمية. ويجب أن تظل الوثائق الفنية مُحدثة وأن تكون مُتاحة للسلطات الوطنية المختصة عند الطلب.

المادة 12 (حفظ السجلات): يجب أن تسمح أنظمة الذكاء الاصطناعي عالية المخاطر من الناحية الفنية بالتسجيل التلقائي للأحداث (السجلات) طوال عمر النظام. ويجب أن تحتوي السجلات على البيانات المستخدمة كمدخلات للنظام، وتاريخ ووقت استخدامه، وبيانات المخرجات، وسجلات المراقبة البشرية، لضمان إمكانية تتبع أداء النظام ومخرجاته.

المادة 13 (الشفافية): يجب أن تكون أنظمة الذكاء الاصطناعي عالية المخاطر مصحوبة بمعلومات واضحة وكافية حول قدرات النظام وقيوده، لتمكين القائمين على النشر من تفسير مخرجات النظام واستخدامها بشكل مناسب.

المادة 14 (الرقابة البشرية): يجب تصميم أنظمة الذكاء الاصطناعي عالية المخاطر بحيث يمكن للأشخاص الطبيعيين الإشراف عليها بشكل فعال، بهدف تمكين التدخل البشري لاتخاذ التدابير اللازمة لمنع أو تقليل مخاطر هذه الأنظمة على الصحة أو السلامة أو الحقوق الأساسية.

المادة 15 (الدقة والمتانة والأمن السيبراني): يجب تصميم أنظمة الذكاء الاصطناعي عالية المخاطر وتطويرها بطريقة تُحقق، في ضوء الغرض المقصود منها، مستوى مناسب من الدقة والقوة والأمن السيبراني، وتعمل بشكل متسق في تلك النواحي طوال دورة حياتها.

الفئة الثالثة هي فئة المخاطر المحدودة، وهي التي لا تتطلب سوى تقييم أولي للمخاطر، وبعض الشروط المتعلقة بالشفافية، وإشعار المستخدمين بأنهم يتعاملون مع نظام ذكاء اصطناعي. تشمل هذه الفئة أنظمة التوصية وروبوتات الدردشة وأنظمة معالجة الصور والفيديوهات.

وأخيراً تأتي فئة المخاطر الطفيفة أو المعدومة، تشمل الأنظمة ذات المخاطر المنخفضة جداً مثل ألعاب الفيديو أو مرشحات البريد العشوائي. وهي غير خاضعة للتنظيم بموجب القانون. [8, p4]

وفي تقديرنا أن ما يُعرف بـ"تأثير بروكسل" يعزز من نفوذ هذا النموذج عالمياً، حيث ستضطر الشركات العالمية إلى الامتثال لتشريعات الاتحاد الأوروبي للوصول إلى سوقه. ويكتسب هذا النفوذ أهمية مضاعفة في ظل التنافس الصيني–الأميركي، إذ يتيح للاتحاد الأوروبي لعب دور الموازن وحماية الفضاء الرقمي العالمي من الانجراف نحو نموذج سلطوي مغلق أو نموذج سوقي غير منضبط. ومع ذلك، تبقى هناك ثغرة تتعلق باستثناء الأنظمة ذات الأغراض العسكرية أو الدفاعية أو الأمنية من نطاق القانون كما ورد في المادة (٥)، الأمر الذي قد يسمح – خاصة في فترات التوترات الجيوسياسية – بتوسيع تعريف "الأمن الوطني" على نحو يشمل مجالات مدنية كان ينبغي إخضاعها للرقابة.

- **الخاتمة**

للذكاء الاصطناعي تداعيات قانونية خطيرة وغير مسبوقة على مبادئ القانون الدولي وقواعده الراسخة "تقويض الضمانات الأساسية لحقوق الإنسان، زعزعة قواعد استخدام القوة، إضعاف المفهوم التقليدي للسيادة، قصور نظام المسؤولية الدولية عن مواكبة الأفعال الضارة العابرة للحدود الصادرة عن أنظمة مستقلة". وهذا الأمر يستدعي بشكل ملحّ تطوير القانون الدولي لمواجهة هذه التحديات، غير أن تحقيق هذا الهدف يصطدم بالعديد من العقبات التي تتجاوز مجرد إشكاليات تقنية أو صعوبات تشريعية؛ فهي تمس جوهر النظام القانوني الدولي ذاته. فالذكاء الاصطناعي ليس مجرد أداة تقنية، بل هو قوة استراتيجية قادرة على إعادة تشكيل موازين القوة، وتغيير طبيعة النزاعات، وإعادة تعريف مفاهيم المسؤولية والسيادة والمساءلة القانونية. وإذ تكتفي الأطر الوطنية والإقليمية حتى الآن بمعالجة الجوانب التجارية أو حماية الحقوق الأساسية في السياق المدني، فإنها تظل عاجزة عن التصدي للاستخدامات العسكرية والأمنية التي تهدد السلم والأمن الدوليين. وإن استمرار هذا التجزؤ التنظيمي سيؤدي إلى فراغ قانوني عالمي يسمح للقوى الكبرى بفرض معاييرها بصورة أحادية، ويُهدد بإعادة إنتاج نظام غير متكافئ يعمّق الفجوة بين الشمال والجنوب. ومن ثمّ، فإن الحاجة باتت ملحّة لبلورة إطار عالمي ملزم تحت مظلة الأمم المتحدة، بوصفها المنظمة الوحيدة ذات الشرعية القانونية الشاملة المستمدة من ميثاقها، والقادرة على توحيد الجهود الدولية، وإضفاء طابع مؤسسي على قواعد حوكمة الذكاء الاصطناعي. وعليه، فإن أي تنظيم لا

ينطلق من قاعدة أممية مشتركة لن يكون سوى معالجة جزئية، تفتقر إلى المشروعية، وتُفضي في نهاية المطاف إلى مزيد من الانقسام الدولي بدلاً من تحقيق الحوكمة العالمية المنشودة.

- **النتائج :**

1. إن غياب تعريف موحّد للذكاء الاصطناعي، واختلاف المقاربات الفقهية والتشريعية بشأنه، يؤدي إلى إضعاف مبدأ اليقين القانوني، لاسيما في ظل الدور الجوهري لعناصر الاستقلالية والتكيّف في تحديد المسؤولية القانونية.

2. يُظهر التمييز بين أنواع الذكاء الاصطناعي – الضيق، العام ، الخارق–تبايناً في مستوى الخطورة، حيث أن الذكاء الضيق وحده صالحاً للتنظيم الراهن، بينما تبقى الأنواع الأخرى في نطاق الاستشراف المستقبلي، وهو ما يؤكد الحاجة لاعتماد تصنيف وظيفي يربط درجة الاستقلالية وخصوصية الاستخدام بطبيعة القواعد القانونية الواجبة التطبيق.

3. يقوّض الذكاء الاصطناعي الضمانات الأساسية لحقوق الإنسان، ويزعزع قواعد استخدام القوة، ويُضعف المفهوم التقليدي للسيادة، كما يكشف قصور منظومة المسؤولية الدولية عن مواكبة الأفعال الضارة العابرة للحدود،

4. تُشكل الحوكمة العالمية للذكاء الاصطناعي إطاراً تنظيمياً ناشئاً، يهدف إلى وضع قواعد ومعايير دولية تُوجّه تطوير واستخدام الأنظمة الذكية، من خلال تنظيم مجالات مركزية: البيانات والخوارزميات والبنية التحتية والتطبيقات.

5. تباينت الآراء الفقهية بشأن جدوى الحوكمة العالمية، بين مؤيد يرى فيها ضرورة جغرافية وأخلاقية وسياسية ووقائية، ومعارض ينظر إليها كتهديد للديمقراطية وللسيادة وأداة للهيمنة وخنق الابتكار. إلا أن الدراسة فنّدت هذه الاعتراضات بالاستشهاد بنجاح نماذج حوكمة عالمية سابقة في مجالات حساسة.

6. تتسم التحديات التي تعترض التنظيم الدولي للذكاء الاصطناعي بالتعقيد والتداخل، فقد أثبتت الدراسة أن الذكاء الاصطناعي يتميز بسرعة تطوره وتعقيداته الفنية وتعدد أطرافه المعنيين، وهو ما يجعل أي محاولة لتنظيمه على المستوى العالمي عرضة للتأخر أو التجزؤ أو الانحياز لمصالح قوى بعينها. كما أن التباين العميق بين النماذج الوطنية والإقليمية (الصيني، الأوروبي، والأمريكي)

يعكس صراعاً على الهيمنة المعيارية، يعيق إمكان بلورة إطار عالمي موحد، ويكرّس حالة من "السيادة التنظيمية المتصادمة". وفي ظل بطء آليات التشريع الدولي وتراجع فعالية المؤسسات القائمة وتفاقم التنافس الجيوسياسي، تتعاظم الفجوات في التمثيل والتنسيق والتنفيذ، لتنتج نظاماً غير متكافئ يُهمش دول الجنوب ويُضعف شرعية الجهود القائمة.

- **التوصيات**

١: دعم الأبحاث والدراسات العلمية التي تتناول آثار الذكاء الاصطناعي على مختلف الجوانب القانونية والأخلاقية، لتوفير الأدلة اللازمة لصياغة السياسات والقوانين الفعّالة.

٢: يجب التخلي عن السعي وراء تعريف قانوني واحد "جامع مانع" للذكاء الاصطناعي، والتحول بدلاً من ذلك إلى تبنّي تصنيفات معيارية لأنواعه واستخداماته لتسهيل إسناد المسؤولية. مع ضرورة إنشاء آلية مرنة لمراجعة التصنيفات وتحديثها إذا لزم الأمر.

٣: تقنين مسؤولية "الوصي القانوني الآلي" بحيث تتحمل الجهة (دولة أو شركة) التي تطور أو تشغل نظام الذكاء الاصطناعي عالي الاستقلالية المسؤولية الدولية الأولية عن أفعاله الضارة، استناداً إلى نظرية المسؤولية الموضوعية القائمة على المخاطر. مع وضع آلية واضحة لتوزيع المسؤولية والرجوع على الأطراف الأخرى في سلسلة التوريد بناءً على درجة التقصير.

٤: إنشاء سجل دولي للأنظمة عالية الخطورة تشرف عليه الأمم المتحدة، تُلزم الدول بموجبه بتسجيل أنظمة الذكاء الاصطناعي ذات المخاطر الجسيمة على الأمن الدولي وحقوق الإنسان (مثل: أنظمة الأسلحة المستقلة ذاتية التشغيل، أنظمة المراقبة الجماعية). يعمل هذا السجل كأداة للشفافية وبناء الثقة ويمثل تطبيقاً عملياً لمبدأ العناية الواجبة.

٥: الدعوة إلى التفاوض على اتفاقية إطارية أممية ملزمة، تُحدد المبادئ العامة لحوكمة الذكاء الاصطناعي، وتنص صراحة على إنشاء بروتوكولات اختيارية تعالج مجالات ذات أولوية كالأنظمة العسكرية المستقلة وحماية البيانات.

٦: إنشاء "تحالف الجنوب للحوكمة الخوارزمية" ككتلة تفاوضية موحدة لتمثيل مصالحها تحت مظلة الأمم المتحدة، وتقديم مقترحات ملزمة والتفاوض بشأنها، بهدف كسر احتكار القوى التكنولوجية الكبرى لعملية وضع القواعد.

٧: اعتماد "مبدأ الاحتراز الوظيفي" كأساس تنظيمي، عبر فرض مستويات متدرجة من العناية الواجبة والرقابة الاستباقية على أنظمة الذكاء الاصطناعي بحسب وظيفتها ودرجة استقلاليتها ومجال تطبيقها.

٨: اعتماد منهج "التشريع التجريبي" في التنظيم الدولي للذكاء الاصطناعي، بحيث تُصدر القواعد الدولية لفترة زمنية محددة (3–5 سنوات) قابلة للتجديد أو التعديل بناءً على تقييم دوري للأثر والفاعلية، للتحول من "القانون الردعي" الجامد إلى "القانون التوجيهي" القابل للتكيف.

- **References in English**

1) BHATIA, L; Ramírez; A,M ; Pinto, S,F, 2023 – Navigating Artificial Intelligence from a Human Rights Lens: Impacts, Tradeoffs and Regulations for Groups in Vulnerable Situations. Geneva Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, Switzerland, 69.

2) VOLD, K ; HARRIS, D,R, 2021– How Does Artificial Intelligence Pose an Existential Risk?. Oxford Handbook of Digital Ethics, Oxford University Press, U.K., 34.

3) MARWALA, T, 2024 – Framework for the Governance of Artificial Intelligence. UN University Centre, Tokyo, Japan ,No.5, 5

4) ROBERTS, H ; Hine, E; Taddeo,M ; FLORIDI,L, 2024 – Global AI Governance: Barriers and Pathways Forward, Oxford International Affairs, Vol.100. 3, 1275–1286.

5) MAASS, M.M, 2019 –International Law Does Not Compute: Artificial Intelligence and the Development, Displacement or Destruction of the Global Legal Order, Melbourne Journal of International Law, Australia, Vol.20. 1, 1–29.

6) VEALE, M. ؛MATUS, K; ROBERT, G, 2023 –AI and Global Governance: Modalities, Rationales, Tensions. Annual Review of Law and Social Science, Vol.19, 255–275.

7) INGERSLEBEN-SEIP, N, 2023 –Competition and Cooperation in Artificial Intelligence Standard Setting: Explaining Emergent Patterns, Policy Studies Organization, Vol.40. 5, 781–810.

8) WALTER, Y, 2024 – Managing the Race to the Moon: Global Policy and Governance in Artificial Intelligence Regulation — A Contemporary Overview and an Analysis of Socioeconomic Consequences. Discover Artificial Intelligence Magazine, Vol.4.14, 1–24.

9) HENDRYCKS, D ; MAZEIKA, M; WOODSIDE, T, 2023 – An Overview of Catastrophic AI Risks, arXiv preprint, Vol.6, U.S.A, 1–54.

10) MANHEIM, K; KAPLAN, L, 2019 – Artificial Intelligence: Risks to Privacy and Democracy. Yale Journal of Law & Technology, Vol.21.106, 106–188
11) HIGH-LEVEL ADVISORY BODY ON AI. 2024 – Final Report: Governing AI for Humanity. United Nations, 98
12) CARLSSON, M.P ; BOULANIN, V., 2019 — Non-Proliferation, Arms Control and Disarmament – Conventional Arms and New Weapon Technologies, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm, Sweden, 502–513.
13) SCHMID, S. ; LAMBACH, D. ; DIEHL, C. ; REUTER, C., 2025 — Arms Race or Innovation Race? Geopolitical AI Development, Geopolitics, Taylor & Francis Group, Germany, Vol. 30, No. 4, 1907-1936

- **References in Arabic**

14) Abu Ali, M, 2024 – Criminal Liability for Damages Caused by Artificial Intelligence. Dar Al-Nahda Al-Arabia for Publishing and Distribution, 1st ed., Cairo, Egypt, 198.
15) Khalifa, E., 2019 – The Post-Information Society – The Impact of the Fourth Industrial Revolution on National Security. Al-Arabi Publishing and Distribution, 1st ed., Cairo, Egypt, 178.
16) Nassem, M., 2021 – The New Intelligence Revolution – How Artificial Intelligence Is Changing Today's World. Adlis Publishing and Translation House, 1st ed., Algeria, 177.
17) Halal, D., 2021 – Artificial Intelligence: A New Challenge to Criminal Law. Master's Thesis, Lebanese University, Faculty of Law and Political and Administrative Sciences, 157.
18) Hatem, D.; Al-Azzawi, L., 2019 – Artificial Intelligence and International Criminal Responsibility. Al-Mufakir Journal, Vol.14, No.1, 25–38.
19) Abdul-Hamid, Y., 2020 – Legal Challenges to Regulating Artificial Intelligence – The Case of Autonomous Weapons. The Legal Journal, Vol.8, No.9, 3128–3168.
20) Nimat, R. H., 2024 – Artificial Intelligence within the Bounds of International Responsibility. Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences, Vol.13, No.50,173- 201

- **Resolutions, Recommendation, and Judicial Decisions**

21) UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2)' (2 July 2009) UN Doc E/C.12/GC/20.

22) UN Human Rights Committee (HRC), 'General Comment No. 34: Article 19: Freedoms of opinion and expression' (12 September 2011) UN Doc CCPR/C/GC/34.
23) UN General Assembly, 'Definition of Aggression' (14 December 1974) UN Doc A/RES/3314 (XXIX).
24) UNESCO, 'Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence' (23 November 2021) SHS/BIO/REC-AIETHICS/2021.
25) BUDAYEVA AND OTHERS V. RUSSIA. 2008 – European Court of Human Rights, No. 15339/02; 21166/02; 20058/02.

الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية
دراسة مقارنة في فرنسا ومصر وسورية
(وفق الإعلان الدستوري 2025)

إعداد الطالب: يعقوب علي شحرور* إشراف أ.د. جميلة الشربجي
طالب دراسات عُليا– دكتوراه– جامعة دمشق الأستاذ الدكتور في جامعة دمشق– كلية
كلية الحقوق قسم القانون العام– قانون دستوري الحقوق –قسم القانون العام– القانون الدستوري

مُلخص البحث

في ظل الأحداث المتطورة والسريعة التي يشهدها العالم، قد تتعرض الدولة لظروف وحالات خطيرة تُهدد وحدة وسلامة أراضيها لا يمكن مواجهتها طبقاً للظروف العادية، الأمر الذي يستدعي من الدولة اتخاذ تدابير وإجراءات خاصة وسريعة لمواجهة هذه الحالات والتصدي لها.

وغالباً ما يُعطي الدستور لرئيس الجمهورية الحق في اتخاذ هذه الإجراءات، ولكن ضمن ضوابط دستورية، يجب مراعاتها عند تطبيق المواد التي تمنح هذا الحق للرئيس، فتكفل هذه الضوابط صحة وسلامة هذه الإجراءات قانونياً من جهة، وتُراعي قدر الإمكان حقوق وحرية الأفراد والتي غالباً ما تتعرض للانتهاك في ظل هذه الحالات والظروف الاستثنائية من جهة أخرى

The Constitutional Constraints on the President's Authority in Exceptional Circumstances

A Comparative Study of France, Egypt, and Syria (According to Constitutional Declaration)

Prepared by: Yakoub Ali Shahrour
PhD Research Scholar
Damascus University
Facuity of Law
Dept. of Public law
Constitutional Law

Supervised by: Prof: Jamila AL-Sharbaji –Damascus
University- Facuity of Law
Department of Public law
Constitutional Law

Summary

In light of the rapid and evolving events occurring worldwide, a state may face dangerous circumstances and situations that threaten the unity and territorial integrity of its land, which cannot be addressed under ordinary conditions. This necessitates the state to adopt special and urgent measures to confront and respond to such situations.

Often, the constitution grants the President of the state the authority to take these actions, but within constitutional constraints that must be observed when applying the provisions that confer this authority upon the president. These constraints typically ensure the legal validity and soundness of these measures on one hand, while attempting as much as possible, to respect individual rights and freedoms, which are often compromised under such exceptional circumstances and states of emergency.

مقدمة

وجدت فكرة الظروف الاستثنائية لمواجهة ظروف وحالات طارئة واستثنائية لا تستطيع الدولة مواجهتها من خلال التشريعات العادية، فيكون للسلطة التنفيذية متمثلة – ووفق النصوص الدستورية المقارنة– برئيس الجمهورية وتحت رقابة القضاء أن تتخذ من الإجراءات ما تراه ضرورياً لمواجهة هذه الظروف سواء أكانت داخلية أم خارجية، فقد تعطل مؤقتاً قانون ما، أو تصدر تشريع يمس بحقوق وحريات الأفراد، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة والمتمثلة هُنا بمواجهة الظروف الاستثنائية والسيطرة عليها، إعادة الأمن والاستقرار الداخلي للدولة.

ومن خلال مطالعة النصوص الدستورية في الدساتير المقارنة نجدها قد تطرقت إلى الحديث عن الظروف الاستثنائية التي قد تحل على البلاد، فنجد أن معظم هذه النصوص قد اعترفت لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحيات واسعة واتخاذ إجراءات مناسبة لإعادة الأوضاع الدستورية إلى ما كانت عليه، بيد أن هذه السلطة الواسعة قد يكون لها تأثير بالغ الخطورة على ممارسة السلطات العامة لوظائفها من جهة، وعلى ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم من جهة أُخرى.

فنص الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة 16 منه على بعض الضوابط التي يجب مراعاتها عند لجوء رئيس الجمهورية إلى استخدام الصلاحيات التي خولها له الدستور لمواجهة الظروف الاستثنائية، وهذا الوضع كان معمولاً به في مصر من خلال المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971، إلا أن هذا الوضع قد تغير بعض الشيء في الدستور المصري لعام 2014، أما في سوريا فقد منح الإعلان الدستوري السوري لعام 2025 رئيس الجمهورية حق إعلام حالة الطوارئ بشكل كلي أو جزئي لمواجهة الخطر الحال بالبلاد.

لذلك سنقوم في هذا البحث بالحديث ضوابط وشروط منح رئيس الجمهورية الصلاحيات الواسعة لمواجهة حالة الضرورة والتي خولها له الدستور في كل من التشريع الفرنسي والمصري والسوري وعن آثار هذه الصلاحيات على الحقوق والحريات العامة.

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من التطورات التي يشهدها العالم بشكل عام والمنطقة بشكل خاص، بحيث أصبح تعرض البلاد لظروف استثنائية خطيرة أمراً شائعاً وممكن الحدوث في أي وقت، مما يستدعي اللجوء إلى تطبيق نصوص دستورية تتيح لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة هذه

الظروف والتصدي لها، ولكن هذا لا يعني تطبيق هذه المواد دون ضوابط، بحيث تكون هذه الضوابط ضماناً لصحة الإجراءات المتخذة في ظل تطبيق هذه النصوص من جهة، وضماناً لحقوق وحريات الأفراد العامة الدستورية من جهة أُخرى.

إشكالية البحث:

يتعلق موضوع هذا البحث ببيان الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وذلك من خلال الإجابة على التساؤلات التالية:

1- ما هي الضوابط الدستورية والتي يجب توافرها حتى يستطيع رئيس الجمهورية تطبيق المواد التي تسمح له باتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة حالة الخطر؟ وهل تم تفصيل هذه الضوابط بدقة بحيث يُصبح التأكد من وجودها أمراً سهلاً؟

2- ما هي السلطات التي تجتمع بيد رئيس الجمهورية عند تطبيق هذه المواد؟ هل تصبح له سلطة التشريع كاملة؟ أم فقط فيما يتعلق بالتشريعات التي تواجه الظروف الاستثنائية؟

3- هل تُعتبر هذه الضوابط كافة للمحافظة على حقوق وحرية الأفراد في ظل الظروف الاستثنائية؟

4- ما هو أثر الإجراءات المتخذة من قِبل رئيس الجمهورية على حقوق وحرية الأفراد؟

منهج البحث:

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 وما يُقابلها من نصوص في الدستورين المصري والسوري، للوقوف على أوجه التشابه والاختلاف في موقف كل من المشرع الفرنسي والمصري والسوري للضوابط الدستورية على سلطة رئيس الجمهورية والواردة في دساتيرهم.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى:

1- تسليط الضوء على الضوابط الدستورية التي يجب مراعاتها عند تطبيق المواد التي تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ ما هو ضروري لمواجهة حالة الخطر.

2- الأثر الناتج عن تطبيق هذه المواد على سلطة رئيس الجمهورية.

3- أثر الإجراءات المُتخذة من قِبل رئيس الجمهورية على حقوق وحريات الأفراد.

4- تسليط الضوء على التغيير الذي جاء به الإعلان الدستوري السوري لعام 2025 في صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية.

خطة البحث:

للإحاطة بموضوع الدراسة سنقسم هذا البحث على الشكل التالي:

المطلب الأول: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية

الفرع الأول: الضوابط الواردة في الدستور الفرنسي.

الفرع الثاني: الضوابط الواردة في الدستور المصري والسوري.

المطلب الثاني: تطبيقات لجوء رئيس الجمهورية لتفعيل نصوص الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: تطبيقات فعلية عن استخدام نصوص الضرورة في مصر وفرنسا

الفرع الثاني: أثر تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي ونظيراتها في الدساتير على الحقوق والحريات العامة.

المطلب الأول: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية.

تضمنت النصوص الدستورية بعض الشروط الواجب توافرها عند لجوء رئيس الجمهورية إلى استخدام صلاحياته الواسعة التي منحها له الدستور، وكذلك ما يجب عليه القيام به عند استخدام هذه الصلاحيات، لذلك سنقوم بدراسة ما نص عليه الدستور الفرنسي لعام 1958 وكذلك ما نص عليه الدستور المصري والدستور السوري من شروط وإجراءات لازمة في حال قيام حالة الضرورة.

الفرع الأول: الضوابط الواردة في الدستور الفرنسي.

نصت المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على أنه " إذا أصبحت المؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو سلامة أراضيها، أو تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بخطر جسيم وحال نشأ عنه انقطاع سير السلطات العامة الدستورية المنتظمة، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور رسمياً مع الوزير الأول ورؤساء المجالس النيابية ومع المجلس الدستوري ويخطر الشعب برسالة، ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن، ويستشار المجلس الدستوري فيما يختص بهذه الإجراءات، ويجتمع البرلمان بحكم القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السطات الاستثنائية"

قسم بعض الفقهاء الشروط الواجب توافرها لكي يستخدم رئيس الجمهورية السلطات التي منحتها له المادة 16 من الدستور إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية.

أولاً: الشروط الشكلية.

1- استشارة كبار الشخصيات في الدولة: فيجب على رئيس الجمهورية استشارة الوزير الأول وكذلك استشارة رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ وذلك قبل اتخاذ أي إجراء وفق المادة 16

من الدستور، إلا أن هذه الاستشارات والآراء من قبل هذه الشخصيات غير مُلزمة لرئيس الجمهورية، فطلب الاستشارة إجراء واجب على رئيس الجمهورية واختيارية من حيث العمل بها[1].

في حين يرى بعض الفقهاء[2] أن هذه الآراء والاستشارات المقدمة من قبل الوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان تتمتع بقيمة كبيرة أدبية كبيرة، وأن قيام رئيس الجمهورية بتجاهل هذه الآراء قد يعرضه لمخاطر على الصعيد السياسي، ولكن تبقى هذه الاستشارات عبارة عن مشورة شكلية فقط.

2- توجيه خطاب إلى الأمة: فمن الواضح من خلال نص المادة 16 من الدستور أنه يتوجب على رئيس الجمهورية توجيه خطاب إلى الأمة الفرنسية يطلعها من خلاله على قراره باللجوء إلى المادة 16 من الدستور لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، فيعتبر هذا الخطاب بمثابة إخطار للأمة بقرار اللجوء إلى استخدام السلطات الاستثنائية ووسيلة قانونية لتبرير موقف الرئيس أمام الرأي العام، فيشرح من خلاله الرئيس الظروف التي تمر بها البلاد والأسباب والحالات التي دفعته إلى تطبيق هذه المادة[3].

3- استشارة المجلس الدستوري: فمن الناحية الواقعية والعملية، يُعتبر رأي المجلس الدستوري له قيمة حقيقية، ويضعه رئيس الجمهورية ضمن حساباته عند اتخاذه القرار باللجوء إلى المادة 16، وذلك على اعتبار أن رأي المجلس الدستوري يجب أن يكون مسبباً ومنشوراً وفق نص المادة 53 من القانون الخاص بالمجلس الدستوري لعام 1958[4].

وبناءً على ذلك فإن وجوب إعلان رأي المجلس الدستوري المسبب على الناس يحمل نوعاً من الرقابة الواقعية على قرار رئيس الجمهورية بشأن اللجوء للمادة 16 من الدستور، وفي سياق آخر يمكن القول أن هذا الرأي المسبب من قبل المجلس الدستوري غير مُلزم لرئيس الجمهورية وذلك من الناحية القانونية البحتة[5].

ثانياً: الشروط الموضوعية.

تضمنت المادة 16 من الدستور على بعض الشروط الواجب توافرها حتى يتمكن رئيس الجمهورية من استخدام الصلاحيات الاستثنائية وهي:

---

[1] عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980، ص 387.

[2] Colliard, Libertès publiqes, Dalloz,7 èd, 1989, p.138.

[3] محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد الرابع عشر، 1969، ص 76.

[4] يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1974، ص 95.

[5] يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 96.

1- وجود خطر جسيم وحال تتعرض له مؤسسات الجمهورية أو سلامة واستقلال أراضي الوطن، ويهدد التزامه الدولة بتنفيذ تعهداتها الدولية.

فنلاحظ أن المشرع الدستوري اشترط أن يكون الخطر جسمياً، ولكن دون أن يُحدد مقدار تلك الجسامة أو الضرر الذي يلحق بالبلاد، إلا أنه يمكن القول: أن يكون هذا الخطر غير ممكن مواجهته طبقاً للظروف العادية، وأن يكون غير متوقع وغير مألوف[1].

وبدراسة معنى كلمة الخطر الواردة في نص المادة 16 من الدستور الفرنسي نجد أنها موضع اختلاف بين الفقهاء، فرأى جانب من الفقه[2] أنه من الصعب وضع معيار محدد يوضح تعريف الجسامة ويُبين ماهيتها بدقة، بحيث يكون مُتفق عليه بين الفقهاء ويمكن اللجوء إليه لتحديد جسامة الخطر المحدق، ولكن من الواضح أنه لكي يتم اعتبار هذا الخطر جسمياً يجب أن يخرج عن الإطار **العادي والمألوف والمتوقع** للمخاطر التي تواجه الدولة سواء أكان هذا الخطر على الصعيد الداخلي أم على الصعيد الخارجي.

في المقابل يرى بعض الفقهاء[3] أن المقصود بالخطر الوارد في المادة 16 من الدستور هو أي خطر يُهدد مؤسسات الدولة، أو وحدة وسلامة أراضيها، أو يُعرقل تنفيذ تعهداتها الدولية، لذلك تُعد التمردات الداخلية، أو الإنذارات من الدول الأجنبية، أو احتلال جزء من إقليم الدولة، بمثابة خطر يُهدد مؤسسات الدولة تُبيح لرئيس الجمهورية استخدام صلاحياته الاستثنائية وفق المادة 16.

ورأى البعض الآخر أن الخطر الجسيم هو الخطر غير المألوف من حيث النوع والخطر الكبير من حيث المدى[4]، والذي لا يُمكن تجاوزه وتجنبه باستخدام القوانين العادية، بحيث يؤدي هذا الخطر إلى تعطيل مؤسسات وسلطات الدولة عن أداء مهامها ووظائفه الأساسية، وبالتالي لا يكون الخطر جسمياً إذا أمكن مواجهته بالوسائل القانونية العادية.

وفي رأينا لكي يلجأ رئيس الجمهورية إلى استخدام صلاحياته الاستثنائية طبقاً للمادة 16 من الدستور الفرنسي يجب أن يكون الخطر غير عادي وغير مألوف وغير متوقع الحدوث، بحيث يؤدي إلى تهديد الأمن الداخلي للدولة، أو يُعرض سلامة ووحدة أراضي الدولة للخطر، أو يُهدد

---

[1] رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون دار نشر، 1989، ص 234 وما بعدها.

[2] يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص88

[3] محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية بالقاهرة، 1990، ص 180 وما بعدها.

[4] يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 128

مؤسسات وسلطات الدولة ويمنعها من ممارسة مهامها ووظائفها القانونية والدستورية، وأن يكون هذا الخطر واقعاً بالفعل، أي بدأ حدوث هذا الخطر، لذلك فالخطر المحتمل الحدوث لا يُعد واقعاً وحالاً، وكذلك الأمر أيضاً بالنسبة للخطر الذي وقع وانتهى، فلا يُبرر استخدام الصلاحيات الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية كما هو موضح في المادة 16 من الدستور الفرنسي.

2- أن يؤدي هذا الخطر إلى عرقلة السلطات العامة في الدولة عن أداء مهامها الدستورية.

يجب أن يتوافر هذا الشرط لكي يتم اللجوء إلى استخدام الصلاحيات الاستثنائية وذلك بصريح المادة 16 من الدستور الفرنسي، إلا أن هذه المادة لم تُحدد ما هي السلطات العامة التي من الممكن عرقلتها من جراء الخطر؟

فبحسب رأي مجلس الدولة الفرنسي فإن المقصود بالسلطات العامة هي السلطات التي بينها الدستور، وبالتالي تكون السلطات هي: رئيس الجمهورية، الحكومة، البرلمان (بمجلسيه)، والسلطات القضائية، والمجلس الدستوري، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، كلها تُعتبر سلطات دستورية، ولكن في رأي بعض الفقه[1] فأن انقطاع وتعطيل بعض المؤسسات والمرافق العامة في الدولة والتي لم يذكرها الدستور على أنها سلطات دستورية بحسب الرأي السابق، قد يكون أشد خطراً على البلاد من تعطيل السلطات الدستورية سابقة الذكر، كتعطيل المرافئ، أو تعطيل المطارات في البلاد، أو الانقلابات العسكرية التي تحدث في القوات المسلحة، أو عدم خضوع الشرطة وعصيانها وعدم تنفيذ واجباتها ومهامها القانونية.

ويمكن القول أن الفقهاء انقسموا حول رأيين في تحديد مفهوم "انقطاع السلطات العامة" الوارد في المادة 16:

الرأي الأول: والذي قال يجب أن يكون هُناك توقف وانقطاع مادي لسير الوظائف العامة[2]، بمعنى ألا يستطيع البرلمان أو الحكومة الاجتماع بسبب الخطر الذي طرأ على البلاد، وبالتالي وبمفهوم المخالفة لا يُعتبر الخطر الذي يطرأ على البلاد مبرراً للجوء إلى المادة 16 من الدستور من قِبل رئيس الجمهورية إذا كان باستطاعة البرلمان أو الحكومة الاجتماع والقيام بأعمالهما ومهامهما، وهذا ما يُسمى بالتفسير الضيق لمفهوم الانقطاع الوراد في نص المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

---

[1] Leroy, "L'organistion constitutionnelle et les crises" L.G.D.J. paris, 1966 p. 187.

[2] Vedel "droit constitutionnel et institution politiques" Paris, 1961, p. 855
مشار إليه لدى: جمعه عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العُليا دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص 94.

الرأي الثاني: استند أصحاب هذا الرأي إلى روح النص الدستوري، فبحسب أصحاب هذا الرأي[1] فإن الخطر الذي يؤدي إلى قدر من الإعاقة عن مباشرة السلطات العامة لمهامها الدستورية يُعتبر خطراً يبرر لجوء رئيس الجمهورية إلى المادة 16 من الدستور، وبالتالي لا يُشترط أن يؤدي هذا الخطر إلى استحالة في مباشرة السلطات العامة لمهامها الدستورية، وهذا ما يُعرف بالتفسير الموسع أو المرن لمفهوم الانقطاع الوارد في المادة 16 من الدستور.

وفي رأينا، إن السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية عند اللجوء إلى المادة 16 من الدستور، تكاد تكون مطلقة، الأمر الذي يُعتبر خطراً على الحقوق والحريات العامة، لذلك فإن التفسير الموسع والمرن للنصوص التي تمنح سلطات استثنائية يُشكل خطراً على الشرعية القانونية والدستورية في البلاد، وقد يؤدي إلى زيادة في إصدار التشريعات الاستثنائية والتي تُعتبر – بشكل عام– خطراً على الحقوق والحريات العامة، لهذه الأسباب نُرجح التفسير الضيق لمفهوم "انقطاع سير السلطات العامة الدستورية" الوارد في نص المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

وبعد أن أوضحنا الشروط الشكلية والموضوعية التي تتطلبتها المادة 16 من الدستور سنتطرق قليلاً للحديث عن طبيعة القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية وفقاً لهذه المادة

اختلف الفقهاء حول طبيعة القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية استناداً للمادة 16 فمنهم من قال[2] إن القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية استناداً للمادة 16 والتي تكون خلالها جميع السلطات مجتمعة بيده، إنما تعبير عن إرادة الأمة وعن السيادة الوطنية وبالتالي يكون لهذه القرارات صفة التشريع، بل وفي مرتبة أعلى من التشريعات الصادرة عن البرلمان.

أما البعض الآخر من الفقهاء فقد ميز بين قرار رئيس الجمهورية باللجوء للمادة 16 من الدستور، وبين قراراته الصادرة استناداً لنص هذه المادة، فمنهم من اعتبر قرار رئيس الجمهورية بتطبيق المادة 16 من الدستور وقراره بإنهاء العمل بهذه المادة، يُعتبران من أعمال السيادة التي تخرج عن رقابة القضاء، أما القرارات الصادرة استناداً للمادة سابقة الذكر فتعتبر جميعها خاضعة لرقابة القضاء الدستوري والإداري، في حين رأى البعض أن جميع القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية

[1] Leroy, “L’organistion constitutionnelle et les crises” L.G.D.J. paris, 1966 p. 186.

[2] Hamon “Apropos de1,article 16’”, quelques, 1961, p. 666
مشار إليه لدى: جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العُليا، مرجع سابق، ص 99.

استناداً للمادة 16 من الدستور الفرنسي، هي من أعمال السيادة، بما فيها القرار باللجوء للمادة 16 والقرار بإنهاء العمل بها، وتخرج بالتالي هذه القرارات من نطاق رقابة القضاء[1].

وفي رأينا أن جميع القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية استناداً للمادة 16 من الدستور بما فيها اللجوء إلى تطبيق هذه المادة والقرار الصادر بإنهاء العمل، يجب أن يكون خاضعة لرقابة القضاء الدستوري والإداري، لأن الرقابة على هذه السلطات الاستثنائية تمنع بشكل كبير إساءة استعمال هذه السلطات، وتجنب المجتمع إلى حد ما الضرر الذي قد يحصل من إساءة استعمال السلطات الاستثنائية ومن القرارات السريعة التي قد تكون غير محسوبة بشكل دقيق، كما أن القرار الصادر باللجوء إلى تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي قد يكون في غير محله القانوني والواقعي، ففرض الرقابة على مثل هذه القرارات يحمي بشكل كبير الحقوق والحريات العامة التي قد تُنتهك فيما إذا صدر قرار متسرع في ظروف استثنائية.

الفرع الثاني: الضوابط الواردة في الدستور المصري.

سنتطرق بالحديث في بداية هذا الفرع إلى الحديث عن الوضع الدستوري الذي كان سائداً في الدستور المصري لعام 1971، فقد نصت المادة 74 منه على " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يُهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها".

بدايةً نلاحظ التشابه إلى حدا ما بين نص هذه المادة ونص المادة 16 من الدستور الفرنسي، من حيث وجود خطر جسيم وحال وتعلق هذا الخطر بالوحدة الوطنية – والتي تعني الوحدة القائمة على احترام نظام الدولة والمقومات الأساسية للمجتمع[2] أو سلامة الوطن، أو أن ينتج عن هذا الخطر إعاقة لمؤسسات الدولة عن أداء مهامها الدستورية.

كذلك أيضاً قيام رئيس الجمهورية بتوجه خطاب إلى الشعب يُطلعه من خلاله على الظروف الاستثنائية التي تواجهها البلاد والأسباب التي دعته إلى اللجوء للمادة 74 من الدستور، وكُنا قد بيّنا هذه الشروط في معرض تحدثنا عن الضوابط الواردة في المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

---

[1] Voissed, "L'article 16 de la constitution de 4 octobre 1958" these, Paris, 1969, p. 261
مشار إليه لدى: حسنين حامد محمود عمر، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995، ص 251.

[2] المادة رقم 1 من قانون حماية القيم رقم 34 لعام 1972

ولكن الاختلاف الوارد في نص المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 من المادة 16 من الدستور الفرنسي الحالي هو عرض الإجراءات المُتخذة من قِبل رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي، حيث تطلبت المادة 74 من الدستور عرض كافة الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية خلال فترة تطبيق المادة 74 من الدستور سواء كانت إجراءات تتسم بالطابع العام، أم كانت إجراءات فردية على الاستفتاء الشعبي وذلك خلال مدة ستين يوماً من تاريخ صدور الإجراء لكي يقول الشعب كلمته ورأيه في الإجراء المُتخذ من قِبل رئيس الجمهورية[1].

وقد أشار جانب من الفقه إلى أن الاستفتاء الشعبي على القرارات الصادر من قِبل رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص المادة 74 من الدستور لا يُطهر هذه القرارات من العيوب التي قد تلحق بها، ولا يُحصنها من الطعن عليها، وأن الاستفتاء لا يُصحح قراراً معيباً، ويرد قرار معدوماً إلى وضعه القانوني السليم وجعلة قراراً صحيحاً[2].

وقد أيدت المحكمة الدستورية العُليا هذا الاتجاه، حيث نصت في أحد أحكامها[3] على أنه" لا يجوز أن يتخذ هذا الاستفتاء الذي رخص به الدستور وحدد طبيعته والغرض منه ذريعة إلى إهدار أحكامه أو مخالفتها، كما أن الموافقة الشعبية على مبادئ مُعينة طُرحت في الاستفتاء لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية التي لا يجوز تعديلها إلا وفقاً لإجراءات خاصة منصوص عليها في المادة 189 من الدستور، ومن ثم لا تصحح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور".

يقودنا هذا للحديث عن الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية استناداً للمادة 74 من الدستور المصري لعام 1971، فقد اعتبر جانب من الفقه[4] من قرار إعلان وانتهاء العمل بالمادة 74 من الدستور يُعتبر من أعمال السيادة وبالتالي يخرج من نطاق الرقابة القضائية ولا يجوز الطعن عليه، كما قسّمَ أصحاب هذا الرأي القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية في معرض تطبيق المادة 74 من الدستور إلى قرارات تحمل طابع التشريع، فهذه القرارات تخضع لرقابة المحكمة

[1] رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 367 وما بعدها.
[2] سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، بدون دار نشر، الطبعة الخامسة، 1984، ص 485.
[3] حكم المحكمة الدستورية العُليا الصادر في القضية 56 لسنة 6 ق د عام 1986، منشور في الموقع الإلكتروني: http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-56-Y6.html.
[4] سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، 1983، ص 190.

الدستورية العُليا وبالتالي يجوز الطعن عليها بعدم الدستورية، وإلى قرارات تحمل طابع إداري، لأنها صادرة بطبيعتها من سلطة إدارية وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري[1].

وهذا شرح مُختصر للضوابط الدستورية لتطبيق فكرة الظروف الاستثنائية كما هي مبيّنة في المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971، ولكن هذا الوضع قد تغيّر في الدستور المصري الحالي لعام 2014، فنلاحظ خلو هذا الدستور من أي نص يُقابل نص المادة 74 من دستور 1971، فقد نص الدستور الحالي على بعض الضوابط الدستورية على إصدار قرارات بقوانين، وهي القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة تدابير طارئة لا تحتمل التأخير، وتُعرف في التشريع المصري بـ "لوائح الضرورة"، حيث نصت المادة 156 من الدستور المصري لعام 2014 على أنه " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يُوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تُعرض وتناقش أو عُرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار"

وبمطالعة النص الدستوري السابق يمكن استنتاج ضوابط سلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية في إصدار القرارات بقوانين والمتمثلة في ضابطين هما: قيام حالة الضرورة أي حدوث ما يُوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير والثاني حالة عدم قيام البرلمان.

أولاً: قيام حالة الضرورة.

يمكن ملاحظة أن نص المادة 156 من الدستور المصري لعام 2014 جاء مبهماً وغامضاً فيما يخص تحديد حالة الضرورة، فقد نصت المادة سالفة الذكر على أنه" إذا حدث ..... ما يُوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير... يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين...".

وإزاء هذا الغموض الوارد في نص المادة، كان لابد من الرجوع للقواعد العامة لتحديد مفهوم حالة الضرورة[2] وهي كما أوضحناها سابقاً أن يكو ن الخطر جسيماً وحالاً، وأن يتعذر دفع هذا الخطر بالوسائل والتشريعات العادية، وأن يتوافر شرط العجلة، أي أن يتطلب الأمر اتخاذ إجراءات عاجلة وسريعة بهدف معالجة الأوضاع التي أحاطت بالبلاد، وإعادة الأمر والاستقرار الداخلي للدولة،

[1] أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية للكتب، 1978، ص64.

[2] راجع في ذلك: يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 20 وما بعدها. محمود سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 67 وما بعدها.

فعند توافر هذه الشروط مجتمعة يمكن القول بتوافر حالة الضرورة التي تُبيح لرئيس الجمهورية تطبيق المادة 156 من الدستور وإصدار قرارات بقوانين لمواجهة حالة الضرورة[1].

ثانياً: حالة عدم قيام البرلمان.

نصت المادة 156 من الدستور على حالة عدم قيام البرلمان كشرط لتطبيق هذه المادة، خلافاً لما كان عليه الأمر في الدساتير السابقة، فحدوث أمر يُوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير خلال العطلة البرلمانية التي تفصل بين أدوار الانعقاد العادية أو غير العادية، لا تُجيز لرئيس الجمهورية تطبيق المادة 156 من الدستور – خلافاً لنصوص الدساتير السابقة التي كانت تُجيز هذا الأمر – بل يتعين على رئيس الجمهورية دعوى مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، على اعتبار أن مجلس النواب صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، فيقوم المجلس بإقرار مشروع القانون المُقدم من رئيس الجمهورية لمواجهة حالة الضرورة وعلى وجه السرعة، أو يتبنى المجلس على وجه السرعة قانون من اقتراحه لمواجهة الحالة نفسها بتشريع مناسب مع ما تحمله من مخاطر تهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية، أو أمن المواطنين وحقوقهم وحرياتهم[2].

فنصل مما سبق للسؤال التالي: ما هي الحالات التي يُعد فيها مجلس النواب غير قائم فيها وفقاً لنص المادة 156 من الدستور المصري لعام 2014؟

أجابت المادة 156 من الدستور على هذا التساؤل، حيث جاء فيها " ... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من **انعقاد المجلس الجديد**"

فنستنتج مما سبق أن عدم قيام المجلس يكون إما بانقضاء فترة ولاية المجلس القديم وانتخاب مجلس آخر جديد، أو خلال حل مجلس النواب القائم وانتخاب مجلس آخر جديد وقد حدد الدستور المصري لعام 2014 حالات حل مجلس الشعب.

1- الفترة ما بين الدورين التشريعيين: تبدأ هذه الفترة من اليوم التالي لانقضاء اليوم الأخير من الدور التشريعي للمجلس القديم وحتى اليوم السابق على انعقاد الدور العادي السنوي الأول للمجلس الجديد، فخلال هذه الفترة يجوز لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة إصدار قرارات بقوانين يتم عرضها على المجلس الجديد[3].

---

[1] من تلك الحالات حدوث حرب مثلاً أو حدوث كوارث طبيعية أو تفشي الأمراض.

[2] شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014، مجلة الحقوق القانونية والاقتصادية، العدد 69، 2019، ص 37.

[3] المرجع السابق، ص 39.

كما نصت المادة 106 من الدستور المصري لعام 2014 على أنه" مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته" لذلك وفي رأينا فإن الدور التشريعي لمجلس النواب القائم لا ينتهي إلا بانقضاء مدة الخمس سنوات المنصوص عنها في المادة السابقة، فحدوث أمر خطير خلال مدة الستين يوماً المنصوص عنها في المادة السابقة لا تُبيح لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين تطبيقاً للمادة 156 من الدستور المصري لعام 2014.

2- حل مجلس النواب تطبيقاً للمادة 137 من الدستور: حيث نصت هذه المادة على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حُل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية"

فيتضح لنا من المادة السابقة، أن الفترة الزمنية التي يحق فيها لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين سنداً للمادة 156 من الدستور تبدأ من إصدار رئيس الجمهورية قرار الحل وتستمر حتى اليوم السابق على الانعقاد الأول للمجلس الجديد.

3- حالة حل مجلس النواب تطبيقاً للمادة 161 من الدستور: حيث نصت هذه المادة على أنه " يجوز لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات مبكرة، بناءً على طلب مُسبب وموقع من أغلبية مجلس النواب على الأقل وموافقة ثلثي أعضائه، ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة، وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يُطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويُعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتُجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عُدَّ المجلس مُنحلاً، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل".

من خلال المادة السابقة نلاحظ أن مجلس الشعب يُعد مُنحلاً بحكم الدستور إذا رفض الشعب عبر الاستفتاء لطلب سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وبالتالي يُعد المجلس غير قائم من تاريخ إعلان

نتيجة الاستفتاء بالرفض إلى تاريخ أو انعقاد للمجلس الجديد المُنتخب، وخلال هذه الفترة يستطيع رئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، إذا ما حدث أمر يُوجب الإسراع في اتخاذ تدابير وإجراءات لا تحتمل التأخير، على أن تُعرض هذه الإجراءات المُتخذة من قِبل رئيس الجمهورية على مجلس النواب الجديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده ليقرر ما يراه مناسباً بشأنها[1].

فإذا توافرت إحدى الحالات التي ذكرناها سابقاً والتي يُعتبر فيها مجلس النواب غير قائم، جاز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، طبقاً للمادة 156 من الدستور المصري لعام 2014، بشرط توافر حالة الضرورة التي تدفع رئيس الجمهورية إلى إصدار مثل هذه القرارات.

أما فيما يخص إعلان حالة الطوارئ والتي يتم الإعلان بسبب ظروف صعبة تمر بها البلاد في البلاد فقد جاء النص عليها في المادة 154 من الدستور المصري لعام 2014 حيث نص على أنه " يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فورا للعرض عليه، وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا نمدد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتمال له."

من خلال هذه المادة نلاحظ أن الضوابط الدستورية اللازمة لإعلان حالة الطوارئ هي:

1- أخذ رأي مجلس الوزراء بشأن إعلان حالة الطوارئ وذلك قبل الإعلان عنها، ونرى هنا من خلال النص الدستوري أن هذا الرأي هو رأي استشاري غير ملزم لرئيس الجمهورية.

2-موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب على إعلان حالة الطوارئ خلال سبعة أيام من تاريخ إعلانها، ونرى هُنا أن موافقة مجلس النواب على إعلان حالة الطوارئ ضرورية، أي في حال عدم موافقة مجلس النواب على حالة الطوارئ تكون منتهية.

3- أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز الثلاثة أشهر، ولا تمدد إلا لمرة واحدة وبموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب.

[1]شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات بقوانين، مرجع سابق، ص46.

فنلاحظ أن مجلس النواب له رقابة على إعلان حالة الطوارئ تمنع استخدامها غير مواضعها مما يشكل ضابط دستوري يحمي إلى حد ما حقوق وحريات الأفراد التي من الممكن أن تُنتهك في حالات الحرجة التي تتعرض لها البلاد.

أما في التشريع السوري يمثل التنظيم الدستوري للسلطة الاستثنائية، ولا سيما في الإعلان الدستوري لعام 2025، محاولة لإعادة بناء الإطار القانوني الذي يحكم ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته في الظروف الاستثنائية بعد مرحلة طويلة اتسمت باتساع السلطة التنفيذية وضعف الضوابط الدستورية. فقد نصت المادة 41 من الإعلان الدستوري على أنه" :*إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يعلن حالة الطوارئ جزئياً أو كلياً لمدة أقصاها ثلاثة أشهر في بيان إلى الشعب بعد موافقة مجلس الأمن القومي واستشارة رئيس مجلس الشعب ورئيس المحكمة الدستورية العليا، ولا تمدد لمرة ثانية إلا بعد موافقة مجلس الشعب*".

يتضح من هذا النص أن المشرّع الدستوري السوري سعى إلى بناء نظام قانوني للطوارئ يقوم على مجموعة من الضوابط الموضوعية والشكلية التي تهدف إلى الحد من التوسع غير المبرر في استخدام السلطة الاستثنائية. فمن الناحية الموضوعية، اشترط النص قيام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الدولة أو يعوق المؤسسات الدستورية عن أداء وظائفها. ويعد هذا الشرط من أهم الضمانات الدستورية، لأنه يقيد سلطة رئيس الجمهورية بوجود ظرف استثنائي حقيقي يبرر الخروج المؤقت عن القواعد الدستورية العادية. كما أن اشتراط أن يكون الخطر "حالًا" يعني أن الخطر يجب أن يكون وشيكًا ومباشرًا، بحيث لا يمكن مواجهته بالوسائل القانونية المعتادة.

أما من حيث الضوابط الشكلية والإجرائية، فقد أوجب النص أن يتم إعلان حالة الطوارئ في بيان يوجهه رئيس الجمهورية إلى الشعب يوضح فيه طبيعة الخطر الذي يهدد الدولة والإجراءات التي تعتزم السلطات اتخاذها لمواجهته. ويعكس هذا الإجراء مبدأ الشفافية السياسية في إدارة الأزمات، إذ يضع الرأي العام أمام حقيقة الظروف التي تمر بها الدولة ويتيح له إدراك طبيعة التدابير الاستثنائية التي قد تؤثر في الحقوق والحريات.

كما أوجب النص الحصول على موافقة مجلس الأمن القومي قبل إعلان حالة الطوارئ، وهو شرط يمثل ضمانة مؤسسية مهمة، لأن إعلان الطوارئ لا يصبح قرارًا فرديًا لرئيس الجمهورية بل نتيجة تقدير جماعي تشارك فيه جهة مؤسسية تضم كبار المسؤولين في الدولة. ومن الناحية الدستورية،

يهدف هذا الشرط إلى تحقيق قدر من الموازنة بين متطلبات القيادة التنفيذية وإشراك المؤسسات السيادية في تقدير المخاطر الوطنية.

كذلك نصت المادة على ضرورة استشارة كل من رئيس مجلس الشعب ورئيس المحكمة الدستورية العليا قبل إعلان حالة الطوارئ. وعلى الرغم من أن هذه الاستشارة ليست ملزمة لرئيس الجمهورية، فإنها تحمل قيمة دستورية مهمة، لأنها تضمن إشراك ممثلي السلطتين التشريعية والقضائية في تقدير الظروف الاستثنائية. ويؤدي هذا الإجراء إلى تعزيز الطابع المؤسسي لقرار إعلان الطوارئ، كما يضفي عليه قدرًا من المشروعية القانونية والسياسية.

ومن الضمانات المهمة التي تضمنتها المادة أيضًا تحديد مدة حالة الطوارئ بثلاثة أشهر كحد أقصى، وهو ما يعكس توجهًا واضحًا نحو التأكيد على الطابع المؤقت للسلطات الاستثنائية. فالقاعدة الأساسية في الفكر الدستوري المعاصر أن الأنظمة الاستثنائية يجب أن تبقى محددة بمدة زمنية واضحة، حتى لا تتحول إلى حالة دائمة تؤدي إلى تقويض النظام الدستوري. كما اشترط النص الحصول على موافقة مجلس الشعب في حال الرغبة في تمديد حالة الطوارئ، وهو ما يعزز دور السلطة التشريعية في مراقبة استمرار العمل بالنظام الاستثنائي.

وتكتسب هذه الضمانات أهمية أكبر إذا ما قورنت بالتنظيم الدستوري السابق في دستور 2012، ولا سيما المادة 114منه، التي منحت رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لاتخاذ إجراءات استثنائية عندما يرى وجود خطر جسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الدولة. فقد كانت تلك المادة تتيح لرئيس الجمهورية اتخاذ جميع التدابير التي يراها ضرورية دون أن تقيد هذه السلطة بضوابط إجرائية واضحة أو برقابة مؤسسية فعالة، الأمر الذي كان يفتح المجال لتغوّل السلطة التنفيذية على باقي السلطات العامة في الدولة. وفي ظل هذا التنظيم، كان بإمكان رئيس الجمهورية عمليًا أن يحل محل السلطات التشريعية والتنفيذية بل وحتى القضائية في اتخاذ التدابير التي يراها مناسبة[1]، وهو ما أثار انتقادات واسعة في الفقه الدستوري باعتباره مساسًا بمبدأ الفصل بين السلطات وبالضمانات الأساسية لحماية الحقوق والحريات.

وعلى هذا الأساس، يمكن القول إن المادة 41 من الإعلان الدستوري لعام 2025 تمثل محاولة لتقييد السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية من خلال إدخال مجموعة من الضمانات الدستورية

[1] جميلة الشربجي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973 دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول، 2013، ص 20

التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات الأمن الوطني وحماية الحقوق الأساسية للمواطنين. كما أن هذا التنظيم يقترب في بعض جوانبه من النموذج الدستوري الفرنسي، ولا سيما ما يتعلق بوجود خطر جسيم يهدد الدولة وضرورة إجراء مشاورات مع عدد من المسؤولين قبل اتخاذ القرار الاستثنائي.

إضافة إلى ذلك، يمكن ملاحظة أن التنظيم الجديد يعكس توجهًا نحو إعادة الاعتبار للدور الرقابي للمؤسسات الدستورية، إذ لم يعد إعلان حالة الطوارئ قرارًا منفردًا لرئيس الجمهورية، بل أصبح محاطًا بمجموعة من الإجراءات المؤسسية التي تشمل موافقة مجلس الأمن القومي، واستشارة رؤساء بعض السلطات، وإمكانية تدخل مجلس الشعب عند تمديد الحالة الاستثنائية. وهذه العناصر مجتمعة تمثل خطوة نحو بناء نظام دستوري أكثر توازنًا يحد من مخاطر التوسع في السلطة الاستثنائية.

كما يمكن الإشارة إلى فكرة أخرى ذات أهمية في هذا السياق، وهي أن التنظيم الجديد يسعى إلى تحقيق التوازن بين سرعة اتخاذ القرار في الظروف الاستثنائية وبين احترام مبدأ الشرعية الدستورية . فالظروف الاستثنائية بطبيعتها تتطلب قدرة السلطة التنفيذية على التحرك السريع لمواجهة الأخطار التي تهدد الدولة، إلا أن هذه السرعة يجب ألا تكون على حساب الضمانات الأساسية التي تحمي النظام الدستوري وحقوق الأفراد. ومن هنا تأتي أهمية الضوابط التي نصت عليها المادة 41، لأنها تحاول الجمع بين هذين الاعتبارين المتعارضين ظاهريًا.

وبناءً على ما تقدم، يمكن القول إن التنظيم الدستوري الجديد لحالة الطوارئ في سوريا يعكس محاولة لإرساء مفهوم دستوري أكثر توازنًا للسلطة الاستثنائية، يقوم على الاعتراف بضرورة وجود آليات استثنائية لمواجهة الأزمات، مع إخضاع هذه الآليات لضوابط مؤسسية وزمنية تحد من إمكانية إساءة استخدامها. ومع ذلك، فإن فعالية هذه الضوابط في حماية الحقوق والحريات ستظل مرتبطة بدرجة كبيرة بمدى التزام السلطات العامة بروح النص الدستوري، وبمدى فاعلية المؤسسات الرقابية في ممارسة دورها في متابعة تطبيق هذه التدابير الاستثنائية.

المطلب الثاني: تطبيقات عن لجوء رئيس الجمهورية لتفعيل نصوص الظروف الاستثنائية.

قد يحدث أن تدخل البلاد في ظروف استثنائية طارئة، لا يمكن مواجهتها بالقوانين والوسائل والعادية، فنصت بعض الدساتير في هذه الحالة– كما تحدثنا سابقاً– على منح رئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية لمواجهة هذه الظروف التي تمر بها البلاد، ولكن هل حدث وأن تم اللجوء

لتفعيل هذه المواد، فوفقاً لموضوع دراستنا، هل حدث وأن قام الرئيس الفرنسي باللجوء إلى تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958؟ أو أن هذا الأمر في مصر أو سوريا؟؟

لذلك سنتناول في هذا المطلب حالات واقعة عن تطبيق المواد الدستورية التي تنص على منح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لمواجهة حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد وذلك في كل من التشريع الفرنسي والمصري في الفرع الأول، ثم سننتقل بالحديث عن أثر تطبيق هذه المواد في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تطبيقات فعلية عن استخدام نصوص الضرورة في فرنسا ومصر وسورية

حدث في كل من فرنسا أن لجأ رئيس الجمهورية لتطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي، وكذلك الأمر فقد لجأ رئيس جمهورية مصر العربية إلى تطبيق المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971.

أولاً- في فرنسا.

من خلال البحث في التاريخ الفرنسي المعاصر نجد أنه في الثالث والعشرين من نيسان لعام 1961، أصدر الرئيس الفرنسي شارل ديغول قراراً بتطبيق المادة 16 من الدستور، وذلك عقب التمرد الذي قاده مجموعه من الضباط الفرنسيين الموجودين في الجزائر (كانت الجزائر في ذلك الوقت مقاطعة فرنسية)، فقام هؤلاء الضباط باعتقال وحجز لبعض الشخصيات الهامة في الجزائر، مما أدى لقيام حالة من الفوضى، وتعطيلاً للمرافق العامة عن سيرها المنتظم، كل ذلك شكّل حالة ضرورة وظرفاً استثنائياً دفع الرئيس الفرنسي في ذلك الوقت لتطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

نُشير هُنا إلى أن هذه هي الحالة الوحيدة التي تم فيها اللجوء إلى المادة 16 من الدستور من قِبل رئيس الجمهورية، ويقول البعض أن القرار – قرار اللجوء للمادة 16 من الدستور- صدر بسهولة نوعاً ما لأن هذه الأحداث قد جرت في الجزائر، فعلى الرغم من الأحداث والظروف الخطيرة والعصيبة التي مرت بها فرنسا، لم يتم تفعيل المادة 16 من الدستور، فما حدث من وقائع في أيار 1968 وما تبعه من اضطرابات واعتصامات عمالية وفوضى هددت سلامة الأراضي الفرنسية، لم يجد الرئيس الفرنسي وقتها مبرراً لتطبيق المادة 16 من الدستور ولا إلى مبرر لتطبيق أي نظام استثنائي آخر[1].

[1]سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص 124.

لذلك وكما تحدثنا سابقاً، هُناك الكثير من الأحداث والوقائع الاستثنائية التي مرت بها فرنسا، لم يتم تطبيق المادة 16 من الدستور إلا في عهد الرئيس الفرنسي شارل ديغول عام 1961.

واختلف الفقهاء حول صحة قرار رئيس الجمهورية وقتها من حيث توافر الشروط الموضوعية لتطبيق المادة 16 من الدستور، فصحيح أن مؤسسات الجمهورية وسلامة الأراضي الفرنسية كانت تحت تهديد الخطر الجسيم والحال أثناء تلك الفترة، إلا أن انقطاع المادي لسير الوظائف الأساسية للمؤسسات والسلطات الدستورية العامة لم يكن متحققاً، وذلك لقدرة المؤسسات الدستورية على اتخاذ كافة القرارات اللازمة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية[1].

في حين قال البعض الآخر[2]، أن هذه الأحداث التي وقعت في الجزائر في 23 نسيان 1961 وما أعقبها من فوضى عارمة، كانت سبباً كافياً لتطبيق المادة 16 من الدستور من قِبل رئيس الجمهورية، إلا أن هذه الأسباب قد زالت مع القضاء على العصيان في الخامس والعشرين من نيسان لعام 1961.

أما أغلبية الفقهاء[3] أخذت بالتفسير الموسع لشرط الانقطاع الوارد في المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958، أي أن انقطاع المؤسسات الدستورية عن سيرها المنتظم كان متحققاً في العصيان الذي حدث في الجزائر عام 1961، مما يؤكد مشروعية قرار رئيس الجمهورية في تطبيق المادة 16 من الدستور.

وفي اعتقادنا أن الرئيس الفرنسي كان متساهلاً في اللجوء إلى المادة 16 من الدستور، فالنظر إلى طبيعة الوقائع التي حدثت، والوقت الزمني الذي استغرقته هذه الأحداث، كان من الممكن أن تُواجه هذه الظروف الوسائل العادية دون اللجوء إلى الوسائل الاستثنائية، كما أن الأحداث والوقائع التي تعرضت لها فرنسا فيما، تُشكل خطورة عليها أكثر من تلك الأحداث التي وقعت في الجزائر حينها، وبالرغم من ذلك لم يتم اللجوء للمادة 16 من الدستور الفرنسي.

---

[1] Rivero, Les libertes publiques tome 1,3 èd, P.U.F.1984, p.307
مشار إلية لدى: جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العُليا، مرجع سابق، ص101.

[2] A.Heymon, les libertès pabliques et de Ihmme, L.G.D.1992, p.80

[3] جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في القضاء، مرجع سابق، ص 110.

ومن القرارات التي اتخذها الرئيس الفرنسي شارل ديغول في معرض تطبيقه للمادة 16 من الدستور إبان التمرد الذي حدث في الجزائر، والتي كان مُعظمها يتعلق بتوسيع سلطات الضبط الإداري، وبتنظيم السلطات القضائية فنذكر على سبيل المثال[1]:

1- القرار رقم 24 الصادر في نيسان عام 1961 والقاضي بتمديد العمل بحالة الطوارئ في جميع الأقاليم الفرنسية حتى إشعار آخر.

2- القرار رقم 25 الصادر في نيسان 1961 والقاضي باعتقال جميع الأشخاص الذين يثبت ضدهم دلائل تشير إلى تورطهم في التمرد أو تقديم يد العون والمساعدة للمتمردين في الجزائر.

3- القرار 27 الصادر في نيسان 1961 القاضي بتشكيل محاكم عسكرية في الجزائر لمحاكمة المتمردين.

4- القرار 7 الصادر في أيار 1961 والذي نص على تسريح بعض أفراد الجيش والشرطة من خدمتهم.

نُشير هُنا إلى أن فرنسا كانت قد أعلنت حالة الطوارئ في البلاد عقب الهجمات التي تعرضت لها باريس في 13 تشرين الثاني 2015 وذلك بموجب المرسوم رقم 1475-2015 الصادر بتاريخ 14 تشرين الثاني لعام 2015 عن مجلس الوزراء الفرنسي برئاسة رئيس الجمهورية فرانسوا هولاند ومن ثم قام البرلمان الفرنسي بتمديد حالة الطوارئ لعدة مرات وانتهت بتاريخ 1 تشرين الثاني لعام 2017، وكان من ضمن الإجراءات المتخذة:

1- إجراء عمليات التفتيش للمنازل من قبل السلطات المحلية دون إذن مسبق من القضاء

2- فرض الإقامة الجبرية على بعض الأشخاص يُشتبه أنهم يُشكلون خطراً على الأمن العام

3- حظر التجمعات والمظاهرات التي قد تهدد الأمن العام، حيث قامت السلطات بحظر العديد من المظاهرات البيئية خلال مؤتمر المناخ الذي انعقد في باريس 2015

4- قامت السلطات بإغلاق العديد من دور العبادة لفترات مؤقتة بحجة أنها تنشر الفكر المتطرف.

وأيضاً فرضت حالة الطوارئ مرتين بعد ذلك في فرنسا لمواجهة جائحة كورونا في عامي 2020 و2021 حيث فرضت الحكومة الحجر الصحي والإغلاق التام للمؤسسات ومنعت التنقل بين المناطق وقيدت التجمعات.

[1] محمد حسنين عبد العال، رقابة مجلس الدولة على قرارات الضبط الإداري الصادرة بالتطبيق للمادة 16 من الدستور الفرنسي والمادة 74 من الدستور المصري دراسة تحليلية لأحكام القضاء، القاهرة، 1981، ص 21 وما بعدها.

وهُنا نشير إلى مسألة دقيقة فيما يتعلق بالأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ

حيث أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 لا يتضمن نصًا صريحًا ينظم حالة الطوارئ بالمعنى الذي طُبِّق بعد هجمات 2015 .وهذه إحدى الخصائص المميزة للنظام القانوني الفرنسي، حيث إن حالة الطوارئ ليست مؤسسة دستورية مباشرة، بل هي نظام قانوني تشريعي مصدره القانون العادي، وتحديدًا قانون 3 نيسان 1955 المتعلق بحالة الطوارئ.

بمعنى آخر، إن إعلان حالة الطوارئ في فرنسا لا يستند إلى مادة محددة في الدستور، وإنما يستند أساسًا إلى القانون رقم 55-385 الصادر في 3 نيسان 1955، الذي يمنح السلطة التنفيذية صلاحية إعلان حالة الطوارئ بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء. ووفقًا لهذا القانون، يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بناءً على مداولات مجلس الوزراء عندما توجد أخطار جسيمة ناتجة عن اعتداءات خطيرة على النظام العام أو أحداث ذات طابع كارثي تشكل بطبيعتها خطراً عاماً.

وينص القانون المذكور على أن إعلان حالة الطوارئ يتم بمرسوم، ويكون نافذًا لمدة اثني عشر يومًا فقط، وبعد انقضاء هذه المدة لا يمكن تمديدها إلا بقانون يصدر عن البرلمان. هذا الترتيب يعكس محاولة المشرّع الفرنسي تحقيق توازن بين الاستجابة السريعة للظروف الاستثنائية من جهة، وضرورة مراقبة البرلمان لاستمرار النظام الاستثنائي من جهة أخرى. وبذلك يكون النظام القانوني الفرنسي قد ميّز من حيث الأساس القانوني بين إعلان حالة الطوارئ وبين لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي والتي تحدثنا عنها سابقاً (والتي هي موضوع بحثنا الرئيسي)[1].

ثانياً: في مصر.

شهدت مصر وقائع وأحداث دعت الرئيس المصري لتطبيق المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 والتي تعطي للرئيس الحق في اتخاذ إجراءات مناسبة لمواجهة حالات خطيرة تشهدها البلاد، فتم اللجوء لهذه المادة في مرتين:

الأولى كانت عقب أحداث الشغب والمظاهرات التي وقعت في 18 كانون الثاني عام 1977، حيث شملت هذه الأحداث معظم الأراضي المصرية، ورغم السيطرة على هذه الأحداث مع نهاية شهر كانون الثاني، إلا أن الرئيس المصري أعلن في يوم 2 شباط من عام 1977 تطبيق المادة 74 من الدستور، وقام في اليوم التالي بتوجيه خطاب للشعب، شارحاً فيه الوقائع والظروف التي تمر

[1]للمزيد راجع قانون الطوارئ الفرنسي رقم 358 الصادر في 3 نيسان لعام 1955

بها البلاد، والإجراءات الكفيلة لمواجهة هذه الأحداث، فصدر تطبيقاً للمادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 القرار رقم 2 في شباط عام 1977 لمواجهة المظاهرات وحالات الشعب التي وقعت وعُرض هذا القرار على الشعب في استفتاء عام ونال الموافقة[1].

ويمكن القول هُنا أن الأحداث التي دفعت الرئيس المصري لتطبيق المادة 74 من الدستور انتهت فعلاً قبل إعلان تطبيق المادة، وبالتالي فإن شرط أن يكون الخطر الذي يُهدد البلاد حالاً والمنصوص عليه في المادة 74 من الدستور أصبح غير متوفر، لذلك فإنه من غير المبرر أن يلجأ رئيس الجمهورية المصرية في ذلك الوقت لتطبيق المادة 74 من الدستور.

والمرة الثانية التي طُبقت فيها المادة 74 من الدستور كانت في شهر أيلول عام 1981، عقب حالات العنف والاعتداء على المراكز الدينية بين المسلمين والمسيحيين في منطقة الزاوية الحمراء، فدفعت هذه الأحداث الرئيس المصري في 3 أيلول من عام 1981 للإعلان بتطبيق المادة 74 من الدستور.

وصدر استناداً لهذا الإعلان جملة من القرارات بقانون نذكر منها على سبيل المثال[2]:

1- القرار بقانون رقم 490 لعام 1981، والقاضي بنقل 74 من أعضاء الهيئة التدريسية بالجامعات والمعاهد إلى وظائف أُخرى يُحددها وزير الدولة لشؤن التعليم العالي أو الوزير المختص بشؤون الأوقاف حسب العائدية.

2- القرار بقانون رقم 492 لعام 1981ن والقاضي بحل عشر جمعيات إسلامية وأربع جمعيات مسيحية والمشهرة وفقاً للقانون 32 لعام 1964 لثبوت تورطها بأعمال العنف التي حدثت.

3- القرار بقانون رقم 494 لعام 1981، والقاضي بإلغاء الترخيص لسبع صحف والتحفظ على أموالها.

فيما يخص إعلان حالة الطوارئ فقد تم إعلانها في الفترة المعاصرة مرتين:

المرة الأولى كانت في أعقاب الاضطرابات السياسية العنيفة التي شهدتها مصر بعد عزل الرئيس محمد مرسي في تموز 2013، حيث تم إعلانها بقرار رئاسي صدر في 14 آب عام 2013 من قبل الرئيس المؤقت عدلي منصور وذلك لمدة شهر ومن ثم تم تمديدها لشهرين إضافيين وكان الإعلان عنها لمواجهة الاضطرابات الأمنية الواسعة عقب فض اعتصامي رابعة العدوية والنهضة ولنظراً لانتشار أعمال العنف والهجمات على منشآت الدولة ولضرورة الحاجة إلى تمكين قوات

[1] يحيى الجمل، نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص 158 وما بعدها.
[2] جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في القضاء، مرجع سابق، ص 114 وما بعدها.

الأمن من السيطرة على الوضع الأمني. وقد منحت حالة الطوارئ السلطات صلاحيات واسعة مثل فرض حظر التجول في بعض المحافظات وتوسيع صلاحيات الاعتقال والتفتيش.

أما الحالة الثانية التي تم فيها إعلان حالة الطوارئ في مصر فكانت في 10 نيسان عام 2017 بموجب القرار الجمهوري رقم 157 لعام 2017 وذلك عقب هجومين إرهابيين استهدفا كنيستين في مدينتي طنطا والإسكندرية خلال احتفال أحد الشعانين، فقد تم وفقاً لذلك إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثة أشهر طبقاً لما يقتضيه الدستور ومن ثم تم تمديدها بشكل دوري كل ثلاثة أشهر بقرارات رئاسية وافق عليها البرلمان، بحيث كان يتم الانتظار لعدة أيام بعد انتهاء تمديد حالة الطوارئ ومن ثم يتم الإعلان عنها من جديد وهكذا، واستمرت حالة الطارئ حتى تاريخ 25 تشرين الأول لعام 2021 بعد أن استمرت لأكثر من أربع سنوات، وقد منحت حالة الطوارئ السلطات باتخاذ تدابير استثنائية واسعة أهمها:

1- توقيف الأشخاص المشتبه بهم دون إجراءات قضائية.

2- تفتيش المنازل والأماكن العامة.

3- فرض قيود على التجمعات والتظاهرات.

4- إحالة بعض القضايا إلى محاكم أمن الدولة.

أما في سوريا وتحديداً في عام 2020 في فترة تفشي وباء كورونا الذي جاء تزامناً مع موعد انتخابات مجلس الشعب السوري، ففي ظل هذه الظروف الاستثنائية التي شهدها العالم والمنطقة، ومع اتساع رقعة انتشار فيروس كورونا، وحرصاً على سلامة المواطنين خشية التجمعات التي تحدث في يوم الانتخاب، طلب رئيس النظام البائد من المحكمة الدستورية العُليا بيان تفسير نص المادتين 56 و62 من الدستور[1] لجهة إمكانية تأجيل انتخابات مجلس الشعب إلى ما بعد المهل المحددة دستورياً في حال استمرار الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد والمتمثلة بتفشي وباء كورونا، حيث أجابت المحكمة عن هذا التساؤل في شكل حكم، ورأت أن انتشار فيروس كورونا حول العالم يُعد ظرفاً استثنائيا طارئاً لا يشابه أي حدث عالمي سابق، خاصة بعد إعلان منظمة الصحة العالمية تحول فيروس كورونا إلى جائحة عالمية غطت العالم ومن بينها الجمهورية العربية السورية، والتي يمثل انتقال الفيروس إليها خطراً محدقاً يُهدد سلامة الشعب بالكامل، ومن هُنا يغدو

[1] نصت المادة 56 من الدستور السوري على أن " مدة ولاية مجلس الشعب أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ولا يجوز تمديدها إلا في حال الحرب بقانون"
ونصت المادة 62 من الدستور السوري على " 1- تجري الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق انتهاء ولاية مجلس الشعب
2- يستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم يُنتخب غيره ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد"

من الواجب على الدولة القيام بكافة الإجراءات اللازمة للتصدي لخطر هذه الجائحة الاستثنائية، وقمت المحكمة في هذا الصدد حلول متعارف عليها في الفقه الدستوري، ويتمثل الحل الأول بتطبيق حالة الضرورة وفقاً للقاعدة التي تقتضي بأن الضرورات تُبيح المحظورات وأن الضرورات تُقدر بقدرها، حيث تُمثل حالة الضرورة استثناء يرد على مبدأ سمو الدستور يسمح للسلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية باتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة لمواجهة الخطر دون الحاجة لنص دستوري، حيث تكون حالة الضرورة وحدها هي السند، استناداً لمبدأ يقضي بأن سلامة الدولة وسلامة الشعب فوق القانون، في حين أن الحل الثاني يكون بتطبيق المادة 114 من الدستور، حيث وضع المشرع حكماً استثنائياً يعالج وضعاً طارئاً لم تتوقعه النصوص الدستورية المكتوبة وأجاز لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة هذا الخطر إذا قدّر وجود هذه الحالة وللمدة التي يراها لازمة لزوال الخطر، تحقيقاً للمصلحة العامة، وبناء على ما سبق فإن المادة 114 من الدستور تُشكل السند الدستوري الذي تراه المحكمة الدستورية العُليا صالحاً لإصدار مرسوم بتأجيل موعد الانتخابات، وانتهت المحكمة في حكمها بالقول بأنه من حق رئيس الجمهورية إصدار مرسوم تأجيل انتخابات أعضاء مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث حتى زوال الظرف الاستثنائي والمتمثل بتفشي فيروس كورونا[1].

وقد أصدر رئيس النظام البائد فيما بعد المرسوم رقم 121 لعام 2020 القاضي بتأجيل انتخابات مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث، وذلك بناء على –أحكام المادة 62 من الدستور وعلى أحكام قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014

وما يمكن ملاحظته هُنا قلة لجوء رئيس النظام البائد إلى المحكمة الدستورية العليا أو أي جهات رسمية أخرى لتشاور في حالة الظروف الاستثنائية يعكس استبداده وطغيانه في الحكم، ويدل على أن الظروف الاستثنائية التي عاشتها البلاد خلال الفترة الماضية كانت بسبب رأس النظام الحاكم حيث كانت سلطته أشبه ما تكون مطلقة وتبعاً للمبدأ القائل السلطة المطلقة مفسدة مطلقة كانت سلطته ونظامه فاسد وواجب التغيير.

الفرع الثاني: أثر تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي ونظيراتها في الدساتير على الحقوق والحريات العامة.

[1]للمزيد راجع حكم المحكمة الدستورية العُليا السورية رقم 4 لعام 2020

تمنح المادة 16 من الدستور الفرنسي والمادة 114 من الدستور السوري (يُقابلهما سابقاً المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971) سلطة استثنائية لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد، فيتخذ رئيس الجمهورية في هذه الحالة الإجراءات التي يراها مناسبة لمواجهة هذه الظروف والتصدي لها، ولكن ما هو أثر هذه الإجراءات المتخذة على حقوق الأفراد وحرياتهم؟ فمن المعروف أن حقوق وحريات الأفراد قد تختلف في الظروف العادية عنها في حالة الظروف الاستثنائية وظاهر الأمر يُشير إلى تقلص هذه الحريات في الأحداث والوقائع الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد، لذلك سنحاول الإجابة عن هذا التساؤل دراسة أثر الإجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية في كل من فرنسا ومصر وسوريا.

أولا: في فرنسا.

تتسع سلطة رئيس الجمهورية في حال تطبيق المادة 16 من الدستور، وحتى يتثنى له اتخاذ الإجراءات الكفيلة لدرء الخطر الناجم عن الوقائع الاستثنائية التي تمر بها البلاد، تجتمع بيده السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

فمن المعروف أن الدستور الفرنسي أسند السلطة التنفيذية في البلاد لرئيس الجمهورية والوزير الأول وإلى مجلس الوزراء، ولكن في حال تطبيق المادة 16 من الدستور، يستطيع رئيس الجمهورية اتخاذ تدابير وقرارات إدارية تكون في الأصل من ضمن صلاحيات الوزير الأول أو مجلس الوزراء، وبالتالي تجتمع في يده السلطة التنفيذية كاملةً[1].

ومن آثار تطبيق المادة 16 من الدستور أنه يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون بحيث تجتمع بيده السلطة التشريعية أيضاً إلى جانب السلطة التنفيذية، فرئيس الجمهورية في هذه الحالة يباشر السلطة التشريعية دون تحديد سابق، فيتخذ الإجراءات التي يراها مناسبة لمواجهة حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، وصحيح أن هذه الإجراءات ستحدث خلل بالنظام القانوني في البلاد ومساس بمبدأ فصل السلطات، إلا أنه لا يمكن تعريض سلامة الوطن للخطر من أجل الحفاظ على الحدود بين السلطات والتي وضعت ضمن الظروف العادية وليس في أوقات الأزمات[2].

[1] يحيى الجمل، نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص 100 وما بعدها

[2] Mile camus: L,etat de nècessite en democratiè, Paris, 1992, p.272.

وعلى اعتبار أن الظروف الاستثنائية تؤدي إلى عرقلة المؤسسات الدستورية – ومنها البرلمان– عن مباشرة المهام الدستورية، فقد ثار جدال حول تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع، بحيث تكون له وحده هذه السلطة؟ أم يتقاسمها مع البرلمان؟

وقد انتهى التساؤل عند تفسيران:

التفسير الأول كان للرئيس الفرنسي شارل ديجول، حيث جاء فيه أن الغرض من التشريع هو الذي يُحدد الوظيفة التشريعية، فإن كان المقصود من التشريع أمر يتعلق بالمادة 16 من الدستور فيكون لرئيس الجمهورية وحده مباشرة السلطة التشريعية، وهو التفسير الذي سار عليه العمل، نظراً لمكانه الرئيس ديجول وتأثيره على الرأي العام ونظراً لمرونة نص المادة 16 من الدستور.

والتفسير الثاني جاء من جانب الفقه حيث قال أنه إن كان باستطاعة البرلمان الانعقاد في الظروف الاستثنائية فإنه لا يوجد مانع من مباشرته لوظيفته التشريعية[1].

وفي رأينا أن المادة 16 من الدستور قد أعطت الحق لرئيس الجمهورية لاتخاذ الإجراءات المناسبة، لمواجهة حالة الضرورة التي تواجه البلاد دون تحديد لهذه الإجراءات، بحيث يجوز له إصدار الأحكام القضائية إن اقتضت الضرورة لذلك، وبالتالي فيتمتع بسلطة تشريعية كاملة ضمن فترة تطبيق المادة، إن كان هدف التشريع المُتخذ من قِبل رئيس الجمهورية مواجهة حالة الضرورة والتصدي لها.

فنلاحظ مدى خطورة تطبيق المادة 16 على النظام القانوني من جهة وعلى الحقوق والحريات العامة للأفراد من جهة أُخرى، فقد أدى تطبيق المادة 16 في عام 1961 في فترة الأحداث التي وقعت في الجزائر إلى كثير من الآثار السلبية على حقوق الأفراد وحرياتهم ونذكر منها[2]:

– القرار 24 الصادر في نيسان 1961 والذي قضى بإبعاد واعتقال كل من يثبت تورطه في التمرد الذي حصل في الجزائر، بحيث أدى ذلك إلى قيام السلطة باعتقال من تشاء بحجة تورطه بأعمال ضد الجمهورية الفرنسية.

– القرار 27 الصادر في نيسان 1961 والقاضي بحظر النشر لبعض المجلات التي تضمنت مساندة للتمرد الذي حدث، فكان لهذا القرار آثار سلبية على حرية الفكر والصحافة، فتم حظر هذه المجلات ومصادرة العديد منها وملاحقة الناشرين فيها.

[1] Voisset: Larticle 16 de la constitution du 4 October 1958, Thèse, Paris, 1969, p.110.

[2] Jacques Robert: " Libertès et droits', 5 èdition, Dalloz, Paris, 1999, p.283.
مشار إليه لدى: جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في القضاء، مرجع سابق، ص 121 وما بعدها

– القرار 7 الصادر في أيار 1961 والقاضي بوقف بعض الموظفين المدنيين والعسكريين عن ممارسة عملهم وحرمانهم من الوظيفة العامة وذلك بسبب مساندتهم للتمرد العسكري في الجزائر واستند الرئيس الفرنسي في ذلك على أن سلامة الدولة والحفاظ على الأمن يحتاج ذلك، إلا أن قراره هذا شكّل تعدي على حق العمل والذي يُعتبر من أهم الحقوق الاجتماعية المكفول دستورياً والمنصوص عليه أيضاً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

كما أن قرار الرئيس الفرنسي القاضي بتشكيل محاكم عسكرية لمحاكمة المشاركين في التمرد الحاصل في الجزائر كان له أثر سلبيي على استقلالية القضاء ونزاهته هذا من جهة، ومن جهة أُخرى فقد جل الرئيس الفرنسي في هذا القرار محل السلطة التشريعية التي من حقها إنشاء قضاء استثنائي، فصحيح أن المادة 16 من الدستور تُجيز هذا الامر لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة، إلا أنه لا يمكن إنكار الأثر السلبي الذي وقع على نزاهة هذه المحاكم وعدالتها.

فنلاحظ أن تجربة فرنسا في تطبيق المادة 16 من الدستور أدت إلى الكثير من الآثار السلبية على الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور، فيجب تطبيق هذه المادة ضمن ضوابط وأطر تضمن التصدي للظروف الاستثنائية من جهة، ومن جهة أُخرى أن تكفل الحقوق والحريات العامة للأفراد وتمنع التعدي عليها في ظل تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

أما فيما يخص أثر إعلان حالة الطوارئ في عام 2015 على حقوق الأفراد وحرياتهم ففي رأينا أن هذه الإجراءات كان لها أثر سلبي كبير على الحقوق والحريات العامة منها:

- حدّت من حرية التجمع والتظاهر.
- وسّعت سلطات الشرطة على حساب القضاء.
- أدت إلى بعض الممارسات التمييزية ضد فئات معينة من المجتمع وخاصة المسلمين

كما أثارت عمليات التفتيش المتكررة شعورًا لدى بعض المواطنين بأنهم مشتبه بهم دائمًا.

ثانياً: في مصر.

يؤدي تطبيق المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 إلى اتساع سلطة رئيس الجمهورية، فله بموجب هذه المادة أن يُصدر التشريعات السريعة واللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، وإن كانت هذه الظروف تقتضي التدخل بأعمال السلطة القضائية، فلرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يتخذ وبسرعة ما هو ضروري ولازم لمواجهة حالة الضرورة التي تمر بها البلاد، ولكن دون أن يمس هذا التدخل بعمل السلطة القضائية المعنى الفني لعمل هذه السلطة، أي أنه

باستطاعة رئيس الجمهورية أن يُصدر قرارات تتمثل في فرض جزاءات إدارية، كالاعتقال والفصل بغير الطريق التأديبي[1].

فنلاحظ مدى الأثر السلبي الذي قد يُصيب حقوق وحريات الأفراد العامة في حال طُبقت المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 دون ضوابط جدية.

فقد شهد الواقع المصري حالتين لجأ فيهما الرئيس المصري لهذه المادة وقد أحدث أثراً سلبياً كبيراً على حقوق الأفراد، ففي المرة الأولى لجأ فيها الرئيس المصري أنور السادات لتطبيق المادة 74 من الدستور عقب المظاهرات التي عمت البلاد، فتوسع وقتها في إصدار أوامر القبض والاعتقال، وذلك من أجل السيطرة على أعمال الشغب.

والمرة الثانية حدثت في عام 1981 وقد كان للقرارات الصادرة تطبيقاً للمادة 74 من الدستور أثر بالغ على حقوق الأفراد وحرياتهم، وكشفت عن أبعاد خطيرة وجديدة في العلاقة بين الفرد والسلطة في ظل حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، فصدر قرار بالتحفظ على أعداد كبيرة من الأفراد واعتقال عدد منهم بحجة توافر دلائل جدية ضدهم تفيد اشتراكهم في الأحداث التي هددت النظام العام للدولة، وصدر أيضاً قرارات تقضي بإغلاق الصحف وإلغاء بعضها وحل لبعض الجمعيات بحجة إثارتها لأحداث الفتنة[2].

لذلك وعلى ضوء هذه الآثار السلبية التي لحقت بحقوق وحريات الأفراد، جاء الدستور المصري لعام 2014 خالياً من مادة مشابهة لنص المادة 74 من الدستور المصري لعام 1971. بحيث اكتفى الدستور المصري لعام 2014 بالنص على تمتع رئيس الجمهورية بحق إصدار قرارات بقوانين في حالات الضرورة وعند غياب مجلس النواب، وكنا قد شرحنا تفصيل ذلك فيما سبق.

هذا التغيير برأينا يؤدي إلى الحفاظ قدر الإمكان على حقوق وحريات الأفراد التي قد تُنتهك في ظل الظروف الاستثنائية، إلا أنه يحد من سرعة اتخاذ الإجراءات الضرورية واللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية والتي غالباً لا تحتمل التأخير.

أما فيما يخص إعلان حالة الطوارئ والتي صدرت عام 2017 واستمرت لمدة طويلة فقد أثرت على العديد من حقوق الأفراد وحرياتهم نذكر منها:

---

[1] سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص 178 وما بعدها.

[2] وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة مع المادة 16 من الدستور الفرنسي، دون دار نشر، 1987، ص398.

في المقام الأول أثرت حالة الطوارئ في الحق في الحرية الشخصية، وهو أحد أهم الحقوق الدستورية. إذ منح قانون الطوارئ السلطات الأمنية صلاحيات موسعة في القبض على المشتبه فيهم واحتجازهم في حالات تتعلق بالأمن القومي أو الجرائم المرتبطة بالإرهاب. وعلى الرغم من أن الدستور المصري يقر ضمانات متعددة لحماية الحرية الشخصية، مثل ضرورة صدور أمر قضائي مسبب في حالات القبض أو التفتيش، فإن نظام الطوارئ أتاح للسلطات إمكانية اتخاذ إجراءات سريعة قبل اكتمال الإجراءات القضائية المعتادة. وقد أدى ذلك عمليًا إلى زيادة نطاق التدخل في حرية الأفراد، وهو ما اعتبره بعض الفقهاء توسعًا في السلطة التقديرية للأجهزة الأمنية على حساب الضمانات القضائية التقليدية.

كما امتد تأثير الطوارئ إلى حرمة المسكن والحياة الخاصة .فقد أجاز قانون الطوارئ للسلطات المختصة إجراء عمليات تفتيش للمنازل والأماكن الخاصة إذا اقتضت الضرورات الأمنية ذلك. وفي الظروف العادية، يُعد تفتيش المساكن إجراءً يخضع لرقابة قضائية صارمة نظرًا لارتباطه المباشر بحماية الحياة الخاصة للأفراد. غير أن نظام الطوارئ خفف من هذه القيود الإجرائية، وهو ما أدى إلى توسيع صلاحيات الضبط الإداري في هذا المجال. وقد برر أنصار هذه الإجراءات بأنها ضرورية لمكافحة التنظيمات الإرهابية التي تعتمد على شبكات سرية يصعب كشفها بالإجراءات التقليدية، بينما رأى منتقدوها أنها قد تؤدي إلى المساس بمبدأ التناسب بين الخطر الأمني والقيود المفروضة على الحقوق.

ومن الحقوق التي تأثرت أيضًا حرية الاجتماع والتظاهر .فقد سمحت حالة الطوارئ للسلطات بفرض قيود على التجمعات العامة إذا رأت أن هذه التجمعات قد تؤدي إلى اضطراب الأمن العام. ويستند هذا الإجراء إلى فكرة أساسية في القانون الدستوري مفادها أن حماية النظام العام قد تقتضي أحيانًا فرض قيود مؤقتة على ممارسة بعض الحريات الجماعية. إلا أن التطبيق العملي لهذه القيود أدى إلى تقليص المساحة المتاحة للتجمعات العامة خلال فترة الطوارئ، خاصة في ظل التوترات الأمنية والسياسية التي كانت تشهدها البلاد آنذاك.

كذلك أثرت حالة الطوارئ في حرية التنقل في بعض المناطق التي كانت تشهد تهديدات أمنية مرتفعة، خاصة في شمال سيناء. فقد فرضت السلطات في أوقات مختلفة حظر تجول أو قيودًا على الحركة في بعض المناطق، وذلك بهدف الحد من نشاط الجماعات المسلحة وضمان سلامة السكان. وعلى الرغم من أن هذه التدابير كانت موجهة أساسًا إلى مناطق محددة وليست إلى كامل

الدولة، فإنها شكلت مثالًا واضحًا على كيفية استخدام السلطات الاستثنائية لتقييد حرية التنقل عندما تقتضي الضرورات الأمنية ذلك.

وفي الختام يمكن القول أن التقييم العام لهذه التجربة هو أنها حققت مكاسب أمنية نسبية، لكنها جاءت على حساب تقليص مؤقت لبعض الحقوق والحريات .ولذلك فإن هذه الحالة تمثل مثالًا واضحاً للإشكالية الدستورية الدائمة بين ضرورات الأمن ومتطلبات الحرية، وهي معادلة معقدة تسعى معظم الأنظمة القانونية الحديثة إلى تحقيق التوازن فيها دون أن يطغى أحد الجانبين على الآخر.

أما في سوريا فلم يسبق أن طُبقت المادة 113 من دستوريا لعام 1973 أو المادة 114 من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 والتي تُجيز لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة حالة الخطر التي تُهدد البلاد، أو المادة 41 من الإعلان الدستوري لعام 2025 مع الإشارة إلى حكم المحكمة الدستورية رقم 4 لعام 2020 والتي أجازت فيه تأجيل انتخابات مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث نظراً للظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد والمتمثلة بتفشي وباء كورونا والذي أعقبه صدور مرسوم عن رئيس النظام البائد بتأجيل الانتخابات نظراً للظروف الطارئة.

وفي الختام يمكن القول أن الإجراءات التي تُتخذ في معرض تطبيق النصوص الدستورية التي تعطي لرئيس الجمهورية الحق في اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة حالة خطر ما تمر بها البلاد، قد تعرض وبشكل كبير حقوق وحريات الأفراد العامة للانتهاك، لذلك يجب ضبط هذه الإجراءات وفق نصوص دستورية تقلل إلى حد كبير من التعدي المحتمل على هذه الحقوق والحريات والتي يجب أن تُراعى خصوصاً في ظل الظروف الاستثنائية.

الخاتمة:

تناولنا في هذه الدراسة الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في حالة الظروف الاستثنائية حيث قسمنا هذه الدراسة إلى مطلبين، تحدثنا في المطلب الأول عن هذه الضوابط والتي يجب أن تتوفر حتى يلجأ رئيس الجمهورية لتطبيق المواد التي تخوله له اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذه الظروف والتصدي لها، ولاحظنا تقارب في موقف المشرع الفرنسي والسوري، في حين أن المشرع المصري وفي دستور 2014 اتخذ موقفاً مغارياً عمّا كان الحال عليه في دستور 1971، حيث غاب النص الذي يُجيز لرئيس الجمهورية اتخاذ ما يلزم لمواجهة الظروف الاستثنائية، وبدلاً منه ورد نص يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة ووفق ضوابط معينة كان أهمها غياب مجلس النواب، صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع.

وتناولنا في المطلب الثاني حالات عملية طُبقت فيها المواد التي تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ ما هو لازم للتصدي لحالة الخطر التي تمر بها البلاد، حيث لجأ الرئيس الفرنسي مرة واحدة للمادة 16 من الدستور الفرنسي لمواجهة حالة التمرد التي حدثت في الجزائر والتي كانت في ذلك الوقت تابعة للإقليم الفرنسي، وحالتين لجأ فيهما الرئيس المصري للمادة 74 من الدستور المصري لعام 1971 لمواجهة حالات الشغب التي مرت بها البلاد، وبيّنا الأثر السلبي الكبير لهذه الإجراءات التي اتُخذت على حقوق وحريات الأفراد العامة.

في حين أنه لم يسبق أن طُبقت المادة 113 من الدستور السوري لعام 1973 أو المادة 114 من الدستور السوري لعام 2012 والتي تسمح لرئيس للجمهورية باتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة حالة الخطر التي تمر بها البلاد والتصدي لها أو المادة 41 من الإعلان الدستوري السوري لعام 2025 والتي تسمح لرئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ.

وقد توصلنا في ختام هذه الدراسة لبعض النتائج والتوصيات.

النتائج:

1- تتضمن المادة 16 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 مجموعة من الضوابط الدستورية التي تقيد لجوء رئيس الجمهورية إلى السلطات الاستثنائية، إذ تشترط قيام خطر جسيم وفوري يهدد مؤسسات الدولة أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها، مع تعذر سير السلطات الدستورية بصورة طبيعية. كما تفرض المادة على رئيس الجمهورية إجراء مشاورات مسبقة مع رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري، إضافة إلى توجيه خطاب رسمي إلى الشعب يبيّن فيه طبيعة الخطر والإجراءات المزمع اتخاذها، بما يحقق قدرًا من الشفافية والرقابة السياسية على استعمال هذه الصلاحيات.

2- يتضح من دراسة التجربة الدستورية المصرية أن المشرّع في دستور 2014 عدّل منهجه مقارنة بدستور 1971، إذ لم يقر نصًا يسمح لرئيس الجمهورية بتولي سلطة تشريعية استثنائية مطلقة لمواجهة الظروف الخطرة، وإنما اكتفى بمنحه صلاحية إصدار قرارات بقوانين عند الضرورة في حالة غياب مجلس النواب، على أن تُعرض هذه القرارات على المجلس فور انعقاده. ويعكس هذا التنظيم محاولة لإيجاد توازن بين ضرورة الاستجابة السريعة للأزمات وبين الحفاظ على الاختصاص التشريعي الأصيل للبرلمان. 3- اتجه المشرّع السوري في دستور 2012 إلى إدخال عدد من القيود الدستورية على إعلان حالة الطوارئ مقارنة بالتنظيم السابق الذي كان يمنح رئيس الجمهورية سلطات واسعة شبه مطلقة في الظروف الاستثنائية. فقد نص الدستور على ضرورة صدور إعلان

الطوارئ بمرسوم يقره مجلس الوزراء، ووجوب عرض القرار على مجلس الشعب، مع تحديد مدة زمنية للحالة الاستثنائية، وهو ما يعكس توجهًا نظريًا نحو تقليص الطابع المطلق للسلطة الاستثنائية وتعزيز الرقابة المؤسسية عليها.

4- يؤدي تطبيق النصوص الدستورية التي تخوّل رئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة الأخطار العامة إلى تركيز عدد من الاختصاصات الدستورية في يد السلطة التنفيذية، إذ قد يجتمع في هذه الحالة جزء من الوظيفة التشريعية والتنفيذية، بل وأحيانًا بعض المظاهر ذات الطبيعة القضائية. ويظهر ذلك في صلاحيات إصدار أوامر استثنائية أو اتخاذ تدابير إدارية تمس حرية الأفراد، مثل الاعتقال أو فرض قيود على النشاط العام، وهو ما يثير إشكالية التوازن بين مقتضيات الأمن وضمانات دولة القانون.

5- تكشف التجربة الفرنسية المعاصرة، ولا سيما حالة الطوارئ التي أُعلنت عقب الهجمات الإرهابية عام 2015، أن اللجوء إلى الأنظمة الاستثنائية غالبًا ما يؤدي إلى توسيع نطاق الصلاحيات الأمنية للدولة على حساب بعض الحريات العامة، مثل حرية التنقل والتجمع وحرمة المسكن. ومع ذلك فقد ساهمت هذه التدابير في تعزيز قدرة السلطات العامة على مواجهة التهديدات الإرهابية، الأمر الذي يعكس الطبيعة المزدوجة لحالة الطوارئ باعتبارها أداة لحماية النظام العام وفي الوقت ذاته مصدرًا محتملاً لتقييد الحقوق.

6- تظهر دراسة حالة الطوارئ في مصر خلال الفترة 2017-2021أن استمرار العمل بالنظام الاستثنائي لفترة طويلة قد يؤدي إلى تحول بعض التدابير المؤقتة إلى ممارسات شبه دائمة في المجال الأمني والتشريعي. وقد تجسد ذلك في إدماج بعض الإجراءات المرتبطة بالطوارئ في تشريعات مكافحة الإرهاب، وهو ما يبرز اتجاهًا تشريعيًا نحو الاستفادة من أدوات الطوارئ في إدارة المخاطر الأمنية حتى بعد انتهاء الحالة الاستثنائية رسميًا.

7- توضح المقارنة بين فرنسا ومصر أن فعالية الضوابط الدستورية في حالات الطوارئ لا تتوقف فقط على وجود النصوص القانونية، بل تعتمد بدرجة كبيرة على مدى فاعلية الرقابة البرلمانية والقضائية وعلى الثقافة الدستورية السائدة في النظام السياسي. فكلما كانت مؤسسات الرقابة أكثر استقلالًا وفعالية، أمكن الحد من مخاطر التوسع غير المبرر في السلطات الاستثنائية وضمان بقاء الطوارئ في إطارها المؤقت والاستثنائي.

التوصيات:

1- نوصي بإدخال تعديل دستوري في النظام الدستوري الفرنسي يقضي بضرورة عرض قرار رئيس الجمهورية المتعلق بتفعيل سلطات المادة 16 من الدستور على المجلس الدستوري خلال مدة زمنية محددة من تاريخ صدوره، وذلك للتحقق من توافر الشروط الموضوعية والواقعية التي تبرر اللجوء إلى هذه الصلاحيات الاستثنائية. ويهدف هذا الإجراء إلى تعزيز الرقابة الدستورية المسبقة أو اللاحقة على ممارسة السلطة الاستثنائية، بما يضمن عدم التوسع غير المبرر في استخدام هذه الآلية ويعزز حماية مبدأ سيادة الدستور.

2- نوصي بتعزيز الضمانات القضائية المرتبطة بتطبيق التدابير الاستثنائية، من خلال تكريس حق الأفراد في الطعن أمام القضاء المختص في القرارات والإجراءات المتخذة استنادًا إلى السلطات الاستثنائية، سواء كانت هذه الإجراءات صادرة في إطار المادة 16 من الدستور الفرنسي أو في إطار أنظمة الطوارئ المختلفة. ويُعد هذا الضمان القضائي وسيلة أساسية لحماية الحقوق والحريات العامة، كما يسهم في تحقيق التوازن بين متطلبات الأمن العام ومقتضيات دولة القانون.

3- نقترح بالنسبة للنظام الدستوري السوري منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار تشريات استثنائية محدودة في حالات الضرورة القصوى التي تستوجب مواجهة خطر عاجل لا يحتمل التأخير، على أن تُمارس هذه السلطة في إطار ضوابط دستورية واضحة، أهمها عرض هذه التشريعات فور صدورها على مجلس الشعب للنظر فيها خلال مدة زمنية قصيرة ومحددة. ويهدف هذا التنظيم إلى تمكين السلطة التنفيذية من الاستجابة السريعة للظروف الاستثنائية مع الحفاظ في الوقت ذاته على الدور الأصيل للسلطة التشريعية في إقرار القوانين.

4- نرى بأن يعيد المشرّع الدستوري المصري النظر في المادة 156 من دستور 2014 بما يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار قرارات بقوانين في حالات الضرورة العاجلة حتى في ظل انعقاد مجلس النواب، وذلك عندما تستدعي الظروف اتخاذ تدابير تشريعية فورية لمواجهة خطر يهدد الدولة أو المجتمع. على أن يقترن ذلك بضمانة دستورية تتمثل في عرض هذه القرارات فور صدورها على مجلس النواب لمناقشتها وإقرارها أو رفضها خلال مدة زمنية محددة، بما يحقق التوازن بين مقتضيات السرعة في مواجهة الأزمات واحترام الاختصاص التشريعي للبرلمان.

5- كما نوصي بضرورة تحديد نطاق التدابير الاستثنائية وحدودها الزمنية بصورة أكثر دقة في الدساتير والتشريعات المنظمة للظروف الاستثنائية، بحيث تبقى هذه التدابير مؤقتة ومرتبطة بوجود الخطر الذي استدعى اتخاذها. ويسهم هذا التحديد في منع تحول الإجراءات الاستثنائية إلى قواعد دائمة، ويعزز الطابع المؤقت للنظام الاستثنائي بما يتوافق مع المبادئ الأساسية للدولة الدستورية.

6- وأخيرًا، نوصي بتعزيز دور الرقابة البرلمانية والقضائية على ممارسة السلطات الاستثنائية، سواء من خلال إلزام السلطة التنفيذية بتقديم تقارير دورية إلى البرلمان حول التدابير المتخذة وأسباب استمرارها، أو من خلال تمكين القضاء من مراقبة مدى التزام هذه التدابير بمبدأي الضرورة والتناسب. ويعد هذا الإطار الرقابي عنصرًا أساسيًا لضمان عدم الانحراف بالسلطات الاستثنائية عن غاياتها المشروعة المتمثلة في حماية النظام الدستوري وصون الأمن العام مع احترام حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية.

المراجع:

أولاً: الكتب والمجلات العربية:

1- أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية للكتب، 1978.

2- جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العُليا، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.9

3- جميلة الشربجي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973 –دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 29، العدد الأول، 2013.

4- حسنين حامد محمود عمر، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995.

5- رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون دار نشر، 1989.

6- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، 1983.

7- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، بدون دار نشر، الطبعة الخامسة، 1984.

8- شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014، مجلة الحقوق القانونية والاقتصادية، العدد 69، 2019.

9- عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980.

10- محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد الرابع عشر، 1969.

11- محمد حسنين عبد العال، رقابة مجلس الدولة على قرارات الضبط الإداري الصادرة بالتطبيق للمادة 16 من الدستور الفرنسي والمادة 74 من الدستور المصري دراسة تحليلية لأحكام القضاء، القاهرة، 1981.

12- محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية بالقاهرة، 1990.

13- محمود صالح، سلطة مجلس الشعب في الرقابة على تشريعات رئيس الجمهورية في ظل الدستور السوري لعام 2012، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 4، العدد 3، 2024.

14- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة مع المادة 16 من الدستور الفرنسي، دون دار نشر، 1987.

15- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1974.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

1- A.Heymon, les libertès pabliques et de Ihmme, L.G.D.1992.
2- Colliard, Libertès publiqes, Dalloz,7 èd, 1989.
3- Hamon "Apropos de1,article 16'", quelques, 1961.
4- Jamilah Al-Sharbaji, The Legislative Power of President of the Republic under the 1973 Constitution An Analytical Study, Damascus University Journal for Legal Sciences (In Arabic), vol. 29, Issue 1.2013
5- Jacques Robert: " Libertès et droits', 5 èdition, Dalloz, Paris, 1999.
6- Leroy, "L'organistion constitutionnelle et les crises" L.G.D.J. paris, 1966.
7- Mahmoud Saleh, The authority of the People's Assembly to monitor the legislation of the President of the Republic under the Syrian Constitution of 2012 (In Arabic), Damascus University Journal for Legal Sciences, vol. 4, Issue 3, 2024.
8- Mile camus: L,etat de nècessite en democratiè, Paris, 1992.
9- Rivero, Les libertes publiques tome 1,3 èd, P.U.F.1984.
10- Vedel "droit constitutionnel et institution politiques" Paris, 1961.
11- Voissed, "L'article 16 de la constitution de 4 octobre 1958" these, Paris, 1969.

ثالثاً: القوانين والدساتير:

1- الدستور الفرنسي لعام 1958.

2- الدستور المصري لعام 1971.
3- الدستور المصري لعام 2014.
4- الدستور السوري لعام 1973.
5- الدستور السوري لعام 2014.
6- أحكام المحكمة الدستورية العُليا المصرية.