

مجلة جامعة الملك سعود، م ٢٩، الحقوق والعلوم السياسية (١)، ص ١-١٩١ بالعربية، الرياض (٢٠١٧م / ١٤٣٨هـ)

مجلة جامعة الملك سعود (دورية علمية محكمة)

المجلد التاسع والعشرون الحقوق والعلوم السياسية (١)

(٢٠١٧م)

يناير

(١٤٣٨هـ)

ربيع الثاني

دار جامعة
الملك سعود للنشر
KING SAUD UNIVERSITY PRESS



ص.ب ٦٨٩٥٣ - الرياض ١١٥٣٧ المملكة العربية السعودية

هيئة التحرير

رئيس التحرير

- أ. د. أحمد بن سالم العامري
- أ. د. صالح بن زياد الغامدي
- أ. د. خالد بن عبدالله الرشيد
- أ. د. إبراهيم بن محمد الشهوان
- أ. د. أنيس بن حمزة فقيها
- أ. د. خالد بن حمد القدير
- أ. د. علي بن عبدالله الصباح
- أ. د. علي بن سالم باهمام
- أ. د. محمد بن عبدالله الثنيان
- أ. د. صالح بن محمد الخثلان
- د. فهد بن سليمان الشايع
- د. فيصل بن محمد القحطاني
- د. منصور بن محمد السليان

أعضاء هيئة التحرير الفرعية

رئيساً

عضواً

عضواً

عضواً

عضواً

- أ. د. صالح محمد الخثلان
- أ. د. عبدالله جمعان الغامدي
- د. أسامة محمد السليمان
- أ. د. حسن عبدالحميد محمود
- أ. د. عبدالستار عبدالحميد سلمي

ح ٢٠١٧م (١٤٣٨هـ) جامعة الملك سعود

جميع حقوق النشر محفوظة. لا يسمح بإعادة نشر أي جزء من المجلة أو نسخه بأي شكل وبأي وسيلة سواء كانت إلكترونية أو آلية بما في ذلك التصوير والتسجيل أو الإدخال في أي نظام حفظ معلومات أو استعادتها بدون الحصول على موافقة كتابية من دار جامعة الملك سعود للنشر.



المحتويات

صفحة

تقييم أبرز المعوقات والحلول وآفاق التطوير لمجلس الشورى السعودي: دراسة مسحية لأعضاء المجلس وليد بن نايف السديري.....	١
صفقات الاتهام الجنائي في القانون الأمريكي وإمكانية تطبيقها في النظام السعودي جلال بن هاشم بن يحيى سحلول.....	٦٩
الاستخدام النظامي للمصنفات الفكرية المحمية بدون إذن المؤلف: دراسة مقارنة بين النظام السعودي والقانون الأمريكي سلطان فيحان أبا العلا العصيمي.....	١٠٥
الاتحاد الأوروبي: دراسة في النشأة والتوسع، وتطور نظام ومؤسسات اتخاذ القرارات صادق عبد الحميد المالكي.....	١٢٧

تقييم أبرز المعوقات والحلول وآفاق التطوير لمجلس الشورى السعودي: دراسة مسحية لأعضاء المجلس

وليد بن نايف السديري

دكتوراه في علم السياسة، عضو هيئة التدريس بجامعة الملك عبدالعزيز

(قدم للنشر في ٢٤ / ٤ / ١٤٣٧هـ؛ وقبل للنشر في ٢٤ / ٨ / ١٤٣٧هـ)

الكلمات المفتاحية: مجلس الشورى السعودي، اختصاصات مجلس الشورى، تقييم مجلس الشورى، السلطة التنظيمية، السلطة التشريعية، السياسة السعودية، النظام السياسي السعودي، نظام الحكم السعودي، الحكومة السعودية، السياسة، علوم سياسية، السياسة المقارنة، النظام السياسي، المجلس التشريعي، البرلمان، دراسات برلمانية، دراسة مسحية.

ملخص البحث. تستقصي هذه الدراسة آراء أعضاء مجلس الشورى السعودي حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس، وأهم الحلول الممكنة لمعالجتها في إطار نظام المجلس الحالي، وأهم الآفاق المناسبة لتطوير نظام المجلس مستقبلاً. وصُمِّمت استبانة تقيس هذه الأبعاد، أجاب عنها ٥٤ عضواً، مثّلوا أكثر من ثلث أعضاء المجلس. وخلص تحليل النتائج إلى أن أهم المعوقات ترتبط بمحدودية صلاحيات المجلس، وارتباك تواصله، وعلاقته بالإعلام، وضعف بعض إمكانياته. وأن أهم حلول المعالجة في إطار نظام المجلس الحالي تكمن في تعزيز إمكانيات المجلس، ودعم دوره الرقابي، وتحسين علاقته بالإعلام. وأن أهم آفاق تطوير نظام المجلس مستقبلاً تتمثل في زيادة صلاحيات المجلس الرقابية والتشريعية، وتعزيز احترافيته في أداء أعماله. وكان ملفتاً أن أعضاء المجلس لم يبدوا حماسة كبيرة لبعض الأطروحات المتداولة لزيادة فاعلية المجلس، ولم يروا جدوى في بعضها الآخر. كما ظهر بعض التفاوت في الآراء بحسب عمر وخبرة الأعضاء في المجلس. وانتهت الدراسة بعرض أبرز الاستنتاجات والتوصيات العملية والبحثية التي توصلت إليها.

المقدمة

الشورى مبدأ أصيل في الفكر والحكم الإسلامي، وممارسة عريقة في الدولة السعودية، تطورت عبر الزمن، بدايةً من شكلها البسيط في عهد الملك المؤسس عبدالعزيز بن عبدالرحمن آل سعود - تغمده الله برحمته - والمتمثل في استشارة مستشاريه وأهل الحل والعقد في الدولة، إلى صدور نظام مجلس الشورى الحالي في عام ١٤١٢هـ، وانعقاده في دورته الأولى عام ١٤١٤هـ، وتوسع دوره وصلاحياته لاحقاً عبر تعديل بعض مواده وزيادة عدد أعضائه. وأصبح مجلس الشورى اليوم، أحد المؤسسات الرئيسية في النظام السياسي السعودي، التي يعقد عليها آمال عريضة لتطوير أدائها، والقيام بدورها بفاعلية أكبر في خدمة المجتمع والدولة وعملية التنمية.

وتركز هذه الدراسة على إجابة ثلاثة أسئلة محددة ومتعلقة: ما هي أهم المعوقات التي تواجه مجلس الشورى السعودي؟ وما هي أهم الحلول الممكنة لمعالجة هذه المعوقات في إطار النظام الحالي لمجلس الشورى؟ وما هي الآفاق المناسبة لتطوير نظام مجلس الشورى مستقبلاً؛ ليكون مؤسسة أكثر فاعلية؟ ويتم تقييم ذلك - بشكل رئيسي - بالاعتماد على استقصاء وتحليل آراء أعضاء مجلس الشورى حول هذه الأبعاد المهمة.

وتنبع أهمية الدراسة من تناولها لأبعاد حيوية ومؤثرة على تطوير أعمال المجلس في الحاضر والمستقبل، وتوفيرها أداة علمية تلبي حاجة أساسية؛ لتقييم أهم المعوقات والحلول والآفاق لتطوير المجلس مستقبلاً، وفائدة نتائجها للنظر في تعزيز فعالية دور مجلس الشورى في منظومة الحكم السعودي في هذه المرحلة المتقدمة من تطور أجهزته وسعي القيادة إلى تحقيق مزيد من الإصلاح والتطوير لزيادة الكفاءة بما يخدم احتياجات الدولة والمجتمع وعملية التنمية، وخاصة بعد أن تراكمت تجربة المجلس على مدى ستة دورات ومُضيَّ ٢٣ عامًا من مباشرته لأعماله. وتزيد الأهمية نتيجة لندرة الدراسات في هذه الباب.

وتسعى الدراسة إلى تحقيق أربعة أهداف مترابطة، أولها هو: قياس رأي أعضاء مجلس الشورى - بطريقة علمية - حول أهم المعوقات التي تواجه أعمال المجلس، وأهم الحلول الممكنة لمعالجتها في إطار نظام المجلس الحالي، وأبرز الآفاق المناسبة لتطوير نظام المجلس مستقبلاً. وثانيها: التعريف بدراسات المجالس التشريعية المتخصصة حول هذه الأبعاد. وثالثها: توفير نتائج مستندة على منهجية علمية أمام صناع القرار والمختصين والمهتمين. والهدف الرابع هو: توعية القارئ العام حول التحديات التي تواجه مجلس الشورى لترشيد تصوراتهِ عن واقع ومستقبل المجلس.

الإطار النظري ومراجعة الدراسات السابقة

مجلس الشورى السعودي مجلس تشريعي، يقوم - بالمشاركة مع مجلس الوزراء وتحت مرجعية الملك - بوظائف السلطة التشريعية (أو التنظيمية) في النظام السياسي السعودي؛ لذا فإنَّ الإطار النظري لهذه الدراسة عن مجلس الشورى يكون بمراجعة الدراسات المتخصصة عن المجالس التشريعية. علماً بأنَّ هذه المراجعة ليست شاملة للدراسات التشريعية، بل تركز على الأفكار الرئيسية التي طرحتها حول ما يتصل بموضوع هذه الدراسة عن أهم المعوقات والحلول وآفاق التطوير لمجلس الشورى.

تُجمع الدراسات المتخصصة على وجود ثلاثة وظائف أساسية يقوم بها أي "مجلس تشريعي" (Legislature)^(١)، هي: وظيفة التشريع ووضع الأنظمة

وتطبق الدراسة المنهج الوصفي المسحي، من خلال إجراء استبانة من ثلاثة محاور، تقيس رأي أعضاء مجلس الشورى حول الأبعاد الثلاثة التي تسعى الدراسة إلى تقييمها، وهي: أهم المعوقات، والحلول، وآفاق التطوير لمجلس الشورى. وتمت بلورة محاور الاستبانة وعباراتها بعناية، وبلاستناد على ما تناولته دراسات المجالس التشريعية المتخصصة، وعلى تقييم بعض أعضاء مجلس الشورى السابقين، وعلى استطلاع مبدئي عملي لآراء بعض أعضاء المجلس الحاليين والسابقين بغرض إعداد الاستبانة. ووزعت الاستبانة على جميع أعضاء المجلس، وأجاب عنها ٥٤ عضواً، مثلوا أكثر من ثلث الأعضاء.

وجرى تنظيم هيكل الدراسة على النحو التالي: تبدأ باستعراض الإطار النظري للدراسة من خلال مراجعة مختصرة لما جاء في دراسات المجلس التشريعية المتخصصة عن الموضوع، وعرض نماذج لكتابات أعضاء المجلس السابقين حوله. يليه استعراض لتصميم الدراسة، يتناول كلاً من المنهج والاستبانة وخصائص مجتمع الدراسة، ثم مناقشة موسعة لنتائج التحليلات الإحصائية لمحاور الدراسة الثلاثة (المعوقات، والحلول، وآفاق التطوير). فالخلاصة والاستنتاجات والتوصيات، انتهاءً بعرض قائمة المراجع وملاحق الدراسة.

(١) تستخدم الدراسات المتخصصة عدة مصطلحات للتعبير عن المجالس التشريعية: المجلس التشريعي (Legislature)، الجمعية التشريعية (Assembly)، البرلمان (Parliament)، الكونجرس (Congress). ويراهن البعض كمرادفات ولا يفرق بينها بالعموم، فالجمعيات تسمى مجالس تشريعية بغض النظر عن الدور الذي تلعبه في التشريع، وارتبط البرلمان أكثر بالأنظمة البرلمانية كالمملكة المتحدة، بينما ارتبط الكونجرس بالأنظمة الرئاسية كالولايات المتحدة (انظر مثلاً: Almond and Others, 2004: p. 111). في حين يرى البعض أنه رغم استخدامها عادةً كمرادفات، إلا أن "الجمعية التشريعية" توحي أكثر بتكوينها من نواب يمثلون المجتمع أكثر من كونهم موظفين حكوميين، وأن "المجلس التشريعي" مصطلح غير دقيق حيث لا تحتكر هذه الهيئات عملية صنع القوانين والتشريعات، وأن =

والقوانين، ووظيفة الرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية، ووظيفة التمثيل لآراء ومصالح فئات المجتمع المختلفة^(٢). كما تتفق الدراسات أيضًا على ضرورة أن يلتزم المجلس التشريعي في ممارسة

اختصاصاته بمبادئ: الشفافية في أعماله، والمسؤولية بإمكانية محاسبته، والانفتاح على المواطنين^(٣). وانطلاقًا من هذه الوظائف والمبادئ، وضع "الاتحاد البرلماني الدولي"^(٤) ستة "معايير عالمية لأداء المجلس التشريعي الجيد"، تتعلق بمدى قدراته في التشريع، والرقابة، والتمثيل، ومدى شفافية أعماله، وإمكانية محاسبته، وانفتاحه على المواطنين.

وفي هذا الصدد، يشير الاتحاد إلى أهمية هذه "القيم العالمية التي تطمح لها البرلمانات المؤكدة مصداقيتها أيًا كان النظام الحكومي ... [ويُعرّف] البرلمان الديمقراطي [أي المجلس التشريعي الجيد] بأنه ممثل للإرادة السياسية والتنوع الاجتماعي للسكان، وأنه فعال في وظائفه التشريعية والرقابية على المستوى الوطني والدولي، وأنه بالتأكيد أيضًا شفاف ومنفتح

= "البرلمان" يشير إلى أهمية التشاور أو التداول والمناظرة في هذه الهيئات، انظر مثلاً: (Heywood, 2007: p. 354). ويرى البعض الآخر أن هذه المصطلحات غير مترادفة، وذلك رغم تشابه دلالاتها على "هيئة من أشخاص لديهم صلاحية التشريع"، حيث يؤكدون أهمية توخي الدقة عند استخدام مصطلحي (البرلمان والكونجرس)؛ لتلافي الخلط والالتباس، فالبرلمان يستخدم حين تكون السلطين التشريعية والتنفيذية متداخلة كحالة النظام البرلماني، والكونجرس عندما يكون هناك فصل نسبي بين السلطين كحالة النظام الرئاسي، وأن كلاً من البرلمان والكونجرس عبارة عن "مجالس تشريعية" بمعنى أنها جمعيات سياسية تقوم ببعض الوظائف التشريعية، انظر مثلاً: (Kreppel, 2011: pp. 122-123). والدراسة تعتمد استخدام مصطلح "المجلس التشريعي" لوصف "مجلس الشورى" الذي يؤدي وظيفة تنظيمية (وتشريعية) دون أن يعني ذلك بالضرورة انفراد بوظيفة التشريع، والتي لا يوجد أصلاً لمجلس تشريعي ينفرد بأدائها في أي نظام.

(٢) تضيف بعض الدراسات وظائف أخرى للمجلس التشريعي، منها: إضفاء الشرعية على النظام السياسي (نيوتن وفان ديث، ٢٠١٠م: ص ص ٢٠٢-٢٠٨)؛ "التجنيد السياسي" للقيادات السياسية وإكسابها المعارف والمهارات المطلوبة (Almond and Others, 2004: p. 113; Heywood, 2011: pp. 311-355) عن المصالح وتجميعها كمدخلات في النظام السياسي، وكذلك كون المجلس التشريعي مصدر للتنشئة الاجتماعية والسياسية من خلال تثقيف الجمهور والنخب عن السياسة (Almond and Others, 2004: p. 113).

(٣) انظر مثلاً: نيوتن وفان ديث، ٢٠١٠م؛ The Inter-Parliamentary Union, 2006, 2008؛ Heywood, 2007؛ Martin, 2008؛ Almond and Others, 2014: pp. 1-29؛ Kreppel, 2011؛ 2004: p. 113.

(٤) نشأ الاتحاد البرلماني الدولي (The Inter-Parliamentary Union – IPU) في عام ١٨٨٩م، وهو يعد أشهر منظمة دولية للبرلمانات، ويهدف إلى تطوير أعمال البرلمانات، وتعزيز التعاون بين البرلمانات والبرلمانيين حول العالم. ومجلس الشورى السعودي هو أحد أعضاء هذا الاتحاد. (انظر الرابط: <http://www.ipu.org>).

ومسؤول أمام المواطنين الذين يمثلهم " (The Inter-Parliamentary Union, 2008: p. 4).

ويجدر التنويه بدايةً - هنا - إلى أنه من ناحية قانونية وشكلية تبدو معلومات المجالس التشريعية واضحة ومباشرة، إلا أن تحليلها من ناحية الواقع والممارسة بالغ التعقيد، وخاصة صعوبة تقييم أدائها لوظائفها المتعددة. وفي هذا الصدد، تؤكد إيمي كريبل أن "دور المجالس التشريعية في بيئتها السياسية بعيد عن البساطة. وقد وصل العلماء إلى نتائج مختلفة جدًا عن قوة المجالس التشريعية السياسية ونفوذها في صنع السياسة. وهناك عدة أسباب لذلك، حيث إن التقييم العام لدورها يتفاوت بحسب كل من: الحالات التي تدرس، والإطار النظري المستخدم، والفترة التاريخية محل النظر، وطريقة تعريف (القوة) و (النفوذ). كل هذه العوامل لعبت دور ظهور مفاهيم مختلفة جدًا للمجالس التشريعية ودورها السياسي العام" (Kreppel, 2011: p. 122).

(٥) لمراجعة مسيرة حول اختصاصات مجلس الشورى السعودي وعن المعايير العالمية للأجهزة التشريعية التي طرحها الاتحاد البرلماني الدولي وانعكاسها في مجلس الشورى السعودي، انظر: السديري والشريف (١٤٣٧هـ - أ)، وحول تنظيم وإجراءات العمل بالمجلس، انظر: السديري والشريف (١٤٣٧هـ - ب). وهما دراستان أولى مشتركة للباحث، في سلسلة من ثلاث دراسات مستقلة تُقيم جوانب مختلفة لمجلس الشورى السعودي من خلال قياس آراء أعضائه حولها، وهذه الدراسة التي يقوم بها الباحث منفردًا هي الدراسة الثالثة والأخيرة.

وبشكل عام، تتحدد قوة المجالس التشريعية بعدة عوامل تشمل: حدود صلاحياتها الدستورية، ودرجة استقلالها عن السلطة التنفيذية، وطبيعة النظام الحزبي (في الدول التي بها أحزاب سياسية)، وطبيعة التماسك والبنية التنظيمية للمجلس (Heywood, 2007: p. 355; Kreppel, 2011: pp. 135-139).

وفيما يلي تناولٌ مختصرٌ لهذه العوامل، مع التوسع في مناقشة الجانب التنظيمي للمجلس التشريعي؛ لارتباطه بموضوع الدراسة. لا شك في أن الصلاحيات التي يعطيها الدستور للمجلس التشريعي هي الأساس في تحديد دوره ووظائفه في النظام السياسي. فمواد الدستور تحدد الطبيعة العامة للنظام السياسي وتوزيع السلطات بين أجهزته الحكومية الثلاثة (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية).

ويمكن تصنيف المجالس التشريعية - بحسب توزيع السلطات والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٦) - إلى: مجالس تشريعية صانعة للسياسة، تتمتع باستقلالية وتأثير فعال على السياسة، ومجالس تشريعية مؤثرة على السياسة، يمكن أن تغير السياسات

(٦) يتم عادةً التركيز على درجة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقط؛ لأن استقلالية السلطة القضائية منصوص عليها في معظم الدساتير، وذلك باعتبار طبيعة وظيفتها في فض المنازعات والحكم بموجب القوانين التي تتطلب الحيادية والاستقلالية وإبعادها عن تأثير السلطتين الأخرى.

في حال الأحزاب المركزية ووجود أنظمة انتخابية يعتمد الفوز فيها على التمويل والولاء الحزبي (انظر مثلاً: (Saalfeld and Strom, 2014; Kam, 2014). ويكفي هذا القدر عن تأثير الأحزاب السياسية، لعدم وجودها في حالة مجلس الشورى السعودي.

والعامل الأهم في قوة المجالس التشريعية هو طبيعة تماسكها وبنيتها التنظيمية الداخلية؛ حيث تؤكد أيمي كريل إلى أنه "حتى المجالس التشريعية التي تملك قوة وصلاحيات رسمية وقانونية كبيرة، ستكون على الأرجح غير فعّالة إذا لم تملك أيضاً البنية الداخلية التي تسمح بوجود تقسيم كفؤ للعمل، وتطوير خبرات متخصصة، والوصول إلى مصادر معلومات مستقلة، وغيرها من موارد التنظيم والعمليات الأساسية ... [وأنه] وفي معظم الحالات، فإن تحليل البنية الداخلية وموارد المجلس التشريعي يوفر تقييم أكثر دقة عن المستوى العام لنشاطها وتأثيرها من مراجعة سلطته وصلاحياته الرسمية التي يمنحها له الدستور" (Kreppel, 2011: p. 129).

وتتأثر البنية التنظيمية الداخلية للمجلس التشريعي - بدورها - بأربعة جوانب رئيسية متداخلة، هي: حجم (أو عدد) وجودة أعضاء المجلس التشريعي، ومدى احترام المجلس التشريعي في أداء أعماله، وهيكل المجلس وهل هيئته مكونة من مجلس واحد أو مجلسين، وطبيعة تنظيم وكفاءة لجانه.

التي تبادر بها السلطة التنفيذية، ومجالس تشريعية تسيطر عليها الأجهزة التنفيذية، حيث يكون تأثيرها ثانوي أو مجرد تصديق على ما يصدره الجهاز التنفيذي. انظر مثلاً (Heywood, 2007: pp. 548-549).

وعموماً، تعتمد درجة ممارسة المجالس التشريعية لوظيفتي التشريع والرقابة، على مدى الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي؛ حيث تكون الممارسة أقوى - عادةً - في الأنظمة التي يوجد فيها فصل نسبي أكبر بين السلطتين، واستقلالية نظامية أكبر للمجلس التشريعي في أداء وظائفه. وفي نهاية الأمر، كما يؤكد هيوود (Heywood, 2007: p. 545)، "فإن التوازن المرغوب بين المجلس التشريعي والجهاز التنفيذي يتلخص في (حكم معياري) عن مدى الحاجة للتمثيل والمساءلة من جهة، والقيادة وقوة الحكومة من جهة أخرى".

ومثلما كانت استقلالية المجلس التشريعي عن الجهاز التنفيذي مهمة، فإن مدى استقلالية أعضائه عن تأثيرات الأحزاب السياسية مهم أيضاً في تحديد دور المجلس في أداء وظائفه. والفكرة العامة هنا، أنه كلما زادت استقلالية أعضاء المجلس التشريعي، أثر ذلك إيجاباً على ممارسة المجلس التشريعي لأعماله وأداء وظائفه. وتزيد استقلالية الأعضاء، كلما قل اعتمادهم على أحزابهم السياسية في ترشحهم وفوزهم في الانتخابات وفي ممارسة أعمالهم في المجلس. وتكون الاستقلالية أقل

وذلك بغض النظر عن كيفية وصولهم للمجلس سواء كانوا "منتخبين أو معينين، أو حتى اختيروا بالوراثة، أو أي خليط من هذه الطرق" (Heywood, 2007: p. 344). والتوفيق بين هذه العوامل (حجم العضوية، ونوعية الأعضاء، ودرجة تنظيمهم، والعلاقات بينهم، وتمثيلهم للمجتمع) أمر حيوي؛ لنجاح المجلس التشريعي. انظر أيضًا (Hazan, 2014: pp. 213-230; Kreppel, 2011: pp. 129-135).

ويرتبط بالجانب السابق جانب آخر، يتعلق بمدى الاحتراف الذي يتمتع به المجلس التشريعي (legislature professionalization)، والذي يتعلق بأمرين مترابطين هما: زيادة موارد المؤسسة التشريعية، وزيادة مهنية (careerism) أعضاء المجلس التشريعي (Woods and Baranowski, 2006: p. 585). وتُعرّف الاحترافية غالبًا في إطار "مدى اجتماع المجلس في جلسات غير محدودة"، ودفع مرتبات جيدة لأعضائه، وتوفير موظفين وموارد ومرافق متفوقة؛ انظر مثلاً (Moncrief, 1988; Squire, 1992, 2007; Woods and Baranowski, 2006). كما تقاس عادةً من خلال "مؤشر مركب من ثلاثة عناصر هي: متوسط عدد العاملين لكل عضو في المجلس، عدد ساعات عمل أعضاء المجلس، ومرتباتهم"؛ انظر مثلاً (Silva, 2015). وتؤكد أكثر الدراسات - وهو الأمر المهم في إطار

وقد حظي تحليل هذه الجوانب بعناية الدراسات المتخصصة؛ وذلك لتأثيرها الكبير على كفاءة وأداء المجالس التشريعية. وفيما يلي استعراض موجز لكل من هذه الجوانب، والتي ترتبط الثلاثة الأولى منها مباشرة بإطار هذه الدراسة.

فمن الجانب الأول، المتعلق بحجم ونوعية الأعضاء، يضم المجلس التشريعي عددًا كبيرًا ومتنوعًا من الأعضاء، ويؤثر حجم عضوية المجلس ونوعية أعضائه وطريقة تنظيم عملهم ودرجة تمثيلهم للمجتمع على مدى فاعليته وأدائه في إطار النظام السياسي. فحجم المجلس ومدى تنوع أعضائه مؤثر في أعماله، فكلما كان عدد وتنوع الأعضاء كبيرًا، كلما تعقدت وطالت عملية اتخاذ القرارات وصعب الوصول إلى قرارات جيدة. كما أن جودة الأعضاء من حيث خبراتهم وكفاءتهم وتمكنهم من المعارف والمهارات اللازمة لمهامهم، وكذلك طبيعة العلاقات بينهم، ومدى تفرغ أو عدم تفرغ الأعضاء والوقت الذي يقضونه في أداء أعمال المجلس، ينعكس مباشرة على نشاط وفاعلية أعمال المجلس.

وكما أن العلاقات الاجتماعية بين أعضاء المجلس التشريعي مهمة، فإن العلاقة بينهم وبين المجتمع مهمة أيضًا؛ حيث تعتمد درجة أداء المجلس التشريعي لوظيفة التمثيل على مدى عكس أعضائه لآراء ومصالح فئات المجتمع المختلفة (Best and Vogel, 2014: pp. 57-59).

(٧) يقصد بـ "جلسات غير محدودة" (unlimited sessions)، جلسات غير مقيدة ومتكررة وكافية لتناول مختلف المواضيع المتصلة باختصاصاته.

(unicameral system). وغالبية المجالس التشريعية من هذا النوع. ومجالس تشريعية تتكون من نظام المجلسين أو "الغرفتين" (bicameral system). ونظام المجلسين بدوره، قد يكون من النمط "القوي" حين يمتلك كل من المجلسين صلاحيات قوية (كالكونجرس الأمريكي)، أو يكون من النمط "الضعيف" حين يكون أحد المجلسين أقوى من الآخر (كبرلمان المملكة المتحدة)، ومعظم أنظمة المجلسين هي من النمط الضعيف. وحظي موضوع "عدد غرف المجالس التشريعية القومية بدراسات نظرية وتجريبية غنية ... وأصبح نظام المجلسين [ولعل هذا نتيجة للدراسات الأمريكية] هو أحد أكثر السمات التنظيمية المفهومة جيداً في حقل علم السياسة العام" (Heller and Branduse, 2014: p. 332).

وتوجد في الدراسات المتخصصة مناظرات حول أيها أفضل نظام المجلس الواحد أم نظام المجلسين؟ حيث يجادل أنصار نظام المجلس الواحد بأنه يتميز بتركيز السلطة وتجنب الازدواجية، وببساطة ووضوح الإجراءات والمسؤوليات، ويناسب أكثر الدول الموحدة والصغيرة وذات التجانس السكاني. بينما يجادل أنصار نظام المجلسين بأنه يحقق تمثيلاً أفضل (حيث يمثل أحد المجلسين السكان عمومًا، ويمثل المجلس الآخر المناطق أو شرائح أو فئات معينة)، ومجال أوسع للمراقبة والتوازنات وتوزيع العمل. وهو يناسب الدول الاتحادية والكبيرة وذات التنوع السكاني. كما توجد أيضًا مناظرات

هذه الدراسة - على أن "ارتفاع احترافية المجلس التشريعي يؤثر بشكل مباشر في ارتفاع قدراته التشريعية من حيث الكيف والكم"^(٨). والمنطق في هذا بسيط، حيث تساهم مكونات احترافية المجلس التشريعي في تقوية عمله التشريعي وزيادة إنتاجيته: فزيادة الموظفين المؤهلين تزيد قدرة المجلس على اقتراح مشاريع الأنظمة، والرواتب الجيدة تشجع أعضاء المجلس على العمل وعلى الاستمرار فيه، وزيادة عدد الجلسات يزيد احتمالات اقتراح وإقرار المشاريع؛ لتوافر وقتًا أطول للأعضاء للعمل وإعداد المقترحات؛ انظر أيضًا (Rosenthal and Forth, 1978; Silva, 2015; Miller, Ringsmuth and Little, 2015).

ومن جانب ثالث، تتأثر طبيعة وكفاءة أداء المجلس التشريعي بهيكلة التنظيمي، من حيث عدد ونمط المجالس (أو الغرف - chambers) التي يتكون منها. وهناك نوعان من المجالس التشريعية: مجالس تشريعية تتكون من نظام المجلس أو "الغرفة" الواحدة

(٨) تناولت بعض الدراسات تأثير احترافية المجلس على أمور أخرى، كتأثيرها على تكوين المجلس (Fiorina, 1994)، وتأثيرها على البيروقراطية والمؤسسات التنفيذية (Woods and Baranowski, 2006)، وتأثيرها على نشأة وتطور جماعات المصالح (Berkman, 2001).

(٩) يجدر التنويه هنا، بأن قلة من الدراسات تجادل بأنه "ورغم قوة الحجج النظرية حول ارتباط احترافية المجلس التشريعي بإنتاجيته، إلا أن أدلة الدراسات التجريبية ليست بتلك القوة ... وأن هناك حاجة لمزيد من الدراسات لتقييم ما إذا كانت الاحترافية تؤدي إلى زيادة إنتاجية القوانين" (Silva, 2015: pp. 5-6).

وتجدر الإشارة - هنا - وفي إطار هذه المراجعة، إلى نتائج دراستين مسحيتين سابقة عن مجلس الشورى السعودي، قام بها الباحث بالمشاركة مع باحث آخر، وذلك في سلسلة من ثلاث دراسات عن المجلس تمثل هذه الدراسة آخرها؛ حيث وجدت الدراسة الأولى أن أعضاء مجلس الشورى يرون أن المجلس - ووفق اختصاصاته التي حددها نظامه - يقوم بدور كبير في وظيفة التشريع، ودور جيد في وظيفة التمثيل، ودور ضعيف في وظيفة الرقابة، وأن المجلس يحتاج إلى المزيد من الصلاحيات النظامية ليحقق مهامه (السديري والشريف، ١٤٣٧هـ-أ).

ووجدت الدراسة الثانية أن تقييم أعضاء مجلس الشورى إيجابياً - بشكل عام - تجاه تنظيم وإجراءات عمل المجلس، ومستوى أداء زملائهم، وتجربتهم الشخصية في المجلس؛ حيث أبدوا رضا عالياً عن أداء اللجان المتخصصة وكفاءة إجراءات التصويت، ورضا متوسطاً عن مناسبة عدد أعضاء المجلس، وتنظيم إجراءات الجلسات، وإعداد جدول الأعمال، ونشاط المجلس في استدعاء المسؤولين الحكوميين، ورضا أقل نسبياً عن مناقشة الموضوعات بشكل وافٍ، وحضور الحرية والشفافية في أعمال المجلس. وفي المقابل، أبدوا عدم رضا عن تواصل المجلس مع المجتمع، وطول الوقت لصدور التوصية، وكفاءة أداء الإدارات المساندة في المجلس. كما رأوا أن صلاحياتهم غير كافية

حول أيها أفضل، نظام المجلسين القوي أم الضعيف؟ حيث يجادل البعض أن تساوي قوة المجلسين يقلل من احتمالات النجاح؛ لكونه يفتح مجالاً للاختلاف، وجمود عملية التشريع. بينما يرى البعض الآخر أن تساوي القوة يرغم المجلسين على المساومات السياسية مما يحقق مستوى أكبر من التمثيل لمصالح الأطراف المختلفة. انظر مثلاً (نيوتن وفان ديث، ٢٠١١م: ص ص ٩٩-١٠٥؛

(Kreppel, 2011: p. 129؛ Heywood, 2007: pp. 344-346)

ويتعلق الجانب الرابع والأخير، بتأثير اللجان المتخصصة الأساسي على أداء وكفاءة المجلس التشريعي؛ وذلك نظراً لأن المجالس تنظم أعمالها - عادةً - من خلال لجان متخصصة تلعب دوراً كبيراً في طرح ودراسة وبلورة وإقرار المقترحات والمشاريع. فاللجان تتولى عملية وضع تفاصيل التشريعات ودراستها بشكل أعمق من الهيئات العامة للمجالس، وتمتلك معرفة وخبرة التدقيق في أعمال السلطة التنفيذية، وتُسكّل لتقصي حقائق قضايا الرأي العام. وفي هذا الصدد، يؤكد هيوود (Heywood, 2007: p. 346) أن اللجان "أصبحت توصف بأنها مراكز السلطة في المجالس، ومحور عملية التشريع؛ فبينما تكون غرف البرلمان للكلام، تكون اللجان للعمل"، وأن أهمية اللجان أساسية في عملية التشريع "فالمجالس القوية عادة ما تملك لجناً قوية، والمجالس الضعيفة تملك لجناً ضعيفة" (p. 354). للمزيد انظر مثلاً (Martin, 2014).

التواصل الاجتماعي التي وفرت منصات بديلة للمناظرات والنقاشات السياسية. كل هذا أثر في تراجع دور المجالس التشريعية.

وترى وجهة النظر المقابلة، أن دور المجالس التشريعية في تزايد، وتشير إلى أن وجهة النظر عن تراجع دورها مبالغ فيها ومتشائمة؛ حيث يؤكد أنصارها على أن دور المجالس التشريعية في العملية التشريعية تغير ولم يعد قاصراً على التشريع والتأثير على صنع السياسات، وأنها أصبحت "آليات تواصل" مهمة تربط الحكومات بالجمهور، وأن مكانتها زادت في نظر الجمهور كمنابر للنقاش والمراقبة عبر نقل الإعلام لجلساتها وإجراءاتها، وأنها أصبحت أكثر احترافية في ممارسة أعمالها من خلال وجود اللجان المتخصصة وتوافر المساعدين والإمكانات اللازمة لأعضائها، وأنها أصبحت أكثر استقلالية وانتقاد نتيجة لتراجع تأثير الانضباط الحزبي (بعكس وجهة نظر الفريق الآخر الذي يؤكد تزايد)، وأخيراً - والأهم بحسب وجهة النظر هذه - أن وجودها هو أحد دعائم استقرار شرعية النظام السياسي. (انظر مثلاً:

(Rosenthal, 1998; Heywood, 2007: pp. 351-354

وفي نهاية هذا الاستعراض الموجز لدراسات المجالس التشريعية، يجدر التنويه بملاحظتين مهمتين - أكدتتهما الدراسات الغربية المتخصصة - وتعلق مباشرة بإطار هذه الدراسة عن مجلس الشورى السعودي:

للقيام بدورهم ومهامهم بفاعلية، وطلبوا زيادتها، وخاصة صلاحياتهم الرقابة (السديري والشريف، ١٤٣٧هـ-ب).

ومن جهة أخرى، توجد مناظرة في الدراسات المتخصصة حول دور المجالس التشريعية، وهل هو في تراجع أم تزايد؟ فهناك وجهة تقول بتراجع دور المجالس التشريعية نتيجة لعدة تحديات تواجهها، أبرزها ما يلي: توسع دور الحكومات، وتزايد وتيرة الانضباط الحزبي وفقدانها للقيادة، وتعاقد دور جماعات الضغط والإعلام. فتوسع دور الحكومات الاقتصادي وفي تحقيق الرعاية الاجتماعية ارتبط عادة بتوزيع القوة من المجلس التشريعي إلى الجهاز التنفيذي الذي زاد حجمه ونفوذه. كما أن الانضباط الحزبي يلزم أعضاء المجلس التشريعي بمواقف أحزابهم، ويحد من تمثيلهم للجمهور وإبداء آرائهم مما يضعف دور المجالس التشريعية كمنصات للمناظرة والنقاش، فتقوم الأحزاب - وليس المجلس التشريعي - بدور أكبر في وظيفة التمثيل وفق عقائدها الحزبية. وكذلك، نظراً لأن المجالس التشريعية مجزأة بطبيعتها وتشمل أعضاء متساوين، بينهم اختلافات وانقسامات، فهي تعاني من نقص في توفر القيادة التي تحتاجها لتفعيل أدائها من خلال العمل على تنسيق وتضافر جهود الأعضاء. فضلاً عن أن دور جماعات المصالح التي وفرت بديلاً للتمثيل وصياغة السياسات قد تصاعدت، وتزايد الإعلام الجماهيري ووسائل

التشريعية تركز على دراسات الكونجرس الأمريكي، وخاصة 'مجلس النواب' بعد الحرب العالمية الثانية" (Gamm and Huber, 2002: p. 313). ويجادلان بأن هيمنة دراسات الكونجرس يسبب عدة إشكالات، منها عدم فهم المجالس التشريعية الأخرى (حيث إن بناء نظريات عنها يتطلب دراسة مجموعة متنوعة من المؤسسات التشريعية)، وطرح أسئلة ونظريات خاصة بالكونجرس ومختلفة عن تلك التي يمكن الوصول إليها من خلال المنظور المقارن والتاريخي عند دراسة أجهزة تشريعية متنوعة (وخاصة ما يتعلق بالأسئلة والنظريات المهمة عن: كيف تنشأ ترتيبات مؤسسية معينة وكيف تؤثر على السلوك والخيار). كما أكدا على أن هذا التحيز أثر سلباً على دراسات المجالس التشريعية وأعاق فهمها لنشأة المؤسسات التشريعية وتأثيرها على السلوك، والذي يتطلب - وهو ما دعيا إليه - دراسة مقارنة وتاريخية للمجموعة متنوعة من المجالس التشريعية (pp. 340-341)^(١٠).

(١٠) من المفارقة، كما يؤكد جام وهيوبر (Gamm and Huber, 2002: p. 313)، "أنه رغم أن هذا التعميم يصف واقع الحقل المعاصر، إلا أنه لم يكن حال هذا الفرع من المعرفة في القرن الماضي [أي القرن العشرين]. ففي ذلك الوقت المبكر، ازدهرت الدراسات التشريعية وتمتعت بمكانة رفيعة في حقل المعرفة السياسة العام، وكان العلماء يدرسون مجالس تشريعية قومية متنوعة. وأكثر من ذلك، كانت دراسات الكونجرس، تتناول مجلسه وتاريخه وتركز على مقارنته بالمجالس التشريعية للدول الأخرى وللولايات الأمريكية".

الملاحظة الأولى، حقيقة أن المجلس التشريعي في أي دولة يتطور وفق طبيعة معطياتها وظروفها الخاصة. فمثلاً، يؤكد الاتحاد البرلماني الدولي على أن "البرلمانات تختلف عن بعضها البعض، بحسب طبيعة أنظمتها الحكومية وبحسب إطارها الاجتماعي والاقتصادي" (Inter-Parliamentary Union, 2006: p. 7). وذلك رغم ما تطرحه تلك الدراسات من وجود معايير عالمية، هي في حقيقتها تمثل "الحالة النموذجية" للجهاز التشريعي من وجهة نظر التجربة السياسية الغربية.

والملاحظة الثانية، هي أن الدراسات البرلمانية تركز على دراسة المجالس التشريعية القومية الرئيسية في الدول الغربية الكبيرة، كالكونجرس الأمريكي والبرلمان البريطاني وأشباهها، وتهمل دراسة المجالس التشريعية الأخرى، سواء كانت على المستويات المحلية في الدول الغربية أو المجالس التشريعية للدول النامية. فمثلاً، يؤكد جام وهيوبر (Gamm and Huber, 2002) في مراجعتهم لواقع دراسات المجالس التشريعية "أنه بالنسبة للجزء الأكبر من علماء السياسة اليوم، فإن دراسة المجالس التشريعية هي دراسة الكونجرس الأمريكي، رغم وجود مجالس تشريعية أخرى، حيث توجد في المدن والولايات الأمريكية، كما توجد برلمانات وجمعيات تمثيلية ومجالس تشريعية في الحكومات على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية في كل مكان بالعالم... [ورغم ذلك] إلا أن معظم الأوساط العلمية للدراسات

وبناءً على هاتين الملاحظتين السابقتين، تبرز أهمية دراسة المجالس التشريعية للدول الأخرى وعلى المستويات المختلفة، وأهمية إدراكها في إطار معطيات بيئتها ونظامها، وضرورة توخي الحذر عند المقارنة أو التعميم بناءً على نتائج أدبيات المجالس التشريعية (المنحازة بطبيعتها للتجربة الغربية). وهو ما تركز هذه الدراسة عن مجلس الشورى السعودي على تطبيقه.

تقييم بعض أعضاء مجلس الشورى السابقين لتجربتهم في المجلس

لخصّ عبدالرحمن الشبيلي (٢٠٠٨م: ص ص ٢٨-٢٩) عضو مجلس الشورى السابق، ومحرر كتاب (مجلس الشورى قراءة في تجربة تحديثية)^(١١)، آراء بعض زملائه المشاركين في إعداد الكتاب بالقول: إنه "إذا ما أريد للمجلس أن يقوم بالوظيفة الشورية الحقّة، فلا بد من إعادة صياغة نظامه"، على النحو الذي يحقق أربعة شروط: إلزامية القرار، ومنحة سلطة الرقابة السابقة واللاحقة على أداء الحكومة، والتوصل إلى صيغة توافق بين الانتخاب والتعيين، وعدم حرمان المرأة من المشاركة في العملية الشورية (وقد تحقق هذا الأمر الأخير). وأشار أيضًا: "أما إذا ما أريد أن يستمر المجلس في ممارسة وظيفته الحالية المشاركة والمساندة للدور التنظيمي

لمجلس الوزراء، ودون اعتبار تلك الشروط الأربعة، فإنه لا بد من إحداث مجلس موازٍ آخر يحقق الأهداف الأربعة المشار إليها، كما هو معمول في بعض الدول حيث يوجد مجلسان متوازيان يؤديان وظيفة تكاملية يتحقق من خلالها (ركن السلطة التنظيمية) في نظام الحكم". كما أشار أيضًا إلى رأي بعض المشاركين في الكتاب بأن أعضاء المجلس يعكسون خبرات متنوعة ومن مناطق وفئات مختلفة، وأن الحكومة نجحت في جعله "ممثلًا غير معلن للمجتمع السعودي".

ورغم الاتفاق العام بين الأعضاء المشاركين حول أهمية هذه الشروط، فقد تفاوتت آراءهم بين الدعوة لتوسيع صلاحيات المجلس ليكون ممثلًا للبرلمان في الدول الأخرى (الجعفري، ١٤٢٩هـ)، وبين توسيع صلاحيات مجلس الشورى للتوازن مع مجلس الوزراء، وتعزيز دوره الرقابي وخاصة في النظر للموازنة السنوية للدولة (السباعي، ١٤٢٩هـ؛ السديري، ١٤٢٩هـ؛ الفالح، ١٤٢٩هـ؛ الشريف، ١٤٢٩هـ). وكذلك تفاوتت الآراء حول انتخاب أعضاء المجلس، بين من رأى ضرورتها سواء كانت جزئية أو كلية (الجعفري، ١٤٢٩هـ)، ومن رأى أهمية الحرص والتدرج في تبنيها (السديري، ١٤٢٩هـ؛ الشريف، ١٤٢٩هـ)، ومن رأى الجمع بين التعيين والانتخاب (الشبيلي، ١٤٢٩هـ؛ الفالح، ١٤٢٩هـ). بينما اتفقت آراء معظمهم حول أهمية مشاركة المرأة في عضوية المجلس (وقد تحقق هذا كما تقدم ذكره).

(١١) شارك في هذا الكتاب تسعة من أعضاء مجلس الشورى، عرضوا فيه تجربتهم وآراءهم وأفكارهم بعد أن أمضوا ثلاث دورات متتالية بدايةً من دورته الأولى (أي ١٢ عامًا) في المجلس.

ومن هذه الأدوار دور الرقابة على الأجهزة التنفيذية ومساءلة رؤسائها من وزراء ومن هم في مستواهم من المسؤولين، والحقيقة أن أداء مثل هذا الدور المهم لا يتسنى للمجلس أدائه على الوجه الصحيح في ظل نظامه الحالي" (ص ١٢١).

ولاحظ الشبيلي (٢٠٠٨م: ص ص ٢٦-٢٧)، في تلخيصه لآراء زملائه، وجود تفاوت في نظرة الأعضاء تجاه أداء المجلس وعلاقته بمجلس الوزراء، بين من "يتصور أنه - أي المجلس - يقوم بالوظيفة المثلى في تقديم المشورة لولي الأمر، في حين يعتقد البعض بأن المجلس أضعف بكثير من ذلك، ويتطلع إلى دور لا يقل عما تقوم به البرلمانات (المنتخبة) في الأنظمة الملكية"؛ وبين من يرى قراراته ملزمة ويأخذ عملية التحضير والمناقشة بجدية، ومن يشعر بالإحباط من عدم إلزامية قراراته بما ينعكس سلباً أحياناً على عدم جدية مناقشاتهم وعلى عملية التصويت. كما نوه بوجود "تذمر كثير من الأعضاء تجاه تمرير الوزارات ما تشاء دون المرور على المجلس، وبالتالي الالتفاف عليه، أو في الأقل عدم الأخذ بالأفكار الصادرة عنه، بغض النظر عن كونها مُعلّمة أو مُلزمة"، كما أشار إلى أن "واقع الحال يقول إن مجلس الوزراء يتعامل مع هذه القرارات وكأنها توصيات"، وذلك رغم أن نظام المجلس ينص صراحة على أنها قرارات ترفع للملك الذي يحيلها إلى مجلس الوزراء.

وفي هذا الصدد، أشار زياد السديري (٢٠٠٨م: ص ص ١١٨-١٢٠)، عضو مجلس الشورى السابق، إلى أن العملية التشريعية في المملكة تتضمن في حقيقتها مجلسين هما مجلس الشورى ومجلس الوزراء؛ وأنه مع زيادة عدد أعضاء مجلس الشورى، غلبت صفة المجلس التمثيلية على صفة التكنوقراط أو التخصصية للأعضاء، وهو ما أدى إلى ظهور اتجاه يدعو إلى فائدة إيجاد مجلس آخر يعزز صفة التكنوقراط يعين أعضائه لأشخاصهم وخبراتهم وتجاربهم المتميزة، بحيث يكون لآرائهم فائدتها ووزنها الخاص. وأشار إلى أنه رغم فائدة مثل هذا المجلس، إلا أن الأمر يستدعي أكثر من مجرد إنشائه، وتوسيع اختصاصات وصلاحيات مجلس الشورى. ونوّه إلى "أن تطور الممارسة الشورية في المملكة العربية السعودية لا يستلزم بالضرورة تفرد مجلس الشورى بالسلطة التنظيمية، ولكنه قد يعني توسيع مجال اختصاصه من حيث المواضيع التي يلزم أن تعرض عليه، كما قد يعني أن يكون لقراراته وزن أكبر مما لها الآن، وذلك على التفصيل الذي يستلزمه التدرج في توسيع المشاركة الوطنية في صناعة القرار وتحمل مسؤولياته". كما نوه أيضاً بأن "مفهوم الشورى الذي يقوم عليه المجلس الحالي هو الشورى المُعلّمة لا الملزمة. ومع هذا فقد عُني المجلس بممارسة بعض الأدوار التي لا يسمح له نظامه الحالي بحسن أدائها،

وأكد الشيبلي أيضًا على وجود ثلاثة حلقات ضعف في أداء المجلس، تتمثل في كل من: هيئته العامة، وموظفو الإسناد القانوني والإداري، وأدائه الإعلامي. فالهيئة العامة في تقديره "لا تقوم بما يفترض منها ويتوقع من مهام ومسؤوليات. [وأنها] صارت ... تدريجيًا، تأخذ مع الأيام طبيعة شكلية، يكون في مقدمتها إقرار جدول أعمال الجلسات، فضلًا عن تقصير رؤساء اللجان في إطلاع أعضاء لجانهن على ما يدور في الهيئة من مناقشات ويتخذ فيها من قرارات" (ص ٦٣). ووضح أن واقع الإدارات المساندة (كإدارة المستشارين القانونيين وإدارة الدراسات) لا يتناسب مع أهمية المجلس ومهامه، وكذلك الجهاز الإداري المساند للأعضاء ضعيف من حيث العدد والكفاية (ص ص ٦٩-٧١). كما وضح أيضًا، أن الأداء الإعلامي للمجلس لا يتناسب مع مكانته ولم يستفد من الكفاءات الإعلامية الموجودة في المجلس في إيجاد إستراتيجية إعلامية وتولي النشاط الإعلامي للمجلس (ص ص ٨٠-٨٢)^(١٢).

(١٢) لابد من التنبيه - هنا - بأهمية اعتبار أن هذه الآراء والتقييم من قبل بعض أعضاء مجلس الشورى لبعض جوانب المجلس تم في عام ١٤٢٩هـ، أي قبل ثماني سنوات، ومرتبطة بتجاربه في دوراته الثلاثة الأولى؛ لذا فإنه من المثير للمقارنة واستقصاء آراء أعضاء المجلس الحاليين حول ذات الجوانب، وهو الأمر الذي تقوم به هذه الدراسة؛ حيث إن هذه الجوانب تدرج ضمن موضوعها عن آراء أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات والحلول وآفاق تطوير المجلس.

هذا، وقد استرشدت عملية إعداد استبانة هذه الدراسة بهذه الآراء الواردة في كتابات بعض أعضاء المجلس، بالإضافة إلى ما جاء في المراجعة السابقة لدراسات المجلس التشريعية، وكذلك بإجراء استطلاع مبدئي لآراء بعض أعضاء المجلس الحاليين والسابقين حول أبعاد الدراسة عن أهم المعوقات والحلول وآفاق التطوير لمجلس الشورى، كما سيأتي بيانه لاحقًا.

تصميم الدراسة

سيتم فيما يلي استعراض تصميم الدراسة من خلال مناقشة كل من منهج واستبانة ومجتمع الدراسة باختصار.

المنهج

تطبق الدراسة المنهج الوصفي، الذي يسعى إلى فهم موضوع الدراسة من خلال وصف واقعه بجمع وتنظيم وتحليل أكبر قدر من المعلومات الكيفية والكمية عن مختلف جوانبه^(١٣). وجرى جمع المعلومات - بشكل رئيسي - عن طريق استبانة تقيس رأي أعضاء مجلس الشورى حول محاور الدراسة الثلاث: أبرز المعوقات التي تواجه مجلس الشورى، وأهم

(١٣) لمراجعة ميسرة عن المنهج الوصفي، ومنهج البحث العلمي عمومًا، انظر مثلاً (العضياتي، ٢٠٠٤م: ص ص ٨٢-٨٦؛ العساف، ٢٠١٢م؛ عبيدات وعدس وكايد، ٢٠١٤م).

البرلمانيون بقياس وتقييم أداء المؤسسة التي يعملون بها^(١٥). وهي تعد أفضل وسيلة عملية ومباشرة لتقييم أبعاد المجلس التشريعي؛ حيث أن اعتماد التقييم الذاتي على "أحكام قيمة" (value judgment)، سواء في تقييم أعضاء المجلس التشريعي وفي كيفية إجراء هذا التقييم، لا يقلل من مدى أهميته وفائدته^(١٦).

(١٤) طور الاتحاد البرلماني الدولي (Inter-Parliamentary Union – IPU) معايير وأدوات "التقييم الذاتي" وكيفية تطبيقها في دراسته "تقييم البرلمان: أدوات للتقييم الذاتي للبرلمانات"، وذلك بهدف مساعدة البرلمانات على قياس وتقييم أدائها. وصمم الاتحاد هذه الأدوات وفق "المعايير العالمية" للجهاز التشريعي الجيد، وتتلخص في مدى ممارسته لوظائف التشريع والمراقبة والتمثيل والتزامه بخصائص الشفافية والمسؤولية والانفتاح، والتي سبق استعراضها في نقاش الإطار النظري السابق. ورغم أن الاتحاد تناول معايير التقييم وأدواته في ضوء التجربة الغربية، إلا أنه دعا أيضًا إلى احترام خصوصية وتجربة كل دولة، وأكد على أن المؤسسات السياسية (ومنها المجلس التشريعي) في كل مجتمع ودولة تتطور في إطار معطيات بيئتها وظروفها الخاصة. انظر:

Inter-Parliamentary Union, 2008, "Evaluating Parliament: a self-assessment toolkit for parliaments", Available In: <http://www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf>

وانظر أيضًا، "استبانة التقييم الذاتي لإدارات المجالس التشريعية للولايات" التي طورها "المؤتمر الوطني للمجالس التشريعية في الولايات"، والمتاحة على الرابط:

National Convergence of State Legislatures (NCSL), "NCSL Self-Assessment Survey for Legislative Staff Organizations", Available In: <http://www.ncsl.org>

(١٥) تؤكد دراسة الاتحاد البرلماني الدولي (٢٠٠٨م: ص ٥) عن أدوات التقييم الذاتي، على أن التقييم الذاتي ممارسة طوعية للجهاز التشريعي (البرلمان)، يكون هو الفاعل والحكم الرئيسي فيها، وتساعد في تقويته، خاصة عندما يقيم نفسه بحسب المعايير الدولية. كما تؤكد الدراسة على أنه "أفضل =

الحلول الممكنة لمعالجة هذه المعوقات، والآفاق المناسبة لتطوير نظام المجلس مستقبلاً. وذلك بالإضافة - لما تقدم - من مراجعة لنتائج دراسات المجالس التشريعية وكتابات بعض أعضاء مجلس الشورى السابقين.

واستخدام المنهج الوصفي المسحي - وخاصة أداة الاستبانة - شائع في الدراسات المتخصصة للمجالس التشريعية، حيث "لا زالت الاستبانات والمقابلات، التي كانت مؤثرة جدًا وقت بروز السلوكية، مهيمنة على تصاميم البحث التجريبي للدراسات التشريعية... وهي توفر أكثر مقياس مباشر لأفكار ونوايا السياسيين، بحيث تعد أحد أئمن المصادر للبيانات عند دراسة السلوك التشريعي" (Shane, Saafeld and Storm, 2014: p. 14). وتتميز الاستبانات على غيرها من الأدوات التي تستخدم عادةً لمعرفة وجهات نظر وتفضيلات أعضاء المجالس التشريعية، بكون أفكار ومواقف الأعضاء تسجل - من خلالها - بواسطة مباشرة؛ بينما الأدوات غير مباشرة، كالتصويت والأسئلة والاقتراحات والمذكرات والخطابات البرلمانية، والتي رغم سهولة جمعها، لا تمثل بالضرورة التفضيلات والمواقف الحقيقية لأعضاء المجلس التشريعي (Blailer, 2014: pp. 167-168).

كما يندرج مسح آراء أعضاء المجالس التشريعية - من خلال الاستبانة - تحت ما يطلق عليه طريقة "التقييم الذاتي" (self-assessment)، والتي يقوم فيها

- وبناءً على ما تقدّم، فإن تطبيق المنهج الوصفي المسيحي في هذه الدراسة هو الأنسب لتحقيق أهدافها. وذلك لثلاثة أسباب: أولها، أنه منهج معتمد ودارج استخدامه في دراسات المجالس التشريعية ويستند على منطق أدوات التقييم الذاتي للاتحاد البرلماني الدولي. وثانيها، أنه أفضل وسيلة متاحة عملياً لتقييم أبعاد مجلس الشورى؛ نظراً لأنه يصعب على الباحث ومَن هو من خارج المجلس قياس وتقييم حقيقة تفاعلاته الداخلية. وثالثها، أن مجتمع الدراسة - المتمثل في أعضاء مجلس الشورى - نخبة على مستوى عالٍ من المعرفة والوعي، تمارس أعمال المجلس وأفضل من يدرك أبعاده، ويتوقع أن يكونوا الأقدر على تقييم أهم المعوقات والحلول وآفاق التطوير للمجلس.

الاستبانة

الاستبانة هي أداة جمع المعلومات الرئيسية المستخدمة في هذه الدراسة لقياس آراء أعضاء مجلس الشورى، وقسمت إلى ثلاثة محاور رئيسية، هي كالتالي:

- ١- المحور الأول: يركّز على قياس رأي أعضاء مجلس الشورى حول "أهم المعوقات التي تواجه مجلس الشورى"، وشمل ١٤ عبارة، تتناول عوائق محتملة في جوانب ترتبط بصلاحيات وإمكانيات، وتنظيم المجلس، وبالعلاقات بالمؤسسات الأخرى وبالجمهور. كما تُركّ للعُضو في نهاية المحور خيار ومساحة لكتابة وجهة نظره عن أي "معوقات أخرى تواجه المجلس تود إضافتها".
- ٢- المحور الثاني: يركّز على قياس رأي أعضاء مجلس الشورى حول "أهم الحلول الممكنة (في إطار نظام مجلس الشورى الحالي) لمعالجة المعوقات السابقة التي تواجه مجلس الشورى"، وشمل ١١ عبارة يتناول كل منها أحد أبرز الحلول المحتملة. وترك للعُضو في نهاية المحور خيار كتابة أي "حلول أخرى (يمكن تبنيها في إطار نظام مجلس الشورى الحالي) تود إضافتها".
- ٣- المحور الثالث: يركّز على معرفة رأي أعضاء مجلس الشورى حول "الآفاق المناسبة لتطوير نظام مجلس الشورى مستقبلاً ليكون مؤسسة أكثر فاعلية"، وشمل سبعة عبارات يتناول كل منها أحد أبرز المقترحات لتطوير المجلس في المستقبل (والتي قد تستدعي تعديل نظامه الحالي). وترك للعُضو - أيضاً - في نهاية المحور، خيار كتابة أي "اقتراحات أخرى لتطوير المجلس مستقبلاً تود إضافتها".

= طريقة لضمان امتلاك البرلمان لأي نتائج واستنتاجات تخرج بها هذه الممارسة". وتجدد الإشارة - هنا - إلى أن طريقة التقييم الذاتي شائعة الاستخدام أيضاً في تقييم أداء المنظمات الإدارية المختلفة، حيث يلجأ الباحثون إلى قياس أداء المنظمة من خلال آراء أعضائها، باعتبارهم أعلم بتفاصيلها من هم من خارجها، الذين يصعب عليهم معرفتها وتقييمها.

ليكتب فيها وجهة نظره عن أي "نقاط أو معلومات أخرى تود إضافتها لفائدة الدراسة ستكون محل شكر وتقدير الباحث".

هذا، وجاءت خيارات الإجابة على كل عبارة من عبارات المحاور الرئيسية الثلاثة وفق مقياس ليكرت (Likert Scale) الرباعي، أي بأربعة خيارات هي (أوافق بشدة، أوافق، لا أوافق، لا أوافق بشدة)، وليس "الخماسي" المعتاد، والذي يضاف إليه خيار خامس يعبر عن الحياد أو عدم وجود رأي. وجرى ذلك لكون المقياس الرباعي أكثر ملاءمة لأغراض هذه الدراسة، ولحث أعضاء مجلس الشورى على إبداء رأي واضح يقيس درجة موافقتهم أو عدم موافقتهم على عبارات محاور الاستبانة؛ لكونهم الممارسين لأعمال المجلس والأقرب لتقييم واقعه. ومعلوم أن مقياس ليكرت يعد من أفضل طرق قياس الاتجاهات نحو موضوعات معينة، والأكثر استخدامًا وشيوعًا في بناء المقاييس العلمية لما يمتاز به عن غيره من طرق القياس (انظر مثلاً: عبدالرحمن، ٢٠١٣م: ص ٥٩-٦٣؛ عبدالفتاح، ٢٠٠٨م: ص ٥٣٦).

وقد أُعدَّت محاور الاستبانة وبلورت عباراتها بعناية، وبالاستناد إلى مصدرين رئيسيين: الأول، مراجعة الدراسات المتخصصة عن المجالس التشريعية وعن مجلس الشورى السعودي، وتتبع كتابات وآراء بعض أعضاء المجلس حول محاور الدراسة. والمصدر

كما أضيف محور آخر - رابع - يتقصى البيانات الأساسية لعضو المجلس، من حيث النوع والعمر والمستوى التعليمي، ومدة الخبرة في المجلس، ومكان العمل السابق، والمنطقة التي ينتمي إليها^(١٦). علمًا بأنه ترك أيضًا للعضو في نهاية الاستبانة خيار ومساحة

(١٦) يجدر التنويه - هنا - بأن محاور هذه الاستبانة الثلاثة جاءت ضمن استبانة موسعة وموحدة، جمعت معها محاور استبانتين لدراستين أخرى عن مجلس الشورى. وشملت هذه الاستبانة الموسعة ثمانية محاور تناولت مواضيع مختلفة عن مجلس الشورى، وذلك على النحو التالي: ثلاثة محاور عن التحديات والحلول وآفاق تطوير مجلس الشورى (وهي موضوع هذه الدراسة التي يقوم بها الباحث بمفرده)؛ ومحور عن أداء المجلس لوظائف المجلس التشريعي (السديري والشريف، ١٤٣٧هـ-أ)؛ وثلاثة محاور عن تنظيم وإجراءات العمل بمجلس الشورى ومستوى أداء أعضائه (السديري والشريف، ١٤٣٧هـ-ب)؛ ومحور ثامن وأخير تناول البيانات الأساسية للمستجيب. وجاء جمع محاور الدراسات الثلاثة في استبانة موحدة، لاستثمار فرصة إجراء الاستبانة على أعضاء المجلس بشكل أمثل، ومراعاة لصعوبة تكرارها، ولتحقيق الاتساق في قياس آراء نفس مجموعة الأعضاء حول مواضيع مختلفة عن المجلس. ويود الباحث أن يعرب عن شكره لزميله الباحث فواز بن دخيل الله بن فتن الشريف على جهوده في متابعة توزيع الاستبانات على أعضاء المجلس وجمعها، وعلى مشاركته في إعداد الدراساتين الأولى في سلسلة من ثلاثة دراسات تقيم أبعاد مختلفة لمجلس الشورى من خلال استقصاء آراء أعضائه، وهذه الدراسة هي الثالثة والأخيرة في هذه السلسلة، ويقوم بها الباحث منفردًا. كما يقدر الباحث وزميله دعم رئيس مجلس الشورى معالي الدكتور عبدالله بن محمد آل الشيخ وتوجيهه باستكمال الاستبانة، ومساندة المتحدث الرسمي باسم المجلس، الدكتور محمد بن عبدالله المهنا، لعملية توزيع واستعادة الاستبانات.

عباراتها في قياس الغرض العام المراد قياسه، عن طريق استخدام معامل "ألفا كرونباخ" (Cronbach's Alpha) لقياس درجة الثبات لكل من محاور الاستبانة، والتي جاءت نتائجه على النحو التالي:

معاملات ثبات محاور الاستبانة		
المحور	معامل ألفا كرونباخ	عدد العبارات
١- أهم المعوقات التي تواجه مجلس الشورى	٠,٧٥٨	١٤
٢- أهم الحلول للمعوقات التي تواجه المجلس	٠,٧١٧	١١
٣- الآفاق المناسبة لتطوير نظام المجلس مستقبلاً	٠,٥٤٤	٧

وهذه القيم العالية للمعامل تؤكد ثبات الأداة، خاصة في المحورين الأول والثاني. ويعود الانخفاض النسبي في قيمة معامل المحور الثالث إلى أن عباراته تناولت مواضيع أكثر تمايزاً حول آفاق تطوير نظام المجلس مستقبلاً، وذلك مقارنة بتداخل مواضيع عبارات المحورين الأخرى. وبالإضافة لقيم معامل ألفا كرونباخ، فإن الاتساق الداخلي لعبارات كل من محاور الاستبانة الثلاثة في قياسها الغرض العام المراد قياسه واضح ومتحقق؛ وذلك لأن إعدادها تم بعناية وبالاستناد - كما تقدم - على الدراسات ذات العلاقة وعلى تجارب واستطلاع مبدئي لرأي بعض أعضاء في

الثاني، إجراء استطلاع مبدئي - مسبق - للاسترشاد بوجهات نظر ١٠ من أعضاء مجلس الشورى الحاليين والسابقين - عبر مقابلات هاتفية (لثمانية أعضاء منهم عضوين من النساء) ومقابلة شخصية (لاثنين من الأعضاء) - حول أهم المعوقات والحلول وآفاق تطوير المجلس مستقبلاً، وهي خطوة أساسية ساهمت في تحديد وبلورة عبارات الاستبانة. انظر نموذج الاستبانة في الملحق رقم (٣).

وجرى التحقق من "صدق (validity) الاستبانة، أي قدرتها على قياس الموضوع المقصود قياسه عن طريق تحكيمها من قبل عضو هيئة تدريس من أصحاب الخبرة والاختصاص، والذي أكد الصدق الظاهري للاستبانة (أي قدرتها كأداة على قياس ما وضعت لأجله). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الصدق الظاهري وأبعاد الصدق الآخر، كصدق المحتوى (عن أن الأداة تقيس أبعاد الدراسة) وصدق المفهوم (عن أن الأداة تقيس المفهوم الذي وضعت لدراسته)، متحققة جميعاً في هذه الاستبانة؛ وذلك نظراً لأن عبارات محاورها مدروسة وتستند على نتائج دراسات المجالس التشريعية، وعلى كتابات واستطلاع مبدئي لآراء بعض أعضاء المجلس.

كما جرى التحقق من "ثبات (reliability) الاستبانة، أي قدرتها على إعطاء نفس النتائج إذا تم تطبيقها أكثر من مرة ومدى الاتساق الداخلي بين

ونسبة ١١٪). هذا، وتمثل استجابة الرجال ٤٠٪ من إجمالي عدد الرجال في المجلس و ٣٢٪ من إجمالي عدد أعضاء المجلس، في مقابل استجابة النساء التي تمثل ٢٠٪ من إجمالي عدد النساء في المجلس و ٤٪ من إجمالي عدد أعضاء المجلس.

كما أن أغلبية المستجيبين من الفئة العمرية فوق ٥١ سنة (بعدد ٣٦ ونسبة ٦٧٪)، وبواقع ١٩ استجابة (بنسبة ٣٥٪) للفئة العمرية ٤١-٦٠ سنة، و ١٧ استجابة (بنسبة ٣٢٪) للفئة العمرية أكبر من ٦٠ سنة؛ مقابل سبع استجابات (بنسبة ١٣٪) للفئة العمرية ٣٠-٤٠ سنة، و ١١ استجابة (بنسبة ٢٠٪) للفئة العمرية ٤١-٥٠ سنة.

وأغلبية المستجيبين أيضًا من حملة شهادة الدكتوراه بعدد ٣٥ (ونسبة ٦٤,٨٪)، ثم حملة الماجستير بعدد ١٠ (ونسبة ١٨,٥٪)، فالبكالوريوس بعدد تسع (ونسبة ١٦,٧٪). وجاءت تخصصاتهم الدراسية كما يلي: ٧ هندسة، ٤ أصول دين وشرعية، ٣ علوم سياسية، ٣ تقنية معلومات، ٢ إدارة، ٢ قانون، ٢ علم اجتماع، ١ في كل من الفلسفة والجغرافيا والكيمياء والفيزياء والأحياء وغيرها؛ كما تبين أن ٥٠٪ من المستجيبين عملوا كأساتذة جامعيين.

المجلس. هذا، فضلًا على أن صدق أداة القياس - المتحقق - يعد دليلًا قويًا على ثباتها؛ نظرًا للعلاقة الوثيقة بين صدق الأداة وثباتها. انظر مثلاً (القحطاني، ٢٠١٥م: ص ص ٣٨-٤٠؛ عبدالرحمن، ٢٠١٣م: ص ص ١٣٨-١٤٢؛ Manheim and Rich, 1991: pp. 62-69؛ Babbie, 2002: pp. 136-143) (١٧).

مجتمع الدراسة

مجتمع الدراسة هو أعضاء مجلس الشورى السعودي، المكون من رئيس المجلس و ١٥٠ عضوًا، منهم ٣٠ عضوة. وقد جرى توزيع الاستبانة في شهر جمادى الثانية عام ١٤٣٥هـ على جميع أعضاء المجلس، وتمت متابعتها على مدى ثمانية أسابيع، انتهت بالحصول على ٥٤ استجابة، تمثل أكثر من ثلث (أو ٣٦٪) من مجموع أعضاء المجلس.

ويلخص الجدول رقم (١) خصائص مجتمع الدراسة بحسب النوع والعمر والمستوى التعليمي ومدة خبرة العضو في المجلس.

ويتضح من الجدول رقم (١) أن أغلبية المستجيبين للاستبانة من الرجال (بعدد ٤٨ ونسبة ٨٩٪)، مقابل استجابات محدودة من النساء (بعدد ٦

(١٧) لنقاش أوسع عن مبررات استخدام مقياس ليكرت الرباعي وعن مصداقية وثبات الاستبانة، انظر (السديري والشريف، ١٤٣٧هـ-أ).

الجدول رقم (١). خصائص مجتمع الدراسة*.

الخاصية	التصنيف	التكرار	%
النوع	ذكر	٤٨	٨٨,٩%
	أنثى	٦	١١,١%
العمر	٣٠-٤٠	٧	١٣%
	٤١-٥٠	١١	٢٠,٤%
	٥١-٦٠	١٩	٣٥,٢%
	٦٠+	١٧	٣١,٥%
	بكالوريوس	٩	١٦,٧%
المستوى التعليمي	ماجستير	١٠	١٨,٥%
	دكتوراه	٣٥	٦٤,٨%
	دورة	٣١	٥٨,٥%
الخبرة**	دورتان	١٠	١٨,٩%
	ثلاث دورات	١٢	٢٢,٦%

* N = ٥٤.

** لم يحدد أحد الأعضاء الدورة التي هو فيها، فتم احتساب نسب الخبرة على أساس عدد إجمالي = ٥٣.

مناطق أخرى. كما تبين أن مدينة العمل السابق للغالبية هي الرياض بعدد ٣٧ (ونسبة ٧٥٪)، ثم مدينة جده بعدد ٩ (ونسبة ١٨٪)، وعضو واحد عمل في كل من مدينة مكة المكرمة والمدينة المنورة^(١٨).

تحليل النتائج

اعتمدت التحليلات الإحصائية لنتائج الاستبانة على استخدام التكرارات والنسب المئوية

(١٨) لمناقشة وتحليل أوسع - مدعوم بالرسوم البيانية - عن خصائص مجتمع الدراسة، انظر (السديري والشريف، ١٤٣٧هـ-أ).

وكذلك فإن أغلبية المستجيبين من الأعضاء الجدد في دورتهم الأولى بعدد ٣١ (ونسبة ٥٨,٥٪)، مقابل ١٠ أعضاء (بنسبة ١٨,٩٪) في دورتهم الثانية، و ١٢ عضواً (بنسبة ٢٢,٦٪) في دورتهم الثالثة.

هذا، وشملت الاستبانة أيضاً سؤال العضو عن المنطقة التي ينتمي إليها، ومدينة عمله السابق لعضويته في المجلس. واتضح أن أغلب مجتمع الدراسة ينتمي إلى منطقة الرياض بعدد ٢٥ (ونسبة ٤٧٪)، ثم منطقة مكة المكرمة بعدد ٨ (ونسبة ١٥٪)، فمنطقة القصيم بعدد ٣، والمنطقة الشرقية بعدد ٢، وعضو من عدة

- والمتوسطات المرجحة للإجابات ومعاملات التباين والارتباط، وتم ذلك على أربعة مستويات متدرجة^(١٩):
- ١- التكرارات وأوزانها النسبية.
- ٢- المتوسطات المرجحة، لمعرفة الاتجاهات العامة للإجابات والمقارنة بينها.
- ٣- تحليل النتائج بحسب خصائص مجتمع الدراسة. وسيقتصر النقاش في متن الدراسة على استعراض أبرز الملاحظات العامة حولها، وتعرض جداولها التفصيلية في "الملحق رقم (١)"، وذلك مراعاةً لمحدودية المساحة وتلافياً للإغراق في التفاصيل.
- ٤- تحليل تعليقات مجتمع الدراسة الإضافية في المساحة المتاحة نهاية كل محور. والتي ستعرض باختصار في متن البحث، وتعرض جداول تلخيصها في "الملحق رقم (٢)".
- وبغرض التنظيم، سيتم استعراض ومناقشة نتائج التحليلات الإحصائية، من خلال الجداول والرسوم البيانية، في ثلاثة عناوين متتالية يركز كل منها على تحليل نتائج أحد محاور الاستبانة الثلاثة، وذلك كما يلي:
- المحور الأول: رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس.
- المحور الثاني: رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول الممكنة (في إطار نظام المجلس الحالي) لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس.
- المحور الثالث: رأي أعضاء مجلس الشورى حول الآفاق المناسبة لتطوير المجلس مستقبلاً.
- ويجدر التنويه - هنا - مرة أخرى، بأنه جرى استخلاص أهم المعوقات والحلول وآفاق التطوير للمجلس، من خلال كتابات أعضاء المجلس والاستطلاع المبدي لآراء بعضهم وما يطرح في الإعلام حول هذه المواضيع، هذا بالإضافة إلى مراجعة الدراسات ذات العلاقة، كما تقدم ذكره.
- المحور الأول: رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس
- شمل هذا المحور أربعة عبارات تقيس آراء أعضاء المجلس حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس. وتعكس هذه العبارات معوقات محتملة تتعلق بمواضيع رئيسية هي: صلاحيات المجلس وإمكانياته وتنظيمه وتفاعله مع بيئته وعلاقته بالإعلام.
- ويمكن تنسيق وعرض المواضيع والعبارات المتعلقة بها - بهدف التبسيط - في الجدول رقم (٢).

(١٩) جرى التحليل الإحصائي وإعداد الجداول والرسوم البيانية باستخدام برنامج "الحزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية" (Statistical Package for Social Science - SPSS) وبرنامج إكسل "Excel".

الموضوع	العبارات المتعلقة به
الصلاحيات	- ضعف صلاحيات المجلس الرقابية. - قصور آليات المجلس في التعامل مع قضايا الشأن العام. - محدودية صلاحيات المجلس بموجب نظامه.
التمثيل	- ضعف تمثيل أعضاء المجلس لفئات المجتمع المختلفة.
الإمكانات	- محدودية القدرات المالية والإدارية للمجلس. - نقص الدراسات والمعلومات عن المواضيع المطروحة. - عدم توفر فريق عمل لدى العضو لمساندته في مهامه. - قصور المعرفة المتخصصة بصنع الأنظمة والسياسات العامة.
التنظيم	- عدم كفاية وقت الجلسات لمناقشة القضايا المطروحة.
تفاعل المجلس مع بيئته	- وجود ضغوط خارجية على بعض توصيات المجلس. - تأخر ورود التقارير الحكومية للمجلس. - تأخر التعامل مع توصيات المجلس.
علاقة المجلس بالإعلام	- ضعف التواصل الإعلامي للمجلس. - تحيز التغطية الإعلامية بشكل يسيء لأعمال المجلس.

ويلخص الجدول رقم (٣)، والشكل رقم (١) الذي يعكسه، نتائج تقييم أعضاء مجلس الشورى لعبارات هذا المحور حول أهم المعوقات التي تواجه أعمال المجلس. وتوضح النتائج، أن الأعضاء يرون وجود سبعة معوقات أساسية (حاز كل منها على نسبة موافقة عالية تفوق ٧٠٪)، وهي - بالترتيب - كما يلي:

عدم توفر فريق عمل لمساندة العضو في مهامه (بمجموع موافقة ٩٣٪ بين ٥٤٪ موافق بشدة و ٣٩٪ موافق، مقابل ٧٪ غير موافق)؛ وتأخر التعامل مع توصيات المجلس (بمجموع موافقة ٨٩٪ بين ٤٨٪

موافق بشدة و ٤١٪ موافق، مقابل ١١٪ غير موافق)؛ وضعف التواصل الإعلامي للمجلس (بمجموع موافقة ٨٧٪ بين ٣٠٪ موافق بشدة و ٥٧٪ موافق، مقابل ٩٪ غير موافق و ٤٪ غير موافق بشدة)؛ وتحيز التغطية الإعلامية بشكل سيء لأعمال المجلس (بمجموع موافقة ٨٥٪ بين ٣٩٪ موافق بشدة و ٤٦٪ موافق، مقابل ١١٪ غير موافق و ٢٪ غير موافق بشدة)؛ وضعف صلاحيات المجلس الرقابية (بمجموع موافقة ٨٢٪ بين ٥٤٪ بين ٥٤٪ موافق بشدة و ٢٨٪ موافق، مقابل ١٥٪ غير موافق و ٤٪

الجدول رقم (٣). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس*.

أوافق بشدة		لا أوافق		أوافق		أوافق بشدة		العبارة
العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%	
٠	%٠	٤	%٧	٢١	%٣٩	٢٩	%٥٤	عدم توفر فريق عمل لدى العضو لمساعدته في مهامه
٢	%٤	١٥	%٢٨	٢٥	%٤٦	١٢	%٢٢	عدم كفاية وقت الجلسات لمناقشة القضايا المطروحة في جدول الأعمال
٣	%٦	١٦	%٣٠	٢٠	%٣٧	١٥	%٢٨	محدودية القدرات المالية والإدارية للمجلس
٢	%٤	٥	%٩	٣١	%٥٧	١٦	%٣٠	ضعف التواصل الإعلامي للمجلس
٢	%٤	٦	%١١	٢٥	%٤٦	٢١	%٣٩	تحييز التغطية الإعلامية بشكل يسيء ويشوش على أعمال المجلس
٤	%٧	٢٦	%٤٨	١٨	%٣٣	٦	%١١	وجود ضغوط خارجية على بعض توصيات المجلس
٢	%٤	٨	%١٥	١٥	%٢٨	٢٩	%٥٤	ضعف صلاحيات المجلس الرقابية
٢	%٤	١٨	%٣٣	٢٥	%٤٦	٩	%١٧	تأخر ورود التقارير الحكومية للمجلس
٠	%٠	٦	%١١	٢٢	%٤١	٢٦	%٤٨	تأخر التعامل مع التوصيات التي تصدر من مجلس الشورى
٣	%٦	٢٥	%٤٦	١٢	%٢٢	١٤	%٢٦	ضعف تمثيل أعضاء المجلس لفئات المجتمع المختلفة
٠	%٠	١٣	%٢٥	١٩	%٣٦	٢١	%٤٠	قصور آليات المجلس في التعامل مع قضايا الشأن العام**
٠	%٠	١٢	%٢٢	٢٨	%٥٢	١٤	%٢٦	نقص الدراسات والمعلومات عن الموضوعات المطروحة في المجلس
١	%٢	١٦	%٣٠	٢٣	%٤٣	١٤	%٢٦	قصور المعرفة المتخصصة بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة لدى بعض أعضاء المجلس
١	%٢	١٠	%١٩	١٨	%٣٣	٢٥	%٤٦	محدودية صلاحيات مجلس الشورى بموجب نظامه

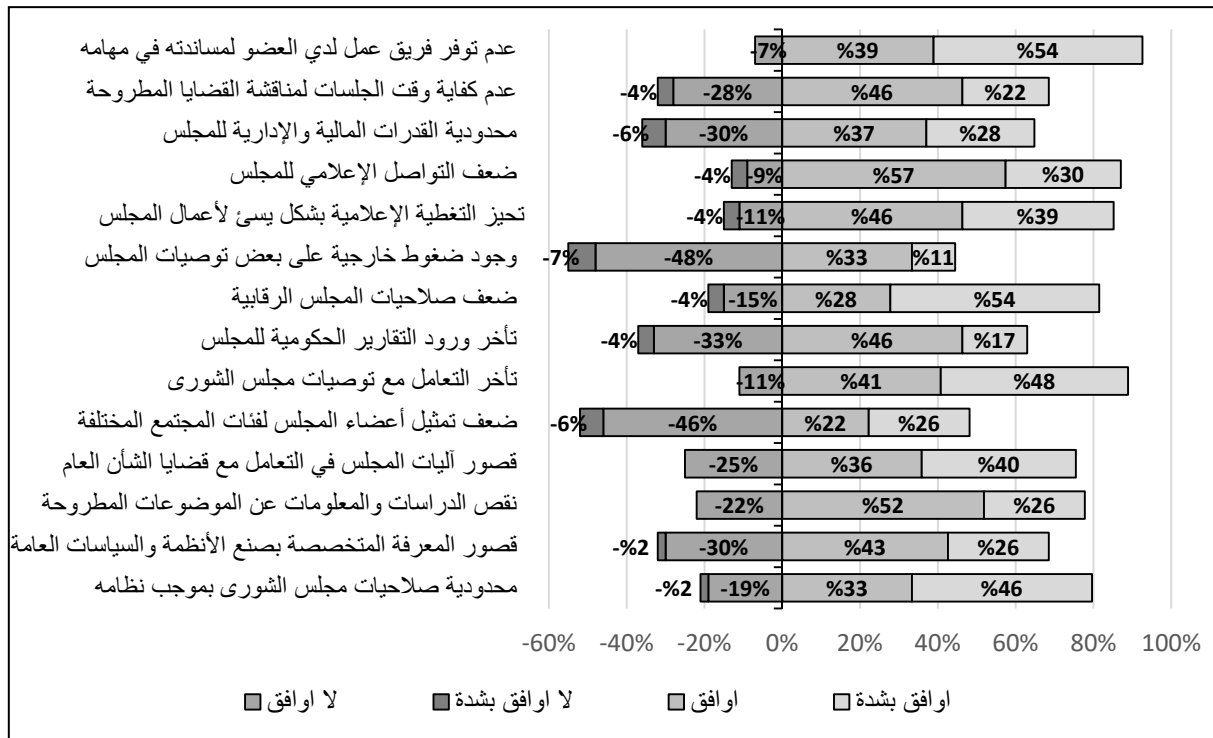
* العدد الإجمالي (n) = ٥٤.

** لم يحدد أحد المستجيبين إجابة على هذه العبارة، فاحتُسبت النسبة من عدد ٥٣.

كما حصلت أربعة معوقات أخرى على درجة متوسطة في التقييم، بمجموع موافقة تراوح بين ٦٣٪ و ٦٩٪، وهي كما يلي: قصور المعرفة المتخصصة بصنع الأنظمة والسياسات العامة (بمجموع موافقة ٦٩٪)، وعدم كفاية وقت الجلسات لمناقشة القضايا المطروحة (بمجموع موافقة ٦٩٪)، وقصور آليات المجلس في التعامل مع قضايا الشأن العام (بمجموع موافقة

غير موافق بشدة)؛ محدودية صلاحيات المجلس النظامية (بمجموع موافقة ٧٨٪ بين ٤٦٪ موافق بشدة و ٣٣٪ موافق، مقابل ١٩٪ غير موافق و ٢٪ غير موافق بشدة)؛ ونقص الدراسات والمعلومات عن الموضوعات المطروحة (بمجموع موافقة ٧٨٪ بين ٢٦٪ موافق بشدة و ٥٢٪ موافق، مقابل ٢٢٪ غير موافق).

٦٦٪)، وكل من محدودية القدرات المالية والإدارية وتأخر ورود التقارير الحكومية للمجلس (بمجموع موافقة ٦٣٪ لكل منهما). وفي المقابل، انقسم رأي الأعضاء حول عبارة "ضعف تمثيل أعضاء المجلس لفئات المجتمع المختلفة" (بمجموع موافقة ٥٠٪ ومجموع ٥٠٪ عدم موافقة)، بينما رأى أغلب الأعضاء عدم وجود ضغوط خارجية على توصيات المجلس، حيث لم يوافق أغلبهم على عبارة أنه "توجد ضغوط خارجية على بعض توصيات المجلس" (بمجموع عدم موافقة ٥٥٪ بين ٤٨٪ غير موافق و ٧٪ غير موافق بشدة).



الشكل رقم (١). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس^(٢٠).

(٢٠) لتنفيذ هذا الرسم البياني المبسط، جرى وضع علامة سالبة (-) أمام نسب عدم الموافقة (لا أوافق و لا أوافق بشدة)، وذلك لتظهر نسب الموافقة يمين خط (الصفير) ونسب عدم الموافقة يساره، وهي طريقة عرض أوضح لإبراز كل من نسب ودرجات الموافقة وعدم الموافقة، والمقارنة بينها. علمًا بأن هذا الإجراء شكلي، ولا يؤثر على النتائج.

صلاحيات المجلس بموجب نظامه، وضعف التواصل الإعلامي للمجلس.

ووافق الأعضاء بنسب متوسطة (تبلغ ٢٥٪ إلى أقل من ٥٠٪ وبتصنيف "أوافق") على خمسة معوقات أخرى، هي على التوالي: قصور آليات المجلس في التعامل مع قضايا الشأن العام، ونقص الدراسات والمعلومات عن القضايا المطروحة، وقصور المعرفة المتخصصة بصنع الأنظمة والسياسات العامة لدى بعض الأعضاء، وعدم كفاية وقت جلسات المجلس لمناقشة القضايا المطروحة، ومحدودية القدرات المالية والإدارية للمجلس.

كما وافق أعضاء المجلس بنسبة قليلة (بلغت ١٩,٤٪ وبتصنيف "أوافق") على أن تأخر ورود التقارير الحكومية للمجلس يشكل عائقاً لأعمال المجلس، كما وافقوا بنسبة أقل (بلغت ٨,٣٪ وبتصنيف "أوافق") على ضعف تمثيل أعضاء المجلس لفئات المجتمع المختلفة. والنسبة الأخيرة نسبة ضئيلة، لا يبنى عليها دليل. وبالتالي، يمكن القول بأن الأعضاء يرون أنهم يمثلون فئات المجتمع المختلفة، وأن التمثيل لا يشكل مشكلة أو عائقاً لأعمال المجلس. كما رأى الأعضاء أيضاً أنه لا توجد ضغوط خارجية تؤثر على بعض توصيات المجلس؛ حيث مال اتجاه الإجابة على هذه العبارة إلى عدم الموافقة (بنسبة - ٣,٧٪، وبتصنيف "لا أوافق").

وتبرز النتائج السابقة بشكل أوضح في الجدول رقم (٤) والشكل رقم (٢)؛ حيث تعرض قيم "المتوسط المرجح" (weighted mean)^(٢١) لإجابات كل عبارة، والتي تبين بدورها الاتجاه العام لرأي أعضاء المجلس حول أهم المعوقات التي تواجه أعماله مرتبة بحسب درجة الموافقة من الأعلى إلى الأدنى قيمة.

وتؤكد النتائج بوضوح موافقة الأعضاء بنسب عالية (تبلغ ٥٠٪ وأكبر، وبتصنيف "أوافق بشدة") على وجود ستة معوقات هي على التوالي: عدم توفر فريق عمل لمساندة العضو، وتأخر التعامل مع توصيات المجلس، وضعف صلاحيات المجلس الرقابية، وتحيز التغطية الإعلامية، ومحدودية

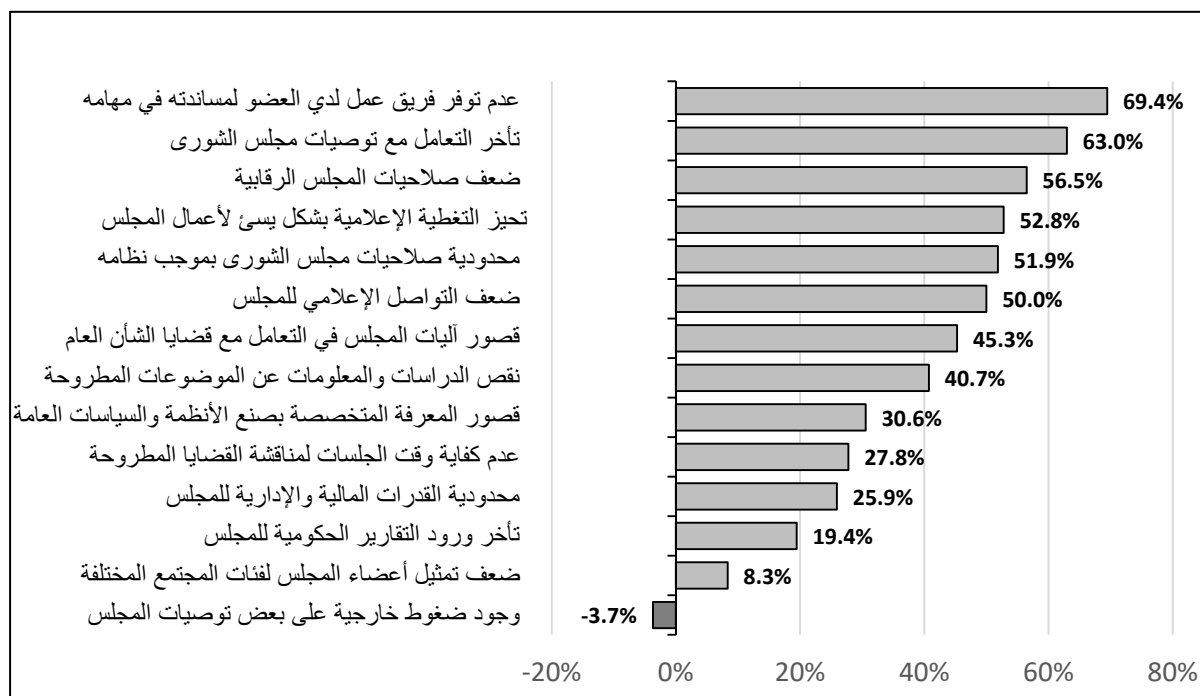
(٢١) يستخدم المتوسط المرجح عندما يأخذ المتغير (أو العبارة) قيماً تختلف من حيث أهميتها، فيتوجب - بالتالي - أخذ هذه الأهمية في الاعتبار، وذلك بإعطاء كل خيار إجابة على العبارة وزناً مناسباً لأهميتها، ثم يحسب المجموع المرجح بالأوزان (أو القيم) لإجابات العبارة، وتحسب نسبته بالمقارنة بالحد الأقصى للمجموع المرجح. وبناءً عليه، تحقق كل عبارة (أو متغير) مجموع ونسبة عامة لخيارات إجاباتها، تُبيّن الوزن النسبي لهذه العبارة (أو الاتجاه العام لرأي مجتمع الدراسة حولها) وتُمكن من مقارنتها بالعبارات الأخرى. علماً بأنه تم - في هذه الدراسة - تقدير أوزان خيارات الإجابة بطريقة رياضية محافظة ودارجة، بحسب ما هو موضح في الملاحظات أسفل كل جدول. ولمراجعة ميسرة لطريقة حساب المتوسط المرجح بالأوزان انظر مثلاً (عبدالفتاح، ٢٠٠٨م: ص ٥٣٦ -

الجدول رقم (٤). التقييم العام لرأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس.

الترتيب	درجة الموافقة		المجموع المرجح بالأوزان*	العبارة
	التصنيف**	%		
١	أوافق بشدة	٪٦٩	٣٧,٥	عدم توفر فريق عمل لدى العضو لمساندته في مهامه
٢	أوافق بشدة	٪٦٣	٣٤	تأخر التعامل مع التوصيات التي تصدر من مجلس الشورى
٣	أوافق بشدة	٪٥٦	٣٠,٥	ضعف صلاحيات المجلس الرقابية
٤	أوافق بشدة	٪٥٣	٢٨,٥	تحيز التغطية الإعلامية بشكل سيء ويشوش على أعمال المجلس
٥	أوافق بشدة	٪٥٢	٢٨	محدودية صلاحيات مجلس الشورى بموجب نظامه
٦	أوافق بشدة	٪٥٠	٢٧	ضعف التواصل الإعلامي للمجلس
٧	أوافق	٪٤٥	٢٤	قصور آليات المجلس في التعامل مع قضايا الشأن العام
٨	أوافق	٪٤١	٢٢	نقص الدراسات والمعلومات عن الموضوعات المطروحة في المجلس
٩	أوافق	٪٣١	١٦,٥	قصور المعرفة المتخصصة بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة لدى بعض أعضاء المجلس
١٠	أوافق	٪٢٨	١٥	عدم كفاية وقت الجلسات لمناقشة القضايا المطروحة في جدول الأعمال
١١	أوافق	٪٢٦	١٤	محدودية القدرات المالية والإدارية للمجلس
١٢	أوافق	٪١٩	١٠,٥	تأخر ورود التقارير الحكومية للمجلس
١٣	أوافق	٪٨	٤,٥	ضعف تمثيل أعضاء المجلس لفئات المجتمع المختلفة
١٤	لا أوافق	٪٤-	٢-	وجود ضغوط خارجية على بعض توصيات المجلس

* الوزن النسبي لكل إجابة هو كما يلي: أوافق بشدة = ١؛ أوافق = ٥، ٥؛ لا أوافق = ٠، ٥؛ لا أوافق بشدة = -١. والحد الأقصى للمجموع المرجح بالأوزان = ٥٤.

** تصنيف درجات الموافقة: أوافق بشدة = ٥٠٪ إلى ١٠٠٪؛ أوافق = ٠٪ إلى ٤٩٪؛ لا أوافق بشدة = -٠٪ إلى -٤٩٪؛ لا أوافق بشدة = -٥٠٪ إلى -١٠٠٪.



الشكل رقم (٢). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس.

العضوات على محدودية صلاحيات مجلس الشورى بموجب نظامه (بدرجة موافقة ٥٦٪ للأعضاء مقابل ١٧٪ للعضوات ودرجة تباين ١٠٪). ويجدر التنويه بتوخي الحذر من تعميم هذه النتائج، نظرًا لقلّة عدد العضوات المشاركات في الاستبانة.

بحسب العمر: توجد - بشكل عام - علاقة عكسية بين العمر ودرجة الموافقة، حيث تميل الفئات العمرية الأصغر سنًا (وخاصة فئة ٣٠-٤٠ سنة) إلى الموافقة بدرجة أعلى على وجود المعوقات من الفئات الأكبر سنًا؛ ويتضح هذا من معامل الارتباط السلبي والعالي في معظم العبارات.

وبالنسبة إلى تحليل تفاصيل نتائج هذا المحور بناء على خصائص مجتمع الدراسة، من حيث النوع والعمر والمستوى التعليمي وسنوات الخبرة في المجلس، فإن أبرز الملاحظات العامة التي تشير لها النتائج هي كما يلي^(٣٢):

- بحسب النوع: هناك توافق كبير بين آراء الأعضاء والعضوات، حيث لا يوجد تباين في إجاباتهم على معظم العبارات، عدا تباين بسيط في عبارة واحدة؛ حيث مال الأعضاء إلى الموافقة بدرجة أكبر من

(٣٢) انظر جداول النتائج بحسب خصائص مجتمع الدراسة في الملحق رقم (١). ويجدر التنويه - هنا - إلى ضرورة فهم أرقام هذه الجداول في إطار توزيع أعداد مجتمع الدراسة بحسب هذه الخصائص المبين في النقاش السابق.

- بحسب المستوى التعليمي: يوجد توافق كبير بين الأعضاء على اختلاف مستواهم التعليمي؛ حيث إن التباين ضئيل إلى منعدم بين إجاباتهم.
- بحسب الخبرة في المجلس: تفاوتت النتائج في العلاقة بين الخبرة (مقاسة بعدد الدورات في المجلس) ودرجة الموافقة؛ حيث يظهر ميل الأكثر خبرة للموافقة بشكل أعلى نسبياً من الأقل خبرة في ثلاثة عبارات (قصور التعامل مع قضايا الشأن العام، وقصور المعرفة المتخصصة بصنع الأنظمة والسياسات العامة، ومحدودية صلاحيات المجلس بموجب نظامه)؛ وفي المقابل يظهر موافقة الأقل خبرة من الأكثر خبرة بدرجة أعلى نسبياً في أربعة عبارات (محدودية القدرات المالية والإدارية للمجلس، ووجود ضغوط خارجية، وتأخر التعامل مع توصيات المجلس، وضعف تمثيل الأعضاء لفئات المجتمع)؛ كما كان الأعضاء في دورتهم الثانية أقل موافقة نسبياً من غيرهم على ثلاثة عبارات (عدم كفاية وقت الجلسات، وتأخر ورود التقارير الحكومية، ونقص الدراسات والمعلومات عن الموضوعات في المجلس).
- بين الأعضاء، ويمكن - عموماً - اختصار أبرز تعليقات الأعضاء فيما يلي^(٢٣):
 - لم تخرج تلك التي تناولت المعوقات مباشرة عما جاء في عبارات هذا المحور.
 - ركز بعضها على أن دور المجلس أقرب للاستشاري، وأن قراراته وتوصياته غير ملزمة، وعلى الرغبة في توسيع صلاحياته (حيث ذكر خمسة أعضاء أن دوره استشاري وقراراته غير ملزمة).
 - علق عضوان بأن المجلس أخذ يميل تدريجياً نحو البيروقراطية في أعماله.
 - أشار البعض إلى أنه "لدى المجلس نظام رائع"، وأن "صلاحيات المجلس كافية لو أحسن تفعيلها".
 - طرح البعض حلول لجوانب المعوقات، كالدعوة لتواصل الأعضاء مع الإعلام، ودعم المجلس بالكوادر المتخصصة والجيدة. وهي تعليقات لا تتعلق بالمعوقات، وإنما ترتبط بالمحور الثاني عن الحلول.
 - ويجدر التنويه هنا، أن المجلس يعمل وفق صلاحياته واختصاصاته النظامية المحددة في إطار النظام السياسي السعودي، بينما يلاحظ أن بعض تعليقات الأعضاء عكست نظرة شخصية عن المجلس وما يجب أن يكون عليه دوره.

(٢٣) انظر جداول الملحق رقم (٢)، والتي تلخص أبرز تعليقات مجتمع الدراسة الإضافية في المساحة المتاحة لذلك عفي كل من المحاور الثلاثة.

المحور الثاني: رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول الممكنة (في إطار نظام المجلس الحالي) لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس

يشمل هذا المحور ١١ عبارة تقيس رأي أعضاء المجلس حول أهم الحلول الممكنة لمعالجة المعوقات التي تواجه أعمال المجلس. وتتناول هذه العبارات مواضيع صلاحيات، وإمكانيات، وتنظيم المجلس وعلاقته بالإعلام، كما هو موضح في الجدول رقم (٥).

ويجدر التنويه، بأن الحلول المطروحة - هنا - تقتصر على تلك التي يمكن تحقيقها في إطار نظام المجلس الحالي. وهي حلول - كما تقدم - مستخلصة من الدراسات العلمية وكتابات واستطلاع مبدئي لبعض

أعضاء المجلس. علماً بأن هناك حلول أخرى لم تدرج في هذا المحور، لكونها تستلزم تعديل النظام الحالي، وسيتم تناوُلها ضمن المقترحات المطروحة - في المحور الثالث - حول آفاق تطوير المجلس ونظامه مستقبلاً؛ ومن ذلك ما يتصل بزيادة صلاحيات المجلس وتعديل نظامه الحالي، وما يتصل بوظيفة "التمثيل" وآلية اختيار أعضائه؛ وما يتصل أيضاً بعلاقة المجلس بالجهات الأخرى في بيئته المحيطة - كمجلس الوزراء والمؤسسات الحكومية - والتي ليس للمجلس سيطرة عليها؛ وتتطلب هذه الحلول تعديل نظام وصلاحيات المجلس وكذلك أنظمة تلك الجهات ليكون تعاطيها مع قرارات وطلبات المجلس أكثر إلزامية.

الجدول رقم (٥). المواضيع والعبارات المتعلقة بالمحور الثاني.

الموضوع	العبارات
الصلاحيات	- دعم تكامل الدور الرقابي للمجلس مع الأجهزة الرقابية الأخرى.
الإمكانيات	- تدريب وتأهيل الكوادر الإدارية والمساعدين لأداء مهامهم. - إيجاد فريق عمل متخصص ومؤهل لمساندة الأعضاء. - تعزيز الإمكانيات والمرونة المالية للمجلس لإجراء الدراسات. - عقد دورات وورش عمل عن صنع الأنظمة والسياسات العامة.
التنظيم	- استحداث إدارة للتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى. - زيادة الوقت المخصص لانعقاد الجلسات. - زيادة عدد الجلسات لأكثر من جلستين أسبوعياً. - تنظيم جلسة دورية لمناقشة قضايا الشأن العام.
علاقة المجلس بالإعلام	- وضع إستراتيجية إعلامية للتواصل مع الرأي العام. - تعيين متحدث إعلامي رسمي للمجلس*.

* جرى مؤخراً - وبعد توزيع الاستبانة - تعيين متحدث إعلامي رسمي للمجلس. كما أن رئيس المجلس بحسب نظامه هو المتحدث باسمه أمام الجهات الأخرى.

تكامل الدور الرقابي للمجلس مع الأجهزة الرقابية الأخرى، وتنظيم جلسة بصفة دورية (شهرية مثلاً) تخصص لمناقشة قضايا الشأن العام وإبداء رأي المجلس حولها، ووضع إستراتيجية إعلامية للتواصل مع الرأي العام، وتعيين متحدث إعلامي رسمي للمجلس، واستحداث إدارة بالمجلس للتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى؛ حيث أيدَّ الأعضاء هذه الحلول بدرجة عالية (وبمجموع موافقة تجاوز ٧٧٪، وبنسب "موافق بشدة" أكبر من "موافق"، في كل منها)، وذلك كما هو مبين في أرقام الجدول وفي رسمه البياني.

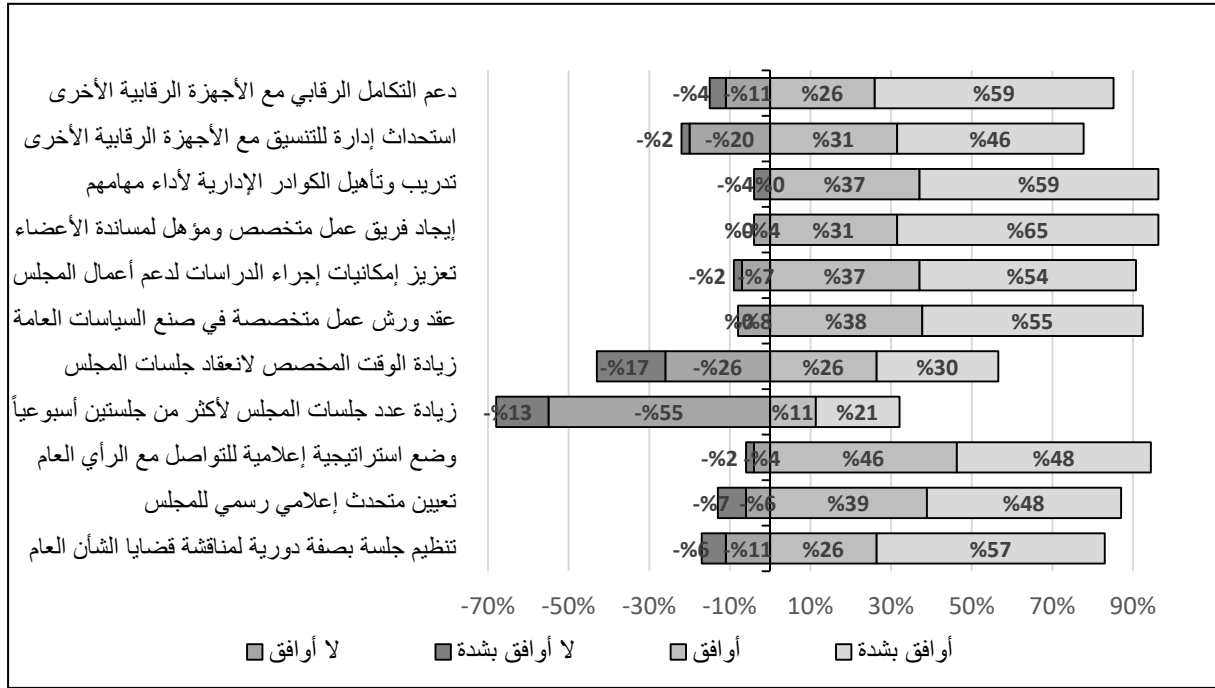
وتبين نتائج الجدول رقم (٦)، والشكل رقم (٣) الذي يعكسها، وجود تأييداً كبيراً من أعضاء المجلس لمعظم الحلول التي شملتها عبارات هذا المحور، وهي - بالترتيب - كما يلي: إيجاد فريق عمل متخصص ومؤهل لمساندة العضو، وتدريب وتأهيل الكوادر الإدارية والمساعدين لأداء مهامهم، وعقد دورات وورش عمل متخصصة لأعضاء المجلس لتعزيز معرفتهم بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة، وتعزيز الإمكانات والمرونة المالية للمجلس للاستعانة بجهات متخصصة لإجراء البحوث والدراسات اللازمة لدعم أعمال المجلس، ودعم

الجدول رقم (٦). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول الممكنة لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس*.

العبارة		أوافق بشدة		أوافق		لا أوافق		لا أوافق بشدة	
		العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%
دعم تكامل الدور الرقابي للمجلس مع الأجهزة الرقابية الأخرى	٣٢	٥٩٪	١٤	٢٦٪	٦	١١٪	٢	٤٪	
استحداث إدارة في المجلس للتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى	٢٥	٤٦٪	١٧	٣١٪	١١	٢٠٪	١	٢٪	
تدريب وتأهيل الكوادر الإدارية والمساعدين لأداء مهامهم	٣٢	٥٩٪	٢٠	٣٧٪		٠٪	٢	٤٪	
إيجاد فريق عمل متخصص ومؤهل لمساندة الأعضاء	٣٥	٦٥٪	١٧	٣١٪	٢	٤٪		٠٪	
تعزيز الإمكانات والمرونة المالية للمجلس للاستعانة بجهات متخصصة لإجراء البحوث والدراسات اللازمة لدعم أعماله	٢٩	٥٤٪	٢٠	٣٧٪	٤	٧٪	١	٢٪	
عقد دورات وورش عمل متخصصة لأعضاء المجلس لتعزيز معرفتهم بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة**	٢٩	٥٥٪	٢٠	٣٨٪	٤	٨٪	٠	٠٪	
زيادة الوقت المخصص لانعقاد جلسات المجلس**	١٦	٣٠٪	١٤	٢٦٪	١٤	٢٦٪	٩	١٦٪	
زيادة عدد جلسات المجلس لأكثر من جلستين أسبوعياً**	١١	٢١٪	٦	١١٪	٢٩	٥٥٪	٧	١٣٪	
وضع إستراتيجية إعلامية للتواصل مع الرأي العام	٢٦	٤٨٪	٢٥	٤٦٪	٢	٤٪	١	٢٪	
تعيين متحدث إعلامي رسمي للمجلس	٢٦	٤٨٪	٢١	٣٩٪	٣	٦٪	٤	٧٪	
تنظيم جلسة بصفة دورية (شهرياً مثلاً) تخصص لمناقشة قضايا الشأن العام وإبداء رأي المجلس حولها**	٣٠	٥٧٪	١٤	٢٦٪	٦	١١٪	٣	٦٪	

* العدد الإجمالي (n) = ٥٤.

** لم يحدد أحد المستجيبين إجابة على هذه العبارة، فاحتسبت النسبة من عدد ٥٣.



الشكل رقم (٣). التقييم العام لرأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول الممكنة لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس.

على كل من عبارات هذا المحور، ومنها يتبين أن الاتجاه العام لرأي أعضاء مجلس الشورى يؤيد بقوة معظم الحلول المطروحة؛ حيث حصلت تسعة عبارات على تصنيف "أوافق بشدة" بدرجة موافقة عالية (بلغت ٥٠٪ وأعلى)؛ وحصل مقترح زيادة الوقت المخصص لجلسات المجلس على تصنيف "أوافق" بدرجة موافقة بسيطة (بلغت ١٣٪)؛ بينما لم يرى أعضاء المجلس أهمية زيادة عدد الجلسات إلى أكثر من جلستين أسبوعياً، حيث حصل هذا الحل المقترح على تصنيف "لا أوافق" (بدرجة عدم موافقة بلغت ١٤٪).

كما أيد أعضاء المجلس بدرجة بسيطة حل زيادة الوقت المخصص لانعقاد جلسات المجلس (بمجموع موافقة بلغ ٥٦٪ بين ٣٠٪ موافق بشدة و ٢٦٪ موافق، ومجموع عدم الموافقة بلغ ٤٤٪ بين ٢٦٪ لا أوافق و ١٦٪ لا أوافق بشدة)؛ في حين لم يوافق أعضاء المجلس على حل زيادة عدد جلسات المجلس لأكثر من جلستين أسبوعياً (بمجموع عدم موافقة بلغ ٦٨٪ بين ٥٥٪ لا أوافق و ١٣٪ لا أوافق بشدة).

وتبرز النتائج السابقة بشكل أوضح في الجدول رقم (٧)، والشكل رقم (٤)، التي تعرض قيم المتوسط المرجح مرتبة بحسب درجات الموافقة

الجدول رقم (٧). التقييم العام لرأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول الممكنة لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس.

الترتيب	درجة الموافقة		المجموع المرجح بالأوزان*	العبارة
	التصنيف**	%		
١	أوافق بشدة	٪٧٩	٤٢, ٥	إيجاد فريق عمل متخصص ومؤهل لمساندة الأعضاء
٢	أوافق بشدة	٪٧٤	٤٠	تدريب وتأهيل الكوادر الإدارية والمساعدين لأداء مهامهم
٣	أوافق بشدة	٪٧٠	٣٧	عقد دورات وورش عمل متخصصة لأعضاء المجلس لتعزيز معرفتهم بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة
٤	أوافق بشدة	٪٦٨	٣٦, ٥	وضع إستراتيجية إعلامية للتواصل مع الرأي العام
٥	أوافق بشدة	٪٦٧	٣٦	تعزيز الإمكانيات والمرونة المالية للمجلس للاستعانة بجهات متخصصة لإجراء البحوث والدراسات اللازمة لدعم أعماله
٦	أوافق بشدة	٪٦٣	٣٤	دعم تكامل الدور الرقابي للمجلس مع الأجهزة الرقابية الأخرى
٧	أوافق بشدة	٪٥٨	٣١	تنظيم جلسة بصفة دورية (شهرياً مثلاً) تخصص لمناقشة قضايا الشأن العام وإبداء رأي المجلس حولها
٨	أوافق بشدة	٪٥٧	٣١	تعيين متحدث إعلامي رسمي للمجلس
٩	أوافق بشدة	٪٥٠	٢٧	استحداث إدارة في المجلس للتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى
١٠	أوافق	٪١٣	٧	زيادة الوقت المخصص لانعقاد جلسات المجلس
١١	لا أوافق	٪١٤-	٧, ٥-	زيادة عدد جلسات المجلس لأكثر من جلستين أسبوعياً

* الوزن النسبي لكل إجابة هو كما يلي: أوافق بشدة = ١؛ أوافق = ٥؛ لا أوافق = ٥-؛ لا أوافق بشدة = ١- . والحد الأقصى للمجموع المرجح بالأوزان = ٥٤.

** تصنيف درجات الموافقة: أوافق بشدة = ٥٠٪ إلى ١٠٠٪؛ أوافق = ٠٪ إلى ٤٩٪؛ لا أوافق بشدة = ٠-٪ إلى ٤٩-٪؛ لا أوافق = ٥٠-٪ إلى ١٠٠-٪.



الشكل رقم (٤). التقييم العام لرأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول الممكنة لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس.

العبارات الأخرى. كما يلاحظ أن الفئة العمرية (٤١-٥٠ سنة) كانت أكثر موافقة من غيرها على ستة عبارات. بحسب المستوى التعليمي: لا توجد - عمومًا - فروقات تذكر بين الإجابات بحسب الدرجة العلمية، فالتباين بينها ضئيل إلى منعدم.

بحسب الخبرة في المجلس: يلاحظ أن الأعضاء في دورتهم الثانية أكثر موافقة من غيرهم على الحلول المقترحة، وهو ما يفسر ضعف معامل الارتباط (بقيم تقل عن ٥٠٪) بين الإجابات على معظم العبارات؛ عدا عبارتين جاء معامل الارتباط فيها إيجابيًا وعاليًا، تتعلق إحداها بزيادة عدد الجلسات (والتي مال الجميع إلى عدم الموافقة عليه)، والأخرى بتنظيم جلسة دورية لمناقشة قضايا الشأن العام (والتي وافق عليها الجميع). وجاءت تعليقات مجتمع الدراسة في المساحة المتاحة في نهاية المحور، عن أي "حلول أخرى (يمكن تبنيها في إطار نظام مجلس الشورى الحالي) تود إضافتها"، الأقل مقارنة بالمحورين الآخرين؛ حيث لم يطرح الأعضاء فيها حلولًا إضافية محددة، بقدر ما وجهوا إشارات عامة، مثل إلزام الجهات الأخرى بتقديم المعلومات عند طلبه من عضو المجلس ووضع آلية لانعقاد جلسات المجلس تناسب مع أهمية القضايا، وطالبت بأن يركز المجلس على مواضيع مهمة - من وجهة نظر بعض الأعضاء - كقضايا التنمية وتنوع مصادر الدخل وغيرها^(٢٤).

وبالنظر إلى تحليل تفاصيل نتائج هذا المحور بناء على خصائص مجتمع الدراسة، من حيث النوع والعمر والمستوى التعليمي وسنوات الخبرة في المجلس، فإن أبرز الملاحظات العامة هي كما يلي:

- بحسب النوع: يوجد توافق عام في آراء الأعضاء والعضوات، حيث جاء التباين ضئيل بين إجاباتهم على معظم العبارات؛ باستثناء وجود تباين نسبي (بلغ ٩٪) في إجاباتهم على زيادة عدد الجلسات، حيث مال الأعضاء إلى عدم الموافقة (بدرجة ١٩-٪) ومالت العضوات إلى الموافقة (بدرجة ٢٥٪).
- بحسب العمر: لا يوجد تباين يذكر بين إجابات الفئات العمرية، ولكن يوجد ارتباط ملحوظ ومتفاوت بين العمر ودرجة الموافقة على العبارات: فمن جانب جاء معامل الارتباط سلبيًا وعاليًا في أربع عبارات تتعلق (بزيادة وقت الجلسات، وعددها، ووضع إستراتيجية إعلامية، وتنظيم جلسة دورية لمناقشة قضايا الشأن العام) وهو ما يوضح وجود علاقة عكسية بين العمر ودرجة الموافقة على هذه الحلول، بمعنى أن الفئات العمرية الأصغر سنًا كانت أكثر موافقة عليها من الفئات الأكبر سنًا. ومن جانب آخر، جاء معامل الارتباط إيجابيًا وعاليًا في عبارتين تتعلق (بدعم تكامل الدور الرقابي للمجلس، وتدريب كوادر المجلس)، حيث إن الفئات العمرية الأكبر سنًا (وخاصة ٥١-٦٠ سنة) كانت أكثر موافقة من الفئات الأصغر سنًا. ومن جانب ثالث، جاء معامل الارتباط متوسط إلى ضعيف على

(٢٤) راجع تفاصيل النتائج بحسب خصائص مجتمع الدراسة في الملحق رقم

(١)، وملخص تعليقات مجتمع الدراسة الإضافية في الملحق رقم (٢).

المحور الثالث: رأي أعضاء مجلس الشورى حول الآفاق المناسبة لتطوير المجلس مستقبلاً

شمل هذا المحور سبع عبارات تقيس آراء أعضاء المجلس حول أهم آفاق تطوير مجلس الشورى ونظامه، وهي مواضيع: إعطاء المجلس مزيد من الصلاحيات لممارسة وظائفه كجهاز تشريعي في التشريع والرقابة والتمثيل، وتطوير بنية وتنظيم المجلس، وقياس شعور الأعضاء تجاه مستقبله. وذلك على النحو المبين في الجدول رقم (٨).

ويلاحظ أن هذه العبارات تغطي حلولاً أخرى - للمعوقات التي تواجه المجلس - لم يتم تناولها في المحور السابق لكونها تستوجب تعديل نظام المجلس الحالي. وكما تقدم، فقد جرى استخلاصها أيضاً من كتابات واستطلاعات مبدئي لآراء بعض أعضاء مجلس الشورى، ودراسات المجالس التشريعية ذات العلاقة، بالإضافة إلى ما يطرح في وسائل الإعلام حول الموضوع.

الجدول رقم (٨). المواضيع والعبارات المتعلقة بالمحور الثالث.

الموضوع	العبارات
الصلاحيات	- إعطاء مجلس الشورى صلاحيات أكبر في ممارسة الوظيفة التنظيمية (التشريعية). - توسيع صلاحيات المجلس للمشاركة في إعداد مشروعات الخطط التنموية والموازنات العامة.
	- زيادة صلاحيات المجلس وأدواته الرقابية على الأجهزة الحكومية.
	- انتخاب جزء من أعضاء المجلس. - زيادة عدد أعضاء المجلس.
البنية والتنظيم	- تشكيل مجلس الشورى بنظام المجلسين (بدل نظام المجلس الواحد كما هو وضعه حالياً).
الشعور تجاه مستقبل المجلس	- بشكل عام، أثق بمستقبل تطور نظام مجلس الشورى ليكون أكثر فاعلية.

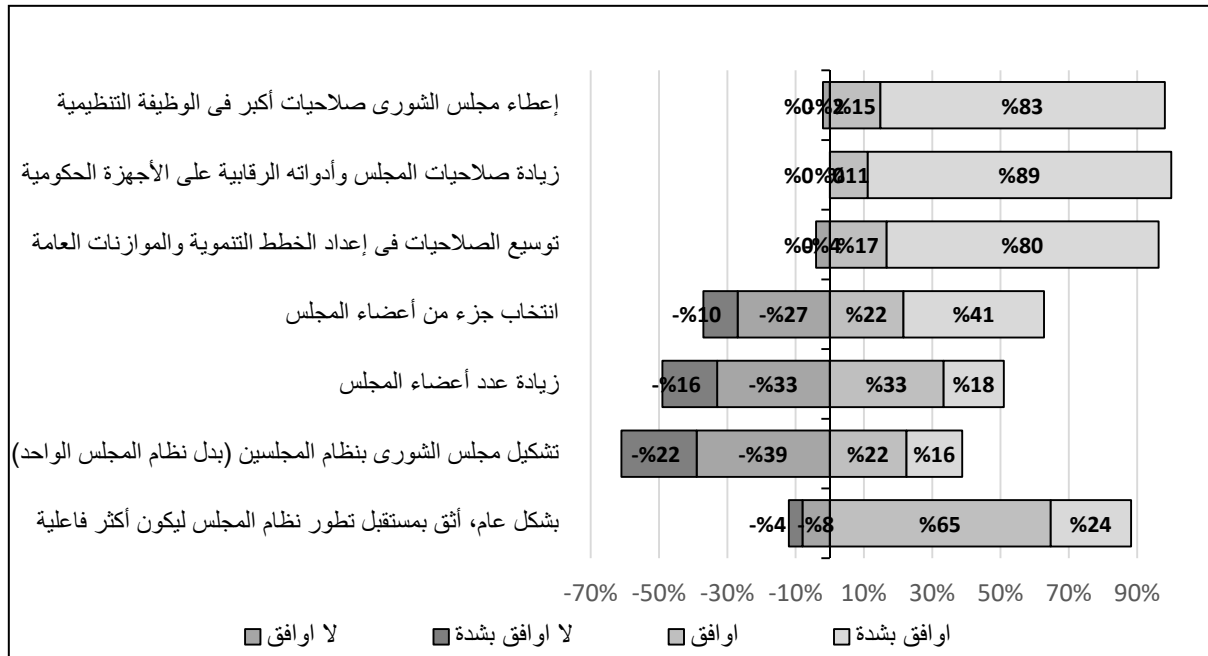
وفيا يتعلق بوظيفة "التمثيل"، يتضح من النتائج أن أعضاء المجلس يرون أنهم يمثلون فئات المجتمع المختلفة بشكل جيد؛ حيث جاء رأيهم عن التمثيل مختلطاً حيال العبارتين: فهناك ما يمكن وصفه بـ "عدم الحماس" تجاه أهمية "انتخاب جزء من أعضاء المجلس" لتطوير أعماله مستقبلاً، حيث وافق على العبارة ٦٣٪ من مجتمع الدراسة (مقابل ٣٧٪ لم يوافق)، وهي نسبة موافقة ضعيفة مقارنة بالتشريع والرقابة ودون المتوقع خاصة ممن يتحمس لفكرة التمثيل عبر الانتخابات؛ كما أن أعضاء المجلس لم يروا جدوى في "زيادة عدد أعضاء المجلس"، حيث انقسمت آرائهم بين ٥١٪ موافقة وبين ٤٩٪ عدم موافقة.

ويبين الجدول رقم (٩) والشكل رقم (٥) نتائج هذا المحور، ومنها يتضح تأييد مجتمع الدراسة القوي لتوسيع صلاحيات مجلس الشورى في التشريع (أو التنظيم) والرقابة؛ حيث جاءت درجة الموافقة عالية على كل من العبارات الثلاثة الأولى (إعطاء المجلس صلاحيات أكبر في الوظيفة التنظيمية وتوسيع صلاحياته في إعداد خطط التنمية والميزانية، وزيادة صلاحياته وأدواته الرقابية على الأجهزة الحكومية) بمجموع موافقة ٩٠٪ وأكثر (ونسب "أوافق بشدة" عالية بلغت ٨٠٪ وأكبر)، في مقابل مجموع عدم موافقة لا يذكر (تراوح بين ٠-٢٪). والملفت أن هناك إجماعاً تاماً (بنسبة ١٠٠٪) من مجتمع الدراسة على أهمية زيادة صلاحيات المجلس الرقابية في تطوير أعماله مستقبلاً.

الجدول رقم (٩). رأي أعضاء مجلس الشورى حول الآفاق المناسبة لتطوير المجلس مستقبلاً.

العدد الإجمالي	لا أوافق بشدة		لا أوافق		أوافق		أوافق بشدة		العبارة
	العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%	
٥٤	٠	٠٪	١	٢٪	٨	١٥٪	٤٥	٨٣٪	إعطاء مجلس الشورى صلاحيات أكبر في ممارسة الوظيفة التنظيمية (التشريعية)
٥٤	٠	٠٪	٠	٠٪	٦	١١٪	٤٨	٨٩٪	زيادة صلاحيات المجلس وأدواته الرقابية على الأجهزة الحكومية
٥٤	٠	٠٪	٢	٤٪	٩	١٧٪	٤٣	٨٠٪	توسيع صلاحيات المجلس للمشاركة في إعداد مشروعات الخطط التنموية والموازنات العامة
٥١	٥	١٠٪	١٤	٢٧٪	١١	٢٢٪	٢١	٤١٪	انتخاب جزء من أعضاء المجلس
٥١	٨	١٦٪	١٧	٣٣٪	١٧	٣٣٪	٩	١٨٪	زيادة عدد أعضاء المجلس
٤٩	١١	٢٢٪	١٩	٣٩٪	١١	٢٢٪	٨	١٦٪	تشكيل مجلس الشورى بنظام المجلسين (بدل نظام المجلس الواحد كما هو وضعه حالياً)
٥١	٢	٤٪	٤	٨٪	٣٣	٦٥٪	١٢	٢٤٪	بشكل عام، أثق بمستقبل تطور نظام مجلس الشورى ليكون أكثر فاعلية

* عدد مجتمع الدراسة (n) = ٥٤. ولم يحدد بعض الأعضاء إجاباتهم المطلوبة على بعض هذه العبارات، فاحتسبت النسبة من العدد الإجمالي المبين أمام كل عبارة.



الشكل رقم (٥). رأي أعضاء مجلس الشورى حول آفاق تطوير المجلس مستقبلاً.

وتتأكد النتائج السابقة بشكل أوضح في الجدول رقم (١٠)، والشكل رقم (٦)، والتي تبين الاتجاهات العامة لآراء مجتمع الدراسة من خلال عرض قيم المتوسط المرجح للإجابات على عبارات هذا المحور بالترتيب من الأعلى قيمة إلى الأقل. ويظهرُ فيها بجلاء أن الاتجاه العام لرأي مجتمع الدراسة يؤكد على أهمية توسيع صلاحيات المجلس الرقابية والتشريعية لتطوير أعماله وفاعليته مستقبلاً، حيث حصلت عبارات (زيادة صلاحيات المجلس الرقابية، وتوسيع صلاحياته في ممارسة الوظيفة التشريعية، وتوسيع صلاحياته للمشاركة في إعداد مشروعات خطط التنمية والموازنة) على درجات موافقة عالية

ويرى مجتمع الدراسة أن بنية المجلس الحالي، والمكونة من مجلس أو غرفة واحدة، هي المناسبة لمستقبل المجلس؛ حيث لم توافق الغالبية (بنسبة ٦٢٪) على أن تغيير المجلس وتشكيله بنظام المجلسين (أو الغرفتين) سيكونُ أفضلًا مناسبًا لتطوير أعمال المجلس (مقابل ٣٨٪ موافقون على ذلك)؛ مع ملاحظة أن هناك خمسة أعضاء لم يحددوا رأيهم تجاه هذه العبارة.

وأبدى مجتمع الدراسة تفاؤله الكبير تجاه مستقبل المجلس؛ حيث أكد معظم الأعضاء (بنسبة موافقة بلغت ٨٩٪) على ثقتهم بمستقبل تطور نظام مجلس الشورى ليكون أكثر فاعلية.

بلغت ٩٤٪ و ٩٠٪ و ٨٦٪ على التوالي، وحقت جميعها تصنيف "أوافق بشدة".

وتفاوت تقييم مجتمع الدراسة حول دور العبارات - أو المقترحات - الأربعة الأخرى حول دورها في تطوير المجلس وزيادة فاعليته، وذلك على النحو التالي: أبدى الأعضاء ثقة كبيرة في مستقبل تطور نظام مجلس الشورى ليكون أكثر فاعلية (بدرجة موافقة بلغت ٤٨٪ وتصنيف "أوافق")؛ وأيد الأعضاء بشكل بسيط أهمية انتخاب جزء من أعضاء المجلس (بدرجة موافقة بلغت ٢٨٪ وتصنيف "أوافق")؛ وانقسمت الآراء تقريباً حول ضرورة زيادة عدد أعضاء المجلس (بدرجة موافقة بلغت ٢٪ وتصنيف "أوافق")؛ ولم يؤيد الأعضاء تغيير تشكيل المجلس ليكون بنظام المجلسين أو الغرفتين (بدرجة عدم موافقة بلغت ١٤٪ وتصنيف "لا أوافق").

الجدول رقم (١٠). رأي أعضاء مجلس الشورى حول الآفاق المناسبة لتطوير المجلس مستقبلاً.

الترتيب	درجة الموافقة		الحد الأقصى	المجموع المرجح بالأوزان	العبارة
	التصنيف	٪			
١	أوافق بشدة	٩٤٪	٥٤	٥١	زيادة صلاحيات المجلس وأدواته الرقابية على الأجهزة الحكومية
٢	أوافق بشدة	٩٠٪	٥٤	٤٨,٥	إعطاء مجلس الشورى صلاحيات أكبر في ممارسة الوظيفة التنظيمية (التشريعية)
٣	أوافق بشدة	٨٦٪	٥٤	٤٦,٥	توسيع صلاحيات المجلس للمشاركة في إعداد مشروعات الخطط التنموية والموازنات العامة
٤	أوافق	٤٨٪	٥١	٢٤,٥	بشكل عام، أثنى بمستقبل تطور نظام مجلس الشورى ليكون أكثر فاعلية
٥	أوافق	٢٨٪	٥١	١٤,٥	انتخاب جزء من أعضاء المجلس
٦	أوافق	٢٪	٥١	١	زيادة عدد أعضاء المجلس
٧	لا أوافق	-١٤٪	٤٩	٧-	تشكيل مجلس الشورى بنظام المجلسين (بدل نظام المجلس الواحد كما هو وضعه حالياً)

* الوزن النسبي لكل إجابة هو كما يلي: أوافق بشدة = ١؛ أوافق = ٥، ٥؛ لا أوافق = -٥، -٥؛ لا أوافق بشدة = -١. والحد الأقصى للمجموع المرجح بالأوزان موضح أمام كل عبارة.

** تصنيف درجات الموافقة: أوافق بشدة = ٥٠٪ إلى ١٠٠٪؛ أوافق = ٠٪ إلى ٤٩٪؛ لا أوافق بشدة = -١٠٪ إلى -٤٩٪؛ لا أوافق بشدة = -٥٠٪ إلى -١٠٠٪.



الشكل رقم (٦). التقييم العام لرأي أعضاء مجلس الشورى حول الآفاق المناسبة لتطوير المجلس مستقبلاً.

العمر وزيادة عدد أعضاء المجلس (بمعامل ارتباط -٨٤٪)، كما أن الفئة العمرية الأصغر (٣٠-٤٠ سنة) والفئة العمرية الأكبر (أكبر من ٦٠ سنة) كانت أكثر حماسةً نسبياً من غيرها تجاه انتخاب جزء من أعضاء المجلس.

بحسب المستوى التعليمي: لا توجد فروقات تذكر بين إجابات الأعضاء بحسب الدرجة العلمية.

بحسب الخبرة في المجلس: يوجد توافق وتأييد عالٍ بين الأعضاء في جميع الدورات على عبارات توسيع الصلاحيات الثلاثة، ويوجد توافق على عدم مناسبة تشكيل المجلس بنظام المجلسين. ومن جهة أخرى، مال الأعضاء في دورتهم الثانية

وبتحليل تفاصيل نتائج هذا المحور بناءً على خصائص مجتمع الدراسة، من حيث النوع والعمر والمستوى التعليمي وسنوات الخبرة في المجلس، فإن أبرز الملاحظات العامة كما يلي:

- بحسب النوع: لا توجد فروق بين إجابات الأعضاء والعضوات على عبارات هذا المحور؛ حيث إن درجة التباين بينها ضعيفة إلى منعدمة.
- بحسب العمر: لا يوجد تباين يذكر في إجابات الأعضاء، ولكن يوجد ارتباط ملحوظ بين العمر ودرجة الموافقة في بعض العبارات؛ فهناك ارتباط طردي وعالي بين العمر ودرجة الموافقة على زيادة صلاحيات المجلس الرقابية (بمعامل ارتباط ٧٩٪)، وهناك أيضاً ارتباط عكسي وعالي بين

الأعضاء أو منح صلاحيات أو انتخاب أو إيجاد مجلسين في الوقت الذي لم يتمكن المجلس الحالي بما لديه من نظام رائع وصلاحيات واسعة من استيعاب دوره والقيام بالحد الأدنى للأداء البرلماني المفترض^(٢٥).

وختامًا، بالنسبة إلى ملاحظات بعض الأعضاء الإضافية في نهاية الاستبانة في المساحة المخصصة لذلك عن أي "نقاط أو معلومات أخرى تود إضافتها لفائدة الدراسة"، فلم تخرج - عمومًا - عن التأكيد على ما طرح في عبارات المحاور الثلاثة؛ وخاصة جهة: توسيع صلاحيات المجلس في التشريع والرقابة وتعديل الأنظمة لتحقيق ذلك، وحاجة العضو إلى مساعدين ذوي خبرة. وقد طرح أحد الأعضاء رأيًا يستحق التنويه به، حيث كتب "عشت في الغرب سنينًا طويلة ولمست التجارب البرلمانية الغربية عن كثب، وعلى الرغم من قناعاتي الشديدة بفاعليتها وجدواها، إلا أننا سوف نرتكب خطأ فادحًا إذا حاولنا فقط استنساخ التجربة في أي بلد غربي دون التوطئة والتهيئة الثقافية والاجتماعية والمؤسسية لتفادي التصادم والتنافس والازدواجية مع كثير من قيمنا الدينية والاجتماعية والتقاليدية".

إلى عدم الموافقة على انتخاب جزء من أعضاء المجلس وعدم زيادة عدد أعضائه، مقارنة بموافقة الأعضاء في دورتهم الأولى والثالثة؛ كما كانوا أيضًا أكثر ثقة بمستقبل تطور نظام المجلس (بدرجة موافقة بلغت ٨٠٪) من الأعضاء في دورتهم الأولى والثالثة (بدرجات موافقة بلغت ٤٧٪ و ٨٪ على التوالي).

وجاءت تعليقات مجتمع الدراسة في نهاية المحور عن أي "اقتراحات أخرى لتطوير المجلس تود إضافتها"، مشابهة لنظيرتها في المحورين السابقة من حيث تنوع الآراء والإشارات العامة والتأكيد على بعض ما جاء في عبارات المحور، ويمكن اختصار أبرز ما ورد في الملاحظات العامة التالية:

- أكدت أغلب التعليقات على مقترحات المحور حول توسيع صلاحيات المجلس، مثل المشاركة في إعداد ميزانية الدولة ومخاطبة الجهات التنفيذية.
- اقترح عضوين "أن يكون قرار المجلس إلزاميًا وليس استشاريًا"، واقترح عضو آخر "إيجاد آليات لمتابعة توصيات وقرارات المجلس".
- ومن التعليقات الملفتة، قول أحد الأعضاء "أثق بمستقبل المجلس إذا منح صلاحيات أكثر وكان قريبًا من المجتمع". وقول عضو آخر: "من غير الحكمة أن يتم القفز إلى الأمام بزيادة عدد

(٢٥) انظر تفاصيل النتائج بحسب خصائص مجتمع الدراسة في الملحق رقم (١)، وتلخيص تعليقات الأعضاء الإضافية في الملحق رقم (٢).

الخلاصة والاستنتاجات والتوصيات

الخلاصة

سعت الدراسة إلى تقييم أهم المعوقات والحلول وآفاق التطوير لمجلس الشورى السعودي من وجهة نظر أعضائه، وذلك من خلال استبانة أُعدت بالاستناد على ما جاء في دراسات المجالس التشريعية المتخصصة وكتابات واستطلاع مبدئي لآراء بعض أعضاء المجلس السابقين والحاليين. واستجاب ٥٤ عضواً للاستبانة، أغلبيتهم من الرجال (بنسبة ٨٩٪)، ومن العمر فوق ٥١ سنة (بنسبة ٦٧٪)، ومن حملة الدكتوراه (بنسبة ٦٤٪)، ومن الأعضاء الجدد في دورتهم الأولى (بنسبة ٦٥٪)، ومن منطقة الرياض (بنسبة ٤٧٪)، وعملهم السابق في مدينة الرياض (بنسبة ٧٥٪).

وجرى بدايةً مراجعة الدراسات السابقة التي أكدت على أن قوة المجالس التشريعية تتأثر بحدود صلاحياتها التي منحها النظام، وبدرجة استقلالها عن السلطة التنفيذية وعن التأثيرات الحزبية، وبجودة تماسكها وبنيتها التنظيمية الداخلية، والتي تتأثر بدورها بجودة ومهنية أعضاء المجلس التشريعي ومناسبة عددهم، وملائمة تكوين هيكله التنظيمي من مجلس أو مجلسين، ومدى احترامه في أداء أعماله وتنظيم وكفاءة لجانه. وأكدت المراجعة أيضاً على ضرورة إدراك المجالس التشريعية في إطار معطيات بيئتها،

والحذر عند مقارنة أو تعميم نتائج الدراسات التشريعية لتحيزها للتجربة الغربية.

وخلص تحليل آراء مجتمع الدراسة حول محاور الدراسة الثلاثة إلى ما يلي:

أولاً، تمثلت المعوقات عالية الأهمية التي تواجه المجلس، في محدودية صلاحيات المجلس وخاصة الرقابية، وعدم توفر فريق عمل مساند للعضو، وتأخر التعامل مع توصيات المجلس، وتحيز التغطية الإعلامية للمجلس وضعف تواصله الإعلامي مع الرأي العام. وتمثلت المعوقات متوسطة الأهمية، في قصور آليات المجلس عن التعامل مع قضايا الشأن العام، ونقص الدراسات والمعلومات عن الموضوعات المطروحة، وقصور المعرفة المتخصصة في عمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة. وتمثلت المعوقات قليلة الأهمية، في عدم كفاية وقت الجلسات لمناقشة القضايا المطروحة، ومحدودية قدرات المجلس الإدارية والمالية. وفي المقابل، لم يرَ الأعضاء وجود تأخر في ورود التقارير الحكومية للمجلس أو ضعف في تمثيل الأعضاء لفئات المجتمع المختلفة أو ضغوط خارجية بشكل يعيق أعمال المجلس. ومالت - عموماً - الفئة العمرية الأصغر سناً (٣٠-٤٠ سنة) إلى الموافقة بدرجة أعلى من غيرها على وجود المعوقات.

ثانياً، تمثلت أهم الحلول الممكنة لمعالجة المعوقات (في إطار نظام المجلس الحالي)، في إيجاد فريق

الغرفتين). ومال - عمومًا - الأعضاء الأكبر سنًا إلى تأييد زيادة صلاحيات المجلس الرقابية، وإلى عدم زيادة عدد أعضائه، بينما أيدت الفئات العمرية المتوسطة (٤١-٦٠ سنة) أكثر من غيرها - نسبيًا - انتخاب جزء من أعضاء المجلس. وأبدى جميع الأعضاء، وخاصة من هم في دورتهم الثانية، ثقة بمستقبل تطور نظام المجلس ليكون أكثر فاعلية.

الاستنتاجات

تتلخص أبرز الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة فيما يلي:

١- أن توسيع "صلاحيات" مجلس الشورى هو العامل الجوهرى في فاعليته ونجاحه. فمجتمع الدراسة أكد على أن محدودية صلاحيات المجلس بموجب نظامه - وخاصة ضعف صلاحياته الرقابية - معوق أساسي يواجه أعماله، وأن توسيع صلاحيات المجلس في أداء وظيفتي التشريع (أو التنظيم) والرقابة هو أهم الآفاق لتطوير نظام المجلس وأعماله مستقبلاً.

٢- يرى الأعضاء أن المجلس "يمثل" فئات المجتمع المختلفة، وكفاية عدد الأعضاء الحالي، وعدم أهمية انتخاب جزء من أعضائه.

٣- أهمية تعزيز "احترافية" و "إمكانات" مجلس الشورى لمعالجة المعوقات التي تواجهه وزيادة

عمل مساند للعضو، وتدريب كوادر المجلس الإدارية، وعقد دورات وورش عمل متخصصة للأعضاء عن عمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة، ودعم تكامل الدور الرقابي للمجلس مع الأجهزة الرقابية الأخرى، وتطوير إستراتيجية إعلامية لتواصل المجلس مع الرأي العام. ومال الأعضاء بشكل بسيط إلى زيادة وقت الجلسات، ورفض زيادة عددها. ومال - عمومًا - الأعضاء في دورتهم الثانية ومن الفئة العمرية (٤١-٥٠ سنة) إلى الموافقة أكثر من غيرهم على الحلول المقترحة. كما أبدت الفئة العمرية الأصغر سنًا (٣٠-٤٠ سنة) موافقة أكثر من غيرها على حلول زيادة وقت وعدد الجلسات ووضع إستراتيجية إعلامية، وتنظيم جلسة دورية تناقش قضايا الشأن العام، بينما أبدت الفئات العمرية الأكبر موافقة أعلى على حلول دعم الدور الرقابي للمجلس وتدريب كوادره.

ثالثًا، تمثلت أهم الآفاق لتطوير المجلس ونظامه مستقبلاً، في توسيع صلاحيات المجلس الرقابية والتشريعية (أو التنظيمية)، وخاصة زيادة صلاحياته وأدواته الرقابية على الأجهزة الحكومية ومشاركته في إعداد مشروعات الخطط التنموية والموازنات العامة. ولم يبدِ الأعضاء - عمومًا - حماسة كبيرة لانتخاب جزء من أعضاء المجلس، كما لم يروا جدوى في زيادة عدد أعضائه أو في تشكيله بنظام المجلسين (أو

- ٨- عند تحليل النتائج بحسب خصائص مجتمع الدراسة اتضح ما يلي:
- لم يظهر اختلاف يذكر بين إجابات الأعضاء بحسب النوع والمستوى التعليمي. وذلك مع ضرورة اعتبار قلة عدد العضوات المشاركات في الاستبانة.
 - أبدت الفئة العمرية الأصغر (٣٠-٤٠ سنة) تأييداً أكبر نسبياً من غيرها لوجود المعوقات ونقد واقع المجلس، وحماسة أكبر نسبياً تجاه بعض الحلول كزيادة وقت وعدد الجلسات.
 - تفاوت الأعضاء في إجاباتهم بحسب خبرتهم في المجلس. وعموماً، أبدى الأعضاء في دورتهم الثانية موافقةً أكبر نسبياً من غيرهم على الحلول المقترحة لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس، كما أبدوا ثقةً أكبر بمستقبل المجلس.
- ٩- لم يرد في تعليقات الأعضاء الإضافية ما يخرج عما جاء في عبارات محاور الاستبانة عن المعوقات والحلول وآفاق التطوير لمجلس الشورى، وإنما تأكيد عليها بطرق مختلفة؛ ويعود ذلك لكون العبارات أعدت بعد دراسة وتدقيق من خلال تقييم بعض أعضاء المجلس السابقين لتجربتهم في المجلس والاستطلاع المبدي لآراء بعض الأعضاء الحاليين والسابقين عن أبعاد الموضوع
- فاعليته في أداء أعماله، وخاصة جهة توفير فريق عمل للعضو يساعده في أداء مهامه، وتدريب وتأهيل الكوادر الإدارية في المجلس، ودعم عملية توفير الدراسات والمعلومات عن الموضوعات التي تطرح في المجلس.
- ٤- مناسبة "تنظيم" مجلس الشورى الحالي من حيث حجمه وهيكله من مجلس واحد. فالأعضاء لا يرون جدوى من زيادة عدد أعضاء المجلس أو تشكيله بنظام المجلسين.
- ٥- أهمية وجود تواصل جيد بين المجلس والإعلام لنجاح أعماله. فمجتمع الدراسة رأى أنَّ ضعف التواصل وتحيز التغطية الإعلامية من أهم المعوقات، وفي نفس الوقت أنَّ تحسين تواصله الإعلامي مع الرأي العام من أهم الحلول المطلوبة لتطوير أعماله.
- ٦- بشكل عام، أبدى مجتمع الدراسة ثقة كبيرة بمستقبل تطور نظام مجلس الشورى وزيادة فاعليته.
- ٧- لم تجد بعض الجوانب الشائع تداولها، كانتخاب جزء من أعضاء المجلس أو زيادة وقت الجلسات، تأييداً ملموساً من مجتمع الدراسة؛ كما لم يلقَ بعضها الآخر قبولاً، كزيادة عدد الأعضاء أو زيادة عدد الجلسات أو تشكيل المجلس بنظام المجلسين.

- بالإضافة إلى استقراء دراسات المجالس التشريعية ذات العلاقة.
- ١٠- أهمية عقد دورات وورش عمل متخصصة لتعزيز معارف ومهارات أعضاء مجلس الشورى بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة لزيادة فاعلية أعمال المجلس. فرغم أن الأعضاء وجدوا أن قصور المعرفة في هذا المجال يمثل معوقاً متوسط الأهمية، إلا أنهم في نفس الوقت نظروا إلى تعزيزه كحل أساسي لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس وتطوير أدائه. فالأعضاء يختارون من أهل الخبرة والاختصاص البارعين في مجالاتهم، إلا أنه قد ينقصهم التمكن من المعارف والمهارات المتخصصة في صنع الأنظمة والسياسات العامة.
- ١١- يلاحظ وجود تفاوت في نظرة الأعضاء لدور المجلس وما يجب أن يكون عليه، فالبعض يفهمه في إطار نظامه ومهامه الحالية، بينما ينظر إليه البعض الآخر ويقيمه على ضوء التجربة البرلمانية الغربية. وتؤكد هذا في كتابات أعضاء المجلس السابقين، وفي الاستطلاع المبدئي لإعداد الاستبانة، وفي تعليقات الأعضاء الإضافية على محاورها. وهذه الفجوة يفترض أن تدرس وتعالج لتلافي أي تأثير سلبي محتمل على فاعلية الأعضاء أو أعمال المجلس.
- ١٢- نتائج هذه الدراسة مهمة لترشيد المعرفة العلمية عن مجلس الشورى السعودي. ويزيدها قيمة أنها تعكس وجهة نظر أعضاء المجلس، وهم نخبة ذات مستوى عالٍ من المعرفة والإدراك تمارس أعماله، والأقرب لتقييم أهم المعوقات والحلول وآفاق التطوير لمجلس الشورى. وقد أكدت نتائج هذه الدراسة نتائج الدراستين السابقتين (السديري والشريف، ١٤٣٧هـ-أ و ب) التي قيّمت جوانب أخرى مختلفة لمجلس الشورى وتكاملت معها.
- التوصيات**
- تقترح الدراسة عدة توصيات عملية وعلمية، على النحو التالي:
- أولاً، في الجانب العملي، توصي الدراسة بما يلي:
- ١- سرعة العمل على تحقيق الحلول الممكنة لتطوير أعمال وأداء المجلس (في إطار نظامه الحالي)، وعدم الانتظار إلى حين تعديله وتطويره. ومن أبرز هذه الحلول الممكنة ما يلي:
- دعم تكامل دور المجلس الرقابي مع الأجهزة الرقابية الأخرى.
- العناية بتعزيز "احترافية" المجلس وتعزيز إمكانياته، وخاصة جهة توفير فريق عمل مساند للأعضاء وتدريب كوادر المجلس

المجلس وأدائهم وعلى أعمال المجلس، وذلك من خلال الحوار حولها وتقريب وجهات نظر الأعضاء وتعزيز إدراكهم لدور المجلس في إطار النظام السياسي السعودي وطبيعة مهامهم كأعضاء في أعماله. فالتوقع من العضو القيام بمسؤولياته في إطار نظام المجلس الحالي بطاقة وإنتاجية عالية، وبغض النظر عن تصورات وتطلعاته الخاصة حول ما يجب أن يكون عليه مجلس الشورى، والتي يبقى الطموح إليها مشروعاً على ألا يؤثر على سير العمل.

- الحرص على تراكم المعرفة الشورية وانتقالها عبر الأجيال، عبر تنظيم لقاءات وحوارات بين الأعضاء الحاليين، واستقطاب أعضاء سابقين من ذوي التجربة المتميزة في المجلس، لتبادل الخبرات والتجارب. ويجدر التأكيد - هنا - على ضرورة اعتبار وإدراج هذه الحلول عند النظر في أي تطوير لنظام وأعمال المجلس مستقبلاً.

٢- النظر في تطوير نظام المجلس مستقبلاً لتوسيع صلاحياته التشريعية (التنظيمية) والرقابية.

٣- تقييم أي بدائل لتطوير نظام المجلس مستقبلاً - كانتخاب جزء من أعضائه أو تشكيله بنظام المجلسين وغيرها - بناءً على استقراء علمي

الإدارية ودعم توفير الدراسات والمعلومات عن المواضيع المطروحة.

- عقد دورات وورش عمل متخصصة لتعزيز معارف ومهارات أعضاء مجلس الشورى بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة.

- دعم إستراتيجية المجلس الإعلامية وتواصله مع الرأي العام. علماً بأن المجلس قطع شوطاً في هذا الجانب في الفترة الأخيرة؛ حيث عيّن متحدثاً رسمياً وفعل عملية تواصله مع الإعلام والجمهور من خلال نشر التقارير والأخبار عن أعماله في وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي. وزيادة التعزيز والتطوير لهذا الجانب لا زال مطلوباً.

- النظر في تخصيص جلسة دورية لمناقشة "قضايا الشأن العام"؛ مع ضرورة تحديد المقصود بها حتى تضبط عملية تنظيمها ومناقشتها وتكون منتجة. علماً بأنه في بداية جلسات المجلس تطرح حالياً مثل هذه القضايا، وتحال للجنة المختصة لدراستها إذا رأت هيئة المجلس ذلك.

- معالجة تفاوت نظرة الأعضاء حول طبيعة المجلس ودوره، لتخفيف أي أثر سلبي محتمل لذلك على تفاعل بعض أعضاء

المراجع

أولاً: المراجع العربية

الجعفري، عبدالرحمن. "الشورى: الطريق إلى بناء الأمة إستراتيجية وطن وتجربة خاصة". مجلس الشورى: قراءة في تجربة تحديثية. عبدالرحمن بن صالح الشبيلي وزملاءه، محرر. الرياض: مؤسسة الجريسي، ط١، (١٤٢٩هـ/٢٠٠٨م)، ص ص ١٤٩-١٧٦.

دانييل، جوني. أساسيات اختيار العينة في البحوث العلمية: مبادئ توجيهية عملية لإجراء اختيارات العينة البحثية، ترجمة طارق عطية عبدالرحمن ومحمد بن إبراهيم عقيل، الرياض: مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، (١٤٣٦هـ/٢٠١٥م).

السباعي، زهير. "تجربتي في مجلس الشورى". مجلس الشورى: قراءة في تجربة تحديثية. عبدالرحمن بن صالح الشبيلي وزملاءه، محرر. الرياض: مؤسسة الجريسي، ط١، (١٤٢٩هـ/٢٠٠٨م)، ص ص ٩٥-١١٠.

السديري، زياد بن عبدالرحمن. "في مجلس الشورى: قراءة في نظامه وتطبيقاته وتجربته". مجلس الشورى: قراءة في تجربة تحديثية. عبدالرحمن بن صالح الشبيلي وزملاءه، محرر. الرياض: مؤسسة الجريسي، ط١، (١٤٢٩هـ/٢٠٠٨م)، ص ص ١١-١٣٩.

وموضوعي لواقع ومعطيات البيئة وطبيعة واحتياجات النظام السياسي السعودي؛ والحذر من التقليد وتبني تصورات جاهزة من التجربة الغربية، والتي يجب الحرص على "نقدها قبل نقلها"، والتمعن في جدواها وفي كيفية موائمة الجوانب التي يمكن الاستفادة منها لتتناسب مع واقع وظروف المجتمع والدولة وعملية التنمية.

ثانياً، في الجانب العلمي، توصي الدراسة بما يلي:

١- دراسة آراء وتوجهات عضوات المجلس، ومقارنتها بالأعضاء. خاصة وأن عدد العضوات المشاركات في الاستبانة قليل.

٢- تشجيع الأعضاء على كتابة وتوثيق خبراتهم وتجاربهم في المجلس، لتحقيق بناء معرفي يساهم في انتقال الخبرات وتراكمها.

٣- توظيف أدوات "التقييم الذاتي" داخلياً في المجلس بصفة منتظمة؛ نظراً لجدواها الكبيرة في تطوير أعماله.

٤- دعم إجراء دراسات أخرى تتناول التفاعل الواقعي في المجلس، كتحليل سلوك التصويت، والمواضيع المطروحة، ومحتوى المداخلات والمذكرات المقدمة، واتجاهات وتفاعلات الأعضاء. وذلك لإثراء المعرفة العلمية عن مجلس الشورى السعودي.

الشبيلي، عبدالرحمن بن صالح وزملائه. مجلس الشورى: قراءة في تجربة تحديثية. محرر. الرياض: مؤسسة الجريسي، ط ١، (١٤٢٩هـ/ ٢٠٠٨م).

الشريف، محمد. "في مجلس الشورى". مجلس الشورى: قراءة في تجربة تحديثية. عبدالرحمن بن صالح الشبيلي وزملاءه، محرر. الرياض: مؤسسة الجريسي، ط ١، (١٤٢٩هـ/ ٢٠٠٨م)، ص ص ٢١٧-٢٣٨.

عبدالرحمن، طارق عطية. دليل تصميم وتنفيذ البحوث في العلوم الاجتماعية: منهج تطبيقي لبناء المهارات البحثية. الرياض: مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، (١٤٣٥هـ/ ٢٠١٣م).

عبدالفتاح، عز حسن. مقدمة في الإحصاء الوصفي والاستدلالي. جدة: خوارزم العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، (١٤٢٩هـ/ ٢٠٠٨م).

عبيدات، ذوقان؛ وعدس، عبدالرحمن؛ وعبدالحق، كايد. البحث العلمي: مفهومه وأدواته وأساليبه. عمان، الأردن: دار الفكر ناشرون وموزعون، (٢٠١٤م).

العساف، صالح بن حمد. المدخل إلى البحث في العلوم السلوكية. الرياض: دار الزهراء، (٢٠١٢م).

العضيانى، باجد بن رفاع. مناهج البحث العلمي وأصوله. الرياض: المؤلف، (١٤٢٥هـ/ ٢٠٠٤م).

السديري، وليد بن نايف؛ والشريف، فواز بن دخيل الله بن فتن. "أداء مجلس الشورى السعودي لوظائف المجلس التشريعي: دراسة مسحية لآراء أعضاء المجلس حول اختصاصاته وصلاحياته النظامية". مجلة جامعة الملك عبدالعزيز (الاقتصاد والإدارة)، المجلد (٣٢)، العدد (١)، (١٤٣٩هـ/ ٢٠١٨م) (قبل للنشر بتاريخ ١٥/٤/١٤٣٧هـ).

السديري، وليد بن نايف؛ والشريف، فواز بن دخيل الله بن فتن. "تقييم تنظيم وإجراءات العمل في مجلس الشورى السعودي ومستوى أداء أعضائه وتجربتهم الشخصية: دراسة مسحية لآراء أعضاء المجلس". مجلة جامعة الملك عبدالعزيز (الاقتصاد والإدارة)، المجلد (٣٢)، العدد (٢)، (١٤٣٩هـ/ ٢٠١٨م) (قبل للنشر بتاريخ ١١/٧/١٤٣٧هـ).

الشبيلي، عبدالرحمن بن صالح. "اثنا عشر عامًا في جامعة الشورى: خلاصة تجربة شخصية". مجلس الشورى: قراءة في تجربة تحديثية. عبدالرحمن بن صالح الشبيلي وزملاءه، محرر. الرياض: مؤسسة الجريسي، ط ١، (١٤٢٩هـ/ ٢٠٠٨م)، ص ص ١٧٧-١٨٨.

- Berkman, Michael B.** "Legislative Professionalism and the Demand for Groups: The Institutional Context of Interest Population Density". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 26, No. (4), (2001), pp. 395-416.
- Berman, Evan M.** *Essential Statistics for Public Managers and Policy Analysts*. Washington, D.C.: CQ Press, (2007).
- Blailer, Stefani.** "Interviews and Surveys in Legislative Research". In Martin, Shane, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Storm. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Editors. Oxford, UK: Oxford University Press, (2014), pp. 167-193.
- Fiorina, Morris.** "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism". *American Political Science Review*, Vol. 88, No. (2), (1994), pp. 304-316.
- Gamm and Huber.** "Legislatures as Political Institutions: Beyond the Contemporary Congress". In *Political Science State of the Discipline*. Ira Katznelson and Helen V. Milner, Editors. Washington, D.C.: American Political Science Association, (2002), pp. 313-341.
- Hazan, Reuven Y.** "Candidate Selection: Implications and Challenges for Legislative Behavior". In Martin, Shane, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Storm. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Editors. Oxford, UK: Oxford University Press, (2014), pp. 213-230.
- Heywood, Andrew.** *Politics*. New York: Palgrave Macmillan Publishing, 3rd edition, 2007.
- Heller, William B., and Diana M. Branduse.** "The Politics of Bicameralism". In Martin, Shane, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Storm. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Editors. Oxford, UK: Oxford University Press, (2014), pp. 332-351.
- Inter-Parliamentary Union.** *Parliament and Democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*. 2006. Available In: http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf
- Inter-Parliamentary Union.** "Evaluating Parliament: A Self-assessment Toolkit for Parliaments". 2008. Available In: <http://www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf>

الفالح، فالح. "تجربتي مع الشورى"، مجلس الشورى: قراءة في تجربة تحديثية. عبدالرحمن بن صالح الشيلي وزملاءه، محرر. الرياض: مؤسسة الجريسي، ط١، (١٤٢٩هـ/٢٠٠٨م)، ص ص ٢٠١-٢١٦.

القحطاني، سعد بن سعيد. الإحصاء التطبيقي: المفاهيم الأساسية وأدوات التحليل الإحصائي الأكثر استخدامًا في الدراسات والبحوث الاجتماعية والإنسانية باستخدام SPSS. الرياض: مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، (١٤٣٦هـ/٢٠١٥م).

نيوتن، كنيث؛ وفان ديث، جان. أسس السياسة المقارنة. ترجمة عبدالله بن جمعان الغامدي وعبد السلام بن علي نوير، جزأين، (١٤٣٥هـ/٢٠١٤م). الرياض: دار جامعة الملك سعود للنشر، ٢٠١١م.

ثانيًا: المراجع الأجنبية

- Almond, Gabriel A., G. Bingham Powell, Jr., Kaare Sterm, and Russel J. Dalton.** *Comparative Politics Today: A World View*, Editors. New York, NY: Pearson-Longman, (2004).
- Babbie, Earl.** *The Basics of Social Research*. Belmont (CA): Thomson Learning, Inc., (2002).
- Best, Heinrich, and Lars Vogel.** "The Sociology of Legislators and Legislatures". In Martin, Shane, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Storm. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Editors. Oxford, UK: Oxford University Press, (2014), pp 57-81.

- Selva, Patrick.** "Legislative Professionalization: Travelling Theories to Brazilian Local-Level Legislatures". Center for Metropolitan Studies. (2015). Available at: http://works.bepress.com/patrick_silva/17/
- Sequire, Peverill.** "Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, No. (3), (1992), pp. 417-32.
- Sequire, Peverill.** "Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited". *State Politics and Policy Quarterly*, Vol. 7, No. (2), (2007), pp. 211-217.
- Patrick Silva.** "Legislative Professionalization: Travelling Theories to Brazilian Local-level Legislatures". (2015). Available at: http://works.bepress.com/patrick_silva/17/
- Resenthal, Alan.** *The Decline of Representative Democracy: Process, Participation, and Power in the State Legislatures*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., (1998).
- Resenthal, Alan and Rod Forth.** "The Assembly Line: Law Production in American States", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 3, No. (2), (1978), pp. 265-291.
- Wood, Neal D., and Michael Baranowski.** "Legislative Professionalism and Influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XXXI, No. (4), (2006), pp. 585-609.
- Kam, Christopher.** "Party Discipline". In Martin, Shane, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Storm. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Editors. Oxford, UK: Oxford University Press, (2014), pp. 399-417.
- Kreppel, Amie.** "Legislatures". *Comparative Politics*. Daniele Caramani, Editor. Oxford (UK): Oxford University Press, 2nd edition, (2011), pp. 121-139.
- Manheim, B. Jarol, and Richard C. Rich.** *Empirical Political Analysis: Research methods in Political Science*. White Plains, NY: Longman Publishing Group, 3rd edition, (1991).
- Martin, Shane.** "Committees". In Martin, Shane, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Storm. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Editors. Oxford, UK: Oxford University Press, (2014), pp. 352-370.
- Martin, Shane, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Storm. Editors.** *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford, UK: Oxford University Press, (2014).
- Miller, Suzan M., Eve M. Ringsmuth and Joshua M. Little.** "Pushing Constitutional Limits in the U.S. states Legislative Professionalism and Judicial Review of States Laws by the U.S. Supreme Court". *State Politics & Policy Quarterly*, December 2015 Vol. 15, No. (4), (2015), pp. 476-491.
- Moncrief, Gary.** "Dimensions of the Concept of Professionalism in State Legislatures: A Research Note". *State and Local Government Review*, Vol. 20 (3), (1988), pp 128-132.
- National Convergence of State Legislatures (NCSL).** "NCSL Self-Assessment Survey for Legislative Staff Organizations", Available In: <http://www.ncsl.org>
- Saalfeld, Thomas, and Keere W. Storm.** *Political Parties and Legislators*. In Martin, Shane, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Storm. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Editors. Oxford, UK: Oxford University Press, (2014), pp. 371-398.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

- موقع مجلس الشورى السعودي www.shura.gov.sa
- موقع الاتحاد البرلماني الدولي Inter-Parliamentary Union (IPU) www.ipu.org

الملحق رقم (١):

نتائج التحليلات الإحصائية للمحاور الثلاثة بحسب خصائص أفراد العينة

(أ) المحور الأول: رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس

الجدول رقم (١). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس - توزيع مجتمع الدراسة بحسب النوع.

التباين	الإجمالي	إناث	ذكور	العبرة
٠,٥ %	٦٩ %	٨٣ %	٦٨ %	عدم توفر فريق عمل لدى العضو لمساعدته في مهامه
٠,٢ %	٢٨ %	٤٢ %	٢٦ %	عدم كفاية وقت الجلسات لمناقشة القضايا في جدول الأعمال
١,٦ %	٢٦ %	٨٣ %	١٩ %	محدودية القدرات المالية والإدارية للمجلس
٠,٣ %	٥٠ %	٧٥ %	٤٧ %	ضعف التواصل الإعلامي للمجلس
٠,٠ %	٥٣ %	١٠٠ %	٤٧ %	تخيز التغطية الإعلامية بشكل سيء ويشوش على أعمال المجلس
٠,٤ %	٤- %	٣٣ %	٨- %	وجود ضغوط خارجية على بعض توصيات المجلس
١,٢ %	٥٦ %	٩٢ %	٥٢ %	ضعف صلاحيات المجلس الرقابية
٠,٠ %	١٩ %	٨ %	٢١ %	تأخر ورود التقارير الحكومية للمجلس
٢,٩ %	٦٣ %	٦٧ %	٦٣ %	تأخر التعامل مع التوصيات التي تصدر من مجلس الشورى
٧,٨ %	٨ %	١٧ %	٧ %	ضعف تمثيل أعضاء المجلس لفئات المجتمع المختلفة
٠,٥ %	٤٤ %	٤٢ %	٤٥ %	قصور آليات المجلس في التعامل مع قضايا الشأن العام
٠,٥ %	٤١ %	٧٥ %	٣٦ %	نقص الدراسات والمعلومات عن الموضوعات في المجلس
٤,٠ %	٣١ %	٤٢ %	٢٩ %	قصور المعرفة المتخصصة بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة
١٠,٠ %	٥٢ %	١٧ %	٥٦ %	محدودية صلاحيات مجلس الشورى بموجب نظامه

الجدول رقم (٢). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس - توزيع مجتمع الدراسة بحسب العمر.

العبرة	٤٠-٣٠	٥٠-٤١	٦٠-٥١	+٦٠	الإجمالي	التباين	معامل الارتباط
عدم توفر فريق عمل لدى العضو لمساندته في مهامه	٪٧٩	٪٦٨	٪٧١	٪٦٥	٪٦٩	٣, ٪٠	٪٦٦-
عدم كفاية وقت الجلسات لمناقشة القضايا في جدول الأعمال	٪٦٤	٪٢٧	٪٢١	٪٢١	٪٢٨	٤, ٪٤	٪٨٦-
محدودية القدرات المالية والإدارية للمجلس	٪٨٦	٪٢٧	٪٣٢	٪٦-	٪٢٦	٤, ٪١٤	٪٧٥-
ضعف التواصل الإعلامي للمجلس	٪٧٩	٪٥٠	٪٦٣	٪٢٤	٪٥٠	٤, ٪٥	٪٥٣-
تحيز التغطية الإعلامية بشكل سيء ويشوش على أعمال المجلس	٪٧١	٪٥٠	٪٥٠	٪٥٠	٪٥٣	١, ٪١	٪٧٩-
وجود ضغوط خارجية على بعض توصيات المجلس	٪٥٠	٪٩-	٪٥-	٪٢١-	٪٤-	٩, ٪٩	٪٧٧-
ضعف صلاحيات المجلس الرقابية	٪٤٣	٪٧٣	٪٤٥	٪٦٥	٪٥٦	٢, ٪٢	٪٥
تأخر ورود التقارير الحكومية للمجلس	٪٢١	٪٤٥	٪٠	٪٢٤	٪١٩	٥, ٪٣	٪٥٦-
تأخر التعامل مع التوصيات التي تصدر من مجلس الشورى	٪٨٦	٪٤١	٪٦٦	٪٦٥	٪٦٣	٤, ٪٣	٪٢٣-
ضعف تمثيل أعضاء المجلس لفئات المجتمع المختلفة	٪٥٧	٪٢٣	٪١١-	٪٠	٪٨	٠, ٪٩	٪٩٨-
قصور آليات المجلس في التعامل مع قضايا الشأن العام	٪٦٤	٪٤١	٪٢٩	٪٥٦	٪٤٤	٥, ٪٢	٪٦٤-
نقص الدراسات والمعلومات عن الموضوعات في المجلس	٪٧٩	٪٤١	٪٢٩	٪٣٨	٪٤١	٨, ٪٤	٪٨٩-
قصور المعرفة المتخصصة بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة	٪٥٠	٪٢٣	٪٢١	٪٣٨	٪٣١	٩, ٪١	٪٥٨-
محدودية صلاحيات مجلس الشورى بموجب نظامه	٪٦٤	٪١٤	٪٥٥	٪٦٨	٪٥٢	٢, ٪٦	٪٢٢

الجدول رقم (٣). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس - توزيع مجتمع الدراسة بحسب المستوى التعليمي.

العبارة	بكالوريوس	ماجستير	دكتوراه	الإجمالي	التباين
عدم توفر فريق عمل لدى العضو لمساعدته في مهامه	%٥٦	%٨٥	%٦٩	%٦٩	%٢,٢
عدم كفاية وقت الجلسات لمناقشة القضايا في جدول الأعمال	%١٧	%٤٠	%٢٧	%٢٨	%١,٤
محدودية القدرات المالية والإدارية للمجلس	%١٧	%٤٠	%٢٤	%٢٦	%١,٤
ضعف التواصل الإعلامي للمجلس	%٥٠	%٥٠	%٥٠	%٥٠	%٠,٠
تحيز التغطية الإعلامية بشكل يسيء ويشوش على أعمال المجلس	%٥٠	%٥٥	%٥٣	%٥٣	%٠,١
وجود ضغوط خارجية على بعض توصيات المجلس	%٠	%١٠	%٩-	%٤-	%٠,٩
ضعف صلاحيات المجلس الرقابية	%٢٨	%٧٥	%٥٩	%٥٦	%٥,٧
تأخر ورود التقارير الحكومية للمجلس	%٢٢	%٤٠	%١٣	%١٩	%١,٩
تأخر التعامل مع التوصيات التي تصدر من مجلس الشورى	%٥٦	%٦٠	%٦٦	%٦٣	%٠,٣
ضعف تمثيل أعضاء المجلس لفئات المجتمع المختلفة	%٣٣	%١٠	%١	%٨	%٢,٧
قصور آليات المجلس في التعامل مع قضايا الشأن العام	%٣٩	%٣٥	%٤٩	%٤٤	%٠,٥
نقص الدراسات والمعلومات عن الموضوعات في المجلس	%٢٢	%٤٠	%٤٦	%٤١	%١,٥
قصور المعرفة المتخصصة بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة	%٢٢	%٢٠	%٣٦	%٣١	%٠,٧
محدودية صلاحيات مجلس الشورى بموجب نظامه	%٤٤	%٤٥	%٥٦	%٥٢	%٠,٤

الجدول رقم (٤). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم المعوقات التي تواجه المجلس - توزيع مجتمع الدراسة بحسب الخبرة في المجلس.

العبارة	دورة واحدة	دورتان	ثلاث دورات	الإجمالي	التباين	معامل الارتباط
عدم توفر فريق عمل لدى العضو لمساعدته في مهامه	٪٧٣	٪٥٠	٪٧٥	٪٦٩	٪٢	٪٥٠
عدم كفاية وقت الجلسات لمناقشة القضايا في جدول الأعمال	٪٢٧	٪٥٠	٪٥٠	٪٢٨	٪٨	٪١٩
محدودية القدرات المالية والإدارية للمجلس	٪٤٤	٪١٠	٪١٣	٪٢٦	٪٨	٪٨٨
ضعف التواصل الإعلامي للمجلس	٪٥٣	٪٥٥	٪٣٣	٪٥٠	٪١	٪٣٦
تحيز التغطية الإعلامية بشكل يسيء ويشوش على أعمال المجلس	٪٥٦	٪٥٥	٪٣٨	٪٥٣	٪١	٪٤٨
وجود ضغوط خارجية على بعض توصيات المجلس	٪١٠	٪٢٥	٪٢٩	٪٤	٪٥	٪٩٨
ضعف صلاحيات المجلس الرقابية	٪٥٨	٪٦٠	٪٤٦	٪٥٦	٪١	٪٣١
تأخر ورود التقارير الحكومية للمجلس	٪٢٤	٪٥	٪١٧	٪١٩	٪١	٪٨٥
تأخر التعامل مع التوصيات التي تصدر من مجلس الشورى	٪٧٣	٪٥٠	٪٥٨	٪٦٣	٪١	٪٩٦
ضعف تمثيل أعضاء المجلس لفئات المجتمع المختلفة	٪٢٣	٪١٠	٪٨	٪٨	٪٣	٪١٠٠
قصور آليات المجلس في التعامل مع قضايا الشأن العام	٪٣٥	٪٥٠	٪٧١	٪٤٤	٪٣	٪٧٦
نقص الدراسات والمعلومات عن الموضوعات في المجلس	٪٤٠	٪٢٠	٪٦٧	٪٤١	٪٥	٪١
قصور المعرفة المتخصصة بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة	٪٢٦	٪٣٠	٪٥٠	٪٣١	٪٢	٪٥٦
محدودية صلاحيات مجلس الشورى بموجب نظامه	٪٤٨	٪٦٠	٪٦٣	٪٥٢	٪١	٪٩٧

(ب) المحور الثاني: رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس

الجدول رقم (٥). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول الممكنة لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس - توزيع مجتمع الدراسة بحسب النوع.

العبارة	ذكور	إناث	الإجمالي	التباين
دعم تكامل الدور الرقابي للمجلس مع الأجهزة الرقابية الأخرى	%٦٣	%٦٧	%٦٣	%٠,١
استحداث إدارة في المجلس للتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى	%٤٨	%٦٧	%٥٠	%١,٨
تدريب وتأهيل الكوادر الإدارية والمساعدين لأداء مهامهم	%٧٧	%٥٠	%٧٤	%٣,٧
إيجاد فريق عمل متخصص ومؤهل لمساندة الأعضاء	%٧٨	%٨٣	%٧٩	%٠,١
تعزيز الإمكانيات والمرونة المالية للمجلس للاستعانة بجهات متخصصة لإجراء البحوث والدراسات اللازمة لدعم أعماله	%٦٥	%٨٣	%٦٧	%١,٨
عقد دورات وورش عمل متخصصة لأعضاء المجلس لتعزيز معرفتهم بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة	%٦٦	%٩٢	%٦٩	%٣,٤
زيادة الوقت المخصص لانعقاد جلسات المجلس	%١٦	%٨-	%١٣	%٢,٩
زيادة عدد جلسات المجلس لأكثر من جلستين أسبوعياً	%١٩-	%٢٥	%١٤-	%٩,٦
وضع إستراتيجية إعلامية للتواصل مع الرأي العام	%٦٦	%٨٣	%٦٨	%١,٦
تعيين متحدث إعلامي رسمي للمجلس	%٥٣	%٩٢	%٥٧	%٧,٤
تنظيم جلسة بصفة دورية (شهرياً مثلاً) تخصص لمناقشة قضايا الشأن العام وإبداء رأي المجلس حولها	%٥٤	%٨٣	%٥٧	%٤,٣

الجدول رقم (٦). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول الممكنة لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس - توزيع مجتمع الدراسة بحسب العمر.

العبارة	٤٠-٣٠	٥٠-٤١	٦٠-٥١	٦٠+	الإجمالي	التباين	معامل الارتباط
دعم تكامل الدور الرقابي للمجلس مع الأجهزة الرقابية الأخرى	٪٢١	٪٦٤	٪٨٤	٪٥٦	٪٦٣	٪٧	٪٨٣
استحداث إدارة في المجلس للتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى	٪٣٦	٪٨٢	٪٤٧	٪٣٨	٪٥٠	٪٥	٪١٢-
تدريب وتأهيل الكوادر الإدارية والمساعدين لأداء مهامهم	٪٦٤	٪٧٣	٪٧٩	٪٧٤	٪٧٤	٪٠	٪٩٢
إيجاد فريق عمل متخصص ومؤهل لمساندة الأعضاء	٪٥٧	٪٩١	٪٧٩	٪٧٩	٪٧٩	٪٢	٪٤٩
تعزيز الإمكانيات والمرونة المالية للمجلس للاستعانة بجهات متخصصة لإجراء البحوث والدراسات اللازمة لدعم أعماله	٪٤٣	٪٨٢	٪٦٨	٪٦٥	٪٦٧	٪٣	٪٤٥
عقد دورات وورش عمل متخصصة لأعضاء المجلس لتعزيز معرفتهم بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة	٪٤٣	٪٨٢	٪٧٤	٪٦٥	٪٦٩	٪٣	٪٥٤
زيادة الوقت المخصص لانعقاد جلسات المجلس	٪٥٧	٪١٤	٪٨-	٪١٨	٪١٣	٪٧	٪٨٦-
زيادة عدد جلسات المجلس لأكثر من جلستين أسبوعياً	٪٤٣	٪٣٦-	٪٢٩-	٪٦-	٪١٤-	٪١٣	٪٦٢-
وضع إستراتيجية إعلامية للتواصل مع الرأي العام	٪٧١	٪٨٦	٪٦١	٪٦٢	٪٦٨	٪١	٪٦٦-
تعيين متحدث إعلامي رسمي للمجلس	٪٥٠	٪٦٤	٪٥٠	٪٦٥	٪٥٧	٪١	٪١٣
تنظيم جلسة بصفة دورية (شهرياً مثلاً) تخصص لمناقشة قضايا الشأن العام وإبداء رأي المجلس حولها	٪٨٦	٪٦٤	٪٥٥	٪٤٤	٪٥٧	٪٣	٪٨٩-

الجدول رقم (٧). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول الممكنة لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس - توزيع مجتمع الدراسة بحسب المستوى التعليمي.

العبارة	بكالوريوس	ماجستير	دكتوراه	الإجمالي	التباين
دعم تكامل الدور الرقابي للمجلس مع الأجهزة الرقابية الأخرى	٪٧٢	٪٥٠	٪٦٤	٪٦٣	٪١
استحداث إدارة في المجلس للتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى	٪٦١	٪٣٥	٪٥١	٪٥٠	٪٢
تدريب وتأهيل الكوادر الإدارية والمساعدين لأداء مهامهم	٪٧٨	٪٦٠	٪٧٧	٪٧٤	٪١
إيجاد فريق عمل متخصص ومؤهل لمساندة الأعضاء	٪٦٧	٪٧٠	٪٨٤	٪٧٩	٪١
تعزيز الإمكانيات والمرونة المالية للمجلس للاستعانة بجهات متخصصة لإجراء البحوث والدراسات اللازمة لدعم أعماله	٪٤٤	٪٤٠	٪٨٠	٪٦٧	٪٥
عقد دورات وورش عمل متخصصة لأعضاء المجلس لتعزيز معرفتهم بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة	٪٦٧	٪٥٠	٪٧٤	٪٦٩	٪٢
زيادة الوقت المخصص لانعقاد جلسات المجلس	٪٠	٪٤٠	٪٩	٪١٣	٪٤
زيادة عدد جلسات المجلس لأكثر من جلستين أسبوعياً	٪٢٢-	٪١٠-	٪١٣-	٪١٤-	٪٠
وضع إستراتيجية إعلامية للتواصل مع الرأي العام	٪٥٦	٪٥٥	٪٧٤	٪٦٨	٪١
تعيين متحدث إعلامي رسمي للمجلس	٪٤٤	٪٥٥	٪٦١	٪٥٧	٪١
تنظيم جلسة بصفة دورية (شهرياً مثلاً) تخصص لمناقشة قضايا الشأن العام وإبداء رأي المجلس حولها	٪٩٤	٪٥٠	٪٥٠	٪٥٧	٪٧

الجدول رقم (٨). رأي أعضاء مجلس الشورى حول أهم الحلول الممكنة لمعالجة المعوقات التي تواجه المجلس - توزيع مجتمع الدراسة بحسب الخبرة في المجلس.

العبارة	دورة واحدة	دورتان	ثلاث دورات	الإجمالي	التباين	معامل الارتباط
دعم تكامل الدور الرقابي للمجلس مع الأجهزة الرقابية الأخرى	٦٠٪	٨٠٪	٥٤٪	٦٣٪	٢٪	٣٩-٪
استحداث إدارة في المجلس للتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى	٥٣٪	٥٥٪	٣٣٪	٥٠٪	١٪	٣٦-٪
تدريب وتأهيل الكوادر الإدارية والمساعدين لأداء مهامهم	٧٤٪	٨٥٪	٦٣٪	٧٤٪	١٪	٦-٪
إيجاد فريق عمل متخصص ومؤهل لمساندة الأعضاء	٨١٪	٨٥٪	٦٧٪	٧٩٪	١٪	٢١-٪
تعزيز الإمكانيات والمرونة المالية للمجلس للاستعانة بجهات متخصصة لإجراء البحوث والدراسات اللازمة لدعم أعماله	٧١٪	٩٠٪	٣٣٪	٦٧٪	٨٪	١٠-٪
عقد دورات وورش عمل متخصصة لأعضاء المجلس لتعزيز معرفتهم بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة	٧١٪	٧٥٪	٥٤٪	٦٩٪	١٪	٢٥-٪
زيادة الوقت المخصص لانعقاد جلسات المجلس	٥٪	٥٪	٣٣٪	١٣٪	٣٪	٤٣-٪
زيادة عدد جلسات المجلس لأكثر من جلستين أسبوعياً	٣-٪	٣٠-٪	٣٨-٪	١٤-٪	٣٪	٩٦-٪
وضع إستراتيجية إعلامية للتواصل مع الرأي العام	٧١٪	٩٥٪	٣٣٪	٦٨٪	١٠٪	٤٪
تعيين متحدث إعلامي رسمي للمجلس	٧١٪	٥٥٪	٢١٪	٥٧٪	٧٪	٦٨-٪
تنظيم جلسة بصفة دورية (شهرياً مثلاً) تخصص لمناقشة قضايا الشأن العام وإبداء رأي المجلس حولها	٧١٪	٣٠٪	٤٦٪	٥٧٪	٤٪	٩٥-٪

(ج) المحور الثالث: رأي أعضاء مجلس الشورى حول الآفاق المناسبة لتطوير المجلس مستقبلاً

الجدول رقم (٩). رأي أعضاء مجلس الشورى حول الآفاق المناسبة لتطوير المجلس مستقبلاً - توزيع مجتمع الدراسة بحسب النوع.

العبارة	ذكور	إناث	الإجمالي	التباين
إعطاء مجلس الشورى صلاحيات أكبر في ممارسة الوظيفة التنظيمية (التشريعية)	%٩٠	%٩٢	%٩٠	%٠
زيادة صلاحيات المجلس وأدواته الرقابية على الأجهزة الحكومية	%٩٤	%١٠٠	%٩٤	%٠
توسيع صلاحيات المجلس للمشاركة في إعداد مشروعات الخطط التنموية والموازنات العامة	%٨٥	%٩٢	%٨٦	%٠
انتخاب جزء من أعضاء المجلس	%٢٧	%٢٥	%٢٧	%٠
زيادة عدد أعضاء المجلس	%٤	%١٧-	%٢	%٢
تشكيل مجلس الشورى بنظام المجلسين (بدل نظام المجلس الواحد كما هو وضعه حالياً)	%١٥-	%٠	%١٣-	%١
بشكل عام، أثنى بمستقبل تطور نظام مجلس الشورى ليكون أكثر فاعلية	%٤٨	%٢٥	%٤٥	%٣

الجدول رقم (١٠). رأي أعضاء مجلس الشورى حول الآفاق المناسبة لتطوير المجلس مستقبلاً - توزيع مجتمع الدراسة بحسب العمر.

العبارة	٤٠-٣٠	٥٠-٤١	٦٠-٥١	٦٠+	الإجمالي	التباين	معامل الارتباط
إعطاء مجلس الشورى صلاحيات أكبر في ممارسة الوظيفة التنظيمية (التشريعية)	%٨٦	%٩٥	%٧٩	%١٠٠	%٩٠	%١	%٧-
زيادة صلاحيات المجلس وأدواته الرقابية على الأجهزة الحكومية	%٧٩	%٩٥	%٩٥	%١٠٠	%٩٤	%١	%٧٩
توسيع صلاحيات المجلس للمشاركة في إعداد مشروعات الخطط التنموية والموازنات العامة	%٦٤	%٩٥	%٨٩	%٨٥	%٨٦	%٢	%٦٠
انتخاب جزء من أعضاء المجلس	%٣٦	%٢٣	%٢١	%٣٢	%٢٧	%١	%٥١-
زيادة عدد أعضاء المجلس	%٢٩	%٠	%٨-	%٣	%٢	%٢	%٨٤-
تشكيل مجلس الشورى بنظام المجلسين (بدل نظام المجلس الواحد كما هو وضعه حالياً)	%٢٩-	%١٨	%١١-	%٢٩-	%١٣-	%٥	%٦-
بشكل عام، أثنى بمستقبل تطور نظام مجلس الشورى ليكون أكثر فاعلية	%٤٣	%٥٠	%٥٠	%٣٨	%٤٥	%٠	%٦

الجدول رقم (١١). رأي أعضاء مجلس الشورى حول الآفاق المناسبة لتطوير المجلس مستقبلاً - توزيع مجتمع الدراسة بحسب المستوى التعليمي.

العبارة	بكالوريوس	ماجستير	دكتوراه	الإجمالي	التباين
إعطاء مجلس الشورى صلاحيات أكبر في ممارسة الوظيفة التنظيمية (التشريعية)	%٩٤	%٨٥	%٩٠	%٩٠	%٠
زيادة صلاحيات المجلس وأدواته الرقابية على الأجهزة الحكومية	%٨٩	%٩٠	%٩٧	%٩٤	%٠
توسيع صلاحيات المجلس للمشاركة في إعداد مشروعات الخطط التنموية والموازنات العامة	%٧٨	%٨٠	%٩٠	%٨٦	%٠
انتخاب جزء من أعضاء المجلس	%٣٩	%٣٠	%٢٣	%٢٧	%١
زيادة عدد أعضاء المجلس	%١١	%٢٠	%٦-	%٢	%٢
تشكيل مجلس الشورى بنظام المجلسين (بدل نظام المجلس الواحد كما هو وضعه حالياً)	%٤٤-	%٢٠-	%٣-	%١٣-	%٤
بشكل عام، أثنى بمستقبل تطور نظام مجلس الشورى ليكون أكثر فاعلية	%٣٩	%٤٥	%٤٧	%٤٥	%٠

الجدول رقم (١٢). رأي أعضاء مجلس الشورى حول الآفاق المناسبة لتطوير المجلس مستقبلاً - توزيع مجتمع الدراسة بحسب الخبرة في المجلس.

العبارة	دورة واحدة	دورتان	ثلاث دورات	الإجمالي	التباين	معامل الارتباط
إعطاء مجلس الشورى صلاحيات أكبر في ممارسة الوظيفة التنظيمية (التشريعية)	%٩٢	%٩٥	%٧٩	%٩٠	%١	%٢٥
زيادة صلاحيات المجلس وأدواته الرقابية على الأجهزة الحكومية	%٩٤	%٩٥	%٩٦	%٩٤	%٠	%٩٠-
توسيع صلاحيات المجلس للمشاركة في إعداد مشروعات الخطط التنموية والموازنات العامة	%٨٧	%٨٠	%٨٨	%٨٦	%٠	%٥٣
انتخاب جزء من أعضاء المجلس	%٣٧	%٥-	%٢١	%٢٧	%٥	%٨٤
زيادة عدد أعضاء المجلس	%٣	%٣٠-	%١٧	%٢	%٦	%٣٢
تشكيل مجلس الشورى بنظام المجلسين (بدل نظام المجلس الواحد كما هو وضعه حالياً)	%١٥-	%٢٠-	%١٣-	%١٣-	%٠	%٣٤
بشكل عام، أثنى بمستقبل تطور نظام مجلس الشورى ليكون أكثر فاعلية	%٤٧	%٨٠	%٨	%٤٥	%١٣	%٤-

الملحق رقم (٢):

تلخيص تعليقات وملاحظات مجتمع الدراسة الإضافية حول المحاور الثلاثة وحول موضوع الدراسة

(أ) ملخص تعليقات بعض مجتمع الدراسة على المحور الأول (أهم المعوقات التي تواجه المجلس):

التكرار	ملخص التعليق
٥	عدم إلزامية قرارات مجلس الشورى، ودوره استشاري فقط.
٢	يميل المجلس تدريجياً نحو البيروقراطية وابتعد عن العمل المؤسسي (البرلماني).
١	لا بد من تواصل أكبر بين أعضاء المجلس ووسائل الإعلام بدون قيود.
١	دعم المجلس بالكوادر الجيدة المتخصصة بالبحث العلمي.
١	يجب أن يحظى عضو المجلس بحصانة دبلوماسية.
١	الروح السائدة لدى رئاسة المجلس ليست محفزة.
١	عدم أخذ التوصيات الصادرة من مجلس الشورى على الأنظمة الموجودة لدى الوزارات.
١	لدى المجلس نظام رائع.
١	صلاحيات المجلس كافية لو أحسن المجلس تفعيلها.

(ب) ملخص تعليقات بعض مجتمع الدراسة على المحور الثاني (أهم الحلول الممكنة):

التكرار	ملخص التعليق
١	إحداث تغيير في الموضوعات والقضايا والاهتمامات.
١	وضع آلية لانعقاد جلسات المجلس فبعض المواضيع تحتاج للدراسة بشكل أكبر خاصة التي تهم المجتمع.
١	إلزام الجهات الأخرى بتقديم المعلومة لأعضاء المجلس.
١	تنوع مصادر الدخل وتقليل التكاليف والترهل الإداري.
١	رئيس المجلس هو المتحدث باسم المجلس بموجب نظام المجلس وهو عرف برلماني.
١	وجود متحدث إعلامي ينتج عنه ازدواجية.
١	الاستفادة من الكفاءات الهائلة الموجودة في المجلس بشكل يركز على قضايا التنمية وبدائل البترول.
١	الاستقلالية التامة للمجلس.
١	تقليل البيروقراطية المعوقة للمجلس.

(ج) ملخص تعليقات بعض مجتمع الدراسة على المحور الثالث (آفاق التطوير):

التكرار	ملخص التعليق
٥	إعطاء المجلس صلاحيات أكبر.
٢	يكون قرار المجلس ملزماً وليس استشارياً.
١	وجود آليات لمتابعة توصيات وقرارات المجلس.
١	إحداث تغيير جذري في مهام المجلس والتعرف على التجارب الناجحة في العالم والاهتمام بمتطلبات التنمية وبدائل البترول.

الملحق رقم (٣):

نموذج الاستبانة^(٢٦)

بسم الله الرحمن الرحيم

حفظكم الله

سعادة عضو مجلس الشورى

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته،

يقوم الباحث بدراسة حظيت بموافقة ودعم معالي رئيس مجلس الشورى الشيخ الدكتور، عبدالله بن محمد آل الشيخ، مشكوراً. ويرفق لسعادتكم استبانة "آراء أعضاء مجلس الشورى السعودى حول دور وأداء المجلس"؛ لاستكمال معلومات هذه الدراسة، التي تهدف لاستطلاع رأيكم الهام حول دور وأداء مجلس الشورى وأعضائه، والمعوقات التي تواجه أعماله، والحلول الممكنة لمعالجتها، واقتراحاتكم حول أفق تطوير نظام المجلس مستقبلاً. علماً بأن هذه الاستبانة صممت بعناية وشمولية، وستستخدم لأغراض البحث العلمي فقط، وستكون المعلومات التي تساهمون بها موضع السرية التامة.

أرجو من سعادتكم التكرم بإجابة الاستبانة بدقة وبشكل كامل؛ للوصول إلى أفضل تقييم لموضوع الدراسة، فتفاعلكم هو أساس تحقيق الفائدة العلمية المرجوة، في إثراء المعرفة العلمية عن المجلس بما يساهم في تقدير وتطوير أعماله (بإذن الله).

وتقبلوا مني فائق الاحترام والتقدير، وفقكم الله وسددكم.

الباحث

ملاحظة: أرجو من سعادتكم التكرم بإعادة الاستبانة - بعد استكمال إجابتها - في المظروف المرفق بعد إغلاقه.

(٢٦) كما تقدم ذكره، عناصر هذه الاستبانة جاءت كجزء من استبانة موسعة لقياس آراء أعضاء مجلس الشورى حول عدة جوانب عن المجلس، شملت ثمانية أجزاء لثلاثة دراسات مختلفة - نشرت تباعاً - يتناول كل منها بعض أبعاد واقع ومستقبل المجلس. وهذه الدراسة هي الثالثة بينها.

أولاً: تهدف العبارات التالية إلى معرفة رأيك حول أهم المعوقات التي تواجه مجلس الشورى.
فضلاً حدد رأيك حيال كل من العبارات التالية:

أوافق بشدة	أوافق	لا أوافق	لا أوافق بشدة	
☐	☐	☐	☐	عدم توفر فريق عمل لدى العضو لمساندته في مهامه
☐	☐	☐	☐	عدم كفاية وقت الجلسات لمناقشة القضايا المطروحة في جدول الأعمال
☐	☐	☐	☐	محدودية القدرات المالية والإدارية للمجلس
☐	☐	☐	☐	ضعف التواصل الإعلامي للمجلس
☐	☐	☐	☐	تحييز التغطية الإعلامية بشكل يسيء ويشوش على أعمال المجلس
☐	☐	☐	☐	وجود ضغوط خارجية على بعض توصيات المجلس
☐	☐	☐	☐	ضعف صلاحيات المجلس الرقابية
☐	☐	☐	☐	تأخر ورود التقارير الحكومية للمجلس
☐	☐	☐	☐	تأخر التعامل مع التوصيات التي تصدر من مجلس الشورى
☐	☐	☐	☐	ضعف تمثيل أعضاء المجلس لفئات المجتمع المختلفة
☐	☐	☐	☐	قصور آليات المجلس في التعامل مع قضايا الشأن العام
☐	☐	☐	☐	نقص الدراسات والمعلومات عن الموضوعات المطروحة في المجلس
☐	☐	☐	☐	قصور المعرفة المتخصصة بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة لدى بعض أعضاء المجلس
☐	☐	☐	☐	محدودية صلاحيات مجلس الشورى بموجب نظامه

أي معوقات أخرى تواجه المجلس تود إضافتها:

ثانيًا: تهدف العبارات التالية إلى معرفة رأيك حول أهم الحلول الممكنة (في إطار نظام مجلس الشورى الحالي) لمعالجة

المعوقات السابقة التي تواجه مجلس الشورى.

فضلاً حدد رأيك حيال كل من العبارات التالية:

أوافق بشدة	أوافق	لا أوافق	لا أوافق بشدة	
☐	☐	☐	☐	دعم تكامل الدور الرقابي للمجلس مع الأجهزة الرقابية الأخرى
☐	☐	☐	☐	استحداث إدارة في المجلس للتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى
☐	☐	☐	☐	تدريب وتأهيل الكوادر الإدارية والمساعدين لأداء مهامهم
☐	☐	☐	☐	إيجاد فريق عمل متخصص ومؤهل لمساندة الأعضاء
☐	☐	☐	☐	تعزيز الإمكانات والمرونة المالية للمجلس للاستعانة بجهات متخصصة لإجراء البحوث والدراسات اللازمة لدعم أعماله
☐	☐	☐	☐	عقد دورات وورش عمل متخصصة لأعضاء المجلس لتعزيز معرفتهم بعمليات صنع الأنظمة والسياسات العامة
☐	☐	☐	☐	زيادة الوقت المخصص لانعقاد جلسات المجلس
☐	☐	☐	☐	زيادة عدد جلسات المجلس لأكثر من جلستين أسبوعياً
☐	☐	☐	☐	وضع إستراتيجية إعلامية للتواصل مع الرأي العام
☐	☐	☐	☐	تعيين متحدث إعلامي رسمي للمجلس
☐	☐	☐	☐	تنظيم جلسة بصفة دورية (شهرياً مثلاً) تخصص لمناقشة قضايا الشأن العام وإبداء رأي المجلس حولها

أي حلول أخرى (يمكن تبنيها في إطار نظام مجلس الشورى الحالي) تود إضافتها:

ملاحظة: عند الحاجة، يمكنك الكتابة في الورقة الأخيرة (أو إرفاق ورقة إضافية)

ثالثاً: تهدف العبارات التالية إلى معرفة رأيك حول الآفاق المناسبة لتطوير نظام مجلس الشورى مستقبلاً ليكون مؤسسة أكثر فاعلية في أداء دوره في إطار النظام السياسي السعودي.

فضلاً حدد رأيك حيال كل من العبارات التالية:

أوافق بشدة	أوافق	لا أوافق	لا أوافق بشدة	
☐	☐	☐	☐	إعطاء مجلس الشورى صلاحيات أكبر في ممارسة الوظيفة التنظيمية (التشريعية)
☐	☐	☐	☐	زيادة صلاحيات المجلس وأدواته الرقابية على الأجهزة الحكومية
☐	☐	☐	☐	توسيع صلاحيات المجلس للمشاركة في إعداد مشروعات الخطط التنموية والموازنات العامة
☐	☐	☐	☐	انتخاب جزء من أعضاء المجلس
☐	☐	☐	☐	زيادة عدد أعضاء المجلس
☐	☐	☐	☐	تشكيل مجلس الشورى من مجلسين (أي يكون من غرفتين بدل غرفة واحدة كما هو وضعه الآن)
☐	☐	☐	☐	بشكل عام، أثق بمستقبل تطور نظام مجلس الشورى ليكون أكثر فاعلية
أي اقتراحات أخرى لتطوير المجلس مستقبلاً تود إضافتها:				

ملاحظة: عند الحاجة، يمكنك الكتابة في الورقة الأخيرة (أو إرفاق ورقة إضافية)

رابعاً: تهدف العبارات التالية إلى معرفة خصائص مجتمع الدراسة. فضلاً حدد بياناتك في كل من العناصر التالية:

النوع (أو الجنس):		☐ ذكر	☐ أنثى
العمر:		☐ ٤٠-٣٠	☐ ٥٠-٤١
		☐ ٦٠-٥١	☐ فوق ٦٠
المستوى التعليمي:		☐ دون الجامعة	☐ بكالوريوس
		☐ ماجستير	☐ دكتوراه
مجال التخصص:			
مجال العمل السابق:		☐ القطاع العام:	
		☐ مدني	☐ عسكري
		☐ القطاع الخاص:	
		☐ رجل أعمال	☐ موظف
هل عملت كأستاذ جامعي:		☐ نعم	☐ لا
مدينة العمل السابق:			
المنطقة التي تنتمي إليها:			
عدد الدورات بالمجلس:		☐ أول دورة	☐ ثاني دورة
		☐ ثالث دورة	☐ رابع دورة

أي نقاط أو معلومات أخرى تود إضافتها لفائدة الدراسة ستكون محل شكر وتقدير الباحث:

ملاحظة: عند الحاجة، يمكنك إرفاق أوراق إضافية

شكرًا على منح جزء من وقتكم الثمين لاستكمال الإجابة على هذه الاستبانة، وتقبلوا خالص التقدير
والتمنيات الطيبة بالتوفيق والسداد.

Evaluating the Challenges, Solutions and Prospects for the Development of the Saudi Consultative Council: A Survey of the Council Members

Waleed Bin Nayef Alsudairy

Ph.D. in Political Science, Faculty Member, King Abdulaziz University

(Received 24/04/1437 H.; accepted for publication 24/08/1437 H.)

Keywords: Consultative Council, Saudi Political System, Saudi Legislature, Saudi politics, Saudi Government, Politics, Political Science, Comparative Politics, Political System, Legislature, Legislative Power, Parliament, Legislature Evaluation, Legislative Studies, Survey Research.

Abstract. This study surveys the members of the Saudi Consultative Council about the most important challenges, solutions, and prospects for the future development of the Council. Fifty-four members responded to the survey, representing more than one third of the total council's body. The results indicate that the members view: their main challenges are the council's limited powers, inadequate media and public relations, and weakness in certain capabilities; their best possible solutions – within its current law – are to strengthen its capabilities, support its oversight role, and improve its media and public relations; their best prospects – that requires changing its current law – for future development are to increase its oversight and legislative powers, and to strengthen its professionalism. It is interesting to observe that the Council Members did not show much enthusiasm to some common proposals to develop the Council, and rejected others. The results also show some variance in the members opinions based on their age and years of experience in the Council. The study ends by presenting some conclusions and some practical and research recommendations.

صفقات الاتهام الجنائي في القانون الأمريكي وإمكانية تطبيقها في النظام السعودي

جلال بن هاشم بن يحيى سحلول

دكتوراه في القانون، جامعة كانساس، الولايات المتحدة الأمريكية

ماجستير في القانون، جامعة فالبريسو، الولايات المتحدة الأمريكية

أستاذ القانون الجنائي المساعد، وكيل كلية الحقوق للتطوير، كلية الحقوق، جامعة الملك عبد العزيز

(قدم للنشر في ١٩/٦/١٤٣٧هـ؛ وقبل للنشر في ١/٨/١٤٣٧هـ)

الكلمات المفتاحية: الصفقات الجنائية القضائية، إجراءات الدعوى الجزائية، بدائل الدعوى الجزائية، بدائل المحاكمات الجنائية، تعريف صفقة الاتهام الجنائي، اتفاقية جنائية، إقرار المتهم بمسؤوليته الجنائية، دستورية صفقات الاتهام الجنائي، آلية عقد صفقات الاتهام الجنائي، قرار الاتهام، نظام العدالة الجنائية السعودي، المحاكمة من قبل هيئة المحلفين، محاكمة المنصة، هيئة التحقيق والادعاء العام، حفظ الأوراق، حفظ الدعوى، مفاوضات الاعتراف، التفاوض مع المتهمين، نظام الملاءمة في تحريك الدعوى الجزائية، الجرائم التعزيرية، المحاكم الجزائية، تشديد العقوبة، تخفيف العقوبة، مبررات العمل بصفقات الاتهام الجنائي، إيجابيات صفقات الاتهام الجنائي، سلبيات صفقات الاتهام الجنائي.

ملخص البحث. تتناول هذه الدراسة - ولغرض بحث إمكانية تطبيق صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية في النظام السعودي - مجموعة من المحاور الرئيسية المتعلقة بها كتعريفها ونشأتها، ودستوريتها، وآلية العمل بها. وتخلص وبعد استعراض موقف الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية في المملكة إلى تقديم مقترح يوصي بضرورة تبني المنظم السعودي لهذه الصفقات والاعتراف بها صراحة كوسيلة بديلة للدعوى الجزائية العامة فيما يخص الجرائم التعزيرية المتعلقة بالحق العام.

المقدمة

(أ) مشكلة الدراسة

عانت وما زالت تعاني الغالبية العظمى من المجتمعات ونتيجة للزيادة المضطردة في عدد الجرائم المرتكبة فيها مما يعرف بأزمة العدالة الجنائية. فعلى الرغم من كل الجهود والمسااعي المضنية التي تبذلها حكوماتها في سبيل تخفيف العبء عن كاهل الأجهزة القضائية بتعيين المزيد من القضاة، إلا أن محاكمها الجنائية لا تزال مغرقة بمختلف أنواع القضايا التي تستغرق الكثير من وقت وجهد ليس فقط القضاة بل جميع أطراف الدعوى الجزائية.

وتسهم مجموعة أخرى مهمة من الأسباب من بينها ظاهرة التضخم التنظيمي، وصعوبة الإثبات، وتطور العقلية الإجرامية، وظاهرة الحبس قصيرة المدة، وفشل السجن في القيام بدوره الإصلاحية، وارتفاع تكلفة التصدي الجريمة - في إعاقه أجهزة العدالة الجنائية عن القيام بعملها على الوجه الأكمل. حيث يترتب على هذه الأسباب العديد من النتائج السلبية كحفظ الأوراق والدعوى، والإخلال بمبدأ المساواة بين المتهمين، وبطء إجراءات الدعوى، والتأجيل المتزايد للقضايا إلى جلسات متعددة، الأمر الذي يحد ويضعف بشكل كبير من قدرة الجهاز القضائي على مواجهة الجريمة والتصدي لها بفعالية (الفيل، ٢٠١٥م؛ علي، ٢٠١٣م).

نتيجة لذلك، اتخذت السياسة الجنائية بشكل عام وكمحاوله منها لإعادة النظر في خططها الخاصة بمكافحة الجريمة منهجين أساسيين: أحدهما موضوعي يتمثل في الحد من سياسة التجريم والعقاب كلما أمكن ذلك، والآخر شكلي يتمثل في تسهيل إجراءات الدعوى الجزائية عن طريق وضع بدائل لها (الفيل، ٢٠١٥م).

وكبديل عن اللجوء إلى المحاكمات الجنائية التقليدية، يعرف النظام الأمريكي ما يسمى بالمفاوضات بين جهتي الاتهام والدفاع "Plea Bargaining" حيث يعتمد القضاء الجنائي الأمريكي بدرجة كبيرة على الصفقات الناتجة عن هذه المفاوضات في حسم الغالبية العظمى من القضايا المعروضة أمامه، بدليل أنها تستخدم لتسوية ما نسبته ٩٠-٩٥٪ من إجمالي مجموع القضايا الجنائية في الولايات المتحدة (Devers, 2011). الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى تخفيف العبء بشكل كبير جداً على كل من جهاز الادعاء العام والجهاز القضائي.

(ب) أهمية الدراسة والإضافة العلمية التي تقدمها

تتجلى الأهمية العلمية لهذه الدراسة في تقديم نبذة شاملة ومختصرة عن صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية. حيث تتناول مجموعة مهمة من المحاور الرئيسية المرتبطة بطبيعة وكيونة هذه الصفقات والتي تعطي الباحث والمهتم بهذا الموضوع تصوراً كافياً عن

طاقات بشرية ومادية كبيرة لمعالجة الكم الهائل من القضايا الجزائية التعزيرية المتضخمة في المملكة، تعالج هذه الصفقات المشكلة بأقل التكاليف.

وبناءً على ذلك، تتمثل الإضافة العلمية التي تقدمها هذه الدراسة في تناوّلها على وجه الإيجاز لموضوع صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية كوسيلة بديلة للدعوى الجنائية فيما يخص الجرائم التعزيرية المتعلقة بالحق العام، مع مطالبتها المنظم السعودي بتبني فكرة العمل بها وفقاً للاقتراح الذي تقدمه.

(ج) أهداف الدراسة

- ١- تسليط الضوء على صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية من خلال تناول تعريفها، وأنواعها، والقوانين النازمة لها، وتاريخها، ودستوريتها.
- ٢- شرح آلية عمل صفقات الاتهام الجنائي في النظام الأمريكي عن طريق استعراض الدور الذي تقوم به كل من جهتي الادعاء العام والمحاكم الجنائية الأمريكية.
- ٣- مناقشة مدى توافق صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية مع النظام السعودي - ممثلاً في الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية في المملكة - وبحث إمكانية تطبيقها عليه.
- ٤- تقديم مقترح مبرر يبين آلية العمل بهذه الصفقات في النظام السعودي، ويوصي بضرورة إقرار المنظم

ماهيتها، ونشأتها، ودستوريتها. إضافة إلى ذلك، تقدم الدراسة شرحاً وافياً لآلية العمل بهذه الصفقات في القانون الأمريكي وفقاً للدور الذي يقوم به كل من الادعاء العام والمحاكم الجنائية.

أما الأهمية العملية فتكمن في المقترح الذي تقدمه هذه الدراسة، والذي يوصي بضرورة تبني المنظم السعودي لصفقات الاتهام الجنائي الأمريكية واعترافه صراحة بها كوسيلة بديلة للدعوى الجزائية فيما يخص الجرائم التعزيرية المتعلقة بالحق العام. إذ سيعود هذا المقترح بالنفع على نظام العدالة الجنائية السعودي بأكمله، وسييسر في مساعدة أجهزة الدولة المعنية ممثلة في هيئة التحقيق والادعاء العام والمحاكم الجزائية في القيام بدورها بشكل أكثر فعالية. حيث تمس فكرة العمل بهذه الصفقات بشكل مباشر حاجة أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام وأصحاب الفضيلة القضاة، وذلك لكونها وسيلة تمكنهم من حسم عدد لا بأس به من القضايا الجنائية التعزيرية المعروضة أمامهم في وقت قصير جداً وبأقل الجهود مقارنة بالوضع الحالي، مع عدم الإخلال أو المساس في الوقت نفسه بحقوق وضمانات المتهمين التي كفلها لهم كل من النظام الأساسي للحكم في المملكة^(١)، ونظام الإجراءات الجزائية السعودي^(٢). فعوضاً عن توجيه

(١) الصادر بالأمر الملكي رقم (٩٠/أ) وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

(٢) الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢) وتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ.

السعودي لها كوسيلة بديلة للدعوى الجزائية بالنسبة للجرائم التعزيرية المتعلقة بالحقوق العام. في مطلب أول، ومن ثم سيتطرق وفي مطلب ثانٍ إلى الحديث عن الآلية المتبعة لعقدها.

(د) تقسيم الدراسة

المطلب الأول: ماهية صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية

حتى يمكن تكوين صورة واضحة عن طبيعة صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية، سيلقي هذا المطلب الضوء على أهم المحاور المتعلقة بها كتعريفها وأنواعها والقوانين النازمة لها وتاريخها وأخيراً دستوريته. وسيتم استعراض كلاً من هذه المحاور في فرع مستقل على التوالي.

الفرع الأول: تعريفها

يمكن تعريف صفقة الاتهام الجنائي بأنها أي اتفاقية جنائية يتم عقدها بين المدعي العام والمتهم، يوافق الجاني بموجبها على الإقرار بمسؤوليته الجنائية عن تهمة معينة نظير حصوله في المقابل على ميزة أو بعض الامتيازات من قبل المدعي العام (Garner, 2000)، الشحات، ٢٠٠٨م). فهي إما أن تشمل: (١) إقرار المتهم بمسؤوليته الجنائية عن تهمة أقل خطورة من التهمة المنسوبة إليه، أو إقراره بمسؤوليته عن تهمة واحدة من بين عدة تهم لقاء صرف النظر عن هذه التهم؛ أو (٢) إقرار المتهم بمسؤوليته الجنائية عن التهمة الأصلية مقابل الحصول على عقوبة مخفضة (Garner, 2000).

المبحث الأول: صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية.

- المطلب الأول: ماهية صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية.

- المطلب الثاني: آلية عقد صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية.

• المبحث الثاني: تطبيق صفقات الاتهام الجنائي في النظام السعودي.

- المطلب الأول: مدى ملائمة صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية للنظام السعودي.

- المطالب الثاني: مقترح العمل بصفقات الاتهام الجنائي الأمريكية في النظام السعودي.

• الخاتمة: النتائج والتوصيات.

المبحث الأول:

صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية

خصص هذا المبحث لتقديم نبذة عامة وشاملة عن صفقات الاتهام الجنائي في الولايات المتحدة الأمريكية. حيث سيتناول شرح ماهية هذه الصفقات

إلى تهمة أخرى أقل خطورة وبالتالي يكون لها عقوبة أخف. فيمكن للمدعي العام مثلاً أن يعرض على الشخص المتهم بالسطو على البنائات ليلاً بغرض سرقته - الأمر الذي يعتبر جناية حسب القانون الأمريكي - فرصة التجاوز عن هذه التهمة مقابل اعترافه بجنحة تتمثل في انتهاك حرمة حدود ملكية خاصة (Shestokas, 2012).

(ب) الصفقة الخاصة بعدد التهم

يمكن للمدعي العام من خلال هذه الصفقة وكمقابل للاعتراف بارتكاب التهمة المنسوبة إلى المتهم أن يقوم بإسقاط بعض التهم الأخرى المصاحبة لها. كالتجاوز عن بعض المخالفات المرورية - كالسرعة مثلاً - نظير اعتراف المتهم بقيادته للمركبة تحت تأثير المسكرات (Shestokas, 2012).

(ج) الصفقة الخاصة بتخفيض العقوبة

يوافق المدعي العام في هذه الصفقة على عمل توصية خاصة ومحددة للقاضي بتخفيض العقوبة مقابل اعتراف المتهم بارتكاب التهمة المنسوبة إليه. فأغلب المتهمين وخاصة في الجرائم التي يكون مجال تقدير العقوبة فيها واسعاً يفضلون أن يكون هناك نوع من التيقن فيما يخص العقوبة التي سيحكم بها عليهم بدلاً من التكهن أو انتظار منطوق حكم القاضي بعد إدانتهم (Shestokas, 2012).

وقد تحصل هذه الصفقات أيضاً عندما يقدم المتهم وعوداً للتعاون مع المدعي العام كشاهد في الجريمة المرتكبة أو في جريمة أخرى، وذلك مقابل وعد من المدعي العام بتخفيف التهمة عنه أو تقديم توصية لصالحه إلى القاضي (Garner, 2000). وهكذا، يكون المدعي العام قادراً على الحصول على معلومات تؤدي إلى محاكمة أو إدانة شركاء آخرين له، أو حتى متهمين في قضايا أخرى.

الفرع الثاني: أنواعها

تتخذ صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية أنواعاً عدة. فهناك ما يسمى "بصفقة التهمة"، و"صفقة عدد التهم"، و"صفقة العقوبة"، و"صفقة الواقعة". ولا يوجد ما يمنع قانوناً من أن تجمع الصفقة الجنائية القضائية الواحدة بين أكثر من نوع من هذه الأنواع (Shestokas, 2012).

(أ) الصفقة الخاصة بنوع التهمة

يستخدم هذا النوع من الصفقات في الغالب للخروج من نطاق الحد الأدنى المقرر قانوناً للتهمة الأصلية. وذلك عند تغيرها لتهمة أخرى تتطابق مع وقائع القضية وتحمل حداً أدنى أقل من التهمة السابقة. حيث يكون للمدعي العام وفقاً لهذه الصفقة سلطة تقديرية واسعة تمكنه من أن يعرض تعديل التهمة المنسوبة إلى المتهم

لكن تجدر الإشارة في المقابل - وكما سيتضح لاحقاً من خلال البحث - إلى أن المحاكم الأمريكية غير ملزمة بقبول الصفقات إلا إذا كانت من النوع الملزم لها بعد موافقتها عليها. حيث يجوز لها في الأحوال الأخرى وبالرغم من انعقاد هذه الصفقات أن تخالفها وتحكم بالحد الأعلى للعقوبة المقررة قانوناً.

(د) الصفقات الخاصة بالإقرار بوقائع أو أدلة معينة يحدث هذا النوع من الصفقات أحياناً في الجرائم البسيطة والتي يمكن أن تعرض المتهم للمساءلة المدنية من قبل ضحية للجريمة المرتكبة. حيث يتفق كل من المدعي العام والمتهم على حدوث وقائع معينة أو على أدلة معينة، الأمر الذي يغني المدعي العام عن الحاجة لإثبات هذه الوقائع أو الأدلة، وذلك مقابل عدم تقديم وقائع أو أدلة أخرى من قبل المدعي العام في المحاكمة قد تؤدي إلى إدانة المتهم مديناً (Shestokas, 2012).

النطاق الجغرافي للولايات، والتي لا تختلف في الوقت نفسه كثيراً في مضمونها عما جاءت به القوانين الفيدرالية.

فيمكن القول بأن هنالك تشابهاً كبيراً بين المستويين - الفيدرالي ومستوى الولايات - في الأطر الأساسية التي تقوم عليها مشروعية وإجرائية هذه الصفقات. حيث يتشابه المستويان في: (١) الاعتراف بحق المتهم في الحصول على محام؛ (٢) تضمن كل منهما لشروط عادلة ومنطقية توضع من قبل المدعي العام؛ (٣) لا تدخل أو تدخل محدود جداً للقاضي في مرحلة المفاوضات التي تسبق هذه الصفقات؛ (٤) مراعاة حق الضحية أو أي متضرر من الجريمة^(٣).

لذلك، ولعدم اتساع المجال في هذه الدراسة لاستعراض موقف كل ولاية من الولايات الخمسين، سوف نكتفي بالتركيز على كل من السوابق القضائية الفيدرالية، وقانون الإجراءات الجنائية الفيدرالي.

الفرع الرابع: تاريخها

يمتد تاريخ صفقات الاتهام الجنائي إلى عدة قرون مضت، حيث كانت الإدانات في الأنظمة القانونية القديمة آنذاك تعتمد بشكل أساسي على الاعترافات والقوانين المنظمة لأحكامها، وذلك على الرغم من تحريم

الفرع الثالث: القوانين النازمة لها

إلى جانب كل من السوابق القضائية الفيدرالية وقانون الإجراءات الجنائية الفيدرالي واللذان يعتبران مختصين بالدرجة الأولى بتنظيم هذا النوع من الصفقات، هناك العديد من السوابق القضائية وقوانين الإجراءات الجنائية الأخرى التي تتنوع تبعاً لتنوع

(٣) القواعد العامة للإجراءات الجنائية في النظام الأمريكي ويشار إليها بعد ذلك بـ CRIM. PRO. انظر. CRIM. PRO. Section 21.3 (3rd ed. 2007).

ومع ذلك، فإن فكرة هذه الصفقات لم تتفشى في النظام الجنائي الأمريكي إلا في أوائل العشرينيات من القرن التاسع عشر ومروراً بالقرن العشرين، والذي أكسب بحلوله هذه الصفقات قبولاً واسعاً نتيجة للزيادة المضطردة في عدد القضايا الجنائية التي أنهكت كلاً من الادعاء العام والمحاكم الجنائية على حد سواء (Dervan, 2013) ^(٥).

الفرع الخامس: دستوريته

ترتبط دستورية صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية بشكل أساسي ومباشر بالحكم الصادر في قضية *Brady v. United States* والذي بينت فيه المحكمة الأمريكية العليا بأن دستورية هذه الصفقات مشروطة بضرورة توفر الأساليب الوقائية المناسبة التي تضمن: (١) ألا يكون الحافز للدخول فيها كبيراً جداً أو قهرياً لدرجة أن يعطل قدرة المتهمين على التصرف بحرية (من ناحية قبول هذه الصفقات أو رفضها)؛ و(٢) ألا يتم استخدام هذه الصفقات بطريقة قد تؤدي في النهاية بالعديد من الأشخاص الأبرياء إلى عقدها (397 US 742, 1970).

وكانت المحكمة الأمريكية العليا قد قضت في وقت سابق في *United States v. Jackson* بعدم دستورية

القانون الإنجليزي للتحفيز على الاعتراف بهدف منع إساءة تطبيق العدالة (Dervan, 2013). وبناءً على ذلك، رفضت محاكم الولايات المتحدة الأمريكية في ذلك الوقت صراحة الاعتراف بهذا النوع من الصفقات، إلا أن بعضها استمر في الحدوث بشكل غير معلن (Dervan, 2013).

وقد استمر الوضع بهذه الطريقة إلى أن أصدرت المحكمة العليا الأمريكية عام ١٨٩٢م في القضية المسماة *Hallinger v. Davis* حكمها بالإدانة على شخص اعترف بارتكابه جريمة قتل من خلال دخوله في صفقة جنائية قضائية مع المدعي العام. حيث انتهت المحكمة إلى أن دخول الجاني في هذه الصفقة كان بمحض إرادته التامة، إضافة إلى أنه لم يحرم بموجبها من أية حقوق دستورية يحميها التعديل الرابع عشر للقانون الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية (146 US 314, 1892) ^(٦).

(٤) تنص الفقرة الأولى من التعديل الرابع عشر للقانون الدستوري الأمريكي على أن "جميع الأشخاص المولودين في الولايات المتحدة أو المتجنسين بجنسيتها والخاضعين لسلطانها يعتبرون من مواطني الولايات المتحدة ومواطني الولاية التي يقيمون فيها. ولا يجوز لأية ولاية أن تضع أو تطبق أي قانون ينتقص من امتيازات أو حصانات مواطني الولايات المتحدة. كما لا يجوز لأية ولاية أن تحرم أي شخص من الحياة أو الحرية أو الممتلكات دون مراعاة الإجراءات القانونية الأصولية. ولا أن تحرم أي شخص خاضع لسلطانها من المساواة في حماية القوانين".

(٥) انظر أيضاً في هذا الشأن:

- Alschuler, Albert, W., "Plea Bargaining and Its History", *Columbia Law Review*, Vol. 79, No. 1 (Jan., 1979), pp. 1-43.

أي قانون يفرض مقداراً كبيراً من الخوف على المتهم لدرجة تثبط استعماله لحقوقه الدستورية - كحقه في الحصول على المحاكمة الذي يقره التعديل السادس للدستور الفيدرالي^(٦) - وتجبره على تقديم الدليل ضد نفسه، الأمر الذي يتعارض مع ما جاء به التعديل الخامس للدستور الفيدرالي^(٧) (390 U.S. 570, 1968).

وأضافت المحكمة أن دخول المتهم في هذه الصفقات لا يمثل فقط اعترافه بارتكاب جريمة ما،

(٦) ينص التعديل السادس للدستور الفيدرالي على الآتي "في جميع المحاكمات الجنائية، للمتهم الحق بأن يحاكم محاكمة سريعة وعلنية بواسطة هيئة محلفين غير متحيزة تابعة للولاية أو المقاطعة التي تكون الجريمة قد ارتكبت فيها، وتكون المقاطعة قد سبق للقانون تحديدها. وله الحق في أن يبلغ سبب الاتهام وطبيعته، وفي أن يواجه الشهود الذين يشهدون ضده، وفي أن تتوفر له التسهيلات القانونية الإلزامية لاستدعاء شهود لمصلحته، وفي أن يستعين بمحام للدفاع عنه".

(٧) ينص التعديل الخامس للدستور الفيدرالي على الآتي "لا يجوز اعتقال أي شخص لاستجوابه بشأن جنائية أو جريمة شائنة أخرى، إلا تبعاً لصدور قرار اتهامي أو مضبطة اتهام عن هيئة محلفين كبرى، باستثناء القضايا الحاصلة في القوات البرية أو البحرية، أو في الميليشيا، عندما تكون هذه القوات في الخدمة الفعلية في وقت الحرب أو الخطر العام، ولا يجوز اتهام أي شخص بنفس الجرم مرتين متتبعين حياته أو أعضاء جسده للخطر، كما لا يجوز إكراه أي شخص في أية دعوى جنائية على أن يكون شاهداً ضد نفسه، ولا أن يجرم من الحياة أو الحرية أو الممتلكات دون اتباع الإجراءات القانونية الأصولية كما لا يجوز نزع أية ملكية خاصة لاستخدامها في سبيل المنفعة العامة بدون تعويض عادل".

بل يعتبر أيضاً بمثابة إعطاء إذن من المتهم للجهات القضائية بإصدار حكم بالإدانة بحقه على الجريمة التي ارتكبها دون محاكمة، وذلك نتيجة لتنازله - بمحض إرادته الحرة وهو في كامل قواه العقلية - عن حقه في المحاكمة أمام القضاء مع علمه التام بما قد يترتب على هذا التنازل من عواقب (390 U.S. 570, 1968).

ولكن الذي يميز الحكم الصادر في *Brady v. United States* عن غيره من الأحكام في القضايا المتعلقة بهذا الموضوع هو تركيزه على التحذير من الحصول على اعترافات غير صحيحة من المتهمين. إضافة إلى ذلك، فقد حدد منطوق الحكم مجموعة من الشروط التي يجب توافرها للقول بصلاحيّة هذا النوع من الصفقات والتي تتلخص في (397 US 742, 1970):

- ١- يجب أن يكون المتهم على دراية تامة بعواقب الصفقة المباشرة والقيمة الحقيقية لأي التزام قد ينشأ له بموجبها.
- ٢- ألا يتم حض المتهم بشكل غير مباشر على عقد الصفقة عن طريق التهديدات أو التعهدات بوقف مضايقته غير اللائقة، أو عن طريق وعود أو ادعاءات كاذبة، أو ربما عن طريق وعود غير قانونية بطبيعتها (كالرشاوى المقدمة من المتهم).
- ٣- لا يمكن لاحقاً إفراغ الصفقات التي تم عقدها من قيمتها فقط بسبب رغبة في إعادة النظر في القرار الذي كان السبب في عقدها، أو لتوفر

نص قانوني يعطيه الحق في توجيه عرض له من قبل المدعي العام للدخول في هذه الصفقات، كما أنه لا يوجد أيضاً ما يلزم المدعي العام - الذي يفضل المحاكمة - ببدا أو محاولة القيام بإجراء هذه الصفقة (Weatherford v. Bursey, 429 U.S. 545, 1977).

المطلب الثاني: آلية عقد صفقات الاتهام الجنائي
قسم هذا المطلب إلى فرعين يعرض أحدهما الدور الذي يقوم به الادعاء العام، ويوضح الآخر دور المحكمة.

الفرع الأول: دور الادعاء العام
يمكن عقد صفقات الاتهام الجنائي في الولايات المتحدة الأمريكية بعد وقوع أي جريمة دون استثناء بما في ذلك جرائم القتل (Shestokas, 2012). ويمكن الشروع في عقد الصفقة بمجرد صدور قرار الاتهام بناءً على طلب من المدعي العام في الغالب، وذلك لحاجة محامي الدفاع إلى بعض الوقت لمراجعة القضية والتحقق من الدليل الذي بني عليه قرار الاتهام (Alschuler, 1975). ولكن لا يوجد هناك ما يمنع أن تكون المبادرة بطلب عقدها صادرة من المتهم أو محاميه (الشحات، ٢٠٠٨م).

بعد القبض على المتهم، يتم إحضاره للمثول الابتدائي أمام مأمور قضائي، حيث يتم عندها إعلامه

معلومات أفضل عن المتهم أو قضيته، أو بسبب التغير في المراكز القانونية.

٤- ضرورة اتخاذ قدر كبير من الاحتياطات التي تضمن عدم دخول الأبرياء في هذه الصفقات فقط للحصول على عقوبة أخف. فيجب أن تتوصل المحاكم إلى قناعة قوية بأن قرار المتهم في دخول الصفقة كان قراراً اختيارياً وذكياً اتخذته المتهم بناء على توصيات كافية من محامي الدفاع، وأنه لا يوجد هنالك أي سبب قد يدفع المحكمة للتساؤل حول دقة ومصداقية قبول المتهم لهذه الصفقة.

وقد اختتمت المحكمة جلستها بقولها "لا نستطيع الحكم بعدم دستورية ما تقوم به الدولة من تقديم فائدة للمتهم الذي يرد بدوره للدولة في المقابل فائدة جوهرية، والذي عبر من خلال رغبته في عقد الصفقة عن جاهزيته واستعداده للاعتراف بجريمته، ودخول النظام الإصلاحي بحالة نفسية تعطي الأمل لنجاح إعادة تأهيله خلال فترة زمنية أقصر من الفترة الضرورية في حالة انعدام وجود مثل هذه الصفقة" (Brady v. United States, 397 US 742, 1970).

وعلى الرغم من اعتبار المحكمة الأمريكية العليا لصفقات الاتهام الجنائي طريقة مناسبة لحل القضايا الجنائية وذلك من خلال وصفها لها بأنها "جزء أساسي من النظام العدلي" (Santobello v. New York, 404 U.S. 257, 1971)، إلا أنه يجب ألا ننسى أنه لا يوجد للمتهم في المقابل أي

بالجريمة أو الجرائم المتهم بارتكابها وإعلامه أيضاً بحقوقه التي يضمنها له القانون. إضافة إلى ذلك، يتم في الوقت نفسه تقرير ما إذا كان يتوجب حجز المتهم - توقيفه احتياطياً - قبل صدور القرار الرسمي بالاتهام (Messitte, 2010). وفي هذا الوقت، سيتم أيضاً تحديد ما إذا كان المتهم قادراً على توفير محام لنفسه أم لا، وذلك حتى يتم توفير محام له من قبل الدولة مجاناً في حالة عدم قدرته على ذلك^(٨).

ومن الشائع أن المتهم الذي يجيب على اتهامه بـ(غير مذنب) في بداية الأمر، لا يلبث وقتاً طويلاً حتى يتوصل لاحقاً - قبل مرحلة المحاكمة في الغالب، أو أثناء مرحلة المحاكمة وقبل صدور الحكم في بعض الأحيان - إلى عقد صفقة مع المدعي العام، حيث يتم بموجبها بعد ذلك تجهيزه مرة أخرى للعرض على المحكمة بغرض تقديم جوابه الجديد والذي يكون بطبيعة الحال "مذنب" (Messitte, 2010).

وتعمل مكاتب الادعاء العام - الفيدرالية منها أو التابعة للولايات - فيما يخص طريقة التعامل مع القضايا التي تتضمن صفقات الاتهام الجنائي تحت مظلة القواعد الواردة في قوانين الإجراءات الجزائية الخاصة بكل منها. فلا يجوز للمدعي العام مثلاً وبناء على هذه القواعد اتهام المدعى عليه بتهمة أكبر من

التهمة المدعومة بدليل فقط حتى يكتسب فائدة تفاوضية (CRIM. PROC. 21.3(c)).

وتنص كل من الحكومة الفيدرالية وحوالي ثلثي الولايات على ضرورة أن يكون هناك مشاورات بين الادعاء العام والضحية أو المتضرر المباشر من الجريمة قبل أن يجري المدعي العام أية مفاوضات مع المتهم بغرض التوصل إلى عقد صفقة معه (Alschuler, 1968). بل إن بعض الولايات تعطي فرصة للضحية للظهور أمام القاضي قبل عرض المتهم على المحكمة لسماع جوابه عن التهمة المنسوبة إليه (CRIM. PROC. 21.3(f)).

لكن يجدر التنبيه إلى أن هذا النوع من المشاورات لا يعني أن الضحية أو المتضرر من الجريمة هو طرف في هذه المفاوضات أو أنه يتمتع بمقتضى هذا الحق بأي صلاحية تخول له التحكم في سير هذه المفاوضات. فالهدف الرئيسي من القيام بهذه المشاورات ينشأ من إلزامية سماع المدعي العام لأقوال الضحية وأخذها في الاعتبار. لكن المدعي العام وفي الوقت نفسه يملك صلاحية تقديرية تجيز له رفض هذه الأقوال بناء على رأيه وتحليله الشخصي للقضية (CRIM. PROC. 21.3(f))^(٩).

إذا رغب المتهم في عقد صفقة مع المدعي العام بناءً على اعترافه إما بالتهمة المنسوبة إليه أو بتهمة تابعة

(٩) انظر:

- Reinganum, Jennifer F., "Plea Bargaining and Prosecutorial Discretion", *The American Economic Review*, Vol. 78, No. 4 (Sep., 1988), pp. 713-728.

(٨) وذلك بموجب التعديل السادس للقانون الدستوري

الأمريكي السابق ذكر نصه في هامش رقم ٦.

للتهمة الأصلية لكن أقل منها، يجب أن تنص الاتفاقية على أن المدعي العام سيقوم بما يلي^(١٠):

- ١- صرف النظر عن أي تهمة أخرى (وتكون هذه التوصية ملزمة للمحكمة في حالة قبولها للاتفاقية).
 - ٢- التوصية أو الموافقة على عدم الاعتراض على الطلب المقدم من المتهم أو محاميه بأن عقوبة معينة أو مجال عقوبة معين هي أو هو الأنسب للقضية، أو بأن جزءاً معيناً من دليل العقوبات الأمريكي، أو السياسات، أو العوامل الخاصة بتقدير العقوبات هي قابلة أو غير قابلة للتطبيق (لا يمكن لأي من التوصية أو الطلب إلزام المحكمة بتنفيذ الاتفاقية)؛ أو
 - ٣- الموافقة بأن عقوبة معينة أو مجال عقوبة معين هي أو هو الأنسب لهذه القضية، أو بأن جزءاً معيناً من دليل العقوبات الأمريكي، أو السياسات، أو العوامل الخاصة بتقدير العقوبات هي قابلة أو غير قابلة للتطبيق. (وتكون هذه التوصية ملزمة للمحكمة في حالة قبولها للاتفاقية).
- بعد صدور الاتهام بشكل رسمي، يتم استدعاء المتهم مرة أخرى للمثول أمام المحكمة - غالباً خلال عدة أيام - ولكن هذه المرة لتوجيه التهمة له بشكل

رسمي، وعندئذ، يتوجب على المتهم إعطاء جوابه على التهمة المنسوبة إليه والذي إما أن يكون:

- مذنب أو (غير مذنب مع قبوله للعقوبة)^(١١) وهذا الجوابان يقدمان بناءً على الاتفاقية التي تمت مع المدعي العام. حيث إنه يجب على أطراف الاتفاقية في هذه المرحلة الإفصاح علانية أمام المحكمة عن الصفقة المعروضة على المتهم، إلا إذا سمحت المحكمة وبناءً على سبب مقنع بالاكتماء بتصوير عملية الإفصاح عن طريق كاميرا الفيديو.
- غير مذنب مع إبداء الرغبة في الحصول على محاكمة (Fed. R. Crim. P. 11(a)). ويتوجب على المحكمة في حالة رفض المتهم لتقديم جوابه أو في حالة تغييه عن الجلسة، أن تعتبر أن جوابه هو "غير مذنب" (Fed. R. Crim. P. 11(a)(4)).

الفرع الثاني: دور المحكمة

بشكل عام، يمكن وصف دور القاضي الجنائي الأمريكي بالسلبى مقابل الأنظمة التي يكون للقاضي الجنائي فيها دور إيجابي استقصائي كما هو الحال في النظام السعودي. حيث يتم تمثيل الدعاوى الجنائية

(١١) وهو جواب يسمى بـ (Nolo Contendere (no contest)، وتجدر الإشارة إلى أنه ولغرض توقيع العقوبة على المتهم، يعتبر هذا الجواب في حكم جواب الإقرار بالذنب. لكنه يختلف الجواب المتضمن لإقرار المتهم بذنبه في أن الأول لا يمكن استخدامه ضد المتهم في قضية أخرى مدنية (Shestokas, 2012).

(١٠) قواعد الإجراءات الجنائية الفيدرالية ويشار إليها بعد ذلك بـ (Fed. R. Crim.)، المادة (1)(c) P. 11.

الأمريكية بواسطة طرفين متقابلين - مدع عام كممثل للدولة، ومتهم ممثل بواسطة محاميه الخاص أو محام عام إذا كان محتاجاً له - والذين ومن خلال محامييهما يعرضان النزاع على طرف محايد يتمثل في قاض ومجموعة من المحلفين.

ومهمة البحث عن الأدلة وتجهيزها لتقديمها إلى المحكمة تتم في الغالب بواسطة أطراف الدعوى ومحاموهم، دون أي تدخل أو مساعدة من المحكمة. حيث إن الدور الأساسي الذي يقوم به القاضي الجنائي الأمريكي يتمثل في تنظيم ومتابعة تطورات الأحداث في القضايا، والتأكد من تطبيق القانون، وإصدار الأحكام القضائية بناءً على ما توصلت إليه هيئة المحلفين.

أما فيما يخص صفقات الاتهام الجنائي، فيمنع النظام الفيدرالي بشكل تام وتحد معظم السلطات في الولايات المختلفة من أي إقحام للقضاة في عمليات المفاوضات التي تسبق هذه الصفقات والتي تجري بطبيعة الحال بين المدعي العام ومحام المتهم (Fed. R. Crim. P 11(C)(1)). ويمكن تعليل ذلك بسبب رئيسي يتمثل في احتمال نشوء إكراه على المتهم بشكل أو بآخر يجبره على القبول بهذه الصفقة، إضافة إلى فقدان القاضي المتدخل لأهم عنصر يجب أن يتصف به وهو عنصر الحياد.

بعد عقد الصفقة الجنائية القضائية مع المدعي العام، يذهب المتهم إلى المحكمة لتقديم جوابه إزاء التهمة المنسوبة إليه والمتمثل في اعترافه بارتكاب الجريمة أو

الجرائم المنسوبة إليه أو جرائم أقل منها. ومن هنا يبدأ دور القاضي. فإذا تم عقد الصفقة تصبح المرافعة غير ضرورية وترتب المحكمة بعد القيام بجميع واجباتها أدناه موعداً لإصدار الحكم على المتهم^(١٢).

بعد صدور الحكم تسير القضية في نفس مسار أي قضية أخرى عادية صدر الحكم فيها من خلال محاكمة (Messitte, 2010). أما إذا لم يقر المتهم بتهمته ولم يدخل في الصفقة مع المدعي العام، يبدأ القاضي في تجهيز القضية للمحاكمة (FED. R. CRIM. P. 11(a)(4)).

إذا تم عقد الصفقة وكانت من النوع الملزم للمحكمة بعد موافقتها عليها - وفقاً لما سبق شرحه أعلاه - تستطيع المحكمة قبول أو رفض الصفقة، أو حتى تأجيل قرارها إلى أن تقوم بعمل تقديرها الخاص للعقوبة المستحقة (FED. R. CRIM. P. 11(C)(3)(A)). أما إذا كانت الصفقة من النوع غير الملزم لها حتى بعد موافقتها عليها، فيجب عليها عندئذ أن تفهم المتهم بأن ليس له حق الانسحاب من الصفقة إذا لم تلتزم المحكمة بالتوصية الواردة فيها (FED. R. CRIM. P. 11(C)(3)(B)).

الفصل الأول: قبول الصفقة

إذا قبلت المحكمة الصفقة فيجب عليها إذا كانت الصفقة من النوع الملزم لها بعد موافقتها عليها أن تعلم

(١٢) انظر:

- Alschuler, Albert W., "The Trial Judge's Role in Plea Bargaining, Part I", *Columbia Law Review*, Vol. 76, No. 7 (Nov., 1976), pp. 1059-1154.

- ٦- تنازل المتهم عن جميع هذه الحقوق السالفة الذكر أعلاه بمجرد قبول المحكمة للصفقة التي تم الاتفاق عليها.
- ٧- طبيعة كل تهمة يقر المتهم على ارتكابها بموجب الصفقة.
- ٨- الحد الأعلى لأي عقوبة محتملة، بما في ذلك السجن، والغرامة، وشروط ومدد الإفراج الشرطي.
- ٩- الحد الأدنى لأي عقوبة إلزامية.
- ١٠- أي مصادرة واجبة التطبيق.
- ١١- سلطة المحكمة للطلب تعويض عن دعوى الحق الخاص.
- ١٢- التزام المحكمة في فرض تقديرات خاصة.
- ١٣- لتحديد العقوبة، التزام المحكمة بحساب مقدار العقوبات الواجبة التطبيق مع أخذها في الحسبان لجميع الظروف المشددة والمخففة.
- ١٤- أي شروط متضمنة في الصفقة تلغي حق المتهم في الاعتراض على الحكم أو عدم الرضاء به.
- ثانياً، أهلية المتهم، وأنه يفهم تماماً ما يقوم به، وأنه يقوم بذلك وفقاً لإرادته الحرة وليس تحت تأثير أي نوع من أنواع الإكراه (FED. R. CRIM. P. 11(b)(2)).
- ولتقرير أهلية المتهم يجب أن تكون المحكمة راضية تماماً عن درجة فهم المتهم لطبيعة الإجراءات التي ستتخذ بحقه، إضافة إلى تأكدها من امتلاكه
- المتهم بأن الحكم سيكون في حدود التوصية الواردة في الصفقة (FED. R. CRIM. P. 11(C)(4)). إضافة إلى ذلك يجب عليها أيضاً التأكد من (FED. R. CRIM. P. 11(b)):
- أولاً، إدراك المتهم لطبيعة وعناصر التهمة المنسوبة إليه، وللعواقب التي يمكن أن تترتب على قبول المحكمة لصفقته بما في ذلك العقوبة أو العقوبات التي يمكن أن يحكم بها عليه. حيث يجب على القاضي في سبيل ذلك التأكد من فهم المتهم لجميع ما يلي (FED. R. CRIM. P. 11(b)(1)):
- ١- حق الدولة في مقاضاته لارتكابه جريمة التزوير أو لتقديمه بيانات كاذبة، وإمكانية استخدام أي إفادة يقدمها المتهم ضد نفسه وهو تحت اليمين.
- ٢- حق المتهم في عدم الالتزام بالإقرار بارتكابه للجريمة، أو (إذا كان قد أقر بارتكابها) حقه في التمسك بما أقر به.
- ٣- حق المتهم في الحصول على محاكمة على نظام المحلفين.
- ٤- حق المتهم في أن يمثل من قبل محام - أو إذا تطلب الأمر - أن يطلب من المحكمة أن توفر له محام لمرحلة المحاكمة وجميع مراحل الدعوى.
- ٥- حق المتهم أثناء المحاكمة في مواجهة واستجواب الشهود، أن يشهد ويقدم الأدلة، وأن يجبر الشهود على الحضور، وأن يكون محمياً من أن يقيم الدليل على نفسه.

يدع مجالاً للشك لهيئة المحلفين أن المتهم قد ارتكب الجريمة موضوع المحاكمة.

أما في حالة وجود صفقة، فيجب على المتهم الاعتراف بجميع الوقائع المكونة للتهمة المنسوبة إليه. ويمكن عمل ذلك بجعل المدعي العام يتلو الوقائع أمام المحكمة التي تقوم بدورها بسؤال المتهم عن صحته كل منها (Messitte, 2010).

العصن الثاني: رفض الصفقة

إذا رفضت المحكمة الصفقة وكانت الصفقة من النوع الملزم لها بعد موافقتها عليها، يتوجب على المحكمة أن تقوم بعمل الآتي وبشكل علني أو مصور - إن كان هناك سبب يستدعي ذلك - (FED. R. CRIM. P. 11(C)(5)):

- ١ - تبليغ الأطراف بأن المحكمة ترفض الصفقة.
- ٢ - إبلاغ المتهم شخصياً بأن المحكمة غير ملزمة باتباع الصفقة وإعطائه فرصة للانسحاب منها واعتبارها كأن لم تكن.
- ٣ - إبلاغ المتهم شخصياً بأنه في حالة عدم الانسحاب من الصفقة، ستفصل المحكمة في القضية على نحو مخالف لما نصت عليه الاتفاقية.

وقد قضت المحكمة الأمريكية العليا بجواز عدم إلزام المتهم بصفقته في حال عدم التزام الجهات المختصة قضائياً بها (Santobello v. New York, 404 U.S. 257, 1971). حيث يتم الرجوع إلى قانون العقود لتحديد ما إذا

القدرة على التواصل والتشاور مع محاميه بمستوى فهم الشخص الطبيعي المعتاد. فيمكن للمحكمة مثلاً ولغرض تقرير أهلية المتهم أن تسأله بعض الأسئلة التي تتعلق بإدراكه للوقت والمكان كاسمه، وعمره، ومستواه التعليمي، وحالته الاجتماعية، وما إذا كان يستخدم أدوية أو يتعاطى أي مخدرات قد تؤثر بأي شكل من الأشكال على فهمه، أو حتى ما إذا كان يراجع طبيباً نفسياً (Messitte, 2010).

كما يمكن لها أيضاً وللتأكد مما إذا كان قد تم عقد الصفقة بناء على إرادة المتهم الحرة أن تسأله بالتحديد عما إذا قام المدعي العام أو أي شخص آخر غيره بإكراهه بأي طريقة، أو بتقديم وعود سرية بهدف حظه على الدخول في الصفقة.

فتوجيه هذا النوع من الأسئلة للمتهم وأخذ إجاباته عنها في محكمة علنية يخلق سجلاً يؤكد أن الصفقة قد تم عملها بناء على إرادة المتهم الحرة، مما يقلل إلى حد كبير من فرصة تجنب العمل بمضمونها لاحقاً بناء على أي احتجاج قد يثار أمام محكمة الاستئناف سببه عدم أهلية المتهم أو وجود عيب في إرادته (Messitte, 2010).

ثالثاً، يجب أن تصل المحكمة إلى قناعة مفادها أن هناك أساس واقعي لعمل الصفقة. فالنسبة للقضية التي تذهب إلى المحاكمة دون دخول في أية صفقات، يقع عبء الإثبات فيها على المدعي العام ليثبت بما لا

المبحث الثاني:

تطبيق صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية على النظام

الجنائي السعودي

تم تخصيص المطلب الأول من هذا المبحث لدراسة مدى توافق فكرة صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية مع كل من الشريعة الإسلامية والأنظمة السعودية. أما المطلب الثاني فقد خصص لوضع آلية مقترحة للعمل بهذه الصفقات في النظام السعودي.

المطلب الأول: مدى ملائمة صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية للنظام السعودي

حتى يمكن استعارة فكرة صفقات الاتهام الجنائي بغرض اقتراح تطبيقها على نظام العدالة الجنائية السعودي، كان لابد لهذه الدراسة من النظر تحت مستوى السطح لمعرفة ما إذا كان هناك أي اختلافات جوهرية قد تعيق هذا الأمر، أو أوجه شبه تيسر من إمكانية حدوثه.

ومما لا شك فيه أن هناك العديد من الاختلافات الجوهرية وغير الجوهرية بين كل من نظامي العدالة الجنائية للولايات المتحدة الأمريكية والمملكة العربية السعودية. فهناك العديد من العوامل التاريخية والدينية والثقافية والاجتماعية التي تسهم بشكل أو بآخر في خلق هذه الاختلافات. ونذكر من الاختلافات على سبيل المثال الآتي:

كان قد تم خرق لاتفاقية، الأمر الذي يعني أن المحكمة ستضم إما الدولة أو المتهم إلى جانبها في الصفقة (United States v. Harvey, 791 F.2d 294, 300 (4th Cir. 1986)).^(١٣)

قد يوافق القاضي أحياناً على فرض عقوبة معينة مقدماً. إذا لم يتم بذلك، وإذا كانت الصفقة توصي فقط بأن يفرض القاضي عقوبة معينة، فلا يعتبر عدم التزامه بالعقوبة المقترحة خرقاً للاتفاقية. فطالما أن المدعي العام التزم بالجزء الذي يخصه في الاتفاقية، لا يستطيع المتهم ادعاء أنه قد تم خرق الاتفاقية فقط لأن المحكمة لم تنقذها (CRIM. PROC. ' 21.2(d)).

الفصل الثالث: الانسحاب من الصفقة

يحق لأي من الطرفين - المدعي العام أو المتهم - التخلي عن الاتفاقية قبل أن يقوم المتهم بتقديم جوابه عن التهمة أمام المحكمة (FED. R. CRIM. P. 11(d)(1)). بعد تقديم المتهم لجوابه بأنه مذنب بموجب الصفقة التي عقدها مع المدعي العام، يجوز له أيضاً التخلي عن الصفقة لأي سبب عادل شريطة أن يكون ذلك قبل نطق المحكمة بالحكم (FED. R. CRIM. P. 11(d)(2)). بعد نطق الحكم، لا يجوز للمتهم بأي حال من الأحوال الانسحاب من الصفقة (FED. R. CRIM. P. 11(e)).

(١٣) انظر أيضاً في هذا الشأن:

- Scott, Robert, E & Stuntz, William J., "Plea Bargaining as Contract", *The Yale Law Journal*, Vol. 101, No. 8, Symposium: Punishment (Jun., 1992), pp. 1909-1968.

- ١- أن الولايات المتحدة الأمريكية هي واحدة من الدول الأنجلوسكسونية^(١٤) والتي تطبق مبدأ السوابق القضائية على مختلف أنواع القضايا، هذا طبعاً إلى جانب القوانين الوضعية. بينما يشبه النظام السعودية المدرسة اللاتينية^(١٥) في عدم التزامه بهذا المبدأ.
- ٢- تقوم المحاكمات الجنائية في الولايات المتحدة على نظام يسمى "المحاكمة من قبل هيئة المحلفين" أو "Jury Trial"، حيث ينحصر دور المحلفين في الحكم على الشخص إما بالإدانة أو البراءة، وذلك بناءً على الوقائع المعروضة أمامهم تاركين للقاضي إدارة الجلسات وتطبيق القانون واختيار العقوبة المناسبة في حال الإدانة. وهذا يختلف عما هو معمول به في المملكة. حيث تتم المحاكمات الجنائية بشكل تام من قبل مجموعة من القضاة وهو نظام يدعى بـ "Bench Trial" أو محاكمة المنصة.
- ٣- يعمل النظام الأمريكي بمبدأ الفصل التام بين الوظائف القضائية الثلاث: التحقيق، والادعاء، والمحاكمة. فكل اختصاص من هذه الاختصاصات القضائية مسند إلى جهة مستقلة تماماً عن الأخرى. في حين يجمع النظام السعودي بين وظيفتي التحقيق والادعاء العام في يد جهة واحدة "هيئة التحقيق والادعاء العام"، ويسند وظيفة المحاكمة إلى المحاكم الجزائية.
- حيث تختص هيئة التحقيق والادعاء العام بشكل أساسي وحسب نص المادة (٣) من نظامها بالقيام بكل من وظيفتي التحقيق والادعاء العام. والعمل الذي يقوم به أحد أعضائها - سواء أكان محققاً أم مدعٍ عام - يعتبر صادراً عن الهيئة بكاملها وملزماً لجميع أعضائها، شريطة أن يكون هذا العمل داخلياً في اختصاصه النوعي والمكاني. وهذا ما يسمى بمبدأ الوحدة وعدم التجزئة^(١٦).
- والحقيقة أن هذه الاختلافات الثلاثة وعلى الرغم من أهميتها وجوهريتها إلا أنها لا تؤثر بأي شكل من الأشكال على فكرة هذا البحث لعدم تعلقها بجوهره.
- بل إنه وبناء على مبدأ الفصل بين السلطات القضائية ذاته، نجد أن كلا النظامين يشتركان في فصل الادعاء العام عن المحاكمة لاختلاف طبيعة وظيفة

(١٤) المدرسة الأنجلوسكسونية هي المدرسة التي تتخذ من السوابق أو الأحكام القضائية السابقة قوانيناً لها. ومن أهم الدول التي تأخذ بها أمريكا وكندا وبريطانيا وأستراليا.

(١٥) المدرسة اللاتينية هي المدرسة التي تعتمد بشكل كلي على النص القانوني الوضعي عند إصدار الأحكام أو القضائية. كما هو الحال في فرنسا ومصر مثلاً. ولا تختلف المدرسة الجرمانية والمعمول بها في ألمانيا كثيراً في مفهومها عن المدرسة اللاتينية.

(١٦) المادة (١٠٨) من اللائحة التنفيذية لنظام الإجراءات الجزائية السعودي.

من كتاب الله تعالى وسنة رسوله. وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة". وتطبيقاً لذلك، يجب تحكيم الرأي إلى الشريعة الإسلامية من خلال الرجوع إلى مصادرها الرئيسية - والمتمثلة في القرآن والسنة والإجماع والقياس - كلما دعت الحاجة إلى سن أنظمة جديدة.

حيث يجب ألا تتعارض هذه الأنظمة الجديدة مع مصادر الشريعة الإسلامية وإلا عدت باطلة. أما إذا لم يكن هنالك تعارض، أو إذا لم تتطرق هذه المصادر إلى الموضوع المراد تنظيمه، فيجب عندئذ الرجوع إلى المصدر المسمى بالمصالح المرسلة.

يمكن تعريف المصلحة المرسلة بأنها أي مسألة يراد بها جلب منفعة أو دفع مضرة (الحنبلي، ٢٠٠١م). حيث تكون في الأمور التي سكت عنها الشارع والتي لا يوجد دليل على اعتبارها أو إلغائها وليس لها نظير يبني عليه المجتهد حكمه (الأسعدي، ١٩٩٠م).

وتحت هذا المصدر وحتى يكون النظام المقترح مقبولاً من الناحية الشرعية، لابد من توافر شروط معينة تتمثل في (سليم، ٢٠١٠م): (١) عدم معارضة المصلحة لمقاصد الشارع؛ (٢) أن تكون المصلحة معقولة بحيث لو عرضت على العقول السليمة لتلقته بالقبول؛ (٣) أن يكون الأخذ بالمصلحة ضروري، أو لرفع الحرج؛ (٤) أن تكون المصلحة

المدعي العام عن وظيفة القاضي، الأمر الذي يساعد بشكل كبير على تبني فكرة تطبيق صفقات الاتهام الجنائي على النظام السعودي.

فهناك مجموعة مهمة من النتائج العامة المشتركة بين النظامين - السعودي والأمريكي - والتي تترتب على مبدأ الفصل بين السلطات القضائية. ويمكن تلخيص هذه النتائج في الآتي (شناق، ٢٠١٥م):

- ١- لا يجوز لأي من المحقق أو المدعي العام الحكم في القضية.
- ٢- لا يجوز للمحاكم الفصل في الجرائم الموجبة للتحقيق قبل التحقيق الجنائي فيها، ويجب عليها في حال تلقيها أية ادعاءات من المتضررين من الجرائم دعوة المدعي العام لغرض إتمام التحقيق الجنائي فيها.
- ٣- لا يجوز للمحاكم التدخل بوضع يدها على الدعوى إلا بموجب ادعاء يقدم من المتضرر أو المدعي العام، وإلا عد تدخلها تعد على وظيفة الادعاء.

الفرع الأول: شرعيتها

تعد الشريعة الإسلامية أعلى مصادر التشريع في المملكة العربية السعودية. حيث تنص المادة السابعة من النظام الأساسي للحكم في المملكة على أن "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته

الفرع الثاني: قانونيتها

يرى البعض من فقهاء القانون الجنائي أن عدم تطبيق بعض الدول وخاصة اللاتينية لفكرة الصفقات الجنائية القضائية يرجع إلى سببين مهمين: أولهما أن الادعاء العام - أو ما يعرف "بالنيابة العامة" - في هذه الدول يعتبر أميناً على الدعوى الجزائية، فهو لا يملك بالتالي حق التصرف فيها أو التنازل عنها مقابل حصوله على اعتراف المتهم؛ وثانيهما: يتمثل في وجود شبهة حول صحة هذا الاعتراف في القوانين ذات الطابع اللاتيني تؤدي إلى بطلانه متى كان ناتجاً عن وعد بتخفيف الحكم مقابل الحصول عليه (غنام، ١٩٩٣م).

ولكن ليس لهذا الأمر في الحقيقة أي سند قانوني يؤيده. فقد تغلب القانون الأمريكي على هذين السببين بإعطائه الادعاء العام سلطة تقديرية تجيز له حفظ الأوراق أو الدعاوى، إضافة إلى إحاطة مفاوضات الاعتراف التي تسبق عقد هذه الصفقات بالعديد من الضمانات القانونية (غنام، ١٩٩٣م).

وبناءً على ذلك، فإن إصدار السلطة التنظيمية في المملكة للعديد من الأنظمة الجنائية التعزيرية التي تعطي الوظيفة القضائية - ابتداءً بالتحقيق والادعاء العام - صلاحيات وسلطات تقديرية واسعة تتمثل في إعطائهم الحق في تقدير ما إذا كان من المناسب تحريك الدعوى الجزائية من عدمه أو حفظها لاحقاً بعد تحريكها، هو أمر يؤكد في حد ذاته مشروعية فتح

اجتماعية بحيث لا تختص بشخص دون آخر؛ (٥) أن تكون المصلحة حقيقة لا وهمية. وبطبيعة الحال، يمكن إطلاق وصف المصالح المرسلة على جميع الأنظمة السعودية النافذة في المملكة.

وبناءً على ذلك، ولعدم تعرض أي مصدر من مصادر الشريعة الإسلامية لموضوع عقد صفقات مع المتهمين في الجرائم التعزيرية لتحقيق منافع وأغراض أعم وأشمل من معاقبتهم، ولالتقاء مقترح العمل بهذه الصفقات مع جميع شروط المصالح المرسلة أعلاه - حيث إن هناك العديد من الأسباب التي تبرر العمل بهذه الصفقات كمصلحة ضرورية حقيقة - كما سيتبين في الفرع الثالث من هذا المطلب - فيمكن القول بأن العمل بهذه الصفقات جائز من الناحية الشرعية.

لكن من المهم الإشارة في المقابل إلى أن الجرائم محل تطبيق هذه الصفقات هي الجرائم التعزيرية المتعلقة بالحق العام سواء كانت منظمة (مقننة) أو غير منظمة. فلا شك أنه ليس هنالك أي مجال لتطبيقها على جرائم الحدود لارتباط هذه الجرائم في الغالب بحق الله سبحانه وتعالى، ولا على جرائم القصاص والدية وذلك لارتباط حق أولياء الدم (في القتل) أو حق المجني عليه (في الاعتداء على ما دون النفس) بعين العقوبة الجزائية والمتمثلة في القصاص على النفس أو ما دونها.

إضافة إلى ذلك، تعطي بعض الأنظمة الجنائية الحق لعضو هيئة التحقيق والادعاء العام بحفظ التحقيق (الدعوى) بتوافر شروط معينة.

فعلى سبيل المثال تنص الفقرة (٢) من المادة

(٤٢) من نظام مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية^(١٩) على أنه "يجوز حفظ التحقيق في قضايا استعمال المواد المخدرة أو المؤثرات العقلية في المرة الأولى إذا تحققت الاعتبارات الآتية: (أ) ألا يتجاوز عمر المتهم ٢٠ عاماً. (ب) ألا تقترن جريمة الاستعمال أو التعاطي بجريمة جنائية تستدعي النظر شرعاً. (ج) ألا تقترن جريمة الاستعمال أو التعاطي بحادث مروري نتج عنه وفيات ورتب في ذمته حقوقاً خاصة. (د) ألا يكون قد صدر من المتهم عند ضبطه أي مقاومة شديدة تحدث ضرراً لسلطة القبض أو غيرهم".

فإذا كان لعضو هيئة التحقيق والادعاء العام هذه السلطة التقديرية في حفظ الأوراق أو حفظ الدعوى، فمن البديهي أن يكون له سلطة تقديرية فيما هو أقل من ذلك كعقد صفقات مع المتهمين.

ويتمتع القضاة الجنائيون السعوديون من جهة أخرى بسلطات تقديرية واسعة في التجريم والعقاب تمكنهم من إجازة هذه الصفقات في حدود ما هو مقرر شرعاً ونظماً وتحت مظلة الجرائم التعزيرية. حيث يمكن للقاضي الجنائي أن يجتهد في اختيار وتقدير

باب للتفاوض مع المتهمين في حدود ما نصت عليه هذه الأنظمة، ويدعم في الوقت نفسه فكرة أن يكون هناك تقنين خاص ينظم آلية عقد صفقات اتهام جنائي مع المتهمين.

فبالنسبة لأعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام من جهة، فقد أعطاهم نظام الإجراءات الجزائية - بموجب أخذه بنظام الملاءمة في تحريك الدعوى الجزائية - الحق في حفظ الأوراق^(٢٠) أو حفظ الدعوى^(٢١) كما سنرى في المطلب الثاني من هذا المبحث.

(١٧) تنص المادة (٦٣) من نظام الإجراءات الجزائية السعودي على أن "للمحقق إذا رأى ألا وجه للسير في الدعوى أن يوصي بحفظ الأوراق، ولرئيس الدائرة التي يتبعها المحقق الأمر بحفظها".

(١٨) تنص المادة (١٢٤) من نظام الإجراءات الجزائية على أنه "إذا رأى المحقق بعد انتهاء التحقيق أن الأدلة غير كافية أو أنه لا وجه لإقامة الدعوى، فيوصي رئيس الدائرة بحفظ الدعوى وبالإفراج عن المتهم الموقوف، إلا إذا كان موقوفاً لسبب آخر. ويعد أمر رئيس الدائرة بتأييد ذلك نافذاً، إلا في الجرائم الكبيرة فلا يكون الأمر نافذاً إلا بتصديق رئيس هيئة التحقيق والادعاء العام أو من ينوبه.

ويجب أن يشمل الأمر بحفظ الدعوى الأسباب التي بُنيَ عليها، ويبلغ الأمر للمدعي بالحق الخاص، وأن له حق المطالبة بالحق الخاص أمام المحكمة المختصة وفق المادة (السادسة عشرة) من هذا النظام، وإذا كان قد توفي فيكون التبليغ لورثته جميعهم في مكان إقامته، ويكون التبليغ المذكور آنفاً وفق نموذج يعد لذلك، ويوقعه المحقق ورئيس الدائرة، وتسلم صورة مصدقة منه إلى المدعي بالحق الخاص أو ورثته - بعد التوقيع على الأصل بالتسليم - لتقديمها إلى المحكمة المختصة، ويسري ذلك على الأمر بحفظ الأوراق المنصوص عليه في المادة (الرابعة والستين) من هذا النظام".

(١٩) الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٩) وتاريخ ٨/٧/١٤٢٦هـ.

الفرع الأول: الدور الحالي لهيئة التحقيق والادعاء العام والقضاء الجنائي السعودي

يلعب كل من الادعاء العام والمحكمة الجنائية دوراً أساسياً فيما يخص عقد صفقات الاتهام الجنائي مع المتهمين في النظام الأمريكي ومن ثم اعتمادها بشكل نهائي أو رفضها. لذلك، سيخصص هذا الفرع لاستعراض الدور الحالي لكل من هيئة التحقيق والادعاء العام بالمملكة والمحاكم الجزائية.

الغصن الأول: هيئة التحقيق والادعاء العام

يمكن تعريف هيئة التحقيق والادعاء العام بأنها جهاز إداري شبه قضائي تنفيذي يمارس أعمالاً قضائية على وجه الاستقلال^(٢٠) ويرتبط مباشرة بوزير الداخلية ارتباطاً إدارياً^(٢١). وتنص المادة (١٤) من نظام

(٢٠) حيث تنص المادة (٥) من نظام هيئة التحقيق والادعاء العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٦) وتاريخ ١٤٠٩/١٠/٢٤هـ والمعدل بالمرسوم الملكي رقم (م/٤) وتاريخ ١٤٣٣/١/٥هـ والمرسوم الملكي رقم (م/٣١) وتاريخ ١٤٣٦/٤/١٣هـ، على أن "يكون لعمل أعضاء الهيئة الصفة القضائية، ويتمتعون بالاستقلال التام، ولا يخضعون في عملهم إلا لأحكام الشريعة الإسلامية، والأنظمة المرعية، وليس لأحد التدخل في مجال عملهم".

(٢١) حسب المادة الأولى من نظام هيئة التحقيق والادعاء العام والتي تنص على أن "تُشأ بموجب هذا النظام هيئة تُسمّى هيئة التحقيق والادعاء العام. ترتبط بوزير الداخلية. ويكون لها ميزانية ضمن ميزانية الوزارة، وتكون مدينة الرياض مقرها الرئيسي، وتُنشأ الفروع اللازمة لها داخل المقر الرئيسي أو خارجه".

العقوبات في جميع المعاصي من غير الحدود أو القصاص والتي لا يوجد لها نظام خاص يحكمها. إضافة إلى ذلك، تعطي معظم الأنظمة التعزيرية - التي تكون العقوبات فيها بين حدين و/أو تكون العقوبات فيها على سبيل التخير - الفرصة للقاضي في تفريد العقوبة بناءً على ظروف كل حالة على حدة. الأمر الذي يعطي مجالاً واسعاً للتفاوض مع المتهمين.

إذن، يمكننا ومن خلال ما سبق استنتاج أن فكرة عقد صفقات الاتهام الجنائي مع المتهمين في المملكة جائزة شرعاً متى ابتعدنا عن جرائم الحدود والقصاص، وممكنة التطبيق لتوفر البيئة القانونية المناسبة لها.

المطالب الثاني: مقترح العمل بصفقات الاتهام الجنائي الأمريكية في النظام السعودي

بناءً على ما سبق، وطالما أنه لا يوجد مانع شرعي ولا نظامي يمنع من تطبيق هذه الصفقات على النظام السعودي - بل إن في تطبيقها دعماً للشريعة والنظام في الوقت نفسه - يقدم الفرع الأول من هذا المطلب نبذة مختصرة عن الدور الحالي لكل من هيئة التحقيق والادعاء العام والمحاكم الجزائية في المملكة، وذلك استعداداً لتقديم دور مقترح لكل منهما في الفرع الثاني. ويختتم الفرع الثالث بعد ذلك بمجموعة من الإيجابيات أو الأسباب التي تبرر العمل بهذه الصفقات في النظام السعودي.

وتنص المادة (١٦) من نظام الإجراءات الجزائية على أن "تختص هيئة التحقيق والادعاء العام وفقاً لنظامها بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها أمام المحكمة المختصة".

بناءً على ذلك، يمكن للمدعي العام السعودي وإضافة إلى اختصاصه الأصيل والمتمثل في كل من الادعاء العام أمام الجهات القضائية وطلب استئناف الأحكام أو نقضها، أن يكلف بأي من الاختصاصات الأخرى الواردة على سبيل الحصر في نص المادة (٣) أعلاه. وذلك عملاً بمبدأ الوحدة وعدم التجزئة السالف الذكر.

ولكننا في هذا البحث، ولهدف دراسة ما إذا كان من الممكن إضافة صلاحيات لعقد صفقات الاتهام الجنائي مع المتهمين إلى الاختصاصات أعلاه، سنقوم بالتركيز على صلاحيات هيئة التحقيق والادعاء العام في تحريك الدعوى الجزائية.

(أ) تحريك الدعوى الجزائية العامة

كقاعدة عامة، يأخذ المنظم السعودي بمبدأ الملاءمة في تحريك الدعوى الجزائية العامة^(٢٢). فهذه التحقيق والادعاء العام تكون بالخيار وفق هذا المبدأ بين أن تقوم بتحريك الدعوى الجزائية أو حفظ

(٢٢) تملك جهة الادعاء العام وفقاً لهذا المبدأ سلطة تقديرية في تحريك الدعوى الجزائية العامة أو الامتناع عن ذلك وفقاً لما تراه مناسباً. انظر شناق، زكي محمد. المرجع السابق، ص ٥٨.

الإجراءات الجزائية السعودي على أن "تتولى هيئة التحقيق والادعاء العام التحقيق والادعاء العام، طبقاً لنظامها ولائحتها".

وتحدد المادة الثالثة من نظام هيئة التحقيق والادعاء العام اختصاصات الهيئة بالآتي:

- "(أ) التحقيق في الجرائم.
- (ب) التصرف في التحقيق برفع الدعوى أو حفظها.
- (ج) الادعاء العام أمام الجهات القضائية.
- (د) طلب استئناف الأحكام أو نقضها.
- (هـ) الإشراف على تنفيذ الأحكام الجزائية.
- (و) الرقابة والتفتيش على السجون ودور التوقيف وأي مكان تنفذ فيه أحكام جزائية، وتلقي شكاوى المسجونين والموقوفين، والتحقق من مشروعية سجنهم أو توقيفهم ومشروعية بقائهم في السجن أو دور التوقيف بعد انتهاء المدة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لإطلاق سراح من سجن أو أوقف منهم دون سبب مشروع، وتطبيق ما تقتضي به الأنظمة في حق المتسببين في ذلك. ويجب إحاطة المشرف بما يبدو من ملحوظات في هذا الشأن، ويرفع تقريراً له كل ستة أشهر عن حالة السجناء والموقوفين.

(ز) أي اختصاص آخر يسند إليها بموجب الأنظمة، أو اللوائح الصادرة طبقاً لهذا النظام، أو قرارات مجلس الوزراء أو الأوامر السامية".

الأوراق. حيث تنص المادة (٦٣) من نظام الإجراءات الجزائية السعودي على أن "للمحقق إذا رأى ألا وجه للسير في الدعوى أن يوصي بحفظ الأوراق، ولرئيس الدائرة التي يتبعها المحقق الأمر بحفظها".

ويمكن القول بأن المنظم السعودي قد فرض استثناءً واحداً على مبدأ الملاءمة. حيث ألزم المدعي العام بالحضور في جميع القضايا التي يتعلق بها حق خاص متى ما تم رفع الدعوى الجزائية مباشرة من قبل المجني عليه أو من ينوبه أو وارثه من بعده أمام المحكمة المختصة (المادة ١٧، إجراءات جزائية سعودي).

وبناءً على ذلك، فإنه إذا وصلت القضية لهيئة التحقيق والادعاء العام كان هنالك ثلاثة احتمالات:

أولاً: حفظ الأوراق

يمكن لعضو هيئة التحقيق والادعاء العام ووفقاً للمادة (٦٣) وقبل اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق القيام بإصدار أمر بحفظ الأوراق، بغض النظر عن حجم ونوع القضية. فإذا عرضت القضية على المحقق ولم يرى الأخير موجباً لرفع الدعوى مباشرة أمام المحكمة (الادعاء المباشر)، أو التحقيق في القضية (الادعاء الأولي) فإنه يأمر بحفظ الأوراق.

وتتعدد أسباب حفظ الأوراق، فقد يكون سبب الحفظ هو عدم اكتمال أركان الجريمة، أو انقضاء الدعوى الجزائية بأحد أسبابها كوفاة المتهم، أو عفو ولي

الأمر، أو التنازل عن الشكوى، أو عدم كفاية الأدلة في محاضر الاستدلال، أو لعدم معرفة الجاني، أو لعدم تقديم شكوى من المتضرر أو لتنازله عنها، أو سقوط الحق فيها، أو في حالة وجود مانع من موانع المسؤولية، كصغر السن أو الجنون أو الإكراه الملجئ.

وتجدر الإشارة إلى أن الأمر بحفظ الأوراق هو إجراء إداري قابل للتظلم من قبل المجني عليه أو المتضرر، فهو لا يكسب المتهم حقاً ولا يمنع جهة التحقيق من العدول عنه^(٢٣). كما أنه لا يمنع المجني عليه أو المتضرر من اللجوء إلى القضاء مباشرة.

ثانياً: الادعاء المباشر

يمكن لرجل هيئة التحقيق والادعاء العام وفقاً لهذا الإجراء أن يرفع أوراق القضية مباشرة إلى المحكمة المختصة دون الحاجة إلى فتح التحقيق الجنائي، شريطة ألا تكون الجريمة المحالة إليه من الجرائم الكبرى الموجبة للتوقيف الوارد ذكرها في قرار وزير الداخلية رقم (٢٠٠٠)^(٢٤)، أو أن تكون من الجرائم البسيطة مجهولة

(٢٣) المادة (٤٢) من اللائحة التنفيذية لنظام الإجراءات الجزائية السعودي.

(٢٤) يحصر قرار وزير الداخلية رقم (٢٠٠٠) الصادر بتاريخ

١٤٣٥/٦/١٠ هـ الجرائم الكبيرة في الآتي:

- ١- جرائم الحدود المعاقب عليها بالقتل أو القطع.
- ٢- جرائم قتل العمد، أو شبه العمد.
- ٣- جرائم الإرهاب وتمويله والجرائم المخلة بالأمن الوطني.
- ٤- الجرائم المعاقب عليها بسجن يزيد حده الأعلى عن سنتين الواردة في الأنظمة الآتية: (أ) نظام مكافحة =

الفاعل. حيث يستلزم هذا النوع الأخير من الجرائم فتح التحقيق الجنائي لمعرفة الفاعل. فلا يمكن أن تقام الدعوى الجنائية على مجهول.

= الشفاء منها تزيد عن ١٥ يوماً ما لم يتنازل صاحب الحق الخاص.

١٠- الاعتداء عمداً على الأموال أو الممتلكات العامة أو الخاصة بأي وسيلة من وسائل الإكلاف بما يزيد قيمة التالف عن ٥٠٠٠ ريال، ما لم يتم سداد قيمة التالف أو يتنازل صاحب الحق الخاص.

١١- الاعتداء على أحد الوالدين بالضرب ما لم يحصل تنازل.

١٢- انتهاك حرمة المنازل بالدخول فيها بقصد الاعتداء على النفس، أو العرض، أو المال.

١٣- السرقة غير الحدية التي ترتكب من أكثر من شخص.

١٤- سرقة السيارات.

١٥- القوادة، أو إعداد أماكن للدعارة.

١٦- صنع أو ترويج المسكرات، أو تهريبها، أو حيازتها بقصد الترويج.

١٧- حوادث السير أثناء قيادة المركبة تحت تأثير المسكر أو المخدر أو المؤثر العقلي، أو التفحيط، أو قيادة المركبة في اتجاه معاكس لحركة السير، أو تجاوز إشارة المرور الضوئية أثناء الضوء الأحمر، إذا نتج عنها وفاة أو زوال عضو، أو تعطيل منفعة أو جزء منها، أو إصابة مدة الشفاء منها تزيد عن ١٥ يوماً.

١٨- الاعتداء على رجل السلطة العامة أثناء مباشرته مهام وظيفته، أو الإضرار بمركبته الرسمية، أو بما يستخدمه من تجهيزات.

١٩- استعمال، أو إشهار السلاح الناري بقصد الاعتداء أو التهديد به.

٢٠- جرائم الابتزاز، وانتهاك الأعراض بالتصوير، أو النشر، أو التهديد بالنشر.

= المخدرات والمؤثرات العقلية. (ب) نظام الأسلحة والذخائر. (ت) النظام الجزائي الخاص بتزييف وتقليد النقود. (ث) النظام الجزائي لجرائم التزوير. (ج) نظام مكافحة الرشوة. (ح) نظام عقوبات انتحال صفة رجل السلطة العامة. (خ) نظام مكافحة غسل الأموال. (د) نظام مكافحة جرائم المعلوماتية. (ذ) نظام التعاملات الإلكترونية. (ر) نظام المتفجرات والمفرقات. (ز) نظام مكافحة جرائم الاتجار بالأشخاص. (س) النظام العام للبيئة. (ش) نظام تنفيذ اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة. (ص) نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها. (ض) الأفعال المنصوص عليها في الفقرات (٢، ٣، ٤، ٥، ٧) من المادة الثانية والثلاثين من نظام وحدات الإحصاء والأجنة وعلاج العقم، إذا رأت لجنة النظر في أحكام هذا النظام أن الفعل يستوجب عقوبة السجن. (ط) نظام السجن والتوقيف.

٥- كل جريمة ورد بشأنها نص خاص في النظام بأنها من الجرائم الكبيرة الموجبة للتوقيف.

٦- الأفعال المنصوص عليها في المادة (١١٨) المعدلة من نظام الأوراق التجارية، ما لم يتم سحب الشيك بسداد قيمته، أو في حالة الصلح، أو التنازل بين الأطراف.

٧- اختلاس الأموال العامة، أو أموال الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة، أو الشركات أو المؤسسات التي تقوم بإدارة وتشغيل المرافق العامة أو تقوم بمباشرة خدمة عامة، أو أموال الشركات المساهمة أو الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها، أو البنوك أو الشركات أو المؤسسات الفردية التي تزاوّل أعمالاً مصرفية، ما لم يُرد المبلغ المختلس.

٨- قضايا الاحتيال المالي، ما لم يتم إنهاء الحقوق الخاصة.

٩- الاعتداء عمداً على ما دون النفس إذا نتج عنه زوال عضو، أو تعطيل منفعة أو جزء منها، أو إصابة مدة =

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن للمجني عليه أو للمتضرر المباشر من الجريمة أن يحرك الدعوى الجنائية العامة من خلال تقديمه بشكوى يطالب فيها بحقه الخاص عما لحقه من ضرر مادي أو معنوي بسبب الجريمة أمام المحكمة المختصة مباشرة.

حيث تنص المادة (١٧) من نظام الإجراءات الجزائية على أن "للمجني عليه أو من ينوب عنه ولوارثه من بعده، حق رفع الدعوى الجزائية في جميع القضايا التي تتعلق بها حق خاص ومباشرة هذه الدعوى أمام المحكمة المختصة. وعلى المحكمة في هذه الحالة تبليغ المدعي العام بالحضور".

ثالثاً: فتح التحقيق الجنائي

يجب على المحقق وفي حال تقرير عدم حفظ الأوراق أن يقوم بفتح التحقيق الجنائي إذا كانت الجريمة من الجرائم الكبيرة وفقاً للقرار رقم (٢٠٠٠) أعلاه، أو كانت من الجرائم البسيطة المجهولة الفاعل. وتنص المادة (١٢٤) من نظام الإجراءات الجزائية على أنه "إذا رأى المحقق بعد انتهاء التحقيق أن الأدلة غير كافية أو أنه لا وجه لإقامة الدعوى، فيوصي رئيس الدائرة بحفظ الدعوى وبالإفراج عن المتهم الموقوف، إلا إذا كان موقوفاً لسبب آخر. ويعد أمر رئيس الدائرة بتأييد ذلك نافذاً، إلا في الجرائم الكبيرة فلا يكون الأمر

نافذاً إلا بتصديق رئيس هيئة التحقيق والادعاء العام أو مَنْ ينييه...".

أما إذا ما وجد المحقق بأن الأدلة كافية ضد المتهم ترفع الدعوى إلى المحكمة المختصة ويكلف المتهم بالحضور أمامها (المادة ١٢٦)، إجراءات جزائية سعودية).

وبتأمل نص المادة (١٢٤) نجد أنها تضمنت في بدايتها عبارة (بعد انتهاء التحقيق) وعليه فإن الأمر بحفظ الدعوى وعلى العكس من الأمر بحفظ الأوراق، لا يكون إلا بعد تحريك الدعوى الجزائية من خلال فتح التحقيق الجنائي. فإذا وجد المحقق أن الأدلة غير كافية لإثبات وقوع الجريمة أو لإثبات نسبتها إلى المدعى، أو وجد أن الدعوى انقضت بأحد أسباب انقضائها، أوصى بحفظ الدعوى^(٢٥).

ويترتب على الأمر بحفظ الدعوى وفقاً للمادتين (١٢٤، ١٢٥) من نظام الإجراءات الجزائية السعودي الآثار الآتية:

١- إيقاف سير الدعوى عند المرحلة التي بلغتها وقت صدور الأمر، وعدم اتخاذ أي إجراء لاحق من إجراءات التحقيق.

(٢٥) تنقضي الدعوى الجزائية العامة حسب نص المادة (٢٢) من نظام الإجراءات الجزائية السعودي بـ "(١) صدور حكم نهائي، عفو ولي الأمر فيما يدخله العفو، (٣) ما تكون التوبة فيه بضوابطها الشرعية مسقطاً للعقوبة، (٤) وفاة المتهم".

التحقيق في جرائم معينة^(٢٧)، أو بموجب الادعاء المباشر من قبل هيئة التحقيق والادعاء العام^(٢٨) أو من قبل المجني عليه أو المتضرر من الجريمة متى كانت القضية من القضايا التي لا تحتاج إلى فتح تحقيق جنائي^(٢٩).

فعند إحالة القضية إلى الادعاء العام يقوم المدعي العام بالإجراءات التالية (أحمد، ٢٠١١م):

١- دراسة أوراق القضية دراسة مستوفية من الناحيتين الشكلية والموضوعية. فمن الناحية الشكلية يدرس المدعي العام مدى اكتمال أوراق القضية وما إذا كان هنالك حاجة إلى تصديق بعض الأوراق من جهات معينة. أما من الناحية الموضوعية فيقوم المدعي العام بالنظر في وصف التهمة ودراسة مدى انطباقها على الأفعال التي ارتكبها المتهم، ومدى حجية واعتبار الأدلة والقرائن إن وجدت.

٢- عدم جواز العدول عن الأمر الصادر بحفظ الدعوى والعودة إلى إجراءات التحقيق مرة أخرى إلا إذا ظهرت أدلة جديدة من شأنها تقوية الاتهام ضد المتهم. ولا يشترط أن تكون هذه الأدلة جازمة، بل يكفي أن تكون مرجحة للإدانة كشهادة الشهود والمحاضر والأوراق الأخرى التي لم يسبق عرضها على المحقق (المادة ١٢٥، إجراءات جزائية سعودي).

٣- يجب أن يسبب الأمر بحفظ الدعوى وذلك بخلاف الأمر بحفظ الأوراق الذي لا يشترط فيه التسبب.

٤- لا يعد أمر حفظ الدعوى نافذاً في الجرائم الكبيرة إلا بعد المصادقة عليه من قبل رئيس هيئة التحقيق والادعاء العام.

(ب) مباشرة الدعوى الجزائية أمام المحاكم المختصة

تبدأ مهمة الادعاء العام في المملكة والمتمثلة في مباشرة الدعوة الجزائية^(٣٠) أمام المحاكم المختصة بعد تحريك الدعوى الجزائية العامة من خلال فتح التحقيق الجنائي من قبل هيئة التحقيق والادعاء العام، أو من قبل بعض الهيئات الحكومية التي أعطاها النظام سلطة

(٢٧) كالمباحث العامة، واللجان الجمركية، ورجال سلاح الحدود، واللجان الإدارية بالجوازات، ولجان مكافحة الغش التجاري، وشرطة المرور، والسلطات العسكرية، وهيئة التحقيق في الشكاوى ضد الأطباء ومساعدتهم وأدعياء الطب، ومكتب الفصل في المنازعات الناشئة عن الأوراق التجارية.

(٢٨) متى لم تكن الجريمة من الجرائم الكبيرة الموجبة للتحقيق حسب قرار وزير الداخلية رقم (٢٠٠٠) السالف الذكر.

(٢٩) حيث تنص المادة (١٧) من نظام الإجراءات الجزائية السعودي على "للمجني عليه أو من ينوب عنه ولوارثه من بعده، حق رفع الدعوى الجزائية في جميع القضايا التي يتعلق بها حق خاص ومباشرة هذه الدعوى أمام المحكمة المختصة. وعلى المحكمة في هذه الحالة تبليغ المدعي العام بالحضور".

(٣٠) يقصد بمباشرة الدعوى الجزائية: "ممارسة المدعي العام للدعوى الجزائية بإبداء الطلبات والدفع والطعن في الحكم الصادر فيها ومتابعتها حتى يفصل فيها بحكم بات أو نهائي". انظر اللائحة التنظيمية لنظام هيئة التحقيق والادعاء العام، المادة (١).

للمدعي العام أن ينيب غيره من المدعين العامين لإقامة ومباشرة دعوى الحق العام أمام القاضي^(٣١).

الفصل الثاني: المحاكم الجزائية

تمر الدعوى الجزائية العامة في المملكة وفقاً لهذا لنظام القضاء الجديد^(٣٢) على المحكمة الجزائية^(٣٣) كمحكمة درجة أولى، ثم على محكمة الاستئناف بصفتها محكمة درجة ثانية^(٣٤)، وأخيراً على المحكمة العليا^(٣٥) متى كانت هذه الأخير مختصة بنظر القضية.

(٣١) خطاب رئيس هيئة التحقيق والادعاء العام رقم (هـ/٣/٤٥) في ٢/٢/١٤١٩هـ.

(٣٢) الصادر بالمرسوم الملكي (م/٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ.

(٣٣) تتكون هذه المحكمة من ثلاث دوائر كالآتي:

- ١- دوائر قضايا القصاص والحدود.
- ٢- دوائر القضايا التعزيرية.
- ٣- دوائر قضايا الأحداث.

وتتشكل كل دائرة من ثلاث قضاة، باستثناء القضايا فينظرها قاض فرد. المادة (٢٠) من نظام القضاء الجديد.

(٣٤) تتألف محكمة الاستئناف من عدة دوائر من بينها الدوائر الجزائية التي تنظر في أحكام محاكم الدرجة الأولى الجزائية القابلة للاستئناف. وتؤلف كل دائرة جزائية فيها من ثلاث قضاة، باستثناء الدوائر الجزائية التي تنظر في القضايا ذات العقوبات المتلفة والمتعلقة بالقتل أو القطع أو الرجم أو القصاص فتؤلف من خمس قضاة.

(٣٥) تختص هذه المحكمة بالنظر في الأحكام والقرارات التي تصدرها أو تؤيدها محاكم الاستئناف في جميع القضايا باختلاف أنواعها ومنها القضايا الجزائية. وتنظر هذه المحكمة الدعاوى الجنائية بناءً على اعتراض الأطراف على حكم محكمة =

٢- يقوم المدعي العام بعد ذلك وعلى ضوء ما تمت دراسته بكتابة لائحة الدعوى العامة والتي تتضمن بطبيعة الحال الوقائع الثابتة في القضية والأوصاف الجرمية، وأدلتها، والدور الجرمي الذي قام به المتهم، والنصوص الشرعية أو النظامية ذات العلاقة، مع المطالبة بتطبيقها على المتهم. ويمكن للائحة الدعوى أن تستند إلى محاضر الاستدلال، أو إلى قرار الاتهام أو إلى كليهما.

٣- يقوم المدعي العام بعد ذلك بتقديم اللائحة مع كامل أوراق القضية مشفوعة بخطاب من رئيس دائرة الادعاء العام إلى رئيس المحكمة المختصة، والذي يحيلها بدوره إلى أحد القضاة للنظر فيها. تقوم المحكمة بعد إحالة اللائحة مع كامل أوراق القضية بتحديد موعد للنظر فيها ومن ثم إشعار المدعي العام بتاريخ هذا الموعد حتى يتمكن من الحضور والقيام بمباشرة الدعوى أمامها ومتابعتها حتى يفصل فيها بحكم بات أو نهائي.

وتوجب المادة (١٥٦) من نظام الإجراءات الجزائية حضور المدعي العام لجلسات المحكمة في الحق العام في الجرائم الكبيرة، حيث ينبغي على المحكمة سماع أقواله والفصل فيها. وفيما عدا الجرائم الكبيرة لا يلزم الحضور إلا إذا طلب منه القاضي ذلك أو ظهر للمدعي العام ما يستدعي حضوره^(٣٦). ويجوز

(٣٦) تنص المادة (١٥٦) من نظام الإجراءات الجزائية على أنه "يجب أن يحضر المدعي العام جلسات المحكمة في الحق العام، وذلك في الجرائم التي تحددها لوائح هذا النظام، وعلى المحكمة سماع أقواله والفصل فيها".

الاقتناع مع ما يسلم به المنطق ويقبله العقل السليم (شناق، ٢٠١٥م).

وتجدر الإشارة إلى أنه وكما أن حق الحصول على محاكمة عادلة هو حق يحميه التعديل السادس للدستور الفيدرالي الأمريكي، فإن هذا الحق أيضاً محمي بموجب المادة (٤٧) من النظام الأساسي للحكم في المملكة والتي تنص على أن "حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة ويبين النظام الإجراءات اللازمة لذلك".

الفرع الثاني: الدور المقترح

تقترح هذه الدراسة أن يكون للمدعي العام في المملكة الحق في إبرام صفقات الاتهام الجنائي مع المتهمين بارتكاب جرائم تعزيرية متعلقة بالحق العام. بحيث يمكن - وكما هو الحال في النظام الأمريكي - إبرام هذه الصفقات في أي مرحلة من مراحل الدعوى الجزائية العامة التي تسبق صدور الحكم. خاصة وأنه لا يوجد ما يمنع من تبني النظام السعودي لنفس النظام والآلية المتبعة لعقد هذه الصفقات في النظام الأمريكي^(٣٦).

إلا أنه من المهم الإشارة وفي المقابل إلى أن هنالك مجموعة من الضوابط العامة المتعلقة بالمطالبة

ويقوم القاضي الجنائي السعودي - وعلى العكس من نظيره الأمريكي - بدور إيجابي فيما يتعلق بمرحلة المحاكمة. فهو يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إقامة الأدلة على الواقعة، وتقدير ما تيسر له من أدلة في الدعوى، والأخذ بما يطمئن إليه ضميره وترتاح له قناعته، وطرح ما لا يرتاح إليه ضميره ووجدانه (شناق، ٢٠١٥م). فله أن يبني قناعته من على أي دليل يقدم إليه أو يحصل عليه نتيجة التحقيقات. والشرعية الإسلامية وإن كانت قد اشترطت أدلة معينة لإثبات بعض الجرائم كجرائم الحدود مثلاً، إلا أنها لم تلزم لا هي ولا أي نظام آخر القاضي بالأخذ بها إلا إذا اطمئن إليها واقنع بصحتها (العوا، ٢٠٠٧م).

ولكن هذه السلطة التقديرية التي يتمتع بها القاضي السعودي في الاقتناع ليست سلطة مطلقة أو تحكمية، فهناك عدة ضوابط يجب على القاضي مراعاتها عند تكوين قناعته الوجدانية وهي: (١) أن يسبب حكمه ويعلله، (٢) أن يكون اقتناعه يقيناً لا يحتمل أي شك، (٣) أن يكون اقتناعه مبنياً على دليل مشروع تمت مناقشته علانية في المحاكمة، (٤) أن يكون الاقتناع مبنياً على جميع الأدلة، (٥) أن ينسجم

= الاستئناف، إلا في الاحكام الصادرة بالقتل أو القطع أو الرجم أو القصاص في النفس أو فيما دونها، حيث يجب عرض هذا النوع من الأحكام على المحكمة العليا بقوة النظام. المادة (١٠) فقرة (٤) من نظام القضاء الجديد.

(٣٦) مع الأخذ في الاعتبار بأن هذا البحث لا يطالب بالعمل بهذه الصفقات إلا في القضايا الجنائية التعزيرية.

بتشديد العقوبة، والتي يجب على المدعي العام السعودي مراعاتها في الجرائم التعزيرية^(٣٧).

(٣٧) يحصر تعميم معالي رئيس هيئة التحقيق والادعاء العام الصادر برقم (٦٥٧٩) وتاريخ ١٤٣٥/٢/٨ هـ هذه الضوابط في الآتي:

"أولاً: قضايا المخدرات والمؤثرات العقلية:

١- قضايا ترويج المخدرات للمرة الأولى.

ثانياً: قضايا الاعتداء على ما دون النفس:

١- قضايا المضاربات التي فيها إخلال بالنظام العام.

٢- قضايا الاعتداء على ما دون النفس المستخدم فيها

أسلحة نارية أو أسلحة بيضاء.

٣- قضايا إطلاق النار بجميع أوصافها الجرمية.

٤- قضايا الاعتداء على رجال الأمن.

٥- قضايا العنف الأسري.

ثالثاً: قضايا الاعتداء على العرض والأخلاق:

١- قضايا الابتزاز.

٢- قضايا الاعتداء على أحد الوالدين بالضرب.

رابعاً: قضايا الاعتداء على المال:

١- قضايا توظيف الأموال.

٢- قضايا الغش التجاري.

٣- قضايا التستر التجاري.

خامساً: جرائم الوظيفة العامة:

١- قضايا الرشوة.

سادساً: ضوابط عامة:

على المدعي العام طلب التشديد في الأحوال الآتية:

١- حال كون الجريمة المرتكبة منصوب على تشديد العقوبة فيها

وفقاً للنظام الذي ينظمها، كنظام مكافحة المخدرات والمؤثرات

العقلية، ونظام مكافحة الإتجار بالأشخاص والأنظمة المتعلقة

بجرائم الوظيفة العامة، وغيرها من الأنظمة.

٢- حال كون الجريمة المرتكبة مطلوب التشديد فيها

بموجب تعميم خاص. =

= ٣- حال صدور توجيه من ولي الأمر أو الحاكم الإداري

للمنطقة، بطلب تشديد العقوبة في قضية معينة.

٤- حال وجود سوابق مسجلة بحق المدعى عليه؛ وفقاً

لبرقية صاحب السمو الملكي نائب وزير الداخلية رقم

(١/٥/٥/٩٣٩٥٨) وتاريخ ١٤٣٢/٨/٢٣ هـ.

٥- حال ارتكاب الجريمة في أماكن أو أزمدة لها حرمتها نحو:

(المساجد، وشهر رمضان، والحج)، أو في أماكن تتمتع

بوضع خاص (كالمؤسسات التعليمية، والمصالح الحكومية).

٦- حال ارتكاب الجريمة من موظف عام مستغلاً وظيفته

حين ارتكابها، أو من رجل أمن مكلف بمكافحتها.

٧- حال ارتكاب الجريمة في حق رجل أمن أو رجل سلطة

عامة أثناء تأديتهما لعملهما الرسمي.

٨- حال أصبحت الجريمة المرتكبة قضية رأي عام.

٩- حال كون الجريمة من جرائم التشكيل العصابي.

١٠- حال كون الجريمة مرتكبة بناءً على التعصب.

١١- حال كون الجريمة مرتكبة بناءً على تخطيط وإعداد وتهيئة سابقة.

١٢- حال استغلال الجاني في ارتكاب جريمته أحداً ممن يتولى

تربيتهم، أو ممن له سلطة فعلية عليه، أو استخدم في

ذلك قاصراً، أو من ذوي الاحتياجات الخاصة.

١٣- حال كون الجريمة من الجرائم التي نفّست في المجتمع

إلى الحد الذي أصبحت معه ظاهرة من الظواهر كجرائم

سرقة السيارات وغيرها.

١٤- حال ارتكاب الجريمة مجاهرة أو في مكان عام أثار قلق وفرع

العامة وأحدث انطباعاً لدى الناس بانعدام الأمن.

١٥- حال كون الفعل المجرّم المرتكب ينم عن دناءة نفس وخسة

طبع، كمن يسرق المصابين في الحوادث المروية أو يقوم

بتصوير النساء المصابات أو اللواتي تحت البنج بالمستشفيات.

١٦- حال ارتكاب المتهم لأكثر من جريمة.

١٧- حال ما إذا طرأ له أثناء جلسة المرافعة ما يستوجب

التشديد ولم يتم ذكره في لائحة الدعوى العامة، فإنه

يقوم بطلب التشديد في المجلس الشرعي".

وجوب تحريك الدعوى الجزائية العامة من عدمه في جميع الجرائم بلا استثناء، فإنه من الأولى أن يكون لهم سلطة تقديرية في تقدير واقتراح العقوبة التعزيرية المناسبة بناء على اجتهداهم الشخصي وبما يتفق مع المصلحة العامة. ويعتبر الباحث أن أي تدخل في الحد من هذه السلطة الخاصة بتحريك الدعوى الجزائية أو بتقدير العقوبة التعزيرية المناسبة - بفرض ضوابط معينة على سبيل الوجوب - يشكل تعد على كل من: مبدأ استقلالية أعضائها في ممارسة عملهم، ومبدأ الملاءمة السالفين الذكر.

وتقترح هذه الدراسة أيضاً أن يتم التعامل مع هذه الصفقات من قبل المحاكم الجزائية السعودية بنفس الطريقة المتبعة في القانون الأمريكي الفيدرالي والتي سبق تفصيلها في المبحث الأول. فالدور الإيجابي الذي يقوم به القاضي السعودي يبيح له إجازة أية صفقة جنائية تعزيرية - متى ما رأى مصلحة عامة في ذلك وفي حدود الشرع والنظام - أو رفضها في حال عدم اقتناعه بها.

إضافة إلى ذلك، فإن العمل بهذه الصفقات لا يعتبر تعد على/ انتهاك لحق المحاكمة أو التقاضي الذي كفله النظام الأساسي للحكم لكل من المواطنين والمقيمين على حد سواء. فعلى الرغم من أن المحاكمة حق دستوري ثابت للجميع، إلا أن المتهمين سيتنازلون عن هذا الحق بمحض إرادتهم في حال رغبتهم لعقد هذه الصفقات. الأمر الذي لا يثير أية مشكلة شرعية أو نظامية.

إضافة إلى ذلك، فقد جرى العرف في المملكة وفي بعض الدول العربية على أن يطالب المدعون العامون بتوقيع أقصى وأشد العقوبات على المتهمين مهما كانت الظروف والملابسات المحيطة بالجريمة.

لذلك، قد يدعي البعض أن هذه الضوابط - في حال توفر أحدها على الأقل - أو أن ما جرى العمل عليه عرفاً من المطالبة بتوقيع أشد العقوبات، قد تحد/ يجد من سلطة أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام في عقد صفقات الاتهام الجنائي مع المتهمين.

ورداً على هذا الادعاء، يجيب الباحث بأن تحقق أحد الضوابط المذكورة في التعميم إنما هو مبرر للمطالبة بتشديد العقوبة وليس موجباً لذلك. حيث يجب على أعضاء الهيئة مراعاة هذه الضوابط وأخذها في الاعتبار عند تقدير العقوبة المناسبة والمطالبة بها، لكنها وفي الوقت نفسه لا تعدو أن تكون ضوابطاً استرشادية.

إضافة إلى ذلك، فإن ما جرى العمل عليه عرفاً من المطالبة بتوقيع أشد العقوبات في جميع الأحوال يتعارض مع مضمون ما جاء به نفس التعميم السابق الذكر - والذي يحصر مبررات المطالبة بتشديد العقوبة في حالات معينة - ويتعارض مع الهدف الأسمى للنظام الجنائي والمتمثل في تحقيق العدالة، والتي لا يشترط أن تتحقق بالمطالبة الدائمة بتوقيع أشد وأقصى العقوبات.

لذلك، يرى الباحث أنه وكما أن لأعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام سلطة فعلية في تقدير وملاءمة

وحتى يكون العمل بهذه الصفقات ممكناً، لا بد للسلطة التنظيمية في المملكة من إقرارها صراحة كحق لأعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام، وإصدار تقنين يبين آلية العمل بها.

الفرع الثالث: مبررات العمل بصفقات الاتهام الجنائي الأمريكية في النظام السعودي

قبل الحديث عن المبررات التي تدعم فكرة البحث الأساسية والمتمثلة في تبني النظام السعودي لصفقات الاتهام الجنائي الأمريكية، فإنه من المهم تحديد ما إذا كان لهذه الصفقات أي سلبيات في النظام الأمريكي. فعلى الرغم من كون العمل بالصفقات الجنائية القضائية سمة عامة تميز النظام القضائي الأمريكي، إلا أن بعض الولايات قامت صراحة بمنع تطبيق هذه الصفقات بشكل كلي أو جزئي في نطاقها القضائي، مبررة ذلك بالسلطة التقديرية غير المقيدة المخولة للمدعي العام بموجب هذه الصفقات^(٣٨). كما يرى البعض من فقهاء القانون - كما سيبين الغصن

الأول من هذا الفرع - أن هذه الصفقات تحمل في طياتها عدداً من السلبيات الأخرى. لذلك، يرى الباحث ضرورة حصر هذه السلبيات والرد عليها قبل تقديم أية مبررات لتبني العمل بهذه الصفقات في النظام السعودي.

ولهذه الصفقات في المقابل أيضاً - وكما سيوضح الغصن الثاني من هذا الفرع - مجموعة مهمة من الإيجابيات التي تغطي بشكل كبير من وجهة نظر الباحث على كل السلبيات المذكورة والمحتملة. فهي تشكل طريقة ضرورية لترتيب وإنهاء القضايا الجنائية في الولايات المتحدة على المستويين الفيدرالي ومستوى الغالبية العظمى من الولايات. والحقيقة أن نجاح الولايات المتحدة الأمريكية وتميزها في هذا المجال، هو الذي قاد معظم الدول العظمى لتبني مفهوم هذه الصفقات والحرص على أن تكون جزءاً من نظام العدالة الجنائية الخاص بها (Messitte, 2010).

الغصن الأول: السلبيات

يمكن حصر السلبيات المطروحة لصفقات الاتهام الجنائي في الآتي^(٣٩):

أولاً، قد تؤدي هذه الصفقات بشكل أو بآخر إلى قيام المتهمين الأبرياء بالاعتراف بارتكابهم الجرائم

(٣٨) فعلى سبيل المثال، تمنع كل من ولاية ألاسكا ومدينة فيلاديلفيا بولاية بنسلفانيا العمل بهذه الصفقات بشكل مطلق، بينما تمنع مدينة إلباسو بولاية تكساس عقدها متى ما كانت الجريمة تشكل جنابة. انظر CRIM. PROC. ' 21.1(g) (3d ed. 2007). كما تحظر ولاية كاليفورنيا صراحة العمل بهذه الصفقات عند استخدام المتهم لسلح ناري، أو قيادته لمركبته تحت تأثير المسكرات أو المخدرات. انظر الشحات، حاتم. المرجع السابق، ص ٢٩١.

(٣٩) انظر:

- Advantages and Disadvantages of Plea Bargaining, OccupyTheory on 24 April 2014 at 17:00, available at: <http://occupythory.org/advantages-and-disadvantages-of-plea-bargaining/>

لجميع الأطراف: المتهم، المحقق والمدعي العام، القاضي وحتى هيئة المحلفين.

الرد: حتى وإن افترضنا صحة هذه السلبية، فمهما كان حجم الضغوطات فهي لا تصل إلى حد الإكراه أو إجبار المتهم على الدخول في الصفقة، وإلا وقعت باطلة.

رابعاً، قد تتسبب هذه الصفقات في تدني مستوى أعمال التحقيق بشكل كبير، حيث سيبدأ كل من المحققون والمدعون العامون بالتهاون في أعمالهم عندما يبدوون بالتفكير في احتمالية دخول المتهمين فيها.

الرد: يمكن أن تكون هذه السلبية صحيحة، لكن سرعان ما يرجع المحققون والمدعون العامون إلى صوابهم عند رفض المتهمين الدخول في الصفقة وتمسكهم بحقوقهم في الحصول على محاكمة عادلة.

خامساً، قد يحتاج البعض بعدم دستورية هذه الصفقات لمجرد أن الدستور الأمريكي أعطى الحق لكل مواطن أمريكي في الحصول على محاكمة على طريقة المحلفين.

الرد: صحيح أن الدستور الأمريكي قد أعطى الحق لكل مواطن في الحصول على محاكمة عادلة، ولكن المتهم قد تنازل عن هذا الحق بمحض إرادته الحرة الأمر الذي لا يشكل أي انتهاك دستوري كما رأينا سابقاً.

المنسوبة بغرض الاستفادة من الفائدة أو الفوائد التي تقدمها لهم تلك الصفقات بناءً على اعترافاتهم، وذلك فقط لمجرد عدم رغبتهم بالحكم عليهم بعقوبة أقسى من تلك التي كان يمكن لهم الحصول عليها بموجب دخولهم في هذه الصفقات (Messitte, 2010).

الرد: إذا كان المتهمون أبرياء فعلاً، فلن يقبلوا أي نوع من التفاوض، لأن أي عقوبة ستكون غير مقبولة بالنسبة لهم. وسيطالبون بإجراء محاكمة عادلة لإثبات براءتهم.

ثانياً، إن بعض الضحايا والعديد من أصحاب الرأي العام يؤمنون بأنه لا يمكن للعدالة أن تتحقق إذا سمح للمتهم وبموجب عقده للصفقة بالاعتراف بارتكاب جريمة أصغر من التي نسبت إليه، أو بالحكم عليه بعقوبة أخف من التي يستحقها، الأمر الذي يعتبر - من وجهة نظرهم - فساداً وتلاعباً بنظام العدالة الجنائية وخصوصاً إذا ما كان الجاني يستحق أن يعاقب بأشد عقوبة يجيزها القانون.

الرد: هذا النوع من الصفقات لا يكون في أي جريمة كما أسلفنا، وإنما في المخالفات البسيطة والتي يتم التفاوضي عنها مقابل الاعتراف بالجرائم الأكبر.

ثالثاً، قد يدعي البعض أن هناك نوعاً من الضغوطات غير المباشرة التي تمارس على المتهمين للدخول في هذه الصفقات فقط لأنها الحل الأسهل

الفصل الثاني: الإيجابيات

يرى الباحث أن هناك العديد من الإيجابيات المترتبة على تطبيق صفقات الاتهام الجنائي الأمريكية والعمل بها والتي يمكن تلخيصها في الآتي^(٤٠):

١- تقضي هذه الصفقات على عامل الضغط النفسي لجميع أطراف القضية، وعلى عدد كبير من الأسئلة التي تحيط بالمحاكمة. فحالة القلق التي ترافق المتهم نتيجة محاولة تكهنه بالنتيجة النهائية التي ستؤول إليها المحاكمة ستزول تماماً.

٢- يتم الانتهاء من القضايا الجنائية المتضمنة لهذه الاتفاقيات بسرعة كبيرة مقارنة بالقضايا التي لا تتضمنها، مما يسهم في جعل المحاكم الجنائية متوفرة للقضايا الأكثر أهمية. فوصول جميع القضايا إلى مرحلة المحاكمة سيسهم في تكسد القضايا وإغراق المحاكم بها، الأمر الذي سيؤدي بالتالي إلى تأخير هذه القضايا لشهور أن لم يكن لسنوات.

٣- تقديم بعض الامتيازات للجاني في حدود القانون مقابل إزاحته - عن طريق اعترافه المسبق بذنبه - لعب كبير من على كاهل جهات الادعاء العام والمحاكم المختصة. حيث إن الدافع الرئيسي لأي متهم من وراء عقده لهذه الصفقة هو تجنب الحكم

عليه بالعقوبة القصوى، والتي لا يمكن للمحكمة الحكم بها في حال قبولها للصفقة ابتداء.

٤- تعتبر هذه الصفقات مهمة جداً من وجهة نظر المدعي العام، حيث تضمن له النتيجة النهائية التي ستخلص إليها هذه المحلفين وهو ما يعني انتصاراً مضموناً في القضية.

٥- قد تساعد هذه الصفقات في الكشف عن متهمين آخرين مشتركين في نفس الجريمة أو عن جرائم أخرى. فقد يطلب المدعي العام من المتهم وكمقابل لامتياز معين أن يشهد المتهم ضد شريك له أو أن يقدم أدلة تدينه.

٦- تسهم هذه الصفقات في التصدي بشكل غير مباشر لمجموعة مهمة من الأسباب التي تعيق أجهزة العدالة الجنائية عن القيام بدورها بفعالية كظاهرة التضخم التنظيمي، صعوبة الإثبات، تطور العقلية الإجرامية، ظاهرة الحبس قصيرة المدة، فشل السجن في القيام بدوره الإصلاحية، وارتفاع تكلفة محاربة الجريمة.

والحقيقة أن هذه الإيجابيات الهامة أعلاه يمكن أن تمثل في حد ذاتها أسباباً مقنعة تدعم وتبرر فكرة تبني النظام السعودي لصفقات الاتهام الجنائي الأمريكية.

(٤٠) انظر أيضاً في هذا الشأن الشحات، حاتم. المرجع السابق، ص

الخاتمة

تخلص هذه الدراسة إلى النتائج والتوصيات التالية:

النتائج

١- تشكل صفقات الاتهام الجنائي طريقة أساسية وفعالة في التصدي للقضايا الجنائية ليس فقط في الولايات المتحدة الأمريكية، بل في جميع الدول الأنجلوسكسونية دون استثناء. الأمر الذي أدى ببعض الدول اللاتينية كفرنسا على سبيل المثال إلى الاعتراف بها صراحة كوسيلة بديلة للدعوى الجزائية.

٢- لا مراء حول مشروعية العمل بهذه الصفقات أو دستورتيتها في النظام الأمريكي. فلا تحمل هذه الصفقات في طياتها أية انتهاكات للحقوق الدستورية أو حقوق المتهمين المقررة قانوناً متى ما تم الالتزام بالقوانين الخاصة بها.

٣- إمكانية تطبيق صفقات الاتهام الجنائي على النظام السعودي لتوفر البيئة المناسبة لها شرعاً وقانوناً. حيث لا تتعارض فكرة العمل بهذه الصفقات مع الشريعة الإسلامية أو الأنظمة المرعية في المملكة متى ما اقتصر تطبيقها على الجرائم التعزيرية المتعلقة بالحقوق العام.

٤- للعمل بهذه الصفقات في النظام السعودي أهمية كبيرة. فتطبيقها سيؤدي بالضرورة إلى تحقق جميع الإيجابيات التي تم ذكرها سابقاً، الأمر الذي يزيد تبعاً لذلك من فعالية وكفاءة نظام العدالة الجنائية السعودي في التصدي للجريمة.

التوصيات

بناءً على ما تقدم، يوصي الباحث بضرورة اعتراف المنظم السعودي بصفقات الاتهام الجنائي كوسيلة بديلة للدعوى الجزائية فيما يخص الجرائم التعزيرية المتعلقة بالحقوق العام، وإصدار تقنين يبين آلية العمل بها على ضوء ما هو مقترح في هذه الدراسة.

المراجع

أولاً: الدوريات

الشحات، حاتم عبدالرحمن منصور. "الاعتراف المسبق بالإذئاب"، مجلة الحقوق، الكويت، المجلد ٣٢، العدد (٤)، (٢٠٠٨م).
علي، حامد عبدالحكيم. "البدائل الجنائية وأغراض العقوبة الجنائية"، مجلة الفكر الشرطي، المجلد ٢٢، العدد (٨٤)، (٢٠١٣م).
الفيل، علي عدنان. "بدائل إجراءات الدعوى الجزائية (دراسة مقارنة)"، مجلة القضاء المغربي، المجلد ١، العدد (١)، (٢٠١٥م).

ثانياً: الكتب

- أحمد، فؤاد عبد المنعم. دور هيئة التحقيق والادعاء العام بالملكة العربية السعودية مع المقارنة بالهيئات المماثلة في الدول العربية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، (٢٠١١م).
- الأسعدي، محمد عبيد الله. الموجز في أصول الفقه، دار السلام للطباعة والنشر، القاهرة، (١٩٩٠م).
- الحنيلي، عبد المؤمن عبدالحق البغدادي. تيسير الوصول إلى قواعد الأصول، شرح عبدالله صالح الفوزان، الجزء الأول، ط١، دار الفضيلة، الرياض، (٢٠٠١م).
- سليم، أيمن سعد وآخرون. المدخل إلى دراسة الأنظمة السعودية، ط٢، دار حافظ، جدة، (٢٠١٠م).
- شناق، زكي محمد. الوجيز في نظام الإجراءات الجزائية السعودي، ط٢، دار حافظ، جدة، (٢٠١٥م).
- العوا، محمد سليم. أصول النظام الجنائي الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، (٢٠٠٧م).
- غنام، غنام محمد. مفاوضات الاعتراف بين المتهم والنيابة العامة "في القانون الأمريكي"، دار النهضة العربية، القاهرة، (١٩٩٣م).

Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary* (7th ed.). St. Paul, Minn.: West Group, (2000).

ثالثاً: الأنظمة والقرارات والتعاميم

- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠) وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

- Advantages and Disadvantages of Plea Bargaining, OccupyTheory on 24 April 2014) at 17:00, available at: <http://occupythory.org/advantages-and-disadvantages-of-plea-bargaining/>
- Alschuler, Albert W. "The Prosecutor's Role in Plea Bargaining", *The University of Chicago Law Review* Vol. 36, No. (1), (1968).
- Alschuler, Albert W. "The Defense Attorney's Role in Plea Bargaining", *The Yale Law Journal*, Vol. 84, No. (6), (May, 1975).
- Alschuler, Albert W. "The Trial Judge's Role in Plea Bargaining, Part I", *Columbia Law Review*, Vol. 76, No. (7), (Nov., 1976).
- Alschuler, Albert, W. "Plea Bargaining and Its History", *Columbia Law Review*, Vol. 79, No. (1), (Jan., 1979).
- Dervan, Lucian E. and Edkins, Vanessa A. "The Innocent Defendant's Dilemma: An Innovative Empirical Study of Plea Bargaining's Innocence Problem", *J. Crim. Law Criminol.*, Vol. 103, No. (1), (2013).
- Devers, Lindsey. "Plea and Charge Bargaining", *Bureau of Justice Assistance*, US Department of Justice, (2011), available at: <https://www.bja.gov/Publications/PleaBargainingResearchSummary.pdf>
- Messitte, Peter J. "Plea Bargaining in Various Criminal Justice Systems", Montevideo, Uruguay, (2010), P. 2, available at: [https://www.law.ufl.edu/pdf/academics/centers/cgr/11th conference/Peter Messitte Plea B](https://www.law.ufl.edu/pdf/academics/centers/cgr/11th%20conference/Peter%20Messitte%20Plea%20Bargaining.pdf)
- Reinganum, Jennifer F. "Plea Bargaining and Prosecutorial Discretion", *The American Economic Review*, Vol. 78, No. (4), (Sep., 1988).
- Scott, Robert, E. and Stuntz, William J. "Plea Bargaining as Contract", *The Yale Law Journal*, Vol. 101, No. (8), Symposium: Punishment (Jun., 1992).
- Shestokas, David J. "Plea Bargaining in Criminal Cases", December 17, (2012), available at: <http://www.shestokas.com/general-law/plea-bargaining-in-criminal-cases/>

- نظام مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية الصادر بالمرسوم الملكي (م/٣٩) وتاريخ ١٤٢٦/٧/٨هـ.
- نظام الإجراءات الجزائية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ.
- نظام هيئة التحقيق والادعاء العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٦) وتاريخ ١٤٠٩/١٠/٢٤هـ والمعدل بالمرسوم الملكي رقم (م/٤) وتاريخ ١٤٣٣/١/٥هـ والمرسوم الملكي رقم (م/٣١) وتاريخ ١٤٣٦/٤/١٣هـ.
- قرار وزير الداخلية رقم (٢٠٠٠) الصادر بتاريخ ١٤٣٥/٦/١٠هـ.
- تعميم معالي رئيس هيئة التحقيق والادعاء العام الصادر برقم (٦٥٧٩) وتاريخ ١٤٣٥/٢/٨هـ.
- برقية صاحب السمو الملكي نائب وزير الداخلية رقم (٩٣٩٥٨/٥/٥/١) وتاريخ ١٤٣٢/٨/٢٣هـ.
- القواعد العامة للإجراءات الجنائية في النظام الأمريكي (CRIM. PRO. Section 21.3 (3rd ed. 2007)).
- قواعد الإجراءات الجنائية الفيدرالية الأمريكية (Fed. R. Crim.).

رابعاً: السوابق القضائية الأمريكية

- United States v. Jackson, 390 U.S. 570 (1968).
- Brady v. United States, 397 US 742 (1970).
- Santobello v. New York, 404 U.S. 257 (1971).
- Weatherford v. Bursey, 429 U.S. 545 (1977).
- United States v. Harvey, 791 F.2d 294, 300 (4th Cir. 1986).
- Hallinger v. Davis, (146 US 314, 1892).

“Plea Bargaining” under American Law and Its Possible Application in the Saudi Criminal Justice System

Jalal Hashim Sahlool

Assistant Professor of Criminal Law, Faculty of Law, King Abdulaziz University

(Received 19/06/1437 H.; accepted for publication 01/08/1437 H.)

Keywords: Plea bargaining, Criminal procedures, Alternatives of criminal prosecution, Alternatives of criminal trials, Definition of plea bargaining, Criminal agreement, Confession, Constitutionality of plea bargaining, Mechanism of plea bargaining, Indictment, The Saudi criminal justice system, Jury trials, Bench trials, Bureau of investigation and public prosecution, Negotiations, Negotiating with the accused, Discretionary prosecutions, Crimes of discretionary punishments, Aggravating factors, Mitigating factors, Justifications of plea bargaining, Pros of plea bargaining, Cons of plea bargaining.

Abstract. The study analyzes the concept of plea bargaining, an important feature in the American criminal justice system, and whether the procedure can be applied as an effective mechanism to deliver justice in the Saudi system. The study starts by examining the origin, nature, and effective use of plea-bargaining in the United States. After consulting Islamic law and the relevant Saudi laws and regulations, the study then presents a proposal that highly recommends the Saudi legislature to adopt the American plea-bargaining procedures by explicitly recognizing them as alternative means to public criminal prosecution with regard to crimes of discretionary punishment.

الاستخدام النظامي للمصنفات الفكرية المحمية بدون إذن المؤلف: دراسة مقارنة بين النظام السعودي والقانون الأمريكي

سلطان فيحان أبا العلا العصيمي

أستاذ مساعد، كلية الحقوق، جامعة الملك عبد العزيز

ص ب ١٠٤٧٩ جدة ٢١٥١٩

البريد الإلكتروني oalesemi@kau.edu.sa

(قدم للنشر في ١٤٣٧/٣/٥هـ؛ وقبل للنشر في ١٤٣٧/٨/١هـ)

الكلمات المفتاحية: حقوق المؤلف، الاستخدام النظامي، التبرس.

ملخص البحث. تتناول هذه الدراسة مسألة على درجة كبيرة من الأهمية وهي الاستخدام النظامي للمصنف المحمي بدون إذن مالك الحق، حيث تقوم بتحليل الاستخدام النظامي لحقوق المؤلف وفقاً لنظام حماية حقوق المؤلف السعودي وتقارنها بموقف قانون المؤلف الأمريكي. وتركز الدراسة على تحليل النصوص القانونية بهذا الخصوص، بغرض الوصول إلى أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين فيما يتعلق بموضوع البحث. كما تقوم الدراسة أيضاً بمناقشة مبادئ الاستخدام النظامي في اتفاقيتي برن للمصنفات الأدبية والفنية واتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة المتعلقة بالملكية الفكرية (تربس). وتناقش الدراسة تأثير البيئة الرقمية على قواعد الاستخدام النظامي لحقوق المؤلف، من حيث مدى قابلية هذه القواعد لتطبيقها على تلك الاستخدامات التي تحدث في البيئة الرقمية، وذلك بالمقارنة والتحليل لموقف النظامين والقضاء الأمريكي. وتخلص الدراسة إلى أن هناك بعض التشابه والاختلاف الواضح بين كل من نظام حماية حقوق المؤلف السعودي وقانون حق المؤلف الأمريكي، كما قدمت الدراسة عدداً من المقترحات فيما يتعلق بتعديل نظام حماية حقوق المؤلف السعودي.

المقدمة

تستهدف أنظمة حقوق المؤلف المحافظة على الحقوق الفكرية والرقابة على نشرها نتيجة لتعرض أصحاب هذه الحقوق للمخاطر بسبب فقدان الرقابة الفعلية على أعمالهم الفكرية بعد النشر. ولا تقتصر المحافظة على هذه الأعمال من الاعتداءات والاستعمالات غير النظامية فقط، بل تعنى بحصول أصحابها على الفائدة المادية من تلك الأعمال. كما تعنى قواعد حقوق المؤلف بتعويض المؤلف عن المخاطر المالية التي يمكن أن تلحق بعمله والتي لولاها لأحجم عن نشر أعماله مما يؤدي إلى حرمان المجتمع من الاستفادة من تلك الأعمال.

إلا أن الفائدة التي يحصل عليها المؤلف من تلك الحماية قد تتسبب في كثير من الأحيان في حرمان الآخرين منها وهو ما لا يتناسب والمصلحة العامة التي تهدف إلى الاستفادة القصوى من إبداعات المؤلفين. ولتحقيق موازنة موضوعية بين حقوق المؤلف ورغبة الجمهور بالانتفاع بالمصنف المحمي، لجأت التشريعات لإقرار حق الجمهور في عمل النسخة الشخصية على المؤلفات الشخصية حيث يعتبر هذا الإقرار أبرز الإثباتات على موضوعية أنظمة حقوق المؤلف لتحقيق هذه الموازنة (الدلالة، ٢٠٠٣م). وقد نظمت هذه التشريعات تلك الحقوق بشكل لا يتعارض مع حق المؤلف في استغلال مصنفه المحمي (الشيخ، ٢٠٠٥م).

ومن تلك الدول التي أقرت مثل هذه التشريعات المملكة العربية السعودية والولايات المتحدة الأمريكية حيث قامت بصياغة أنظمتها بشكل متوازن بين حقوق المؤلف من جهة والمصلحة العامة من جهة أخرى عند استعمال المصنفات المحمية. ويتجلى التوازن بين هاتين المصلحتين في مواضيع عدة في هذه الأنظمة، ففي حين تؤكد هذه الأنظمة على حماية الإبداع والأصالة في أعمال المؤلف^(١)، فإنها في الوقت ذاته تضع بعض القيود على هذه الحقوق مثل المدة النظامية لسريان الحقوق المادية والتراخيص الإجبارية لاستعمال المصنفات المحمية. وكذلك الاستخدام العادل للمصنفات المحمية، والتي تتيح للعامة الحق في طباعة ونسخ المصنفات المحمية في حالات النقد أو التعليم بدون إذن المؤلف.

موضوع الدراسة

تقوم هذه الدراسة على مناقشة مفهوم ونطاق الاستخدام النظامي في القانون الأمريكي لحق المؤلف مقارنة مع نظام حماية حقوق المؤلف السعودي، والاستثناءات الواردة في النظامين على هذه الحقوق، وكما تبين تأثير البيئة الرقمية على الاستخدام النظامي للمصنف المحمي.

(١) المادة (٤) من نظام حماية حقوق المؤلف الصادر بالمرسوم

الملكي رقم (م/٤١) وتاريخ ١٤٢٤/٧/٢هـ.

مدى قابلية قواعد الاستخدام النظامي لتطبيقها على تلك الاستخدامات التي تحدث في البيئة الرقمية؟

منهج الدراسة

تتبع هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن. حيث تقوم بتحليل النصوص النظامية ذات العلاقة في النظام السعودي والقانون الأمريكي، والاعتماد على النظام السعودي كنظام أساس للمقارنة مع أحكام قانون حق المؤلف الأمريكي. وسنحاول من خلال هذا المنهج إيضاح الجوانب الإيجابية والسلبية للقواعد المتعلقة بالاستخدام النظامي في نظام حماية حقوق المؤلف السعودي، وذلك للوصول إلى نتائج دقيقة عن نظام حماية حقوق المؤلف واقترح إضافات أو تعديلات تصل إلى قواعد تحقق فيها الموازنة العادلة بين المصلحة العامة والحق الشخصي للمؤلف.

خطة الدراسة

تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث: تبدأ بمبحث تمهيدي يبين مفهوم الاستخدام النظامي في اتفاقيتي برن للمصنفات الأدبية والفنية واتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية (تربس)، وفي نظام حقوق المؤلف السعودي وقانون حق المؤلف الأمريكي. أما المبحث الأول فيناقش أوجه الاستخدام النظامي مع شرح للاستثناءات

إن اختيار القانون الأمريكي لحق المؤلف لمقارنته مع نظام حماية حقوق المؤلف السعودي يأتي لعدة أسباب أهمها: أن الولايات المتحدة الأمريكية تعتبر من الدول الأقدم في العالم التي وفرت الحماية القانونية لحق المؤلف، وأوجدت الحلول القانونية المتعلقة باستخدام المصنف بدون إذن المؤلف، وهو ما سنراه من خلال القضايا المرتبطة بموضوع هذا البحث وقدمها والتي يرجع البعض منها إلى عام ١٨٤١م، وحجم التطبيقات القضائية الهائل في هذا الموضوع. وما يميز قانون حق المؤلف الأمريكي أنه لم يقصر الحالات الاستثنائية على حالات حصرية لاستخدام المصنف بدون إذن المؤلف كما هو الحال في أغلب التشريعات المقارنة، بل أنه وضع أربعة معايير، ما إن توافرت لا يكون هناك حالة اعتداء على حق من حقوق المؤلف.

أسئلة الدراسة

يثير موضوع الدراسة عدداً من التساؤلات الهامة ومنها: ما المقصود بالاستخدام النظامي لحق المؤلف؟ وهل يختلف مفهوم الاستخدام النظامي لحق المؤلف وفقاً للنظام السعودي عن مفهوم الاستخدام العادل وفقاً للقانون الأمريكي؟ وما هي أوجه التشابه والاختلاف بين النظام السعودي والقانون الأمريكي؟ وما هو تأثير البيئة الرقمية على المصنفات المحمية؟ وما

- الواردة في النظام السعودي والقانون الأمريكي. ويدرس المبحث الثاني إشكالية الاستخدام النظامي في البيئة الرقمية. ثم نعرض في الخاتمة الإجابات المتعلقة بالتساؤلات وكيف عالج النظام في البلدين استخدام المصنفات المحمية بدون إذن مالك الحق، وكيف يمكن الاستفادة من أحكام القانون الأمريكي وتطبيقاته القضائية في هذا الجانب.
- المطلب الأول: الاستخدام النظامي للمصنف في الاتفاقيات الدولية.
- المطلب الثاني: الاستخدام العادل للمصنف المحمي في الولايات المتحدة الأمريكية.
- المطلب الثالث: الاستخدام النظامي للمصنف المحمي في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول:

الاستخدام النظامي للمصنف في الاتفاقيات الدولية

وضعت المادة (٢/٩) من اتفاقية برن للمصنفات الأدبية والفنية مبدأ منح استثناءات للحق في النسخ، حيث جاء فيها:

"It shall be a matter for legislation in the countries of the Union to permit the reproduction of {literary and artistic} works in certain special cases, provided that such reproduction does not conflict with a normal exploitation of the work and does not unreasonably prejudice the legitimate interests of the author."⁽²⁾

"يجب على الدول الموقعة على الاتفاقية السماح بنسخ (الأعمال الفنية والأدبية) في بعض الحالات الاستثنائية. بشرط ألا يكون هذا الاستثناء يتعارض مع الاستغلال العادي للمصنف، ولا يلحق ضرراً غير مبرر بالمصالح المشروعة للمؤلف".

مبحث تمهيدي:

مفهوم الاستخدام النظامي للمصنف المحمي

انضمت كل من الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة العربية السعودية إلى اتفاقيتي برن للمصنفات الأدبية والفنية واتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية والتي تعرف بـ(تربس)، بالرغم من أن الولايات المتحدة بقيت رافضة الدخول إلى اتفاقية برن للمصنفات الأدبية والفنية لأكثر من ١٠٠ عام. لكن مع التطور التكنولوجي الهائل وتصدير المعلومات إلى البلدان الأخرى، والأهمية الاقتصادية لها لم يعد بالإمكان الاستمرار في المقاومة خارج هذه الاتفاقيات، مما اضطرها إلى القيام بتغييرات في القوانين المحلية لتتلاءم مع نصوص الاتفاقية (ليزبيك، ٢٠٠٤م).

لذا قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وهي:

(٢) اتفاقية برن لحماية المصنفات الأدبية والفنية/ وثيقة باريس

المؤرخة ٢/ ٧/ ١٩٧١م والمعدلة ٢٨/ ٩/ ١٩٧٨م.

لقد أعادت المادة ١٣ من اتفاقية ترنس صياغة المادة (٢/٩) من اتفاقية برن ولكن مع فارق جوهري وهو أن اتفاقية ترنس طبقت اختبار الأجزاء الثلاثة على جميع الحقوق الحصرية للمؤلف وليس فقط على حق النسخ. وفي حين اشترطت اتفاقية برن عدم معارضة الاستخدام مع المصالح المشروعة للمؤلف، فإن اتفاقية ترنس اشترطت ألا يتعارض مع المصالح المشروعة ليس فقط لصاحب الحق وهو المؤلف وإنما لأي طرف ثالث حاصل على تنازل أو ترخيص من المؤلف كدور النشر مثلاً (Leaffer, 2001).

وباستقراء نص المادتين المذكورتين، نجد - كذلك - أن المادة (٢/٩) من اتفاقية برن تسمح - فقط للدول - فرض قيود على حقوق المؤلف في ظروف معينة، لذلك فإن الاتفاقية تركت الباب مفتوحاً أمام إمكانية وضع قيود أخرى قد يكون مسموحاً بها في المعاهدات المستقبلية. وعلى النقيض فإن المادة ١٣ من اتفاقية ترنس تقيد صراحةً القيود المسموح بها والاستثناءات لتلك التي تتوافق مع معاييرها. لكن على الرغم من الصيغة الغامضة، كان هناك شبه إجماع بين الفقهاء على أن المادة تحظر فرض قيود إضافية (Geller, 1998).

تهدف هذه المادة إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة عند استخدام المصنفات المحمية لحل مشكلة التصوير والنسخ (Stewart, 1989). فقد وضع ما سمي لاحقاً "اختبار الثلاث خطوات" وكان الهدف منه هو وضع إطار عام عند صياغة الاستثناءات والقيود في التشريعات المحلية (Leaffer, 2001). حيث أعطى اختبار الثلاث خطوات أدوات مرنة لتحقيق الموازنة الموضوعية للمشرعين (Geiger, 2013). الخطوة الأولى أن تكون في حالات خاصة، والخطوة الثانية ألا تتعارض مع الاستغلال العادي، والخطوة الثالثة التي تهدف إلى عدم المساس بالمصالح المشروعة للمؤلف (Senfleben, 2004).

كما نصت المادة ١٣ من اتفاقية ترنس على ما يلي:

"Members shall confine limitations or exceptions to exclusive rights to certain special cases, which do not conflict with a normal exploitation of the work and do not unreasonably prejudice the legitimate interests of the right holder."⁽³⁾

"الدول الأعضاء عليها أن تضع القيود والاستثناءات من الحقوق الحصرية على بعض الحالات الخاصة. التي لا تتعارض مع الاستغلال العادي ولا تخل بصورة غير معقولة بالمصالح المشروعة للمؤلف".

(٣) اتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة المتعلقة بالملكية الفكرية (ترنس).

المطلب الثاني:

الاستخدام النظامي للمصنف المحمي في الولايات المتحدة الأمريكية

وضعت المادة ١٠٧ من قانون حق المؤلف الأمريكي الصادر عام ١٩٧٦م^(٦) استثناءات على الحماية المقررة للمؤلف وهو ما يطلق عليه الاستخدام العادل. لكن لم تكن تلك الإشارة الأولى لظهور مفهوم الاستخدام العادل، فقد ظهر الاستخدام العادل أول ما ظهر في القضاء.

أولاً: مصطلح الاستخدام العادل في القضاء

خلال قضية *Folsom v. Marsh*^(٧) في عام ١٨٤١م، استخدم المدعى عليه أوراقاً خاصة للرئيس جورج واشنطن لإنشاء سيرة روائية للرئيس بدون إذن من مالك الحق. وقد وجدت المحكمة أن استخدام تلك الأوراق لا يعتبر تعدياً على حق الملكية، وذكرت في حكمها أن الاستخدام كان لجزء بسيط من الأوراق وكان لغرض شبه تعليمي. للتأكد من وجود الاستخدام العادل، ذهبته المحكمة للقول إنه ينبغي الأخذ بالاعتبار طبيعة ونوع العمل المنشأ، وأهمية الجزء المستخدم، ودرجة تأثير المصنف الأصلي بالأرباح والعوائد. كل هذه العوامل تشكّل العناصر الرئيسية للاستخدام العادل.

ونتيجة لعدم تقديم السلطة التشريعية للحلول الناجحة التي تواجه حماية حقوق المؤلف في مراحل متقدمة، فقد كان على المحاكم أن تخلق نوعاً من التوازن بين حقوق المؤلف من جهة والمصلحة العامة من جهة أخرى. وقد تناولت المحكمة في قضية *Storm Impact, Inc. v. Software of the Month Club*^(٨) مشكلة التوازن هذه حيث أشارت إلى أن تشجيع الأفراد للحصول على مكاسب مادية هو طريق مهم لرفع مستوى المصلحة العامة من خلال مواهب المؤلفين والمخترعين. وفي المقابل، لكي يستمر هذا التقدم، لا بد من أن يسمح للآخرين بالرجوع إلى المصنفات السابقة والبناء على ما وصلت إليه من إبداع، ومن هنا جاءت ضرورة التوازن بين حماية المصنفات من جهة والسماح للآخرين بالبناء عليها من جهة أخرى.

ثانياً: مصطلح الاستخدام العادل في القانون

بناءً على ما ورد في المادة ١٠٢ من قانون حق المؤلف الأمريكي، فإن المؤلفين تشملهم الحماية متى ما كانت مصنفاتهم أصيلة ومعبر عنها بشكل مادي ملموس^(٩). ويعتبر استخدامها بغير ترخيص من مالك الحق تعدياً على حقوقه ما لم تكن هذه الاستخدامات من ضمن الاستثناءات المسموح بها. والاستخدام العادل

(6) *Storm Impact, Inc. v. Software of the Month Club*, 13 F Supp. 2d 782 (N.D. III. 1998).

(7) U.S. Copyright Act 1976, section 102: "Copyright protection subsists, in accordance with this title, in original works of authorship fixed in any tangible medium of expression,"

(4) U.S. Copyright Act 1976, Pub. L. 94-553 (Oct. 19, 1976).

(5) *Folsom v. Marsh*, 9 F. Cas. 342 (C.C.D. Mass 1841) (No. 4,901).

ثالثاً: ضوابط الاستخدام العادل

لمعرفة ما إذا كان هناك استخدام عادل من عدمه، على المحاكم أن تقوم بوزن الضوابط الأربعة الموجودة في المادة ١٠٧. وقد كان الضابط الأول هو "هدف وشكل العمل" للفرقة بين الهدف الربحي وغير الربحي والسؤال عن مقدار اختلاف العمل الجديد عن العمل القديم. أما الضابط الثاني فهو "طبيعة العمل أو المصنف" ومعناه كل ما كان يحمل إبداعاً أو أصالة تشمله الحماية النظامية. لذا، فإن الحماية المقررة للمصنفات المشتقة أو المجموعة أقل من تلك المصنفات التي تحمل طابعاً إبداعياً. والضابط الثالث هو "كمية وأهمية الجزئية المستخدمة"، فالمحكمة عليها أن تختبر مدى استخدام العناصر الرئيسية للمصنف المحمي. وأخيراً وليس آخراً، "تأثير الاستخدام على القيمة السوقية للمصنف الأصلي" وهذا يعتبر أهم الضوابط الأربعة، لأن المدعى عليه لا بد وأن يثبت عدم وجود تأثير مباشر أو غير مباشر في القيمة السوقية للمصنف الأصلي.

من خلال ما تقدم، نجد أن المحاكم عليها التزام يتمثل في تطبيق ووزن العناصر الأربعة لمعرفة ما إذا كان هناك تعدي على المصنفات المحمية أو أن الاستخدام كان عادلاً. بالإضافة لذلك، فقد وضعت المادة ١٠٧ من القانون الأمريكي قائمة بالأغراض المسموح بها مثل النقد، التعليم، أو المحاكاة الساخرة،

يعتبر واحداً من هذه الاستثناءات ونقطة دفاع قوية في دعاوى التعدي على حقوق المؤلف (Beebe, 2008).

كما قضت المحكمة في قضية *Storm* بأن الاستخدام العادل يساعد الشخص على استخدام المصنفات المحمية في حدود اللازم بدون إذن المؤلف لأن هذه الاستخدامات تؤدي إلى نشوء مصنفات جديدة تضيف فوائد إلى المجتمع مبنية على نتائج أعمال المصنف الأول.

وعندما قام مجلس الشيوخ بإضافة الاستخدام العادل إلى قانون ١٩٧٦، ذكر أن الاستخدام العادل إنما ظهر كدفاع من خلال قضايا عديدة حول اعتداءات على حقوق المؤلفين خلال سنوات طويلة. وهناك قضايا كثيرة عرفت هذه القاعدة واستخدمتها. وذكر المجلس أيضاً أنه لا يوجد تعريف محدد للاستخدام العادل ولكن هناك ضوابط يجب على المحاكم الأخذ بها سجلتها المادة ١٠٧^(٨) من القانون (Joyce, 2006).

(8) U.S. Copyright Act 1976, section 107: "Notwithstanding the provisions of sections 106 and 106A, the fair use of a copyrighted work, including such use by reproduction in copies or phono records or by any other means specified by that section, for purposes such as criticism, comment, news reporting, teaching (including multiple copies for classroom use), scholarship, or research, is not an infringement of copyright. In determining whether the use made of a work in any particular case is a fair use the factors to be considered shall include:

1. the purpose and character of the use, including whether such use is of a commercial nature or is for nonprofit educational purposes;
2. the nature of the copyrighted work;
3. the amount and substantiality of the portion used in relation to the copyrighted work as a whole; and
4. the effect of the use upon the potential market for or value of the copyrighted work."

إلى اللائحة التنفيذية لتفصيل الظروف التي ينبغي توافرها لهذه الاستثناءات.

وباستقراء نصوص النظام القديم والجديد، نجد أن المنظم السعودي قام بدمج أربعة استثناءات في فقرتين ومن ثم قام بإضافة فقرتين تتعلق باستثناءات جديدة لم تكن موجودة في النظام القديم، سوف يتم التفصيل فيها في المبحث التالي عند الحديث عن كل استثناء.

المبحث الأول:

أوجه الاستخدام النظامي للمصنف المحمي
نظم القانون الأمريكي لحق المؤلف لعام ١٩٧٦م حالات وضوابط الاستخدام العادل للمصنف، ويّين الضوابط الأربعة التي يجب توافرها حتى نكون أمام استخدام عادلٍ للمصنف. وتختلف طبيعة هذه القيود عن تلك الواردة في نظام حماية حقوق المؤلف السعودي، والتي جاءت على سبيل الحصر.

سوف نتعرف في هذا المبحث على حالات الاستخدام النظامي في نظام حقوق المؤلف السعودي ومدى تشابهها مع ضوابط الاستخدام العادل في القانون الأمريكي. وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب وهي:

- المطلب الأول: محاكاة المصنفات الأدبية والفنية.

هذه القائمة مع العناصر الأربعة تعتبر من العوامل التي تستخدم لإثبات وجود الاستخدام العادل. ومما تجدر الإشارة إليه أن مجلس الشيوخ عندما قام بوضع المادة ١٠٧، أخذ بالاعتبار التطور التكنولوجي للمصنفات، لذلك قرر صراحة أن هذه المادة ليست للحد واستبعاد القواعد القضائية المستقبلية^(٩).

المطلب الثالث:

الاستخدام النظامي للمصنف المحمي في المملكة العربية السعودية

وفقاً لنظام حماية حقوق المؤلف السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١١) لعام ١٤١٠هـ نجد أن أوجه الاستخدام النظامي تم ذكرها في الباب الثاني المتعلق بحقوق المؤلف على شكل استثناءات بدون ذكر مصطلح "الاستخدام النظامي". حيث تضمنت المادة الثامنة منه قائمة بثمانية استثناءات تعتبر بمثابة استعمال مشروع سواء تم بلغته الأصلية أو بنصه المترجم دون الحاجة إلى موافقة المؤلف. وعند صدور النظام الجديد بالمرسوم الملكي رقم (م/٤١) بتاريخ ٢ رجب عام ١٤٢٤هـ تم وضع الاستخدام النظامي في الفصل الرابع وتم وضع مصطلح "الاستخدام النظامي" كعنوان لهذا الفصل. حيث تضمنت المادة السابعة عشرة من هذا الفصل قائمة باثني عشر استثناء تعتبر من أوجه الاستخدام النظامي المشروع، وأحالت

(9) H.R. REP. NO. 94-1476.

فقد قامت المحكمة باستخدام الضوابط الأربعة للتأكد من سلامة موقف المدعى عليه. ففي الضابط الأول، وذلك في مقدار التحول (transformative) من العمل الأصل، ذكرت المحكمة أنه في المحاكاة لا بد أن يكون هناك بعض العناصر متشابهة للعمل الأصلي، لأن هذه العناصر مهمة للوصول إلى هدف المحاكاة، فاستعارة بعض عناصر العمل الأصلي كانت مهمة لتحقيق الغرض. وبالنسبة للضابط الثاني وهو كمية وأهمية العناصر المستخدمة من العمل الأصلي، وجدت المحكمة أن المحاكاة بصفة عامة لا بد وأن تأخذ من أصل المصنف الأصلي للوصول إلى الهدف المنشود، وحيث ذكرت أنه رغم أن الأغنية الساخرة أخذت من "قلب المصنف الأصلي" لكن لم تأخذ أكثر من الضروري لإنشاء الأغنية الساخرة. كما وجدت المحكمة الضابطين الثالث والرابع في جانب المدعى عليه، لذلك خلصت للقول إن الفرقة الموسيقية لم تعد على حقوق الأغنية الأصلية، حيث كان هناك استخدام عادل.

أما بالنسبة للمصنفات الموسيقية في نظام حقوق المؤلف السعودي فإن استخدام المصنفات الموسيقية يلزم له تصريح من مالك الحق، لكن هناك استخدامات تعتبر نظامية بدون موافقة صاحب الحق نصت عليها المادة الخامسة في الفقرة السابعة والثامنة، تتعلق الأولى بإنتاج تسجيلات مؤقتة من قبل هيئات البث الإذاعي بوسائلها الخاصة ولكن بشرط عدم

- المطلب الثاني: تصوير المصنفات المحمية بدون إذن المؤلف.
- المطلب الثالث: الاستخدام النظامي لتقارير الأخبار، تسجيل الأفلام، برامج الكمبيوتر
- المطلب الرابع: الصور الفوتوغرافية.

المطلب الأول:

محاكاة المصنفات الأدبية والفنية

قضت المحكمة العليا في أمريكا في قضية طرحت أمامها تتعلق بعمل فني موسيقي عُرفت هذه القضية بقضية *Campbell v. Acuff-Rose Music*^(١٠) في هذه القضية قامت فرقة تسمى (2 live Crew) معروفة في الراب بأخذ نصوص ومقاطع موسيقية من أغنية تسمى (Pretty Woman) لغرض محاكاتها. وقد صدرت الأغنية الجديدة بدون إذن صاحب الحق المدعي، وحصلت على أرباح عالية. قام صاحب الحق في الأغنية برفع دعوى على الفرقة. وبعد نظر القضية أمام القضاء، تم الحكم بأن الأغنية الجديدة كانت في نطاق الاستخدام العادل. ثم نقضت محكمة الاستئناف الحكم، ورفعت القضية أخيراً للمحكمة العليا في أمريكا. وبتطبيق الضوابط الأربعة في المادة ١٠٧ حكمت هذه الأخيرة بأن الأغنية الجديدة جاءت في نطاق الاستخدام العادل.

(10) *Campbell v. Acuff-Rose Music, Inc.* 510 U.S. 569 (1994).

المحكمة أن تقرر فيها إذا كان تصوير أبحاث من خلال باحثين يعملون لدى المؤسسة المدعى عليها يعتبر تعدياً على حقوق المؤلف أم لا؟ فقد ذكر المدعون في القضية أن المدعى عليها قامت بالاعتداء على حقوقهم من خلال تصوير عدد من الأبحاث من مجلاتهم، وتمسكت المدعى عليها بأن أعمالها تعتبر في نطاق الاستخدام العادل وهي متوافقة مع أحكام المادة ١٠٧ من قانون حق المؤلف الأمريكي.

في وقائع هذه الدعوى، كانت المدعى عليها قد استعانت بعدد من الباحثين يتراوح بين ٤٠٠-٥٠٠ باحث في الولايات المتحدة الأمريكية، وكان لديها اشتراكات في عدة مجلات موجودة في مكتبتها، ومن المجلات الموجودة لديها مجلة (Catalysis Journal) حيث كان من بين الناشرين في هذه المجلة، المدعون في القضية والذين كان لديهم حقوق تأليف على تلك الأبحاث المنشورة في المجلة. وكان المهندسون الكيميائيون يقومون بمراجعة المجلة بصفة دورية لمعرفة آخر التطورات الحاصلة في مجالهم. وكانت المكتبة غالباً كانت ما تقوم بإرسال المجلات لهم قبل وضعها في الأماكن المخصصة في المبنى. في ذلك الوقت كان الباحثون يقومون بتصوير بعض الأبحاث التي من الممكن أن يستفيدوا منها مستقبلاً قبل إرجاعها للمكتبة، والسؤال الذي طرح أمام المحكمة هو هل كان تصوير الباحثين لهذه الأبحاث متناسباً مع

الإضرار بحقوق المؤلف الأصلية، على أن تقوم تلك الهيئات بإتلاف جميع النسخ في مدة لا تتجاوز سنة من تاريخ إعدادها. ويجوز لها أن تحتفظ بها مدة أطول ولكن بشرط موافقة المؤلف أو الاحتفاظ بها ضمن المحفوظات الرسمية إذا كان التسجيل مصنفاً وثائقياً فريداً. أما الثانية فتتعلق بعزف، أو تمثيل، أو أداء أو عرض أي مصنف بعد نشره، من قبل الفرق التابعة للدولة، أو الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة، أو المسرح المدرسي، بشرط ألا يكون هناك أي مردود مالي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال هذا الإيقاع أو الأداء.

من خلال ما سبق، نجد أنه ليس هناك فرق بين الأعمال الموسيقية والأعمال الأخرى طالما أنها متوافقة مع الضوابط المذكورة في المادة ١٠٧، حيث يستطيع الفنانون استخدامها بدون إذن المؤلف، على عكس النظام السعودي والذي يمنع الفنانين من استخدام الأعمال الموسيقية بدون إذن من صاحب الحق مع بعض الاستثناءات في نطاق ضيق.

المطلب الثاني:

تصوير المصنفات المحمية بدون إذن المؤلف

وفي قضية أخرى تدعى بقضية *American Geophysical Union v. Texaco, Inc.* كان على

(11) *American Geophysical Union v. Texaco, Inc.*, 60 F.3D 913 (2nd Cir. 1994).

بالنسبة للتساؤل الأول، فإن المادة الخامسة عشر في الفقرة الأولى من النظام السعودي أجازت للشخص الذي لديه نسخة أصلية عمل نسخة أخرى بشرط أن يكون بغرض الاستخدام الشخصي. كذلك الفقرة الثالثة أعطت للمكتبات العامة أو لمراكز التوثيق غير التجارية حق تصوير نسخة أو نسختين. لكن اشترط المنظم أربعة شروط لكي يكون هذا التصوير ضمن الاستخدام النظامي هي: (١) ألا يتم بشكل تجاري، (٢) أن يكون النسخ مقصوراً على حاجة الأنشطة، (٣) ألا يضر بالاستفادة المادية من المصنف، (٤) أخيراً وليس آخراً أن يكون المصنف قد نفذ، أو فقدت إصداراته، أو تلفت. وهنا يكون وجهة النظام السعودي مشابهة الى ما خلص له حكم المحكمة العليا الأمريكية عندما ذكرت أن الحكم سوف يكون مختلفاً لو كان الباحثون هم المشتركين في المجلة، وقاموا بالنسخ للاستخدام الشخصي.

أما التساؤل الثاني، والمتعلق بنظامية قيام شخص آخر غير صاحب النسخة الأصلية بالتصوير، في النظر لأحكام المادة الثانية عشر الفقرة الثانية من اللائحة التنفيذية لنظام حماية حقوق المؤلف السعودي نجد أنها وضعت حالات تعتبر تجاوزاً لمفهوم الاستخدام الشخصي من ضمن هذه الحالات حالة تأجير المصنف أو استنساخه أو السماح لآخرين باستنساخه أو تحويله بحجة امتلاك نسخة أصلية،

المعيار الرابع والمتمثل في عدم التأثير على القيمة السوقية للمصنف الأصلي؟

في اختبار الضوابط الأربعة وجدت المحكمة أن المدعى عليها اعتدت على حقوق المؤلفين، ولم يكن استعمالها يدخل ضمن الاستخدام العادل، فبالنسبة للضابط الأول ذكرت المحكمة أن الغرض من التصوير كان للحصول على نسخة من الأصل للباحث، في حين أن المشترك في المجلة هي المدعى عليها، حيث كانت ستحدث فارقاً لو أن المشترك كانوا هم الباحثين أنفسهم وكان التصوير لغرض الحصول لنسخة لنفسه. السؤال الثاني كان لمعرفة ما إذا كان التصوير لغرض تجاري؟ فقد خلصت المحكمة إلى أنه بالرغم أن المدعى عليها لم تحصل على فوائد مباشرة، لكنها حصلت على فوائد اقتصادية غير مباشرة من ذلك التصوير. كما ذهبت المحكمة للقول بأن الضابط الرابع وهو التأثير على سوق المجلة موجود، حيث إن المدعى عليها كانت سوف تقوم باشتراكات أكثر في حال عدم قيامها بالتصوير.

وعند مقارنة ما خلصت إليه المحكمة بنظام حماية حقوق المؤلف السعودي يثار تساؤلان، الأول يتعلق فيما إذا كان نظام حماية حقوق المؤلف يعترف بالتصوير لوضعه في الأرشفة؟ والسؤال الثاني هل هناك فرق إذا كان شخص آخر غير الموجودة لديه النسخة الأصلية يستطيع تصويرها؟

أضف إلى ذلك الفقرة الرابعة من المادة نفسها والتي منعت صاحب العمل من استنساخ وتوزيع نسخ على موظفين منشأته بحجة أنها استخدام شخصي.

في الولايات المتحدة أيضاً كان هناك جدل بخصوص الاستخدام التجاري أو غير التجاري. ففي قضية *Sony Corp. of America v. Universal City Studios, Inc.*⁽¹²⁾

خلصت المحكمة العليا إلى أن كل استخدام تجاري للمصنفات المحمية يعتبر استخداماً غير عادل لأن هذه الحقوق المادية تعتبر حقوقاً حصرية لصاحب الحق. كما ذكرت المحكمة العليا بعد سنة من هذا القرار أن نشرات الأخبار والتعليقات والنقد لا تعتبر استخداماً عادلاً رغم أنها منصوص عليها في المادة ١٠٧ "لأنها بصفة عامة مرتبطة بالربح في هذا البلد". وعلى الرغم من ذلك فإن بعض المحاكم خالفت هذا الحكم، فمثلاً في قضية *Campbell* ذكرت المحكمة أن الاستعمال التجاري لا يمنع تلقائياً الاستخدام العادل لكنه يعتبر عاملاً أساسياً ضد الاستخدام العادل.

مما سبق بيانه، نجد أن المحاكم الأمريكية لم تضع للاستعمال الربحي أو غير الربحي معياراً واحداً. لأن الأسباب المذكورة في المادة ١٠٧ يصعب اعتبارها استعمالات غير ربحية، لذلك فالاستعمال الربحي للمصنفات المحمية لا يعتبر تلقائياً استخداماً غير عادل. على عكس نظام حقوق المؤلف السعودي الذي

اشترط على الاستخدام أن يكون غير ربحي حتى يعتبر استخداماً نظامياً.

المطلب الثالث:

الاستخدام النظامي لتقارير الأخبار، تسجيل الأفلام، برامج الكمبيوتر

المحاكاة والتصوير لأغراض البحث والتعليم نوعان تضمنتهما المادة ١٠٧ من النظام الأمريكي إضافة إلى النقد والتعليق وتقارير الأخبار. والأمر كذلك في نظام حماية حقوق المؤلف السعودي الذي تضمن تنظيمًا مشابهاً لكنه في بعض الأحيان يختلف في نتائجه.

أولاً: تقارير الأخبار، والنقد، والتعليقات

تعتبر تقارير الأخبار من الأمثلة الموجودة في المادة ١٠٧ من النظام الأمريكي للاستخدام العادل، بشرط أن تكون متوافقة مع الضوابط الأربعة. وقد تضمن النظام السعودي تنظيمًا مشابهاً إلى حد ما للقانون الأمريكي، حيث نص على أنه "يجوز نقل أو نسخ المقالات المنشورة في الصحف والدوريات عن موضوعات جارية، أو المصنفات المذاعة ذات الطابع المماثل، بشرط ذكر المصدر بوضوح، واسم المؤلف إن وجد بدون إذن المؤلف." حيث نص صراحة على وجوب أن تكون هذه المقالات منشورة، فهذه المقالات تتطلب جهداً ذهنياً للإلمام بكل جوانب

(12) *Sony Corp. of America v. Universal City Studios, Inc.*, 464 U.S. 417, 451 (1984).

للاستخدام العادل، لكن نطاق الاستخدام العادل يكون ضيقاً جداً في مجال الأعمال غير المنشورة. وقد تغير المبدأ عندما صدر عام ١٩٩٢م تعديل هام يتعلق بالأعمال غير المنشورة، حيث نص التعديل على أن العمل غير المنشور بحد ذاته لا يمنع من الاستخدام العادل للمصنف إذا كان متوافقاً مع الضوابط الأربعة التي نصت عليها المادة ١٠٧^(١٤).

وأما بالنسبة للاقتباسات فإن القانون الأمريكي والنظام السعودي وضعاً حدوداً لها، فهذه الاقتباسات مسموحة فقط في حدود ما يبرره الغرض. ففي إحدى التطبيقات القضائية الأمريكية وجدت المحكمة أن الاستخدام العادل يعطي المؤلف الحق في اقتباس مقتطفات، لكن هذا الحق ليس مفتوحاً بشكل كلي بل من الواجب الأخذ بالاعتبار كلاً من الأرقام، والحجم، وأهمية الجزئية، بالإضافة إلى مبرراتها الفردية^(١٥).

ويتشابه نظام حماية حقوق المؤلف السعودي إلى حد كبير مع الأحكام السابقة حيث نصت الفقرة الثانية من المادة الخامسة عشر على جواز الاستشهاد بفقرات من ذلك المصنف في مصنف آخر، بشرط أن يكون الاستشهاد متمشياً مع العرف (نجيب، ٢٠٠٤م)، وأن يكون بالقدر الذي يسوغه الهدف

الموضوع، كذلك تتطلب جهداً خاصاً في تبسيط الموضوعات في صور خاصة وسهلة في تناول الجمهور (كنعان، ٢٠٠٩م)، وتعتبر بموجب نظام حماية حقوق المؤلف السعودي مصنفات محمية، لذلك وضع المنظم - في مسألة الاستثناء - عدة شروط من ضمنها أن تكون هذه المقالات منشورة، أما تلك المقالات غير المنشورة فلا تدخل ضمن هذا الاستثناء. بالإضافة لشرط النشر، اشترط المنظم على أن يكون موضوع الأخبار عن موضوعات جارية.

وأجازت الفقرة الخامسة من نظام حماية حقوق المؤلف السعودي نسخ أي مصنف إذاعي يمكن أن يشاهد أو يسمع بمناسبة عرض أحداث جارية عن طريق التصوير الثابت أو المتحرك، شرط أن يكون ذلك في حدود الهدف المراد تحقيقه، مع ضرورة الإشارة إلى المصدر بصورة واضحة.

وفي قضية *Harper & Row Publishers, Inc. v.*

Nation Enterprise^(١٦) واجهت المحكمة العليا الأمريكية إشكالية تتعلق بما إذا كان العمل غير المنشور يعتبر موضوعاً للاستخدام العادل أو لا، وجدت المحكمة أن حق النشر الأول للمؤلف يفوق الاستخدام العادل، لكن لا يعتبر ذلك مبدأً تلقائياً. إضافة لذلك، فقد وجدت المحكمة أن كلاً من العمل المنشور والعمل غير المنشور يمكن أن يكونا محلاً

(14) Pub. L. 102-492, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3145. "The fact that a work is unpublished shall not itself bar a finding of fair use if such finding is made upon consideration of all the above factors."

(15) *Craft v. Kobler*, 667 F. Supp. 120, 128 (S.D.N.Y. 1987).

(13) *Harper & Row Publishers, Inc. v. Nation Enterprise*, 471 U.S. 539 (1985).

المنشود، وبشرط أن يذكر المصدر، واسم المؤلف في المصنف الذي يرد فيه الاستشهاد. وينطبق ذلك أيضاً على الخلاصة الصحفية المنقولة من الصحف والدوريات. ورغم أن المنظم لم يشترط على أن تكون الاقتباسات قصيرة، فإن هذا التحرر من هذا المعيار يعد أمراً مهماً، بسبب صعوبة تطبيق هذا المعيار من الناحية العلمية لأن المصنفات تختلف بالحجم فما يكون صغيراً بالنسبة لمصنف قد يكون طويلاً لمصنف آخر، أضف إلى ذلك أن اتفاقية برن لم تذكر عبارة "قصيرة" وتركت الحرية للدول ومحاكمها لتقدير أمر مشروعية الاقتباس (كنعان، ٢٠٠٩م). وتبقى مسألة معيار العرف مسألة صعبة في تحديد المشروعية، لأنها تختلف نسبياً من مصنف إلى آخر. فهذه الصعوبات الفنية تختلف باختلاف المصنف، والأمر متروك للسلطة التقديرية المطلقة للقاضي، على عكس النظام الأمريكي الذي يوجه القاضي بمعايير وضوابط محددة يستطيع من خلالها أن يصدر حكمه.

كما أجازت الفقرة التاسعة من نظام حماية حقوق المؤلف السعودي نقل مقتطفات قصيرة من مصنفات سبق نشرها، أو رسوم، أو صور، أو تصميمات، أو خرائط إلى الكتب المدرسية المعدة لمناهج التعليم، أو إلى كتب التاريخ، والأدب والفنون، على أن يقتصر النقل على قدر الضرورة (نجيب، ٢٠٠٤م)، وأن يذكر اسم المصنف، واسم المؤلف.

ثانياً: تسجيلات الفيديو

في القضية المرفوعة على شركة سوني في أمريكا^(١٦)، تعرضت المحكمة لدى اعتبار توزيع مسجلات أشرطة الفيديو تعدياً على حقوق المؤلف أم لا، حيث ذكرت في حكمها أن الهدف من تصنيع أجهزة التسجيل كان "خلق حوافز للجهد الخلاق" وأن الضوابط الأربعة المتعلقة بالاستخدام العادل كانت في مصلحة المدعى عليه.

وعلى صعيد نظام حماية حقوق المؤلف السعودي، لم يتطرق المنظم إلى تنظيم العلاقة بين تلك المصانع والمؤلفين، حيث يعتبر سكوته قبولاً وموافقة ضمنية على الشركات المصنعة لأجهزة التسجيل طالما بقيت هذه الأجهزة ضمن الاستخدام الشخصي، ولكنه قام بذكر منع مهم في اللائحة التنفيذية ألا وهو عدم جواز استنساخ المواد المذاعة ونشرها على الجمهور.

ثالثاً: برامج الكمبيوتر

في قضية *Sega Entertainment, Ltd. v. Accolade, Inc.*^(١٧) وجدت محكمة أمريكية أن فعل تفكيك برامج الكمبيوتر من أجل الوصول إلى شفرة البرنامج يعتبر استخداماً عادلاً. فالمحكمة ذكرت في حكمها "الحقيقة أن برامج الكمبيوتر توزع للاستعمال العام في صيغة رموز

(16) *Sony Corp. of America v. Universal City Studios, Inc.*, 464 U.S. 417, 451 (1984).

(17) *Sega Entertainment, Ltd. v. Accolade, Inc.*, 977 F.2d 1510, 1527 (9th Cir. 1992).

وتشكل جداراً للشارع مع بقية المباني. وكان المدعى عليه يقوم بالإعداد لفيلم "Batman Forever" وكان يبحث عن عدة أماكن. فاتفق المخرج مع مالك أحد البرجين لتصوير عدة لقطات داخل وخارج البرج، ولم يطلب معدو الفيلم إذنًا من المدعي، بالإضافة للفيلم كانت هناك منتجات عبارة عن عدة قطع وملصقات وصور ملابس تحمل أجزاء من المباني.

وعندما رفعت الدعوى، قضت المحكمة لصالح المدعى عليه، حيث وجدت أن العمل الفني للمدعي، الأبراج الأربعة يعتبر "عملاً معمارياً" وهو في المادة (١٢٠) من قانون المؤلف الأمريكي يعتبر من الأعمال المستبعدة من الحماية القانونية حتى صور تلك الأعمال^(١٩). ولأن عمل المدعي يعتبر عملاً معمارياً، وبالتالي يستطيع المدعى عليه أخذ صور بدون الحاجة إلى رخصة.

وبالمقارنة مع ما جاء في القانون الأمريكي نجد أن النظام السعودي أدرج التقاط الصور ضمن الحقوق المستثناة من الحماية، حيث تعتبر من الاستعمالات الحرة. وبالمقابل اتجهت المحاكم الأمريكية اتجاهاً مختلفاً وطبقت نصوص المادة ١٢٠ والمتعلقة بالمصنفات المستبعدة، لأن الأعمال المعمارية ربما كانت جزءاً رئيسياً من المباني. ربما تكون في

وشفرات مما يحول غالباً من وصول العامة إلى الأفكار والمفاهيم الوظيفية الموجودة في تلك البرامج، ولذلك مالك حق الملكية يهدف إلى احتكار تلك الأفكار".

وفيما يتعلق بالوضع في السعودية، عالج المنظم مسألة برامج الكمبيوتر فقط بحيث منع استنساخ تلك البرامج وسمح فقط باستنساخها في نسخة واحدة احتياطية للذين يمتلكون نسخة أصلية بغرض حماية البرنامج الأصلي منها، مع تأكيده على إبقاء النسخة الأصلية لديهم لإبرازها حال طلبها.

المطلب الرابع:

الصور الفوتوغرافية

أجاز نظام حماية حقوق المؤلف السعودي في الفقرة العاشرة للأشخاص التقاط صور جديدة لأي عمل سبق تصويره فوتوغرافياً، ونشرها حتى لو أخذت الصورة الجديدة من المكان نفسه وفي الظروف نفسها، ولم يتضمن القانون الأمريكي حلاً في حالة أخذ صور لنفس المكان لصور محمية مسبقاً، لذلك عندما عرضت قضايا أمام المحاكم الأمريكية كان لزاماً عليها أن تأتي بحلول.

ففي قضية *Leicester v. Warner Bros.*^(١٨) قام المدعي بتصميم عمل فني يتألف أساساً من مجموعتين من برجين، تمثل عناصر تاريخية لمدينة لوس أنجلوس، والأبراج الأربعة هي على الجانب الجنوبي من المبنى

(19) U.S. Copyright Act 1976, section 120: "The copyright in an architectural work that has been constructed does not include the right to prevent the making, distributing, or public display of pictures, paintings, photographs, or other pictorial representations of the work, if the building in which the work is embodied is located in or ordinarily visible from a public place."

(18) *Leicester v. Warner Bros.*, 232 F.3d 1212 (9th Cir. 2000).

المستقبل وجهة في قضايا أخرى عندما لا تكون الأعمال المعمارية طرفاً فيها، لأن مجلس النواب نص على أن المادة ١٠٧ ليست قائمة حصرية. لذلك يعتبر أمراً احتمالياً إلى حد كبير أن تشكل الصور الفوتوغرافية استخداماً عادلاً في النظام الأمريكي.

المبحث الثاني:

الاستخدام العادل في البيئة الرقمية

نتيجة للتطور التقني، ظهر في الفترة الأخيرة كثير من القضايا تتعلق بنظامية استخدام المصنفات المحمية من خلال الشبكة العنكبوتية، وأكثر تلك القضايا تتعلق بقيام محركات البحث بطباعة الأعمال المحمية لغرض الفهرسة أو نشر معلومات عنه دون الحصول على إذن من صاحب الحق. كما قامت باستخدام برامج لتخزين تلك الأعمال، وفهرسة المحتوى، وخلق صور مصغرة عن الأعمال المحمية، ووضع روابط تؤدي إلى المواقع الأصلية (Goryunov, 2008).

وتجدر الإشارة إلى أن قواعد الاستخدام العادل في قانون حق المؤلف الأمريكي أعطت المحاكم سلطة تقديرية في معالجة ما قد ينشأ من إشكاليات وتطورات، نتيجة المرونة التي تضمنتها قواعد الاستخدام العادل وبالأخص تلك المتعلقة بالمعايير الأربعة التي تضمنتها المادة ١٠٧.

ففي قضية *Kelly v. Arriba Soft Corp.*^(٢٠) كان المدعى عليه شركة تمتلك محرك بحث يعطي نتائج بحثية من خلال صور صغيرة، بعد ظهور تلك الصور يستطيع الشخص بالضغط على الصور الصغيرة لتظهر الصور مكبرة في صورتها الأصلية. كانت الجهة المدعية تمارس مهنة التصوير، فرفعت دعوى على المدعى عليها بسبب الاعتداء على حقوق المؤلف حيث استندت في ادعائها على الصور المصغرة واستعمال الصور بكاملها. وقد خلصت المحكمة في حكمها أن هناك استخداماً عادلاً في استخدام الصور الصغيرة والكبيرة. ثم أيدت محكمة الاستئناف حكم محكمة المقاطعة فيما يتعلق باستخدام العادل في الصور الصغيرة، ونقضت الحكم المتعلق بالصور الكبيرة معتبرة أن حكم محكمة المقاطعة كان قد تجاوز معايير الاستخدام العادل.

وبالنسبة للصور المصغرة، ذكرت المحكمة التاسعة بعد تطبيق الضوابط الأربعة المنصوص عليها في المادة ١٠٧ أن المدعى عليها لم تخرج عن نطاق الاستخدام العادل. فبالنظر إلى ضابط الغرض، قررت المحكمة أن هناك تحولاً بالنسبة للصور المصغرة لأنه من المستحيل رؤية الصور في نفس الزاوية مثل الصور الحقيقية. ووجدت المحكمة أن غرض المدعى عليها باستخدام الصور المصغرة كانت لتحسين فرص الحصول على الصور من شبكة الإنترنت أكثر من أنها

(20) *Kelly v. Arriba Soft Corp.*, 336 F. 3d 811 (9th Cir. 2003).

الإنترنت، ووضع هذه النسخ متوفرة إما بصفة كاملة إذا كانت قد آلت للملك العام، أو على شكل مقتطفات قبل أيلولتها للملك العام. وفي أقل من سنة، رفع ممثلون عن المؤلفين والناشرين قضية على قوئل بسبب التعدي على حقوق المؤلف (Sag, 2010). وفي الادعاء، ذكروا أن قوئل قامت بنسخ الكتب في قاعدة البيانات وعرض نتائج البحث مما يشكل اعتداء على حقوق المؤلف الحصرية المتمثلة في إعادة النسخ والإنتاج. هذه القضايا الأخيرة جمعت في قضية واحدة واستشهدت قوئل بمعيار (Kelly) في متابعة استنادها لمبدأ الاستخدام العادل. بالإضافة إلى ذلك، ادعت أن وجود قواعد بيانات ومقتطفات لا يؤثر بشكل سلبي على سوق المصنف الأصلي. ولكن هذا المشروع من الممكن أن يرفع من كمية المبيعات للكتب عن طريق إعطاء المستخدمين قدرة على معرفة الأعمال المهمة لهم (Sag, 2010).

وفي أكتوبر عام ٢٠٠٨م، توصلت قوئل إلى اتفاقية مع المدعين بمبلغ ١٢٥ مليون دولار، والتي تؤدي إلى استمرار مشروع البحث عن الكتب لكن أطراف أخرى أثارت استفسارات حول ذلك، منها وزارة العدل ومكتب حقوق المؤلف الأمريكي وبعض منافسي شركة قوئل (Samuelson, 2009).

وفي نوفمبر عام ٢٠٠٩م، عدل الأطراف في الاتفاقية باستبعاد الأعمال الأجنبية، والأعمال التي

تخل محل الصور الأصلية للمدعية الموجودة للعملاء، والنتيجة أن المعيار جاء في مصلحة المدعى عليها. وبتطبيق ضابط طبيعة الأعمال، خلصت المحكمة أيضاً إلى أن المعيار بجانب المدعى عليها رغم أن العمل المنسوخ كان معمولاً بدرجة عالية، تقابلها حقيقة نسخه وكون الصور منشورة في موقع المدعي. أما بالنسبة لمعيار الحجم المأخوذ من العمل الأصلي، فقد خلصت المحكمة إلى أنه بالرغم أن المدعى عليها نسخ كامل العمل، فإن مثل هذا النسخ كان "ضرورياً للمدعى عليها.... لكي يقوم المستخدمون بالاطلاع على الصور وتقرير ما إذا كانوا يريدون الحصول على معلومات أكثر عن الصورة أو الذهاب إلى الموقع الأصلي.

وفيما يتعلق بالضابط الرابع، وهو التأثيرات المحتملة على سوق الصور الأصلية، وجدت المحكمة أن عمل الصور المصغرة لم يمس سلبياً السوق التجارية للأعمال الأصلية لكن ربما يساعد المستخدمين للوصول إلى صور المدعية ومن ثم يقومون بشرائها. وبموازنة الضوابط الأربعة قررت المحكمة أن المدعى عليها ليست مسؤولة عن التعدي على حقوق المؤلف بالنسبة لاستخدامها الصور المصغرة.

أما القضية الأخرى فتتمثل في مشروع شركة قوئل لأرشفة الكتب، حيث قامت شركة قوئل في عام ٢٠٠٤م بالاتفاق مع عدة مكتبات بحثية لإطلاق مشروع لنسخ ملايين الكتب إلى قاعدة بيانات على

صعب معرفة مالكيها حيث قامت محكمة مقاطعة جنوب نيويورك، باعتماد الاتفاقية المعدلة. لكن في فبراير عام ٢٠١٠م، استقبلت دعوى لها علاقة بالاتفاقية في مارس عام ٢٠١١م، فرفضت نفس المحكمة ثالث مسودة اتفاق، لأن الاتفاقية بين قوئل والمؤلفين، وفقاً للمحكمة، "لم تكن عادلة وكافية ومعقولة"^(٢١).

وفي نوفمبر عام ٢٠١٣م، قرر القاضي شن رفض الدعوى، حيث خلص للقول إن قيام قوئل بالعمل يعتبر من الاستخدام العادل تحت قانون حقوق المؤلف. وذكر في حكمه "كتب قوئل توفر مصلحة عامة، حيث إنها تساعد في تطور العلوم، بالإضافة إلى حفظها لحقوق المؤلفين، وبدون التأثير السلبي على حقوق مالكي حقوق المؤلف". وذكر القاضي أن الضوابط الأربعة الموجودة في نظام حقوق المؤلف متوافقة مع عمل قوئل، أهمها كان الأضرار الاقتصادية، حيث إن كتب قوئل ترفع من نسبة المبيعات والتي تؤدي لفائدة مالكي حقوق المؤلف. وفي أبريل عام ٢٠١٤م، قام المدعون برفع استئناف إلى محكمة الدائرة الثانية، وكانت أول مرافعة شفوية في ديسمبر ٢٠١٤م، ولم يتم الفصل في هذه القضية إلى يومنا هذا^(٢٢).

مما سبق نجد أن قواعد الاستخدام العادل في الولايات المتحدة الأمريكية والتي وضعت قائمة مفتوحة من الأعمال المسموح بها مع الاعتماد على المعايير الأربعة تعطي مساحة أكبر ومرونة للتعامل مع تطورات التكنولوجيا. حيث يعطي النظام المحاكم مساحة لتطبيق أهداف نظام حقوق المؤلف المتعلقة بالحفاظ وتحقيق التوازن بين المصلحة الشخصية للمؤلف والمصلحة العامة. على عكس نظام حماية حقوق المؤلف السعودي والذي وضع فقط قائمة محصورة باثني عشر استثناءً، والتي لم تعط مساحة ومرونة في التعامل لتحقيق المصالح العامة خصوصاً تلك المتعلقة بالمصنفات والتطورات الحديثة. لذلك ترك نظام حماية حقوق المؤلف للقضاء سلطة تقديرية في تطبيق قواعد المسؤولية العامة وقواعد العرف للتعامل مع إشكاليات لم يرد لها استثناء، وهو ما يمكن أن ينتج عنه أحكام مختلفة لنفس الوقائع نتيجة لاختلاف تقدير كل محكمة. وكان من المهم أن يحتوي نظام حقوق المؤلف ولو على بعض المعايير والتي يمكن للمحكمة تطبيقها عندما تثار منازعة تتعلق بالمصنفات الرقمية الحديثة.

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة تمت المقارنة بين قانون حق المؤلف الأمريكي ونظام حماية حقوق المؤلف

(21) *Authors Guild, Inc. v. Google Inc.*, No. 05-CV-08136 (S.D.N.Y. 2014).

(22) *Id.*

والأعمال الأخرى بدون إذن المؤلف ما دامت متوافقة مع الضوابط المذكورة في المادة ١٠٧ على عكس النظام السعودي الذي يمنع الفنانين من استخدام الأعمال الموسيقية بدون إذن من صاحب الحق.

وبالرغم من أن قانون حق المؤلف الأمريكي يفرق بين الاستخدام التجاري والاستخدام غير التجاري، إلا أن المحاكم الأمريكية قررت أن الاستخدام العادل يمكن أن يكون تجارياً أو غير تجاري. وفي الجهة المقابلة فإن نظام حماية حقوق المؤلف السعودي يمنع الاستخدام التجاري.

أما بالنسبة للأعمال غير المنشورة، فقد أضاف قانون حق المؤلف الأمريكي فقرة في المادة ١٠٧ منه تنص على أن العمل غير المنشور بحد ذاته لا يمنع الاستخدام العادل للمصنف إذا كان متوافقاً مع المعايير الأربعة التي نصت عليها المادة المذكورة. وبالمقابل فإن نظام حماية حقوق المؤلف السعودي يمنع الاستخدام النظامي فيما يتعلق بالأعمال غير المنشورة.

كما وضع القانون الأمريكي قائمة مفتوحة من الأعمال المسموح بها مع الاعتماد على المعايير الأربعة تعطي مساحة أكبر ومرونة للتعامل مع تطورات التكنولوجيا والمصنفات الحديثة، حيث يعطي النظام القاضي مساحة لتطبيق أهداف نظام

السعودي فيما يتعلق بالاستخدام النظامي لحقوق المؤلف والإشكاليات المتعلقة بالاستخدام الحر. وفي كلا النظامين كانت تثار مشكلة الاحتكار التي تواجه التأليف والنشر. ولكسر هذا الاحتكار، قام كل من النظامين بإيراد عدد من الاستثناءات تتعلق بالاستخدام النظامي بدون موافقة المؤلف.

وقد وُضعت اتفاقيتا برن للمصنفات الأدبية والفنية وتربس الإطار القانوني لممارسة الاستخدام النظامي لحقوق المؤلف، وقصرت الأولى حق النسخ للاستخدام الشخصي، على عكس الثانية التي سمحت بالاستخدام النظامي لجميع حقوق المؤلف الحصرية. وقد أحالت كلتا الاتفاقيتان وضع الضوابط القانونية للدول الأعضاء.

وقد وضع قانون حق المؤلف الأمريكي قائمة من أربعة معايير يجب أن يتوافق معها العمل حتى يكون الاستخدام نظامياً (أي مرخصاً به قانوناً). بينما وضع نظام حماية حقوق المؤلف السعودي قائمة حصرية باثني عشر استثناء مع إعطاء الصلاحية لللائحة التنفيذية لوضع الظروف التي تطبق عليها هذه الاستثناءات. ورغم الاختلاف بين كلا النظامين إلا أنهما أعطيا الحق للعامة في الاستخدام والاستفادة من المصنفات المحمية مع بعض التشابه والاختلافات.

فالفنانون، في ظل قانون حق المؤلف الأمريكي، يستطيعون استخدام الأعمال الموسيقية

حقوق المؤلف المتعلقة بالحفاظ وتحقيق التوازن بين المصلحة الشخصية للمؤلف والمصلحة العامة. أما في النظام السعودي فوجدنا، على النقيض من ذلك، فقد وضع قائمة محصورة باثني عشر استثناء لم تعط مساحة ومرونة في التعامل لتحقيق المصالح العامة خصوصاً بتلك المتعلقة بالمصنفات والتطورات الحديثة.

وبناءً على ما سبق من نتائج، توصلت الدراسة إلى التوصيات الآتية:

- ضرورة قيام المنظم بإضافة تعديلات على نظام حقوق المؤلف السعودي بحيث توضع معايير واضحة لاختبار مدى توافق الاستخدامات للمصنفات المحمية مع قواعد الاستخدام النظامي، خصوصاً مع ظهور المصنفات الرقمية والتطورات التكنولوجية والتي توجب تحديث النظام المذكور بما يتلاءم مع متطلبات العصر.
- ضرورة عدم إحالة مسألة الاستشهاد بفقرات المصنف المحمي للعرف لعدم انضباطية العرف، وحصر المسألة مع عدة معايير واضحة كما هو الحال في القانون الأمريكي.
- ضرورة عقد الندوات والمؤتمرات بشأن معالجة المشكلات القانونية الناتجة عن الاستنساخ الرقمي للمصنفات المحمية.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

أبو بكر، محمد. المبادئ الأولية لحقوق المؤلف والاتفاقيات والمعاهدات الدولية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥م.

الدلالة، سامر محمود. الحق في استنساخ المصنفات المحمية للاستعمال الشخصي - الواقع والقانون "دراسة مقارنة"، مجلة الشريعة والقانون، العدد الثالث والخمسون، ٢٠١٣م.

الشيخ، رمزي رشاد. الحقوق المجاورة لحق المؤلف، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥م.

شيخ نجيب، عبدالرزاق. حقوق المؤلف في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية مقارنة، مركز بحوث كلية العلوم الإدارية، ٢٠٠٤م.

طلبة، أنور. حماية حقوق الملكية الفكرية، شركة ناس للطباعة، ٢٠١٥م.

كنعان، نواف. حق المؤلف: النماذج المعاصرة لحق المؤلف ووسائل حمايته، الطبعة الخامسة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩م.

ليزيك، دليا (ترجمة محمد حسام لطفي). حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، ٢٠٠٤م.

ثالثاً: الأنظمة والاتفاقيات

- ١- اتفاقية برن لحماية المصنفات الأدبية والفنية/ وثيقة باريس المؤرخة ١٩٧١/٧/٢ م والمعدلة ١٩٧٨/٩/٢٨ م.
- ٢- اتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة المتعلقة بالملكية الفكرية (تريس).
- ٣- نظام حماية حقوق المؤلف الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤١) بتاريخ ١٤٢٤/٧/٢ هـ.
- ٤- قانون المؤلف الأمريكي، عام ١٩٧٦ م.

رابعاً: الأحكام القضائية

1. *American Geophysical Union v. Texaco, Inc.*, 60 F.3D 913 (2nd Cir. 1994).
2. *Authors Guild, Inc. v. Google Inc.*, No. 05-CV-08136 (S.D.N.Y. 2014).
3. *Campbell v. Acuff-Rose Music, Inc.* 510 U.S. 569 (1994).
4. *Craft v. Kobler*, 667 F. Supp. 120, 128 (S.D.N.Y. 1987).
5. *Folsom v. Marsh*, 9 F. Cas. 342 (C.C.D. Mass 1841) (No. 4,901).
6. *Harper & Row Publishers, Inc. v. Nation Enterprise*, 471 U.S. 539 (1985).
7. *Kelly v. Arriba Soft Corp.*, 336 F. 3d 811 (9th Cir. 2003).
8. *Leicester v. Warner Bros.*, 232 F.3rd 1212 (9th Cir. 2000).
9. *Sega Entertainment, Ltd. v. Accolade, Inc.*, 977 F.2d 1510, 1527 (9th Cir. 1992).
10. *Sony Corp. of America v. Universal City Studios, Inc.*, 464 U.S. 417, 451 (1984).
11. *Storm Impact, Inc. v. Software of the Month Club*, 13 F Supp. 2d 782 (N.D. III. 1998).

هارون، جمال. الحماية المدنية للحق الأدبي للمؤلف في

التشريع الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦ م.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Beebe, Barton.** *An Empirical Study of U.S Copyright Fair Use Opinions*, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 156: 549, 2008.
- Geiger, Christophe Daniel Gervais.** The Three-Step Test Revisited: How to Use the Test's Flexibility in National Copyright Law, *PIIP Research Paper* (2013).
- Geller, Paul Edward.** *International Copyright: An Introduction*, in 1 International Copyright Law and Practice (Paul Edward Geller & Melville B. Nimmer eds., 1998).
- Goryunov, Eugene.** All Rights Reserved: Does Google's "Image Search" Infringe Vested Exclusive Rights Granted Under the Copyright Law?, *The John Marshall Law Review*, Vol . 41:487, 2008.
- Joyce, Craig.** Marshall Leaffer, Peter Jaszi & Tyler Ochoa, *COPYRIGHT LAW*, Seventh Edition, LexisNexis, 2006.
- Leaffer, Marshall.** The Uncertain Future of Fair Use in a Global Information Marketplace, *Ohio State Law JOURNAL*, 2001.
- Sag, Matthew.** The Google Book Settlement and the Fair Use Counterfactual, *New York Law School Law Review*, Vol. 55, 2010.
- Samuelson, Pamela.** Academic Author Objections to the Google Book Search Settlement, *J. On Telecomm. & High Tech. L.* (2010).
- Senftleben, Martin.** *Copyright, limitations and the Three-Step Test*, Kluwer, 2004.
- Stewart, Stephen.** *International Copyright and Neighboring Right* (2nd ed., 1989).

The Fair Use Doctrine in Copyright Law: Comparative Study in Saudi Arabia and the United States of America

Sultan Fayhan A. Alosaimeh

Assistant Professor of Law, Faculty of Law, King Abdulaziz University

(Received 05/03/1437 H.; accepted for publication 01/08/1437 H.)

Keywords: Copyright, Fair use, TRIPS.

Abstract. This study addresses a highly important issue, which is the use of a legally protected work under the copyright law without the permission of the copyrights owner. This study analyzes the legal use of copyrights of the author in accordance with the copyrights law in Saudi Arabia with comparison to the American copyrights law. The study focuses on the analysis of legal texts between the two copyrights laws with an aim to distinguish similarities and differences with regard to the research problem. This study also discusses the principles of legal use in international agreements. Additionally, the study discusses the effect of digital environment on the legal use of copyrights law, in terms of the viability of the application of these laws on the uses in the digital environment in both laws and judicial views. The study concluded that there are some similarities and differences between the two laws, and the study provided some suggestions for Saudi legislative reforms.

الاتحاد الأوروبي: دراسة في النشأة والتوسع، وتطور نظام ومؤسسات اتخاذ القرارات

صادق عبد الحميد المالكي

أستاذ مشارك، قسم العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبدالعزيز

(قدم للنشر في ٢٤/٣/١٤٣٧هـ؛ وقبل للنشر في ٢٥/١٢/١٤٣٧هـ)

ملخص البحث. بعد حربين عالميتين بين الدول الأوروبية في أقل من ٤٠ سنة، وفي ظل الخوف من اجتياح شيوعي وشيك لأوروبا في نهاية الحرب العالمية الثانية وأمام أزمة اقتصادية خانقة، يشرح الكاتب كيف ظهرت فكرة توثيق التعاون بين الدول الأوروبية على أساس وظيفي كمخرج محتمل للواقع الأوروبي من حرب أخرى^(١)، حيث كانت البداية المتواضعة للاتحاد الأوروبي عام ١٩٥١م بستة دول جمعتها اتفاقية تنظم وظيفتي إدارة الصلب والفحم الحجري عن طريق هيئة مستقلة عن الدول المنضوية، ثم وفي ضوء الثقة التي تم بناؤها على هذه الاتفاقية في الإدارة المشتركة، ومع نجاح مشروع مارشال الأمريكي (١٩٤٨-١٩٥١م) في توفير قاعدة للتنسيق الاقتصادي بدأت مفاوضات لتوحيد مجالات جديدة كما تم ضم دول أوروبية أخرى، وتم حتى الآن توقيع ثمانية اتفاقيات لتوحيد وظائف أخرى، ووصل عدد الدول المنضوية للاتحاد حتى الآن إلى ٢٨ دولة.

يسعى الباحث هنا إلى توضيح العوامل الاقتصادية والسياسية والثقافية التي ساعدت في قيام الاتحاد، في ظل اختلاف الشعوب الأوروبية في اللغة والعرق والدين، وكيف احتاج هذا التنوع المتعدد الأبعاد إلى تطوير تصميم مؤسساتي معقد يختلف في كثير من جوانبه وطريقة عمله (كما سنوضح) على ما هو معروف في مجال العلوم السياسية، وبالذات في طريقة اتخاذ القرارات.

(١) تجدر الإشارة إلى أنه وقبل ذلك ظهرت بوادر لفكرة الوحدة الوظيفية، انظر مثلاً:

- Atature, Suha. The Historical Roots of European Union: Integration, Characteristics, and Responsibilities for the 21st Century. European Journal of Social Sciences - volume 7, 2 (2008), p. 18.

كذلك سيقوم الباحث بتوضيح شبكة العلاقات والقوى خارج إطار المثلث الأساسي للقرار الأوروبي في بروكسل (مجلس الوزراء الأوروبي والبرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية) التي تشارك في صنع القرار الأوروبي، والدور الذي تلعبه أجهزة التنفيذ والتشريع في داخل الدول الأعضاء في عمليات اتخاذ القرار على مستوى الاتحاد ضمن إطار الاتفاقيات التأسيسية للاتحاد، وكذلك إمكانيات اتخاذ القرار في الحالات الطارئة خارج إطار مواضيع الاتفاقيات.

لكن ورغم هذا التبرير للتشكيل التنظيمي المعقد في طريقة اتخاذ القرار، فإن هنالك ثمة ثمن تدفعه أوروبا اليوم على المستويين الشعبي والمؤسسي، فأما الثمن على المستوى الشعبي فيرتبط بضعف معرفة الأوروبيين أنفسهم عدا عن غيرهم على طريقة عمل الاتحاد إلى حد أن هنالك اليوم عشرات المعاهد التي أصبحت مهمتها الأساسية هي شرح طريقة عمل الاتحاد لموظفي الدول الأوروبية وغير الأوروبية، وذلك بسبب اختلافها عما هو متعارف عليه عالمياً في عمل الأنظمة السياسية، فأصبح فهم الاتحاد يكاد يكون محصوراً في النخب السياسية وأصحاب الاختصاص والمثقفين من الأوروبيين بدلاً من أن يكون متاحاً للسواد الأعظم من الأوروبيين^(٢).

أما على مستوى مؤسسات الاتحاد فقد حذر نائب رئيس الوزراء والمسؤول السابق عن الإصلاح المؤسسي في مملكة بلجيكا من مقر الاتحاد في بروكسل في خطاب له عام ٢٠١٢م بأن مشكلة الاتحاد الأوروبي تكمن في بطء اتخاذ القرار، لدرجة أن هنالك نظرة للاتحاد الأوروبي على أنه لا يحقق ما هو متوقع منه بسبب استمرار النقاشات الداخلية بين الدول خلال نفس الأحداث فتأتي قراراته كردود فعل متأخرة وليست ذات جدوى بسبب تعارض المصالح بين الدول من جهة وبين مصالح الاتحاد الكلية من جهة أخرى^(٣).

بطبيعة الحال فإن التجربة الأوروبية في الانتقال بالبيئة في أوروبا من بيئة صراع واقتتال إلى بيئة انفتاح وتعاون هو في حد ذاته مدعاة لتحديد معالم التجربة الأوروبية والاستفادة منها، كما سوف يقوم الكاتب بتوضيح بعض الجوانب المتعلقة بإمكانيات التأثير في القرار الأوروبي.

(٢) انظر: دافيد ريني مندوب مجلة الإيكونوميست البريطانية في بروكسل (The Economist) أوروبا: مشروع جيد لكن العيب في الناهيين:

يفسد تصويت تلو الآخر الأجندة الأوروبية من كتاب الإيكونوميست السنوي العدد ٢٣، ٢٠٠٩م، ص ٢٤ (النسخة العربية).

(3) Anackere, Steven V. Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement. Global Governance Institute, Brussels May, 2012, p. 4.

مقدمة

(European External Action Service) حيث أصبح للاتحاد

الأوروبي في مجال العلاقات الدولية كيان اعتباري يعمل على التنسيق بين السياسات الخارجية لدول الاتحاد^(٧).

يجمع ما يسمى اليوم بالاتحاد الأوروبي بين ٢٨ دولة مستقلة، مشكلاً مظلة سياسية واقتصادية كبرى تمارس عمليات التعاون والتطوير المشترك لسياسات الدول الأعضاء وفق نسق جديد بطريقة تتيح للاتحاد أن يلعب دوراً أكبر بكثير من دولة منفردة في العديد من قضايا التعاون الدولي. تمتد دول هذا الاتحاد من المحيط الأطلنطي إلى البحر الأسود ويبلغ تعداد سكانه أكثر من ٥٠٠ مليون نسمة^(٤). كما ينتج هذا التجمع المفتوح على بعضه اقتصادياً حوالي ٣٠٪ من صافي الإنتاج العالمي^(٥).

بالرغم من أن هذا الاتحاد حديث العهد نسبياً، إذ كانت بدايته الأولية قبل حوالي أقل من ٦٥ عاماً فقط، كما أنه بدأ على أساس وظيفي بعيداً عن أي شكل من أشكال الوحدة السياسية، لكنه أضحى اليوم أكثر تماسكاً وأكبر حجماً مما يجعل دراسته والتعرف على كيفية اتخاذ القرار داخل مؤسساته الرئيسية والطريقة التي تختلف بها عن الأشكال التقليدية المتعارف عليها للتنظيم السياسي أمراً يحتاجه كل من يعمل في مجال العلاقات الدولية^(٦). خاصة بعد اتفاقية لشبونة التي نشأت بموجبها الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي

(٧) بالرغم من أن دول الاتحاد الأوروبي لم تتخلّ حتى الآن عن حقها في الاستقلال في سياساتها الخارجية والأمنية، لكن وفي اتفاقية لشبونة التي وقعت عام ٢٠٠٧م تم الاتفاق على إنشاء الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي بهدف تجربة إمكانيات التنسيق بين السياسات، وقد نجحت هذه الهيئة في غضون سنوات محدودة في تطوير موقف أوروبي موحد في العديد من القضايا الدولية وكان آخرها موقف الاتحاد من السلاح النووي الإيراني. هنا لابد من أن نشير إلى أن التجربة الأوروبية في مجال تنسيق السياسات الخارجية للدول الأعضاء تخضع بصفة مستمرة للتمحيص المستمر من قبل البرلمان الأوروبي (لجنة العلاقات الخارجية وبعثات البرلمان للخارج) والمؤسسات العلمية في دول الاتحاد، وقد حضر الكاتب في بروكسل أول جلسة استماع في لجنة العلاقات الدولية في البرلمان الأوروبي خلال عام ٢٠١٢م (أي بعد ثلاث سنوات من تاريخ بدء تطبيق اتفاقية لشبونة سنة ٢٠٠٩م) لتقييم عمل الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي، وتم خلال الاجتماع الاستماع إلى بحوث التقييم التي صدرت عن عدد من مؤسسات البحث العلمي وكذلك الرأي الخاص لمجموعات من الدول الأوروبية، وكان النسق العام لهذه البحوث يدور حول تحديد الإيجابيات والسلبيات أولاً ثم الكشف عما يجب أن يكون عليه العمل في الهيئة لتصبح أكثر قدرة على أداء مهمتها في التنسيق. انظر أهم هذه البحوث:

- Rosa Balfour, Alyson Bailes and Megan Kenna. **European External Action Service at work: How to improve EU foreign policy**, Brussels: European Policy Center, Issue Paper No. 67, January 2012.

- Staffan Hemra, Thomas Raines and Richard Whitman. **A Diplomatic Entrepreneur: Making the Most of the European External Action Service**. A Chatham House Report, December 2011.

- Stephan Keukeleire (University of Leuven/College of Europe) and Arnout Justaert (University of Leuven). **EU Foreign Policy and the Challenges of Structural Diplomacy: Comprehensiveness, Coordination, Alignment and Learning**. DSEU Policy Paper 12 February 2012.

- Stefan Lehne. **More Action, Better Service: How to Strengthen the European External Action Service**, Carnegie Endowment for International Peace, December 16, 2011.

(4) Fule, Stefan. Understanding Enlargement, 2011. European Commission. Dir. General for Enlargement, p. 2.

(5) The EU Made Simple (with Lisbon Treaty Updates), 2010. American Chamber of Commerce to the EU, Belgium, p. 3.

(٦) في مجال الدور الدولي المتزايد للاتحاد الأوروبي انظر على سبيل

المثال:

- A World Player: The European Union's External Relations. European Commission Directorate General. Belgium. Can be reviewed online at: www.europa.eu.int/comm

أهمية البحث

بالإضافة إلى أهمية التعريف بطريقة عمل المؤسسات السياسية في الاتحاد الأوروبي وأساليب اتخاذ القرار ومدى تداخل المستويين القومي والاتحادي، لدارسي العلوم السياسية فإن التجربة الأوروبية في التقارب تقدم منهجاً لإمكانيات الانفتاح الاقتصادي والتنسيق السياسي بين الدول في مختلف مناطق العالم، حيث يمكن لمجلس التعاون الخليجي وجامعة الدول العربية أن تستفيد من التجربة الأوروبية في إثراء مجالات وأساليب ومؤسسات العمل المشترك من خلال الاستقراء والمقارنة لاستخلاص المنطلقات الداعية للتقارب والأدوات المؤسسية والتقنية اللازمة لزيادتها^(٨).

الهدف من البحث

من خلال التعريف بمؤسسات الاتحاد الأوروبي وطريقة تشكيلها فإن هدف الباحث هو الكشف عن معالم اختلاف مؤسسات الاتحاد الأوروبي وبالذات مجلس الوزراء والمفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي عما هو معروف في مجال مسميات ودور أجهزة التنظيم السياسي في الدولة الحديثة، وذلك لتمكين الدارسين من تحديد الفوارق والتعرف على إمكانيات التأثير في هذه المؤسسات، وذلك نظراً لنقص المعلومات في المجال باللغة العربية ولحاجة العاملين في المجال الدبلوماسي لفهم أداء مؤسسات الاتحاد مقارنة بما هو معروف في مجال بناء المؤسسات السياسية التقليدية.

كذلك سوف تكون من أهداف البحث الكشف عن معالم ابتعاد عمليات اتخاذ القرار في نطاق المؤسسات الأساسية للاتحاد عن بعض مبادئ اتفاقية وستفاليا (١٦٤٨م) التي تم على أساسها وضع أسس العلاقات الدولية خلال فترة الثلاث القرون الماضية.

إضافة لما سبق فإن من أهداف البحث توضيح التداخل بين المستوى الاتحادي ومستوى الدولة وكذلك الأساليب المؤسسية التي طورها الاتحاد في مجال التقاط آراء وتطلعات قوى مؤسسات المجتمعات الأوروبية لتشارك من بروكسل في صناعة القرار الأوروبي، والدور الذي تلعبه أجهزة التنفيذ والتشريع

(٨) هذا التوجه للاستفادة من التجربة الأوروبية ليس قضية نظرية بحثية، فبناء على تصريح للملك عبدالله رحمه الله عام ٢٠١١م حول النجاح الذي حققه الاتحاد الأوروبي في الوحدة، وخلال عمل كاتب هذا المقال في مدينة بروكسل كرئيس لقسم الاتحاد الأوروبي في السفارة السعودية في بروكسل أوكلت له مهمة اختيار مستشار أوروبي متخصص ليساعد جهاز الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي في الرياض في مجال تطوير أساليب التعاون والتنسيق بين دول مجلس التعاون الخليجي من خلال الاستفادة من التجربة الأوروبية في حل العقبات الإدارية والاختلافات بين رغبات الدول، وبالفعل تم توقيع عقد مع خبير متخصص حيث كانت مهمته التعاون مع السفارة للرد على الأسئلة التي ترد من الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي حول الجوانب العملية للتنظيم الاتحادي.

البعد النظري:

دراسة الاتحاد والتغير في مفهوم السيادة

يصعب حصر الكتب والبحوث في حقل دراسة الاتحاد الأوروبي كظاهرة جديدة في تصميم المؤسسات السياسية (Institutional design)^(٩) تتعامل بشيء من المرونة مع مفهوم السيادة المطلقة للدولة القومية^(١٠).

(٩) دراسة تنظيم المؤسسات السياسية تهدف الحد من احتمالات إساءة استعمال السلطة بدأت فكرياً في العصر الحديث مع كتابات جون لوك وتوماس هوبز في القرن السادس عشر حول الأساس التعاقدي لعمل الحاكم، لكن تشارلز مونتسكيو في كتابه روح القوانين (١٧٤٨م) استطاع أن يضع تصوراً أدق للعلاقة بين مدى الفصل بين السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في التعيين والترقية والإقالة وبين احتمالات تطور الاستبداد السياسي في النظام القائم، ووصلت مواضيع أهمية دراسة طريقة تنظيم العلاقة بين المؤسسات السياسية إلى مرحلة تسميتها بعلم دراسة التصميم المؤسساتي (Institutional design). للمزيد في هذا الشأن انظر:

- Nicholas Baldwin (editor) Executive Leadership and Legislative Assemblies. (Oxon, UK): Psychology Press, New York: Routledge Press, 2006.

(١٠) يرتبط مفهوم السيادة بمدى الهيمنة المتوقعة من حكومة الدولة على أراضيها وعلى من يسكن فيها، وللمفهوم بعد خارجي هو الأكثر أهمية يرتبط بمدى استقلال الدولة وسيطرة حكومتها على حقوق اتخاذ القرار وأنها السلطة العليا في النطاق الجغرافي للدولة. هنا لا بد من أن نشير إلى أن سيادة الدولة ومدى سيطرتها على القرار داخلياً وخارجياً هي قضية نسبية تختلف من دولة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر، مع الأخذ بعين الاعتبار أن تطور هذا المفهوم جاء كجزء من عمليات التحول الأوروبي في نهاية فترة الفوضى والحروب في القرون الوسطى وظهور نظام الدولة القومية في العصر الحديث ابتداء من اتفاقية وستفاليا سنة ١٦٤٨م، حيث كان تأكدت السيطرة الكلية للعاهل الملكي (في ذلك الوقت) على قوى نبلاء الأقطاع والسلطة البابوية. انظر مثلاً تعريف المفهوم في:

- Iain McLean. Oxford Concise Dictionary of Politics. Oxford: Oxford University Press. 1996, p. 464.

داخل الدول في عمليات إنفاذ القرار الذي تم تقريره على مستوى الاتحاد ضمن إطار الاتفاقيات، وكذلك إمكانيات اتخاذ القرار في الحالات الطارئة خارج إطار الاتفاقيات.

منهج البحث

في ضوء الاستقراء التاريخي يقوم الباحث بتحديد العوامل التي أدت إلى قيام الاتحاد الأوروبي رغم الاختلاف في الأصل العرقي واللغة والدين بين شعوب دول الاتحاد، ومن ثم يدرس السلوكيات الثقافية غير المرئية التي تجمع دول الاتحاد وتساعد على استمراره في ظل تناقض المصالح.

بعد ذلك يعالج الكاتب من منظور مؤسسي كيف يختلف مثلث القرار في بروكسل (مجلس الوزراء والبرلمان والمفوضية الأوروبية) في طريقة التنظيم عن الأشكال التي نعرفها في النظم السياسية، بما في ذلك الاختلاف في الوظائف والمسميات، كما يعالج الكاتب التغير في نظام اتخاذ القرار بناء على اتفاقية لشبونة سنة ٢٠٠٧م والتي تم فيها تطوير طريقة جديدة للتصويت تربط بين عدد سكان كل دولة وبين قوة صوت الدولة في مجلس الوزراء الأوروبي، حيث كان نظام التصويت قبل ذلك يستلزم الإجماع علماً بأن هنالك عدد محدود من القضايا التي لا تزال خاضعة لنظام الإجماع.

وذلك منذ تاريخ اول اتفاقية اتحادية عام ١٩٥١م بسبب تعدد اللغات التي يكتب بها عن الموضوع وتنوع القضايا، حيث تحولت ظاهرة نمو الاتحاد الأوروبي في محيط من الكتل القومية التي خرجت لتوها من حرين عالميتين إلى ظاهرة عالمية تدرس عبر أقسام العلوم السياسية في جامعات العالم^(١١)، لكن من أهم الدراسات والبحوث في مجال نمو الاتحاد الأوروبي تلك التي كشفت عن التغير في طريقة تنظيم مؤسسات اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي بعيداً عما جاءت به اتفاقية وستفاليا عام ١٦٤٨م^(١٢)، حيث نلاحظ تزايد مظاهر دور مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وبالذات ما يعرف بمثلث القرار الأوروبي كمؤسسات قادرة على اتخاذ قرارات فوق الدولة (Supranational).

(١١) في أغلب أقسام العلوم السياسية في العالم اليوم تدرس على الأقل مادة واحدة عن نشأة وتطور الاتحاد الأوروبي كظاهرة جديدة في العلاقات الدولية، والكاتب هو المسؤول عن تدريس المادة في قسم العلوم السياسية بجامعة الملك عبدالعزيز، مستفيداً من خبرته العملية في مدينة بروكسل كرئيس لقسم الاتحاد الأوروبي في السفارة السعودية في بلجيكا.

(١٢) وهي الاتفاقية التي وضعت أسس العلاقات الدولية كما نعرفها في العصر الحديث على أساس قواعد خرجت بها الاتفاقية لإنهاء حرب الثلاثين عاماً بين الدول الأوروبية في ذلك الوقت، وأصبحت مبادئ أساسية في العلاقات بين الدول، وأهمها مبدأ السيادة المطلقة لقرارات الدولة على أراضيها وعلى من يسكن فيها، ومبدأ الولاء القومي، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة صاحبة السلطة على الإقليم الجغرافي. انظر:

<http://www.startimes.com/f.aspx?t=11460281>

ففي ظل تنظيم الاتحاد الأوروبي نجد دولاً كبرى مثل إيطاليا وفرنسا وألمانيا تعمل وفق أنظمة وقواعد يجري صنعها في مؤسسات خارج نطاق المؤسسات القومية للدولة في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي، وإن دور حكومة الدولة أخذ يتحول تدريجياً إلى شريك مفاوض من بين عدد من الدول بدلاً من أن تكون الدولة سيادة قرارها، وبالذات بعد أن تم تطوير أنظمة للتصويت (كما سنوضح) بعيداً عن نظام الإجماع (الذي يضمن استقلال قرار الدولة) إلى نظام يفعل دور الأغلبية من دول الاتحاد ليكون القرار الاتحادي فوق قرار الدولة (Supranational) بصورة متزايدة، مما يجعل الدولة ملزمة في كثير من الأحيان على تطبيق قرارات قد لا تكون في مصلحتها خاصة بالنسبة للدول الصغيرة في الاتحاد (بسبب ضعف قوة صوتها في مجلس الوزراء ومحدودية عدد ممثليها في البرلمان الأوروبي).

وفي حالة بريطانيا بالذات فإن هنالك اعتراف بأن حق مجلس الوزراء الأوروبي والبرلمان الأوروبي الذي يتألف من شعوب تختلف في التاريخ واللغة والتركيب العرقي عن المملكة المتحدة في سن القوانين هو أمر ليس من السهل أن يقبله الشعب البريطاني، لكن الحكومة البريطانية على الأقل فيما مضى (قبل البدء بتطبيق اتفاقية لشبونة عام ٢٠٠٩م التي كانت قد وقعت عام ٢٠٠٧م) كانت تشعر بأن الفوائد أكثر من

لوجود بناء مؤسساتي للقرار يعلو فوق قرارات الدول (على عكس ما ترغب بريطانيا بالذات) حتى يكون لدى الاتحاد فرصة للنجاح، حيث نلاحظ أنه وفي نفس فترة إنشاء السوق الأوروبية المشتركة (European Economic Community) حسب الاتفاقية الثانية للاتحاد وكانت في روما عام ١٩٥٧م (في ذلك الوقت كان عدد دول الاتحاد ستة دول هي فرنسا وألمانيا وبلجيكا وهولندا وإيطاليا ولوكسمبورج)، فقد تم إنشاء تجمع اقتصادي آخر منافس داخل أوروبا عام ١٩٦٠م يتألف من سبعة دول هي المملكة المتحدة والدانمارك وسويسرا والنرويج والبرتغال والنمسا والسويد، وعرف في حينه بمسمى الهيئة الأوروبية للتجارة الحرة (European Free Trade Association)، لكن هذا التجمع فشل رغم التشابه في الهدف مع السوق الأوروبية المشتركة لعدد من الأسباب أهمها عدم وجود هيكل علوي لاتخاذ القرارات (supranational) قادر على فرض قراراته على الدول المشاركة، ونجد توضيح لهذا الفارق الهام الذي يرتبط بمنهج اتخاذ القرار في كتاب تبسيط الاتحاد الأوروبي:

“As a rival to the European Economic Community (EEC), seven European countries (UK, Norway, Sweden, Portugal, Switzerland, Austria and Denmark) founded the European Free Trade Association (EFTA). Like the EEC, the aim of this organization was to promote free trade, but EFTA had no supranational institutions”, which led, at a later stage, into its failure.⁽¹⁴⁾

(١٤) The EU Made Simple, 2010, p. 5، مرجع سابق.

المساوى. في هذا الشأن فقد أعلن توني بلير رئيس حزب العمال البريطاني صراحة عام ١٩٩٨م:

“لقد دفعنا راغبين ثمن المشاركة في السيادة المشتركة فيما يتعلق بالدفاع، نظير الحصول على الجائزة الكبرى التي تتمثل في الأمن الجماعي عبر منظمة حلف شمال الأطلسي "الناتو"، بل ولابد أن نكون على استعداد لدفع ثمن مماثل في الاتحاد الأوروبي من أجل الحصول على جوائز الأمن السياسي والاستقرار، والأسواق المفتوحة، والدخول المرتفعة، والمزيد من فرص العمل، فلقد جرت العادة أن ينجم الأمن عن الاعتماد على الذات وتحصين الدفاعات، أما اليوم فالأمن يتولد عن الانفتاح وإزالة الحواجز^(١٣).”

(لكن لا بد أن نشير هنا إلى أن الوضع قد تأزم مؤخراً مع بداية تطبيق اتفاقية لشبونة في عام ٢٠٠٩م (التي قامت على تغيير نظام التصويت من الإجماع إلى نظام الأغلبية في أغلب المجالات)، حيث نلاحظ أن هنالك عودة للميول السيادية فقد وعد رئيس الوزراء الحالي ديفيد كامرون الشعب البريطاني بإجراء استفتاء شامل على خروج أو بقاء بريطانيا في الاتحاد في عام ٢٠١٧م).

في نفس الوقت فمن الضروري أن نشير إلى أن التجربة الأوروبية المعاصرة تظهر الأهمية الخاصة

(١٣) انظر: فيليب ألييندينجر ومايكل تشابان، التخطيط في الألفية الجديدة في كتاب التخطيط بعد عام ٢٠٠٠م. تحرير فيليب ألييندينجر ومايكل تشابان، وترجمة عبد الإله بن محمد المعيوف، الرياض: النشر العلمي والمطابع، ١٤٣٣هـ/٢٠١٢م، ص ١٣.

ترجمة الكاتب للعبارة السابقة:

كمنافس للسوق الأوروبية المشتركة (EEC) فقد قامت سبع دول أوروبية (المملكة المتحدة والنرويج والسويد والبرتغال وسويسرا والنمسا والدانمارك) بإنشاء تجمع اقتصادي آخر يهدف إلى تشييط التجارة الحرة وسمي بالهيئة الأوروبية للتجارة الحرة (EFTA) ولكن هذا التجمع فشل لأن مؤسساته لم تكن تملك حق تقرير سياسات فوق الدولة.

إن ما يظهر الأهمية الخاصة لهذا التحول بعيداً عن المفاهيم الأساسية للدولة القومية وانحسار قاعدة الاستقلال المطلق قبل الاتحاد إلى الاستقلال النسبي بعده، يتضح لنا جلياً في حقيقة أن أكثر من ٦٠٪ من التشريعات التي يجري وضعها في دول الاتحاد حالياً هي قوانين وأنظمة تم وضع مبادئها من قبل مؤسسات الاتحاد الأوروبي في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي^(١٥).

لكن أهم ما يميز النظام الأوروبي لمؤسسات اتخاذ القرار "فوق الدولة" (supranational) هو أنه لم يجر بناء هذه المؤسسات على أساس إلغاء دور الدولة القومية، وإنما تم بناؤها من خلال تجميع سيادات

(١٥) سنوياً وبناء على اتفاقيات الاتحاد الأوروبي فإن هنالك مئات القرارات والتنظيمات التي تصدر عن الاتحاد الأوروبي وهي تؤثر بدون شك على الدول الأعضاء وعلى حياة المواطنين عبر دول الاتحاد انظر:

- Borchardt, Klaus-Dieter. The ABC of the European Union Law. Luxembourg: Publication Office of the EU, 2010, p. 7.

الدول في آلة مؤسساتية (ليونارد ٢٠٠٩، ص ٢٢)، أو نظام مؤسساتي للتفاعل يتألف من ثلاث أطراف وهي مجلس الوزراء الأوروبي ويمثل مصالح الدول، حيث تستطيع كل دولة أن تعبر عن مدى عمق ما تراه من مصالحها القومية شارحة المنطق والأسباب، والبرلمان الأوروبي حيث نجد ممثلي الشعوب الأوروبية (التي تختلف في أحيان كثيرة عن مصالح الدول) الذين تم انتخابهم لتمثيل رغبات ومطامح الشعوب في تكتلات حزبية للرأي عبر أوروبا، والطرف الأخير من هذه الآلة المؤسساتية هو المفوضية الأوروبية التي تم إنشاؤها بهدف تمثيل مصلحة أوروبا (سوف يتم شرحها بالتفصيل لاحقاً) من خلال وضع مشاريع القوانين والأنظمة المشتركة التي تحقق مصلحة أوروبا وفي نفس الوقت يفترض أن تمثل الحد الأعلى الممكن من مصالح الدول ورغبات الشعوب.

تقوم هذه الأجهزة من منطلقاتها القومية (الدولة) والشعبية (الأحزاب السياسية) والأوروبية (المفوضية الأوروبية) بعمليات التفاوض المستمر حول طريقة تقنين ما تم الاتفاق على توحيد في الاتفاقيات الدولية التأسيسية.

وفي حالة المفاوضات داخل مجلس الوزراء الأوروبي بالذات (الذي يمثل مصالح الدول المباشرة) حول اقتراح قانون تقدمت به المفوضية (التي لها الحق في المبادرة التشريعية حيث تقوم بإرسالها لمجلس الوزراء

الممكن من مصالح كل دولة مع ما هو من مصلحة أوروبا حسب ما تراه المفوضية الأوروبية.

هنا لابد أن نشير إلى أن هذه المفاوضات بين الدول، التي تجري في مجالات مختلفة في آن واحد، تجد سندها القانوني التأسيسي الذي يجعلها تتجه نحو الإنجاز في أن هنالك التزام من حيث المبدأ تم الاتفاق عليه في الاتفاقيات التأسيسية التي وقعت عليها الدولة بمحض إرادتها وتم الحصول على الموافقة الشعبية على الاتفاقية في لحظة سابقة للمفاوضات التي تجري بقيادة المبادرات التشريعية للمفوضية الأوروبية. هذا السند القانوني يجعل الدولة غير قادرة على التراجع لأنها التزمت بتوحيد المجال قيد التفاوض حسب الاتفاقيات في المجالات المختلفة.

ومع ذلك فإن هنالك سعي دؤوب في الاتحاد لإرضاء الدول نجده فيما أضافته اتفاقية لشبونة كقيد آخر على عمليات التقنين التي قد تقوم بها المفوضية وهو معيار الكفاية، ويعني في أبسط صورة أن ما تقترحه المفوضية من قوانين مشتركة في ضوء الاتفاقيات يجب ألا تكون تكلفة تطبيقه أعلى من تكلفة فيما لو ترك الموضوع كجزء من اختصاص الدولة. إثبات الوفرة أو الكفاية العملية في حال المبادرات التشريعية هو من المهام الملقة على عاتق المفوضية، وفي حال عدم قدرتها على إثبات ذلك يلغى مشروع القانون.

والبرلمان الأوروبي في آن واحد) فإن التفاوض يبدأ داخل مجلس الوزراء الأوروبي عادة بين لجان ذات اختصاص من كل دولة عند أدنى مستوى ممكن بين من يمثلون مصالح كل دولة المتواجدين حسب متطلبات كل دولة فيما يعرف ببعثات الدول^(١٦)، وتنتقل القضايا التي لم يتم التوافق عليها إلى مستوى أعلى بين نفس البعثات ليجري حل جزء آخر من قضايا الخلاف حول المبادرة القانونية المقترحة من المفوضية، وفي حال استمرار وجود بعض الخلافات فإنها تترك لاجتماع مجلس الوزراء الأوروبي كل في اختصاصه (مثلاً اجتماع وزراء الزراعة لمعالجة قضايا الخلاف المتبقية من مفاوضات اللجان في مجال الزراعة). حسب هذا النظام المتدرج في التفاوض وفي حالات نادرة يجري نقل القضايا العالقة إلى اجتماعات مجلس أوروبا بين رؤساء الدول الذي يعقد في الأوقات العادية مرة كل ثلاثة أشهر.

فالمطلوب هنا في هذه الآلية التفاوضية متعددة المستويات ليس تخطي المصالح القومية للدول بقدر ما هو العمل على تحقيق مجاورة صعبة بين الحد الأعلى

(١٦) يتواجد بعثة لكل دولة من دول الاتحاد في نفس مدينة بروكسل، وهذه البعثة على اتصال مباشر مع حكومة الدولة، ويمكنها في ذلك التواصل مع كافة الأجهزة المعنية داخل الدولة لتحديد وجهة نظر الدولة بدقة خلال المفاوضات. يتولى إدارة هذه البعثات سفيرين بمهام مختلفة من أقدر موظفي كل دولة حيث يقومون بالإشراف على لجان المفاوضات لدولهم والاستعلام من الدولة الأم عن أولويات الدولة ومجال التفاوض المتاح.

بعد المفاوضات وفي حال الاتفاق على مشروع قانون وصدوره كقانون منبثق من مثلث القرار في بروكسل آنف الذكر (قد يستغرق الأمر ثلاث سنوات)، فإن عملية توفير الغطاء التشريعي اللازم داخل كل دولة، وكذلك عمليات التنفيذ الفعلي للقانون أو القاعدة التي تم الاتفاق عليها تصبح من اختصاص كل دولة على حده (كما سنوضح بالرسم لاحقاً)، حيث تصبح مهمة الدولة قولبة القانون الصادر من بروكسل وإعطائه الشرعية المحلية من خلال أجهزتها المختصة بالتشريع والتنفيذ، مع الأخذ بعين الاعتبار أن للمفوضية الحق في التأكد من تطبيق القانون بطريقة متشابهة عبر دول الاتحاد وكذلك حقها في إصدار غرامات ضد الدول المخالفة، مع إمكانية نقل الموضوع إلى محكمة العدل الأوروبية في حال استمرار مخالفة القانون الصادر عن الاتحاد.

فعبر هذه الآلة المؤسساتية أو ما يسمى بمثلث القرار الأوروبي، وبناء على الاتفاقيات التأسيسية (ثمانية اتفاقيات حتى الآن) التي تمثل رؤية مشتركة لما يجب إدارته بطريقة مشتركة "تمكنت أوروبا من التمدد تقريباً في حياة الأوروبيين بلا معارضة، وذلك بانسيابها في بنية الحياة الوطنية، محولة بذلك المؤسسات الوطنية من الداخل دون أن تمسها من الخارج. إن "أوربة" الحياة السياسية قد تمت إلى حد كبير من خلف

الستار، لكن هذا التستر بالذات أدى إلى نجاح تجربة سياسية فريدة من نوعها"^(١٧).

لقد سمى الكاتب مارك ليونارد قدرة الاتحاد على تقنين ما يراه مناسباً لأوروبا عن طريق نفس أجهزة الدولة القومية "بالنظام السياسي الخفي" حيث تزيد نسبة القوانين الأوروبية الخاضعة للقواعد الاتحادية الصادرة عن بروكسل على أكثر من ٦٠٪ من قوانين دول الاتحاد، مما يظهر مدى تأثير هذا النظام الخفي.

هذا التحول يكشف لنا أن الدراسة النظرية للتوجهات الاتحادية في العالم بصفة عامة وللإتحاد الأوروبي بصفة خاصة تبدأ في الواقع من دراسة مدى الابتعاد عما هو قومي وخاضع لسيادة الدولة المطلقة، وما هو اتحادي وخاضع لعمليات التشريع الاتحادي في عمليات صناعة القرار، وأن استيعاب دور الطرفين (القومي والاتحادي) كمنقيضين في العملية السياسية هو في الواقع أساس تحديد مدى النجاح أو الفشل في استمرار التوجهات الاتحادية.

مع كل ما سبق فلا بد أن نشير هنا إلى أن إشكالية التناقض بين ما هو للدولة وخاضع لسيادتها الأحادية، وما هو للاتحاد وخاضع للتنظيم المشترك على مستقبل الاتحاد الأوروبي، لا يزال يظهر بين فينة وأخرى حينما تصل بعض الدول إلى حالة من الرفض

(١٧) مارك ليونارد، لماذا سيكون القرن ٢١ قرناً أوروبياً. ترجمة أحمد

عجاج، السعودية: شركة مكتبة العبيكان، ٢٠٠٩م، ص ٢٢.

من هذا المنطلق التحليلي للتناقض آنف الذكر فإن الباحث سوف يقوم أيضاً باستعراض النظم والأساليب التي استطاع الاتحاد الأوروبي تطويرها لربط العمل على المستوى الاتحادي مع عمل الحكومات على المستوى القومي بهدف إشعارها بأن الاتحاد لم يأت ليكون بديلاً عنها، ليس فقط في وظيفة الدولة التنفيذية (كمنفذ لما يتم الاتفاق عليه على المستوى الاتحادي)، بل وأيضاً دور البرلمان القومي في عمليات تقنين أو رفض تقنين ما يجري دراسة إقراره على المستوى الاتحادي، على أساس أن شعور مؤسسات الدولة القومية بالخطر من التطورات الاتحادية قد يشكل خطر على مستقبل الاتحاد ككل.

أسلوب تقسيم الدراسة

بناء على ما سبق فإن دراستنا لنشأة الاتحاد الأوروبي وتطور مؤسسات القرار فيه سوف تتدرج كالتالي:

- أولاً: المنطلقات الفكرية للقادة الأوائل للاتحاد الأوروبي.
- ثانياً: الأسس القانونية للاتحاد: الاتفاقيات الدولية كأساس لتزايد الاختصاصات الاتحادية.
- ثالثاً: دور محكمة العدل الأوروبية في الاستفادة من اتفاقيات الاتحاد لتثبيت دور الاتفاقيات في داخل الدول الأعضاء.

لنتائج العمل الاتحادي خوفاً على استقلالها السياسي^(١٨) أو إرثها الثقافي^(١٩) أو حتى ظهور الرغبة في الانعتاق من الاتحاد ككل^(٢٠).

(١٨) هنالك شرح دقيق للطريقة التي قوض بها الرفض الفرنسي والرفض الهولندي مشروع الدستور الأوروبي إلى حد إلغائه بالكامل في عبدالعزيز اليحيوي، "معنى اللالفرنسية/الهولندية للدستور الأوروبي". مجلة حوار العرب، العدد ٨، يوليو ٢٠٠٥م، ص ٩٨-١٠٤.

(١٩) جاك راكوف، آباء أوروبا المتعثرين، مجلة فورن بوليسي (Foreign Policy)، ص ١٩. انظر أيضاً النسخة العربية عدد أكتوبر-سبتمبر ٢٠٠٣م.

(٢٠) على سبيل المثال نجد نموذج السلوك البريطاني مؤخراً كمثال للتطرف في عودة التوجهات القومية وسلوك الدولة لحماية مصالحها الذاتية بغض النظر عن مصالح الدول الأخرى كأساس لوجودها في سدة الحكم، حيث أعلن رئيس وزراء بريطانيا دافيد كامرون بناء على ضغوط شعبية الأسس الجديدة للتفاوض لبقاء بريطانيا ضمن الاتحاد، التي يمكن اختصارها في أربعة قضايا هي: "التعهد بإبقاء بريطانيا خارج أي مخطط لدولة أوروبية موحدة"، "وحاية العملة البريطانية"، واشترط "إعطاء المؤسسات الوطنية صلاحية تجاوز قوانين الاتحاد الأوروبي"، والنظر في "إعادة تنظيم الاتحاد". (سوف يتم التصويت من قبل الشعب البريطاني في ضوء نتائج التفاوض مع الاتحاد الأوروبي على هذه الأسس خلال عام ٢٠١٧م). انظر: "أربعة شروط لبقاء بريطانيا في الاتحاد الأوروبي"، جريدة الشرق الأوسط، ١٢/١٠/٢٠١٥م. ما يجب أن نعرفه هنا هو أن دافيد كامرون نفسه هو مع البقاء في الاتحاد، ولكن لبريطانيا هدف تحقيق فوائد من التفاوض مرة أخرى، علماً بأن بريطانيا من حيث التناسب مع عدد سكانها تتحمل أقل نسبة من تكاليف العمل الاتحادي، حيث كانت قد نجحت في مفاوضات سابقة بقيادة مارجريت تاتشر في خفض تكاليف انضمامها للاتحاد.

آلت إلى حروب أوروبية^(٢٢)، ولذلك جاءت الأطراف التي انهكتها الحرب الأخيرة إلى طاولة مفاوضات في بادئ الأمر لتنظيم الأدوات الأساسية للحرب كحد أدنى لتحقيق شيء من السلام وهما الحديد والفحم الحجري (الحديد الذي تصنع منه الطائرات والدبابات والفحم الحجري كان مصدر الطاقة الأساسي في ذلك الوقت)، على أمل أن يجد التنظيم الوظيفي المشترك (توحيد الوظيفة في إدارة مجال بعينه دون الدخول في ملابسات الوحدة السياسية) في هذا المجال من احتمالات استخدامها في حرب أخرى^(٢٣).

هنا نلاحظ أن القلق الذي كان يحرك الستة دول الأولى التي شاركت في المفاوضات الأولية كان يختلف من دولة إلى أخرى، لكن العامل المشترك كان بوضوح هو الحد ما أمكن من احتمالات قيام حروب جديدة بين الأوروبيين، فالهاجس الفرنسي كان يرتبط بالخوف من أن تصبح فرنسا مرة أخرى مسرحاً للصراع بين جارتها الكبيرتين ألمانيا وبريطانيا، أما بالنسبة لألمانيا التي خرجت مقسمة مع نهاية الحرب فقد كانت ترغب في العودة إلى حظيرة أوروبا بعد أن تسببت في الحربين الأولى والثانية ووجدت نفسها مستعمرة من جهة أربع دول (روسيا وبريطانيا وفرنسا وأمريكا)، أما بلجيكا وهولندا

- رابعاً: قواعد البناء الثقافي لأوروبا في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية.
- خامساً: توسع الاتحاد الأوروبي: تطوير منهج لاتخاذ القرار فيما يتعلق بانضمام دول أوروبية جديدة للاتحاد.
- سادساً: مؤسسات اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي: إشكالية قيام مؤسسات جديدة بمسميات قديمة.

أولاً: المنطلقات الفكرية للقادة الأوائل للاتحاد الأوروبي

ولدت الفكرة الأساسية للاتحاد في ظل شبح مآسي الحربين العالميتين الأولى والثانية بين الدول الأوروبية على يد عدد محدود من التكنوقراط وهم وزير الخارجية الفرنسي روبرت شومان (عاش من ١٨٨٦-١٩٦٣م) ووزير الخارجية الألماني والتر هالستين (من ١٩٠١-١٩٨٢م) والشخصية البارزة بينهم هو الفرنسي جان مونت (من ١٨٨٨-١٩٧٩م) الذي اقترح الفكرة الأساسية في أن تضع فرنسا وألمانيا مقدراتهما في مجال الحديد والفحم الحجري تحت مظلة إدارة واحدة مستقلة عن حكومتي الطرفين^(٢٤).

فمع نهاية الحربين العالميتين ظهر هاجس الخوف من العودة لمنطق توازنات القوى في أوروبا التي طالما

(٢٢) انظر:

- Attila Marjan, The Middle of the Map: Geopolitics of Perception. London: John Harper Publishing, 2011, p. 9.

(٢٣) مارك ليونارد، لماذا سيكون القرن ٢١ قرناً أوروبياً، ترجمة أحمد

عجاج، الرياض: العبيكان، ٢٠٠٩م، ص ٢٠.

(٢٤) (٢١) The EU Made Simple, 2010, p. 9، مرجع سابق.

مؤسسات العمل الاتحادي، ونلاحظ هنا الطبيعة التدرجية في مجالات التعاون والتعاقد على أساس وظيفي بين عدد محدود من الدول الأوروبية ابتداء من عام ١٩٥١م بالاتفاقية المحدودة المعروفة باتفاقية باريس^(٢٧).

هدف هذه الاتفاقيات هو في الواقع الحصول على تحويل قانوني ابتدائي من كل دولة على حق قيام مؤسسات مشتركة بوضع قواعد مشتركة لتنظيم المجالات المنصوص عليها، ولا يعني التوقيع على الاتفاقية إطلاق يد الاتحاد في التنظيم وإصدار التشريعات في المجال، وإنما تكون كل اتفاقية بداية لمفاوضات شاقة بين الدول الموقعة داخل نفس مؤسسات الاتحاد (التي تتمثل فيها كل دولة) لتقنين نظم جديدة (حسب ما سيجري شرحه) كحلول توافقية لتحقيق مصالح مشتركة في المجال الذي نصت الاتفاقية على تنظيمه.

ولعل الاتفاقية الأكثر أهمية في مرحلة نشأة الاتحاد هي اتفاقية روما عام ١٩٥٧م، حيث تبلور فيها المشروع الاقتصادي الأوروبي المشترك في ضوء نجاح تجارب

ولوكسمبرج وإيطاليا فهي تشترك في حدود مع الجارتين الكبيرتين مما يجعل أراضي دولهم محل الصراع والاقتتال دون أن يكون لديهم القدرة على إيقاف الدولتين من احتلال أراضيهم بسبب صغر الحجم وبالذات بالنسبة للكسمبورج وهولندا وبلجيكا^(٢٨).

لكن وحتى في ذلك الوقت المبكر من عمر الاتحاد في أوائل الخمسينات من القرن الماضي فقد كان الهدف المعلن أكثر من مجرد اتفاقية واحدة الى هدف أكبر وهو:

"كان الأمل هو أن جمع قدرات دول أوروبا الغربية عن طريق قواعد عمل مشتركة قد يجعل نشوء الحرب بين هذه الدول غير ممكن من الناحية اللوجستية والعملية"^(٢٩).

ثانياً: الأسس القانونية للاتحاد: الاتفاقيات الدولية^(٣٠)
كأساس لتزايد الاختصاصات الاتحادية

تشكل الاتفاقيات الدولية الموقعة بين دول الاتحاد الأساس القانوني لتزايد اختصاصات ودور

(٢٤) مارك ليونارد، ٢٠٠٩م، مرجع سابق، ص ٢١.

(٢٥) 5 (٢٥) The EU Made Simple, 2010, مرجع سابق:

"It was hoped that by pooling these resources war between Western European countries would become logistically impossible".

(٢٦) تعريف المعاهدة أو الاتفاقية الدولية: عرفت معاهدة فيينا المعاهدة في المادة الثانية منها بأنها "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر في شكل مكتوب، ويخضع للقانون الدولي، سواء كان هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو أكثر، وأياً كانت التسمية".
انظر: عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر، ١٩٩٧م، ص ٢٥٩.

(٢٧) هذه الاتفاقية كانت في الواقع البذرة التي نما على أساسها الاتحاد لأنها تعاملت مع موضوع التعاون على أساس العمل على جمع الدول الأوروبية على أساس وظيفي تنظيمي وليس على أساس سياسي، حيث تظهر فوائد التخطيط والتنسيق المشترك على المستوى الجزئي للأعمال دون إقحام قضايا السلطة والسيادة.

(European Economic Community) وكذلك الهيئة الأوروبية للطاقة الذرية، حيث وضعت خطة للبدء في تنظيم العمل بين الدول الموقعة على أساس فتح الدول الستة لحرية حركة انتقال البضائع والأشخاص والخدمات ورأس المال بين الدول الأعضاء وكذلك الإعداد لإنشاء نظام موحد للجمارك.

أما في الجانب التنظيمي الإشرافي فقد استكملت الاتفاقية فكرة المفوضية الأوروبية (The European Commission) وصلاحياتها المستقلة لتمثل مصلحة أوروبا ككل، وتشرف على الجوانب التنفيذية، ومجلس الوزراء (Council of Ministers) للاتفاق على السياسات العليا، وكذلك تم الاتفاق على إنشاء برلمان من مختلف مواطني الدول الأعضاء (European Parliament)، ولكن له صلاحيات استشارية فقط وليس تشريعية (تغير الحال عام ٢٠٠٧م في اتفاقية لشبونة كما سنوضح).

تحت هذه المظلة الإدارية الابتدائية تتابع تطبيق بنود اتفاقية روما وكان أهمها إلغاء كافة القيود الجمركية بين الدول الأعضاء بنهاية عام ١٩٦٨م، ووضع نظام جمركي موحد لدخول البضائع إلى الدول الستة، وذلك بعد استكمال توحيد الجوانب الاجرائية في كل دولة.

خاصية أخرى نلاحظها في هذه الاتفاقيات هي خاصية وضع الآمال الكبيرة (لمزيد من الوحدة) في خطوات تفصيلية ومحسوبة بدقة عبر فترات طويلة، فقد

التعاون الاقتصادي تحت مظلة المشروع الأمريكي لإنقاذ اقتصاديات أوروبا والمعروف باسم مشروع مارشال (١٩٤٨-١٩٥٢م)^(٢٨)، فشككت اتفاقية روما اللبنة الأولى للوحدة الاقتصادية بالتعاون على أساس وظيفي (توحيد أداء الوظائف تحت مظلة مؤسسة مشتركة، دون البحث عن وحدة القرار السياسي) في نطاق أوسع من مجالي الصلب والفحم، وهو السوق الأوروبية المشتركة

(٢٨) ينظر لمشروع مارشال في الفترة من ١٩٤٨-١٩٥٢م على أنه بداية عمليات التعاون والتنسيق الاقتصادي عبر دول أوروبا الغربية، حيث أنفقت الولايات المتحدة خلال هذه الفترة مبلغ ١٢,٥ بليون دولار على مشاريع إنشاء وتحديث الصناعات والبنية التحتية ووسائل النقل عبر أوروبا (كان صافي الدخل القومي للولايات المتحدة في تلك الفترة في حدود ٢٥٨ بليون دولار وذلك لعام ١٩٤٨م). كذلك كان للمشروع دور هام في إثراء التجربة الأوروبية في حقل إنشاء وتطوير هيئات التنظيم والتنسيق عبر أوروبا للقيام بتوزيع وإدارة المشاريع، ليس على أساس مصلحي قومي ولكن على أساس جدولة للأولويات والحاجات الأوروبية ومن ثم توفير التمويل على أساس قرار توافقي بين الدول. انظر موقع جامعة برنستون والنص على هذا الأثر الذي تركه مشروع مارشال الأمريكي:

The Marshall Plan was one of the first elements of European integration, as it erased trade barriers and set up institutions to coordinate the economy on a continental level—that is, it stimulated the total political reconstruction of western Europe.
https://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Marshall_Plan.html

من الناحية السياسية فقد كان هدف هذا المشروع الضخم هو النهوض بالاقتصاد الأوروبي ليقف في وجه الاتحاد السوفيتي والمند الشيوعي الذي سيطر على دول أوروبا الشرقية، وكان على وشك استكمال السيطرة على باقي أوروبا لولا التدخل العسكري والاقتصادي الأمريكي.

القضايا الخلافية من خلال تجزئتها إلى قضايا أصغر، لأنه من الأسهل الوصول إلى اتفاقية بشأن الصلب والحديد من الوصول إلى اتفاقية بشأن السلام والحرب، وهكذا وعندما تنخرط حكومتا فرنسا وألمانيا في سلسلة لا تنتهي من المفاوضات فإن الذهاب إلى الحرب يصبح أقل احتمالاً^(٢٩).

هنا نلاحظ أيضاً ان البداية الصغيرة بعدد محدود من الدول (٦ دول) في الفترة الأولى من عمر الاتحاد ساعد في جعل المفاوضات أسهل وأسرع إذا ما قورن الامر بعدد دول الاتحاد اليوم (٢٨ دولة).

الخطوط العامة التي تشترك فيها الاتفاقيات التأسيسية كأدوات لتحقيق المزيد من الوحدة والتنسيق

منذ اتفاقية باريس عام ١٩٥١م وحتى اليوم تم توقيع ثمانية اتفاقيات دولية تأسيسية، حيث تشترك هذه الاتفاقيات في عدد من الخطوط العريضة الهامة لفهم تطور الاتحاد الأوروبي، وأهم هذه الخطوط هي:

١- تنظم هذه الاتفاقيات التي تعتبر معاهدات دولية بين دول مستقلة كما أشرنا، طريقة إنشاء وأداء مؤسسات الاتحاد وأنظمة التصويت عبر الأجهزة والمجالات التي يمكن أن يجري تنظيمها بقرارات من قبل مؤسسات الاتحاد علماً بأن هذه الاتفاقيات لا تصبح سارية المفعول في كل دولة إلا بعد حصولها على موافقة شعوب الدول.

تم وضع تصور للأمل في أوروبا منفتحة على نفسها ابتداء من عام ١٩٥٧م، لكن هذا الأمل لم يكن مجرد أوراق يتم التوقيع عليها أو تصريحات شعبية، وإنما يعقب كل اتفاقية جلسات تفاوضية بقيادة المفوضية لوضع لبننة البناء المؤسساتي القادر على تحمل تبعات تنظيم العمل المشترك، حيث يشير الكاتب مارك ليونارد إلى هذا التوجه في منهج الرجل الذي وعى تجربة الفشل في عصبة الأمم في حفظ السلام وقاد المفاوضات الأولى للاتحاد وهو الفرنسي جان مونت:

"كان المبدأ الأول الذي يلتزم به مونت هو أن يتجنب مسودات الخطط الكبيرة، فإعلان شومان الذي وقعه الفرنسيون والألمان لإطلاق المشروع الأوروبي في عام ١٩٥٠م جعل من غياب الخطط مبدأ أساسياً، فأوروبا لن تبنى دفعة واحدة أو على أسس خطة واحدة كبرى، بل تبنى من خلال إنجازات ملموسة من شأنها أن تخلق أولاً تضامناً موجوداً على الأرض. لقد عمل مونت في عصبة الأمم المتحدة التي كانت كارثية بعد الحرب العالمية الأولى، ووعى الحاجة إلى أنواع ملموسة من التعاون بدلاً من الاتكاء على فكرة الأسرة الدولية الوهمية. لقد حاول أن يربط فرنسا وألمانيا من خلال توحيد إنتاج الحديد والصلب، نفس الصناعات التي صنعت سلاح الحرب تضع أسس بناء السلام. كان التكتيك الذي ينفذه مونت دائماً ينحو للتركيز على التفاصيل التقنية بدلاً من أسئلة سياسية كبرى تلفت الانتباه. لقد حاول أن يعالج

(٢٩) مارك ليونارد، مرجع سابق، ص ١٨.

(حتى الآن) إلا إنها منضوية في اتفاقية الشنجن (الاتفاقية الخاصة بفتح الحدود بين الدول الموقعة وتوحيد أنظمة تأشيرات الدخول والخروج بين الدول الموقعة على الاتفاقية)^(٣٠).

٦- من الناحية العملية فإن بعض الدول الموقعة على اتفاقية بعينها قد تكون غير جاهزة لتنفيذ بنود الاتفاقية رغم رغبتهم في الانضمام لتلك الاتفاقية، حيث تشمل الاتفاقيات عادة اشتراطات خاصة يمكن للدولة بعد تحقيقها الانضمام للاتفاقية، وعادة ما يجري الاستماع إلى تقارير دورية داخل البرلمان الأوروبي بالذات من الدولة صاحبة الشأن ومن مؤسسات الاتحاد الأوروبي المتخصصة في المجال ومن مؤسسات المجتمع المدني عن مدى قيام الدولة باستكمال الاشتراطات من عدمها^(٣١)، ويتم النظر في هذه

٢- في كل اتفاقية من هذه الاتفاقيات يجري عادة وضع نظام مؤسسي دقيق (عادة ما يكون تابعاً للمفوضية الأوروبية لأنها الجهة المخولة بالدفاع على الاتفاقيات بالتعاون مع محكمة العدل الأوروبية كما سوف نوضح) يتولى متابعة تطبيق ما تم الاتفاق عليه على ضرورة أساس التساوي بين الدول الموقعة في طريقة الالتزام بما نصت عليه الاتفاقية مع إطار زمني محدد وآليات للتطبيق والمتابعة.

٣- هذه الاتفاقيات لا تضيف ما هو جديد في نطاق الوحدة فقط، بل وقد تعدل على الاتفاقيات السابقة (استخدمت التعديلات التي جاءت بها اتفاقية لشبونة ٢٠٠٧م أدناه لتكون مثلاً توضيحياً لهذا الجانب بالذات)، ولذلك فمن المهم معرفة التعديلات والإضافات التي تجيء مع كل اتفاقية جديدة مما يزيد من صعوبة دراسة الاتحاد الأوروبي بسبب استمرار الزيادات والتعديلات من اتفاقية لأخرى.

٤- تسمح الاتفاقيات في مرحلة التوقيع بوجود استثناءات خاصة حسب تحفظات كل دولة، بل وقد ترفض دولة من دول الاتحاد خلال المفاوضات الانضمام إلى اتفاقية بأكملها.

٥- يمكن أن يتاح للدول الأوروبية خارج الاتحاد الانضمام إلى اتفاقيات بعينها، فمثلاً سويسرا والنرويج وآيسلندا وهي دول خارج الاتحاد

(٣٠) تم توقيع اتفاقية الشنجن وهو اسم قرية في لوكسمبورج عام ١٩٨٥م، وبدأ العمل بها عملياً في ٢٦/٣/١٩٩٥م وأصبح عدد الدول التي استكملت الاشتراطات وتعمل بالاتفاقية ٢٥ دولة. انظر:

- The Schengen Area, Brussels: European Commission Publication, 2010, p. 4.

انظر أيضاً الموقع: <https://ar.5starseurope.com>.

(٣١) على سبيل المثال فدولة المجر كانت خارج اتفاقية الشنجن (التي كانت قد وقعت عام ١٩٨٥م) حتى عام ٢٠٠٧م وتم خلال هذه الفترة استكمال اشتراطات تنظيمية ترتبط بالقدرة على الإشراف على عمليات الدخول والخروج عبر حدود الدولة وذلك بالتعاون مع البوليس الأوروبي المشترك. انظر مرجع سابق: The Schengen Area.

- التقارير دون أن أي تسييس للقضايا المطروحة أو نقد للدولة المعنية، وإنما ينظر فيها من وجهة نظر تقنية، كما يجري عادة في مثل هذه الجلسات تقديم اقتراحات بأي معونات مالية لمساعدة الدولة على الانتهاء من استكمال الاشتراطات المطلوبة.
- موجز للاتفاقيات الدولية المبرمة حتى اليوم بين دول الاتحاد الأوروبي
- بعد اتفاقيتي باريس (معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب) Treaty of Paris واتفاقية روما Treaty of Rome 1957، اللتان تم فيهما وضع حجر الأساس للوحدة بما وفرته كل من هاتين الاتفاقيتين من تأطير مؤسسي وتداخل وظيفي مع نظام لتمثيل كل دولة، حيث جرى في ضوء هذا النجاح توقيع اتفاقيات أخرى من أجل إضافة مجالات أخرى للتفاوض حول طرق التنسيق فيها بين سياسات الدول أو توحيدها، وهذه الاتفاقيات التي لا مجال لشرحها هنا هي باختصار:
 - اتفاقية بروكسل ١٩٦٥م، وتعرف أيضاً بمعاهدة الاندماج Brussels: The Merger Treaty.
 - اتفاقية لوكسمبورغ ١٩٨٦م، وهي اتفاقية ما يعرف بالقانون الأوروبي الموحد (SEA) وجاءت لتوحيد أنظمة عمل السوق الداخلية لدول الاتحاد Luxembourg: The Single European Act
- اتفاقية أمستردام ١٩٩٧م Amsterdam: في ضوء اتفاق رؤساء دول الاتحاد عام ١٩٩٣م على تحديد شروط أكثر دقة لانضمام دول جديدة للاتحاد فيما سمي بمعايير كوبنهاجن، تم التوقيع على هذه الاتفاقية لإعداد الإطار المؤسسي للزيادة المتوقعة في الدول الأعضاء.
- اتفاقية نيس ٢٠٠٣م Nice وتعلق هذه الاتفاقية بتحسين أداء مؤسسات الاتحاد لتعمل بطريقة أسرع.
- أما آخر هذه الاتفاقيات فهي اتفاقية لشبونة ٢٠٠٧م Lisbon: وقعت هذه الاتفاقية في ١٣ ديسمبر ٢٠٠٧م وأصبحت سارية المفعول في شهر يناير ٢٠٠٩م بعد أن تم التصديق عليها من جميع دول الاتحاد^(٣٢)، وقد استحدثت هذه الاتفاقية تعديلات

(٣٢) تم الوصول إلى بنود هذه الاتفاقية بعد مفاوضات دامت ٩ سنوات، وتحتوي بنودها تعديلات جوهرية على اتفاقية روما واتفاقية ماسترخت. لمزيد من التفصيل انظر:

- Anackere, Steven V. Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement. Global Governance Institute, Brussels, May, 2012, p. 9.

- وإضافات هامة نوردها هنا بشيء من التفصيل كمثال على دور الاتفاقيات في إنشاء مؤسسات ومناصب جديدة أو تعديل اتفاقيات سابقة:
- التخلي عن مبدأ الإجماع (unanimity) في قرارات مجلس الوزراء الأوروبي باستثناء المجال الأمني ودخول عضو جديد للاتحاد، حيث تم إدخال مفهوم "الأغلبية المؤهلة" (qualified majority) - التي سيتم شرحها في دراسة طريقة اتخاذ القرار في مجلس الوزراء الأوروبي.
- إنشاء منصب الرئيس لمجلس أوروبا الذي يعتبر رئيس الاتحاد الأوروبي.
- حسب اتفاقية لشبونة فقد تحول دور البرلمان الأوروبي من مجرد مجلس استشاري (حسب اتفاقية روما) إلى دور "المشرع الشريك" (Co-legislature) وذلك في ٤٠ مجالاً فقط من مجالات الاتفاقيات الموقعة بها في ذلك مجال مكافحة الإرهاب، والتعاون القضائي، وتنظيم حركة الهجرة.
- توسيع دور البرلمان في تقرير ميزانية الاتحاد.
- إنشاء وتوسيع دور الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي European External Action Service للعمل كجهاز للتنسيق بين السياسات الخارجية والأمنية لدول الاتحاد، مع إعطاء الجهاز حق الإشراف على السلك الدبلوماسي للاتحاد.
- التخلي عن نظام الإجماع في قرارات مجلس أوروبا وتوسيع إطار استخدام الأغلبية الخاصة (سيجري شرحها) في اتخاذ القرار في مجلس وزراء الاتحاد.
- وضع نظام لإتاحة فرصة للاسترشاد برأي برلمانات الدول في نظام اتخاذ القرارات في الاتحاد فيما يعرف الآن بحق البرلمانات الوطنية في التأكد من الكفاية العملية فيما قد يقرره مثلث اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي (المفوضية الأوروبية ومجلس الوزراء الأوروبي والبرلمان الأوروبي).
- إعطاء دور أكبر لمواطني الشعوب الأوروبية في تحريك المبادرات القانونية (الحصول على مليون توقيع من مواطني دول الاتحاد الأوروبي لإلزام مثلث اتخاذ القرار بمبادرة قانونية من نوع أو آخر).
- إنشاء شخصية قانونية اعتبارية للاتحاد الأوروبي بما يتيح للاتحاد حق التواجد في المنظمات والمتنديات الدولية.
- وفق الاتفاقية تم وضع وثيقة الحقوق والقيم الأوروبية كوثيقة قانونية ملزمة لدول الاتحاد مما يعني أن الإعلان العالمي للحقوق الأساسية للإنسان أصبح ملزماً لكافة دول الاتحاد مع وجود استثناءات خاصة لبريطانيا وجمهورية التشيك وبولندا نصت عليها الاتفاقية بناء على طلب هذه الدول قبل التوقيع.

بين دول الاتحاد^(٣٤). بخصوص هذه القضايا فإن كل دولة تقوم بتعديل تشريعاتها بما يتوافق مع ما تم الاتفاق عليه في بروكسل.

ثانياً: قضايا مشتركة بين مثلث القرار الأوروبي في بروكسل والدول الأعضاء: هنا نجد أغلب القضايا وتشمل تنظيم السوق الداخلية والسياسات الاجتماعية وسياسات تحقيق التكامل الاقتصادي عبر أوروبا والسياسات الزراعية وسياسات البنية التحتية للنقل عبر أوروبا وسياسات التطوير التكنولوجي والقدرة على التنافسية وسياسات المساعدات الاقتصادية الخارجية وقضايا الفضاء والطاقة.

ثالثاً: قضايا ومجالات من اختصاص الدول وحدها، مع إمكانية انشاء جهاز للتنسيق بين سياسات الدول، مثل سياسات التأمين الطبي وقضايا الصناعة والسياحة والثقافة والتعليم والتدريب وقضايا العلاقات الخارجية والأمن، ويكون دور أجهزة الاتحاد قاصر على توفير إطار

• الحفاظ على نظام مفوض واحد لكل دولة في تنظيم عمل المفوضية الأوروبية^(٣٣).

• كيفية التغير في نطاق اختصاص الدولة كنتيجة للاتفاقيات

لقد كان من نتائج دخول الدور الاتحادي على وظائف الدول الأعضاء في الاتحاد أن ظهر تقسيم جديد للاختصاص السيادي على القرار في الدول الموقعة على الاتفاقيات، وخرجت بعض القضايا طوعية من اختصاص الدولة إلى اختصاص التنظيم الاتحادي، وتطور الأمر إلى ظهور تقسيم للقضايا يستند إلى الاتفاقيات (انظر الشكل رقم ١)، على الأساس التالي:

- أولاً: قضايا أصبحت من اختصاص مثلث القرار الاتحادي في بروكسل، وذلك وفقاً للاتفاقيات، وللإتحاد وحده حق وضع الأنظمة والتشريعات فيما يتعلق بهذه القضايا، وتشمل قضايا الوحدة الجمركية، وسياسة التجارة الدولية، وسياسة حماية المصادر البحرية، والسياسة النقدية بالنسبة للدول الموقعة على اتفاقية اليورو وسياسات التطوير الاقتصادي بالذات في المناطق المتجاورة

(٣٤) الاهتمام بالتطوير الاقتصادي في المناطق البيئية (مناطق الحدود

بين الدول) كجزء من سياسات الاتحاد هدفه تحقيق التكامل الاقتصادي في هذه المناطق الحدودية لمنع أي تراجع في سياسات الوحدة الاقتصادية. لشرح هذا التوجه لدى انظر:

- Blueprints for a Macro-Region. SWP Research Paper. German Institute for International and Security Affairs. Berlin, September 2011, p. 5.

- Anackere, Steven V. Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement. Global Governance Institute, Brussels May, 2012.

(٣٣) لمزيد من التفاصيل عن هذه الاتفاقية التي تعتبر التفاف على

رفض فرنسا وهولندا لوثيقة الدستور انظر:

- Daniel Gueguen, The New Practical Guide to the EU Labyrinth. Brussels: EUROPOLITICS, 2008, pp. 18-21.



الشكل رقم (١). التقسيم الجديد للاختصاصات بين ما هو للاتحاد وما هو للدولة العضو. جزء من عرض للدكتور أتيلا مارجن بعنوان نظرة شاملة لوظائف الاتحاد الأوروبي، وقدم العرض في مقر معهد التدريب الأوروبي بمدينة بروكسل بحضور

الكاتب (Marjan, Attila. 2012 power point presentation titled: An Overview of the Functioning of the EU).

في الواقع انحسار سلطة الدولة القومية من منظور اتفاقية وستفاليا (١٦٤٨م) بالذات^(٣٥).

للتنسيق بين الدول الرغبة لعمل مشترك من نوع أو آخر (على سبيل المثال فإن الدول غير ملزمة بتنفيذ قرارات الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي وهذا ما ظهر لنا في أزمة ليبيا حيث شاركت دول من الاتحاد في الغارات الجوية بينما أدانتها دول أخرى).

علينا أن نشير هنا إلى أن هذا التقسيم للاختصاصات بين الاتحاد من جهة وبين الدولة يعني

(٣٥) جزء من عرض للدكتور أتيلا مارجن الذي كان قد قاد مفاوضات انضمام دولة المجر للاتحاد الأوروبي، وله عدد من الكتب في المجال، وقدم العرض في مقر معهد التدريب الأوروبي بمدينة بروكسل لموظفي وزارة الخارجية السعودية بحضور الكاتب.

ثالثاً: دور محكمة العدل الأوروبية في الاستفادة من اتفاقيات الاتحاد لتثبيت دور الاتفاقيات في داخل الدول الأعضاء

جانب قانوني آخر من الضروري الإشارة إليه لاستيعاب التزايد في قوة دور مؤسسات الاتحاد الأوروبي لتكون فوق مؤسسات الدولة (supranational) في المجالات التي تشملها الاتفاقيات، لم يكن فقط نتيجة للمعاهدات الدولية التي وقعتها الدول الأوروبية بإقرار دور خاص للمفوضية كمشرف على تنظيم مجالات بعينها، بل يرجع الأمر أيضاً إلى دور محكمة العدل الأوروبية^(٣٦) التي عملت على ترجيح كفة الاتفاقيات الأوروبية والقوانين الصادرة عن مؤسسات الاتحاد على كفة القوانين الصادرة عن الدولة العضو في الاتحاد، حتى في داخل الدولة نفسها عبر أحكامها التي قضت فيها لصالح إعلاء القوانين الصادرة عن الاتحاد على قوانين الدولة القومية في العديد من القضايا، كما يشير إلى ذلك الكاتب غياث ناصر في بحثه عام ٢٠٠٧م^(٣٧).

وهذا التعاضد بين الاتفاقيات وما أعطته من صلاحيات أولية للاتحاد لإصدار "تنظيمات وتوجيهات وقرارات وتوصيات الرأي" وبين أحكام محكمة العدل الأوروبية أدى إلى ترجيح كفة القوانين الصادرة عن المفوضية (بعد إقرارها من مجلس الوزراء والبرلمان الأوروبيين) لتكون فوق قوانين الدولة، هو من الأسباب الأساسية في إضعاف قاعدة سيادة الدولة القومية^(٣٨) بمعانيها المطلقة كما جاءت في اتفاقية وستفاليا ١٦٤٨م. لتوضيح هذا الدور التأسيسي للمحكمة في تقوية دور الاتحاد نجد تبرير محكمة العدل الأوروبية في رأيها الملزم بأنه: ما دامت الدول الأعضاء قد أقرت الدخول في الاتحاد فإن أي ممارسات من جانب واحد من قبل الدولة سوف تكون متناقضة مع مفهوم قوانين الاتحاد الأوروبي، لأنها كانت قد تخلت بقبولها الدخول في الاتحاد عن جزء من حقوقها السيادية:

"The member states have definitively transferred sovereign rights to a community created by them and subsequent unilateral measures would be inconsistent with the concept of EU law" (Rukaj, 2015, p. 306)

بطبيعة الحال فقد زاد التغير في أسلوب اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء الأوروبي من نظام يعمل على أساس ضرورة الإجماع لصدور القرار في مجلس الوزراء إلى نظام يعمل على أساس الأغلبية المؤهلة (تم التعديل في اتفاقية لشبونة ٢٠٠٧م) من تفوق القرار الأوروبي على حساب

(٣٦) تم إنشاء المحكمة عام ١٩٥٢م وهي الفرع القضائي للاتحاد ومهمتها الأساسية هي العمل على الدفاع على الاتفاقيات الموقعة، وسوف يجري شرحها لاحقاً.

(٣٧) غياث ناصر، قانون الاتحاد الأوروبي: التأثير المباشر وغير المباشر لقانون الاتحاد الأوروبي، بحث صادر عن مكتب القانوني غياث نصر، القدس، ١٠ يونيو ٢٠٠٧م، ص ٢١ (بالإمكان طباعة

كامل البحث من الموقع: www.nasserlaw.net).

(٣٨) انظر:

- Klaus-Dieter Borchardt. The ABC of the European Union Law. Luxembourg: Publication Office of the EU, 2010, p. 121.

الدولة القومية وبالذات بالنسبة للدول الصغيرة في الاتحاد مثل مالطا واليونان وبلجيكا ذات الوزن المحدود داخل مجلس الوزراء والبرلمان الأوروبيين، وهو ما سيجري توضيحه في جدول مستقل خلال شرح تطور طريقة التصويت داخل مجلس الوزراء والبرلمان.

رابعاً: قواعد البناء الثقافي لأوروبا في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية

تشكل الاتفاقيات التأسيسية التي استعرضناها آنفاً باختصار، المظهر الخارجي/ القانوني للاتحاد، لكن النجاح في توسع واستمرار الاتحاد يكمن في الواقع في عدد من الالتزامات الدبلوماسية والثقافية ذات الصبغة الأدبية التي تشكلت من محصلة التجربة التاريخية والمؤسساتية للدول التي أسست الاتحاد، فالفشل في تجارب الوحدة بقوة السلاح عبر التاريخ الأوروبي من جهة، ودور القيادات القومية العاطفية في (القيادات مثل نابليون وهتلر وموسليني) في إثارة الحروب في تاريخ أوروبا الحديث^(٣٩) وتراكم الوعي

بأهمية الديمقراطية ورأي الأغلبية من الناس كمخرج لحل الاختلافات، ساعد في ترسيخ عدد من القواعد الأدبية والعملية التي تسري كثقافة تنأى عن أي ردود فعل عاطفية أو أحكام متسرفة، كما تسعى من حيث المبدأ إلى فتح قنوات الحوار مع الإيمان بضرورة إتاحة فرصة لمختلف القوى السياسية والاجتماعية للمشاركة في صناعة القرار عبر قنوات وأساليب مؤسساتية، فالاتفاقيات السابقة تمثل الجانب الشكلي لظهور وتطور الاتحاد ولكنها في الواقع لا تعكس كما هو متوقع مما نعرفه اليوم في مجال علم النظم السياسية المقارنة^(٤٠)، الجوانب الاجتماعية التفاعلية وحضارة الممارسات التي يتشكل منها الواقع السياسي الأكثر تعقيداً من الشكليات القانونية (رغم اعترافنا بدور هذه الاتفاقيات في توثيق ما وصل إليه التفاهم بين أطراف المفاوضات في المجال السياسي).

من هذا المنطلق العملي الهادئ ظهرت عدد من القواعد والأدبيات ذات النزعة الإنسانية عبر أوروبا ترفض الحرب من حيث المبدأ كأداة لحل المنازعات، وفي نفس الوقت تؤكد على عدد من الأسس العامة للحفاظ على استمرارية الاتحاد ودعم الشعوب له ويمكن إيجاز هذه القواعد التي جمعها الكاتب جزئياً

(٤٠) انظر:

- David Apter, Comparative Politics, Old and New. In Handbook of Political Science, Goodin and Klingemann (Eds.), Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 374.

(٣٩) يشير الكاتب مارك ليونارد في كتابه لماذا سيكون القرن الواحد والعشرون قرناً أوروبياً: "في البداية لم يكن لأوروبا ثمة مستقبل، ولم يبدأ مستقبلها إلا في الماضي القريب، فأوروبا كانت مشبعة بالدماء والمجازر متشرة في كل أركانها ... مئة وأربعون ألف قتيل في الحرب الفرنسية البروسية، وثمانية ملايين في الحرب العالمية الأولى، وأربعون مليوناً في الحرب العالمية الثانية: لقد قضت الخطط الكبرى والشخصيات الشعبية تقريباً على القارة، لقد احتاجت أوروبا لمعجزة لتعافي، لكن أوروبا لم تعد تؤمن ثانية بالقيادات العاطفية" (انظر مارك ليونارد، مرجع سابق، ص ١٧).

كانت أول اتفاقية لحماية حقوق الإنسان في أوروبا هي الاتفاقية التي تم توقيعها في مرحلة مبكرة في نوفمبر عام ١٩٥٠م ضمن إطار مجلس أوروبا قبل إنشاء الاتحاد (مجلس أوروبا أنشئ في عام ١٩٤٩م في أعقاب الحرب الثانية ويتألف من ٤٧ دولة أوروبية ومقره مدينة ستراسبورغ الفرنسية ولا علاقة لهذا المجلس بالاتحاد الأوروبي) لتأكيد أهمية احترام الحقوق كأساس لقيام مجتمعات ليس فقط ديموقراطية (سيطرة الأغلبية على القرار) بل أن تكون عادلة بين مواطنيها^(٤٣).

قاعدة ضرورة التأسيس على موافقة الشعوب على كل اتفاقية جديدة

رغم أن التفاوض على بنود كل اتفاقية يكون بين حكومات منتخبة من حيث المبدأ، فإن كل اتفاقية جديدة بها تحويه من بنود لا بد من أن يتم المصادقة

من خلال معاشته للواقع السياسي^(٤١) في عاصمة الاتحاد الأوروبي بروكسل فيما يلي:

قاعدة الالتزام بالمبادئ الأساسية لحقوق الانسان كأساس مشترك يتفق حوله الجميع

حيث إن ما يفرق الشعوب الأوروبية هو أكثر بكثير مما يجمعها، فأوروبا هي قارة تتألف من شعوب وأعراق متنوعة وتنطق بلغات مختلفة، كما أن الاختلاف الديني بين الكاثوليك والطوائف المختلفة من البروتستانت كان مصدراً لعشرات الحروب، لذلك فقد كان للإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي صدر في نهاية الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٨م دور تأسيسي في إيجاد صيغة لحد أدنى مشترك بين دول أوروبا وشعوبها، يمكن البناء عليه في وضع قواعد مقبولة من الجميع^(٤٢). في ضوء هذا الحد الأدنى فقد

(٤١) الزيارة اليومية تقريباً للبرلمان الأوروبي خلال الفترة من ٢٠١١م إلى بداية ٢٠١٣م حيث عمل الكاتب كرئيس لقسم الاتحاد الأوروبي في سفارة المملكة العربية السعودية في بروكسل برتبة وزير مفوض أعطت الكاتب فرصة نادرة في مشاهدة كيف يتفاعل ممثلي الدول في البرلمان الأوروبي وفي مجلس الوزراء والمفوضية الأوروبية بطريقة تتجنب أي مشاحنات رغم الاختلاف، مع احترام لرأي الأغلبية في كل دولة وتقدير ممثليها من البرلمانين بالذات.

(٤٢) انظر الموقع الرسمي للاتحاد الأوروبي: "تمثل حقوق الإنسان والديموقراطية وسيادة القانون القيم الرئيسية للاتحاد الأوروبي حيث يسعى الاتحاد الأوروبي إلى ضمان احترام كافة حقوق =

= الإنسان - سواء أكانت هذه الحقوق مدنية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية - في كل مكان، كما هو منصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأعيد تأكيده في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٩٣م". للمزيد حول دور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨م في تشكيل نظرة الاتحاد لشعوبه ولشعوب العالم انظر باللغة العربية الموقع الرسمي للاتحاد:

http://www.eeas.europa.eu/delegations/morocco/key_eu_policies/human_rights/index_ar.htm

(٤٣) لكامل نص الاتفاقية انظر:

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/euhrcom.htm>

"بل إن عمل الاتحاد يجري قصداً بلا ضوضاء،
لأن بناء الاتحاد يركزون على جعل السياسات
المتخذة فاعلة ولا يسعون إلى قرعة سياسية
تلفت الأنظار"^(٤٥).

المظهر الثاني

احترام التنوع في انتهات وثقافات ولغات
الشعوب الأوروبية: الاستفادة من التنوع كروافد ثقافية
لا بد من مراعاتها حتى لا يشعر أي طرف أنه سوف يخسر
ثقافته أو لغته بسبب الاتحاد^(٤٦)، ويظهر لنا هذا التنوع
بالذات في عاصمة الاتحاد الأوروبي بروكسل فهي كما
يقول الكاتب مارك ليونارد بلاد بلا هوية، فأكثر من ثلث
سكانها من غير الأوروبيين، بل ويبلغ عدد المسلمين فيها
أكثر من ٢٥٪، رغم أنها عاصمة أوروبية بجدارة حيث:

"تمثل التاريخ الأوروبي وتجسده فكل اجتياح
ومشروع سياسي تقريباً، بدءاً من الإمبراطورية
الرومانية، مروراً بنابليون، وانتهاء بالرايخ
الثالث مر بها واستوعبته"^(٤٧).

وتظهر لنا هذه القاعدة أيضاً في مشروع تنظيم الاحتفاء
بعاصمة أوروبا الثقافية التي يتم اختيارها من بين المدن
في أوروبا لمدة سنة كاملة بدعم المدينة مالياً والتعريف
بثقافتها عبر أجهزة الاتحاد الأوروبي نفسها^(٤٨).

(٤٥) انظر: مارك ليونارد، مرجع سابق، ص ٢٤-٢٥.

(٤٦) انظر: مرجع سابق، p. 22، Borchardt, Klaus-Dieter, 2010.

(٤٧) انظر مارك ليونارد، مرجع سابق، ص ٢٤

(٤٨) مرجع سابق، p. 164، The EU Made Simple, 2010.

عليها من قبل شعوب كل دولة من الدول الأعضاء أو
عن طريق استفتاءات شعبية مباشرة أو من قبل
برلمانات منتخبة من الشعب^(٤٩) (على سبيل المثال فقد تم
التوقيع على اتفاقية لشبونة عام ٢٠٠٧م واستغرق
التصديق من شعوب وبرلمانات الدول أكثر من
الستين، ثم تم العمل بها عام ٢٠٠٩م).

قاعدة ان المشروع الأوروبي لا يهدف الى اذابة الهويات
الوطنية او تدميرها، بل يسعى لتعزيز الهويات الوطنية
ويتجلى ذلك في مظهرين عامين

المظهر الأول

السعي إلى تقليل ظهور أثر التشريعات
الأوروبية على الواقع الأوروبي للحد من احتمالات
إثارة المشاعر الوطنية،

"فأوروبا بحفاظها على ظهور متواضع في البلدان
الأعضاء وعملها من خلال المؤسسات الوطنية
للدول الأعضاء استطاعت في الواقع أن تفرد
جناحيها من دون أن تثير الكثير من العداوة"

لأن الحكومات الوطنية وليس مؤسسات الاتحاد
الأوروبي (كما سيتضح لنا في دراسة أسلوب تطبيق
القرارات الصادرة عن الاتحاد) هي التي تمارس
عمليات أغلب تطبيق القوانين الأوروبية،

(٤٩) انظر: جاك راكوف، آباء أوروبا المتعثرون، مجلة فورن بوليسي

(Foreign Policy) النسخة العربية، عدد أكتوبر-سبتمبر

٢٠٠٣م، ص ٢٧.

الدول الأعضاء، وإعطاء كل أوروبي الحق في حمل جواز سفر يصدره الاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى حقه في حمل جواز سفر وطنه الأم، وكذلك في برنامج دعم انتقال الطلاب عبر أوروبا من خلال برنامج (The Erasmus program) ويسعى إلى توفير منح دراسية للطلبة الأوروبيين (وغير الأوروبيين) الراغبين في الدراسة أو التدريب خارج نطاق بلدتهم^(٥٠)، وغير ذلك من البرامج لزيادة الانتماء الشعبي لأوروبا.

قاعدة مقاومة التراجع لما تم الاتفاق عليه مع القبول بمنطق إمكانية الإصلاح والتعديل

بعد التوقيع على أي اتفاقية ومناقشة أي استثناءات تريدها الدول ومن ثم المصادقة الشعبية في دول الاتحاد على ما تم الاتفاق عليه حسب نظام كل دولة، فإن التراجع على ما تم الاتفاق عليه غير مرحب به، وأي تعديل لا يكون إلا من خلال اتفاقية جديدة تشترك فيها باقي دول الاتحاد، وهذا ما تمت ملاحظته

(٥٠) انظر لمزيد من المعلومات: [http://eacea.ec.europa.eu/erasmus-](http://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus_en)

plus_en، علماً بأن إمكانية الاستفادة من منح البرنامج غير قاصرة على الأوروبيين، حيث تبلغ ميزانية برنامج إراسموس للفترة من ٢٠١٤-٢٠٢٠م ١٤ مليار يورو لأولئك الذين سيستفيدون من البرنامج بالدراسة خارج بلادهم، كما تقدر أعداد المستفيدين بأربعة ملايين فرد (انظر: لقاء مع الوزيرة الاتحادية يوهانا فانكا في مجلة ألمانيا (Magazin Deutschland) باللغة العربية العدد: 3A/2014 ص ٤١).

كذلك تتجلى لنا هذه القاعدة في النظام المتبع في أجهزة الاتحاد الأوروبي بالزامية ترجمة كافة اجتماعات ومطبوعات الاتحاد الأوروبي الى الأربع وعشرين لغة رسمية المعتمدة في دول الاتحاد (عدد دول الاتحاد حالياً هو ٢٨ دولة ولكن هنالك دول تشترك في اللغة مثل المملكة المتحدة وإيرلندا)، ولهذا كان بند الترجمة هو أكبر بند في ميزانية إدارة الاتحاد الأوروبي ففي عام ٢٠١٤م كانت أكبر دائرة في إدارة الاتحاد الأوروبي هي هيئة الترجمة وبها ٢٤٠٠ مترجم عدا عن المترجمين بعقود مؤقتة^(٤٩).

قاعدة العمل على زيادة التقارب بين الشعوب الأوروبية

رغم التوجهات السابقة التي تؤكد على حق شعوب الاتحاد في الحفاظ على لغاتهم وثقافتهم، فإن سياسات الاتحاد الأوروبي تعمل في نفس الوقت على بناء التقارب بين الشعوب الأوروبية، من خلال وضع سياسات تساعد في تشكيل الانتماء لأوروبا الموحدة، عن طريق إحياء رموز مشتركة، وتحقيق التقارب بين جيل شباب أوروبا بالذات، ومن ذلك تقرير ضرورة رفع علم أوروبا الأزرق بنجومه الاثنا عشر (ليس لها معنى محدد) بجانب علم كل دولة من

(٤٩) انظر: كلارا غورتس، مجلة ألمانيا: منتدى للسياسة والثقافة والاقتصاد (Magazin Deutschland مترجمة إلى اللغة العربية)،

في ردود الفعل على السلوك البريطاني نحو إعادة النظر في اتفاقيات وقوانين الاتحاد^(٥١).

قاعدة موازنة الرغبة في التضامن مع مبدأ العدالة
الفكرة الأساسية للاتحاد قامت في بادئ الامر
على أساس التعاون بين دول أوروبا من اجل درء خطر
قيام حرب جديده، لكن هذا التوجه نحو التضامن لم
يكن بغض النظر عن مصالح الدول التي يتألف منها
الاتحاد ولكن هنالك قاعدة أساسية تقوم على ضرورة
موازنة الرغبة في التضامن مع مبدأ تحقيق العدالة في
توزيع العوائد والتكاليف، بان يكون العبء موزعاً
بين دول الاتحاد بعدالة وذلك بربط العبء ليكون
حسب دخل كل الدولة^(٥٢)، وكذلك الامر بالنسبة
للفراه فان القاعدة هي ان يسعى الاتحاد لنشر الرفاه
عبر دول الاتحاد عن طريق العمل على تحقيق تنمية
متوازنة في كافة مناطق الاتحاد من خلال برامج التنمية
حيث يوجد قاعدة يجري تطبيقها بدقة وهي ان يتم
عقد مؤتمرات ومعارض الاتحاد الأوروبي في اقل
مناطق أوروبا نمواً^(٥٣).

قاعدة عدم التوقف عن الزيادة في الوحدة

في مقابلة رسمية خلال عام ٢٠١٢م مع رئيس
الاتحاد الأوروبي فان رومبي مع السفير السعودي فوق

(٥١) هنالك رفض عام لدى دول الاتحاد للتراجع عن المكتسبات في
مجال توحيد السياسات المتفق عليها في الاتفاقيات وما صدر
بخصوص تطبيقها من مؤسسات مثلت القرار في بروكسل، ولكن
تبقى بريطانيا كمعضلة استثنائية في هذا الشأن، حيث إن هنالك
توجه عام لدى الحكومة البريطانية نحو الانتقائية بمعنى أنها تريد
أن تتخلى على ما تم الاتفاق عليه ما دام لا يخدم مصلحة بريطانيا
رغم أنها تستفيد من العديد من المزايا الاقتصادية وسياسات
الدعم الاجتماعي الأوروبي في مجال التنافسية والبحث العلمي،
وقد حاولت الدول الأوروبية الأخرى في الاتحاد تجاهل هذا
الصراع الخفي الذي تقف فيه بريطانيا وحيدة تقريباً إلى أن كشفت
الأزمة المالية ابتداءً من ٢٠٠٨م أهمية تنظيم مجال السياسة النقدية
الأمر الذي رفضته بريطانيا لسنوات لحماية المركز المالي في لندن،
رغم أنها خارج منطقة اليورو، ثم جاءت قضية اختيار رئيس
المفوضية الأوروبية الجديد لتخرج قضية الصراع مع بريطانيا إلى
العلن، ولم تنجح معارضة كامرون رئيس وزراء بريطانيا الحادة
لا انتخاب جان كلود يونكر (رئيس وزراء لوكسمبورج السابق)
كرئيس للمفوضية لفترة خمس سنوات، وهو الرجل الذي وصف
صراحة (قبل ترشيحه كرئيس للمفوضية) معارضته للسلوك
البريطاني المناهض للاتحاد واعتبره سلوكاً خبيثاً. في نفس الوقت
نلاحظ أن بريطانيا هي الأكثر انتقاداً لمعاهدات الاتحاد وأعلنت
مراراً على لسان بعض البرلمانين رغبتها في إعادة النظر في
المعاهدات السابقة (انظر المقال: سيناريو خروج بريطانيا من
الاتحاد الأوروبي يتعزز، جريدة الشرق الأوسط ٢٩/٦/٢٠١٤م
ص ١٥)، وحتى في مجال الميزانية فإن بريطانيا هي أقل الدول في
دعم الاتحاد بسبب الضغوط التي مارسها مارجريت تاتشر خلال
ولايتها في الثمانينات من القرن الماضي. انظر:

(٥٢) مرجع سابق، McCormick, John. 2005, p. 123. ويشير الكاتب
جون ماكورميك إلى أن الصراع على الميزانية الأوروبية
ومجالات إنفاقها يفوق بمراحل حجم الميزانية من اقتصاديات
دول الاتحاد (أقل بنسبة ٣، ١٪ من صافي الدخل القومي).

(٥٣) مرجع سابق، Borchard, Klaus-Diete. p. 23.

McCormick, John. Understanding the European Union: A
Concise Introduction (3rd edition). New York: Palgrave
Macmillan, 2005, pp. 121-124.

أن أغلب الدول أيدت الوثيقة التي تم التوصل إليها بعد مفاوضات زادت عن ستين وتم في نهايتها إعلان النص النهائي في احتفال عام شارك فيه رؤساء حكومات دول الاتحاد ومؤسسات المجتمع المدني^(٥٤)، إلا أن الرفض الفرنسي والهولندي الذي جاء في مرحلة التصديق النهائية عند مرحلة التصويت الشعبي على الوثيقة^(٥٥) التي تم نشرها بكافة اللغات الأوروبية، أدى فقط إلى سقوط مشروع الوثيقة الدستورية، ولم يؤدّ إلى سقوط الاتحاد أو إلغاء أي اتفاقية من اتفاقياته أو حتى اتهام فرنسا أو هولندا أنها كانتا وراء إسقاط حلم الدستور، بل تم إقفال ملف الدستور مع إحجام مؤسسات الاتحاد عن أي تسييس للقضية.

(٥٤) في نهاية مفاوضات الستين افترض الجميع أن وثيقة الدستور أصبحت إحدى إنجازات الاتحاد وصدرت عشرات الكتب عن الوثيقة حتى أن جاي ملتون وجاكوز نولت وهما من موظفي الاتحاد الأوروبي اعتبرا أن الأمر قد حسم وكتبا في غلاف كتابهما ما افترضا أنه نجاح محسوم:

"After two years of hard-fought negotiation, agreement on the European Constitution was finally reached in June 2004. It was an extraordinary achievement which is unlikely to be matched in foreseeable future.....".

انظر:

Guy Milton and Jacques Keller-Noellet, The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning. (London: Harper Publishing, 2005).

(٥٥) عبدالعزيز اليحيوي، "معنى اللاالفرنسية/ الهولندية للدستور الأوروبي". مجلة حوار العرب، العدد ٨ يوليو ٢٠٠٥م، ص ٩٨-١٠٤.

العادة لبلجيكا ولوكسمبورج والاتحاد الأوروبي وحلف الناتو فيصل طراد، بوجود كاتب هذا البحث كرئيس لقسم الاتحاد الأوروبي بالسفارة، فقد وضع الرئيس الأوروبي فان رومبي خلال اللقاء بأنه لا بد أن تعمل دول الاتحاد على زيادة أواصر الوحدة ومجالاتها في ضوء الحاجات المستمرة لتنظيم العمل المشترك، لأن التوقف عن تطوير أواصر الوحدة بجعلها تشمل مجالات جديدة هو من وجهة نظره بداية للتراجع عن المكتسبات التضامنية التي لاحظ الأوروبيون ثمرتها.

قاعدة حق الدول في كل اتفاقية جديدة على عدم التوقيع أو الحصول على استثناءات خاصة خلال المفاوضات قبل الانتقال إلى مرحلة التصديق الشعبي في كل دولة

خلال مراحل التفاوض على أي اتفاقية جديدة فإن أي دولة من دول الاتحاد تستطيع الحصول على استثناءات خاصة سواء في طريقة تطبيق الاتفاقية أو في طلب استثنائها من الاتفاقية ككل.

قاعدة عدم السماح لما يفشل من تجارب الاتحاد الأوروبي للتحويل إلى انتكاسة تؤثر على الاتحاد ككل أو على ما سبق من اتفاقيات

في هذا الشأن نلاحظ مثلاً التجربة في مجال محاولة إصدار وثيقة الدستور الأوروبي، فبالرغم من

قاعدة حق أي دولة من دول الاتحاد في الانسحاب متى شاءت ذلك

لم يكن هذا الأمر واضحاً من قبل لكن نصت اتفاقية لشبونة (٢٠٠٧م) على حق أي دولة من دول الاتحاد في الانسحاب من الاتحاد إن هي شاءت ذلك، سواء على أساس اتفاقية يتم توقيعها بين الدولة وبين الاتحاد لتحديد طريقة الانسحاب وخروج الدولة من أجهزة الاتحاد، أو بمجرد قيام الدولة بإعلام الاتحاد برغبتها في الانسحاب ومروور فترة ستين على ذلك البلاغ^(٥٦).

هذه القواعد ذات الأبعاد والتأثيرات^(٥٧) المختلفة التي رسي عليها العمل الأوروبي شكلت في مجملها ما جعل الاتحاد يبدو أكثر قرباً إلى قلوب الناس، وأقل تأثيراً في ظاهره على مصالح الدولة القومية، حيث نلاحظ أن الدول الكبيرة في الاتحاد لم تعتمد إلى استغلال قوتها النسبية لفرض رأيها على باقي دول الاتحاد، وإنما يترك الأمر للتفاوض والأخذ والرد في ظل مؤسسات الاتحاد التي تتمثل فيها جميع الدول مع الاعتراف بالحالة الخاصة لبريطانيا.

خامساً: توسع الاتحاد الأوروبي: تطوير منهج لاتخاذ القرار فيما يتعلق بانضمام دول أوروبية جديدة للاتحاد في ضوء الهدوء السياسي وتراكم التجربة القانونية والمؤسسية بين الدول الستة الأولى للاتحاد،

ومع تزايد العوائد الاقتصادية بالذات بسبب الانفتاح في نقل البضائع والخدمات والأموال والأشخاص حسب نظام المجتمع الاقتصادي الأوروبي الذي تطور اقتصادياً إلى السوق الأوروبية المشتركة (EEC)، وفي نفس الوقت استمرار الالتزام بنهج التفاوض على خطوات صغيرة تحت مظلة المفوضية الأوروبية المستقلة عن الدول القومية تزايدت جاذبية الاتحاد للدول الأوروبية خارجه، وبدأت خلال السبعينيات المفاوضات لضم المزيد من الدول الأوروبية وكانت البداية مع الدانمارك وإيرلندا والمملكة المتحدة.

في هذه المرحلة كان الشرط الأساسي لقبول هذه الدول هو أن تكون دولاً أوروبية ديموقراطية وضرورة موافقة شعوبها، ثم شهدت الثمانينيات مفاوضات انضمام قبرص والبرتغال وإسبانيا، ثم كانت اتفاقية ماسترخت المفصلية عام ١٩٩٢م التي تم فيها إعلان الاتحاد الأوروبي بصيغته الحالية، ولم يعد مجرد تجمع اقتصادي، وإنما أيضاً تجمع ذي أهداف اجتماعية وسياسية.

لكن الاتحاد لم يتوقف عند حدود دول أوروبا الغربية إذ شكل مناخ سقوط حائط برلين عام ١٩٨٩م وسقوط المعسكر الشرقي بقيادة الاتحاد السوفيتي، فرصة مواتية لدول أوروبا الشرقية المتعطشة للحرية، واعتبر أمر انضمام دول أوروبا الشرقية للاتحاد على أنه إعادة لوحدة أوروبا بعد الحرب الباردة التي انقسمت

(٥٦) مرجع سابق، p. 18، Borchardt, Klaus-Dieter.

- ٥- انحسار التدخل الحكومي وخفض الدين العام.
- ٦- أن الدول المتقدمة للاتحاد تقبل من حيث المبدأ كافة الاتفاقيات والقوانين الأوروبية السابقة.
- ٧- أن تلتزم الدولة المتقدمة بالتعاون مع أجهزة الاتحاد الأوروبي على تطبيق القوانين الأوروبية وتكون منفتحة على لجان المتابعة من المفوضية والبرلمان^(٥٨).
- بناءً على هذه الشروط تمت الموافقة على عضوية ثمانية من دول من أوروبا الشرقية بنهاية عام ٢٠٠٤م بالإضافة إلى قبرص ومالطا بعد ثبوت استكمالهم للشروط المطلوبة، وتأخر قبول دولتي بلغاريا ورومانيا إلى عام ٢٠٠٧م إلى أن استكملتا ما كان ناقصاً في أنظمتهم وسياساتهم الداخلية، ويبلغ عدد دول الاتحاد اليوم ٢٨ دولة علماً بأن هنالك ٩ دول أوروبية أخرى تنتظر الحصول على الموافقة، في ضوء قدرتها على استكمال اشتراطات الانضمام، حيث يتم توقيع اتفاقية مبدئية تسمى اتفاقية الشراكة والاستقرار^(٥٩) بعد قيام
- فيها أوروبا الى معسكرين^(٥٧)، حيث تقدمت ١٠ دول للانضمام للاتحاد دفعة واحدة خلال الفترة من ١٩٩٣-١٩٩٦م، ولذلك فقد احتاجت دول الاتحاد لتطوير أسس جديدة لاتخاذ القرار بشأن انضمام هذه الدول، فتم عقد اجتماع لدراسة الموضوع في مدينة كوبنهاجن عام ١٩٩٣م، وخرج المجتمعون بما يعرف اليوم بمعايير أو شروط كوبنهاجن للالتحاق بالاتحاد، وأصبح على الدول الأوروبية المتقدمة للاتحاد أن تفاوض على أساس قبول القواعد التالية:
- ١- أن تكون لديها مؤسسات ديموقراطية خاضعة للمساءلة الشعبية الدورية.
- ٢- أن يكون جهازها الإداري والقضائي قادر على تطبيق مبدأ المساواة امام القانون.
- ٣- الالتزام بمعايير الاتحاد في قضايا حقوق الإنسان وحماية حقوق الأقليات من التفرقة العنصرية.
- ٤- من الناحية الاقتصادية فإن معايير كوبنهاجن تشمل ضرورة تطوير الاقتصاد على أساس حرية السوق وأن يكون سوق الدولة قادر على مواجهة ضغوط التنافس في ظل الانفتاح التام على الأسواق الأوروبية.

(٥٨) مرجع سابق، 74 p. 2005. McCormick, John.

(٥٩) يطلق على الاتفاقيات الأولية نحو الانضمام بين الاتحاد وبين الدول الأوروبية التي قامت بتعبئة استمارة الانضمام مسمى "اتفاقية الشراكة والاستقرار"، لكنها لا تعني قبول الدولة في الاتحاد وإنما ترمز هذه الاتفاقية إلى استعداد الدولة بالبداية في فتح ملفات لتعديل أوضاعها السياسية والاقتصادية والقانونية (تختلف ملفات كل دولة عن الدولة الأخرى بحسب مدى بعدها أو قربها من مبادئ الاتحاد والقوانين الصادرة عنه) لتصبح جاهزة للانضمام (انظر: محمد الأرناؤوط، جريدة الحياة، ٢٤ فبراير/ شباط ٢٠١٤م).

(٥٧) تقدمت هذه الدول بطلب الانضمام للاتحاد بمجرد اعتاقها من سيطرة النظام الشيوعي خلال الفترة من ١٩٩٣-١٩٩٦م، ولم يجري قبول عضويتهم إلا عام ٢٠٠٤م، حيث تم خلال هذه الفترة استحداث معايير وتطبيق نظام ما يعرف بشروط كوبنهاجن كشروط للانضمام (مرجع سابق، 72-73 pp. 2005. McCormick, John).

الدولة بتعبئة استمارة الرغبة في الانضمام (يختلف الأمر من دولة لأخرى في تفاصيل ما هو مطلوب لإصلاحه، ومن الدول التي ترغب في الانضمام تركيا^(٦٠) حيث كانت قد تقدمت بطلب العضوية عام ١٩٨٧م ودول أخرى منها آيسلندا والبوسنة وصربيا وألبانيا).

سادساً: مؤسسات اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي: إشكالية قيام مؤسسات جديدة بمسميات قديمة

كما سنوضح في الصفحات التالية فإن جزءاً من إشكالية فهم الاتحاد الأوروبي وطريقة اتخاذ القرار داخل مؤسساته هو أنه تم استخدام مسميات

(٦٠) قامت تركيا بتعبئة استمارة الانضمام منذ عام ١٩٨٧م، وتم فتح ٣٥ ملفاً للمفاوضات بينها وبين المفوضية الأوروبية، وبدأت تركيا فعلاً في تنفيذ عدد من الاشتراطات التي تم الاتفاق عليها ومن ذلك تنظيم انتخابات نزيهة وعملية إخراج الجيش من العملية السياسية برمتها وكذلك شروط منح الأقلية الكردية حقوق الاستقلال في إدارة شؤونهم وحقوقهم في الحفاظ على لغتهم وهويتهم الكردية، وحقت تركيا الكثير من ذلك فعلاً بوصول حزب العدالة والتنمية الذي يقوده رجب الدين أردوغان إلى سدة الحكم، وبقي الرفض الفرنسي لانضمام تركيا المانع الأساسي حتى الآن من انضمام تركيا للاتحاد (انضمام أي دولة يستلزم الإجماع)، ولا تزال تركيا تسعى لاستيفاء باقي اشتراطات الاتحاد الأوروبي وهناك تقارير حول الموضوع من قبل البرلمان والمفوضية الأوروبية وكذلك مؤسسات المجتمع المدني بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني في تركيا التي تطالب بالمزيد من الحريات من خلال اجتماعات مستقلة تتم بين هذه المؤسسات ونظيرتها في بروكسل (لمزيد من المعلومات انظر: مرجع سابق، pp. 11-12, EU Made Simple, 2010).

للمؤسسات السياسية الرئيسية في الاتحاد بطريقة تخالف ما درج عليه علم النظم السياسية المقارنة عالمياً لعشرات السنين، وتسبب ذلك في خلط للمفاهيم وزيادة في درجة التعقيد في عمل مؤسسات الاتحاد.

لتوضيح مدى الإشكالية فسوف يقوم الباحث فيما يلي بشرح هذا الفارق في التسمية عما هو معروف والدور الفعلي لكل مؤسسة من مؤسسات مثلت اتخاذ القرار في الاتحاد التي هي مجلس الوزراء والبرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية، بالإضافة إلى الأطراف الأخرى التي تشارك في عملية صنع القرار، بهدف رسم صورة لمدى التعقيد في أسلوب اتخاذ القرار والابتعاد التدريجي عن أساسيات اتفاقية وستفاليا (١٦٤٨م) التي أسست لفكرة استقلال الدولة المعاصرة، ليظهر لنا الاتحاد الأوروبي كهيئة مختلفة فوق الدولة القومية داخل أوروبا (للتوسع في هذا الشأن: انظر صادق المالكي، علاقة الإنسان بالمكان: اتفاقية وستفاليا وخرق التوازن بين المجتمعات، مجلة كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبدالعزيز، ٢٠١٥م، بحث قيد النشر).

(١) المجلس أو مجلس الوزراء Council of Ministers

تم إنشاء مجلس الوزراء الأوروبي عام ١٩٥٨م حسب اتفاقية روما، ومقره بروكسل وفيه يجري تمثيل المصالح الخاصة لكل دولة من الدول الأوروبية المنضوية

بنفس الوزراء وكلّ منهم يمثل وزارته المعنية، ولكن في مجلس الوزراء الأوروبي فالأمر مختلف تماماً إذ يتكون مجلس الوزراء الأوروبي من الوزراء أصحاب الاختصاص في دول الاتحاد الأوروبي في مجال معين فقط، فمثلاً قد ينعقد مجلس وزراء الاتحاد للزراعة حيث يحضر فيه جميع وزراء الزراعة في دول الاتحاد، أو مجلس وزراء النقل والاتصالات حيث يحضر وزراء النقل والاتصالات فقط من مختلف دول الاتحاد، وهكذا دواليك.

قضية اختلاف أخرى ترتبط بمن هو رئيس مجلس الوزراء وما هي مهامه، والأمر هنا يزداد تعقيداً إذا ما قورن بما نعرفه عن مجالس الوزراء في العالم إذ لا يوجد رئيس ثابت للوزراء كما هو الحال في باقي دول العالم، وإنما يتم تولي رئاسة مجلس الوزراء بصورة دورية بالتناوب لمدة ستة أشهر وفقاً لإطار زمني محدد سلفاً (من شهر يناير حتى شهر يونيو ومن شهر يوليو حتى شهر ديسمبر)، فمثلاً الدولة التي ترأست مجلس الوزراء الأوروبي من يناير حتى يونيو ٢٠١٤م كانت اليونان^(٦١) وهي المرة الخامسة لها ثم جاء دور إيطاليا من يونيو حتى ديسمبر، ثم دولة لاتفيا، وترأس المجلس حالياً إلى نهاية السنة دولة لوكسمبورج.

في الاتحاد، لذلك تتواجد لكل دولة من دول الاتحاد بعثة أو ممثليه في بروكسل^(٦٢) تتولى مساعدة وزرائها خلال الاجتماعات وبعدها في عمليات تمثيل رأي الدولة في الموضوع المطروح خلال عملية صناعة سياسات الاتحاد وإقناعهم بوجهة نظر الدولة، قبل أن تجد نفسها ملزمة (حسب نتائج التصويت في مجلس الوزراء والبرلمان) على تطبيق سياسات قد لا ترضى عنها.

الاختلاف عن التشكيل التقليدي لمجالس الوزراء في العالم

ما نعرفه في الشكل التقليدي لمجالس الوزراء هو أن مجلس الوزراء يتولى فيه كل وزير حقيبة وزارية بعينها، فيكون لدينا على سبيل المثال وزير للزراعة وآخر للتجارة وثالث للصناعة، ويجتمع المجلس دورياً

(٦١) خلال الدورات التي عقدت لتعريف موظفي وزارة الخارجية السعودية بمؤسسات الاتحاد الأوروبي (٢٠١٢-٢٠١٤م) قام الكاتب بتنظيم زيارة البعثات الخاصة لبريطانيا وفرنسا وإيرلندا ودولة المجر في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي، وهذه البعثات هي أشبه ما يكون بالسفارات في تنظيمها الداخلي الخاضع لقوانين الدولة الأم، ولكن يحق لموظفي البعثة التواصل المباشر مع باقي مؤسسات دولتهم والمسؤولين فيها دون المرور بوزارة خارجية تلك الدولة أو دولة المقر (بلجيكا)، وذلك لتحديد وجهة نظرهم في مقترحات القوانين والسياسات المطروحة من قبل المفوضية، كما يمكن بطبيعة الحال حضور المتخصصين من الدولة للباحث وتحقيق أقصى تمثيل لمصالحها خلال المفاوضات.

(٦٢) حول رئاسة بعثة اليونان لمجلس الوزراء الأوروبي انظر جريدة أخبار أوروبا باللغة العربية، ويمكن مراجعة العدد على الموقع:

<http://arabic.euronews.com/2014/01/09/revolutionary-political-reform-needed-as-european-union-faces-crucial-year>

الاتحاد الأوروبى فإن المهمة الأساسية المناطة بمجلس الوزراء الأوروبى هى مهمة تشرىعى فى أساسها ولىس لها أى علاقة بقضايا التنفيذ، حيث ترتبط بمناقشة المبادرات التشرىعى التى تضعها المفوضىة الأوروبىة، بل كان المجلس يقوم وحده بهذه المهمة التشرىعى مع دور استشارى للبرلمان الأوروبى فقط حتى تم تطىق اتفاقية لشبونة، التى وقعت عام ٢٠٠٧م وجرى تطىقها عام ٢٠٠٩م، وجعلت البرلمان الأوروبى

عملية اختيار شخصية رئىس مجلس الوزراء (لمدة الستة أشهر) هى اختصاص الدولة صاحبة الدور، علماً بأن مهامه شكلية على عكس ما نعرفه من أهمية دور رئىس مجلس الوزراء، حيث يتولى التأكد من سىر العمل الإدارى ورئاسة اجتماعات المجلس وإدارة الحوار وكذلك التواصل مع باقى الأجهزة فى الاتحاد الأوروبى، مع ملاحظة أن رئاسة المجلس من قبل دولة بعينها يعنى قىام موظفین منها أيضاً برئاسة باقى المجالس واللجان التابعة لمجلس الوزراء الأوروبى^(٦٣).

فرق آخر عن مجالس الوزراء كما نعرفها فى العالم یرتبط بالوظيفة الأساسية التى يقوم بها المجلس مقارنة بما هو معروف فى النظم السىاسىة فما نعرفه فى مجال العلوم السىاسىة هو أن مجلس الوزراء یعبر الهيئة التنفيذية التى تتولى مهمة تنفيذ القرارات والسیاسات التى يضعها البرلمان وهو السلطة التشرىعى وذلك فى أغلب الدىموقراطیات فى العالم^(٦٤)، لكن فى ظل تنظيم

= وتشارلز مونتسكيو (Montesquieu) (١٦٨٩-١٧٥٥م) انظر على سبيل المثال:

David Robertson, Dictionary of Politics. (Middlesex: Penguin Books, 1985, pp. 300-301.

وانتقل الفكر إلى النطاق التطبىقى بصورة جلية فى المراحل الأولى لصياغة الدستور الأمريكى (تم الانتهاء من الدستور الأمريكى عام ١٧٨٧م) وبالأذات على ىد جایمس مادیسون (James Madison) أحد أهم منظرى الفیدرالية الأمريكىة فى النص المباشـر على أن جمع السلطات الثلاث التشرىعى والتنفيذىة والقضائىة فى ىد واحدة سواء كانت من القلة أو بالورائة أو حتى منتخبة سوف تؤول لا محالة إلى الاستبداد، وفى الحالـتىن الأوروبىة والأمركىة كما هو الأمر فى أغلب باقى الدول التى تعمل وفق النظام الدىموقراطى، فإن مجلس الوزراء هو صاحب اختصاص تنفيذى، ویشارك بطریقة غیر مباشرة فى العملية التشرىعىة، أما الاختصاص الأصیل للحق فى التشرىع فهو لمجالس نواب الأمة تحت مظلة مسمیات مختلفة وهى البرلمان فى بریطانىا والعديد من الدول الدىموقراطىة، والداىت فى الیابان والكونغرس فى الولايات المتحدة الأمريكىة، والبندستاج فى ألمانيا، والجمعیة الوطنىة فى فرنسا، والراىدستاج فى السويد، والدوما فى روسيا على سبیل المثال لا الحصر.

(٦٣) لمساعدة الدول الصغیرة التى انضمت حدیثاً للاتحاد على زیادة قدرتها على القیام بالمهام الإداریة المناطة بالرئاسة فقد قرر مجلس الاتحاد الأوروبى عام ٢٠٠٧م أن تعمل الدول فى شكل مجموعة من ثلاث دول تتناوب الرئاسة كل ٦ أشهر على قدم المساواة ولكن ىكون لديها برنامج مشترك تتفق علیه وتعمل على تنفیذه خلال فترة السنة وثنائىة أشهر الخاصة بالثلاث دول.

(٦٤) مفهوم فصل السلطات بصیغته التقلىدیة المعروفة بوجود السلطة التشرىعىة وتمثل فى البرلمان المنتخب والسلطة التنفيذية التى تقوم على تنفيذ السیاسات وتطىق القانون نجده فى التأسیس لها فى كتابات جون لوك (John Locke) (١٦٣٢-١٧٠٤م) =

من القضايا (مثل قضية قبول أو عدم قبول أعضاء جدد للاتحاد).

أساس هذا النظام يقوم على تحديد وزن لصوت كل دولة على أساس عدد سكانها^(٦٦) (انظر الجدول رقم ١)، خلال اجتماعات مجلس الوزراء حيث يبلغ إجمالي عدد أوزان الدول الكلي حالياً ٣٥٢ وزناً، ويتطلب مرور مشروع القرار عند التصويت في أغلب القضايا حصوله على ٥٥٪ من مجموع الأوزان وعدد الدول لا يقل عن ١٦ دولة، وألا يقل مجموع سكان الدول التي صوتت بالموافقة على مشروع القرار عن ٦٥٪ من مجموع سكان دول الاتحاد، وهذا ما يعرف اليوم بالأغلبية المؤهلة (qualified majority).

نظام القرار في مجلس الوزراء والابتعاد عن أسس اتفاقية وستفاليا

هنا نلاحظ أن القبول بهذا الفارق في وزن صوت الدولة عن الدول الأخرى داخل مجلس الوزراء الأوروبي من حيث المبدأ هو على العكس عما نعرفه في مجال مبادئ العلاقات الدولية التي كانت

(٦٦) ملاحظ توضيحية: يختلف وزن صوت الوزير من دولة لأخرى، فمثلاً وزن الوزير الألماني في اجتماعات مجلس الوزراء بغض النظر عن مجال الاجتماع (زراعة أو طاقة أو نقل مثلاً) هو ٢٩، بينما وزن صوت دولة قبرص هو ٤ أصوات ومالطا ٣ أصوات (انظر الجدول رقم ١).

يصبح لأول مرة شريكاً لمجلس الوزراء الأوروبي في عملية التشريع في ٤٠ مجالاً فقط من المجالات المحددة في اتفاقيات الاتحاد الأوروبي^(٦٥).

اختصاصات المجلس

بصفة عامة فإن اختصاصات المجلس تتركز حول التنسيق بين سياسات بين الدول الأعضاء عبر مجالات الاقتصاد والزراعة والنقل ومكافحة الجريمة وغيرها من مجالات عمل الدولة، وذلك في ضوء الاتفاقيات الموقعة وبناءً على المبادرات التشريعية التي تتقدم بها المفوضية الأوروبية، كما أن المجلس يستطيع تدارس أي أمور طارئة في مجال اختصاص الوزراء المجتمعين.

نظام إصدار القرارات في مجلس الوزراء

حتى تطبيق اتفاقية لشبونة سنة ٢٠٠٩م كان نظام القرار في المجلس يتخذ على أساس الإجماع، الأمر الذي كان يعني أن عدم موافقة أي دولة على القرار المقترح قد يعني إيقاف صدور القرار بأكمله، ولكن تغير الأمر في اتفاقية لشبونة حيث جرى تفعيل نظام جديد ومعقد للأغلبية سمي بنظام "الأغلبية المؤهلة" ليكون هو القاعدة الأساسية لنظام التصويت في المجلس، وتم الاحتفاظ بنظام الإجماع في عدد محدود

(65) Daniel Gueguen, The New Practical Guide to the EU Labyrinth. Brussels: EUROPOLITICS, 2008, pp. 20-21.

الجدول رقم (١). تمثيل دول الاتحاد في مجلس الوزراء والبرلمان الأوروبيين وعلاقة ذلك بعدد السكان في كل دولة.

البلد	عدد المقاعد في البرلمان الأوروبي	قوة (وزن) صوت الدولة في مجلس الوزراء	سنة الانضمام للاتحاد الأوروبي	عدد السكان (~ مليون)	العاصمة
١ ألمانيا DE	٩٩	٢٩	مؤسس	٨٢	برلين
٢ فرنسا FR	٧٤	٢٩	مؤسس	٦٤,١	باريس
٣ إيطاليا IT	٧٣	٢٩	مؤسس	٦٠	روما
٤ المملكة المتحدة ^(١) UK	٧٣	٢٩	١٩٧٣م	٦١,٧	لندن
٥ بولندا PL	٥١	٢٧	٢٠٠٤م	٣٨,١	وارسو
٦ إسبانيا ES	٥٤	٢٧	١٩٨٦م	٤٥,٨	مدريد
٧ رومانيا RO	٣٣	١٤	٢٠٠٧م	٢١,٥	بوخارست
٨ هولندا NL	٢٦	١٣	مؤسس	١٦,٤	أمستردام
٩ بلجيكا BE	٢٢	١٢	مؤسس	١٠,٧	بروكسل
١٠ جمهورية التشيك CZ	٢٢	١٢	٢٠٠٤م	١٠,٥	براغ
١١ اليونان EL	٢٢	١٢	١٩٨١م	١١,٢	أثينا
١٢ هنغاريا HU	٢٢	١٢	٢٠٠٤م	١٠	بودابست
١٣ البرتغال PT	٢٢	١٢	١٩٨٦م	١٠,٦	لشبونة
١٤ النمسا AT	١٩	١٠	١٩٩٥م	٨,٥	فيينا
١٥ بلغاريا BG	١٨	١٠	٢٠٠٧م	٧,٦	صوفيا
١٦ السويد SE	٢٠	١٠	١٩٩٥م	٩,٢	ستوكهولم
١٧ الدنمارك DK	١٣	٧	١٩٧٣م	٥,٥	كوبنهاغن
١٨ فنلندا FI	١٣	٧	١٩٩٥م	٥,٢	هلسنكي
١٩ إيرلندا IE	١٢	٧	١٩٧٣م	٤,٥	دبلن
٢٠ ليتوانيا LT	١٢	٧	٢٠٠٤م	٣,٣	فيلنيوس
٢١ سلوفاكيا SK	١٣	٧	٢٠٠٤م	٥,٤	براتسلافا
٢٢ إستونيا EE	٦	٤	٢٠٠٤م	١,٣	تالين
٢٣ قبرص CY	٦	٤	٢٠٠٤م	٠,٨	نيقوسيا
٢٤ لاتفيا LV	٩	٤	٢٠٠٤م	٢,٣	ريغا
٢٥ لوكسمبورج LU	٦	٤	مؤسس	٠,٨	لوكسمبورغ
٢٦ سلوفينيا SL	٨	٤	٢٠٠٤م	٢	لجوبلاجانا
٢٧ مالطا MT	٦	٣	٢٠٠٤م	٠,٤	فالتا
٢٨ كرواتيا ^(٢) CR	١٢	٧	٢٠١٣م	٤,٠	زغرب

(٦٧) يمكن الاستفادة من انضمام كرواتيا للاتحاد كمثال للكيفية التي تتم بها المفاوضات فقد تقدمت كرواتيا بالترغبة في الانضمام عام ٢٠٠٣م وبدأت المفاوضات فعلاً في ٢٠٠٤م حيث تم فتح ٣٣ ملفاً للتفاوض حولها، واعترضت سلوفينيا كعضو في الاتحاد على انضمام كرواتيا عام ٢٠٠٤م إلى أن تم حل الخلاف الحدودي بين الدولتين عام ٢٠٠٩م. في عام ٢٠١١م تم إقفال كافة الملفات، وفي عام ٢٠١٢م صوت الشعب الكرواتي في استفتاء عام على الرغبة للانضمام من عدمها وكانت الموافقة بنسبة ٦٦٪.

قديماً في تنظيم اتحادها قبلت هذه الدول بخرق مبدأ السيادة المطلقة بأن يكون هنالك تمييز في حقوق اتخاذ القرار بين دول الاتحاد على أساس عدد السكان، فكلما زاد عدد سكان الدولة زاد وزن صوتها في مجلس الوزراء الأوروبي والإقرار بهذا الحق (رغم ما فيه من عدالة) هو في حد ذاته تغير جذري في سلوك الدولة ودليل آخر على مدى اختلاف الاتحاد الأوروبي في تجربته للتقارب بين دول مستقلة عن غيرها من التجارب.

(٢) البرلمان الأوروبي European Parliament

أنشئ البرلمان الأوروبي عام ١٩٥٨م لتمثيل إرادة الشعوب الأوروبية، وله ثلاثة مقرات في بروكسل وستراسبورغ^(٧٠) ولوكسمبورج (مقر السكرتارية العامة للبرلمان)، حيث كان البرلمان يعمل كمجلس استشاري فقط في القضايا والمبادرات التشريعية التي تقترحها المفوضية، ولكنه وبناءً على

بدايتها في أوروبا^(٧١)، وبالذات فيما يتعلق بالدولة القومية وفكرة السيادة المطلقة وحق الدولة في أن تكون متساوية مع غيرها من الدول، حيث يؤكد أستاذ العلوم السياسية في جامعة إكستر وخريج جامعة أكسفورد البروفيسور نزيه الأيوبي في توضيحه للمعنى التقليدي المطلق للسيادة:

"إن الشخصية المعنوية للدولة التي تشرف على شؤون شعب معين يعيش في إقليم معين تقوم على مبدأ "السيادة". ولهذا المبدأ بدوره، تجليان اثنان: أحدهما خارجي ويشير ضمناً إلى الاستقلال الرسمي والمساواة إزاء الدول الأخرى، أما الآخر فهو داخلي ويشير ضمناً إلى سلطة الحاكم أو الحكومة على رعاياها"^(٧٢).

لكن الأمر تغير في دول الاتحاد الأوروبي وبالذات بعد اتفاقية لشبونة عام ٢٠٠٧م، فحتى تمضي دول الاتحاد

(٦٨) مرجع سابق، The EU Made Simple, 2010, pp. 81-83. انظر اتفاقية

وستفاليا ودورها في إرساء مبادئ العلاقات الدولية والدولة القومية في: <http://www.startimes.com/f.aspx?t=11460281>. كذلك انظر:

قضايا في السياسة العالمية. من تحرير برايان وايت - ريتشارد ليتل - مايكل سميث، دبي: ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، ٢٠٠٤م، ص ١٨٥. وتوجد صورة للوثيقة التي جرى توقيعها عام ١٦٤٨م في الكتاب:

Guy Milton and Jacques Keller-Noellet, The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning. (London: Harper Publishing, 2005).

(٦٩) نزيه الأيوبي، تضخيم الدولة العربية: السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط. ترجمة أمجد حسين، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، ٢٠١٠م، ص ٤٨.

(٧٠) حتى وقت قريب كان هنالك مقرين أساسيين للبرلمان الأوروبي أحدهما في مدينة بروكسل (بلجيكا) والآخر في مدينة ستراسبورغ (في فرنسا)، حيث كانت الاجتماعات الأولية في ستراسبورغ بفرنسا على بعد حوالي ٤٠٠ كيلو متر عن بروكسل، لكن تكاليف النقل من بروكسل إلى ستراسبورغ وسفر البرلمانين مع مساعديهم إلى ستراسبورغ بالإضافة إلى نقل مئات الأطنان من الأوراق، وصلت تكلفتها السنوية إلى أكثر من ٢٠٠ مليون يورو، ولذلك تم مؤخراً إلغاء المقر في مدينة ستراسبورغ. انظر الموقع:

<http://arabic.euronews.com/2012/09/28/european-parliament-time-to-end-the-costly-travelling-circus/>

اتفاقية لشبونة في عام ٢٠٠٧م أصبح يشترك مع مجلس الوزراء في القرار والمفاوضات حول المبادرات التي تتقدم بها المفوضية وفي عمليات تشريع القوانين على مستوى الاتحاد الأوروبي (في ٤٠ مجالاً فقط من المجالات التي حددتها الاتفاقيات).

بصفة عامة وكما هي العادة في برلمانات العالم فإن البرلمان الأوروبي يمثل رغبات وتطلعات الشعوب في عمليات صنع السياسات والقوانين، كما يمارس دوراً رقائياً على أعمال المفوضية وهيئات الاتحاد الأخرى بالإضافة إلى اشتراكه مع مجلس الوزراء الأوروبي في الإشراف على عملية وضع وإنفاق الميزانية السنوية للاتحاد (الجهاز المسؤول التنفيذي عن إنفاق الميزانية هو المفوضية الأوروبية) وكذلك في عمليات تعيين ومحاسبة رئيس المفوضية وباقي أعضاء المفوضية الأوروبية.

رغم ذلك فإن البرلمان الأوروبي على غير ما نعرفه في باقي برلمانات العالم ليس من حقه القيام بالمبادرة التشريعية لأن حق المبادرة التشريعية (تقديم اقتراح قانون)، كما سنوضح الأسباب لاحقاً، هي من اختصاص الجهاز التنفيذي للاتحاد وهو المفوضية الأوروبية.

كيف يتم تمثيل شعوب دول الاتحاد الأوروبي داخل البرلمان

عدد المقاعد في البرلمان الأوروبي هو ٧٦٦ مقعداً (عدد المقاعد في البرلمان الأوروبي غير ثابت

حيث كان ٧٥٤ قبل انضمام كرواتيا عام ٢٠١٤م، ولكن تم في اتفاقية لشبونة وضع حد أعلى وهو ٧٥١، وقد تم التصويت في البرلمان على ضرورة العودة لهذا الحد في انتخابات ٢٠١٩م مما يعني خسران بعض الدول لعدد من المقاعد، ولكل دولة عدد من مقاعد البرلمان بحسب عدد سكان تلك الدولة (مثلاً لألمانيا وهي الأكبر من حيث عدد السكان ٩٩ مقعداً أما فرنسا فلها ٧٤ مقعداً وإيطاليا ٧٣ مقعداً والسويد ٢٠ مقعداً وهكذا)، ولكن تم إعطاء الدول الصغيرة مثل مالطا وقبرص عدد من المقاعد أكبر من حجمها السكاني نسبياً مراعاة لصغر حجمها (انظر الجدول رقم ١ الذي يحدد عدد المقاعد المخصص لكل دولة في ضوء عدد سكانها).

لكن ورغم هذا التقسيم ذا الأساس القومي في تقسيم المقاعد، فإن هذه الحقيقة لا تؤثر على التنوع في التكتلات داخل البرلمان الأوروبي، فالتكتل السياسي يكون عادة حول القضايا التي تقلق الأوروبيين في حينه، مع ما قد يجيء مع ذلك من تقسيمات على أساس أيديولوجي تجعل دور قومية الدولة ذا أثر محدود على التكتلات داخل البرلمان، فنجد في البرلمان تكتلات اقتصادية وسياسية اشتراكية ومحافضة وشيوعية تضم برلمانيين من جنسيات أوروبية مختلفة، فتقسيم عدد المقاعد في البرلمان على أساس قومي ليس العامل

الأساسي في طريقة توزيع البرلمانين بين الأحزاب والتكتلات الموجودة داخل البرلمان^(٧١).

طريقة العمل داخل البرلمان

كما هي العادة في برلمانات العالم ونظراً لاختلاف طبيعة القضايا التي يعالجها البرلمان، فهو جرى تقسيمه إلى عدد من اللجان (٢٠ لجنة) تتخصص كل منها في مجال بعينه مثل لجنة العلاقات الخارجية ولجنة التجارة الخارجية ولجنة الميزانية، كذلك هنالك ٣٥ بعثة (Delegation)، وهي مجموعات برلمانية أصغر من اللجنة تعنى بملفات مجموعات من الدول خارج الاتحاد، فهنالك مثلاً لجنة بعثة الجزيرة العربية واليمن، وهي البعثة المعنية بدراسة القضايا المتعلقة بدول وسكان تلك المنطقة والتواصل معهم، مثل قضية التجارة الحرة مع دول الخليج، وقضية حقوق المرأة ومتابعة التطورات السياسية والانتخابات في المنطقة من حيث مدى النزاهة وغيرها^(٧٢).

(٧١) مما يستحق دراسة خاصة ما لاحظته الكاتب خلال وجوده في بروكسل من ابتعاد التكتلات داخل البرلمان الأوروبي عن التكتل القومي، بل أن نجد أن أغلب التكتلات داخل البرلمان تكون على أساس الاختلاف الأيدولوجي والاختلاف حول القضايا العامة التي تواجه أوروبا، وقد تساعد دراسة من هذا النوع على كشف إمكانية الحد من التوجهات العرقية والقبلية من خلال فتح الحوار حول القضايا العامة ليكون حراً مما يتيح للناس أساس آخر للتكتل أكثر منطقية من التكتل القومي الذي يميل لتغليب مصالح الفئة بدلاً من المصلحة العامة.

(٧٢) للتعرف على أسماء اللجان المختلفة والتكتلات الحزبية داخل البرلمان انظر: Klaus-Dieter Borchardt, 2010, Op. Cit. pp. 50-53.

هنا نلاحظ أن البرلمان هو الجهاز الأكثر انفتاحاً على المجتمع الأوروبي وعلى دول العالم لأن من طبيعة عمله في مرحلة صنع القوانين أن يكون منفتحاً على كل من يريد أن يعبر عن رأيه في مقترحات القوانين (التي ترد من المفوضية الأوروبية) وأعمال الاتحاد الأخرى، وذلك لتمثيل كافة القوى والمصالح والجهات، حيث نجد بعض الدول مثل تركيا وكندا وإسرائيل تحتفظ ببعثة دائمة كبيرة في مدينة بروكسل مهمتها شرح وجهة نظر حكوماتها تجاه ما يعرض من مقترحات للبرلمانين الأوروبيين بالذات، نظراً لسهولة الوصول إليهم مقارنة بالمفوضية الأوروبية وإدارة مجلس الوزراء الأوروبي.

طريقة إصدار القرار داخل البرلمان

صدور أي قرار في البرلمان الأوروبي يتطلب الأغلبية المطلقة (٥٠٪) + ١ أو أكثر لأغلب القرارات، ولكن ومع التغير في دور البرلمان من مجلس استشاري إلى شريك تشريعي (مع مجلس الوزراء الأوروبي الذي كان المشرع الوحيد قبل اتفاقية لشبونة (٢٠٠٧م)) فإن هنالك قواعد جديدة تستلزم حضور أعضاء البرلمان لاجتماعات البرلمان، بل إن هنالك عدد من القضايا التي لا يمكن أن تصدر إلا حينما يتم التصويت عليها بحضور كافة أعضاء البرلمان.

نوضح بأن هذا الفارق في عدد المقاعد المعطاة إذا ما نظرنا إليه من زاوية حقوق السيادة التقليدية في العلاقات الدولية، ساعد على سيطرة أعضاء البرلمان الأوروبي من الدول الكبيرة (ألمانيا وفرنسا وإيطاليا وبريطانيا) على اللجان الأساسية في البرلمان، وكذلك على التكتلات السياسية وتوجهاتها، وذلك مقارنة بالدول الصغيرة (مثل إيرلندا وفنلندا ومالطا وقبرص ولافتيا)، وفي هذا الأمر خروج عن مبدأ المساواة بين الدول التي خرجت بها أوروبا بعد اتفاقية وستفاليا عام ١٦٤٨م في نهاية حرب الثلاثين عاماً، إذ يعني بطريقة غير مباشرة أن دول الشعوب الصغيرة في الاتحاد، أقرت بحقوق في مجال اتخاذ القرار التشريعي لشعوب لا تنتمي لنفس قوميتها، (للتعرف على حجم الفارق في التمثيل الشعبي يمكن مراجعة الجدول رقم ١ حيث يوجد به تمثيل دول الاتحاد الأوروبي في أجهزة مثلث القرار)^(٧٥)، بل قد يسري هذا الشعور بالتغير في

تغير آخر هام يرتبط بأن أي قرارات برلمانية لها علاقة بالتشديد على دور المفوضية الأوروبية، فإن القرار البرلماني لا يصدر إلا على أساس حصوله على نسبة الثلثين، منعاً لأن يتحول البرلمان إلى معطل لدور المفوضية الأوروبية الأساسي لحياة الاتحاد^(٧٦).

قيد آخر على الدور الجديد للبرلمان الأوروبي كشريك تشريعي مع مجلس الوزراء هو أن هذه الشراكة في عملية التشريع مع مجلس الوزراء الأوروبي ليست مطلقة، وإنما فقط في ٤٠ مجالاً من المجالات التي أقرتها الاتفاقيات الأوروبية، أما في باقي القضايا فإن مجلس الوزراء الأوروبي يلعب الدور التشريعي وحده بالموافقة أو عدم الموافقة على مبادرات المفوضية وقد تم البدء في تطبيق هذه التعديلات ابتداء من عام ٢٠٠٩م وذلك بعد إقرار اتفاقية لشبونة من كافة دول الاتحاد (استغرق تصديق الاتفاقية من دول الاتحاد ستان تقريباً).

توزيع المقاعد في البرلمان والتغير في حقوق السيادة المطلقة للدولة

بالرغم من أن التمثيل في البرلمان يقوم على اعتماد العدالة النسبية الكامنة في التنظيم الديمقراطي من حيث دور العدد في تقرير نسبة التمثيل^(٧٧)، فلا بد أن

(٧٥) المصدر الأساسي لهذا الجدول من كتاب EU Made Simple (ص ٧٠)، وقد قام الكاتب بالترجمة وإضافة عدد السكان والعاصمة لكل دولة بالتعاون مع ثامر القصبي أحد موظفي سفارة المملكة في بروكسل - قسم الاتحاد الأوروبي وذلك خلال الدورات التي عقدت لموظفي وزارة الخارجية السعودية عن الاتحاد، وقد قام الكاتب أيضاً بإضافة كرواتيا التي جرى ضمها للاتحاد خلال عام ٢٠١٤م، وتم بصفة خاصة زيادة عدد المقاعد إلى ٧٦٦، على أن يجري العودة إلى الحد القانوني الذي تم تحديده في اتفاقية لشبونة بالألا تزيد عدد مقاعد البرلمان عن ٧٥١، حيث تم التصويت في البرلمان على طريقة تطبيق هذا الحد من خلال إنقاص عدد المقاعد لبعض =

(٧٣) للمزيد من المعلومات على طريقة التصويت والتعديلات التي أحدثتها اتفاقية برشلونه في دور البرلمان الأوروبي انظر:

Klaus-Dieter Borchardt. The ABC of the European Union Law. Luxembourg: Publication Office of the EU, 2010, p. 52.
(74) Klaus-Dieter Borchardt 2010. Op. Cit. p. 98.

فلقد جرت العادة أن ينجم الأمن عن الاعتماد على الذات وتحصين الدفاعات، أما اليوم فالأمن يتولد عن الانفتاح وإزالة الحواجز^(٧٦).

(٣) المفوضية الأوروبية European Commission

جهاز تنفيذي بمسمى جديد وله صلاحيات مختلفة عما نعرفه في الأجهزة التقليدية للسلطة

الجهاز الثالث في مثلث اتخاذ القرار في الاتحاد

الأوروبي وهو المفوضية الأوروبية European Commission وأنشئت عام ١٩٥٨م ومقرها بروكسل لكنها تحتفظ بمكاتب لها في العديد من مدن دول الاتحاد.

المهام والصلاحيات

ضمن إطار تنظيم مؤسسات الاتحاد الأوروبي فإن المفوضية الأوروبية تبدو الأكثر اختلافاً عما هو معروف في مجال العلوم السياسية، فهذا الجهاز الذي يفترض أنه يمثل مصلحة أوروبا ككل، لا يحمل فقط مسمى جديداً في مجال التنظيم السياسي، بل ويقوم بمهام متنوعة في مجالي التشريع والتنفيذ وحتى في مجال تحريك المبادرات القضائية ضد المخالفين للاتفاقيات، فالمفوضية وليس مجلس الوزراء الأوروبي كما نتوقع

حقوق السيادة حتى في حالة دولة كبيرة مثل بريطانيا إذ إن هنالك اعتراف بأن حق الاتحاد الأوروبي ودوله التي تتألف من شعوب تختلف في التاريخ واللغة والتركيب العرقي عن بريطانيا هو أمر ليس من السهل قبوله من قبل الشعب البريطاني، وقد احتاج الأمر من الساسة لشرح قنوات اقتصادية وسياسية جديدة للشعب البريطاني تختلف في تأسيسها عن منطق السيادة المطلقة للدولة. في هذا الشأن فإننا نجد مثلاً عبارات توني بلير رئيس حزب العمال البريطاني التي يحاول فيها شرح العائد على الشعب البريطاني من فرص عمل وأسواق مفتوحة ودخول مرتفعة، على أمل توضيح الهدف من العمل المشترك، وكان ذلك عام ١٩٩٨م:

"لقد دفعنا راغبين ثمن المشاركة في السيادة المشتركة فيما يتعلق بالدفاع، بل ولا بد أن نكون على استعداد لدفع ثمن مماثل في الاتحاد الأوروبي من أجل الحصول على جوائز الأمن السياسي والاستقرار، والأسواق المفتوحة، والدخول المرتفعة، والمزيد من فرص العمل،

= الدول (مثلاً ألمانيا ستخسر ثلاث مقاعد ليصبح لها ٩٦ مقعداً) وذلك بعد قيام حكومات الدول بالتصويت على هذه التعديلات الطفيفة في عدد المقاعد للإعداد للانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٩م. (تم تحديث المعلومات في الجدول لتعكس دخول كرواتيا بناء المعلومات من موقع البرلمان الأوروبي: www.europarl.europa.eu. انظر جدول توزيع المقاعد والتعديلات المتوقعة على أعدادها في

المقال: Distribution of MEP Seats among 28 Countries

(٧٦) انظر: فيليب ألييندينجر ومايكل تشابمان، التخطيط في الألفية الجديدة في كتاب التخطيط بعد عام ٢٠٠٠م، تحرير فيليب ألييندينجر ومايكل تشابمان، وترجمة عبد الإله بن محمد المعيوف. الرياض: النشر العلمي والمطابع ١٤٣٣هـ/٢٠١٢م، ص ١٣.

وتكون عندها المفوضية مجبرة على وضع نص اقتراح تشريعي وإرساله لمجلس الوزراء وللبرلمان للتصويت عليه).

انطلاقاً من هذا التوجه العام تقوم المفوضية الأوروبية بوضع الصياغة الأولى للمقترحات التشريعية في ضوء الاتفاقيات الموقعة، دون أي إشارة لمصلحة دولة أو أخرى أو حزب أو آخر، ثم يجري إرسال المقترح لكل من البرلمان ومجلس الوزراء، وفي نفس الوقت نشره على الإنترنت في موقع المفوضية على أساس الالتزام التام بمبدأ الشفافية لتبدأ المفاوضات نحو إقراره أو تعديله أو إلغائه، وقد يطول الأمر إلى أكثر من ثلاث سنوات قبل الوصول إلى مرحلة صدور القانون^(٧٨).

(٧٨) نظراً لطول الفترة التي قد يستلزمها سن القوانين فإن متابعة العملية التشريعية تجاه القضايا المختلفة قد يستلزم اللجوء إلى بعض شركات المتابعة التي تتولى متابعة اقتراح القانون من قبل المفوضية ومن ثم حركته عبر مجلس الوزراء والبرلمان والتعديلات على الصياغة ومداخلات الجهات المعنية بالمقترح ومؤسسات المجتمع المدني، وكذلك متابعة قراءات النص ما قبل النهائي حيث يمكن أن تتولى مثل هذه الشركات المتخصصة متابعة اقتراح معين وانتقاله عبر أجهزة الاتحاد، ومن أوائل هذه الشركات على الإطلاق شركة EU Issue Tracker، حيث حاول الكاتب خلال عمله في بروكسل أن تقوم السفارة بالاتفاق معها ولكنه لم ينجح، انظر:

1- Attila Marjan: The European Training Institute power point presentation titled An Overview of the Functioning of the EU. European Training institute, Brussels, 2012.

2- <http://www.euissuetracker.com>, EU Issue Tracker is a regulatory monitoring service for industry and governments.

عادة هي الجهاز التنفيذي المخول بالقيام بمهمة متابعة تنفيذ القرارات والسياسات والقوانين التي يضعها الاتحاد الأوروبي، وهذا الدور الإشرافي في أساسه يرافقه أيضاً تغير آخر يرتبط بكون المبادرة التشريعية^(٧٧)، التي تهدف إلى تطبيق بنود ما تم على الاتفاق عليه في الاتفاقيات الموقعة هي أيضاً من مهام المفوضية الأوروبية وليست من مهام البرلمان الأوروبي.

فالبرلمان ومجلس الوزراء لا يستطيعان المبادرة في مهامهما التشريعية في مجال سن القوانين ووضع السياسات إلا في ضوء مبادرة تشريعية (اقتراح قانون) تبدأ من المفوضية الأوروبية، لأنها الجهة الوحيدة بين مؤسسات الاتحاد التي فرض عليها كجزء لا يتجزأ من فكرتها ألا تمثل مصالح الدول (كما هو الحال في مجلس الوزراء الأوروبي) أو المصالح السياسية للأحزاب في البرلمان، وإنما مصلحة أوروبا ككل وحماية الاتفاقيات والقوانين التي تم توقيعها ضد التعديلات المحتملة من الدول (لابد من الإشارة هنا إلى أن مجلس الوزراء أو البرلمان يمكن أن يتقدما بالرغبة في مبادرة تشريعية في مجال بذاته، ولكن يجب أن يتم ذلك عن طريق المفوضية، كما يمكن حسب اتفاقية لشبونة أن يطالب ما لا يقل عن مليون مواطن بمبادرة تشريعية محددة

(٧٧) يجدر بنا التأكيد هنا بأن التفويض بحق المفوضية في المبادرة بالتشريع كبديل عن الدولة جاء في الأساس من توقيع كل دولة على الاتفاقيات الدولية التي تخلت فيها الدول عن حقها في تنظيم جانب معين من جوانب اختصاصات الدولة.

كيفية تشكيل الجهاز الأعلى المخول بحق اتخاذ القرارات في المفوضية

يتم اختيار مجموعة المفوضين أو "كوليج" أو ما يمكن تسميته بمجموعة الرفقة (الاسم الذي أطلق على اجتماع مفوضي الاتحاد الأوروبي كل يوم أربعاء من الأسبوع)^(٧٩)، كل خمس سنوات وهي في الواقع أشبه ما يكون بمجلس للوزراء، حيث يحمل كل مفوض فيها حقيبة وزارية على مستوى أوروبا، كما يحمل سبعة منهم بالإضافة إلى حقيقته كمفوض مسمى نائب الرئيس (كمثال فإن المفوضة السامية لشؤون العلاقات الخارجية والسياسة الأمنية فريديريكا موغيريني، هي أيضاً نائبة رئيس المفوضية وحملت نفس المنصبين قبل ذلك الإنجليزية كاترين آشتون)، وتتوافق فترة انتهاء عمل المفوضية مع فترة الدورة الانتخابية الجديدة للبرلمان.

تبدأ عملية اختيار رئيس جديد للمفوضية من مرحلة قيام حكومات الدول في الاتحاد بترشيح اسم رئيس المفوضية، حيث يعرض اسمه بعد ذلك على البرلمان الجديد (لأن الدورة الانتخابية البرلمانية الجديدة تبدأ قبل فترة قصيرة من نهاية فترة رئيس المفوضية الأوروبية)، ثم تبدأ عمليات التشاور مع البرلمان للحصول على موافقة مبدئية منه على الأسماء المقترحة للعمل كمفوضين، وذلك قبل عرض قائمة الأسماء على البرلمان بصفة رسمية للحصول على الموافقة النهائية.

وعبر التجربة الاتحادية فقد تزايد دور رئيس المفوضية ولم يعد مجرد واحداً من فريق، فبعد ترشيح اسمه من قبل مجلس الوزراء الأوروبي وحصوله على موافقة الأغلبية في البرلمان، تترك عملية اختيار المفوضين من مختلف دول أوروبا لرئيس المفوضية الجديد كما يقوم بتسمية نوابه السبعة من المفوضين السبعة وعشرون (النائب الأول للرئيس يكون المفوض السامي لشؤون العلاقات الخارجية) وذلك قبل عرض القائمة على البرلمان، كما يمكن للرئيس بعد بداية عمل المفوضية إجبار أي مفوض على الاستقالة، كما أن له الحق في إعادة ترتيب المفوضيات بين المفوضين بتسمية مفوض محل آخر، حيث أصبح من حق الرئيس توجيه دفعة العمل وإعطاء التوجيهات الملزمة للمفوضين^(٨٠).

عمل المفوضية وروح الفريق

من ناحية طريقة قيام المفوضية بعملها فإن أهم ما يميز جهاز المفوضية هو الروح التعاونية القائمة على ضرورة تخلي كل مفوض من المفوضين الثمانية وعشرون (رئيس المفوضية يحسب كمفوض ويأخذ بذلك المقعد لحاملي الجنسية من بلده، حيث لا تزال المفوضية تعمل على أساس أن يتواجد فيها مفوض واحد من كل جنسية من جنسيات دول الاتحاد) عن إبداء أي مشاعر قومية أو توجهات

(80) Klaus-Dieter Borchardt. 2010 Op. Cit. p. 62.

(79) The EU Made Simple, 2010 Op. Cit. p. 146.

ككتلة واحدة تتعاون في خدمة مصالح أوروبا دون النظر لمصالح الدول التي جاؤوا منها^(٨١).

شكل توضيحي يختصر عمل أجهزة مثلث اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي والوظائف المناطة بكل منها

الشكل التالي (الشكل رقم ٢) ومصدره كتاب تبسيط الاتحاد الأوروبي (The EU Made Simple, 2010) قام الكاتب بترجمته لإظهار كيف تختلف أجهزة مثلث اتخاذ القرار (المفوضية ومجلس الوزراء والبرلمان) كما أسلفنا في المهام والمسئوليات عما درج عليه دراسو العلوم السياسية والنظم السياسية المقارنة، حيث نلاحظ كيف أن مجلس الوزراء الأوروبي والبرلمان يضلعان بمهام التشريع، بينما جرى ابتداء مسمى جديد للجهاز التنفيذي وهو المفوضية الأوروبية التي تمتلك أيضاً حق المبادرة التشريعية (الرسومات بجانب الصور هي للمبنى الرئيسي لكل جهاز من أجهزة مثلث القرار).

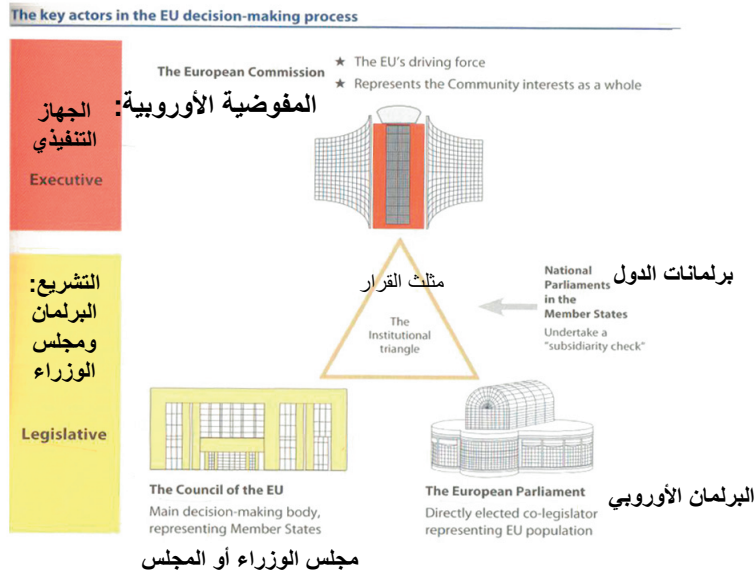
سياسية في خدمة بلده الأم، والتركيز تماماً ضمن إطار عمل "فريق الرفقة" في خدمة مصالح أوروبا. الالتزام بهذا التوجه نجده يسري عبر إرجاء المفوضية حتى أنه يمنع منعاً باتاً في عبارات الحديث داخل المفوضية بين المفوضين أو بين موظفي المفوضية في المستويات الأدنى استخدام العبارات التي تعود إلى وطن الموظف، وإذا لزم الأمر فإن لغة التعبير عن وجهة نظر معينة لموظف المفوضية بناء على تجربته في بلده الأم، تكون بأن يقول مثلاً: في المكان الذي جئت منه فإننا كنا نعمل كذا وكذا، دون أن يذكر اسم بلده، فالروح العامة في المفوضية يجب أن تبقى منصبة على الرغبة في خدمة أوروبا ولا حق لأي موظف فيها أن يعتبر نفسه ممثلاً لبلده، ولو حتى باللفظ.

طريقة اتخاذ القرار داخل المفوضية

طريقة اتخاذ القرار داخل المفوضية تكون على أساس صوت واحد لكل مفوض داخل مجموعة "الرفقة" والتصويت يكون على أساس الأغلبية المطلقة داخل المجموعة مع اشتراط وجود ما لا يقل عن ١٤ مفوضاً، ولا يخضع التصويت على القرار داخل مجموعة المفوضين لأي اعتبارات أو صبغة قومية كما أشرنا، فالمفوضية والمفوضين فيها يمثلون مصالح الاتحاد الأوروبي كهيئة تنفيذية تجتمع كل يوم أربعاء

(81) Daniel Gueguen, The New Practical Guide to the EU Labyrinth. Brussels: EUROPOLITICS, 2008, p. 26.

لا بد أن نشير هنا إلى أن النظام المعمول به حالياً هو أن يجري اختيار مفوض واحد من كل دولة من دول الاتحاد، وفشلت حتى الآن محاولات تغيير هذا النظام رغم أن هنالك ٩ دول أوروبية أخرى قامت بتعبئة استمارة الانضمام، مما قد يعني التزايد في عدد المفوضين مع قبول دول جديدة وفي نفس الوقت التغير في نسب التصويت، وحتى الآن يجري حل مشكلة التصويت بإيقاف أو تفعيل صوت رئيس المفوضية ليمنع حدوث التساوي في عدد الأصوات.



الشكل رقم (٢). عمل أجهزة مثث اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي والوظائف المناطة بكل منها.

المصدر: The EU Made Simple (with Lisbon Treaty Updates), 2010. American Chamber of Commerce to the EU, Belgium, p. 111.

- طبيعة القرار الأوروبي بعد مرحلة صدوره عن مثث القرار الأوروبي
لا بد أن نشير هنا إلى أن القرارات الأوروبية التي تصدر عن مثث القرار والمبنية بطبيعة الحال على الاتفاقيات ليست من طبيعة واحدة، بل نجدها تتنوع من حيث درجة الإلزامية والعمومية وسرعة التطبيق، وهذه القوالب هي:
- أولاً: أنظمة (Regulations): وهي عبارة عن تشريعات موجهة للدول الأعضاء وملزمة لهم، وهي قابلة عملياً للتطبيق على أنظمة الدول الأعضاء مباشرة.
- ثانياً: التوجيهات (Directives): هي توجيهات مباشرة للدول للعمل وفق القرار الصادر عن مثث القرار في بروكسل ولكن الدول ملزمة فقط بالنتائج وتحقيق الأهداف (تقوم المفوضية بمتابعة دقة الالتزام ومدى تشابه التطبيق عبر الدول)، ولكل دولة الحق في تحديد أساليب التطبيق التي تحقق الأهداف المرغوبة من التوجيه.
- ثالثاً: القرارات (Decisions): وهي تشريعات ملزمة للأطراف المخاطبين بها فقط، وقد تكون موجهة لمجموعة أفراد أو منظمة أو دولة بعينها.

بالأجهزة الثلاثة، وكذلك الدور المتاح للأطراف والأجهزة الأخرى داخل وخارج مدينة بروكسل. الشكل التالي (الشكل رقم ٣) يقدم هذه النظرة الشاملة حيث قام الكاتب بترجمته إلى العربية من مصدره الأساسي^(٨٣). ونلاحظ في الشكل أن احتمال التصويت بالموافقة على الصيغة التي تقدمت بها المفوضية (التي لها حق المبادرة باقتراح مشروع القرار) يمكن أن تتم من القراءة الأولى في البرلمان ومجلس الوزراء الأوروبي، فإن كان هنالك تعديلات من أحد المجلسين فإن على المفوضية إبداء الرأي في هذه التعديلات والإعداد للقراءة الثانية، التي يمكن فيها أيضاً أن يتم التصويت بالموافقة على ما قدمته المفوضية من تعديلات، ولكن في حالات نادرة فقد يصل الأمر إلى الحاجة إلى تشكيل لجنة مشتركة (يتم تشكيل هذه اللجنة حسب الحاجة من ٢٨ عضواً من البرلمان و ٢٨ عضواً من مجلس الوزراء) لتحقيق توافق بين آراء البرلمان الأوروبي ومجلس الوزراء حيث يمكن بعد ذلك القيام بالقراءة الثالثة والتصويت بالموافقة أو الرفض النهائي.

- رابعاً: التوصيات (Recommendations): غير ملزمة قانونياً للدولة، ولكن يفضل أن تلتزم بها الدول من باب حسن النية وتحقيق انتظام العمل داخل الاتحاد.
- خامساً: الآراء (Opinions): ويتم استخدامها في القرارات الاتحادية حين يكون هنالك حاجة لتفسير مسألة غامضة وليس لهذه الآراء الزامية قانونية^(٨٤).

تدرج عملية صناعة القرار عبر مثلث القرار الأوروبي ودور الأطراف الأخرى: منظور كلي

دراستنا لمثلث القرار الأوروبي وطريقة اتخاذ القرار في كل جهاز تبقى قاصرة ما لم يكن لدينا نظرة شاملة لكيف يتدرج مشروع القرار عبر مروره

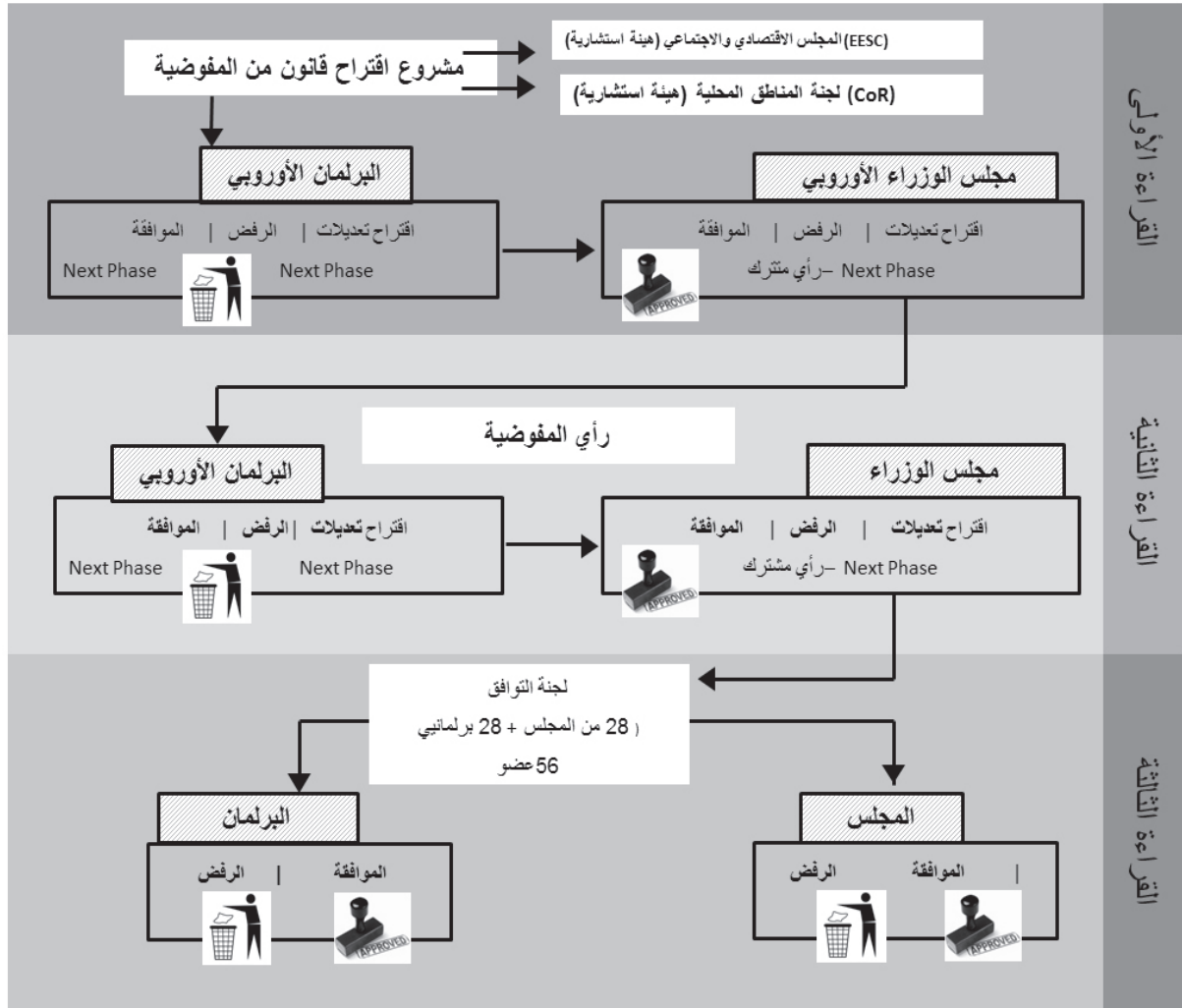
(82) "Article 249: In order to carry out their task and in accordance with the provisions of this Treaty, the European Parliament acting jointly with the Council, the Council and the Commission shall make regulations and issue directives, take decisions, make recommendations or deliver opinions. A regulation shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States. A directive shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods. See: Weiler, J.H.H. and Martina Kocjan. The Law of the European Union: Principles of Constitutional Law: The relationship between the community legal order and the national legal order (2005, NYU and U. of Oxford teaching material), p. 2.

للتوسع في شأن الجانب القانوني باللغة العربية انظر البحث للقانوني غياث ناصر بعنوان التأثير المباشر وغير المباشر للقانون الأوروبي، والبحث بكامله موجود على الموقع:

<http://www.wipo.int/wipolex/ar/outline/eu.htm>

(٨٣) المعهد الأوروبي للتدريب ومقره بروكسل، وأنشئ عام ١٩٩٨م من قبل شركة استشار أوروبية/ فرنسية لوضع دورات تدريبية للتعريف بطريقة عمل مؤسسات الاتحاد:

<https://www.linkedin.com/company/european-training-institute>



الشكل رقم (٣). توضيح تدرج خطوات التشريع في الاتحاد الأوروبي. من إعداد المعهد الأوروبي للتدريب European Training Institute بروكسل وترجمة الكاتب.

إمكانات التأثير في صناعة القرار الأوروبي

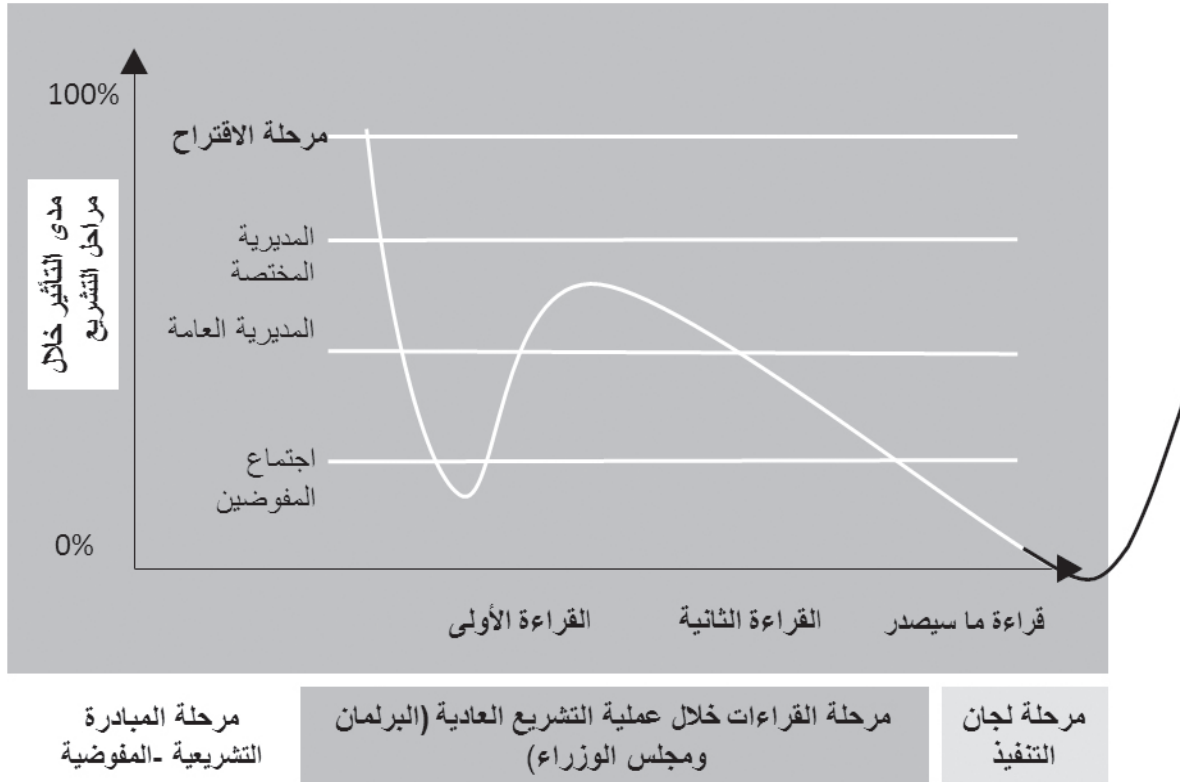
بطبيعة الحال وبسبب حجم الاتحاد فإن أي احتمال لصدور قانون قرار أوروبي سوف يكون له أثره على جهات عدة داخلية وخارجية، ولذلك فإن هنالك دراسات حول جدوى تدخل الجهات المعنية بما قد يصدر للعمل على محاولة

التأثير (Influence) في جهات صنع القرار الأوروبي (المفوضية وهي جهة المبادرة التشريعية تسمى الأجهزة المختصة داخل المفوضية بالمديرية (Directorate))، ومجلس الوزراء والبرلمان الأوروبيين كجهتين للموافقة أو التعديل أو الرفض من خلال التفاوض بين الجهات الثلاث.

الارتفاع (كما يوضح الشكل رقم ٤) خلال الفترة بين القراءة الأولى والثانية (فترة مناقشة التعديلات المقترحة من المفوضية من قبل مجلس الوزراء والبرلمان) لتتخفض بعد ذلك تماماً عند مرحلة لجان التنفيذ (لجان مشتركة من المفوضية ومجلس الوزراء لدراسة كيفية تنفيذ القرار الصادر في داخل دول الاتحاد).

كمثال على مثل هذه الدراسات فقد قام المعهد الأوروبي للتدريب (ETI) بمدينة بروكسل بدراسة مسار مجموعة من التشريعات في الاتحاد الأوروبي (انظر الشكل رقم ٤) واتضح أن أفضل مرحلة للتأثير على مجريات القرار تكون خلال فترة إعداد المبادرة التشريعية والإعلان عنها من قبل المفوضية الأوروبية وذلك قبل القراءة الأولى، كما تعود احتمالات التأثير في

احتمالات التأثير خلال مراحل القرار التشريعي للاتحاد الأوروبي



الشكل رقم (٤). من إعداد المعهد الأوروبي للتدريب European Training Institute بروكسل (قام الكاتب بالترجمة).

(٤) محكمة العدل الأوروبية

(The European Court of Justice)

نشأة المحكمة وطريقة تشكيلها

لما كان احتمال الاختلاف أمر وارد بين الدول التي كانت قد خرجت لتوها من حرب مدمرة قبل نشأة الاتحاد، فقد تم إنشاء هيئة للنظر في اعتراضات الدول منذ اللحظة الأولى لقيام فكرة الاتحاد، فكان إنشاء محكمة العدل الأوروبية ومقرها بروكسل عام ١٩٥٢م، أي بعد سنة تقريباً من اتفاقية باريس سنة ١٩٥١م، على أساس أن يتم اختيار قاضي واحد من كل دولة من دول الاتحاد الستة في ذلك الوقت، ويتم الاختيار بناء على اتفاقية مع حكومة الدولة، وتكون فترة بقاء القاضي في المحكمة لمدة ستة سنوات قابلة للتجديد، وقد استمر نفس التنظيم رغم تزايد عدد الدول وبالتالي فإن عدد القضاة في محكمة العدل الأوروبية اليوم هو ٢٨ قاضياً، وتجدر الإشارة هنا إلى أن القاضي لا يمثل مصالح الدولة التي جاء منها^(٨٤).

لكن في الوقت الحالي فإن مجلس المحكمة لم يعد يتعامل مع القضايا المرفوعة أمامه بهذا العدد الكبير من القضاة، وإنما تم تقسيم القضاة إلى "غرف قضائية" تختلف في عدد القضاة المشاركين باختلاف تعقيد القضية، وقد تحوي الغرفة عدد ٣ أو ١٣ أو ١٥ قاضياً. كذلك وللتخفيف من أعباء محكمة العدل الأوروبية، فقد تم عام ١٩٨٨م إنشاء محكمة ابتدائية

(Court of First Instance) وذلك بناء على قرار من المجلس الأوروبي^(٨٥)، علماً بأن اتفاقية لشبونة لعام ٢٠٠٧م قد وسعت من نطاق عمل المحكمة حيث أصبح يشمل كافة مجالات عمل الاتحاد باستثناء قضايا العلاقات الخارجية والأمن، وأصبحت قرارات المحكمة حسب هذه الاتفاقية ملزمة ولا مجال للدولة في حال صدورها أن تخالف القرار.

لقد ساعد على نجاح هذا المنهج في التعامل مع المخالفات كون أغلب مؤسسات الاتحاد تقع في دولة بلجيكا صغيرة الحجم، كما أن مركز محكمة العدل الأوروبية تقع في أصغر دول الاتحاد على الإطلاق (لوكسمبورج) كما أن باقي مؤسسات الاتحاد تقع في واحدة من أصغر دول الاتحاد وهي بلجيكا (١٠ ملايين نسمة) فلا مجال لاستغلال دولتي المقر وهما بلجيكا ولوكسمبورج لإمكانات وصلاحيات مؤسسات الاتحاد، الأمر الذي نلاحظه أحياناً حينما تكون المؤسسات الأساسية للوحدة السياسية موجودة في دولة كبيرة نسبياً من دول الاتحاد المزمع^(٨٦).

(85) Daniel Gueguen, Op. Cit. p. 100.

(٨٦) هذا التوجس من حجم دولة المقر ومدى إمكانية سيطرة دولة بعينها من دول الاتحاد على حقوق القرار بسبب مكان المؤسسات ظهر في الفترة الأولى مثلاً لقيام الاتحاد الفيدرالي الأمريكي الذي يعتبر أول تجربة اتحادية في التاريخ الحديث، لذلك كانت المفاوضات في فترة مبكرة من عمر الاتحاد الأمريكي على ضرورة الاتفاق على وضعية خاصة لمقر مؤسسات الاتحاد بوضعها بين عدد من الولايات، وجعلها مستقلة إدارياً فيما يعرف اليوم =

(٨٤) انظر: Pascal Fontaine, Europe in Twelve Lessons. EU, 2010, p. 26.

كيفية تحقيق الالتزام بقوانين الاتحاد: تكامل العمل بين المفوضية الأوروبية ودور محكمة العدل الأوروبية

تعديل آخر في طريقة عمل المؤسسات السياسية في الاتحاد الأوروبي نلمسه في الطريقة التي يعالج بها الاتحاد مخالفات الاتفاقيات الأساسية والقوانين الصادرة عن الاتحاد من قبل الدول الأعضاء. فمخالفة دولة للاتفاقيات الموقعة أو إحجامها عن تطبيق قانون صادر عن مثلث القرار الأوروبي في بروكسل لا يقتضي تدخل القضاء الأوروبي، وإنما يبدأ الأمر بقيام المفوضية بإبلاغ الدولة عن مخالفتها وضرورة تعديل وضعها، فإذا لم تنصاع تقوم المفوضية بإصدارها

والتفاوض معها حول مدة زمنية يجب على الدولة بعدها أن تلتزم بالقانون، فإن لم يجد ذلك يمكن أن تقوم المفوضية بفرض غرامات مالية على الدولة، فإن استمرت الدولة في عدم تطبيق القانون الصادر من الاتحاد جاز للمفوضية أن ترفع الموضوع لمحكمة العدل الأوروبية، بعد إشعار الدولة بذلك^(٨٧).

(٥) أطراف أخرى خارج نطاق مثلث القرار الأوروبي ومحكمة العدل الأوروبية أصبح لها دور في القرار الأوروبي خارج إطار مثلث القرار الأوروبي (المفوضية ومجلس الوزراء والبرلمان الأوروبي) بالإضافة إلى محكمة العدل الأوروبية، مما يمكن اعتباره الإطار

= بمقاطعة كولومبيا (District of Columbia) التي تقع فيها مدينة واشنطن العاصمة (Washington, D.C.). ففي ١٣ أكتوبر عام ١٧٩٢م تم وضع حجر الأساس للبيت الأبيض، كأول بناء جديد يتم إنشاؤه في العاصمة الجديدة. وفي ٢٤ أغسطس عام ١٨١٤م أحرقت القوات البريطانية العاصمة الأمريكية، أثناء حرب ١٨١٢م، وذلك رداً على حرق القوات الأمريكية لمدينة يورك (تورونتو حالياً)، وكانت النتيجة فرار الرئيس الأمريكي جيمس ماديسون، واحتراق مبنى الكابيتول (الكونغرس)، ومبنى الخزانة، وتم تخريب البيت الأبيض وحرقه، ولم ينبُج من هذا الحريق إلا مبنى القوات البحرية وعدد قليل من المباني الحكومية. وفي عام ١٨٦٤م، وافق الكونغرس على طلب ضم مقاطعة ألكساندريا Alexandria إلى ولاية فيرجينيا، وظلت واشنطن مدينة صغيرة تحتوي على عدد قليل من السكان حتى قيام الحرب الأهلية عام ١٨٦١م التي أدت إلى توسيع القاعدة الإدارية للحكومة الفيدرالية ومن ثم زاد عدد السكان في واشنطن العاصمة بشكل ملحوظ. لمزيد من المعلومات انظر مثلاً:

<http://vb.arabsgate.com/archive/index.php/t-487773.html>

(٨٧) كمثال على دور المفوضية في التحرك القضائي الذي يسبق دور المحكمة، فقد منحت المفوضية الأوروبية دولة المجر مهلة مدتها شهرين لتغيير قانون الخصخصة لديها الذي تعتبره المفوضية متعارضاً مع القواعد الاقتصادية للاتحاد الأوروبي. "وذكرت المفوضية وهي الذراع التنفيذية للاتحاد الأوروبي أن القانون المجري يتضمن قيوداً غير مبررة على حركة رؤوس الأموال وتأسيس الشركات فالقانون الحالي يعطي الدولة حقوقاً خاصة في ٣١ شركة تمت خصخصتها منها الأسهم الذهبية وحقوق التصويت في مجلس إدارة هذه الشركات. وقال مسؤولون أوروبيون إنه أمام المجر شهرين لترد على طلب المفوضية...". وكانت دولة المجر قد وافقت أثناء مفاوضات الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي على تعديل قانون الخصخصة لكي يتفق مع القواعد الأوروبية. انظر جريدة اليوم السعودية العدد: ١٢٠٦٨ لشهر ٣٠ يونيو ٢٠٠٦م أو موقع جريدة اليوم الإلكتروني بالرباط <http://www.alyaum.com/article/2400905>

يقوم ببساطة على تنظيم اجتماعات القمة بين دول الاتحاد ليكون عملية دورية يجتمع فيها أعلى سلطة في كل دولة من دول الاتحاد وهم إما رؤساء الدول وإما رؤساء الوزارات (نظراً لاختلاف أعلى سلطة للقرار من دولة أوروبية إلى أخرى)، وذلك في موعد ثابت كل ثلاثة أشهر وفي مكان ثابت أيضاً وعادة ما يكون نفس مبنى مجلس الوزراء الأوروبي في بروكسل، حيث تقوم ممثلات الدول (وهي أشبه بسفارة للدولة تقوم على تمثيل مصالحها من خلال المشاركة المستمرة في المفاوضات) الموجودة في بروكسل على تقديم خدمات إعداد جدول الأعمال وباقي الترتيبات لاجتماعات القمة بطريقة أكثر انتظاماً مقارنة بحالة عقد الاجتماعات خارج مدينة بروكسل. كذلك وبالإضافة للاجتماعات كل ثلاثة أشهر فإنه يمكن الدعوة لعقد اجتماع طارئ للمجلس في بروكسل في حال الحاجة لقرارات قمة أكثر سرعة.

بطبيعة الحال فإن هذا الجهاز ونظراً لأنه يتألف من أعلى سلطة منتخبة في كل دولة من دول الاتحاد، يستطيع التعامل مع المستجدات واتخاذ القرار بسرعة في أغلب القضايا تقريباً، وهو في نفس الوقت قادر على الأمر على المفوضية الأوروبية لاتخاذ موقف محدد تجاه أي قضية طارئة، وتعتبر المفوضية في هذا الشأن الجهاز التنفيذي حيث إن من واجبات رئيس المفوضية الأوروبية وكذلك الممثل السامي للهيئة الأوروبية للعمل الخارجي حضور اجتماعات القمة والعمل وفق قراراتها.

المؤسساتي الفعلي للقرار الأوروبي في الحالات الطبيعية، فإن هنالك أطراف أخرى ذات صلاحيات إضافية أو صفات تمثيلية أو أعمال ذات طبيعة تخصصية توجه وتأثر في القرار الأوروبي في مرحلة التشريع (صنع القاعدة القانونية) أو مرحلة التنفيذ (تطبيق القاعدة) ولا بد من معرفتها للإحاطة باحتمالات القرار الأوروبي ومن يشارك في صنعه وكيفية تطبيقه، وأهم هذه الجهات ما يلي.

جهاز فوق مثلث القرار للتعامل مع القضايا الطارئة:

المجلس الأوروبي The European Council

كما أشرنا سابقاً فإن عمليات اتخاذ القرار داخل إطار أجهزة مثلث القرار الأوروبي الأساسية (مجلس الوزراء الأوروبي والبرلمان والمفوضية) تعتمد أساساً على التحويل الوارد في الاتفاقيات الكبرى الموقعة بين دول الاتحاد، ولكن ماذا يمكن أن يحدث في حالة قيام مستجدات أوروبية أو عالمية تستلزم قرارات مشتركة، مثل الأحداث في ليبيا والقضية الأوكرانية أو قضية القرصنة في البحر الأحمر ومنطقة بحر العرب أو قضية الإشكاليات المالية التي واجهت اليونان.

هنا نجد تطوراً إدارياً جديداً بإنشاء إطار تنظيمي ذا صلاحيات عليا أطلق عليه مسمى المجلس الأوروبي عام ١٩٧٢م، ليكون الاتحاد قادراً على اتخاذ قرارات جماعية أكثر سرعة من انتظار اتفاقية جديدة، وهذا الجهاز

ءور ءكومات الءول فى ءطبق ما ءم إقراره من مءلء القراء: العلاءة بىن ما ىءم إقراره من أءهزة مءلء القراء الأوروبى (مءلس الوزراء والبرلمان والمفوضىة) وعمل الءكومات فى ءول الاآءاء

رغم الصبغة ءنفىذىة اللى ءعطى للمفوضىة الأوروبىة؁ فإن ءهاز المفوضىة الذى لا ىءءاوز إءمالى عءء موظفىه الأربعىن ألفاً لىس لءىه القءرة العملىة لءنفىء القراءاا اللى ءصءر عن مءلء القراء على مسءوى أوروباء؁ بل ىكاء ىعءمء فى ءلك بالءامل على قىام الءهاز ءنفىذى لءل ءولة على ءءه بءطبقى القوانىن الصاءرة عنه؁ كما قء ىسءلزم الأمر قىام البرلماناا فى الءول الأعضاء بءقنىن ما صءر عن مءلء القراء الأوروبى فى قوالب قانونىة ءءلاءم مع النظام القانونى للءولة.

ما بىقى للمفوضىة فى هءا المجال هو فى الواقع واءبابا إشرافىة أكثر منها ءنفىذىة⁽⁸⁸⁾؁ ءىء نلاءظ ءلك فى المهام الأساسية للمفوضىة اللى ءشمل مهمة العمل على ءماية القانون الاآءاءى؁ وءلك بمءابعة قىام كل ءولة بءعءىل قوانىنهام وفق نظامهام القانونى لىءماشى مع الاآءاقىاا الأوروبىة (اللى ءشكل القانون

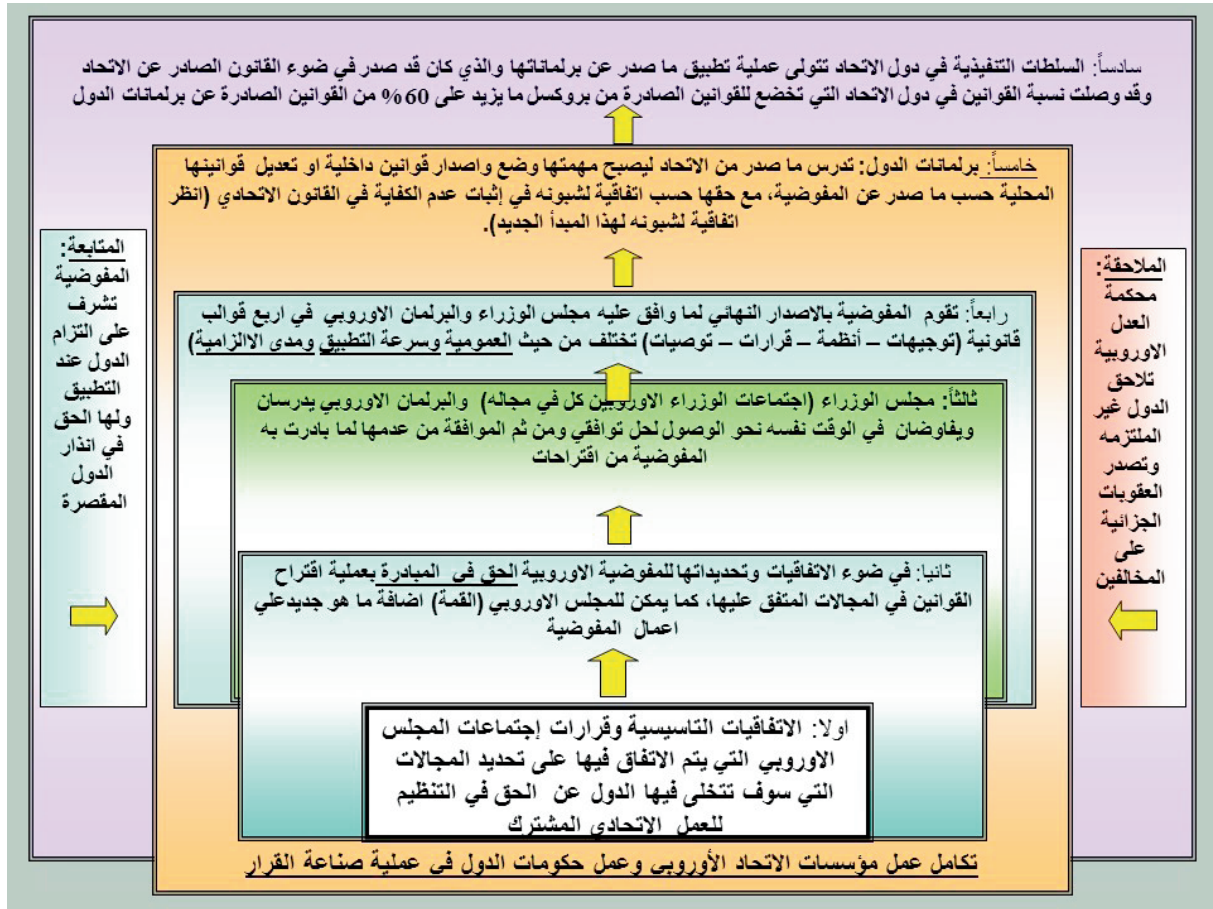
الأساسى للآءاء) وكءلك ما صءر عن ءهاز مءلء القراء الأوروبى من قوانىن.

هءا ءءامل بىن عمل المفوضىة وعمل أءهزة ءشرىع وءنفىء فى ءكومات الءول الأعضاء هو الءانب الذى لا ىظهر للعىان لمن ىعىشون ءارء إطار مءىنة بروكسل؁ ونظراً لأهمىة الءاصءة فى ءوضىء الءهة المسؤولة عملىاً عن ءطبقى الاآءاقىاا والقوانىن الصاءرة من بروكسل؁ فقء قام الكاءب بإعءاءاا الشكل أءناه (الشكل رقم ٥) ابتءاء من الاآءاقىاا ءأسىسىة (أولاً) اللى هى مصءر ءءوىل القانونى لءوآىء مءال بعىنه؁ لىأتى بعء ءلك ءور مءلء القراء الأوروبى (ءانىاً)؁ لىءءرء القانون الصاءر (عبر المراحل الموضءة فى الشكل رقم ٥) بعء ءلك إلى مرءلة ءنفىء (سادساً) ءاآل الءول اللى كانت قء وقءء على الاآءاقىة (لأن الءول اللى قء لا ءكون قء وقءء على اآءاقىة بعىنهام ءىر ملزمة بقراءاا مءلء القراء فى نفس المجال)؁ وىظهر الشكل أىضاً ءور المفوضىة فى المءابعة والءور القضاىى من قبل مءكمة العءل الأوروبىة.

ءور ءءىء للبرلماناا القومىة ءسب اآءاقىة لشبونة ٢٠٠٧م

أمام ءقىة أن أكثر من ٦٠٪ من قوانىن ءول الاآءاء أصبءا الىوم ءاضعة بطرىقة أو بأءرى للقواعد القانونىة الصاءرة من بروكسل؁ فقء ءزاء

(88) Klaus-Dieter Borchardt. 2010, Op. Cit. p. 64. 'The Commission is also the guardian of the Union Law. It monitors the member states' application and implementation of primary and secondary Union legislations, institutes infringement proceedings in event of any violation of Union Law (Article 258 TFEU) and, if necessary, refers the matter to the Court of Justice'.



الشكل رقم (٥). تكامل عمل مؤسسات الاتحاد الأوروبي وعمل حكومات الدول في عملية صناعة القرار.

الشعور في برلمانات الدول الأوروبية أنها أخذت تفقد دورها التشريعي الذي انتخب من أجله (Time, 2016, p. 11)، وأن بروكسل أصبحت هي المشرع الحقيقي، ولذلك جاءت اتفاقية لشبونة ٢٠٠٧م بحق جديد للبرلمانات القومية بحيث تشارك هذه البرلمانات في تطبيق قاعدة قديمة تعرف بحق الفروع (Subsidiarity Principle) لإعطاء هذه البرلمانات الحق في الرد على مقترحات القوانين التي قد تتقدم بها المفوضية الأوروبية أي في مرحلة المبادرة. تقوم فكرة إدخال البرلمانات القومية في العملية التشريعية في بروكسل على إحياء هذه القاعدة القديمة التي كان يتم تطبيقها في المراحل الأولى لتطور الاتحاد الأوروبي لإقناع الدول والشعوب الأوروبية بأن أعمال الاتحاد سوف لا تصبح عبئاً على الدول وشعوبها. في هذا الشأن التزم القائمون على وضع الاتفاقيات بمبدأ

الموقف) فإنه يجري إعادة اقتراح القانون للمفوضية لمراجعته حيث يمكن عندها أن تقوم بسحبه نهائياً أو تعديله أو الحفاظ عليه كما كانت قد أصدرته كمقترح في مبادرتها التشريعية.

في حالة الحفاظ عليه كما هو، فإن على المفوضية الأوروبية تقديم تقرير مضاد توضح فيه كيف أنها لا ترى أن التقرير يخالف مبدأ حق الفروع، ثم يرسل كلا التقريرين (الصادر عن البرلمانات القومية ونقيضه الصادر عن المفوضية) إلى مجلس الوزراء الأوروبي وإلى البرلمان الأوروبي، للتصويت على ما فيها، فإذا حصل التقرير المبرر من البرلمانات القومية على نسبة ٥٥٪ في مجلس الوزراء الأوروبي أو على أغلبية الأصوات في البرلمان الأوروبي فإنه يتم إيقاف اقتراح القانون ولا يعرض بعد ذلك مرة أخرى^(٨٩).

هنا لابد أن نشير إلى أن هذا التوجه المؤسساتي الجديد نحو إدخال البرلمانات القومية في المراحل الأولى لعملية اتخاذ القرار الأوروبي، سوف يفتح الباب لبرلمانات الدول في العمل على كبح جماح تزايد دور مثلث القرار الأوروبي في التقنين، علماً بأنه سوف لا يؤثر على ما تم تقريره في الماضي من قوانين اتحادية، التي تم من خلالها وهدوء تام إخضاع أكثر من ٦٠٪ من القواعد التنظيمية والقوانين لمتطلبات وقوانين تم إصدارها من قبل مثلث القرار الأوروبي في بروكسل (مارك ليونارد، ٢٠٠٩م، ص ٢٢).

أساسي اعتبر كقيد دستوري على عمل مؤسسات الاتحاد وهو مبدأ حق الفروع، وله عدة جوانب لكنه يعني بالذات أن الحق في اتخاذ القرار الاتحادي بالتنظيم في أي مجال قد تقررته الاتفاقيات، يجب أن يحقق نفعاً أكبر مما لو ترك أمر التنظيم على مستوى الدول، وأن يأخذ التنظيم في جميع الحالات بالحد الأدنى القانوني الذي يحقق الهدف، وبالتالي فإن على المفوضية الأوروبية أو أي هيئة أوروبية مسؤولة عن تقرير قواعد جديدة أن تكون قادرة على إثبات أن هنالك حاجة حقيقية لهذه القواعد الجديدة، وأنها في حدها الأدنى أفضل وأقل تكلفة مما لو ترك الأمر للدول نفسها دون تدخل من الاتحاد.

الفحوى العملي لهذا الحق الذي جاء في شكل جديد لصالح برلمانات الدول في نص اتفاقية لشبونة، يقوم على إعطاء هذه البرلمانات من بلدانها، حق إصدار إنذار مبكر في شكل ورقة "إعلان موقف مبرر" (خلال الثمانية أسابيع الأولى من إعلان مبادرة تشريعية أو إعلان مقترح قانون من قبل المفوضية الأوروبية) تثبت فيه أن اقتراح القانون يخالف مبدأ حق الفروع المذكور، فإن حصل هذا التقرير على تأييد ما لا تقل نسبته عن ثلث أصوات البرلمانات القومية (يكون الحساب على أساس صوتين لكل برلمان قومي، وفي حال البرلمانات ذات المجلسين فيعطى صوت واحد لكل مجلس لأنهما قد يختلفان في رأيها ضد أو مع إعلان

(89) Klaus-Dieter Borchardt, 2010 Op. Cit. p. 39 and 41.

بالسوق الأوروبية، وكذلك الحق في تقديم اقتراحات لمبادرات تشريعية للمفوضية الأوروبية، للنظر في إمكانية أن تقوم المفوضية بتقديمها لمجلس الوزراء والبرلمان الأوروبي^(٩١).

الجهاز الثاني: هيئة الأقاليم (The Committee of the Regions)

وهو جهاز استشاري آخر يقوم على تمثيل مصالح الهيئات المحلية المنتخبة مثل البلديات وأمانات المدن والحكومات المحلية في مختلف مدن وقرى الاتحاد، وذلك بإعطائها حق إبداء وجهة نظرها في مقترحات القوانين التي تعدها المفوضية قبل إرسالها للبرلمان ومجلس الوزراء الأوروبي، كواجب استرشادي حيث نصت اتفاقية لشبونة على أن المفوضية ملزمة باستشارة الهيئات المحلية عبر هذا الجهاز في مرحلة اقتراح القوانين في أي قضايا تخص الهيئات المحلية والبلديات، وطريقة تشكيل الجهاز

إتاحة الفرصة لكافة الفاعليات والقوى الاجتماعية ذات الصبغة التمثيلية في الدول الأوروبية للمشاركة في صناعة القرار

جانب آخر نلاحظه في عملية اتخاذ القرار في بروكسل هو العمل على إشراك مختلف القوى الاجتماعية في عمليات صناعة القرار لزيادة الشرعية التمثيلية للاتحاد، فلا يقتصر الأمر على الحكومات أو الأحزاب السياسية وإنما أيضاً هنالك التنظيمات الاجتماعية ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى التي تتواجد على الساحة في بلدانها بصور مختلفة لكنها تعكس التشابه في التنظيم الاجتماعي الأوروبي على أساس التنظيمات التمثيلية المحلية أو القوى ذات الفاعلية الاقتصادية.

بناء على هذا التوجه العام قامت المفوضية الأوروبية بتوفير المقر في بروكسل لجهازين باختصاصات استشارية.

الجهاز الأول: الهيئة الأوروبية الاقتصادية والاجتماعية

(European Economic and Social Committee)

وهي هيئة استشارية مقرها بروكسل تم إنشاؤها عام ١٩٥٧م حسب اتفاقية روما تعمل على تمثيل مصالح العمال وأرباب العمل والمزارعين ومؤسسات المجتمع المدني^(٩٢)، وذلك من خلال الحق في تقديم المشورة فيما يعرض من مقترحات فيما يتعلق

(٩١) عدد المقاعد المتاح للمؤسسات الاجتماعية ومؤسسات المجتمع المدني يختلف من دولة إلى أخرى بإدخال عامل عدد السكان على أساس تقريبي، فالمقاعد المتاحة للمؤسسات الاجتماعية في ألمانيا وإيطاليا وفرنسا والمملكة المتحدة هو ٢٤ مقعداً، وينخفض العدد على أساس الأصغر فالأصغر، فمثلاً دولتي لوكسمبورج وقبرص لهما ٦ مقاعد، أما مالطا وهي أصغر دول الاتحاد فلها ٥ مقاعد بعدد إجمالي للمجلس وهو ٣٥٣ مقعداً (انظر: Daniel Gueguen، مرجع سابق، ص ٨٥)، والهدف الأساسي هو إثراء الحوار وتوسيع دائرة دراسة المبادرات التشريعية حتى لا تبتعد النتائج عن الرغبات الشعبية على المستوى المحلي.

(90) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.about-the-committee>

آآشابه من آىآ عءء المقاعء المآآ لكل ءولة مع طرىقة آشكىل آهاز الآئة الاآصاءىة والاجآماءىة.

لقد أنشئ هءا الآهاز عام ١٩٩٤م لسببىن أساسىن الأول (وهو الأهم) ىربط بآقىقة أن الاآءاء الأوروبى أصبح المشرع الرئسى فى أوروبا؁ وأن أغلب آشرىعائه سوف آطبى على المسآوى المآلى فى أغلب الآلاآ؁ ولذلك كان لابد من إآآآة الفرصة للأآهزة عئء ذلك المسآوى فى المآشركة فى عملىآ الآوار؁ آلال مراحلى اقآراح الآشرىعآ وقبلى صءور القوانىن فى قلبها النهاى؁ أما السبب الآانى فىربط بملاحظة الفآوة المآزىة بىن من ىقوم بوضع السىاسآ فى بروكسل وبىن عامة الناس؁ وآاءآ فآرة الآهاز لرمء هءة الفآوة ولو آزئىاً عن طرىق إشراك الآهزة المآلىة المآآآة الآى آمآل عامة الناس عئء المسآوى المآلى فى عملىآ صناعة القرار الأوروبى^(٩٢).

هنا لابد أن نشىر إلى أنه ورغم أن مهمة هءا الآهاز هى آقءىم آراء اسآآارىة آلال مراحلى الآوار واقآراح الآشرىعآ من قبل آهزة مآلآ القرار الأوروبى؁ إلا أن اآفاقىة لشبونة أعطآ لهىئة الأقالىم الآق فى رفع القضاىا أمام مآكمة العءل الأوروبىة لآبرىر رأىها ضد وآهة نظر مقآرح آشرىعى اآءاءى قء آكون المفوضىة آآاهآل فىه رأى هىئة الأقالىم ءون آقىم كافى لذلك الرأى.

بالإضافة لهءىن الآهازىن آآولى المفوضىة آوفىر المساعءآ والغطاء المؤسساآى للمآآ من مؤسسات المآآمع المءنى الأوروبى النشطة على نطاق أوروبا؁ ونلاحظ بصفة عامة أن هءا الآوجه نحو الاآآواء بالآواء فى بروكسل من آلال إآآآة فرصة المآشركة للآوى الاجآماءىة آارج إطار مؤسسات مآلآ القرار الأوروبى (مآلس الوزراء والبرلمان والمفوضىة) ىآناقض مع ما نعرفه عن الصراع السىاسى الذى ىمىل عادة إلى منهآ الإقصاء السىاسى؁ أو على أقل آقءىر اسآآواء القوى السىاسىة الأآرى ولىس العمل على ءعوتها للمآشركة وآوفىر المقار لها للآواء؁ ولعل هءا ىعود إلى الآوف من أن نآظر الشعوب إلى الاآءاء على أنه آاء لىآآطف آق الناس فى آقرىر آىآهم من آلال آظىآآهم الاجآماءىة المآآآة الآى عرفوها قبل نشأة الاآءاء.

الأآهزة المآآصصة الآى آعمل فى مآلاآ بعىنها بالإضافة إلى هءة الآهزة ذات الطبىعة الآمبىلىة فى مصادر شرعىتها الأساسىة؁ فإن هنالك العءىء من الآهزة المآآصصة الآى آشارك من آلال نشاطها الآسقى فى آقرىب وآهآآ النظر والآظىم المآشرك؁ للاستفاءة ما أمكن من الفاعلىة الآى آنشأ من موقف موآء فى المآلاآ الأكثر آخصصاً مآل البنك المركزى الأوروبى ومقره فرانكفورت وىشرف على السىاسىة النقءىة؁ وهىئة المراجعىن ومهمآها مراجعة

الخلاصة:

نحو منظور كلي لإشكاليات اتخاذ القرار

في تجربة الاتحاد الأوروبي

التداخل في المسميات والتعقيد في عمليات اتخاذ القرار درجة التعقيد الملحوظة فيما سبق توضيحه في طريقة اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي واختلاف معاني مسميات الأجهزة الرئيسية عما درجت عليه الدول لعشرات السنين كما وضحنا، والتعديلات التي يتم إجراؤها من اتفاقية إلى أخرى، لا يعود إلى أخطاء بيروقراطية أو فشل في الفكر التنظيمي أو في المعرفة السياسية، وإنما يعود إلى أن الاتحاد الأوروبي وأجهزته المختلفة قام في أساسه على تمثيل مصالح قومية وقوى سياسية واقتصادية واجتماعية متعارضة، كما أن هنالك خوفاً لدى الدول الأعضاء له مبرراته التاريخية والاقتصادية والسياسية من هيمنة دولة على أخرى أو شعب على آخر، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار التطور الأوروبي السياسي الذي قام على تفعيل دور الأغلبية واستحقاقات العدالة التناسبية بالتخلي عن مبدأ الإجماع^(٩٤)، كجزء من تعميم قاعدة التناسب

مدى قانونية طريقة جمع وإدارة وإنفاق ميزانية الاتحاد ومقرها لوكسمبورج، والبنك الأوروبي للاستثمار، كما تم في اتفاقية لشبونة عام ٢٠٠٧م إنشاء هيئة متخصصة في العلاقات الدولية لتمثيل الاتحاد في المحافل الدولية وهي الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي (The European External Action Service) ومقرها في بروكسل التي تعمل على التنسيق بين السياسات الخارجية للدول الأعضاء مع ملاحظة أن موضوع السياسة الخارجية لا يزال قضية سيادية وخارج نطاق الاختصاص الاتحادي، ولذلك فقرارات الهيئة ليست ملزمة حيث تخضع تجربة العمل الاتحادي في المجال الخارجي لتدقيق مستمر من قبل مؤسسات البحث العلمي ومراكز التفكير في دول الاتحاد، ويتم ذلك سنوياً بدعوة من البرلمان الأوروبي حيث حضر الكاتب في البرلمان الأوروبي مناقشة نتائج أربعة بحوث قامت بدراسة مدى نجاح تجربة الهيئة في مجال العمل الخارجي والإمكانيات المتاحة لتحسين أدائها^(٩٥).

- (93) - Rosa Balfour, Alyson Bailes and Megan Kenna. **External Action Service at work: How to improve EU foreign policy.** European Policy Center, Issue Paper No. 67, Jan. 2012.
- Staffan Hemra, Thomas Raines and Richard Whitman. **A Diplomatic Entrepreneur: Making the Most of the European External Action Service.** A Chatham House Report, December 2011.
- Stephan Keukeleire (College of Europe / University of Leuven) and Arnout Justaert (University of Leuven). **EU Foreign Policy and the Challenges of Structural Diplomacy: Comprehensiveness, Coordination, Alignment and Learning.** DSEU Policy Paper 12 February 2012.
- Stefan Lehne. **More Action, Better Service: How to Strengthen the European External Action Service.** Carnegie Endowment for International Peace, December 16, 2011.

(٩٤) حول ضرورة التخلي عن قاعدة الإجماع كأساس لإصلاح مؤسسات الاتحاد الأوروبي انظر مقال وزير مالية مملكة بلجيكا:

Anackere, Steven V. **Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement.** Global Governance Institute, Brussels May, 2012, p. 12.

العديدي الديموقراطي في تاريخ أوروبا الحديث كأساس لعمليات اتخاذ القرار^(٩٥).

في ضوء هذه الحقائق كان على مفكري أوروبا وسياسيها الذين آمنوا بفكرة الوحدة لتجاوز احتمالات حروب جديدة بين الدول الأوروبية من خلال تحقيق الاندماج الوظيفي كنقطة بداية، أن يقوموا بتحقيق مجاوزة صعبة بين حقوق السيادة الوطنية من جهة وبين حقوق العدالة والتمثيل التناسبي من جهة أخرى، وذلك في أنظمة اتخاذ القرار وأساليبه، مما أخرج لنا نظاماً يعمل ولكنه غريب عما نعرفه في العلوم السياسية بالإضافة إلى التعقيد العملي الذي أضعف الاتحاد في أذهان بعض الأوروبيين وفتح باباً للأحزاب المعادية للاتحاد^(٩٦).

لكن ورغم هذا التبرير للتشكيل التنظيمي المعقد في طريقة اتخاذ القرار، فإن هنالك ثمة ثمن تدفعه أوروبا اليوم على المستويين الشعبي والمؤسسي، فأما الثمن على المستوى الشعبي فيرتبط بضعف معرفة الأوروبيين أنفسهم عدا عن غيرهم وكيف يعمل الاتحاد إلى حد أن هنالك اليوم عشرات المعاهد في مدينة بروكسل التي أصبحت مهمتها الأساسية هي شرح طريقة عمل الاتحاد لموظفي الدول الأوروبية وغير الأوروبية^(٩٧)، وذلك بسبب اختلافها عما هو متعارف عليه عالمياً في عمل الأنظمة السياسية، فأصبح فهم الاتحاد يكاد يكون محصوراً في النخب السياسية وأصحاب الاختصاص والمثقفين من الأوروبيين بدلاً من أن يكون متاحاً للسواد الأعظم من الأوروبيين. في

(٩٥) لمراجعة شاملة للتطور الفكري السياسي في أوروبا نحو الفكر الذي يؤمن بدور الأغلبية كحل جزئي للاختلاف للوصول إلى توافقات

سياسية مؤقتة ولكن مقبولة في العملية السياسية انظر الكتاب:

Democracy, edited by Philip Green. New Jersey: Humanitarian Press Inter. 1993.

الكتاب يجمع أهم المقالات التي شرحت مبررات وإشكاليات الحل الديموقراطي في العملية السياسية، بما فيها مقالات كتاب ممن أسسوا لهذا الفكر مثل جان لوك وجون هوبز وجاك جاك روسو (العقد الاجتماعي) وجون ستيورات مل واليكسي توكفيل وجيمس ماديسون وروبرت دال وجون داوي وغيرهم.

(٩٦) انظر: دافيد ريني مندوب مجلة الإيكونوميست البريطانية في بروكسل (The Economist) أوروبا: مشروع جيد لكن العيب في الناخبين: يفسد تصويت تلو الآخر الأجندة الأوروبية من كتاب الإيكونوميست السنوي العدد ٢٣، ٢٠٠٩م، ص ٢٤ (النسخة العربية). للمزيد حول تزايد القوى المحافظة في بريطانيا التي تناهض الاتحاد، انظر: سيناريو خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي يتعزز. جريدة الشرق الأوسط ٢٩/٦/٢٠١٤م.

(٩٧) حتى بالنسبة لموظفي البعثات الدبلوماسية التي تقيم في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي فإنها تقوم بعقد دورات وندوات لموظفيها لشرح طريقة عمل الاتحاد ومؤسساته المختلفة، حيث يوجد في المدينة العديد من معاهد التدريب التي تركز على تدريب موظفي الاتحاد وموظفي الدول الأعضاء في الاتحاد بالإضافة إلى موظفي البعثات الدبلوماسية على كيفية عمل مؤسسات القرار في الاتحاد، وقد قام كاتب هذا البحث كمدير سابق لقسم الاتحاد الأوروبي بسفارة المملكة العربية السعودية في بروكسل (٢٠١١-٢٠١٣م) بإعداد برنامج التدريب الخاص بموظفي السلك الدبلوماسي وموظفي وزارة الخارجية السعودية في الرياض لتعقد في بروكسل، وذلك عن طريق عمل مفاضلة بين المعاهد في مدينة بروكسل، ومن ثم تعاقدت السفارة في نهاية الأمر مع المعهد الأوروبي للتدريب (European Training Institute).

النقد الموجه لبروكسل ومؤسساتها في أمور اقتصادية وسياسية قد لا يكون لبروكسل علاقة بها^(٩٩).

أما على مستوى مؤسسات اتخاذ القرار فقد حذر نائب رئيس الوزراء ووزير المالية البلجيكي والمسؤول السابق عن الإصلاح المؤسساتي في مملكة بلجيكا في خطاب له عام ٢٠١٢م بأن مشكلة قرار الاتحاد الأوروبي تكمن في بطء اتخاذ القرار، لدرجة أن هنالك نظرة للاتحاد الأوروبي على أنه لا يحقق ما هو متوقع منه في ظل استمرار النقاشات الداخلية حول كيفية اتخاذ موقف موحد في القضايا المطروحة، ومثال ذلك ما يحدث حول مبادرة السلام في الشرق الأوسط حيث يستمر الاتحاد الأوروبي في الكفاح من أجل الوصول إلى دور فعال وذلك في الأحداث التي تحدث عند بابه:

"The world is not waiting for us and the pace of change is sometimes stunning. The European Union is still perceived by its partners as not living up to its potential. As our difficult internal discussions on how to react with unity to the Middle East Peace Process show, the European Union continues to struggle to find an adequate role in events that unfold at its back door."⁽¹⁰⁰⁾

(٩٩) حول تزايد الفجوة الملحوظة بين عامة الناس في الدول الأوروبية المختلفة وبين ما تضعه بروكسل من تشريعات وأعمال انظر على سبيل المثال مقال: دايفيد ريني، مرجع سابق، ص ٢٤، وكذلك موقع الإنترنت لمجلة "أوروبا" للمقال بعنوان:

"Europea - summaries of EU legislation". EU Europa. Retrieved 12 June 2013.

(100) Anackere, Steven V. Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement. Global Governance Institute, Brussels May, 2012, p. 10.

هذا الشأن وكما يشير الكاتب ديفيد ريني في مقاله عن الاتحاد بعنوان: مشروع جيد لكن العيب في الناحيتين: يفسد تصويت تلو الآخر الأجندة الأوروبية، فإن أحد أهم مؤشرات صعوبة فهم الاتحاد للناخب العادي استمرار الانحسار في نسبة الأوروبيين الذين يصوتون في انتخابات البرلمان الأوروبي، فقد انحسر معدل نسبة المشاركة في الانتخابات البرلمانية التي تجري مرة كل خمسة سنوات من ٦٣٪ عام ١٩٧٩م إلى نحو ٤٦٪ عام ٢٠٠٩م، أما في انتخابات البرلمان الأوروبي السنة الماضية (٢٠١٤م) فقد تزايد أيضاً نفوذ الراضين للمشروع الأوروبي ككل في فرنسا والسويد وألمانيا بالإضافة إلى بريطانيا، التي وعد رئيس وزرائها دافيد كاميرون بإجراء استفتاء في عام ٢٠١٦-٢٠١٧م على شروط بقاء بريطانيا في الاتحاد^(٩٨)، ويستمر خلال ذلك

(٩٨) من النادر أن يطفو الخلاف الأوروبي ليصبح تعبيراً مباشراً في نقد دولة لدولة وبالذات داخل أروقة الاتحاد الأوروبي، ولكن شخصية رئيس المفوضية الجديد جين كلاود يونكر له تاريخ طويل في تعليقاته اللاذعة للموقف البريطاني من اتحاد أوروبي أكثر قوة، فأشار عام ٢٠٠٥م في خطاب له أمام البرلمان الأوروبي إلى "المصالح الخسيسة والذنية" للأسلوب البريطاني في مقاومة مشروع تعزيز البناء الأوروبي (انظر تقرير جامعة الدول العربية في ٣٠/٦/٢٠١٤م بعنوان: "الاتحاد الأوروبي يدخل مرحلة جديدة من العمل السياسي" ويتعلق بظروف اختيار السيد جين كلاود يونكر لمنصب رئيس المفوضية الأوروبية رغم المعارضة البريطانية.

وهذا بالفعل هو ما كشفت عنه الأحداث في ظل تسارع الأزمة المالية لليونان وأزمة التعامل مع اللاجئين على أبواب أوروبا وبالذات خلال عامي ٢٠١٤م و ٢٠١٥م، حيث وصل الكاتب نيكوس كونستادراس من جريدة نيويورك تايمز - النسخة الدولية (International New York Times) في تحليله لدور الاتحاد في قضيتي أزمة اليونان المالية وأزمة اللاجئين إلى نتيجة مشابهة مفادها أن الجميع هم ضحايا قرارات الاتحاد الأوروبي بسبب أن القرار الأوروبي يأتي "مبعثراً وبعد الحدث ويعوزه الشمولية، وحتى بعد صدور القرار من الاتحاد فإن اختلاف مواقف ومصالح الدول يجعلها في أحيان كثيرة تتجاهل القرار الأوروبي وكأنه لم يصدر"^(١٠١).

إشكالية اختلاف مواقف الدول وأثر ذلك على قدرة الاتحاد في اتخاذ قرارات كافية تظهر لنا بصورة أوضح إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن مؤسسات الاتحاد الأوروبي بالقليل الذي لديها من الموظفين في الجهاز التنفيذي (المفوضية الأوروبية) الذي لا يتجاوز

عددهم الأربعون ألفاً^(١٠٢)، وبميزانيتها المحدودة (أقل من ١٪ من مجموع صافي الدخل القومي للدول الأعضاء في الاتحاد)^(١٠٣) هي في الواقع أقل من أن تتلقى اللوم على ما يحدث اليوم في أوروبا.

ملاحظات

(أ) العوامل الثقافية التي قام الكاتب بتوضيحها لا تؤثر فقط على الواقع الداخلي للاتحاد بل من الأهمية بمكان أن نلاحظ أن هذه الميول الثقافية والحضارية التي كانت نتاج المعاناة التاريخية التي عاشتها أوروبا لقرون مع الإمبراطوريات التوسعية والدكتاتوريات القومية المتصارعة لها أثرها أيضاً على الطريقة التي يمارس بها الاتحاد

(١٠٢) يشير الكاتب مارك ليونارد إلى هذه الحقيقة حيث وضع في كتابه أن العديد من المؤسسات البلدية في مدن بعض دول الاتحاد تحوي عدداً أكبر من موظفي المفوضية الأوروبية نفسها (مثلاً: يتجاوز عدد موظفي أمانة مدينة برمنجهام في بريطانيا الخمسة وأربعين ألفاً) وبصفة عامة فإن معدل موظفي الاتحاد إلى عدد سكان الاتحاد هو حوالي نصف موظف لكل عشرة آلاف مواطن أوروبي، بينما المعدل العام لنسبة عدد الموظفين الحكوميين إلى عدد السكان في الدول الأوروبية هو ٣٠٠ موظف لكل عشرة آلاف (انظر مارك ليونارد، ٢٠٠٩م: مرجع سابق، ص ٢٤) وهذا يعني أن المفوضية الأوروبية ليست قادرة من الناحية العملية على القيام وحدها بالمهام التنفيذية المطلوبة، هذا بالإضافة إلى القيود السيادية التي تمنعها من اتخاذ قرارات حاسمة.

(103) The EU Made Simple, 2010 Op. Cit. p. 22

(١٠١) انظر إشارة الكاتب نيكوس كونستادراس إلى إشكاليات الضعف في قرارات الاتحاد:

"All are victims to the European Union's scattershot approach to challenges. Lacking a comprehensive policy, the Union adopt measures that are a compromise among vastly different needs and positions, are often inadequate and are immediately ignored." Konstandaras, Nikos. Europe's Dangerous Ambivalence. **International New York Times**, Sept. 19-20, 2015.

الحال فإن هذه السياسة ليست في منأى عن الرغبة الجارحة لدى الدول الأوروبية في الحد من الهجرة إلى دول أوروبا، لكن منطلقاتها الإصلاحية بصفة عامة أفضل بكثير من سياسات الدول الأوروبية في حوض المتوسط (فرنسا وإسبانيا وإيطاليا) مثلاً المعروفة بالنزعة الاستعمارية والرغبة في استغلال مقدرات الشعوب (للتوسع في فهم الفارق بين طريقة تعامل الاتحاد الأوروبي مع جيرانه وطريقة تعامل الدول الأوروبية الاستعمارية، انظر بحث الكاتب: صادق المالكي (٢٠١٣م) تجربة الاتحاد الأوروبي في التعامل مع قضايا الحدود. نشر ضمن مجموعة الأوراق البحثية في مؤتمر: قضايا الحدود السياسية وآثارها الداخلية والدولية. الرياض: الجمعية السعودية للعلوم السياسية، جامعة الملك سعود، ١٤٣٤هـ/٢٠١٣م، ص ص ٢١٣-٢١٩).

(ب) أثر الخروج المتوقع للمملكة المتحدة على الاتحاد الأوروبي: ملاحظات أولية

أثر خروج المملكة المتحدة بناء على الاستفتاء الشعبي الذي تم إجراؤه في ٢٣ يونيو ٢٠١٦م من الاتحاد الأوروبي تظهر الطبيعة المتغيرة للاتحاد الأوروبي كمنظمة دولية خاضعة

الأوروبي علاقاته مع الدول الأخرى، وبالذات مع جيرانه في جنوب وشرق أوروبا. على سبيل المثال لا الحصر فإن ممثلي الاتحاد الأوروبي معنيون أكثر من أي جهة أوروبية بالسؤال عن وضع حقوق الإنسان في الدول الأخرى ممن يرغب في إقامة علاقات متينة مع الاتحاد، وهذا الاهتمام نابع من أن كل دولة من دول الاتحاد الأوروبي نفسه تخضع لمساءلة دورية عن وضع الحقوق في بلادها وبالتالي فليس غريباً أن يسأل موظفي الاتحاد (المفوضية الأوروبية) والبرلمانيين من البرلمان الأوروبي عن وضع حقوق الإنسان في هذه الدولة أو تلك (نوكه، ٢٠٠٨م، ص ص ٥-٧). بل لقد تم تطوير سياسات لجيرة (العلاقات مع دول الجوار الأوروبي) على أساس نسق إصلاحي يتوخى قيم الحقوق والحرية فيما يعرف بسياسة "الزيادة مقابل الزيادة"، فلا تعطى المساعدات الأوروبية لدولة من دول الجوار إلا بعد تقرير عن مدى الزيادة في ملفات الإصلاحات السياسية والاقتصادية الخاصة بتلك دولة التي ترغب في الحصول على مساعدات من الاتحاد (ملفات الإصلاح تشتمل عادة على قضايا مثل وضع التطبيقات الديمقراطية وحرية الصحافة ودور المرأة في الحياة العامة). بطبيعة

للمصالح السياسية والأمزجة القومية المتقلبة لشعوب الاتحاد. دراسة أثر الخروج على الاتحاد الأوروبي وعلى بريطانيا نفسها تستلزم بالتأكيد بحث آخر، ولكن الهدف من هذه الملاحظات هو مجرد الإشارة إلى التعديلات المباشرة في مؤسسات اتخاذ القرار وتحديد بعض النقاط الأولية لبحث قادم إن شاء الله.

الأثر على مؤسسات اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي

الأثر على مؤسسات اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي يبدأ من خروج ممثلي المملكة المتحدة من جميع مؤسسات الاتحاد بما في ذلك مجلس الوزراء الأوروبي الذي سوف ينقص فيه مجموع أوزان التصويت بمقدار ٢٩ وزناً، والبرلمان الأوروبي الذي سوف ينقص عدد النواب فيه بمقدار ٧٣ نائباً، أما المفوضية الأوروبية التي تحصل فيها كل دولة على مقعد واحد (مفوض) لتشكيل هيئة تمثل مصلحة أوروبا فقد قام المفوض البريطاني فيها بالاستقالة مما يعني أن المفوضية أصبحت تضم الآن ٢٧ مفوضاً بدلاً من ٢٨. كذلك الأمر بالنسبة لباقي مؤسسات ولجان الاتحاد ومنها محكمة العدل الأوروبية والهيئة الأوروبية الاقتصادية والاجتماعية وهيئة

الأقاليم والهيئة الأوروبية للعمل الخارجي، فسوف يخرج منها ممثلو المملكة المتحدة.

خروج المملكة المتحدة ومصير الاتحاد الأوروبي
خروج المملكة المتحدة بناء على الاستفتاء الشعبي قد يفتح الباب لتفكك الاتحاد الأوروبي حيث سوف تحدد الانتخابات الشعبية في العديد من دول الاتحاد مصير الاتحاد السياسي في ضوء نتائج هذه الانتخابات والنواب الذي سوف يصلون إلى البرلمانات الوطنية، هذا بالإضافة إلى احتمال استفتاءات شعبية مشابهة مع وجود اتجاهات يمينية متطرفة ضد الأجانب بصفة عامة. بل حتى في فرنسا حيث ظهرت الفكرة الأساسية للاتحاد نجد تصريحات معادية للاتحاد فقد أعلنت رئيسة حزب الجبهة القومية من اليمين الفرنسي مارين مارن لابان التي يتقدم حزبها بسرعة في الانتخابات أنها ترى أن الاتحاد الأوروبي سوف يتفكك خلال فترة العشر سنوات القادمة. في هذا الشأن أنظر:

Vivienne Walt, Europe's Crisis of Faith. TIME Magazine, July 11-18, 2016, p. 10.

التأثيرات الاقتصادية

يشير مركز الإحصاء البريطاني إلى أن ٤٤٪ من صادرات المملكة المتحدة هي لدول الاتحاد

المملكة المتحدة وأولئك البريطانيين الذين انتقلوا إلى دول أوروبية أخرى مستغلين في ذلك سياسة الاتحاد في إلغاء القيود على انتقال البشر عبر دول الاتحاد.

فك الارتباط القانوني

كما نعلم أن دخول بريطانيا في اتفاقيات الاتحاد كان يعني أن المملكة المتحدة سوف تقبل القوانين التي يتم صياغتها في بروكسل والخروج البريطاني يعني أنها أصبحت غير ملزمة بهذه القوانين. لهذا الأمر تبعات قانونية على بريطانيا ويلزم على دول الاتحاد حلها.

خروج المملكة المتحدة والتغير في البيئة الدولية
أشرنا في مقدمة البحث أن الهدف الأساسي من إنشاء الاتحاد ارتبط بالحد ما أمكن من احتمالات قيام حرب أوروبية أخرى، وخروج المملكة المتحدة سوف يؤدي بالتأكيد إلى تحالفات سياسية جديدة، وبالذات في ضوء ما نعرفه عن علاقة بريطانيا بالولايات المتحدة الأمريكية التي طالما تدخلت لصالح المملكة المتحدة.

وأخيراً فإن علينا أن نتوقع أن المملكة المتحدة سوف تواجه مفاوضات صعبة في عملية تنظيم

الأوروبي، وكل ذلك كان يتم دون دفع أي تعرفة ودون المرور بإجراءات الجمارك، والخروج البريطاني قد يعني عودة مثل هذه القيود. من النتائج الاقتصادية المباشرة كان انخفاض قيمة الجنيه الإنجليزي لأدنى قيمة له أمام العملات العالمية منذ ٣٠ عاماً، بالإضافة الخسائر التي أصابت سوق الأسهم عبر العالم.

التأثيرات السياسية المحتملة على المملكة المتحدة نفسها

كما نعلم فإن المملكة المتحدة تتألف من عدد من القوميات ومنها الإسكتلنديين والإيرلنديين، وكليةما صوتا ضد الخروج، ويتوقع أن تستجيب حكومتهايتين المنطقتين بالذات لدعاوي شعوبها بالبقاء في الاتحاد، مما يعني تفكك المملكة المتحدة. في هذا الشأن فقد أعلنت رئيسة إسكتلندا أنها "ليست على استعداد لجر شعب إسكتلندا خارج الاتحاد الأوروبي ضد رغبته" المرجع السابق من مجلة التايم ص ١١.

الأثر على حركة السكان من الأوروبيين

التساؤل هنا سوف ينصب حول عما سيحدث لمواطني الدول الأوروبية الذين انتقلوا إلى

يونكر لمنصب رئيس المفوضية الأوروبية رغم المعارضة البريطانية.

جريدة الشرق الأوسط. سيناريو خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي يتعزز. ٢٩/٦/٢٠١٤م.

جريدة اليوم السعودية. العدد: ١٢٠٦٨ لشهر ٣٠ يونيو ٢٠٠٦م أو موقع جريدة اليوم الإلكتروني بالرباط: <http://www.alyaum.com/article/2400905>

راكوف، جاك. آباء أوروبا المتعثرون. مجلة فورن بوليسي (Foreign Policy) النسخة العربية، عدد سبتمبر-أكتوبر ٢٠٠٣م.

علوان، عبد الكريم. الوسيط في القانون الدولي. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر، ١٩٩٧م.

غورتس، كلارا. مجلة ألمانيا: منتدى للسياسة والثقافة والاقتصاد (Magazin Deutschland). مترجمة إلى اللغة العربية، العدد ٣٨\٢٠١٤.

ليونارد، مارك. لماذا سيكون القرن الواحد والعشرون قرناً أوروبياً. ترجمة أحمد عجاج، الرياض: العبيكان، ٢٠٠٩م.

المالكي، صادق. تجربة الاتحاد الأوروبي في التعامل مع قضايا الحدود. نشر ضمن مجموعة الأوراق البحثية في مؤتمر: قضايا الحدود السياسية وآثارها الداخلية والدولية. الرياض: الجمعية السعودية للعلوم السياسية، جامعة الملك سعود، ١٤٣٤هـ/٢٠١٣م.

عملية الخروج لأن التسهل مع بريطانيا قد يعني سعي الدول الأوروبية الأخرى لخروج مشابه. في هذا الشأن فقد أعلن رئيس المفوضية البريطانية كلود يونكر المعروف بعدائه للمملكة المتحدة أن على الاتحاد التعامل بقوة مع الانفصال فلا يترك لبريطانيا مجالاً في انتقاء المعاهدات الأوروبية التي ترغب في البقاء فيها وتلك التي تريد الخروج منها (المزيد من المعلومات انظر المرجع السابق من مجلة التايم ص ١١).

المراجع

أولاً: المراجع العربية

الأيوبي، نزيه. تضخيم الدولة العربية: السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط. ترجمة أمجد حسين، بيروت: المنظمة العربية للترجمة. ٢٠١٠م.

بيجمان، جيفري ألين. الدبلوماسية المعاصرة: التمثيل والاتصال في دنا العولمة. ترجمة محمد صفوت حسن. القاهرة: ٢٠١٤م.

جامعة الدول العربية. تقرير جامعة الدول العربية في ٣٠/٦/٢٠١٤م بعنوان: "الاتحاد الأوروبي يدخل مرحلة جديدة من العمل السياسي" ويتعلق بظروف اختيار السيد جين كلاود

- Apter, David.** Comparative Politics: Old and New. In Handbook of Political Science, Goodin and Klingemann (Eds.).
- Baldwin, Nicholas.** "Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinising Strength?" In Nicholas Baldwin (Ed.) Executive Leadership and Legislative Assemblies. Oxford, UK: Psychology Press, 2006.
- Balfour, Rosa, Alyson Bailes and Megan Kenna.** European External Action Service at Work: How to Improve EU Foreign Policy, Brussels: European Policy Center, Issue Paper No. 67, January 2012.
- Borchardt, Klaus-Dieter.** The ABC of the European Union Law. Luxembourg: Publication Office of the EU, 2010.
- Blueprints for a Macro-Region.** SWP Research Paper. German Institute for International and Security Affairs. Berlin, September 2011.
- Fule, Stefan.** Understanding Enlargement, 2011. European Commission. Dir. General for Enlargement.
- Gueguen, Daniel.** The New Practical Guide to the EU Labyrinth. Brussels: EUROPOLITICS, 2008.
- Hemra, Staffan, Thomas Raines and Richard Whitman.** A Diplomatic Entrepreneur: Making the Most of the European External Action Service. A Chatham House Report, December 2011.
- Keukeleire, Stephan (University of Leuven/College of Europe) and Arnout Justaert (University of Leuven).** EU Foreign Policy and the Challenges of Structural Diplomacy: Comprehensiveness, Coordination, Alignment and Learning. DSEU Policy Paper 12 February 2012.
- Lehne, Stefan.** More Action, Better Service: How to Strengthen the European External Action Service, Carnegie Endowment for International Peace, December 16, 2011.
- Marjan, Attila.** The Middle of the Map: Geopolitics of Perception. London: John Harper Publishing, 2011.
- Marjan, Attila.** The European Training Institute, An Overview of the Functioning of the EU. European Training institute, Brussels, 2012.
- Marjan, Attila.** PowerPoint presentation titled: An Overview of the Functioning of the EU, 2012.

المالكي، صادق. علاقة الإنسان بالمكان: اتفاقية وستفاليا وخرق التوازن بين المجتمعات. بحث قيد النشر في مجلة كلية الاقتصاد والإدارة بجامعة الملك عبدالعزيز، (٢٠١٥م).

ناصر، غياث. قانون الاتحاد الأوروبي: التأثير المباشر وغير المباشر لقانون الاتحاد الأوروبي. بحث صادر عن مكتب القانوني غياث نصر، القدس ١٠ يونيو ٢٠٠٧م، ص ٢١ (لطباعة البحث انظر: www.nasserlaw.net).

نوكه، غونتر. "حوار مع غونتر نوكه مفوض الحكومة الألمانية لحقوق الإنسان". مجلة ألمانيا: منتدى للسياسة والثقافة والاقتصاد (Magazin Deutschland)، مترجمة للغة العربية، عدد الشهر الخامس، ٢٠٠٨م.

وايت، برايان، وريتشارد ليتل، ومايكل سميث. قضايا في السياسة العالمية. دبي: ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، ٢٠٠٤م.

اليحيوي، عبدالعزيز. "معنى اللافرنسية/الهولندية للدستور الأوروبي". مجلة حوار العرب، العدد ٨ يوليو ٢٠٠٥م، ص ص ٩٨-١٠٤.

ثانياً: المراجع الإنجليزية

- Anackere, Steven V.** Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement. Global Governance Institute, Brussels May, 2012.
- Atature, Suha.** The Historical Roots of European Union: Integration, Characteristics, and Responsibilities for the 21st Century. European Journal of Social Sciences, Vol. 7(2), (2008).

ثالثاً: المصادر من الشبكة العالمية للمعلومات (الإنترنت)

- <https://www.linkedin.com/company/european-training-institute>
- <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0044c3dd41/EU-fact-sheets.html?tab=theme1>
- <https://ar.5starseurope.com>
- http://www.eeas.europa.eu/delegations/morocco/key_eu_policies/human_rights/index_ar.htm
- https://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Marshall_Plan.html
- <http://www1.umn.edu/humanrts/arab/euhrcom.htm>
- <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.about-the-committee>
- <http://www.wipo.int/wipolex/ar/outline/eu.htm>
- <http://arabic.euronews.com/2012/09/28/european-parliament-time-to-end-the-costly-travelling-circus/>
- <http://www.alyaum.com/article/2400905>
- (http://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus_en)
- <http://www.startimes.com/f.aspx?t=11460281>
- www.europarl.europa.eu .(Distribution of MEP seats among 28 Countries)
- <http://www.euissuetracker.com/en/About/Pages/what-is-eu-issue-tracker.aspx>

McCormick, John. Understanding the European Union: A Concise Introduction (3rd edition). New York: Palgrave Macmillan, 2005.

Mclean, Iain. Oxford Concise Dictionary of Politics. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Milton, Guy and Jacques Keller-Noellet. The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning. London: Harper Publishing, 2005.

Nicholas Baldwin. "Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinizing Strength?" In Nicholas Baldwin (Ed.), Executive Leadership and Legislative Assemblies (1st edition). UK: Psychology Press, 2006.

Oxford: Oxford University Press. 1996.

Pascal Fontaine. Europe in Twelve Lessons. European Commission, 2010.

Rukaj, Merise. The Relationship between EU Legal Order and Albanian Legal Order. IIPCCL Publishing, July 2015.

Robertson, David. Dictionary of Politics. Middlesex: Penguin Books, 1985.

The Schengen Area. Brussels: European Commission Publication, 2010.

Subhash Kashyap. "50 Years and More of Parliament – Need for Parliamentary Reform." South Asia Politics (2003).

TIME Magazine. Simon Shuster & Vivienne Walt, Europe's Crisis of Faith, July 11-18, 2016.

The Foundation of the European Union and the Development of its Decision-making Institutions

Sadig A. Malki

*Associate Professor, Political Science Dept.,
Faculty of Economics and Administration, King Abdulaziz University*

(Received 24/03/1437 H.; accepted for publication 25/12/1437 H.)

Keywords: European Union, Decision-making, EU Decision Making Triangle.

Abstract. Despite the growing importance of the European Union in world politics today, a few studies have been written in Arabic on how the European Union evolved from a single limited treaty in 1951 or how its decisions and rules, among independent states, are being formulated.

The main goal of this research is to shed light on the issues of institutional design in the construction of the EU. Our focus will be on the chief actors at the union level or the so-called “EU Decision Making Triangle”, which consists of the Commission (representing the interest of Europe as a whole), the Council of Ministers (representing the interest of the states), and the European Parliament (representing the people of Europe). We will also look into the complementary procedures developed between the EU Decision Making Triangle at the European level and that at the national (state) level in both the executive and the legislative functions.

Within the EU itself, the relationship between the EU member states and the EU institutions is of a special character due to the gradual, but growing, shift away from the principle of Sovereign State. The investigation here shows that the rather complicated procedures of the EU are the product of trying to balance the sovereign with the practical aspects in the working of the union in an ever-growing global world that requires competitive complementarity rather than national egotism. The historical/political context in which the EU developed and the impact of economic necessities explain its complicated decision making procedures, but the price for such a special institutional configuration makes the EU less understood by the very people who are the most able to protect or derail its future. It is a paradox that still must be resolved for the future of Europe.

قسمة اشتراك بمجلة جامعة الملك سعود

تاريخ تعبئة القسمة (بالتاريخ الميلادي): / / ٢٠م

اسم المشترك (رباعي):
اسم الجهة/الشركة (للجهات الحكومية/الشركات):
العنوان: صندوق بريد: الرمز البريدي:
المدينة: الدولة: الهاتف: الفاكس:
البريد الإلكتروني:
اسم المجلة المطلوب الاشتراك فيها:

- | | |
|---|---|
| ☐ الآداب (٣ أعداد في السنة) | ☐ الدراسات الإسلامية (٣ أعداد في السنة) |
| ☐ العلوم التربوية (٣ أعداد في السنة) | ☐ العلوم الإدارية (عددان في السنة) |
| ☐ العلوم الهندسية (عددان في السنة) | ☐ العلوم (عددان في السنة) |
| ☐ العلوم الزراعية (عددان في السنة) | ☐ العمارة والتخطيط (عددان في السنة) |
| ☐ اللغات والترجمة (عددان في السنة) | ☐ علوم الحاسب والمعلومات (عددان في السنة) |
| ☐ السياحة والآثار (عددان في السنة) | ☐ الحقوق والعلوم السياسية (عددان في السنة) |
| ☐ علوم طب الأسنان (عددان في السنة) | |

عدد المجلات: ()	عدد النسخ: ()
مدة الاشتراك: سنة ☐	سنتان ☐
نوع الاشتراك: فردي ☐	حكومي ☐
طريقة الدفع: نقداً ☐	شيك مصدق (مرفق) ☐
تكلفة الشحن: ()	قطاع خاص ☐
إجمالي المبلغ:	حوالة ☐
	التوقيع:

قيمة الاشتراكات: الاشتراك السنوي داخل المملكة العربية السعودية (١٥) ريالاً سعودياً لكل عدد أو ما يعادله بالعملة الأجنبية يضاف إليه أجور البريد.

جميع مراسلات الاشتراك والتبادل على العنوان التالي

دار جامعة الملك سعود للنشر - جامعة الملك سعود - ص.ب. ٦٨٩٥٣ الرياض ١١٥٣٧

هاتف ١١٤٦٧٢٨٧٠ (+٩٦٦) فاكس ١١٤٦٧٢٨٩٤ (+٩٦٦) البريد الإلكتروني ksupress@ksu.edu.sa

موقع الدار http://ksupress.ksu.edu.sa



Subscription Form for the Journal of King Saud University

Date:/...../20

Name:

Company Name (Public/Private):

Address: P.O. Box: Zip Code:

City: Country: Tel.: Fax:

E-mail:

Name of Branch of JKSU:

☐ Arts (3 issues a year)

☐ Educational Sciences (3 issues a year)

☐ Engineering Sciences (biannual)

☐ Agricultural Sciences (biannual)

☐ Languages and Translation (biannual)

☐ Tourism and Archaeology (biannual)

☐ Dental Sciences (biannual)

☐ Islamic Studies (3 issues a year)

☐ Administrative Sciences (biannual)

☐ Science (biannual)

☐ Architecture and Planning (biannual)

☐ Computer and Information Sciences (biannual)

☐ Law and Political Science (biannual)

No. of Issues: ()

Length of Subscription: ☐ 1 Year

Type of Subscription: ☐ Individual

Method of Payment: ☐ Cash

Shipping Cost: ()

Total Cost:

No. of Copies: ()

☐ 2 Years

☐ Governmental

☐ Cheque

☐ Private Sector

☐ Bank Transaction

Signature:

Annual Subscription Rates: Within the Kingdom SAR 15.00 for each issue or its equivalent in a foreign currency (excluding postage).

All subscription and exchange correspondences should be addressed to:

King Saud University Press, King Saud University, P.O. Box 68953, Riyadh 11537, Kingdom of Saudi Arabia

Tel.: +966 11 4672870

Fax: +966 11 4672894

E-mail: ksupress@ksu.edu.sa

Website: <http://ksupress.ksu.edu.sa>

Contents

Page

Evaluating the Challenges, Solutions and Prospects for the Development of the Saudi Consultative Council: A Survey of the Council Members (English Abstract) Waleed Bin Nayef Alsudairy	67
“Plea Bargaining” under American Law and Its Possible Application in the Saudi Criminal Justice System (English Abstract) Jalal Hashim Sahlool	104
The Fair Use Doctrine in Copyright Law: Comparative Study in Saudi Arabia and the United States of America (English Abstract) Sultan Fayhan A. Alosaimei	126
The Foundation of the European Union and the Development of its Decision-making Institutions (English Abstract) Sadig A. Malki	191

• Editorial Board •

Ahmad S. Al-Amri
Saleh Z. Alghamdi
Khaled A. Al-Rasheid
Ibrahim M. Al-Shahwan
Anis H. Fakeeha
Khalid H. Alqudair
Ali A. Sayah
Ali S. BaHammam
Mohammed A. Al-Thenayian
Saleh M. Alkhathlan
Fahad S. Alshaya
Faisal M. Alqahtani
Mansour M. Al-Sulaiman

(Editor-in-Chief)

Division Editorial Board

Saleh M. Alkhathlan
Abdullah Jumman Alghamdi
Osama M. Alsulaimani
Hassan Abdelhamid Mahamoud
Abdelsattar Abdelhamid Selmy

Division Editor

© 2017 (1438H.) King Saud University

All publishing rights are reserved. No part of the journal may be republished or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or via any storage or retrieval system, without written permission from King Saud University Press.

**Journal of
King Saud University**
(Refereed Scientific Periodical)

Volume 29

Law & Political Science (1)

January
Rabi' II

(2017)
(1438H.)





**IN THE NAME OF ALLAH,
MOST GRACIOUS, MOST MERCIFUL**

