

إلا أن "المقاومة" بهذا المفهوم السابق تختلف في حقيقتها عن الأعمال التي تنتهجها التنظيمات المسلحة، حيث يمكن تعريف المقاومة بأنها "عمليات القتال التي تقوم بها عناصر وطنية من غير أفراد القوات المسلحة النظامية دفاعاً عن المصالح الوطنية أو القومية ضد قوى أجنبية، سواء كانت تلك العناصر تعمل في إطار تنظيم يخضع لإشراف وتوجيه سلطة قانونية أو واقعية، أو كانت تعمل بناءً على مبادرتها الخاصة، وسواء باشرت هذا النشاط فوق الإقليم الوطني أو من قواعد خارج هذا الإقليم"^(١).

ويتمثل الفارق الجوهرى بين المقاومة، وبين التنظيمات المسلحة الإرهابية، في أن المقاومة هي خيار إستراتيجي لا بديل عنه ولا مناص منه؛ لأن المدافع عن أرضه إما أن يكون، أو لا يكون، وهو يوجه ضرباته إلى العدو الحقيقي الذي اعتدى على أرضه واحتلها مباشرة. وذلك بعكس الإرهاب الذي لا يعد في الحقيقة خياراً إستراتيجياً لمن يمارسه^(٢).

وبناءً على ذلك، فإن مفهوم جرائم التنظيمات المسلحة يختلف في نوعه عن جرائم العنف التي ترتكبها العصابات الإجرامية، على الرغم من وجود قواسم مشتركة عديدة بين كل منهما، من ناحية سعي كلٍّ من النوعين إلى إفشاء الرعب والذعر والرغبة في النفوس.

وتتمثل هذه الاختلافات بين التنظيمات المسلحة الإرهابية، وبين العصابات الإجرامية، في عدة جوانب، أهمها ما يلي^(٣):

- تسعى التنظيمات المسلحة الإرهابية إلى تحقيق غايات وأهداف يغلب عليها الطابع السياسي أو العقائدي، والقيام بعمل دعائي لقضيتهم ومبادئهم عن طريق الأفعال العنيفة، بينما تعمل العصابات الإجرامية لتحقيق غايات وأهداف مادية بحتة ومنافع ومكاسب سياسية.
- يختلف نطاق تركيز أنشطة التنظيمات المسلحة غالباً في مناطق المدن؛ وذلك لتحقيق أكبر قدر من الدعاية والإعلام بالقضية التي تعتنقها، في حين يمتد نشاط تركيز العصابات الإجرامية للمدن والقرى على حدٍّ سواء.
- تترك الأفعال الإجرامية التي ترتكبها العصابات أثراً نفسياً محدوداً على المجني عليهم أو الضحايا، في حين يمتد الأثر النفسي لجرائم التنظيمات المسلحة ليوثر في

(١) د. إبراهيم فؤاد عباس، الإرهاب (المعالجة - المواجهة - الظاهرة)، دار الكتب العلمية، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ٤٠.

(٢) د. إبراهيم فؤاد عباس، المرجع السابق، ص ٤٢.

(٣) مكافحة الإرهاب، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، دراسة أعدها مركز البحوث والدراسات بالأكاديمية، العدد ٢٤، الرياض، ١٩٩٩م، ص ٧٨-٧٩.

سلوك الضحايا المحتملين الآخرين بهدف ممارسة الضغط عليهم للتخلي عن قرار أو موقف أو لإظهار الكيان السياسي بمظهر الضعف أو العجز عن حماية المواطنين.

ويمكن تعريف التنظيمات المسلحة أو "الميليشيات" بأنها: "مجاميع مسلحة ومنظمة ومدربة ومدعومة، وتمتلك هيكلتها الخاصة لتحقيق مصلحة معينة وخاضعة لسلطة مركزية". وفي هذا السياق يمكن تعريف الميليشيات باعتبارها الذراع العسكرية لفئة سياسية أو دينية تخوض صراعاً أيّاً كان دافعه.

إن المفاهيم قد تأخذنا بعيداً، لكنها مقدمة لا بدّ منها، كما لا بدّ من تحديد مفهومنا لظاهرة الميليشيات التي بدأت تنتشر في وطننا العربي. فإذا كانت التنظيمات المسلحة أو الميليشيات هي تلك الجماعات المسلحة التي تتشكل بفعل أيديولوجيات دينية أو سياسية أو عرقية أو طائفية، ولها أهداف متشعبة ومتغيرة بحسب أهواء وانتماءات القيادات التي تحركها. فإن ذلك يدفعنا إلى التعرض لأنواع هذه التنظيمات بحسب المدخل الذي يتم من خلاله ارتكاب أفعالها.

وقد أصدر المشرع المصري في مطلع العام الحالي القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٥م بشأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية^(١)، ونص في المادة الأولى منه على أنه :-

"يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون - بالألفاظ والعبارات التالية المعاني المبينة قرين كل منها:

- الكيان الإرهابي:- الجمعيات أو المنظمات أو الجماعات أو العصابات أو الخلايا أو غيرها من التجمعات، أيّاً كان شكلها القانوني أو الواقعي، متى مارست أو كان الغرض منها الدعوة بأي وسيلة في داخل أو خارج البلاد إلى إيذاء الأفراد أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالموارد الطبيعية أو بالآثار أو بالاتصالات أو المواصلات البرية أو الجوية أو البحرية أو بالأموال أو بالمباني أو بالأموال العامة أو الخاصة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو مصالح الحكومة أو الوحدات المحلية أو دور العبادة أو المستشفيات أو مؤسسات ومعاهد العلم، أو غيرها من المرافق العامة، أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية، أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في مصر من القيام بعملها أو ممارستها لكل أو بعض أوجه نشاطها، أو مقاومتها، أو تعطيل المواصلات العامة أو الخاصة أو منع أو عرقلة سيرها أو تعريضها للخطر بأي وسيلة كانت، أو كان الغرض منها الدعوة بأي وسيلة إلى الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر أو تعطيل أحكام الدستور أو القوانين أو منع إحدى مؤسسات الدولة أو إحدى السلطات العامة من ممارسة أعمالها، أو الاعتداء على الحرية الشخصية للمواطن أو غيرها من الحريات

(١) نشر بالجريدة الرسمية، العدد ٧ مكرر (ز) في ١٧ فبراير ٢٠١٥م .

والحقوق العامة التي كفلها الدستور والقانون، أو الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو الأمن القومي".

ويلاحظ على هذا النص، ملاحظتان رئيستان، كما يلي:-

الأولى:- أن المشرع المصري حاول سرد معظم الأشكال التي يمكن من خلالها تكوين التنظيمات الإرهابية غير المشروعة، ومع ذلك أورد عبارة "أو غيرها من التجمعات"، تحسباً لظهور أشكال جديدة غير الأشكال التي أوردتها في النص سالف الذكر.

الثانية:- حاول أيضاً المشرع المصري سرد معظم الأفعال التي يمكن ارتكابها من قبل الجماعات الإرهابية، وتتطوي على إخلال أو إضرار أو تهديد بكل مقومات الحياة في الدولة، سواء على المستوى الفردي، أو على المستوى الجماعي، إلا أنه اتبع نفس المسلك الوارد بالملاحظة الأولى، بحيث أورد عبارة "وغيرها" عقب كل نوع من أنواع الاعتداءات الواردة بالنص، ليتسع المجال لكافة الأفعال التي يمكن أن تهدد أمن الدولة والمواطن، بما في ذلك الهيئات والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة.

ونظراً لرغبة المشرع في تشديد أحكام العقاب على مرتكبي هذا النوع من الجرائم، وتقويض كافة الجماعات الإرهابية التي ظهرت في الآونة الأخيرة، فقد أصدر في النصف الثاني من العام الحالي قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ م^(١)، وتناول في المادة الأولى منه النص التالي:-

"في تطبيق أحكام هذا القانون، يقصد بالألفاظ والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها:-

- الجماعة الإرهابية:- كل جماعة أو جمعية أو هيئة أو منظمة أو عصابة مؤلفة من ثلاثة أشخاص على الأقل أو غيرها أو كيان تثبت له هذه الصفة، أيّاً كان شكلها القانوني أو الواقعي، سواء كانت داخل البلاد أو خارجها، وأيّاً كان جنسيتها أو جنسية من ينتسب إليها، تهدف إلى ارتكاب واحدة أو أكثر من جرائم الإرهاب أو كان الإرهاب من الوسائل التي تستخدمها لتحقيق أو تنفيذ أغراضها الإجرامية ...".

وفضلاً عن ذات الملاحظات التي وجهها الباحث لنص المادة الأولى من قانون تنظيم الكيانات الإرهابية، يمكن توجيهها أيضاً إلى النص السابق، إلا أنه يمكن إضافة الملاحظتين الآتيتين على قانون مكافحة الإرهاب فيما يتعلق بالتنظيمات المسلحة والكيانات والجماعات الإرهابية:-

(١) نشر بالجريدة الرسمية، العدد ٣٣ مكرراً في ١٥ أغسطس ٢٠١٥ م .

الأولى:- أن النص السابق قد حدد الحد الأدنى لعدد الأعضاء الذي تتكون منه الجماعة الإرهابية في ثلاثة أعضاء، وهو ما يدل على ذات الاتجاه في تقويض التجمعات التي تهدف إلى زعزعة الاستقرار والأمن في البلاد.

الثانية:- أن هذا النص خلا من النص على الأفعال التي تعتبر من قبيل الجرائم الإرهابية، وأحال في ذلك إلى الفقرة (ج) من ذات المادة التي نصّت على أن "الجريمة الإرهابية هي:- كل جريمة منصوص عليها في هذا القانون..."^(١). والتي أحالت بدورها إلى نصوص هذا القانون التي بلغت أكثر من (٥٠) مادة تعالج معظم الأفعال الإرهابية التي ظهرت خلال السنوات القليلة الماضية.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥م بشأن مكافحة الإرهاب في العراق، قد خلا من أي تعريف أو تعداد للكيانات أو الجماعات الإرهابية أو التنظيمات المسلحة، مكتفياً بما أورده في نصوص قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩م .

(١) المادة ١/ج من قانون مكافحة الإرهاب المصري رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥م .

المطلب الثاني

صور وأساليب التنظيمات المسلحة

تتميز التنظيمات المسلحة التي تعمل في العديد من الدول بأن كلاً منها يعد جزءاً من منظمة أوسع، ذلك أن سياسات تلك التنظيمات وإستراتيجياتها تواجه تحديات داخلية من وقت لآخر، مما يساعد على تنامي الجماعات المنشقة، والتي تحافظ في الوقت نفسه على الأهداف الأصلية للجماعة التي انبثقت منها، مع بعض التغيير في الأسلوب^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن أغلب التنظيمات المسلحة عادةً ما يكون لها جناحان: أحدهما عسكري، والثاني سياسي، حيث يضطلع الجناح الأخير بوضع السياسات والإستراتيجيات التي تهدف إلى تحقيقها من خلال الجناح الأول.

وعلى ذلك فإن التنظيمات المسلحة تتخذ العديد من الصور تأسيساً على تعدد مدخلات تفسيرها وفهمها^(٢)، أو على أساس سياساتها التي تهدف إلى تحقيقها والأسباب التي دعت أعضائها إلى إنشائها، ومن أهم تلك المدخلات "المدخل السياسي، القانوني، السيكولوجي النفسي، الديني أو العقائدي". وفيما يلي عرض لتلك المدخلات الأربعة:-

المدخل الأول: المدخل السياسي:-

إن ظاهرة التنظيمات المسلحة تمثل قوى معارضة للنظام السياسي القائم، كما هو الحال مع الميليشيات والتنظيمات المسلحة المنتشرة في العراق ومصر .

وبالتالي فإن ضعف الوازع الوطني لمثل هذه الجماعات، بالإضافة إلى تدخل القوى السياسية الخارجية، يدفعهم إلى تشكيل الميليشيات والتنظيمات المسلحة ضد النظام السياسي القائم، ويعمل على تمويلهم وتدريبهم لارتكاب الجرائم الإرهابية وانتهاك حقوق الإنسان والتمرد على الحكومات أو الأنظمة السياسية القائمة، حتى يصبح كره الحكومة والرغبة في الانتقام منها هو الدافع الأساسي وراء تشكيل تلك الميليشيات.

(١) سعد صالح شكطي نجم الجبوري، الجرائم الإرهابية في القانون الجنائي - دراسة مقارنة في الأحكام

الموضوعية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٣م، ص ٢١٩ وما بعدها.

(٢) القانون الدولي الإنساني وتحديات النزاعات المسلحة المعاصرة وثيقة عمل رسمية صادرة عن المؤتمر

الدولي الحادي والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، سويسرا، ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر - ١

كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١م.

إن ما يحدث هو أن تلك الميليشيات إذا لم يتم وضع حد لها فإنها ستستمر في انتهاج العنف والقتل والإقصاء، حتى بعد زوال أو إسقاط تلك الحكومات والأنظمة السياسية التي كانت تحاربها، وهذا ما نشاهده في العراق وفي بلدان عديدة وتجارب عديدة.

المدخل الثاني: المدخل القانوني:-

إن الجماعات أو التنظيمات المسلحة ما هي إلا رد فعل لاضمحلال قوة القانون، فعندما تنعدم الأسس القانونية في التعامل، سواء داخل البلد أو على الصعيدين الإقليمي، أو الدولي، لا بد أن يترتب على ذلك نمو تلك الميليشيات وتحولها بالتالي إلى قوى مسلحة خارجة عن القانون.

فالأنظمة السياسية التي تتجاوز القانون وتسعى إلى تهيمشه، لا بد أن تتوقع نشوء مثل تلك الميليشيات التي تصبح عنصراً من عناصر إشاعة الفوضى. وكذلك الأمر بالنسبة للقانون الدولي.

المدخل الثالث: المدخل السيكولوجي النفسي:-

هذا المدخل يذهب إلى اعتبار الجماعات أو التنظيمات المسلحة نتيجة وليست سبباً، أي أنها تحدث نتيجة جملة حالات الإهمال والضغط والإقصاء والتهميش، التي تسلط على جماعة معينة أو أقلية دينية أو سياسية أو ربما حتى أن يخضع لها مجتمع بأكمله، مما يؤدي بالتالي إلى انخراط أفراد هذه الأقلية ضمن مجموعات تحركها زعامات تجيد الضغط على مشاعر تلك الأقليات والتأثير على أفكارهم والتحكم فيها، ودفعها إلى استخدام العنف المسلح كوسيلة للتعبير عن نفسها، خاصة مع ما يشعرون به من عداو وكراهية للسلطة والقانون والنظام، على اعتبارها أدوات لإقصاء وتهميش تلك الأقليات^(١).

المدخل الرابع: المدخل الديني أو العقائدي:-

ويمكن أن يطلق عليه أيضاً "المدخل التكفيري"، ويقوم هذا النوع من التنظيمات على إقناع الشباب بالانضمام إليه والتوجه إلى القتال في بلدان معينة بعد شحنهم طائفيًا والدعوة إلى تزويدهم بالأموال والسلاح بواسطة التبرع لهم لإكمال جرائمهم، من خلال توصيف أفعالهم الإجرامية على أنها أفعال شرعية تستحق التضحية بالنفس.

(١) يرى البعض أن معظم تلك الميليشيات تستخدم الرعب في الترويج لنفسها، وذلك لكي تمنح لنفسها القوة والنفوذ في المجتمع الذي عاشت مهمشة فيه، وبالتالي فإن شعور الاضطهاد هو الدافع الأساسي وراء تكوين ونمو تلك الجماعات المسلحة. راجع: سعد صالح شكري نجم الجبوري، المرجع السابق، ص ٢٢١.

والمتتبع لأعضاء تلك التنظيمات المسلحة وهم يندفعون ليقتلوا الأبرياء، يجد أن الفكر العقائدي قد تغلب على عقولهم ومشاعرهم وسلوكهم، وبالنتيجة فهم ينفذون كل ما ترسخ في أذهانهم من كراهية وتكفير وعدوانية تجاه أغلب المجتمعات، داعمين سلوكهم الإجرامي بفتاوى تستبيح الدماء والأموال والأعراض، وهم على أتم الاستعداد للقيام بعمليات القتل ولو كلفهم ذلك حياتهم.

وأخيراً، يمكن القول بأنه على الرغم من تعدد صور التنظيمات المسلحة وفقاً للمداخل التي أشرنا إليها فيما سبق، فإنه مع ذلك تؤدي ذات الوظيفة أيّاً كان هدفها أو الصورة التي تمثلها، فعدم المشروعية هو صفة لصيقة بأي من هذه الصور، ذلك أن الوسيلة التي تستخدمها هذه التنظيمات هي التهريب والقتل، وهي تختلف بذلك عن التنظيمات غير المشروعة التي أنشئت بالمخالفة لنصوص القانون، دون أن يكون التهريب أو استخدام السلاح وسيلة في أدائها لوظيفتها، كالجمعيات العامة والتنظيمات الفتوية التي تدعو لعقيدة معينة أو مذهب معين أو حتى تطالب بأي مطالبات تسعى لتحقيقها^(١).

وتتعدد الأساليب التي تستخدمها تلك التنظيمات للوصول إلى أهدافها الرئيسية، بالشكل الذي يتناسب مع قدراتهم وإمكاناتهم المادية والبشرية، ويتلاءم مع نوع الهدف الذي اختاروه لتحقيق تلك الأهداف.

إلا أنه يمكن القول بأن من أكثر الأساليب انتشاراً في أداء تلك التنظيمات، أسلوب الاغتيالات واستخدام المتفجرات واختطاف الأشخاص والطائرات، إما لتحقيق أغراض سياسية أو أغراض إجرامية شخصية، حيث تتمكن تلك التنظيمات من خلال هذه الأساليب من المساومة والتفاوض مع السلطات المختصة، فيضعها ذلك في موقف قوي نسبياً؛ نظراً لأنها تستهدف في الغالب المدنيين من الأفراد أو السياسيين القائمين على شؤون الدولة^(٢).

ويعد استخدام المتفجرات من الوسائل المفضلة لدى التنظيمات المسلحة، إذ إنها تستخدم من قبلها على نطاق واسع؛ نظراً لسهولة تصنيعها والحصول عليها وسهولة استخدامها، حيث إن هذه الوسائل لا تحتاج إلى خبرة فنية عالية سواء من حيث التصنيع أو من حيث الاستخدام^(٣).

(١) د. إمام حسنين عطا الله، الإرهاب والبنیان القانوني للجريمة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص ٥٧٦.

(٢) سعد صالح شكطي نجم الجبوري، المرجع السابق، ص ٥٢. وانظر أيضاً: أحمد أبو الروس، الإرهاب والتطرف والعنف الدولي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠١م، ص ٢٠٢ - ٢١١.

(٣) د. فكري عطا الله، المتفجرات والإرهاب الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م، ص ٤٢.

كما أن الكفاءة العالية التي تحققها تلك الوسيلة في الاستخدام يمكن النظر إليها من خلال الأهداف التي تستهدفها، حيث تعد الخسائر الناجمة عن استخدام المتفجرات، خسائر واسعة النطاق، فادحة النتائج، بالإضافة إلى صعوبة اكتشاف مرتكب التفجير والوصول إليه من قبل السلطات المختصة، حيث يمكن استخدامها عن طريق التحكم عن بعد، لذلك أصبح استخدام المتفجرات أسلوباً مشتركاً بين التنظيمات المسلحة على اختلاف صورها وأهدافها^(١).

(١) سعد صالح شكري نجم الجبوري، المرجع السابق، ص ٥٦.

المبحث الثاني

المواجهة التشريعية لجرائم التنظيمات المسلحة

لقد واجه العالم خلال العقود الأخيرة من القرن الماضي موجات من جرائم العنف والإرهاب التي تركبها التنظيمات المسلحة في محاولة غاشمة لضرب الاستقرار، وقد بلغت هذه الموجة ذروتها في الوقت الحالي، وانتشرت هذه التنظيمات في جسد الوطن العربي والإسلامي بمختلف عقائدها واتجاهاتها ومبادئها التي تسعى لتحقيقها.

من أجل ذلك كان لزاماً على الدول أن تتصدى لمواجهة هذه الكيانات الإرهابية والتنظيمات المسلحة التي تقوم على الأفكار المتطرفة ولا تعترف بأي حق من الحقوق الأساسية للإنسان، المتمثلة في الحق في الحياة، والحق في السلامة الجسدية، وغيرها من الحقوق التي ترتبط بها ارتباطاً وثيقاً.

وبناءً على ما سبق، فقد وضع كل من المشرع المصري والعراقي منظومة تشريعية متكاملة لمكافحة هذا النوع من الجرائم والحد من خطورتها ومعاقبة مرتكبيها بما يتناسب مع جسامته جرمهم وفداحة أثره^(١).

وعلى الرغم من أن كلا من المشرعين المصري والعراقي قد أحجما لفترة طويلة عن إصدار قانون مستقل لمكافحة جرائم الإرهاب، اكتفاءً بما أورده كلٌّ منهما في قانون العقوبات الذي يعد القانون العام للجريمة والعقاب، فإن المشرع العراقي قد خطا خطوة في سبيل مكافحة هذا النوع من الجرائم مؤخراً، وأصدر القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥م لمكافحة الإرهاب، كما حذا المشرع المصري أخيراً حذو المشرع العراقي، وأصدر القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٥م في شأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين، ومن بعده القانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥م الخاص بمكافحة الإرهاب. وسوف نتناول المواجهة التشريعية لجرائم التنظيمات المسلحة في كل من التشريعين المصري والعراقي في مطلبين مستقلين، وذلك على النحو التالي:-

المطلب الأول :- جرائم التنظيمات المسلحة في التشريع المصري.

المطلب الثاني :- جرائم التنظيمات المسلحة في التشريع العراقي.

(١) د. نور الدين هندواوي، السياسة الجنائية للمشرع المصري في مواجهة الإرهاب، دار النهضة العربية،

المطلب الأول

جرائم التنظيمات المسلحة في التشريع المصري

استحدث المشرع المصري في الشهور القليلة الأخيرة قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥م^(١)، بغرض مواجهة ظاهرة التنظيمات المسلحة التي فرضت نفسها على دول العالم بشكل عام ومصر بشكل خاص في السنوات الأخيرة، متبينة أسلوب الإرهاب الأسود المتمثل في العنف المدعوم بالفكر المتطرف الذي يقود إلى حرمان الإنسان من حقوقه الأساسية المتمثلة في الحق في الحياة، والحق في السلامة الشخصية، والحق في الأمن، والحق في الحياة المطمئنة، بالإضافة إلى اعتمادها على زعزعة الاستقرار الاقتصادي للدولة من خلال ضرب أنشطتها ذات العائد اللازم للتنمية، بما ينعكس سلباً على الشعب المصري ويزيد من معاناته.

وقد تناول المشرع المصري القانون سالف الذكر في (٥٤) مادة، تناول في المادة الأولى منها تعريف الجماعة الإرهابية، الإرهابي، الجريمة الإرهابية، الأسلحة التقليدية، الأسلحة غير التقليدية، الأموال. ثم عرّف العمل الإرهابي في مادته الثانية.

وقد عرّف القانون في المادة (١/أ) الجماعة الإرهابية بأنها "كل جماعة أو جمعية أو هيئة أو منظمة أو عصابة مؤلفة من ثلاثة أشخاص على الأقل أو غيرها أو كيان تثبت له هذه الصفة، أيًا كان شكلها القانوني أو الواقعي، سواء كانت داخل البلاد أو خارجها، وأيًا كان جنسيتها أو جنسية من ينتسب إليها، تهدف إلى ارتكاب واحدة أو أكثر من جرائم الإرهاب أو كان الإرهاب من الوسائل التي تستخدمها لتحقيق أو تنفيذ أغراضها الإجرامية".

وكانت الجريمة الإرهابية وفقاً لتعريف المادة (١/ج) من ذات القانون هي "كل جريمة منصوص عليها في هذا القانون، وكذا كل جنائية أو جنحة ترتكب باستخدام إحدى وسائل الإرهاب أو بقصد تحقيق أو تنفيذ غرض إرهابي، أو بقصد الدعوة إلى ارتكاب أية جريمة مما تقدم أو التهديد بها، وذلك دون الإخلال بأحكام قانون العقوبات".

وأن العمل الإرهابي هو "كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع في الداخل أو الخارج، بغرض الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر، أو إيذاء الأفراد أو إلقاء الرعب بينهم، أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم العامة أو الخاصة أو أمنهم للخطر، أو غيرها من الحريات أو الحقوق التي كفلها الدستور والقانون، أو الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو الأمن القومي، أو إلحاق الضرر بالبيئة، أو بالموارد الطبيعية أو بالآثار أو بالأموال أو بالمباني أو بالأماكن العامة أو الخاصة، أو احتلالها أو الاستيلاء عليها، أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو مصالح

(١) نشر بالجريدة الرسمية العدد ٣٣ مكرر في ١٥ أغسطس ٢٠١٥ م .

الحكومة أو الوحدات المحلية أو دور العبادة أو المستشفيات أو مؤسسات ومعاهد العلم، أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية، أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في مصر، من القيام بعملها أو ممارستها لكل أو بعض أوجه نشاطها، أو مقاومتها، أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين أو اللوائح^(١).

وكذلك كل سلوك يرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة السابقة أو الإعداد لها أو التحريض عليها، إذا كان من شأنه الإضرار بالاتصالات أو بالنظم المعلوماتية أو بالنظم المالية أو البنكية، أو بالاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو بالمخزون الأمني من السلع والمواد الغذائية والمياه، أو بسلامتها أو بالخدمات الطبية في الكوارث والأزمات^(٢).

ثم تناول القانون في الفصل الثاني منه تفصيلاً للجرائم والعقوبات، مستهلاً هذه الجرائم بالأفعال المتعلقة بالتنظيمات الإرهابية، وبذلك يكون المشرع قد أطلق وصف "الإرهابية" على أي تنظيم مسلح غير مشروع يهدف إلى ارتكاب أي عمل من الأعمال المجرمة بموجب هذا القانون وغيره من القوانين العقابية المتعلقة بالأمن الوطني داخل جمهورية مصر العربية. ومن أهم الجرائم التي ورد النص على تجريمها في هذا القانون ما يلي:-

- جريمة إنشاء تنظيم مسلح أو تأسيسه أو تنظيمه أو إدارته.
- جريمة الانضمام أو المشاركة في تنظيم مسلح.
- جريمة الإكراه أو الحمل على الانضمام لتنظيم مسلح أو المنع من الانفصال عنه.
- جريمة تمويل التنظيم المسلح.

وفيما يلي تفصيل لكل جريمة من هذه الجرائم وأركانها والعقوبة المقررة لها:-

أولاً: جريمة إنشاء تنظيم مسلح أو تأسيسه أو تنظيمه أو إدارته:-

تنص المادة (١/١٢) من قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ م على أن: "يعاقب بالإعدام كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار جماعة إرهابية، أو تولى زعامة أو قيادة فيها".

أ (الركن المادي):-

يتمثل هذا الركن في عدة صور في هذه الجريمة، وهي: الإنشاء والتنظيم والإدارة والتأسيس وتولي الزعامة أو القيادة في جماعة إرهابية.

(١) المادة ١/٢ من قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ م .

(٢) المادة ٢/٢ من ذات القانون.

ويقصد بإنشاء :- سلوك مادي يعبر عن مضمون نفسي، هو الإفصاح عن فكرة وشعور وإرادة، ينشأ منه حدث نفسي، وهو التلاقي بين نية صاحب السلوك ونوايا أشخاص آخرين على هدف مشترك^(١).

ويقصد بإنشاء الجماعة الإرهابية الدعوة إلى تكوينها بأية وسيلة كالاتصال الشخصي بالأفراد العاديين أو مراسلتهم بالبريد الإلكتروني أو البريد العادي، أو تسجيل ذلك على أقراص مدمجة أو شرائط كاسيت وإذاعتها بين أفراد معينين. وتقع الجريمة بمجرد "الإنشاء" بغض النظر عن مصير الجاني وعلاقته بالتنظيم وعن مصير التنظيم، فلا يؤثر في قيام الجريمة انفصال الجاني عن التنظيم وابتعاده عنه، ما دام ثبت بحقه القيام أو المساهمة بإنشاء التنظيم^(٢).

ولا تهم الوسيلة التي على أساسها تم "الإنشاء"، فقد تكون نتيجة علاقة وثيقة بين مجموعة من الأفراد تلاقى إرادتهم عن هذا الإنشاء، وقد تكون نتيجة الترويج لهذا الغرض عن طريق منشورات توزع على عامة الناس^(٣).

أما التأسيس:- فينصرف إلى وضع قاعدة للبناء التي يقام عليها، فيعد مرتكباً للجريمة كل من أعد للأصول الفكرية للجماعة الإرهابية أو رصد المال أو إقامة البناء اللازم لظهورها في شكل كيان مادي^(٤).

ويأتي التأسيس في مرحلة لاحقة على الإنشاء، ويكون من خلال وضع الملامح الرئيسة للجماعة؛ كتقسيمها إلى أفراد وفروع، أو إعداد بأسماء أعضائه أو كيفية تزويده بالسلاح أو تحديد أهداف لتحقيقها أو مكان اجتماعه أو تحديد وسائل تمويله^(٥).

(١) د. رمسيس بهنام، قانون العقوبات - القسم الخاص، العدوان على أمن الدولة الداخلي، العدوان على الناس في

أشخاصهم وأموالهم، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢م، ص ١٤٣.

(٢) د. أسامة محمد بدر، مواجهة الإرهاب - دراسة مقارنة، النسر الذهبى، القاهرة، ٢٠٠٠م، ص ٩٦-٩٧.

(٣) د. إبراهيم عيد نائل، السياسة الجنائية في مواجهة جرائم الإرهاب - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ٦٢-٦٣.

(٤) د. محمد محمود سعيد، جرائم الإرهاب - أحكامها الموضوعية وإجراءات ملاحقتها، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ٤١.

(٥) د. محمود صالح العادلي، موسوعة القانون الجنائي، المرجع السابق، ص ١٠٥.

في حين يعني التنظيم:- أن يقوم الجاني برسم شكل معين للجماعة الإرهابية، ووضع آلية محددة لها في تشكيلها وبنائها^(١). والتنظيم يدل على أن الجماعة الإرهابية قد تأسست بالفعل، وأصبح لها أعضاء، وتوافر لها المكان الذي تمارس نشاطها فيه، وأن لكل عضو نشاطه الخاص فيها^(٢).

وقد يتزامن التنظيم مع الإنشاء والتأسيس، وقد يتخلف عنهما زمنياً، بل قد لا تكون الجماعة الإرهابية في حاجة إلى التنظيم، كما لو تم تشكيلها من مجموعة أفراد محدودة العدد، بما لا يسمح بتنظيمهم في فروع أو جماعات أو أية مسميات أخرى^(٣).

ويقصد بالإدارة:- تسيير العمل التنفيذي وتوجيهه والإشراف عليه على نحو تتحقق فيه أهداف الجماعة الإرهابية، وتنفذ به السياسات التي ترسمها لها قياداته العليا، وهو ما يفترض أن القائم بأعمال الإدارة في الجماعة الإرهابية له دور رئيس في تسيير أعمالها يفوق دور العضو العادي^(٤)، ولذلك فإن القائم على أعمال الإدارة يتحمل مسؤولية هذه الأنشطة حال تعدد الأعضاء الموجودين بالتنظيم من حيث النيابة عن الأعضاء وعن التنظيم في التمثيل والتعبير عن الإدارة^(٥).

فيما تختلف القيادة عن الزعامة من حيث:- إن قيادة التنظيم المسلح تعني قيام صلة بين شخص يتولى أمر ذلك التنظيم، وأشخاص منضمين إليه يتابعون عمله، ويسبغون على مثله لتحقيق أغراض التنظيم^(٦).

أما الزعامة فتعني السيادة والرئاسة، أي ساد ورأس فهو زعيم قومه^(٧)، وإن كانت تشترك مع القيادة في تولي رئاسة التنظيم، أو السيادة عليه، إلا إنها تسمو على القيادة، فالقيادة ذوبان للقائد وامتزاج مع أعضاء التنظيم في المستويات العليا والدنيا كافة. ومن المقبول جداً أن تنزل القيادة إلى أدنى مستوى من مستويات التنظيم، ولا يمنع أن يكون احتكاكها مباشراً بجميع أعمال التنظيم التقليدية البسيطة، أما الزعامة فهي على العكس، تتولى القيادة من أعلى دائماً، وهي تهتم

(١) د. محمد محمود سعيد، المرجع السابق، ص ٤١.

(٢) د. إبراهيم عيد نايل، المرجع السابق، ص ٦٣.

(٣) د. محمد أبو الفتح الغنام، الإرهاب وتشريعات المكافحة في الدول الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١م، ص ٧٥.

(٤) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات - القسم الخاص، ط٤، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ١٩٩١م، ص ٩٥.

(٥) د. محمد محمود سعيد، المرجع نفسه، ص ٤١.

(٦) د. محمود صالح العادلي، المرجع السابق، ص ١٠٥.

(٧) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، المرجع السابق، ص ٣٩٤.

بالخطوط العريضة للتنظيم وبالمشكلات المعضلة، والأمور الصعبة، والعوائق الشديدة التي تصادف التنظيم، فالزعامة هي سلطة معنوية روحية، وهي المرجع عادةً في اتخاذ القرارات ذات الأهمية الخاصة، وهذا يعني أن الزعيم يمكن أن يكون مرجعاً أو راعياً لعدد غير محدود من التنظيمات، في حين أن القائد لا يمكن له - غالباً - تولي قيادة أكثر من تنظيم^(١).

ولا أثر لما يطلقه أعضاء التنظيم على زعيمهم أو على قائدهم أو ما يطلقه القائد أو الزعيم على نفسه، في قيام هذه الجريمة عند تحقق شروطها، فقد يسمى بالزعيم أو بالقائد أو الرئيس أو الإمام أو غير ذلك من الأسماء، فتنساوى جميعاً في معنى النص، بل إن النص ينطبق على كل من لديه رئاسة فعلية يمارسها داخل التنظيم حتى ولو لم يطلق اسماً يفيد الزعامة^(٢).

ويتحقق الركن المادي لجريمة تولي زعامة أو قيادة تنظيم مسلح بمجرد تعيين شخص، سواء كان من داخل التنظيم أو خارجه، وبغض النظر عن مباشرته لعمله في القيادة أو الزعامة، ويستفاد ذلك من صراحة نص (١/١٢) من قانون مكافحة الإرهاب التي تتحدث عن تولي الشخص الزعامة أو القيادة دون اشتراط ممارسته لهذا الدور بالفعل^(٣)، وذلك يعني أن يتقلد الشخص مهام منصبه زعيماً للكيان، أو قائداً له.

ويستوي في قيام أي صورة من صور الركن المادي لهذه الجريمة كيفية وصول الشخص لهذه المهمة، أي سواء كان التنظيم أو الإدارة أو الإنشاء أو التأسيس أو تولي الزعامة أو القيادة بمبادرة منه بالتقدم إلى شغل هذا المنصب، أو أن يأتي الترشيح من قبل أصحاب القرار في التنظيم وموافقة من تقرر تعيينه، كما يمكن أن يكون تولي الزعامة بخرق شخص له نفوذ في التنظيم للضوابط المعمول بها في تسيير ذلك التنظيم وإدارته، ومن ثم يتسلط على الكيان أو على أحد فروع بوصفه زعيماً، وينقاد لإرادته باقي الأعضاء، وتستمر الأمور على هذا النحو، ولو بالمخالفة للقواعد المقررة بالتنظيم.

ب (الركن المعنوي:-

(١) د. إمام حسانين عطا الله، المرجع السابق، ص ٧٥٤.

(٢) د. محمد أبو الفتح الغنام، المرجع السابق، ص ٧٨-٧٩.

(٣) يراجع في نفس المضمون: د. أسامة محمد بدر، مواجهة الارهاب، دراسة مقارنة، النسر الذهبي، القاهرة،

٢٠٠٠م، ص ١٠٢.

تعد جريمة تأسيس أو إنشاء أو إدارة أو تنظيم أو تولي زعامة أو قيادة التنظيمات المسلحة من الجرائم العمدية، وغالبية الفقه الجنائي متفق على أنه يلزم لقيام الركن المعنوي في هذه الجريمة توافر القصد الجنائي العام بعنصره العلم والإرادة، ولا تتطلب قصدًا جنائيًا خاصًا^(١).

ويتعين على الفاعل أن يحيط علمه بصفة التنظيم المسلح أو الجماعة الإرهابية، وقد يكون نشاط الفاعل نفسه قرينة على العلم بصفة تلك الجماعة، فقيام الفاعل بالإنشاء والتأسيس يعد علمًا بهذه الصفة، كما يلزم أن يحيط الجاني علمًا وإدراكًا بالأغراض التي يهدف إليها التنظيم، والتي تمثل اعتداءً على المصالح القانونية المشار إليها في نص التجريم^(٢).

أما الإرادة فتتحقق في اتجاه إرادة الجاني نحو ارتكاب الجريمة، وذلك بأن تتجه تلك الإرادة إلى الإنشاء أو الإدارة أو التنظيم أو القيادة، كما يتعين أن يكون الجاني قد باشر نشاطه عن إرادة صحيحة معتد بها قانونًا. فلا يكون عنصر الإرادة متوفرًا لدى من تعرض للإكراه من مجموعة من الأفراد تحت تهديد معين أصاب تلك الإرادة بالعيب، مما اضطره إلى الرضوخ لمطالب تلك الجماعة بوضع مخطط تعبوي أو تأصيل عقائدي يشكل أصل التنظيم وفروعه بحكم علمه أو خبرته في هذا الجانب، فاستجاب لما طلب منه تحت تأثير التهديد^(٣).

جـ (العقوبة:-)

عاقب المشرع المصري الجاني الذي يقوم بارتكاب جريمة إنشاء أو تأسيس أو تنظيم أو إدارة أو تولي زعامة أو قيادة جماعة إرهابية أو تنظيم مسلح بعقوبة الإعدام^(٤). والتشديد الوارد في نص هذه المادة يأتي لسبب أن الإرهاب هو محور أو جوهر لتجريم المشرع على سلوك الجاني بوصفه سلوكًا إرهابيًا، وهنا ينصب تجريم المشرع على النتيجة الإجرامية بوصفها نتيجة إرهابية، وقد يكون الإرهاب وسيلة، حيث ينصب تجريم المشرع على الوسيلة بوصفها ظرفًا مشددًا.

ويمكن أن يوجه إلى النص أعلاه بعض الانتقادات التي من أهمها: أن المشرع المصري لم يراع مبدأ التدرج التشريعي في فرض العقاب، حيث قرر فرض عقوبة الإعدام على من يرتكب

(١) د. محمود صالح العادلي، موسوعة القانون الجنائي، المرجع السابق، ص ١١٠؛ د. إبراهيم عيد نايل، المرجع السابق، ص ٧٤.

(٢) في نفس المعنى انظر: د. محمد محمود سعيد، المرجع السابق، ص ٤١-٤٢، د. أسامة محمد بدر، المرجع السابق، ص ١٠٠.

(٣) د. محمد محمود سعيد، المرجع نفسه، ص ٤٢.

(٤) ينظر: نص المادة (١/١٢) من قانون مكافحة الإرهاب المصري رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ م .

الجريمة المنصوص عليها في المادة (١/١٢)، وهي عقوبة من نوع غير قابل للتدرج، لذلك كان حرياً بالمشروع المصري أن يتقيد بمبدأ التدرج التشريعي في فرض العقاب^(١).
على أن هناك رأياً في الفقه يرد على هذا الانتقاد بالقول إنه لما كانت العقوبة المقررة طبقاً لنص المادة (١/١٢) هي الإعدام، فقد أجاز المشروع للقاضي وفقاً للمادة (١٠) من قانون مكافحة الإرهاب النزول بعقوبة الإعدام إلى درجة واحدة فقط، أي السجن المشدد، وبذلك يتحقق التقيد بمبدأ التدرج التشريعي في فرض العقاب^(٢).

ثانياً: جريمة الانضمام أو المشاركة في تنظيم غير مسلح:-
نصت على هذه الجريمة المادة ٢/١٢ من قانون مكافحة الإرهاب بقولها: "ويعاقب بالسجن المشدد كل من انضم إلى جماعة إرهابية أو شارك فيها بأية صورة، مع علمه بأغراضها،...".
وتفترض هذه الجريمة قيام التنظيم المسلح بالفعل، ووجوده، قبل انضمام الجاني أو مشاركته في أعمال هذا التنظيم، وعلى ذلك يعتبر وجود التنظيم ركناً مفترضاً في قيام هذه الجريمة^(٣).
أ (الركن المادي:-

يتمثل الركن المادي لهذه الجريمة في صورتين، هما: "الانضمام، والمشاركة".
ويقصد بالانضمام:- تلاقي إرادة شخص أجنبي عن التنظيم مع إرادة أعضاء التنظيم أو من يمثلونه، على انخراط هذا الشخص ضمن صفوف التنظيم.

١- (١) د. مدحت رمضان، جرائم الإرهاب في ضوء الأحكام الموضوعية والإجرائية للقانون الجنائي الدولي والداخلي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ١٣٣-١٣٤، وللمزيد من التفاصيل حول الانتقادات الأخرى الموجهة لهذا النص، يراجع: د. محمد محمود سعيد، المرجع السابق، ص ٤٥-٤٧.

(٢) في ذات المعنى: د. محمد عبداللطيف عبدالعال، جريمة الإرهاب - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م، ص ١٣٤. وقد نصت المادة (١٠) على أنه: "استثناءً من أحكام المادة (١٧) من قانون العقوبات لا يجوز النزول بالعقوبة المقضي بها في إحدى الجرائم المنصوص عليها بالمواد ١/١٢،، من هذا القانون إلا لدرجة واحدة". وبالرجوع إلى نص المادة (١٧) نجدها تنص على أنه: "يجوز في مواد الجنايات إذا اقتضت أحوال الجريمة المقامة من أجلها الدعوى العمومية رأفة القضاء بتبدل العقوبة على الوجه الآتي: عقوبة الإعدام بعقوبة السجن المؤبد أو المشدد، وعقوبة السجن المؤبد بالسجن المشدد أو إلى السجن أو الحبس الذي لا يجوز أن ينقص عن ٦ شهور.

(٣) د. إبراهيم عيد نايل، المرجع السابق، ص ٦٦.

ويعني ذلك أن قيام هذه الصورة يتحقق بتوافق إيجاب طرف مع قبول الطرف الآخر، أيًا كانت وسيلة هذا الإيجاب أو ذلك القبول، صراحة أو ضمناً، كتابة أو شفاهة، وسواء كان الموجب في هذه الصورة هو الشخص الأجنبي عن التنظيم من خلال إبداء رغبته في الانضمام وقبول هذه الرغبة ممن له سلطة الموافقة على الانضمام، أو عرض أحد أعضاء التنظيم على ذلك الشخص أن ينضم إليهم، فيوافق هذا الأخير على الانضمام^(١).

والعبرة في قيام جريمة الانضمام إلى التنظيم المسلح بواقع الحال، فقد ينخرط الشخص في التنظيم ويقوم بأداء بعض أعماله دون طلب، مع إقرار التنظيم أو المسؤول عنه لذلك الأداء دون اعتراض من جانبه، فيعد ذلك انضماماً للتنظيم. ومن ناحية أخرى، فإن هذه الجريمة تقوم بمجرد الانضمام، أي ولو لم يكن العضو ملزماً بأداء أي نشاط إرهابي من أنشطة التنظيم المسلح.

أما المشاركة:- فتتمثل في جميع صور التعاون التي يرتكبها أفراد ليسوا أعضاء في التنظيم، ويكون من شأنها مساعدة التنظيم على تحقيق أغراضه، كالقيام بتقديم المعلومات عن الأشخاص أو الأماكن المهمة، أو تقديم الخرائط أو الرسوم والصور التي تسهل مهمة التنظيم في الوصول إليها أو تحديدها كهدف^(٢).

ويذهب البعض^(٣) إلى أن ورود لفظ "شارك" في نص الفقرة الثانية من المادة (١٢) من قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥م، يعد تحوطاً من جانب المشرع، وذلك من أجل تجريم أي سلوك يصدر عن شخص ما، يمثل نوعاً من القيام بعمل مادي ذي طبيعة تنفيذية في التنظيم، ولا يصل إلى حد الإنشاء أو التأسيس أو التنظيم أو الإدارة أو الزعامة أو القيادة أو الانضمام، وذلك من أجل تحجيم التعامل مع هذا النوع من التنظيمات بأي شكل كان.

في حين يرى فريق آخر أن فعل المشاركة لا يلزم لتحقيقه القيام بفعل مادي ذي طبيعة تنفيذية، بل إن فعل المشاركة يتحقق حتى بمجرد الدعم المعنوي الذي قد يكون أقوى وأكبر تأثيراً من تقديم الدعم المادي أو المشاركة بعمل تنفيذي^(٤).

ب (الركن المعنوي:-

لا تختلف هذه الجريمة أيضاً عن الجرائم السابقة من حيث لزوم توافر القصد الجنائي العام بعنصره: العلم والإرادة، إذ يتحقق العلم بإدراك الجاني لماهية أفعاله، مع علمه بالأغراض غير

(١) د. محمود صالح العادلي، موسوعة القانون الجنائي، المرجع السابق، ص ١٠٦.

(٢) د. سعد صالح شكطي نجم الجبوري، المرجع السابق، ص ٢٥٨.

(٣) د. أسامة محمد بدر، المرجع السابق، ص ١٠٩.

(٤) د. إمام حسنين عطا الله، المرجع السابق، ص ٥٤٧.

المشروعة للتنظيم المسلح، كما تتحقق الإرادة باتجاه إرادة الجاني المعتبرة قانوناً وعن حرية واختيار إلى ارتكاب سلوكه الإجرامي بالانضمام أو المشاركة^(١).
ويتحقق هذا الركن أيّاً كان الباعث أو الغرض من الانضمام إلى التنظيم، وأياً كانت قناعاته بمبادئ التنظيم أو الأغراض التي يسعى إلى تحقيقها^(٢).

جـ (العقوبة:-

ساوى المشرع المصري في العقوبة بين صورتين سالفتي الذكر، وقرر لهما عقوبة السجن المشدد بحق كل من يقوم بالانضمام أو المشاركة في إحدى التنظيمات المسلحة.
كما شدد المشرع العقوبة إلى السجن المشدد الذي لا تقل مدته عن عشر سنوات إذا تلقى الجاني تدريبات عسكرية أو أمنية أو تقنية لدى التنظيم المسلح أو الجماعة الإرهابية لتحقيق أغراضها، أو كان الجاني من أفراد القوات المسلحة أو الشرطة^(٣).
وبناءً على ما سبق فقد قرر المشرع ظرفين مشددين لهذه الجريمة:-

الأول :- يتعلق بطبيعة الفعل الذي انضم أو شارك في التنظيم المسلح لأجله، ويتمثل في تلقي التدريبات العسكرية أو الأمنية أو التقنية لدى التنظيم المسلح لتحقيق أغراضها.
أما الثاني:- فيتعلق بصفة الجاني الذي انضم إلى التنظيم المسلح، وهي كونه أحد أفراد القوات المسلحة أو الشرطة.

ولا شك أن هذا التشديد يعكس إدراك المشرع لخطورة تسلل مثل هذه التنظيمات إلى الهيئات العسكرية النظامية في الدولة، وما يمثله ذلك من خطورة بالغة على أمن الدولة وأمن المجتمع^(٤).
ثالثاً: جريمة تمويل التنظيم المسلح:-

نصت المادة (١/١٣) من قانون مكافحة الإرهاب المصري رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥م، على أن "يعاقب بالسجن المؤبد كل من ارتكب جريمة من جرائم تمويل الإرهاب إذا كان التمويل لإرهابي، وتكون العقوبة الإعدام إذا كان التمويل لجماعة إرهابية أو لعمل إرهابي".

(١) د. سعد صالح شكطي نجم الجبوري، المرجع السابق، ص ٢٥٩.

(٢) د. إمام حسانين عطا الله، المرجع نفسه، ص ٥٤٧.

(٣) المادة ٢/١٢ من قانون مكافحة الإرهاب المصري رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥م .

(٤) د. سعد صالح شكطي نجم الجبوري، المرجع السابق، ص ٢٦١.

وتمثل هذه الجريمة إحدى صور الاشتراك بالمساعدة في نشاط التنظيمات المسلحة طبقاً للقواعد العامة في المساهمة الجنائية التبعية، إلا أن المشرع اعتبرها جريمة تامة كنوع من التشديد فيما يتعلق بالجرائم الإرهابية، حيث تعتبر أعمال المساهمة التبعية فيها بمثابة جرائم مستقلة.

أ (الركن المادي:-

يتمثل الركن المادي في هذه الجريمة بالسلوك الذي يأتيه الجاني، والذي يتحدد في تمويل الإرهابيين والجماعات الإرهابية والأعمال الإرهابية.

وقد نصّت المادة (٣) من ذات القانون على أنه "يقصد بتمويل الإرهاب كل جمع أو تلقي أو حيازة أو إمداد أو نقل أو توفير أموال أو أسلحة أو ذخائر أو مفرقات أو مهمات أو آلات أو بيانات أو معلومات أو مواد أو غيرها، بشكل مباشر أو غير مباشر، وبأية وسيلة كانت بما فيها الشكل الرقمي أو الإلكتروني، وذلك بقصد استخدامها، كلها أو بعضها، في ارتكاب أية جريمة إرهابية أو العلم بأنها ستستخدم في ذلك، أو بتوفير ملاذ آمن لإرهابي أو أكثر، أو لمن يقوم بتمويله بأي من الطرق المتقدم ذكرها".

ويلاحظ على النص السابق أن المشرع حاول قدر الإمكان حصر كافة أنواع المساهمة المادية والمالية التي يمكن إمداد أو تمويل التنظيم المسلح من خلالها. ومع ذلك توخى المشرع ظهور صور جديدة أو غير تقليدية، فأورد عبارة "وغيرها" لتشمل كافة صور التمويل المستقبلية، وهو مسلك محمود من جانب المشرع في رأينا.

كما أن المشرع استحدث صورة جديدة من صور التمويل؛ نظراً لما شهده العالم الآن من تقدم تقني وتكنولوجي، حيث ذكر عبارة "بما فيها الشكل الرقمي أو الإلكتروني"؛ لتشمل كافة وسائل الجمع والتلقي والحيازة والإمداد والنقل وغير ذلك من صور التمويل الواردة بالنص.

وأخيراً يستوي أن يكون الفاعل عضواً في التنظيم المسلح الذي قدّم له المعونات والإمدادات، وبغض النظر عن مرتبته في هذا التنظيم، أم كان خارج التنظيم من غير أعضائه أو المنتمين إليه^(١).

ب (الركن المعنوي:-

تعد هذه الجريمة أيضاً من الجرائم العمدية، التي يتحقق الركن المعنوي فيها بتوافر القصد الجنائي العام المتمثل في العلم والإرادة، أي أنه يجب أن يكون الجاني محيطاً بعناصر الجريمة كما تطلبها

(١) د. سعد صالح شكطي نجم الجبوري، المرجع السابق، ص ٢٤٨.

القانون، ومنها علمه بعدم مشروعية التنظيم أو الكيان الذي يقدم إليه المساعدة أو المعونة، مع علمه بأغراضه غير المشروعة، وأن يكون قد باشر سلوكه الإجرامي بإرادة سليمة.

ويلاحظ أن ممولي التنظيم المسلح من أعضائه متحقق فيهم العلم بأغراض التنظيم وحقيقته، وذلك بحكم عضويتهم المجرمة فيه، أما غيرهم ممن كانوا خارج التنظيم، فلا تكتمل جريمة التمويل بحقهم دون التثبت من علمهم بأغراض التنظيم الإرهابية وحقيقته، إذ إن انتفاء العلم يؤدي إلى انتفاء القصد الجنائي، ومن ثم الركن المعنوي للجريمة، الذي يؤدي بدوره إلى انتفاء الجريمة ذاتها.

على أنه عند تحقق العلم بالغرض الذي يدعو إليه التنظيم، فلا يعتد بالبائع على التمويل، سواء كان ذلك لإيمان الجاني بأغراض التنظيم وأهدافه مع الرغبة في تحقيقها، أم كان ممن لا يؤمن ولا يعتنق ولا يعترف بمبادئ التنظيم وأهدافه، ولكنه يقوم بالتمويل من أجل تمكين التنظيم على إظهار ضعف السلطة بعين الأفراد وعدم قدرة الحكومة على حماية نفسها أو حماية أفراد المجتمع، مما يدفعهم نحو التخلص منها والالتفات حول أي حركة أو تنظيم يحقق لهم ذلك^(١).

جـ (العقوبة:

تعد جريمة تمويل التنظيمات المسلحة من الجنايات، إذ فرض المشرع على مرتكبها عقوبة الإعدام بوصفها عقوبة أصلية، وذلك في نص المادة (١/١٣) من قانون مكافحة الإرهاب، التي نصت على أنه ".... وتكون العقوبة الإعدام إذا كان التمويل لجماعة إرهابية....."، وهذه العقوبة هي نفس عقوبة من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار أو تولى زعامة أو قيادة في التنظيم المسلح؛ وذلك للصلة القوية بين الفعلين، والغاية المشتركة التي تجمع بينهما من حيث التأثير بوجود التنظيم لاستمراره في تنفيذ مخططاته الإرهابية^(٢).

كما عاقب المشرع بذات العقوبة^(٣) المسؤول عن الإدارة الفعلية للتنظيم المسلح الذي ارتكبت الجريمة بواسطته إذا كانت جريمة التمويل قد ارتكبت لحساب التنظيم أو لمصلحته.

وقد استحدث المشرع في هذا النص^(٤) عقوبة الغرامة التي لا تقل عن مائة ألف جنيه ولا تجاوز ثلاثة ملايين جنيه، وأوجب مسؤوليتها بالتضامن عن الوفاء بما يحكم به من عقوبات مالية أو

(١) د. محمد أبو الفتح الغنام، المرجع السابق، ص ٩١.

(٢) د. محمد عبداللطيف عبدالعال، المرجع السابق، ص ١٣١، د. إمام حسانين عطا الله، المرجع السابق، ص ٥٤٥.

(٣) المادة (٢/١٣) من قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ م .

(٤) المادة (٣/١٣) من ذات القانون.

تعويضات. وهو ما يدل على اتجاه المشرع لتقرير مسؤولية الأشخاص الاعتبارية عن الجرائم التي يرتكبها أفرادها لحسابها أو لمصلحتها.

المطلب الثاني

جرائم التنظيمات المسلحة في التشريع العراقي

تُذَلِّ مراجعة التشريعات العراقية المتصلة بجرائم التنظيمات المسلحة على أن المُشرِّع العراقي قد سار في البداية - على غرار أغلب التشريعات الوطنية - على أساس الاعتماد على قانون العقوبات في مواجهة تلك الجرائم، إلا أن الظروف التي مرَّ بها العراق منذ عام ٢٠٠٣م، وخاصة فيما يتعلق بتزايد العنف الداخلي، قد أدَّت إلى عدول المُشرِّع عن هذا النهج.

وقد تمثل هذا العدول في إصدار سلطة الائتلاف المؤقتة بعض الأوامر لمواجهة تلك الجرائم وغيرها من جرائم الإرهاب، بالإضافة إلى تضمين الدستور العراقي نصوصاً تحظر كافة الأعمال التي تعد من قبيل الإرهاب، وأخيراً اتجه المُشرِّع العراقي لإصدار قانون خاص ومستقل لمكافحة كافة أعمال الإرهابية، فأصدرت الجمعية الوطنية القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥م بشأن مكافحة الإرهاب.

وتفصيلاً لما سبق، فقد أورد قانون العقوبات العراقي العديد من النصوص التي تهدف إلى مكافحة أعمال الإرهاب الموجه ضد أمن الدولة الداخلي والخارجي وقلب نظام الحكم بالقوة والتصدي للتنظيمات الإرهابية العديدة التي تلقى تأييداً ودعماً خارجياً، وارتكبت أعمال الإرهاب ضد العراق ومواطنيه، كما وردت العديد من الأحكام في بعض القوانين الخاصة لتجريم الإرهاب وتمويله، من ذلك قانون البنك المركزي رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٦م، قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠م، وقرار مجلس قيادة الثورة المؤرخ ١٩٩٧/٢/١٧م بشأن غسيل الأموال^(١).

وفيما يتعلق بجرائم التنظيمات المسلحة تحديداً فقد نصَّت المادة (١٩٤) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩م على أنه "يعاقب بالإعدام كل من نظم أو ترأس أو تولى قيادة ما في عصابة مسلحة هاجمت فريقاً من السكان أو استهدفت منع تنفيذ القوانين أو اغتصاب الأراضي أو نهب الأموال المملوكة للدولة أو لجماعة من الناس بالقوة أو قاوم بالسلاح رجال السلطة العامة.

أما من انضم إليها دون أن يشترك في تأليفها أو يتولى فيها قيادة ما فيعاقب بالسجن المؤبد أو المؤقت".

(١) التقرير المرفوع من العراق إلى لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن عام ٢٠٠٢م، S/٢٠٠٢/٩٤٣،

متوافر على موقع الأمم المتحدة : www.un.org

كما نصّت المادة (٢٠٤) من ذات القانون على أنه "يعاقب بالسجن كل من أنشأ أو أسس أو نظّم أو أدار في العراق جمعية أو هيئة أو منظمة من أي نوع كان ذات صفة دولية أو فرعاً لها بغير إذن".

وفي أعقاب تزايد أعمال العنف المسلح نتيجة تردّي الأوضاع بعد الاحتلال وتسلسل عناصر خارجية للمشاركة في أعمال المقاومة المسلحة للاحتلال، فضلاً عن اندلاع أعمال العنف الطائفي، خاصة منذ عام ٢٠٠٣م، أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة العديد من الأوامر التي تضمنت تعديلات لبعض الأحكام الواردة في قانون العقوبات لقمع الأعمال الإرهابية ومواجهة أعمال العنف. ومن أهم هذه الأوامر :-

- ١- أمر سلطة الائتلاف بشأن السيطرة على الأسلحة وفرض عقوبات على حيازة أسلحة بدون ترخيص لاستعادة النظام العام والسلامة في العراق^(١).
 - ٢- أمر سلطة الائتلاف بشأن مصادرة الأملاك المستخدمة في ارتكاب جرائم محددة أو المتحصلة منها^(٢).
 - ٣- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة الخاص بإنشاء المحكمة الجنائية المركزية في العراق^(٣) والذي ورد في القسم ١٨ منه أن على المحكمة الجنائية المركزية في العراق، وهي بصدد ممارستها لولايتها القضائية، أن تركز مصادرها ومواردها على القضايا المتعلقة بما يلي:-
 - الإرهاب.
 - الجريمة المنظمة.
 - الفساد الحكومي.
 - أعمال الغرض منها زعزعة استقرار المؤسسات أو العمليات الديمقراطية.
 - أعمال العنف التي تقع بسبب الانتماء العرقي أو الوطني أو الإثني أو الديني.
- ثم تضمن الدستور العراقي الذي تم إقراره في ٢٨/٨/٢٠٠٥م النص في عدة مواضع على تجريم الإرهاب، حيث نصّت ديباجته على أن "الإرهاب لم يثن شعب العراق الناهض عن المضيّ قدماً في بناء دولة القانون".

(١) الأمر رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣م.

(٢) الأمر رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٣م.

(٣) الأمر رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤م.

كما نص على حظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي، أو يحرض أو يمهّد أو يمجّد أو يروج له أو يبرّر له تحت أي مسمى كان، ولا يجوز أن يكون ذلك ضمن التعددية السياسية^(١).

وبعد أن بدت الحاجة ماسة إلى إصدار قانون خاص ومستقل لمكافحة الإرهاب، فقد صدر القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ م^(٢) مستنداً إلى أسباب حددها الجمعية الوطنية العراقية فيما يلي:-

- فداحة الأضرار الناتجة عن العمليات الإرهابية إلى الحد الذي باتت تهدد الوحدة الوطنية والسعي إلى إقامة نظام ديمقراطي تعددي اتحادي يقوم على سيادة القانون وضمن الحقوق والحريات.
- دفع عجلة التنمية الشاملة.
- القضاء على العمليات الإرهابية والحد من التفاعل مع القائمين بها بأي أشكال الدعم والمساندة.
- وقد تناولت المادة الثانية بعض الأفعال التي اعتبرت من قبيل الأفعال الإرهابية، حيث نصّت على أنه: "تعد الأفعال التالية من الأفعال الإرهابية:-

١- العنف أو التهديد الذي يهدف إلى إلقاء الرعب بين الناس أو تعريض حياتهم وحرياتهم وأمنهم للخطر وتعريض أموالهم وممتلكاتهم للتلف أيّاً كانت بواعثه وأغراضه - يقع تنفيذاً لمشروع إرهابي منظم أو فردي.

٢- العمل بالعنف والتهديد على تخريب أو هدم أو إتلاف أو إضرار عن عمد مبان أو أملاك عامة أو مصالح حكومية أو مؤسسات أو هيئات حكومية أو دوائر الدولة والقطاع الخاص أو المرافق العامة والأماكن المعدة للاستخدام العام أو الاجتماعات العامة لارتياح الجمهور أو مال عام ومحاولة احتلاله أو الاستيلاء عليه أو تعريضه للخطر أو الحيلولة دون استعماله للغرض المعد له بباعث زعزعة الأمن والاستقرار.

٣- من نظم أو ترأس أو تولى قيادة عصابة مسلحة إرهابية تمارس وتخطط له، وكذلك الإسهام والاشتراك في هذا العمل.

٤- العمل بالعنف والتهديد على إثارة فتنة طائفية أو حرب أهلية أو اقتتال طائفي، وذلك بتسليح المواطنين أو حملهم على تسليح بعضهم بعضاً وبالتحريض أو التمويل.

(١) المادة (٧) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ م .

(٢) صدر قانون مكافحة الإرهاب العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ م في ١١/٧/٢٠٠٥ م متضمناً في مادته الأولى "تعريفاً للإرهاب" وفي مادته الثانية "قائمة بعدد من الأفعال الإرهابية"، ثم الجرائم التي تمس أمن الدولة في المادة الثالثة منه، وتضمنت المادة الرابعة "العقوبات"، ثم حددت المادة الخامسة بعض الأعداء المعفية أو المخففة للعقاب، وانتهى القانون في مادته السادسة ببعض الأحكام الختامية.

- ٥- الاعتداء بالأسلحة النارية على دوائر الجيش أو الشرطة أو مراكز التطوع أو الدوائر الأمنية أو الاعتداء على القطاعات العسكرية الوطنية أو إمداداتها أو خطوط اتصالاتها أو معسكراتها أو قواعدها بدافع إرهابي.
- ٦- الاعتداء بالأسلحة النارية وبدافع إرهابي على السفارات والهيئات الدبلوماسية في العراق كافة، وكذلك المؤسسات العراقية كافة والمؤسسات والشركات العربية والأجنبية والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية العاملة في العراق وفق اتفاق نافذ.
- ٧- استخدام بدوافع إرهابية أجهزة متفجرة أو حارقة مصممة لإزهاق الأرواح وتمتلك القدرة على ذلك أو بث الرعب بين الناس أو عن طريق التفجير أو إطلاقه أو نشر أو زرع أو تفخيخ آليات أو أجسام أيًا كان شكلها أو بتأثير المواد الكيماوية السامة أو العوامل البيولوجية أو المواد المماثلة أو المواد المشعة.
- ٨- خطف أو تقييد حريات الأفراد أو احتجازهم للابتزاز المالي لأغراض ذات طابع سياسي أو طائفي أو قومي أو ديني أو عنصر نفعي من شأنه تهديد الأمن والوحدة الوطنية والتشجيع على الإرهاب.
- ويلاحظ على هذا القانون أن العقوبات الواردة فيه ترمي إلى تحقيق الأهداف المشار إليها في الأسباب الموجبة للإصدار، حيث إنها تهدف من ناحية إلى ردع الأفراد وزجرهم لعدم الإقدام على ارتكاب الجرائم الإرهابية الواردة فيه، ومن ناحية أخرى، تسمح بتفادي العقوبة أو تخفيفها في بعض الحالات^(١).
- كما يلاحظ أن المشرع قد اعتبر تنظيم أو ترأس أو تولي قيادة التنظيمات المسلحة من قبيل الأعمال الإرهابية التي تتساوى فيها عقوبة الفاعل مع المساهم أو الشريك^(٢).
- كما نص القانون في مادته الثالثة على أنه يعد من جرائم أمن الدولة: "٤- - الشروع في إثارة عصيان مسلح ضد السلطة القائمة بالدستور أو الاشتراك في مؤامرة أو عصابة تكونت لهذا الغرض".
- ويمكن أن نلاحظ على نصوص قانون مكافحة الإرهاب العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ م ملاحظة شديدة الخصوصية، ربما يندر أن نجد لها مثيلاً في القوانين المماثلة في التشريعات الوطنية الأخرى، وتتمثل هذه الملاحظة في أن المشرع العراقي قد وحد العقوبة لكافة أنواع الجرائم الواردة في هذا القانون، بحيث نص في المادة الرابعة منه، والواردة بعنوان "العقوبات"

(١) د. عابدين عبد الحميد قنديل، دراسة تحليلية لقانوني مكافحة الإرهاب في العراق، مطبعة جامعة القاهرة، ٢٠١٠م، ص ٨٦.

(٢) راجع الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون مكافحة الإرهاب العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥م.

على أنه: "١- يعاقب بالإعدام كل من ارتكب بصفته فاعلاً أصلياً أو شريكاً عملاً أيّاً من الأعمال الإرهابية الواردة بالمادة الثانية والثالثة من هذا القانون، ويعاقب المحرض والمخطط والممول وكل من مكن الإرهابيين من القيام بالجرائم الواردة في هذا القانون بعقوبة الفاعل الأصلي....".

وفي هذا الشأن تظهر رغبة المشرع العراقي في أن يجعل العقوبة رادعة لكل من تسوّّل له نفسه أن يعيث بمقدرات الوطن من خلال ارتكاب أيّ من تلك الأفعال الواردة بالقانون، أو التحريض عليها أو التخطيط لها أو تمويلها.

وقد تماثل موقف المشرّع العراقي مع نظيره المصري^(١) فيما يتعلق بتقرير بعض الظروف المعفية أو المخففة للعقوبة، حيث نص في المادة الخامسة منه، التي وردت بعنوان الإعفاء والأعذار القانونية والظروف القضائية المخففة، ما يلي:-

١- يعفى من العقوبات الواردة في هذا القانون كل من قام بإخبار السلطات المختصة قبل اكتشاف الجريمة أو عند التخطيط لها وساهم إخباره في القبض على الجناة أو حال دون تنفيذ الفعل.

٢- يعد عذراً مخففاً من العقوبة للجرائم المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون للشخص إذا قدّم معلومات بصورة طوعية للسلطات المختصة بعد وقوع أو اكتشاف الجريمة من قبل السلطات وقبل القبض عليه وأدت المعلومات إلى التمكن من القبض على المساهمين الآخرين.

وفي هذه الحالة الأخيرة نزل المشرع العراقي بالعقوبة إلى حدّ السجن.

كما أن المشرع قد اعتبر جميع الجرائم الواردة في هذا القانون من الجرائم المخلة بالشرف^(٢).

وهو ذات المسلك الذي اتخذه المشرع المصري في المادة رقم (٣٨) من قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥م، التي قررت أيضاً إعفاء كل من قام بإخبار السلطات المختصة قبل اكتشاف الجريمة أو عند التخطيط لها وساهم إخباره في القبض على الجناة أو حال دون تنفيذ الفعل من العقوبات الواردة في هذا القانون.

(١) المادة (٣٨) من قانون مكافحة الإرهاب المصري رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٥م.

(٢) المادة (١/٦) من قانون مكافحة الإرهاب العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥م.

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة موضوع "جرائم التنظيمات المسلحة، في كل من التشريعين المصري والعراقي"، وقد قسمت هذه الدراسة إلى مبحثين رئيسيين (الأول) المقصود بالتنظيمات المسلحة، و(الثاني) المواجهة التشريعية لجرائم التنظيمات المسلحة.

وقد تناول الباحث من خلال (المبحث الأول) المقصود بالتنظيمات المسلحة في مطلبين مستقلين، عرض في (المطلب الأول) لتعريف التنظيمات المسلحة، ثم تناول في (المطلب الثاني) صور واساليب هذه التنظيمات.

أما (المبحث الثاني) فقد تعرّض الباحث فيه لموقف كل من التشريعين المصري والعراقي في مواجهة جرائم التنظيمات المسلحة، وذلك في مطلبين مستقلين، حيث عرض في (المطلب الأول) موقف المشرع المصري ثم عرض في (المطلب الثاني) لموقف المشرع العراقي، فيما يتعلق بالواجهة الجنائية للأفعال التي ترتكبها هذه التنظيمات.

وقد تعرض الباحث في إطار هذا البحث لمجموعة من النصوص التي تتعرض بالتجريم والعقاب على مثل هذه الأفعال في كلٍّ من قانون العقوبات المصري والعراقي، وقانوني مكافحة الإرهاب اللذين تم إقرارهما مؤخراً في كلٍّ من مصر والعراق، وهو ما أسفر عن توصُّل الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي يعرض لها فيما يلي:-

النتائج و التوصيات

توصل الباحث لمجموعة من النتائج، أهمها ما يلي:-

- ١- لا توجد صلة تربط الإسلام والتنظيمات المسلحة التي تتخذ منه عباءة وهمية توهم بها المجتمع الدولي خطورة هذا الدين الحنيف والمؤمنين به، ويحارب الإسلام الإرهاب بكل أنواعه في كل الظروف، ودليل ذلك تجريم الشريعة الإسلامية لجريمة الحراية.
 - ٢- لا يتصور ارتكاب جرائم التنظيمات المسلحة أو التحريض على العنف إلا بصورة عمدية، ولذلك لا يمكن تنفيذها أو ارتكابها عن طريق الخطأ، حيث يتخذ الركن المعنوي بها صورة القصد الجنائي، سواء كان خاصاً أو عاماً.
 - ٣- الجرائم الإرهابية المرتبطة بالتنظيمات المسلحة تكون أكثر خطورة من تلك التي تكون غير مرتبطة بها، وتكون أيضاً العقوبة أشد في الجرائم التي ترتكبها التنظيمات المسلحة عن غيرها.
- ومن خلال النتائج السابقة، يوصي الباحث بمجموعة من التوصيات، أهمها ما يلي:-
- ١- اتباع سياسة ثقافية إعلامية تحت المواطنين على المشاركة في التصدي لظاهرة الإرهاب، وتنمية الوعي لديهم بخطورة وأضرار تلك الظاهرة، من خلال دور العبادة والمدارس والجامعات وغيرها من المؤسسات التي تتصل مباشرة مع المواطنين.
 - ٢- تطوير أسلوب عمل مؤسسات المجتمع المدني، في الدعوة إلى الوقاية من الإرهاب والجريمة المنظمة بوجه عام، من خلال الأنشطة الثقافية واللقاءات الفكرية ومحاضرات وندوات عامة، وغيرها من الفعاليات التي تجذب المواطن إلى حضورها.
 - ٣- الخروج على السلبية والتعامل بإيجابية ضد تشويه صورة الدين الصحيح والترويج للأفكار المنحرفة والمضللة، والسماح للجماهير للقيام بدورها في الوقاية من مخاطر هذه الأفكار ومكافحتها والتبليغ عنها.
 - ٤- تأكيد دور الأسرة في الرقابة على سلوك أبنائها لمنعهم من الانجراف في طريق الإرهاب، وحتى لا يفتح أمامهم الباب للانحراف عن الطريق السليم والانضمام للجماعات المتطرفة.

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العامة :

- ١- د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، ط٤، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ١٩٩١م.
 - ٢- د. رمسيس بهنام، قانون العقوبات - القسم الخاص، العدوان على أمن الدولة الداخلي، العدوان على الناس في أشخاصهم وأموالهم، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢م.
- ثانيًا: المراجع المتخصصة :
- ١- د. إبراهيم عيد نايل، السياسة الجنائية في مواجهة جرائم الإرهاب، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
 - ٢- د. إبراهيم فؤاد عباس، الإرهاب (المعالجة - المواجهة - الظاهرة)، دار الكتب العلمية، القاهرة، ٢٠٠٨م.
 - ٣- د. أسامة محمد بدر، مواجهة الارهاب، دراسة مقارنة، النسر الذهبي، القاهرة، ٢٠٠٠م.
 - ٤- د. إمام حسانين عطا الله، الإرهاب والبنيان القانوني للجريمة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.
 - ٥- د. سعد صالح شكطي نجم الجبوري، الجرائم الإرهابية في القانون الجنائي - دراسة مقارنة في الأحكام الموضوعية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٣م.
 - ٦- د. عابدين عبد الحميد قنديل، دراسة تحليلية لقانوني مكافحة الإرهاب في العراق، مطبعة جامعة القاهرة، ٢٠١٠م.
 - ٧- د. محمد أبو الفتح الغنام، الإرهاب وتشريعات مكافحة في الدول الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١م.
 - ٨- د. محمود صالح العادلي، موسوعة القانون الجنائي للإرهاب، الجزء الأول، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥م.
 - ٩- د. محمد عبداللطيف عبدالعال، جريمة الإرهاب - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م.
 - ١٠- د. محمد محمود سعيد، جرائم الإرهاب، أحكامها الموضوعية وإجراءات ملاحقتها، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥م.
 - ١١- د. مدحت رمضان، جرائم الإرهاب في ضوء الأحكام الموضوعية والإجرائية للقانون الجنائي الدولي والداخلي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
 - ١٢- د. نور الدين هنداي، السياسة الجنائية للمشرع المصري في مواجهة الإرهاب، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.
- ثالثًا: التقارير والدراسات :

- ١- التقرير المرفوع من العراق إلى لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن عام ٢٠٠٢م، S/٢٠٠٢/٩٤٣.

٢- القانون الدولي الإنساني وتحديات النزاعات المسلحة المعاصرة، وثيقة عمل رسمية صادرة عن المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، سويسرا، ٢٨ نوفمبر - ١ ديسمبر ٢٠١١م.
رابعاً : الدساتير الوطنية :

١- الدستور العراقي الجديد ٢٠٠٥م.
خامساً : القوانين والتشريعات الوطنية :

- ١- قانون مكافحة الإرهاب العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥م.
 - ٢- قانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٥م في شأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين.
 - ٣- قانون مكافحة الإرهاب المصري رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥م.
- سادساً : مواقع الإنترنت :

١- منظمة الأمم المتحدة.

www.un.org

الإطار المفاهيمي والنظري للعدالة الانتقالية

أعدوا
فالح مكيثوف كاصد

تمهيد :

ان الولوج في موضوع العدالة الانتقالية بحاجة الى الوقوف على مفهومها من الناحية النظرية سيما ان هذا المفهوم حديث النشأة وغير مؤصل له في المؤلفات او الشروحات عليه فان وضع اطار نظري ومفاهيمي للعدالة الانتقالية يعتبر بمثابة المدخل لهذه الدراسة لذا فان الباحث سوف يقوم بوضع اطار مفاهيمي ونظري ويكون ذلك ضمن مبحثين المبحث الاول سيكون حول ارتباط العدالة الانتقالية بالمفهوم الاعم والاشمل وهو العدالة ويكون بعنوان العدالة الانتقالية جزء من العدالة ويتناول في المبحث الثاني هو الجواب على سؤال لماذا العدالة الانتقالية؟ لذلك سوف يكون عنوان المبحث هو ذات السؤال

المبحث الاول: العدالة الانتقالية جزء من العدالة**المطلب الاول: المعنى العام للعدالة**

ونحن بصدد البحث في موضوع مهم وهو موضوع العدالة الانتقالية يرى الباحث انه من الضروري توضيح المعنى الاشمل والاعم وهو معنى ومفهوم العدالة اذ انه يعد واحد من المفاهيم التي شغلت اهتمام كبار الفلاسفة والمنظرين والباحثين بارتباطه الوثيق بحياة الفرد والمجتمعات والدول على حد سواء، كما انه كمفهوم يتماها مع غيره من المفاهيم الاخرى المربطة بحياة الافراد والمجتمعات والدول، كالحق والسياسة والاخلاق وتحقيق الحياة الكريمة اللانقة بالإنسان، ورغم كل ذلك بقي مفهوم العدالة ايضا كغيره من المفاهيم الأخرى ذا دلالة نسبية" فهو بوصفه قيمة نسبية يبقى مرتتهن بالواقع والتاريخ، بالآن والها؛ أي مرتبط بمرجعية ثقافية وأنظمة قانونية، لتحقيق مبدأ المساواة والإنصاف".^١

ويرى بعض الكتاب انه "من الصعوبة بمكان العثور على تعريف محكم جامع مانع لفكرة تبلغ من التجريد والعمومية مثل ما تبلغه فكرة العدالة"^٢ كما "أن العدالة موضوع إشكالي، بل ملتبس ومترجح لا بين اعتبارها من جنس الحق الطبيعي من جهة، واعتبارها من جنس الحق الوضعي من جهة أخرى فحسب، وإنما أيضا من جراء تلون مدلولها بين مختلف التشريعات والقوانين".^٣ الا ان صعوبة ايجاد دلالة مادية للعدالة كونها موضوع اشكالي لا يعني عدم وجود تعريف لها وان كانت على الصعيد النظري، اذ يلاحظ ان هنالك عدة تعريفات للعدالة على مر الازمنة والمراحل التاريخية، على ان جميع من عرف العدالة نظر لها من زاوية مختلفة تتميز بطبيعة الحال عما جاء به الآخرين، فمثلا نرى ان افلاطون "يرفض أن تكون العدالة هي" أن يرد للإنسان ما هو له" أي "حقه في التملك" وذلك ب"نفع الأصحاب ومضرة الأعداء"، ويرفض كذلك أن تحد بكونها "منفعة الأقوى" وبالتالي يتوقف عن "التشريع لحق للقوة". أما الأطروحة التي يدافع عنها فتتمثل في اعتبار العدالة فطرة صالحة وعلاقة متوازنة بين ملكات النفس وفضيلة سياسية بامتياز تؤدي الى الاتساق والوئام والاتحاد في العمل بين الأفراد والجماعات. كما أن العدالة "ليست أكثر ولا أقل من صدق المقال ورد ما للغير" وبالتالي هي اعطاء كل واحد ما يوافقه أو حقه. وكل انسان يحتاج الى أن يتعاون مع غيره من أجل تلبية حاجياته.

^١ محمد الخراط، عندما تصبح العدالة انتقالية، مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والابحاث، مجلة يفكرون -

العدد الثاني - خريف ٢٠١٣ ص ٣٠

^٢ مصطفى سيد احمد صقر، فلسفة وتاريخ النظم القانونية الاجتماعية، دار النيل للطباعة، المنصورة، ٢٠١٤،

ص ٣٠٥

^٣ محمد الخراط، مصدر سابق ص ٣١

ان الاتصاف بالعدالة والعفاف هو أمر صعب وفضيلة عسيرة المرتقى ولكن الانسان العادل هو حكيم وصالح ويحيا حياة تتميز بالسعادة والبركة ، أما العدالة فهي فضيلة من فضائل النفس الى جانب العفة والحكمة والشجاعة وتعطى للمرء الكرامة والاحترام والرضا، وهي أيضا من الأشياء المرغوب فيها بالنسبة الى المدينة وتوفر لها النظام والتعاون، ولذلك فهي توجد في منطقة وسطى بين رذيلتين وتدرج ضمن الخيرات التي تطلب لنتائجها ولذاتها في نفس الوقت. وكل الفضائل هي فروع عن العدالة^١، اما ارسطو فانه " يحيل مفهوم العدالة إلى دالتين: عامة وخاصة؛ فهو يشير في دلالته العامة إلى علاقة الفرد بالمؤسسات الاجتماعية، وهنا يكون مرادفا للفضيلة بالمعنى الدال على الامتثال للقوانين؛ فالإنسان الفاضل هو الذي يعمل وفقا للقانون، شريطة أن يكون هذا القانون مبنيا على أساس مبدأ الفضيلة. ومع ذلك فإنه لابد من الإشارة إلى وجود فرق طفيف بين مفهوم العدالة الكونية ومفهوم الفضيلة من حيث أن الأولى تقتصر على العلاقات بين الأفراد والمؤسسات، بينما تشمل الثانية علاقات الأفراد فيما بينهم. وأما العدالة بالمعنى الخاص فتدل على ما ينبغي أن يكون عليه سلوك الفرد في تعامله مع غيره من أفراد المجتمع، وهنا تقتصر العدالة بالفضيلة باعتبارها جزءا لا يتجزأ منها، وتدل على السلوك الفاضل في جميع مجالات النشاط الإنساني. إن العدالة بهذا المعنى تقتضي أن يقنع المرء بقسمته ولا يطمع بما في أيدي الناس وفي حقوقهم، وتعني الاعتدال، وهو الحد الوسط بين قيمتين متطرفتين أو بين الزيادة والنقصان، ومعنى ذلك أن يسعى الإنسان الفاضل دائما إلى الحصول على القسمة التي تمثل القيمة التي تقع بين الحد الأدنى والحد الأعلى، وهذا ما تدل عليه العبارة الأرسطية المشهورة: "الفضيلة هي الوسط". تدل هذه العبارة من الناحية العملية على أن يقنع الشخص الفاضل بأقل قدر ممكن^٢، بينما نرى ان ابن خلدون قد عرف العدالة بانها "وظيفة دينية تابعة للقضاء ومن مواد تصريفه وحقيقة هذه الوظيفة، القيام عن إذن القاضي بالشهادة بين الناس فيما لهم وعليهم... وشروطها الإنصاف بالعدالة الشرعية والبراءة من الجرح... وصار مدلول هذه اللفظة مشتركا بين هذه الوظيفة... وبين العدالة الشرعية التي هي أخت الجرح وقد يتواردان ويفترقان"^٣. وتعتبر "العدالة عند ابن سينا فضيلة من الفضائل الأربع العفة والشجاعة والحكمة والعدالة، والعدالة أصل يرجع إليها مجموعة من الفضائل تنفرع عنها، إما كالأصناف لها أو كالمركب فيها وهي السخاء والقناعة والصبر والكرم والحلم والعفة والصفح والتجاوز وكرتمان السر والحكمة"^٤

"وقد تعرض المتكلمون المسلمون لقضية العدل الإلهي، ولا سيما أهل الاعتزال؛ ففي الوقت الذي اعتقد فيه الأشاعرة أن أبرز صفات الله هي أن يكون عالما قادرا مريدا يفعل ما يشاء، ألح المعتزلة في أن أولى صفات الله بالاعتبار هي العدل، بل هي صفة مقدمة عندهم على التوحيد؛

^١ - زهير الخويلدي، عدالة الجمهورية عند افلاطون، على الرابط

http://www.arabtimes.com/portal/article_display.cfm?ArticleID=٢٣٣١٠

^٢ - احمد أغبال، العدالة عند ارسطو، ٢٤ فبراير ٢٠٠٨ - <http://sophia.over-blog.com/article-١٧٠٠١٧٨٥.html>

^٣ - ابن خلدون، عبد الرحمن بن الحضرمي: مقدمة ابن خلدون، ص(١٨٧-١٨٨)

^٤ - ماجد فخري، الفكر الأخلاقي العربي، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت ١٩٧٨، (١٤٨/٢).

لأن موضوع التوحيد مقصور في النظر إليه على الذات العلية. أما العدل، فصفة مجال تصورها هو المخلوق؛ أي عدالة الله في الكون وما برأ من الخلق^١ وتقع في حيثيات تعريف العدالة والنظرة لها العديد من التفاصيل التي يسوقها صاحب كل تعريف لتوضيح ماهيتها من وجهة نظره^(٢) وقد تم تعريف العدالة من قبل كتاب معاصرين فمثلاً نرى مايكل ساندل قد قال بأن "العدالة ليست مجرد قيمة من بين القيم المهمة نزنها وننظر فيها بحسب ما يقتضيه الحال، إنما هي الوسيلة التي يقع بها وزن القيم وتقدير أهميتها جميعاً. بهذا المعنى، العدالة هي قيمة القيم"^٣ في حين عرفها الدكتور مصطفى أحمد صقر بأنها "شعور كامن بالنفس يوحي به الضمير الانساني المستنير، ويكشف عنه العقل السليم، والنظر الصائب، ويهدف الى تحقيق المساواة بين الحالات المتماثلة، مع مراعات ظروفها وملابساتها"^٤ في حين نرى ان البعض عرفها بأنها اعطاء الحق دون تمييز او تحيز عليه فانه يرى ان "العدالة تعني في استعمالها الاعتيادي، معاملة الافراد من دون تحيز واعطائهم حقهم كما تقرره القواعد والمبادئ العامة"^٥. ويتضح لنا من خلال هذه التعريفات ان العدالة قيمة عليا من الضروري ان تسود في كافة الازمنة لكي يشعر الانسان بان محط اهتمام المجتمع. ومن جانبنا فإننا نرى ان العدالة هي ان نبداً جميعاً على خط مساواة واحد بالحصول على نفس الفرص ثم نختلف بفروقتنا الفردية كما اننا نتفق مع الكاتب محمد الخراط في ايجازه لمفهوم العدالة نظرياً وفلسفياً حيث وضح مفهومها من خلال تمثيلين: التمثيل الأول هو العدالة بوصفها قيمة مطلقة؛ أي هي الصفة التي تؤسس المطابقة مع الحق وتبني التجسيد له. وإذا اعتبرنا الحق قيمة أخلاقية، مؤسساً لها عقلياً، صار بإمكاننا اعتبار العدالة ذات طبيعة عقلانية كما تصورنا أفلاطون في الجمهورية لما ذهب إلى اعتبارها فضيلة شاملة أسها المواءمة بين قوى النفس وقوى المجتمع؛ حيث يكون العدل هو أن يقوم كل فرد بالوظيفة التي أنيطت إلى عهده، والتي وجد من أجلها بغية كمال المدينة. التمثيل الثاني هو العدالة بوصفها قيمة نسبية مرتبطة بالواقع والتاريخ، بالآن والها؛ أي مرتبطة بمرجعية ثقافية وأنظمة قانونية من أجل تحقيق مبدأ المساواة والإنصاف. فإذا كانت المساواة اليوم مطلباً طبيعياً من عوارض البداهة، فإنها بالأمس لم تكن كذلك حين كان صاحب الدار مقدماً على الغريب، والمؤمن أولى من الكافر، والرجل أحق بالاعتبار من المرأة، والحر قبل العبد.... وإذا كانت المساواة في الحقوق والحريات والفرص وأمام القضاء تغري بتبني هذه القيمة على أساس أنها مطلب شمولي كوني، فإن كثيراً من الفلاسفة أعلنوا إفلاسها في مجال إن «: المنافسة الاقتصادية والتملك؛ لأنها أدت إلى هبوط مادي وتنافسي اقتصادي مريع، ونشرت روح التواكل والخذلان. يقول إيريك: ان العدالة دون مصلحة وهم، فهل نلوذ بخيار جون راولس الذي تمثل العدالة كإنصاف واشترط لها شرطين؛ الأول هو المساواة في الحقوق والواجبات والحريات؛ والثاني هو اللامساواة في الثروة والسلطة؟ هل نؤكد ما سبق لأرسطو أن بينه في كتابه عن

^١ محمد الخراط، المصدر نفسه، ص ٣٠

^٢ ان النظر الى تفاصيل مفهوم العدالة لدى من عرفها يعني الدخول في تفاصيل لا يتسع موضوع الرسالة الى بحثها وانما اكتفينا فقط بالإشارة البسيطة الى المفهوم عند البعض وليس جميع من تناول العدالة

^٣ - مايكل .ج ساندل، الليبرالية وحدود العدالة، ترجمة محمد هناد، مركز دراسات الوحدة العربية الطبعة الاولى، بيروت ٢٠٠٩ ص ٥٨

^٤ - مصطفى سيد احمد صقر، المصدر السابق، (ص ٣٠٥ - ص ٣٠٦)

^٥ - عبد رزاق علي، الدولة والسياسات الاجتماعية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، ٢٠١٤ ص

الأخلاق النيقوماخية العدالة مساواة فقط بين المتكافئين واللامساواة عدالة بين اللا متكافئين.^١ كما ان "العدالة فكرة لا تنطوي على عنصري عدم إيقاع الضرر بالغير واعطائه كل ما له، وانما تنطوي ايضا على عنصر اعمق من ذلك هو عنصر التوازن المستهدف تحقيقه بين المصالح المتعارضة بغية كفالة النظام اللازم لسكينة المجتمع وتقدمه. فالعدالة اذن عنصر تراكمي اذ انها تستتبع السعي الدائب نحو معرفة ما يستحقه كل وكيف يعطى له"^٢ ولا بد من التأكيد على انه "ولكي تصلح نظرية ما في العدالة كأساس للتفكير العلمي، لا بد لها ان تتضمن طرقا لتقدير كيفية يمكن انزال الظلم واعلاء العدل، بدل التوجه فحسب الى وصف المجتمعات التي تنسم بالعدالة"^٣ وهذا ما يفتح السبل للقول بان العدالة الانتقالية هي محاولة لانزال الظلم واعلاء العدل في المجتمعات التي تطبقها بشكلها الكامل.

المطلب الثاني : في مفهوم العدالة الانتقالية

ان الوقوف على بعض التعريفات للعدالة لا يعني الاحاطة بها فهي مفهوم كبير والبحث فيه يقتضي التخصص وبالتالي فان مجال بحثها هو مجال الفكر والمجال النظري أكثر منه المجال العملي والواقع المعاش ومفهوم العدالة يترك لنا نافذة مفتوحة لإيجاد مقاربة بين مفهومها ومفهوم العدالة الانتقالية موضوع بحثنا. "فإذا كانت العدالة قيمة مهمة، ولا يمكن طمسها أو التنازل عنها، أو حتى تأجيلها تحت أي سبب كان أو ذريعة أو حجة، فإن العدالة الانتقالية تشترك مع العدالة التقليدية في إحقاق الحق وإعادته إلى أصحابه، وفي كشف الحقيقة، وفي جبر الضرر وتعويض الضحايا، خصوصاً لما له علاقة بالقضايا السياسية والمدنية العامة، وكذلك في توخي صلاح المجتمع من خلال إصلاح قوانينه وأجهزته القضائية والأمنية، لاسيما المعنية بإنفاذ القانون".^٤

^١ محمد الخراط، عندما تصبح العدالة إنتقالية، مصدر سابق ص ٣٠

^٢ نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٢٢٩

^٣ امارتاسن، فكرة العدالة، الدار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الاولى ٢٠١٠، ص ١٠

^٤ عبد الحسين شعبان، العدالة الانتقالية والعدالة الانتقامية ()

الفرع الاول:

تسمية العدالة الانتقالية

العدالة الانتقالية بتسميتها ومفهومها ليست على درجة من القدم وان "مصطلح العدالة الانتقالية هو أحد المفاهيم الحديثة ليس فقط على المستوى الوطني، بل أيضا على المستوى الدولي، وهو لا يندرج حصرا ضمن فقه العلوم السياسية فقط، لكنه يضمن أيضا في دراسات حقوق الإنسان"^١ وهناك آراء متعددة حول السبب الذي سميت به العدالة الانتقالية بهذا الاسم اي الانتقالية، وسوف نشير الى بعض الآراء بهذا الصدد:

فيرى البعض ان "المقصود بها حالة النظام المنقول أو المتحول من حالة غير مفضلة لحالة مفضلة، إلا أن الانتقال الى الديمقراطية هي أكثر الحالات ارتباطا بمفهوم العدالة الانتقالية"^٢، ويرى البعض انها "صورة تساهم لانتقال متدرج الى الديمقراطية بعد معالجة انتهاكات حقوق الانسان"^٣. بينما يرى البعض الآخر ان "العدالة اتخذت صفة (الانتقالية) لوسم المرحلة الزمنية لا لوصف العدالة بما هي قيمة إنسانية كونية"^٤ وهي كما يراها كمال الجزولي بانها "مفهوم دال على حقل من النشاط يقرن بين "العدالة" والانتقال"، كونه يستهدف الكيفية التي تستطيع بها مختلف المجتمعات مخاطبة تركة الماضي المثقلة بكم هائل من جراح الممارسات القمعية، أو الأوضاع الحربية، بغرض إمطة الأذى من طريق التحول من "الحرب" إلى "السلم"، أو من الشمولية إلى الديمقراطية"^٥ على أن هدف ومنهجية مؤسسات العدالة الانتقالية هو السعي الى بلوغ العدالة الشاملة أثناء فترات الانتقال السياسي من الشمولية الى الديمقراطية ومعالجة إرث انتهاكات حقوق الإنسان في الماضي، ومساعدة الشعوب على الانتقال بشكل مباشر وسلمي وغير عنيف بهدف الوصول إلى مستقبل أكثر عدالة وديمقراطية

^١ - عادل ماجد منظومة شاملة: "العدالة الانتقالية" والإدارة الناجحة لمرحلة ما بعد الثورات، مؤسسة الاهرام، مجلة السياسة الدولية العدد ١٩٢ - ٢٠١٣

^٢ خالد نصر السيد ونيفين محمد توفيق ، وحدة الدراسات والبحوث البرلمانية والاكاديمية المصرية، دراسة عن العدالة الانتقالية، ص٦

^٣ علي مهدي، العدالة الانتقالية الطريق الامثل للتحول الديمقراطي، مركز الدراسات والابحاث العلمانية في العالم العربي، على الرابط التالي: <http://www.ssrcaw.org/ar/show``.art.asp?aid=٤٤٣٥٨٩>

^٤ محمد الخراط ، مصدر سابق ص ٣١

^٥ كمال الجزولي، العدالة الانتقالية الحاضر الغائب في اعلان باريس، صحيفة حريات في ٢٠١٤/٨/٣١ على الموقع الالكتروني <http://www.hurriyatsudan.com/?p=١٦٢١٤٥>

الفرع الثاني:

تعريف العدالة الانتقالية

يقترن تعريف العدالة الانتقالية في بعض الاحيان بما هو مطبق من تجارب مجسدة واقعا على الصعيد العالمي والتي استخلصت منها تلك التعاريف والمبادئ الخاصة بالعدالة الانتقالية، فنرى ان المستشار عادل ماجد قد عرف العدالة الانتقالية تطبيقا على الوضع في مصر بأنها: "مجموعة من التدابير والإجراءات القضائية وغير القضائية، يتم الاضطلاع بها خلال مرحلة ما بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير المجيدة للتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان، وغيرها من صور إساءة استعمال السلطة التي وقعت في ظل النظام السابق، وخلال فترة تغيير هذا النظام، وهي ترمي أساسا إلي القصاص العادل للضحايا، وجبر الأضرار التي لحقت بهم وذويهم، وإصلاح مؤسسات الدولة، +

وتحقيق المصالحة الوطنية بهدف الانتقال بالمجتمع إلي صميم مرحلة الديمقراطية، ومنع تكرار ما حدث من انتهاكات وتجاوزات"^١ أما مشروع القانون الأساسي للعدالة الانتقالية بتونس، فقد عرف العدالة الانتقالية بأنها: "مسار متكامل من الآليات والوسائل المعتمدة لفهم ومعالجة ماضي انتهاكات حقوق الإنسان بكشف حقيقتها، ومحاسبة المسؤولين عنها، وجبر ضرر الضحايا، ورد الاعتبار لهم بما يحقق المصالحة الوطنية، ويحفظ الذاكرة الجماعية ويوثقها، ويرسي ضمانات عدم التكرار، والانتقال من حالة الاستبداد إلي نظام ديمقراطي يسهم في تكريس منظومة حقوق الإنسان"^٢ ويضيف مشروع العدالة الانتقالية في تونس بان "العدالة الانتقالية على معنى هذا القانون هي مسار متكامل من الآليات والوسائل المعتمدة لفهم ومعالجة ماضي انتهاكات حقوق الإنسان بكشف حقيقتها ومساءلة ومحاسبة المسؤولين عنها وجبر ضرر الضحايا ورد الاعتبار لهم بما يحقق المصالحة الوطنية ويحفظ الذاكرة الجماعية ويوثقها ويرسي ضمانات عدم تكرار الانتهاكات والانتقال من حالة الاستبداد إلى نظام ديمقراطي يساهم في تكريس"^٣ وقد عرف الامين العام للأمم المتحدة، في التقرير الذي قدمه الى مجلس الامن عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع وما بعد الصراع، مفهوم العدالة الانتقالية بأنه يشمل " كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة من تجاوزات

^١ عادل ماجد، المصدر نفسه

^٢ - قانون أساسي عدد ٥٣ لسنة ٢٠١٣ مؤرخ في ٢٤ ديسمبر لسنة ٢٠١٣ يتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمه، نشر في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية (الجريدة الرسمية في تونس) بتاريخ ٣١ ديسمبر ٢٠١٣

^٣ قانون أساسي عدد ٥٣ لسنة ٢٠١٣ مصدر سابق

الماضي الواسعة النطاق بغية كفالة المساءلة واقامة العدل وتحقيق المصالحة^١ ويرى البعض ان "العدالة الانتقالية ما هي إلا وسيلة لتجاوز روحية التنشفي والكراهية والعدوانية التي عانى منها المجتمع، وهي آلية فعالة لتجاوز التراكمات السلبية لانتهاكات حقوق الإنسان، بصورة تساهم لانتقال متدرج الى الديمقراطية وعلى أسس راسخة، حيث تهيئ شروط التسامح والمصالحة والاستقرار داخل المجتمع، بعيدا عن ثقافة الثأر والانتقام والانتقائية، ومن اجل إن لا تتحول العدالة الانتقالية الى عدالة انتقامية"^٢.

ويعرف الباحث العدالة الانتقالية : بانها العدالة التي تعني تطبيق مجموعة من المبادئ الرئيسية بالإضافة الى الاجراءات الفرعية اعلانا لبدء مرحلة جديدة، تعقب مرحلة سابقة، في مواجهة سياسات الانظمة الحاكمة، وان التدابير لتحقيق العدالة الانتقالية قد تكون قضائية او غير قضائية، تركز في معظمها على معالجة انتهاكات حقوق الانسان ومنع تكرار تلك الانتهاكات مستقبلا بغض النظر عن كون تلك الانتهاكات جسيمة او غير جسيمة، ولا شك ان الطرق تكون متعددة لتحقيق تلك العدالة، تتضمن العدالة الجنائية، وعدالة جبر الضرر، والعدالة الاجتماعية والعدالة الاقتصادية وغيرها.

الفرع الثالث : نشأة مفهوم العدالة الانتقالية

ويعتبر مفهوم العدالة الانتقالية حديث النشأة، إلا إنه اختلف في تحديد ظهور هذا المفهوم، فقد رجح البعض ذلك الظهور الى مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية ومحاکمات نورمبرغ والقضاء على النازية، في حين يرى آخرون إن معالم العدالة الانتقالية بدأت تتشكل وتنضج مع تشكيل محاكمات حقوق الإنسان في اليونان في أواسط السبعينيات من القرن الماضي، ومع ملاحقة نظام الحكم العسكري في الأرجنتين، وجهود تقصي الحقائق في أميركا الجنوبية، كذلك ما يعتقد إنه أسهم في ترسيخ مفهوم العدالة الانتقالية فتح ملفات وكالة الأمن الداخلي السابق في

^١ - الامم المتحدة، الجمعية العامة مجلس حقوق الانسان، الدورة الرابعة البند ٢ من جدول الاعمال المؤقت، (حقوق الانسان والعدالة الانتقالية) ص ٣

^٢ - علي مهدي، العدالة الانتقالية الطريق الامثل للتحول الديمقراطي، مصدر سابق

ألمانيا، ومنع منتهكي حقوق الإنسان السابقين من الوصول إلى مناصب في السلطة من خلال ما عرف بعمليات التطهير في تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٩١^(١)

وعربيا وقبل ما أصطلح عليه بثورات الربيع العربي نجد ان المملكة المغربية كانت سبّاقة لتطبيق بعض مبادئ العدالة الانتقالية وقد تم تناول هذه التجربة في العديد من الدراسات على الصعيد العربي والعالمي، وايضا يعتبر العراق الدولة الثانية التي حاولت تطبيق بعض المبادئ والاستراتيجيات منذ سقوط النظام السابق، بينما نرى انه بعد الثورات التي حصلت في بعض الدول العربية والتي تغيرت فيها أنظمة الحكم تم طرح موضوع العدالة الانتقالية باعتبارها من المواضيع المهمة التي يجب العمل بها فطالما ان الأنظمة السابقة هي التي ارتكبت الانتهاكات فلا بد من تطبيق العدالة الانتقالية بغياب تلك الأنظمة لذا فإننا نشاهد ان دول مثل تونس ومصر واليمن وليبيا قد بدأت خطوات مهمة باتجاه تطبيق العدالة الانتقالية وسوف يتم تسليط الضوء لاحقا على هذه التجارب المهمة وعلى تجربة العراق التي لم تأخذ حقها الكافي بالدراسة والتعميق.

المبحث الثاني : لماذا العدالة الانتقالية

سوف يقوم الباحث بتناول هذا المبحث من خلال مطلبين يتمحور المطلب الأول حول العدالة الانتقالية في الأدب الحقوقي والسياسي اما المطلب الثاني فانه سوف يتناول، العوامل التي ساعدة على إقرار العدالة الانتقالية

المطلب الأول: العدالة الانتقالية في الأدب الحقوقي والسياسي:

" منذ نحو ثلاثة عقود بدأت فكرة العدالة الانتقالية تدخل الأدب الحقوقي والسياسي الحقوقي على المستوى العربي، ابتداءً من المغرب مروراً بمصر ووصولاً إلى بلدان المشرق العربي، وهو أمر له علاقة بانتشار الثقافة الديمقراطية بوجه عام والثقافة الحقوقية بوجه خاص، ولا سيما علاقته بانبثاق عدد من مؤسسات المجتمع المدني ونشاطها وفعاليتها، وخصوصاً بعد انتهاء عهد الحرب الباردة وموجة التغيير التي اجتاحت أوروبا الشرقية وقادت إلى تحولات ديمقراطية أنهت الأنظمة الشمولية وفتحت الباب على مصراعيه لإشاعة الحريات وتعزيز دور المجتمع المدني والإعلاء من شأن الفرد وتقليص تدخل الدولة بالشؤون الاقتصادية وغيرها من التوجهات الانفتاحية التي انتقلت إلى عدد من بلدان أمريكا اللاتينية وبعض بلدان آسيا وأفريقيا، حيث عُدّت الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان القيمة العليا، التي يقاس بموجبها تقدم أي مجتمع، وهو الأمر الذي يفترض علاقة جديدة بين الحاكم والمحكوم على أساس اختيار المحكومين للحكام دورياً وفصل السلطات وتأكيد استقلال القضاء وإعمال مبدأ سيادة القانون ومبادئ المساواة والمواطنة"^(٢) ويرجع البعض مفهوم العدالة الانتقالية الى كونه "احد فروع القانون الدولي وبالتالي فهو يجد اساسه ومصدره في القواعد الدولية الراسخة - العرفية منها والتعاقدية - المستمدة من القانون

^١ بخصوص هذا الموضوع انظر: رضوان زيادة، العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية في العالم العربي على

الرابط <https://www.aswat.com/files/Transitional%20Justice%20Sur-Ar.pdf>

^٢ عبد الحسين شعبان، العدالة الانتقالية: مقاربات عربية للتجربة الدولية، مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة

المستقبل العربي، العدد ٤١٣ تموز/يوليو ٢٠١٣ ص ١٠١

الدولي لحقوق الانسان، والقانون الدولي الانساني، والقانون الجنائي الدولي"^١ بينما يرى البعض ان "دراسات العدالة الانتقالية تنتمي بشكل تقليدي إلى حقل القانون الدولي لحقوق الإنسان ومع التطور في تطبيقات المفهوم تم توسيع مجالات دراسة المفهوم لتشمل العديد من الآليات والأهداف تنتمي للعديد من المجالات العلمية والبحثية. والآن يمتد الاهتمام بالعدالة الانتقالية عبر العديد من المجالات العلمية، لاسيما مع إسهامات علماء القانون والسياسة والاجتماع والأنثروبولوجي والمؤرخين، ورجال دين، والصحفيين ونشطاء حقوق الإنسان، وتعكس هذه الممارسات والأجندات البحثية التطورات المستمرة في مفهوم العدالة الانتقالية، والظواهر المرتبطة به من قبيل جهود تحقيق العدالة، إشكالية المسؤولية/ الحصانة، ولجان الحقيقة، وجهود إعادة حكم القانون."^٢

"وتتميز قوانين لجان الحقيقة والمصالحة بكونها نسيجاً مركباً، تتداخل فيه اعتبارات السياسة والتاريخ والقانون ومبادئ حقوق الإنسان وقيم الديمقراطية والثقافة وانتظار الضحايا والمجتمع، وإجراءات التحقيق والتحري... تنهل قوانين هيئات العدالة الانتقالية من أشكال ومضامين فروع القانونين العام والخاص، وتتميز بفراحتها، من حيث الاعتبارات والهيكل والصياغة."^٣

ويرى البعض ان الإرث الحقوقي "بدء بعد إنشاء المحكمة الجنائية الدولية الخاصة ببوغوسلافيا السابقة في ١٩٩٣، إذ أدى تكرار النزاعات إلى تكرار حالات تطبيق العدالة الانتقالية، كما ارتفعت الأصوات المنادية بالحد من الأخذ بمبدأ الحصانة ليصبح الاستثناء وليس القاعدة، وفي هذا السياق تم إنشاء المحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا في ١٩٩٤، ثم في ١٩٩٨ تم إقرار النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وقد أثرت هذه التطورات في الكثير من اتفاقيات السلام التي عقدت بعد ذلك، والتي أشارت إلى المحاكمات الدولية باعتبارها جزءاً من عملية التسوية السلمية؛ من ذلك اتفاقية أروشا المتعلقة ببوروندي، واتفاقية ليناس ماركوسيس الخاصة بساحل العاج. وفي هذه المرحلة، التي لا تزال مستمرة حتى الآن تتم الإحالة دائماً إلى القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى العودة لاستلهم نموذج محاكمات نورمبرج، لاسيما مع دخول ميثاق روما الخاص بالمحكمة الجنائية الدولية لحيز التنفيذ في ٢٠٠٤ وإقرار وجود المحكمة كآلية دائمة لمحاسبة مرتكبي الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان."^٤

إن الزيادة في تواتر الصراعات داخل الدول قد واكبها توسع ملحوظ في استهداف المدنيين كتكتيك في خوض هذه الحرب، وهو ما لوحظ في زيادة الانتهاكات الواسعة النطاق للقانون

^١ عادل ماجد، منظومة شاملة: العدالة الانتقالية والادارة الناجحة لمرحلة ما بعد الثورات، مصدر سابق

^٢ مروة نظير، العدالة الانتقالية قراءة مفاهيمية ومعرفية، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، مجلة رواق عربي، العدد ٥٦/٥٧ ص ١٤٢

^٣ احمد شوقي ينيوب، مصدر سابق ص ١٤٢

^٤ مروة نظير، المصدر السابق ص ١٤٠

الدولي الإنساني في المعارك التي دارت رحاها في معظم القارات . وهذا الاستهداف المتعمد للمدنيين ،الذي يرمي إلى زرع الخوف وإجبار المجتمعات المحلية المستهدفة على التعاون ،وتشريد السكان ،أو السيطرة على مناطق من الأرض ، أو تعزيز مصالح جماعة عرقية أو دينية أو سياسية بعينها ،أو تحقيق مزايا لقوة عسكرية أضعف تخوض صراعاً ضد الدولة بقواتها وأسلحتها الأقوى بصورة طاغية ، كل ذلك أثار اهتماماً واسعاً بإقرار العدالة في حالات ما بعد انتهاء الصراعات كوسيلة للمعاقبة على هذا السلوك وتطهير البيئة التي تنشأ بعد انتهاء الصراع من أي ميل للعودة إلى مثل هذا السلوك^١ وبالتالي فإن العدالة الانتقالية تكون جزء من القانون الدولي الانساني الذي يحمي المدنيين ايضاً اثناء النزاع من اجل الديمقراطية "ولما كان مصطلح «العدالة الانتقالية» لم يظهر للوجود الا ملاصقاً ومصاحباً لفترات التحول الديمقراطي التي شهدتها دول كثيرة في بقاع العالم منذ سبعينيات القرن الماضي. لما كان ذلك فان مفهوم العدالة الانتقالية لا يمكن فهمه بعيداً عن فهم مصطلح «التحول الديمقراطي» كمعنيين متلازمين لا مجال لاستدعاء أحدهما على بساط البحث دون استدعاء صاحبه في اللحظة ذاته"^٢

المطلب الثاني : العوامل التي ساعدت على اقرار العدالة الانتقالية:

ان هنالك العديد من العوامل التي لها علاقة مباشرة في اقرار العدالة الانتقالية وتعتبر عاملاً مساعداً وضرورياً^٣ وان تناولها من زاوية كونها مؤثر في مسار العدالة الانتقالية يعتبر عملاً مهماً، وهذه العوامل هي:

١. تطور وسائل الاعلام

حيث "فرضت العولمة نفسها بعد إنتهاء الحرب الباردة، وأفرزت نظاماً عالمياً يعتمد على الانفتاح الإعلامي الدولي، وعلى التجدد السريع للتكنولوجيا، وزيادة التقارب الإتصالي بين الدول، الذي كان من ميزات الثورة الإتصالية التي رافقتها حركة اجتماعية دولية، وأصبحت تستخدم بموجبها أشكالاً جديدة من وسائل النقل وتكنولوجيا الاتصال المرئية، خلقت نوعاً من التلقي الأممي"^٤ ويلاحظ "تغير طبيعة وسائط الإعلام الإخبارية في أنحاء العالم . ففي الوقت الذي يكون من المرجح فيه أن تشاهد الفضائيات

^١ نيل ج. كريتر ،التقدم والتواضع : البحث المتواصل عن العدالة في حالات ما بعد انتهاء الصراعات (نيو يورك : المركز الدولي للعدالة الانتقالية ، ٢٠٠٤) ص٢-٣

^٢ احمد عبد الحفيظ، مصر يناير بين مخاطر محدودية المحاكمة الجنائية وآفاق العدالة الانتقالية، جريدة الاهرام عدد ١ يناير ٢٠١٢

^٣ انظر رضوان زيادة في مقاله "العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية في العالم العربي، مصدر سابق

^٤ انتصار ابراهيم عبد الرزاق و صفد حسام الساموك، الاعلام الجديد تطور الاداء والوسيلة والوظيفة، جامعة بغداد، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، الطبعة الاولى ٢٠١١، ص١٣

التي ترتكب في مكان ما وتنقل إلى كافة أنحاء العالم، يكون منتظرًا من حكومة ذلك البلد أن ترد بصورة ما (على الأقل بدرجة أكبر مما كان عليه الحال في أي فترة سابقة في التاريخ) . ويصح ذلك على الأقل بالنسبة للحكومات الأجنبية والهيئات الدولية، التي تتعرض لضغوط متزايدة لإقرار المساءلة عند نقل أنباء الفظائع الواسعة النطاق بصورة حية ووافية في وقت حدوثها تقريباً^١ وهذا له اثره في وضع أجوبة حاسمة لمسألة العدالة الانتقالية كونها ذات صلة بالتغيرات الحديثة

٢. - تأثير منظمات حقوق الانسان

ان حقوق الانسان وحرياته يجب ان تكون مكفولة في جميع الدساتير كونها مطلب قرضته تطورات التمدن " فحرية الكائن الانساني هي مطلب كان دوما يهيج بداخل الوعي"^٢ وتلك الحقوق المقررة في التشريعات والمواثيق الدولية هي نتيجة كفاح الانسان ونضاله ضد الظلم وبالتالي فان الانسان يسعى الى فرض تلك الحقوق بطرق شتى ومنها منظمات المجتمع المدني " كما ان توسع الآليات الدولية لحماية حقوق الانسان ومحاسبة انتهاكات هذه الحقوق قد ساهم كثيرا في بلورة مفهوم العدالة الانتقالية. لقد كانت فكرة المحاكمات الدولية لمجرمي الحربين العالميتين الأولى والثانية هي أولى التطبيقات في مجال العدالة الانتقالية"^٣ كذلك فان "النمو في حجم وتأثير دوائر حقوق الإنسان بصفة خاصة، وقطاع المنظمات غير الحكومية بوجه عام ، مما أنشأ ضغطاً جديداً من أجل مواجهة مسألتي العدالة والمساءلة، ومع بروز صوت هذه المنظمات في مناقشة السياسات العامة لم تعد تستطع الحكومات حجب هذه المسائل عن النقاش ، حتى عندما تتغافل وسائل الإعلام عن هذه القضايا فإن هذه المنظمات أصبحت قادرة ومن خلال شبكة الانترنت نشر هذه المعلومات وإتاحتها للعموم، بل إن إنشاء المحكمة الجنائية الدولية يرجع ، في جزء كبير منه ، إلى تلاقي هذه القوى غير الحكومية الجديدة"^٤ وبالتالي فان هذا العامل المتمثل بدور منظمات حقوق الانسان ومنظمات المجتمع المدني قد ساعد على اقرار العدالة الانتقالية.

٣. - دور القانون الدولي

وتجسد ذلك بصدور نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية المعتمد في روما في ١٧ تموز/ يولييه ١٩٩٨ حيث جاء في النظام ان الدول الاطراف فيه "قد عقدت العزم

^١ انظر رضوان زيادة في مقاله "العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية في العالم العربي، مصدر سابق

^٢ الطيب ابو عزة، نقد الليبرالية، تنوير للنشر والاعلام، القاهرة، الطبعة الاولى ٢٠١٣، ص ١٦٧

^٣ احمد عبد الحفيظ، مصر، مصر يناير بين مخاطر محدودية المحاكمة الجنائية وآفاق العدالة الانتقالية، جريدة

الاهرام، مصدر سابق

^٤ رضوان زيادة، مصدر سابق

على وضع حد لإفلات مرتكبي هذه الجرائم من العقاب وعلى الإسهام بالتالي في منع هذه الجرائم. وإذ تذكر بأن من واجب كل دولة أن تمارس ولايتها القضائية الجنائية على أولئك المسؤولين عن ارتكاب جرائم دولية.^١ وان القانون الدولي له رئييه الواضح بمحاكمة مرتكبي جرائم الإبادة، أو جرائم الحرب، أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أو التعذيب، وهو يحظر إصدار عفو شامل، وأن الحكومات يقع عليها التزام قاطع بالتحقيق في هذه الجرائم ومقاضاة مرتكبيها .

٤. - تغيير طبيعة الحرب ، فيحلول نهاية القرن الماضي كان ما لا يقل عن ٩٣ في المائة من الصراعات العنيفة في أنحاء العالم لا يدور بين الدول ، وإنما داخل الدول، فثلاً فيما يتعلق بالإبادة الجماعية باعتبارها من الجرائم الخطيرة فقد "اهتمت الأمم المتحدة حديثاً بالخطر الذي تسببه الإبادة الجماعية على المجتمع البشري، وسعت الى صياغة مبادئ و أطر قانونية لتعريف هذه الجريمة يمكن التأسيس عليها في التحديد والتوصيف، والرجوع اليها في تحديد صيغة الاحكام، وسعت في ذات الوقت الى الحصول على اعتراف انساني بما الحقته هذه الجرائم من خسائر للبشرية جمعاء وفي سائر بقاع المعمورة. وتأسيساً على هذا التوجه تم تبويب "الإبادة الجماعية" كجريمة بمقتضى القانون الدولي تتعارض مع جوهر أهداف الأمم المتحدة في تحقيق السلم العالمي، على وفق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٩٦ (د - ١) في ١١ كانون الثاني ١٩٤٨ ، وعلى أساس هذا القرار ، وقوة الدفع الانساني لتطبيقه، خطى العالم خطوات عديدة في مجال التعريف ببعض الجرائم التي ارتبكت ضمن المفهوم العام للإبادة الجماعية، ومعاقبة مرتكبيها، انصافاً للحق الذي تتمتع به الشعوب"^٢ ولما كانت هذه الصراعات غالباً ما تترافق مع انتهاكات واسعة لحقوق الإنسان ،فإن ذلك حثم الوصول إلى شكل من أشكال تطبيق العدالة بين الأطراف من أجل ضمان الاستقرار في المستقبل ولاسيما تطبيق مبدأ عدم الإفلات من العقاب.

٥. - "إن الزيادة في تواتر الصراعات داخل الدول قد واكبها توسع ملحوظ في استهداف المدنيين كتكتيك في خوض هذه الحرب ، وهو ما لوحظ في زيادة الانتهاكات الواسعة النطاق للقانون الدولي الإنساني في المعارك التي دارت رحاها في معظم القارات . وهذا الاستهداف المتعمد للمدنيين ،الذي يرمي إلى زرع الخوف وإجبار

^١ انظر نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية

^٢ محمد احسان رمضان احمد، جرائم الإبادة الجماعية في منظور القانون الدولي العام كردستان العراق نموذجا ١٩٨٠ - ١٩٩٠، رسالة دكتوراه، الجامعة العالمية للعلوم الإسلامية في لندن، مارس ٢٠١٤ منشورة على الرابط <http://www.drmoahmedihsan.com/Images/Service> جرائم ٢٠%، الإبادة ٢٠%، الجماعة ٢٠% في ٢٠% ٢٠% منظور ٢٠% القانون ٢٠% الدولي ٢٠% العام ٢٠% كردستان ٢٠% العراق ٢٠% نموذجا ٢٠% pdf.

المجتمعات المحلية المستهدفة على التعاون، وتشريد السكان، أو السيطرة على مناطق من الأرض، أو تعزيز مصالح جماعة عرقية أو دينية أو سياسية بعينها، أو تحقيق مزايا لقوة عسكرية أضعف تخوض صراعاً ضد الدولة بقواتها وأسلحتها الأقوى بصورة طاعية، كل ذلك أثار اهتماماً واسعاً بإقرار العدالة في حالات ما بعد انتهاء الصراعات كوسيلة للمعاقبة على هذا السلوك وتطهير البيئة التي تنشأ بعد انتهاء الصراع من أي ميل للعودة إلى مثل هذا السلوك^١ وهذا له صلة مباشرة بالعدالة وجزء منها العدالة الجنائية

المبحث الثالث: العدالة الانتقالية:

الاستراتيجيات والمناهج

لقد استقر التوافق على مصفوفة من المعايير الإرشادية المشتركة، اجملها المركز الدولي للعدالة الانتقالية^(٢) وهي كالتالي:

١. إقامة الدعوة القضائية على مرتكبي الانتهاكات من الأفراد
٢. إرساء مبادرات لتحري الحقائق لمعالجة انتهاكات الماضي
٣. تقديم التعويضات لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان
٤. إصلاح المؤسسات كالشرطة والمحاكم
٥. التمهيد لعمليات المصالحة في المجتمعات المنقسمة على نفسها.

^١ رضوان زيادة، المصدر السابق

^٢ (تأسس المركز الدولي للعدالة الانتقالية ومقره الرئيسي نيويورك في عام ٢٠٠١. ومنذ ذلك الوقت تطور عمل المركز وحجمه وامتد ليعطي أكثر من ٢٠ بلداً. ويعمل أكثر من نصف موظفي المركز اليوم خارج المقر الرئيسي في أفريقيا وآسيا وأوروبا وأميركا اللاتينية. والمركز مؤسسة دولية غير حكومية تسعى إلى تقديم العون للمجتمعات والدول التي تسعى إلى إيجاد مسار للمحاسبة عن جرائم خطيرة ارتكبت في مجال حقوق الإنسان في الماضي ويساعد المركز الدولي للعدالة الانتقالية الدول (المجتمع المدني والحكومات) التي تسعى إلى محاسبة المسؤولين عن ارتكاب أفعال وحشية على نطاق واسع أو انتهاكات لحقوق الإنسان. ويزاول المركز نشاطه في المجتمعات التي كانت ترزح تحت حكم قمعي أو كفاح مسلح، وكذلك في الدول الديمقراطية التي تعاني من مظالم تاريخية أو انتهاكات منهجية لم يبت فيها بعد. عمل المركز الدولي في سيراليون منذ عام ٢٠٠١ وساهم في العديد من أنشطة بناء القدرات بالتعاون مع المحكمة الخاصة بسيراليون والتي استهدفت المجتمع المدني. ويقدم المركز معلومات قياسية وتحليلات قانونية ووثائق ودراسات استراتيجية للمؤسسات التي تسعى إلى إقرار العدل والحقيقة، وللهيئات المعنية سواء كانت حكومية أو غير حكومية. ويساعد المركز في إعداد استراتيجيات للعدالة الانتقالية تضم خمسة عناصر رئيسية هي: الملاحقة القضائية لمقترفي الجرائم؛ وتسجيل الانتهاكات عن طريق وسائل غير قضائية مثل لجان تقصي الحقائق؛ وإصلاح المؤسسات المخلة بالأصول السليمة؛ وتقديم التعويض للضحايا؛ وعقد المصالحات. ويلتزم المركز ببناء القدرات المحلية وتعزيز الجهود الناهضة في ميدان العدالة الانتقالية، ويعمل بالتعاون الوثيق مع المنظمات والخبراء المعنيين في شتى أنحاء العالم).

والحقيقة ان الدول المعنية بتطبيق العدالة الانتقالية ووفقا لتجاربها، كانت لها خصوصياتها المتفردة، ولم يقع او يفرض عليها اي التزام بتطبيق هذه المفردة من الاستراتيجيات او تلك كما ان بعض الدول قد ينقص منها (اي من الاستراتيجيات) احيانا او يزيد عليها احيانا اخرى، وان من خلال دراستنا للعدالة الانتقالية نقوم بتوضيح تلك المكونات، وهنا سوف تتم الإشارة إليها تباعا بقدر ضرورتها حتى وان تباينت مع الترتيب الوارد اعلاه حسب المعهد الدولي للعدالة الانتقالية وسوف يتم تناول هذا المبحث من خلال مطلبين المطلب الأول الاستراتيجيات غير القضائية القضائية والمطلب الثاني سوف يتناول القضائية

المطلب الأول: الاستراتيجيات غير القضائية

الفرع الاول : لجان الحقيقة:

يشير البعض الى ان "التجارب الأولى للجان الحقيقة ظهرت في أمريكا اللاتينية مع بداية ١٩٨٠ كانت تستهدف تأمين الانتقال نحو الديمقراطية، وتحقيق المصالحة بين الأطراف المتصارعة، وجاء تشكيل "لجان الحقيقة" التي أنيطت بها مهمة البحث في حقيقة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان^١ وتعرف لجان الحقيقة بأنها: "هيئات غير قضائية رسمية تشكل لإجراء تحقيقات لدراسة الفترات التي تمت فيها الانتهاكات وتقوم بكتابة تقارير عنها تشمل توصيات لصانع القرار - لمعالجة الانتهاكات ومنع تكرارها"^٢ ويؤكد الدكتور رضوان زيادة بان لجان الحقيقة "تقوم بتحقيقات رسمية في أنماط الانتهاكات التي وقعت في الماضي لوضع سجل تاريخي دقيق لما وقع من الأحداث، ويعتبر إنشاء لجان الحقيقة تحدياً كبيراً، لأن من شأنها أن تعمل على إنشاء أجهزة تحقيق قوية لكشف كل الحقائق المتعلقة بالعنف الذي ترتكبه جهات تابعة للدولة أو جهات غير تابعة لها. والتي كثيراً ما تتعرض للإنكار أو الإخفاء أو سوء الفهم"^٣. وقد "أولت العدالة الانتقالية لقضية الكشف عن الحقيقة عناية خاصة، ونهجت هيئاتها عدة آليات ساهمت في إجلاء الأضواء على مناطق مظلمة، وفي ترسيخ الاعتراف العمومي بالذاكرة الجماعية مقاومة بذلك ميول تحريف التاريخ، ومثلت أسلوباً رفيعاً من أساليب إعادة الاعتبار للضحايا والمجتمع."^٤ "يمكن للجان الحقيقية أن تساعد على إثبات الحقيقة بشأن الماضي، وذلك بتحديد موقع الضحايا المفقودين الذين كانوا قد اختفوا قسرياً أو دفنوا سرا. كما يمكن للجان الحقيقية أن تساعد على

^١ عبد الكريم عبد اللاوي، تجربة العدالة الانتقالية في المغرب، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان سلسلة اطروحات جامعية ١٠ ص ١٢١

^٢ وحدة الدراسات والبحوث البرلمانية والاكاديمية المصرية، مصدر سابق ص ١٠

^٣ رضوان زيادة، العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية في العالم العربي، على الرابط:

<http://ye-trans-just.org/?fid=١٥٢&lang=en>

^٤ احمد شوقي بنوب، العدالة الانتقالية: المفهوم والنشأة والتجارب، مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، لعدد ٤١٣، تموز/ يوليو ٢٠١٣ ص ١٤٠

محاسبة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان، وذلك بجمع وتصنيف وحفظ الأدلة التي يمكن استخدامها من قبل النيابة الجنائية في توجيه الاتهام الجنائي والمحاسبة القضائية، كما يمكن للجان الحقيقية أن توفر للضحايا منبرا عاما للإفصاح عما بصدورهم، الشيء الذي يجعلهم يشعرون بالإنصاف وخصوصا مع التعويضات التي يمكن أن توصي بها لجان الحقيقة لهؤلاء الضحايا كصورة من صور التعويض عن الانتهاكات الماضية والأضرار النفسية والجسدية والاقتصادية التي يعانيها الضحايا. ^١ كما ان "الكشف عن الحقيقة ضروري لعدة أسباب أهمها مساعدة الوعي الجمعي للوصول إلى حقيقة ما جرى من انتهاكات ومنع حدوثها في المستقبل وإنهاء حالة التشردم والجدل بين الشرائح المجتمعية المختلفة حول هذه الانتهاكات" ^٢ على اننا يجب ان ندرك بان "المستفيدين من الانتهاكات والاساءات المرتكبة والمستفيدين من الامتيازات غالبا ما يرفضون الاعتراف بالحقيقة" ^٣ لان ذلك يتعارض مع مصالحهم ويجب الحذر من التعتيم على الحقيقة التي لابد ان تكشف امام الجميع

الفرع الثاني : الصفح والمصالحة

حينما يكون الحديث عن المصالحة والصفح فإننا نكون ضد المعنى المغاير لهما اي العنف الذي يتولد من اسباب عدة تسبق التغيير اذ "ان الثورة ليست سببا وحيدا للعنف في الجزاء فانتشار الفوضى والغضب العارم على نطاق واسع قد يولد موجة عنف مفاجئة، تماما كما حدث في اعقاب الحرب العالمية الثانية حينما استغل سكان اوربا حالة الفوضى التي عمت القارة العجوز لمعاكبة اعوان الانظمة الفاشية التي تسببت بوقوع تلك المأساة" ^٤ بينما يذكر الكاتب والفيلسوف الفرنسي جاك ديريدا بقول احد اعضاء البرلمان الفرنسي ليؤكد على اهمية فتح صفحة جديدة من المصالحة "بان الصفح المصالحة الوطنية قد ارتبطت بتاريخ صدور قانون العفو الذي صدر من قبل البرلمان الفرنسي عام ١٩٥١ وذلك بالعفو عن الاشخاص الذين تعاونوا مع الالمان اثناء احتلال جزء من فرنسا في الحرب العالمية الثانية وكانت المصالحة الوطنية شعار تلك المرحلة الا ان وجهة نظر جاك ديريدا تختلف تماما فهو ضد فكرة ربط العفو العام بالصفح كون العفو

^١ عبد الكريم لاوي، مصدر سابق ص ١٢١

^٢ ابراهيم شرقية فريجات، العدالة الانتقالية في دول الربيع العربي، موقع الشفافية - ليبيا

com/index.php?option=com_content&view=article&id=١١٤٦:g-----

&catid=٢١١:٢٠١١-١١-٠٥-١٥-١٨-١٧&Itemid=٢٠٠

^٣ ياسمين سووكا، النظر الى الماضي والعدالة الانتقالية بناء السلام من خلال كشف المسؤوليات، مختارات من

المجلة الدولية للصليب الاحمر الدولي، المجلد ٨٨ العدد ٨٩٢ يوليو ٢٠٠٦ ص ٥٤

^٤ نويل كالهون، مصدر سابق، ص ١٦

العام له معنى قانوني - سياسي.^١ ويمكن قراءة هذه الفكرة بان العفو العام يصدر بشكل رسمي من قبل الدولة تحدده السياسات العليا بعيدا عن آلام الضحايا المعنيين اصلا (بالصفح) لأنه يتعلق بهم مباشرة.

ان هنالك ضرورة وتلازم بين المصالحة وكشف الحقيقة فقد "مثل موضوع الكشف عن الحقيقة تحدياً بالغ الأهمية واجه تجارب الانتقال الديمقراطي في إطار العدالة الانتقالية، ومثل اختباراً جدياً واجه رجال السياسة المتوافقين على الانتقال، وبخاصة في « ضرورات السياسة ومكرها » أولئك الذين كانوا بالأمس ضحايا للانتهاكات وأصبحوا بحكم قلب التحول إلى وضع جديد"^٢ يحتم عليهم الاستعداد للمرحلة الجديدة وتهيئة اجواء الصفح والمصالحة الوطنية التي يجب ان تتوفر فيها "إمكانات لتحفيز الفاعلين السياسيين والاجتماعيين على استيعاب فكرة " المصالحة الوطنية"، والاقتناع باستراتيجية بناء التأييد والبحث عن أرضية مشتركة لتجسيدها في الواقع"^٣ إن أزمة العدالة والمحاسبة في العالم العربي مثلاً، تعود بالدرجة الأولى إلى ضعف استقلال القضاء، وتبعية أجهزة النيابة العامة للسلطات التنفيذية، وتآكل الثقة في القضاء الوطني بفعل الانقسامات الداخلية الحادة.

كما "ويشترط النجاح جملة من المتغيرات، أبرزها الاعتراف بالانتهاكات المقترفة في حق الأفراد والجماعات، أي الجهر بالحقيقة والعمل على توضيحها، عبر التحري، والتقصي، والتحقيق في الأفعال والوقائع، وتوفير شروط الوصول إلى مصادر المعلومات والتأكد من صحتها بكل الوسائل المتاحة. إن شرطاً من هذا القبيل يصعب تحقيقه دون وجود إرادة حازمة من قبل الدولة ومؤسساتها على التكاتف مع المجتمع وتعبيراته من أجل الكشف عن الحقيقة و الواقع أن المصالحة تشترط، علاوة على الكشف عن الحقيقة والجهر بها علانية وتعويض المتضررين وذويهم عن أضرار انتهاكاتها، توفير لوازيم عدم تكرارها في المستقبل، وهو ما يتوجب لزوماً إدخال الإصلاحات العميقة على ترسانة القوانين، وبنية المؤسسات و تغيير الثقافة الناطمة لعلاقة الدولة بالمجتمع بشكل عام"^٤

والمصالحة "تعني المساهمة في تنمية وإثراء ثقافة وسلوك الحوار وإرساء مقومات المصالحة وبناء الدولة المدنية - دولة الحق والقانون ومحو آثار انتهاكات حقوق الإنسان والحيلولة دون تكرارها مستقبلاً بالمقابل فان "الانتقام العنيف وسيلة مكلفة لتحقيق الرضا الشعبي فالعنف يتحول في معظم الاحيان الى دوامة رهيبية تجر مزيدا من اعمال العنف"^٥ الفرع الثالث : اقامة النصب التذكارية وإحياء "الذاكرة الجماعية لكي تبقى الذاكرة حية لبد للنظم الديمقراطية الحديثة من اقامت الاعمال التي تحافظ على تلك الذاكرة ومنها النصب التذكارية اذ "ان النصب التذكارية الهندسية والمتاحف ونشاطات تخليد الذكرى هي مبادرات تربوية ضرورية لوضع السجلات التي لا تترك مجالاً للنكران، ولتفادي

^١ انظر جاك دريدا وآخرون المصالحة والتسامح وسياسة الذاكرة، دار توبقال للنشر، المغرب، الطبعة الاولى ٢٠٠٥، ص ١٩ - ص ٢٢

^٢ احمد شوقي بنيوب، العدالة الانتقالية: المفهوم والنشأة والتجارب، مصدر سابق، ص ١٣٩

^٣ محمد مالكي، العدالة الانتقالية والتحول الديمقراطي في العالم العربي، قراءة في تجربة هيئة الإنصاف والمصالحة، الندوة السنوية للشبكة العربية للتسامح، بيروت: ٢٠ - ٢٢ أبريل / نيسان ٢٠١٢، ص ٥

^٤ محمد مالكي، العدالة الانتقالية والتحول الديمقراطي في العالم العربي، مصدر سابق ص ٦

^٥ نويل كالهون، مصدر سابق، ص ١٧

التكرار. وفي حالات عديدة، لعب المجتمع المدني دور المحفز الذي يدفع الدول إلى تولي واجباتها، وذلك بإطلاق نشاطات تخليد الذكرى^١

"إحياء الذكرى هو أي حدث أو واقعة أو بنية تعمل كآلية للتذكر. ويمكن أن يتم إحياء الذكرى بشكل رسمي مثل إقامة نصب تذكاري أو غير رسمي مثل بناء جدارية في مجتمع محلي، رسميا من طرف الدولة أو تلقائياً من طرف المواطنين. ويسعى الناس إلى إحياء ذكرى أحداث الماضي لأسباب عديدة، منها الرغبة في استحضار ذكرى الضحايا و/أو التعرف عليهم، أو تعريف الناس بماضيهم، أو زيادة وعي المجتمع، أو دعم أو تعديل رواية تاريخية أو تشجيع تبني الاحتفال بالذكرى/مسلسل العدالة الانتقالية من أقصى مستوى محلي"^٢

"إن العفو العام لا يعني بتاتا فقدان الذاكرة. والأمة الراسخ قدمها في الديمقراطية لا تقتصر فقط على تخليد اللحظات المجيدة من تاريخها، بل يقع على عاتقها كذلك استذكار اللحظات القائمة والمشؤمة"^٣

إن بناء نصب تذكاري هو عملية تنطوي في طياتها على عناصر السياسة والتاريخ والجمالية. وتعتبر النصب التذكارية، من حيث كونها ممارسات في عملية بناء الأمة، جزءاً من بيئة مادية واجتماعية يمكن أن تساعد في تحديد وبناء مفهوم مشترك للتجربة الجماعية والخيال والنظرة الذاتية لشعب من الشعوب. وتتفاعل جميع النصب التذكارية مع الأشخاص الذين يشتركون في إقامتها. وليس لها أية سلطة ذاتية، وإنما يتم تنشيطها من قبل الناس، وهي تتوقف في تأثيرها النهائي لإحياء الذكرى على الناس الذين يأتون لزيارتها. ويمكن أن تكون النصب التذكارية بمثابة تعويض رمزي للضرر.

"ويمثل فهم احتياجات الضحايا وعائلاتهم والناجين من الفظائع الجماعية وانتهاكات حقوق الإنسان الصارخة أحد العناصر الرئيسية في العدالة الانتقالية. ورغم عدم وجود شكل وحيد لتعامل الضحية مع الماضي، إلا أن الضحايا وجمعياتهم المنظمة كثيراً ما يطالبون بالعمل على بلوغ عدد من أهداف العدالة الانتقالية، بما في ذلك تحقيق العدالة والمحاسبة، وإظهار الحقيقة، وجبر الأضرار، وضمان عدم تكرار ما جرى. إضافة إلى كل ذلك، غالباً ما يكون هناك مطلب بالتذكر. فتذكر الماضي يتيح نوعاً من تكريم أولئك الذين ماتوا أو تمت التضحية بهم. غير أن آليات التذكر يمكن أن تساهم في بلوغ أهداف أخرى للعدالة الانتقالية، بما في ذلك البحث عن الحقيقة، وضمان عدم تكرار الانتهاكات مستقبلاً، وتحفيز الحوار والنقاش حول الماضي، ووضع سجل تاريخي مناسب، والإنصات لأصوات الضحايا ومتابعة الأهداف المرتبطة بجبر أضرار الضحايا"^٤

ولابد من العمل على تنظيم مساحات للذاكرة ونصب وشعائر تذكارية وطنياً وعلى مستوى البلديات. ويتعين عزل الذاكرة عن شحناتها العاطفية أو المشاعرية: "لننسى ولكن لنستذكر"، و"لنخرج من حالة الصدمة"، وحتمية التكرار، من خلال آلية لمقاومة الفتنة وبناء مناعة الذاكرة. هذه الذاكرة تفترض الغوص أعمق من الشعارات، بل نوعاً من المحاسبة أو الغفران أو حوار

^١ المركز الدولي للعدالة الانتقالية على الرابط - <https://www.ictj.org/ar/our-work/transitional-justice-issues/truth-and-memory>

^٢ انظر، نجيم مزيان، مقاربات العدالة الانتقالية، على الرابط <http://www.maghress.com/arrifinu/٩٨٤٦١>

^٣ إدغار موران، الصفح مقاومة لبشاعة العالم، مؤسسة مؤمنون بلا حدود، مجلة يفتكرون، العدد الثاني خريف

٢٠١٣، الرابط المغرب، ص ١٣

^٤ رضوان زيادة، المصدر السابق

المبحث الثاني : الاستراتيجيات القضائية

الفرع الاول : المحاسبة وعدم الافلات من العقاب:

يمكننا ان نعرف المحاسبة باعتبارها احدى مقاربات العدالة الانتقالية بانها تعني ان يتم محاسبة من ارتكب الفعل الجرمي من رموز النظام السابق ومارس انتهاكات حقوق الانسان عن طريق توقيع العقوبة العادلة بحقه جزاء لما ارتكبه، ولاشك ان اشخاص بعينهم هم من ارتكبوا الانتهاكات وبالتالي فان الحرص على عدم افلاتهم من العقاب يكون من اولويات النظام الجديد الي جاء بالعدالة الانتقالية، وعليه ايضا ان يتضمن نبذ اللوم والذنب الجماعي فالنظام السابق ورموزه لهم خلفياتهم العرقية والاثنية والمناطقية فلا ينبغي التوجه بالعقاب على اساس تلك الخلفيات وذلك "لان المصلحة العامة فيما يتعلق بسير العدالة، لا تتطلب فقط عقاب المذنب، ولكن ايضا وبصفة خاصة تبرئة البرئ"^١ ويرى البعض ان الاشكال التي تناسبت مع الجهود الكثير لمعالجة انتهاكات حقوق الانسان "هي المحاكمات الجنائية، لاسيما تلك التي تجرى على المستوى الدولي، كمحكمة نورمبرج، والمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغوسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا."^٢ كما انه "لا يمكن للحكومات الديمقراطية الجديدة أن تتفادى انتهاك حقوق الإنسان من قبل المسؤولين السابقين، بالرغم من أنه لم يسبق، في أغلب الحالات، أن طرحت مسألة متابعة، ومعاقبة جرائم من هذا النوع داخل هذه المجتمعات"^٣ وان "آليات العدالة العقابية تتأثر عادة بدرجة القمع والاستبداد التي اتصف بها النظام السابق أو ما ارتكبه مسؤولوه من انتهاكات. فكلما زادت درجة القمع والاستبداد زادت الحاجة إلى آليات تتمتع بالشفرة، سواء تمثل ذلك في آليات التطهير أو المحاسبة الجنائية والقصاص، أما إذا كان تخلي النظام عن السلطة قد تم بطريقة سلمية فيمكن اللجوء إلى آليات أقل وطأة مثل الإقرار بالحقيقة أو الإلزام بالتعويض أو الاعتذار. وعندما ترقى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان إلى درجة الجرائم الدولية الجسيمة فلا يكون هناك سبيل إلا المحاكمات الجنائية، وإلا فُرغت العدالة من مضمونها"^٤ واننا نرى بهذا الصدد ان بعض الكتاب قد اخطأ في اعتبار المحاسبة والقصاص او المحاكمات "اول فنة كبيرة من آليات العدالة الانتقالية"^٥ وبرئ الباحث ان هذا الامر في أسبقية المحاكمات على معرفة الحقيقة فيه مغالطة موضوعية وذلك لان معرفة الحقيقة والوقوف على الكم والكيف لانتهاكات حقوق الانسان هي التي تبرر وتؤدي الى المحاكمات لذا فنرى تأخر المحاكمات لحين معرفة الحقيقة، والحقيقة فان المحاسبة او القصاص او الملاحقات القضائية تعني اتخاذ التدابير القضائية التي من شأنها محاسبة رموز الانظمة السابقة ممن تسببوا بشكل مباشر او غير مباشر بانتهاكات حقوق الانسان، ولعل محاكمات نورمبرغ لرموز النازية الالمان فعندما انتصرت قوات التحالف اعتمدت العدالة الجنائية لمحاكمة الجنود اليابانيين والالمان وقادتهم بتهمة ارتكاب جرائم حرب ارتكبت خلال الحرب وما بعدها، فكانت فاتحة للمحاسبة ومهدت الطريق لكي تتخذ المحاسبة او العدالة الجنائية طريقها كأحد أهم المبادئ والاستراتيجيات الخاصة بالعدالة الانتقالية "وليس من اللازم ان تقتصر اجراءات المحاسبة على الانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان، بل

^١ عبد الرؤوف مهدي، شرح قانون العقوبات الاقتصادي، دار النهضة العربية، القاهرة طبعة عام ٢٠١٤ ص ٢١٦

^٢ روجر دوئي، مجلة رواق عربي، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، العدد ٥٩/٥٨، ص ١٩

^٣ انظر صامويل هنتنغتون، إشكالية الانتقال الديمقراطي والافلات من العقاب، ترجمة عبد الغفور دهشور، منشورات الأفق الديمقراطي، الطبعة الأولى، أبريل ٢٠٠٤، ص ١٥

^٤ عادل ماجد، العدالة الانتقالية، المحاسبة والتصاص، جريدة المصري اليوم، الصادرة بتاريخ ٢٠١٤/٧/٣٠

^٥ نجيم مزيان، مقاربات العدالة الانتقالية، مصدر سابق

يمكن ان تتعداها الى جرائم الفساد، والجرائم الاقتصادية^١ كما تعتبر "الملاحقات القضائية، في ظل العدالة الجنائية، عنصراً أساسياً من عناصر التصدي المتكامل للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وذلك من اجل معاقبة مرتكبي هذه الانتهاكات ورد الاعتبار للضحايا"^٢ على ان العدالة من حيث كونها عدالة انتقالية فإنها تقوم "على نبذ الانتقام وعدم الاستسلام له"^٣ والمحاسبة لا تعني (العدالة الاهلية) اي القصاص الذي يقيمه الناس ثأراً لأنفسهم بأنفسهم بعيداً عن الدولة سيما وان تغيير الانظمة وما يصحبها من احداث قد يهيأ الفرصة للفوضى والانفلات الأمني وهذا يحتم قيام دولة رصينة في المرحلة الانتقالية تأخذ على عاتقها مسؤولية فرض الامن وفرض القانون وحماية حقوق انسان، ان النظام الجديد معني تماماً بالحفاظ على حياة الاشخاص ممن مارسوا التعسف وانتهاكات سابقا وان الحرص على تقديمهم للمحاكمة يعكس ان النظام الجديد قد اتى فعلا بجديد وهو الحرص على حقوق الانسان ومؤكد انه يعد كتجربة للنظام القضائي الذي كان يخضع للحكم السابق وكشف لحتمية استقلاله الذي كان سابقا تحت طائلة السؤال كيديهيبة متفق عليها. وتعتبر إقامة العدل والمحاسبة عنصراً أساسياً من عناصر التصدي المتكامل للانتهاكات الواسعة النطاق لحقوق الإنسان، وإذا كان لابد أن ينصب رفع الدعوى على المتهمين من الأفراد فينبغي أن تهدف برامج إقامة الدعوى أيضاً على استعادة كرامة الضحايا واسترداد ثقة الجمهور في سيادة القانون. ويرى بعض الكتاب انه "منذ انتهاء محاكمات قادة النازية في نورمبرج، دأبت الحكومات في معظم الأحوال على تطبيق سياسة واقعية ملائمة، يتم من خلالها التفاوض بالمسؤولية الجنائية والعدالة مقابل الوصول إلى حل سياسي، ونتاجاً لهذه السياسة فإن الجرائم المنصوص عليها في قوانين الشعوب، مثل الجرائم ضد الإنسانية، الإبادة الجماعية، الممارسات المرتبطة بالتعذيب... الخ، قد انتشرت في جميع أرجاء المعمور، وبدلاً من أن تقوم الحكومات بمنع، والحد من تلك الجرائم ومتابعة تنفيذ العدالة، فقد ساند بعضها تلك الانتهاكات، بمنطق الصراع التاريخي أو الإثني بين القوميات"^٤ وكان ذلك احد عوائق التطبيق الامثل للعدالة الانتقالية التي تعتمد على "الاستجابة الى تلك الرغبة الدائمة المتأصلة في ضمير الشعوب من ضرورة توفير محاكمات عادلة ومحاكمات انسانية سريعة تنسم بحماية المجتمع والمحافظة في نفس الوقت على تلك الحقوق الانسانية التي تعد مطلباً عالمياً"^٥ وعلياً ان نؤكد بصدد المحاسبة ان هنالك قطاعات كثير من النظام السابق قد اكتسبت بعض الحقوق لذا فانه يجب الحفاظ عليه طالما كانت تلك الحقوق مشروعة واكتسبت على اساس قانوني "فاذا كانت العدالة هدفا سامياً يرتجى الحفاظ عليه دائماً وابدأ في كل الظروف والمناسبات فانه من مقتضياته احترام الحقوق المكتسبة

^١ عادل ماجد، منظومة شاملة: "العدالة الانتقالية" والإدارة الناجحة لمرحلة ما بعد الثورات، مؤسسة الاهرام، مجلة السياسة الدولية العدد ١٩٢ - ٢٠١٣

^٢ خالد الشراوي السموني، العدالة الانتقالية، المصالحة والإنصاف تجربة المغرب، موقع مشاهد

[/http://ma-chahid.com/٢٥٥٥١](http://ma-chahid.com/٢٥٥٥١)

^٣ بول ريكور، الانتقاد والاعتقاد، ترجمة حسن العمراني، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء للنشر، ٢٠١١، ص ٣٢

^٤ انظر محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، مدخل لدراسة أحكام وآليات الإنفاذ الوطني للنظام الأساسي، دار الشروق، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٦١-١٨.

^٥ محمد ابراهيم زيد، نظم العدالة الجنائية في الدول العربية المراحل السابقة على المحاكمة، اكااديمية نايف العربية للعلوم الامنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض ١٤٢٢ هـ - ٢٠٠١ م، ص ٤

وعدم النيل منها او المساس بها. وقد جاءت معظم الدساتير مؤكدة لهذا المبدأ فحضرت المساس بالحقوق المكتسبة"^١

الفرع الثاني : التعويض وجبر الضرر

"في ٢٠٠٥ ، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة "المبادئ التوجيهية الأساسية للأمم المتحدة في شأن الحق في الانتصاف و التعويض عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي"^٢ . كما شمل نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إنشاء "الصندوق الاستئماني للضحايا"، لتعويضهم عن الجرائم التي ثرتكب في نطاق اختصاص المحكمة الجنائية الدولية.

مؤكد ان "شكل موضوع جبر الضرر وما زال قضية بالغة الحيوية استأثرت بانشغالات القانون الدولي لحقوق الإنسان ورغم الجهود الفقهية النظرية والسياسية المبذولة على صعيد أعمال لجنة حقوق الإنسان، فإن المجهود الدولي لم يتجاوز ولغاية بداية الألفية الجديدة حدود القواعد العامة والمبادئ التوجيهية"^٣ ولكن كثير من الدول عل صعيد التجارب العملية جسدت هذه المقاربة ضمن اهم مقاربات العدالة الانتقالية واصبحت تجاربها بمثابة المجال العملي والذي يعتبر كمرجعية نظرية مهمة لموضوع العدالة الانتقالية وبالمقابل فإن الباحث يرى انه واذا كان طموح التغيير السياسي يدفع الكثيرين الى معارضة الانظمة فإن الباحث يرى ان التعويض يجب الا يمنح على اساس النضال والتضحية وانما على اساس الضرر بسبب انتهاكات حقوق الانسان بشئى صورها وذلك لان النضال هو خيار واعى لا ينبغي ان يكافأ الشخص عليه الا انه متى ما وقع ضرر على شخص نتيجة انماء لفكرة او ايدولوجية سياسية او يكون وقع عليه الضرر وانتهاك لحقه في العيش او في حرية الفكر والانتماء وبسبب انحداره من دين او طائفة او جماعة قومية او عرقية او اثنية واضطهد على هذا الاساس وكان الاضطهاد او الانتهاك للحقوق مصحوب بضرر كتقييد الحرية في السجون او التعرض للتعذيب او الالهانة او السخرية او المعاملة القاسية فانه يستحق التعويض وجبر الضرر الذي لحق به بمعنى اوسع فان التعويض يعني احقاق العدالة للضحايا، وبقدر تعلق الامر بالعدالة الانتقالية فان الضحايا هم ضحايا سياسات الانظمة الحاكمة وضحايا انتهاكات حقوق الانسان كما ان جبر الضرر والتعويض للمتضررين وضحايا الظلم والتعذيب حق من حقوق الإنسان تكاد تجمع عليه الأمم وقوانينها، ومن أبسط هذه القوانين ما يعرف بالتعويض عن الطرد التعسفي من العمل وحق التعويض عن سوء المعاملة وعن التعذيب وعن الاعتقال غير القانوني واننا نرى ان إيجاد تصنيف واقعي وعملي لضحايا الاستبداد وتحديد حجم الضرر وفق معايير موضوعية لابد ان تحددتها هيئة مستقلة تكون ضمن آليات العدالة الانتقالية ولا ينبغي ان يكون التعويض للضحايا خارج حدود العدالة الانتقالية والذي يبدو كانه رشوة تقدم للضحايا لشراء صمتهم

أما الأهداف المتوخاة من تدابير التعويض (سواء كانت مادية أو معنوية) فهي عديدة ومتنوعة ومن بينها الإقرار بفضل الضحايا جماعات وأفراداً، وترسيخ ذكرى الانتهاكات في الذاكرة الجماعية، تشجيع التضامن الاجتماعي مع الضحايا، إعطاء رد ملموس على مطالب رفع الحيف وتهئية المناخ الملائم للمصالحة عبر استرجاع ثقة الضحايا في الدولة.

^١ صلاح الدين فوزي المبسوط في القانون الاداري ص ٦٧٣ الناشر دار النهضة العربية، القاهرة طبعة عام ٢٠٠٨

^٢ اعتمدت الجمعية العامة هذه المبادئ وأعلنتها في القرار ١٤٧ / ٦٠ في ١٦ كانون الأول ٢٠٠٥

^٣ أحمد شوقي ينيوب، الأسس النظرية لمذهب جبر الضرر، التجربة المغربية للعدالة الانتقالية، مطبعة البضاوي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨ ، ص ٢٩ .

ولاشك ان جزء مهم من التعويض هو اعادة الاموال المصادرة م الضحية لأسباب تتعلق بحقوق الانسان لذلك فان الباحث يرى ان جزء من آلية التعويض للضحايا والذي يقع على عاتق الانظمة الجديدة هو ان تحاول إعادة الحقوق القانونية إلى الضحايا أو ممتلكاتهم المصادرة كالعقارات مثل الاراضي الزراعية والبيوت او السيارات والاموال المودعة بالبنوك ويراعى في الاموال ما يعادل سعرها في السوق وقت منح التعويض فغالبا ما ينخفض سعر العملة المحلية في الاسواق مقابل قيمتها وقت المصادرة وكذلك يشمل التعويض اعادة المهجرين والمرحلين قسرا الى اماكن سكناهم الاصلية ويتضمن التعويض اعادة تأهيل الضحايا نفسيا وتقديم العلاج البدني والمساعدات الطبية وهذا يقع على عاتق النظام الجديد ومهما كانت التكاليف لان الضحايا وخاصة الاحياء هم جزء من بنية النظام الجديد كالسجناء السياسيين اما الشهداء فهم جزء من الذاكرة التي يجب صيانتها والحفاظ عليها.

ومؤكد لا بد من وجود التناسب بين اثر الضرر والتعويض حيث انه "بالجبر الكافي الفعال والفوري، تعزيز العدالة بالإنصاف في انتهاكات حقوق الإنسان الدولية، أو القانون الدولي الإنساني، ويجب أن يكون الجبر متناسبا مع جسامة الانتهاكات والأذى الناجم عنها"^١ أشكال التعويض

ويمكن لنا ان نحدد اشكال التعويض وجبر الضرر وفقا لما اوردته الاستاذ عبد الكريم العبدلاوي "وكما يلي:

للاسترداد فهو يتضمن استرجاع الحرية والحقوق القانونية والوضع الاجتماعي والحياة الأسرية والجنسية، والعودة إلى مكان الإقامة واسترداد العمل وإعادة الممتلكات. أما التعويض فيمكن تقييمه اقتصاديا ومن مشتملاته:

الضرر البدني والذهني وما يترتب عنهما من ألم ومعاناة واضطراب عاطفي، ضياع الفرص، ومن بينها فرص التعلم، الأضرار المادية والخسائر في الكسب بما في ذلك الخسارة في الكسب الممكن، الضرر بالسمعة أو الكرامة. تكاليف المساعدة القانونية أو مساعدة الخبراء والأدوية والخدمات الطبية والنفسية والاجتماعية".

الترضية والضمانات بعدم التكرار وفي مشتملاتها:

وقف الانتهاكات المستمرة، التحقق من الوقائع والكشف الكامل والعلني عن الحقيقة، البحث عن جثث الذين قتلوا أو اختفوا، المساعدة في التعرف على هوية الجثث وإعادة دفنها وفقا للممارسات الثقافية والمجتمعات المحلية. القيام بإعلان رسمي أو إقرار قضائي يعيد الكرامة والسمعة والحقوق القانونية والاجتماعية للضحايا ولعائلاتهم وذويهم. تقديم الاعتذار، بما في ذلك الاعتراف علنا بالوقائع وقبول المسؤولية. فرض جزاءات قضائية أو إدارية على الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات. إقامة الاحتفالات التذكارية للضحايا وتكريمهم. إدراج وصف دقيق لما وقع من انتهاكات في مواد التكوين والتعليم.^٢

ويختلف التعويض تبعا للفئة المستهدفة فقد يكون التعويض فرديا او جماعيا وذلك عندما يكون الانتهاك لحقوق جماعة برمتها على اساس عنصري او ديني او قومي او اثني.

الفرع الثالث : التطهير

التطهير من الآليات القضائية التي تلجا اليها الدول التي تغيرت من الانظمة الشمولية الى الانظمة الديمقراطية ويعني التطهير أيضا (فحص الاهلية)، ويعرف التطهير "بانه تسريح من ارتكب

^١ احمد شوقي ينيوب، الأسس النظرية لمذهب جبر الضرر، مصدر سابق، ص ٣١

^٢ عبد الكريم عبد اللاوي، تجربة العدالة الانتقالية في المغرب، سلسلة اطروحات جامعية ١٠، مركز القاهرة لحقوق الانسان، ص ١٩١ - ص ١٩٢

انتهاكات ضد حقوق الانسان وهو في موقع السلطة وتجريده من بعض حقوقه السياسية وبعد التطهير من ضمن انماط الجزاء المخفف^١ كما يتخذ التطهير شكل العزل السياسي كحضر نشاط الاحزاب والحركات السياسية الحاكمة وقد يكون التطهير على شكل عزل مؤسسي اي تجريد الموظفين في الاجهزة العسكرية الامنية او الادارية وحتى القضائية احيانا من وظائفهم في الدولة بعد المرحلة الانتقالية، ولا بد ان يعتمد التطهير معيار الحيادية وعدم التمييز في التعامل مع المتسببين في الانتهاكات. كذلك فان الدول "الخارجة من حالات صراع سياسي ونزاع وعنف تتطلب إعادة بناء الهياكل المؤسسية للدولة خاصة تلك المرتبطة بمنظومة حقوق الإنسان، كالأجهزة الشرطة والأمنية والاستخباراتية ومؤسسة الجيش والقضاء والنيابة والمؤسسات الإصلاحية، وهو ما ظهر جليا في قرارات مؤتمر الحوار الوطني، التي حاولت إلى حد كبير إعادة بناء وإصلاح وتأهيل هذه المؤسسات والإشارة إلى إستحداث مؤسسات أخرى تخدم حقوق الإنسان"^٢

"ان أهم المؤسسات التي ينبغي فحصها، من منظور حقوق الإنسان، هي المؤسسات التي تحمل المسؤولية الأكبر في ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان، أو في سماحها بحدوث تلك الانتهاكات في النظام السابق، أو خلال وقت الصراع. ولذلك، ففي حالات ما بعد الصراع، ينصب تركيز فحص الأهلية على تلك المؤسسات المتورطة في اعتداءات جسيمة وعنيفة على حقوق الإنسان، وهي بشكل أساسي مؤسسات القطاعين الأمني والعدلي"^٣

"لا بد لنا من أن نذكر أن القرارات المتعلقة بعملية فحص الأهلية تجرى ضمن سياق أوسع من الانتقال السياسي التي تمر به الدولة. ويمكن للسياق أن يؤثر في تصميم عملية الفحص، وتنفيذها ونتائجها، بالعديد من الطرق. أولاً على مستوى واسع، فإن الانتقالات من الحرب إلى السلام توفر أحياناً سياقاً مختلفاً للغاية عن الانتقالات من الاستبداد للديمقراطية. ويمكن أن يؤثر ذلك على عملية فحص الأهلية بطرق متعددة، كالمعايير والنطاق الخاص بها. وفي مجتمعات ما بعد الحكم الاستبدادي مثلاً كما ذكر سابقاً، غالباً ما يتضمن الفحص غربة أعضاء من مؤسسات عامة للبحث عن أدلة على تعاون غير عنفي مع النظام السابق، فيما يميل - في مجتمعات ما بعد الصراع - إلى تحديد المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان"^٤

الفرع الرابع: الإصلاح المؤسسي

كثيراً ما تحتاج البلدان الخارجة حديثاً من الديكتاتورية إلى تبني إصلاحات تشمل مؤسساتها وقوانينها وسياساتها، بهدف تمكين البلاد من تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية البعيدة المدى، والتي تعتبر ضرورية لتفادي وقوع انهيار حضاري و/أو ديمقراطي في المستقبل. ففي فترات الصراعات، عادة ما يتم تعليق معايير حقوق الإنسان وإفساد إجراءات العمل الاعتيادية وعقليات وقت السلم في العديد من مؤسسات الدولة، إن لم يكن في مجملها. وعندما

^١ نويل كالهين، معضلات العدالة الانتقالية في التحول من دولة شمولية الى دولة ديمقراطية تجارب من دول أوروبا الشرقية، ترجمة ضفاف شربا، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، الطبعة الاولى بيروت ٢٠١٤، ص ٢٥

^٢ حورية مشهور وآخرون، حقوق الانسان في مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الشامل ٢٠١٤، منشورات وزارة حقوق الانسان ١، الجمهورية اليمنية، ص ٣٣

^٣ روجر دوئي، الخبرة الدولية في فحص الأهلية للموظفين العموميين وتطهير المؤسسات خلال الفترات الانتقالية، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، مجلة رواق عربي، العدد ٥٩/٥٨، ٢٠١١ ص ٢٥

^٤ روجر دوئي، المصدر السابق، ص ٣٦

ينتهي الاضطراب، فإن الإصلاحات المؤسساتية بشكل عام يكون الهدف منها هو إزالة الشروط التي أدت إلى نشوء فترة النزاع أو القمع. وهناك ثلاث وسائل تمكن من بلوغ هذا الهدف:

- ١- إعادة هيكلة مؤسسات الدولة التي تواطأت في أعمال العنف أو الانتهاك.
 - ٢- إزالة التمييز العرقي أو الإثني أو الجنسي القديم العهد.
 - ٣- منع مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان من الاستمرار في الاستفادة من شغل مناصب في المؤسسات العمومية^١
- والإصلاح المؤسسي موضوع ذو صلة وثيقة بأهداف العدالة الانتقالية ويعتبر أحد الآليات التي تحتاجها البلدان الخارجة للتو من قمع الديكتاتوريات وتحتاج هذه البلدان إلى تبني إصلاحات تشمل مؤسساتها وقوانينها وسياساتها بهدف تمكين البلاد من تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية البعيدة المدى، والتي تعتبر ضرورية لتفادي وقوع انهيار حضاري أو ديمقراطي في المستقبل.

^١ التقرير السنوي للمركز الدولي للعدالة الانتقالية، ٢٠١٤/٢٠٠٣ (نيويورك، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، ٢٠٠٤)

دور الايرادات الضريبية في تحقيق التنمية الاقتصادية في مصر

دراسة تحليلية على موازنتي ٢٠١١-٢٠١٣

إعداد

كاملان احمد خلف الاسحاتي

المقدمة

تمثل قضية التنمية الاقتصادية إحدى الاهتمامات الكبرى للدول المتقدمة والنامية على حد سواء ولازلت تحتل هذه القضية في البلدان النامية أهمية أكبر باعتبارها الخيار الرئيسي والوحيد للتحرك من أسر التخلف الاقتصادي^(١).

وحين واجه العالم الأزمات الاقتصادية^(٢)، وبدأ ينشكك في هذه القوانين الطبيعية، التي تسير الحياة الاقتصادية، وانتشرت المبادئ الاشتراكية، لم يكن أمام مالية الدولة أن تقف موقف المتفرج المحايد أمام هذه المواقف الجديدة، وفي مواجهة تلك الأوضاع، ولذا بدأت منذ بداية القرن الحالي تفرض لنفسها دوراً يمارس تأثيره لصالح الفئات المستغلة، وأصبحت الدولة ترى من واجبها توجيه الاقتصاد القومي وإدارته، فامتد نشاطها لكافة المرافق إنشاء وإدارة وإنتاجاً، وأصبحت أدوات المالية العامة الحالية من ضرائب ورسوم وقروض وإنفاق ليس الهدف منها مجرد الحصول على إيراد مادي فحسب، وإنما تهدف أيضاً إلى تحقيق غايات اقتصادية واجتماعية، كالتأثير في مستوى الدخل القومي وحماية الإنتاج الوطني، وتقريب الفوارق بين الطبقات

ومن هنا كانت جاءت أهمية دور الإيرادات الضريبية في تحقيق أهداف المجتمع المالية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، بحيث تستخدم الضريبة في تمويل الموازنة العامة وتستخدم في رفع الكفاءة الاقتصادية والانتاجية وتوجيه الموارد الاقتصادية لاستغلالها على أتم وجه، وكذلك تعتبر الضريبة وسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية^(٣) التي تتمثل في إعادة توزيع الدخل بين مواطنيها مما يساهم في تحقيق الأمن الداخلي في المجتمع^(٤).

(١) عبد الحميد القاضي، مقدمة في التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار الجامعات المصرية ١٩٧٥، ص ٨٠ وما بعدها. انظر أيضاً: محمد عبد العزيز عجمية، د. إيمان عطية ناصف: التنمية الاقتصادية، دراسات نظرية وتطبيقية، قسم الاقتصاد، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية ٢٠٠٣، الفصل الثاني، ص ٦٩ - ١٢٦ - محمود يونس محمد، عبد النعيم محمد مبارك، في اقتصاديات التنمية والتخطيط، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٨٥، ص ٩٣-٩٨.

(٢) يسري أبو العلا، المالية والتشريع الضريبي: في المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة بنها، بدون نشر، ص ١٢.

(٣) عبد الأمير شمس الدين، الضرائب: أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ١٩٨٧، ص ٢٨ (العدالة الضريبية).

(٤) المرسى السيد حجازي، النظم الضريبية، الدار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٨، ص ٩.

تعد الضريبة المورد الرئيسي في تمويل الموازنة^(١) العامة للدولة^(٢) وأن مسألة الضريبة تهم العديد من قطاعات المجتمع^(٣)، فهي تهم القطاع العائلي وقطاع الأعمال والاقتصاد والاستثمارات والقطاع الحكومي، فعلى صعيد القطاع العائلي فإن الأفراد يهتمون بالضريبة لأن لها تأثير على مستوى معيشتهم وحجم ادخاراتهم وعلى عدد ساعات عملهم إما بالزيادة أو النقصان، وعلى صعيد الأعمال والاستثمار فلها تأثير كبير على حجم الأرباح وبالتالي على حجم الاستثمار وتوجيهه نحو مجال معين وكيفية الاستفادة من الحوافز التشجيعية في مجال الإعفاءات الضريبية، وهي تهم القطاع الحكومي لأن لها تأثير كبير على حجم الإيرادات المالية لتمويل النفقات العامة وعلى مدى تحقيق العدالة وتوزيع الدخل بين أفراد المجتمع وتوجيه الاقتصاد والتنمية الاجتماعية والاقتصادية^(٤)، وينظر إلى الضريبة من خلال مفهومين أحدهما ضيق ويتمثل في مجموعة القواعد القانونية والفنية التي تمكن من الاستقطاع الضريبي و ثانيهما واسع ويتمثل في العوامل والعناصر الاقتصادية والفنية التي يؤدي تفاعلها معاً إلى نظام ضريبي معين^(٥).

المشكلة البحثية

تطورت نظرية الإيرادات العامة بتطور وظيفة الدولة وشموليتها فبعد أن كان التقليديون يعتقدون مبدأً تحديد هدف الإيرادات العام بتغطية النفقات العامة تأسيساً على مبدأ حياد المالية العامة أصبح للإيرادات العامة هدفاً تدخلياً، فلم تعد مرتبطة بتغطية النفقات العامة كما كان ينظر إليها التقليديون، بل تطور دورها حيث أصبحت مسئولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي،

(١) فرحات فوزي، المالية العامة والتشريع الضريبي العام، مؤسسة بحسون للنشر والتوزيع، بيروت، ط١، ١٩٩٧، ص١٧.

انظر أيضاً: عبد الكريم صادق بركات، النظم الضريبية، النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، بيروت ١٩٧٦، ص ٢٧.

(٢) فرحات فوزي، المالية العامة والتشريع الضريبي العام، مؤسسة بحسون للنشر والتوزيع، بيروت، ط١، ١٩٩٧، ص١٧.

انظر أيضاً: عبد الكريم صادق بركات، النظم الضريبية، النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، بيروت ١٩٧٦، ص ٢٧.

(٣) حسن عواضه، المالية العامة: دراسة مقارنة (الموازنة - النفقات - والواردات العمومية)، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص٣٨٦.

(٤) عبد الله الصعدي، التشريع الضريبي قانون الضريبة على الدخل في مصر (قانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٤٢.

(٥) المرسى السيد حجازي، النظم الضريبية، مرجع سابق، ص٥-٨.

واستغلال الموارد المعطلة، ومن ثم أصبح للإيرادات العامة وظيفة بتطور حجمها وتعدد أنواعها وأغراضها في التوجيه الاقتصادي والاجتماعي.

والعالم اليوم يعرف تغيرا واضحا في العلاقات الاقتصادية في إطار ما يعرف بالعلومة الاقتصادية وما جاءت به من تنامي ملحوظ في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ما ولد نوع آخر من التجارة غير التقليدية في ضوابطها وأعرافها - التجارة الإلكترونية-، ناهيك عن الازدياد المطرد لظاهرة الاستثمار الاجنبي، هذه الإفرازات أثرت على الواقع الاقتصادي للدول وذلك بدرجات متفاوتة من دولة إلى أخرى.

فالنظام الضريبي يتأثر بالواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدولة، وفي نفس الوقت يؤثر في حجم الإيرادات العامة الكلية للدولة وفي نفس الوقت يحدد التوجهات والخطط المستقبلية لبرامج التنمية الاقتصادية.

إنطلاقاً مما سبق ذكره فيما يتعلق بالدور الذي الإيرادات الضريبية كأحد إيرادات الدولة العامة في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية. ويمكن صياغة التساؤل الرئيسي الآتي : ما هي التطورات التي لحقت بالنظام الضريبي في ظل القانون الجديد رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ وأثره على تمويل الموازنة العامة ؟

وللإجابة على هذا التساؤل الرئيسي وجب علينا الإجابة على مجموعة من التساؤلات الفرعية والتي يمكن إيجازها فيما يلي :

- ❖ ما مفهوم الضريبة وأنواعها وقواعدها وأساسها القانون؟
- ❖ ما هو مفهوم الموازنة العامة للدولة وماهي انواعها ومكوناتها ؟
- ❖ ما هو دور الإيرادات الضريبية كجزء من الإيرادات العامة للدولة في تحقيق خطط وأهداف التنمية الاقتصادية ؟ وهل يمثل النظام الضريبي في مصر أداة لتشجيع الاستثمار؟

أهمية البحث

تكمن أهمية الدراسة في كون الإيرادات الضريبية تمثل واجهة عامة ومؤشر محدد لبرامج التنمية الاقتصادية في الدولة من خلال اعتبارها أحد أهم الأدوات الرئيسية للسياسة المالية والموازنة العامة وذلك لأخذها بمعنى الاعتبار. باعتبار أن التنمية عملية مستمرة تهدف إلى زيادة النفقات واستغلال امثل للموارد

كما تتجلى أهمية الدراسة في تحليل الموانة العامة للدولة في ظل متغيرات إقتصادية وسياسية جمة لحقت بمصر بعد ثورة ٢٥ يناير والبتالي لا يجب اغفال تلك التطورات على الناحية الاقتصادية على وجه الخصوص. و نظراً للأهمية التي يكتسبها موضوع الضرائب لأنه يمس كافة شرائح المجتمع من ممولين وسلطات حكومية. كان من المهم الوقوف على الدور الذي تكتسبه الضريبة والنظام الضريبي في الجانب التمويلي للإنفاق العام وكذلك تحقيق الأهداف العامة للدولة؛

أهداف البحث

- ❖ تحليل النظام الضريبي وبيان محدداته "المحددات التي تؤثر في تكوينه وتركيبته"؛
- ❖ التعرف على الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للضريبة
- ❖ تفصيل دور الضريبة في بنية الايرادات العامة للدولة واثرها على تطور الموانة العامة لعامي ٢٠١٢-٢٠١٣.

منهج البحث :

بناء على التساؤلات البحثية فأنا عهدنا في دراستنا هذه على إتباع المنهج التحليلي الذي يعد مناسباً لتحليل مكونات الايرادات الضريبية ودورها في تمويل الموانة العامة للدولة من خلال تفصيل البيانات المتعلقة بالموازنة العامة في مصر بين عامي ٢٠١١-٢٠١٣.

المبحث الاول

الضريبة والموازنة العامة للدولة

تمهيد

عرفت الضريبة منذ أقدم العصور، وفي مصر عرفت منذ عهد الفراعنة عندما تم في عهد رمسيس الثاني إنشاء مصلحة للمساحة والمكلفات الفرعونية لتسجيل ملكية الأرض وأسماء المكلفين كأساس لتقدير الخراج الذي كان يختلف باختلاف درجة خصوبة الأرض. وتطورت مع مرور الزمن؛ حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم وقد شمل هذا التطور نواحي عديدة منها ما يخص شكل الضريبة؛ ومنها ما هو متعلق بالجهة التي تقوم بفرضها وجباتها؛ ناهيك عن طريقة سدادها، في العصر القديم لظهور الدولة فإن فرض الضرائب كان قاصرا على فرض الضريبة على الرؤوس بالإضافة إلى بعض الضرائب الجمركية ورسوم المرور^(١)، وفي العصر الوسيط حيث تعززت ظهور بوادر النظام الاقطاعي المتميز بقواه الظالمة فإن الالتزام بالضريبة كان يقع على عامة الشعب، أما رجال الدين فكان نصيبهم الالتزام بالتعليم والخدمة العامة، وطبقة النبلاء كانت تعمل في قوات الجيش، حيث أنه كانت الضريبة في ذلك العصر بمثابة هبة للملوك^(٢)، واستمر التكوين الطبقي لمجتمع العصر الوسيط حتى قيام كل من الثورة الصناعية في إنجلترا التي رفعت الطبقة البرجوازية إلى مركز الصدارة نتيجة لاستحواذها على القوة الاقتصادية الرئيسية في المجتمع.

المطلب الأول

تعريف الضريبة وخصائصها وتميزها عن غيرها من الإيرادات

لقد تعرضت العديد من المؤلفات المالية لمفهوم الضريبة وتعريفها وذلك عبر التطور التاريخي للدولة، هذه التعاريف رغم تباينها واختلافها فهي قريبة من حيث محتوى الضريبة، وهذا ما نوجزه من خلال التعاريف التالية للضريبة في هذا الفرع.

(١) يونس أحمد البطريق: أصول المالية العامة، دون دار نشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٣.

(٢) رضا خلاصي، تحليل ظاهرة الغش الجبائي، دراسة حالة الجزائر للفترة، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٥.

الفرع الاول : تعريف الضريبة

تعرف الضريبة على انها: كل اقتطاع مالي في شكل مساهمة نقدية اجبارية من الافراد للمشاركة في تحمل أعباء الخدمات العامة والانفاق العام، تبعاً لمقدراتهم على الدفع ودون النظر إلى تحقيق نفع خاص يعود عليهم من هذه الخدمات أو من هذه النفقات، وتستخدم حصيلتها في تحقيق أهداف اقتصادية^(١) واجتماعية ومالية وغيرها تقوم الدولة بتحصيلها^(٢).

وفي تعريف آخر للضريبة هي: فريضة نقدية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى هيئاتها القومية والمحلية بصفة نهائية مساهمة منه في تحمل الأعباء والتكاليف العامة دون الحصول على مقابل أو منفعة خاصة^(٣) والتعبير عن التضامن الاجتماعي والمواطنة، دون أن يتوقع الحصول على منفعة خاصة به^(٤).

وهناك تعريف اقتصادي للضريبة أقرب لموضوع البحث على أنها : هي مبالغ نقدية تدفع بصورة دورية لتمويل النفقات العامة للدولة (الاقتصادية والسياسية والاجتماعية) وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات التي تصدر بهذا الشأن وبشكل نهائي وبدون مقابل مباشر متوقع^(٥).

وأيضاً تعرف على أنها: تعتبر الجباية وسيلة وأداة، تستخدمها الدولة تعبيراً عن سيادتها وقوتها^(٦).

من خلال التعاريف السابقة نجد أن الضريبة هي: استقطاع نقدي يدفع جبراً وبشكل نهائي وبدون مقابل مباشر، وعن طريق القانون من قبل الأشخاص إلى الدولة بغرض تحقيق أهداف عامة.

(١) حسن عواضة، المالية العامة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٧٨، ص ٢٠.

(٢) عبد الحميد عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ص ٢٣٩-٢٤٠. انظر في نفس المعنى ايضاً: رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، ١٩٧١، ص ١٩٦٩.

(٣) أعاد أحمد القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، مكتبة دار الثقافة والتوزيع، ط٢، عمان، ١٩٩٨، ص ١٢٦-١٢٧.

(٤) نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي: المالية العامة، الطبعة الاولى، دار المناهج، الاردن، ٢٠٠٦، ص ٩٢.

(٥) عبد الجواد نايف ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، مطبعة الجامعة ، بغداد ، ١٩٦٧.

(٦) Bernard bobe et piere llad fiscalite et choix econommique imprimerie aubin france

الفرع الثاني: خصائص الضريبة

باستقراء التعريف المقدم للضريبة نجد أنها تتميز بالخصائص التالية^(١):

أولاً : الضريبة اقتطاع نقدي : هذا يعني ان الضريبة هي عبارة عن مبلغ مالي يتم جبايته بواسطة السلطات العامة اذ ان الضريبة كانت سابقا تجبى عينا مثل الضرائب على المحصولات الزراعية كما هو الحال في الشريعة الاسلامية التي كانت تقسم الضرائب الى نوعين عشورية وخراجية^(٢).

كذلك فان الضريبة كانت تجبى عينا على المحصولات في ظل الامبراطورية الرومانية^(٣). الا ان التشريعات المالية الحديثة اتجهت جميعها الى تعميم الدفع بالنقد وشمل ذلك جميع الايرادات بما فيها الضرائب لما تميزت به الضرائب العينية من مساوئ تتمثل بـ^(٤) :-

١. إن تحصيل الضريبة عينا يحمل الادارة نفقات باهضة فيما يتعلق بالحفظ والخرن.

٢. مخالفة فكرة العدالة لان المكلفين يلتزمون بدفع حصة من المحصول رغم التفاوت الذي يتحمله كل منهم من التكاليف الفعلية المنققة لانتاج المحصول.

٣. عدم تحقيق العدالة الضريبية حيث يكاد يكون مقتصر على الضريبة الزراعية في حين ان طبيعة الضرائب الاخرى تأخذ الاسلوب النقدي . وقد يرد استثناء على ذلك يبيح دفع الضريبة عينا لسببين^(٥).

١. الرغبة في التسهيل على الافراد في دفع انواع معينة من الضرائب مثل جواز استيفاء الضريبة على مجموع التركة عينا ويفسر هذا الوضع على اساس ان التسديد النقدي قد يؤدي بالافراد الى بيع اموالهم باثمان بخسة في حالة عدم وجود نقد كاف لديهم لدفع الضريبة .

٢. الرغبة في توسيع ملكية القطاع العام عن طريق استيفاء الضريبة عينا ويظهر لنا هذا الاجراء بصورة واضحة في الدول التي ترغب في التحول من النظام الرأسمالي الى النظام الاشتراكي .

ثانياً : الضريبة تدفع جبرا : هذا يعني ان المكلف بدفع الضريبة ليس حرا في دفعها وانما يخضع في ذلك لسلطات الدولة بما لها من حق السيادة على مواطنيها الا ان هذا لايعني ان تفرض

(١) محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام: مبادئ المالية العامة، ط١، دار الميسرة، الاردن، ٢٠٠٧، ص٥٥.

(٢) هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ط٣، ١٩٦٨، ص٧٧.

(٣) عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية والمالية العامة في العراق، مطبعة العاني، بغداد، ط١، ١٩٧٢، ص١٥٥.

(٤) طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتاب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٠، ص١٣٦.

(٥) عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية والمالية العامة في العراق، مرجع سابق، ص١٥٥-١٥٦.

الضريبة بدون ضوابط محددة لفرضها فلا يمكن فرض ضريبة او تعديلها او الغائها الا بقانون^(٢)

الا ان عنصر الاكراه او الجبر يمكن ان يتجسد في استقلال الدولة وهيئاتها بوضع النظام القانوني للضريبة^(٣) وحتى لا يتعرض الافراد الى هيمنة السلطات العامة في فرضها للضريبة فان القانون يتطلب موافقة ممثلي الشعب على فرض الضرائب^(٤).
ثالثاً : الضريبة تدفع بصفة نهائية : هذه الخاصية تعني ان الفرد في دفعه للضريبة لا يكون له الحق في استرداد قيمتها من الدولة او المطالبة بفوائد عنها ذلك لان الضريبة تجبي من المكلف من قبل الدولة بصفة نهائية دون ان تلتزم الدولة بردها الى المكلف وبهذا اختلفت الضريبة عن القرض العام الذي يدفع جبراً فبالرغم من توفر عنصر الجبرية الا ان الدولة هنا تلتزم برده الى دافعه مع الفوائد المترتبة عليه.

رابعاً : الضريبة تدفع وفقاً للمقدرة التكليفية للمكلف ودون مقابل محدد : ان المكلف في دفعه للضريبة لا ينتظر ان يحصل على مقابل محدد من الدولة^(٥) حين دفعها. فالمكلف عند دفعه للضريبة فان ذلك يكون على اساس كونه عنصراً في المجتمع وهو يدفع الضريبة انطلاقاً من مبدأ التضامن الاجتماعي فوجوده في هذه الجماعة يفرض عليه المشاركة في تحمل اعباء التكاليف اللازمة ليس المرافق العامة اللازمة لحياة تلك الجماعة^(٦) الا ان ذلك لا ينفى ان يحصل الفرد على المنافع التي تقدمها له المرافق العامة الا ان هذا الانتفاع لا يحصل عليه باعتباره مكلف بدفع الضريبة وانما كمواطن^(٧) له الحق بالانتفاع بالخدمات العامة التي تقدمها له السلطات العامة وبناءً على ذلك فان الضريبة تفرض على المكلف على اساس قدرته التكليفية ومدى قدرته على تحمل الابعاء العامة لا على اساس النفع الذي يعود عليه من هذه المرافق العامة فالنفع الذي يعود عليه يعود على الكل^(٨). وبهذا تتميز الضرائب عن الرسم الذي يدفعه الفرد مقابل حصوله على خدمة معينة.

خامساً : الضريبة تهدف الى تحقيق النفع العام^(٩) : الضريبة تدفع من قبل المكلف الى الدولة لسد احتياجاتها من النفقات العامة والحصول على الاموال اللازمة لسد الحاجات العامة^(١٠) وقد درجت

(١) هشام محمد صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، مطبعة التعليم العالي ، بغداد ، ط ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٨٢ .

(٢) طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مرجع سابق ، ص ١٣٧ .

(٣) هشام محمد صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، مرجع سابق ، ص ٨٢ .

(٤) هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص ٧٨ .

(٥) هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، المصدر السابق ، ص ٧٨ .

(٦) طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص ١٣٧ .

(٧) عبد العال الصكبان ، مقدمة في علم المالية والمالية العامة في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٥٦ ، ١٥٧ .

(٨) paperless International Trade Law of Telematic Data interchange ، Toh See Kiat^(٩)

، Butter Worths-Singapore ، ١٩٩٢ ، ١٦٥ .

الذاتير والقوانين على تأكيد هذا المعنى منها مبدأ عدم استخدام الأموال العامة في إشباع الحاجات الخاصة، ويختلف معنى النفع العام لدى المالبين التقليديين عنه لدى المحدثين، ففي المالية العامة التقليدية يقتصر هذا الهدف على تغطية النفقات العامة التقليدية، أما المالية العامة الحديثة فتفسر هذا النفع العام بقدره الضريبة على التأثير في البنيان الاقتصادي والاجتماعي، أي أنها تستخدم لأغراض غير مالية^(٢).

نذكر بعض من هذه الاهداف منها حماية الصناعة الوطنية من خلال فرض الدولة للضرائب الجمركية او تشجيعها للادخار والحد بذلك من الاستهلاك وتهدف من ذلك السعي الى تعبئة الفائض لتحقيق التنمية وتحجيم التفاوت بين فئات المجتمع وهذا ما نص عليه اعلان حقوق الانسان الذي اصدرته الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩ م واصبح من المبادئ الدستورية^(٣).
سادساً : يتم فرض الضريبة وربطها والاعتراض عليها وتحصيلها والغائها والاعفاء منها بموجب نصوص قانونية: أي انه لايمكن فرض الضرائب الا باصدار القوانين التي يجب ان تتبع في اصدارها الاصول الدستورية السائدة عند فرض الضريبة في بلد معين .
ويتربط على هذه الخاصة نتيجة مهمة وهي حفظ حقوق المكلفين بدفع الضريبة ، لان للمحاكم حق النظر فيما اذا كانت القوانين المتعلقة بفرض الضرائب وجبايتها قد صدرت حسب الاصول الدستورية المقررة لذلك حسب الوضع القانوني السائد .

الفرع الثالث : تمييز الضريبة عن غيرها من الإيرادات

في هذه الفقرة سوف نحاول أن نميز بين الضريبة وبين غيرها من المفاهيم المالية وسوف نقتصر هنا على ثلاث معايير :

اولاً : تمييز الضريبة عن الرسم : الرسم هو من اقدم الإيرادات التي كانت تحصل عليها الدولة وكانت تحتل المرتبة الثانية بين إيرادات الدولة بحيث كان الاعتماد عليها كبيراً في القرون الوسطى^(٤) والسبب في ذلك يعود الى ان العلاقة بين الافراد والدولة كانت تكيف على اساس تعاقدية فيما يتعلق باداء الخدمات^(٥). فكان المكلف يدفع الرسم بالنظر الى مقدار المنفعة التي سوف يحصل عليها من الخدمات التي تقدمها الدولة فيكون الرسم مقابل لهذه المنفعة .

(١) هشام صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، مصدر سابق ، ص ٨٣ .

(٢) يسري ابو العلا، المالية والتشريع الضريبي : في المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٥٠.

(٣) طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص ١٣٨ .

(٤) يسري ابو العلا، المالية والتشريع الضريبي : في المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٥٥.

(٥) عبد العال الصكبان ، مقدمة في علم المالية والمالية العامة في العراق، مصدر سابق ، ص ١٥١.

يعرف الرسم* على أنه مورد مالي تحصل عليه الدولة ممن يكون في حاجة إلى خدمة خاصة تنفرد الدولة بآدائها له^(١) مثل الرسوم القضائية لمن يطلب من الدولة إظهار حقه عن طريق جهاز القضاء، ورسوم التسجيل في الجامعة بالنسبة للطلبة. وتعتبر الرسوم من بين الإيرادات العامة للدولة التي تستخدم حصيلتها في تمويل الإنفاق العام^(٢). ولكن بمرور الزمن فقدت الرسوم أهميتها المالية في العصر الحديث واصبحت الضرائب تحتل المكان الاول بين إيرادات الدولة. ويمكن ان يعزى ذلك الى سببين :-

الاول : زيادة تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية واصبحت ملزمة بتقديم المزيد من الخدمات التي لايمكن الاعتماد في تمويلها على الرسوم فقط .
الثاني : ان الرسوم لا توفر للدولة حصيلة كافية كالتي توفرها لها الضرائب .
ويمكن ان نعرف الرسم بأنه " مبلغ نقدي يدفعه الافراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها"^(٣).

ثانياً : تمييز الضريبة عن الاتاوة :

الاتاوة تعرف بانها: " مبلغ نقدي جبري تفرضه الدولة على اصحاب العقارات بنسبة المنفعة التي حققها من جراء قيامها ببعض الاشغال او الاعمال العامة " ^(٤) ومن امثلتها الطرق والكهرباء والماء الى آخره من الاعمال التي يمكن ان تقوم بها الدولة.
فعندما تقوم الدولة بانشاء مشروع عام كتبليط شارع او تشييد جسر فان مثل هذه الاعمال العامة تفيد المصلحة العامة ولكن اصحاب العقارات المجاورة لهذه المشروعات يحصلون على نفع خاص من هذه المشروعات بزيادة اثمان عقاراتهم وبالتالي زيادة دخلهم بسبب انشاء هكذا مشروعات.^(٥)
ويشترط في فرض الاتاوة ما يلي :-

١. ان يهدف المشروع العام الذي تفرض الاتاوة بسببه على الاملاك الى تحقيق النفع العام .
٢. ان تكون المنفعة الخاصة التي يحصل عليها اصحاب العقارات المجاورة من جراء القيام بهذا المشروع قابلة للتقدير بحيث يمكن توزيع تكاليفه عليهم توزيعاً عادلاً .

* قسم فاجنر الالمانى الرسوم حسب تدرج النفع العام إلى أربعة اقسام، رسوم القضاء والادارة العامة، رسوم الصحة، رسوم التعليم، الرسوم الاقتصادية والامتيازية، بينما قسمها يليهن إلى نوعين هما رسوم القضاء والتسجيل والعقود والرهن، رسوم الادارة والتي تشمل رسوم البضاعة والتجارة والتعليم.

(١) حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديون المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٥، ص ٣٩.

(٢) يسري ابو العلا، المالية والتشريع الضريبي : فى المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٥٣.

(٣) طاهر الجناي ، علم المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق ، ص ٥٩ .

(٤) طاهر الجناي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مرجع سابق ، ص ٦٠ .

(٥) هشام محمد صفوت العمري ، مصدر سابق ، ص ٨٩ .

ومن هذه الشروط تظهر لنا اوجه الشبه بين كل من الاتاوة والضريبة فكل منها يفرض من قبل الدولة بالنظر لما تتمتع به من سلطة مالية على الافراد المقيمين على اقليمها أي ان المكلف يكون مجبر في الدفع .

الا انه يمكن ان نميز الاتاوة عن الضريبة في ان الاتاوة يدفعها المكلف بها مقابل حصوله على منفعة خاصة تكون قابلة للتقدير ولا تكون تصاعدية ولا تسري عليها الاعفاءات الخاصة بالضرائب^(١) .

ثالثاً: الضريبة والتمن العام:

يعرف التمن العام على أنه ثمن السلع والخدمات التي تبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية^(٢)، إذن فهو المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي ويعتبر أحد الوسائل التي تمكنها من تحقيق إيراد مالي. وتتشابه الضريبة والتمن العام في انهما إيراد مالي نقدي يدخل في خزينة الدولة، والتمن العام وفي كونه يفرض في المجالات والأنشطة المحتكرة من قبل الدولة وحينها يكون هذا التمن مرتفع فيما لو حددت قيمته في اقتصاد المنافسة التامة فإن فرق هذا السعر يعود في الحقيقة إلى ضرائب مستترة^(٣) .

ويختلفا في إن دافع التمن العام يحصل على مقابل لما قام بدفعه، بينما دافع الضريبة لا يحصل على مقابل خاص به، ودفع التمن العام مبني على الاختيار في أصله أي أن الشخص حر في طلب السلعة أو من عدمه، أما الضريبة فإن من خصائصها وميزاتها عنصر الجبر.

المطلب الثاني

أهداف الضريبة وأساسها القانوني

الفرع الاول : الهدف من الضريبة

كانت النظرة القديمة للضريبة تنحصر في مجال ضيق، ألا وهو توفير الإيرادات المالية لسد النفقات العامة، لكن التطور الاجتماعي والاقتصادي والازمات الاقتصادية التي حصلت في القرن العشرين لا سيما في سنة ١٩٢٩ وسع مجال الضريبة فجعلها أداة هامة في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية^(٤)، ويمكن إجمال الأهداف الضريبية فيما يلي:

أولاً : الهدف المالي للضريبة:

حتى تقوم الدولة بدورها الاقتصادي والاجتماعي لا بد من الانفاق العام لتحقيق هذه الغايات، ولا بد لها من توفير الاموال اللازمة لتغطيتها دون اللجوء إلى القروض وخاصة الخارجية، لأن المنفعة من القروض تبقى محدودة بسبب مجابهة استهلاكها وفائدتها، ولذلك لا يبقى أمام الدولة إلا أن تقوم بفرض الضريبة على جميع المواطنين وبشكل متساوي وعادل، وعليه ينبغي على التشريعات الضريبية أن تكون مقبولة لدى المواطنين وتمتاز بالوضوح والثبات، وعلى الرغم أن

(١) هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ،مصدر سابق ، ص ٨٣ .

(٢) زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الفتح للطباعة والنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٠٠ .

(٣) زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة ، المرجع السابق، ص ١٠٢ - ١٠٣ .

(٤) قدري عبد المجيد، مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، (ديون المطبوعات الجامعية ٢٠٠٣)، ص ١٣٩ .

الهدف المالي للضريبة يتصدر باقي الأهداف إلا أنه يجب مراعاة ظروف المكلف الشخصية والعائلية ويجب أن تراعى الوضع الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع عامة عند فرض الضريبة. ثانياً: الهدف الاقتصادي للضريبة

الضريبة أداها مهمة جدا في يد الدولة لمعالجة المشاكل الاقتصادية الناجمة عن التقلبات في القوة الشرائية للعملة المختلفة وخاصة أن العالم اليوم مفتوح، فظاهرة التضخم من إحدى الظواهر الاقتصادية التي تعم معظم دول العالم، فدور الضريبة يتجلى بامتصاص القيمة الشرائية الزائدة لمحاربة هذه الظاهرة، وإذا ما كان يسود هبوط في مستوى الانفاق (كساد) فلا بد من تخفيض إيرادات الضريبة لزيادة القوة الشرائية لدى المواطنين، كما أن الدولة تستخدم الضريبة كأداة مهمة لحماية الاقتصاد الوطني ودعم قطاع صناعي بعينه عن طريق فرض الرسوم الجمركية أو زيادتها على صنف أو تخفيضها على صنف آخر، خلاصة القول أن الضريبة أداها تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية المرسومة التي تنوي الدولة تحقيقها.

ثالثاً: الهدف الاجتماعي للضريبة:

تستخدم الدولة الضريبة كأداة لتحقيق أهداف اجتماعية متعددة، فقد تستخدم لمحاربة ظواهر اجتماعية سلبية كالمشروبات الكحولية والسجائر وذلك عن طريق فرض رسوم جمركية عالية بحيث لا تكون بمتناول أيدي عامة الشعب، كما أن استخدام الضرائب التصاعدية تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق إعادة توزيع الدخل بين المواطنين بحيث تفرض ضرائب مرتفعة على ذوي الدخل المرتفعة وإعادة صرفها في مجال خدمات يستفيد منها الفقراء وذوي الدخل المحدود كالخدمات الصحية والتعليم المجاني وما إلى ذلك، وفي بعض الدول تستخدم الضريبة للتأثير على النسل سواء لتحديد النسل في الدول التي تعاني من الاكتظاظ السكاني كالصين ومصر أو لتشجيع العائلات على زيادة الأبناء بتقديم إعفاءات ضريبية على الأبناء دون سن معين، وهذا يدفع كثير من المكلفين إلى الانجاب لتخفيض الضريبة كـ بعض الدول الأوروبية. الفرع الثاني: الأساس القانوني للضريبة :

المقصود بالأساس القانوني للضريبة هو البحث عن أساس حق الدولة في فرضها وإلزام الأفراد بأدائها إليها، والطبيعة القانونية لهذا الإلزام^(١).

وقد تردد كتاب المالية بين اتجاهين: الأول- أن الضريبة عقد مالي، الثاني- أنها عمل من أعمال السيادة يستند إلى فكرة التضامن الاجتماعي.

أولاً: نظرية العقد المالي:

وهي النظرية التي سادت في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، وهي أن الضريبة من طبيعة عقدية أي أن أساسها القانوني في العقد، أي عقد مالي يبرم بين الدولة والأفراد، ويلتزم الأفراد بدفعها مقابل ما يتلقونه من الدولة من خدمات وقد انقسم الكتاب الذين شاركوا في هذا الاتجاه في تكييف هذا العقد بين اتجاهات ثلاث^(٢):

١- الضريبة عقد إيجار أعمال (توريد خدمات):

(١) هشام محمد صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة...، مصدر سابق ، ص ص ٨٣ - ٨٤

(٢) هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص ص ٨٤ - ٨٥ .

وهو أن الضريبة يدفعها الأفراد مقابل ما تقدمه لهم الدولة من أعمال وخدمات، ويترتب على هذا التكييف عدة نتائج، أولاً: أنه يجب أن تكون الضريبة مساوية للنفع العائد منها، ثانياً: أن تتوسع الدولة في فرض الرسوم والتضييق من فرض الضرائب، إلا أنه يعاب على هذا الرأي أن هذه النتائج بعيدة عن الواقع فالفقراء ينتفعون من الضرائب أكثر من الأغنياء، حيث يعود عليهم قدر أكبر من الخدمات، كما أنها لا تفسر التزام الجيل الحاضر بدفع الضرائب لتخصص جميعها أو جزء منها لسداد قروض انتفعت بها أجيال سابقة.

٢- الضريبة عقد تأمين: أي أن الضريبة يدفعها الممول لتؤمن له الدولة الحياة الهادئة لأمواله، وبالتالي الانتفاع بها، ويترتب على هذا الرأي أن تفرض الضريبة على رأس المال على الدخل، وأن تتناسب مع ما يملكه الممول من أموال، إلا أنه يعاب على هذا الرأي أنه يقصر دور الدولة على نطاق ضيق، وهو تحقيق الأمن الداخلي والخارجي للأفراد، ولا يتفق هذا وحقيقة دور الدولة الحالي، كما أنه من مقتضى عقد التأمين أن تلتزم الدولة (المؤمن لديه) بتعويض الضرر الذي قد يحدث للأفراد (المؤمن) وهذا ما لا يحدث في حالة الضريبة.

٣- الضريبة عقد شركة إنتاج: تمثل الدولة في عقد الشركة دور المؤسس ويمثل الأفراد دور المساهمين، بما يدفعونه من ضرائب يحصلون بمقتضاها على منافع من الشركة، ويترتب على هذا الرأي أن تفرض الضريبة على رأس المال لا على الدخل، وأن تكون متناسبة مع رأس المال المنتج، ويؤخذ على هذا الرأي أن دور المجتمع ليس قاصراً على تحقيق أهداف مادية، وإنما يشمل بالإضافة إليها تحقيق أهداف غير مادية، وأن مقتضى عقد الإنتاج أن ينتفع الأغنياء بالخدمات العامة أكثر من الفقراء، وهو أمر بعيد عن الواقع، ويمكن أن يؤخذ على نظرية العقد المالي في مختلف صورها، أنها تصدر عن فكرة العقد الاجتماعي، وهي فكرة غير صحيحة من الناحية التاريخية، فالدولة ليست تنظيمًا إئتفاقيًا ولكنها عطاء تاريخي، ومع رفض الأساس التعاقدى للدولة يتعين رفض الأساس التعاقدى للضريبة^(١).

ثانياً: نظرية التضامن المالي: يتبين مما سبق أن الدولة ليست تنظيمًا تعاقدياً، ولكنها ضرورة تاريخية واجتماعية، ومن ثم يتعين أن نجد أساس آخر للضريبة غير الأساس السابق الذي يقوم على فكر التعاقد، وقد وجد الكتاب هذا الأساس في فكرة التضامن الذي هو أساس الجماعة، وتفسير ذلك أن الدولة تلزم بصفاتها ضرورة تاريخية واجتماعية أن تقوم على الحاجات الاجتماعية، وأن تحقق التضامن بين الأفراد حاضراً ومستقبلاً.

المطلب الثالث

الموازنة العامة للدولة

عرف القانون الفرنسي الموازنة العامة بأنها "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويؤذن بها ويقرها البرلمان في قانون الموازنة، الذي يعبر عن أهداف الحكومة

(١) طاهر الجناحي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص ص ١٣٩ - ١٤٠.

الاقتصادية والمالية". كما عرفها القانون الأمريكي بأنها "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، وآليات الجباية المقترحة"، وعرفها قانون المحاسبة العمومية في لبنان بأنها "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجب الجباية والإنفاق"^(١).

تعددت التعريفات للموازنة العامة إلا أن معظمها تدور حول جوهر واحد، فالموازنة العامة هي صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وإيراداتها السنوية وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق^(٢)، أو هي تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة مالية مقبلة^(٣).

ومن الملاحظ اتفاق التعريفات السابقة في ظل الفكر التقليدي على اقتصار مفهوم الموازنة على التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة في فترة زمنية مقبلة غالباً ما تكون سنة، وهذا ما اعتبره الباحث تعريفاً بالمفهوم الضيق والمحدود للموازنة العامة.

وقد تطور دور الدولة في المجتمع بالانتقال من دور الوسيط إلى دور المحرض للفاعليات الاقتصادية والاجتماعية بكافة أشكالها، وأدى ذلك التطور إلى اتساع مفهوم الموازنة العامة فأصبح يأخذ اتجاهاً وأبعاداً لم تكن في الحسبان من قبل، فأصبحت الموازنة ترجمة للهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية القائمة في الدول من جهة، وتعبر عن الخيارات والبدائل التي تقوم عليها السياسة المالية والنقدية للدولة من جهة أخرى^(٤)، وجاء هذا التطور بعد فشل آلية السوق من تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي المنشود أصبح الهدف الرئيسي للدولة هو تحقيق تلك التوازنات دون الالتزام بتحقيق التوازن المالي بين النفقات العامة والإيرادات العامة، وفي اغلب الاحيان يكون التوازن المالي جزءاً من التوازن الاقتصادي ويكمل بعضهما الآخر، ويمكن أن يحصل خلل في التوازن المالي من أجل الوصول إلى تحقيق التوازن الاقتصادي، لذا فقد ارتبط المفهوم الحديث للموازنة العامة بالموازنة الاقتصادية القومية، إذ تقوم معظم الدول بتحضير موازنتها السنوية في ضوء تقرير شامل ومفصل عن الحالة الاقتصادية والمالية لها.

وفي ظل الفكر الحديث عرفت الموازنة على أنها الخطة المالية للحكومة عن سنة مالية قادمة، تتضمن تقديراً لإيرادات الدولة ونفقاتها العامة، والمعتمدة من السلطة التشريعية، والتي تعكس أو تجسد سياسات الدولة وخياراتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية^(٥)، ويمكن تعريفها أيضاً بأنها "برنامج عمل مالي يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية وينطوي تقديرات مفصلة

(١) محمود طه - هدى العزاوي، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص ١٦٧، ١٦٨.

(٢) شبلي خطار، العلوم المالية، ١٩٦٢، بيروت، ص ١٢.

(٣) فوزي عبد المنعم، المالية العامة والسياسية المالية، مرجع سابق، ص ٣٣٨ - ٣٣٩.

(٤) محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية، الواقع والافاق، مجلة جامعة دمشق، العدد الأول،

المجلد ١٦، دمشق، ٢٠٠٠، ص ١٠.

(٥) انظر: قانون الموازنة العامة المصري رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥.

لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة لسنة قادمة، وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية^(١). وتعرف الموازنة العامة في مصر على أنها: هي وثيقة مالية تشمل جميع الإيرادات الحكومية ومصروفاتها خلال سنة مالية وتعكس التوجهات الرئيسية للسياسة العامة للحكومة. وكما يعرفها قانون الموازنة العامة ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٥، فإنها البرنامج المالي السنوي لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الدولة من أجل تحقيق أهدافها المتعددة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

إن الموازنة العامة تعكس ما تفعله الدولة أو ما تنوي فعله. وهي ترجمة بمعايير ومصطلحات مالية لحركة إقرار وتنفيذ خطط وبرامج ومشاريع الدولة التنموية من حيث التطبيق العملي. وعليه فالموازنة من أكثر الآليات الاقتصادية أهمية في الدولة حيث تعكس أولويات سياسة البلاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من حيث ترجمتها إلى مصروفات وضرائب^(٢) فالإيرادات تحصل طبقاً لقوانين خاصة دون الالتزام التام بالأرقام المقدرة بحيث يتم مقارنتها مع الأرقام المحصلة عند إعداد الحسابات الختامية في نهاية السنة المالية، أما المصروفات فإن الوزارات والمؤسسات ملزمون بالتقيد بالاعتماد المقررة.

أنواع الموازنات العامة^(٣)

١- موازنة البنود (التقليدية)

لقد بدأت فكرة موازنة البنود في الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٢١، وكانت تعتمد في تصنيفها لبنودها على التصنيف الوظيفي للتمييز بين النفقات الرأسمالية، أي تصنف النفقات حسب طبيعتها وليس الغرض منها، بمعنى يتم جمع البنود المتجانسة التي تمتاز بطبيعة واحدة في مجموعات متجانسة بغض النظر عن الإدارة التي تقدمها.

٢- موازنة الأداء و البرامج

أول من فكر في فكرة موازنة البرامج والاداء الولايات المتحدة الامريكية وكان ذلك في سنة ١٩٥٤ على يد ديفيد نوفيك، وقد تبنتها الحكومة الفدرالية سنة ١٩٦٥.

وهذا النوع من الموازنات تبين الأهداف التي رصدت لها الاعتمادات المالية، وتكاليف الوصول لتحقيق تلك الأهداف، وكافة المعلومات والبيانات التي تقيس مدى تحقيق الانجازات وكل ما تم انجازه من الأعمال التي ادرجت تحت أي برنامج، أنها موازنة تعتمد على ثلاث عناصر هي:

- ❖ تصنيف البرامج والاجراءات الحكومية إلى مجموعات أساسية.
- ❖ قياس الأداء المستنتج من التكلفة المعتمدة لتلك البرامج.

(١) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٥٩.

(٢) <http://www.mezan.org/repoeconomy.htm>.

(٣) <http://www.koshak.net/traiq/articles/a18-11-1424.htm>.

❖ إتباع الإدارة العلمية في كيفية استهلاك الموارد المتاحة استغلالها الاستغلال الأمثل.

ولتنفيذ موازنة الأداء يتطلب تحديد أهداف البرامج والنشاطات التي تقوم فيها كل وزاره. ووجود نظام متابعه يحدد ما تم إنجازه مقارنة بما هو مخطط له خلال السنة المالية، للتأكد من تنفيذ البرنامج وفقاً للسياسة الخطة المرسومة في الوقت المناسب وبكفاءة وفاعلية ملائمة. ومن العوامل التي ساعدت على انتشار موازنة البرامج والاداء أن موازنة الاداء لم تأخذ بعين الاعتبار عنصر التخطيط للمدى البعيد وكبر حجم النفقات العامة وتأثيرها على الحياة الاقتصادية مما دفع المفكرين بالمناداة في إدخال تعديلات على الموازنة العامة لتربط بين الخطط الحكومية الموازنة العامة، وأن هذا النوع الموازنات يمتاز بالتخطيط للمستقبل مع الاستعدادات اللازمة، بحيث تقوم الحكومة بتحديد برامج ومشاريع لعدد سنوات مقبله وليس لسنة واحدة فقط، وانها تهتم ببيان البرامج الرئيسية لكل وزاره ويتم تخصيص اعتمادات لهذه البرامج التي يتم تقسيمها إلى مشاريع فرعية وبالتالي نشاطات فرعية، ومن القواعد الاساسية التي يقوم عليها هذا النوع من الموازنات انها تحدد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف المنشودة للوزارات، وإن المشاريع تخضع للتقييم بشكل مستمر الذي يفيد في تحديد المشاكل التي تواجه تنفيذها وعن نقاط الضعف في الخطط والبرامج لتحديد التحسينات والتغييرات اللازمة كي تسهل الوصول إلى تحقيق الأهداف.

مفهوم النفقات العامة

ارتبط مفهوم النفقة العامة بمفهوم الدولة ومدى تدخلها في كافة النواحي الاقتصادية الاجتماعية، فعندما كان دور الدولة في زمن الدولة الحارسه يقتصر على الدفاع والأمن عرفت النفقة على أنها مبلغ من المال يصرف من قبل جهة عامه لإشباع حاجه عامه^(١)، ولكن بعد تطور دور الدولة وأصبح لها دوراً أكبر في الشؤون الاقتصادية في ظل الدولة المتدخلة أو المنتجة أصبح ينظر للنفقة العامة نظرة أخرى أكثر شمولاً، وتم تعريفها على أنها تحويل للقوة الشرائية من فئات معينة لفئات أخرى في المجتمع من أجل توازن اقتصادي واجتماعي أكثر جدوي واستقرار، أي أن دور الدولة يقوم بتحصيل الإيرادات المالية من المجتمع وإعادة ضخها من جديدة وتوزيعها بطريقة أفضل لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي على الدولة تحقيقها. فعلى الصعيد الاجتماعي فإن الدولة تسحب الأموال من ذوي الدخل المرتفعة وإعادة توزيعها على ذوي الدخل المحدودة من خلال استخدام النظام الضريبي وخاصة ضرائب الدخل التصاعدي، وعلى المستوى الاقتصادي فإن الدولة عندما تزيد من إنفاقها العام فإنها تزيد المقدرة الاستهلاكية عند المواطنين، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة في الإنتاج والاستثمار، فهي بذلك تعمل على التنمية الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

وبذلك تتوقف قدرة الدولة على التوسع في الإنفاق على أمنيّاتها الإنتاجية في المستقبل، وهذه تتوقف بدورها على ما في الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر وعلى الكفاية الإنتاجية لشعبها وإذا

(١) ريم جودت يعقوب أغا، دور الإيرادات الضريبية في تمويل الانفاق العام، رسالة ماجستير، دمشق، ١٩٩٢،

كان لدى الدولة موارد طبيعية غزيرة لم تستثمر، ولكن مقدرة شعبها الإنتاجية ضعيفة كالمملكة العربية السعودية فإنها تستفيد كثيراً من التوسع في الإنفاق العام

أشكال النفقات العامة

أولاً: تتخذ النفقات العامة الأشكال التالية^(١)

- ١- الرواتب والأجور
هي عبارة عن مبالغ تدفعها الدولة للمستخدمين في أجهزتها المختلفة سواء كانت مدنية، أو عسكرية حاضراً وفي الماضي (رواتب التقاعد)
- ٢- مبالغ تدفع مقابل مشتريات الدولة
الدولة تحتاج لتسيير مرافقها شراء لوازم ومعدات آلات وخدمات، لتوفير كل مستلزماتها تحتاج إلى أموال تدفعها لقاء ذلك.
- ٣- المساعدات والإعانات
بما أن الدولة مسئولة عن مواطنيها، ومن أجل تحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية فإنها تقوم بدفع أموال نقدية أو عينية إلى المؤسسات الاجتماعية كالجمعيات الخيرية والنوادي والمراكز الصحية والنقابات دون مقابل.
- ٤- تسديد القروض وفوائدها : تحتاج الدولة أحياناً من أجل تسيير مرافقها إلى تمويل خارج إيراداتها كالاقتراض من الداخل أو من الخارج، وأن هذه القروض يجب أن تسدد مع فوائدها، ولذلك تخصص الدولة جزء من موازنتها لتسديد هذه القروض.

(١) أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص ٤٠.

المبحث الثاني

دور الضريبة في تشجيع الاستثمار والتنمية الاقتصادية

الاستثمار يشكل عنصرا أساسيا من عناصر التكوين الرأسمالي ومن المعروف أن المستثمر إنما يهدف من استثماره تحقيق الأرباح، ولتحقيق الهدف المنشود يقوم بدراسة المجتمع من الناحية الاقتصادية والأمنية والسياسية والضريبية وطباع المواطنين فيقوم بعمل دراسات جدوى اقتصادية لاختيار أفضل مجال استثماري يحقق له أهدافه وطموحاته، ويتمثل تأثير النظام الضريبي على الاستثمار من خلال تأثيره على معدل الأرباح وأن التشريع الضريبي له أثر كبير في تشجيع الاستثمار^(١).

المطلب الاول

اثر الضريبة على الاستثمار

الفرع الاول : تشجيع الاستثمارات في مجال رؤوس الأموال المنقولة

نصت المادة ٨ من قانون الضريبة الموحدة الصادر بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ على إعفاء عديد من إيرادات رؤوس الأموال المنقولة من الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين، وذلك لتحقيق أغراض مختلفة مثل تفادي الأزدواج الضريبي، أو تشجيع الاستثمار في قطاعات معينة، وتنحصر الإيرادات المعفاة فيما يلي:

١- العوائد المستحقة على الأرصة الدائنة للحسابات التي تفتح تنفيذا لاتفاقيات الدفع:

طبقا للبند الأول من المادة الثامنة من قانون الضريبة الموحدة تعفى من الضريبة " العوائد المستحقة على الأرصة الدائنة للحسابات التي تفتح تنفيذا لاتفاقيات الدفع وبشرط المعاملة بالمثل. هذا البند يقابل البند الثاني من المادة الرابعة من القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١، والمادة ٣/١ من قانون ١٤ لسنة ١٩٣٩.

واتفاقيات الدفع هي اتفاقيات ثنائية تعقد بين الحكومة المصرية وحكومة دولة أجنبية، وموضوعها تسوية المدفوعات الدولية الناشئة عن العمليات التجارية بين البلدين، بما في ذلك تحديد عملية

(١) يُعد قانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ خطوة من خطوات عديدة اتخذها المشرع المصري، محاولة منه لجذب الاستثمارات الأجنبية واستثمارها في اقتصاد يعاني من التضخم، بالرغم مما تبذله الحكومة من جهود في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية.

التسوية وسعر الصرف، وفتح الحسابات بين البلدين، وتحديد البنوك والمؤسسات التي يتم خلالها التسوية^(١).

والأصل أن تخضع العوائد المستحقة على الأرصدة الدائنة للحسابات التي تفتح تنفيذاً لاتفاقيات التجارة والدفع للضريبة الموحدة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة طبقاً لنص المادة السادسة من القانون اذا دفعتها الحكومة للدولة الدائنة^(٢) ولكن لما كانت التسهيلات التي تحصل عليها الدولة تعود بفائدة كبيرة على الاقتصاد القومي فقد رأي المشروع إعفاء العوائد المستحقة للحكومات الأجنبية من الضريبة^(٣) يضاف إلى ذلك أن المشروع أعفى هذه العوائد من الضريبة لتشجيع الدول الأجنبية والمصدرين الخارجيين على منح مصر مثل هذه التسهيلات^(٤). وكان مجلس الدولة المصري قد أفتي بأن "اتفاقيات الدفع إذ تبرمها الدولة تقوم فيها بوظيفة من وظائفها الأساسية وهي تنظيم طريقة تسوية مدفوعاتها الخارجية والعمل على موازنة ميزان مدفوعاتها والتي تتوقف على سلامة نظمها النقدية والاقتصادية"^(٥).

وتبعاً لذلك تتمتع الدول الأجنبية وهي تمارس هذا العمل بحصانة من الخضوع للضرائب الوطنية ولكن بشرط المعاملة بالمثل، فرأت الحكومة أن تقنن هذه الفتوى فأصدرت بذلك القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٣ الذي نص على إعفاء الفوائد المستحقة على الأرصدة الدائنة للحسابات التي تفتح تنفيذاً لاتفاقيات الدفع بشرط المعاملة بالمثل، وظل هذا النص معمولاً به في القوانين الضريبية اللاحقة، وأكد ذلك البند الأول من المادة الثامنة من قانون الضريبة الموحدة رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣^(٦).

(١) مصطفى رشدي شيحة، التشريع الضريبي المصري، ضرائب الدخل المباشرة ودار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ١٩٩٨، ص ٢٩٣.

(٢) زكريا محمد بيومي: موسوعة الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين والمواد الملحق بها، عالم الكتب، ١٩٩٤، ص ١٢٩.

(٣) زكريا محمد بيومي : موسوعة الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ١٢٩،
- السيد عبد المولى، الوسيط في التشريع الضريبي المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١١٥

- عبد الحفيظ عيد، المعاملة الضريبية لفروع الدخل، مرجع سابق، ص ٥٥،
- رمضان صديق: الضريبة الموحدة في القانون المصري، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٩، ص ٧٥.

(٤) مصطفى رشدي شيحة: التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٥) رمضان صديق : الضريبة الموحدة، مرجع سابق، هامش ص ٧٥.

(٦) رمضان صديق: الضريبة الموحدة، المرجع السابق، ص ٧٦.

وهذا الإعفاء مقرر بنص القانون ومن ثم فإنه يسري دون حاجة إلى أي إجراء آخر، ودون أن تطلبه الدولة المعنية^(١) ولكن المشروع المصري ربط هذه الإعفاء بشرط المعاملة بالمثل، وهو شرط مطبق في معظم المعاملات الثنائية لتحقيق التكافؤ في المبادلة، أي أن الطرف الأجنبي الدائن يلتزم بتطبيق نفس السياسة عندما تتحقق لديهم حسابات دائنة لصالح الاقتصاد المصري، وتستحق عليها الفوائد المقررة، ففي هذه الحالة يتعين أن يعفى الطرف الأجنبي الطرف المصري من الخضوع للضريبة على الفوائد المستحقة لصالحه^(٢).

فإذا لم يتوافر شروط المعاملة بالمثل انتفى سبب إعفاء الأرصدة الدائنة الأجنبية من الخضوع للضريبة في مصر^(٣).

٢- العوائد المستحقة على القروض والتسهيلات الائتمانية: طبقاً للبند الثاني من المادة الثامنة تعفى من الضريبة عوائد القروض والتسهيلات الائتمانية التي تحصل عليها الحكومة أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام من مصادر خارج جمهورية مصر العربية. ويقابل هذا البند، البند الثالث من المادة الرابعة من القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١، والفقرة الرابعة من ثالثاً من المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩.

والحكمة من هذا الإعفاء هي تشجيع المؤسسات المالية الأجنبية على تمويل المشروعات المصرية التي تتبناها الحكومة المصرية وغيرها من الهيئات العامة عن طريق الإقراض ومنح التسهيلات الائتمانية لأهمية ذلك البالغة للاقتصاد القومي وبالذات في مرحلة التنمية التي تمر بها حالياً^(٤). ويجب للتمتع بالإعفاء في هذه الحالة توافر شرطين هما:

الأول: أن يتم الحصول على هذه القروض والتسهيلات الائتمانية بواسطة الحكومة أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام، ومن ثم لا يتفقد بإعفاء القروض والتسهيلات التي تحصل عليها غير الحكومة أو الشركات الخاصة أو الأفراد.

(١) زكريا محمد بيومي: موسوعة الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ١٢٩.

(٢) مصطفى رشدي شيحة: التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ٢٩٤. انظر أيضاً:

- جلال الشافعي: الموسوعة الضريبية، الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين، الضريبة

على أرباح شركات الأموال، الضريبة على المبيعات، بدون دار نشر، ١٩٩٩، ص ٣٨.

(٣) د/ السيد عبد المولي: الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٨٨.

(٤) زكريا بيومي: موسوعة الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ١٢٩.

- مصطفى رشدي شيحة: التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ٢٩٤،

- عصمت عبد الكريم خليفة: الإصلاح الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

وهذا ما قضت به محكمة النقض: حيث قررى أن الائتمان لا يقتصر على النشاط الاقتصادي داخل الدولة، بل يتجاوزة إلى المعاملات الدولية، إذ يلجأ كوسيلة لتمويل التجارة الخارجية، ومن قبيل ذلك منح المصدر الأجنبي للمستورد المصري ائتماناً يمكنه من شراء المنتجات الأجنبية على أن يسدد المشتري المصري ثمن ما اشتراه على أقساط أو آجال معينة^(١).

الثاني: أن تكون هذه القروض والتسهيلات الائتمانية مصدرها خارج جمهورية مصر العربية.

فإذا توافر الشرطان المذكوران، تمتعت العوائد الناتجة عن هذه القروض أو التسهيلات الائتمانية بالإعفاء من الضريبة دون حاجة لاستصدار قرار وزاري أو أي إجراء آخر، حيث لم يعلق النص الوارد في المادة ٨ من قانون الضريبة الموحدة منح هذا الإعفاء على قرار يصدر من وزير المالية بذلك كما كان الأمر متبعاً في ظل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩^(٢).

٣- العوائد المستحقة على أرصدة الحسابات الحرة والخاصة: طبقاً للبند الثالث من المادة الثامنة من القانون تعفى من الضريبة العوائد المستحقة على أرصدة الحسابات الحرة التي تفتح بالجنية المصري أو النقد الأجنبي، وكذلك أرصدة الحسابات الخاصة التي تفتح بالنقد الأجنبي".

هذا البند يقابل البند الرابع من المادة الرابعة من القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١. والحكمة من تقرير هذا الإعفاء هي تشجيع فتح هذه الحسابات لدي البنوك المحلية، لما يؤدي إليه ذلك من زيادة إمكانيات الدفع الدولية^(٣).

فمنذ صدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٩ الخاص بالنقد الأجنبي، واتجاه الدولة نحو سياسة الانفتاح الاقتصادي وفتح المجال للاستثمارات الأجنبية فقد سمح للأفراد والشركات بفتح حسابات بالنقد الأجنبي للمقيمين وغير المقيمين، وللمصريين والأجانب وذلك لتسهيل حيازتهم ومعاملاتهم المالية التي تحتاج إلى هذه النوعية من الأموال، ثم سمح أيضاً بفتح حسابات بالعملة المصرية، هذه الحسابات سوف يترتب عليها، في بعض الأحيان، تواجد أرصدة دائنة تستحق الفوائد والعوائد المختلفة الأشكال، ورغبة من المشرع في تنمية وتشجيع هذه الحسابات لما توفره للبنوك والاقتصاد من مصادر ادخارية بالعملات الحرة والمصرية، فقد أعفى بمشرع الفوائد المستحقة

(١) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٥٥٥ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٧٣/٦/٢٠ م. مشار إليه في كل من:

- زكريا بيومي: موسوعة الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ١٣٠

- رمضان صديق: الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ٧٧.

(٢) رمضان صديق: الضريبة الموحدة، المرجع السابق، ص ٧٨.

(٣) لا السيد عبد المولى: الوسيط في التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ١٦٦،

- عاطف صدقي، محمد أحمد الرزاز، التشريع الضريبي المصري، الضرائب العقارية، الضريبة

الموحدة، دار الثقافة العربية، ١٩٩٧، ص ١٨٤

على هذه الأرصدة المتوافرة في الحسابات المذكورة من الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال منقولة^(١).

٤- عوائد السندات التي تصدرها الشركات المساهمة المصرية: طبقاً للبند الرابع من المادة الثامنة تعفى من الضريبة عوائد السندات التي تصدرها شركات المساهمة المصرية التابعة للقطاع العام أو الخاص بما لا يزيد على معدل العائد الذي يقرره البنك المركزي المصري على الودائع لدى البنوك لأجل تساوي آجال اسندات بشرط أن تطرح المستندات المشار إليها للاكتتاب العام وأن تكون أسهم الشركة المصجرة لهذه المستندات مقيدة في سوق الأوراق المالية.

يقابل هذا البند نص البند الخامس من المادة الرابعة من القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١ ولم يكن موجوداً في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩.

والحكمة من هذا الإعفاء هي تشجيع الاستثمارات على أساس ما يمكن أن تسهم به شركات المساهمة في تحقيق التنمية، وما يتجه قيامها وممارستها للنشاط من توفير فرص عمل^(٢) وكذلك تشجيع قيد وتداول الأسهم في سوق الأوراق المالية لتشجيع هذا النوع من الاستثمارات^(٣) وتشجيع الأفراد على الاكتتاب في المستندات التي تصدرها شركات المساهمة المصرية، والتي تكون في حاجة إليها لزيادة نشاطها وتطويرة، وحتى لا يكون حاملو السندات في مركز أقل من أصحاب الودائع لدى البنوك والمعفاة من الضريبة^(٤).

ويشترط لسريان هذا الإعفاء ما يلي:

١. أن تكون السندات صادرة عن شركة مساهمة مصرية تابعة للقطاع العام أو الخاص فإذا كانت الشركة المصدرة للسندات أجنبية فلا تعفى من الضريبة.

٢. أن تطرح هذه السندات للاكتتاب العام.

٣. أن يساوي العائد الذي تصدر به السندات معدل العائد الذي يقرره البنك المركزي المصري على الودائع لدى البنوك لأجل تعادل آجال تلك السندان، وذلك يعني أنه إذا زاد العائد الخاص بالسندات عن معدل العائد الذي يقرره البنك المركزي على الودائع، فإن الإعفاء يقتصر على ذلك الجزء المعادل للعائد على الودائع، وما يزيد على ذلك يخضع للضريبة، فمثلاً: إذا كان معدل عائد السندات ١٢% ومعدل العائد الذي حدده البنك المركزي على الودائع هو ١٠%، فإن ما يعفى من الخضوع للضريبة ١٠%، وما يخضع للضريبة هو ما يقابل نسبة الـ ٢% الزائدة^(٥).

(١) مصطفى رشدي شيحة : التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق ، ص ٢٩٥.

(٢) السيد عبد المولى، الوسيط في التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ١١٧.

(٣) عصمت عبد الكريم خليفة: الإصلاح الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٤) جلال الشافعي: الموسوعة الضريبية، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٥) جلال الشافعي: الموسوعة الضريبية، المرجع السابق، ص ٤٠.

٤. أن تكون أسهم الشركة المصدرة لتلك السندات مقيدة في سوق الأوراق المالية، ويهدف هذا الشرط إلى تنشيط سوق الأوراق المالية.

٥- عوائد السندات التي تصدرها البنوك: ينص البند الخامس من المادة الثامنة من القانون على أن "تعفى من الضريبة عوائد السندات التي تصدرها بنوك القطاع العام وكذلك عوائد السندات التي تصدرها بنوك القطاع العام وكذلك عوائد السندات التي تصدرها البنوك التي يساهم فيها رأس المال العام بأكثر من ٥٠% والمسجلة لدى البنك المركزي متى كان إصدار هذه السندات بهدف تمويل مشروعات داخل جمهورية مصر العربية.

يقابل هذا البند نص البند السادس من المادة الرابعة من القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١.

ويجب عدم الخلط بين هذا الإعفاء والإعفاء السابق، بمعنى أنه يجب أن لا نخلط بين السندات التي تصدرها الشركات المساهمة والتي تتمتع بالإعفاء وفقاً لنص البند الرابع من المادة الثامنة، وبين السندات التي تصدرها بنوك القطاع الخاص التي تتخذ شكل الشركات المساهمة، ذلك أن الحكم الوارد بالبنوك في البند الخامس من المادة الثامنة يعتبر بمثابة حكم خاص يقيد الحكم العام الوارد في البند الرابع السابق عليه، أي أن البند الرابع ينطبق في حالة الشركات المساهمة غير البنوك، بينما ينطبق البند الخامس على البنوك ولو اتخذت شكل الشركة المساهمة^(١).

والحكمة من هذا الإعفاء هي تشجيع الاستثمار والتوظيف في هذه السندات التي تصدرها بنوك القطاع العام، وتوفير التمويل اللازم للتنمية الاقتصادية، بتوفير تمويل إنشاء وتجديد المشروعات داخل مصر^(٢).

ولسريان هذا الإعفاء يشترط ما يلي:

١. أن تكون البنوك المصدرة للسندات من بنوك القطاع العام، فإذا كانت من بنوك القطاع الخاص يشترط لتمتع العوائد بالإعفاء أن يساهم فيها رأس المال العام بأكثر من ٥٠% من مجموع رأس المال وأن تكون هذه البنوك مسجلة لدى البنك المركزي.

٢. أن يكون الهدف من إصدار السندات تمويل مشروعات داخل مصر وقدر ورد لفظ المشروعات عاماً، ومن ثم فإنه لا يهم نوع المشروع أو حجمه طالما كان من المشروعات التي تتم داخل جمهورية مصر العربية، وعلى ذلك فإن السندات التي تصدرها البنوك لتمويل مشروعات خارج مصر فإنها تخضع للضريبة بالسعر الخاص بإيرادات رؤوس الأموال المنقولة^(٣).

(١) السيد عبد المولى: الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ٩١.

(٢) مصطفى رشدي شيحة: التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ٢٩٦، د/ جلال الشافعي، الموسوعة الضريبية، مرجع سابق، ص ٤١.

(٣) د/ عبد الحفيظ عيد: المعاملة الضريبية، مرجع سابق، ص ٥٩، د/ رمضان صديق: الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ٨١.

ويلاحظ أن توافر هذه الشروط يؤدي إلى الاستفادة من هذا الإعفاء أيًا كان مقدار العائد الذي تدره السندات، حيث لم يشترط المشروع بالنسبة لعوائد السندات التي تصدرها البنوك أن تكون في حدود العوائد التي يقررها البنك المركزي للودائع لدى البنوك لأجل السندات^(١).

٦- عوائد الودائع وحسابات التوفير: ينص البند السادس من المادة الثامنة من القانون على أن "تعفى من الضريبة عوائد الودائع وحسابات التوفير بالبنوك الخاضعة لإشراف البنك المركزي المصري وبصناديق توفير البريد.

هذا البند يقابل نص المادة السادسة مكرر من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩، والبند السابع من المادة الرابعة من القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١.

وواضح أن هذا الإعفاء تتمتع به العوائد الناتجة عن الودائع أو حسابات التوفير، سواء كانت بعملة محلية أو بعملة أجنبية، وسواء كانت مودعة بالبنوك أو بصناديق توفير البريد، غير أنه يشترط بالنسبة للبنك المودع لديه هذه الودائع أن يكون من البنوك المحلية الخاضعة لإشراف البنك المركزي المصري، ومن ثم لا يسرى الإعفاء على الودائع وحسابات التوفير في البنوك غير الخاضعة لإشراف البنك المركزي المصري^(٢).

والغرض من هذا الإعفاء هو تشجيع الإيداع والاستثمار^(٣).

٧- المزايا التي يحصل عليها المستأمنون والمدخرون: طبقاً للبند السابع من المادة الثامنة من القانون تعفى من الضريبة المزايا النقدية أو العينية التي يحصل عليها المستأمن أو المدخر عن طريق السحب الذي تجرية شركات التأمين أو الأذخار.

يقابل هذا البند نص البند السادس من المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩، والبند الثامن من المادة الرابعة من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١.

ويقصد بالمزايا النقدية أو العينية تلك الحوافز التي تمنحها شركات التأمين وشركات الادخار للمستأمنين أو المدخرين نتيجة السحب الذي تجرية على وثائق وأرقام حساباتهم وقد رأي المشرع إعفاء هذه المزايا من الضريبة وذلك لتشجيع الأفراد على التأمين والادخار لما يوفره تجميع المدخرات، وخاصة من صغار المدخرين، من مورد مالي لهذه الشركات يساعد في تحقيق أهدافها^(٤).

(١) د/ عبد الحفيظ عيد: المعاملة الضريبية ...، مرجع سابق، ص ٥٩، ٦٠.

(٢) زكريا محمد بيومي: موسوعة الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ١٣٣.

- رمضان صديق: الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ٨٢.

(٣) عاطف صدقي: محمد أحمد الرزاز: التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ١٨٦.

- مصطفى رشدي شيحة: التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

(٤) جلال الشافعي: الموسوعة الضريبية، مرجع سابق، ص ٤٢.

- رمضان صديق: الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ٨٢.

ويشترط للتمتع بهذا الإعفاء ما يلي^(١):

١. أن تكون هذه المزايا النقدية أو العينية ناتجة عن سحب أو قرعة لتحديد الفائزين دون اعتداد لنوع هذه المزايا أو قيمتها.
 ٢. أن يكون من أجري السحب شركة تأمين أو أدخار، أيا كانت نوع أو جنسية هذه الشركة مصرية أو أجنبية تعمل في مصر.
 ٣. أن يكون المستفيد أم الحاصل على هذه المزايا المستأمن أو المدخر وليس شخصاً آخر.
- هذا ويراعي أنه إعمالاً لنص المادة ١٥١ من قانون الضرائب على الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١، بأنه لا تحل أحكام هذا القانون بما هو مقرر من إعفاءات ضريبية أخرى، فإنع تعفي من الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة^(٢).
١. عوائد أذون الخزانة، طبقاً للقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩١.
 ٢. عائد السندات وصكوك التمويل والأوراق المالية الأخرى المماثلة المقيمة في الجداول الرسمية ببورصة الأوراق المالية، وذلك بموجب قانون سوق المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢.
 ٣. عائد السندات وصكوك التمويل والأوراق المالية الأخرى التي تصدرها شركات الاستثمار المساهمة بشرط أن تطرح في اكتتاب عام، وأن تكون مقيدة بإحدى بوصات الأوراق المالية، وذلك طبقاً لنص المادة ١٦ من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧.

الفرع الثاني: تشجيع الاستثمارات في مجال النشاط التجاري

تضمنت المادة ٣٦ من قانون الضريبة الموحدة مجموعة من الإعفاءات الموضوعية^(٣) من الضريبة، وهذه المادة تقابل المادة ٤٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ التي ألغيت بالقانون رقم

(١) رمضان صديق: المرجع السابق ، نفس الموضوع.

(٢) جلال الشافعي: الموسوعة الضريبية، مرجع سابق، ص ٤٢،

- عبد السلام شحاتة: دليل الضرائي، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد ١٣٤، أول مارس ١٩٩٩، هامش ص ١٠.

(٣) يقصد بالإعفاءات الموضوعية من الضريبة تلك الإعفاءات التي تعلق بطبيعة النشاط المولد للربح والتي يقرره المشرع لأسباب اقتصادية أو لأسباب اجتماعية، وذلك بخلاف الإعفاءات الشخصية التي تعلق بظروف وشخص الممول.

١٧٤ لسنة ١٩٧٨، والمادة ٣٣ من قانون الضرائب على الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١، مع إضافة إعفاء جديد هو أرباح مشروعات الصندوق الاجتماعي^(١) والإعفاءات التي وردت بالمادة ٣٦ من القانون هي:

١- أرباح مشروعات تربية النحل: ينص البند أولاً من المادة ٣٦ على أن يعفي من الضريبة أرباح مشروعات تربية النحل ومشروعات تربية النحل تتميز بمخاطر الاستغلال الزراعي، وتحتاج إلى خبرة فنية دقيقة، وبالرغم من أنها من مشروعات الاستغلال الزراعي^(٢) إلا أن المشروع رأي إعفائها كلية من الضريبة على إيرادات النشاط التجاري والصناعي^(٣).

ويلاحظ أن الإعفاء هنا جاء مطلقاً غير مقيد بمدة معينة، ولا يهتم الشكل القانوني الذي تتخذه مشروعات تربية النحل، ولا يمنع استحقاق الإعفاء ببيع العسل، سواء تم بيعه بحالته أو بعد تنقيته وتصفيته من الشوائب، وسواء كان القائم بالبيع فرداً أو شركة من شركات الأشخاص^(٤).

وتظل هذه المشروعات تتمتع بالإعفاء طالما اقتصر نشاطها على مجرد تنقية العسل المنتج وتصفيته من الشوائب ثم البيع جملة واحدة أو على مراحل، ولكن إذا تجاوز الأمر بيع العسل إلى إجراء عمليات تكميلية عليه، كإضافة عناصر أو مواد أخرى إلى العسل المنتج بحيث تخرجه عن طبيعة السلعة كعسل خضعت الأرباح الناتجة عن العمليات التكميلية للضريبة على النشاط التجاري والصناعي أو للضريبة على أرباح شركات الأموال^(٥).

ويهدف المشرع بهذا الإعفاء تشجيع إنشاء المشروعات لما لها من أهمية في مجال الأمن الغذائي^(٦).

٢- أرباح منشآت استصلاح أو استزراع الأراضي: طبقاً للبند ثانياً من المادة ٣٦ من القانون يعفي من الضريبة "أرباح منشآت استصلاح أو استزراع الأراضي وذلك لمدة عشر سنوات اعتباراً من أول سنة ضريبة تالية لتاريخ اعتبار الأراضي منتجة.

السيد عبد المولي: الوسيط في التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ١٧٣.

(١) زكريا محمد بيومي: موسوعة الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ٣٢٤.

(٢) والأصل أن أرباح الاستغلال الزراعي لا تعد ربحاً تجارياً أو صناعياً إلا إذا قرر المشرع غير ذلك بنص صريح.

(٣) مصطفى رشدي شيحة: التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ٣٥٦.

(٤) رمضان صديق: الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(٥) فتوى مجلس الدولة، إدارة الفتوى لوزارات المالية والاقتصاد والتأمينات، ملف رقم ٧٨٩/١/٤ بتاريخ ١٩٨٨/٥/٣١، وقد وافقت عليها مصلحة الضرائب وأصدرت بشأنها تعليماتها التفسيرية رقم (١) للمادتين

٢٣ بند "أولاً" و ١٢٠ بند "٥" من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١.

(٦) عاطف صدقي، محمد أحمد الرزاز: التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ٢٤١.

ويصدر قرار من وزير المالية بالاتفاق مع وزير الزراعة بالقواعد المنظمة لتحديد التاريخ الذي تعتبر فيه الأراضي منتجة.

والجدير بالذكر أن المشرع في هذا النص قد فصل أرباح منشآت استصلاح الأراضي عن استزراعها ليتمتع كل منهما بالإعفاء المقرر لمدة عشر سنوات، وذلك على عكس نص البند ثانياً من المادة ٣٣ من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ والذي كان يقضي بضرورة أن تكون المنشآت للاستصلاح والاستزراع معاً لتتمتع بالإعفاء.

حيث جاء نصه كالتالي: "يعفى من الضريبة: أرباح منشآت استصلاح واستزراع الأراضي لمدة عشر سنوات من تاريخ اعتبار الأراضي منتجة".

ويرى البعض^(١) أنه لا يوجد خلاف بين النص قبل التعديل والنص بعد التعديل فكلاهما يدل على أن منشآت استصلاح واستزراع الأراضي تقوم بنشاط واحد من حيث طبيعته وجوهره وهو زراعة أراضي جديدة بعد إعدادها وتجهيزها وتخصيبها للزراعة، وأن كلمة استزراع الواردة في النص مرادفة لكلمة استصلاح، وجمعهما بعد ذلك في سياق واحد بحرف (و) أو بحرف (أو) لا يغير من مقصود المشرع شيئاً.

ويرى البعض^(٢) بحق، أن النص على بدء فترة الإعفاء من أول سنة ضريبية تالية لتاريخ اعتبار الأراضي منتجة لا يمكن تطبيقه إلا في حالة استزراع الأراضي بعد استصلاحها، أما الاستصلاح فهو لا يتطلب استزراع الأرض واعتبارها منتجة، ومن ثم تعفي أرباح منشآت الاستصلاح من تاريخ التصرف فيها لا من تاريخ اعتبار الأرض منتجة، ومن ثم كان يجب على المشرع أن يراعي ذلك عند صياغة النص الجديد.

(١) عبد الحفيظ عيد: المعاملة الضريبية، مرجع سابق، ص ١٠٩.

(٢) زكريا محمد بيومي: موسوعة الضريبة الموحدة، مرجع سابق، ص ٣٢٥.

المبحث الثالث

دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة للدولة

تمهيد

تعكس الموازنة العامة الوضع الكلي للاقتصاد وخيارات الحكومة في التعامل معه. ويتضح في الحالة المصرية أن الاقتصاد يعاني من مشاكل هيكلية ظلت تتراكم لعقود حيث يمثل بند الدعم حوالى ثلث الموازنة بينما تشير العديد من الدراسات إلى أن ما يعادل ثلث إلى نصف هذا الدعم يذهب لغير مستحقيه ويحتاج لإعادة توزيع. وفي الوقت ذاته، تتعالى المطالبات بزيادة الإنفاق الاجتماعى الموجه للفقراء الذين ساءت أحوالهم فى السنوات الأخيرة فى ظل حالة الركود وارتفاع الأسعار.

ولذا عمد مشروع الموازنة العامة لعامي ٢٠١١ و ٢٠١٢ بوجه عام ونظراً للمتغيرات السياسية المتلاحقة في تلك الفترة ومدى تأثيرها على المواطن المصري، الى تخفيف من حدة الفقر وتحسين المستويات المعيشية. وكذلك تأمين دخل المواطن بوصفه المحرك لدفع عجلة النمو في الاقتصاد المصري، وضمان معاش المواطن في الغذاء تحقيقاً للتأمين اللازم له وتعبير عن الوفاء الاجتماعي.

وفي ذلك الإطار، قدم مشروع الموازنة إطاراً متكاملًا للعمل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وطرح خريطة واضحة للسياسات المالية العامة والنقدية والتجارية، على نحو يؤمن بيئة عامة داعمة ومتسقة.

وفي سبيل تحقيق نمو يتسم بالاستدامة والعدالة، فقد حقق الاقتصاد المصري معدل نمو في حدود ٤% - ٤.٥% في عام ٢٠١٢/٢٠١٣ استناداً على زيادة الطلب المحلي وبدء معاودة معدلات الاستثمار إلى الزيادة التدريجية. وقد عزز من استقرار الاقتصاد المصري حقيقة تنوع مصادر النمو والتي تمثلت في قطاعات الصناعة التحويلية، التجارة، التشييد والبناء، الاتصالات، الغاز وغيرها من القطاعات الاقتصادية.

قدرت الإيرادات في مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ بنحو ٣٩٣.٤ مليار جنيه مقابل ٣٤٩.٦ مليار جنيه في موازنة السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢ بزيادة قدرها ٤٣.٨ مليار جنيه بمعدل نمو ١٢.٥%، وتشكل هذه الإيرادات نسبة ٢٢.١% من الناتج المحلي الإجمالي كما أنها تغطي نحو ٧٣.٧% من مصروفات الموازنة المقدرة بـ ٥٣٣.٧ مليار جنيه.

وتتمثل الإيرادات المشار إليها في كل من:

١- الإيرادات الضريبية: وتشمل هذه الإيرادات الضريبية؛ الإيرادات من الضرائب العامة وضرائب المبيعات والجمارك ورسوم تنمية الموارد وغيرها بما جملته ٢٦٦.٩ مليار جنيه وهو ما يمثل نسبة ٦٧.٨% من إجمالي الإيرادات البالغ ٣٩٣.٤ مليار جنيه.

أ- الضرائب العامة: وقد قدرت هذه الضرائب العامة في مشروع الموازنة بنحو ١٥٠.٠ مليار جنيه مقابل ١٣٠.٧ مليار جنيه في موازنة ٢٠١١/٢٠١٢ بزيادة قدرها ١٩.٣ مليار جنيه بمعدل

نمو ١٤.٨% وتشكل الضرائب العامة نسبة ٣٨.١% من اجمالي الايرادات العامة في مشروع الموازنة والبالغ ٣٩٣.٤ مليار جنية وتشمل هذه الضرائب لعامة الضرائب على ارباح وشركات الاموال من البترول والشريك الاجنبي وقناة السويس والبنك المركزي والشركات الاستثمارية وشركات قطاع الاعمال العام وكذلك ضريبة المرتبات والنشاط التجاري والصناعي والمهن غير التجارية وضريبة الدمغة.

ب- ضرائب المبيعات: وقد بلغت تقديرات ضريبة المبيعات في مشروع الموازنة نح ٨٣.٤ مليار جنية مقابل ٧٢.١ مليار جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١ بزيادة قدرها ١١.٣ مليار جنية بمعدل نمو ١٥.٧% وتمثل ضريبة المبيعات نسبة ٢١.٢% من اجمالي الايرادات العامة البالغة ٣٩٣.٤ مليار جنية في مشروع الموازنة المعروض.

ج- الجمارك: قدرت الجمارك في مشروع الموازنة لعام ٢٠١٣/٢٠١٢ بنحو ٢٠.٨ مليار جنية مقابل ١٨.٠ مليار جنية في موازنة ٢٠١٢/٢٠١١، بزيادة قدرها ٢.٨ مليار جنية بمعدل نمو ١٥.٦% تقريباً وتشكل الجمارك نسبة ٥.٣% من اجمالي الايرادات العامة في مشروع الموازنة.

د- باقي الايرادات الضريبية: وتشمل رسوم تنمية الموارد وغيرها من الضرائب والرسوم وتقدر في مشروع الموازنة بنحو ١٢.٧ مليار جنية مقابل ١١.٤ مليار جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١ بزيادة قدرها ١.٣ مليار جنية بمعدل نمو ١١.٤%.

٢- المنح: قدرت المنح في مشروع الموازنة بنحو ٩ مليار جنية مقابل ١٠ مليار جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١، وتمثل هذه المنح نحو ٢.٣% من اجمالي الموارد بمشروع الموازنة.

٣- الايرادات غير الضريبية: وتشمل هذه الايرادات فوائض البترول وقناة السويس وفائض البنك المركزي والهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام وقطاع الاعمال العام غيرها من الايرادات الجارية تبلغ في مجملها ١١٧.٥ مليار جنية مقابل ١٠٧.٤ مليار جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١ بزيادة قدرها ١٠.١ مليار جنية بمعدل نمو ٩.٤% وتمثل هذه الايرادات غير الضريبية نح ٢٩.٩% من اجمالي الايرادات في مشروع الموازنة البالغة ٣٩٣.٤ مليار جنية. ويوضح الجدول التالي استخدامات وموارد مشروع الموازنة شاملة مصادر التمويل المختلفة:

جدول رقم (١)

استخدامات وموارد الموازنة العامة للدولة

(بالمليون جنية)

البيان	٢٠١٢ / ٢٠١١	٢٠١٢ / ٢٠١١	٢٠١٢ / ٢٠١١	٢٠١٢ / ٢٠١١	٢٠١٢ / ٢٠١١
٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨
مشروع موازنة	الموازنة	الموازنة المعدلة	الموازنة المعدلة	الموازنة المعدلة	الموازنة المعدلة
(١)	(٢)	(٣)	(٤)	(٥)	(٦)
الاستخدامات					
* المصروفات العامة	٥٣٣.٧٨٤.٨	٤٩٠.٥٨٩.٧	٤٧٦.٢٨٩.٧	٤٣١.١٩٥.١	٥٧.٤٩٥.١
وتشمل الاجور، وشراء السلع والخدمات، والفوائد، والدعم والمنح، والمصروفات الآخري، والاستثمارات.					
* حيازة الاصول المالية	٨.٠٧٤.١	٤.٣٠٥.٨	٤.٣٠٥.٨	٢.٧٦٨.٣	٣.٧٦٨.٣
وتشمل المساهمات والاقرض للهيئات الاقتصادية والشركات ومساندة صندوق إعادة الهيكلية					

٩٣.٥١٧.٤	٩٩.١٤٣.٦	٩٩.١٤٣.٦	٥٠.٦٢٦.٢	٥٠.٦٢٦.٢	* سداد اقساط القروض المحلية والخارجية
١٢٥.٣٨٦.٣	٥٩٤.٠٣٩.١	٥٧٩.٧٣٩.١	١١.٣١٧.٢	٥٥.٦٣٧.٢	اجمالي الاستخدامات
					الموارد
٣٩٣.٤٧٥.٨	٣٤٩.٦٤٦.٧	٣٤٩.٦٤٦.٧	٤٣.٨٢٩.٢	٤٣.٨٢٩.٢	* الايرادات العامة وتشمل المتحصلات من اقساط القروض المباشرة أو المعاد اقراضها وحصيلة الخصخصة.
٢٢٨.٢٦٢.٦	٢٣٣.١٧٣.٦	٢١٨.٨٧٣.٦	-٤.٩١١.٠	٩.٣٨٩.٠	* الاقتراض واصدار الاوراق المالية وتشمل الاقتراض المحلي بالأذون والسندات والاقتراض الخارجي
٦٣٥.٣٢٦.٢	٥٩٤.٠٣٩.١	٥٧٩.٧٣٩.١	١١.٠٣٣٧.٢	٥٥.٦٣٧.٢	اجمالي الموارد

وتجدر الإشارة إلى أن كل من مصروفات التشغيل- من ناحية- والإيرادات- من ناحية أخرى- تبرز متطلبات إدارة دولا ب العمل الحكومي والإيرادات الحقيقية المتاحة لها، ومن ثم فإن الفجوة بين كل من هذه المصروفات والإيرادات توضح العجز النقدي للموازنة العامة.

هذا وإذا ما أضيف لهذه المصروفات متطلبات حيازة الاصل المالية من إقراض ومساهمات (بدون مساهمة صندوق إعادة الهيكلة)، وإذا ما أضيف للإيرادات المتحصلات من حيازة الاصول المالية (بدن حصيلة الخصخصة)، فإن الفجوة بينهما تمثل صافي حيازة الاصول المالية، وهي الفجوة التي إذا ما أضيفت للعجز النقدي للموازنة السابق الإشارة إليه يتم تحديد

العجز الكلي للموازنة العامة للدولة، هو ما يعبر حقيقة عن صافي الاقتراض الجديد أو صافي الزيادة في الدين العام بعد استبعاد حصيلة الخصخصة إن وجدت.

ويوضح الجدول التالي المصروفات والإيرادات المتاحة لها والعجز وفقاً لمشروع موازنة السنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣ مقارنة بموازنة السنة المالية ٢٠١١ / ٢٠١٢ والموازنة المعدلة لها والمتوقع منها، ومقارنة أيضاً بالنتائج الفعلية للسنة المالية ٢٠١٠ / ٢٠١١:

جدول رقم (٢)
المصروفات والإيرادات

(بالمليون جنية)

البيان	٢٠١٢ / ٢٠١٣ مشروع موازنة	٢٠١١ / ٢٠١١ موازنة	٢٠١١ / ٢٠١١ موازنة معدلة	٢٠١٠ / ٢٠١٠ فعلي
المصروفات العامة	٥٣٣.٧٨٥	٤٩.٥٩٠	٤٧٦.٢٩٠	٤٠١.٨٦٦
١- الاجور وتعويضات العاملين	١٣٦.٦٢٧	١١٧.٤٩٧	١١٠.٤٩٧	٩٦.٢٧١
٢- شراء السلع والخدمات	٢٨.٧٦٥	٣٠.٢٥٥	٢٩.٢٥٥	٢٦.١٤٨
٣- الفوائد	١٣٣.٦١٢	١٠٦.٣٠٠	١٠٥.٣٠٠	٨٥.٠٧٧
٤- الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	١٤٥.٨٣٨	١٥٧.٧٥٤	١٥٤.٤٥٤	١٢٣.١٢٥
٥- المصروفات الاخرى	٣٣.٣٢٥	٣١.٦٢٢	٣١.١٢٢	٣١.٣٦٤
٦- شراء الاصول غير المالية (الاستثمارات)	٥٥.٦١٨	٤٧.١٦١	٤٥.٦٦١	٣٩.٨٨١
الإيرادات العامة	٣٩٣.٤٧٦	٣٤٩.٦٤٧	٣٤٩.٦٤٧	٢٦٥.٢٨٦
١- الإيرادات الضريبية	٢٦٦.٩٠٥	٢٣٢.٢٣٢	٢٣٢.٢٣٢	١٩٢.٠٧٢
٢- المنح	٩.٠٢١	٩.٩٧٤	٩.٩٧٤	٢.٢٨٧
٣- الإيرادات الاخرى	١١٧.٥٤٩	١٠٧.٤٤١	١٠٧.٤٤١	٧٠.٩٢٨
العجز النقدي	١٤٠.٣٠٩	١٤٠.٩٤٣	١٢٦.٦٤٣	-١٣٦.٥٨

(المصروفات- الإيرادات)

صافي حيازة الاصول المالية	-٥.٣١٤	-٦.٦٦٣	-٦.٦٦٣	-٢.١٢٠
العجز الكلي	١٣٤.٩٩٥	١٣٤.٣٨٠	١٩٩.٩٨٠	١٣٤.٤٦٠
العجز الاولي	١.٣٨٣	٢٧.٩٨٠	١٤.٦٨٠	٤٩.٣٨٣
الناتج المحلي الاجمالي	١.٧٧٨.٠٠	١.٩٧٠.٠٠	١.٥٤٦.٢٠٠	١.٣٧١.٨٠
نسبة الايرادات إلى الناتج المحلي	%٢٢.١	%٢٢.٣	%٢٢.٦	%١٩.٣
نسبة المصروفات إلى الناتج المحلي	%٣٠.٠	%٣١.٢	%٣٠.٨	%٢٩.٣
نسبة العجز النقدي إلى الناتج المحلي	%٧.٩	%٨.٩	%٨.٢	%١٠.٠
نسبة العجز الكلي إلى الناتج المحلي	%٧.٦	%٨.٦	%٧.٨	%٩.٨
نسبة العجز الأولي إلى الناتج المحلي	%٠.١	%١.٨	%٠.٩	%٣.٦

الإيرادات العامة:

وتتمثل في الإيرادات التي يتم تحصيلها من عمليات التشغيل وأداء النشاط المباشر وغير المباشر للوحدات والجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة، وتشمل أساساً الإيرادات الضريبية بأنواعها المختلفة من ضرائب على الدخل وضرائب المبيعات والضرائب الجمركية.

كما تشتمل الإيرادات العامة على المنح المحصلة من الداخل والخارج، وكذلك على الإيرادات الأخرى المتمثلة أساساً في الفوائد والأرباح المحققة من الهيئات الاقتصادية وشركات قطاع الأعمال العام فضلاً عن إيرادات الخدمات الحكومية بصفة عامة.

وتقدر الإيرادات العامة حسبما سبق إيضاحه بالجدول رقم (٦) بنحو ٣٩٣.٤ مليار جنية في مشروع موازنة السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ مقابل ٣٤٩.٦ مليار جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢.

ويوضح الجدول التالي الإيرادات العامة المشار إليها:

جدول رقم () الإيرادات العامة

(بالمليون جنية)

البيان	مشروع موازنة	الوزن النسبي	٢٠١٢ / ٢٠١١		الوزن النسبي	قيمة	التغير
			٢٠١٢ / ٢٠١١	٢٠١٢ / ٢٠١١			
	مليون جنية	%	مليون جنية	%	مليون جنية	%	
* الإيرادات الضريبية:							
- الضرائب العامة	١٥٠.٠٣٩	٣٨.١	١٣٠.٧٢٦	٣٧.٤	١٩.٣١٤	١٤.٨	
- ضرائب المبيعات	٨٣.٤٨٥	٢١.٢	٧٢.١١٨	٢٠.٦	١١.٣٦٧	١٥.٨	
- الضرائب الجمركية	٢٠.٧٥٩	٥.٣	١٨.٠٠٢	٥.١	٢.٧٥٧	١٥.٣	
- باقي الإيرادات الضريبية	١٢.٦٢٢	٣.٢	١١.٣٨٧	٣.٣	١.٢٣٥	١٠.٨	
جملة	٢٦٦.٩٠٥	٦٧.٨	٢٣٢.٢٣٣	٦٦.٤	٣٤.٦٧٣	٥٦.٧	
* المنح	٩.٠٢١	٢.٣	٩.٩٧٤	٢.٩	-٩٥٢	-٩.٥	
* الإيرادات غير الضريبية	١١٧.٥٤٩	٢٩.٩	١٠٧.٤٤١	٣٠.٧	١٠.١٠٩	٩.٤	
من الفوائد والأرباح والإيرادات							

الخدمات وغيرها

الاجمالي ٣٩٣.٤٧٦ ١٠٠.٠ ٣٤٩.٦٤٧ ١٠٠.٠ ٤٣.٨٢٩ ١٢.٥

٢- المتحصلات من حيازة الاصول المالية:

تقدر هذه المتحصلات في مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣ بنحو ١٣.٦ مليار جنية مقابل ١١.٢ مليار جنية في موازنة ٢٠١١ / ٢٠١٢ بزيادة قدرها ٢.٤ مليار جنية يتضمن مشروع الموازنة المعروض مبلغ ٧.٢ مليار جنية كأقساط سيتم تحصيلها من شركات الكهرباء (المدرج مقابلها بالمصروفات منها مبلغ ١.٥ مليار جنية ببند الكهرباء والمياه الانارة والتليفون بالباب الثاني " شراء السلع والخدمات"، ومبلغ ٥.٠ مليار جنية كدعم للكهرباء بالباب الرابع " الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية" وذلك لسداد جزء من مديونية قطاع الكهرباء لقطاع البترول).

٣- الاقتراض وإصدار الأوراق المالية:

يقدر الاقتراض وإصدار الأوراق المالية في مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣ بنحو ٢٢٨.٣ مليار جنية، مقابل نحو ٢١٨.٩ مليار جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١١ / ٢٠١٢ المعدلة بزيادة قدرها ٩.٤ مليار جنية بنسبة زيادة ٤.٣ %.

وهذا الاقتراض يمثل المصدر الاساسي لتمويل عجز الموازنة وتغطية الفجوة بين الإيرادات العامة ومصروفات التشغيل، فضلاً عن تغطية الفجوة بين المتحصلات من الحيازة وحيازة الاصول المالية، بالإضافة إلى تغطية سداد القروض المحلية الخارجية السابق الإشارة إليها وبالغلة نحو ٩٣.٥ مليار جنية.

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن سداد هذه القروض يمثل في حقيقته تخفيضاً لحجم الدين العام، ومن ثم فإن القياس الحقيقي للزيادة في الدين هو ما يعبر عنه بالعجز الكلي للموازنة أو ما يساوي صافي الاقتراض، أي الاقتراض الجديد مطروحاً منه سداد القروض المحلية والاجنبية.

ثالثاً: التقديرات التفصيلية للإيرادات العامة لمشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣

قدرت الإيرادات العامة في مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣ بنحو ٣٩٣.٤٧٦ مليون جنية، مقابل ٣٤٩.٦٤٧ مليون جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١١ / ٢٠١٢، أي بزيادة قدرها ٤٣.٨٢٩ مليون جنية بنسبة زيادة ١٢.٥ % في ضوء التحسن التدريجي في النشاط الاقتصادي وخاصة بعد استقرار الاوضاع السياسية.

وبصفة عامة تتمثل الإيرادات العامة أساساً فيما يلي:

جدول رقم (٣)

الإيرادات العامة

البيان	٢٠١٣ / ٢٠١٢		٢٠١٢ / ٢٠١١		التغير	
	مشروع موازنة	الوزن النسبي	الموازنة المعدلة	الوزن النسبي	قيمة	نسبة
	مليون جنية	%	مليون جنية	%	مليون جنية	%
* الإيرادات الضريبية	٢٦٦.٩٠٥	٦٧.٨	٢٣٢.٢٣٢	٦٦.٤	٣٤.٦٧٣	١٤.٩
* المنح	٩٠.٢١	٢.٣	٩.٩٧٤	٢.٩	-٩٥٢	-٩.٥
* الإيرادات الأخرى	١١٧.٥٤٩	٢٩.٩	١٠٧.٤٤١	٣٠.٧	١٠.١٠٩	٩.٤
الإجمالي	٣٩٣.٤٧٦	١٠٠.٠	٣٤٩.٦٤٧	١٠٠.٠	٤٣.٨٢٩	١٢.٥

وستتناول فيما يلي العناصر الثلاثة أو الابواب الثلاثة التى تتكون منها الإيرادات العامة وهي:

- الضرائب.
- المنح.
- الإيرادات الأخرى.

والإيرادات العامة المشار إليها وقدرها ٣٩٣.٤٧٦ مليون جنية تغطي نسبة ٧٣.٧ % من حجم المصروفات العامة للموازنة البالغة ٥٣٣.٧٨٥ مليون جنية.

(أ) الإيرادات الضريبية:

تعد الضرائب أهم مصادر تمويل الموازنة العامة للدولة لما تمثله من مورد حقيقي يسهم في تمويل الانفاق الحكومي المتنامي والذي تضطلع به الدولة في مختلف المجالات، ويساعد هذا المصدر على تخفيض الأعباء التمويلية على الخزنة العامة للدولة، ومن ناحية أخرى فإن الضرائب تعد من أهم أدوات السياسة المالية التى تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار مراعاة البعد الاجتماعي.

تتمثل الإيرادات الضريبية في كافة ما تحصله الدولة من إيرادات ضريبية حددتها القوانين والتشريعات الملزمة بهذه الضرائب سواء كانت ضرائب عامة أو ضرائب مبيعات أو ضرائب ورسوم جمركية أو غيرها من الإيرادات الضريبية.

وقد بلغت تقديرات هذه الضرائب في مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣ نحو ٢٦٦.٩٠٥ مليون جنية، مقابل ٢٣٢.٢٣٢ مليون جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١١ / ٢٠١٢.

ومن ثم فإن تقديرات مشروع الموازنة من هذه الضرائب تزيد عن موازنة السنة المالية الحالية بنحو ٣٤.٦٧٣ مليون جنية بنسبة زيادة ١٤.٩ %.

ويوضح الجدول التالي تطورات حصيللة الإيرادات الضريبية خلال السنوات المالية السابقة مقارنة بتقديراتها في مشروع الموازنة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣:

جدول رقم (٤)

تطور حصيللة الإيرادات الضريبية

(بالمليون جنية)

السنوات المالية	التقديرات	الفعليات	معدل النمو من السنة السابقة (تقديرات)
٢٠٠٥/٢٠٠٤	٧٩.٨٤٢	٧٥.٧٥٩	٢٠.٥
٢٠٠٦/٢٠٠٥	٨١.٦٠٧	٩٧.٧٧٩	٢.٢
٢٠٠٧/٢٠٠٦	١٠٥.٦٤٥	١١٤.٣٢٦	٢٩.٥
٢٠٠٨/٢٠٠٧	١٢٠.٨٢٤	١٣٧.١٩٥	١٤.٤
٢٠٠٩/٢٠٠٨	١٦٦.٥٧٠	١٦٣.٢٢٢	٣٧.٩
٢٠١٠/٢٠٠٩	١٤٥.٥٤٤	١٧٠.٤٩٤	-١٢.٦
٢٠١١/٢٠١٠	٢٠٠.٤٢٤	١٩٢.٠٧٢	٣٧.٧
٢٠١٢/٢٠١١	٢٣٢.٢٣٢		١٥.٩
مشروع ٢٠١٣/٢٠١٢	٢٦٦.٩٠٥		١٤.٩

في هذا الصدد يمكن تقسيم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة وذلك على النحو التالي:

الضرائب المباشرة:

وهي التي تفرض على اكتساب الدخل ولا يمكن نقل عبئها إلى الآخرين ويتأثر بها أصحاب الدخل فقط، وتتمثل أهمها في الضرائب على الدخل والأرباح والمكاسب الرأسمالية والتي تشمل الضرائب على دخول الأفراد، والضرائب على أرباح المؤسسات (الشركات).

الضرائب غير المباشرة:

وهي الضرائب التي تفرض على التصرف في الدخل- أي طريقة استخدامه- ويتحملها المستهلك النهائي للسلعة أو الخدمة ويتمثل أهمها في الضرائب على السلع والخدمات (الضريبة العامة على المبيعات والخدمات- الضرائب على السلع المحلية والسلع المستوردة- ضرائب الدمغة- رسم تنمية الموارد- ضرائب التضامن الاجتماعي- ضريبة الملاهي- ضرائب التجارة الدولية والجمارك).

والبيان المتقدم يوضح تطور التحسن في أداء التحصيل الضريبي حيث يتضح أن التحصيل قد بدأ في التحسن كانعكاس لتحسين الاداء الضريبي اعتباراً من السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦.

وبصفة عامة فإن تقديرات الإيرادات الضريبية في مشروع الموازنة توزع على المكونات الأساسية التالية:

جدول رقم (٤)

مكونات الإيرادات الضريبية

٢٠١١/٢٠١٠	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	البيان
فعلي	موازنة معدلة	موازنة	مشروع موازنة
١٠٤.٩١٤	١٣٠.٧٢٦	١٣٠.٧٢٦	١٥٠.٠٣٩
٦٤.٤٤٠	٧٢.١١٨	٧٢.١١٨	٨٣.٤٨٥
١٣.٨٥٨	١٨.٠٠٢	١٨.٠٠٢	٢٠.٧٥٩
٨.٨٦٠	١١.٣٨٧	١١.٣٨٧	١٢.٦٢٢
١٩١.٠٧٢	١٣١.١٣٢	١٣١.١٣٢	٢٦٦.٩٠٥
			الاجمالي

وباستعراض مكونات الإيرادات الضريبية المشار إليها يتضح ما يأتي:

١- الضرائب على الدخل والأرباح والدمغة:

تشكل الضرائب العامة على الدخل والأرباح وضريبة الدمغة العنصر الأساسي في الإيرادات الضريبية، إذ تقدر بنحو ١٥٠.٣٩ مليون جنية وهو ما يمثل نسبة ٥٦.٢% من الإيرادات الضريبية الكلية والبالغة ٢٦٦.٩٠٥ مليون جنية.

ومن ناحية أخرى، فإن الضرائب على الدخل والأرباح وضريبة الدمغة تمثل نسبة ٣٨.١% من إجمالي الإيرادات العامة البالغة ٣٩٣.٤٧٦ مليون جنية، والأهم من ذلك أن هذه الضرائب البالغة ١٥٠.٣٩ مليون جنية تغطي نحو ٢٨.١% من إجمالي المصروفات العامة البالغة ٥٣٣.٧٨٥ مليون جنية.

وتوزع الضرائب على الدخل والأرباح وضريبة الدمغة (الضرائب العامة) على مكوناتها على النحو الموضح بالجدول التالي:

جدول رقم (٦)

الضرائب العامة

٢٠١٠ /	٢٠١١ / ٢٠١٢	٢٠١٢ / ٢٠١٣	البيان
٢٠١١	موازنة معدلة	موازنة	مشروع موازنة
فعلي			
			أولاً: الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعية:
١١.٢٤٧	١٥.٠٠٠	١٥.٠٠٠	١٨.٣٢١
			- ضريبة المرتبات وما في حكمها
٥.١٦٣	٧.٦٥١	٧.٦٥١	٨.٥٠٠
			- ضريبة النشاط التجاري والصناعي
٣١٤	٤٢٩	٤٢٩	٥٨١
			- ضريبة النشاط المهني غير التجاري
١٧٧	٩٣	٩٣	٩٨
			- ضريبة الثروة العقارية

٢٧.٥٠٠	٢٣.١٧٣	٢٣.١٧٣	٢٣.١٧٣	١٦.٩٠٠	جملة
					ثانياً: الضريبة على ارباح الاشخاص الاعتبارية
٤٥.٨١٦	٥٠.٥٦٩	٥٠.٥٦٩	٥٠.٥٦٩	٣٤.٣٠٨	- ضرائب البترول
١٤.٠٩٥	١٢.٨٠٥	١٢.٨٠٥	١٢.٨٠٥	١٠.٩٠٠	- ضرائب قناة السويس
٢٩.٨٢٩	٢٠.٥٥٤	٢٠.٥٥٤	٢٠.٥٥٤	٢٥.٣٣٠	- ضرائب باقي الشركات
٥٩.٧٥٠	٨٣.٩٢٩	٨٣.٩٢٩	٨٣.٩٢٩	٧٠.٥٣٨	جملة
٤.٣٢٣	٣.٥٦٨	٣.٥٦٨	٣.٥٦٨	٣.٠٩٣	- من البنك المركزي
٦٦	٦٦	٦٦	٦٦	٩	- من البنوك التجارية
٥.٣٨١	٣.٢٣٢	٣.١٣٣	٣.١٣٣	٣.١٠٢	جملة
					رابعاً: ضريبة الدمغة:
٢.٥١٤	٢.٤٧٠	٢.٤٧٠	٢.٤٧٠	٢.١٤٦	- الدمغة على المرتبات
٨.٥٦٨	٥.٨١٠	٥.٨١٠	٥.٨١٠	٥.٠٦٥	- الدمغة النوعية
١١٠.٨٢	٨.٣٨٠	٨.٣٨٠	٨.٣٨٠	٧.٢١١	جملة
					خامساً: باقي الضرائب
٣١٩	٣١٠	٣١٠	٣١٠	١٩٥	- ضريبة التضامن الاجتماعي
١٤.٨٥٤	١٠.٤٩٧	١٠.٤٩٧	١٠.٤٩٧	٦.٧١١	- الضرائب على الأذون والسندات
٠	٧٥٠	٧٥٠	٧٥٠	٠	- ضرائب الارباح الرأسمالية
٢.١٥٦	١٥٣	١٥٣	١٥٣	٢٥٧	- أخرى

١٧.٣٢٩	١١.٧١٠	١١.٧١٠	١١.٧١٠	٧.١٦٣	جملة
١٥٠.٠٠٩	١٣٠.٧٢٦	١٣٠.٧٢٦	١٣٠.٧٢٦	١٠٤.٩١٤	اجمالي الضرائب العامة

ومن الجدول المتقدم يلاحظ ما يأتي:

- أن الضرائب على دخول الاشخاص الطبيعيين والمتمثلة في ضريبة المرتبات وضرائب النشاط التجاري والصناعي وضرائب النشاط المهني وضريبة الثروة العقارية تبلغ نحو ٢٧.٥٠٠ مليون جنية، وهو ما يمثل نسبة ١٨.٣ % من اجمالي المقدر تحصيله من الضرائب العامة البالغة ١٥٠.٠٣٩ مليون جنية.

- أن الضرائب على أرباح الشركات (الأشخاص الاعتبارية) والبالغة ٨٩.٧٤٠ مليون جنية تمثل نسبة ٥٩.٨ % من اجمالي المقدر تحصيله من الضرائب العامة البالغة ١٥٠.٠٣٩ مليون جنية. وتتضمن ضرائب الشركات الضرائب من البترول ومن قناة السويس فضلاً عن باقي الشركات العامة والخاصة.

- أن ضرائب الدمغة سواء دمغة المرتبات أو الدمغة النوعية تقدر بنحو ١١.٠٨٢ مليون جنية، وهو ما يشكل نسبة ٧.٤ % من اجمالي المقدر تحصيله من الضرائب العامة البالغة ١٥٠.٠٣٩ مليون جنية.

- أن الحصيلة الضريبية تتضمن ١٤.٨٥٤ مليون جنية تمثل الضريبة على عوائد سندات وأذون الخزانة وفقاً لأحكام القانون، وهي فوائد محصلة ضمن الإيرادات الضريبية وقد تم استحداث هذه الضريبة بالقانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠٨.

٢- الضرائب على المبيعات:

بلغت تقديرات الضرائب على المبيعات في مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ نحو ٨٣.٤٨٥ مليون جنية مقابل ٧٢.١١٨ مليون جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢.

والضريبة على المبيعات المستهدف لها في مشروع الموازنة نحو ٨٣.٤٨٥ مليون جنية، إنما تمثل ٣١.٣ % من اجمالي الإيرادات الضريبية المقدرة بـ ٢٦٦.٩٠٥ مليون جنية.

كما تمثل هذه الضريبة نسبة ٢١.٢ % من اجمالي الإيرادات العامة البالغة ٣٩٣.٤٧٦ مليون جنية، والأهم من ذلك أنها تغطي نحو ١٥.٦ % من اجمالي المصروفات العامة البالغة ٥٣٣.٧٨٥ مليون جنية.

الجدول التالي يوضح أهم أنواع الضرائب على المبيعات:

جدول رقم (٧)

ضرائب المبيعات

(بالمليون جنية)				البيان
٢٠١١/٢٠١٠	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢		
فعلي	موازنة معدلة	موازنة	مشروع موازنة	
				* الضريبة العامة على المبيعات
١٢.٩٢٣	١٥.٢٩٧	١٥.٢٩٧	١٩.٦٣٨	- الضريبة على السلع المحلية
١٨.٩٥٠	٢١.٨٣٨	٢١.٨٣٨	٢٣.٩٢٣	- الضريبة على السلع المستوردة
٣١.٨٧٢	٣٧.١٣٥	٣٧.١٣٥	٤٣.٩٥٠	جملة
				* الضريبة على سلع الجدول رقم (١):
				(محلي ومستورد)
١٤.١٠٥	١٦.٠١٥	١٦.٠١٥	١٨.٩٠٥	- السجائر والتبغ
٨.٠٩٣	٦.٦٨٩	٦.٦٨٩	٧.٢٧٠	- المنتجات البترولية
٩٧٩	٨٦٤	٨٦٤	١.٢٣٦	- أخرى
٢٣.١٧٢	٢٣٥٦٨	٢٣.٥٦٨	٢٧.٤١١	جملة
				* الضريبة على الخدمات:
٣.٨٨٢	٤.٦٠٢	٤.٦٠٢	٥.٢٤٥	- خدمات الاتصالات الدولية والمحلية

٣.٠٣٠	٣.٥٩٥	٣.٥٩٥	٤.٦٠٧	- خدمات التشغيل للغير
٢.٠٨٢	٢.٧٢٢	٢.٧٢٢	٢.١٤٣	- الخدمات المقدمة في الفنادق والمطاعم السياحية
٤٠٨	٤٩٧	٤٩٧	٥١٨	- خدمات اخرى
٩.٣٩١	١١.٤١٦	١١.٤١٦	١١.٥١٣	جملة
٦٤.٤٤٠	٧٢.١١٨	٧٢.١١٨	٨٣.٤٨٥	اجمالي ضرائب المبيعات

٣- الضرائب والرسوم الجمركية:

قدرت الضرائب والرسوم الجمركية في مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣ بنحو ٢٠.٧٥٩ مليون جنية مقابل ١٨.٠٠٢ مليون جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١.

أي أن تقديرات مشروع الموازنة ستزيد عن الربط المعدل في السنة المالية الحالية بنحو ٢.٧٥٧ مليون جنية، بنسبة زيادة ١٥.٣% تقريباً.

ولكن بصفة عامة، فإن الضرائب والرسوم الجمركية في مشروع الموازنة والبالغة ٢٠.٧٥٩ مليون جنية إنما تمثل نحو ٧.٨% من اجمالي الايرادات الضريبية البالغة ٢٦٦.٩٠٥ مليون جنية.

كما تمثل الضرائب والرسوم الجمركية نسبة ٥.٣% من اجمالي الايرادات العامة البالغة ٣٩٣.٤٧٦ مليون جنية والاهم من ذلك أنها تغطي نحو نسبة ٣.٩% من اجمالي المصروفات العامة البالغة ٥٣٣.٧٨٥ مليون جنية.

ويوضح الجدول التالي تقديرات الضرائب والرسوم الجمركية:

جدول رقم (٨)

الضرائب والرسوم الجمركية

البيان	٢٠١٣ / ٢٠١٢	٢٠١٢ / ٢٠١١	٢٠١١ / ١٠
	مشروع موازنة	موازنة	موازنة معدلة
	فعلي		
* الضريبة على الواردات:			
- الضرائب الجمركية القيمية (بخلاف البترول)	١٦.٩١١	١٥.١٣٨	١١.٣٩٧
- رسوم جمركية على المنتجات البترول	٢.٧٩٩	١.٧١٧	١.٦٠٠
جملة	١٩.٧١٠	١١.٨٥٠	١٣.٩٩٧
- ضريبة الوارد على السجائر والتبغ والدخان	٥٩٠	٥٤٩	٤٥٨
جملة الضرائب على الواردات	٢.٣٠٠	١٧.٤٠٤	١٣.٤٥٥
* الضرائب على التجارة الدولية:			
- الضرائب على الصادر	٣٠٠	٤٠٠	٢٨٩
- الضرائب الجمركية المخصصة لدعم النقل البحري	٢٨	٢٨	٠
- إيرادات الغرامات	١٠٠	١١٠	٩٠
- إيرادات المضبوطات	٣٠	٦٠	٢٤
جملة الضرائب على التجارة الدولية	٤٥٩	٥٩٨	٤٠٣
اجمالي الضرائب الجمركية	٢٠.٧٥٩	١٨.٠٠٢	١٣.٨٥٨

وعند النظر إلى الضريبة الجمركية، فإننا لا يجب أن نقف منها عند موقف الحصيلة لا غير، فهي وإن كانت تشكل نسبة قليلة من الإيرادات العامة أو في أسهامها في تغطية المصروفات العامة، إلا أن النظرة لهذه الضريبة ينبغي أن تمتد إلى أثرها الاقتصادي، فهي واحدة من أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدم في إدارة الاقتصاد القومي وكأداء هامة تسهم في زيادة الانتاج وتدعيم الصناعات الوطنية وتحقيق الحماية التنافسية العادلة.

ومن ثم فإن ما اتخذ من خطوات لإصلاح الضريبة الجمركية وهيكلية التعريفات الجمركية اعتباراً من عام ٢٠٠٤ وأخرها التعديلات التي صدرت بموجب القرار الجمهوري رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٩، قد أعادت هيكلية التعريفات الجمركية للمساعدة في توفير جانب من الاعباء التي يتحملها المنتجون والمصدرون مستخدمي السلع الوسيطة الداخلة في إنتاجهم وتنشيط الصادرات من ناحية، وضبط وتنظيم حركة الواردات من ناحية أخرى.

وبالإضافة إلى ذلك فقد تم توقيع بروتوكول التعاون مع الصين حول تبادل المعلومات عن قيم السلع الحقيقية وما يستتبع ذلك من تحجيم مشكلة تزوير الفواتير.

٤- الإيرادات الضريبية الأخرى:

تستكمل الإيرادات الضريبية الأخرى باقي المنظومة الضريبية السابق الإشارة إليها والتي تتكون من الضرائب على الدخل والأرباح وضريبة الدمغة والضرائب على المبيعات، والضرائب والرسوم الجمركية على نحو ما سلفت الإشارة إليها وتتمثل هذه الإيرادات الضريبية أساساً في رسوم تنمية الموارد والضريبة العقارية على الأراضي والمباني ورسوم الاجراءات القنصلية وغيرها.

وتقدر الإيرادات الضريبية الأخرى في مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣ بنحو ١٢.٦٢٢ مليون جنية وذلك مقابل ١١.٣٨٦ مليون جنية في موازنة السنة المالية ٢٠١١ / ٢٠١٢.

ومن ثم فإن تقديرات الإيرادات الضريبية الأخرى في مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣ والبالغة ١٢.٦٢٢ مليون جنية تزيد بنحو ١.٢٣٦ مليون جنية عن الربط المعدل في السنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١١ بنسبة زيادة ١٠.٩ %.

وتمثل الإيرادات الضريبية الأخرى في مشروع الموازنة نسبة ٤.٧ % من إجمالي الإيرادات الضريبية البالغة ٢٦٦.٩٠٥ مليون جنية، كما تمثل نسبة ٣.٢ من إجمالي الإيرادات العامة بمشروع الموازنة والبالغة ٣٩٣.٤٧٦ مليون جنية.

خاتمة البحث ونتائجه:

إن الضريبة من خلال تطورها وجدنا بأنها تتغير بتغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فيحادية الدولية سابقاً جعلت من الضريبة حيادية لكن مع تطور دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية، وخاصة الأزمة العالمية التي مست الاقتصاد الرأسمالي عام ١٩٢٩، جعل منها أداة ووسيلة فعالة لمعالجة الأزمات الاقتصادية.

كما تعرض الباحث للأساس القانوني للضريبة ومختلف الآراء من أجل إيجاد أساس قانوني لمفهوم الضريبة التي لم تلق تطبيقاً فعلياً، نظراً لبعدها الموضوعي أو تناقضها مع افتراضاتها. كما قمنا بعرض الأهداف الأساسية للنظام الضريبي من خلال مكوناته التي تتمثل في الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، والتي تمثلت في الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتي تعتبر السمة الحديثة لدور الضريبة.

حاول الباحث الوقوف لدى تعرضنا للتنظيم الفني للضريبة على أهم الضرائب التي لها دور فعال في التنمية الاقتصادية، من خلال انتهاج الإعفاءات الضريبية، وإحداث تغييرات في المعدلات الضريبية بما يخدم الاقتصاد الوطني، مع العمل على وضع حد للتهرب والغش الضريبيين. وفي الأخير من أجل تحقيق هدف النظام الضريبي وهو تحقيق نمو اقتصادي من خلال رفع قوة الجهاز الإنتاجي الوطني، وضعت الدولة سياسة التحفيز الضريبي لتطوير الاستثمارات، الذي كان له دور فعال في تنمية وترقية حجم الاستثمارات، وسمح بخلق مناصب عمل جديدة بتقديم امتيازات ضريبية لكل من المستثمرين المحليين والأجانب على السواء، كما أولت الدولة اهتماماً من أجل ترقية الصادرات حتى تحل محل الصادرات النفطية، هذا الهدف ما زال بعيد المنال. والدولة تسعى دائماً ومن خلال التغيرات الضريبية التي تقوم بها في مكونات النظام الضريبي، بوضع سياسة ضريبية تجعل مكانة صادرات السلع والخدمات خارج المحروقات الممول الأكبر للقيمة الإجمالية للصادرات.

كما ان الإيرادات الضريبية تلعب دوراً فاعلاً في تمويل بنود الموازنة العامة للدولة، وقد تجلّى ذلك بوضوح من خلال المبحث الثالث، الذي عرض في شكل تفصيلي لبنود الإيرادات الضريبية كجزء مهم من الإيرادات العامة للدولة ٢٠١١-٢٠١٣، تحت اقرار قانون الضرائي الجديد لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته في نطاق ضريبية الدخل والرسوم الجمركية.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

١. أعاد أحمد القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، مكتبة دار الثقافة والتوزيع، ط٢، عمان، ١٩٩٨.
٢. جلال الشافعي: الموسوعة الضريبية، الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين، الضريبة على أرباح شركات الأموال، الضريبة على المبيعات، بدون دار نشر، ١٩٩٩.
٣. حسن عواضة، المالية العامة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٧٨.
٤. حسن عواضة، المالية العامة: دراسة مقارنة (الموازنة - النفقات - والواردات العمومية)، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٨٣.
٥. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديون المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٥.
٦. رضا خلاصي، تحليل ظاهرة الغش الجبائي، دراسة حالة الجزائر للفترة، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧.
٧. رمضان صديق: الضريبة الموحدة في القانون المصري، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٩.
٨. ريم جودت يعقوب أغا، دور الإيرادات الضريبية في تمويل الانفاق العام، رسالة ماجستير، دمشق، ١٩٩٢.
٩. زكريا محمد بيومي: موسوعة الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين والمواد الملحقه بها، عالم الكتب، ١٩٩٤.
١٠. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الفتح للطباعة والنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
١١. السيد عبد المولى، الوسيط في التشريع الضريبي المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
١٢. السيد عبد المولى: الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
١٣. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتاب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٠.
١٤. عاطف صدقي، محمد أحمد الرزاز، التشريع الضريبي المصري، الضرائب العقارية، الضريبة الموحدة، دار الثقافة العربية، ١٩٩٧.
١٥. عبد الأمير شمس الدين، الضرائب: أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ١٩٨٧.
١٦. عبد الجواد نايف، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة الجامعة، بغداد، ١٩٦٧.
١٧. عبد الحميد القاضي، مقدمة في التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار الجامعات المصرية، ١٩٧٥.
١٨. عبد الحميد عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

١٩. انظر في نفس المعنى ايضاً: رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، ١٩٧١.
٢٠. عبد السلام شحاتة: دليل الضرائ، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد ١٣٤، أول مارس ١٩٩٩.
٢١. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية والمالية العامة في العراق، مطبعة العاني، بغداد، ط١، ١٩٧٢.
٢٢. عبد الكريم صادق بركات، النظم الضريبية، النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، بيروت ١٩٧٦.
٢٣. عبد الله الصعيدي، التشريع الضريبي قانون الضريبة على الدخل في مصر (قانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٢٤. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
٢٥. فرحات فوزي، المالية العامة والتشريع الضريبي العام، مؤسسة بحسون للنشر والتوزيع، بيروت، ط١، ١٩٩٧.
٢٦. قدري عبد المجيد، مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، (ديون المطبوعات الجامعية ٢٠٠٣).
٢٧. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية، الواقع والافاق، مجلة جامعة دمشق، العدد الأول، المجلد ١٦، دمشق، ٢٠٠٠.
٢٨. محمد عبد العزيز عجمية، د. إيمان عطية ناصف: التنمية الاقتصادية، دراسات نظرية وتطبيقية، قسم الاقتصاد، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية ٢٠٠٣، الفصل الثاني.
٢٩. محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام: مبادئ المالية العامة، ط١، دار الميسرة، الاردن، ٢٠٠٧.
٣٠. محمود يونس محمد، عبد النعيم محمد مبارك، في اقتصاديات التنمية والتخطيط، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٨٥.
٣١. المرسى السيد حجازي، النظم الضريبية، الدار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٨.
٣٢. مصطفى رشدي شيحة، التشريع الضريبي المصري، ضرائب الدخل المباشرة ودار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ١٩٩٨.
٣٣. نوزاد عبد الرحمن الهيئي، منجد عبد اللطيف الخشالي: المالية العامة، الطبعة الاولى، دار المناهج، الاردن، ٢٠٠٦.
٣٤. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ط٣، ١٩٦٨.
٣٥. هشام محمد صفوت العمري، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ط٢، ١٩٨٨.
٣٦. يسري ابو العلا، المالية والتشريع الضريبي: في المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة بنها، بدون نشر.
٣٧. يونس أحمد البطريق: أصول المالية العامة، دون دار نشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

ثانيًا: المراجع الأجنبية

١. Bernard bobé et pierre llad fiscalité et choix économique
imprimerie aubin france ١٩٧٨ page. ٧.
٢. Toh See Kiat, paperless International Trade Law of Telematic
Data interchange, Butter Worths-Singapore , ١٩٩٢, p١٦٥.

المواقع الإلكترونية:

١. <http://www.koshak.net/traiq/articles/a١٨-١١-١٤٢٤.htm>.
٢. <http://www.mezan.org/repoeconomy.htm>.

جهود الأمم المتحدة في مواجهة جريمة تمويل الإرهاب

إعداد

علي مسلم عباس

مُقدِّمة

في القرن العشرين تطورت فكرة الإرهاب تحت تأثير أسباب ايدلوجية أو دينية أو سياسية، كما تطورت وسائل الإرهاب، وانتهاز الإرهابيون التقدم التكنولوجي، وسرعة وسائل الاتصال والاعتماد على التمويلات المادية الضخمة، حيث توجد علاقة ما بين قدرة الجماعات الإرهابية على التدمير وبين قوتها الاقتصادية .

وأمام هذا الوضع الخطير قامت مجموعة من المنظمات الدولية والإقليمية باتخاذ موقفها من الإرهاب منها منظمة الأمم المتحدة، وخاصة من خلال الجمعية العامة ومجلس الأمن لمواجهة هذه الظاهرة .

تعد الأمم المتحدة تحولاً كبيراً في العلاقات الدولية وفي تطوير القانون الدولي، حيث شهدت مرحلة التوازن الدولي بين الكتلة الغربية والكتلة الاشتراكية تقدماً كبيراً في عقد العديد من الاتفاقيات الدولية وتحرر العديد من شعوب العالم وقبولها كأعضاء في المنظمة (١).

عقب قيام منظمة الأمم المتحدة اتسعت أوجه نشاطها وشملت ميادين ومجالات متعددة فلم تكن مهمتها الأساسية قاصرة على العلاقات السياسية وعلى المحافظة على السلم والأمن الدوليين وحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية، بل تجاوزت ذلك إلى العديد من المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية.

ويتضمن ميثاق الأمم المتحدة بنداً خاصاً بالسيادة ينص على أنه "إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة - وفقاً لأحكام هذا الميثاق- مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق(٢). ويعني ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة يوجد على قمة الترتيب التدرجي للالتزامات التي يقررها القانون الدولي.

أولاً-موضوع الدراسة

منظمة الأمم المتحدة باعتبارها أهم المنظمات الدولية التي تسعى إلى التعاون الاختياري بين الدول لتحقيق السلم والأمن الدولي والمحافظة على السلام العالمي ما يجعل لها واجباً أساسياً في

(١) د. سهيل حسين الفتلاوي ، مبادئ المنظمات الدولية العالمية والإقليمية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الأولى، ١٤٣١، ٢٠١٠هـ ، ص ٩٧ .

(٢) المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة.

مجال مكافحة الإرهاب يتناسب مع دورها في المجتمع الدولي (١)، كما أن لها دوراً هاماً في الحد من جرائم تمويل الإرهاب والعمل على مكافحتها .
ومن وسائل الأمم المتحدة في هذا المضمار اتخاذ القرارات التنفيذية ويقصد بها القرارات التي تقضى اتخاذ تصرف معين أو مسلك ما ممن تتوجه إليه بخطابها (٢).
حيث أن مسلك الأمم المتحدة في اتخاذ القرارات قد يتمثل في اتخاذ مسلك إيجابي بالقيام بفعل أو أمر معين، أو مسلك سلبي بالامتناع عن القيام بفعل معين .

ثانياً-أهداف الدراسة

- بيان قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة.
- التطرق إلى جهود مجلس الأمن.
- بيان الجهود التي بذلتها محكمة العدل الدولية لمكافحة جرائم الإرهاب وتمويله.
- موقف المحكمة الجنائية الدولية من جرائم الإرهاب .

ثالثاً-أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذا البحث في التالي

- إن موضوع تمويل الإرهاب لم يلق حظاً وافراً من الدراسة والبحث.
- يتميز هذا النوع من الجرائم الدولية بتسببها بالأضرار الجسيمة على مصالح وقيم المجتمع الدولي المشتركة، كما تشكل خطراً كبيراً على السلم والأمن الدوليين، ويمثل مخالفة واضحة لمضامين المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة، وهذا ما دفع منظمة الأمم المتحدة إلى التصدي إلى هذه الجريمة بكامل مؤسساتها .

رابعاً- مشكلة الدراسة

- ١) أ. شذى عبود عباس البازي ، الإرهاب وأثر مكافحته على حقوق الإنسان ، بحث مقدم إلى مركز دراسات الكوفة ، العدد العشرون ، العراق، سنة ٢٠١١، ص ١٦٧.
 - ٢) انظر :د. محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي ،الدار الجامعية ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص ٤٠٦.
- ومثالها القرارات الصادرة من مجلس الأمن أو من الجمعية العامة تطلب فيها من الأمين العام -بناء على المادة ٩٨ من الميثاق - اتخاذ تصرف معين وكذلك القرارات الصادرة من مجلس الأمن بأجراء تحقيق بشأن نزاع مطروح عليه ، أو القرارات التي تصدرها الجمعية العامة بتقديم المساعدة الفنية لدولة من الدول .

لقد واجه الباحث في استعراضه لدراسة جهود الأمم المتحدة في مواجهة جريمة تمويل الإرهاب العديد من الإشكاليات.

- تتجسد إشكالية البحث في أنه على الرغم من عقد الأمم المتحدة للكثير من الاتفاقيات الدولية التي تنظم مواجهة ومكافحة الإرهاب الدولي ، إلا إنه مازال مستمراً و بأساليب متنوعة ومتجددة .
- بالرغم من تعدد جهود الأمم المتحدة ، ومع ذلك يري بعض المحللين إن سياسة الأمم المتحدة ليست متماسكة، حيث أن هناك نقاط ضعف في الأمم المتحدة ، كما هناك ضعف في الأساس القانوني للعديد من التدابير المتخذة، وعدم وجود تعريف موحد للإرهاب ، كما أن العلاقة غير واضحة بين حقوق الإنسان والإرهاب^(١).
- عدم وجود قضاء دولي يختص بالمحاكمة عن الإرهاب وتوقيع العقوبة المناسبة. وقد خلا النظام الأساسي للمحكمة الدولية الجنائية من جرائم الإرهاب تاركاً ذلك لمؤتمر الدول الأطراف في مرحلة لاحقة.

خامساً-تساؤلات الدراسة

- ما هي قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة المتعلقة بجرائم التمويل.
- ما هي جهود مجلس الأمن التي تتعلق بجرائم الإرهاب وتمويله.
- ما هو موقف محكمة العدل الدولية وما تمارسه من اختصاصات قضائية أو استشارية من جريمة تمويل الإرهاب.
- هل ساهمت المحكمة الجنائية الدولية في أحكامها بالحد من جرائم الإرهاب .

سادساً-خطة الدراسة

- يقتضى لاستعراض جهود منظمة الأمم المتحدة التطرق إلى العديد من الهيئات والكيانات التابعة لها والتي تعد أحد أهم مؤسساتها ويقتضى تقسيمهم إلى أربعة مباحث:
- المبحث الأول: قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة.
- المبحث الثاني: جهود مجلس الأمن.
- المبحث الثالث: جهود محكمة العدل الدولية.
- المبحث الرابع: جهود المحكمة الجنائية الدولية .

^١) Trouw (H.J.) , Developments in Terrorism Financing and Dutch Government Policy , thesis Master, University of Twente , ٢١

المبحث الأول

قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة

تعتبر الجمعية العامة الهيئة الرئيسية للأمم المتحدة والتي تضم في عضويتها كافة الدول الأعضاء وان دورها غالباً يركز على أعداد الدراسات وتقديم التوصيات حول المسائل الهامة والتقريب بين الدول لعقد اتفاقيات ومعاهدات في ميادين مختلفة (١).

وتعتبر الجمعية العامة هي الهيئة الوحيدة التابعة للأمم المتحدة التي تتمتع فيها جميع الدول الأعضاء بحق التمثيل والتصويت على أساس "صوت واحد لكل دولة". ويجوز لها أن تناقش أي مسائل أو أمر يدخل في نطاق الميثاق. (٢) وتتخذ القرارات الهامة بأغلبية الثلثين، إلا أن معظم القرارات تتخذ في الواقع على أساس توافق الآراء.

وفي سنة ١٩٧٢ أنشأت الجمعية العامة أول لجنة متخصصة معنية بالإرهاب الدولي، وفي عام ١٩٩٤ اعتمدت إعلاناً بشأن التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي (٣). كما أن الجمعية العامة للأمم المتحدة لعبت ذات الدور بالنسبة لمكافحة الإرهاب وتمويله بصفة خاصة حيث أصدرت العديد من القرارات في هذا الصدد (٤).

(١) أ. شذى عبود عباس البازي، الإرهاب وأثر مكافحته على حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص ١٦٧.

(٢) المادة (١٠) والمادة (٩٧) من ميثاق الأمم المتحدة.

(٣) التدابير الرامية إلى منع الإرهاب الدولي الذي يعرض للخطر أرواحاً بشرية بريئة أو يودي بها أو يهدد الحريات الأساسية، (دراسة الأسباب الكامنة وراء أشكال الإرهاب وأعمال العنف الناجمة عن البؤس وخيبة الأمل والضيم والقنوط التي تحمل بعض الناس على التضحية بالأرواح البشرية، بما في ذلك أرواحهم هم، في محاولة لإحداث تغييرات جذرية،" قرار الجمعية العامة رقم ٣٠٣٤ الدورة ٢٧، السجلات الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة ٢٧، الجلسة ٢١١٤، الملحق ٣٠، ص ١٩.

وقد أصدرت اللجنة المتخصصة ثلاثة تقارير في سنة ١٩٧٣ السجلات الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة وثيقة الأمم المتحدة (A/٣٤/٣٤/ A/٣٤/١٩٧٢) ٨٧٣٠. انظر د. مي محرز، تمويل الإرهاب في التشريع السوري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد الأول، سنة ٢٠١٢، ص ٢١٠.

(٤) قرارات الأمم المتحدة هي بيانات رسمية تعرب عن رأي أو إرادة أجهزة الأمم المتحدة. وتتألف القرارات عادة من جزئين محددين تحديداً واضحاً وهما الديباجة والمنطوق. ففي الديباجة يرد سرد للاعتبارات التي اقتضت اتخاذ إجراء أو الإعراب عن رأي أو إعطاء توجيه. ويعرب منطوق القرار عن رأي الجهاز أو يحدد الإجراء الذي سيتخذ

ومن ذلك القرار A/RES/٥٨/٦٠ المؤرخ في ديسمبر ١٩٩٤، والذي حث الدول على اتخاذ جميع التدابير اللازمة على الصعيدين الوطني والدولي للقضاء على تمويل الإرهاب (١). وكانت الجمعية في ١٧ شباط ١٩٩٥م قد أقرت التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي وأهم ما جاء فيها:

أ- إن أعمال الإرهاب وأساليبه وممارسته تشكل انتهاكا خطيرا لمقاصد ومبادئ الأمم المتحدة، وقد تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، وتعرض للخطر العلاقات الودية بين الدول وتعوق التعاون الدولي وتستهدف تقويض حقوق الإنسان والحريات الأساسية والقواعد الديمقراطية للمجتمع.

ب- إن الأعمال الإجرامية التي يقصد منها أو يراد بها إشاعة حالة من الرعب، لأغراض سياسية، بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، هي أعمال لا يمكن تبريرها بأي حال من الأحوال أيا كان الطابع السياسي أو الفلسفي أو العقائدي أو العنصري أو الاثني أو الديني أو أي طابع آخر للاعتبارات التي قد يحتج بها لتبرير تلك الأعمال .

ج- إن الدول أيضا يجب أن تفي بالتزاماتها المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة وأحكام القانون الدولي الأخرى فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب الدولي، وتحث على اتخاذ تدابير فعالة وحازمة وفقا لأحكام القانون الدولي ذات الصلة والمعايير الدولية لحقوق الإنسان من أجل القضاء قضاء سريعا ونهائيا على الإرهاب الدولي .

وفي ١٧ كانون الأول ١٩٩٦م، اتخذت الجمعية العامة قرارا برقم ٢١٠/٥١ وكان أهم ما فيها ما يلي:

- ١- إدانة الجمعية العامة بقوة لجميع أعمال الإرهاب وأساليبه وممارساته على اعتبار أنها أعمال إجرامية ولا يمكن تبريرها أينما وقعت وأيا كان مرتكبوها.
- ٢- اتخاذ خطوات بالوسائل الداخلية الملائمة لمنع تمويل الإرهابيين أو المنظمات الإرهابية والحيلولة دون هذا التمويل، سواء كان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق منظمات ذات أهداف خيرية أو اجتماعية أو ثقافية أو تدعي ذلك ، أو تعمل أيضا في أنشطة غير مشروعة ، مثل الإتجار غير المشروع بالأسلحة والمخدرات وابتزاز الأموال بما في ذلك استغلال الأشخاص لأغراض تمويل الأنشطة الإرهابية ، والنظر بصفة خاصة اذا اقتضت الحالة في اعتماد لوائح لمنع تحركات الأموال المشبوهة في أنها لأغراض إرهابية والحيلولة دون هذه التحركات دون وضع عقبات بأي حال في سبيل الحق المشروع في حرية انتقال رؤوس الأموال وفي توسع نطاق تبادل المعلومات المتعلقة بالتحركات الدولية لهذه الأموال.
- ٣- تقرر إنشاء لجنة متخصصة مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو الأعضاء في الوكالات المتخصصة أو الوكالات الدولية للطاقة الذرية، لوضع اتفاقية دولية لقمع الهجمات

(١) انظر الوثيقة على الرابط الإلكتروني التالي :

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/٤٩/٦٠&Lang=E

الإرهابية بالقنابل، وبعد ذلك اتفاقية دولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، لاستكمال الصكوك الدولية القائمة ذات الصلة، ثم تناول وسائل مواصلة تطوير إطار قانوني شامل للاتفاقيات التي تعالج الإرهاب الدولي.

كما نص القرار A/٥١/٦٣١ المؤرخ في ١٦ يناير ١٩٩٦ والذي طالب "باتخاذ خطوات بالوسائل الداخلية الملائمة لمنع تمويل الإرهابيين أو المنظمات الإرهابية والحيلولة دون هذا التمويل، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق منظمات ذات أهداف خيرية أو اجتماعية أو ثقافية أو تدعى ذلك. أو تعمل أيضاً في أنشطة غير مشروعة مثل الإتجار غير المشروع بالأسلحة والمخدرات وابتزاز الأموال بما في ذلك استغلال الأشخاص لأغراض تمويل الأنشطة الإرهابية، والنظر بصفة خاصة إذا اقتضت الحالة في اعتماد لوائح لمنع تحركات الأموال المشبوهة في أنها لأغراض إرهابية، والحيلولة دون هذه التحركات دون وضع عقبات بأية حال في سبيل الحق المشروع في حرية انتقال رؤوس الأموال وفي توسيع نطاق تبادل المعلومات المتعلقة بالتحركات الدولية لهذه الأموال (١).

كما تضمن القرار A/RES/٥٢/٢١٠ المؤرخ في ١٧ ديسمبر ١٩٩٦ الذي طالب جميع الدول باتخاذ خطوات لمنع تمويل الإرهابيين والمنظمات الإرهابية (٢).

كما صدر عدد من القرارات الداعية إلى تجريم ووقف تمويل الإرهاب مثل القرار A/RES/٥٢/١٥٦ المؤرخ ١٥ ديسمبر ١٩٩٧ (٣).

والقرار A/RES/٥٣/١٠٨ المؤرخ في ٨ ديسمبر ١٩٩٨ (٤) "..../٥ حيث تكرر طلبها إلى الدول الامتناع عن تمويل الأنشطة الإرهابية أو تشجيعها أو توفير التدريب عليها أو دعمها بأي صورة أخرى".

وقد اتخذت الجمعية العامة الصادر في ٢ فبراير سنة ٢٠٠٠ بناء على تقرير اللجنة السادسة A/٥٤/٦١٥ قرار مقتضاه "الامتناع عن تمويل الأنشطة الإرهابية أو تشجيعها أو توفير التدريب

١) انظر الوثيقة على الرابط الإلكتروني التالي

http://www.un.org/arabic/documents/GARes/٥١/A_RES_٥١_٢١٠.pdf

٢) انظر الوثيقة على الرابط الإلكتروني التالي

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/٥٢/٢١٠&Lang=E

٣) انظر الوثيقة على الرابط الإلكتروني التالي

<http://www.un.org/arabic/ga/٥٢/res/res٥٢١٦٥.htm>

٤) انظر الوثيقة على الرابط الإلكتروني التالي

<http://www.un.org/arabic/ga/٥٣/res/r٥٣١٠٨.pdf>

عليها أو دعمها بأي صورة " (١)، وهو ما أكدته قرار الجمعية العامة الصادر في ٣٠ يناير ٢٠٠١ بناء على تقرير اللجنة السادسة قرار A/٥٥/٦١٤ " (٢).

وكذلك القرار A/RES/٦١/٢٨٨ المؤرخ في ٢٠ سبتمبر ٢٠٠٦ والذي جاء فيه " تقرر اتخاذ الوسائل التي تمكنهم من شن اعتداءاتهم، ومن بلوغ أهدافهم وتحقيق الأثر المتوخى من اعتداءاتهم " ١- الامتناع عن تنظيم أنشطة إرهابية أو التحريض عليها أو تيسيرها أو المشاركة فيها أو تمويلها ... " (٣).

وفي سنة ١٩٩٦ أنشأت الجمعية العامة لجنة متخصصة جديدة لوضع اتفاقيات دولية بشأن الإرهاب. وتم في هذه اللجنة المتخصصة وضع الاتفاقية المعنية بقمع تمويل الإرهاب. ومنذ سنة ٢٠٠٠ بدأت اللجنة المتخصصة العمل لوضع اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي (٤).

كما وقعت الجمعية العامة أيضا في عام ١٩٩٩ الاتفاقية الدولية الخاصة بقمع تمويل الإرهاب نيويورك (١٩٩٩)، والتي تلزم هذه الاتفاقية الدول الأطراف بمقاضاة أو بتسليم الأشخاص المتهمين بتمويل الأعمال الإرهابية، وتطالب البنوك لسن معايير للتعرف على التحويلات المالية المشتبه بها (أو المريبة)، وستدخل هذه الاتفاقية حيز النفاذ بعد مصادقة ٢٢ دولة عليها).

وقد صدر بمقتضى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في ٢٥ فبراير ٢٠٠٠ في الدورة الرابعة والخمسون بناء على تقرير اللجنة السادسة قرار الجمعية العامة A/٥٤/٦١٥ متعلق بالاتفاقية الدولية الخاصة بقمع تمويل الإرهاب (٥).

ويمكن القول أن استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب (وبخاصة جريمة تمويل الإرهاب)، التي اعتمدت في شكل قرار للجمعية العامة وخطة عمل مرفقة به، صك عالمي فريد يهدف إلى تعزيز الجهود الوطنية والإقليمية والدولية للتصدي للإرهاب. وكانت هذه هي المرة

١) انظر الوثيقة على الرابط الإلكتروني التالي

http://www.un.org/arabic/documents/GARes/٥٤/A_RES_٥٤_١١٠.pdf

٢) انظر الوثيقة على الرابط الإلكتروني التالي

http://www.un.org/arabic/documents/GARes/٥٥/A_RES_٥٥_١٥٨.pdf

٣) انظر الوثيقة على الرابط الإلكتروني التالي

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/٦١/٢٨٨&Lang=E

٤) د. مي محرز، تمويل الإرهاب في التشريع السوري، مرجع سابق، ص ٢١١.

٥) انظر الوثيقة على الرابط الإلكتروني التالي

http://www.un.org/arabic/documents/GARes/٥٤/A_RES_٥٤_١٠٩.pdf

الأولى التي وافقت فيها جميع الدول الأعضاء على اتباع نهج استراتيجي مشترك حيال مكافحة الإرهاب، وذلك بأن قرّرت أن تتخذ خطوات عملية فراداً وجماعياً من أجل منعه ومكافحته(١).

١ (أصدرات مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة بفيينا ، اسئلة يكثر طرحها بشأن جوانب مكافحة الإرهاب ذات الصلة بالقانون الدولي ، نيويورك ٢٠٠٩ ، ص ١٩ .
http://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FAQ/AR_V0911186.pdf

وتتألف الاستراتيجية من أربع دعائم، هي:

أولاً- تدابير لمعالجة الظروف المقضية إلى انتشار الإرهاب.

ثانياً- تدابير لمنع الإرهاب ومكافحته.

ثالثاً- تدابير لبناء قدرات الدول على منع الإرهاب ومكافحته وتعزيز دور الأمم المتحدة في هذا الصدد.

رابعاً- تدابير لضمان احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون كأساس جوهري لمكافحة الإرهاب.

ويري الباحث أن القرارات الصادرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة، وأن كانت تكتسب حجية قانونية من كونها صادرة من جهاز رئيسي يضم كافة الدول الأعضاء، كما أن الجمعية العامة تعد من أهم أجهزة المنظمة الدولية الأم، إلا أنه يبقى أماننا التساؤل عن القيمة الفعلية لمثل هذا القرارات حيث يمكن النظر إليها باعتبار أنها تمثل سلطة معنوية للمجتمع الدولي، كما يمكن أن ينظر إلى قرارات الجمعية العامة على أنها مجرد توصيات غير ملزمة لأعضاء المنظمة الدولية.

ومن ناحية أخرى وعلى صعيد الواقع الفعلي وما أبرزته أحداث السنوات الأخيرة فقد ثبت أن هذه القرارات لم تكن لها آثار فعلية، وغالباً ما قد تنتهك بواسطة الدول الكبرى وخاصة الدول التي تملك بخاصية القرار في مجلس الأمن.

المبحث الثاني

جهود مجلس الأمن

يُعد مجلس الأمن الدولي أحد الأجهزة الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة، وينهض بالمهام الملقاة على عاتقه بموجب أحكام الميثاق، وسبيلة في ذلك ما يصدره من قرارات في هذا الخصوص. ويجب أن تتوافر في هذه القرارات صفة المشروعية بحيث تأتي منسجمة مع نصوص ميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي وقد يخالف مجلس الأمن الدولي الشروط اللازمة لإصدار القرارات، مما يجعلها تفقد سند مشروعيتها (١).

تصبح الدول أعضاء في الأمم المتحدة باعتماد ميثاقها، وهو اتفاقية دولية تتضمن التزامات قانونية، وتتضمن تلك الالتزامات بمقتضى المواد ٢٤ و ٢٥ و ٤٨ من الميثاق واجب التنفيذ ما يتخذه مجلس الأمن من قرارات عندما يتصرف من أجل صون السلم والأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق (٢).

ونتناول الشروط اللازمة لكي تكون قرارات مجلس الأمن صحيحة ومدى قوتها الإلزامية، كما نوضح ما القرارات التي أصدرها مجلس الأمن بخصوص جرائم تمويل الإرهاب على النحو التالي :-

أولاً-مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي

يجب أن تتوافر في القرار الصادر عن مجلس الأمن العديد من الشروط حتى يكون صحيحاً بحيث إذا تخلف أحدهما كان القرار باطلاً. ونتناول بإيجاز تلك الشروط على النحو التالي

١-الشروط الموضوعية

تحدد الشروط الواجب توافرها في القرارات المتعلقة بمجلس الأمن في العديد من الشروط طبقاً لميثاق الأمم المتحدة فإن مجلس الأمن يتقيد بتحقيق الأهداف التي يقررها الميثاق، فقد نصت المادة ٢٤ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه "١-رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به" الأمم المتحدة "سريعاً فعالاً، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ

١ (د. رمزي نسيم حسونة ، مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي وآلية الرقابة عليها ،بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٧ ، العدد الأول ، ٢٠١١ ، ص ٥٤٢ .

٢ (انظر في ذلك : الدليل التشريعي للنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب ، الصادر عن الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة ،نيويورك ٢٠٠٨ ،ص٣ على الرابط الإلكتروني التالي : http://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Legislative_Guide_Universal_Legal_Regime/Arabic.pdf

السلم والأمن الدولي ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تقرضها عليه هذه التبعات.

ومسألة التفويض الصادر لمجلس الأمن في الأصل هي من أدق المسائل التي تحكم صحة إجراءات مجلس الأمن وقد انقسم بشأنها الرأي بين فقهاء القانون الدولي إلى رأيين، أحدهما يوسع، والآخر يضيق (١).

٢- يعمل مجلس الأمن، في أداء هذه الواجبات وفقاً لمقاصد "الأمم المتحدة" ومبادئها والسلطات الخاصة المخولة لمجلس الأمن لتمكينه من القيام بهذه الواجبات مبينة في الفصول السادس والسابع والثامن والثاني عشر.

٣- يرفع مجلس الأمن تقارير سنوية، وأخرى خاصة، إذا اقتضت الحال إلى الجمعية العامة لتتظر فيها.

وبمفهوم المخالفة فإن مجلس الأمن يحفظ أي تهديد للسلم والأمن الدولي، ويقصد بتهديد السلم والأمن (تهديد دولة لأخرى بالدخول معها في حرب، أو القيام بعمل من أعمال التدخل أو التهديد أو باستخدام إحدى صور العنف أو من خلال وقوع صدام داخل إحدى الدول ويكون ذلك على قدر كبير من الجساماة والعنف، بحيث يؤدي إلى تعريض مصالح الدول الأخرى للخطر فإذا ما حازت أطراف النزاع على وصف المحاربين فإن الأسر يتعدى حدود تهديد السلم والأمن إلى الأخلال به بصفة فعلية (٢).

(١) اختلف الرأي بين فقهاء القانون الدولي إلى رأيين رأي يوسع نطاق هذا التفويض وهذه الإنابة وهذا هو رأي الدول الكبرى وخاصة الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن وطبقاً لهذا الرأي فإن الدول الأعضاء قد خولت مجلس الأمن تخويلاً مطلقاً في حفظ السلم والأمن الدوليين وأطلقت يده في تقرير ذلك فهو يعمل باسمها.

أما الرأي الآخر فذهب إلى تضيق دائرة صلاحيات واختصاصات مجلس الأمن وتقييد تصرفاته في حدود صلاحيات النائب كما هي موجودة في القانون الخاص الداخلي ولها صداها في القانون الدولي.

انظر في ذلك: د. محمد يونس الصانغ، مدى اختصاص مجلس الأمن الدولي للنظر في قضية لوكربي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (١٤)، العدد (٥٠)، السنة (١٦)، ٢٠١١، ص ٢٤٢ وما بعدها.

(٢) حمزة طالب المواهرة، دور مجلس الأمن في إحالة الجرائم الدولية إلى المحكمة الجنائية الدولية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط، سنة ٢٠١٢، ص ٢٨-٢٩.

ومن ثم أصبح من الواجب على المجلس أن يتوخى هذا الهدف ، فإذا ما استهدف المجلس تحقيق أهداف أخرى غير المرسومة له في الميثاق ، أصبح قراره مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ، أو ما يعرف بإساءة استعمال السلطة (١).

٢- الشروط الشكلية

يتكون مجلس الأمن من خمسة عشر عضواً من بين الأمم المتحدة وهو بذلك -على خلاف الجمعية العامة- جهاز ذو تمثيل محدود.

ولقد فرقت المادة ٢٣ من فقرتها الأولى بين طائفتين من أعضاء مجلس الأمن : الأعضاء الدائمون والأعضاء غير الدائمين. فالطائفة الأولى تتكون من خمس دول معينة بالاسم وهي: الصين وفرنسا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية (تمثلها روسيا حالياً)، والمملكة المتحدة لبريطانيا ، والولايات المتحدة الأمريكية. أما الطائفة الثانية فأنها تتكون من عشرة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة بصفة دورية لمدة سنتين ، ويتم انتخابهم بقرار صادر من الجمعية العامة بأغلبية الثلثين.

وفيما يتعلق بأحكام التصويت في مجلس الأمن فقد نصت المادة ٢٧ من الميثاق على أنه " ٣- تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة بموافقة أصوات تسعة من أعضائه ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقاً بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المادة ٥٢ يتمتع من كان طرفاً في النزاع عن التصويت " . والأخذ بحرفية النص المذكور يؤدي بنا إلى القول أنه إذا لم تتحقق الموافقة الجماعية للدول الخمس على القرار -أيما كان سبب تخلف هذه الموافقة- فلا يمكن لهذا القرار أن يصدر ولا صعوبة حين يكون عدم تحقق الموافقة الاجتماعية راجعاً إلى الاعتراض الصريح لأحد الدول الخمس أو بعضها على القرار المذكور ، فهذه الصورة التقليدية لاستعمال حق الاعتراض (الفيتو) (٢).

ثانياً- القوة الإلزامية لقرارات مجلس الأمن

(١) د. رمزي نسيم حسونة ، مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الامن الدولي وآلية الرقابة عليها ، مرجع سابق ، ص ٥٤٣.

وقد أكدت هذا المعنى محكمة العدل الدولية في فتوى لها بقولها "إذا اتخذت المنظمة إجراءات لتحقيق الأهداف المعلنة للأمم المتحدة ، فإنه يفترض عندئذ أن هذه الإجراءات لا تتجاوز سلطات المنظمة " .

(٢) د. محمد السعيد الدقاق ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص ٣٣٨.

لا تنشئ هذه القرارات بطبيعتها قانوناً دولياً، ولكنها تفرض التزامات على الدول الأعضاء تطبيقاً لميثاق الأمم المتحدة بمناسبة أحداث معينة، فالمجلس هو جهاز سياسي للأمم المتحدة يرتب آثاراً قانونية تحددها قراراته، وهذه القرارات قد تفيد في تفسير الميثاق والكشف عن المبادئ العامة للقانون، بشرط ألا يكون الموضوع الصادر بشأنه القرار مقيداً بظروف معينة، ولا يختلف الأمر إذا كانت هذه القرارات غير ملزمة لأن هذا النوع من القرارات قد يؤثر على سلوك الدول ويشهد على مبادئ عامة للقانون على أن تطبيق مجلس الأمن للميثاق في حالات معينة يسهم في النظر إلى قراراته بوصفها مصدراً للقانون ومع ذلك فإنه يجب الالتزام بالحذر في هذا الشأن لأن مجلس الأمن يضع قرارات سياسية فهو ليس جهازاً قضائياً يطبق مبادئ قانونية فهذا التطبيق يعتبر خطراً يحق بتطوير القانون الدولي إذا تم تحت تأثير ردود الأفعال الصادرة من جهاز سياسي تجاه أزمات معينة بصفة تدريجية (١).

ويمكن أن تكون قرارات مجلس الأمن قانوناً غير ملزم وقانوناً ملزماً على حد سواء، وكثيراً ما تتضمن قرارات المجلس العنصرين كليهما. وقرارات مجلس الأمن، التي تستند إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وتستعمل صيغة إلزامية، ملزمة لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (٢).

وقد طلب الوفد المصري في مؤتمر سان فرانسيسكو أن تخول الجمعية العامة سلطة مراجعة قرار مجلس الأمن وعندما يمس هذا القرار حقوقها الأساسية أن تطلب رأياً استشارياً من محكمة العدل الدولية إلا أن الدول العظمى التي كانت في ذلك الوقت تحتفل بنشوة النصر على دول المحور عارضت جميع هذه الاقتراحات وأوضحت أن أعضاء المجلس ليسوا وكلاء عن الجمعية وإنما هم أوصياء على جماعة الأمم وأن مجلس الأمن له حرية تقدير ما إذا كانت ظروف الحالة تشكل تهديداً للسلم والأمن أو إخلالاً به أو عدواناً دون أن تنقيد بتعريف محدد سلفاً (٣).

١ (د. أحمد فتحي سرور، المواجهة القانونية للإرهاب، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، طبعة ٢٠٠٨، ص ٣٧.

٢ (ويتضمن ذلك، مثلاً، قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) الذي اعتمد في أعقاب الهجمات الإرهابية التي وقعت في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، ويلزم جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، في جملة أمور، بأن تتخذ الخطوات اللازمة لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية، وأن تجرم تقديم المساعدة للأنشطة الإرهابية، وعدم توفير الدعم المالي والملاذ الأمن للإرهابيين، وأن تزود "كل منها الأخرى بأقصى قدر من المساعدة فيما يتعلق بالتحقيقات أو الإجراءات الجنائية"، انظر في ذلك: أسئلة أكثر طرحها بشأن جوانب مكافحة الإرهاب ذات الصلة بالقانون الدولي، مرجع سابق، ص ١٤.

٣ (د. محمد يونس الصائغ، مدى اختصاص مجلس الأمن الدولي للنظر في قضية لوكربي، مرجع سابق، ص ٢٣٩.

ثالثاً-القرارات التي أصدرها مجلس الأمن بخصوص جرائم تمويل الإرهاب تباين موقف مجلس الأمن من ظاهرة الإرهاب منذ إنشاء الأمم المتحدة وحتى اللحظة ويمكن تلمس تأثير هذا الموقف بما يقع من نشاطات إرهابية وتزايدها في السنوات الأخيرة ،وبلاحظ أن دور مجلس الأمن كان قاصراً في المراحل الأولى من إنشائه بفعل سيادة نظام القطبين وما أدى إليه من شلل المجلس بسبب عدم اتفاق الولايات المتحدة (والاتحاد السوفيتي سابقاً) على مفهوم الإرهاب إلا أنه في عام ١٩٧٠ اصدر مجلس الأمن قراره ٢٨٦ بشأن اختطاف الطائرات حيث عبر عن قلقه البالغ للتهديدات التي يتعرض لها المدنيين وفي غالبية الحوادث التي حصلت اقتصر دور مجلس الأمن على الإدانة والاستنكار (١).

تجدر الإشارة إلى أن تقرير توافر تهديد السلم والأمن الدوليين يدخل في اختصاص مجلس الأمن طبقاً للمادة ٣٩ من الميثاق ،وهي مسألة سياسية تدخل في السلطة التقديرية للمجلس . وعندما شرعت هذه المادة في مؤتمر سان فرانسيسكو سنة ١٩٤٥ كان المفهوم أن تهديد السلم والأمن الدوليين يتحقق باستخدام قوة عسكرية منظمة بين الدول وهو ما يعنى وفقاً لهذا المفهوم أن تطبيق المادتين ٤١ و ٤٢ من الميثاق لا يتحقق إلا في حالة النزاع المسلح بين الدول ،وأن تهديد السلم والأمن الدوليين لا يتحقق بأي عنف تمارسه جماعات عسكرية خاصة ،ولا يثور في نزاع مسلح داخلي أو بسبب حرب أهلية.

في بداية الأمر أقرت ممارسات مجلس الأمن المفهوم الضيق لتهديد الأمن والسلم الدوليين، إذ رفض المجلس اقتراحاً باعتبار الأخطار المهمة مثل الفاشية المحلية تهديداً للسلم، وأصر على أن التهديدات المتوافرة هي التي تدخل فقط في نطاق مهمته. كما لوحظ أثناء الحرب الباردة لم يتخذ مجلس الأمن قرارات فعالة لمواجهة تهديدات للسلم والأمن الدوليين لا بسبب عدم وجود هذه التهديدات وإنما بسبب عجزه عن إصدار مثل هذه القرارات بسبب الصراع البارد للقوى العظمى ،إلا أنه ما أن انتهت حالة الحرب الباردة بدأ مجلس الأمن في التحلل من المفهوم الضيق للمادة ٣٩ من الميثاق بشأن تعريف التهديد للسلم والأمن الدوليين وتوسع في ممارسة سلطاته التقديرية بشأن توافر هذا التهديد ، فلم يتقيد بوجود نزاع مسلح داخلي ،أو لمواجهة أزمات إنسانية أو لمواجهة تعطيل الديمقراطية ،أو التهجير الجماعي للسكان ،أو تدفق اللاجئين أو

(١)من قبيل تلك الوقائع اعترض المقاتلات الإسرائيلية سنة ١٩٧٣ لطائرة مدنية عراقية وإرغامها على الهبوط في قاعدة عسكرية إسرائيلية للاشتباه بوجود قادة الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين على متن الطائرة فأصدر المجلس قرار بالإدانة ،ومن مرحلة الإدانة إلى مرحلة أخرى أكثر تطوراً في موقف مجلس الأمن من الإرهاب الذي ظهر بعد انهيار الاتحاد السوفيتي وظهور سياسة القطب الواحد وما رافقه من تزايد العمليات الإرهابية ،أشدى عبود عباس البازي ، الإرهاب وأثر مكافحته على حقوق الإنسان ،مراجع سابق ،ص ١٦٨.

انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الجنائي. وقد لوحظ على هذه الممارسات أنها كانت محل خلاف ، وأنها تتصف بالاصطناع وتدعو إلى عدم الارتياح(١).

وقد أصدر مجلس الأمن العديد من القرارات المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب ، نذكر منها القرار ١٢٧٦ الصادر في ١٥/١٠/١٩٩٩(٢)، الذي طالب حركة الطالبان في أفغانستان بأن تسلم أسامة بن لادن إلى بلد يخضع فيه للمحاكمة . ولتنفيذ ذلك قرر مجلس الأمن أن تقوم جميع الدول بما يلي :

٤(ب)تجميد الأموال وغيرها من الموارد المالية بما في ذلك الأموال الآتية والمتولدة من ممتلكات تابعة للطالبان أو تسيطر عليها بشكل مباشر أو غير مباشر، أو أي من كيانات تملكه الطالبان أو تسيطر عليه وفقا لما تقرره اللجنة المنشأة بموجب الفقرة ٦ أدناه، وضمان عدم إتاحة تلك الأموال أو أي أموال أو موارد تالية أخرى من هذا القبيل ،من جانب مواطنيها أو أي شخص داخل أراضيها للطالبان ،أو بما يحقق مصلحة الطالبان أو أي كيانات تملكه الطالبان أو تسيطر عليه /بشكل مباشر أو غير مباشر ،باستثناء ما تأذن به اللجنة على أساس كل حالة على حدة ولأسباب تتعلق بالاحتياجات الإنسانية .

وقد أدى عدم امتثال الطالبان للقرار إلى اتخاذ القرار ١٣٣٣ الصادر في ١٩/١١/٢٠٠٠(٣)، القاضي بتوسيع نطاق الالتزام بالتجميد ليشمل "الأموال والأصول المالية الأخرى لأسامة بن لادن ولجميع الأفراد والكيانات المرتبطة به على النحو الذي تعنيه اللجنة، بما في ذلك ما هو موجود لدى " تنظيم القاعدة "، وواصل القرار ١٣٩٠ الصادر في يناير / كانون الثاني عام ٢٠٠٢ (٤)، الذي اتخذ مجلس الأمن في جلسته ٤٤٥٢ المعقودة في ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ " ... يقرر أن تتخذ جميع الدول التدابير التالية فيما يتعلق بأسامة بن لادن وأعضاء منظمة القاعدة وجماعة الطالبان وسائر الجماعات والأفراد والمشاريع والكيانات المرتبطة بهم، على النحو المبين في القائمة المنشأة عملاً بالقرار ١٢٦٧(١٩٩٩) والقرار ١٣٣٣ (٢٠٠٠) التي ستستكملها بانتظام اللجنة المنشأة عملاً بالقرار ١٢٦٧(١٩٩٩) المشار إليها فيما يلي بـ "اللجنة":

١ (د. أحمد فتحي سرور ، المواجهة القانونية للإرهاب ،مرجع سابق ، ص١١٦ .

٢ (انظر الوثيقة S /RES/١٢٧٦(١٩٩٩) على الرابط الإلكتروني التالي
http://daccess-ods.un.org/TMP/٢٢٤٤٩٣٤.٥٨٨٦٧٠٧٣.html

٣ (انظر الوثيقة S /RES/١٣٣٣(٢٠٠٠) على الرابط الإلكتروني التالي
http://daccess-ods.un.org/TMP/٩٣٨٩٤٥١.٧٤٢١٧٢٢٤.html

٤ (انظر الوثيقة S /RES/١٣٩٠(٢٠٠٢) على الرابط الإلكتروني التالي
http://daccess-ods.un.org/TMP/٧٩٤٢٧٨٩.٧٩٣٠١٤٥٣.html

(أ) القيام دون تأخير بتجميد الأموال، وغيرها من الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية لهذه الجماعات أو الأفراد أو المشاريع أو الكيانات بما في ذلك الأموال المستمدة من الممتلكات التي يحوزونها أو يتحكمون فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو عن طريق أشخاص يعملون لحسابهم أو بتوجيه منهم، وضمان عدم إتاحة أي من هذه الأموال، أو أي أموال أو أصول مالية أو موارد اقتصادية أخرى لمنفعة هؤلاء الأشخاص، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق رعاياها أو أي أشخاص داخل أراضيها؛

ونص على أن تقوم اللجنة، التي أصبحت تعرف باسم لجنة الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان، على نحو منتظم باستكمال قائمة الأفراد والكيانات ممن تجرى تسميتهم. وتعرف القائمة المتكاملة باسم القائمة الموحدة لأنها ضمت قوائم مرتبة هجائياً بالأفراد المرتبطين بحركة الطالبان والكيانات المرتبطة بها، والأفراد المرتبطين بها، والكيانات المرتبطة بها، وما حذف من القائمة من أسماء الأفراد والكيانات (١).

وبعد أحداث (١١) سبتمبر ٢٠٠١م في واشنطن ونيويورك، اتخذ مجلس الأمن الدولي قراره رقم (١٣٦٨) في ١٢ سبتمبر ٢٠٠١م، وقد تضمن هذا القرار (٢).

أن مجلس الأمن قد عقد العزم على أن يكافح بكل الوسائل التهديدات التي يتعرض لها السلام والأمن الدوليين نتيجة للأعمال الإرهابية، وإذ يسلم بالحق الأصيل الفردي أو الجماعي للدفاع عن النفس وفقاً للميثاق:

أ - سيدين بصورة قاطعة الهجمات الإرهابية التي وقعت في (١١) سبتمبر ٢٠٠١م في نيويورك وواشنطن وبنسلفانيا، ويعتبر هذه الأعمال تهديداً للسلام والأمن الدوليين، شأنها شأن أي عمل إرهابي دولي.

ب - يدعو جميع الدول إلى العمل معا بصفة عاجلة من أجل تقديم مرتكبي هذه الهجمات الإرهابية ومنظميها ورعاتها إلى العدالة ويشدد على أن أولئك المسؤولين عن مساعدة أو دعم أو إيواء مرتكبي هذه الأعمال ومنظميها ورعاتها سيتحملون مسؤوليتها.

ج - يعرب عن استعداده لاتخاذ كافة الخطوات اللازمة للرد على الهجمات التي وقعت في (١١) سبتمبر ٢٠٠١م ومكافحة الإرهاب بجميع أشكاله وفقاً لمسؤولياته بموجب ميثاق الأمم المتحدة.

(١) القائمة متاحة على الموقع الإلكتروني التالي :-

<http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/consolist.shtm>

وحتى ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ تضمنت القائمة أسماء ١٤٢ فرداً مرتبطاً بالطالبان، و ٢٢٨ فرداً و ١١٢ كياناً مرتبطاً بتنظيم القاعدة، وحذف ١١ فرداً و ٢٤ كياناً من القائمة

(٢) انظر الوثيقة S/RES/١٣٨٦(٢٠٠١) على الرابط الإلكتروني التالي

<http://daccess-ods.un.org/TMP/624973.811209202.html>

وفي جلسته رقم (٤٣٨٥)، اتخذ مجلس الأمن القرار (١٣٧٣) في ٢٨ سبتمبر ٢٠٠١م، وأهم ما فيه ما يلي (١) إعادة التأكيد على المبدأ الذي أرسته الجمعية العامة في إعلانها الصادر في تشرين الأول عام ١٩٧٠م، في القرار ٢٦٢٥ وكرر تأكيده مجلس الأمن في القرار رقم (١١٨٩) المؤرخ في ١٣ أغسطس عام ١٩٩٨م، ومفاده أنه من واجب كل دولة عضو أن تمتنع عن تنظيم أي أعمال إرهابية في دولة أخرى أو التحريض عليها أو المساعدة أو المشاركة فيها أو قبول أنشطة منظمة في أراضيها بهدف ارتكاب تلك الأعمال. وإذ يتصرف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، يقرر أن على جميع الدول:

١ - يقرر أن على جميع الدول:

(أ) منع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية؛

(ب) تجريم قيام رعايا هذه الدول عمدا بتوفير الأموال أو جمعها، بأي وسيلة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أو في أراضيها لكي تستخدم في أعمال إرهابية، أو في حالة معرفة أنها سوف تستخدم في أعمال إرهابية؛

(ج) القيام بدور تأخير بتجميد الأموال وأي أصول مالية أو موارد اقتصادية لأشخاص يرتكبون أعمالا إرهابية، أو يحاولون ارتكابها، أو يشاركون في ارتكابها أو يسهلون ارتكابها؛ أو لكيانات يمتلكها أو يتحكم فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة هؤلاء الأشخاص؛ أو لأشخاص وكيانات تعمل لحساب هؤلاء الأشخاص والكيانات، أو بتوجيه منهم، بما في ذلك الأموال المستمدة من الممتلكات التي يمتلكها هؤلاء الإرهابيون ومن يرتبط بهم من أشخاص وكيانات أو الأموال التي تدرها هذه الممتلكات؛

(د) يحظر على رعايا هذه الدول أو على أي أشخاص أو كيانات داخل أراضيها إتاحة أي أموال أو أصول مالية أو موارد اقتصادية أو خدمات مالية أو غيرها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، للأشخاص الذين يرتكبون أعمالا إرهابية أو يحاولون ارتكابها أو يسهلون أو يشاركون في ارتكابها، أو للكيانات التي يمتلكها أو يتحكم فيها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة هؤلاء الأشخاص، أو للأشخاص والكيانات التي تعمل باسم هؤلاء الأشخاص أو بتوجيه منهم؛

٢ - يقرر أيضا أن على جميع الدول:

(أ) الامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم، الصريح أو الضمني، إلى الكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية، ويشمل ذلك وضع حد لعملية تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية ومنع تزويد الإرهابيين بالسلاح؛

(ب) اتخاذ الخطوات اللازمة لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية ويشمل ذلك الإنذار المبكر للدول الأخرى عن طريق تبادل المعلومات؛

(١) انظر الوثيقة S/RES/١٣٧٣(٢٠٠١) على الرابط الإلكتروني التالي

<http://daccess-ods.un.org/TMP/٧٦٢٦٧٠٠.٩٩٧٣٥٢٦.html>

- (ج) عدم توفير الملاذ الأمن لمن يمولون الأعمال الإرهابية أو يدبرونها أو يدعمونها أو يرتكبونها، ولمن يوفر الملاذ الأمن للإرهابيين؛
- (د) منع من يمولون أو يدبرون أو ييسرون أو يرتكبون الأعمال الإرهابية من استخدام أراضيها في تنفيذ تلك المآرب ضد دول أخرى أو ضد مواطني تلك الدول؛
- (هـ) كفالة تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة وكفالة إدراج الأعمال الإرهابية في القوانين والتشريعات المحلية بوصفها جرائم خطيرة وكفالة أن تعكس العقوبات على النحو الواجب جسامة تلك الأعمال الإرهابية، وذلك بالإضافة إلى أي تدابير أخرى قد تتخذ في هذا الصدد؛
- (و) تزويد كل منها الأخرى بأقصى قدر من المساعدة فيما يتصل بالتحقيقات أو الإجراءات الجنائية المتعلقة بتمويل أو دعم الأعمال الإرهابية، ويشمل ذلك المساعدة على حصول كل منها على ما لدى الأخرى من أدلة لازمة للإجراءات القانونية؛
- (ز) منع تحركات الإرهابيين أو الجماعات الإرهابية عن طريق فرض ضوابط فعالة على الحدود وعلى إصدار أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر وبتخاذ تدابير لمنع تزوير وتزييف أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر أو انتحال شخصية حاملها؛
- ٣ - يطلب من جميع الدول:
- (أ) التماس سبل تبادل المعلومات العملية والتعجيل بها وبخاصة ما يتعلق منها بأعمال أو تحركات الإرهابيين أو الشبكات الإرهابية؛ ووثائق السفر المزورة أو المزيفة؛ والاتجار بالأسلحة أو المتفجرات أو المواد الحساسة؛ وباستخدام الجماعات الإرهابية لتكنولوجيا الاتصالات؛ وبالتهديد الذي يشكله امتلاك الجماعات الإرهابية لأسلحة الدمار الشامل؛
- (ب) تبادل المعلومات وفقا للقوانين الدولية والمحلية والتعاون في الشؤون الإدارية والقضائية لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية؛
- (ج) التعاون، بصفة خاصة من خلال ترتيبات واتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف، على منع وقمع الاعتداءات الإرهابية واتخاذ إجراءات ضد مرتكبي تلك الأعمال؛
- (د) الانضمام في أقرب وقت ممكن إلى الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب ومن بينها الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب المؤرخة ٩ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٩.
- (هـ) التعاون المتزايد والتنفيذ الكامل للاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب وقراري؛ (٢٠٠١) (١٩٩٩) و ١٣٦٨ (مجلس الأمن ١٢٦٩) و (اتخاذ التدابير المناسبة طبقا للأحكام ذات الصلة من القوانين الوطنية والدولية، بما في ذلك المعايير الدولية لحقوق الإنسان، قبل منح مركز اللاجئ، بغية ضمان عدم قيام طالبي اللجوء بتخطيط أعمال إرهابية أو تيسيرها أو الاشتراك في ارتكابها؛

(وكفالة عدم إساءة استعمال مرتكبي الأعمال الإرهابية أو منظميها أو من ييسرها لمركز اللاجئين، وفقاً للقانون الدولي، وكفالة عدم الاعتراف بالادعاءات بوجود بواعث سياسية كأسباب لرفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه بهم؛

٤ - يلاحظ مع القلق الصلة الوثيقة بين الإرهاب الدولي والجريمة المنظمة عبر الوطنية والإتجار غير المشروع بالمخدرات وغسل الأموال والإتجار غير القانوني بالأسلحة والنقل غير القانوني للمواد النووية والكيميائية والبيولوجية وغيرها من المواد التي يمكن أن تترتب عليها آثار مميته، ويؤكد في هذا الصدد ضرورة تعزيز تنسيق الجهود على كل من الصعيد الوطني ودون الإقليمي والدولي تدعيماً للاستجابة العالمية في مواجهة التحدي والتهديد الخطيرين للأمن الدولي؛

٥ - يعلن أن أعمال وأساليب وممارسات الإرهاب الدولي تتنافي مع مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة وأن تمويل الأعمال الإرهابية وتدبيرها والتحريض عليها عن علم، أمور تتنافي أيضاً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها؛

٦ - يقرر أن ينشئ، وفقاً للمادة ٢٨ من نظامه الداخلي المؤقت، لجنة تابعة لمجلس الأمن تتألف من جميع أعضاء المجلس، لتراقب تنفيذ هذا القرار بمساعدة الخبرات المناسبة، ويطلب من جميع الدول موافاة اللجنة بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها تنفيذاً لهذا القرار في موعد لا يتجاوز ٩٠ يوماً من تاريخ اتخاذه وأن تقوم بذلك فيما بعد وفقاً لجدول زمني تقترحه اللجنة؛

٧ - يوعز إلى اللجنة أن تقوم بالتشاور مع الأمين العام بتحديد مهامها وتقديم برنامج عمل في غضون ثلاثين يوماً من اتخاذ هذا القرار والنظر فيما تحتاجه من دعم؛

٨ - يعرب عن تصميمه على اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لكفالة تنفيذ هذا القرار بصورة كاملة وفقاً لمسؤولياته المنصوص عليها في الميثاق؛

٩ - يقرر أن يبقي المسألة قيد نظره.

ويرجع بعض المحللين السياسيين إلى أن العقبة الرئيسية أمام تنفيذ القرار رقم ١٣٧٣ هي الإرادة السياسية. فالدول الأعضاء ليست دائماً على استعداد أو حريصة على تمرير قوانين جديدة حول هذا الموضوع، وسيكون من الصعب اختراق مثل هذه المعارضة (١).

وبعد ذلك صدر العديد من القرارات ذات الصلة، ومن ذلك القرار ١٣٧٧ الصادر في ١٢ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠١ (٢)، الذي اتخذته مجلس الأمن في جلسته ٤٤١٣ يعلن أن أعمال الإرهاب الدولي تشكل أحد أخطر التهديدات التي تواجه السلام والأمن الدوليين في القرن الحادي

(١) انظر في ذلك معهد واشنطن على الرابط التالي

<http://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/view/enhancing-international-cooperation-against-terrorism-financing>

(٢) انظر الوثيقة S/RES/١٣٧٧(٢٠٠١) على الرابط الإلكتروني التالي

<http://daccess-ods.un.org/TMP/٤٥٤٦٣٦٠.٣٧٣٤٩٧٠١.html>

والعشرين، يعلن كذلك أن أعمال الإرهاب الدولي تشكل أحد التحديات التي تواجه جميع الدول والبشرية جمعاء،

ويؤكد من جديد إدانته القطعية لجميع أعمال الإرهاب وأساليبه وممارساته باعتبارها أعمالاً إجرامية ولا مبرر لها أياً كانت بواعثها، وبجميع أشكالها ومظاهرها، أينما ارتكبت وأياً كان مرتكبوها،

ويؤكد أن أعمال الإرهاب الدولي تتنافى مع مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة وأن تمويل أعمال الإرهاب الدولي والتخطيط والتحضير لها، وكذلك جميع الأشكال الأخرى لدعم تلك الأعمال تتنافى كذلك مع مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة،

يشدد على أن أعمال الإرهاب الدولي تعرض للخطر أرواح الأبرياء وكرامة وأمن البشر في كل مكان وتهدد التنمية الاجتماعية والاقتصادية لجميع الدول وتقوض الاستقرار والازدهار على الصعيد العالمي،

يؤكد أن اتباع نهج مستمر وشامل ينطوي على مشاركة وتعاون فعالين من قبل جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، ووفقاً لميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي، أساسي لمكافحة آفة الإرهاب الدولي،

يؤكد أن مواصلة الجهود الدولية الرامية إلى توسيع نطاق التفاهم بين الحضارات ومعالجة الصراعات الإقليمية وكامل نطاق القضايا العالمية، بما فيها القضايا الإنمائية، سوف تساهم في تعزيز التعاون والتآزر الدوليين اللازمين أيضاً لمواصلة مكافحة الإرهاب الدولي على أوسع نطاق ممكن،

كما نص القرار على أنه يطلب إلى جميع الدول اتخاذ إجراءات عاجلة لتنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) تنفيذاً كاملاً ومساعدة بعضها البعض على القيام بذلك وحرمان الإرهابيين ومن يهتمون الإرهاب من العم المالي والملاذ الأمن ومن جميع أشكال الدعم الأخرى .

يعرب عن تصميمه على المضي في تنفيذ ذلك القرار بالتعاون الكامل مع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ويرحب بالتقدم الذي أحرزته حتى الآن لجنة مكافحة الإرهاب المنشأة بموجب الفقرة ٦ من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) (لرصد تنفيذ ذلك القرار،

يسلم بأن دولا عديدة ستحتاج إلى المساعدة في تنفيذ جميع متطلبات القرار ١٣٧٣ ويدعو الدول إلى إبلاغ لجنة مكافحة الإرهاب بالمجالات التي تحتاج إلى ذلك الدعم فيها، يدعو في ذلك السياق، لجنة مكافحة الإرهاب إلى أن تستكشف السبل التي يمكن من خلالها مساعدة الدول وأن تستطلع بوجه خاص مع المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية.

وفيما يتعلق بالقرار الصادر في عام ٢٠٠٨ فقد صدر القرار ١٨٢٢ (٢٠٠٨) الذي اتخذته مجلس الأمن في جلسته ٥٩٨ المعقودة في ٣٠ يونيو/حزيران ٢٠٠٨ (١)، فقد شدد على ضرورة تجميد الأصول والموارد المالية لبعض التنظيمات والمؤسسات والكيانات كما ألزم جميع الدول بالقيام دون إبطاء بتجميد الأموال والأصول المالية أو الموارد الاقتصادية الأخرى لبعض هؤلاء الأفراد والجماعات والمؤسسات والكيانات بما في ذلك أي ممتلكات تخصهم أو تخص أفراد يتصرفون نيابة عنهم أو يأترون بإمرتهم أو يتحكمون فيها بشكل مباشر أو غير مباشر، وكفالة عدم إتاحة تلك الأموال أو أي أموال أو موارد مالية أو اقتصادية أخرى لفائدة هؤلاء بصورة مباشرة أو غير مباشرة .

وقد صدر قرار مجلس الأمن رقم ١٩ في ٢٧ أيلول / سبتمبر ٢٠١٠ في الجلسة ٦٣٩٠ بالتأكيد على أنه (٢) "ويكرر مجلس الأمن أيضاً تأكيد التزام الدول الأعضاء بمنع وقمع تمويل الأعمال الإرهابية وتجريم القيام عمداً بتوفير أو جمع الأموال بواسطة رعاياها أو في إقليمها بأية وسيلة كانت مباشرة أو غير مباشرة، بنية استخدام تلك الأموال، أو علماً بأنها ستستخدم للقيام بأعمال إرهابية .

كما صدر القرار رقم ٢١٣٣ لسنة ٢٠١٤ الذي اتخذته مجلس الأمن في جلسته ٧١٠١ المعقودة في ٢٧ كانون الثاني /يناير ٢٠١٤ (٣) .

إذ يشير إلى الصكوك الدولية ذات الصلة بمكافحة الإرهاب ،بما في ذلك الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب

كما أن القرار ينص على أنه "وإذ يعرب عن التزامه بدعم الجهود الرامية إلى الحد من إمكانية حصول الجماعات الإرهابية على تمويل الخدمات المالية، عن طريق العمل المتواصل الذي تقوم به هيئات الأمم المتحدة المعنية مكافحة الإرهاب وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية للنهوض بأطر مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الصعيد العالمي، وإذ يعرب عن القلق إزاء ازدياد استخدام الإرهابيين ومناصريهم في ظل مجتمع قائم على العولمة ،لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجديدة لاسيما شبكة الانترنت لأغراض التجنيد والتخريب على ارتكاب الأعمال الإرهابية ولأغراض تمويل أنشطتهم والتخطيط والتحضير لها .

كما أن قرار مجلس الأمن "إذ يؤكد مجدداً أن الأعمال والأساليب والممارسات الإرهابية تتنافى مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، وأن القيام عن علم بتمويل الأعمال الإرهابية التخطيط لها التحريض عليها يتنافى أيضاً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها ،

(١) انظر الوثيقة S /RES/١٨٢٢(٢٠٠٨) على الرابط الإلكتروني التالي
http://daccess-ods.un.org/TMP/٨١٧٤١٣٠.٩١٦٥٩٥٤٦.html

(٢) انظر الوثيقة (٢٠١٤) S /RES/٢١٣٣ على الرابط الإلكتروني التالي
http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N١٤/٢١٧/٩١/PDF/N١٤٢١٧٩١

١- يؤكد من جديد قراره ٣٧٣١ (٢٠٠١)، ولا سيما ما تقرر فيه من وجوب ان تقوم جميع الدول بمنع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية، وان تمتنع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم الصريح أو الضمني، إلى الكيانات والأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية، ويشمل ذلك وضع حد لعملية تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية ومنع تزويد الإرهابيين بالسلاح،

٢- يؤكد من جديد كذلك ما خلص إليه في القرار ٣٧٣١ (٢٠٠١) من وجوب أن تحظ جميع الدول على رعاياها أو على أي أشخاص أو كيانات داخل أراضيها إتاحة أي أموال أو أصول مالية أو موارد اقتصادية أو خدمات مالية أو غيرها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، للأشخاص الذين يرتكبون أعمالاً إرهابية أو يحاولون ارتكابها أو يسهلون أو يشاركون في ارتكابها، أو للكيانات التي يمتلكها أو يتحكم فيها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، هؤلاء الأشخاص، أو للأشخاص والكيانات التي تعمل باسم هؤلاء الأشخاص أو بتوجيه منهم .

٣ - يهيب بجميع الدول الأعضاء أن تحول دون استفادة الإرهابيين بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من مدفوعات الفدية أو من التنازلات السياسية، وأن تضمن الإفراج عن الرهائن بشكل آمن؛

٤ - يهيب بجميع الدول الأعضاء أن تتعاون عل نحو وثيق عند وقوع حوادث الاختطاف وأخذ الرهائن التي ترتكبها الجماعات الإرهابية ؛

٥- يؤكد من جديد ما خلص إليه في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) من وجوب أن تزود كل دولة الأخرى بأقصى قدر من المساعدة فيما يتصل بالتحقيقات أو الإجراءات الجنائية المتعلقة بتمويل الأعمال الإرهابية أو دعمها؛

٦ - يسلم بضرورة مواصلة الخبراء للمناقشات المتعلقة بأعمال الاختطاف التي يرتكبها الإرهابيون طلباً للفدية، ويدعو الدول الأعضاء إلى أن تواصل، في إطار الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية المعنية بما في ذلك المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، تنظيم مناقشات الخبراء تلك للنظر في الخطوات الإضافية التي يمكن ان يتخذها المجتمع الدولي من أجل منع عمليات الاختطاف ومنع الإرهابيين من الاستفادة بصورة مباشرة أو غير مباشرة من عمليات الاختطاف في جمع الأموال أو الحصول على تنازلات سياسية،

٧ - يشدد على أن المبالغ الفدية التي تدفع للجماعات الإرهابية تشكل أحد مصادر الدخل التي تدعم الجهود التي تبذلها الجماعات لتجنيد الأفراد، وتعزز قدرتها من حيث العمليات على تنظيم الهجمات الإرهابية وتنفيذها، وهي حافز على ارتكاب حوادث الاختطاف طلباً للفدية في المستقبل،

٨ - يشجع لجنة مكافحة الإرهاب المنشأة عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) على أن تقوم، مستعينة بالخبرات المناسبة بعقد اجتماع خاص تشارك فيه الدول الأعضاء والمنظمات الدولية والإقليمية المعنية لمناقشة التدابير الكفيلة بالحيلولة دون ارتكاب الجماعات الإرهابية لحوادث الاختطاف

- واخذ الرهائن من أجل جمع الأموال أو الحصول على تنازلات سياسية، ويطلب إلى اللجنة أن تقدم إلى إلى المجلس تقريراً عن نتائج هذا الاجتماع ؛
- ٩ - يشير إلى اعتماد المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب "مذكرة الجزائر بشأن الممارسات المتعلقة بمنع عمليات الاختطاف التي يرتكبها الإرهابيون طلباً للفدية وحرمانهم من مكاسبها"، ويشجع المديرية التنفيذية لمكافحة الإرهاب على وضعها في الاعتبار حسبما يقتضيه الحال بما يتفق مع ولايتها، بما في ذلك في عملها الرامي إلى تسهيل بناء قدرات الدول الأعضاء -
- ١٠ - يهيب بجميع الدول الأعضاء أن تشجع الشركاء من القطاع الخاص على اعتماد أو اتباع مبادئ توجيهية وممارسات جيدة بمنع عمليات الاختطاف الإرهابية والتصدي لها دون دفع فدية .
- ١١ - يهيب بجميع الدول الأعضاء أن تتعاون مع جميع هيئات الأمم المتحدة المعنية بمكافحة الإرهاب، حسب الاقتضاء، وأن تدخل معها في حوار من أجل النهوض بقدرتها على مكافحة تمويل الإرهاب، بما في ذلك تمويله عن طريق الفدية ؛
- ١٢ - يشجع فريق الرصد التابع للجنة المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة المنبثقة عن القرارين ١٢٦٧ و ١٩٨٩، واللجنة المنشأة عملاً بالقرار ١٩٨٨ (٢٠١١)، وهيئات الأمم المتحدة الأخرى المعنية بمكافحة الإرهاب، على التعاون الوثيق عند تقديم معلومات عن التدابير التي تتخذها الدول الأعضاء بشأن هذه المسألة وعن الاتجاهات والتطورات الناشئة في هذا المجال،
- ١٣ - يقرر أن يبقي هذه المسألة قيد نظر . يتبين مما تقدم وجود شبكة معقدة من الوثائق الدولية التي التزمت الدول بمقتضاها بمكافحة الإرهاب . وأصبحت مكافحة تمويل الإرهاب جزءاً أساسياً من هذه الجهود في أعقاب الهجمات الإرهابية التي حدثت في الولايات المتحدة الأمريكية في سبتمبر ٢٠٠١، وما تلا ذلك من اعتماد التوصيات الخاصة لمكافحة تمويل الإرهاب الصادرة عن مجموعة العمل للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال والقرار ١٣٧٣ لسنة ٢٠٠١ وإنشاء لجنة مكافحة الإرهاب .
- وهكذا شرع المجتمع الدولي ينفذ برنامجاً يستهدف منع الإرهاب ويكشف مصادر تمويله ويقمعها ويجرم تقديم التمويل لأغراضه؛ فضلاً عن تشجيع التعاون الدولي في منع وقمع جرائم الإرهاب بذاتها (١).
- ويري الباحث أن دور مجلس الأمن تجاه جرائم الإرهاب عموماً، وتجاه جرائم التمويل خصوصاً قد سلك بعض الاتجاهات
- أولاً: في فترة الحرب الباردة لم يتخذ مجلس الأمن أية قرارات فعالة لمواجهة تهديدات الأمن والسلم الدولي .

(١) د. مي محرز، تمويل الإرهاب في التشريع السوري ، مرجع سابق ، ص ٢١١-٢١٢.

ثانياً: في الفترة السابقة على أحداث ١١ سبتمبر ٢٠١١ أقتصر دور مجلس الأمن على إدانة واستهجان واستنكار الأعمال الإرهابية. حيث إنه كان يمارس سلطاته باعتباره سلطة تنفيذية ثالثاً: في الفترة اللاحقة على أحداث ١١ سبتمبر ٢٠١١. أصبح مجلس الأمن يمارس العديد من السلطات التشريعية ويتخذ قرارات بمثابة تشريعات واجبة الالتزام بها .

وقد ساهم في اختلاف دور مجلس الأمن تجاه جرائم الإرهاب عموماً، وخصوصاً جريمة التمويل بالنظر لما لعبته الأوضاع السياسية في تلك المراحل، وانتهاء الحرب الباردة بعد تفكيك الاتحاد السوفيتي، وانفراد الولايات المتحدة بالسلطة الدولية .

المبحث الثالث

جهود محكمة العدل الدولية

تمهيد:

تتمثل الجريمة أياً كانت عدوان على مصلحة يحميها القانون، وإذا وقعت جريمة من الجرائم، حتى ولو كانت من ضمنها الجرائم الإرهابية أو جريمة تمويل الإرهاب، للمجتمع الدولي الحق في معاقبة مرتكب الجريمة .

ولما كانت العقوبة من أهم خصائصها المميزة عن غيرها من أنها تعتبر ذات طبيعة قضائية ومن ثم فإنه من الضروري ان يلجأ إليها المجتمع الدولي على اعتبار إلى أنها وسيلة قضائية تكفل اقتضاء حقة في ملاحقة ومعاقبة مرتكب الجريمة .

ويجب التفريق بين المحكمة الجنائية الدولية ومحكمة العدل الدولية من حيث الماهية والسلطة. فالمحكمة الجنائية الدولية ليست جهازاً من أجهزة الأمم المتحدة إلا أنها ستكون في المستقبل صلة الوصل الوثيقة بها، من خلال عدد من الاتفاقيات الرسمية المتعلقة بحقوق الإنسان بوجه عام، على عكس محكمة العدل الدولية، التي هي إحدى الأجهزة المهمة للأمم المتحدة والتي تتميز بسلطة حل النزاعات بين الدول، بينما تقتصر سلطة المحكمة الجنائية الدولية على الجرائم التي يرتكبها الأفراد.

وتنظم العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والأمم المتحدة من خلال اتفاقية تعتمدها الدول الأطراف .

ومن مقتضى ما تقدم سوف نتطرق إلى موقف محكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية من جريمة تمويل الإرهاب على اعتبار أن كلا المحكمتين يمكن وصفهم بأنهم جناحين للعدالة الجنائية في المجتمع الدولي المعاصر .

نصت المادة ٩٢ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة على أن "محكمة العدل الدولية هي الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة وتقوم بعملها وفق نظامها الأساسي الملحق بهذا الميثاق وهو مبنى على النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي وجزء لا يتجزأ من هذا الميثاق"، ويستفاد من هذا النص أن محكمة العدل الدولية هي الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة ولقد أنشئت في نفس الوقت مع الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ وفق نظام أساسي الحق بميثاق الأمم المتحدة ويعتبر جزءاً لا يتجزأ (١)، ويعتبر جميع أعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم في النظام الأساسي في المنظمة أطرافاً في النظام الأساسي للمحكمة ويجوز لدولة ليست عضواً في الأمم المتحدة أن تنضم إلى النظام الأساسي للمحكمة بشروط تحددها الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن (٢) وتمارس المحكمة نوعين من الاختصاصات .

أولاً- الاختصاص القضائي:-

لا يثبت اختصاص محكمة العدل الدولية بالنظر والفصل والبت في الدعاوى التي ترفع إليها، ما لم يتوافر بشأنها شرطان جوهريان، هما:

الشرط الأول: أن يكون أطراف الدعوى دولاً أطرافاً في النظام الأساسي للمحكمة، فإذا لم تكن أطرافاً في النظام الأساسي للمحكمة، يلزم أن يكون مصرحاً لها من قبل مجلس الأمن وفق شروط يحددها بالتقاضي أمام هذه المحكمة (٣).

الشرط الثاني: أن تقبل أطراف الدعوى جميعاً قيام المحكمة بالنظر والفصل والبت في النزاع وتفسير ذلك أن اللجوء إلى أي جهاز قضائي دولي، بما في ذلك محكمة العدل الدولية، يستند إلى إرادة الدول، إذ القاعدة في القانون الدولي، أن الرضا هو أصل الالتزام الدولي.

ثانياً- الاختصاص الاستشاري أو الافتائي :-

(١) د. اشرف عرفات أبو حجازة ، الوسيط في قانون التنظيم الدولي ، الطبعة الثانية ، شركة ناس للطباعة ، طبعة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ ، ص ٥١٥ .

أنشأت محكمة العدل الدولية ICJ بموجب ميثاق الأمم المتحدة في ٢٠٦ . ١٩٤٥ واعتمد نظامها الأساسي في سان فرانسيسكو في الوقت الذي اعتمد فيه ميثاق المنظمة وعد جزءاً لا يتجزأ منه ونصت المادة ١٤ من ميثاق العصبة على إنشائها وكلفت مجلس العصبة وضع مشروع نظام لها وعين المجلس لجنة من المشرعين اجتمعت في صيف العام ١٩٢٠ في مدينة لاهاي ووضعت مشروعاً وافق عليه المجلس ثم الجمعية العمومية قبل نهاية العام المذكور وقبل اندلاع الحرب العالمية الثانية كان نظام المحكمة قد حظي بتصديق ٥٠ دولة ولم تتضمن الولايات المتحدة ولا الاتحاد السوفيتي إليه .

(٢) د. أحمد أبو الوفا ، القانون الدولي والعلاقات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨-٢٠٠٩ ، ص ٤١٦ .

(٣) د. اشرف عرفات أبو حجازة ، الوسيط في قانون التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص ٥٢٩ .

لقد أشارت المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة إلى هذا الاختصاص حيث إن الاختصاص الاستشاري للمحكمة قاصر على المسائل القانونية، وذلك بخلاف اختصاصها القضائي الذي يشمل كل ما يتفق الأطراف على عرضه من منازعات سواء أكانت قانونية أو سياسية، كذلك يفهم من النص أن طلب الآراء الاستشارية يقتصر على الجمعية العامة ومجلس الأمن، كما أن لسائر الفروع الأخرى للأمم المتحدة ولكل وكالة من الوكالات لدولية المتخصصة أن تطلب رأي المحكمة الاستشاري فيما يعرض لها أثناء قيامها بمهامها من مسائل قانونية (١).
يثار التساؤل حول موقف محكمة العدل الدولية وما تمارسه من اختصاصات قضائية أو استشارية من جريمة تمويل الإرهاب ؟

على حد علمنا إلى أنه إلى الآن -وبعد بحثنا في العديد من الأحكام وفتاوى المحكمة - لم ترد إلينا أي أحكام قضائية أو آراء استشارية تطرقت إليها محكمة العدل الدولية بخصوص جريمة تمويل الإرهاب.

إلا أن محكمة العدل الدولية تطرقت في بعض أحكامها إلى أن مجلس الأمن بموجب المادة ٢٤ من الميثاق، يضطلع "بالتبغات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي" وفي هذا الصدد يمكنه أن يفرض على الدول التزاماً صريحاً بالامتثال إذا ما أصدر على سبيل المثال ، أمراً أو تكليفاً... بموجب الفصل السابع " ويمكنه تحقيقاً لهذه الغاية أن " يطلب الإنفاذ باتخاذ إجراءات قسرية " (٢).

ويمكن تحليل ذلك الأمر بما قرره العديد من قرارات مجلس الأمن في فرض العديد من الالتزامات المتعلقة بجرائم تمويل الإرهاب والالتزام بها من جانب الدول ،على اعتبار إلى أن تلك الالتزامات تسعى إلى حفظ السلم والأمن الدوليين .

المبحث الرابع

- (١) د. اشرف عرفات ابو حازه ،الوسيط في قانون التنظيم الدولي ،،مرجع سابق ،ص٥٣٥.
- يجوز لمجلس الأمن والجمعية العامة التماس فتاوى "في أية مسألة قانونية"(ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٩٦ (١)،في حين أنه لا يجوز لسائر هيئات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة إلا أن تلتزم فتاوى بشأن "المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها"، ووفقاً لقواعد محدّدة (ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٩٦ (٢).
- (٢) انظر الفتوى المؤرخة ٢٠ تموز /يوليه ١٩٦٢ ،بعض نفقات الأمم المتحدة (الفقرة ٢ من المادة ١٧ من الميثاق)، تقارير محكمة العدل الدولية ١٩٦٢، ص ١٨.

http://palestineun.org/wp-content/uploads/٢٠١٣/٠٨/advisory_arabic.pdf

موقف المحكمة الجنائية الدولية ICC

تتميز المحكمة الجنائية الدولية عن المحاكم المخصصة بأنها محكمة دائمة ذات نطاق عالمي (فلا تقتصر ولايتها القضائية على بلد أو إقليم واحد في العالم). وأنشئت بموجب نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (١).
أولاً- اختصاصات المحكمة الجنائية الدولية:

(أ) الاختصاص الموضوعي للمحكمة الجنائية الدولية

يجوز للمحكمة الجنائية الدولية بموجب نظام روما الأساسي أن تقرّر ولايتها القضائية على الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب، كما جاء تعريفها بالتفصيل في نظام روما الأساسي. ويقدم نصّ تكميلي بشأن "عناصر الجرائم" تفاصيل عناصر كل من هذه الجرائم (٢).

(ب) الاختصاص الشخصي للمحكمة الجنائية الدولية

المحكمة الجنائية الدولية لها ولاية قضائية على الأفراد المتهمين بارتكاب تلك الجرائم. ويشمل ذلك الأشخاص المسؤولين مباشرة عن ارتكاب الجرائم، إضافة إلى آخرين قد يكونون مسؤولين عن الجرائم، وذلك مثلاً بالإعانة أو التحريض أو مساعدة ارتكاب جريمة بطريقة أخرى. وتشمل المجموعة الأخيرة أيضاً القادة العسكريين أو غيرهم من أصحاب السلطة العليا يرد تعريف مسؤوليتهم في النظام الأساسي.

(ج) الاختصاص الزمني للمحكمة الجنائية الدولية

أن الولاية القضائية للمحكمة تقتصر على الأحداث التي وقعت منذ ١ تموز/يوليه ٢٠٠٢. وحتى عندما تكون للمحكمة ولاية قضائية لا تتخذ إجراء بالضرورة. فيقضي مبدأ "التكامل" بأن بعض القضايا لا تكون مقبولة حتى إذا كانت للمحكمة ولاية قضائية. وتكون القضية مقبولة عموماً إذا كانت تحقق فيها أو تلاحقها قضائياً دولة لها ولاية قضائية. إلا أن قضية

١ (يعد نظام روما الأساسي الذي جاءت تسميته هذه لأنه اعتمد في روما، إيطاليا، في ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨ من قبل مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية. ونظام روما الأساسي معاهدة دولية ليست ملزمة إلا للدول التي تعرب رسمياً عن موافقتها على أن تكون ملزمة بأحكامها. وتصبح تلك الدول عندئذ "أطرافاً" في النظام الأساسي. ودخل النظام الأساسي حيز التنفيذ وفقاً لأحكامه في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٢، بمجرد أن أصبحت ٦٠ دولة طرفاً فيه.

٢ (وعلاوة على ذلك، أدرجت جريمة العدوان في نظام روما الأساسي، إلا أن المحكمة الجنائية الدولية لا تستطيع في الوقت الراهن أن تقرّر ولايتها القضائية على هذه الجريمة لأنه لم يتم أي اتفاق حتى الآن بشأن تعريف للعدوان والشروط التي يمكن أن تقرّر المحكمة بموجبها ولايتها القضائية.

قد تكون مقبولة إذا كانت الدولة القائمة بالتحقيق أو بالملاحقة القضائية غير راغبة في الاضطلاع بالتنفيذ أو بالملاحقة القضائية أو غير قادرة حقيقة على ذلك. فمثلاً، تكون قضية مقبولة إذا اضطلع بإجراءات وطنية بقصد ستر الشخص المعني من المسؤولية الجنائية. وإضافة إلى ذلك تكون قضية غير مقبولة إن لم تكن على قدر من الخطورة يكفي لتبرير إجراء آخر من جانب المحكمة(١).

وليس للمحكمة الجنائية الدولية ولاية قضائية شاملة، فهي لا تستطيع أن تقرر الولاية القضائية إلا في الحالات التالية:-

-إذا كان المتهم من مواطني دولة طرف أو دولة تقبل بوجه آخر اختصاص المحكمة(٢).

- إذا وقعت الجريمة في أراضي دولة طرف أو دولة تقبل بوجه آخر اختصاص المحكمة.

- إذا أحال مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة الوضع إلى المدعي العام، بصرف النظر عن جنسية المتهم وموقع الجريمة .

(د) ممارسة المحكمة اختصاصها

إلا أنه يمكن أن تمارس المحكمة الجنائية الدولية اختصاصها بثلاثة طرائق مختلفة بموجب النظام الأساسي(٣) هي:

- الإحالة من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

- الإحالة من دولة طرف.

- بناءً على طلب المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية من تلقاء نفسه.

جهود المحكمة الجنائية لمكافحة جرائم الإرهاب

لا ينص النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على اختصاصها بالملاحقة القضائية لجرائم "الإرهاب"، ولكن يجوز لها ملاحقة الأعمال الإرهابية قضائياً إذا كانت ترقى إلى جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو إبادة جماعية في حدود التعريف المنصوص عليه في النظام الأساسي(٤). ولقد دارت مناقشة أثناء مفاوضات نظام روما الأساسي بشأن إدراج الإرهاب ضمن الجرائم التي يجوز أن يشملها اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، إلا أنه تقرر عدم إدراجه(١).

(١) المادة ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، "المسائل المتعلقة بالمقبولية" .

(٢) المادة ١٢ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، "الشروط المسبقة لممارسة الاختصاص" .

(٣) المادة ١٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، "ممارسة الاختصاص" .

(٤) انظر الموقع على الرابط الإلكتروني الآتي

والحكمة في عدم إدراج جرائم الإرهاب وعدم إقرار مبدأ المسؤولية الجنائية الدولية عن هذه الجرائم ضمن النظام الأساسي للمحكمة، يرجع إلى القلق الأمريكي من عدم القدرة على التحكم في الأحكام التي تصدرها المحكمة، حيث إنها لا تخضع للفييتو الأمريكي، كما هو الحال في مجلس الأمن، على الرغم من الحصول على عدة تنازلات تمت الموافقة عليها، منها حق مجلس الأمن في إحالة القضايا بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة إلى المحكمة للتحقيق، وطلب إرجاء التحقيق أو المقاضاة لمدة اثني عشر شهراً قابلة للتجديد (المادة ١٣، ١٦). (٢)

ويرى جانب من الفقه أن إدراج جريمة الإرهاب ضمن اختصاص المحكمة هو أفضل سبيل لقمع هذا النوع من الجرائم أذ يمكن أن ينال مرتكبو جرائم الإرهاب ومن يموله أو يرعاه أو يخطط له أو يساعده عقاباً رادعاً أياً كانت مواقعهم التي يعملون من خلالها ومن خلال إجراءات قضائية تتوافر فيها المحاكمة الجدية العادلة، وسوف تكون الدولة ملتزمة بالتعاون بما هو متاح لديها من معلومات حول هذه الأنشطة وتمويلها واتصالاتها فضلاً عن المعاونة في أعمال التحقيقات والقبض والتفتيش وسماع الأقوال، وسوف يتعذر على الدول التي تعلن أنها تنبذ الإرهاب ولا تحميه أو تأويه أن تتصرف في الواقع على خلاف ما تعلن، أو بما يناقض التزامها بالتعاون مع المحكمة التي تمثل العدالة الجنائية الدولية والتي تكمل القضاء الوطني ولا تتعارض معه (٣).

<http://www.icc-cpi.int>

(١) انظر الرابط الإلكتروني الآتي

www.un.org/News/facts/iccfact.htm.

٢ () وبمنح هذه الصلاحية لمجلس الأمن تصبح لديه الصلاحيات ذات التأثير الدولي: (١) : وهي الصلاحية السياسية المتمثلة في حق التدخل المباشر لحفظ السلم والأمن الدوليين والمخولة له بموجب الفصل السابع من الميثاق، وكذلك استخدام حق الفييتو، (٢): وهي صلاحية قضائية تتمثل في إرجاء التحقيق والمقاضاة، وبذلك تصبح الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن - وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية - بمثابة القوة المحركة للنظام السياسي والقضائي على المستوى الدولي، وهو أمر لا يمكن تصوره في ظل غياب توازن القوى في النظام العالمي الجديد..

٣ () أقترح الفريق العامل المعنى بوضع مشروع نظام أساسي للمحكمة الجنائية الدولية إدخال الأفعال الخطيرة التي جرمها المجتمع الدولي في أحكام الاتفاقيات الدولية، ضمن دائرة اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، ومن بينها جرائم المخدرات الخطيرة والجرائم ضد سلامة الطيران ، وهي من الجرائم الإرهابية، وأكد الفريق العامل على أن جريمة الإرهاب من الجرائم الخطيرة التي نالت اهتماماً دولياً بوصفها من الجرائم ضد الإنسانية، وهو ما يجعلها في مصاف الجرائم المنصوص عليها في المادة ٧/ك من النظام الأساسي

ويري الباحث إلى أنه كان يتعين إدراج جرائم الإرهاب ضمن اختصاصات المحكمة الجنائية الدولية الدائمة حيث نرجعها إلى العديد من الأسباب .

السبب الأول- ما جاء بالملحق (١/ E) للوثيقة الختامية لمؤتمر روما، أن مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية وقد اعتمد النظام الأساسي للمحكمة، يعترف بأن أعمال الإرهاب والتداول غير المشروع للمخدرات هي من الجرائم شديدة الخطورة ولذلك يوصى عند مراجعة نظام المحكمة وفق المادة (١٢١) من النظام الأساسي إدراج جرائم الإرهاب وجرائم المخدرات وفق التعريف المتفق عليه في قائمة الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة.

السبب الثاني- أن ما يترتب على جرائم الإرهاب من تهديد للسلم والأمن وتعريض سلامة المجتمع الدولي للخطر، يؤكد ضرورة إدراجها ضمن الجرائم التي تدخل في نطاق اختصاص المحكمة(١).

السبب الثالث - عَقِدَ في عام ٢٠٠٩ مؤتمر استعراضي لجمعية الدول الأطراف للبت في ما إذا كان من الملائم إدخال أي تعديلات على نظام روما الأساسي. واعتمد المفوضون لإنشاء محكمة جنائية دولية قراراً في عام ١٩٩٨، أوصى بالنظر في هذه المناسبة في إدراج جرائم الإرهاب ضمن اختصاص المحكمة.(٢).

خلاصة قولنا أن إدراج جرائم الإرهاب ضمن الجرائم التي تنظرها المحكمة الجنائية الدولية ستكون خطوة مستقبلية تلجأ إليها المحكمة بنظر قضايا الإرهاب، ويكمن السبب في ذلك إلى ازدياد جرائم الإرهاب على المستوي الدولي.

للمحكمة الجنائية الدولية -الأفعال اللاإنسانية التي تتسبب عمداً في معاناة شديدة أو في أذى خطير يلحق بالجسم أو بالصحة العقلية أو البدنية -فضلاً عن ذلك فإن المبررات التي قدمت لإدراج جرائم الإرهاب والمخدرات ضمن اختصاص هذه المحكمة ترجع إلى اعتباره ما من الجرائم الدولية .

انظر د. عبد العظيم وزير "عضو الوفد المصري في مؤتمر إنشاء المحكمة الجنائية الدولية : وثائق غير منشورة"، وقد أشار الي ذلك د. أحمد إبراهيم مصطفى ، المحكمة الجنائية الدولية "المفهوم والممارسة " ،

بحث منشور على موقع وزارة الخارجية، المملكة البحرينية، ص٢ منشور على الرابط التالي

<http://www.ao-academy.org/docs/almahkamahaljineyahaldowaliyah٠٦٠٨٢٠١٠.pdf>

(١) د. إبراهيم العناني: "إنشاء المحكمة الجنائية الدولية"، دراسة في ضوء نظام روما عام ١٩٩٨، مجلة الأمن

والقانون، كلية الشرطة، دبي، السنة الثامنة، العدد الأول، يناير ٢٠٠٠، ص ٢٥٦.

(٢) الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، المحررة في

روما في ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨، (الوثيقة ١٠/١٨٣/CONF.A).

الخاتمة

في خاتمة هذه الدراسة التي تتناول جهود الأمم المتحدة في مواجهة جريمة تمويل الإرهاب، نشير إلى أننا استعرضنا فيها العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي والتي تضم في عضويتها كافة الدول الأعضاء كما وتعتبر الجمعية العامة هي الهيئة الوحيدة التابعة للأمم المتحدة التي تتمتع فيها جميع الدول الأعضاء بحق التمثيل وبالتصويت. كما تطرقنا إلى مجلس الأمن الدولي باعتباره من أحد الأجهزة الرئيسية والتنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة، والذي له دور كبير في حفظ السلم والأمن الدوليين

كما استعرضنا موقف محكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية من جريمة تمويل الإرهاب على اعتبار أن كلا المحكمتين يمكن وصفهم بأنهم جناحين للعدالة الجنائية في المجتمع الدولي المعاصر .

ونوضح فيما يلي أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من هذه الدراسة :

أولاً: النتائج

- ساهم المجتمع الدولي بالعمل على مكافحة جريمة تمويل الإرهاب، وبخاصة عقب قيام منظمة الأمم المتحدة عام ١٩٤٥، حيث شهدت العلاقات الدولية تحولاً كبيراً، كما تطورت قواعد القانون الدولي، ومن وسائل الأمم المتحدة في الحد من مكافحة التمويل اتخاذ العديد من القرارات التنفيذية سواء تمثلت في قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، كما وقعت الجمعية العامة أيضاً العديد من الاتفاقيات الدولية للقضاء على جرائم الإرهاب بصفة عامة، وجريمة تمويل الإرهاب بصفة خاصة .

- لعب مجلس الأمن باعتباره أقوى جهاز سياسي وتنفيذي محدود العضوية في الأمم المتحدة دور كبير في هذا المضمار، حيث قرر العديد من الإجراءات المتعلقة بتمويل الإرهاب ولقد تدرج موقف مجلس الأمن بعد استهجان واستنكار جريمة التمويل إلى إصدار العديد من القرارات (بمثابة تشريعات يجب على جميع الدول الالتزام بها).

- ساهم القضاء الدولي سواء تمثل في المحكمة الجنائية الدولية ومحكمة العدل الدولية بدور كبير في مواجهة جرائم الإرهاب الدولي ولكن بصورة غير مباشرة .

فمن ناحية أولى فإن محكمة العدل الدولية، تعد إحدى الأجهزة المهمة للأمم المتحدة والتي تتميز بسلطة حل النزاعات بين الدول، حيث لم ترد أية أحكام قضائية وفتاوى أو آراء استشارية بخصوص جريمة تمويل الإرهاب. إلا أن محكمة العدل الدولية تطرقت في بعض أحكامها إلى أن مجلس الأمن بموجب المادة ٢٤ من الميثاق، يضطلع "بالتبغات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي.

ومن ناحية ثانية ليست المحكمة الجنائية الدولية جهازاً من أجهزة الأمم المتحدة ،حيث تقتصر سلطة المحكمة الجنائية الدولية على الجرائم التي يرتكبها الأفراد ،سواء تمثلت في جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب ،حيث لا ينص النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على اختصاصها بالملاحقة القضائية لجرائم "الإرهاب"، ولكن يجوز لها ملاحقة الأعمال الإرهابية قضائياً إذا كانت ترقى إلى جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو إبادة جماعية في حدود التعريف المنصوص عليه في النظام الأساسي للمحكمة .

ثانياً: التوصيات

- أهمية الدور الذي يجب أن تلعبه الأمم المتحدة بجميع فروعها وأجهزتها الرئيسية ،بوجوب مواجهة جرائم التمويل بمعيار العدالة دون أن يكيل المجتمع الدولي بمكيالين .
- أهمية ما قرره منظمة الأمم المتحدة من قرارات وتدابير لمواجهة ظاهرة جريمة التمويل ووجوب الالتزام بها .
- عقد المعاهدات الدولية والالتزام بها وعدم مخالفتها للتشريعات الوطنية .
- أهمية دور القضاء الدولي بما له من مسؤوليات كبيرة في تحقيق العدالة بأن تختص محكمة العدل الدولية صراحة بنظر جرائم الإرهاب، وأن يتقرر هذا الاختصاص أيضاً لدى المحكمة الجنائية الدولية في نظامها الأساسي.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع العربية

- د. إبراهيم العناني: " إنشاء المحكمة الجنائية الدولية "، دراسة في ضوء نظام روما عام ١٩٩٨، مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة، دبي، السنة الثامنة، العدد الأول، يناير ٢٠٠٠
- د. أحمد ابو الوفا ، القانون الدولي والعلاقات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٨-٢٠٠٩
- د. أحمد فتحي سرور ،المواجهة القانونية للإرهاب ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الاولى ، طبعة ٢٠٠٨
- د. اشرف عرفات ابو حجازه ،الوسيط في قانون التنظيم الدولي ، الطبعة الثانية ،شركة ناس للطباعة ، طبعة ٢٠٠٤-٢٠٠٥
- أ. حمزة طالب المواهرة ، دور مجلس الأمن في احالة الجرائم الدولية إلى المحكمة الجنائية الدولية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق بجامعة الشرق الاوسط ، سنة ٢٠١٢
- د. سهيل حسين الفتلاوي ، مبادئ المنظمات الدولية العالمية والإقليمية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الأولى، ١٤٣١، ٢٠١٠ هـ
- شذى عبود عباس البازي ، الإرهاب وأثر مكافحته على حقوق الانسان ، بحث مقدم الى مركز دراسات الكوفة ، العدد العشرون ، العراق، سنة ٢٠١١
- د. رمزي نسيم حسونة ، مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي وآلية الرقابة عليها ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٧ ، العدد الأول ، ٢٠١١
- د. محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي ،الدار الجامعية ، الاسكندرية ، بدون سنة نشر
- د. محمد يونس الصائغ ، مدى اختصاص مجلس الأمن الدولي للنظر في قضية لوكربي ، مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (١٤) ، العدد (٥٠) ، السنة (١٦) ، ٢٠١١
- د. مي محرز، تمويل الإرهاب في التشريع السوري ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٨ ، العدد الأول ، سنة ٢٠١٢

ثانياً- المراجع الأجنبية

Trouw (H.J.) , Developments in Terrorism Financing and Dutch Government Policy , thesis Master, University of Twente , ٢١ April ٢٠١٠ (MSA)

ثالثاً- المراجع الإلكترونية

- د. أحمد إبراهيم مصطفى ، المحكمة الجنائية الدولية "المفهوم والممارسة " ، بحث منشور على موقع وزارة الخارجية ،المملكة البحرينية ، منشور على الرابط التالي

<http://www.ao-academy.org/docs/almahkamahaljineyahaldowaliyah٠٦٠٨٢٠١٠.pdf>

أصدرت مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة بفيينا ، اسئلة يكثر طرحها بشأن جوانب مكافحة الإرهاب ذات الصلة بالقانون الدولي ، نيويورك ٢٠٠٩ ، ص ١٩ .
http://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FAQ/AR_V٠٩٨١١٨٦.pdf

الدليل التشريعي للنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب ، الصادر عن الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة ، نيويورك ٢٠٠٨ ، ص ٣ على الرابط الإلكتروني التالي :
http://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Legislative_Guide_Universal_Legal_Regime/Arabic.pdf

الفتوى المؤرخة ٢٠ تموز / يوليه ١٩٦٢ ، بعض نفقات الأمم المتحدة (الفقرة ٢ من المادة ١٧ من الميثاق) ، تقارير محكمة العدل الدولية ١٩٦٢

http://palestineun.org/wp-content/uploads/٢٠١٣/٠٨/advisory_arabic.pdf

الوسيط الإلكتروني:

مفهومه وخصائصه

إعداد

علي عبد الستار العاني

المقدمة

شهد العالم اليوم توسع وتنوع في وسائل الاتصال الحديثة ، وبسبب ثورة المعلومات التي أصبحت تجري المعاملات القانونية بصورة معاملات الكترونية تتم عبر وسائل الاتصال الحديثة ، ويتم التعاقد بين الطرفين لا يجمع بينهما مكان واحد ولا يعرف المتعاقدان أحداها الآخر ، كما حققت هذه الوسائل التواصل وانجاز المعاملات بسهولة ويسر ، ولم يعد هناك مجال لأي دولة تريد أن تكون تواكب العصر وتسير على خطى الدول المتقدمة في التوسع باستخدام شبكة الانترنت والوسائل الحديثة في التعاملات ، وبفضل هذه الوسائل الحديثة للاتصال أصبح العالم عبارة عن سوق واحد وذلك عن طريق الشراء عبر الانترنت ومواقع التجارة الالكترونية ، وبما أن المتعاقد بحاجة إلى البحث عن المعلومات وانجاز التعاقدات والصفقات ، وللكم الهائل من المواقع التجارية فقد دعت الحاجة إلى ابتكار برنامج حاسوبي ذكي يمكن استخدامه لانجاز المعاملات والقيام بالإعمال القانونية لحساب الشخص الذي يستخدمه ، ويطلق على هذا البرنامج الالكتروني تسمية الوسيط الالكتروني الذي يقوم بدور الوساطة في المعاملات وكونه برنامجا الكترونيا ، حيث استخدمت البرامج الالكترونية في مجالات متنوعة وأصبحت البديل الناجح عن اليد البشرية في التعاقد ، الذي انتشر التعامل معه في التعاقدات الالكترونية وخاصة في مجال التجارة الالكترونية التي شهدت نموا متصاعدا ، بحيث أصبحت التجارة الالكترونية تشكل نسبة كبيرة من حجم التجارة الدولية والداخلية .

لذلك جاءت رغبتنا الشديدة في دراستنا مقارنة مع ما ورد في التشريعات والقوانين الخاصة والاتفاقات الدولية التي انعقدت سواء على مستوى الأمم المتحدة أم على مستوى المنظمات الإقليمية ، مراعيًا في ذلك خصوصية التعاملات الالكترونية واختلافها عن المعاملات التقليدية ، وأحكامها ويبين ما ورد من أحكام في القانون المدني المصري وما ورد من أحكام القانون المدني العراقي ، كما أصبح من الضرورة الحتمية اتجاه الأبحاث إلى تسليط الضوء على هذا الوافد الجديد من وسائل التقنية الالكترونية واستخدامه في انجاز التعاقدات الالكترونية .

ولذلك جاءت خطة البحث مكونة من ثلاثة مباحث :

- المبحث الأول : ماهية الوسيط الالكتروني .
- المبحث الثاني: خصائص ومزايا ومآخذ التعاقد باستخدام الوسيط الالكتروني
- المبحث الثالث : أنواع الوسيط الالكتروني .
- أخاتمه والتوصيات .

المبحث الأول : ماهية الوسيط الإلكتروني

نتناول في دراستنا ماهية الوسيط الإلكتروني في مطلبين اثنين، تعريف للوسيط الإلكتروني، (مطلباً أول) ومن ثم إنشاء الوسيط الإلكتروني (مطلباً ثاني) .

المطلب الأول: تعريف الوسيط الإلكتروني ، سنبين في دراستنا أولاً تعريف الوسيط الإلكتروني كما ورد في التشريعات والقوانين وتعريف الفقهاء له:

أ: التعريف الفقهي : حيث يعرف بعض الباحثين الوسيط الإلكتروني بأنه (برنامج معد يتعرف نيابة عن شخص معين) وفي نفس الاتجاه يرى البعض بأن الوسيط الإلكتروني (هو برنامج من برامج الحاسب الآلي يقوم بعمل معين نيابة عن الشخص الذي يستخدم الحاسب الإلكتروني ويكون له في قيامه بهذا العمل قدر من الاستقلالية، فلا يتطلب قيامه بهذا العمل تدخلاً مباشراً من الشخص الذي يمثله^(١)، وهذين التعريفين يبرزان على أداء المهمة الموكلة للوسيط للقيام بها ومن خلال هذين التعريفين يبرزان مسألة وجود النيابة للوسيط الإلكتروني (الوكيل) تخوله القيام بالتصرفات القانونية لحساب مستخدمه (الموكل) .

ويركز بعض الفقه في تعريفهم الوكيل الإلكتروني على الهدف أو المهمة التي يقوم بها. ومن التعريفات التي قيلت في ذلك التعريف الذي قال به أحد الفنيين في شركة TBM حيث عرفه بأنه (برنامج يساعد الناس على القيام بأعمال لحسابهم)^(٢) ويُعرف كذلك على أنه (أى شئ لا يمكن أن يعمل في بيئته من خلال أجهزة إحساس Sensors ويتعرف في هذه البيئة من خلال مؤثرات Effects)^(٣) ، ويفضل البعض في تعريفه للوكيل الإلكتروني التركيز على الخصائص التي

(١) آلاء يعقوب أنعمي: الوكيل الإلكتروني (مفهومه وطبيعته القانونية) بحث مقدم إلى مؤتمر المعاملات الإلكترونية، دولة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٨، ص ٤١١.

(٢) شريف محمد غانم: دور الوكيل الإلكتروني في التجارة الإلكترونية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢، ص ٢٠ وما بعدها.

(٣) شريف محمد غانم: دور الوكيل الإلكتروني في التجارة الإلكترونية، المرجع السابق، ص ٢١.

يتمتع بها هذا البرنامج والتي تميزه عن غيره من البرامج بل والتي هي السبب في تسمية برنامج الوكيل الإلكتروني أو من التعريفات التي قيلت في هذا الصدد، الوكيل الإلكتروني، برنامج أو جزء مادي من كمبيوتر مثبت به برنامج Hardware of software يتميز بأربع خصائص الاستقلالية Autonomy والقدرة الاجتماعية Abili Social والقدرة على رد الفعل Reactivity والقدرة على المبادرة Activeness pro ، ويضيف بعض الفقه إلى التعريف السابق مجموعة أخرى من الخصائص مثل القابلية للتعديل Adaptive والتأقلم مع شخصية المستخدم Personalized والتعاون Collaborative والتحكم في الأهداف Goal oriented^(١) ، إلا أن هذا أمر افتراضي ولا يخلو من النقد ويصعب تصوره، لذا لجأ الكتاب إلى تعريف الوسيط الإلكتروني بعيداً عن هذه المهمة وذلك بإبراز خصائصه الذاتية بالقول بأنه (برنامج من برامج الحاسب الإلكتروني يتميز بخصائص أربعة في عمله حماية الاستقلالية والقدرة على التعامل مع غيره من البرامج أو الأشخاص والقدرة على رد الفعل والمبادرة)^(٢). إلا أن هذا التعريف قد أخفق في المهمة الموكلة للوسيط الإلكتروني وأنه اكتفى بسرد الخصائص المميزة للوسيط الإلكتروني.

ب: التعريف التشريعي ، لقد انتهجت أغلب التشريعات القانونية المقارنة والمتخصصة بتنظيم موضوع التجارة الإلكترونية إلى وضع تعريف قانوني بالوسيط الإلكتروني حيث يذهب المشرع المصري إلى تعريف الوسيط الإلكتروني بأنه "أداة من أدوات أو أنظمة إنشاء التوقيع

(١) Wooldridge(m-j)and jenngs (N-R)intelligent

Agent:ECAI-g workshop on agen theories , Architecture and languages , Berlin , ١٩٩٥,p.٥

مشار اليه لدى شريف محمد غنام، دور الوكيل الالكتروني في التجارة الالكترونية، المرجع السابق ص ٢٢.

(٢) Former (L):Agent and appropriation , available at:

<http://forner.www.media.mit.edu/people/forner/julia/htm/>

المشار اليه من قبل صدام فيصل المحمدي ، الوسيط الالكتروني ، بحث منشور مجلة حقوق البحرين، العدد الاول

الإلكتروني"^(١)، إذ نجد أن المشرع المصري في تعريفه للوسيط الإلكتروني جاء تعريفاً مقتضباً وغامضاً ويخلط بين الوسيط الإلكتروني بصفته برنامج حاسوبي وبين الوسيط الإلكتروني والذي هو الآلات والأدوات التي تستخدم في إنشاء وبث وحفظ المقنتيات الإلكترونية كما يؤخذ في بعض التشريعات ، إنما أسمته بالوكيل الإلكتروني وفي هذا الامر مخالف للحقيقة وماهية الوسيط الإلكتروني ، وقد انتقد تعريف – الوسيط الإلكتروني – كما ورد في القانون المصري لأنه خلط بين "الوسيط الإلكتروني" و"الوسيط الإلكتروني" فالوسط الإلكتروني يقصد به – حسب الرأي المذكور الآليات الإلكترونية التي تستخدم في إنشاء وبث وحفظ المحررات الإلكترونية أما الوسيط الإلكتروني فهو الشخص المرخص له بممارسة دوره بين المتعاقدين إلكترونياً ، وله إصدار الشهادات المعينة، وقد كان يجب على قانون التوقيع المصري أن يتضمن التعريفين^(٢) ، إلا أنه يرى البعض خلاف ذلك هذا الرأي في غير محله لأن التعريف الذي أتى به عن الوسط الإلكتروني، المقصود به هو الوسيط الإلكتروني أي أدوات إنشاء التوقيع الإلكتروني وليس شخصاً، إنما الشخص الذي يمارس هذا العمل، يطلق عليه مزود خدمات المصادقة الإلكترونية، كما ورد في المادة (٢) من القانون التونسي، وهو نفسه مزود خدمات التصديق حسب المادة (٢) من قانون إمارة دبي في شأن التجارة الإلكترونية^(٣)

أما المشرع العراقي فإنه عرف الوسيط الإلكتروني وحسب المادة (٢) من قانون التوقيع والمعاملات الإلكترونية العراقي على أن الوسيط الإلكتروني برنامج حاسوبي إذ عرفه بأنه "برنامج أو نظام إلكتروني لحاسوب أو أية وسيلة إلكترونية أخرى تستخدم من أجل تنفيذ إجراء أو الاستجابة لإجراء بقصد إنشاء أو إرسال أو استلام رسالة معلومات^(٤) كما جاء تعريف الوسيط الإلكتروني بالتشريع السوداني الذي يقصد به برنامج الحاسوب أو أي وسيلة إلكترونية أخرى تستعمل من أجل تنفيذ إجراء بقصد إنشاء أو إرسال أو تسليم رسالة معلومات دون تدخل شخصي.^(٥)

(١) قانون التوقيع الإلكترونية المصري رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٢) عبد الفتاح بيومي حجازي: إثبات المعاملات الإلكترونية عبر الإنترنت، منشآت المعارف، ٢٠٠٩، ص ٧٤.

(٣) عبد الفتاح بيومي حجازي: إثبات المعاملات الإلكترونية عبر الانترنت، المرجع السابق ص ٧٤ ومابعدھا.

(٤) المادة (٢) من قانون التوقيع الإلكتروني والمعاملات الإلكترونية العراقي رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٢.

(٥) المادة (٢) من قانون المعاملات الإلكترونية السوداني لسنة ٢٠٠٧.

وكذلك عرفه المشرع الأردني في قانون المعاملات الإلكترونية الأردني بأنه "برنامج الحاسوب أو أي وسيلة أخرى تستعمل من أجل تنفيذ أو إجراء أو الاستجابة لإجراء بقصد إنشاء أو إرسال أو تسليم رسالة معلومات من دون تدخل شخصي"^(١)، وأن المشرع الأردني استعمل عبارة مفادها أن الوسيط الإلكتروني هو نائب عن المنشئ إذا ورد بنص المادة (وسيط الكتروني معد للعمل اتوماتيكيا بواسطة المنشئ أو بالنيابة عنه)^(٢).

بينما يذهب المشرع التونسي إلى أنه "مجموعة وحيدة من عناصر التشفير الشخصية أو مجموعة من المعدات المهيأة خصيصاً لإحداث إمضاء إلكتروني"^(٣)، أما قانون إمارة دبي فقد ذهب إلى أن الوسيط الإلكتروني هو "برنامج أو نظام إلكتروني لحساب آلي يمكن أن يتعرف أو يستجيب لتعرف بشكل مستقل، كلياً أو جزئياً، دون إشراف أي شخص طبيعي في الوقت الذي يتم فيه التصرف أو الاستجابة له"^(٤)، أما المشرع البحريني فإنه أطلق تسمية الوكيل الإلكتروني "وهو الشخص الذي يقوم نيابة عن شخص آخر بإرسال واستقبال وبت أو تخزين ذلك السجل الإلكتروني أو يقدم خدمات أخرى بشأن ذلك السجل الإلكتروني"^(٥).

أما المشرع الأمريكي فإنه ذهب إلى تعريف الوسيط الإلكتروني بأنه "برنامج حاسوبي أو إلكتروني أو أي وسيلة إلكترونية أخرى أعد لكي يبدأ عملاء أو الرد على تسجيلات إلكترونية أو

(١) المادة (٢) من قانون المعاملات الإلكترونية الأردني لسنة ٢٠٠١.

(٢) ان المشرع البحريني اكثر جراه لا يمكن انكارها انه استعمل مصطلح الوكيل الالكتروني تعبيراً عن هذه الوسيلة للتعاقد، ووجه الجراه هو انه وعلى الرغم من امكانية القول بان المشرع لم يقصد ذلك صراحة . اما مشرع امارة دبي ،استعمل تعبيرات المؤتمته(وسائل الكترونية مؤتمته)وكذلك (نظام معلومات الكتروني مؤتمت)ويبدو لفظ (مؤتمت)هو مشتق لغوي معرب من اللفظ الفرنسي(Automatique)او الانكليزي(Automatic)وتتراوح الترجمة اللفظية لهذين المصطلحين الفرنسي والانكليزي بين ثلاثة الفاظ عربية هي: ذاتي، تلقائي، او الي، وهو يكون حسب رأي المؤلف : ان التعاقد يتم دون تدخل بشري ، وانه بعيدا جدا عن المعاني الثلاثة ، بل غريبا على اذن السامع العربي. للمزيد ينظر: أسامة أبو الحسن مجاهد ، الوسيط في قانون المعاملات الالكترونية، دار النهضة العربية ٢٠٠٧ ص ١٧٢

(٣) الفصل (٢) من قانون المبادلات التونسية الخاص بالمبادلات التجارية الإلكترونية رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٠.

(٤) المادة (٢) من قانون إمارة دبي الخاص بالمعاملات والتجارة الإلكترونية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢.

(٥) المادة (١) من قانون المعاملات الإلكترونية لمملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢.

أداء معين بصفة كلية أو جزئية بدون الرجوع إلى شخص طبيعي^(١)، كذلك نلاحظ أن المادة (٤) من اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة باستخدام الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية عرفته على أنه "نظام رسائل إلكتروني"، وأنه برنامج حاسوبي أو وسيلة إلكترونية أخرى تستخدم لاستهلاك إجراء ما أو لاستجابة كلياً أو جزئياً لرسائل بيانات أو لعمليات تنفيذها، دون مراجعته أو تدخل من شخص طبيعي في كل مرة يستعمل فيها النظام إجراء ما أو ينشئ استجابة ما^(٢)، أما الباحث عبد الله ألقاسمي فإنه عرف الوسيط الإلكتروني في التشغيل بكونه الموقع (البوابة) الإلكتروني الذي يعتمد مجموعة من التقنيات التي تمكن من نشر ومعالجة المعلومات بهدف تسهيل إلقاء العرض والطلب في سوق الشغل^(٣).

ومن خلال الجمع بين التعريفات المتقدمة للوسيط الإلكتروني يعطينا تعريفاً جامعاً للوسيط الإلكتروني والذي عرفه الدكتور صدام المحمدي "بأنه برنامج حاسوبي مُعد بوسائل إلكترونية لفرض تنفيذ إجراء معين أو الاستجابة لإجراء بشكل مستقل وبصفة كلية أو جزئية وذلك بإرسال أو تسليم أو تنفيذ رسالة بيانات إلكترونية، دون الحاجة إلى إشراف أو تدخل شخص طبيعي"^(٤).

إلا أن رأينا يتفق مع تعريف الدكتور صدام المحمدي للوسيط الإلكتروني على أنه برنامج حاسوبي اعد للعمل بطريقة معينة معده سلفاً، وبصفة مستقلة دون الحاجة إلى إشراف أو تدخل شخص طبيعي وله القدرة على المبادرة بإنشاء أو إرسال أو تسليم أو تنفيذ رسالة بيانات إلكترونية، وله قدره على رد الفعل، وأنه تعريف جامع إذ أنه مجموعة من الإرشادات والتعليمات التي تستخدم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في نظام معالجة المعلومات لكي تحدث

(١) المادة (٢، ٦) القسم ٤٠١ من القانون الأمريكي الفيدرالي للمعاملات الإلكترونية الصادر عام ١٩٩٩ مانصه:

Electronic agent: means a computer program or an electronic or the automated mean used independently to initiate an action or respond to electronic records or performance in whole or in part, without review or action by an individual.

منقول عن صدام المحمدي الوسيط الإلكتروني، المرجع السابق.

(٢) المادة (٤) اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة باستخدام الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية، ٢٠٠٧.

(٣) عبد الله ألقاسمي، الوسيط الإلكتروني في التشغيل، منشور على الموقع www.marocdroit.com تاريخ النشر ٢٧ سبتمبر ٢٠١١.

(٤) صدام المحمدي: الوسيط الإلكتروني، المرجع السابق.