رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (2193) لسنة (2019)
الرقم الدولي للنسخة الورقية (ISSN: 2706 - 7181)
للنسخة الإلكترونية (E-ISSN: 2707-1170)

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
كلية الإسراء الجامعة

مجلة
كلية الاسراء الجامعة
للعلوم الاجتماعية والإنسانية

دورية محكمة شاملة

تصدر عن كلية الاسراء الجامعة
بغداد \ العراق

المجلد (3) العدد (6)
لسنة 2021

مجلة كلية الإسراء الجامعة
للعلوم الاجتماعية والإنسانية

مجلة علمية محكمة تصدر عن كلية الإسراء الجامعة

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (2193) لسنة (2019)
الرقم الدولي للنسخة الورقية (ISSN : 2706 - 7181)
الرقم الدولي للنسخة الإلكترونية (E-ISSN: 2707-1170)

المجلد الثالث ـ العدد السادس ـ لسنة 2021

رئيس هيئة التحرير

- **أ. د. عبد الرزاق جبر الماجدي** ..... عميد كلية الإسراء الجامعة

مدير التحرير

- **أ. م. د. اكرم علي عنبر** ..... م. عميد كلية الإسراء الجامعة لشؤون الطلبة

هيئة التحرير

- **أ. د. موسى عزيز الموسوي**..... مستشار وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
- **أ. د. مصطفى خطاب**..... المنظمة العربية للعلوم الادارية
- **أ. د. سامي محمد**..... جامعة الزرقاء الاردنية
- **أ. د. حسن ناجي محمود** .....كلية الإسراء الجامعة
- **أ. د. مالك يوسف المطلبي**.....كلية الإسراء الجامعة
- **أ. د. منير فخري صالح**..... الجامعة التقنية الوسطى
- **أ.م. د. عبد الناصر علك حافظ**.....وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
- **أ. م. د. يوسف دولاب يوسف**..... كلية الإسراء الجامعة
- **أ. م. د. جاسم مشتت دواي** ..... كلية الإسراء الجامعة
- **أ. م. د. وفاء عدنان حميد**.....جامعة بغداد
- **أ. م. د. مدين عبد الوهاب حبر** ..... الجامعة المستنصرية
- **أ. م. د. زهير عباس عزيز** .....الجامعة المستنصرية
- **م. د. أياد احمد الطويل**.....كلية الإسراء الجامعة

المراجعة اللغوية:

- **أ. د. غالب فاضل المطلبي**.....كلية الإسراء الجامعة
- **أ. د. سعد فاضل الحسني**.....كلية الإسراء الجامعة

السلامة الفكرية:

- **أ. م. د. أكرم علي عنبر** .....كلية الإسراء الجامعة
- **م. م. السيد جلال جبار الماجدي** .....كلية الإسراء الجامعة

المسؤول المالي:

- **السيد بشار قاسم تعيب** .....كلية الإسراء الجامعة

تعليمات النشر

في مجلة كلية الإسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والإنسانية

- تصدر كلية الإسراء الجامعة (مجلة كلية الإسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والانسانية) في مجلد سنوي يضم عددين.
- تقوم المجلة بنشر البحوث العلمية للباحثين في تخصصات العلوم الاجتماعية والانسانية التالية
  - علوم القانون والادارة والمحاسبة
  - العلوم الانسانية والتربوية والاجتماعية
  - التربية البدنية والعلوم الرياضية
- يشترط في البحث المقدم للنشر أن لا يكون قد نشر أو أرسل لجهة اخرى للنشر. تخضع البحوث المقدمة للنشر في المجلة للتقييم حسب الاصول العلمية المتبعة من قبل اثنين من المختصين في موضوع البحث ومن ذوي الكفاءة، وقد يستشار بثالث عند الضرورة مع حجب أسماء المقيمين عند ارسال الملاحظات للباحثين.
- يلتزم الباحث بأجراء جميع التعديلات التي يراها المقيمين ضرورية ويرفض البحث اذا اتفق المقيمين على رفضه، أو رفض من احدهما وتعديلات جوهرية من الاخر، أو تعديلات جوهرية من كلا المقيمين.
- يلتزم الباحث عند النشر في هذه المجلة بمليء استمارة التعهد الخاص يبين فيها ملكيته الفكرية للبحث وعدم نشره سابقا في اي مجلة علمية او مؤتمر علمي.
- تخضع البحوث المقدمة للنشر لتحديد نسبة الاستلال (الانتحال) Plagiarism باستعمال برنامج Turnitin.

- يعرض البحث قبل النشر للتدقيق من قبل مقيّم لغوي (اللغة العربية واللغة الانكليزية) ويجب على الباحث الالتزام بهذه التعديلات.
تلتزم المجلة بسياسة نشر تعكس التزامها بأخلاقيات البحث العلمي وبنود لجنة أخلاقيات النشر Committee of Publication Ethics
- تلتزم المجلة بجميع الضوابط الصادرة من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / دائرة البحث والتطوير الخاصة بالمجلات العلمية.
- تحتفظ هيئة التحرير بحقها بأجراء التعديلات الشكلية واللغوية اللازمة.
- تحتفظ هيئة التحرير بحقها في عدم نشر أي بحث دون ابداء الاسباب وتعتبر قراراتها نهائية.
- لا ترد البحوث لا صحابها سواء قبلت للنشر او لم تقبل.
- يزود صاحب البحث بنسخة ورقية واحدة من العدد الذي نشر فيه بحثه.

شروط النشر

1 - يطبع البحث بواسطة الحاسوب بمسافات مفردة بين الاسطر وبحجم خط 12 ونوع (Simplified Arabic)، اما العنوان باللغتين العربية والانكليزية فيكون بحجم خط 14 شريطة الا يزيد عدد صفحاته عن 15 صفحة بما في ذلك الجداول والاشكال والمراجع وعلى وجه واحد على ورق قياس A4 مع ترك هامش في حدود 2 سم من الاعلى والاسفل وهامش بحدود 3 سم من الجانبين الايمن والايسر.

2 - لا يفضل نشر البحوث من قبل رئيس واعضاء هيئة التحرير في المجلة سواء كان البحث منفردا او مشتركاً

3 - يقدم البحث بثلاث نسخ ورقية ونسخة الكترونية بعد قبول البحث للنشر، يسلم البحث بشكله النهائي مطبوعا بالنظام الاعتيادي لكافة الصفحات بضمنها الصفحة الاولى التي تتضمن خلاصتي البحث باللغتين العربية والانكليزية وعلى قرص مرن CD ببرنامج Microsoft Word / 2010.

4 - تقبل البحوث باللغتين العربية والانكليزية ويفضل كتابة البحث باللغة الانكليزية.

دليل المؤلف

ادناه الشروط والمتطلبات الواجب مراعاتها من قبل الباحث للنشر في هذه المجلة بشرط أن لا يكون البحث قد نشر أو سينشر في أية مجلة علمية أخرى ولم يمضِ على انجازه اكثر من أربع سنوات.

1 - يجب ان يكون عنوان البحث موجزاً قدر الامكان ومعبر عن البحث.

2 - اسماء الباحثين: تكتب اسماء الباحثين وعناوين عملهم بصورة واضحة مع البريد الالكتروني للباحث الاول.

3 - يجب ان يتضمن المستخلص موجزاً واضحاً عن البحث مكون من 250-300 كلمة ويتبع المستخلص اسماء وعناوين الباحثين ويكتب بقطعة واحدة مستمرة بدون فقرات.

4 - المقدمة: وتتضمن مراجعة المعلومات وثيقة الصلة بموضوع البحث الموجودة في المصادر العلمية وتنتهي المقدمة بأهداف الدراسة وأساسها المنطقي.

5 - المواد وطرائق العمل: تذكر طرائق العمل بشكل مفصل ان كانت جديدة اما اذا كانت منشورة فتذكر بشكل مختصر مع الاشارة للمصدر وتستعمل وحدات النظام العالمي System International of Units (S.I.Us)

6 - النتائج والمناقشة: تعرض بشكل موجز وهادف وبنظام متوالي وتعرض النتائج بافضل صورة معبرة وتوضع الجداول والاشكال في أماكنها المخصصة بعد الاشارة إليها في النتائج.

7 - يستعمل نظام الارقام العربية وهكذا في البحوث المرسلة للنشر وتمثل مناقشة النتائج تعبيراً موجزاً عن النتائج وتفسيراتها.

8 - تكون كتابة المصدر في القائمة متضمنة الآتي: اسم او أسماء الباحثين، سنة النشر وعنوان البحث كاملا واسم المجلة ورقم المجلد والعدد وعدد الصفحات، مثال:
علي، مروة محمود (2018)، تأثير تمرينات خاصة في تطوير الرشاقة للاعبين الشباب بسلاح الشيش بالمبارزة. مجلة كلية الإسراء الجامعة. المجلد 1 \ العدد 1، 73-103.

9 - المستخلص الانكليزي يجب أن يكون وافياً ومعبراً عن البحث بصورة دقيقة وليس بالضرورة ان يكون ترجمة حرفية للمستخلص العربي.

دليل المقيّم Reviewer Guidelines

أدناه الشروط والمتطلبات الواجب مراعاتها من قبل المقيم للبحوث المرسلة للنشر في هذه المجلة

1 - ملء استمارة التقويم المرسلة رفقة البحث المطلوب تقييمه بشكل دقيق وعدم ترك أي فقرة بدون اجابة.
2 - على المقيّم التأكد من تطابق وتوافق عنوان البحث باللغتين العربية والانكليزية وفي حالة عدم تطابقهما اقتراح العنوان البديل.
3 - أن يبين المقيّم هل ان الجداول والاشكال التخطيطية الموجودة في البحث وافية ومعبرة.
4 - أن يبين المقيّم هل ان الباحث اتبع اسلوب احصائي الصحيح.
5 - أن يوضح المقيّم هل ان مناقشة النتائج كانت كافية ومنطقية.
6 - على المقيّم تحديد مدى استخدام الباحث للمراجع العلمية الرصينة وحداثتها.
7 - أن يؤشر المقيّم بشكل واضح على واحد من ثلاث اختيارات وهي:
البحث صالح للنشر بدون تعديلات.
البحث صالح للنشر بعد اجراء التعديلات.
البحث غير صالح للنشر.
8 - يجب أن يوضح المقيّم بورقة منفصلة ما هي التعديلات الأساسية التي يقترحها لغرض قبول البحث.
9 - للمقيّم حق طلب إعادة البحث إليه بعد إجراء التعديلات المطلوبة للتأكد من التزام الباحث بها.
10 -على المقيّم تسجيل اسمه ودرجته العلمية وعنوانه وتاريخ اجراء التقييم مع التوقيع على استمارة التقييم المرسلة له رفقه البحث المرسل له للتقييم.

المصادر

1 - يستخدم النظام القياسي الدولي للوحدات (SI) ويمكن استعمال مختصرات المصطلحات العلمية المعتمدة عالميا على ان تكتب بشكل كامل اول مرة ترد في النص.

2 - ترقم الجداول والاشكال على التوالي حسب ورودها في البحث وتزود بعناوين دالة على مضمون الجدول او الشكل ويشار الى كل منها بالتسلسل نفسه في متن البحث.

3 - تكتب المصطلحات القانونية والإدارية والمالية والإنسانية بصورة واضحة وبخط غامق (Bold) أينما وردت في المتن.

4 - يشار الى المصادر في متن البحث كما يلي:

اللقب او الاسم الثالث للمؤلف والسنة اذا كان البحث بإسم باحث واحد، واذا كان مؤلفين فيذكران والسنة واذا كانوا ثلاثة فاكثر فيذكر اسم الاول واخرون والسنة.

5 - ترتب المصادر حسب الصيغة العالمية (APA) وكما بالأمثلة المذكورة:

أ - بحث في مجلة.

اسم الباحث أو الباحثون، (السنة)، عنوان البحث، اسم المجلة، المجلد، العدد وصفحتي البدء والانتهاء للبحث.

ب - كتب.

اسم المؤلف أو المؤلفون، (السنة) عنوان الكتاب، الطبعة، دار النشر وعدد الصفحات.

ج _ الرسائل والاطاريح الجامعية.

اسم الباحث، (السنة)، عنوان الرسالة او الاطروحة، العنوان (الكلية والجامعة) وعدد الصفحات.

د - بحث في وقائع مؤتمر او ندوة علمية.

اسم الباحث أو الباحثون، (السنة)، عنوان البحث، اسم المؤتمر او الندوة العلمية، مكان الانعقاد، صفحتي البدء والانتهاء للبحث.

ترسل البحوث الى مجلة كلية الإسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والانسانية على العنوان الاتي:

كلية الإسراء الجامعة – قسم التوثيق والنشر

بغداد / العراق

البريد الالكتروني: al-esraajournal@esraa.edu.iq

(تعهد الملكية الفكرية)

إني\اننا الباحث\الباحثين ..... صاحب\اصحاب البحث الموسوم

(.....

.....)

اتعهد\نتعهد بان البحث قد انجز من قبلي \ قبلنا ولم ينشر في مجلة اخرى في داخل وخارج العراق وارغب بنشره في مجلة (**مجلة كلية الإسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والانسانية**) في كلية الإسراء الجامعة.

التوقيع:

التاريخ:

(تعهد نقل حقوق الطبع والتوزيع)

اني\اننا الباحث\الباحثين ..... صاحب\اصحاب البحث الموسوم

(.....

.....)

اتعهد\نتعهد بنقل حقوق الطبع والتوزيع والنشر الى مجلة (**مجلة كلية الإسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والانسانية**) في كلية الإسراء الجامعة.

التوقيع:

التاريخ:

المحتويات

تعليمات النشر في مجلة كلية الإسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والإنسانية 5

التميز المؤسسي الأوربي EFQM وابعاد المقارنة بين الإداء المؤسسي لوزارة الهجرة والمهجرين لعامي 2018 – 2020 من خلال منطق RADAR

الباحث عمر طه عمر الباحث حسين داود حليم د. دريد جميل ايشوع..... 13

تحليل واقع الاستثمار الاجنبي غير المباشر في سوق العراق للأوراق المالية للمدة 2006 – 2020

أ. م. د. يوسف دولاب يوسف م. د. عبدالقادر نايف تايه م. د. علي فريد سعيد..... 43

إجراءات بيع المشروع الاستثماري وشروطه في العراق ومصر والامارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)

م. م. أزهار محسن حسين 65

تجارب الديمقراطية التوافقية في ظل النظام الدولي الجديد (التجربة العراقية بعد عام 2003 إنموذجا)

الاستاذ المساعد الدكتور خالد حمزة جرميط المعيني..... 97

الحماية القانونية للموظف العام في مواجهة المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة

م.د. ماجد شهاب الرمضان 119

اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني العراقي و اللبناني \ دراسة مقارنة

م.د. عمار محسن علوان السلطاني..... 163

التميز المؤسسي الأوربي EFQM

وابعاد المقارنة بين الإداء المؤسسي لوزارة الهجرة والمهجرين

لعامي 2018 ـ 2020 من خلال منطق RADAR

الباحث عمر طه عمر الباحث حسين داود حليم د. دريد جميل ايشوع
وزارة الهجرة والمهجرين, بغداد\العراق

European Institution for Quality Management and Dimensions of Comparison Between Institutional Performance for Ministry of Migration and Displaced for Years (2018-2020) from RADAR Logic

Res. Omar Taha Omar, Res. Hussain Dawood Haleem and Dr. Duraid Jameel Eshoo

Ministry of Migration and Displaced, Baghdad/Iraq
HUZA7877@gmail.com

المستخلص

اتاح التحول في شكل وطبيعة النظام المؤسسي في العراق بعد عام 2018 فضاءات واسعة لممارسة الدور الذي تلعبه المؤسسات الحكومية من خلال اعتماد منظومة معايير التي تتيح للوزارات تحقيق مستويات اداء باهرة ومستدامة بما يلبي توقعات المعنيين بها (1)، دأبت الوزارة على نفسها النهوض بالواقع المؤسسي من خلال الالتزام بضوابط ادارة تقييم الاداء المؤسسي للوزارات الصادرة من الامانة العامة لمجلس الوزراء حيث تم تشكيل فريق تنسيقي وفريق ساند لدعم وتوثيق الاداء المؤسسي للوزارة عن طريق تجسيد دور الاداء المؤسسي للوزارة بما يعرف بـ((وثيقة الحالة))، برزت مشكلة البحث هو ان الوزارة بحاجة الى وضع اطار اداري مناسب لضمان نجاحها من خلال تقييم وضعها خلال مسيرة التميز ولفهم نقاط القوة وفرص التحسين (الفجوات المحتملة) وكذلك ضرورة وضع هيكل اساسي لنظام ادارة الوزارة بشكل يتناغم مع الوزارات القرينة والمتقدمة بالتميز، الهدف من البحث هو معرفة التقييم الذاتي(الاولي) للوزارة من خلال وثيقتي الحالة لعامي (2020،2018) عن طريق منطق RADAR والمقارنة بينهما، علماً ان التقييم النهائي للوزارة وجميع الوزارات العراقية يقع على عاتق الامانة العامة لمجلس الوزراء كونها الراعي الرسمي للموضوع، ان اهم النتائج المأخوذة من البحث هو ان التقييم الذاتي لوثيقة الحالة لعام 2018 كان ((96‰)) و2020 كان ((244‰)).

الكلمات المفتاحية: انموذج المؤسسة الاوربية لإدارة الجودة؛ منطق RADAR.

Abstract

The transformation in the form and nature of the institutional system in Iraq after the year 2018 provided ample spaces to exercise the role played by government institutions by adopting a system of standards that allow ministries to achieve impressive and sustainable levels of performance that meet the expectations of those concerned with them. The Ministry has always been committed to advancing the institutional reality by adhering to the controls of managing the institutional performance evaluation of the ministries issued by the General Secretariat of the Council of Ministers, where a coordinating team and a prevailing team were formed to support and document the institutional performance of the Ministry by embodying the role of the institutional performance of the Ministry in what is known as (the case document). The problem of the research emerged, is that the ministry needs to develop an appropriate administrative structure to ensure its success by evaluating its status during the course of excellence, to understand the strength points, and opportunities for improvement (potential gaps), as well as the need to establish a basic structure for the ministry's management system in harmony with the ministries that advanced with distinction. The aim of the research is to know the (first) self-evaluation of the ministry through the two the case documents for the years (2018, 2020) through a RADAR logic and comparison between them, knowing that the final evaluation of the ministry and all Iraqi ministries rests with the General Secretariat of the Council of Ministers being the official sponsor of the subject. The most important results obtained from the research is that the self-assessment of the case document in 2018 was (96%) and in 2020 was (244%).

Keywords: Form of European Institution for Quality Management. RADAR logic.

1 – المقدمة

تعزيزاً لدور الوزارة في حيثيات التميز الاوربي المؤسسي شرعت الوزارة بتشكيل فريق تنسيقي برئاسة السيد الوكيل المحترم ودعمه بفريق ساند مقسم الى (9) معايير كل معيار مكون من 4-6 موظفين يكون على عاتقه اعداد وكتابة منهجيات المعايير وفقاً للأمثلة الاستشهادية فضلاً عن اثراء الوزارة بالحصول على شهادة المقيم المعتمد الدولي الداخلي (2) والتي اعدتها الامانة العامة لمجلس الوزراء بالتنسيق مع منظمة UNDB من خلال اختبار بين موظفي الوزارة ليتمخض عنه التفوق في الحصول على الشهادة اعلاه من قبل الباحث (حسين داود حليم) ومن هنا انطلقت الوزارة في عام 2018 بتقسيم الادوار والمسؤوليات ليتم اعداد الوثيقة(3) من مبدا العمل بروح الفريق الواحد كلاً حسب المعيار التابع له ليتم بعدها ارسالها الى الامانة العامة لمجلس الوزراء للتقييم ورفد الوزارة بالملاحظات المتعلقة بنقاط القوة وفرص التحسين وفق المنهجيات والنتائج المعدة ليتسنى للفريق المعني معالجة فرص التحسين والمحافظة على نقاط القوة للمنهجيات ومن ثم تحويل فرص التحسين الى نقاط قوة،وفي عام 2020 تم العمل بنفس الاجراءات المذكورة سلفاً. استمد الباحثون من انموذج التميز الاوربي (EFQM) طريقة احتساب التقييم الذاتي من خلال اسناد المنهجيات الى منطق (RADAR) وربطها بالمفاهيم الاساسية للتميز عن طريق احتساب الدرجات لكل معيار من معايير الوثيقة ليصل التقييم من (0-1000) وان موقع الوزارة الحالي حسب درجات سلم التميز هو ضمن (المبادرون) وهي اولى درجات السلم وبالمثابرة والاصرار والتدريب سيتمكن الفريق الساند من نقل الوزارة من الدرجة الاولى الى الدرجة الاعلى منها وهي درجة (المنجزون).

2 – مشكلة البحث

يرى الباحثان وجود ضبابية باتجاه رحلة الوزارة باتجاه تحقيق التميز وذلك لافتقار التخطيط الاستراتيجي الى بعض المناهج العلمية،افتقار الوزارة الى مقيمين دوليين داخليين من رحم الوزارة، هناك ضعف في اجراءات التدريب المقترنة بالتخصيصات المالية اللازمة لإجرائه.

3 – اهمية البحث

تحديد مكامن القوة (في محاور الممكنات والنتائج)لاستدامتها وتحويل فرص التحسين الى نقاط قوة وذلك للنهوض بواقع الوزارة والارتقاء المؤسسي لها

4 – هدف البحث

أ – التقييم المؤسسي للوزارة لعامي 2018و 2020من خلال منطق RADAR

ب – المقارنة بين التقييمين ومعرفة مدى التطور الحاصل في المجال المؤسسي وحسب معايير EFQM.

5 – الحدود الزمانية

عامي 2018 و 2020

6 – الحدود المكانية للبحث

وزارة الهجرة والمهجرين العراقية.

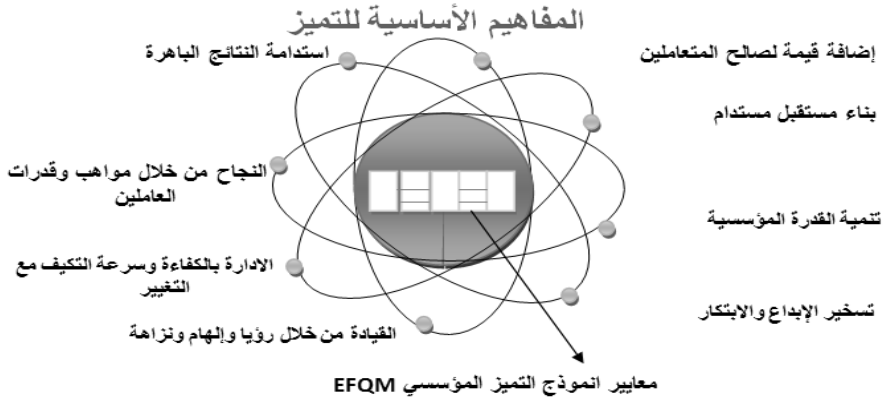
7 – الية جمع البيانات:

استندت عملية جمع البيانات (كتابة المنهجيات) على الامثلة الاستشهادية الرئيسية والفرعية لكل معيار من معايير التميز المؤسسي EFQM والتي من شأنها تتيح للفريق الساند كتابة المنهجيات(الممكنات) وفق محددات موجودة ضمن تلك الامثلة، فضلاً عن اعداد (النتائج) ضمن المحددات الخاصة بها وبالتالي الخروج بوثيقة حالة وفق الفترة الزمنية المحددة لها

8 – التعاريف

اولاً: المفاهيم الاساسية للتميز \ مجموعة من المفاهيم المجربة التي تم من خلالها بناء انموذج التميز المؤسسي عليها وترتبط ارتباط وثيقاً بمعايير التميز المؤسسي وتصنف الى عدة اصناف:

1- اضافة قيمة لصالح المتعاملين
2- بناء مستقبل مستدام
3- تنمية القدرة المؤسسية
4- تسخير الابداع والابتكار
5- استدامة النتائج الباهرة
6- النجاح من خلال مواهب وقدرات العاملين
7- الادارة بالكفاءة وسرعة التكييف مع التغيير
8- القيادة من خلال رؤيا وإلهام ونزاهة



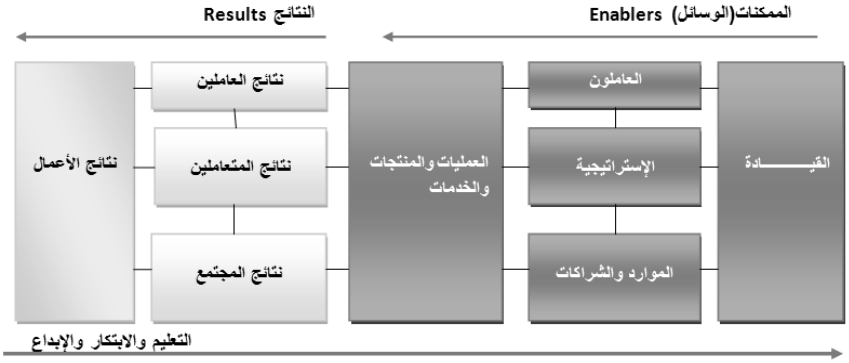
شكل (1) المفاهيم الاساسية للتميز(4:5)

ثانياً: المعايير الأساسية \ تقسم معايير التميز الاوربي EFQM الى قسمين رئيسيين هما (الممكنات، النتائج) وكما موضح في الشكل ادناه:

جدول (1) تصنيف معايير انموذج التميز الاوربي

ت	اسم المعيار	نوع المعيار
1	القيادة	الممكنات
2	الاستراتيجية	
3	العاملون	
4	الموارد والشراكات	
5	العمليات والمنتجات والخدمات	
6	العاملين	النتائج
7	المتعاملين	
8	المجتمع	
9	الاعمال	

معايير المؤسسة الاوربية لإدارة الجودة



شكل (2) معايير المؤسسة الاوربية لإدارة الجودة (13:14)، (12:193)

ثالثاً: منطق RADAR (6:184)، (10:29) \ اطار تقييم ديناميكي واداة ادارية فاعلة تمثل العمود الفقري الذي تستند اليه اية مؤسسة خلال تصديها للتحديات التي تواجهها والتغلب عليها من اجل تحقيق ما تطمح اليه من تميز مستدام وينقسم الى قسمين:

1 – عناصر RADAR (9:34) في الممكنات الجدول (2)

العناصر	الخصائص	التفاصيل
المنهج	سليم	تعتمد المناهج على منطق واضح ،بناء على احتياجات المعنيين بالمؤسسة ذوي الصلة، ومبنية على عمليات
	متكامل	المناهج تدعم الاستراتيجية وترتبط بمناهج أخرى ذات الصلة.
التطبيق	منفذ	تم تنفيذ المناهج في جميع النواحي ذات الصلة كل في حينه
	منتظم	يتم التنفيذ بشكل منظم ويتيح للمؤسسة المرونه وسرعة التكيف
التقييم والتحسين	القياس	يتم قياس فاعلية وكفاءة المناهج وتطبيقها بشكل مناسب
	التعلم والابداع	يتم استخدام التعلم والابداع لانتاج فرص التحسين او الابتكار
	التحسين والابتكار	يتم استخدام مخرجات القياس والتعلم والابداع لتقييم التحسينات والابتكارات ووضعها حسب الأولوية وتنفيذها

2 – عناصر RADAR في النتائج جدول (3) (9:34)

العناصر	الخصائص	التفاصيل
مدى الصلة وسهولة الاستخدام	النطاق ومدى الصلة	تم تحديد مجموعه متلاحمة من النتائج ،بما فيها النتائج الرئيسية التي تستعرض أداء المؤسسة وفق استراتيجيتها وغاياتها واحتياجات وتوقعات المعنيين بالمؤسسة ذوي الصلة
	مدى الصحة	النتائج حديثة ودقيقة ويمكن الاعتماد عليها
	التصنيف	يتم تقسيم النتائج بشكل مناسب لتقديم فهما معمقا
الاداء	الاتجاهات	اتجاهات إيجابية او المحافظة على أداء جيد على مدى ٣سنوات
	الأهداف (المستهدفات)	يتم تحديد اهداف كما يتم تحقيقها للنتائج الرئيسية بشكل مستمر وذلك وفق الغايات الاستراتيجية
	المقارنات	يتم اجراء مقارنات للنتائج الرئيسية وتكون إيجابية وذلك وفق الغايات الاستراتيجية
	الثقة	بناء على ما تم تاسيسة من علاقات السبب والتاثير، يمكن الوثوق بالمحافظة على مستويات الأداء في المستقبل

رابعاً: وثيقة الحالة\ هي انموذج تعبر فيه المؤسسة عن حالتها وفقاً للمعايير المعتمدة في تقييم الاداء المؤسسي وتستخدم كدليل استرشادي للمؤسسات وتنقسم الى ثلاثة اقسام:

1 – **قسم المعلومات الاساسية:** حيث تحتوي على معلومات تخص البيئة التشغيلية والجهات المعنية والاهداف الاستراتيجية وحدودها من (5–10) صفحات.

2 – **قسم الممكنات:**يتضمن المنهجيات أو الاليات الرئيسية والتي تتبناها المؤسسة لتحقيق الاهداف الاستراتيجية وحدودها من (10–15) صفحة.

3 – **قسم النتائج:** يستعرض هذا القسم مجموعة من النتائج التي ترتبط بقسم الممكنات التي حققتها المؤسسة بغية تحقيق الاهداف الاستراتيجية وحدودها من (5–10) صفحات.

جدول(4) يوضح طريقة ملئ الجدول وفق المعلومات المطلوبة لوثيقة الحالة

الترميز	العنوان	الوصف	الدليل المتوفر	الروابط والنتائج
3. ب – 1				

الجدول (4) من اعداد الباحثين

العمود الاول: يتم في هذا العمود كتابة رقم المعيار الرئيسي والمعيار الفرعي حسب الادلة الاسترشادين

الرمز 3. ب – 2 يمثل

3: تمثل معيار العاملون في الممكنات

ب:وهو المعيار الفرعي لمعيار العاملون والذي يمثل دعم خطط العاملون.....

2:وهو التسلسل الثاني للمعيار الفرعي اعلاه والذي يمثل موائمة خطط العاملين....

العمود الثاني: يتم ذكر المنهجية فيه بحسب توافقها مع الترميز للعمود الاول

العمود الثالث: ذكر تفصيل وشرح لتطبيق المنهجية

العمود الرابع: يتضمن الادلة الثبوتية (اوامر ادارية –صور – خطة..)

العمود الخامس: في هذا العمود يتم وضع الروابط الترميزية التي لها علاقة بمعايير اخرى او نفس المعيار مع اختلاف بالمعايير الفرعية

خامساً: الامثلة الاستشهادية \ وهي سيناريوهات لمنهجيات عدت وفق المعايير الاساسية والتي من خلالها يتم كتابة المنهجيات بحسب ما تحيط به تلك الامثلة.

سادساً: مصفوفة تناغم المفاهيم الاساسية مع معايير الممكنات \ تعتبر هذه المصفوفة وسيلة مهمة لتحديد مدى فاعلية المنهجية وصحتها باعتبارها نقطة قوة وعلى سبيل المثال ان المربع الذي يقع تقاطع بين القيادة(أ) وبناء مستقبل مستدام في هذه الحالة اذا كانت المنهجية مسندة الى اثباتات وتساهم في بناء مستقبل مستدام لذلك تعتبر نقطة قوة وهكذا الحال لبقية المعايير.

المعيار	١. القيادة					٢. الاستراتيجية					٣. العاملون					٤. الشراكات والموارد					٥. العمليات والمنتجات والخدمات				
المعيار الفرعي	أ	ب	ج	د	هـ	أ	ب	ج	د	هـ	أ	ب	ج	د	هـ	أ	ب	ج	د	هـ	أ	ب	ج	د	هـ
إضافة قيمة لصالح المتعاملين																						■	■	■	■
بناء مستقبل مستدام	■		■		■			■									■	■				■			
تنمية القدرة المؤسسية			■				■		■					■		■								■	
تسخير الإبداع والإبتكار					■	■							■							■					
القيادة من خلال رؤيا وإلهام ونزاهة	■	■	■		■																				
الإدارة بمرونة وسرعة التكيف مع التغيير	■					■			■		■								■						
النجاح من خلال مواهب وقدرات العاملين											■	■	■	■											
إستدامة النتائج الباهرة		■	■						■							■									

شكل (3) مصفوفة تناغم المفاهيم الاساسية مع معايير الممكنات(9:7)

سابعاً: أولا- احتساب الدرجات الاولية لمنهجيات الممكنات بالاعتماد على منطق RADAR جدول(4)(9:7)

المنهج	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
سليم	تعتمد المناهج على منطق واضح،بناء على احتياجات المعنيين ومبنية على عمليات.					
متكامل	المناهج تدعم الإستراتيجية وترتبط بمناهج أخرى ذات الصلة.					
التطبيق	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
منفذ	تم تنفيذ المناهج في جميع النواحي ذات الصلة كل في حينه.					
منظم	تتم التنفيذ بشكل منظم وينتج للمؤسسة المرونة وسرعة التكيف المؤسسي					
التقييم والتحسين	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
القياس	يتم قياس فعالية وكفاءة المناهج وتطبيقها بشكل متناسب.					
التعلم والإبداع	يتم استخدام التعلم والإبداع لإنتاج فرص التحسين أوالابداع					
التحسين والإبتكار	يتم استخدام مخرجات القياس والتعلم والإبداع في تقييم التحسينات والابتكارات ووضعها حسب الاولوية وتنفيذها.					
الدرجة		%٠	%٢٥	%٥٠	%٧٥	%١٠٠
النتيجة الكلية						

الية وضع الدرجات لمعايير الممكنات وفق منطق RADAR:

- يتم وضع نسبة مئوية واحدة فقط ضمن كل صف مبنية على محددات موجودة اسفل كل عمود وهذا يعتمد على:

أ- الضوابط المحددة لكل عمود وفقاً لدرجة استعراض المنهجية باحتساب عدد نقاط القوة وفرص التحسين مطابقتها مع مصفوفة المفاهيم الاساسية مع معايير الممكنات.

ب- يتم وضع النسبة المئوية في الحقل الذي يتوافق مع المحددات

ت- تقسم النسب للصفين الثاني والثالث على 2:
(نسبة سليم +نسبة متكامل)/ 2

ث- تقسم النسب للصفين الخامس والسادس على 2:
(نسبة سليم +نسبة متكامل)/ 2

ج- تقسم النسب للصفوف الثامن والتاسع والعاشر على3:
(نسبة سليم +نسبة متكامل)/ 3

ح- يتم استخراج النسبة المئوية الكلية من خلال المعادلة (الفقرة ت + الفقرة ث + الفقرة ج/3) وهذا الناتج يمثل درجة المعيار الفرعي (ب) للمعيار الاساسي القيادة

- بنفس الطريقة يتم احتساب المعايير الفرعية الاخرى لمعيار القيادة ليتم جمعها وتقسيمها لتصبح النتيجة النهائية للمعيار من 10%
- بنفس الخطوات اعلاه يتم احتساب جميع المعايير الاساسية للممكنات مع معاييرها الفرعية ليصبح مجموع النسب المئوية من 50%

ثانيـا- احتسـاب الدرجـات الاوليـة للنتائـج بالاعتمـاد علـى منطـق RADAR

جدول (5) (9:7)

الصلة وسهولة الاستخدام	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
النطاق ومدى الصلة	مجموعة متلاحمة من النتائج،بما في ذلك النتائج الرئيسية،التي تستعرض اداء المؤسسة وفق إستراتيجيتها وغاياتها واهدافها وتوقعات المعنيين ذوي الصلة.					
الصحة	النتائج حديثة ودقيقة ويمكن الاعتماد عليها.					
التصنيف	يتم تقسيم النتائج بشكل مناسب لتقديم فهما معمقا					
الاداء	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
الاتجاهات	اتجاهات ايجابية او المحافظة على اداء جيد لمدة ثلاث سنوات على الاقل.					
الاهداف	يتم تحديد اهداف كما يتم تحقيقها للنتائج الرئيسية بشكل مستمر وفقا للغايات الإستراتيجية.					
المقارنات	يتم اجراء مقارنات خارجية للنتائج الرئيسية وتكون ايجابية وفقا للغايات الإستراتيجية.					
الثقة	بناء على مانتم تأسيسه من علاقات السبب والتاثير،يمكن الوثوق بالمحافظة على مستويات الاداء في المستقبل.					
الدرجة		%٠	%٢٥	%٥٠	%٧٥	%١٠٠
النتيجة الكلية						

الية وضع الدرجات لمعايير النتائج وفق منطق RADAR:

- يتم وضع نسبة مئوية واحدة فقط ضمن كل صف مبنية على محددات موجودة اسفل كل عمود وهذا يعتمد على:

أ- الضوابط المحددة لكل عمود وفقاً لدرجة استعراض المنهجية باحتساب عدد نقاط القوة وفرص التحسين

ب- يتم وضع النسبة المئوية في الحقل الذي يتوافق مع المحددات

ت- تقسم النسب للصفوف الثاني والثالث والرابع على 3:

(نسبة النطاق +نسبة الصحة + نسبة التصنيف)/3

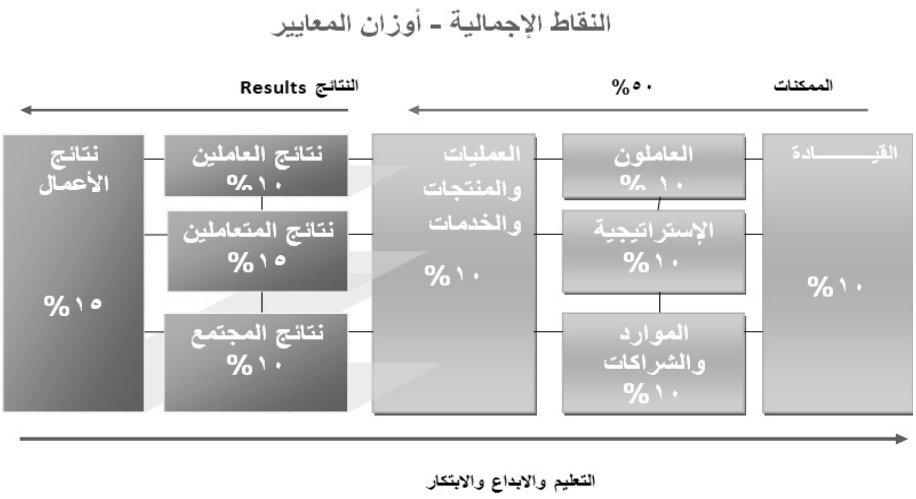
ث- تقسم النسب للصفوف السادس والسابع والثامن والتاسع على 4:

(نسبة الاتجاهات +نسبة الاهداف + نسبة المقارنات + نسبة الثقة)/ 4

ج- يتم استخراج النسبة المئوية الكلية من خلال المعادلة

(الفقرة ت +الفقرة ث)/ 2 وهذا الناتج يمثل درجة المعيار الفرعي (أ. الانطباعات) للمعيار الاساسي مثلا نتائج العاملون

سابعاً: النقاط الاجمالية (اوزان المعايير)



شكل (4) اوزان معايير التميز الاوربي

خطوات تطبيق انموذج التميز المؤسسي EFQM لاحتساب الدرجات وفق التقييم الذاتي حسب منطق RADAR:

سيتم استعراض منهجيات احدى معايير الممكنات لوثيقة الحالة لوزارة الهجرة والمهجرين لعام 2018 وهو(معيار الاستراتيجية) واحدى معايير النتائج لوثيقة الحالة لعام 2020وهي (نتائج الاعمال)

اولاً: منهجيات معيار (الاستراتيجية) الممكنات

تقوم الوزارة بأعداد خطة استراتيجية كل 4-5 سنوات تتضمن الرؤية والرسالة والاهداف الاستراتيجية التي من خلالها تضمن تطبيق رؤية ورسالة الوزارة ويتم اعداد وتنفيذ خطط سنوية وسياسات لتطبيق الاستراتيجية وتقوم الوزارة بتطبيق هذه المعايير حسب المنهجيات التالية:

جدول (6-7) منهجيات معيار الاستراتيجية لعام 2018(7:9)

الترميز	العنوان	الوصف	الدليل المتوفر	الروابط والنتائج
٢.أ	تحليل البيئة الخارجية	تبنت الوزارة اجراء تحليل للبيئة الخارجية لتحديد الفرص والتهديدات التي تواجهها بناء على تحليل (SWOT) المعتمد في اعداد الاستراتيجيات من خلال توزيع استمارة الى دوائر الوزارة وفروعها في المحافظات عند اعداد اي خطة استراتيجية كل ٤-٥ سنوات وذلك لتحديد الاهداف الاستراتيجية للوزارة تأخذ بنظر الاعتبار البيئة الخارجية ومتغيراتها المتوقعة وبما يتلاءم مع خطة التنمية الوطنية المعتمدة	❖ كتبنا المرقمة: ٣٤٠.٣٤١.٣٤٢.٣ ٤٣٤٤ في ٢٠١٧/١/١٥	❖ ١.ج.٢ ❖ ١.أ.٤ ❖ ١.ب.٤ ❖ ٣.ب.٤ ❖ ٥. ٤.ه.٥
٢.ب٢	تحليل البيئة الداخلية	تبنت الوزارة اجراء تحليل للبيئة الداخلية لتحديد نقاط القوة وفرص التحسين. التي تواجهها بناء على تحليل (SWOT) المعتمد في اعداد الاستراتيجيات من خلال توزيع استمارة الى دوائر الوزارة وفروعها في المحافظات عند اعداد اي خطة استراتيجية كل ٤-٥ سنوات وذلك لتحديد الاهداف الاستراتيجية الوزارة تأخذ بنظر الاعتبار البيئة الامكانات الخاصة بالوزارة ومتغيراتها المتوقعة وبما يتلائم مع خطة التنمية الوطنية المعتمدة.	❖ كتبنا المرقمة: ٣٤٠.٣٤١.٣٤٢.٣ ٤٣٠.٣٤٤ في ٢٠١٧/١/١٥	❖ ٣.ب.٣ ❖ ١.ب.٢ ❖ ٢.د.١ ❖ ٤.د.١ ❖ ٥.د.١ ❖ ٥.أ.٣ ❖ ١.ب.٣
٢.ج.١	صياغة الخطة الاستراتيجية	قامت الوزارة بوضع الاهداف الاستراتيجية بناء على فهم البيئة الداخلية والخارجية وبما ينسجم مع خطة التنمية الوطنية والسياسات المعتمدة عند اعداد الخطة كل (٤) سنوات وبما يضمن تنفيذ الرؤيا والرسالة الخاصة بالوزارة.	❖ الخطة الاستراتيجية ٢٠١٥ ، ٢٠١٨	❖ ٢.أ

الترميز	العنوان	الوصف	الدليل المتوفر	الروابط والنتائج	
١.د.٢	اعداد الخطة السنوية	قامت الوزارة بإعداد خطط سنوية عبر أنشطة وبرامج لتلبية احتياجات المعنيين بالوزارة وبما يضمن تنفيذ الاهداف السنوية التي هي جزء من الاهداف الاستراتيجية ويتم متابعة تنفيذها وتحديد نسب إنجازها بشكل فصلي وسنوي وتحديد الجيود ان وجد واقتراح الاجراءات اللازمة لضمان تحسين مستوى الأداء والخدمة.	❖ الخطة السنوية ٢٠١٧ والخطة السنوية ٢٠١٨	❖ ١.أ.٤ ❖ ١.ب.١ ٣. ❖ ١.ب.٢ ❖ ١.د.١ ❖ ١.د.٢	❖ ٢.أ.٤ ❖ ٤.ب.١ ❖ ٤.ب.٣ ❖ ٥.أ.٤ ❖ ٥.أ. ٥
٦.د.٢	اعـــام الخطـــة الاستراتيجية	قامت الوزارة بإرسال الخطة الاستراتيجية الى جميع الجهات ذات العلاقة التي تطلب تزويدها بها لتعزيز العلاقات مع الشركاء وبما ينسجم مع أهداف الخطة الاستراتيجية. دون التقيد بمدة محددة وحسب ما تقتضيه حاجة تلك المؤسسات وعلى وجه الخصوص الحكومات المحلية والجهات الرقابية	❖ الكتـــــاب المرقم: ١٤٤ فـــــي ٢٠١٨/٤/٢٣		

ثانياً: تحديد نقاط القوة وفرص التحسين لمعيار الاستراتيجية وفقاً للمنهجيات المسندة الى الامثلة الاسترشادية الخاصة بها وحسب الجدول (8)

الجدول (8) من اعداد الباحثين وفقاً لمخرجات الحاسوب

معايير RADAR	رموز منهجية الاستراتيجية											
	2.أ			2.ب			2.ج			2.د		
	نقاط قوة	فرص تحسين	نتيجة	نقاط قوة	فرص تحسين	نتيجة	نقاط قوة	فرص تحسين	نتيجة	نقاط قوة	فرص تحسين	نتيجة
سليم	2	0	20	4	0	40	1	0	10	1	0	10
متكامل	1	0	10	4	0	40	1	0	10	1	0	10
منفذ	2	0	40	3	0	30	1	0	10	1	0	10
منتظم	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
القياس	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
التعلم والابداع	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
التحسين والابتكار	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
النتيجة النهائية	15%			20%			5%			5%		

جدول (9) يمثل توزيع الاوزان على معيار الاستراتيجية

رمز المعيار(الخطة الاستراتيجية) 2.أ						
المنهج	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
سليم	تعتمد المناهج على منطق واضح، بناء على احتياجات المعنيين ومبنية على عمليات.		20			
متكامل	المناهج تدعم الاستراتيجية وترتبط بمناهج أخرى ذات الصلة.		10			
التطبيق	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
منفذ	تم تنفيذ المناهج في جميع النواحي ذات الصلة كل في حينه.			40		
منظم	تتم التنفيذ بشكل منظم ويتيح للمؤسسة المرونة وسرعة التكيف المؤسسي		10			
التقييم والتحسين	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
القياس	يتم قياس فعالية وكفاءة المناهج وتطبيقها بشكل مناسب.	0				
التعلم والإبداع	يتم استخدام التعلم والإبداع لإنتاج فرص التحسين أوالابداع	0				
التحسين و الابتكار	يتم استخدام مخرجات القياس والتعلم والإبداع في تقييم التحسينات والابتكارات ووضعها حسب الاولوية وتنفيذها.	0				
الدرجة		0%	25%	50%	75%	100%

الجدول (10) من اعداد الباحثين وفقاً لمخرجات الحاسوب

رمز المعيار(الخطة الاستراتيجية) 2.ب						
المنهج	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
سليم	تعتمد المناهج على منطق واضح، بناء على احتياجات المعنيين ومبنية على عمليات.			40		
متكامل	المناهج تدعم الاستراتيجية وترتبط بمناهج أخرى ذات الصلة.			40		
التطبيق	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
منفذ	تم تنفيذ المناهج في جميع النواحي ذات الصلة كل في حينه.			30		
منظم	تتم التنفيذ بشكل منظم ويتيح للمؤسسة المرونة وسرعة التكيف المؤسسي		0			
التقييم والتحسين	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
القياس	يتم قياس فعالية وكفاءة المناهج وتطبيقها بشكل مناسب.	0				
التعلم والإبداع	يتم استخدام التعلم والإبداع لإنتاج فرص التحسين أوالابداع	0				
التحسين و الابتكار	يتم استخدام مخرجات القياس والتعلم والإبداع في تقييم التحسينات والابتكارات ووضعها حسب الاولوية وتنفيذها.	0				
الدرجة		0%	25%	50%	75%	100%

الجدول (11) من اعداد الباحثين وفقاً لمخرجات الحاسوب

رمز المعيار(الخطة الاستراتيجية) 2.ج						
المنهج	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
سليم	تعتمد المناهج على منطق واضح، بناء على احتياجات المعنيين ومبنية على عمليات.		10			
متكامل	المناهج تدعم الاستراتيجية وترتبط بمناهج أخرى ذات الصلة.		10			
التطبيق	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
منفذ	تم تنفيذ المناهج في جميع النواحي ذات الصلة كل في حينه.		10			
منظم	تتم التنفيذ بشكل منظم ويتيح للمؤسسة المرونة وسرعة التكيف المؤسسي					
التقييم والتحسين	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
القياس	يتم قياس فعالية وكفاءة المناهج وتطبيقها بشكل مناسب.	0				
التعلم والإبداع	يتم استخدام التعلم والإبداع لإنتاج فرص التحسين أو الإبداع	0				
التحسين و الابتكار	يتم استخدام مخرجات القياس والتعلم والإبداع في تقييم التحسينات والابتكارات ووضعها حسب الاولوية وتنفيذها.	0				
الدرجة		0%	25%	50%	75%	100%

الجدول (12) من اعداد الباحثين وفقاً لمخرجات الحاسوب

رمز المعيار(الخطة الاستراتيجية) 2.د					
المنهج	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
سليم	تعتمد المناهج على منطق واضح، بناء على احتياجات المعنيين ومبنية على عمليات.		10			
متكامل	المناهج تدعم الاستراتيجية وترتبط بمناهج أخرى ذات الصلة.		10			
التطبيق	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
منفذ	تم تنفيذ المناهج في جميع النواحي ذات الصلة كل في حينه.		10			
منظم	تتم التنفيذ بشكل منظم ويتيح للمؤسسة المرونة وسرعة التكيف المؤسسي					
التقييم والتحسين	البيان	غير قادر على الاستعراض	قدرة محدودة على الاستعراض	قادرة على الاستعراض	قدرة كاملة على الاستعراض	نموذجا عالميا يجتذى به
القياس	يتم قياس فعالية وكفاءة المناهج وتطبيقها بشكل مناسب.	0				
التعلم والإبداع	يتم استخدام التعلم والإبداع لإنتاج فرص التحسين أو الابداع	0				
التحسين و الابتكار	يتم استخدام مخرجات القياس والتعلم والإبداع في تقييم التحسينات والابتكارات ووضعها حسب الاولوية وتنفيذها.	0				
الدرجة		0%	25%	50%	75%	100%

ومن خلال الاسلوب اعلاه في حساب الدرجات التقييمية لمعيار الاستراتيجية ادناه استخلاص لجميع الدرجات لمعايير الممكنات لعامي 2018، 2020 وكما موضح في الجدول (13)

الجدول (13) من اعداد الباحثين وفقاً لمخرجات الحاسوب

ت	معايير الممكنات	درجة 2018	درجة 2020
1	القيادة	7%	24%
2	الاستراتيجية	11.2%	25%
3	العاملون (الموارد البشرية)	9%	27%
4	الموارد والشراكات	16%	3%
5	العمليات والمنتجات والخدمات	15%	34%
	مجموع الممكنات	‰ 58.2	‰ 113

- ومن خلال الجدول(13) تم احتساب النسبة المئوية لدرجة التقييم لمعيار الاستراتيجية (11.2%) لوثيقة الحالة عام 2018 وهي نتيجة لمجموع (2أ2+ب2+ج2+د\ عددها) وكما في ادناه:

$$\text{معيار الاستراتيجية} = \sum_{1}^{n} \text{المعايير الفرعية} \setminus n$$

$$= \sum_{1}^{4} 2أ + 2ب + 2ج + 2د \setminus 4$$

- معيار الاستراتيجية =11.2%
- ان مجموع الممكنات 58.2 ‰ يضاف اليه مجموع النتائج لتصبح النتيجة من (1000) اي بعد استخراج النتائج تصبح النتيجة النهائية من (‰) اي النسبة تكون من (1000)

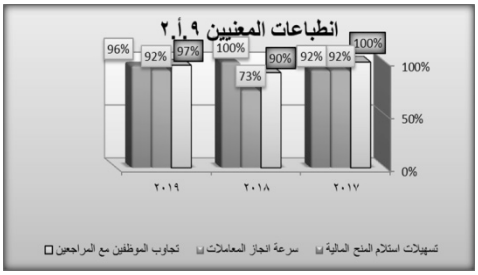
ثانياً: (نتائج الاداء العام) النتائج

ان المؤسسات المتميزة تقوم بتطوير النتائج المالية وغير المالية لتحديد التطبيق الناجح لاستراتيجيتها والسياسات الداعمة لها وكما تظهر النتائج بشكل ايجابي او مستدام على مدى ثلاث سنوات ومدى تأثيرها على مؤشرات الاداء والمخرجات ذات الصلة وحسب الامثلة الاسترشادية الموضحة في ادناه:

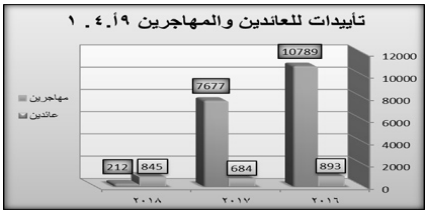
9.أ. مخرجات الاعمال وتتضمن الآتي:	9ب.مؤشرات أداء الاعمال: وتتضمن الآتي:
1. عرض المخرجات المالية.	1. المؤشرات المالية.
2. انطباعات المعنيين بمصالح العمل.	2. مؤشرات أداء العمليات الرئيسة.
3. الأداء والمقارنة بالموازنة.	3. أداء الشركات والموردين.
4. حجم المنتجات والخدمات التي تم تقديمها.	4. التقنيات والمعلومات والمعرفة
5. مخرجات العمليات الرئيسة.	

9/أ مخرجات الاعمال الاشكال (5،....،16) بحسب التصنيف

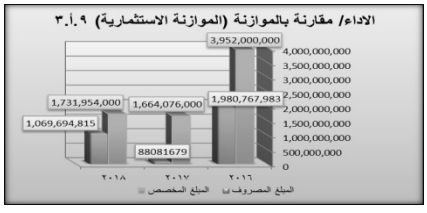
ان انخفاض نسبة الصرف بالنسبة للموازنة التشغيلية لعام 2016 و2017 هو لقلة التمويل من قبل وزارة المالية حيث يقتصر التمويل على فصل الرواتب وفصل الاغاثة والمعونة الاجتماعية اما عام 2018 فان وزارة المالية قامت بتمويل الوزارة لحساب التشغيلي مع تمويل الرواتب بموجب كتب التمويل الواردة الينا وترتبط بالمنهجية (4.ب.2)



تم المحافظة على اداء الموظفين مع فئات عناية الوزارة وسرعة انجاز المعاملات للسنوات الثلاث الماضية وبتعامل ممتاز معهم
نسبة التقدم في تسهيلات استلام المنح المالية (4) وترتبط بالمنهجية (1.ب.3.1)،(5.هـ4)،(5.هـ5)

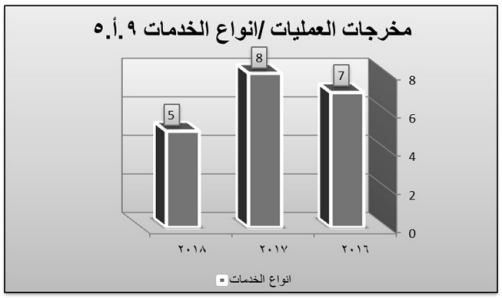


تعتبر انخفاض نسبة التاييدات هو مقدار تقدم في عمل الوزارة وذلك لعودة الاستقرار الى محافظات التي تعرضت الى العمليات الارهابية وقلة طلب عمل التأييدات

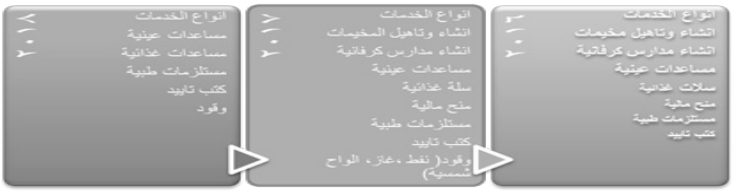


ان انخفاض نسبة الانجازيعود الى قلة التمويل من وزارة المالية لعام 2016 و2017 اما نسبة انجاز عام 2018 تعتبر جيدة
لاتوجد نسبة تقدم للاسباب المذكورة اعلاه وترتبط بالمنهجية (4.ب.2)،(4.ب.2)

يتم تقديم المساعدات حسب طلبات الحاجة الواردة اما فيما يخص المنح المالية فكانت قليلة في عام 2017 ولم يتم توزيع منح مالية في عام 2018 لقلة التخصيصات المالية نسبة تقدم المساعدات الغذائية: (2062731)نسبة تقدم المساعدات العينية:(3889073)بالنسبة للمنح المالية لا يوجد تقدم لعدم توفر التخصيصات المالية الكافية وترتبط بالمنهجية(1.ج.1)،(5.ج.3)،(5.ج.4)،(5.ب.4)،(4.ب.5)، (2.ج.2)

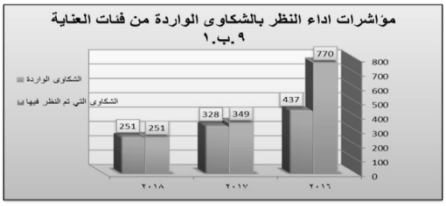


مخرجات العمليات / انواع الخدمات:تقوم وزارتنا بتقديم العديد من الخدمات للعائدين من الخارج من توزيع قطع اراضي و منح مالية و تاييدات و بناء مجمعات سكنية للكفاءات العائدة للسنوات الماضية الا ان حالة النزوح التي شهدها البلد بسبب احداث داعش الارهابية فان الخدمات اصبحت اغاثية تقدم للنازحين وكما مبين في الجدول اعلاه للسنوات الـ3 المنصرمة وترتبط بالمنهجية (5.أ.1)



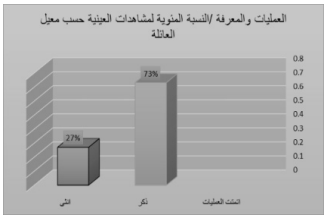
مصدر الاشكال (5-16): وثيقة الحالة لوزارة الهجرة والمهجرين المرسلة إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء، 2020.(8:35)

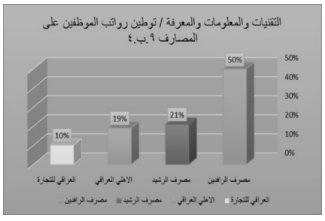
9/ب مؤشرات اداء الاعمال(8:35)

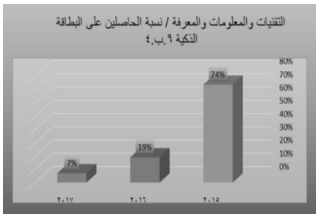


حصل انخفاض واضح في عدد الشكاوى مما يبين نسبة تقدم واضحة بواقع (186) بين عام 2016 و2018 وترتبط بمعيار 2.ه.5

توجد نسبة تقدم بأداء المنظمة الدولية لشؤون اللاجئين في توزيع المنح المالية =(21954)
لا توجد نسبة تقدم في المساعدات العينية المقدمة من قبل المنظمة وترتبط بمعيار 2.د.3







مصدر الاشكال (5-16): وثيقة الحالة لوزارة الهجرة والمهجرين المرسلة إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء، 2020.

جدول (14) احتساب الاوزان وفق منطق RADAR

معايير RADAR	رموز منهجية الاستراتيجية					
	9.أ		نتيجة	9.ب		نتيجة
	نقاط قوة	فرص تحسين		نقاط قوة	فرص تحسين	
النطاق ومدى الصلة	5	0	70	3	0	60
الصحة	5	0	70	3	0	60
التصنيف	5	0	70	3	0	60
الاتجاهات	5	0	70	3	1	35
الاهداف	0	0	0	0	0	0
المقارنات	0	0	0	0	0	0
الثقة	2	1	30	3	0	60
النتيجة النهائية	45%			40%		

الجدول (14) من اعداد الباحثين وفقاً لمخرجات الحاسوب

- تقع النتيجة (70) ضمن حدود القدرة الكاملة على الاستعراض وفق الجدول () بحسب عدد نقاط القوة فإذا كانت (5) فهي تمثل حدود القدرة الكاملة على الاستعراض و لا يمكن الوصول الى اعلى من ذلك للدرجة المثلى

- معيار نتائج الاداء العام $= \sum_{1}^{n}$ المعايير الفرعية \ n

- $= \sum_{1}^{2} 9$أ + 9ب\2 أ × (150%)
- النتيجة النهائية للمعيار =(150%) × 2 \45%+40%=
- النتيجة النهائية للمعيار =71%

ومن خلال الاسلوب اعلاه في حساب الدرجات التقييمية لمعيار نتائج الأداء العام ادناه استخلاص لجميع الدرجات لمعايير النتائج لعامي 2018، 2020

جدول(15) النتائج النهائية لمعايير النتائج لعامي (2018،2020)

ت	معايير النتائج	درجة 2018	درجة 2020
1	العاملون	18%	16%
2	المتعاملون	20%	31%
3	المجتمع	0%	13%
4	الاداء العام(الاعمال)	0%	71%
	مجموع النتائج	38 ‰	131 ‰

الجدول (15) من اعداد الباحثين وفقاً لمخرجات الحاسوب

النتائج

اولاً: من خلال النتائج التي تم ايجادها وحسب درجات معايير الممكنات وفق الجدول () وجد الاتي:

1 - التقدم واضح بصورة عامة في جميع المعايير قياساً بالنسب المئوية العائدة لمنهجيات الممكنات لعام 2020

2 - ان درجة التقدم الكلية قد وصلت الى 54.8 ‰وهي درجة ملحوظة

3 - ان اعلى (درجة التقدم) من معايير الممكنات قد حصدها معيار العمليات وبواقع (19%)

4 - ان النسبة المئوية لمعيار الممكنات لعام 2018 كانت (58‰)

5 - ان النسبة المئوية لمعيار الممكنات لعام 2020 كانت (113‰)

جدول(16) الدرجة النهائية لمعايير الممكنات والمقارنة حسب درجة التقدم

ت	معايير الممكنات	درجة 2018	درجة 2020	درجة التقدم
1	القيادة	%7	%24	17
2	الاستراتيجية	%11.2	%25	13.8
3	العاملون (الموارد البشرية)	%9	%27	18
4	الموارد والشراكات	%16	%30	14
5	العمليات والمنتجات والخدمات	%15	%34	19
	مجموع الممكنات	‰ 58.2	‰ 113	54.8

الجدول (16) من اعداد الباحثين وفقاً لمخرجات الحاسوب

ثانياً: من خلال النتائج التي تم ايجادها وحسب درجات معايير النتائج وفق الجدول (17) وجد الاتي:

1 - التقدم واضح بصورة عامة في جميع المعايير قياساً بالنسب المئوية العائدة لمنهجيات النتائج لعام 2020

2 - ان درجة التقدم الكلية قد وصلت الى 93 ‰وهي درجة ملحوظة

3 - ان اعلى (درجة التقدم) من معايير النتائج قد حصدها معيار نتائج الاداء العام وبواقع (71%)

4 - ان النسبة المئوية لمعيار النتائج لعام 2018 كانت (38‰)

5 - ان النسبة المئوية لمعيار النتائج لعام 2020 كانت (131‰)

جدول(17) الدرجة النهائية لمعايير النتائج والمقارنة حسب درجة التقدم

ت	معايير النتائج	درجة 2018	درجة 2020	درجة التقدم
1	العاملون	%18	%16	-2
2	المتعاملون	%20	%31	11
3	المجتمع	%0	%13	13
4	الاداء العام(الاعمال)	%0	%71	71
	مجموع النتائج	‰ 38	‰ 131	93

الجدول (17) من اعداد الباحثين وفقاً لمخرجات الحاسوب

- الحصيلة النهائية لوثيقة الحالة لعام 2018 قد حصدت (96‰)
- الحصيلة النهائية لوثيقة الحالة لعام 2020 قد حصدت (244‰)

الاستنتاجات

الارتقاء المؤسسي الملحوظ وفق النتائج ادى الى تربع الوزارة وفق سلم التميز المؤسسي من مرحلة المبادرون الى مرحلة المنجزون وكما في

الشكل(17) والجدول (18) سلم التميز ومستوياته(11:31)

المستوى الخامس	المستوى الرابع	المستوى الثالث	المستوى الثاني	المستوى الاول
المبادرون	المنجزون	المؤثرون	المتكاملون	المبدعون
200-1	400-201	600-401	800-601	1000-801

1 - في معيار نتائج المجتمع، وجد ضعف أداء الدوائر المتعلق باستطلاعات الرأي، حيث لا يوجد استطلاع رأي بانطباعات المجتمع على الخدمات التي تقدمها الوزارة فضلاً عن تأثيرها بالمحيط الخارجي.

2 - في معيار التخطيط الاستراتيجي، لم نجد المستهدفات في وثيقة الحالة لا في 2018، ولا في 2020. وهذا قلل من تقييم أداء الوزارة،

3 - في معيار التخطيط الاستراتيجي، وجد ضعف في خطة الطوارئ كونها تحتوي على حالة النزوح في حالة الاعمال العسكرية، ولا توجد سيناريوهات في حالة التلوث أو الكوارث

4 - وجد في معيار القيادة، غياب المنهجية في عمل هيئة الرأي، متمثلاً ذلك في عدم وجود أساس للمعلومات والتقارير التي على أساسها يتم وضع جدول الأعمال، وعدم وجود إعلام مسبق للتشكيلات بجدول أعمال هيئة الرأي (عملاً بمبدأ الشفافية إحدى ركائز الأداء المؤسسي المتميز).

5 - في معيار الموارد البشرية غياب منهجية أو آلية لقياس أثر التدريب ومن الممكن استخدام مصفوفة المهارة لقياس اثر التدريب

6 - في معيار الشراكات والموردين، افتقار منهجية علمية لتحديد الشراكات والموردون وعلى مختلف أنواعهم (منظمات دولية، موردين،.. إلخ) وحسب التصنيفات (منجزاتهم، الخدمات التي يقدموها..وغيرها).

التوصيات

وفقاً لمعطيا البحث وللوصول بالوزارة الى التميز المؤسسي والبحث عن سبل النجاح والارتقاء لمناظرة الوزارات المتقدمة، خرج الباحثان بالتوصيات التالية، وكما يلي:

1 - دعم الفريق الساند للحصول على الشهادة المذكورة اعلاه من خلال تدريب المتميزين منهم بعد توفر التخصيص المالي المناسب، علماً انه تم حصول موافقة معالي الوزير السابق المحترم على التدريب ولكن الوضع الذي يمر به البلد حال دون تنفيذه.

2 - الايعاز إلى دائرة التخطيط والمتابعة بما يلي:

أ- وضع برنامج لمتابعة الخطة الاستراتيجية، وخطة الطوارئ، وكذلك متابعة تنفيذ السياسات، والبرامج والأنشطة الأخرى وفق منهجية علمية. وعلى سبيل المثال تطبيق اجراءات العمل لبنود المواصفات (ISO 45001 في 2018)، (ISO14001 في 2015).

ب- اعتماد منهاج يوضح توقع الاثر طويل وقصير الامد وفقا للتغيرات من خلال تطبيق نموذج PSTEL وهذا يتناغم مع التغيرات المستقبلية وبالتالي يدعم الخطة الاستراتيجية.

ج- اعداد خطة طوارئ شاملة لكافة السيناريوهات المحتملة كالكوارث الطبيعية والتلوث والأوبئة وغيرها. وتحديثها باستمرار، وضع أوزان للأنشطة في الخطط، واعتماد جداول الخطط التنفيذية كمرفقات أساسية مع أي خطة او برنامج او نشاط.

د- العمل وفق منهجية وضع المستهدفات للعام المقبل، كون عدم وجودها قد ساهم في تقليل درجة التقييم، لعدم وجودها لا في وثيقة الحالة لعام 2018 ولا وثيقة الحالة لعام 2020 على الرغم من اننا قمنا بإعطاء دورة بهذا الخصوص في قسم التدريب.

3 - إعادة النظر باللجنة المشكلة للهيكل التنظيمي والنظام الداخلي للوزارة. وتقليص عدد تشكيلات الوزارة كون الوزارة أصلاً تعاني من الترهل التنظيمي والوظيفي. وهو أحد اعتراضات مجلس الدولة على إقرار النظام الداخلي المقترح للوزارة.

4 - الايعاز إلى دوائر الوزارة، وقسم الإعلام، بضرورة اجراء استبيانات واستطلاعات الرأي على الموقع الإلكتروني للوزارة، لفئات العناية والموظفين، والمواطنين.

المصادر

1. انموذج التميز للمؤسسة الاوربية لإدارة الجودة (2013).
2. الشهادة الدولية المعتمدة الداخلية لإدارة الجودة (2013).
3. ضوابط ادارة عملية تقييم الاداء المؤسسي للوزارات وفق قرار مجلس الوزراء رقم 114 في 2018
4. مجموعة دبي للجودة (2013) EFQM Internal Assessor Training
5. انموذج المؤسسة الأوربية لإدارة الجودة، منطق رادار، مركز الملك عبدالله الثاني للتميز، (2013).
6. تقييم الاداء وفق معياري العاملين ونتائج العاملين لأنموذج التميز الاوربي EFQM2013 ،(2017)، دراسة حالة في مكتب المفتش العام وزارة الصحة العراقية: الباحث زيد علي حيدر ,مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة بغداد.
7. وثيقة الحالة لوزارة الهجرة والمهجرين المرسلة إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء، (2018).
8. وثيقة الحالة لوزارة الهجرة والمهجرين المرسلة إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء،(2020).
9. جائزة دبي للجودة (2013).
10. انموذج التميز المؤسسي EFQM السعودية، (2013).
11. ورشة تقييم الاداء المؤسسي، الامانة العامة لمجلس الوزراء، (2017).
12. The EFQM excellence model: European and Dutch experiences with the EFQM approach in health care; UDO NABITZ1, NIEK KLAZINGA2 AND JAN WALBURG; International Journal for Quality in Health Care (2000),Volume 12, Number 3,pp. 191–201.
13. The Balanced Scorecard vs. the EFQM Business Excellence Model; Henrik Andersen, Gavin Lawrie and Michael Shulver,(2000).
14. Correlations within the EFQM Business Excellence Model by Applying A Factor Analysis; Pop, Nicolae Al.; Pelau, Corina; Amfiteatru Economic, (2017), Journal, Iss. 44, pp.28-40.

تحليل واقع الاستثمار الاجنبي غير المباشر في سوق العراق للأوراق المالية للمدة 2006 ـ 2020

أ. م. د. يوسف دولاب يوسف
م. د. عبدالقادر نايف تايه
م. د. علي فريد سعيد

كلية الاسراء الجامعة \ قسم المحاسبة بغداد \ العراق

Analysis of the Reality of Indirect Foreign Investment in Iraq Stock Exchange for the Period 2006 – 2020

Assist. Prof. Dr. Yousef D. Yousef
Lec. Dr. Abdulqader N. Taayyh
Lec. Dr. Ali F. Saeed
Al-Esraa University College, Account Department, Baghdad/Iraq
yousef@esraa.edu.iq

المستخلص

يهدف هذا البحث الى تحليل واقع الاستثمار الاجنبي غير المباشر في سوق العراق للأوراق المالية، وقياس أثر التغيرات فيه على حجم التداول الكلي في السوق للمدة 2020 – 2006 وقد تم استخدام المنهج الوصفي ومنهج الاقتصاد القياسي في بناء النموذج بالاعتماد على برنامج Eviwes في التحليل، وفي أطار ما متاح من بيانات سوق العراق للأوراق المالية للمدة قيد البحث، و باستخدام طريقة المربعات الصغرى OLS تم تقدير المعادلة، وقد أظهرت النتائج بأن هناك علاقة ذات دلالة إحصائية عند مستوى معنوية 5% وأن قيمة والبالغة 79% والتي تفيد بأن التغيرات في حجم تداول الاجانب في السوق يفسر 79% من التغيرات الحاصلة في حجم التداول الكلي للسوق، وأن تأثير المتغير المستقل هو تأثير مقبول كما يتضح ذلك من قيمة معلمة الميل المقدرة في النموذج والتي بلغت 2.33 كما وأوصى البحث بضرورة العمل على توفير بيئة اقتصادية أمنة تكون جاذبة للاستثمار الاجنبي غير المباشر، فضلا عن العمل على توسيع الادوات الاستثمارية المالية في سوق العراق للأوراق المالية.

الكلمات المفتاحية: الاستثمار الاجنبي غير المباشر، سوق الاوراق المالية، حجم التداول

Abstract

This research aims to analyze the reality of indirect foreign investment in Iraq stock Exchange and measure the impact of its changes on the total trading volume in it for the period 2006- 2020.

The descriptive and econometrics methods have been used in building the model and relying on the Eviwes program in the analysis ,By using the ordinary least squares method and estimating the simple linear regression equation the results showed that there is a statistically significant relationship at the level of significance (5%) and that the value of (79%) of the changes in total trading volume ,Also , the effect of the independent variable is acceptable and this is evidenced by the value of the slope parameter (2.33) ,The research recommends the necessity of providing an attractive environment for indirect foreign investment and diversifying

financial investment tools in Iraq stock Exchange

Keywords: Indirect foreign, Investment, Stock market, Trading volume.

المقدمة

يعد موضوع اسواق الاوراق المالية ضرورة عالمية تحضي باهتمام كبير و خصوصاً في اطار انفتاح الاسواق العالمية على بعضها البعض ولما تشكله الاسواق المالية وتلعبه من دور في عمليات نقل الارصدة النقدية من الوحدات الاقتصادية ذات الفائض الى الاخرى ذات العجز في اطار تعبئة الموارد و المدخرات في تفعيل الاستثمار و بكل اشكاله دعما لعملية التنمية الاقتصادية.

و كون العراق احد الدول النامية التي يعتبر سوقها المالي حديث نسبياً و في اطار انتقاله الى نظام الاقتصاد الحر بعد عام 2003 وصدور القوانين الضابطة لتنظيم اليات عمل سوق العراق للأوراق المالية فقد تم تسليط الضوء على فعاليات تلك السوق و التركيز على واقع الاستثمار الاجنبي كأحد أهم متغيرات سوق العراق للوراق المالية وقد تم تحليل واقع ذلك الاستثمار للمدة الواقعة بين العامي 2006-2020 وخصوصا في أطار قانون الاستثمار الاجنبي رقم 13 لعام 2006 والذي سنأتي على تفصيله لاحقا.

وعموما فأن التدفقات الرأسمالية الدولية تتحرك في اتجاهات ثلاثة يكون أولها في الاستثمار الاجنبي المباشر، في حين يكون ثاني تلك الاتجاهات هو الاستثمار غير المباشر، أما الثالث فأنه يتمثل في الادوات غير القابلة للتجارة من مثل القروض.

وفي أطار البحث في واقع الاستثمار الاجنبي في سوق العراق للوراق المالية فأن شكل التدفقات الرأسمالية فيها يتركز في استثمارات الحافظة والتي غالبا ما تكون استثمارات قصيرة الاجل تتميز بعدم الاستقرار لدخول عنصر المضاربة فيها مما يجعلها أكثر تأثيرا في استقرار الاقتصاد الوطني من خلال التحركات العنيفة في الاسعار والعملات، وبالتالي فأنها قد تكون ذات أثار سلبية على الاقتصاد اذا ما اسيىء استخدامها أو عدم تقنينها.

وفي اطار البحث فان هناك مشكلة تواجه تلك السوق يمكن صياغتها وفق الاتي:

1 – منهجية البحث

1-1مشكلة البحث

ان مشكلة البحث تتمحور حول أمكانية سوق العراق للأوراق المالية في جذب الاستثمار الاجنبي في الحافظة المالية في أطار الانفتاح الاقتصادي وحرية حركة رؤوس الاموال للداخل.

ولتحقيق غرض البحث فان مشكلة البحث يمكن صياغتها بالتساؤلات الاتية:-

- هل يمتلك سوق العراق للأوراق المالية أمكانية وقدرة على جذب هذا النوع من الاستثمارات الى الاقتصاد الوطني
- ما هو الاثر الذي يمكن أن يتركه الاستثمار الاجنبي في حجم التداول لسوق العراق للأوراق المالية وهل هناك أثر يتركه هذا النوع من الاستثمار على مستوى النشاط الاقتصادي الوطني.

وفي اطار تلك الاشكالية فيمكن صياغة الفرضية التالية

1-2 فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها بأن سوق العراق للأوراق المالية يمكن أن يلعب دورا محوريا في جذب هذا النوع من الاستثمارات مع أمكانية توظيف وتدوير رؤوس الاموال الاجنبية الداخلة وبما ينعكس بالأثر الايجابي على النمو الاقتصادي.

1-3 هدف البحث

تتزايد أهمية الاستثمار الاجنبي في الحافظة المالية مع تزايد انتهاج دول العالم لمنهج الانفتاح الاقتصادي الذي شكلت سياسات التحرر المالي وحرية حركة رؤوس الاموال الدولية أحد أهم حلقاته، وكون العراق أحد الدول النامية التي أصبحت تهتم بجذب هذا النوع من الاستثمار فأن هذا البحث يهدف الى التعرف على طبيعة وواقع الاستثمار الاجنبي في سوق العراق للأوراق المالية وتأثيره على النمو الاقتصادي للمدة موضوع البحث.

1-4 منهج البحث

لتحقيق هدف البحث فقد تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي من خلال التعرف على أهم المفاهيم التي تتعلق بالاستثمار الاجنبي في الحافظة المالية، فضلا عن تجميع المعطيات والبيانات من هذا النوع من الاستثمار و استخدام الاساليب الاحصائية للتعرف على أهم الاثار التي يمكن أن يتركها على مستوى النشاط الاقتصادي للمدة 2006 – 2020.

1-5 حدود البحث

الحدود الزمانية: أعتمد البحث على المدة الزمنية الممتدة من 2006 حتى العام 2020.
الحدود المكانية: سوق العراق للوراق المالية.

2 – الاطار النظري:

2-1 الاستثمار الاجنبي في الحافظة المالية، المفهوم، الخصائص

يشكل الاستثمار بشكل عام أهم محاور دالة الطلب، حيث يمثل الاستثمار الركن الاساس في حفز النشاط الاقتصادي لما يولده من زيادة مضاعفة في الدخل القومي، ويعتبر الاستثمار في الحافظة المالية من أهم محاور الاستثمار، وقد تزايدت أهمية هذا النوع من الاستثمارات على حد سواء في الدول المتقدمة والنامية في أطار حرية حركة رؤوس الاموال الدولية، وقد شكلت التكنولوجيا المتطورة وخصوصا في مجال الاتصالات والمعلومات الى سرعة التداول في هذا النوع من الاستثمارات، وفي أطار البحث في الاستثمار الاجنبي غير المباشر وواقعه في العراق للمدة 2006-2020 فأن الضرورة البحثية تستلزم التعرف على مفهوم وخصائص الاستثمار في المحفظة المالية وكالاتي:

2-1-1 المفهوم

تختلف الآراء ووجهات النظر في تعريف الاستثمار الاجنبي في المحفظة المالية وقد عرف هذا النوع من الاستثمار على أنه (عملية مشاركة في توظيفات استثمارية خارجية تكون دوافعها تحقيق الارباح من خلال الاستفادة من فروقات الاسعار، فضلا عن تقليل

المخاطر من خلال تنويع المحافظ الاستثمارية، وأن هذا النوع من الاستثمار لا يعطي للمستثمر حق في أدارة موجودات الشركة وكذلك لا يملك حق الرقابة والسيطرة في أدارة أعمال المشروع (السامرائي: 2006: 37).

وفي تعريف أخر فأن الاستثمار في الحافظة المالية يشير الى تملك الاجانب للاسهم والسندات الخاصة والحكومية في البلد المضيف بقصد المضاربة والاستفادة من فروقات الاسعار لتحقيق الارباح التي تدرها السندات ذات الفائدة الثابتة أو الاسهم بشرط ان لا يملك الاجنبي من الاسهم ما يخوله في حق أدارة المشروع (فليح: 2004: 56).

كما ويعرف الاستثمار الاجنبي بالحافظة على أنه مجموعة استثمارات في محافظ البنوك العالمية وصناديق الاستثمار الدولية المشتركة والتي تحظى بتصنيف ائتماني مقبول لمدراء الاستثمار في المؤسسات (القصاص: 2010: 76).

ومن التعريف السابق يتضح بأن الاستثمار المحفظي الاجنبي يتمثل في العمليات المالية ممثلة بالأسهم والسندات التي يقوم المستثمرين بممارستها عن طريق بيعها أو شراءها في اسواق البلد المضيف دون أن يكون لهم حق في الرقابة والسيطرة أو ادارة اعمال الشركات المصدرة لتلك الوسائط المالية.

2-1-2 الخصائص المميزة للاستثمار المحفظي

هناك جملة من الخصائص التي تميز الاستثمار الاجنبي في الحافظة الاستثمارية عن باقي أنواع الاستثمار يمكن أيجازها بالاتي (العاني: 2002: 97).

1 – سهولة الدخول والخروج من والى الدول المضيفة
2 – يكون الهدف الرئيسي من هذا الاستثمار تحقيق الارباح والعوائد الاكبر مقارنة بالسوق المحلي مع تخفيض المخاطر من خلال هذا التنويع.
3 – يكون الاستثمار المحفظي محدود نسبيا ويتلخص في المبادلة والمتاجرة بالأوراق المالية الدولية أو المسجلة في أسواق مالية أجنبية بالنسبة للمستثمر.
4 – وجود بعض الصعوبات التي تحكم هذه الاستثمارات في الاسواق المضيفة ومنها الانسحاب بصورة مفاجئة نتيجة لعوامل عدة.
5 – أنه يعمل على توفير السيولة المؤدية الى عمق أسواق الاوراق المالية.

2-1-3 وسائل الاستثمار الاجنبي في الحافظة المالية

ويقصد بها الوسائل المتاحة امام المستثمر الاجنبي التي تمكنه من الاستثمار في سوق الاوراق المالية المحلية أو الوسائل المختلفة المتاحة امام المستثمر المحلي والتي تمكنه من الاستثمار في الأسواق المالية الاجنبية، ويمكن أن تنحصر هذه الوسائل في الاتي:

1 – صناديق الاستثمار: وتتمثل بالمؤسسات المالية التي تهتم بتجميع أكبر كمية من الاموال عن طريق أصدار الاسهم حيث تستخدم متحصلات هذه الاسهم في شراء أوراق مالية (أسهم وسندات) خارجية أو داخلية (العامري: 2013: 165).

2 – المحافظ المشتركة: وهي شركات استثمارية مستقلة تؤسس من قبل بنوك تجارية ومؤسسات مالية أخرى مثل صناديق التقاعد والضمان وشركات التأمين، حيث تستثمر في الاموال المجتمعة ويتلخص عمل تلك المؤسسات بإعادة استثمار حصص المساهمين في أسواق الاوراق المالية (Daniels; 2001: 265))

3 – الاستثمار بالإصدارات العالمية: وتتكون من أوراق مالية يتم تشغيلها في أسواق الاوراق المالية العالمية مما يسمح بتداولها في دول كثيرة.

4 – الشراء والبيع المباشر للأوراق المالية: ويكون بأحدي الطريقتين التاليتين (Peters: 2003 212):

- عن طريق شراء وبيع أسهم الشركات الاجنبية في أسواقها المحلية، ويعد هذا النوع أكثر خطورة لأن المستثمر سيكون في حالة مواجهة لمخاطر تغيرات أسعار الصرف، فضلا عن التغيرات في القواعد والقوانين المنظمة لعمل السوق.
- عن طريق شراء وبيع الاوراق المالية الاجنبية المسجلة في سوق الاوراق المالية المحلية

2-2 سوق الاوراق المالية، المفهوم، الوظائف

2-2-1 المفهوم

يعد سوق الاوراق المالية أحد أهم مصادر تجميع المدخرات و أعادة توجيهها نحو الاستثمار، وبالتالي فأنها تلعب دورا محوريا في تمويل المشروعات وتوفير السيولة المطلوبة من قبل الاستثمار(Freeman: 2000: 23)، وأن تلك العملية تتم من خلال

ما توفره السوق من أدوات تتمثل بالأسهم والسندات والتي يقوم الافراد والشركات باقتنانها أثناء مزاولتهم للنشاط الاقتصادي مما يؤدي الى دعم عملية التنمية الاقتصادية من خلال تحقيق التوازن بين العجز والفائض الحاصل في المؤسسات الاقتصادية سواء على مستوى القطاع العام أو الخاص (لطفي: 2007: 93).

وفي ضوء ما تقدم فيمكن تعريف سوق الاوراق المالية على أنه مجموعة الفعاليات التي يتم عن طريقها أعادة تدوير الاموال من الوحدات الاقتصادية ذات الفائض الى الوحدات الاقتصادية التي تعاني من العجز في الاموال (Mushkin, 2013: 4)

وفي تعريف أخر فأن سوق الاوراق المالية يعرف على أنه منظومة القواعد التي يتم من خلالها تنظيم عملية الجمع بين البائعين والمشترين للأنواع المختلفة من الاوراق والاصول المالية والتي تمكنهم من اجراء عمليات بيع وشراء الاسهم والسندات داخل السوق، أو خارجه عن طريق شبكات الاتصال المتاحة أما عن طريق الوسطاء أو الشركات العاملة في هذا المجال (جيل برتان: 1970: 127).

ومما تقدم يتضح بأن سوق الاوراق المالية يشير الى الحيز الذي يتم فيه اصدار وتداول الموجودات المالية سواء كانت على شكل نقد أو استثمارات في السندات والاسهم وما يشابها من الموجودات المالية الاخرى.

2-2-2 وظائف سوق الاوراق المالية

تتعدد الوظائف والمهام التي تؤديها سوق الاوراق المالية لأي اقتصاد في العالم وبغض النظر عن طبيعة النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة الا أنها تكون أكثر فاعلية في الانظمة الاقتصادية الرأسمالية وان من جملة الوظائف التي تؤديها تلك السوق ما يمكن أيجازه بالاتي (Evans & Kimberly: 2002: 34)

- توفير السيولة النقدية من خلال أمكانية وسرعة تحويل الادوات المالية التي توفرها السوق الى نقد، وهذا ما يجعلها وعاء لتخزين الثروة.
- تقوم السوق بتوفير فرص استثمارية متنوعة من خلال الانواع المختلفة للأوراق المالية التي تعرضها أمام المستثمرين، فضلا عن ما توفره من المعلومات والبيانات وحركة الاسعار التي تساعد المستثمرين في ترشيد قراراتهم الاستثمارية.

- تساعد السوق في عملية تنمية الادخار وتوجيه المدخرات المتاحة لخدمة الاقتصاد القومي من خلال تشجيع المستثمرين وبغض النظر عن حدود إمكانياتهم المالية في شراء الاوراق المالية وهذا بحد ذاته يشكل دعما لعملية التنمية الاقتصادية، فضلا عن ما يمثله من عامل للحد من ظاهرة التضخم.
- أن من أهم الوظائف التي تمارسها سوق الاوراق المالية هي عملية نقل الفوائض المالية من الوحدات الاقتصادية ذات الفائض المالي الى الوحدات الاقتصادية التي تعاني العجز، وبالتالي فأنها ومن خلال هذه الوظيفة تشكل عنصرا مهما وداعما لعملية التنمية الاقتصادية للبلاد.
- أن ممارسة سوق الاوراق المالية لعمليات التمويل يعد ذو أهمية خصوصا في الحد من الاثار التضخمية التي يسببها التمويل عن طريق المصارف التجارية.

3 – تحليل واقع الاستثمار الاجنبي في سوق العراق للأوراق المالية

3-1 نبذة مختصرة عن مراحل تطور سوق العراق للأوراق المالية

تعد فكرة انشاء سوق مالي في العراق حديثة نسبيا الا انه يمكن ان تعود الى اوائل القرن العشرين اذا ما تم النظر اليها من زاوية تشكل البورصة في العراق و لقد مر سوق الاوراق المالية في العراق بعدة مراحل الى ان تبلورت الفكرة و اصبح انشاء السوق بالشكل الحالي ضرورة حتمية انسجاما مع متطلبات الحياة الاقتصادية و تطورها و يمكن ايجاز مراحل تطور سوق الاوراق المالية و فقا لقانون التجارة في العراق و كما يلي:

- القانون رقم 65 لسنة 1936 (قانون بورصة التجارة) و ينص على تأسيس بورصة تجارة البضائع الرئيسية و لم يكتب النجاح لتلك التجربة و تم ايقاف العمل بالقانون في العام 1938 لعدم وجود بنية اقتصادية تؤسس لأنشاء بورصة للأوراق المالية.
- قانون التجارة رقم 60 لسنة 1943 الذي أكد على حصر التعامل بيد الوسطاء الا انه لم يجد التطبيق لأن عملية تداول الاسهم كان يتم في العراق بشكل مباشر بين البائع و المشتري بصورة مباشرة و يتم التسجيل لدى الشركة المعنية بالأسهم.

- فترة منتصف القرن العشرين و تحديداً في العام 1955 و نتيجة لتنامي تأسيس الشركات المساهمة فقد تم فتح مكاتب السمؤال في بغداد كانت معنية باستخدام طريقة المزايدة العلنية في شراء و بيع الاسهم و في هذه الفترة اخذت غرفة تجارة بغداد بنشر الاسعار الدقيقة للاسهم المتداولة.
- صدور قانون التجارة رقم 149 لسنة 1970 و الذي اجاز انشاء سوق الاوراق المالية بناء على نظام يصدر من وزير الاقتصاد و قد شهد العام 1975 قيام المصرف الصناعي بتأسيس مكتب لشراء و بيع الاسهم ضمن جهازه الاداري.
- ويعد عام 1991 بداية نشأة سوق الاوراق المالية في العراق حيث تم تأسيس سوق بغداد للأوراق المالية الذي تأسس بموجب القانون رقم 24 لسنة 1991 و بموجب هذا القانون فقد تأسست اول سوق لتداول الاوراق و في هذه المدة فقد تم ادراج 113 شركة عراقية مساهمة و مختلطة و قد بلغت معدلات تداول سنوية في هذا السوق تجاوزت 17 مليون دولار، و قد تم اغلاق السوق بقرار من مجلس ادارته في 19-3-2003.

وفي ضوء التغيرات الحاصلة بعد عام 2003 وعلى كافة المستويات ومنها الاقتصادية والتحول نحو اقتصاد السوق الحر فقد تم اصدار القانون المؤقت لسوق العراق للأوراق المالية برقم 74 لسنة 2004 والصادر عن سلطة الاتلاف الموقتة حيث تم بموجب هذا القانون تأسيس سوق العراق للأوراق المالية وهيئة الاوراق المالية العراقية.

3-1-1 تحليل حجم التداول لغير العراقيين في سوق الاوراق المالية للمدة 2006 – 2020

ان وصف سوق الاوراق المالية للمدة موضوع البحث يمكن ان يتم من خلال تحليل الادوات التي يتحرك فيها سوق الاوراق المالية ممثلا بالمدخرات المالية وان اهم مؤشر يمكن ان يمثل محورا اساسيا في وصف السوق فضلا عن كونه اداة مهمة في تحليل السوق خلال مدة زمنية معينة هو حجم التداول و في اطار تحليله في سوق العراق للأوراق المالية للمدة 2006 – 2020 و مع كثر الادوات القابلة للتحليل الا ان اهم تلك الادوات تتمثل في حجم التداول كأحد ابرز مؤشرات السوق والتي يمكن أن تمثل قيمة الاسهم التي يتم تداولها خلال مدة زمنية معينة وهو يمثل مؤشرا على مستوى نشاط السوق المالي

ودرجة سيولتها نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي، وبالتالي فأنه يعد مؤشر يعبر عن قوة السوق سواء باحتمالات الصعود أو الهبوط، وعلى سبيل المثال فزيادة عمليات البيع والشراء على الاسهم تؤدي الى تكثيف حجم التداول وهذا بحد ذاته يمثل دافعا لتفاؤل المستثمرين المحليين والاجانب لدخولهم الى السوق والعكس بالعكس صحيح، ولهذا فأن الضرورة البحثية تقتضي تحليل حجم التداول الكلي في السوق للمدة قيد البحث لكي تكون الطريق ممهدة لتحليل واقع التداول لغير العراقيين للمدة 2006 – 2020.

3-1-2 تحليل التداول على الشأن المحلي

ان اهم المؤشرات التي تعكس اداء السوق المالية و تطورها يتمثل في معدل القيمة السوقية وسيولة السوق المالي فضلا عن حجم التداول الذي يعتبر من اهمها والذي يشير الى قيمة الاسهم المتداولة الذي يساوي عدد الاسهم مضروبا في اسعارها خلال مدة زمنية معينة والذي سيتم تحليله من خلال الجدول (1) ادناه و كالاتي:

جدول (1) يوضح حجم التداول مصنف قطاعيا للمدة (2006-2020) \مليون دينار

السنة	المصرفي	التأمين	الاستثمار	الخدمات	الصناعي	الفندقي والسياحي	الزراعي	الاتصالات	المجموع
2006	115988	523	2220	5968	18191	3304	697		146891
الاهمية النسبية	78.9	0.4	1.5	4.1	12.4	2.2	0.5		
2007	407175,4	203,7	1285,4	3360,6	9774	4949,4	619		427367,5
الاهمية النسبية	95.2	0.04	0.3	0.8	2.3	1.2	0.4		
2008	267156.1	503.9	651.3	2683.7	16147.3	13667.2	540.7		301350.2
الاهمية النسبية	88.6	0.2	0.2	0.9	5.4	4.5	0.2		
2009	319235.4	1025.0	3461.8	14543.7	29934.4	42635.1	1093.0		411928.4
الاهمية	77.5	0.2	0.8	3.5	7.3	10.4	0.3		
2010	259411.9	2293.5	1141.6	20606.5	65530.6	50217.9	1158.1		400359.9
الاهمية النسبية	64.8	0.6	0.3	5.1	16.4	12.5	0.3		100.0

السنة	المصرفي	التأمين	الاستثمار	الخدمات	الصناعي	الفندقي والسياحي	الزراعي	الاتصالات	المجموع
2011	389159.3	3812.5	2783.6	9969.2	83799.6	1706.4	1140.9		492371.6
الاهمية النسبية	79.0	0.8	0.7	2.0	17.0	0.3	0.2		100.0
2012	542328.5	1979.3	760.2	6709.4	63814.7	1642.7	8405.1		625639.9
الاهمية النسبية	86.7	0.3	0.1	1.1	10.2	0.3	1.3		100.0
2013	953874.3	1157.8	1548.7	25980.0	70035.4	25005.2	10136.6	1752565.6	2840303.4
الاهمية النسبية	33.6	0.04	0.05	0.9	2.5	0.9	0.4	61.7	100.0
2014	763582.7	2218.3	17.6	21503.5	37916.5	59018.2	3088.0	10971.2	898316.0
الاهمية النسبية	85.0	0.2	0.002	2.4	4.2	6.6	0.3	1.2	100.0
2015	355859.7	1317.0	342.6	24802.4	39760.9	19368.2	5941.5	8787.4	456179.8
الاهمية النسبية	78.0	0.3	0.08	5.4	8.7	4.2	1.3	1.9	100.0
2016	312946.1	436.9	24.8	16122.2	55294.2	24727.3	3453.7	13783.0	426788.2
الاهمية النسبية	73.3	0.1	0.01	3.8	13.0	5.8	0.8	3.2	100.0
2017	305821.5	1030.5	0.005	8311.3	37869.1	11269.2	4968.3	17609.2	386879.1
الاهمية النسبية	79.0	0.3	0.0	2.1	9.8	2.9	1.3	4.6	100.0
2018	127372.8	193.3	-	9046.0	54852.6	12731.6	8109.8	20375.0	232681.2
الاهمية النسبية	54.7	0.1	-	3.9	23.6	5.5	3.5	8.8	100.0
2019	58142.2	876.8	-	7041.6	38825.7	8957.1	6881.0	43867.9	164592.4
الاهمية النسبية	35.3	0.5	-	4.3	23.6	5.4	4.2	26.7	100.0
2020	103854.2	342.3	-	8209.3	39942.2	4818.9	6583.0	73068.3	236818.4
الاهمية النسبية	43.9	0.1	-	3.5	16.9	2.0	2.8	30.9	100.0

المصدر: سوق العراق للأوراق المالية، التقرير السنوي، سنوات مختلفة

وفيما يتعلق بتحليل تطور بيانات الجدول رقم (1) فأنه يبين بأن العام 2006 سجل أعلى نسبة تداول للقطاع المصرفي حيث بلغ (407175) مليون دينار وجاء هذا نتيجة ارتفاع قيمة وعدد الاسهم المتداولة لهذا القطاع في السوق، أما العام 2007 فقد شهد ارتفاع ملحوظ في حجم التداول الكلي وبمعدل نمو بلغ 190% نتيجة ارتفاع حجم التداول المصرفي في السوق وزيادة عدد الشركات المدرجة ثم أنخفض حجم التداول الكلي للأعوام 2008، 2009، 2010 على التوالي نتيجة انخفاض قيمة وعدد الاسهم المتداولة بسبب سوء الاوضاع الامنية والتراجع المسجل في نشاط تداول أسهم القطاع المصرفي الذي ظل مهيمنا على حجم التداول الكلي مقارنة بباقي القطاعات الاخرى، ثم عاد حجم التداول ليرتفع في العام 2011 و 2012 وبلغ ذروته في العام 2013 حيث بلغ 2840303.4 مليون دينار ثم استمر بالانخفاض الى ان بلغ في ادنى مستوى له في العام 2019 حيث بلغ 164592.4 مليون دينار حيث الاثر الذي تركته جائحة كورونا ثم عاد ليرتفع الى 236818.4 مليون دينار في العام 2020 و قد سيطر القطاع المصرفي على حجم التداول في عام 2007 بنسبة بلغت 95.2% من حجم التداول الكلي، ثم انخفضت نسبة مساهمة هذا القطاع في حجم التداول لتعاود الارتفاع في العام 2012 وبنسبة بلغت 86.7% من حجم التداول الكلي.

في حين أن العام 2013 شهد انخفاضا ملحوظا في نسبة مساهمة القطاع المصرفي في حجم التداول الكلي حيث بلغت نسبة مساهمته 33.6 وهو العام الذي شهد دخول قطاع الاتصالات ممثلا بشركة أسيا سل الى السوق وبحجم تداول بلغ 61.7 من حجم التداول الكلي، ثم انخفضت نسبة مساهمة هذا القطاع لتعاود الارتفاع في عامي 2019-2020 وبنسبة بلغت على التوالي (26.7 - 30.9) ومن ثم عاود القطاع المصرفي السيطرة على حجم التداول الكلي لباقي المدة المبحوثة وكما يبينه الجدول رقم (1).

اما القطاع الصناعي فقد حافظ على المرتبة الثانية في حجم التداول و استمر بالتذبذب حيث بلغ ذروته في العام 2018 – 2019 و بنسبة 23.6% من حجم التداول الكلي فيما حلت بقية القطاعات بمراتب اخرى جاءت بعد تلك القطاعات و كما يشير اليه الجدول رقم (1).

وللتعرف على حجم عمق سوق العراق للأوراق المالية في الاقتصاد الوطني للمدة (2006 -2020) فسيتم استخدام مؤشر درجة العمق الذي يحسب من خلال حاصل قسمة القيمة السوقية على الناتج المحلي الاجمالي وكما هو موضح في الجدول رقم (2) وكالاتي:

الجدول (2) مؤشر عمق سوق العراق للأوراق المالية للمدة (2006 – 2020) \ مليون دينار

السنة	القيمة السوقية	الناتج المحلي الاجمالي	مؤشر العمق
2006	1.949	95.588	0.02
2007	2.129	111.456	0.02
2008	2.283	157.026	0.01
2009	3.125	130.643	0.02
2010	3.446	162.065	0.02
2011	4.930	217.327	0.02
2012	5.597	254.225	0.02
2013	11.476	273.588	0.04
2014	9.546	266.333	0.03
2015	9.265	194.681	0.04
2016	9.355	196.924	0.04
2017	10.721	225.722	0.04
2018	11.350	251.064	0.04
2019	14.388	277.923	0.05
2020	14.033	198.821	0.07

المصدر: سوق العراق للأوراق المالية، التقرير السنوي، سنوات مختلفة

ومن بيانات الجدول (2) يتضح بأن حجم سوق الاوراق المالية نسبة الى حجم الاقتصاد الوطني وللمدة قيد البحث ومن خلال مؤشر العمق لم يتجاوز حاجز 0.07% وهذا يؤكد ضعف مساهمة سوق العراق للأوراق المالية في تكامل الاقتصاد العراقي، حيث أن النسبة المتدنية لمؤشر عمق السوق وكما يوضحها الجدول (2) لا يمكن ان تكون مؤثرة في النمو الاقتصادي، وعليه فأن هناك ضرورة تستلزم أعادة تأهيل وتطوير السوق بما يساهم في دعم عملية التنمية الاقتصادية

3-1-3 تحليل التداول على مستوى الاستثمار الاجنبي:

لقد كانت بداية تداول الاجانب في سوق العراق للأوراق المالية بعد تفعيل قانون الاستثمار الاجنبي رقم 13 لسنة 2006 و الذي سمح بدخول رؤوس الاموال الاجنبية الى البلاد و تداول اسهم مختلف الشركات الاجنبية و الذي انعكس على ارتفاع حجم التداول و بالنسبة للمدة موضوع الدراسة فان تداول الاجانب في السوق و كما يوضحه الجدول رقم (3) الخاص بتداول غير العراق للمدة من 2006 الى 2020

جدول رقم (3) يوضح تداول غير العراقيين في السوق للمدة (2010-2020) \ مليون دينار

السنة	حجم التداول	حجم التداول المشتريات من الاجانب	حجم التداول المباع من الاجانب	صافي الاستثمار	القيمة السوقية
2006	146891	-	-	-	1,949
2007	427368	-	-	-	2.129
2008	301350.2	105.710	82.261	23449	2.283
2009	411928.4	19.372	1.010	18.362	3.125
2010	400359.9	62888	8319	54569	3.446
2011	492391.6	176499	48847	127652	4.930
2012	625639.9	54048	56085	2037-	5.597
2013	2890303.4	1149808	169654	980154	11.476
2014	898316	112548	82483.2	300649	9.546
2015	456179.7	73201	113501.7	403012-	9.265
2016	426788.1	53835	38126.4	15708.1	3.355
2017	386579.1	41980	46569.1	50891-	10.731
2018	232681.2	46591.1	27824.7	1876609	11.350
2019	164592.4	9977.9	23835.2	138573-	14.388
2020	236818.4	32844.6	18682.8	141618	14.033

المصدر: سوق العراق للأوراق المالية، التقرير السنوي، سنوات مختلفة

من بيانات الجدول رقم (3) يتضح بأن تداول غير العراقيين بدأ بشكل فعلي في العام 2007 بعد تفعيل قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 الذي سمح بحرية انتقال

رؤوس الاموال، حيث يلاحظ من الجدول اعلاه بأن صافي الاستثمار بلغ (23449) مليون دينار في العام 2008 ثم أتخذ اتجاها تصاعديا حتى العام 2011 حيث بلغ صافي الاستثمار (127652) مليون دينار جاء نتيجة لزيادة عدد القطاعات الداخلة في السوق، ثم أنخفض في العام 2012 ليعاود الارتفاع في العام، حيث بلغ صافي الاستثمار الاجنبي بقيمة موجبة بلغت (980154) مليون دينار جاء نتيجة دخول قطاع الاتصالات، حيث تم تداول أسهم شركة أسيا سيل وهي أول شركة اتصالات تدرج اسهمها في السوق، فضلا عن أطلاق سوق العراق للأوراق المالية رقم قياسي جديد (مؤشر السوق is price index) اعتمد استبعاد الشركات المشطوبة وضعيفة التداول و اضافة شركة جديدة تمثل قطاع الاتصالات.

اما في العام 2015 و مع اطلاق سوق الاوراق المالية نظام التداول الالكتروني الجديد x-stream الا ان انخفاض اسعار النفط في تلك المدة انعكس على انخفاض قيمة الاسهم المشترات من قبل الاجانب بنسبة 34% قياسا بعام 2014 و بالتالي انعكس بذلك على صافي الاستثمار الاجنبي ليؤشر قيمة سالبة مع انخفاض عدد الاسهم المتداولة بنسبة 17% لتبلغ 619 مليار سهم وانخفاض القيمة السوقية بنسبة 2% مقارنة بعام 2014 ومع استمرار تأثير انخفاض النفط في جذب مستثمرين جدد الى السوق و تأثر مركز رؤوس الاموال و الذي اثر على حجم السيولة و استقطابها نحو التداول مما ادى الى انخفاض في حجم التداول و نتيجة لذلك بلغت القيمة الاجمالية للاسهم المشترات من قبل المستثمرين الاجانب من اسهم الشركات المتداولة 52.631 مليار دينار في حين بلغت قيمة الاسهم المباعة من قبلهم 34.457 مليار دينار و بذلك يكون صافي الاستثمار الاجنبي قد ارتفع بما قيمته18.174 مليار لعام 2018 قياساً ب 15.508 مليار دينار لعام 2017 و فيما يتعلق بالعام 2019 فقد شهد انخفاض كبير في حجم التداول و يمكن ارجاع سبب ذلك لإثار جائحة كورونا التي ادت الى تأخر حركة رؤوس الاموال مما اثر على حجم السيولة و استقطابها نحو تداول ليؤشر قيمة سالبة لصافي الاستثمار الاجنبي كما في الجدول (3) نتيجة لانخفاض عدد الاسهم المتداولة اما العام 2020 فقد ارتفع حجم التداول مما اثرا ايجابيا على صافي الاستثمار الاجنبي ليسجل 14.161 مليار دينار و عموما فان المدة موضوع البحث 2006 الى 2020 شهدت تذبذباً في صافي الاستثمار الاجنبي استلزمتها الظروف الاقتصادية و الامنية سواء على المستوى المحلي والمستوى العالمي فضلا عن انعكاس اثار جائحة كورونا للعامين 2019 – 2020.

وللتعرف على تأثير صافي الاستثمار الاجنبي على حجم التداول الكلي في سوق العراق للأوراق المالية للمدة من 2006 – 2020 وبافتراض وجود علاقة خطية بين المتغير المستقل صافي الاستثمار الاجنبي (IN) والمتغير التابع حجم التداول الكلي (TG) ولأجل قياس أثر التغير في صافي الاستثمار الاجنبي على حجم التداول الكلي فسيتم اتباع الاتي:

4 - بناء نموذج انحدار صافي الاستثمار الاجنبي على حجم التداول الكلي

حيث سيتم اعتماد طريقة المربعات الصغرى OLS لدراسة مدى تأثير أحد المتغيرين بتغير الاخر (Fuller:1976:54)، وتجدر الاشارة الى أن البيانات التي تم اعتمادها في بناء النموذج هي معطيات سنوية للمدة 2006 – 2020.

4-1الصياغة الرياضية للنموذج

و بافتراض وجود علاقة خطية بين المتغيرين التابع والمستقل فيمكن التعبير عن الدالة بالصيغة التالية:

$$TG=F(IN)$$

وبصيغة أخرى

$$TG=b0+b1IN+ui$$

حيث أن

IN: صافي الاستثمار الاجنبي

TG: حجم التداول الكلي

ui: حد الخطأ العشوائي

4-1-1 تقدير النموذج باستخدام طريقة المربعات الصغرى:

يتم التقدير باستخدام طريقة المربعات الصغرى والتي تعد الافضل من وجهة نظر المعايير الاقتصادية والاحصائية، فضلا عن القياسية كونها تعتمد مبدأ تصغير مجموع مربعات الاخطاء الى أدنى حد ممكن (Baltagi: 1999: 120).

4-1-2 تقدير معادلة خط الانحدار البسيط

Dependent Variable: Y
Method: Least Squares
Date: 09/11/21 Time: 20:52
Sample: 2006 2020
Included observations: 15

Variable	Coefficien...	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	186409.3	98442.62	1.893583	0.0807
X	2.332759	0.332989	7.005515	0.0000

R-squared	0.790583	Mean dependent var	566545.5
Adjusted R-squared	0.774475	S.D. dependent var	669866.6
S.E. of regression	318116.5	Akaike info criterion	28.30179
Sum squared resid	1.32E+12	Schwarz criterion	28.39620
Log likelihood	-210.2634	Hannan-Quinn criter.	28.30078
F-statistic	49.07725	Durbin-Watson stat	1.491340
Prob(F-statistic)	0.000009		

المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviwes

4-1-3 تقييم النتائج

حسب التقدير الخطي سيتم تقييم النتائج

ولأختبار مدى دقة المعالم تختبر الفرضية الأتية:

$H0: Bi = 0$

$H1: Bi \neq 0$

عند مقارنة tbi المحتسبة للمعلمة المقدرة مع مثيلتها الجدولية عند مستوى معنوية 5% ودرجة حرية (n-k) البالغة (1.761) حيث نقبل الفرض البديل لأن t المحسوبة أكبر من t الجدولية عند مستوى معنوية 5% وهو ما يشير الى معنويتها أحصائيا.

أما معامل التحديد Coefficient of Determination والبالغ 79% يشير الى أن التغير في حجم التداول الكلي يفسره المتغير المستقل بنسبة 79% والباقي لمتغيرات لم يضمنها النموذج.

وفيما يتعلق بقيمة F المحسوبة وبمقارنتها بالقيمة الجدولية والبالغة (49.07) عند مستوى معنوية 5% ودرجة حرية (n-k-1) نقبل الفرضية البديلة ونرفض الفرض العدم وهو ما يشير الى معنوية النموذج ككل.

أما أختبار DW فعند مقارنة قيمتها المحتسبة مع نظريتها الجدولية عند مستوى معنوية 5% ودرجة حرية (n-k) يتضح أنها تقع ضمن حدود $du < DW < 4-du$ وعليه نقبل فرض العدم الدال على عدم وجود أرتباط ذاتي بين القيم المتتالية للمتغير العشوائي.

وفيما يتعلق بمعالم ميل النموذج المقدر فان معلمة ميل صافي الاستثمار الاجنبي والبالغة 2.33 فانها تشير الى العلاقة الطردية بين المتغير المستقل والمتغير التابع حيث ان الزيادة في صافي الاستثمار الاجنبي بمقدار وحدة واحدة يؤدي الى زيادة في حجم التداول الكلي بمقدار معلمة الميل اعلاه.

4-2 الاستنتاجات والتوصيات

من خلال المسيرة البحثية فقد تم التوصل الى الاستنتاجات والتوصيات الاتية:

4-2-1 الاستنتاجات

1 – ان عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والامني شكل عاملا جوهريا في محدودية عدد المستثمرين الأجانب في سوق العراق للأوراق المالية، فضلا عن حداثة التجربة وغياب الوعي الاستثماري.

2 – أن تفعيل قانون الاستثمار الاجنبي رقم 13 لسنة 2006 وما أتاحه من حرية انتقال رؤوس الاموال الاجنبية من والى البلاد شكل عنصرا مهما في عملية ارتفاع حجم التداول في سوق العراق للأوراق المالية للمدة موضوع البحث.

3 – لقد شكل العدد المحدود للشركات المدرجة في السوق والبالغة 104 شركة وتركز التداول في القطاع المصرفي والذي تجاوز نسبة 75% من حجم التداول الى ضعف

فاعلية السوق وهذا بحد ذاته يعتبر من مؤشرات ضعف النشاط المالي التي لا تساعد في جذب الاستثمار الاجنبي.

4 – يشير التحليل الاحصائي الى وجود علاقة ذات دلالة إحصائية عند معنوية 5% أي أن هناك علاقة تأثير من المتغير المستقل (صافي الاستثمار الاجنبي) على المتغير التابع (حجم التداول الكلي) وكما أشارت لذلك معلمة ميل الاستثمار الاجنبي والبالغة 2.3 مما يعني بأن زيادة صافي الاستثمار الاجنبي بمقدار وحدة واحدة يؤدي الى زيادة في حجم التداول بمقدار معلمة الميل أنفا.

4-2-2 التوصيات

1 – ضرورة العمل على توفير بيئة اقتصادية أمنة تكون جاذبة للاستثمار الاجنبي، فضلا عن توفير فرص استثمارية وحوافز ضريبية للشركات الاجنبية وحماية حقوق المستثمرين وفق الاطر القانونية والتنظيمية لعمل الشركات.

2 – العمل على تنويع الادوات الاستثمارية المالية سواء فيما يتعلق بخصخصة الشركات العامة وتشجيع أدراجها في السوق المالي، فضلا عن تشجيع ادراج الاوراق المالية بين الاسواق المالية العربية.

3 – القيام بتشجيع الادخار من خلال أنشاء فرص استثمارية وزيادة الوعي الاستثماري لجذب المستثمرين، فضلا عن تفعيل دور مؤسسات الوسطاء الماليين.

4 – القيام بمنح امتيازات وتسهيلات للمستثمرين، وخصوصا في تقليل المعوقات الفنية والادارية والحد من تعقيدات الروتين في تسهيل عمل الشركات.

المصادر

اولا: العربية

1 – جيل برتان، الاستثمار الدولي، ترجمة علي مقلد و علي زيعور،(1970), ط1، منشورات عويدات، بيروت.

2 – القصاص، جلال جويدة،(2010) النقود والبنوك والتجارة الدولية، ط1، الدار الجامعية، الاسكندرية.

3 – السامرائي، دريد محمود،(2006) الاستثمار الاجنبي المعوقات والضمانات القانونية، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية.

4 – العاني، عماد محمد،(2002) اندماج الاسواق المالية الدولية اسبابه وانعكاساته على الاقتصاد العالمي، بيت الحكمة، بغداد.

5 – العامري، محمد علي ابراهيم،(2013), الادارة المالية الحديثة، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.

6 – فليح حسن خلف،(2004) التمويل الدولي، ط1، مؤسسة الوراق، عمان.

7 – لطفي، امين السيد احمد،(2007), التحليل المالي لأغراض تقييم ومراجعة الاداء والاستثمار في البورصة، الدار الجامعية، الاسكندرية, مصر.

8 – سوق العراق للأوراق المالية، التقرير السنوي، سنوات مختلفة.

ثانيا: الاجنبية

9 - Daniels , John D. & Radebaugh , lee H.,(2001)" International Business Environments and Operations" ____ed. ,Prentice Hall , Australia.

10 - Mishkin , Frederic S.(2001)"The Economic of Money Banking and Financial Market" , ___ ed. , Addison Wesley , U.S.A.

11 - Peters , Rose,(2003),"Money and Capital Market" , ___ ed. , McGraw Hill , Inc. , U.S.A.

B. Periodicals

12 - Evans , Kimberly,(2002)," Foreign Portfolio and Direct Investment Complementarity Differences and Integration" , International Economist , Office of International Investment , US. , Department of the Treasury , Shanghai.

13 - Freeman , Nick J. & Bartels , Frank L.,(2000)," Portfolio Investment in Southeast Asia's Stock Markets: A Survey of Institutional Investors Current Perceptions and Practices Institute of Southeast Asian Studies " , Economics and Finance , No. (3).

14 - Baltagi, BH.,(1999), Econometrics, 2nd, Edition, New York, Heidelberg.

15 - Fuller, W. A., (1976), Introduction to Statistical Time Series. New York: john Wiley and Sons. ISBN 0-471-28715.

إجراءات بيع المشروع الاستثماري وشروطه

في العراق ومصر والامارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)

م. م. أزهار محسن حسين

قسم القانون – كلية الإسراء الجامعة / بغداد – العراق

Procedures and Conditions for Selling the Investment Project in Iraq, Egypt and the United Arab Emirates:A Comparative Study

Assist. Lec. Azhar M. Hussein

Law Department, Al-Esraa University College / Baghdad – Iraq

ramiPoloticalmaster@Gmail.com

المستخلص

الاستثمار هو أهم وسيلة في عملية التنمية والنهضة وزيادة القوة الاقتصادية، خاصة في الدول النامية التي تفتقر إلى الخبرة العلمية والخطط التشغيلية، على الرغم من امتلاكها للثروات والموارد التي يمكن أن تسهم في نهضتها الاقتصادية والعمرانية والعلمية. واكتسب الاستثمار هذه الأهمية من خصائصه، ومن المزايا التي يمكن أن يقدمها أنه لا يخضع للمديونية أو لشروط المصادر الأخرى، وأنه ليس له طابع سياسي، مما يجعله في مأمن من تقلبات السياسة وتغييرها والمزايا التي يقدمها الاستثمار لكلا الطرفين كثيرة. بالنسبة للدول المستثمرة أو الشركات الكبيرة، وتأتي الأرباح الكبيرة والأسواق القادرة على تجفيف منتجاتها في طليعة هذه المزايا، فضلاً عن المساهمة في تعزيز علاقاتها وزيادة نفوذها.

الكلمات المفتاحية: المشروع الاستثماري، الرهن، المُلكية، المصادرة، التأميم.

Abstract

Investment is the most important means in the process of developing, renaissance and increasing economic strength, particularly in developing countries that lack scientific expertise and operational plans, although they have the wealth and resources that can contribute to their economic, urban and scientific renaissance. Investment has gained this importance from its characteristics, and one of the advantages it can offer is that it is not subject to indebtedness or the conditions of other sources, and that it does not have a political character, making it safe from policy fluctuations and change. The advantages offered by investment to both parties are many. For investing countries or large companies, large profits and markets capable of draining their products are at the forefront of these advantages, as well as contributing to strengthening their relations with and increasing their influence

Keywords: Investment project , Mortgage , Property , Confiscation , Nationalization.

المقدمـــــة

تحتاج الدول النامية المستضيفة للاستثمار إلى استثمارات أكبر لتحقيق تنمية اقتصادية سريعة من خلال مزاياها في جلب رؤوس أموال ضخمة، ومصادر تمويل متعددة، وتوفير موارد مالية كبيرة، تبيعها الدولة أصول الشركات التابعة لها، من الضرائب الكبيرة التي تدفعها. الشركات المستثمرة، ودور كل ذلك في زيادة الدخل القومي للدولة، وأثرها في تحسين ميزان المدفوعات ورفع معدلات النمو الاقتصادي. كما يساهم الاستثمار الأجنبي في تحفيز الاستثمار المحلي وزيادته وتنميته، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى تنمية الخبرات الوطنية، والقضاء على البطالة أو الحد منها، حيث أنها توفر فرص عمل كبيرة قادرة على تشغيل العمالة. كما يساهم الاستثمار في نقل التكنولوجيا المتقدمة والخبرات الفنية والإدارية العالية التي تفتقر إليها الدول النامية ومؤسساتها الإنتاجية والخدمية التي تعاني من التخلف الإداري وانخفاض الإنتاج وسوء الجودة وارتفاع التكاليف، ولا يمكن حل هذه المشكلات بالاعتماد على الذات.

لذا تعد مُلكية المشروع الاستثماري الأساس الذي يقوم عليه قرار المستثمر مُتصلًا بمدى الضمانات والحماية التي يُقدّمها البلد المضيف للمُلكية، وبلا شك فإنَّ وجود أيّ إخلالٍ بمُلكيته هذه سوف يدفعه إلى التراجع عن تنفيذ قرار الاستثمار مهما توافرت في ذلك البلد فرص تحقيق الربح، فالاستثمار نوعان: محلي وأجنبي، وهذا الأخير ينقسم على نوعين أيضًا: مباشر وغير مباشر، والفرق بينهما يكمن في أنَّ الاستثمار الأجنبي المباشر يتميز بالرقابة والسيطرة وامتلاك الأصول الحقيقية للمشروعات، أما الاستثمار الأجنبي غير المباشر، فلا ينطوي على أيِّ نوعٍ من أنواع السيطرة أو الرقابة، كونه مجرد ظاهرة مالية وتحويل لمُلكية الموارد من يدٍ إلى أخرى، فمتى ما استطاعت الدولة المضيفة توفير الضمانات الكافية للمُستثمرين- سواء كانوا مِن المواطنين المحليين أم مِن الأجانب- فيما يتعلق بحماية ملكياتهم، كانت الاستثمارات التي تتم فيها ذات منفعة إيجابية وفعّالة لتحقيق التنمية الاقتصادية.

أهمية البحث

يُعدُّ العراق من البُلدان النامية التي تسعى إلى جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية لتُسهم في تطوير اقتصادها، ولاسيما بعد العام 2003م، إذ أصدر العراق قانون الاستثمار رقم (13) لسنة (2006م)، وهو من التشريعات القانونية المهمة التي راعت التوازن بين

أهداف العراق المُتمثلة بتحقيق المصلحة العامة وضمان السيادة، وحقوق المستثمر تتمثل في تسليط الضوء على إمكانية بيع المشروع الاستثماري أو رهنه وأثر ذلك في الاقتصاد المحلي.

مشكلة البحث

بُغية دراسة حقِّ المُستثمر في بيع ورهن المشروع الاستثماري، لابُدَّ مِن بيان الإشكالية الرئيسة وتتمثل في هل يمكن للمستثمر ولا سيما الأجنبي بيع مشروعه الاستثماري أو رهنه مع إمكانية عدّ شخصيته محل اعتبار.

منهجية البحث

ستتظافر في كتابة هذا البحث ثلاثةُ مناهج يقتضيها عنوان البحث ومضمونه، وهي: أ) المنهج الوصفي لدراسة قوانين هذه البلدان الثلاثة، بتقديم وصف موضوعي دقيق يكشف عن خصائصها. ب) المنهج التحليلي الذي يستعين بمعطيات المنهج الوصفي ويُكمّلُه، فيُحلل تلك المعطيات بتفكيكها وتقويمها ومن ثم تركيبها، والتعمق في تفسيرها، بغية الوصول إلى نتائج أكثر دقّة. ثم يأتي ت) المنهج المقارن ليبرز أوجه الشبه والاختلاف بين هذه القوانين، فتنكشف نقاط القوة والضعف في القانون العراقي.

خطة البحث

وقد جاء البحث على مطلبين وخاتمة تسبقهما مقدمة، المطلب الأول شمل إجراءات بيع المشروع الاستثماري أما المطلب الثاني فتضمن شروط نقل مُلكية المشروع الاستثماري أما الخاتمة فقد تطرقت إلى أبرز ما توصل أليه البحث من استنتاجات حول طبيعة إجراءات بيع المشروع الاستثماري وشروطه

إجراءات بيع المشروع الاستثماري وشروطه

سنوضح الأحكام القانونية المتعلقة بإجراءات بيع المشروع الاستثماري وشروطه وذلك في مطلبَين اثنَين، الأول منهما خصصناه لإجراءات بيع المشروع الاستثماري، والثاني لبيان شروط نقل مُلكية المشروع الاستثماري

المطلب الأول: إجراءات بيع المشروع الاستثماري

يعدّ بيع المشروع الاستثماري من أهم أنواع التصرفات القانونية التي خول المشرع المستثمر القيام بها. ويسبق عملية التصرف بالمشروع الاستثماري بيعاً جملة من الإجراءات التي ينبغي القيام بها من أجل توفير الحماية المطلوبة للمستثمرين بغية تشجيع جذب المستثمرين على الاستثمار في مجالات الحياة كافة. ويعدّ الإقرار القانوني بحق نقل ملكية المشروع الاستثماري من المسائل التي لها دور مهم على مستوى وحجم الاستثمارات في أيِّ بلد، وذلك تبعًا لاختلاف التشريعات الوطنية المُنظمة للاستثمار ومدى تنظيمها لمسألة المُلكية، وخاصة فيما يتعلق بطرق نقلها إلى الغير؛ فعلى الرغم من الحماية التي تكفلها دساتير الدول والتشريعات الوطنية لحق المُلكية، إلّا أنَّ هذه الحماية لم تكن كافية لبث الطمأنينة في نفوس المُستثمرين؛ ففي حين اتجهت معظم الدول النامية إلى إصدار تشريعات توفر ضمانات عديدة لحماية الاستثمارات الأجنبية، وضمان الاعتراف بحقوق مُلكية المُستثمرين، إلّا أنَّ تلك التشريعات نفسها قد تتضمن ما يُقرّر المساس بمُلكية المُستثمر في ظروف معينة، ولأسباب ودواعي معينة (الكندري، 2016)، فضلًا عمّا يترتب في الأصل على حقِّ المُلكية بالنسبة للمُستثمر نفسه، وهو حقُّه في التصرّف بمشروعه الاستثماري، بالبيع أو بنقل ملكيته إلى شخصٍ آخَر.

على هذا الأساس، يُمكن دراسة التنظيم القانوني للإقرار بحقِّ نقل مُلكية المشروع الاستثماري من ناحيتين بالنسبة للدولة المضيفة والمُستثمر، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: حقُّ الدولة في نقل مُلكية المشروع الاستثماري

كان القانون العراقي في السابق يتجه إلى تعريف الاستثمار الأجنبي على أساس مبدأ المُلكية، بالنص على أنّه: "الاستثمار من قبل مُستثمر أجنبي (المادة 1، من قانوني الاستثمار العراقي والاماراتي) في أي من الأصول المتواجدة في العراق، بما في ذلك الممتلكات المادية وغير المادية وحقوق المُلكية المُتعلقة بها والاسم وغيرها من أشكال وصكوك المشاركة في الكيان التجاري، كما تعني في هذا السياق أيضًا كل من حقوق المُلكية الفكرية (النوافلة، 2004) والمعرفة والخبرة التقنية (العامري، 2016)، باستثناء ما يُحدّده النص الوارد في القسم الثامن من هذا الأمر" (أمر سلطة الائتلاف المدني الملغى

رقم 39 لسنة 2003)، ونظرًا للحساسية التي تُثيرها مسألة المُلكية من الناحية القانونية، وخاصة في ظل التعديل الذي طرأ على تعريف الاستثمار في القانون العراقي (قانون الاستثمار العراقي لسنة 2006)؛ فقد أحدث المُشرّع العراقي هذا التعديل ضمن توجهه التشريعي العام، على وفق ما رآه مناسبًا لتحسين مناخات الاستثمار في البلد، ولاسيما ما يتعلق بالضمانات القانونية التي حرص المُشرّع على توفيرها من جهة، وما يتعلق بالإقرار بحقِّ نقل مُلكية المشروع الاستثماري بين الدولة والمُستثمر من جهةٍ أخرى.

وإزاء حقّ الدولة في نقل مُلكية المشروع الاستثماري، هناك اتجاهان سائدان في الوقت الحاضر، وقد تباينت قوانين الاستثمار في مختلف الدول في الأخذ بأي منهما، وذلك على النحو الآتي:

اولا: الإقرار بحق الدولة في نقل مُلكية المشروع الاستثماري جبرًا على المستثمر

ثار جدلٌ فقهي حول حقِّ الدولة في نزع مُلكية المشروعات الاستثمارية والتصرّف بها، خاصةً في ما يتعلّق بمشروعات الاستثمار الأجنبي المُنفذة في إقليمها؛ فالقاعدة العامة في هذا الشأن تقضي بأن الدولة تتمتع وفقًا لمبدأ السيادة الإقليمية بالحقّ في نقل مُلكية المشروعات الاستثمارية إليها وذلك عندما تقتضي المصلحة العامة ذلك، إلّا أنَّه من حقِّ المُستثمرين المطالبة بالتعويض بوصف ذلك من الحقوق التي تدخل في مضمون الحدّ الأدنى المُقرَّر لهم طبقًا لقواعد القانون الدولي، التي تعترف وبشكلٍ صريح بسيادة الدول، وبحقِّ كُلِّ دولة في تنظيم وتطبيق قوانينها الداخلية، بما في ذلك تنظيم مسألة حقّ الدولة في نزع مُلكية المشروعات الاستثمارية داخل إقليمها، والموازنة بينه وبين حقّ المُستثمر في مُلكيته لمشروعاته، وبحقِّه في بيعها أو نقل مُلكيتها إلى الغير(قصوري،2011).

ومع ذلك، فقد اتجهت الدول إلى تكييف إجراءات نزع المُلكية بِعَدِّها من الإجراءات الأكثر خطورة التي يُمكن أنْ تتعرّض لها المشروعات الاستثمارية في الدول المضيفة، الأمر الذي جعل من قرار الاستثمار مرهونًا بمستوى الحماية التي توفرها الدولة المضيفة للمُستثمر؛ فالمقصود بحماية مُلكية المشروع الاستثماري للمُستثمر في هذا الاتجاه، حمايته من الإجراءات التي تباشرها الدولة لحرمانه من ملكية مشروعه الاستثماري (نوارة،2013).

إنَّ من أهم الضمانات القانونية التي سعت الدول إلى توفيرها للمُستثمرين من خلال تشريعاتها، تلك الضمانات المُتعلقة بتحصين المشروعات الاستثمارية من مخاطر نزع المُلكية من قبل الدولة، عبر وسائل التأميم أو المصادرة، وضمان عدم المساس بها إلّا عند توافر شروط معينة، وبمقابل تعويضٍ مناسب؛ لكي يتحقّق التوازن بين مصلحة الدولة المضيفة ومصلحة المُستثمر(محيسن،2016).

مما تقدم، يتضح تتعدّد الأساليب التي يُمكن أنْ تتبعها الدولة في نقل مُلكية المشروعات الاستثمارية القائمة على إقليمها، إلّا أنّها بصورة عامة تتشابه في كونها تُنسب إلى الدولة، وتهدف في الغالب إلى حرمان المُستثمر من مُلكية مشروعه (قصوري،2011)، ويُمكننا الإشارة في هذا الاتجاه التشريعي إلى ثلاثة أساليب يُمكن أنْ تتبعها الدولة لممارسة حقِّها في نقل مُلكية المشروع الاستثماري، وهي: نزع المُلكية، المصادرة، والتأميم.

1. نزع المُلكية

يُعرَّف نزع المُلكية على وفق المفهوم التقليدي بأنه: "نقل المُلكية الخاصة لصالح أحد أجهزة الدولة بهدف تحقيق مصلحة عامة، وذلك في مقابل تعويضٍ عادل مناسب عن الأموال المُستولى عليها"(عثمان،2019) وفي تعريفٍ آخَر: "هو الإجراء الذي تتخذه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة لنزع مُلكية أموال عقارية مُحدَّدة بالذات مقابل تعويضٍ يُمنَح لمالكيها (الخيزران،2014).

في حين عرّفت منظمة الأونكتاد (UNCTAD) نزع المُلكية بصورته المباشرة بأنَّه: "النقل الإجباري القانوني لسند مُلكية المُمتلكات أو الاستيلاء المادي المباشر عليها.. ويُعبَّر عنها في القانون أو القرار أو الفعل المادي بحرمان المالك من مُلكيته" (UNCTAD, 2012).

وفي تعريفٍ آخَر، فإنَّ نزع المُلكية هو: "تملّك الدولة لأموال عقارية مملوكة لأشخاص؛ لدواعي الصالح العام بموجب قرار إداري يصدر عن الجهة المُختصة (المغربي،2011) وهو التعريف الذي يتّفق مع ما جاء في قرار لمحكمة النقض المصرية بأنَّ نزع المُلكية، هو: "حرمان مالك العقار من مُلكه جبرًا للمنفعة العامة مقابل تعويضه عمّا ناله من الضّرر بسبب هذا الحرمان"(نقض مدني).

يتَّفِقُ هذا التعريفُ مع تَعريفِ الاستملاكِ في القانونِ العراقي سابقًا، فقد نّصَّت المادة (1) مِن قانونِ الاستملاكِ العراقي رقم 54 لسنة 1970م على تعريفِ الاستملاك بأنَّه: "طَلَبٌ يُقَدَّمُ مِن قِبَلِ (المُستَملِك) نزع مُلكيَّة عقار أو الحقوق المتعلقة به بالنفع العام لقاء تعويض عادل"(قانون الاستملاك العراقي رقم 54 لسنة 1970).

بصورةٍ عامة، ومن خلال التعريفات السابقة، يُمكن إبراز مجموعة من الخصائص المُميزة لإجراء نزع مُلكية المشروع الاستثماري من قبل الدولة، كما يأتي (المغربي,2011):

1. إنَّه إجراءٌ يتمُّ بوساطة الجهة المُختصة قانونًا عن طريق قرار إداري ينطبق على كُلٍّ من الأشخاص الوطنية والأجنبية، وهو إجراء سيادي تباشره السلطة العامة؛ إذ يُعدُّ هذا الإجراء من الإجراءات المُتعلّقة بأعمال السيادة التي تتولاها السلطة العامة في حدود اختصاصاتها, وبذلك فهو يُطبَّق على كُلٍّ من الوطنيين والأجانب على حدٍّ سواء.
2. إنَّ المحلّ الذي يرد عليه قرار نزع المُلكية هو العقارات؛ حيث إنَّ النزاع لا يرد على منقول وإنَّما تكون المنقولات دائمًا محلًا للاستيلاء.
3. إنَّ إجراء نزع المُلكية لابُدَّ أنْ يُقابله تعويضٌ على النحو الذي حدَّده القانون؛ وهذا التعويض هو ما يُميز نزع المُلكية عن غيره من الإجراءات مثل المُصادرة ويجب أن يكون هذا التعويض كاملًا جابرًا لكُلِّ الضرر الناشئ عن حرمان المالك من مُلكه، بحيث يُمكن لمَن نُزِعَت مُلكيته أنْ يقتضي بالتعويض مالًا مُماثلًا تمامًا للمال الذي نزعت مُلكيته منه، والمماثلة هنا يراد بها التعويض العيني، ولكن مع جواز أن يكون التعويض نقدياً ويعادل قيمة المنزوع ملكيته إذا ارتضى الطرف الذي نزعت منه الملكية.

كما ينبغي أنْ يختصّ قضاء الدولة التي اتخذت إجراء نزع المُلكية بتسوية النزاع حول مشروعية القرار أو مدى التعويض؛ إذ لا يُمكن تصوّر أنْ تمتدّ آثار قرار نزع المُلكية خارج حدود الدولة استنادًا إلى قاعدة إقليمية القوانين العامة (قبائلي،2019).

أخذ القانون المصري النافذ وكذلك القانون الإماراتي النافذ بهذا الاتجاه المُقر لحقّ الدولة في نزع مُلكية المشروعات الاستثمارية، وتقييدها بشروط معينة؛ فقد نصت المادة (34) من الدستور المصري لسنة 1971م، على أنْ: "لا تُنزع المُلكية إلّا للمنفعة العامة، ومقابل

تعويض وفقًا للقانون". وعلى هذا الأساس جاء نصُّ المادة (2/4) من قانون الاستثمار المصري النافذ على عدم جواز نزع مُلكية أموال المشروعات الاستثمارية إلّا للمنفعة العامة, وبمقابل تعويضٍ عادل يُدفع مُقدّمًا دون تأخير، وتكون قيمته مُعادلة للقيمة الاقتصادية المُعادلة للمال المنزوع مُلكيته في اليوم السابق على صدور قرار نزع المُلكية، وتكون التعويضات قابلة للتحويل دون قيد".

وهذا يعني أنَّ المُشرّع المصري قد حدَّد القواعد التي تحكم نزع المُلكية من حيث السبب والأثر، بما يلي (عثمان،2019).

1. **من حيث سبب نزع المُلكية:** وهو تحقيق المنفعة العامة، كما في المشروعات القومية الكبرى، ومشروعات شق الطرق، والحفاظ على الأمن الداخلي للدولة وغيرها.
2. **من حيث أثر نزع المُلكية:** أنْ يتم إجراء نزع المُلكية مقابل تعويضٍ عادلٍ يُدفع مُقدَّمًا من دون تأخير, ويتم تحديد هذا التعويض على أساس أنْ تكون قيمته مُعادلة للقيمة الاقتصادية العادلة للمال المنزوع مُلكيته، ويتمُّ حساب هذا التعويض على أساس قيمة المال في اليوم السابق على صدور قرار نزع المُلكية.

في الإمارات العربية المُتحدة، نصّت المادة (21) من الدستور الإماراتي على: "عدم جواز نزع مُلكية أحد إلّا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفقًا لأحكام القانون، وفي مقابل تعويضٍ عادل".

وعلى هذا الأساس الدستوري، أقرَّ المُشرّع الإماراتي بحقِّ الدولة في نزع مُلكية المشروع الاستثماري، وفق شروط مُعينة ينبغي توافرها؛ إذ نصّت المادة (1/9) من قانون الاستثمار الأجنبي المباشر الإماراتي على أنَّه: "لا يجوز نزع مُلكية مشروع الاستثمار الأجنبي المُباشر كُليًا أو جزئيًا إلّا للمنفعة العامة مقابل تعويضٍ عادلٍ مُقدَّر في تاريخ نزع المُلكية".

يتبين مما سبق أن قانونيّ الاستثمار المصري والإماراتي النافذين قد نصّا على الإقرار بحقِّ الدولة في نزع مُلكية المشروع الاستثماري، إلّا أنَّ هذا الحقّ ليس مُطلقًا بل هو مُقيد بشروط، سوف يتم بيانها لاحقًا.

2. المُصادرة

تُعدُّ المُصادرة من بين المخاطر غير التجارية التي تؤدي إلى حرمان المُستثمر من مُلكيته لمشروعه الاستثماري من دون أنْ يكون مقابل ذلك أيّ تعويض (صادق،2002). لهذا اتجهت قوانين الاستثمار إلى حظرها أو إلى التخفيف من حدّة آثارها (نوارة،2013). وتُعرَّف المُصادرة بشكلٍ عام بأنَّها: "عقوبة توقع في مواجهة شخص أو أشخاص معينين وبمقتضاها تستولي الدولة على كُلِّ أو بعض الأموال المملوكة لهؤلاء الأشخاص دون أداءِ أيِّ تعويض (قصوري،2011).

وفي تعريفٍ آخر هي: "إجراء تتخذه السلطة العامة في الدولة، بمُقتضاه تستولي على مُلكية كُلِّ أو بعض الحقوق المالية المملوكة لأحد الأشخاص وذلك دون مقابل" (محمد،1988).

كما عُرِّفت المصادرة بأنَّها: "إجراءٌ تتخذه السلطة العامة في الدولة وتستولي بمقتضاه على مُلكية كُلِّ أو بعض الأموال أو الحقوق المالية لأحد الأشخاص دون مقابل"(صادق،2002)، فالمُصادرة هي إجراءٌ تتخذه الدولة ضد المُستثمر عن طريق السلطة القضائية أو الإدارية.

تُعرف المُصادرة القضائية بأنها حكمٌ صادر عن المحاكم بوصفها عقوبة تبعية في حالة ارتكاب المُستثمر الأجنبي لجريمة على أرض الدولة المضيفة أما المُصادرة الإدارية فهي إجراءٌ تقتضيه بعضُ الاعتبارات الخاصة بالمحافظة على الأمن والسلامة والصحة العامة، كقيام السلطة الإدارية بمُصادرة أغذية أو مواد محظورة(إبراهيم،1998)، وفي كلتا الحالتين ينبغي أنْ يستند إجراء المُصادرة إلى نصٍّ قانوني في الحدود التي يرسمها (قصوري،2011).

والفرق بين نزع المُلكية والمُصادرة، يتمثل في أنَّ المُصادرة تختلف عن نزع المُلكية بكونها تتم بلا مُقابل أو تعويض كما هو الحال في إجراءات نزع المُلكية، هذا من جهة؛ ومن جهةٍ أخرى، فإنَّ المُصادرة يُمكن أنْ تتم على المنقولات دون العقارات بخلاف نزع المُلكية التي لا تتم إلّا على العقارات؛ أمّا غير ذلك من أحكام نزع المُلكية للمنفعة العامة فتسري على المُصادرة، وتُعدُّ من أعمال السيادة التي تتسم بطابعها الإقليمي البحت, فهي تسري على الأجانب والمواطنين معًا وعلى حدٍّ سواء، كما أنَّها لا تتمتع بأيِّ آثارٍ دولية (نوارة،2013).

في ضوء الاتجاه التشريعي الذي سلكه المُشرّعان المصري والإماراتي، تضمن قانون الاستثمار في الدولتين ما ينصُّ على الإقرار بحقِّ الدولة في مُصادرة المشروعات الاستثمارية، تبعًا للاتجاه التشريعي المُقيِّد لهذا الحق، مُنسجمة تلك النصوص في ذلك مع ما كرسه الدستور في كلا البلدين؛ فقد نصت المادة (36) من الدستور المصري على أنَّ: "المُصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المُصادرة الخاصة إلّا بحكمٍ قضائي". وعلى هذا استند المُشرّع المصري في صياغة نص المادة (4/ 4) من قانون الاستثمار المصري النافذ، الّذي أكَّدَ عدم جواز الحجز على أموال المشروعات الاستثمارية أو مُصادرتها.. إلّا بناءً على أمرٍ قضائي أو حكم نهائي".

وبالمثل، فقد نصّت المادة (39) من الدستور الإماراتي لعام 1971 على أنَّ: "المُصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المُصادرة الخاصة إلّا بناءً على حُكمٍ قضائي، وفي الأحوال المنصوص عليها في القانون". وعلى هذا النهج نصّت المادة (3/9) من قانون الاستثمار الأجنبي المباشر فيها على أنَّه: "لا يجوز الحجز على أموال مشروع الاستثمار الأجنبي المباشر أو مصادرتها إلّا بحُكمٍ قضائي وفقًا لأحكام التشريعات المعمول بها في الدولة".

لقد كان المُشرّع الإماراتي أكثر حرصًا على تضمين نص القانون حظرًا صريحًا للمُصادرة العامة، وإجازة مشروطة ومُقيدة للمُصادرة الخاصة، على خلاف القانون المصري الذي قَصَرَ عن ذلك نصًا، إلّا أنَّ روح النص تؤكد التوجه نفسه؛ إذ ينبغي أنْ يُفهم أنَّ المُشرّع المصري إنّما قصد المُصادرة العامة بالحظر, أمّا المُصادرة الخاصة التي ترد على شيء معين بذاته أو أشياء معينة فهي جائزة ولكن بناءً على حُكمٍ قضائي(عثمان،2019).

بناءً على ذلك، ترى الباحثة أنَّ الدول التي تقرُّ تشريعاتها حقّ الدولة في نزع المُلكية للمصلحة العامة تحظر المُصادرة العامة بشكلٍ مُطلق، أمّا الدول التي تقرُّ تشريعاتها بالمُصادرة فمنها من تحظر نزع المُلكية ومنها من تجيزها، ويُمكن عزو ذلك إلى كون نزع المُلكية من الإجراءات التي محلّها العقارات والمشيدات ولا تقع على الأموال المنقولة، في حين أنَّ المُصادرة تقع على المنقولات ولا تقع على العقارات، مع تقييد كُلٍّ منهما بالشروط المُحدّدة لكُلٍّ منهما، وأهمها شرط المنفعة العامة.

3. التأميم

يُعدُّ التأميم من الإجراءات القانونية المعمول بها منذ عهد قصير نسبيًا؛ إذ لم يكن واردًا في القانون الدولي التقليدي الذي هيمنت عليه مبادئ الدول الليبرالية التي تُقدّس المُلكية الفردية، وكرّست القوانين لحماية حقّ المُلكية الفردية، بوصفه أحد أهم واجبات الدولة وأبرزها، لذلك وضعت كُلَّ الاحتياطات التي تمنع المساس بالمُلكية الخاصة.

بَيد أنَّ التأميم في العصر الحديث أصبح من الوسائل المُقرّرة والمُعترَف بها في القانون الدولي، إذ استقرَّ العرفُ الدولي على الاعتراف بحقِّ الدولة في تأميم مُلكية الأجانب من أجل المنفعة العامة شريطة تقديم التعويض للأجنبي، كما أقرَّت به العديد من الاتفاقيات الإقليمية والمعاهدات الثنائية الخاصة بحماية الاستثمارات الأجنبية (عثمان،2019)، وذلك في إطار تقرير حقِّ الدولة في السيطرة على أوجه النشاط الاقتصادي كافةً فيها بما يكفل تحقيق المصلحة الوطنية العامة، فقد كفل القانون الدولي للدول حقَّها في اللجوء إلى استخدام التأميم تبعًا لما تفرضه الظروف المحيطة والمصالح الاقتصادية، ومن ثم فقد كرسته الدساتير في العديد من الدول، ونصت عليه قوانين الاستثمار فيها أيضًا (رياض،1990).

يُنظر إلى التأميم بوصفه "عملاً من أعمال السيادة الذي تنقل به الدولة المُلكية الخاصة إلى المُلكية العامة" فالتأميم هو:"أنْ تستردَّ الأمة، والدولة هي شكلها القانوني، بعضَ موارد الثروة الوطنية أو المرافق العامة من أيدي الأفراد لأسباب تتصل بالصالح العام كبنوك الإصدار ومناجم الفحم الحجري والسكك الحديدية والعديد من الصناعات الحربية كصناعة السفن والطائرات والقذائف وغيرها" (عبد الصبور،1967). أو هو: "عملٌ ينقل للدولة الممتلكات والحقوق الخاصة في نشاطٍ مُعين بمقتضى تشريع وللمصلحة العامة بغرض استغلالها والسيطرة عليها لتوجيهها نحو أهداف معينة" (محيبس،2015).

في حين اتجه بعضُ الفقهاء إلى تعريف التأميم انطلاقًا من التمييز بين نوعين له، وذلك بحسب هدفه، فجرى تعريفه بأنَّه: "إجراءٌ يُقصد به نقل مُلكية مجموعة من الأموال التي تكون في صورة مشروع إلى الأمة، أمّا بهدف القضاء الشامل على كافة مظاهر المُلكية الفردية لوسائل الإنتاج، تلافيًا للاستغلال ويسمى التأميم الإيديولوجي، أو لمجرد القضاء على سيطرة رؤوس الأموال الأجنبية على الاقتصاد الوطني ويسمى التأميم الإصلاحي" (خالد،2000).

في ضوء ما تقدّم، يُمكن القول بأنَّ التأميم يتميز من حيث الشكل والموضوع والهدف بثلاث خصائص، تتمثل بما يأتي(صادق،2002).

1. **من حيث الشكل:** وجوب أنْ يصدر التأميم بقرار من السلطة العامة المختصة، سواء أكانت السلطة التنفيذية أم السلطة التشريعية.
2. **من حيث الموضوع:** لابدَّ أنْ يرد التأميم على أموال خاصة سواءً كانت عقارية أم منقولة، من حيث لا يمكن تصور أنْ يتم تأميم الأموال العامة.
3. **من حيث الهدف:** يهدف التأميم بشكلٍ عام إلى نقل المُلكية الخاصة إلى الدولة، وتحويل المؤمَم إلى مُلكية عامة, بوضعه تحت سيطرة الدولة سواءً كان ذلك بصورةٍ كُليّة أو بصورةٍ جزئية.

ولتوضيح الفرق بين التأميم وكُلٍّ من نزع المُلكية والمُصادرة، يُمكن القول بأنَّ التأميم يتّفق مع نزع المُلكية في أنّه يؤدّي إلى نقل المُلكية الخاصة وتحويلها إلى مُلكية عامة للدولة بوصفها الشخص القانوني للشعب، في حين أنَّ التأميم يختلف عن نزع المُلكية من حيث المحل والهدف، فنزع المُلكية لا يرد عادة إلّا على عقار معيّن، في حين يرد التأميم على مجموعة من الحقوق مادية كانت أو معنوية، في حين يرد التأميم على مجموعة الأموال الّتي تكوّن مشروعًا. هذا من جهة، ومن جهةٍ أخرى، يختلف التأميم عن المُصادرة من نواحٍ عدّة؛ فالمُصادرة تتسمُ دائمًا بطابع جزائي، أمّا التأميم فهو لا يتضمّن هذا المعنى، بل هو إجراءٌ يهدف إمّا إلى تحقيق عقيدة موضوعة سلفًا بوجوب أنْ تؤول مُلكية المشروع الاستثماري إلى الدولة تحقيقًا لصالح الجماعة، وهذا ما يُعرف بـالتأميم الإيديولوجي -الذي كانت تُمارسه النظم الشيوعية- وإما يهدُف إلى مُجرّد تحقيق اعتبارات إصلاحية بهدف القضاء على الاحتكارات الأجنبية، وهو ما يُعرف بـالتأميم العلاجي أو الإصلاحي، على غرار تأميم قناة السويس في مصر، أو تأميم شركات النفط الكبرى، هذا كلُّه من جهة؛ ومن جهةٍ أخرى تُعدُّ المُصادرة إجراءً جزائيًا يقتضي بالضرورة عدم التزام الدولة بتعويض المُستثمر سواء كان مواطنًا أم أجنبيًا، وهذا ما يختلف بالنسبة للتأميم (أحمد أبو الوفا،2002) الذي تلتزم الدولة بموجبه بدفع تعويض للمستثمر.

كانت المادة (35) من الدستور المصري لعام 1971م تنصُّ على أنّه: "لا يجوز التأميم إلّا لضرورات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض". إلّا أنَّ هذه المادة ألغيت في

التعديلات الدستورية التي جرت منذ العام 2014، ومن ثم فقد قرّر المُشرّع المصري عدم جواز التأميم بنصٍّ قاطع في المادة (4/ 1) من قانون الاستثمار المصري، التي نصّت على أنَّه: "لا يجوز تأميم المشروعات الاستثمارية".

على خلاف ما استقرَّ عليه المُشرّع المصري، جاء موقف المشرع الإماراتي؛ فلم تتضمن نصوص قانون الاستثمار الأجنبي المباشر في دولة الإمارات العربية المتحدة، ما ينصُّ على التأميم بوصفه أحد وسائل نزع المُلكية، الأمر الذي رأى فيه بعضُ الباحثين بأنَّه قد يُسبب بعضَ القلق للمُستثمر الأجنبي المُحتمل، ويؤثّر في قراره بالاستثمار في الإمارات، وأنّه كان من الأولى على المُشرّع الإماراتي أنْ يُبادر بالنص على حظر التأميم أو إجازته مُقيدًا بشروط (صادق،2002).

وترى الباحثة أنَّ عدم النص على التأميم في القانون الإماراتي النافذ يقضي بعدم عدّه من الوسائل القانونية لنزع المُلكية بالأساس، ومن ثم فإنَّ عدم النص عليه يحلُّ محلّ حظره، أو محلّ النص بعدم جوازه، لأنَّ الدولة لا تقومُ بأيِّ تصرف هي غير مخولة بالقيام به بوجهٍ قانوني، ما يعني أنَّ موقف المُشرّع الإماراتي مُحدَّد بحظر التأميم بشكلٍ مُطلق.

الجدير بالذكر أنَّ المُشَرِّع العراقي كان قد أخذ بهذا الاتجاه في القوانين السابقة (الملغية)، ولكنَّه عَدَلَ عن ذلك وتبنّى الاتجاه الثاني الذي يقوم على تطبيق مبدأ حظر نزع ملكية المشروع الاستثماري من المستثمر.

ثانيا: تطبيق مبدأ حظر نزع مُلكية المشروع الاستثماري من المُستثمر

اتجهت بعضُ الدول إلى تطبيق مبدأ حظر نزع المُلكية بشكلٍ مُطلق ومن غير تقييده بأيِّ شروطٍ مُحدَّدة، وعلى وفق هذا المبدأ، فإنَّ الدولة تتنازل بشكلٍ مُطلق عن حقّها في نزع مُلكية المشروع الاستثماري، وذلك لبث الطمأنينة الكاملة لدى المُستثمر وتشجيعه على الاستثمار، من خلال تضمين قوانين الاستثمار فيها نصًا صريحًا يحظر وبصورةٍ مُطلقة أيَّ إجراءٍ من إجراءات نزع مُلكية المُستثمر، وهذا الاتجاه في التعامل مع إجراء نزع المُلكية يُعدُّ حسب التشريعات التي تتبناها عاملًا وحافزًا مُهمًا لزيادة تدفّق رأس المال الأجنبي إلى داخل الدولة (الدلجاوي،2019).

وهذا هو الاتجاه الذي أخذ به المُشرّع العراقي؛ فعلى الرّغم ممّا نصّت عليه المادة (2/23) من الدستور العراقي من أنَّه "لا يجوز نزع المُلكية إلّا لأغراض المنفعة العامة، مُقابل تعويضٍ عادلٍ، ويُنظَّم ذلك بقانون"، وأيضًا ممّا نصَّ عليه القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951م وتعديلاته في المادة (1050) من أنَّه: "لا يجوز أنْ يُحرَم أحدٌ من مُلكه إلّا في الأحوال التي يُقرّرها القانون، وبالطريقة التي يرسمها, ويكون ذلك في مقابل تعويضٍ عادلٍ يُدفَع إليه مُقدَّمًا"، وهي المادة التي تقابلها في المادة (805) من القانون المدني المصري النافذ (عثمان،2019) إلّا أن قانون الاستثمار العراقي لم ينص على نزع المُلكية إطلاقًا.

كما اتجه المُشرّع العراقي إلى حظر المُصادرة والتأميم بشكلٍ باتٍّ وصريح، إذ نصّت المادة (3/12) من قانون الاستثمار العراقي على ضمان: "عدم مُصادرة أو تأميم المشروع الاستثماري المشمول بأحكام هذا القانون كُلًا أو جزءًا باستثناء ما يصدر بحقِّه حكمٌ قضائيٌ باتٌّ"

وواضحٌ في نصِّ المادة السابقة، أنَّ المُشرّع العراقي لم يُشِر إلى المُصادرة أو التأميم بوصفهما ممّا يكون لأغراض المنفعة العامة، وهذا ما يتناسب مع مبدأ الحظر الذي نصَّ عليه للمُصادرة والتأميم، باستثناء ما يصدر بحقِّه حُكمٌ قضائي بات، ومن ثَمَّ، فإنَّ المُشرّع العراقي قد تعامل انطلاقًا من توجهه التشريعي نحو حظر كُلِّ أشكال ووسائل نزع المُلكية، وإلى معاملة التأميم والمُصادرة انطلاقًا من حظرهما، باستثناء ما يصدر بحقِّه حُكمٌ قضائيٌ بات؛ أي أنَّ الأصل في القانون العراقي هو حظر كُلِّ أشكال ووسائل نزع المُلكية، والاستثناء هو جواز اللجوء إليهما ولكن ليس على أساس قانوني، وإنَّما على أساس حكم قضائي بات.

يتبين ممّا سبق، أنَّ القانون العراقي قد اتخذ توجهًا تشريعيًا مُختلفًا تمامًا عن التوجه الذي أخذ به كُلٌّ من المُشرّعَين المصري والإماراتي، فعلى حين اتجه هذان الأخيران إلى تبنّي اتجاه الإقرار بحقِّ الدولة في نزع مُلكية المشروعات الاستثمارية، قد قيدا هذا الحق بشروطٍ مُحدَّدة ومَنصوص عليها قانونًا، فقد اتجه المُشرّع العراقي إلى التنازل عن حقِّ الدولة العراقية في ممارسة حقِّها في نزع مُلكية المشروعات الاستثمارية باستخدام التأميم والمُصادرة، على الرغم من أنَّها وسائل مكفولة ومُستقرة في القانون الدولي

والقوانين والدساتير الوطنية، بما فيها الدستور العراقي، وذلك لأنّه رأى أنَّ هذا الاتجاه هو الأفضلُ لخلق مُناخٍ مُناسبٍ وجاذبٍ للاستثمار والمُستثمرين.

الفرع الثاني: حقُّ المُستثمر في نقل مُلكية المشروع الاستثماري

كفلت القوانين والدساتير الوطنية حقَّ المُلكية لجميع الأفراد على حدٍّ سواء، وهذا ما ينطبق على دساتير مصر والعراق والإمارات؛ إذ يترتب على هذا الحق، حقُّ المالك/ المُستثمر في نقل مُلكية مشروعه الاستثماري، والتصرّف بهذه الملكية بأيِّ طريقة، سواء عن طريق البيع أو الرهن أم التأجير وما إلى ذلك، بالإضافة إلى حقوق الاستعمال والاستغلال.

وقد نصّت مُعظم قوانين الاستثمار على حقِّ المُستثمر في نقل مُلكية مشروعه الاستثماري إلى الغير؛ إذ نصت المادة (23) من قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006، على أنه: " إذا نُقلت ملكية المشروع خلال مدة الإعفاء الممنوحة لها فيستمر تمتع المشروع بالإعفاءات والتسهيلات والضمانات التي مُنحت له حتى انقضاء تلك المدة، على أن يواصل المستثمر الجديد العمل في المشروع في الاختصاص ذاته أو في اختصاص أخر بعد موافقة الهيأة ويحل محل المستثمر السابق في الحقوق والالتزامات المترتبة بموجب هذا القانون". وقد أثارت هذه الصياغة التشريعية النقاش بين الباحثين فقد ذهب بعضهم إلى أن المشرع العراقي في هذه المادة أقر ضمناً لا صراحة حق المستثمر في نقل ملكية المشروع الاستثماري، وذهب آخرون إلى أن المشرع العراقي في هذه المادة أقر بوضوح لا لبس فيه حق المستثمر بنقل ملكية المشروع الاستثماري وان كانت الصياغة تختلف عن صياغة القوانين العربية المقارنة، فقد استعمل صيغة الماضي (اذا نقلت) ثم ذكر أثر هذا الانتقال وهذه الصياغة أبلغ من تقدير الحق بالنص عليه (يحق للمستثمر) او (للمستثمر) (حسين،2010).

وفي التعديل الأول لقانون الاستثمار، أي القانون رقم (2) لسنة 2010 حسم المشرع العراقي الجدل حول مدى تمتع المستثمر بحق بنقل ملكية المشروع الاستثماري وذلك في المادة (10/ثالثاً/ جـ) التي نصت على أنَّ " للمُستثمر العراقي أو الأجنبي أنْ ينقل مُلكية المشروع الاستثماري كُلًا أو جزءًا خلال مُدّة الإجازة إلى أيِّ مُستثمرٍ عراقي أو أجنبي آخَر، على أن يواصل المستثمر الجديد العمل في المشروع في الاختصاص ذاته أو في اختصاص آخر بعد موافقة الهيئة المانحة للإجازة، ويحل المستثمر الجديد محل

المستثمر السابق في الحقوق والالتزامات المترتبة عليه بموجب هذا القانون وأحكام الاتفاق المبرم مع المستثمر المذكور. في حالة نقل المستثمر العراقي أو الأجنبي لملكية المشروع خلال مدة تمتعه بالمزايا والتسهيلات والضمانات الممنوحة له. فأن المستثمر الجديد يستمر بالتمتع بها حتى انقضاء تلك المدة. فهذه المادة أقرت على نحو صريح لا لبس فيه حق المستثمر في نقل ملكية المشروع الاستثماري إلى الغير، إلاّ أن صياغة المادة لم تكن موفقة شكلاً ومضموناً، فعلى مستوى الشكل كان فيها الكثير من الاسهاب، الأمر الذي جعلها أقرب إلى الشرح منها إلى الصياغة التشريعية، أما مضمونها فقد فتح المجال أمام المستثمرين غير الجادين في الاستثمار للمضاربة في الإجازة الاستثمارية؛ وذلك لعدم اشتراط نسبة إنجاز معينة على المستثمر الأول قبل نقل ملكية المشروع الاستثماري إلى مستثمر أخر، وقد التفت المشرع العراقي إلى هذا القصور التشريعي، وعمل على تلافيه في التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 أي في قانون رقم (50) لسنة 2015، فقد نصت المادة (10/ثالثا/ج) المعدلة على أن: " للمستثمر أن ينقل ملكية المشروع الاستثماري كلاً أو جزءاً خلال مدة الإجازة إلى أي مستثمر اخر بعد استحصال موافقة الهيئة مانحة الإجازة بشرط انجازه بنسبة 40% من المشروع ويحل المستثمر الجديد محل المستثمر السابق في الحقوق والالتزامات المترتبة عليه وفق القانون والاتفاق المبرم معه ".

لقد عكست هذه المادة رغبة المشرع العراقي في إعطاء المستثمر حق نقل مُلكية المشروع الاستثماري إلى الغير، ولكن هذا الحق ليس مطلقاً، بل مُقيد بشروط ينبغي الأخذ بها قبل نقل مُلكية المشروع إلى المستثمر الجديد الذي سيحلُ محل المستثمر القديم بالحقوق و الالتزامات وهذه الشروط هي: إنجاز نسبة 40% من المشروع الاستثماري وموافقة الهيئة (طعمة،2013). المانحة للإجازة على نقل الملكية.

في حين نصت المادة (1/6) من قانون الاستثمار المصري على أنَّ: "للمُستثمر الحقّ في إنشاء وإقامة المشروع الاستثماري وتوسيعه، وتمويله من الخارج دون قيود وبالعملة الأجنبية، كما يكون من حقِّه تملّكه وإدارته واستخدامه والتصرّف فيه وجَني أرباحه وتحويلها إلى الخارج وتصفية المشروع وتحويل ناتج هذه التصفية كُلّه أو بعضه إلى الخارج وذلك دون الإخلال بحقوق الغير".

أمّا في قانون الاستثمار الأجنبي المُباشر الإماراتي، فقد نصّت المادة (5/8) منه على أنَّه: "يجوز لشركة الاستثمار الأجنبي.. القيام بأيٍّ التصرفات الآتية:

أ. إدخالُ شريكٍ أو عددٍ من الشركاء.

ب. نقلُ مُلكية شركة الاستثمار الأجنبي إلى مُستثمرٍ جديد.

ج. تعديل عقد التأسيس أو النظام الأساسي أو تغيير الشكل القانوني لشركة الاستثمار الأجنبي.

د. الاندماج والاستحواذ".

وعلى الرغم من اختلاف الصياغات القانونية التي اتخذتها القوانين الثلاثة، إلّا أنَّها جميعًا تتفقُ على حقِّ المُستثمر في التصرّف بمشروعه على أساس مُلكيته له، سواءٌ بالبيع أم نقل المُلكية، أم تصفيته، وغيرها من الحقوق المُترتبة على حقِّ المُلكية، على أنْ يكون ذلك على وفق الضوابط والشروط القانونية التي تنصُّ عليها قوانين كُلِّ دولة، ومع ذلك ترى الباحثة أنَّ الصيغة التي نصَّ عليها القانون المصري هي الأفضل والأنسب، من جهة شمولها على وجوه التصرف بالملكية كافة، وسيكون المُشَرِّع العراقي موفقًا لو أخذ بما نصَّ عليه القانون المصري.

المطلب الثاني: شروط نقل ملكية المشروع الاستثماري

إنَّ قانون الاستثمار العراقي قد حظر استعمال أيِّ وسيلةٍ من وسائل نزع مُلكية المُستثمر لمشروعه الاستثماري من قبل الدولة، إذ وقع الحظر بالتخصيص على صادرة والتأميم، فيما لم يتطرّق المُشرّع العراقي إلى نزع المُلكية للأغراض العامة بأيِّ حالٍ من الأحوال؛ وهذا بحدِّ ذاته يقضي منطقيًا بألّا تكون هناك شروطٌ لنقل مُلكية المشروع الاستثماري من قبل الدولة.

في المقابل؛ أقرَّ قانوني الاستثمار المصري والإماراتي بحقِّ الدولة في نزع مُلكية المشروع للمنفعة العامة، في مقابل حظر المُصادرة العامة والتأميم، والاتفاق على جواز المُصادرة الخاصة بناءً على حُكمٍ قضائي بات، ومن ثَمَّ فإنَّ حقَّ الدولة في نقل مُلكية المشروع الاستثماري لا تكون إلّا في حالة نزع المُلكية لتحقيق المصلحة العامة، بحيث يُمكن بيان شروط نقل مُلكية المشروع من قبل الدولة على وفق القانونين المصري

والإماراتي من جهة، ومن ثم بيان شروط نقل مُلكية المشروع من قبل المُستثمر في قوانين الدول الثلاث: العراق، مصر والإمارات العربية المتحدة، من جهةٍ أخرى.

الفرع الأول: شروط نقل مُلكية المشروع الاستثماري من قبل الدولة

ما من شكٍّ في أنَّ إجراء نزع المُلكية يُعَّد من أخطر الإجراءات التي يُمكن أنْ تتخذها الدولة المضيفة بحقِّ المُستثمر، خاصةً إذا تمَّ هذا الإجراء بلا تعويض أو مقابل تعويضٍ غيرِ عادل؛ لذلك غالبًا ما يتمُّ تكريس حقِّ الدولة في نزع مُلكية المُستثمر في الاتفاقيات الثنائية بين الدول في إطار حماية وتشجيع الاستثمارات، انطلاقًا من مبدأ تقييد حرية الدولة في نزع مُلكية المشروع الاستثماري (قصوري،2011).

وبضرورة توفر مجموعة من الشروط القانونية (قبائلي،2019) ومنها على سبيل المثال: اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمار بين حكومة جمهورية العراق، وحكومة جمهورية بيلاروسيا المُصادّق عليها بقانون رقم (52) لسنة 2015.

بيد أنَّه ينبغي التنويه إلى أنَّ إجراء نزع مُلكية المشروع الاستثماري من قبل الدولة يُعدُّ إجراءً استثنائيًا؛ فلا يجوز اللجوء إليه إلّا إذا أجازه القانون، وتوافر فيه الشرطان المنصوص عليهما،وهما: شرط تحقيق المنفعة العامة، وشرط دفع التعويض العادل للمُستثمر مالك المشروع؛ فهذان الشرطان إنَّما يُخففان من حدَّةِ خطورة هذا النوع من الإجراءات النازعة للمُلكية وغالبًا ما يكون المُستثمر على علمٍ سابق بإمكانية حدوث هذا الإجراء وحالاته مع التأكيد على أنَّ إجراءات نزع المُلكية تُعدُّ صورةً من صور تدخل الدولة في المُلكية بميزة دفع المقابل عن أخذ المُلكية وهو التعويض؛ إذ ينبغي احترام الشروط القانونية المفروضة على السلطات العامة عند قيامها بإجراءات نزع المُلكية للمنفعة العامة من أجل ضمان حماية الأفراد من التصرفات غير المشروعة أو حمايتهم من الإساءة في استعمال السلطة.(نوارة،2013) كما أنَّ إجراءات نزع المُلكية لا تتمُّ إلّا بموجب قرارٍ يصدر من الدولة أو إحدى الإدارات العامة المختصة، ولا يكون إلّا على العقارات فحسب، ولا يشمل المنقولات التي غالبًا ما تكون محلَّ المُصادرة، إذ تهدف هذه الإجراءات بالأساس إلى تملّك الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة للعقار المنزوع مُلكيته لتحقيق هدفٍ عام، على أنْ ينطوي ذلك القرار على ما يضمن عدم وجود أيِّ تمييز بين المُستثمرين من المواطنين

والأجانب، إذ ينبغي أنْ تتمَّ مُعاملة الجميع على قدم المساواة؛ بوصف ذلك أحد أهم الضمانات الممنوحة للمُستثمرين الأجانب، وأنْ يتضمن القرار ما يشيرُ إلى أنْ تنفيذه سيكون بالتزامن مع دفع تعويضٍ عادلٍ للمُستثمر الذي نُزعت عنه مُلكيته (قبائلي،2019).

ويُمكن تسليط الضوء على شروط نقل مُلكية المشروع من قبل الدولة في قانوني الاستثمار المصري والإماراتي النافذين على النحو الآتي:

أولًا: أن يكون التصرف لتحقيق منفعة عامة

يُعدُّ شرط المصلحة العامة من القيود التي أقرّها القانون الدولي العام، وأكّدته اتفاقيات الاستثمار الثنائية والمُتعدّدة الأطراف (صادق،2002)؛ وعلى هذا الأساس، ذهبت معظم القوانين الوطنية إلى عدِّ تحقيق المنفعة العامة شرطًا وقيدًا يردُ على حقِّ الدولة في نزع مُلكية المشروع الاستثماري، بحيث تكون الدولة مُلزَمةً بالأخذ به تحت طائلة بطلان قراراتها في أخذ المُلكية من المُستثمر؛ ولهذا تُعدُّ المنفعة العامة إجراءً قانونيًا ذا عدَّةِ أبعاد، إذ يُعدُّ تجسيدًا لمبدأ السيادة من جهة، ولأنَّه يخضع للرقابة القضائية من جهةٍ أخرى (UNCTAD,2012).

ولا شكَّ في إنَّ وظيفة الدولة هي صيانة المنفعة العامة وضمان تحقيقها، بوصفها أحد أهم الأدوار التي يُناط بها مهمة المحافظة على وجود الدولة واستمرارها في أداء وظيفتها، ولاسيما أنَّ تدخّل الدولة في نزع مُلكية المُستثمر وفي مختلف حالات نزع المُلكية الخاصة بما في ذلك الحالات الاستثنائية لا يكون إلّا تحت شرط المنفعة العامة (محيسن،2016)؛ إذ تُشكّل المنفعة العامة مُحصَّلة العمليات كافة التي تستجيب لحاجات البلاد تلك التي تتعلق بالصالح العام وبالاقتصاد الوطني بصفةٍ عامة، وتهدف إلى تنفيذ المخططات الوطنية والمحلية المسطرة من الدولة أو من إحدى سلطاتها العامة، فلا تكون مُمكنة إلّا إذا كانت أهدافها لتنفيذ العمليات الناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية تهدف بالأساس إلى تحقيق المنفعة العامة (الأحمد،2013)

بيد أنَّ ضبط مفهوم المنفعة العامة وتحديده غالبًا ما يكون صعبًا، نظرًا لتباين الرؤى والطرق التي تتبناها كُلُّ دولةٍ عند تطبيقها لهذا المبدأ، ولهذا يواجه المُستثمر تحدياتٍ كبيرةً في التحقّق ممّا إذا كانت إجراءات نزع مُلكيته من قبل الدولة المضيفة

مُسوغة، وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بالفعل أم لا (صادق،2002)؛ كما أنَّه لم يرد أيُّ تعريفٍ أو تحديدٍ لمعنى المصلحة العامة سواءٌ في القانون الدولي أم في القوانين الوطنية يمكن من خلاله تحديد معايير وأسس التمييز بين حالة المصلحة العامة وغيرها من الحالات التي لا تُعدُّ مصلحةً عامة (محيبس،2015).

وبسبب الغموض الذي يعتري مفهوم المنفعة العامة، ذهب جانبٌ من الفقه إلى إمكانية الاستغناء عن شرط المنفعة العامة، واستبداله بمبدأ المساواة وعدم التمييز بين الأموال التي يتم نزعها؛ لأنَّ مبدأ عدم التمييز يُعدُّ أكثر وضوحًا مُقارنةً بشرط المنفعة العامة (محيسن،2016)؛ إلّا أنَّ هذا الرأي وغيره من الآراء التي قدمت في هذا الشأن لم تلقَ قبولًا وتأييدًا.

ومع ذلك، يُمكن القول إن التحقّق من ثبوت المنفعة العامة في قرار نزع مُلكية المُستثمر، يشترطُ أنْ يكون هدف الدولة في تحقيق المنفعة العامة مُقترنًا ومُتزامنًا مع قيامها بإجراءات نزع المُلكية، وبصيغةٍ أخرى، أنْ يتحقَّق وجود النية لديها بتحقيق تلك المنفعة بالتزامن مع إجراءات نقل مُلكية المشروع الاستثماري إلى المُلكية العامة، لأنَّ وجود المصلحة العامة التي تسبق نزع المُلكية لابُدَّ أنْ تُضفي المشروعية على القرار والإجراء(صادق،2002)؛ فقد صدر قرار محكمة تحكيم المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار(ICSID) ضد قرار المحكمة المصرية بنزع مُلكية أراضي للمُستثمرين بوصفه قرار غيرَ مشروع، وأنَّه لا يُقبل قول الحكومة المصرية بأنَّه تمَّ تخصيص الأراضي المنزوعة للأغراض العامة، بعد مرور ست سنوات من تنفيذ قرار نزع المُلكية، وخلُصَت المحكمة إلى أنَّ أراضي المُدَّعي لن يتمّ نزع مُلكيتها للأغراض العامة (محيبس،2015).

ثانيًا: التعويض العادل

يُعدُّ شرط التعويض الفعلي والعادل التزامًا ثابتًا وواقعًا على عاتق الدولة وعليها دفعه للمُستثمر الذي نُزِعَت مُلكيته بقرارٍ منها، وهو التزامٌ أقرّته القوانين الوطنية؛ كما يُعدُّ التعويض قيدًا يواجه الدولة للحدِّ من مباشرتها حقِّها في نزع المُلكية الخاصة (Waugh Elie) كما أقرَّت الاتفاقيات الثنائية بالتعويض؛ فقد نصّت اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمار بين العراق وجمهورية بيلاروسيا رقم (52) لسنة 2015 في المادة (4)

منها على ألّا تتم إجراءات نزع المُلكية إلّا وفقًا لإجراءٍ قانوني، ومقابل تعويضٍ فوري وملائم وفعّال (صادق،2002).

هذا ويُشير الفقه القانوني إلى إنَّ التعويض الملائم أو العادل، يُراد به التعويض الشامل الذي يُغطي الخسارة الفعلية التي تتحدَّدُ غالبًا بقيمة العقارات والأموال التي انتُزعت مُلكيتها من المُستثمر، وفقًا للسعر السائد في السوق، بما في ذلك الأضرار غير المباشرة كتلك المترتبة على إنهاء عقدٍ مُتعلّقٍ بالمُلكية المُنتَزَعة، بالإضافة إلى ما فات المالك القديم من كسب الأرباح المستقبلة إلى جانب فوائد رأس المال إلى يوم الأداء الفعلي لمبلغ التعويض؛ ولا يكفي أنْ يكون التعويض حالًا أو فوريًا أو عادلًا حسب؛ بل يجب كذلك أنْ يكون فعّالًا ومُؤثّرًا بحيث تكون له قيمة اقتصادية حقيقية تُمكّن المُستثمر من أنْ يفيد منه، ويستعيد أمواله التي أنفقها في مشروعه المنزوع منه (صادق،2002) وهذا لا يكون بحسب القانون العراقي إلّا في الحالة التي يكون فيها نزع ملكية المشروع الاستثماري قائمًا بالأساس على حُكمٍ قضائيٍّ باتّ، وذلك لأنَّ الدولة بحُكم القانون لا تملك الحق في نزع هذه الملكية بقرارٍ إداري حتى وإنْ ضمنت دفع التعويض العادل.

الفرع الثاني: شروط نقل مُلكية المشروع الاستثماري من قبل المُستثمر

نصّت المادة (10/ 3/ جـ) من قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المُعدَّل بقانون رقم (50) لسنة 2015 على شروط نقل مُلكية المشروع من قبل المُستثمر إلى مُستثمرٍ آخَر؛ فجاء فيها: "للمُستثمر أنْ ينقل مُلكية المشروع الاستثماري كُلًّا أو جزءًا خلال مُدَّة الإجازة إلى أيِّ مُستثمرٍ آخَر بعد استحصال موافقة الهيئة مانحة الإجازة بشرط إنجازه نسبة 40% من المشروع، ويحِلُّ المُستثمر الجديد محلَّ المُستثمر السابق في الحقوق والالتزامات المُترتبة عليه وفق القانون والاتفاق المُبرم معه".

يتبيّن من ذلك، أنَّ شروط نقل مُلكية المشروع من قبل المُستثمر إلى مُستثمرٍ آخَر في القانون العراقي، تتمثل بما يأتي:

1 – أن تتمَّ عملية نقل الملكية خلال مدة الإجازة التي نص عليها القانون، ولتفادي الإشكاليات التي يمكن أنْ تنجم عن إمكانية التصرف بالملكية في أي وقت بالنسبة إلى موعد انتهاء هذه الإجازة، اعتمد المُشرِّع العراقي شرط إنجاز نسبة معينة من المشروع،

لا يمكن التصرف ببيع المشروع قبل تحقيقها، كما سيتبين ذلك في الشرط الثاني، فضلًا عن تقييد هذا الحق بموافقة الهيأة المانحة للإجازة، كما في الشرط الثالث.

2 – أنْ يكون المُستثمر الأول (البائع) قد أنجز 40% من المشروع الاستثماري, وهذا الشرط تمَّ إدراجه في التعديل الثاني لقانون الاستثمار العراقي، ولم يكن منصوصًا عليه من قبل في القانون أو في تعديله الثاني؛ ولم يُحدّد المُشرّع الأسباب التي دفعته إلى النص على هذا الشرط، الذي خالف به القوانين المُقارَنة، إذ لم ينص عليه قانون الاستثمار المصري أو الإماراتي، ولعلَّ الأسباب الكامنة وراء ذلك تتمثل في ضمان جدية المُستثمر في السير بمشروعه، وللحدِّ من هدر الأراضي الممنوحة للمُستثمرين من خلال منحها من غير أنْ يقوموا بتنفيذ المشروعات، ولمنع المُضاربة بالإجازات الاستثمارية، وأيضًا لإنَّجاز40% من المشروع يكون كافيًا لأنَّ يُضارب المُستثمر الجديد (المشتري) بالمشروع من دون أنْ يكون مُضطرًا لإكماله (قانون تصديق اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمار بين حكومة جمهورية العراق وحكومة جمهورية بيلاروسيا رقم 52 لسنة 2015).

3 – حصول المُستثمر على موافقة هيأة الاستثمار مانحة الإجازة الاستثمارية؛ بالنسبة لقانون الاستثمار المصري فقد خلا من هذا الشرط، في حين اشترط المُشرّع الإماراتي الحصول على موافقة كتابية من هيأة الاستثمار قبل نقل مُلكية المشروع الاستثماري، وهذا مفاده أنَّ المُشرّع العراقي قد تبنّى هذا الشرط على نحوٍ مُتفردٍ ومُخالفٍ لما هو منصوص عليه في القوانين المُقارَنة، أي إنَّ بيع المشروع الاستثماري لا يكون صحيحًا إلّا بعد حصول المُستثمر على هذه الموافقة؛ ويُمكن القول إنَّ هذا الشرط وُضِعَ لتعزيز فرص تطبيق المادة (23) من قانون الاستثمار العراقي، التي تنصُّ على شرط أنْ يواصل المُستثمر الجديد العمل في المشروع في الاختصاص نفسه أو في اختصاصٍ آخَر بعد موافقة الهيأة المانحة للإجازة (صادق،2002).

4 – أنْ يحلَّ المُستثمر الجديد محلَّ المُستثمر السابق في الحقوق والالتزامات المُترتبة عليه بموجب هذا القانون وأحكام الاتفاق المُبرم مع المُستثمر السابق، وهذا يعود إلى طبيعة الأهداف والغايات المرجوة من خلق مناخات الاستثمار المواتية، وضمان أنْ تستمر عمليات الاستثمار ولا تتوقف المشروعات أو تنحرف عن أهدافها.

وعند تحقيق هذه الشروط، يتمتع المُستثمر الذي انتقلت إليه مُلكية المشروع بالمزايا والتسهيلات والضمانات الممنوحة لسلفه حتى انقضاء المُدة المُحدَّدة.

في حين لم ينص قانون الاستثمار المصري رقم (72) لسنة 2017 على أيِّ شرطٍ لنقل مُلكية المشروع الاستثماري من قبل المُستثمر إلى مُستثمرٍ آخَر، الأمرُ الذي يجعله يخضع للقواعد المدنية العامة وقانون التجارة.

أمّا قانون الاستثمار الأجنبي الإماراتي رقم (19) لسنة 2018، فقد نصَّ في المادة (5/8) على أنَّ حقَّ المُستثمر في نقل مُلكية مشروعه إلى الغير يظلُّ قائمًا "شريطة الاستمرارية في مزاولة النشاط المُرخَّص له به"، إلّا أنَّ هذا الشرط لا يمسُّ مباشرةً الحقَّ في نقل المُلكية، وإنَّما يمسُّ جميع المزايا التي نصت عليها المادة وهو بذلك يختلف عمّا قرره القانون العراقي.

ترى الباحثة أنَّ المُشَرِّع العراقي كان موفقًا في تنظيم هذه المسألة، بشكلٍ أفضل مِمّا أخذ به المُشَرِّعان المصري والإماراتي، وذلك لأنَّه أعطى تحديدًا دقيقًا لشروط نقل ملكية المشروع الاستثماري من قبل المستثمر نفسه.

ولتقديم أنموذج تطبيقي عن حالة من حالات بيع المشروع الاستثماري في العراق و الإشكالات القانونية التي أثارتها طريقة نقل الملكية، نُقدم مشروع (فندق شمس روتانا) أنموذجاً (علي،2019).

سبق أن منحت الهيأة الوطنية للاستثمار الاجازة الاستثمارية المرقمة بالعدد (2/2008) إلى شركة (سامنت كلوبال) لإنشاء المشروع الاستثماري (فندق شمس روتانا) على القطعة المرقمة (406/4211/ كرادة مريم) بمساحة (10000) عشرة الالف متر مربع العائدة إلى وزارة المالية برأس مال قدره (50.000.000) خمسون مليون دولار بتمويل من المؤسسة الحكومية الأمريكية (أوبك الامريكية) وتم توقيع عقد الايجار مع وزارة المالية مالكة الأرض بمبلغ قدره (576.000.000) خمسمائة و ستة و سبعون مليون دينار سنوياً.

باشرت الشركة المستثمرة بمشروعها الاستثماري وبلغت نسبة الإنجاز في المشروع تقريباً (42%) تقريباً، إلاّ أن الشركة تلكأت في انجاز المشروع وأوقفت العمل به في عام 2010 لأسباب عدة منها الخلافات بين الشركة المستثمرة وبين ممولها (اويك الامريكية)

إضافة إلى خلافات أخرى بين الشركة المستثمرة والمقاول المنفذ للمشروع مما اضطر الهيأة الوطنية للاستثمار إلى توجيه إنذارات عدة للشركة المستثمرة بلا جدوى وفرض غرامات مالية عليها بحدود (10) مليارات دينار.

نتيجة لما تقدم اقترح ممول المشروع (أوبك الامريكية) إحلال مستثمر جديد وهو شركة (كواترون الامريكية) محل الشركة المستثمرة (سامنت كلوبال) في الحقوق والالتزامات. في البدء وافقت هيأة الاستثمار على هذه الحلول بحسب المادة (10/ثالثا/ج) من قانون الاستثمار أي نقل ملكية المشروع إلى المستثمر الجديد، إلاّ ان ممول المشروع طالب بالإعفاء من المبالغ المترتبة على المشروع الاستثماري وهو الطلب نفسه الذي طالب به المستثمر الجديد الذي وافق أن يحل محل المستثمر القديم شريطة عدم تحمل أي تبعات مالية راجعة إلى خطأ المستثمر القديم، وقد عُرض الموضوع على الأمانة العامة لمجلس الوزراء وكان رأي ذراعيها القانونيين الدائرة القانونية واللجنة القانونية في حينها هو ضرورة التزام الأطراف كافة بنقل ملكية المشروع على وفق المادة (10/ثالثا/ج) من قانون الاستثمار وبخلافه يمكن أن يُصار إلى تصفية المشروع على وفق المادة (27) من قانون الاستثمار، وقرر مجلس الوزراء تأجيل استيفاء بدلات الايجار والغرامات المترتبة على عقد (فندق شمس روتانا الاستثماري) لحين بدء التشغيل التجاري للمشروع استناداً إلى الصلاحيات المخولة للمجلس بموجب قانون الإدارة المالية والدين العام على أن ينظر مجلس الوزراء في إعفاء المشروع كلاً أو جزءاً من مبالغ الغرامات والإيجارات المترتبة سابقاً بذمة المشروع بشرط إكمال المشروع (اللجنة القانونية في المادة 32/ سادساً).

وبناءً على قرار المجلس المذكور قامت هيأة الاستثمار الوطنية بسحب إجازة الاستثمار من شركة (سامنت كلوبال) ورفع دعوى قضائية بحقها لاستحصال حقوق الدولة المترتبة في ذمتها، مع منح إجازة استثمار جديدة إلى المستثمر الجديد (شركة الحرة الدولية) التي قدمها ممول المشروع، وطلبت هيأة الاستثمار الوطنية من وزارة المالية فسخ عقد إيجار الأرض مع المستثمر القديم على أن يبرم عقداً جديداً مع المستثمر الجديد (شركة الحرة الدولية) (قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004).

الخاتمة

يظهر مما تقدم أن المعالجة النهائية للمشروع محل البحث لم تتم على وفق احكام المادة (١٠/ثالثا/ج) من قانون الاستثمار، كما طالبت الأمانة العامة لمجلس الوزراء وهي المعالجة السليمة في راينا؛ لأن ممول المشروع هو نفسه مع المستثمر القديم والجديد وهو من تولى المفاوضات مع الهيأة الوطنية للاستثمار بشأن نقل مُلكية المشروع الاستثماري إلى مستثمر جديد وكان بالإمكان التمسك بنصوص القانون هنا، وخاصة المادة (10/ ثالثا/ج) والضغط عليه لإلزام المستثمر القديم بنقل ملكية مشروعه الاستثماري إلى مستثمر جديد على وفق هذه المادة، كما إن إحلال مستثمر محل اخر عن طريق فسخ الاجازة الاستثمارية ومنح أخرى جديدة على المشروع نفسه من غير تحميل المستثمر الجديد التزامات المستثمر القديم واللجوء بدلا عن ذلك إلى المحاكم لاستحصال أموال الدولة المترتبة بذمة المستثمر القديم هي إجراءات معقدة وطويلة وغير مضمونة العواقب، كان يمكن تلافيها لو تم التمسك بأحكام المادة (10/ثالثا/ج) من قانون الاستثمار.

أولاً: النتائج

1 - يحظى الاستثمار بأهمية في الاقتصاد العالمي ومكانة مهمة، إذ أصبح يمثل شريان التجارة الدولية بين الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، لذا نرى أن المشروعات الاستثمارية تنقسم بشكل عام على قسمين: عام وخاص، ولكل واحد من القسمين أهدافه التي يسعى إلى تحقيقها، كما تتعدد أنواع المشروعات الاستثمارية بحسب زاوية النظر التي ينظر منها إليها؛ لذلك تم تقسيمها على وفق معايير مختلفة.

2 - إن القانون العراقي قد أتفق في كثير من أحكامه مع القانونين المصري والإماراتي في تنظيم شروط الرهن التأميني للمشروعات الاستثمارية، إلا أن القانون العراقي تميز بمعالجته لأحكام رهن المشروعات الاستثمارية المقامة على أرض مملوكة للغير، بوصفها من أكثر الإشكاليات التي تحدث في واقع الحال وتثير العديد من المنازعات؛ فقد كان المشرع العراقي موفقا في تنظيم ومعالجة هذه المسألة مقارنة بالقانونين المصري والإماراتي.

3 - إن المشرعين المصري والإماراتي تبنيا الاتجاه الذي يقر بحق الدولة في نقل ملكية المشروع الاستثماري، وكذلك أقر المشرع العراقي بذلك أيضاً وبشروط.

4 - اتفق المشرع العراقي مع المشرعين المصري والإماراتي في تنظيم أحكام المسؤولية المدنية المترتبة على الراهن في حالة الرهن التأميني بوصفه الحائز على المرهون، بأن جعله ضامنا ومسؤولا عن سلامة الرهن والمرهون، وأقام عليه الجزاء محددا بالتنفيذ العيني أو التعويض أو استيفاء الدين فورا، كما تقوم مسؤولية الراهن في ضوء هذه الأحكام في حالة الرهن الحيازي، على وفق ما نصت عليه المادة (1102) من القانون المدني المصري، والمادة (1336) من القانون المدني العراقي، والمادتان (1470، 1471) من قانون المعاملات المدنية الإماراتي.

5 - إن أحكام المسؤولية المدنية التي رتبها المشرعون الثلاثة المصري والعراقي والإماراتي تسري أيضا في الحالات التي يقع فيها التصرف بالرهن على المشروعات الاستثمارية سواء أكانت عقارات أم منقولات، وإن الجزاء المترتب عن قيام هذه المسؤولية جاء متوافقا مع الطبيعة العينية للرهن، إذ عدّها المشرع في هذه القوانين الثلاثة مسؤولية عينية تلتزم أن يكون التنفيذ فيها على حق عيني في المقابل.

6 - اتفقت القوانين الثلاثة, المصري والعراقي والإماراتي على أن المسؤولية المدنية للدائن المرتهن هي مسؤولية تعاقدية تعود إلى أصلها المتمثل في عقد الرهن، وأن هذه المسؤولية تقوم عليه إذا ما أخل بأحد أو بعض أو كل التزاماته التي نص عليها القانون، ويترتب عليها تعويض الراهن عما قد أصاب المرهون أو أصابه من ضرر نتيجة إخلال الدائن المرتهن بالتزاماته.

7 - على الرغم من وجود بعض الاختلافات في النصوص القانونية المنظمة لمسؤولية الدائن المرتهن بين القوانين الثلاثة: المصري والعراقي والإماراتي، إلا أن القانون العراقي كان أكثر اتفاقا وتقاربا مع القانون المصري منه إلى القانون الإماراتي، ولاسيما ما يتعلق بالتزام الدائن المرتهن بإدارة الشيء المرهون، وكان القانون العراقي أكثر شمولا من القانونين المصري والإماراتي في تنظيم التزام الدائن المرتهن بين الشيء المرهون إلى الراهن بعد استيفائه حقه منه.

ثانياً: التوصيات

بناءً على ما خلص إليه البحث من استنتاجات، توصي الباحثة بما يأتي:-

1 - تعديل المادة (10/ ثالثا/ج) من قانون الاستثمار العراقي لتنص على الاكتفاء بإعلام الهيأة المانحة لإجازات الاستثمار عند نقل ملكية المشروع الاستثماري من غير الحاجة للحصول على موافقتها، طالما أن الهيأة لن تعنى بالبحث في أسباب نقل الملكية.

2 - تعديل نص المادة (1296) من القانون المدني العراقي على وفق ما نصت عليه المادة (1047) من القانون المدني المصري، التي أعطت للدائن المرتهن الحق في أن يرجع على الراهن بما أنفقه جزاء وقف الأعمال التي تنقص من الضمان، أو باتخاذه الوسائل التحفظية التي تمنع وقوع الضرر؛ كطلب حارس قضائي أو ترميم العقار المرهون للحفاظ عليه، وكل هذه المصروفات يرجع بها على الراهن؛ لأن الدائن المرتهن باتباعه هذه الإجراءات إما يقوم بمهام هي في الأصل من واجبات الراهن التي فرضها القانون عليه بضمان سلامة الرهن، ومن ثم فإن من الطبيعي أن تكون تلك المصروفات والنفقات على الراهن؛ لأنها من التزاماته القانونية.

3 - تعديل المادة (1340) من القانون المدني العراقي، لتصبح على غرار ما نص عليه القانون المدني المصري في المادة (1104) عندما ألزم الدائن المرتهن باستثمار المرهون استثماراً كاملاً ما لم يتفق على غير ذلك، حتى لا تتعطل منافع الشيء المرهون أولا، ولأن في استثمار الشيء المرهون استثمارا كاملا تحقيق لمصلحة الطرفين الراهن والدائن المرتهن، خاصة أن النص على إدارة الشيء المرهون لا يحتمل معنى الاستثمار بالدقة التعبيرية والعملية نفسها التي يعبر عنها لفظ الاستثمار

المصادر

1. شريف على محمد شريف الكندرى,(2016), الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية- دراسة تطبيقية على دولة الكويت، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة- مصر.

2. اعتمدت قوانين الاستثمار معيار الجنسية الإنسانية لتحديد الوصف القانوني للشخص الطبيعي وكذلك تحديد تبعيته السياسية، كأساس لتعريف المُستثمر الأجنبي، فقد نصت المادة 1 من قانون الاستثمار العراقي على تعريفه بأنه: "هو الذي لا يحمل الجنسية العراقية في حالة الشخص الحقيقي ومسجل في بلد أجنبي إذا كان شخصاً معنوياً أو حقوقياً"، أما المُستثمر العراقي؛ "فهو الذي يحمل الجنسية العراقية في حالة الشخص الحقيقي ومسجل في العراق إذا كان شخصًا معنويًا أو حقوقيًا"، في حين لم يتعرض قانون الاستثمار المصري لتعريف المُستثمر الأجنبي، واكتفى بتعريف المال المُستثمر، أما قانون الاستثمار الأجنبي الإماراتي، فقد نص في المادة 1 منه على تعريف مشابه للذي نص عليه القانون العراقي، بأنه: "الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي لا يحمل جنسية الدولة ويقوم بالاستثمار في الدولة وفقاً لأحكام هذا القانون".

3. تعرف الملكية الفكرية بأنها تلك الصور التي تُفضي إلى حالة الابتكار الأصلية في صور تكون قابلة للاستنساخ؛ أو هي مجموع الحقوق التي ترد على كل ابتكار للعقل البشري من أفكار تتعلق بالعلوم والفنون شرط خروجها إلى عالم الوجود؛ ينظر. يوسف أحمد النوافلة,(2004), الحماية القانونية لحق المؤلف، دار الثقافة للنشر، عمان- الأردن، ط1.

4. يُقصد بالمعرفة والخبرة الفنية "مجموعة من الوسائل والمهارة والخبرة الناتجة عن معرفة علمية يمكن من خلالها الوصول إلى نتيجة صناعية معينة؛ وترتبط غالباً بالاختراعات والأفكار والمعارف التي طورت من قبل جهة ما على نحو متفرد، ولا يمكن أن تحقق هذه الجهة أهداف نشاطها من دون استخدام هذه المعرفة والخبرة الفنية، بما يلزم بنقل هذه المعرفة والخبرة في حال نقل ملكية المشروع إلى جهة أخرى". ينظر: رشا علي جاسم العامري, حماية حقوق براءة الاختراع، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة المنصورة، المنصورة- مصر، (2016).

5. أمر سلطة الائتلاف المدني الملغي رقم 39 لسنة 2003؛ الفقرة 3 من القسم الأول، وقد أشار القسم الثامن إلى أنّه "لا يجوز للمُستثمر الأجنبي أو لكيان تجاري أجنبي له مصلحة استثمارية في العراق بممارسة حقوق التصرف فـي الأملاك العقاريـة أو حقوق الانتفاع بها بعد تاريخ صدور هذا الأمر ما لم يسمح القانـون بخلاف ذلك"، وهو الأمر الذي عُدَّ لاغيًا بصدور قانون الاستثمار لعام 2006.

6. تجربة قانون الاستثمار بصيغته الحالية في العراق حديثة، إذ صدر القانون الحالي سنة 2006، وقبل ذلك كان الاستثمار في العراق محدودًا في القطاع الصناعي وخاضعًا لأحكام قانون الاستثمار الصناعي رقم 20 لسنة 1998؛وبعد صدور قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 خضع للتعديل مرتين، التعديل الأول صدر فيه قانون رقم 2 لسنة 2010، والتعديل الثاني صدر فيه قانون رقم 50 لسنة 2015، وقد هدفت التعديلات إلى تحسين مناخات الاستثمار في العراق، وتجاوز القصور الذي كانت يعتريه في السابق.

7. رفيقة قصوري, (2011), النظام القانوني للاستثمار الأجنبي في الدول النامية، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج الخضر- باتنة، الجزائر.

8. حسين نوارة,(2013), الحماية القانونية لملكية المستثمر الأجنبي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، الجزائر.

9. د. صادق زغير محيسن,(2016), حماية الاستثمار الأجنبي من نزع ملكيته في ظل الاتفاقيات الثنائية، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 31، العدد2.

10. د. ناصر عثمان محمد عثمان,(2019), الضمانات الإجرائية للاستثمارات الأجنبية ضد المخاطر غير التجارية، بدون بيانات الناشر، جامعة أسيوط- مصر.

11. زياد فيصل حبيب الخيزران,(2014), المزايا والضمانات التشريعية للاستثمار الأجنبي في قوانين الاستثمار العربية، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر. ص267؛ د. محمد عبد اللطيف,(1988). نزع المُلكية للمنفعة العامة- دراسة تأصيلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.

12. UNCTAD,(2012), Series on Issues in International Investment Agreements II: Expropriation, UNITED NATIONS, New York- Geneva.

13. إبراهيم متولي حسن المغربي,(2011), دور حوافز الاستثمار في تعجيل النمو الاقتصادي من منظور الاقتصاد الإسلامي والأنظمة الاقتصادية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية- مصر، للمزيد ينظر, عمر هاشم محمد: ضمانات الاستثمار الأجنبية في القانون الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية- مصر، 2008م.

14. نقض مدني رقم 232 لسنة 49 ق جلسة بتاريخ 14 يناير 1984، نقض مدني رقم 7 لسنة 54 ق جلسة بتاريخ 12 ديسمبر 1984م, السنة 35.

15. قانون الاستملاك العراقي رقم 54 لسنة 1970، وفي التعديل الذي أجري على هذا القانون، بصدور قانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1981، لم يرد هذا التعريف.

16. إبراهيم متولي حسن المغربي,(2011), دور حوافز الاستثمار في تعجيل النمو الاقتصادي؛ د. هشام خالد: عقد ضمان الاستثمار: القانون الواجب التطبيق عليه وتسوية المنازعات التي قد تثور بشأنه، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية- مصر، للمزيد ينظر: د. ناصر عثمان محمد عثمان: الضمانات الإجرائية للاستثمارات الأجنبية ضد المخاطر غير التجارية، مرجع سابق.

17. طيب قبائلي,(2019), حماية مُلكية المُستثمر في القانون الجزائري وقضاء التحكيم، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 2.

18. د. هشام علي صادق,(2002), الحماية الدولية للمال الأجنبي مع إشارة خاصة للوسائل المقترحة لحماية الأموال العربية في الدول العربية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية- مصر.

19. د. عاطف إبراهيم محمد,(1988), ضمانات الاستثمار في البلاد العربية في ضوء أحكام المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، الطبعة الأولى، المطبعة العمرانية، الجيزة- مصر.

20. يشمل هذا جميع الجرائم المنصوص عليها في القانون العراقي؛ فبحسب ما نصت عليه المادة 101 من قانون العقوبات الاتحادي رقم111 لسنة 1969 على أنَّه: "... يجوز للمحكمة عند الحكم بالإدانة في جناية أو جنحة أن تحكم بمصادرة الأشياء المضبوطة التي تحصلت من الجريمة أو التي استعملت في ارتكابها أو التي كانت معدة لاستعمالها فيها، وهذا كله من غير إخلال بحقوق الغير حسن النية.."؛ وعلى وفق هذه المادة، فإنه يشترط في المصادرة استنادا للمادة آنفة الذكر أن يحكم على المتهم بعقوبة أصلية لجناية أو جنحة ولا يجوز فرضها في حالة ارتكاب المخالفة إلّا بناءً على وجود نص صريح في القانون، ويجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون الأشياء التي يحكم بمصادرتها قد تحصلت من الجريمة أو استعملت أو كان من شأنها أن تستعمل في ارتكابها وأن تكون هذه الأشياء قد ضبطت فعلاً، فإذا لم تكن هذه الأشياء قد ضبطت فعلًا وقت الحكم فلا يمكن الحكم بمصادرتها متى ضبطت ولا الحكم بإلزام المحكوم عليه بدفع ثمنها؛ كما يجب ألّا تؤدي الأشياء المضبوطة إلى الإخلال بحقوق الغير حسن النية؛ فإذا كانت الأشياء مُلكًا لغير المتهم وكان هذا الغير حسن النية بأن كانت قد أخذت بدون علمه كأن يكون عن طريق السرقة مثلا أو أخذت بعلمه ولكنه كان يجهل أنها سوف تستعمل في ارتكاب الجريمة فلا يجوز الحكم بمصادرة هذه الأشياء مراعاة لحقوق هذا الغير حسن النية. يُنظر: أكرم نشأت إبراهيم: القواعد العامة في قانون العقوبات المقارن، مطبعة الفتيان، بغداد- العراق، ط1، 1998م.

21. د. فؤاد عبد المنعم رياض,(1990), الجنسية ومركز الأجانب مع دراسة مقارنة لأحكام الاستثمارات الأجنبية في مصر القانون رقم 230 لسنة 1989، دار النهضة العربية، القاهرة.

22. د. فتحي عبدالصبور,(1967), الآثار القانونية للتأميم والحراسة الإدارية على الأموال، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة- مصر.

23. أحمد كاظم محيبس,(2015), حماية الاستثمار الأجنبي في القانون الدولي العام، أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، العراق.

24. هشام محمد احمد خالد,(2000), عقد ضمان الاستثمار: القانون الواجب عليه وتسوية المنازعات، دار شباب الجامعة، الإسكندرية- مصر.

25. أحمد أبو الوفا,(2002), الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر.

26. د. أحمد عبد الصبور الدلجاوي,(2019), حوافز وضمانات الاستثمار الأجنبي المباشر في دولة الإمارات العربية- دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 16، العدد 2.

27. ذهب جانب من الفقه إلى عدِّ هذه الطريقة في حظر نزع المُلكية، بأنها تنطوي على قدر كبير من المبالغة من قبل المشرعين، وذلك على أساس أن تشجيع الاستثمار الأجنبي لا يعني تنازل الدولة عن حقٍّ أقرّته لها

قواعد القانون الدولي للتعبير عن مظهر من مظاهر سيادتها: د. ناصر عثمان محمد عثمان: القانون الدولي الخاص المصري، الكتاب الأول: الجنسية ومركز الأجانب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019.

28. د. ندى عبد الكاظم حسين،(2010)، دراسة مقارنة بين قانون الاستثماري الاتحادي رقم 13 لسنة 2009 وقانون الاستثمار الكوردستاني، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد، العدد 4.

29. د. باسم علوان طعمة،(2013)، قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2009 في الميزان، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون / جامعة كربلاء، السنة الخامسة، العدد الثاني.

30. نجم الأحمد،(2013)، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد 2.

31. INTERNATIONAL CENTRE for SETTLEMENT of INVESTMENT DISPUTES: Waugh Elie George Siag and Clarinda Vichy V. The Arab Republic of Egypt, ICSID Case No. ARB/05/15, 1 June 2009.

32. قانون تصديق اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمار بين حكومة جمهورية العراق وحكومة جمهورية بيلاروسيا رقم 52 لسنة 2015.

33. كاظم كريم علي،(2019)، حق المُستثمر في بيع ورهن المشروع الاستثماري وفق قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006، مجلة الطريق للتربية والعلوم الاجتماعية، المجلد6، العدد 5.

34. " اللجنة القانونية هي اللجنة المشار اليها في المادة 32/ سادسا من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2014 وتتكون من رئيس الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء رئيسا للجنة وعضوية مدير عام الدائرة القانونية في مكتب رئيس الوزراء وممثل عن مجلس الدولة ومدير عام الدائرة القانونية في وزارة المالية ومدير عام الدائرة القانونية في ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

35. قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004.

تجارب الديمقراطية التوافقية في ظل النظام الدولي الجديد

(التجربة العراقية بعد عام 2003 إنموذجا)

الاستاذ المساعد الدكتور خالد حمزة جرميط المعيني

كلية الرشيد الجامعة \ قسم القانون
بغداد \ العراق

Consensual Democracy Experiences Under the New International Order The Model of the Iraqi Experience After 2003

Assist. Prof. Dr. Khaled H. J. Al-Maeny

Al-Rasheed University College/ Law Department

Baghdad / Iraq

Almaeny60@gmail.com

المستخلص

تعتبر الديمقراطية التوافقية أحد النماذج التي تعالج إشكالية المشاركة في المجتمعات المتعددة، وهي تأتي على خلاف الديمقراطية التمثيلية المعروفة، لأنها لا تستند على مبدأ التنافس في البرامج والاستراتيجيات، ومن ثم الاحتكام إلى منطق الأغلبية التي تحكم والأغلبية التي تشكل المعارضة، والتي تأتي نتيجة اللجوء الى أسلوب الاقتراع أو الانتخاب؛ وإنما تقوم أساساً على عملية بناء تحالفات كبيرة تضمن تمثيلاً ومشاركة للمكونات الأساسية في صنع القرار من أعلى الهرم الى أسفله، ومن غير الخضوع الى سلطة الأغلبية.

الكلمات المفتاحية: الديموقراطية، النظام الدولي، التوافقية.

Abstract

Consensual democracy is one of the models that addresses the problem of participation in multiple societies, and it comes in contrast to the well-known representative democracy, because it is not based on the principle of competition in programs and strategies, and then resorts to the logic of the majority that rules and the majority that constitutes the opposition, which comes as a result of resorting to a method suffrage or election; Rather, it is based mainly on the process of building large alliances that guarantee representation and participation of the main components in decision-making from the top of the pyramid to the bottom, and without submitting to the authority of the majority.

Keywords: Democracy, International order, Consociationalism.

مقدمة

أدى تداخل مبدأ حماية حقوق الإنسان وضمان السلم والأمن الدوليّين بعد الحرب الباردة إلى تنامي مبدأ تدويل حقوق الإنسان الذي أخرج مسألة حقوق الإنسان من نطاق الاختصاص الداخليّ إلى نطاق الاختصاص الدوليّ، الأمر الذي أدى إلى تآكل سيادة الدولة الداخلية، وسيادتها الخارجية وغيّر طبيعة علاقة الفرد بدولته. ويدلُّ هذا التطور على أنَّ مسالة حقوق الإنسان لم تُعّد ضمن الاختصاص الداخليّ للدولة.

أدى تبني الديمقراطية كنظام سياسي في المجتمعات التي تحررت حديثا من طغيان الأنظمة الديكتاتورية والشمولية لاسيما تلك التي تعاني من خصوصية الانقسام المجتمعي والديني والاثني، إلى تعثر هذه التجربة في بعضها ونجاحها في البعض الآخر، ورغم الحجة في إن سبب ذلك يعود إلى إن الديمقراطية فكرة غربية إلا إن هناك أسباب موضوعية تقف خلف النجاح والفشل في هذه الدولة أو تلك.

وكمرحلة مهمة من مراحل التحول الديمقراطي في هذه المجتمعات المنقسمة، تم تبني نمط الديمقراطية التوافقية كمرحلة انتقالية وحلقة وسطية بين نظامين وكبديل وقتي عن خيار تفكك هذه المجتمعات وانهيار السلم المجتمعي فيها أو الحرب الأهلية بين مكوناتها نتيجة التراكمات التاريخية والاحتقان الديني والمذهبي والعرقي الذي عادة ما يتفاقم في ظل الأنظمة الشمولية وسرعان ما يتفجر بمجرد أن تنهار هذه الأنظمة أو ترتخي قبضتها.

إشكالية الدراسة

تسعى الدراسة الى الإجابة على التساؤل الذي يدور حول مدى إمكانية الديمقراطية التوافقية ان تحل محل المفهوم العام للديمقراطية، ومدى قدرتها على حل الإشكاليات السياسية التي تنشأ في المجتمعات المتعددة ومنها العراق على سبيل المثال.

فرضية الدراسة

لايزال تطبيق نموذج الديمقراطية التوافقية في العراق بحاجة لعدة متطلبات، منها غياب قانون الأحزاب وغياب الرؤية السياسية الواضحة للتشكيلات السياسية أو الافراد،

وهو يختلف كثيراً عن دول الغرب في التطبيق على أرض الواقع، فالتعددية في الغرب تعددية حزبية حقيقية، في البرامج السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، وهي تعددية أيضاً في الفكر السياسي، الذي يخضع لأنظمة حكم رأسمالية ديمقراطية، وهذه التعددية ليس لها علاقة بالأديان والمذاهب أو الأعراق والطوائف أو القبلية والعشائرية، بل تسير وفق أجواء المبدأ الرأسمالي الذي تسوده القناعة لتثبيت هذا المبدأ وتطبيقه بقوة.

منهجية الدراسة

تقوم الدراسة على المنهج الوصفي لإعطاء تصور عام عن مفهوم الديمقراطية والديمقراطية التوافقية، ومن ثم المنهج التحليلي لتحليل أبعاد أنظمة الحكم التي تقوم على الديمقراطية التوافقية لمعالجة إشكاليات التعدد في مجتمعاتها ومنها العراق.

خطة الدراسة

تنقسم الدراسة الى أربع محاور حيث كان المحور الأول عبارة عن مدخل نظري مفاهيمي للمصطلحات التي وردت في الدراسة ومنها الديمقراطية والديمقراطية التوافقية، أما المحور الثاني فقد تناول خصائص الديمقراطية التوافقية، في حين عالج المحور الثالث أثر آليات الصراع الدولي بعد الحرب الباردة على تطبيقات الديمقراطية، في حين تناول المحور الرابع تجربة الديمقراطية التوافقية في العراق بعد سنة 2003. ومن ثم الخاتمة والاستنتاجات.

أولا – مدخل نظري مفاهيمي

يشير مصطلح التوافقية في دلالاته التاريخية إلى إمكانية تعدد اللاعبين السياسيين في التفاوض والاتفاق والتوصل إلى تسوية مشتركة حول إدارة قضايا صراعية أو تنافسية، وبرزت الحاجة الماسة للتوافقية كمقتربات لابد منها في المجتمعات الأوربية وتحديدا تلك التي تعاني من انقسامات حادة أثنية أو دينية وعدم وجود إجماع سياسي، وهذا ما عانته في ظروف تاريخية سابقة في النصف الأول من القرن العشرين، دول أوربية مثل سويسرا وهولندا وبلجيكا والنمسا (الانباري، 2007: 5).

استخدم (جيرهارد لامبورغ) مصطلح الديمقراطية التعاقدية للتميز بين آلية صنع القرارات السياسية عبر الاتفاقات بين مراكز القرار السياسية وليس عبر نظام الأكثرية السياسية (Hibib, 2009: 22).

في إطار هذا النوع من الأنظمة السياسية يدخل الجميع في حوارات بناء للوصول إلى مستويات مقبولة من التفاهمات تصب في مصلحة الجميع بشكل عادل ومقبول ورسم ممارسات يتم من خلالها يتم تفادي الصراعات وتنمية الشعور المشترك بالمصلحة العامة على حساب انعدام الثقة والانقسام وتناقض المصالح الضيقة والرؤى السياسية المتضاربة.

يسعى النظام السياسي القائم على التوافقية إلى إيجاد سبل مشتركة لاستقرار النظام في مجتمعات تعددية وبالتالي يتمثل هدف هذا النمط من الأنظمة في حماية المجتمعات التي تعاني من انقسامات عميقة من التفكك والانهيار و الإحتراب، وذلك عبر سلسلة من التفاهمات والتسويات لإدارة الصراع والتناقضات بشكل سلمي وحضاري.

صيغة النظام السياسي التوافقي بصورة واضحة، هي مشاركة كافة الشركاء في السلطة السياسية والهدف عادة منها محاولة ضمان إجماع سياسي في ظل مجتمع متعدد ومنقسم لضمان الاستقرار فيه لا يمكن استبعاد إي طرف فيه مهما كان حجمه صغير، وعادة ما يتم حل الخلافات عن طريق زعامات لها تأثير في أوساطها وذلك من خلال التوافقات والمساومات والحصص، وقد تغلف هذه الزعامات الطائفية والمذهبية والعرقية من خلال عناوين سياسية للتماهي مع القوانين والأنظمة ()مهدي، 2018: 65).

إن هدف الديمقراطيات عموما هو الوصول بالمجتمعات إلى الاستقرار، وأبرز سمات النظام الديمقراطي المستقر أنه يتمتع باحتمالات عالية لأن يبقى ديمقراطيا، وإنه ينطوي على مستوى منخفض من العنف المدني الفعلي والمحتمل، والديمقراطية التوافقية هي استراتيجية في إدارة النزاعات من خلال التعاون والتوافق بين مختلف النخب.

مما تقدم فإن أسباب لجوء بعض الدول إلى نظام الديمقراطية التوافقية، هي تجاوز حالة الانقسامات الحادة التي تعاني منها بعض المجتمعات لاسيما تلك التي خضعت لفترات من الحكم الشمولي والديكتاتوري، بهذا المعنى يعد اللجوء للديمقراطية التوافقية بمثابة مرحلة انتقالية أو (هدنة) إن صح التعبير، بين مسارين، إما المضي لتجذير الاستقرار النسبي وتحويله إلى استقرار مستدام من خلال التسويات والمفاوضات لغرض

تقوية أواصر التجانس وتقديم الخدمات وإقناع الأفراد بغض النظر عن انتماءاتهم بمنفعة وفائدة قيم التسامح العيش والمشترك في ظل القانون، المسار الثاني، هو الانخراط بمزيد من الانقسام و التخندق الديني والقومي.

ثانيا – خصائص نظام الديمقراطية التوافقية

تحاول الديمقراطية التوافقية وضع اسس ذات طبيعة مقبولة لحل مشاكل المجتمعات متعددة الولاءات التي لم تصل الى مستوى مقبول من الاندماج الوطني بما يضمن ترسيخ ثقافة التعايش السلمي والحوار الوطني وهوية المواطنة بالحدود الدنيا، والحد من انتشار ظاهرة العنف والنزاع بين المكونات المفضي الى ظاهرة عدم الاستقرار السياسي، والتوافقية وليدة حاجة المجتمعات المتعددة والمنقسمة وغير المتجانسة ومن اجل تطبيقها بصورة صحية فإنها تعتمد على المعايير التالية (المالكي، 2006: 97):

- برنامج المرشحين يركز على اساس المكون وليس المواطنة.
- نتائج الانتخابات تعتمد على توزيع المقاعد داخل البرلمان.
- القرارات تأخذها الكتل والاحزاب السياسية بالإجماع.

ان غاية التوافقية هو ايجاد تكييف النموذج الديمقراطي بشكل يجعله أكثر انسجام مع الواقع الاجتماعي في الدول المتعددة، كما ان تطبيق النهج التوافقي ليس مطلقا بل محدد بضوابط واسس علمية تناولها العديد من الأكاديميين كان أبرزها المعايير التي حددها المفكر الهولندي (ارنت ليبهارت) (الانباري، 2007: 12)، اسس الديمقراطية بأربع نقاط اساسية:

1 - **حكومة ائتلافية تعتمد على تحالف واسع:** وهي تحالف واسع يضم جميع المكونات، اي ان تشكيل الحكومة يكون من داخل البرلمان على ان تشمل جميع مكونات الشعب ولا يمكن استثناء احد من خلال تشكيل حكومة شراكة وطنية (وفاق وطني) تعتمد على برنامج سياسي يتواقف عليه الجميع مع ضرورة التأكيد على الابتعاد عن النهج الإقصائية بما يضمن مشاركة الجميع بما فيهم الاقليات من خلال اعطاهم حصة مناسبة (كوتا) تتناسب مع نسبتهم بالمجتمع لضمان تمثيل عادل من خلاله يتحقق الاستقرار السياسي (حافظ، 2015: 15).

2 - **حق النقض لجميع المكونات:** بمعنى منع صدور اي تشريع للقانون او قرار لا يتوافق مع جميع المكونات وارادتها بغض النظر عن حجمها سواء كانت اغلبية ام اقلية، لاسيما في القضايا الحساسة بما يضمن منع احتكار اي مكون او الاستئثار بالسلطة، اي يكون لكل مكون الغاء او ابطال ذلك القرار الذي يتعارض مع ارادتها (عبيد وعلي، 2016: 466).

3 - **مبدا التمثيل النسبي:** يقصد به مشاركة المكونات حسب حجمها وثقلها السياسي ونسبتها من مجموع الشعب العراقي وليس على ثقلها السياسي او عدد الاصوات التي حصدها في الانتخابات بما يضمن توازن بين استحقاق المكونات، وكذلك تفويض زعماء الكتل السياسية لاتخاذ القرارات بالقضايا الحساسة والتي تحتاج قرارات سريعة وعاجلة

4 - **الاستقلال الفئوي(حكم الاقليات لنفسها):** اي اعطاء حكم ذاتي لكل فئة لإدارة شؤونها الداخلية فقط في مجال التربية والتعليم والاحوال الخصية، ومن اهم خصائص التوافقية ان تحكم الاقليات نفسها بنظام فيدرالي الذي يؤكد على تقاسم السلطة وصلاحية للمحافظات مالية واداريا بمعنى ان يحظى كل مكون بنفس القوة والنفوذ بما يضمن عدم تقسيم الدولة والشعب (ابو جاموس، 2020).

الا ان الاسس لوحدها غير كافية لتطبيق التوافقية بل تحتاج الى عوامل نجاح تتمثل بالتعاون والانسجام وتوفر ظروف مجتمعية بما يحقق تجانس بين المكونات ويعزز المشاركة السياسية، كما انها تحتاج الى جملة امور منها (حسن، 2019: 40):-

- استيعاب مصالح المكونات.
- تجاوز الانقسام عبر برامج مشتركة.
- المحافظة على التعايش والاستقرار.
- إدراك الجميع مخاطر فشل التوافق.

تقييم نظام الديمقراطية التوافقية:

1 - تؤدي مشاركة جميع التيارات من خلال ائتلاف واسع في آلية اتخاذ القرارات إلى عدم تشكل معارضة سياسية داخل قبة البرلمان.

2 - وجود فيتو متبادل يتم استخدامه لتعطيل قرارات الأكثرية.

3 - الفرد هو العنصر الرئيسي في نظام الديمقراطية الأغلبية، في حين النخب (الدينية والعرقية المغلفة سياسيا) هي صاحبة التأثير في الديمقراطية التوافقية، مما يقلص من دور الأفراد.

4 - عادة ما تتحول الديمقراطية التوافقية تدريجيا إلى ديكتاتورية نخب، لاسيما النخب الدينية والطائفية والعرقية صاحبة التأثير الاجتماعي، وتستحوذ النخب على مقاليد السلطة عوضا عن الشعب الذي يمثل صاحب السلطة ومصدرها في النظام الديمقراطي (رني، 1964: 265).

5 - عدم قدرة النظام على حل المشاكل والقضايا الاقتصادية والاجتماعية ويسعى إلى تأجيلها وتراكمها مما يصيب النظام السياسي بالشلل ويزيد من تفاقم تأثيراتها السلبية وتتحول إلى مقدمة لأزمات حادة، لذلك يسعى جميع الفرقاء إلى إبقاء الوضع على ما هو عليه.

6 - اعتماد المحاصصة والمغانمة في تولي المناصب وتوزيع المناصب والمسؤوليات عادة ما يؤدي إلى عدم اعتماد معايير الكفاءة في تولي هذه المناصب وهذا يقود إلى الفساد المالي والإداري.

7 - تقوي استمرارية الديمقراطية التوافقية في ظل فشل النخب في تحقيق الاستقرار والازدهار والاندماج المجتمعي، النزعة نحو تعميق مزيد من الانقسام والسعي إلى الاستقلالية.

8 - تحفز الديمقراطية التوافقية في حال عدم تحولها إلى ديمقراطية سياسية على مزيد التكتل والانعزال والتقوقع ويشجع على التبعية والاستقواء بالقوى الخارجية طبقا لامتدادات كل فريق عرقيا وقوميا ومذهبيا لتحسين شروطها في المحاصصة (Habib, 2009: 23).

9 - تعزز الديمقراطية التوافقية في حال استمراريتها في تغليب الثقافات والولاءات الفرعية على حساب الهوية الوطنية.

10 -لا يشجع نظام الديمقراطية التوافقية على القدرة في اتخاذ القرارات الحاسمة والسريعة في ظل الأزمات الطارئة بسبب بطء آليات صناعة

القـرار نتيجـة الطبيعـة الائتلافيـة الواسـعة وعـدد المسـاهمين فـي عملية اتخاذ القرار.

11 -في حالات فشل النخب للانتقال من الديمقراطية التوافقية إلى الديمقراطية السياسية فإن ذلك يؤدي إلى تشكل مؤسسات تبدأ من الوحدات الصغيرة صعودا إلى المدارس والجامعات والقنوات الإعلامية والأحزاب وجماعة المصالح والضغط، مما يشكل مجتمعات داخل المجتمعات تشارك ككتل طائفية أو مذهبية أو عرقية في الانتخابات طبقا لولاءاتها الفرعية.

إن العيوب الواردة أعلاه لا تنفي إن النماذج الناجحة للديمقراطية التوافقية تجعل منها واحدة من أفضل السبل الواقعية لاستمرار تداول السلطة سلميا بأقل الخسائر وتحول دون انزلاق المجتمعات ذات الطبيعة التعددية الحادة لغويا و اجتماعيا ودينيا إلى الحرب الأهلية، بشرط عدم مأسسة هذا النوع من الديمقراطية وعبورها كمرحلة انتقالية إلى الديمقراطية السياسية الحقيقية (واتس، 2006: 15).

ثالثا: أثر آليات الصراع الدولي بعد الحرب الباردة على تطبيقات الديمقراطية

شكل انهيار المنظومة الاشتراكية وتفكك الاتحاد السوفيتي عام 1989 بمثابة انطلاقة لتبني الديمقراطية كأنظمة وقيم لتصبح أداة سياسية دولية، وليست شأن داخلي في حدود الأنظمة السياسية، وتحول العديد من الدول ذات النظم الشمولية إلى أنظمة تتبنى الديمقراطية أساسا لها في تداول الحكم والسلطة من خلال الانتخابات، لا سيما في العقود الثلاثة الماضية التي تلت تحول القطبية الثنائية في النظام العالمي إلى قطبية أحادية صلبة تقودها الولايات المتحدة التي تتبنى تطبيق هذا المفهوم، حيث تبنى النظام الدولي إشاعة مفاهيم حقوق الإنسان وتوسع مفهوم التدخل الإنساني واعتبار الديمقراطية معيار لتصنيف الدول ومدى شرعية أنظمة الحكم فيها (ديفيس، 2005: 2)

أدت التغييرات التي تعرض لها النظام الدولي عقب انهيار الاتحاد السوفيتي واندلاع العديد من المنازعات المسلحة الداخلية إلى ظهور حاجة لما بات يعرف بالتدخل الإنساني humanitarian intervention تحت ذريعة حماية حقوق الإنسان، وهو مفهوم غامض تتداخل فيه مفردات حقوق الإنسان والمعايير الديمقراطية والتي تخضع لمصالح الدول

القوية مقابل الدول الضعيفة التي كثيرا ما تعاني من مشاكل الديمقراطية وحقوق الإنسان كونها حديثة العهد نسبيا في تحقيق التنمية والاندماج المجتمعي والاستقرار السياسي مما يجعله عرضة أكثر من غيرها للتدخل في شؤنها الداخلية تحت ذريعة مبدأ التدخل الإنساني، الأمر الذي يتناقض مع ما كان سائدا طيلة حقبة الحرب الباردة من شيوع مفاهيم عدم التدخل بالشؤون الداخلية للدول أو المساس بسيادتها النابعة من ميثاق الأمم المتحدة.

تفاقم تأثير العامل الخارجي المتمثل بمتغيرات النظام الدولي بعد تحول تراتبية النظام الدولي الى الأحادية القطبية والتي تأخذت من آليات جديدة لإدارة الصراع الدولي وضبط النظام الدولي والسيطرة والهيمنة على اقتصادات الدولة الهشة والتحكم بمقدراتها، كان في مقدمتها فرض نماذج الديمقراطية الغربية وكذلك حقوق الانسان والتدخل الإنساني (الانباري، 2007: 55).

وعلى الرغم من إن الديمقراطية كوسيلة لإسناد الحكم عبر اختيار الشعب نفسه، في جوهرها من أنجع الوصفات السياسية الضامنة لتحقيق الاستقرار والعدالة الاجتماعية، إلا إن طريقة فرض نموذجها الغربي دون مراعاة خصوصيات وواقع هذه الشعوب وعدم انسجام قوانين هذه الديمقراطية الجاهزة مع مستوى وعيها ونضجها السياسي تحت ضغوط الابتزاز الاقتصادي والسياسي والعسكري أحيانا غالبا ما يؤدي إلى مزيد من تشظي هذه المجتمعات و انشطارها أفقيا و انكفاءها إلى حافات الحروب الأهلية.

وكان لنظام القطبية الأحادية الصلبة الأثر الكبير لانفراد الولايات المتحدة الأمريكية بالنظام الدولي ومحاولة تعميم قيم الديمقراطية الغربية على الدول الضعيفة والهشة والحديثة نسبيا في تبني الأنظمة السياسية في ظل غياب التوازن الذي ساد النظام الدولي في ظل القطبية الثنائية الذي كان يتيح هامش من الحرية والاستقلالية لمثل هذه الأنظمة التي كان يطلق عليها دول العالم الثالث.

كما إن تداعيات الثورة التكنولوجية في الاتصالات والمعلومات قد أثرت بقوة على تواصل الشعوب من خلال الفضاء الموحد الذي أتاحته وسائل التواصل الاجتماعي الذي تجاوز الحدود وسيطرة أجهزة الدولة التقليدية وتحسس هذه الشعوب للفوارق الكبيرة بالحقوق والحريات بينها مما دفعها للمطالبة بمزيد من الحقوق والحريات من خلال

الاحتجاجات والثورات عبر الانترنت دون وجود قيادات واضحة أو أيديولوجيات محددة (جلال وغيدان، 2021: 77).

أيضا ساهمت مؤسسات النظام الدولي الجديد الاقتصادية من خلال حزمة القيود التي يفرضها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي كأدوات فعالة في فرض نمط خاص من النظام السياسي الغربي من خلال تحرير اسواق الدول الهشة وربطها بعجلة اقتصاد السوق الأمر الذي غالبا ما يؤدي إلى تكبيل قرار هذه الدول السيادي والتحكم بكيفية تنظيم اقتصاداتها بطريقة لا تنسجم مع متطلبات هذه الشعوب مما يفجر أزمات خانقة ويخلق تناقض ما بين قوانين مثل هذه الاقتصادات المفروضة وبين واقع هذه الشعوب ونمط معيشتها.

مما تقدم فإن محاولات فرض تطبيقات جاهزة لعملية التحول الديمقراطي لاسيما في الدول الهشة في المرحلة التي أعقبت انهيار نظام القطبية الثنائية، جاءت في حقيقة الأمر كأحد أنواع الحرب الناعمة ومتناغمة مع مصالح الولايات المتحدة الأمريكية التي حاولت فرض هذه النماذج سواء بالضغط أو الحصار الاقتصادي أو الاحتلال العسكري المباشر كما حصل في أفغانستان والعراق.

رابعا: نموذج الديمقراطية التوافقية العراقية بعد عام 2003

جذور النظام التوافقي في العراق

امتدت أسس النظام السياسي عقب الغزو الأمريكي للعراق عام 2003 إلى ما قبل ذلك، من خلال ما سمي ب " المعارضة العراقية " التي حظيت بدعم إقليمي ودولي لغرض إسقاط النظام السياسي القائم.

أدى عدم امتلاك عناصر هذه المعارضة واختلاف مشاربها وارتباطاتها الخارجية إلى انعدام الانسجام والرؤية المشتركة كنظام بديل لقيادة دولة عريقة ومؤسساتها، وبقيت حبيسة رؤى قاصرة وتمسكها بمصالحها و مظلوميات وثقافات فرعية ضيقة، ومثقلة بحصيلة متراكم من الأحقاد والمظالم نتيجة الإقصاء والتهميش والتعسف والاضطهاد.

انعكس هذا التشتت وانعدام الثقة على طبيعة الاتفاقات السياسية بعد إسقاط النظام واحتلال العراق، ومما عمق من هذا الانقسام إشراف الحاكم المدني للاحتلال ومستشاريه على تجذيره ذلك وإرساء قواعد الحكم الذي تشكلت ركيزته الأساسية في اعتماد مبدأ (المحاصصة الطائفية والعرقية) كنظام لإدارة الدولة في العراق لتصبح هذه الركيزة بمثابة عرف سياسي (والعرف قانون غير مكتوب) (عبد الفتاح، 2013: 123).

في كيفية تولي وتوزيع المناصب والمسؤوليات من الوحدات الصغيرة في مفاصل الدولة صعودا إلى المناصب السيادية والرئاسات الثلاثة على قمة هرم الدولة السياسي.

يطلق على مثل هذا النظام، الذي يعد من الناحية النظرية علاجا مؤقتا ومسكنا لكثير من المجتمعات والدول التي تعاني من حافة الانهيار والتفكك والانقسام المجتمعي الحاد عقب خضوعها لفترات طوية في ظل أنظمة شمولية وديكتاتورية، يطلق على مثل هذه الصورة من الأنظمة السياسية بالديمقراطية التوافقية وهي مسمى أكاديمي نظرية للمحاصصة الطائفية والمذهبية والعرقية.

وفي الشأن العراقي حيث عرف المجتمع فيه بأنه متنوع وثري بمختلف الأديان والطوائف والعرقيات بسبب عراقته وتراكمات إرثه التاريخي الذي يمتد لآلاف السنين وتمخض عن عدة حضارات توالدت بين رافديه مقارنة ببقية المجتمعات، كانت الديمقراطية التوافقية سلاحا ذو حدين ففي الدول التي اختبرت فيها ونجحت (نموذج بلجيكا وسويسرا والنرويج) كانت بمثابة حل مؤقت في مجتمعات منقسمة ولفترة انتقالية نجحت النخب خلالها من مد جسور الثقة وتقوية النسيج الوطني على حساب الثقافات الفرعية وتم التغلب على عوامل الخوف والقلق وعدم الثقة بين شرائح المجتمعة المتعددة (العبادي، 2021: 47).

امتدت جذور المحاصصة أو ما بات يعرف الديمقراطية التوافقية في النظام السياسي العراقي ما بعد عام 2003 إلى بدايات عقد التسعينات وعقب الغزو العراقي للكويت حيث تهيأت رغبة دولية بتغيير النظام نشطت على أثرها أطراف معارضة للنظام بهدف إسقاط وتغيير النظام (ديفيس، 2005: 8).

وتجسدت فعلا بوادر النظام التوافقي في المؤتمرات المتتالية التي عقدتها أقطاب هذه المعارضة برعاية أمريكية وفي مقدمتها مؤتمر لندن الذي عقد في أيلول عام 1992 وأعقبها مؤتمر صلاح الدين الذي عقد في تشرين الأول من نفس السنة.

في هذه المؤتمرات تم دق أول ركيزة للمحاصصة أو النظام التوافقي في العراق والذي جرى اعتماده لاحقا كنظام سياسي إثر غزو العراق لاحقا وإسقاط النظام السياسي على يد القوات الأمريكية، حيث تم الاتفاق على هيكلية تشكيل الجمعية العمومية للمؤتمر الوطني العراقي الموحد على هيئة حصص بين ممثلي المكونات، ليتعزز ذلك فعليا في مؤتمر لندن في تشرين الثاني 2002 عندما انبثقت عنه لجنة التنيق والمتابعة مؤلفة من 65 عضوا وفق التقسيمات الطائفية والعرقية حيث شكل 66% من أعضاءها لعرب العراق مناصفة بين التيار الإسلامي بشقيه (الشيعي والسني) و25% للأكراد و6 % للتركمان و3 % للآشوريين وبقية الأقليات، هذه التقسيمات التوافقية وجدت طريقها على شكل قانون إدارة الدولة الانتقالي عام 2003 بعد احتلال العراق كأول إطار مؤسساتي ليشتق منه لاحقا الدستور الحالي عام 2005.

انبثقت عن مؤتمر صلاح الدين جبهة سياسية نصت المادة العاشرة من نظامها الأساسي على عدم احتكار الحكم في العراق من قبل حزب سياسي واحد يمثل طرف قومي أو مذهبي من لون واحد، وفي المادة العشرين يطالب بأن يتألف المجلس الرئاسي من ثلاث أشخاص يراعى في اختيارهم التنوع القومي والاثني.

مما تقدم يكون مؤتمر صلاح الدين قد شكل القاعدة الأساسية لتكريس نظام المحاصصة التوافقية في العراق والتي انعكست لاحقا في كافة مؤتمرات وتفاهمات المعارضة اللاحقة وصولا إلى تشكيل مجلس الحكم بعد احتلال العراق كأول مؤسسة سياسية للحكم قسمت العراق إلى ثلاث مكونات (شيعة – سنة – أكراد)، هذا المجلس الذي تشكل بموجب اللائحة التنظيمية رقم 6 بتاريخ 13 تموز 2003 الذي أصدره الحاكم المدني للاحتلال الأمريكي (بول بريمر) الذي منح بموجبه الشيعة ثلاث عشر مقعدا، والعرب السنة خمسة مقاعد، والكرد خمسة مقاعد، ومقعدان لكل من المسيحيين والتركمان، وهكذا تم تأسيس نظام المحاصصة التوافقية كنظام حكم في العراق

من الناحية الواقعية فإن بلدا مثل العراق تعرض لعقود طويلة ساد فيها الخطاب القومي تحت ضغط الانقلابات العسكرية والأنظمة الشمولية الديكتاتورية، على حساب ثقافته الوطنية الجامعة.

عليه كان من أول تداعيات زوال قبضة الحكم المركزي الحديدية وافتقار المجتمع العراقي إلى أي ساتر أو هوية وطنية، مما دفع بالكتل الاجتماعية فيه إلى الانكفاء مباشرة

سواتر الثقافات الفرعية، المذهبية والطائفية والعرقية والقبلية لحماية أنفسهم في ظل ضعف أو غياب الدولة.

مما تقدم فإن عملية جمع شتات هذه الكتل المتناقضة التي تفتقر للرابط الوطني وحديثة العهد بالحرية، لابد لها من المرور بمرحلة انتقالية، ويصبح لزاما عقب الاحتلال اللجوء إلى هذا النمط من المحاصصة التوافقية، وذلك لغرض استعادة الثقة المتبادلة وإعادة اكتشاف الذات الوطنية والبناء تدريجيا على المشتركات والتحول من الاستقرار الهش إلى الاستقرار المستدام.

يكمن الفرق بين تجربة نظام المحاصصة التوافقية التي تم تطبيقها بنجاح في مجتمعات مثل بلجيكا وسويسرا وهولندا، إلى دور النخب التي قادت عملية التحول باعتبارها مرحلة انتقالية فاصلة للتحول بين نظامين مختلفين (عمارة، 2005: 159).

على الرغم من إن أبواب الدستور العراقي لا تشير صراحة إلى نظام المحاصصة التوافقية وتضمنت نصوص إلى اعتماد ديمقراطية الأغلبية السياسية المعمول بها عادة في الأنظمة البرلمانية أو الأنظمة الديمقراطية بشكل عام، لكن الملاحظ في تجربة الديمقراطية التوافقية العراقية إن النخب السياسية التي قادت المرحلة الانتقالية بعد الاحتلال قد كرست نظام المحاصصة التوافقية كمرحلة استثنائية لتتحول إلى عرف سياسي ولخمس دورات انتخابية اعتبارا من عام 2005، حيث يجري تقسيم المناصب وفق التقسيم الطائفي بغض النظر عن نتائج الانتخابات فرئيس الجمهوري (كردي) ونائباها أحدهما (سني والآخر شيعي) وكذلك فرئيس الوزراء يجب أن يكون شيعيا وهكذا رئيس البرلمان من حصة السنة ويجري هذا التقسيم الطائفي والعرقي على معظم الرئاسات والدرجات الخاصة في كافة مفاصل الدولة، حيث يتم ضرب نتائج الأغلبية السياسية واللجوء الى المحاصصة وإرضاء جميع الأطراف بحيث تضيع مسؤولية الفشل والجميع يشترك فيه فلا تكاد تتشكل أية معارضة سياسية حقيقية لغرض المراقبة والمحاسبة في ظل مثل هذا النظام، وبدلا من تقوية نصوص الدستور التي تقوي من أواصر الوحدة الوطنية وآليات التحول الديمقراطي، تمسكت وعمقت من ثغرات الدستور التي تبرر استمرار الديمقراطية التوافقية بل تم تجاوزها بآليات خارج الدستور، وشكلت هذه النقطة المفصلية ذلك الفارق المهم في دور النخب كعامل حاسم في نجاح أو فشل هذه المرحلة الانتقالية مقارنة بتلك التجارب الأخرى

التي نجحت في عبور عنق الزجاجة وولوج مرحلة متقدمة من النظام الديمقراطي وفق أسسه المعروفة (محمد، 2009: 72).

نصوص المحاصصة التوافقية في الدستور العراقي

لم يخلو الدستور العراقي النافذ الذي تم إقراره على عجل من كثير من الثغرات التي تعمق المحاصصة التوافقية، ابتداءً من ديباجته التي جاءت مشحونة عاطفيا وبتراكمات الماضي: (عرفانا منا بحق الله علينا، وتلبية لنداء وطننا ومواطنينا، واستجابة لدعوة قياداتنا الدينية وقوانا الوطنية، وإصرار مراجعنا العظام وزعمائنا وسياسيينا، ووسط مؤازرة عالمية من أصدقائنا ومحبينا، زحفنا لأول مرة في تاريخنا إلى صناديق الاقتراع بالملايين، رجالاً ونساءً وشيباً وشباناً في الثلاثين من شهر كانون الثاني من سنة ألفين وخمسة ميلادية، مستذكرين مواجع القمع الطائفي من الطغمة المستبدة ومستلهمين فجائع شهداء العراق شيعة و سنة، عربا و كورداً و تركمانا..)

كما تشير المادة (92 – أولا): (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد لكل مئة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بكافة انتماءاتهم بطريقة الاقتراع العام السري والمباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي)

جاءت المادة التاسعة من الدستور المتعلقة بكيفية تشكيل القوات المسلحة لتؤكد نهج المحاصصة على الرغم من إن القوات المسلحة في جميع الدول ذات الطبيعة التعددية تشكل صمام أمان الوحدة الوطنية، حيث نصت على: (تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي بما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييز وإقصاء) هذا النص تجسد على سبيل المثال على استمارات التطوع في الكليات العسكرية حيث تضمنت هذه الاستمارات حقل خاص بالمذهب مما يعمق حالة الانقسام والأمر ذاته يسري على القوات المسلحة في إقليم كردستان التي تختلف عقيدتها العسكرية عن بقية القوات العراقية، وكما هو معرف في الأدب العسكري في تعريف العقيدة العسكرية بأنها: ظل السياسة في الميدان.

أيضا تشير المادة (142) المتعلقة بتعديل الدستور: (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثله للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر) (جعفر، 2013: 34-50).

معوقات التحول الديمقراطي في التجربة العراقية

على الرغم من الضرورات الواقعية والعملية التي اضطرت عقب الاحتلال مباشرة إلى اللجوء للمحاصصة التوافقية بسبب شدة الانقسامات وانعدام الثقة وغياب الاستقرار، وعلى الرغم من إن هذه المرحلة كان من المفروض أن تكون مؤقتة وانتقالية، وكان لابد منها لاستعادة الثقة والإقرار بالتعددية العراقية وكذلك تبدل طبيعة الدولة العراقية من دولة مركزية إلى دولة اتحادية.

لقد تمخض عن بقاء آليات المحاصصة التوافقية الكثير من السلبيات التي أعاقت استكمال عملية التحول الديمقراطي:

أولا – هيمنة ألأحزب على مقدرات العراق التي أصرت على بقاء نظام المحاصصة للاستمرار في الحكم والحفاظ على مكاسبها في السلطة والمال والسلاح، الأمر الذي حال دون تشكل أو نمو أحزاب سياسية تعتمد خطاب المواطنة بعيدا عن توظيف الدين والعرق لأغراض سياسية.

ثانيا – كان من نتائج اعتماد نظام المحاصصة التوافقية في تولي الوظائف والمناصب الحساسة، المجيء بأشخاص غير كفوئين، مما أدى إلى شيوع الفساد الإداري والمالي وكذلك تردي الخدمات الأساسية للمواطن.

ثالثاً – أدى هذا النظام إلى إصابة سلطات الدولة بالشلل والعجز وزاد في ترهلها وتضخم البطالة المقنعة في دوائر الدول، وأعاق التقدم إلى الأمام بسبب الترهل وعدم الشعور بالمسؤولية، حيث لاتزال عشرات القوانين التي نص عليها الدستور معطلة مثل المجلس الاتحادي أو قانون الأحزاب أو محاسبة ومحاكمة كبار الفاسدين (العزاوي، 2021: 9).

رابعا – السماح للعامل والتأثير الخارجي بفعل فعله في التأثير على القرار العراقي حيث يتعزز نظام المحاصصة التوافقي لجوء الأحزاب الدينية والعرقية إلى الدول الخارجية كل حسب امتداده الديني والعرقي لغرض الاستقواء على شركائه في الداخل لغرض تحسين شروط تفاوضه للحصول على مزيد من المكاسب والامتيازات.

خامسا – أدى الإصرار على نظام المحاصصة التوافقية إلى أن تصبح نتائج الانتخابات حبرا على ورق بسبب عدم قدرة الفائزين بأكبر عدد من الأصوات من تشكيل

حكومة الأغلبية طبقا للدستور والاضطرار تحت ضغط الشركاء الى الخضوع والركون على توزيع الحصص المعروفة كل حسب استحقاقه ونسبته.

سادسا – صعوبة تشكيل الحكومات التوافقية حيث تستغرق فترات جدا طويلة بما في ذلك عدم اختيار رئيس الجمهورية ورئيس البرلمان والوزراء لحين إقناع جميع الأطراف (الرابحة والخاسرة) للموافقة والاشتراك بكابينة الحكومة، الأمر الذي أدى في بعض الحكومات إلى أن تكون ضعيفة ومترهلة من حيث عدد الوزارات التي تم شطر الكثير من بغية إرضاء أكبر عدد من الشركاء.

سابعا – نتيجة اشتراك الجميع في الحكم كأحد آليات المحاصصة التوافقية لذلك تعذر تشكل أو نشوء معارضة سياسية حقيقية داخل قبة البرلمان مما أدى إلى غياب أية رقابة أو محاسبة حقيقية لأداء السلطات الثلاثة وكذلك احتقان الشارع نتيجة سوء الخدمات احتجاجات الضخمة المزمنة التي تضرب الشارع العراقي كل حين.

الخاتمة

أدى تفكك تراتبية النظام الدولي بعد الحرب الباردة إلى تدويل مفاهيم ومعايير جديدة كانت حصريا من الشؤون الداخلية والسيادية للدول ولم تكن سائدة طيلة الحرب الباردة، تتعلق بمفاهيم حقوق الإنسان والديمقراطية.

عانت الكثير من الدول التي تخرج من أنظمة ديكتاتورية أو في أعقاب كوارث أو احتلال وحاولت تبني مفاهيم الديمقراطية وحقوق الإنسان في ظل النظام الدولي الجديد، من تناقضات واقع البنية الاجتماعية والاقتصادية الهشة، وبين متطلبات النظام الديمقراطي وركائزه كقيم وقوانين ومؤسسات ووضعت مجتمعات هذه الدول بين فكي خيار التفكك والانهيار وحافة اندلاع الحرب الأهلية وبين خيار اعتماد الديمقراطية التوافقية كحل وسط ومؤقت على منحنى التحول الديمقراطي وهو نظام ينسجم مع هذه المجتمعات التي تعاني من انقسام مجتمعي وديني ومذهبي وعرقي حاد.

في العراق تمر تجربة التحول الديمقراطي بمخاض عسير نتيجة عدم توفر أسسها الحقيقية ورغم خمس دورات انتخابية فإن المواطن العراقي لم يلمس أية نتائج إيجابية تنعكس على مستواه المعيشي وسط تدهور هائل في الخدمات الأساسية في الصحة

والتعليم والبنى التحتية، هذه المسارات الخاطئة في تجربة العراق الحديثة بعد عام 2003 زادت من الفجوة وعمقت انعدام الثقة بين الشعب وهو صاحب السلطة الأصلي وبين نظام حكم ديمقراطي هش ومشوه، وعوضا عن أن تكون الديمقراطية نعمة تحولت إلى نقمة زادت من الانقسام المجتمعي نتيجة فشل الطبقة الحاكمة تحويل نمط الديمقراطية التوافقية المؤقتة وكمرحلة انتقالية إلى نظام ديمقراطي حقيقي وسليم يستند على ركائزها الحقيقية: قيم وقوانين ومؤسسات.

تناولت هذه الدراسة جذور وتقييم التجربة الديمقراطية التوافقية الهشة وتداعيات ذلك على مستقبل العراق ووحدته الوطنية، وفي أدناه أهم الاستنتاجات والتوصيات التي تمخضت عنها:

أولا – اعتمد النظام الدولي الجديد بعد تحول تراتبية النظام الدولي الى القطبية الأحادية والتي استخدمت آليات جديدة في إدارة الصراع الدولي وضبط حركة أطراف النظام الدولي، كان في مقدمة هذه الآليات فرض نماذج الديمقراطية الغربية وكذلك مفاهيم حقوق الانسان و شرعنه التدخل الإنساني.

ثانيا – يضمن النظام الديمقراطي تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات والذي يحول دون تركز السلطات بيد سلطة على بقية السلطات مما يؤدي إلى توازن السلطات و تعاونها و عدم التحول الى الانظمة الديكتاتورية.

ثالثا – الديمقراطية كنظام سياسي ليست وصفة جاهزة يمكن استيراد نماذجها الناجحة في الغرب وفرضها على مجتمعات لاتزال قيد النمو، وتعاني من مشاكل الأمية والبطالة، كما تعصف بها الانقسامات المجتمعية.

رابعا – هناك خصوصية في طبيعة الانقسام الحاد الاثني والطائفي في العراق الأمر الذي انعكس على طبيعة الحكم فيه على مر التاريخ، التي استدعت حكما مركزيا قويا قادر على ضبط التناقضات والتقاطعات والولاءات، وهذا الامر تجسد في كثرة الانقلابات والثورات والتمردات العسكرية والمسلحة.

خامسا – بعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003، فرض الحاكم الأمريكي (بول بريمر) بموافقة أقطاب المعارضة العراقية واستجابة لمصالحهم الضيقة، نظاما برلمانيا جاهزا لا ينسجم مع خصوصية الشعب العراقي.

سادسا – تم تعطيل الكثير من أبواب الدستور المثالية واللجوء إلى نظام الديمقراطية التوافقية كحل مؤقت وهدنة فاصلة، التي سبق وطبقت بنجاح في دول أوربية أخرى تعاني من نفس الانقسامات المجتمعية في العراق

سابعا – حولت النخب الحاكمة في العراق منذ عام 2003 نظام الديمقراطية التوافقية المؤقت الى نظام محاصصة توافقية والتشبث به كنظام حكم سياسي قائم على عرف سياسي دائم لا صلة له بنصوص الدستور العراقي الذي لم ينص عليها.

ثامنا – أدى اعتماد نظام المحاصصة التوافقية إلى انتقال صراع السياسيين من أجل المغانم إلى المستويات الأدنى الأمر الذي عمق من الانقسام المجتمعي وتقديم الولاءات الفرعية على الولاء الوطني.

تاسعا – أدت مشاركة جميع الأطراف بالحكم في ظل المحاصصة التوافقية إلى عدم نشوء أي معارضة سياسية تحت قبة البرلمان، الأمر الذي أفقد البرلمان وظيفته الأساسية كجهة رقابية على أداء الحكومة.

عاشرا – شل نظام المحاصصة التوافقية من قدرة الحكومة على الإنجاز وأصابها بالترهل، مما زاد من حدة الاحتقان الشعبي الذي تترجم على هيئة احتجاجات وصدامات وانتفاضات ذهب ضحيتها مئات الشباب المطالب بفرص عمل، وبدايات تشكل معارضة شعبية خارج قبة البرلمان.

أحد عشر – يؤدي نظام المحاصصة التوافقية إلى بطء تشكيل الحكومة وتسمية رئيس الجمهورية ورئيس البرلمان نتيجة الصراع على المكاسب ومناصب الدرجات الخاصة والوزارات ذات المردود الاقتصادي، وكذلك يؤدي إلى بطء اتخاذ القرارات الحاسمة والسريعة.

أثنى عشر - يعد اقرار نظام الكوتا النسوية في الدستور العراقي أحد إنجازات العهد الديمقراطي في العراق بعد 2003، لكن إقرار هذا القانون أتى بنتائج عكسية، فقد استفادت الأحزاب الحاكمة من الوصول المضمون للنساء في زج سيدات حزبيات غير مؤهلات للبرلمان ساهمن في تحجيم دور النساء الاجتماعي والتشريعي، وكن أدوات في يد الأحزاب لنشر الطائفية والانقسام المجتمعي.

يعــزز هــذا الــرأي وصول نخبة من النســاء الــى البرلمان مــن خارج نظــام الكوتا فــي كل انتخابات تجرى ولاســيما الانتخابــات الأخيرة لعام 2021 حيــن وصلت 57 امرأة دون اللجوء للكوتا.

ثلاث عشر - المجتمع العراقي متقبل لدور النساء السياسي، فقد دخلت النساء مجالات التعليم والعمل منذ اوائل القرن العشرون، واثبتن جدارة في كل المجالات التي عملن بها خاصةً وقت الحروب حيث حلت النساء محل الرجال في كل مؤسسات الدولة، حين كان الرجال يقاتلون على خطوط النار.

لذا فادعاء تحرير النساء الذي أتى به المحتل الأمريكي يعد باطلاً ومردودا، ولازالت البنية الاجتماعية العراقية مرحبة بالدور الذي تلعبه النساء في مختلف المجالات العلمية والعملية.

أربع عشر – يبدأ خط الشروع في اصلاح الخلل في النظام السياسي العراقي الهش، في اللحظة التي يتم فيها إقرار قانون انتخابات عادل وتفعيل قانون الأحزاب المرقم (36) لسنة 2015 الذي من شأنه الحد من تأثير المال السياسي الفاسد وسطوة السلاح خارج الدولة، لضمان حصول عملية إزاحة سلمية للطبقة السياسية المتمسكة بنظام المحاصصة التوافقية، واحلال قوى جديدة أكثر ايماناً بالهوية الوطنية العراقية.

المصادر

- إبراهيم عبد الفتاح،(2013), منابع الفكر الديمقراطي بين النظرية والتطبيق في التجربة العراقية، مركز الرابطة للدراسات والبحوث والتوثيق، بغداد.
- احمـد المالكـي، (2006), مسـتقبل الديمقراطيـة التوافقية في المغـرب، مجلة المسـتقبل العربي (بيروت) العدد (334).
- إريك ديفيس،(2005), استراتيجيات لدعم الديمقراطية في العراق، معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم 153، تشرين الثاني2005-.
- أوستن رني،(1964), سياسة الحكم، ترجمة د. حسن علي الذنون، المكتبة الاهلية، بغداد.
- حارث حسن،(2019), التجربة التوافقية في العراق: النظرية والتطبيق والنتائج، مجلة سياسيات عربية (ابو ظبي) العدد (23).
- رشيد عمارة،(2005), إشكالية الديمقراطية في الدستور العراقي، مجلة المستقبل العربي، العدد 222، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت..
- عبد العظيم جبر حافظ،(2015), الديمقراطية التوافقية في العراق بعد عام 2003 الواقع...الاشكالية... الحلول، مجلة السياسة والدولية(بغداد) العدد (111).
- عدنان عاجل عبيد و حيدر عبد الامير علي،(2016), التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية في المجتمعات المتعددة (دراسة مقارنة) العراق مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (3).
- مجموعـة مؤلفيـن،(2007), اشـكالية الديمقراطيـة التوافقية فـي المجتمعـات المتعددة، (بيـروت، المركز اللبناني، 2007).
- نبهان سالم مرزوق ابو جاموس، (2020),الديمقراطية التوافقية وانعكاساتها على ادارة التنوع الاثني، مجلة الاكاديمية العربية في الدنمارك (كوبنهاغن) العدد (24)،
- نعمة العبادي،(2021), معوقات التحول الديمقراطي، المعهد العراقي للحوار، بغداد.
- نور ليث مهدي,(2018), التحول الديمقراطي في العالم العربي: العراق نموذجاً، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، بغداد، العدد الأول، ديسمبر 2018.
- وصال العزاوي،(2021), معوقات التحول الديمقراطية، المعهد العراقي للحوار، بغداد، سنة.
- ياسين سعد محمد،(2009), إشكالية الديمقراطية التوافقية وانعكاساتها على التجربة العراقي، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مركز المستنصرية للدراسات، العدد 27، أيلول.

- محمد منذر جلال و سرى غضبان غيدان، (2021),تكنولوجيا الحروب السيبرانية و استراتيجيات المواجهة الدولية، دار مكتبة عدنان، بغداد.
- خالد حمزة, (2009),الحافات الجديدة- التكنولوجيا وأثرها على القوة في العلاقات الدولية، دار كيوان، دمشق.
- Camille H. Habib,(2009), Consociationalism and the Continuous Crisis in the Lebanese System. Majd, Beyrouth,

الحماية القانونية للموظف العام
في مواجهة المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة

م. د. ماجد شهاب الرمضان

قسم القانون، كلية الإسراء الجامعة، بغداد \ العراق

Legal Protection of the Public Servant in the Face of Moral Harassment in the Public Office

Lec. Dr. Majed Shehab Al-Ramadan

Law Dept., Al-Esraa University College, Baghdad / Iraq.

majed@esraa.edu.iq

المستخلص

ازدادت في الآونة الأخيرة، المضايقات النفسية، والاجتماعية، التي يتعرض لها الموظف العام في أثناء أداء واجباته، وإن أبرز اشكال هذه المضايقات، التحرش الأخلاقي والتحرش الجنسي. كما ان المضايقات الأخلاقية، تعد اخلالاً بالأخلاق الإدارية، التي يجب الالتزام بها، واتباعها، وتكريسها في اثناء أداء الموظفين لواجباتهم. إن من واجب الإدارة حماية موظفيها من أي اعتداء يقع عليهم في أثناء ممارسة وظائفهم، أو بمناسبة ممارستهم لها، ويكون ذلك من خلال الاعتراف للموظف العام بالحق في الحماية الوظيفية. وعند رفض الإدارة الاعتراف بحق الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية بالحماية الوظيفية يكون للموظف اللجوء إلى جهة القضاء الإداري للمطالبة بإلغاء قرار الإدارة بالرفض والتعويض عن الضرر الذي يصيبه جراء هذا الرفض. كما يكون للموظف ضحية المضايقات الأخلاقية التوجه إلى القضاء الجنائي من خلال تقديم شكوى ضد مرتكب فعل التحرش على اعتبار ان المشرع الفرنسي قد اعتبر في قانون التحديث الاجتماعي المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة جريمة جنائية.

الكلمات المفتاحية: المضايقات الأخلاقية، الموظف العام، التحرش الأخلاقي، الحماية الوظيفية، القضاء المستعجل للحريات الأساسية.

Abstract

Recently, the psychological and social harassment that the public employee is exposed to during the performance of his duties has increased, and the most prominent forms of this harassment are moral harassment and sexual harassment. Ethical harassment is also considered a breach of administrative ethics, which must be adhered to, followed, and enshrined while employees perform their duties. It is the duty of the administration to protect its employees from any aggression against them during the exercise of their jobs, or on the occasion of their exercise of them, and this is by recognizing the public employee's right to job protection. When the administration refuses to recognize the right of the public employee, the victim of moral harassment, to job protection, the employee has the right to resort to the administrative judiciary to demand the annulment of the administration's refusal decision and compensation for the damage he suffers as a result of this refusal. An employee who is a victim of moral harassment has the right to go to the criminal court by filing a complaint against the perpetrator of the act of harassment, given that the French legislator considered in the social modernization law moral harassment in the public office a criminal offense.

Keywords: Moral harassment, Public servant, Job protection, Administrative judge, Summary of basic freedoms.

المقدمة

أولاً- تعريف موضوع البحث

ازدادت في الآونة الأخيرة، المضايقات النفسية، والاجتماعية، التي يتعرض لها الموظفين في أثناء أداء واجباتهم، وإن أبرز اشكال هذه المضايقات، التحرش الأخلاقي[1] والتحرش الجنسي.

وتعد المضايقات الأخلاقية، في الوظيفة العامة، شكلاً من اشكال التمييز، والذي تعمل معظم الدول في البحث عن القواعد القانونية التي تساهم في منعه، أو الحد منه.

كما ان المضايقات الأخلاقية، تعد اخلالاً بالأخلاق الإدارية، التي يجب الالتزام بها، واتباعها، وتكريسها في اثناء أداء الموظفين لواجباتهم.

فالوظيفة العامة، هي مجموعة المهام الأساسية التي يتم إنجازها تحت إشراف الحكومة، تحقيقاً للمصلحة العامة لأفراد المجتمع، ويكون انجاز تلك المهام عبر الموظفين الذين يقومون بتسيير اعمال المرفق العام، لذلك يجب ان يؤدي الموظفون، مهامهم المنوطة بهم، في اجواء تسودها، روح التعاون، والاحترام المتبادل.

وتدفع المضايقات الأخلاقية المتكررة الموظف الضحية إلى الابتعاد، وعدم التواجد في مكان العمل، مما يعطل سير المرفق العام بانتظام واضطراد، كما أن من اثارها السلبية، انها تؤدي إلى ارباك العلاقات بين الموظفين في اثناء اداء مهامهم، ما ينعكس سلباً على جودة الخدمة العامة التي يقدمها المرفق العام.

إن المشرع الفرنسي حرص على ايجاد الوسائل الكفيلة بحظر المضايقات الأخلاقية في مكان العمل بعد ان رفض في البداية الاعتراف بها، مسوغاً ذلك الرفض، بالحفاظ على مبدأ التسلسل الهرمي في العمل الإداري، والذي يقوم على إعطاء الرئيس الإداري سلطة التوجيه والاشراف على موظفيه.

إلا أن المشرع الفرنسي عزف عن موقفه السابق، وقرر حظر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، وتجريمها، تحقيقاً للمصلحة العامة، نظراً لما تمليه هذه المصلحة من ضرورة الحفاظ على حسن سير العمل الإداري، وتكريساً للأخلاق الإدارية، التي يجب أن يتحلى بها الموظفين في اثناء أداء واجباتهم.

1- فيما يخص المضايقات الأخلاقية، فإن المصطلحات المستعملة، للدلالة عليها وتحمل نفس المعنى متعددة، ومن المصطلحات التي تحمل المعنى ذاته (التحرش الأخلاقي-التنمر).

أما القواعد القانونية في العراق، فإنها لم تعنى بسن تشريع مستقل يحظر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، ويجرمها، على غرار المشرع الفرنسي، إلا إن المشرع العراقي، دعا في بعض التشريعات إلى ضرورة أن تقوم العلاقات بين الموظفين على الاحترام المتبادل، كما أن المشرع، نص على تجريم بعض الاعتداءات التي يتعرض لها الموظف العام في اثناء مباشرة مهامه، والتي تعد جزء من المضايقات الاخلاقية.

بالتالي سنبين عبر هذا البحث وسائل حماية الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، ودور القضاء الإداري، والجنائي، في مواجهة هذه الجريمة في التشريع الفرنسي على اعتبار ان المشرع الفرنسي اهتم كثيراً بإيجاد الوسائل الإدارية والقضائية التي توفر الحماية للموظف العام في مواجهة ما يتعرض له من مضايقات أخلاقية في اثناء أداء واجباته.

وسنحاول البحث عن الوسائل القانونية، التي تلائم البيئة القانونية في العراق، وتكون كفيلة بحماية الموظف العام، مما يتعرض له في أثناء أداء واجباته.

ثانياً- أهمية البحث

إن أهمية البحث تأتي في الدرجة الأولى، من الدعوة إلى سن تشريع، يبين مفهوم المضايقات الأخلاقية، ويحظر هذه المضايقات في الوظيفة العامة، كما يتضمن الوسائل الإدارية والقضائية، الكفيلة في حماية الموظف العام، وذلك في ظل افتقار تشريعاتنا العربية، إلى تشريع مستقل، يحظر ويجرم المضايقات الأخلاقية التي يتعرض لها الموظف العام، في الوظيفة العامة، والتي ترتكب من الرئيس الإداري، أو من الموظفين، أو حتى من المتعاملين مع المرفق العام.

كما تكون للبحث أهمية من خلال الحديث عن الوسائل الإدارية، والقضائية، التي اخذ بها التشريع الفرنسي، والكفيلة في حماية الموظف العام، من الآثار السلبية التي ترتبها المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، والتي يجب التصدي لها، لإنها تؤدي إلى التقليل من إنتاجية الموظف العام، على اعتبار انها تؤثر على الحالة العقلية والجسدية للموظف الضحية.

كما يكون للبحث أهمية كبيرة، انطلاقاً من الحفاظ على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد، حيث إن المضايقات الأخلاقية التي يتعرض لها الموظف العام، تؤدي إلى ارباك العمل الإداري، فهي تؤثر في سير المرفق العام بانتظام واضطراد، عبر اضطرار

الموظف العام، إلى عدم التواجد في مكان العمل، الذي تعرض فيه للمضايقات، وفي بعض الأحيان تدفعه تلك المضايقات، للاستقالة من الوظيفة.

وأخيراً فإن لهذا البحث، أهمية خاصة، نظراً لندرة، الدراسات القانونية، التي تناولت في البحث موضوع المضايقات الأخلاقية في مجال الوظيفة العامة.

ثالثاً- إشكالية البحث

إن إشكالية البحث تتعلق في الإجابة عن التساؤل الرئيس في هذا البحث وهو (ماهي الوسائل القانونية لحماية الموظف العام من المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة).

كما إننا سنحاول من خلال هذا البحث الإجابة على التساؤلات التالية:

1 - ما مفهوم المضايقات في الوظيفة العامة؟

2 - ما دور القاضي الإداري والجنائي في حماية الموظف العام من المضايقة الأخلاقية؟

3 - ما الشروط الواجب تحققها للاعتراف للموظف العام بواجب الحماية الوظيفية؟

رابعاً- منهج البحث

1 - منهج استنباطي ـ استقرائي: حيث إننا قمنا باستقراء الحلول التي حملتها النصوص التشريعية والمواقف القضائية، والرؤى الفقهية في الأنظمة القانونية محل المقارنة في سبيل استنباط الحلول المختلفة للحقائق القانونية والجزئية المطلوب إثباتها.

2 - منهج تحليلـي ـ تركيبي: يقوم على الغوص في جزئيات المشكلة موضوع البحث، ثم ترتيبها بنسق فكري قانوني واحد.

خامساً- خطة البحث

سوف يتم تقسيم خطة البحث وفق ما يلي:

المبحث الأول: الحماية التشريعية للموظف العام من المضايقات الأخلاقية.

المبحث الثاني: الحماية القضائية للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية.

المبحث الأول
الحماية التشريعية للموظف العام من المضايقات الأخلاقية

إن من واجب الإدارة حماية موظفيها، من أي اعتداء يقع عليهم في أثناء ممارسة واجباتهم، أو بمناسبة ممارستهم لها، ويكون ذلك عبر الاعتراف للموظف العام، بالحق في الحماية الوظيفية.

وإن الاعتراف للموظف العام بالحق في الحماية الوظيفية، يكون له هدفان، يتعلق الأول بحماية الموظف العام، مما يتعرض له من اعتداءات، في أثناء ممارسته لواجبات وظيفته، والثاني تعويض الموظف العام، عما يتعرض له من أضرار، في أثناء القيام بتلك الواجبات[1].

وقد اعترفت المادة 11 في فقرتها الثالثة من قانون (634-83) المتعلق بحقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية الفرنسي، الصادر في 13 يوليو 1983، بحق موظفي الإدارة، بالاستفادة من الحماية الوظيفية، عند تعرضهم لأي عنف، أو تشهير، أو تهديد، أو مضايقة، أو إهانة، في أثناء أداء واجباتهم[2]، وفيما يخص المضايقات، لم يعترف المشرع الفرنسي بالحق في الحماية الوظيفية، الذي نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 11، إلا بالنسبة للمضايقات الأخلاقية، والمضايقات الاجتماعية التي يطلق عليها التحرش الجنسي[3].

فعندما يتعرض الموظف العام لأي شكل من المضايقات في اثناء أداء واجبات وظيفته، أو بمناسبة القيام بها، فيجب على الإدارة اختيار وسائل الحماية، التي تتناسب مع الاعتداء الذي تعرض له الموظف العام.

وتمتلك الإدارة العديد من الوسائل لحماية موظفيها، من المضايقات الأخلاقية، التي تقع عليهم، ولعل أبرز اشكال هذه الحماية الوظيفية، هي مساءلة الموظف العام مرتكب المضايقات تأديبياً، كما يجب على الإدارة تقديم كافة اشكال المساعدة القضائية، عند لجوء الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية للقضاء المدني، أو القضاء الجنائي.

1- CE 16 déc. 1977, Vincent, Lebon p.507.

2- Art, 11-3,Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

3- J.Bourdon, La protection fonctionnelle de l'agent public, AJFP 1996 p.21.

كما يمكن للإدارة، الاستعانة بالهيئة الإدارية للدفاع عن الحقوق(DDD)[1]، والتي تم إقرارها بموجب القانون الصادر في 29/ 3/ 2011،والتي تعد هيئة إدارية مستقلة لها ذات اختصاصات الهيئة العليا لمكافحة التمييز والمساواة، التي كانت تختص في حماية ضحايا المضايقات الأخلاقية والاجتماعية في الوظيفة العامة.

وسوف نقسم هذا البحث إلى:

المطلب الأول: الحق في الحماية الوظيفية للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية.

المطلب الثاني: وسائل حماية الادارة للموظف ضحية المضايقات الأخلاقية.

المطلب الأول: الحق في الحماية الوظيفية للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية

كان القضاء الإداري الفرنسي، يرفض الاعتراف بحق الموظف العام، ضحية المضايقات الأخلاقية، بالاستفادة من الحماية الوظيفية، وذلك لاعتبارات عديدة، لعل أبرزها الحفاظ على مبدأ التسلسل الهرمي في علاقات العمل الإداري، وللحفاظ على واجب طاعة الرئيس الإداري.

الا إنه وفي تطور ملفت، ومن خلال حكم لمجلس الدولة الفرنسي، صادر في 12/3/2010 فإن القضاء الإداري الفرنسي [2]، أعترف للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، بالاستفادة من الحماية الوظيفية، المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 11 من قانون حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية الفرنسي(634-83) الصادر في13 يوليو 1983.

ومنذ صدور ذلك الحكم، لم يعد الاعتراف بالحق في الحماية الوظيفية، مقتصراً على المضايقات التي تعتبر تحرشا جنسياً، نظراً لأن القاضي الإداري لم يكن يعترف بالمضايقات التي نصت عليها المادة 11 في فقرتها الثالثة الا بالنسبة لأفعال التحرش الجنسي ضد الموظف العام فقط [3].

وإن استفادة الموظف العام من الحق في الحماية الوظيفية يقتضي تحقق شروط معينة ومن غير تحققها لا يُعترف للموظف العام بهذا الحق.

1- **Défenseur des droits.**

2- **C,E, 12 mars 2010, n° 308974, Commune de Hoenheim.**

3- **J.Bourdon,op,cit,p.21.**

وسوف نتناول هذا المطلب في البحث من خلال التقسيم التالي:

الفرع الأول: شروط الاستفادة من الحق في الحماية الوظيفية للموظف العام ضحية المضايقة الأخلاقية.

الفرع الثاني: اثبات الموظف العام وقوع المضايقات الأخلاقية.

الفرع الأول: شروط الاستفادة من الحق في الحماية الوظيفية للموظف العام ضحية المضايقة الأخلاقية

تتعدد الشروط الواجب تحققها للاعتراف بحق الموظف العام الضحية في الحماية الوظيفية وهذه الشروط هي:

أولاً: أن يكون الاعتداء الواقع على الموظف العام يعتبر من المضايقات الأخلاقية.

1 - تعريف المضايقة الأخلاقية

تُعرف المضايقة الأخلاقية[1] بأنها: (سلوك تعسفي ناتج عن كلمات أو أفعال أو كتابات عدائية متكررة على مدى فترة طويلة نسبيًا (عدة أسابيع، عدة أشهر) ترتكب ضد الضحية لأسباب تتعلق بشخصه أو عمله، وينتج غالباً عن هذه الممارسات العزلة الوظيفية للموظف الضحية).

كما عرّف الفقه[2] المضايقة الأخلاقية في العمل بأنها: «أي سلوك مسيء يكون بصورة (إيماءة، كلمة، سلوك، موقف...) والذي يقوض بتكراره كرامة أي شخص أو سلامته العقلية أو الجسدية، مما يعرض مستقبله الوظيفي للخطر أو يؤثر في مناخ العمل.»

وأخيراً يقترح الباحث تعريف المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة بأنها: (السلوك الإيجابي أو السلبي، الذي يمس كرامة الموظف العام، أو أي من حقوقه، وحرياته، كما من شأنه التأثير على صحة الموظف العام الجسدية أو العقلية، والتأثير على مستقبله الوظيفي).

1- Circulaire n°2007-047 du 27 février 2007, https://www.education.gouv.fr/bo/2007/10/MENH0700398C.htm 14:15)(12/1/2022 (تم الاطلاع عليه في).

2- R. Fontier, Le harcèlement moral, JDJ n°224,2003,P23.

2 – الحظر القانوني للمضايقات الأخلاقية

ان حظر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، استحدث في فرنسا، بموجب قانون التحديث الاجتماعي رقم 73 الصادر في 17 يناير 2002، وقبل هذا التاريخ، لم يُعترف الا بحظر المضايقات الاجتماعية، والمقتصرة على حظر التحرش الجنسي في الوظيفة العامة، وقد تم النص على هذا الحظر، وفقاً للمادة 178 في هذا القانون بانه: (المضايقات الأخلاقية المتكررة ضد الموظفين التي يكون الغرض منها أو من اثارها تدهور ظروف العمل، ومن شان هذه الاجراءات ان تمس بحقوقهم، وبكرامتهم، أو تغير من صحتهم الجسدية أو العقلية أو تعرض مستقبلهم الوظيفي للخطر)[1].

ووفقا لهذا النص الذي جاءت به المادة 178 من قانون التحديث الاجتماعي، تم اضافة المادة6 مكرر إلى القانون (634 – 83) المتعلق بحقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية الفرنسي، والتي نصت في فقرتها الخامسة على انه (لا يجوز تعريض أي موظف، لأفعال مضايقه اخلاقية متكررة، يكون هدفها، أو تأثيرها، تدهور ظروف العمل، أو من شانها المساس بحقوق الموظفين، وكرامتهم، أو يضر بصحتهم الجسدية، أو العقلية، أو يعرض مستقبلهم الوظيفي للخطر).

كما حظر المشرع الفرنسي على السلطة الإدارية وفقاً للمادة 6 مكرراً في فقرتها الخامسة أن تصدر أي قرار إداري، وعلى الأخص القرارات الإدارية المتعلقة بالتوظيف، أو التثبيت، أو التعيين، والتقييم، والتدريب، والتأديب، وغيرها من القرارات الإدارية فيما يخص العلاقة بين الموظف العام والإدارة، نظراً لرفض الموظف العام للمضايقات الأخلاقية المتكررة التي يتعرض لها في مكان العمل، أو لأنه شهد على وقوع مضايقات أخلاقية[2].

ويعتبر القضاء الفرنسي[3] أن المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، أحد اشكال العنف الذي يتعرض له الموظف العام في مكان العمل.

فالمضايقات الأخلاقية ترتب عدم شرعية التصرفات والإجراءات التي تتخذها الإدارة، استناداً لرفض الموظف العام للمضايقات، ولا تقتصر التصرفات المتخذة على القرارات

1- Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002. JO 18 janvier 2002.

2- Art, 6 quater,Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

3- C. Cass. Crim. 6 décembre 2011, n° 10-82266.

الإدارية، بل تشمل كذلك، أي سلوك يصدر ضد الموظف العام، وكذلك الأعمال الأخرى للإدارة التي لا تعد قرارات إدارية، كالتوجيهات، والأعمال التحضيرية، والأوامر الشفوية التي توجه من الرئيس الإداري للموظف العام[1].

ونلاحظ بأن المشرع الفرنسي قد توسع في الاعتراف بالحق في الحماية الوظيفية المقررة للموظف العام، لتشمل الاعتراف للموظف العام بهذا الحق عند وقوع فعل المضايقات الأخلاقية ضده، من قبل الرئيس الإداري الأعلى للموظف الضحية، كما يعترف للموظف العام بهذا الحق، عند ارتكاب المضايقات الأخلاقية من موظف آخر، أو من أحد المتعاملين مع المرفق العام، من غير الموظفين[2].

أما فيما يخص القانون العراقي، نلاحظ بأنه لا يوجد تشريع مستقل، أو قواعد قانونية في تشريع نافذ، نصت على حظر وتجريم المضايقات الأخلاقية، وبيان مفهومها، وآثارها السلبية على الموظف العام، وعلى بيئة العمل الإداري، على غرار المشرع الفرنسي في قانون التحديث الاجتماعي، وقانون حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية رقم (634-83).

ولكن نجد أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 اسنة 1991، وقانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969، قد نصا على بعض القواعد القانونية التي تهدف إلى حماية الموظف العام من بعض الممارسات، إلا أن هذه النصوص لا تتسم بالشمول والوضوح، الذي اتبعه المشرع الفرنسي، من خلال ايراد تشريعات خاصة، تهدف إلى حظر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، كما إنها تبين آليات مواجهتها.

وقد يجد حظر المضايقات الأخلاقية، في الوظيفة العامة في العراق أساسه القانوني، فيما نصت عليه المادة(33) من الدستور العراقي لعام 2005 والتي نصت على أن: (لكل فرد حق العيش في ظروف بيئة سليمة)، وكذلك ما نصت عليه المادة(37) من الدستور العراقي بأن:(حرية الانسان وكرامته مصونة).

فالمشرع العراقي حظر في المادة 229 من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل على حظر إهانة أو تهديد الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة.

1- F.Rolin, Le harcèlement moral au risque du droit administratif, AJDA 2002, p. 733.

2- K.Grabarczyk, La protection fonctionnelle des agents publics: certitudes et aléas, AJDA 2008 p.1472.

كما ان المشرع العراقي دعا إلى إرساء الأخلاق الإدارية في التعامل في الوظيفة العامة، حيث أوجب بأن يكون التعامل بين الرئيس الإداري وبين الموظفين، قائم على الاحترام، وكذلك الحال في علاقة الموظفين، فيما بينهم، وعلاقتهم مع المواطنين، حيث نصت المادة 4 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل على أن: (يلتزم الموظف بالواجبات الاتية:

ثالثاً- احترام رؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته.

رابعاً- معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم.

خامساً- احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم...

أما لائحة السلوك الوظيفي رقم (1) لسنة 2016 فإنها لم تتضمن أي نص يتعلق بحظر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة.

لذلك ندعو المشرع العراقي، إلى إصدار تشريع مستقل خاص بحظر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، كما ندعو المشرع إلى تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، وإضافة واجب آخر يفرض على الرئيس الإداري والموظفين، يخص حظر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة.

3 - الشروط الواجب تحققها في المضايقة الأخلاقية

وفقاً للتعريف الذي نص عليه قانون التحديث الاجتماعي، وقانون حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية الفرنسي، فإنه يشترط حتى تتحقق المضايقة الأخلاقية، تحقق مجموعة من الشروط على الممارسات والتصرفات التي يتعرض لها الموظف العام وهي:

أ - تكرار التصرفات والممارسات التي تشكل المضايقات الأخلاقية لمرتين على الأقل، فلا يكفي تصرف واحد ضد الموظف العام الضحية، للقول بوجود المضايقات الأخلاقية، بل لابد من تعدد الأفعال التي يتعرض لها الموظف الضحية[1].

وفيما يخص المدة التي تتكرر فيها المضايقات، فإن القضاء الفرنسي، يقضي بأن تكرار المضايقات الأخلاقية المعتد به، قد يكون لمدد متباعدة بين المضايقات اقصاها

1- F.Rolin, op,cit, p. 733

سنتين[1]، وفي حكم آخر، حدد الحد الأدنى، لتكرار المضايقات، حيث يجب أن لا تقل المدد التي يتعرض فيها الموظف العام للمضايقات الأخلاقية عن 17 يوم[2].

ب – ان يكون الهدف من هذه الممارسات التسبب في تدهور ظروف العمل للموظف العام المعتدى عليه، وذلك من خلال التعدي على أي من حقوقه، أو كرامته، وكذلك قد تتعلق المضايقة الأخلاقية بانتهاك مبدا المساواة في المعاملة الذي يشكل ضمانة أساسية للموظف العام[3].

ج– ان يكون لهذه الممارسات عواقب محتمله، على صحة الموظف العام،الجسدية، أو العقلية، فقد تؤدي إلى (القلق، واضطرابات النوم، والسلوك الإدماني، والأضرار الجسدية، والاكتئاب، وما إلى ذلك) [4]، أو تعرض مستقبله في الوظيفة العامة للخطر[5].

كما يتم التمييز في الممارسات التي يتعرض لها الموظف العام، بين ما تنطبق عليها الشروط السابقة، فتعد من بين المضايقات الأخلاقية، وبين المعاناة في العمل التي يقتضيها السير المنتظم للمرفق العام، ولا تنطبق عليها الشروط السابقة ولا توصف بأنها مضايقة أخلاقية.

ويؤكد ذلك اعمام، وزارة التربية الفرنسية الصادر في 2007/2/27 والذي نص على أنه ليست جميع المضايقات التي يتعرض لها الموظف العام، في اثناء القيام بواجباته، تعد مضايقات أخلاقية، تستوجب الحماية، فالتوبيخ الذي يتلقاه الموظف العام، من الرئيس الإداري الأعلى، لا يعتبر مضايقة أخلاقية، إذا ما كانت ظروف التنفيذ الجيد للخدمة العامة تبرر ذلك التصرف، وكذلك لا يعد من قبيل المضايقات الأخلاقية التوتر الذي ينشئ بين الزملاء في العمل[6].

1- **Caa.sociale du 25 septembre 2012, n° 11–17987**

2- **c.aa,sociale, 6 avril 2011, n° 09–71170.**

3- **S.Salon, J-C. Savignac, La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et la fonction publique, AJDA 2002 p.443.**

4- **Circulaire n°2007-047 du 27 février 2007, https://www.education.gouv.fr/bo/2007/10/MENH0700398C.htm**
تم الاطلاع عليه في (2022/1/12)(14:15).

5- **S.Salon, J-C. Savignac,op,cit,p.443.**

6- **Circulaire n°2007-047 du 27 février 2007, https://www.education.gouv.fr/bo/2007/10/MENH0700398C.htm**
تم الاطلاع عليه في (2022/1/12)(14:15).

4 – صور المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة

أما فيما يخص صور المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، فإن للمضايقات الأخلاقية في العمل الإداري، صور متعددة نذكر أبرزها على سبيل المثال وليس الحصر:

أ- السخرية أو الاهانة بصورة متكررة من الموظف العام، تعد إحدى صور المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة[1].

ب- العدوان اللفظي المتكرر الذي يتعرض له الموظف العام من رئيسه الإداري، أو من زملاءه، كاستخدام الالفاظ غير المهذبة أو المهينة، كذلك استعمال الالفاظ غير الوظيفية أو العنصرية، تعد صوراً للمضايقات الأخلاقية[2].

ج- التهديدات المتكررة بمعاقبة الموظف العام، دون أي دليل على ارتكاب الموظف لأي مخالفات إدارية تستوجب مساءلته تأديبياً[3].

د- الحرمان المتعمد أو غير المتعمد للموظف العام وبصورة متكررة من الأدوات والوسائل التي تساعده للقيام بواجباته وانجازها بفعالية، مما يجعل منه موظف غير منتج[4].

هـ- الضغوط المتكررة التي يتعرض لها الموظف العام في اثناء أداء واجباته دون مسوغ قانوني يقتضيها، كمطالبة الموظف بإنجاز المهام الموكلة إليه في وقت اقصر مما يقتضيه الوقت الذي تقتضيه طبيعة العمل لإنجازه[5].

و- التهميش المتعمد أو غير المتعمد للموظف العام والمتمثل بعدم توليته للوظائف التي تتناسب مع مؤهلاته وقدمه، دون أي مسوغات ولأسباب لا تمت للمصلحة العامة[6].

1- **Jean-Yves Trennec, HARCÈLEMENT MORAL ET FONCTION PUBLIQUE : DEUX ISSUES DE SECOURS, https://www.village-justice.com/articles/harcelement-moral-fonction-publique-deux-issues-secours,39561.html**

تم الاطلاع عليه 12/1/2022-13:33

2- **Maître Ingelaere,Le harcèlement moral dans la fonction publique, https://ing-avocat.legal/article/harcelement-moral-fonction-publique-avocat-la-preuve-du-harclement**

تم الاطلاع عليه 11/1/2022-15:10

3- **A.-S.Denolle, op,cit, p.983.**

4- **R. Fontier,op,cit,p.23.**

5- **Jean-Yves Trennec,op,cit, https://www.village-justice.com/articles/harcelement-moral-fonction-publique-deux-issues-secours,39561.html**

تم الاطلاع عليه 12/1/2022-13:33

6- **CE, juge des référés, 19 juin 2014, req. n°381061.**

ثانياً - وقوع المضايقات الأخلاقية اثناء قيام الموظف العام بأداء أعمال الوظيفة العامة أو بمناسبة ممارسته لها.

إن المضايقات الأخلاقية التي يتعرض لها الموظف العام، وتشكل مضايقةً أخلاقيةً، هي التي تقع على الموظف العام، اثناء القيام بواجبات عمله، أو بمناسبة القيام بها.

بالتالي فأن تعرض الموظف العام للمضايقات الأخلاقية، خارج أوقات أداء واجبات وظيفته أو بمناسبة قيامه بها، يسوغ للإدارة رفض الاعتراف له بالاستفادة من الحق في الحماية الوظيفية[1].

ثالثـاً: ان لا يوجد سـبب تسـوغه المصلحـة العامة لرفـض الاعتـراف بالحق في الحماية الوظيفية.

ترفض الإدارة الاعتراف للموظف العام بالحق في الحماية الوظيفية، في حال كان هذا الرفض مسوغ لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة[2].

وانتقد الفقه هذا الاتجاه نظراً لعدم وجود تعريف واضح وجامع للمصلحة العامة، الا ان الفقه حاول ايجاد معيار محدد لما يعد من قبيل المصلحة العامة، تلافياً لذلك النقص، حيث عدَّ أن الممارسات التي تؤدي إلى التنفيذ الجيد للخدمة العامة هي فقط التي تبرر رفض الحماية الوظيفية للمصلحة العامة[3].

بالتالي اذا كانت المضايقات الأخلاقية التي تعرض لها الموظف العام يسوغها التنفيذ الجيد للخدمة العامة فأن ذلك يسوغ للإدارة رفض الاعتراف بالحماية الوظيفية.

رابعاً- جسامة الممارسات التي تشكل المضايقات الأخلاقية.

إن القضـاء الإداري الفرنسـي اشـترط فـي الممارسـات التـي تشـكل مضايقـات أخلاقيـة، ان تكـون على قدر كبير من الجسـامة، أمـا اذا كانت الأفعـال ذات آثار طفيفة، علـى الموظـف العـام، ففي هـذه الحالـة لا يمكن وصـف تلك الممارسـات بانها تشـكل مضايقةً أخلاقيةً[4].

1- A.-S.Denolle, op,cit, p.983.

2- K.Grabarczyk,op,cit,p.1472.

3- C.Maugüé, L.Touvet, Etendue du devoir de protection de l'administration à l'égard de ses agents, AJDA 1994 p.374.

4- CAA Bordeaux, 11 oct. 2011, n° 10BX03178.

خامساً- عدم ارتكاب الموظف العام خطأ شخصي منفصل عن أعمال الوظيفة العامة.

ففي حال ارتكاب الموظف العام سلوك يؤدي إلى قطع الرابطة بينه وبين الوظيفة العامة، فإن الإدارة غير ملزمة بالموافقة على الاعتراف للموظف العام بالحق في الحماية الوظيفية، عند تعرضه لمضايقات أخلاقية نتيجة خطأه[1].

إن القضاء الإداري الفرنسي يشترط لرفض الحماية الوظيفية في هذه الحالة، أن تثبت الإدارة، أن الموظف العام الذي طلبها، أرتكب خطأ شخصي، على درجة عالية من الخطورة، وبخلاف ذلك فإن الإدارة التي تحرم الموظف العام،من الاستفادة من هذا الحق، ترتكب خطأ يرتب مسؤوليتها[2].

الفرع الثاني: اثبات الموظف العام وقوع المضايقات الأخلاقية

حتى يستفيد الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية، من الحق في الحماية الوظيفية، يجب عليه اثبات وقوع المضايقات الأخلاقية، من خلال اثبات إن ما تعرض له من ممارسات، ينطبق عليها الشروط التي نصت عليها المادة 178 من قانون التحديث الاجتماعي والمادة 6 مكرر في فقرتها الخامسة من قانون حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية، وهذه الشروط تقتضي تحقق تكراراً للمضايقات الأخلاقية التي يتعرض لها الموظف العام، وان يكون لهذه الممارسات، تأثير على أداء الموظف العام لعمله، أو تمس بحقوقه، وكرامته، فضلاً عن ان هذه الممارسات، من شأنها أن تؤدي إلى تدهور حالة الموظف العام الصحية، والتأثير في مستقبله الوظيفي.

وقد اعترف القضاء الإداري الفرنسي[3] للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، بمبدأ حرية الاثبات، اي يكون له الحرية في تقديم اي من دليل يثبت ادعاءه.

فيكون للموظف العام الاستعانة بالشهود لإثبات ما يدعيه، وإن حقوق قانون حقوق و واجبات موظفي الخدمة المدنية الفرنسي، منح حماية للمبلغين والشهود عن جرائم المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة[4].

1- C.Maugüé, L.Touvet, op,cit, p.374.

2- CAA , Bordeaux, 22-06-2015, n° 13BX02260. - J-R.Mauzy, Pour la généralisation de l'enquête administrative en matière de protection fonctionnelle,. AJCT,2015 p.541.

3- C.E ,25 novembre 2011, n° 353839.

4- Art, 6 quater,Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

كما يكون للموظف، الاستعانة، بأي دليل يثبت تعرضه، بشكل متكرر للمضايقات الأخلاقية، عبر اثبات ان الممارسات التي تعرض لها تتجاوز الاستعمال العادي للسلطة الإدارية من قبل رئيسه الإداري.

كما يمكن للموظف العام ان يستعين بطبيب الجهة الإدارية، أو الطبيب الذي كان يتردد اليه عند تدهور حالته الصحية لإثبات العلاقة السببية بين المضايقات الأخلاقية والتدهور في حالته الجسدية النفسية، فالهدف هو اثبات التغيير العقلي للموظف، أو اثبات وجود ممارسات تضر بصحته العقلية، والجسدية[1].

ولا يشترط أن يثبت الموظف العام بأن المضايقات الأخلاقية كانت متعمدة، لأن جريمة المضايقات الأخلاقية تتشكل بمجرد الرغبة بمضايقة الموظف الضحية بصورة متكررة.

ونجد أن القضاء الإداري[2] في حكم صادر في 2011/7/11 تشدد في مسألة اثبات المضايقات الأخلاقية حيث تطلب أن يقوم الضحية بتوضيح الممارسات التي تشكل مضايقات اخلاقية تعرض لها بصورة دقيقة ومنظمة، كما أن القضاء الإداري الفرنسي جعل مسألة اثبات المضايقات الأخلاقية متقابلة، تقع على عاتق الموظف الضحية وعلى عاتق الإدارة، فعندما يقدم الموظف الادلة التي تثبت انه من المرجح تعرضه لمضايقة أخلاقية، فيجب على الإدارة ان تقدم على العكس من ذلك المسوغات التي تثبت ان الممارسات التي قامت بها تستند إلى اعتبارات تجعل منها بعيده عن وصفها بأنها مضايقة أخلاقية، وأن ما اتخذته من إجراءات كان بهدف السير المنتظم للمرفق العام وحسن أداء العمل.

ويتمتع القاضي الإداري بسلطة تقديرية في تحديد فيما اذا كانت الممارسات المتكررة تشكل مضايقةً أخلاقيةً، دون أن يكون هناك أي معيار محدد يستند اليه، لتحديد الممارسات التي ينطبق عليها وصف المضايقات الأخلاقية، فهو يقوم بدراسة كل حالة على حدة ليقرر فيما اذا كان الذي تعرض له الموظف العام مضايقةً أخلاقيةً ام لا[3].

1- A.-S.Denolle, op,cit, p.983.

2- C.E, 11 juillet 2011,n° 321225.

3- K.Grabarczyk,op,cit, p.1472.

ونشير أخيراً إلى انه عند رفض الإدارة الاعتراف للموظف ضحية المضايقات الأخلاقية بالحق في الحماية الوظيفية، على الرغم من اثبات الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية وقوع الممارسات التي تثبت ادعاءه، فإن ذلك يشكل خطأ يعطي للموظف العام الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض عما اصابه من اضرار جراء رفض منحه الحق في الحماية[1].

المطلب الثاني: وسائل حماية الادارة للموظف ضحية المضايقات الأخلاقية

تتعدد الوسائل التي تتخذها السلطة الإدارية، وتكون كفيلة بتأمين الحماية اللازمة للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، فيكون للإدارة سلطة تقديرية واسعة لتقرير الوسيلة المتناسبة مع المضايقات التي تعرض لها الموظف أثناء أداء واجباته أو اثناء ممارسته لها.

وسوف نبين فيما يلي المسوغات التي تحتم على جهة الإدارة التدخل لحماية موظفيها، وكذلك سنبين الوسائل التي تلجأ اليها الإدارة وتكون كفيلة بحماية الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية.

الفرع الأول: مسوغات الاعتراف بالحق في الحماية الوظيفية ضد المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: صور الحماية الوظيفية للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية.

الفرع الأول: مسوغات الاعتراف بالحق في الحماية الوظيفية ضد المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة

إن الحق في الحماية الوظيفية للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية يشكل ضرورة ويجب على الادارة اتخاذ الوسائل الكفيلة بحماية الموظف الضحية بشرط ان تكون هذه الوسائل متناسبة مع الاعتداء.

وان الأسباب التي تبرر الاعتراف للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية بالحق في الحماية الوظيفية هي:

1- B. Arvis, Étude sur l'action en réparation des préjudices nés du harcèlement moral auprès du juge administratif, AJFP 2009. 259.

1 – ان المضايقات الأخلاقية تمس حق الموظف العام في الكرامة الانسانية

ان الحق في الكرامة الانسانية هو مبدأ أصيل تم تكريسه وإقراره من قبل الأمم المتحدة، ومن غالبية الدساتير الوطنية، ويقتضي هذا الحق حظراي اجراء يشكل معاملة مهينة، أو مسيئة، وغير أخلاقية لأي انسان.

ويُعرّف احترام الحقِّ في الكرامة الإنسانية بأنه: (المسوغ لإدانةِ أيِّ فعلٍ يُقلِّل من البَشَر، وينزلُ بهم إلى منزلة الأشياء المادية، فهو يقوم على نَبْذ أيِّ تصرُّفٍ من شأنِه الحطُّ من قَدْر الأشخاص واعتبارُهم من الفِئات الدنيا)[1].

وقد نصت التوصيات الواردة في الأعمام الصادر في 4 مارس 2014، والتي تم إقرارها في 20 مارس 2014 والمتعلقة بالوقاية من المخاطر النفسية والاجتماعية في الوظيفة العامة على أن: (المضايقات الجنسية، والأخلاقية، تقوض بشكل كبير كرامة الإنسان)[2].

ونجد بأن المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة تقوم على المعاملة المهينة وغير الأخلاقية الماسة بكرامة الموظف العام وتعرضه لتدهور صحته ومستقبله الوظيفي، فإن مواجهتها وحظرها يكون لحماية الحق في الكرامة الانسانية.

2 – ان المضايقات الأخلاقية تؤثر على السير المنتظم للخدمة العامة (مبدأ استمرارية المرفق العام).

ان الاعتراف للموظف العام بالحق في الحماية الوظيفية يشكل ضمانة هامة للحفاظ على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد، من خلال حماية الموظف العام الذي يمثل أداة الإدارة لتسيير نشاطها [3].

فالموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية يواجه عقوبة مزدوجة تتمثل في:

أولاً: اضطراره إلى الابتعاد، وترك مكان عمله، خشية تعرضه لمضايقات أخرى، ويكون ذلك عبر تقديمه الاستقالة، أو تقديم إجازة، أو عدم التواجد في المكان الذي تعرض فيه للمضايقة الأخلاقية[4].

1- E. Dreyer, Les mutations du concept juridique de dignité, RRJ 2005. I.p.35s.

2- Circulaire n° SE1 2014-1 du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique.

3- J.-M. Breton, La protection fonctionnelle des agents de l'administration, AJDA 1991. 171.

4- CAA Marseille, 26 mars 1998, n° 97MA11297.

ثانياً: إن التعرض للمضايقة الأخلاقية اثناء التواجد في مكان العمل يشكل عقوبة يتعرض لها الموظف العام بصورة متكررة[1].

ونجد ان عدم تواجد الموظف العام في مكان عمله يؤثر بصورة كبيرة على سير المرفق العام والأداء الجيد للخدمة العامة، مما يضر بالمصلحة العامة.

3 - ان المضايقات الأخلاقية تخالف الأخلاق الإدارية الواجب الالتزام بها اثناء العمل الإداري

ان الممارسات المهينة، التي يقوم بها الرئيس الإداري، تجاه الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، تشكل انتهاك خطير للأخلاق الإدارية وخاصةً بعد صدور التوصيات الواردة في الأعمام الصادر في 4 مارس 2014، حيث نص هذا الاعمام على انه: (يجب على الرئيس الإداري ان يكون قدوة بالنسبة لموظفيه، وأن يعزز من رفاهيتهم، وقبل كل شي احترام صحتهم، كهدف اساسي)[2].

كذلك الحال تشكل المضايقات الأخلاقية اعتداء على الاخلاق الإدارية عندما تقع من موظف تجاه احد زملاؤه، فعلاقات العمل يجب ان يسودها الاحترام المتبادل والمعاملة الحسنة بين الموظفين، ويفرض الأعمام الصادر في 4 مارس 2014 على الرئيس الإداري اتخاذ جميع الوسائل الكفيلة بمنع المضايقات الأخلاقية، ووضع حد لها في أسرع وقت، حيث أن معاقبة مرتكبي هذه الممارسات أصبح واجباً مطلقاً على الرئيس الإداري.

4 - **ان مبادئ الادارة الرشيدة**، توجب على الادارة عدم ترك الموظف العام وحيداً، في مواجهة التهديدات، والاعتداءات، التي يتعرض لها اثناء أداء واجباته، كما توجب عليها تقديم كافة اشكال الحماية لموظفيها عند تعرضهم لأي اعتداء أثناء ممارسة وظائفهم أو بمناسبة ممارستهم لها [3].

1- **É.Marcovici, Les insuffisances de la répression du harcèlement sexuel dans la fonction publique, AJFP 2011 p.338.**

2- **Circulaire n° SE1 2014-1 du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique.**

3- **J.-M. Breton, op,cit,p. 171.**

الفرع الثاني: صور الحماية الوظيفية للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية

يجب على جهة الإدارة ان توفر جميع الوسائل الكفيلة بحماية الموظف العام ضد المضايقات الأخلاقية التي يتعرض لها، ونوجز أبرز وسائل الحماية التي تقررها الإدارة لحماية الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية:

1 – المساءلة التأديبية ضد الموظف العام مرتكب المضايقات الأخلاقية

ان المضايقات الأخلاقية تشكل مخالفة إدارية، في حال تم ارتكابها من قبل الرئيس الإداري، للموظف العام الضحية أو من اي من زملاءه الموظفين[1].

فيجب على جهة الادارة عند الادعاء بوقوع مضايقة اخلاقية ان تشكل مجلس تأديبي يتولى التحقيق مع الموظف العام المخالف، وينتهي المجلس إلى مجموعة من التوصيات غير الملزمة[2].

وعلى جهة التحقيق توفير الضمانات التي تؤيد نزاهة التحقيق، فيجب عليها ان تواجه الموظف المتهم بما هو منسوب اليه، من ارتكاب ممارسات تشكل مضايقةً أخلاقيةً، كما يجب عليها ان تستمع إلى المسوغات التي دعته إلى ارتكاب الممارسات التي تخرج عما تقتضيه طبيعة العمل[3].

وفي حال ثبوت المضايقات الأخلاقية، فإنه يجب على جهة الإدارة، معاقبة الموظف العام مرتكب فعل المضايقات الأخلاقية، بإحدى العقوبات الشديدة التي نصت عليها المجموعة الرابعة في قانون (634-83) المتعلق بحقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية الفرنسي، والتي تصل عقوبتها إلى الإحالة إلى المعاش الإجباري، أو العزل من الوظيفة العامة، للموظف العام مرتكب المضايقات الأخلاقية، إلا أن العقوبات المطبقة فعلياً على الموظف العام مرتكب المضايقات الأخلاقية، هي عقوبات المجموعة الثالثة والتي تقتصر على (الاستبعاد المؤقت من الوظيفة العامة لمدة تزيد عن 15 يوم- عقوبة تنزيل الرتبة)[4].

1- Art,29 ,Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

2- Art,19 ,Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

3- CEDH, 19 avr. 2007, n° 63235/00, Vilho Eskelinen c/ Finlande, AJDA 2007. 1360

4- É.Marcovici,op,cit,p.338.

2 – الاستعانة بالهيئة الإدارية للدفاع عن الحقوق (DDD)

تم انشاء هذه الهيئة بموجب التعديل الدستوري في 23 يوليو 2008 [1]، وتم إقرار هذه الهيئة وفق القانون الصادر في 2011/3/29، وتختص هذه الهيئة بحماية حقوق الطفل، ومكافحة التمييز المباشر أو غير المباشر، وتعزيز المساواة، وغيرها من الاختصاصات المتعلقة بالدفاع عن حقوق الأفراد على الأراضي الفرنسية.

وقد حلت هذه الهيئة بديلاً عن الهيئة العليا للتمييز والمساواة التي كانت تختص بالنظر في قضايا التمييز وعدم المساواة في فرنسا.

وإن مهمة الهيئة الإدارية للدفاع عن الحقوق، الدفاع عن حقوق الطفل، ومساعدة اي شخص في مواجهة الاجراءات التمييزية المباشرة، أو غير المباشرة، أو ممن يتعرض لاعتداء على أي من حقوقه، ويكون ذلك من خلال دور الهيئة في اثبات وقوع الاعتداء ومكافحته.

وإن أبرز اختصاصات الهيئة الإدارية للدفاع عن الحقوق، مواجهة حالات التحرش الجنسي، والمضايقات الأخلاقية، وعدم المساواة، التي ترتكب في الوظيفة العامة، على اعتبار أنها تعد من اشكال التمييز التي تختص الهيئة في محاربتها.

وتتعدد صلاحيات هذه الهيئة في المضايقات الأخلاقية وابرز هذه الصلاحيات [2]:-

أ- التحقيق في الادعاءات التي يقدمها الموظف العام عن وقوع مضايقة اخلاقية.

ب- المطالبة بكافة الادلة والمعلومات التي لم يتمكن الضحية من الحصول عليها.

ج- الاستماع إلى الشهود وتوفير الحماية لهم.

د- مطالبة الادارة بتحريك المساءلة التأديبية ضد الموظف مرتكب المضايقات الأخلاقية.

هـ- للهيئة احالة الافراد إلى المحاكم الجزائية، من خلال التقدم بشكوى، إلى الادعاء العام عند ثبوت المضايقات الأخلاقية، ضد الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية.

و- مطالبة الجهة الإدارية إيقاف الموظف العام، عن العمل والذي يثبت ارتكابه الممارسات، التي تشكل مضايقات أخلاقية.

1- **Loi constitutionnelle no 2008-724 de modernisation des institutions de la Ve République.**

2- **É.Marcovici,op,cit,p.338.**

3 - تقديم المساعدة القضائية للموظف ضحية المضايقات الأخلاقية

على جهة الادارة ان تقدم المساعدة اللازمة للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، عندما يقرر التوجه إلى القضاء وتتمثل هذه المساعدة في:

أ- عندما يقرر الموظف العام السير في الدعوى المدنية أو الجنائية، يمكن للإدارة مساعدة الموظف العام في توكيل محام له عبر دفع التكاليف المالية للمحامي، كما يمكن أن تقرر تعيين محامي الجهة الإدارية، ليتولى السير في إجراءات الدعوى، التي قرر الموظف ضحية التحرش اللجوء اليها [1].

ب- تقديم كافة اشكال الدعم للموظف العام، عند التوجه إلى المحاكم المدنية للمطالبة بالتعويض،عن الضرر الذي لحق به جراء المضايقات الأخلاقية التي تعرض لها[2].

4 - نقل الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، من المكان الذي يباشر فيه واجباته وتعرض فيه للمضايقات الأخلاقية إلى مكان آخر[3].

1- K.Grabarczyk, op,cit,p.1472.

2- C.Maugüé, L.Touvet, op,cit,p.374.

3- J.Bourdon, La protection fonctionnelle de l'agent public, AJFP 1996 p.21.

المبحث الثاني
الحماية القضائية للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية

عند رفض الإدارة الاعتراف بحق الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية بالحماية الوظيفية، يكون للموظف اللجوء إلى جهة القضاء الإداري، للمطالبة بإلغاء قرار الإدارة، بالرفض والتعويض عن الضرر الذي يصيبه جراء هذا الرفض.

كما يكون للموظف ضحية المضايقات الأخلاقية، التوجه إلى القضاء الجنائي، من خلال تقديم شكوى ضد مرتكب المضايقات الأخلاقية، على اعتبار ان المشرع الفرنسي قد اعتبر في قانون التحديث الاجتماعي، المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة جريمة جنائية.

سوف نحاول من خلال هذا المبحث الاطلاع على دور القضاء الإداري، والجنائي في حماية الموظف، ضحية المضايقات الأخلاقية.

سوف نقسم هذا المبحث إلى:

المطلب الأول: دور القاضي الإداري في حماية الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية.

المطلب الثاني: دور القاضي الجنائي في حماية الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية.

المطلب الأول: دور القاضي الإداري في حماية الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية

يمكن للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية اللجوء إلى القضاء الإداري المستعجل للحريات الأساسية لطلب الحماية ضد قرار الإدارة برفض منحه الحماية الوظيفية، فيكون للموظف العام اللجوء للقاضي الإداري المستعجل للحريات الأساسية، للمطالبة بالحماية ضد إجراءات الإدارة التي تشكل مضايقات أخلاقية.

كذلك يمكن للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، التوجه للقاضي الإداري، للمطالبة بإلغاء قرار رفض الحماية الوظيفية، على أساس إساءة استعمال الإدارة للسلطة، كما يكون للموظف العام المطالبة بإلغاء أي قرار إداري، يتعلق، بالتقييم، أو التدريب، أو التثبيت، أو الترقية، صدر في غير صالح الموظف العام، نظراً لرفضه المضايقات الأخلاقية، أو لإنه شهد على وقوع مضايقات أخلاقية تجاه موظف آخر.

الفرع الأول: دور القاضي الإداري المستعجل للحريات الأساسية في حماية الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية.

الفرع الثاني: دور القاضي الإداري في حماية الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية.

الفرع الأول: دور القاضي الإداري المستعجل للحريات الأساسية في حماية الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية

إن تقنية القضاء الإداري المستعجل للحريات الأساسية، أوجدت في التشريع الفرنسي بموجب القانون (597/2000) الصادر في 30 يونيو 2000 والذي تم إضافته، إلى تقنين العدالة الإدارية الفرنسي في المادة،(521-2) حيث ظهرت الحاجة إلى تقنية تتصف بالسرعة، والمرونة، لمواجهة قرارات الإدارة أو أي اجراء تتخذه الإدارة ويشكل اعتداء على حرية أساسية أو حق أساسي.

أولاً- الاعتراف في عدم التعرض للمضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة كحرية أساسية

في 19 يونيو 2014 أصدر القاضي الإداري المستعجل للحريات الأساسية، أمر مؤقت، بالاستناد إلى المادة (521/2) من تقنين العدالة الإدارية الفرنسي، حيث تم الاعتراف بموجبه، بإمكانية لجوء الموظف العام، ضحية المضايقات الأخلاقية، إلى القضاء الإداري المستعجل للحريات الأساسية، عند تعرضه لأي مضايقات أخلاقية اثناء أداء واجباته، أو بمناسبة القيام بها[1].

وتتلخص وقائع القضية، في أن موظف عام، تعرض لمضايقات أخلاقية متكررة، نتيجة استنكاره لشروط العمل في الجهة الإدارية، مما أدى بالرئيس الإداري إلى سحب جميع المهام، والمسؤوليات، التي كانت موكلة إليه، كما تم عزل مكتبه، عن بقية مكاتب زملاؤه، مما دفع هذا الموظف، إلى التوجه للقضاء الإداري المستعجل للحريات الأساسية، لطلب الحماية ضد المضايقات التي اتخذتها جهة الإدارة ضده.

فبالتالي يقر القضاء الإداري، منذ ذلك التاريخ بحق الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، في الوظيفة العامة اللجوء إلى القاضي الإداري المستعجل للحريات الأساسية،

1- CE, juge des référés, 19 juin 2014, req. n°381061.

لطلب الحماية، ضد المضايقات الأخلاقية، استناداً إلى عدم التعرض للمضايقات الأخلاقية، كحرية أساسية تم الاعتراف به حديثاً للموظف العام، اثناء ممارسة مهام وظيفته، واستناداً كذلك إلى الحق في عدم التعرض للمعاملة غير الإنسانية والمهينة، على اعتبار ان المضايقات الأخلاقية تمثل اعتداء على الحق في الكرامة الإنسانية للضحية[1].

ثانياً- صلاحيات القاضي الإداري المستعجل للحريات الأساسية

تنص المادة 521-2 من تقنين العدالة الفرنسي، على وجوب تدخل القاضي الإداري المستعجل للحريات الأساسية، خلال 48 ساعة من تاريخ تقديم طلب الحماية، عند تحقق شروط محددة في الطلب، كجدية طلب الحماية، واثبات مقدم الطلب، تعرضه لاعتداء جسيم على حرية أساسية، من قبل جهة الإدارة، اضافةً إلى شرط الضرورة، والاستعجال.

بالتالي يجب على الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية إثبات وقوع المضايقات الأخلاقية، واثبات جدية الطلب، حتى يتدخل القاضي الإداري خلال 48 ساعة، من تاريخ تقديم الطلب، لتوفير الحماية اللازمة للموظف العام، في مواجهة قرار الإدارة برفض الاعتراف بالحق في الحماية الوظيفية، للموظف الضحية، على الرغم من ثبوت فعل المضايقات الأخلاقية، كما يكون للموظف العام طلب الحماية في مواجهة الاجراءات التي تتخذها الإدارة ضد الموظف وتمثل مضايقةً أخلاقيةً[2].

وتكون صلاحيات القاضي الإداري المستعجل للحريات الأساسية هي:

1 - **سلطة الأمر القضائي**: للقاضي الإداري المستعجل للحريات الأساسية، التدخل لحماية الموظف العام، ضحية المضايقات الأخلاقية، من خلال اصدار أمر قضائي يتضمن:

أ - وقف تنفيذ القرارات الإدارية، والإجراءات، التي تقوم بها الإدارة، وتمثل مضايقةً أخلاقيةً، للموظف العام[3].

ب - اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير المؤقتة: يكون للقاضي الإداري سُلطة تقديرية واسعة، في اختيار الإجراء اللازم، في مواجهة القرار الإداري، أو التصرف

1- O. Bot, Le juge des référés au secours d'un agent victime de harcèlement moral, AJDA 2014 p.2079.

2- O.Bot, Le juge des référés au secours d'un agent victime de harcèlement moral ,op.cit,p.2079.

3- CE, 27 juillet 2001, n° 234389, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

الإداري، لمنع الاعتداء الواقع، أو وَشِيك الوقوع على الموظف العام، ويستند القاضي عند إصداره لهذه الأوامر، إلى حماية حقِّ الموظف العام، في الكرامة الإنسانية، وحقه في عدم التعرض للمضايقات الأخلاقية، وحَظْر أيِّ معاملةٍ غير إنسانيةٍ، ومُهينةٍ قد يتعرَّض لها[1].

كما أجاز المشرع بأن تكون الإجراءات المؤقتة، دائمة، عند عدم توافر إجراءات، وتدابير مؤقتة، تؤمن الحماية للموظف العام، ضحية المضايقات الأخلاقية[2].

فالقاضي الإداري يأمر، ولا يحكم؛ فهو يحكم على فعلٍ، أو موقفٍ، أو سلوكٍ، لكنَّه لا يحسم نزاعًا بحكمٍ يحوز قوة الشيءِ المَقْضيِّ به[3].

ونشير أخيراً إلى أنَّ الأمر القضائي لحماية الضحايا واجبُ التنفيذِ من قِبَل السلطة الإدارية، وأن قرارات القاضي تكون مُلزِمةً للإدارة، والسلطةُ الإدارية مسؤولةٌ عن تنفيذها، وأنَّ رفض تنفيذ الأمر من قِبَل الجهة الإدارية يُعتبر انتهاكًا ضِمنيًّا للسلطة القضائية، كما يمثِّل دليلًا قويًّا على الإصرار على انتهاك الإدارة للحقِّ في الكرامة الإنسانية[4].

2 – الغرامة التهديدية

يقرر القاضي الإداري المستعجل للحرية الأساسية الغرامة التهديدية[5]، إلى جانب سلطة الامر باتخاذ الإجراءات والتدابير، الكفيلة بتأمين الحماية للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، ويكون الهدف من فرض الغرامة التهديدية، إجبار الإدارة على تنفيذ الامر القضائي، ولضمان جدية الإدارة في تنفيذ الامر القضائي الصادر لحماية الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية.

1- O.Bot, Le référé-liberté est-il victime de son succès ?, RFDA 2021 p.657.

2- CE 30 mars 2007, n° 304053, Ville de Lyon, AJDA 2007. 719.

3- CE, ord., 9 nov. 2015, n° 394333, Association musulmane El Fath,AJDA 2016. 385.

4- G. Pellissier, Risque non établi en l'espèce, s'agissant de l'expulsion d'un logement: AJDA 2006. P.1947.

5- C.E,ord, 23 novembre 2015, ministre de l'intérieur commune de Calais, AJDA 2016.

الفرع الثاني: دور القاضي الإداري في حماية الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية

عندما ترفض الإدارة طلب الموظف بالاعتراف له بالحق في الحماية الوظيفية، على الرغم من ثبوت المضايقات الأخلاقية، يكون للموظف الحق في التوجه للقاضي الإداري، من اجل الغاء قرار الإدارة بالرفض، استناداً إلى إساءة استعمال الإدارة للسلطة، فقرارات الإدارة يجب أن تكون غايتها تحقيق المصلحة العامة، وتعد متعسفة في استعمال السلطة، عندما يكون قرار رفض الاعتراف بالحق في الحماية الوظيفية، ليس تحقيقاً للمصلحة، وانما لتحقيق اهداف شخصية، أو سياسية، أو مخالف للأهداف التي رسمتها الإدارة وحددتها مسبقاً.

ويكون للموظف التوجه للقاضي الإداري للمطالبة بإلغاء القرار الإداري برفض الحماية الوظيفية، والقرارات التي تم إصدارها نظراً لرفض الموظف العام المضايقات الأخلاقية، المتكررة التي يتعرض لها الموظف، في اثناء ممارسة مهامه، وتكون المطالبة بالإلغاء استناداً إلى إساءة استعمال الإدارة للسلطة.

كما يجوز للموظف العام اللجوء إلى القاضي الإداري، للمطالبة بالتعويض عن الضرر، الذي يلحق به جراء رفض الإدارة، الاعتراف بالحق في الحماية الوظيفية.

أولاً- مجالات رقابة القاضي الإداري

يملك القاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة عند رقابته على قرار الإدارة برفض الحماية الوظيفية، لتقدير فيما اذا كانت الممارسات التي تعرض لها الموظف العام تشكل مضايقةً أخلاقيةً أم لا، وإن مجالات رقابة القاضي الإداري هي:

1 - الرقابة على تكرار وجسامة المضايقات الأخلاقية

إن الممارسات التي تشكل المضايقات الأخلاقية يجب ان تكون على قدر كبير من الجسامة، ويخضع تقدير جسامة المضايقات للسلطة التقديرية للقاضي الإداري، حيث لا يعتد بالمضايقات ذات التأثير الطفيف على الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية[1].

كما يراقب القاضي الإداري مدى تعرض الموظف العام لمضايقات متكررة أم غير متكررة وفق ما اشارت اليه المادة السادسة مكرراً في فقرتها الخامسة[2].

1- CE, 10 févr. 1993, n° 37149, Wagner, Lebon p. 1027.

2- CAA Nantes, 10 avr. 2009, n° 08NT00828, - CAA Bordeaux, 11 oct. 2011, n° 10BX03178,-CAA Lyon, 7 oct. 2014, n° 13LY02470.

فالقاضي الإداري يقضي، بأن الإدارة لا تكون ملزمة بإصدار قرار الحماية، عندما تكون الأفعال ذات تأثير طفيف، أو تكون غير متكررة[1].

2 - الرقابة القضائية على وسائل اثبات المضايقات الأخلاقية

يقر القضاء الإداري مبدأ الاثبات المتقابل عند اثبات المضايقات الأخلاقية، فيجب على الموظف الضحية إثبات وقوع المضايقات الأخلاقية، وفي المقابل على جهة الإدارة تقديم الأدلة التي تسوغ ما قامت به من ممارسات[2].

فيكون للقاضي الإداري السلطة التقديرية لتقييم، وجود المضايقات الأخلاقية، من عدمه في ضوء ما تم تقديمه من ادلة متناقضة، من كلا الطرفين، كما يكون للقاضي الإداري الاستعانة بأي دليل آخر، لإثبات وقوع المضايقات الأخلاقية [3].

3 - رقابة القاضي الإداري على قرار الإدارة رفض الاعتراف بالحق في الحماية الوظيفية

ظل القضاء الإداري الفرنسي رافضاً الاعتراف بحق الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية بالحماية الوظيفية، منذ إقرار حظر المضايقات الأخلاقية في قانون التحديث الاجتماعي في 17 يناير 2002 حتى تاريخ 2010/3/12 حيث اعترف القاضي الإداري بحق الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية في الاستفادة من الحماية الوظيفية[4].

إن مسلك القاضي الإداري السابق، كان يسوغ لعدم تعريض اسلوب العمل الإداري الرئاسي في الوظيفة العامة للخطر، ذلك أن الرئيس الإداري يجب ان يتمتع بالسلطة في تنظيم سير المرفق العام من خلال الاعتراف له، بسلطة الاشراف والتوجيه والرقابة، إلا أن هذا المسوغ لرفض القضاء الإداري الاعتراف بالحماية الوظيفة للموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية، تم انتقاده لأن الرئيس الإداري يجب ان يكون قدوة لمرؤوسيه وان يعمل على راحتهم ورفاهيتهم[5].

1- CE, 23 juin 1995, n° 120355.

2- C.E, 11 juillet 2011,n° 321225, Section,-C.E ,25 novembre 2011, n° 353839.

3- A.-S.Denolle, op,cit, p.983.

4- C,E, 12 mars 2010, n° 308974, Commune de Hoenheim.

5- L. Benoiton, « La protection de l'agent public victime de harcèlement moral », RD publ. 2011. P.811.

ونؤيد هذا الانتقاد حيث ان الرئيس الإداري يجب ان يكون حريص على المحافظة على الاخلاق الإدارية، كما يكون لديه الوسائل القانونية لضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد، عند مخالفة الموظف العام لأي من الواجبات المفروضة عليه، كما ان مرتكب المضايقات الأخلاقية ليس دائماً شخصاً له سلطة على غيره، بل قد يكون الفعل مرتكب من موظف اخر، أو احد مستعملي الخدمة العامة، فينتفي مع ذلك الهدف الذي كان القاضي الإداري يرفض من اجله إقرار الحق في الحماية الوظيفية وهو للحفاظ على التسلسل الهرمي في العمل.

ثانياً- صلاحيات القاضي الإداري

تتعدد صلاحيات القاضي الإداري عند نظر النزاع، الا أننا نميِّز فيما إذا كانت الدعوى التي أقامها الموظف العام هي دعوى الغاء، يكون هدفه منها فقط الغاء القرار الإداري برفض الحماية أو الغاء القرار الإداري غير المشروع الذي صدر له نتيجة عدم قبوله المضايقات الأخلاقية المتكررة.

وفيما إذا كانت من دعاوى القضاء الكامل حيث يطلب الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية اضافةً لإلغاء القرار الإداري غير المشروع التعويض عن الضرر الذي أصابه.

1 - يكون للقاضي الإداري عند لجوء الموظف العام إلى دعوى الإلغاء:

أ - إلغاء القرار الإداري برفض الحماية الوظيفية عند ثبوت المضايقات الأخلاقية، استناداً إلى إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة، عندما يكون رفض الإدارة غير مبرر بالمصلحة العامة، فغاية قرار الادارة يجب أن تكون تحقيق المصلحة العامة[1].

ب - الغاء القرارات الإدارية التي حظر المشرع الفرنسي على الإدارة اتخاذها في المادة6 مكرر في الفقرة الخامسة من قانون (634-83) المتعلق بحقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية، والتي تتخذ ضد الموظف العام نتيجة رفضه المضايقات الأخلاقية كالقرارات المتعلقة بالتقييم

1- F.Rolin, op,cit, p.733.

والترقية، والتثبيت، والتأديب، ويكون الإلغاء كذلك استناداً إلى إساءة استخدام السلطة من قبل الإدارة[1].

2 – عند اللجوء إلى دعوى القضاء الكامل، يقرر القاضي الإداري تعويض الموظف من خلال البحث في مسؤولية الإدارة عن الضرر، ففي حال اقر القاضي بمسؤولية الإدارة عن الضرر الذي أصاب الموظف، نتيجة رفض طلب الحماية، أو الاضرار التي لحقت بالموظف العام، نتيجة المضايقات الأخلاقية المتكررة، فإن الموظف العام يستحق التعويض، لكن بشرط أن يتم اثبات ان الضرر الذي لحق بالموظف هو ناجم عن قرار الإدارة بالرفض[2].

وتتحقق مسؤولية الإدارة في حال تم الإبلاغ، أو العلم بالمضايقات الأخلاقية، إلا أنها ترفض البدء بأي إجراء يهدف لحماية الموظف العام، كإجراء تحقيق مع الموظف المتهم، بارتكاب المضايقات الأخلاقية، أو اتخاذ أي وسيلة، تكون كفيلة بحماية الموظف العام[3].

كما يتم تعويض الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية عن التكاليف التي تكبدها في سبيل حماية نفسه من المضايقات الأخلاقية، التي تعرض لها عندما رفضت الإدارة، الاعتراف له بالحق في الحماية، إلا ان الإدارة في هذه الحالة لا تكون مسؤولة عن تعويض الموظف العام عن جميع التكاليف التي تكبدها[4].

المطلب الثاني: دور القاضي الجنائي في حماية الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية

إن قانون التحديث الاجتماعي الفرنسي رقم 73 الصادر في 17 يناير 2002 اعتبر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة جريمة جنائية، كذلك الحال فإن قانون954-2012 الصادر في 6 أغسطس 2012 اعتبر التحرش الجنسي والمضايقات الأخلاقية جريمة جنائية، مشدداً العقوبة التي كانت مفروضة سابقاً، على هذه الجرائم في قانون التحديث الاجتماعي.

1- R. Fontier,op,cit,p.24.

2- TA Orléans 27 nov. 2001, Noddings, AJFP 2002. p35.

3- B. Arvis, op,cit.p. 259.

4- C. Maugüé, Laurent Touvet, op,cit, p.376.

حيث يعاقب مرتكب هذه الجريمة وفق المادة(222-33-2) من قانون العقوبات الفرنسي، بالحبس لمدة سنتين، وغرامة قدرها 30 الف يورو.

بالتالي يمكن للموظف ضحية المضايقات الأخلاقية اللجوء إلى الادعاء العام لتقديم شكوى ضد مرتكب الممارسات التي تشكل المضايقات الأخلاقية.

أما المشرع العراقي، فنجد بأنه أقتصر على تجريم إهانة وتهديد الموظف العام والمكلف بخدمة عامة، أثناء القيام بأداء واجبات وظيفتهم أو بمناسبة أداءهم لها.

سوف نبين فيما يلي أركان جريمة المضايقات الأخلاقية.

الفرع الأول: الركن المادي والمعنوي في جريمة المضايقات الأخلاقية.

الفرع الثاني: الأركان الأخرى لجريمة المضايقة الأخلاقية وعقوبة الجريمة.

الفرع الأول: الركن المادي والمعنوي في جريمة المضايقات الأخلاقية

أولاً- الركن المادي للجريمة:

الركن المادي هو الواقعة التي تظهر من خلالها الجريمة، ويكون لها حيز في الوجود، كما يُعرف الركن المادي للجريمة بأنه المظهر الخارجي للجريمة، والذي يُظهر الجريمة للعلن ويتمثل بالأفعال التي يرتكبها الجاني[1]:

ويتكون الركن المادي من ثلاث عناصر:

1 - الفعل الجرمي.

2 - النتيجة الجرمية.

3 - الرابطة السببية بين الفعل الجرمي والنتيجة الجرمية.

1 - الفعل الجرمي في جريمة المضايقات الأخلاقية: يُعرف الفعل الجرمي بأنه: (كل تصرف جرمه القانون، سواء كان ايجابياً، ام سلبياً، كالترك، والامتناع، مالم يرد نص على خلاف ذلك)[2].

إن الشرط الأساسي في الفعل الجرمي، للجريمة، أن تكون المضايقات الأخلاقية متكررة وهذا ما أكده القضاء الفرنسي[3].

1- د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، دار المسلة، بغداد، 2017، ص140.

2- المادة (19) قانون العقوبات العراقي، رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

3- C. Cass. Crim. 25 novembre 2008, n° 08-81727.

فبالتالي إن الفعل الجرمي، في جريمة المضايقات الأخلاقية، قد يكون بصورة سلوك جسدي، وقد يكون بصورة شفهية، كما أنه قد يكون بصورة إيجابية، وقد يكون بصورة سلبية.

فقد تكون الأفعال الجرمية المتكررة المكونة لجريمة المضايقات الأخلاقية، بصورة لفظية مباشرة أو غير مباشرة، وتعد من صور المضايقات الأخلاقية اللفظية المباشرة، كالأوامر التي تصدر للموظف العام من الرئيس الإداري، بأسلوب التهديد اللفظي، أو السخرية، أو الإهانة التي تمس بكرامته الإنسانية، أما التهديد اللفظي غير المباشر، فيكون عبر إطلاق الشائعات حول الموظف العام الضحية، أو في حال طلب الجاني من زملاء الضحية عدم التحدث إليه ومقاطعته[1].

كما أن أفعال المضايقات الأخلاقية قد تكون بصورة بدنية كنظرات الازدراء، والاشمئزاز، التي تُبقي الموظف ضحية المضايقات الأخلاقية في وضع غير مريح نفسياً.

أما الصورة الإيجابية[2] لأفعال المضايقات الأخلاقية تتمثل بالتهديد المتكرر للموظف العام بمعاقبته بعقوبات شديدة دون أن يكون الموظف العام قد ارتكب أي مخالفة تبرر مساءلته تأديبياً.

والصورة السلبية[3]، تكون بالامتناع المتكرر عن الموافقة على أي طلبات يتقدم بها الموظف العام الضحية، دون وجود مسوغ قانوني للرفض.

2 – النتيجة الجرمية لجريمة المضايقات الأخلاقية: هي ما ينتج عن الفعل الجرمي من آثار، فهي ما يحدث من تغيير في العالم الخارجي نتيجة سلوك الجاني[4].

ونجد بأن المشرع الفرنسي، يعد المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة من الجرائم التي تكون فيها النتيجة الجرمية عنصراً لازماً، حيث تتحقق الجريمة بمجرد تكرار السلوك الجرمي، وليس بحدوث الأضرار التي تصيب الموظف العام بصورة فعلية.

1 –د،أحمد عبدالموجود أبو الحمد زكير، المواجهة الجنائية لظاهرة التنمر، دراسة مقارنة، بحث منشور في المجلة القانونية،المجلد(9)، العدد8، 2021، ص،2615.

2- C.cass, crim, 26 janvier 2016, 14-80.455.

3- C. Cass. Crim. 6 décembre 2011, n° 10-82266.

4– د.مصطفى إبراهيم الزلمي، المسؤولية الجنائية في الشريعة الإسلامية (دراسة مقارنة بالقانون)، ج1، مطبعة اسعد، بغداد، 1982، ص27.

والنتيجة الجرمية التي حددها المشرع الفرنسي في جريمة المضايقات الأخلاقية هي[1]:

أ- تدهور ظروف العمل للموظف ضحية المضايقات الأخلاقية.

ب- المساس بحقوق الموظف العام أو المساس بكرامته.

ج- أن تؤدي المضايقات الأخلاقية إلى اضرار جسدية وعقلية لدى الضحية.

د- تعريض المستقبل الوظيفي للموظف العام للخطر.

إلا أننا نلاحظ بأن القضاء الفرنسي، لا يشترط حدوث النتائج السابقة الناتجة عن المضايقات الأخلاقية، لكنه فقط يشترط أن يكون محتملاً تحققها نتيجة ارتكاب المضايقات الأخلاقية[2].

3 - العلاقة السببية بين فعل المضايقات الأخلاقية والنتيجة الجرمية: العلاقة السببية هي أحد عناصر الركن المادي للجريمة، ويتطلب تحقق الركن المادي للجريمة، ان تتحقق الرابطة السببية بين الفعل الجرمي، والنتيجة الجرمية، وذلك بإثبات ان هذا الفعل هو الذي أدى إلى هذه النتيجة[3].

ويعود لقاضي الموضوع عند نظر النزاع، تقدير مدى تحقق العلاقة السببية بين فعل المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، وما ينتج عنه، من اثار سلبية تصيب الموظف العام، في عمله، أو كرامته، أو حقوقه، أو سلامته الجسدية، والعقلية[4].

ثانياً- الركن المعنوي لجريمة المضايقات الأخلاقية:

إن جريمة المضايقات الأخلاقية، من الجرائم العمدية، والتي تقتضي تحقق عنصري العلم والإرادة، فيجب ان تكون إرادة مرتكب الفعل الجرمي، واعية لما يحدثه السلوك الذي قام به من اضرار لدى الضحية[5].

1- Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002. JO 18 janvier 2002.

2- C.Cass. Soc. 20 octobre 2011 : JCP S 2012, 1071, note C. Leborgne-Ingelaere.

3- المادة (29) من قانون العقوبات العراقي، رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

4- د،أحمد عبدالموجود أبو الحمد زكير، مرجع سابق،2647.

5- C. Cass. Crim. 11 mai 2005, n° 04-86774.

الفرع الثاني: الأركان الأخرى لجريمة المضايقة الأخلاقية وعقوبة الجريمة

أولاً- الركن الشرعي والركن المفترض لجريمة المضايقات الأخلاقية

1 – الركن الشرعي: من القواعد المهمة في القانون الجنائي بأنه لا جريمة ولا عقوبة الا بنص قانوني.

ونجد بأن المشرع الفرنسي قد نص في المادة (222-33-2) من قانون العقوبات الفرنسي، على جريمة المضايقات الأخلاقية حيث نصت هذه المادة على: (المضايقات الأخلاقية المتكررة ضد الأشخاص التي يكون الغرض منها أو من اثارها، تدهور ظروف العمل، ومن شان هذه المضايقات ان تمس بحقوقهم وبكرامتهم، أو تغير من صحتهم الجسدية أو العقلية أو تعرض مستقبلهم الوظيفي للخطر، يعاقب عليها بالحبس لمدة سنتين وغرامة 30 ألف يورو).

أما المشرع العراقي فقد نص على تجريم فعل إهانة الموظف العام وتهديده واللذان يعدان من صور المضايقات الأخلاقية، حيث نصت المادة 229 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل على أن:(يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين او بغرامة لا تزيد على مائتي دينار كل من أهان او هدد موظفاً او أي شخص مكلف بخدمة عامة او مجلساً او هيئة رسمية اثناء تأدية واجباتهم او بسبب ذلك وتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين اذا وقعت الاهانة او التهديد على حاكم او محكمة قضائية او ادارية او مجلس يمارس عملاً قضائياً اثناء تأدية واجباتهم او بسبب ذلك).

وندعو المشرع العراقي، إلى تبني ما نص عليه المشرع الفرنسي من حيث تجريم جميع المضايقات الأخلاقية التي يتعرض لها الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة، أثناء القيام بأعمال الوظيفة، أو بمناسبة قيامه بها.

2 – الركن المفترض في جريمة المضايقات الأخلاقية:

يتعلق الركن المفترض في جريمة المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، في صفة الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة ضحية المضايقات الأخلاقية، بغض النظر عن مرتكب الفعل الجرمي للمضايقات الأخلاقية، والذي قد يكون رئيس إداري، وقد يكون موظف عام، وقد يكون من غير الموظفين.

ويُعرّف الموظف العام بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"[1].

ويشترط لتحقق صفة الموظف العام أن تتحقق الشروط التالية[2]:

أ- أن يعمل في وظيفة دائمة على الملاك الدائم للمرفق العام، فلا يعتبر موظفاً عاماً الموظف الموسمي، أو الموظف على وظيفة ليست على الملاك الدائم لجهة الإدارة، مهما طالت مدة اشغاله للوظيفة.

ب- أن يعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام.

ج- أن يكون قرار تعيين الموظف العام صادر من السلطة المختصة.

كما يحظر المشرع العراقي إهانة أو تهديد أي مكلف بخدمة عامة، والذي عرفته المادة (19) من قانون العقوبات العراقي بأنه:"كل موظف او مستخدم او عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء واعضاء المجالس النيابية والادارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين (السنديكيين) والمصفين والحراس القضائيين واعضاء مجالس ادارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشئات التي تساهم الحكومة او احدى دوائرها الرسمية او شبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت، وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة باجر او بغير اجر".

ثانياً- عقوبة جريمة المضايقات الأخلاقية:

يعاقب المشرع الفرنسي، على جريمة المضايقات الأخلاقية، بالحبس لمدة سنتين، وغرامة بقيمة 30 الف يورو[3].

وهذا الموقف المتشدد اتخذه المشرع الفرنسي، من خلال قانون 954-2012 الصادر في 6 أغسطس 2012 حيث انه قبل هذا القانون،

1- المادة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

2- د.مازن ليلو راضي، أصول، مرجع سابق، ص128.

3- Article 222-33-2,code penal.

كان يعاقب على جريمة المضايقات الأخلاقية بالحبس لمدة سنة واحدة، والغرامة 15 الف يورو[1].

أما فيما يخص المشرع العراقي فإنه يعاقب على إهانة موظف عام أو تهديده، بالحبس مدة لا تزيد على سنتين او بغرامة لا تزيد على مائتي دينار[2].

وندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر في قيمة الغرامة التي تفرض على مرتكب هذه الجريمة، حيث أن هذه القيمة تحتاج إلى تعديل يتناسب مع خطورة هذه الجريمة، والتغير الحاصل في قيمة العملة.

الخاتمة:

بعد ان انتهينا من البحث الذي جاء بعنوان (الحماية القانونية للموظف العام في مواجهة المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة) فإننا توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نجمل ابرزها:

أولاً- النتائج

1 - إن جريمة المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة تعد شكلاً من اشكال التمييز ضد الأشخاص.

2 - خلت التشريعات في العراق، من تشريع مستقل، يحظر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، وان المشرع في العراق، حظر بعض الممارسات التي تعد جزء من المضايقات الأخلاقية التي يتعرض لها الموظف العام، عبر تجريم إهانة الموظف العام في قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل، كما أن المشرع العراقي، أوجب في المادة الرابعة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، أن تكون العلاقة، بين الموظفين قائمة على الاحترام المتبادل.

1- **Loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel (JO 7 août, n° 182) et circulaire CRIM 2012-15/E8 du 7 août 2012.**

2- **المادة 229 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.**

3 – تم حظر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، في فرنسا، عبر قانون التحديث الاجتماعي رقم 73 الصادر في 17 يناير 2002.

4 – عَّرف المشرع الفرنسي المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة بأنها: (المضايقات الأخلاقية المتكررة، ضد الموظفين، التي يكون الغرض منها، أومن اثارها، تدهور ظروف العمل، ويكون من شأن هذه الإجراءات، ان تمس بحقوقهم الموظف، وبكرامتهم، أو تؤثر على صحتهم الجسدية، أو العقلية، أو تعرض مستقبلهم الوظيفي للخطر).

5 – أقرَّ المشرع الفرنسي، بحق الموظف العام، ضحية المضايقات الأخلاقية، بالحماية الوظيفية، عند ثبوت تعرضه لمضايقات متكررة، وإن رفض الإدارة، الاعتراف له بهذا الحق، يعد خطأً، يعطي الموظف العام، الحق باللجوء للقضاء الإداري، للمطالبة بالتعويض، عما أصابه من اضرار جراء هذا الرفض.

6 – حدد المشرع، شروط محددة، لوصف ما يتعرض له الموظف العام، من ممارسات كمضايقات أخلاقية وهذه الشروط هي:

أ- تكرار الممارسات التي يتعرض لها الموظف العام، وأن تؤدي إلى تدهور ظروف العمل للموظف العام.

ب- ان يترتب على هذه الممارسات ضرر يصيب الموظف العام في صحته الجسدية أو العقلية أو يمس هذا الضرر بحقه في الكرامة الإنسانية، ويعرض مستقبله الوظيفي للخطر.

7 – حتى يستفيد الموظف العام، ضحية المضايقات الأخلاقية، من الحماية الوظيفية فأنه يقتضي تحقق:

أ- جسامة المضايقات الأخلاقية التي تعرض لها الموظف العام.

ب- أن لا يوجد سبب يتعلق بالمصلحة العامة يسوغ للإدارة رفض الاعتراف للموظف بالحق في الحماية الوظيفية.

ج- إثبات الموظف العام أن ما تعرض له من أفعال متكررة يشكل مضايقةً أخلاقيةً.

د- عدم ارتكاب الموظف العام خطأ منفصل عن الوظيفة العامة.

8 - تتعدد وسائل الحماية الوظيفية، التي توفرها الإدارة، للموظف، ضحية المضايقات الأخلاقية، وأن اختيار أي من الوسائل، يجب ان يتناسب، مع جسامة المضايقات الأخلاقية وطبيعة الضرر الذي لحق بالموظف العام، وإن ابرز وسائل الحماية الوظيفية التي توفرها الإدارة لموظفيها:

أ- مساءلة الموظف العام مرتكب ممارسات المضايقات الأخلاقية تأديبياً، على اعتبار ان المضايقات الأخلاقية تعتبر مخالفة إدارية.

ب- الاستعانة بالهيئة المتخصصة بالتحقيق في الدفاع عن الحقوق، ويكون للهيئة، الاستماع للشهود، والبحث عن الأدلة، التي تؤكد وقوع المضايقات الأخلاقية.

ج- المساعدة القضائية، من خلال الايعاز لمحامي الجهة الإدارية، بالسير في إجراءات الدعوى المدنية أو الجزائية، أو تتكفل الإدارة، بمصاريف المحامي الذي يختاره الموظف العام.

د- نقل الموظف العام من المكان الذي يباشر فيه أداء مهام وظيفته إلى مكان اخر.

هـ- دعم الموظف العام عند لجوؤه للقضاء المدني للمطالبة بالتعويض، عما أصابه من ضرر جراء المضايقات الأخلاقية.

9 - إن الاثبات في دعاوى المضايقات الأخلاقية، يكون متقابل، يقع على عاتق الموظف العام، والإدارة، فيجب على الموظف العام اثبات ان الممارسات التي تعرض لها تشكل مضايقةً أخلاقيةً، وكذلك يجب على جهة الإدارة، تبرير هذه الممارسات بأنها مما تقتضيه طبيعة العمل.

10 - أعتبر القضاء الإداري المستعجل للحريات الأساسية، عدم التعرض للمضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة كحرية أساسية، تعطي للموظف العام الحق في اللجوء إليه، عند تعرضه لأي اعتداء، على هذه الحرية، من قبل السلطة الإدارية، وعلى القاضي الإداري التدخل خلال 48 ساعة من تقديم طلب الحماية، ويكون ذلك بواسطة سلطة الأمر القضائي، وفرض الغرامات التهديدية.

11 - يخضع قرار الإدارة برفض الحماية الوظيفية، لرقابة القاضي الإداري حيث يتم الطعن فيه من قبل الموظف العام، ضحية المضايقات الأخلاقية استناداً إلى إساءة استعمال الإدارة للسلطة في حال لم يكن هدف الرفض تحقيق المصلحة العامة.

12 – إن المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة تعتبر جريمة جنائية في القانون الجنائي الفرنسي، يعاقب مرتكبها بالحبس لمدة سنتين وغرامة 30الف يورو.

ثانياً-التوصيات:

1 – ندعو المشرع العراقي إلى سن تشريع يحظر المضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة، يتضمن مفهوم المضايقات الأخلاقية، وشروط تحققها، ووسائل حماية الموظف العام عند تعرضه لها.

2 – نوصي المشرع العراقي إقرار حق الموظف العام ضحية المضايقات الأخلاقية بالحماية الوظيفية عند اثبات وقوع المضايقات الأخلاقية بصورة متكررة، وأن يكون للموظف العام الحرية في تقديم أي من أدلة تثبت ادعاه.

3 – نوصي المشرع انشاء هيئة متخصصة بالتحقيق في قضايا المضايقات الأخلاقية، و قضايا التحرش الجنسي في الوظيفة العامة، وأن يكون لهذه الهيئة صلاحيات واسعة اثناء التحقيق.

4 – ندعو المشرع إلى اعتبار عدم التعرض للمضايقات الأخلاقية في الوظيفة العامة حرية أساسية للموظف العام على جهة الإدارة احترامها.

5 – ندعو إلى إنشاء تقنية القضاء الإداري المستعجل للحريات الأساسية والذي يكون مختص بالنظر في طلبات الحماية التي تقدم من الموظفين عندما يتم الاعتداء على حقهم في الكرامة الإنسانية وحرية عدم التعرض للمضايقات الأخلاقية من قبل الإدارة.

6 – نوصي بضرورة العمل على تأهيل الموظفين وتوعيتهم بضرورة احترام الأخلاق الإدارية، وضرورة عدم القيام بالأفعال التي تشكل مضايقات أخلاقية.

7 – نوصي المشرع العراقي، تجريم جميع ممارسات المضايقات الأخلاقية، في الوظيفة العامة بحيث تكون عقوبتها الحبس مدة لا تزيد على سنتين والغرامة (10) مليون دينار، كما نقترح تشديد عقوبتها عندما يرتكب من قبل الرئيس الإداري.

8 - ندعو المشرع إلى إقرار حق الموظف العام بالتعويض، عند رفض الإدارة، الاعتراف له بالحماية الوظيفية، وتعرضه لأضرار نتيجة هذا الرفض.

9 - أن يتاح للموظف العام اللجوء للقضاء الإداري، للمطالبة بإلغاء القرار الإداري، برفض الحماية الوظيفية، وأي قرار إداري صدر بصورة غير مشروعة نتيجة رفض الموظف العام للمضايقات الأخلاقية.

10 -نقترح أن يكون الاثبات في الدعاوى الإدارية المتعلقة بالمضايقات الأخلاقية متقابل، حيث يكون للموظف العام حرية اثبات إساءة استعمال الإدارة لسلطتها، ويكون على جهة الإدارة تبرير ممارساتها بأنها تهدف لتحقيق المصلحة العامة، وهي مما يقتضيه الاستعمال الطبيعي للسلطة.

المصادر:

أولاً: المراجع باللغة العربية

1. د. مازن ليلو راضي،(2017)، أصول القضاء الإداري، دار المسلة، بغداد.
2. د. مصطفى إبراهيم الزلمي،(1982)، المسؤولية الجنائية في الشريعة الإسلامية (دراسة مقارنة بالقانون)، ج1، مطبعة اسعد، بغداد.
3. د، أحمد عبد الموجود أبو الحمد زكير،(2021)، المواجهة الجنائية لظاهرة التنمر، دراسة مقارنة، بحث منشور في المجلة القانونية، المجلد9، العدد 8.

ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية

4. Arvis(B.), (2009),Étude sur l'action en réparation des préjudices nés du harcèlement moral auprès du juge administratif, AJFP.
5. Benoiton(L.),(2011),« La protection de l'agent public victime de harcèlement moral », RD publ.
6. Bot(O.), (2014), Le juge des référés au secours d'un agent victime de harcèlement moral, AJDA.
7. Bot(O.), (2021),Le référé-liberté est-il victime de son succès ?, RFDA.
8. Bourdon(J.), (1996), La protection fonctionnelle de l'agent public, AJFP.
9. Breton(J.-M.), (1991), La protection fonctionnelle des agents de l'administration, AJDA.
10. Denolle(A.-S), (2015), Les risques psychosociaux dans la fonction publique: les limites de la protection fonctionnelle, RFDA.
11. Dreyer(E.), (2005), Les mutations du concept juridique de dignité, RRJ 2 I.
12. Fontier(R), (2003), Le harcèlement moral, JDJ n°224.
13. Grabarczyk(K.), (2008), La protection fonctionnelle des agents publics: certitudes et aléas, AJDA.
14. Marcovici(É), (2011), Les insuffisances de la répression du harcèlement sexuel dans la fonction publique, AJFP.
15. Maugüé(C.), Touvet(L.), (1994), Etendue du devoir de protection de l'administration à l'égard de ses agents, AJDA.

16. Mauzy(J-R.), (2015), Pour la généralisation de l'enquête administrative en matière de protection fonctionnelle,. AJCA.

17. Pellissier(G.), (2006), Risque non établi en l'espèce, s'agissant de l'expulsion d'un logement: AJDA.

18. Rolin(F.), (2002), Le harcèlement moral au risque du droit administratif, AJDA.

19. Salon(S.), Savignac(J-C.), (2002), La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et la fonction publique, AJDA.

20. Trennec(J-Y), HARCÈLEMENT MORAL ET FONCTION PUBLIQUE : DEUX ISSUES DE SECOURS, https://www.village-justice.com/articles/harcelement-moral-fonction-publique-deux-issues-secours,39561.html.

ثالثاً: القوانين العراقية

21. قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

22. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

رابعاً: القوانين الفرنسية

23. 1-Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

24. 2-Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002. JO 18 janvier 2002.

25. 3-Loi constitutionnelle no 2008-724 de odernization des institutions de la Ve République.

26. 4-Loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel (JO 7 août, n° 182) et circulaire CRIM 2012-15/E8 du 7 août 2012.

خامساً: المواقع الإلكترونية

27. www.dalloz.fr.

28. https://iraqld.hjc.iq.

29. https://www.legifrance.gouv.fr.

30. https://www.education.gouv.fr/bo/2007/10/MENH0700398C.htm

31. https://ing-avocat.legal/article/harcelement-moral-fonction-publique-avocat-la-preuve-du-harclement

اختصاصات رئيس الدولة

في النظام البرلماني العراقي و اللبناني \ دراسة مقارنة

م. د. عمار محسن علوان السلطاني

قسم القانون، كلية اشور الجامعة \ بغداد – العراق

The Functions of the Head of the State in the Iraqi - Lebanese Parliamentary System (A Comparison Study)

Lec. Dr. Ammar Mohsen Alwan Al-Sultani

Law Dept., Ashur University College, Baghdad / Iraq

المستخلص

يعتبر النظام البرلماني اكثر الانظمة التي تتيح لأفراد الشعب اكبر قدر من الحرية لتعبير عن آراءهم وقد مر بمراحل متعددة الى ان وصل الى حالته الراهنة التي قامت على اساس ثنائية السلطة التنفيذية التي احد اركانها رئيس الدولة والفصل النسبي بين السلطات مع تعاون نسبي بينهما. كما يكفل النظام البرلماني تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك من خلال الاعتراف لكلٍ منهما بالقدرة على إنهاء الوجود القانوني للأخرى.

ولأهمية الموقع الذي تحتله السلطة التنفيذية مقارنة بغيرها من سلطات الدولة وهي متمثلة برئيس الدولة(موضوع بحثنا) مع رئيس الوزراء، نظراً لاتساع مهامها وتضخم دورها على حساب البرلمان في تسيير شؤون الحكم في الدولة، والذي أضحى من المسلمات في عالم اليوم، ولغرض بيان المنهج الذي اختطه المشرع الدستوري العراقي في دستور سنة 2005 بشأن تنظيم اختصاصات السلطة التنفيذية والمتمثلة برئيس الدولة، والكشف عن مواطن القصور في قواعد التنظيم الدستوري في هذا الجانب، وأثرها في الواقع السياسي العراقي، فقد بحثت اختصاصات رئيس الدولة وذلك بالمقارنة بين كل من إنجلترا ولبنان والعراق، وقد قسمت موضوعي الى ثلاثة مطالب فكان الأول (اختصاصات التاج في انكلترا) والثاني (اختصاصات رئيس الجمهورية في لبنان وفقاً لدستور سنة1926) والثالث (اختصاصات رئيس الجمهورية في العراق وفقاً لدستور سنة 2005). ثم ختمت بموضوعي بمجموعة نتائج وتوصيات.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية, البرلمان, السلطة, الدولة و الكفاءة

Abstract

The parliamentary system is considered the most important system that allows to the people the greatest amount of freedom to express their opinions, and it has gone through several stages until it reached its current state, which was based on the duality of the executive authority, one of its pillars being the head of state and the relative separation of powers with relative cooperation between them.

The parliamentary system also ensures a balance between the legislative and executive powers, by recognizing each of them with the ability to end the legal existence of the other. And because of the importance of the position occupied by the executive authority compared to other state authorities, which is represented by the head of state (the subject of our research) with the prime minister, given the breadth of its tasks and the enlargement of its role at the expense of parliament in managing the affairs of government in the state, which has become a given in today's world, and for the purpose of explaining the approach that The Iraqi constitutional legislator outlined it in the 2005 constitution regarding organizing the powers of the executive authority represented by the head of state, and revealing the shortcomings in the rules of constitutional organization in this aspect, and their impact on the Iraqi political reality. I divided my topic into three demands, the first was (the competences of the crown in England), the second (the competences of the President of the Republic in Lebanon according to the 1926 constitution) and the third (the competences of the President of the Republic in Iraq according to the 2005 constitution). Then I concluded my topic with the results and recommendations.

Keywords: Democracy, Parliament, Authority, State and competencies

المقدمة

يعـدّ النظام البرلمانـي أكثر الأنظمـة ديمقراطيـةً، والمثال النموذجـي المعبّر عن المفهـوم الصحيـح لمبـدأ الفصـل بيـن السـلطات كما تبنـاه دعاة هـذا المبـدأ، إذ يقوم علـى الفصـل بين السـلطات مع وجود قـدر من التعـاون بينهـا، وقيام قدر مـن الرقابة المتبادلة في ذات الوقت.

وان النظام البرلماني لم يكن وليد نظرية أقامها المنطق البحت، بل هو نظام نشأ في إنجلترا نتيجة أحداث وتقاليد خاصة بها (كامل، 1945: 251)،وقد اجتاز النظام البرلماني في إنجلترا ثلاث مراحل أساسية حتى وصل إلى حالته الراهنة، وهذه المراحل هي: 1 – ملكية مطلقة، 2 – وجود نوع من المجالس إلى جوار الملك، 3 – وجود برلمان منتخب تسأل أمامهن دون غيره الوزارة التي يجب أن تحظى بثقته وتنبع عنه (الجمل: 177)، كما ان النظام البرلماني وإن كان قد نشأ تاريخياً في ظل الأنظمة الملكية، إلا أنه نظام مستقل وقائم بذاته، ويصلح للتطبيق في الأنظمة الجمهورية (فودة، 2011: 162).

وعليه يمكن القول بأنه من صواب الرأي أن ندرس ما يتمتع به رئيس الدولة من اختصاصات في كل دولة على حدة وذلك في كل من انجلترا ولبنان والعراق، ووفقاً لدور رئيس الدولة في النظام البرلماني.

اولاً \ موضوع البحث:

إن النظام البرلماني الذي نشأ وترعرع في إنجلترا هو نظام مستقل وقائم بذاته ويصلح للتطبيق في الأنظمة الملكية والجمهورية وأن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً نظراً لتجرده من اختصاصات الحكم الفعلية، أما ما تمنحه له الدساتير من اختصاصات فهي اختصاصات رمزية إنما يباشرها عن طريق الوزارة المسؤولة، وأن الوزارة هي صاحبة الاختصاص الأصيل في مباشرة شؤون الحكم، كما ويتميز بالفصل النسبي بين السلطات، إذ يحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عنصرا التعاون والتوازن بينهما، ويتحقق التوازن بقدرة كل سلطة على إنهاء الوجود القانوني للسلطة الأخرى وذلك عن طريق حق البرلمان بسحب الثقة من الوزارة وحق الوزارة في حل البرلمان.

ثانيا \أهمية البحث:

تبـرز اهميتـه بالنسـبة للعراق بسـبب التحـول من النظام الرئاسـي الـى النظام البرلمانـي لذلـك كان لابـد من توسـع الدراسـات التي تبحث فـي دور رئيـس الدولة في العـراق مـع المقارنة بالـدول ذات المنهاج المطبق لديها ليتسـنى لنا تصحيح المسـارات الخاطئـة فـي تطبيـق الدسـتور العراقـي الـذي متـح رئيـس الدولـة فـي العـراق دور تشريفي اكثر منه كحكم فعلي.

ثالثا \ مشكلة البحث:

عدم استقرار الحكم في العراق بسبب الازمات التي حلت به بعد الاحتلال من حل للوزارات والجيش واقوى الامنية والفوضى التي جعلت تطبيق الدستور ليس بالمستوى الطموح. كما انه تعطيل كثير من القوانين التي كان من الممكن ان تشرع لتكون رافد مهم وكذلك ندرة الاحكام التي من الممكن ان تساعد الباحث في رقد بحثه بها.

رابعا \ منهج البحث و تقسيمه:

يعتمد منهج البحث على الاسلوب التحليلي والمقارن.

ومن اجل الاحاطة بهذا الموضوع فقد تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مطالب وكما يأتي: الأول (اختصاصات التاج في انكلترا) والثاني (اختصاصات رئيس الجمهورية في لبنان وفقاً لدستور سنة1926) والثالث (اختصاصات رئيس الجمهورية في العراق وفقاً لدستور سنة 2005).

المطلب الأول: اختصاصات التاج في إنجلترا

بدايةً لابد أن نشير إلى أن الفقه قد اختلف في تحديد الدور الذي يؤديه رئيس الدولة في النظام البرلماني، وانحصر الخلاف في ثلاث اتجاهات رئيسة:

الاتجاه الأول: ويذهب إلى سلبية دور رئيس الدولة، واقتصاره على مجرد النصح والإرشاد إلى سلطات الدولة، فسلطته اسمية، والسلطة الفعلية تكون للوزارة وحدها، واستند أصحاب هذا الاتجاه إلى مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني،

وطبقاً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية كان لزاماً أن لا يتمتع رئيس الدولة بأية اختصاصات فعلية (ليله، 1959: 674-675).

الاتجاه الثاني: ويذهب إلى إيجابية دور رئيس الدولة، إذ يرى أن النظام البرلماني لا يتنافى واشتراك رئيس الدولة مع الحكومة في تسيير شؤون السلطة التنفيذية، بشرط وجود حكومة تقبل تدّخل الرئيس ومشاركته في إدارة شؤون السلطة التنفيذية، مع إحاطة تدخله بالكتمان والسرية، وأن تكون الحكومة في الوقت نفسه مستعدة لتَحّمل المسؤولية أمام البرلمان (متولي، 1961: 307)

الاتجاه الثالث: ويرى عدم إمكانية التسليم بالاتجاهين السابقين، ذلك أن القول بسلبية دور رئيس الدولة، لا يتفق مع ما تقرره غالبية الدساتير من منح رئيس الدولة بعض الاختصاصات التنفيذية والتشريعية، كما أنه لا يمكن التسليم بإيجابية دور رئيس الدولة، لأنه من غير المنطقي أن توجد وزارة تقبل تَحمّل مسؤولية تدخل رئيس الدولة في شؤون الحكم، وأن القول بمباشرة رئيس الدولة لاختصاصات فعلية حقيقية تؤدي إلى إبعاد النظام البرلماني من روحه الحقيقية-التقليدية-، ويخلص أصحاب هذا الاتجاه، والذي يمثل غالبية فقهاء القانون الدستوري إلى أن تحديد دور رئيس الدولة يعتمد على جوهر النظام البرلماني وكيفية توزيع الاختصاصات فيه، وأن الحكومة هي المحور الرئيس الفعال في ميدان السلطة التنفيذية، وإذا كان لرئيس الدولة مباشرة بعض الاختصاصات، فإنما يباشرها بواسطة الوزارة، من خلال توقيع ممثلي السلطة التنفيذية إلى جانب توقيعه، وهو ما يعرف بالتوقيع المشترك أو التوقيع المجاور (خليل، 1979: 284-285) (جمال الدين، 2005: 308).

ومع تسليمنا بالرأي المعتبر لأصحاب الاتجاه الثالث والذي عليه غالبية الفقه الدستوري إلا أن من الصعوبة تحديد دور رئيس الدولة، ما بين الدور السلبي وعدم منحه أية اختصاصات فعلية، وما بين الدور الإيجابي وتمتعه باختصاصات فعلية تخرج النظام البرلماني من صورته التقليدية، لأن بينهما ميداناً واسعاً، فبحكم مكانة رئيس الدولة وما يتمتع به من شخصية معنوية وفي ظل تناقضات الواقع السياسي والنظام الحزبي والرأي العام ودعم القوى السياسية له، كل ذلك يشكل عاملاً مؤثراً في تدخل رئيس الدولة في شؤون الحكم من عدمه.

تعدّ إنجلترا أول بلد ملكي عرف فيها النظام البرلماني، كما يقوم نظامها الدستوري على النظام البرلماني بصورته التقليدية (السلطاني، 2017: 308).

ويميز في إنجلترا بين الملك كشخص طبيعي وبين التاج (The crown) كمؤسسة قانونية تمتلك مجموعة من السلطات(Provocative)، وأن عبارة الحاكم الأعلى تشير إلى الملك كفرد، وعبارة التاج إلى المملكة كنظام، وتعني السلطة التنفيذية العليا في الدولة (الدليمي، 2001: 113).

وان اختصاصات التاج في إنجلترا كانت مطلقة، إلا إنها تحولت تدريجياً وتوزعت إلى البرلمان والوزارة والقضاء والسلطات المحلية، وما تبقى منها أُطلق عليه امتيازات التاج، وهي امتيازات شكلية أو نظرية، لأن التاج لا يمارسها بنفسه، وإنما بواسطة الوزارة المسئولة (بسنوي، 1994: 54-55) (شكر، 1994: 334).

ولبيان أهم هذه الاختصاصات الشكلية أو النظرية نقف عليها وفقاً للتقسيم الآتي وفي ثلاثة فروع وكما يأتي:

الفرع الاول \ اختصاصات التاج في المجال التنفيذي

1 - اختيار الوزير الأول لتشكيل الوزارة إلا أن التاج مقيد باختيار زعيم الحزب الفائز بأغلبية المقاعد البرلمانية، ويتولى الوزير الأول اختيار الوزراء وإقالة أي منهم وإن كان ذلك يتطلب موافقة التاج إلا أنها موافقة شكلية فقط (صبري، 1953: 277-286)، أما حق التاج في إقالة الوزارة فقط أصبح حقاً لمجلس العموم بعد أن أصبحت الوزارة مسئولة أمامه فقط.
2 - إبرام المعاهدات وهي من حقوق التاج النظرية إذ يمارسها بواسطة الوزارة (امين، 2008: 182).
3 - حق قيادة الجيش وإعلان الحرب، وهو حقٌ نظريٌ للتاج وعمليٌ تمارسه الوزارة.
4 - يقوم التاج بتصديق قرارات مجلس الوزراء، إلا أنه لا يملك رفض المصادقة عليها، لما يمثله مجلس الوزراء من مركز تمثيلي لإرادة الشعب.
5 - إلقاء خطاب العرش المتضمن للخطوط الكبرى لسياسة الوزارة القائمة والمعد من قبلها، أما دور الملك فيقتصر على إلقائه عند افتتاح دورات البرلمان (العاني، 1990: 74-75).

الفرع الثاني \ اختصاصات التاج في المجال التشريعي

1 - للتاج أن يعلن بإرادة ملكية الدعوة إلى انتخابات مجلس العموم، أما حقه في حل المجلس فلا يعدو أن يكون حقاً رمزياً يتوقف على طلب الوزير الأول بحل المجلس وإجراء انتخابات جديدة.

2 - للتاج أن يدعو بإرادة ملكية إلى انعقاد البرلمان في غير دورته العادية إذا حدث ما يستوجب ذلك، بعد طلب الوزارة لهذا الانعقاد.

3 - يصادق التاج على القوانين بعد إقرار البرلمان لها، وأن موافقته مجرد قاعدة شكلية بحتة، إذ ليس له رفض تلك المصادقة، أما اعتراضه على القوانين فهي مجرد قاعدة نظرية لا وجود لها من الناحية العملية (بدر، 2003: 202)

الفرع الثالث \ اختصاصات التاج في المجال القضائي

1 - للتاج وبعد استشارة وزير الداخلية أن يعفو من العقوبة في غير نطاق القضايا المدنية، من دون أن يكون الوزير ملزماً باقتراح الملك في هذا المجال.

2 - موافقة التاج على التعيينات التي يجريها الوزير الأول في الوظائف القضائية، إلا إنها موافقة شكلية فقط.

بعد أن وقفنا على أهم اختصاصات التاج في إنجلترا، يتضح أنها اختصاصات شكلية أو رمزية، لا يمارسها الملك منفرداً، وإنما بواسطة الوزارة المسئولة.

المطلب الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في لبنان وفقاً لدستور سنة1926

تعدّ لبنان أول دولة عربية أخذت بالنظام الجمهوري، كما يعدّ دستورها لسنة 1926 المعدل أقدم الدساتير العربية في الوقت الحاضر والذي أخذ بالنظام البرلماني بصورته التقليدية (الشاعر، 1972: 403)، ويحتل رئيس الجمهورية في ظل دستور لبنان لسنة 1926 النافذ المعدل مكانة مهمة، إذ نصت المادة (49) من الدستور على أن [رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور...]، وقد منحه الدستور عدة اختصاصات نوردها وفقاً للتقسيم الآتي وفي ثلاثة فروع وكما يأتي:

الفرع الاول \ اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التنفيذي

لرئيس الجمهورية في المجال التنفيذي اختصاصات ينفرد بها وأخرى يشترك بها مع الوزارة وهذه الاختصاصات هي:

أ- الاختصاصات المنفردة

1 - يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بعد أجراء المشاورات بهذا الشأن، ويصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً(م53/2،3 من الدستور).

2 - يصدر منفردا المراسيم بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة(م53/5 من الدستور).

وان انفراد رئيس الجمهورية بممارسة الاختصاصين السابقين، قد جاء متوافقاً مع منطق الأمور وطبيعة سيرها في الواقع العملي، ذلك أنه في الاختصاص الأول لا يوجد رئيس مجلس وزراء يقوم بالتوقيع جوار توقيع رئيس الجمهورية، إذ يكون المنصب خالياً في مثل هذه الحالة، وفي الاختصاص الثاني فان المنطق يقضي بعدم توقيع رئيس الحكومة المستقيلة أو المقالة مع رئيس الدولة على قرار استقالته، لأنه قد يؤدي إلى طريق مسدود في حالة رفض رئيس الحكومة المستقيلة أو المقالة التوقيع على القرار.

أما مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم فتصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء(م53/4 من الدستور).

ب- الاختصاصات المشتركة

1 - يترأس مجلس الوزراء عندما يشاء من دون أن يشارك في التصويت، ويعتمد السفراء ويقبل اعتمادهم، ويرأس الحفلات الرسمية ويمنح أوسمة الدولة بمرسوم، ويعرض الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال، ويدعو مجلس الوزراء لجلسة استثنائية كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة(م53/1،7،8،11،12 من الدستور).

2 - يرأس المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء(م49/1 من الدستور).

3 - يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء(م 52 من الدستور)[1].

الفرع الثاني \ اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي

1 - لرئيس الجمهورية اقتراح تعديل الدستور، على أن تقدم الحكومة مشروع قانون التعديل إلى مجلس النواب(م76 من الدستور).

2 - يحيل مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب (م53/ 6 من الدستور).

3 - يصدر القوانين بعد إقرارها في مجلس النواب ويطلب نشرها(م51من الدستور) ويشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة(م54 من الدستور).

4 - لرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء إصدار مرسوم يقضي بتنفيذ مشاريع القوانين التي قررت الحكومة كونها مستعجلة، وذلك بعد مضي أربعين يوماً من طرحها على مجلس النواب، وإدراجها في جدول أعماله ومضي المدة دون البت بها(م58 من الدستور).

5 - يصدر رئيس الجمهورية المراسيم ويطلب نشرها خلال (15) يوماً من تاريخ إيداعها رئاسة الجمهورية، بعد إقرار مجلس الوزراء لها، وله طلب إعادة النظر فيها، ويعدّ القرار نافذاً إذا أصر عليها المجلس أو انتهت المهلة من دون طلب إعادة النظر(م56 من الدستور).

6 - لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى دورة انعقاد استثنائية، أو إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء المجلس(م33 من الدستور).

7 - لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد(م59 من الدستور).

1- هناك أنواع من المعاهدات لا يجوز إبرامها إلا بموافقة مجلس النواب وهو ما نصت عليه المادة(52) من دستور لبنان لسنة 1926 وذلك بأن [...المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب].

8 - لرئيس الجمهورية توجيه رسائل إلى مجلس النواب عندما تقتضي الضرورة(م 10/53 من الدستور).

9 - لرئيس الجمهورية، في الحالات الواردة في المواد(65،77من الدستور)، الطلب إلى مجلس الوزراء بحل مجلس النواب، فإذا قرر مجلس الوزراء ذلك، أصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل (م55 منالدستور)[1].

الفرع الثالث \ اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال القضائي

وفقاً لما قررته(م9/53) من الدستور فان لرئيس الجمهورية أن يمنح العفو الخاص بمرسوم، أما العفو الشامل فلا يمنح إلا بقانون.

ووفقاً لما نصت عليه(م54من الدستور) بأن [مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة. أما مرسوم إصدار القوانين فيشترك معه في التوقيع عليه رئيس الحكومة]، يتضح أن اختصاصات رئيس الجمهورية لا يباشرها بنفسه كقاعدة عامة، وإنما تكون مباشرتها عن طريق الوزارة المسئولة أمام مجلس النواب، وبذلك يكون الدستور اللبناني قد قرر بما لا يقبل الشك اعتناقه للنظام البرلماني بأركانه التقليدية (Stephanie , 2013: 323).

المطلب الثالث \ اختصاصات رئيس الجمهورية في العراق وفقاً لدستور سنة 2005

أخذ دستور العراق لسنة 2005 بالنظام الجمهوري البرلماني إذ نصت المادة(1) منه على أن [جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي(برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق]،

1- أما الحالات التي تجيز لرئيس الجمهورية طلب حل مجلس النواب فهي:
1 - ما قضت به (م4/65)من الدستور، إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين أو رده مشروع الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.
2 - ما قضت به (م77) من الدستور، إذا رفضت الحكومة مشروع تعديل الدستور المقدم من مجلس النواب وإصرار الأخير على وجوب التعديل.

وقد منح الدستور رئيس الجمهورية مكانة مهمة، إذ نصت المادة(67) منه على أن [رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور]. كما منحه الدستور عدة اختصاصات نقف عليها وفقاً للتقسيم الآتي وكما يأتي:

الفرع الاول \ اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التنفيذي

1 - يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، كما يتولى تكليف مرشح جديد في حالة إخفاق المرشح الأول بتشكيل الوزارة خلال المدة المحددة، أو في حالة إخفاق الوزارة في نيل ثقة مجلس النواب(م76/أولاً، ثالثاً، خامساً من الدستور).وأن هذا الاختصاص وإن كان ينفرد به رئيس الجمهورية، إلا أنه اختصاص شكلي، لأنه مقيد باختيار مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

2 - يقوم رئيس الجمهورية، مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سببٍ كان، على أن يقوم بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة (م81/أولاً، ثانياً من الدستور).

وقد منح رئيس الجمهورية إشغال منصب رئيس مجلس الوزراء في حالة خلوه، فانه كان من الأجدر على المشرع الدستوري العراقي منحه لنائب رئيس مجلس الوزراء، وذلك لقربه من الوزارة واطلاعه على أعمالها ومنعاً للجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الوزارة، إذ يمثل هذا الجمع خروجاً على مبدأ ثنائية السلطة.

3 - لرئيس الجمهورية، التقدم بطلبٍ إلى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء(م61/ثامناً،ب،1 من الدستور).

وأن هذا الاختصاص وإن كان شكلياً، ذلك أن سحب الثقة يتوقف على قرار مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بحسب ما قررته(م61/ثامناً،ب،3 من الدستور)، إلا أنه يعد خروجاً على كون رئيس الجمهورية يمثل نقطة التوازن بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية لدوره كحكم بين السلطات في النظام البرلماني، وأن الوزارة مسئولة أمام البرلمان لا أمام غيره.

1 - يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب عليها(م73/ثانياً من الدستور).

2 - يتولى رئيس الجمهورية إصدار المراسيم الجمهورية(م73/سابعاً من الدستور)الخاصة بتعيين السفراء، وأصحاب الدرجات الخاصة، والوظائف العليا بناء على اقتراح مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب(م61/خامساً، ب، ج من الدستور)، وقبول السفراء الأجانب(م73/سادساً من الدستور).

3 - يتولى رئيس الجمهورية منح الأوسمة والنياشين بتوصيةٍ من رئيس مجلس الوزراء(م73/خامساً من الدستور).

4 - يقوم رئيس الجمهورية بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية(م73/تاسعاً من الدستور).

5 - يتقدم رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء بطلبٍ مشترك إلى مجلس النواب وموافقة المجلس بأغلبية الثلثين لإعلان الحرب وحالة الطوارئ (م 61/ تاسعاً، أ من الدستور).

الفرع الثاني \ اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي

1 - يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب المنتخب للانعقاد، خلال(15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات(م54 من الدستور).

2 - لرئيس الجمهورية، دعوة مجلس النواب إلى جلسةٍ استثنائية، تقتصر على الموضوعات التي أوجبت الدعوة، وله طلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب، بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك(م58/أولاً، ثانياً من الدستور).

3 - يقدم رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مشروعات القوانين(م60/أولاً، ثانياً من الدستور).

4 - يصادق رئيس الجمهورية ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب (م 73/ ثالثاً من الدستور).

5 - لرئيس الجمهورية الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس النواب، ولا يحل المجلس إلا بموافقة الأغلبية المطلقة من عدد أعضائه، وفي حالة حل المجلس يدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات عامة في البلاد (م64/أولاً، ثانياً من الدستور).

الفرع الثالث \ اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال القضائي

1 - لرئيس الجمهورية إصدار العفو الخاص بتوصيةٍ من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري(م73/أولاً من الدستور).

2 - يصادق رئيس الجمهورية على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة(م73/ثامناً من الدستور).

بعد أن وقفنا على أهم اختصاصات رئيس الجمهورية وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة 2005، يتضح أن الدستور قد اختط لرئيس الجمهورية دوراً وسطاً، بين من يقيده بدور سلبي يجرده من أي اختصاصات فعلية تذكر، وبين من يطلق دوره في شؤون الحكم ليفوق بذلك دور الوزارة، فقد استطاع الدستور أن يمنح رئيس الجمهورية إلى جانب اختصاصاته الشرفية، اختصاصات أخرى مهمة وفعلية سواءً يباشرها بصورة منفردة أو يشترك بها مع الوزارة أو مع مجلس النواب، ويبدو أن هذه الاختصاصات وإن لم تعلُ بدور رئيس الجمهورية على دور الوزارة صاحبة الاختصاصات الفعلية في مباشرة شؤون الحكم، إلا إنها مثلت خروجاً عما يقوم عليه النظام البرلماني التقليدي من ممارسة رئيس الدولة لاختصاصاته بواسطة الوزارة المسئولة،أما في الواقع العملي فانه مع قصر التجربة الدستورية لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 فأنه لم يشهد دوراً مميزاً لرئيس الجمهورية مارس فيه اختصاصاته الدستورية.

الخاتمة

اولا \ النتائج

1 - إن قيام دستور لبنان لسنة 1926 المعدل على النظام البرلماني بصورته التقليدية، جعل من رئيس الجمهورية المنتخب من قبل مجلس النواب بأن لا يمارس اختصاصاته الدستورية كقاعدة عامة إلا عن طريق الوزارة المسئولة، أما الوزارة والتي يجب أن تحظى بتأييد الأغلبية البرلمانية فهي صاحبة الاختصاصات الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية وهي المضطلعة بمباشرة شؤون الحكم، وان هذا التنظيم الدستوري في توزيع الاختصاصات بين طرفي السلطة التنفيذية في لبنان هو ما يتوافق تماماً مع الطبيعة التقليدية للنظام البرلماني.

2 - أما في العراق فعلى الرغم من تبني دستور جمهورية العراق لسنة 2005 للنظام البرلماني، إلا أن ما كشف عنه البحث هو أن التنظيم الدستوري لوضع السلطة التنفيذية قد خرج عن مجموعة من الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني بصورته التقليدية، ذلك أنه قد منح رئيس الجمهورية بعض الاختصاصات الفعلية سواء يباشرها منفرداً أم يشترك بها مع الوزارة، وأن هذه الاختصاصات وإن لم تطغي على دور الوزارة ولم يشهد التطبيق العملي ممارستها من قبل رئيس الجمهورية لقصر التجربة الدستورية، إلا أنها تمثل خروجاً عن ممارسة رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي لاختصاصاته الدستورية بواسطة الوزارة المسئولة.

ثانيا \ التوصيات

1 - لما كانت (م81/ أولاً، من الدستور) قد نصت أن [يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان]، فإزاء هذا النص نقترح تعديله وذلك بأن يسند المنصب في هذه الحالة إلى نائب رئيس مجلس الوزراء، وذلك لقربه من الوزارة واطلاعه على أعمالها ومنعاً للجمع بين منصب

رئاسة الدولة ورئاسة الوزارة إذ يمثل هذا الجمع خروجاً على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني.

2 - رفع التناقض الوارد ما بين (م80/ثانياً من الدستور) فيما يمارسه مجلس الوزراء من صلاحيات وهو[اقتراح مشروعات القوانين]، وبين ما نصت عليه (م60/أولاً، من الدستور) وذلك بأن [مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء] إذ ذهبت المحكمة الاتحادية إلى أن إعداد مشروع القانون هو حق لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ونوصي بمعالجة هذا التناقض من خلال حصر عملية إعداد مشروعات القوانين بمجلس الوزراء، أما رئيس الجمهورية فينحصر دوره بإرسالها إلى مجلس النواب فقط.

3 - تعديل (م64/أولاً من الدستور) والتي نصت على أن [يحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء]، وذلك بان تمنح الحكومة حق حل مجلس النواب من دون تعليقه على إرادة المجلس أو رئيس الجمهورية حتى يتحقق التوازن مع ما يملكه مجلس النواب من حق إقالة الحكومة.

المصادر

1. د. احمد سلامة بدر، (2003)، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة.
2. د. السيد صبري،(1953) حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، مصر.
3. د. حافظ علوان حمادي الدليمي،(2001)، النظم السياسية في أوربا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل، عمان، الأردن، ط1.
4. د. رأفت فوده، (2001)، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع، دار النهضة العربية، القاهرة.
5. د. رمزي طه الشاعر،(1972)، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة الكويت.
6. د. زهير شكر،(1994)، الوسيط في القانون الدستوري،ج1،(القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظرية العامة والدول الكبرى)، المؤسسة الجامعية، بيروت، ط3.
7. د. سامي جمال الدين،(2005)، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
8. د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني،(1990)، الأنظمة السياسية، جامعة بغداد.
9. د. عبدا لحميد متولي،(1961) القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج1، بدون جهة طبع، ط1.
10. د. عبد الغني بسيوني، (1994) سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية، لبنان.
11. د. علي يوسف ألشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، دار صفاء، عمان، ط1.
12. د. محمد رفعت عبدالوهاب،(2007) الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
13. د. محسن خليل،(1979)، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت.
14. د. محمد كامل ليله،(1959)، المبادئ الدستورية والنظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1.
15. د. عمار محسن السلطاني،(2017)، الضمانات الدستورية والقانونية لحرية الاجتماع في العراق ومصر, رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
16. لطيف مصطفى أمين،(2008)، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة السليمانية.
17. Stephanie Hennette Vauchez et Diane Roman ,Droit de l'homme et libertés fondamentales, Dalloz,(2013).
18. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
19. الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.

المصادر العربية

1. الجرجاني: عبد القهار الجرجاني. (1932)K أسرار البلاغة، المكتبة التجارية الكبرى بمصر،
2. زينب يوسف عبد الله(1994): الاستعارة عند الجرجاني، رسالة جامعية ماجستير، كلية اللغة العربية، جامعة ام القرى.
3. الهمذاني: عبد الرحمن الهمذاني، (1985)، الألفاظ الكتابية. طبع بمطبعة الآباء اليسوعيين.
4. المعجم المفهرس لألفاظ الحديث النبوي عن الكتب الستة وعن مسند الدارمي وموطأ مالك ومسند احمد بن حنبل. مطبعة بريل في مدينة ليدن (1962).
5. العسكري: أبي هلال العسكري، (2000)، الفروق اللغوية، دار الكتب العامة، بيروت: لبنان.
6. السكّيت: أبي يوسف بن أسحاق، (1895)،. كنز الحفاظ في كتاب تهذيب الالفاظ. بيروت: المطبعة الكاثوليكية للآباء اليسوعيين.
7. الأنصاري الأفريقي المصري: جمال الدين الأنصاري. لسان العرب، الجزء الاول، منشورات محمد علي بيضون، دار الكتب العلمية: بيروت، لبنان
8. ألجندي: محمد الجندي. بحث عن الاستعارة 2016 أرشيف المدونة الالكترونية
9. العلايلي: عبد الشيخ العلايلي، (1974)، معجم الصحاح في اللغة والعلوم المجلد الثاني. دار الحضارة العربية.
10. ابن جني، (1955)، الخصائص. تحقيق محمد علي النجار. دار الكتب المصرية.

8. Danesi, M., (1995), "Learning and Teaching languages:The Role of Conceptual Fluency in International Journal of Conceptual Fluency.Vol. 5.Issue 1 (Wiley on line Library).
9. Friedrich and Ungerer Schmid, (2006), An Introduction to Cognitive linguistics. Pearson.
10. Gibbs., (1996), "Why Many Concepts are Metaphorical "in Cognition, Vol. 61, Issue 3, pp, 309-319.
11. Cambridge: Cambridge University Press.
12. Gibbs, R., (2006), Embodiment and Cognitive science. New York: Cambridge University Press.
13. Kovecses, Z., (2010), Metaphor: A Practical Introduction:2nd Edition. Oxford: Oxford University Press.
14. Kovecses, Z., (2007), Metaphor in Culture: Universality and Variation.Cambridge:Cambridge University Press.
15. Lakoff, G., (1993), "The Contemporary Theory of Metaphor "in Metaphor and Thought, edited by Andrew Ortony, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press.
16. Lakoff, G.1987. Women, Fire and dangerous things: What categories reveal about the mind. Chicago and London: University of Chicago Press.
17. Lakoff, G.and M. Johnson., (1980), Metaphors we live by.Chicago:The University of Chicago Press.
18. Lakoff, G., (1986), " A figure of Thought " in Metaphor and Symbolic Activity, Vol. 1, Issue 3, Published on line 2009 (215-225).The University of Chicago Press.
19. Langacker, R.W., (1991), Foundations of Cognitive Grammar. Vol. 1.
20. Lanckager, R. W. 1998) "Discourse in Cognitive Grammar " in Cognitive Linguistics Vol. 12.California:University of California.
21. Reddy, M.1979. "The Conduit Metaphor "in Metaphor and Thought". Cambridge: At the university.
22. Shweder., (1991), "Thinking through culture: Expeditions in Cultural Psychology (Harvard University Press, P.245)
23. Stanojevic, M, M.Tralic and I Ljubicic, (2014), "Grammatical Information and Conceptual metaphors: The case of Anger in Language as Information, eds., Stanojevic, M.Miller and A.D. Stanic.
24. Steen, G., (2007), Finding Metaphor in Grammar and Usage. Philadelphia: John Benjamins.
25. Taylor J, Mbense T.G., (2003), .Red Dogs an Rotten Mealies: How Zulu talk about anger in Speaking of emotions: Conceptualization and Expression.New York: Mouton de Gruyter
26. Wierzbicka, Anna., (1999), Emotions Across Languages and Cultures:Diversity and Universals. Cambridge: Cambridge University Press.

since to the researchers' knowledge, this type has not been given attention especially in Standard Arabic.

To sum up, in both types of metaphors in the two languages, "anger" is looked upon as a negative emotion which should be kept under control otherwise its consequences are dangerous to humanity. "Anger suggests explosion, destruction and revenge" (*Shweder, 1991*). In fact in the Holy Quran and in AlHadeeth AlNabawy of the prophet Mohammed (PBUH) there is always a repetitive warning on the danger of getting angry and it is considered a negative behavior which God doesn't bless.

The results of the comparison confirm Lakoff and Johnson's assumption that metaphors which are associated with the human physical experiences show lots of similarity in English and Arabic while the ones associated with culture can be specific to one language rather than another as it is the case with the conceptual metaphor of "anger " as "an evil" or as " a human being".

List of References

English References

1. Aitchison, J., (1987), Words in the Mind:An Introduction to the Mental Lexicon. Oxford: basil Blackwell.
2. Alsadi H, Z., (2016), "Metaphors: Production and Compréhension by Qatari EFL Learners" A Cognitive Approach, Arab World English Journal Vol.7.No. 1 M
3. Barcelona A & Sorian C., (2004), " Metaphorical Conceptualization in English and Spanish ".European Journal of English Studies (8 /3), 295-307
4. Crystal, D., (2003), English as a Global language. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
5. Constantinou., (2014), " Conceptual Metaphors of Anger in popularized Scientific Texts" Linguistic
6. Approaches to Emotions in Context, Vol. 241, 159. John Benjamin Publishing Company
7. Croft W & Alan D., (2004), Cognitive linguistics. Cambridge: Cambridge University Press.

واذا ما غضبوا هم يغفرون

If they get angry, they forgive.

اذا غضب احدكم فليسكت

If one of you gets angry, he should keep silent

اللهم اذهب غيظ قلبي

Oh my God. Take away the anger of my heart

"ان هذا الغضب جمرة من الشيطان توقد في قلب ابن ادم (الامام الصادق عليه السلام)

, this anger is the ember of Satan which kindles in the heat of Adam. (Imam Alsadiq)

This metaphor is specific to Arabic since it is culturally shaped. No examples can be found in English as far as this metaphor is concerned. This confirms the cognitive linguistic assumption that the similarities in the conceptual metaphors of both Arabic and English are due to the common human physical experiences. While different cultures give rise to different metaphors in the two languages as shown in this type.

Conclusion

In this paper some conceptual metaphors of "anger" have been identified and accounted for both in English and standard Arabic.The paper does not intend to discuss all types of conceptual metaphors of "anger" since an extensive body of research has been carried out in the two languages yet in Arabic the emphasis has been on the different dialects of Arabic rather than the standard therefore the aim of this paper is to shed light more on the metaphors which are based on culture rather than the physical experience

اللهم لا تقتلنا بغضبك

"O God" don't kill us by your Wrath.

هذا غضب جاءني من أطرار البلاد لا اعرفه

This is anger coming to me from outside the country, I don't know him.

"اردتم ان يحل عليكم غضب من ربكم "رجع موسى الى قومه غضبان

Did ye desire that wrath should descend from your Lord on you

Anger as A Devil

In Islamic culture, uncontrolled anger is one of the tools of Satan and can lead to many evils and tragedies. Controlling anger is a sign of "righteousness". Anger is considered the burning coal that burns in the heart. According to The Prophet Mohammed" (Peace be upon him) a strong man is the one who can control himself when he is angry. therefore Islam has a great deal to say about the emotion of "anger".

In the Islamic tradition, the term (anger) الغضب is compared to the devil as shown in the following examples:

Prophet Mohammad (PBUH) says:

فاذا الغضب تجمع الشر كله

When angry, all devil aggregates.

لا تغضب اياك ان تتصف بهذه الصفة الشيطانية

Don't be angry, don't be characterized by this diabolical feature.

ان الغضب من الشيطان وان الشيطان خلق من النار وانما تطفئ النار بالماء فاذا غضب احدكم فليتوضأ

Anger is from Satan and Satan was created from fire and fire is extinguished by water, if one of you gets angry he should wash for prayer (wudhu)

That ruffled her feathers.

Beware of my anger.

In Arabic, there are some conceptual metaphors in which the source domain (human being) is deleted with the exception of one property of that domain which is left to be compared to the targeted domain (anger) as shown in the following examples from the Holy Quran, Old Testamet and ALHadeeth AlNabawy (Islamic Shareet) and old textbook of Arabic rhetoric.

وسكت عن موسى الغضب

(When the anger of Moses was appeased.)

In which "anger" is compared to one of the properties of human being which is "to stop talking" because only human being s are capable of speaking.

" تعقل الانسان ببطء غضبه "

Sanity of man is in slowing down his anger.

another feature which is slowing down.

In the old Testament, God is talking to Moses:

يا موسى امسك غضبك عمن مكنتك عليه و اكف عنك غضبي

(Restrain your anger from those who I empower you on will retrain my anger at you)

In AlHadeeth AlNabawy, there is a reference to "anger "as in

" الغضب يفسد الايمان "

(Anger spoils faith).

لا تسرع بروحك الى الغضب لان الغضب يستقر في حضن الجهال

Don't speed up your soul to anger because anger resides in the illiterates' lap.

Consider the following examples:

He lost control over his anger

فقد السيطرة على غضبه

He surrendered to his anger.

استسلم لغضبه

She fought back her anger.

حاربت غضبها مجددا

Overcoming anger is a big victory over our enemy.

التغلب على الغضب انتصار على اكبر عدو لنا

Anger is an enemy of sanity.

الغضب عدو العقل

Anger as a Dangerous Animal or a Human Being

The embodied nature of the conceptual metaphor is one of the basic tenets of CMT Therefore to understand the abstract or the target domian, we manipulate the living organisms as the best choices to represent the concrete or the source domains. As we have experienced the danger of the wild animal, we try to exploit this knowledge to map the danger of being angry.There is a correspondence between the two.(Gibbs, 2006) According to the western culture, passions are beasts inside a person.The angry person is equivalent to a dangerous animal as in:

His anger turned him into a monster.

He has a fierce temper.

He unleashed his anger.

It is dangerous to arouse his anger.

He began to bare his teeth.

وجعل للنار غضبا

He made anger for fire.

أتقد عليه غضبا

He flames with anger.

لقد ظلوا غضابا يحرقون

They remained angrily burning.

Similar examples can be found in English.

His anger is smoldering.

He is doing a slow burn.

Smoke was pouring out of his ears.

He has a burning feeling in the stomach when he gets angry.

Anger is conceptualized as"fire" and the angry person is the thing burning. Just as fire has an intensity, anger also has an intensity, things can burn at a low intensity then goes up to bursting into flames. The same is true of angry people at low intensity but when they get very angry the intensity goes up and this will cause a damage to the angry person and people around him. Almost in all cultures "anger " is conceptualized as" fire ".

Anger as Enemy

Whether in English or Arabic culture, "anger" is looked upon as a negative emotion so the angry person looks at his anger as an enemy which he has to struggle with in order to control it., if not the "anger' will take control of him and can't function normally.

تعّقل الانسان ببطء غضبه

Man's sanity is by slowing down his anger

الغضب ريح تهب على سراج العقل فتطفئه

Anger is a wind that blows at the lamp of the mind and switches it off.

Anger as Fire

In almost all cultures, the emotion "anger" is structured, understood and talked about in terms of fire.We rarely find a culture in which this metaphor is absent.It is worth mentioning that the metaphorical expressions used to map our feelings of anger are systematic just as our feelings and concepts. When one gets angry, there are certain symptoms which accompany his anger such as the body heat, redness in the face and neck areas since the physiological effects of an emotion stand for that emotion. (Lakoff, 1980). that claims that if we look at all the metaphors for "anger" in the languages of the world, we will not find any that contradict the physiological results that they find with this metaphor, all the parts of the body will be affected such as the nerve, nose, ears, eyes.

Consider the following examples in Arabic:

كلامه اشعل فتيل غضبي

His words ignited my anger.

اطفأت نار غضبه

I quenched his anger fire.

عرف الغضب على انه جمرة او حمية

Anger was defined as carbuncle.

وقد حميت جمرته اذ غضب

His carbuncle kindles when he gets angry.

mouth.The angry person becomes incapable of thinking or seeing as shown in the following examples:

e.g. They are driving me nuts.

e.g. When he gets angry, he goes bonkers.

e.g. He went bananas.

e.g. When everything goes wrong, I'll get hysterical.

e.g. Anger begins in folly and ends in repentance.

e.g. When he gets angry, he bangs his head against the wall.

e.g. He lost control over his anger.

In Arabic we have similar metaphorical mapping of anger as " insanity" or mental changes not only physical changes or pain.as in:

غضب ففقد صوابه

He got so angry that he was insane.

غضب سيدي فلكمني لكمة شديدة

My master got so angry that he punched me hard.

عملك يدفع بي الى الجنون

Your action drives you mad.

غضب فجن جنون

He got so angry that he maddened.

أذا ما غضبوا هم ينتقمون و يبطشون ويظلمون

If they get angry they revenge, punish and do injustice.

اول الغضب الجنون واخره الندم

Permeable of anger is madness and its result is regret.

الغضب هو جنون مؤقت

Anger is a temporary madness.

كان في قمة الغضب عندما اخبرته ما فعلت

He was high in anger when I told him what I have done.

بالكاد استطعت احتواء غضبي

I scarcely managed to contain my anger.

هذا حقا اطفا غضبي

This really quenched my anger.

اشعل فتيل غضبي

He kindled my anger

لقد غلا عليه من الغضب

He boiled of anger at him.

ويقال استشاط عليه اي تلهب عليه وطار به الغضب

He became fuming with anger and fly off the handle.

The examples both in English and Arabic reveal similarities not only in the grammatical constructions but also the lexical choices. Sometimes, a metaphor is central to a certain cultural model for instance In the Iraqi culture "anger " is associated with "hot weather " the heat of the sun leads to the heat of temperament. Anger increases more in hot rather than in cold weather. The heat of all parts of the body increases.

Anger is Madness

Another physiological effect of anger is "insanity" when the angry person can't control his nerves. In such a state, the angry person passes the limit point on the anger scale and he can't function normally.There are certain behaviors which are associated with insanity such as "The hair stands off, hitting the head with solid things. Grinding the teeth, and foaming at the

Of too much intense of anger.

Consider the following sentences:

e.g. She blew up at me.

e.g. She exploded.

e.g. We won't tolerate any more of your outbursts.

When the container explodes, part of it might go up, the same is true of a person when he explodes, part of him goes up in the air as in:

e.g. He drives me out of my mind.

e.g. He will throw a fit if he finds out.

e.g. I blew my top

Then anger diminishes as in

The heat of her anger vanished and was replaced by fear.

He fought until his anger subsided.

The same metaphor is conceptualized in Arabic as in:

صب غضبه عليها

He poured his anger on her.

كان الغضب يستعر في داخلي

Anger was raging in me.

سرعان ما تأجج غضبي

My anger got raged quickly.

انفجر غضبا عندما اخبرته بالحادث

He exploded with anger when I told him about the accident.

people. The heat includes the body heat, internal pressure, skin redness, agitation and impaired visual acuity.

e.g. His eyes are filled with anger

When we add too much fluid to the container, it brims over.The same is true of anger when the body bears too much anger, the latter overflows as in:

e.g. He poured out his anger on her

e.g. His pent-up anger welled up inside him

e.g. She could feel her anger rising.

When the fluid is overheated, it produces steam which creates pressure on the container, intense anger also produces steam as shown below:

e.g. She got all steamed up.

e.g. He is blowing off steam

e.g. I was fuming.

Intense anger produces pressure on the body which tries to send it out through a conduit.

This is called conduit metaphor as in:

e.g. He was bursting with anger.

e.g. I could barely contain my rage.

e.g. He vented his anger on her.

e.g. Unload your anger in words, then your head will be clearer.

When the pressure is too high on the container, it explodes as the person explodes because

Their pleasure banished the anger from her heart.

The same is true of the following examples in Arabic

اشتد غضب الله

God's Wrath intensified.

فكأنما صب عليه ماء بارد فسكن وسكت غضبه

As if he's soaked cool and his anger quieted.

وباخ غضبه بوخا

His anger got quiet

وتسرى غضبه

His anger was revealed

Conceptualization of anger is based on the following central metaphors:

Anger as Heat

The most prototypical metaphor for anger is "heat". The reason is that the major effect of Anger is the increased heat of the body.This metaphor is based on the physiological effect of Anger which is also conceptualized as the heat of the fluid in a container. which is considered the central metaphor by cognitive linguists (*Langacker, 1998*) Thus the scale of anger corresponds to the scale of heat which has a zero point and a limit.The body is the container of anger just like the container of a fluid.When the container takes too much heat it explodes just as the human body when bearing too much anger it explodes too, losing control over oneself. This is reflected in the physiological changes the body will undergo such as body heat, great blood pressure, agitation…etc.As the explosion of the container is dangerous, the loss of control is also dangerous to both the angry person and the targeted

terms of fire.We rarely find a culture in which this metaphor is absent.The values of each culture are not independent, they form a coherent system with the metaphorical concepts and this explains why the emotional concept "anger" is sometimes difficult to understand by people of different cultures simply because values differ too. For instance in the Islamic culture "ghadhab" is associated with the devil which is in turn associated with fire due to the fact that we when one gets angry he is going to lose control because he is pushed by the devil to do that. So I n the Islamic context when in anger one has to wash hands and face (make alwudhu) and pray to send the devil away. We can conclude that by mastering the figurative language we learn can help us understand the culture of that language.

Types of "Anger " Metaphor

In conceptualizing our experiences, we pick out, through metaphors the important aspects of an experience which we refer to as the prototypical aspects and the other aspects are hidden. Different types of metaphors are exploited to conceptualize our emotions.There is a central metaphor and some other minor ones.We look at our emotions as physical entities which can be grouped, subcategorized or quantified.Anger is conceptualized as a mass entity with a scale which shows its amount.It exists when the amount is greater than zero and it goes when the amount falls to zero.Consider the following examples:

How much anger has he got in him?

There is a lot of anger inside him.

His anger went away.

She saw her anger as an outlet to her problems.

Types of Conceptual Metaphors of "Anger"

Conceptual metaphors are of two kinds: those which are based on the human's experience with the physical reality. They are basically related to the body as a container of emotion almost all parts of the body, face, eyes, hair, teeth, skin …etc. In most of the languages, the body is the container of "anger" emotion. Therefore it is not strange that the examples given whether in English or standard Arabic reveal lots of equivalences in the conceptual metaphors of "anger' as heat, fire since human beings perceive the world almost in the same way. (*lakoff and Johnson, 1980*). And those which are based on cultural experience which are partially universal because cultural experience differ from one culture to another (*Lakoff and Johnson, 1999*). Some concepts are culturally shaped as it is the case with the metaphorical mapping of "anger" in Arabic as "the devil".

The first type can help us understand our conceptual system by high lightening certain aspects of our experience. It partially embodies our everyday concepts and this embodiment is reflected in our Literal language. We can understand one experience in terms of another.

Just like Lakoff, Arab linguists like Jurjani believe that metaphor is pervasive not only in our language but also in our thoughts in daily life.our cultural values are coherent or consistent with the metaphorical concepts we live by (Lakoff. 1980).Therefore metaphors are thoughts and not only words. The metaphorical expressions used to translate the word " anger " in English or "ghadhab" in Arabic are systematic just like our thoughts. In Arabic, "metaphor" has been one of the commonest rhetorical devices used in the holy Quran, Poetry and ceremonial speeches (*Al-Jurjani, , 1987*) In almost all cultures the term "anger" is structured and understood and talked about in

a dangerous act as a result of losing control over the self .Such degrees of anger are reflected in language by the use of different parts of speech on a certain linguistic scale equal to the physical anger scale Furious –livid – blowup –fume –rage- wrath- aggravated –storm- thunder – maddened- Outrage—enraged— prototypical is "anger" since it has the prototypical properties. .At the bottom we can enlist the following

Upset- bothered- irate- irritate- bristle-exasperate-be vexed-cross-seeth

As for Arabic "ghadhab " is the prototypical .At the top of the scale we can have the following :

(sakhata سخط, sakhima سخيمة, hanaqa حنق, haja هاج, istashata استشاط, ightadha اغتاضة...) and the bottom we include :

Imta'adha امتعض, 'ataba عاتب, wajida وجدة, ihtada احتدى...)

(Abdulrihman Alhamadani , 1911), (Ibn Alhilal Al"askri in his book Alfrooq Allughawiya, p.6)

Source of Data

The English metaphorical expressions analyzed in this study are collected from books of grammar especially cognitive grammar , Oxford Advanced Learner's Dictionary ,online dictionary and Literary texts .As for Arabic , data was collected from different sources including classical standard Arabic grammar books and dictionaries , modified standard Arabic in literary books and in the Holy Quran.

The method of analysis is based on CMT launched by Lakoff and Johnson (1980) , where the source and target domain in all the chosen conceptual metaphors are identified both in English and Arabic.

Central / Prototypical and Peripheral Metaphors

Prototype categorization is at the essence of cognitive linguistics according to which a word has senses and one of the senses is central, prototypical and the rest are peripheral.(*Lakoff,1987; Taylor,2003; Kovecese, 2007*) . Abstract concepts like emotions can't be defined in terms of inherent properties but instead in terms of prototypes and types of relations to prototypes. The taxonomy includes a set of semantic features which are responsible for the different ranges of use , some of these features are more prototypical than others .

For instance the terms "anger" and "angry" are the prototypical terms with a cluster of non-prototypical terms some of which show the highest degree of the intensity of anger such as (frustrated, outrageous, aggravated, wrath etc……others show the lowest degree such as (displeased, bothered, etc…..). The same is true of Arabic words like " ghadhab , ghadhban " are the prototypical words from which the words "sukhut, istishata , ghaydh" etc., have been extended but still each of these terms has its own peculiarities and the grammatical constructions in which they are used ..Metaphor can successfully reveal this scale . The grammatical constructions which are used to describe the ranges of anger are based on people's experiences in life .The term "anger" is considered the most salient of all due to its wide use in dictionaries, in everyday life and in writing (*stanojevic and ljubicic,2014*)

Thus "anger" and "angry" come at the top of the scale and "there is a zero point at the bottom of the scale and in between there is a range in the intensity of anger .As the intensity of anger increases , the speaker experiences certain physiological effects such as increase in body heat, increase in blood pressure and physical agitation .This forces the speaker to perform

The motivating factor behind this mapping is the correlative or similar features of the two domains. (*Lakoff , 1987*). For instance , in many languages, "anger" is associated with "heat" since the there is an increase in the body heat when one gets angry . This correlation happens automatically and unconsciously. (*Kovecses ,2010*)

The question normally raised is why people choose a particular source domain to reflect the target one ? It is believed (*Steen, 2007*) that the correlation between the two is motivated by the certain properties or parameters that are similar between the two .The properties of the target domain are derived from the same properties of the source domain. (*Danesi,1995; Steen 2007*) for example by mapping" an angry person onto mad man" , the common parameter is the danger that both may cause to other people . The features of the target domain can be highlighted by the source domain such as (fire, heat , wild animal , evil ….etc.). Fire, heat …etc. are an example.

To CMT, "metaphor is a fundamental cornerstone in cognition", (*Gibbs, 2006*).

Besides our experience , the concrete domain helps us exploit this knowledge to talk about the abstract concept .For example when we talk about "anger" as a dangerous animal because we have experiences the danger of the wild animal and we exploit it to talk about the danger of being angry .There is a correspondence between the two.(Gibb ,2006).The correlation between the source and the target domains in real life is crucial to the motivation of metaphor in CMT (Lakoff and Johnson , 1980).The association between the two domains might be due to at least one or two parameters that are similar between the two domains.

This attitude towards metaphor has changed since the emergence of cognitive linguistics which shifted the attention to looking at "metaphor" as "a figure of thought ,cognition& communication" rather than "a figure of speech" (*lakoff , 1993*). It is used to uncover the correspondence between human experiences ,thoughts and the structure of language. (*Gibb, 1996, 49*) views metaphor as "an inseparable part of the poetic mind of all language users. As a result metaphor has been approached from different perspectives, sociolinguistic ally, psycholinguistic ally, culturally, neurolinguistically, second language learning, conversation and discourse analysis. (*Crystal, 2003; Steen, 2,007; Alsadi, 2016*), business communication and science. Recently metaphor has been studied not only in the written but also the spoken language, in films and especially animated films referred to as cinematic metaphor, in political cartoons, and advertisements and even music.

The CMT theory postulates that our conceptual system is metaphorical therefore metaphor is a conceptual phenomenon where one domain of experience "the source " is understood in terms of another domain which is "target. (*Lakoff & Johnson,1980 , Lakoff, 1987, Lanckager , 1998*,). The source is the concrete represented by the body, animal, plants, fire …etc.) mapped onto the conceptual, the target which is embodied in the native speaker's mind (*Reddy, 1979*). It is believed that the two domains are located in two different parts of the brain, the source is located in the sensory-motor system therefore the source comes from the concrete while the target which is abstract is located in the higher cortical area (*Koveses2010*) This reflects the closer connection between the mind and the body in human communication. This mapping will result in the conceptual metaphor. Such mapping is systematic since the language we use to express it is also systematic. (*Lakoff & Johnson 1980, p.7*).

Introduction

Human beings are privileged over other species in their abilities to manipulate language to express their implicit, hidden feelings by using a figurative language as a catalyst at the core of which is "metaphor". According to the Arab prominent philologist "Ibn Juni " most of the language is metaphor and it is real in the Arabic language and the holy Quran and according to the modern Arab linguistic trends, "metaphor" is considered as the daily companion to human being which enables him to communicate and overcome confinement.(Abid Mohammed Shabayik).According to AlJurjani (Asrar alBalaghah), metaphor has other advantages such as:

a .brevity by which many meanings can be mapped for one linguistic expression

b. mapping of the abstract through the concrete ,to him mapping is of two kinds: the linguistic and the mental

c. embodiment of the meanings hidden in the mind so as to appear to us visually, strangeness through which new properties are attached to the target domain which in reality are not part of it.

Emotions in general and "anger" in particular can't be easily described unless through another Medium which is "metaphor "therefore" metaphor" can map the abstract feeling in terms of another concrete medium. In each language there is a class of distinctive metaphors for different kinds of anger. metaphors which are based on bodily experience can be universal but those based on cultural knowledge are partially universal.

In Classical Philosophical tradition ,"metaphor "is looked upon as a linguistic expression used in decorative and rhetorical language...Grammatical approaches considered "metaphor as substitute for literal expression" (*Aitchison, 1987*)

show some differences since the way human beings manipulate their cognitive abilities differs from one culture to another. (Kovecses , 2010)

What it means to be angry is not the same in all cultures .For certain cultures ,"anger" is dangerous and might lead to the destruction of society .For the Eskimo , "anger" is something which only children experience .For the working class Americans , anger helps one overcome his fear and attain independence (Wierzbicka , 1999).For the Arabic culture , anger means to be under the control of the devil who forces people to do things which are dangerous to lives .

Keywords : "anger" , "metaphorical mapping" , "conceptual metaphor theory (CMT)""domain"

المستخلص

يهدف البحث الحالي إلى إلقاء الضوء على الفروقات بين اللغة الإنكليزية القياسية واللغة العربية الفصحى من خلال التطبيق المجازي لمفهوم احد اكثر المشاعر فعالية وهو الغضب. فاللغتان العربية والانكليزية تمتلكان رصيدا ضخما من المفردات ذات الدلالة التي تشير إلى الغضب.

ومن ناحية اللغة العربية فقد كان لكتاب عبد القاهر الجرجاني (أسرار البلاغة) الأثر الكبير في التعرض إلى الأنواع المتعددة من الاستعارة التي أثرت في جيل كامل من اللغويين . ومراجعة ما قيل حول الاستعارة من قبل اللغويين العرب الاقدمين ومقارنة آرائهم بآراء اللغويين الإنكليز المحدثين يمكن أن يساعدنا على التركيز على نقاط التطابق والاختلاف فيما يخص التعابير المجازية باللغتين.

اما بالنسبة إلى اللغة الإنكليزية فقد تم اختيار نظرية الاستعارة السياقية التي اسسها العالمان اللغويان ليكوف وجونسن لتكون الإطار النظري للبحث.

الكلمات المفتاحية: الغضب، الخرائط المجازية، نظرية الاستعارة السياقية وملكية تامة

وغضب رسول الله ودرّ عرق بين عينيه

(The Messenger of God got angry and it was shown in the nerve between his eyes).

فغضب وانتفخ

(He got angry and swollen.)

و قد غضب جلده غضبا وكان من يعرف الغضب في وجهه تحمر عيناه

(His skin got angry and he whose face shows anger gets red eyes.)

واصبح جلده غضبة واحدة (لسان العرب)

(His skin became sole anger)

وغضبت عينه وورم ما حولها(لسان العرب)

His eyes got angry and their surroundings got swollen.

غضب حتى سال الغضب من أذنيه

He got so angry that anger poured down of his ears.

وكأن من يعرف الغضب تحمر عيناه

He who knows anger, gets red eyes

هو يحرق اسنانه من شدة الغضب

He burns his teeth out of anger intensity.

Most of these are agreed upon by doctors and psychologists as being universal .Such symptoms form the metaphoric basis of the linguistic expression and they reflect the universal aspect of "metaphor".

But of course not all of them exist in all cultures therefore languages express only those which exist in their cultures .Although the conceptual metaphors are similar in English and Arabic but this doesn't necessarily mean that the linguistic expressions of "anger" are the same in the two languages .while those which are related to the cultural modes of the two communities

The Conceptual Metaphor Theory (CMT) founded by Lakoff and Johnson (1980) has been adopted as the framework for analysis." since cognitive linguists were the first precedence who attracted the attention to the importance of metaphor in human cognition, thought and communication.. The comparison reveals that although the two languages belong to different families and represent different cultures , conceptual metaphors which are based on physiological embodied experiences of the users of the two languages share a lot of similarity in the metaphoricity of linguistic expressions and this is supported by the universal physiological symptoms which human beings experience when they get angry for instance:

- Blood surges from the lowest part of the heart
- Lips quiver
- Teeth are clenched
- Hair bristles and stand on end
- Forced and harsh breathing
- Cracked joints
- Bursting out into speech with unintelligible words
- \body excites
- Striking of hands continually
- Stamping the ground

Almost similar symptoms were recognized by Arabs exemplified in literary books and old books of rhetoric as shown in the following :

"واذا خلو عضوا عليكم الانامل من الغيظ

(When they are alone ,they bite off the finger tips out of rage.)

وغضب رسول الله حتى عرف الغضب في وجهه

(The Messenger of God got so angry that anger was shown on his face)

Abstract

The aim of the present paper is to shed light on the differences between standard English and classical Arabic in metaphorically mapping the concept of one of the ubiquitous emotions in language which is "anger". Both English and Arabic have a large amount of vocabulary of words and phrases related to the emotion of anger, and rich discourses about people's feelings so it can be a highly rich and suitable area for research. The reasons why classical Arabic was chosen for the comparison are: 1. There is an exhaustive body of contrastive research on all dialects of Arabic in relation to conceptual metaphors but not standard Arabic. 2. The outstanding contribution of the Arab pioneers to the study of metaphor of emotions in general and conceptual metaphors in particular shouldn't be denied. In particular AlJurjani distinguished work on Arabic Rhetoric in general and metaphor in particular in his outstanding book "Secrets of Rhetroic " (Asrar al-Balaghah) in which he made an extensive study of all types of metaphor and its advantages. He had deeply influenced many of the contemporary Arab linguists and literary figures .They still adopt his theory in their analysis., 3.To review what has been said about metaphor by traditional Arab linguists and compare their views to the modern view in English may enable us to focus on the points of similarities and differences in the way they depict metaphoricity of linguistic expressions in Arabic and its counterpart. Therefore all the data collected were based on classical literary texts, the Holy Quran and "Alhadeeth Alnabawy (Speeches of the Prophet Mohammed). As for English , the data was collected from books of cognitive grammar, dictionaries and literary texts.

Metaphorical Mapping of Anger in English and Standard Arabic

Assist. Prof. Dr. Lamia A. Aalni,
Assist. Prof. Dr. Saad F. Al–Hassani

English Dept., Al-Esraa University College, Baghdad / Iraq

رسم الخرائط المجازية للغضب باللغتين الإنجليزية والعربية الفصحى

ا. م. د. لمياء العاني و أ. م. د. سعد الحسني

قسم اللغة الانكليزية – كلية الاسراء الجامعة, بغداد \ العراق

obsessed with the events and even by the characters' dreams.

Like John Bunyan's book, The Pilgrim's Progress, Emily Bronte has been eternalized by her masterpiece Wuthering Heights. The former was written in the "similitude of a dream," while the latter seems to be a transcription of multiple dreams. Both of these books became monuments of creative achievement.

Works Cited

1. Bronte, Emily, (1970),Wuthering Heights. London: Longman's Green and Co Ltd.,
2. Carrington, Norman T., (1948), Emily Bronte: Wuthering Height. Cambridge: James Brodie, Ltd. ND.
3. Drew, Elizabeth, (1963), The Novel: A Modern Guide to Fifteen English Masterpieces. NY: Laurd,
4. Drabble, Margaret, and Stringer, Jenny, (1987),The Concise Oxford Companion to English Literature. Oxford: OUP.
5. Goodridge, F., (1967), Bronte: Wuthering Heights. London: Edward Arnold (Publishers) Ltd., Abbreviated as WH in quotes from the novel.
6. Kettle, Arnold, (1967), An Introduction to English Novel. London: Hutchinson University Library.
7. Kreslin, John B., (1971), Wuthering Heights. Toronto: Coles Publishing Company Ltd.
8. Murfun, Ross C.,(1989), "The Biographical and Historical Background." In "Heart of Darkness: a Case Study in Contemporary Criticism," New York: St. Martin's Press Inc.,

engendered by the central theme, the love of Catherine and Heathcliff: "[Catherine] and Heathcliff haunt the book as they…haunt the moors. They radiate a blazing vitality which dims everybody else….the bond between them and its significance remains the central mystery…." (Drew 1963, p.185) So, ultimately, the sustained horror which turns Lockwood savage enough to rub a child's wrist on a broken glass suggests the strange world of horror lurking in the Heights ends in comparative peace, harmony, and happiness.

When *Wuthering Heights* was published in 1847, it was little noticed first, and its author never lived to know of its fame and "her recognition as a great novelist." (Carrington, p.8) Carrington conjectures: " One could not help but wonder what would have been her literary achievement if she lived a regular length. Be that as it may, like John Bunyan, she has put herself in the first rank of English story-tellers by one book." (Pp.8-9)

One cannot ignore her poetic heritage; like her "The Old Stoic," she despised riches, love, and fame:

Riches I hold in light esteem,
And Love I laugh to scorn,
That vanished with the morn.

The fame that was a dream to her became a reality after her demise.

Conclusion

Though Emily Bronte cannot be subjected to psychoanalysis, her nature was relatively tame; though firm and strong-willed, her masterpiece, one novel only, describes untamed passions of love, hate, and revenge. The Freudian belief that fiction is a sort of a dream or daydreaming applies to Wuthering Heights. Readers can quickly identify with her characters and are

Though they are called "rival houses," Wuthering Heights seems to be superior to the Grange. This rivalry ends with Heathcliff's death and the marriage of Cathy and Hareton. In comparing the "rival houses," Goodridge says:

> On the Heights, the effects of weather are unsoftened. At Thrushcross Grange, they are always gentler, filtered, and diluted. Heathcliff and Catherine brought up in the Heights' wild exposure, are deprived of all civilized comforts. However, the Grange is the house of soft, clinging luxury whose inmates are guarded by servants and bulldogs. (WH, p.61)

He concludes: "

> The two houses show us two possible ways of living: the one rock-like, built on the Heights, a bastion against the weather yet perilously close to the wild elements; the other is crouched in the cultivated valley and standing in a shattered park. (Goodridge, P.62)

So, from "rival houses" to harmoniously united by the third generation, it is a pilgrim's progress, from initial peace to a disturbance with the arrival of two "foreigners," Heathcliff and Frances, and to find harmony. However, this harmony, according to Drew, on the simple moral and emotional level excludes all 'the huge structure' of the novel, and its ultimate intensity and mystery are

relinquishes, capitulates, and dies miserably.

Elizabeth Drew, in her *The Novel: A Modern Guide to Fifteen English Masterpieces* (Laurel, 1963), queries, "What is this untamable passion, thwarted in the lives of [Catherine & Heathcliff] and consummated only in death?" She answers:

> It is different in kind from both the loves and the hatred in the rest of the story, which can and do work themselves out to a creative equilibrium in the family union of the Earnshaws and the Lintons at the Grange. Heathcliff has no part in that. His blood dies with him: he has no issue. (*WH, 139*)

Wuthering Heights and Thrushcross Grange

Goodridge affirms that the universality of *Wuthering Heights* depends on the unique values it gives to every feature in a remote, provincial setting; its chief features are the two "rival houses," which are always in the foreground. Intervisibility between the two is not possible, for the distance between them is four miles. Though the Heights, the family home of the Earnshaws, has a symbolic function, under Heathcliff's control, it becomes much more. Goodridge concludes:

> It [the Heights] seems to be the home of all the natural forces, death-dealing or life-giving, which it is built to withstand; the fate of the Lintons, as well as the Earnshaws, depends on their relationship to it. (WH, p.60)

both the Grange and the Heights, for he is laden with hate, despise, and revenge. He plans to possess both houses, and when he does, he turns them into chambers of torture to avenge himself upon his former tormentors. He carries on his fiendish plan till he spontaneously gives up, declaring: "I do not care for striking: I cannot take the trouble to raise my hand…. I have lost the faculty of enjoying their destruction, and I am too idle to destroy for nothing." (*WH, p.345*)

He has lost not only the desire for revenge but the wish to live, as well; he longs to be united with the long-lost Catherine. Finally, he refuses to eat to accelerate his death by starvation; he dies by an open window on a rain-soaked bed. Nelly is horrified by his eyes and lips, which seem to sneer in death; she calls for the old servant Joseph, whose only condolence is: "The devil has hurried off his soul." (*WH, p.352*) This relates to a similar statement by Mr. Earnshaw himself when he brings Heathcliff, the young child, from Liverpool.

Nelly narrates how Mr. Earnshaw's children have been expecting their gifts from Liverpool when he surprises them that the gifts are mauled by:

> a gift of God. See here, wife! I was never beaten with anything in my life: but you must e' en take it as a gift of God, though it is as dark almost as if it came from the devil. (*WH, p. 37*)

Between these two mentions of the devil, Heathcliff proves to be the demon, who tries his best to demolish two houses and two families, until he

hard as any other hand on the farm. (WH, p.46)

The situation at Wuthering Heights is admirably depicted in a passage from Catherine's diary, which Lockwood finds in the bedroom to which Zilla, the sympathetic servant, lead him:

> An awful Sunday!....I wish my father were back again. Hindley is a detestable substitution, his conduct to Heathcliff is atrocious. H. and I are going to rebel- we took our initial step this evening. (*WH, p. 20*)

The passage reveals, says Kettle, a great deal of the extraordinary quality of *Wuthering Heights*; he adds: "It is a passage which, …, evokes in language which involves the kind of attention we give to poetry, a world far larger than the scene it describes." (*WH, 135*) From this intimate affiliation with Catherine, the quality of their relationship springs up; it is why Heathcliff and Catherine feel that any betrayal of what binds them so closely is a betrayal of everything, most precious in life and death. (Kettle, 1967, p. 135)

Catherine "betrays" Heathcliff when she marries Edgar Linton, believing that she can keep them both; then, she discovers that she has chosen death in rebuffing Heathcliff. During her stay at the Grange, she has been attracted to Edgar, for besides being handsome, "will be rich and I shall like to be the greatest woman of the neighborhood, and I shall be proud for having such a husband." (*WH, p.84*) To her, now, Heathcliff is no foil for Edgar because he is lacking in culture, having no conversation, and does not brush his hair.

Had Heathcliff kept away, things might have run smoothly and happily at Thrushcross Grange, but he returns to act as catalysts in the destruction of

diary and bits of information add to the verisimilitude of the related tale. Thus, it becomes a very well constructed novel (Kettle,1967, p.132) Kettle believes that the roles of these two narrators, Lockwood and Nelly Dean, are not casual:

> Their function (they the two most 'normal' people in the book) is partly to keep the story close to the earth, to make it believable… They act as a kind of sieve, which has the purpose not merely of separating the chaff, but of making us aware of the difficulty of passing easy judgment. (p.132)

The Central Theme

The novel's center and core are Catherine and Heathcliff; it is not easy to suggest precisely the kind of feeling that binds them so passionately that Catherine tells Nelly Dean: "I am Heathcliff. He is always, in my mind, not as a pleasure, any more than I am the pleasure to myself, but as my own being." (WH, p.85-86) Heathcliff does not overhear this part of the avowal, so he absconds; later on, when Catherine is dying, Heathcliff cries: "I cannot live without my life, I cannot live without my soul." (*WH, p.17*) According to Nelly Dean, their affection grew in rebellion against Hindley by Catherine and Heathcliff, because after his father's death, Hindley reduces the boy to a serf's status, according to Nelly Dean:

> [Hindley] drove him from their company to the servants, deprived him of the curate's instructions, and insisted that he labor out of doors instead, compelling him to do as

him, he leaves furiously and disappears for years.

When he returns three years later, mysteriously rich and subtle, he found Catherine married to the 'pallid' Edgar Linton. He is welcomed by Hindley, by now a widower with a son, Hareton; he marries Edgar's sister, Isabelle, who adores him, but he cruelly mistreats her. Heathcliff's return accelerates Catherine's death by his passion. She is about to deliver a daughter, Cathy, thus bringing Hareton and Hindley under his control, mauling the former as revenge for Hindley's ill-treatment of him as a child. As Edgar dies, Heathcliff forces a marriage between Cathy and his son, the young Linton, to gain the Linton property, Thrushcross Grange.

As young Linton also dies, affection between Cathy and the ignorant Hareton springs up, and she does her best to educate him. By now, Heathcliff is fed up with his revenge and longs for death to unite him with Catherine. At his death, there is "a promise that the two contrastive worlds and moral orders represented by the Heights and the Grange will be united in the next generation, in the union of Cathy and Hareton." (Drabble and Stringer, 1987 p.626)

The scene of this terrible tale, "a monument of unmodified power," is the rugged moorland country in the north of England. (Kreslin, 1971, 12)

The Narrators: Nelly Dean and Lockwood

The story is told in the first person by two main narrators: the tenants of Thrushcross Grange, Lockwood, who deals with the present, and his housekeeper, Nelly Dean, who deals with the past. Moreover, there is a diary written by the elder Catherine (Earnshaw), letters written by Isabella, and bits of Zilla's information, a servant, which fills the gaps. These narrator's

to Haworth, where she spent the rest of her brief life. Concerning her novel, Drabble and Stringer said: "*Wuthering Heights*....[was] met with more incomprehension than recognition, and it was only after Emily's death (of consumption) that it became widely acknowledged as a masterpiece."(p.72)

Arnold Kettle, in his An *Introduction to the English Novel* (1951), believes that the story of this masterpiece of Emily Bronte is:

> Concerned not with love in the abstract, but with the passions of living people, with property-ownership, the attraction of social comforts, the arrangement of marriages, the importance of education, the validity of religion, the relations of rich and poor. (p.130)

Is the story told by Lockwood a nonentity? From London, who keeps at Thrushcross Grange, and stumbles into the violent world of Wuthering Heights, the house of his landlord, Heathcliff. Narration is resumed by the housekeeper, Nelly Dean, who has witnessed the intertwined destinies of the original owners of the Heights, the Earnshaws, and the Grange, the Lintons.

The arrival of Heathcliff moves events, a waif of unknown parentage in the streets of Liverpool, who has been picked up by the elder Earnshaw and brought home as a charity and reared by him as one of his children, a pet child; this favoritism incites the jealousy and despise of Hindley and Catherine. After Mr. Earnshaw's death, Heathcliff is bullied and humiliated by Hindley; consequently, he finds his consolation in Catherine, who sympathizes with him. However, on overhearing Catherine telling Nelly that she cannot marry him, it degrades her, and not staying to hear her declaration of passion for

> An author is, after all, a real person, and if it is correct to see literary composition as in some ways akin to dreaming, then we may assume that a novel can reveal at least as much about an author's psychic life as can a dream. (*p.80*)

He concludes that, because of these few problems, "such attempts have not in general been found convincing" (p.80). As affirmed earlier, this approach cannot be applied to Emily Bronte. So, who was she?

Emily Bronte, author of Wuthering Heights

Emily Jane Bronte (July 30, 1818-Dec.19, 1848), according to A. C. Ward,

> …was passionately in love with the moorland country and of animals- especially her old bulldog, Keeper- and in writing (secretly) her poems…. Emily Bronte [was] one of the greatest English poets. (xi-xii)

With her poetic imagination, she created *Wuthering Heights*, one of "the greatest works of art." (Kettle,1967, p.130) She briefly attended the school of Cowan Bridge with her sister Charlotte in 1824-5 and was then educated largely at home. She was more intensely attached than her sisters to the moorland scenery of home. She worked for a time in 1837 as a governess at Law Hill, near Halifax, and in 1842 went to Brussels with Charlotte to study languages, but returned on her aunt's death (who had been caring for the family after their mother's death) at the end of the year

Introduction

When John Bunyan (1622-1688) wrote his book, *The Pilgrim's Progress from This World to That Which Is to Come* (1678), he added: Delivered Under the Similitude of a Dream, as a kind of precaution, for he turned the Bible into a work of fiction, which might have led to his persecution. Even in a dream, he did not imagine that Freud was going to approve this, psychologically. In writing on Conrad's *Heart of Darkness* (1902), Ross C. Murfin evoked Freud's psychoanalysis to bear upon the psychological interpretation of this tale; he asserts that it is natural to think of novels in terms of dreams. His reasons for this assumption are:

> Like dreams, novels are fictions, inventions of the mind that, though based on reality, are by definition, not exactly and literally true. Like a novel, a dream may have some truth to tell, but, like a novel, it may have to be interpreted before that truth can be grasped. (*Murfin, 1988, 113*)

The truth of this assumption can be seen in dreams and fiction; as long as one dreams s/he does not doubt that what they set is full-fledged reality. Once they realize it is a dream, it means the end of it, and they are awake. People watching dramatized fiction (such as TV serials) become so involved that passions of delight, misery move them, or they might cry because they identify with fictional characters and events.

Jeremy Hawthorn, in his: *Studying the Novel: An Introduction* (1989), asserts that using a novel as a means to psychoanalyze its author might meet a few problems, for

Abstract

What is meant by this paper is that some novels (tales, stories, dramas) are so effective that the reader lives in a dream as long as s/he is deeply involved in them. Sigmund Freud's interest in literature was a blessing, for he believed that these novels might have been dreams (or daydreams), but the artist was able to transcribe them into works of fiction. Oedipus complex was abstracted by him from Sophocles' Oedipus, to describe certain features of infantile sexuality; he analyzed more. Wuthering Heights might prove to be a tragic sort of a dream, or really a nightmare, which distresses its readers till the end, where there is a gleam of hope. It is not a sort of psychoanalysis of psychotic characters; neither can it be used to psychoanalyze the author herself, but psychological motives for strong passions, such as hate and revenge, are there.

Keywords: Wuthering Heights Vs. Thrush cross Grange; Nightmares; Revenge; Greed; Despair; Dreams.

المستخلص

ان الغرض من هذا البحث هو التركيز على تأثير الروايات والقصص والمسرحيات على القارئ . ان هذه القصص تكون مؤثره للغاية بحيث يعيش القارئ حلما في احداثها. لقد اولى سيغموند فرويد الادب اهتماما خاصا وكان يعتقد ان هذه الروايات والقصص هي نسج من خيال احلام اليقظة وان الكاتب يحولها الى اعمال فنيه. حيث استعان فرويد بمسرحيه اوديب سوفيكلس كمثال لتوضيح مصطلح عقدة اوديب وتحليل بعض النشاط الجنسي الطفولي. تعتبر رواية مرتفعات ويذرينغ نموذجا مأساويا من الحلم او يمكن اعتبارها كابوسا لقراءيها ولكن في النهاية هنالك بريق امل. قد لا تقدم هذه الرواية تحليل للشخصيات المريضة نفسيا ولا يمكن استخدامها أيضًا في التحليل النفسي للمؤلفة نفسها ، ولكن بالتأكيد هناك دوافع نفسية للعواطف القوية ، مثل الكراهية والانتقام.

الكلمات الرئيسية: مرتفعات ويذرينغ مقابل ثروش كروس جرانج، كوابيس، انتقام، جشع، يأس، أحلام.

Emily Bronte's Wuthering Heights: The Novel as a Dream and a Psychological Analysis

Lec. Dr. Maysaloon Khalid Ali
Department of English, College of Languages, University of Baghdad.
zanubia_2009@yahoo.com

Prof. Dr. Munthir A. Sabi
Department of English, College of Arts, University of Baghdad.
munthir44sabi@gmail.com.

Contents

Guidelines of Publication in the Al–Esraa University College Journal for Social and Humanities Sciences 5

Emily Bronte's Wuthering Heights: The Novel as a Dream and a Psychological Analysis

Lec. Dr. Maysaloon Khalid Ali, Prof. Dr. Munthir A. Sabi 15

Metaphorical Mapping of Anger in English and Standard Arabic

Assist. Prof. Dr. Lamia A. Aalni , Assist. Prof. Dr. Saad F. Al–Hassani 29

(A Written Undertaking (Pledge) of Intellectual Property)

I /We hereby certify that ..... I /We are the author(s) who has achieved and written the article entitled .....

.....

I /We confirm that this article has never been published in any other journal whether locally or internationally . I /We submit this article for consideration for publication in (the Al-Esraa University College Journal for Social and Humanities Sciences) issued by the Al-Esraa University College.

Signature (s) :

Date:

(A Written Undertaking (Pledge) of Copyrights Transfer)

I / We hereby certify that I / We ..... am (are) the authors of the article entitled .....

.....

I /We agree to transfer the copyright to (the Al-Esraa University College Journal for Social and Humanities Sciences) issued by the Al-Esraa University College.

Signature(s) :

Date:

D. Scientific research in the proceedings of a scientific conference or symposium.

Authors name, year, the paper title, the name of the conference or the scientific symposium, venue, the starting and ending pages of the paper.

The journal is highly committed to preserving the intellectual property rights of authors.

Articles are sent to the Al-Esraa University College Journal for Social and Humanities Sciences at the following address:

Al-Esraa University College – Documentation and Scientific Publishing Department

Baghdad – Iraq

E_mail : al-esraajournal@esraa.edu.iq

References

1- The International Standard System of Units (SI) is used. Internationally-approved scientific abbreviations can be used on condition that it should be written in full for the first time in the text.

2- Tables and figures are numbered respectively as they appear in the paper providing titles on the content of the table or the figure. Each of them is indicated in the same sequence in the manuscript.

3- Scientific (Latin) names of the plants, animals and others must be written in italics to be distinguished from the rest of the text. Chemical substances (insecticide, drugs …etc.) should be given their scientific names, not their commercial ones.

4- References in the text of the manuscript are indicated as follows:

The title or last name of the author and the year of the work is done by one scholar. if there are two authors they should be mentioned along with the year. In case of being three and more, the first one is mentioned then et al., and the year.

5- Reference should be listed according to (APA) and as the examples mentioned:

A . Scientific research in a Journal.

Authors name, year, research title, journal name, volume, issue number and page , numbers.

B. Books.

Authors name, year, title of the book, edition, publishing house and number of pages.

C. Theses and dissertations.

Authors name, year, title of thesis, address of the college and university, and number of pages.

Reviewer Guidelines

Below are the terms and requirements to be taken in consideration by the reviewer of the research sent for publication in this journal:

- Filling the evaluation form sent with the research to be evaluated accurately and not leaving any paragraph without an answer.
- The reviewer must make sure that the titles, both Arabic and English, are linguistically identical. If not, an alternative title is to be suggested.
- The reviewer should state whether tables and figures seen in the research are thorough and expressive.
- The reviewer should state whether or not the authors uses statistical methods correctly.
- The reviewer should state whether the discussion of the results is logically sufficient.
- The reviewer should determine the extent to which the authors uses modern scientific evidence.
- The reviewer should clearly indicate one of the three options as follows:
  - The research is suitable for publication without modifications.
  - The research is suitable for publication after changes are made.
  - The research is not suitable for publication
- The reviewer should clarify in a separate sheet the basic modifications suggested before accepting the article for publication.
- The reviewer has the right to get the manuscript back to him after making the necessary modifications to make sure of the authors commitment.
- The reviewer must register his / her name, academic title , address and the evaluation date, with the signature of the evaluation form sent, accompanied by the article submitted for evaluation.

4- An abstract includes a brief of 250- 300 words, followed by the names of authors and their addresses. It should be written in one continuous paragraph.

5- Introduction: includes a review of information relevant to the subject of research in the scientific sources, ending with the aim of the study and its rationale.

6- Materials and Methods : should be fully detailed if they are new. In case of being already published, they should be mentioned in brief with reference to the sources and the use of System International Units (S.I.U.s).

7- Results and Discussion: should be shown in a concise, meaningful and sequential manner. The results are presented in the best form. After being referred in the results, tables and figures should be placed in their designated positions.

8- The Arabic numerical system should be used in the researches submitted for publication. The discussion of the results represents a brief expression of the results and their interpretations.

9- Writing the references in the list shall include the name (s) of the authors, the publication year, the title of the research, the name of the journal, volume number, issue number and the number of pages.

e.g. Ali, M. M. (2018), Effect of Special Exercises in the Development for Youth Players with Fencing. Journal of Al-Esraa University College, Vol. 1, No. 1:73-103.

10- The abstract in English must be obvious and expressive of the research and not necessarily precisely be a literal translation of the Arabic abstract

Terms of publication

1. Each manuscript must be typed using a computer in a single spaced text on one face of the A4 paper (size A4) using 12 font size type (Times New Roman and Simplified Arabic), while the titles in Arabic and English should be written using 14 font size. A 2-cm margin must be left from top and bottom, and 3 cm from right and left. Articles should not exceed more than 15 pages including tables, figures, and resources taking in consideration that the whole work is written on one face of A4 papers.
2. It is not advisable to publish an article by neither the editor-in-chief nor the members of the editorial board of the journal, whether it is a solo or joint work.
3. After being approved for publication, the article is to be presented in three hard copies and an electronic one. The article is submitted in the final form by being printed on a regular basis for all pages excluding the first one which has the abstracts of the article in both Arabic and English. CD copy of the article should be made using Microsoft word 2010.
4. Papers may be accepted in both Arabic and English. However, English is highly preferred.

Author Guidelines

Below are the terms and requirements that need to be considered by the researcher willing to publish in this journal:

1- The research must not have been published in any other scientific journal and has not been completed for more than four years prior to publication.

2- The title of the research should be brief and expressive

3- Authors names: the names of authors and their work place addresses should be clearly written along with the first authors e-mail address.

- The authors should comply with the necessary modifications suggested by the reviewers. Manuscript will be declined in case both reviewers agree on a decline, or declined by one of them while one require major modifications as determined by the other, or in case of major modifications by both reviewers .
- The authors should be committed to fill in a form clarifying their intellectual property of the manuscript and that was not published it in any scientific journal or even presented in a symposium.
- All the papers submitted for publication would be subjected to plagiarism test by using “Turnitin”.
- Prior to publication, the manuscript will be reviewed by a language specialist, both Arabic and English, and that the authors should comply with the modifications suggested.
- The journal complies with a publication policy reflecting its commitment to research ethics and the items of the Committee on Publication Ethics.
- The journal is committed to the scientific journal-related instructions issued by the Ministry of Higher Education and Scientific Research / Directorate of Research and Development.
- The Editorial Board has the right to make formal and language modifications required.
- The Editorial Board has the right to decline the paper for publication without giving reasons.
- Manuscripts will not be returned to the authors, whether accepted or not.
- Author will be provided with a single copy of the journal in which the paper is published.

Guidelines of Publication in the Al-Esraa University College Journal for Social and Humanities Sciences

The Al-Esraa University College Journal for Social and Humanities Sciences is published annually by the Al-Esraa University College in term of two issues per year.

- The journal is concerned with publishing scientific papers in the Social and Humanities Sciences as following:
  - Law, Administration and Account Sciences.
  - Humanities Sciences.
  - Physical Education Sciences.
- Paper submitted for publication should not be published or sent for publication elsewhere.
- Paper submitted for publication in the journal will be subjected to evaluation by two highly qualified reviewers in the subject matter. A third reviewer might be requested, if necessary. Note that the names of reviewers are denied when sending the notes back to the authors.

Language Consultant

- **Prof. Dr. Ghaleb F. Al-Matlabi** Al-Esraa University College / Iraq.
- **Prof. Dr. Saad F. Al-Hassani** Al-Esraa University College / Iraq.

Intellectual Integrity

- **Assist. Prof. Dr. Akram A. Anber** Al-Esraa University College / Iraq.
- **Assist. Lec. Mr. Jalal Jabbar AL-Majidi** Al-Esraa University College / Iraq.

Financial Manager

- **Mr. Bashar Q. Tayeb** Al-Esraa University College / Iraq.

Editor in Chief

- **Prof. Dr. Abdul- Razaq J. Al- Majidi**, Dean of Al- Esraa University College/ Iraq.

Editorial Manager

- **Assist. Prof. Dr. Akram A. Anbar** Dean Assist. for Student Affairs, Al-Esraa University College / Iraq.

Editorial Board

- **Prof. Dr. Mousa A. Al-Mousawy** Advisor/ Ministry of Higher Education and Scientific Research/ Iraq.
- **Prof. Dr. Mustafa Khatab** Arabian Organization for Administrate Sciences/Egypt.
- **Prof. Dr. Sami Mohammed** Al-Zarkaa University/ Jordan.
- **Prof. Dr. Munir F. Saleh** Middle University for Technical/ Iraq.
- **Prof. Dr. Hassan N. Mahmoud** Al-Esraa University College/ Iraq.
- **Prof. Dr. Malik Yousef Al-Matalabi** Al-Esraa University College / Iraq
- **Assist Prof. Dr. Abdulnaser Alag Hafedh** Ministry of Higher Education and Scientific Research/ Iraq.
- **Assist. Prof. Dr. Yousef D. Yousef** Al-Esraa University College/ Iraq.
- **Assist. Prof. Dr. Jassim M. Douai** Al-Esraa University College/ Iraq.
- **Assist. Prof. Dr. Wafa Adnan Hamed** Baghdad University/ Iraq.
- **Assist. Prof. Dr. Madin Abdul-Wahab Jaber** Al-Mustansiryia University / Iraq.
- **Assist. Prof. Dr. Zuhair Abass Aziz** Al-Mustansiryia University / Iraq.
- **Lecturer Dr. Ayad A. Al-Taweel** Al-Esraa University College/ Iraq.

AL Esraa

University College Journal
for Social and Humanities Sciences

A Periodical Comprehensive Refereed Scientific Journal - Issued by: AL-Esraa University College, Baghdad - Iraq

ISSN: 2706 - 7181.
E-ISSN: 2707 - 1170
The number of deposit at books and documents house,(2193), Baghdad,Iraq (2019).

Vol.(3), No.(6)-2021

ISSN: (2706 – 7181).
E-ISSN: (2707 – 1170)
The number of deposit at books and documents house,(2193), Baghdad,Iraq(2019).

Republic of Iraq
Ministry of higher education and scientific research
AL-Esraa University College

AL-Esraa University College Journal

for Social and Humanities Sciences

Scientific Journal

Issue by AL-Esraa University College

Baghdad / Iraq

Volume(3) – No.(6),
2021