

**إصلاح المؤسسات في المنطقة العربية**

**(إعلامية، قضائية، دينية)**

**"مصر - تونس - اليمن"**

إصلاح المؤسسات في المنطقة العربية (إعلامية، قضائية، دينية) "مصر - تونس - اليمن"  
أوراق ورشة تونس 30 و 31 أكتوبر 2015



الباحثون حسب ترتيب الدراسات بالكتاب:

- |                    |                               |
|--------------------|-------------------------------|
| د. عمرو الشوبكي    | د. أحمد عبد الكريم سيف        |
| أ/ داليا شمس       | د. عادل عبد القوي حاتم الشرعي |
| د. فاضل بليش       | د. جورج فهمي                  |
| د. أحمد علي الأحصب | أ/ نوران سيد أحمد             |
| د. أحمد الماوري    | د. صلاح الدين الجورشي         |
| أ/ ياسر عبد العزيز | أ/ عبد الرزاق العياري         |
| المستشار/ يوسف عوف | د. محمد سيف حيدر              |
| د. أحمد إدريس      | أ/ بليغ أحمد المخلافي         |
| د. نجلاء قميرة     | د. أسماء نوييرة               |

مراجعة: أيمن عبد المعطي

الناشران: منتدى البدائل العربي للدراسات (مصر)، ومركز بحوث التنمية الدولية (كندا)  
المشاركان: مركز الدراسات المتوسطة والدولية (تونس) مركز سبأ للدراسات الاستراتيجية (اليمن)

طبعة أولى 2016

الترقيم الدولي: 3-221-751-977-978

رقم الإيداع: 2016/7600

[rwafead@gmail.com](mailto:rwafead@gmail.com) +201222235071  
[www.rwafead.com](http://www.rwafead.com)



نشر وتوزيع

محتوى هذا الإصدار هو مسئولية المؤلف ولا يعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي  
للدراسات أو أي جهة شريكة

**إصلاح المؤسسات في المنطقة العربية  
(إعلامية، قضائية، دينية)  
"مصر – تونس - اليمن"**



# مقدمة



# إصلاح مؤسسات الدولة في تجارب مصر وتونس واليمن

عمرو الشوبكي

خبير سياسي وبرلماني سابق ورئيس المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل العربي للدراسات

## مقدمة

ستظل أهمية هذا الكتاب في إنه يمثل محاولة لرصد مساحة التقدم أو درجة التعثر في عملية التحول الديمقراطي في العالم العربي من خلال رصد وتحليل لعملية إصلاح ثلاث مؤسسات محورية هي الإعلام والقضاء والمؤسسة الدينية، في ثلاث خبرات عربية هي: مصر وتونس واليمن، في محاولة لتحليل أوضاع مؤسسات موجودة في الواقع وربطه بالأدبيات المعروفة في تجارب التحول الديمقراطي.

والحقيقة أن أهمية دراسات هذا الكتاب تكمن في ربط خبرات المؤسسات الثلاث أي ما يتعلق بإصلاح السلطة القضائية والدينية والإعلام، بالسياق السياسي والاجتماعي المحيط بها، ومعرفة درجة تأثيره على أدائها وفرص إصلاحها.

ويمكن القول أن السياقات السياسية للتجارب العربية الثلاث اتسمت بالتفاوت، ويمكن وصف مسار التجربة المصرية في التحول الديمقراطي بأنه مسار متعثر بعد أن قطع مرتين: الأولى بمحاولة هيمنة جماعة الإخوان على الدولة والمجتمع بغرض البقاء الأبدي في السلطة، والثانية عقب تدخل الجيش لعزل الرئيس السابق محمد مرسي في أعقاب انتفاضة شعبية واسعة، في حين يمكن اعتبار المسار التونسي بالناجح ولو نسبياً لأنه لم يشهد حتى الآن أي انقطاعات في مساره السياسي رغم التحديات والصعوبات الكبيرة التي تواجهه، في حين يمكن وصف المسار الثالث المتمثل في اليمن بالمسار المهتد (بضم الميم) والذي يواجه تحديات وجودية تتعلق بوحدة كيان الدولة والمجتمع.

ومع تطور الأمور أصبحنا الآن أمام ثلاثة نماذج معبرة عن أوضاع تعيشها بلدان الربيع العربي، وهذه الأوضاع لا بد من الامام بها، ولو في صورتها ومآلاتها العامة لأننا أصبحنا أمام ثلاث تجارب مختلفة أحدهما لم يشملها البحث لأنه خارج تجارب الربيع العربي.

- التجربة الأولى: هي التي حدث فيها تغير للنظام السياسي، وبقي كيان الدولة الوطنية بمكوناتها وأزماتها موجودا، وتبلورت هذه التجربة في تونس ومصر حيث تم تغير النظام السياسي ولكن بقيت الدولة الوطنية التونسية بتركيبتها منذ الحبيب بورقيبة، وأيضا بقيت الدولة الوطنية المصرية منذ أن أسسها محمد علي في 1805 رغم سقوط نظام مبارك.

- التجربة الثانية: هي نوع من التجارب التي أدى فيها التغير إلى انهيار كامل للدولة مثل ليبيا ولم يدرسها الكتاب (ونوصي بدراستها) صحيح أن اليمن كانت معبره جزئيا عن هذا النموذج إلا أن الدولة لم تسقط فيها بشكل كامل مثل ليبيا. والمؤكد أن الخبرة الليبية في عهد القذافي لم تعرف دولة وطنية بالمعنى المتعارف عليه في أي بلد أخرى في العالم من رواندا وجزر القمر حتى مصر وتونس وفرنسا، بالتالي فإن سقوط القذافي عنى تلقائيا سقوط الدولة الليبية. لأنها تقريبا لم تكن موجودة، فبدل الجيش الوطني بالمعنى التونسي أو المصري كانت هناك كتائب القذافي، كما لم يكن هناك سلطة قضائية بالمعنى المتعارف عليه، ولا محاماه ولا جهاز إداري كفاء أو غير كفاء، أما التجربة اليمنية فهي تجربة تتداخل فيها الدولة مع القبيلة والمناطق الجهوية وتحديد الجنوب والشمال، وداخل الجنوب والشمال هناك مناطق ومراكز نفوذ، واتضح من المعالم الأخيرة للصراع في اليمن أن جزءا كبيرا من الجيش اليمني لم يكن جيشا وطنيا بالمعنى المتعارف عليه في مصر. وإنما كان مرتبطا بالرئيس علي عبد الله صالح أو لمجموعات سياسية وقبلية أخرى وليس بالدولة اليمنية. وشهدت اليمن انقسام مناطق قبلي انعكس على الدولة والجيش وهو ما اتضح بمجرد تصاعد عمليات الحوثيين وسيطرتهم على العاصمة صنعاء بعد أن سلمها جيش عبد الله صالح لهم، ودخلت البلاد في حرب أهلية اعقبها تدخل قوات التحالف العربي بقيادة السعودية في حرب مسلحة مع الحوثيين، ولازال الصراع على السلطة لم يحسم بعد في اليمن ولا زال ملف الإصلاح المؤسسي مؤجلا لحين حسم الصراع وإعادة بناء الدولة اليمنية.

التجربة الثالثة: وهي التي تمثل الإصلاح من الداخل والمثال عليه الإصلاح في المغرب والأردن، وهذه التجارب خارج سياق دراسات هذا الكتاب محل البحث.



## أولاً: الدولة الوطنية كشرط للتحول الديمقراطي

إن ما يميز هذا الكتاب هو دراسته لتجربتي خبرتين مهتمين هما مصر وتونس وكلاهما امتلکا تقاليد دولة موروثه رغم غياب الديمقراطية، فالدولة الوطنية في مصر راسخة لها تقاليد كما في تونس، ومع ذلك من فإن وجود الدولة يمثل نصف طريق النجاح أمام أي مجتمع يرغب في الانتقال الديمقراطي. لأننا لم نجد في تجارب أوروبا الشرقية عندما بدأوا في التحول الديمقراطي دول مفككة كما جري في العراق وليبيا، وحيوش منقسمة (جيش النظام وجيش حر) وخطر تحول جهاز الشرطة إلى ميلشيات مسلحة، وبالتالي لم يكن مطروح على كل تجارب التحول الديمقراطي في الأربعين سنة الماضية مسألة غياب أو تفكيك الدولة إنما كنا أمام دولة ديكتاتورية استبدادية وغير ديمقراطية مطلوب النضال والعمل على أن تتحول نحو الديمقراطية.

والحقيقة أن دراسات تجارب التحول الديمقراطي رصدت عملية التحول من الدولة الاستبدادية إلى الدولة الديمقراطية ولكن لم ترصد ما هو العمل حين تنهار الدولة وهل يمكن بناء ديمقراطية في ظل غياب الدولة، وإذا كانت الإجابة الطبيعية بلا، فكيف يمكن إعادة بناء الدولة الوطنية مرة أخرى على أسس ديمقراطية وبناء قدر من التوافق بين فرقاء الساحة السياسية وهو التحدي الكبير المطروح على ليبيا نظرا لأن كل الحوارات التي تجري هي من أجل الوصول لتوافقات بين التيارات السياسية المختلفة، وفي نفس الوقت لا يوجد على الأرض مؤسسات دولة وطنية قادرة على حماية وفرض هذه الاتفاقات إنما ميلشيات مسلحة قادرة على تعطيل أي اتفاق سياسي بين الأحزاب المختلفة في الواقع.

## ثانياً: إصلاح مؤسسات الدولة شرطاً للحفاظ عليها

تمتعت دولتان من الدول العربية الثلاث محل الدراسة بوجود دولة وطنية مستقرة وذات تقاليد وهما مصر وتونس، في حين أن اليمن عرفت دولة ضعيفة هيمنت عليها القبلية وشهدت حرباً أهلية وانقلاباً على الشرعية، وأصبح نوع من "الترف" الحديث عن إصلاح المؤسسات في بلد كاليمن غابت عنه تقريبا الدولة، ومع ذلك فقد اقترب الكتاب من التجربة اليمنية مثلما جرى مع باقي التجارب الأخرى حتى تصبح هناك

قراءه لأوضاع المؤسسات الثلاث في اليمن يمكن الاستفادة منها في حال تغير السياق السياسي اليمني.

وقدم الكتاب قراءة لأوضاع المؤسسات الثلاث القضاء والمؤسسة الدينية والإعلام في البلاد العربية الثلاثة مصر وتونس واليمن، وقدم رؤى وتوصيات لعملية إصلاحها وتطوير أداؤها، بصورة تضع عملية الإصلاح المؤسسي على سلم أولويات أي تجربة تحول ديمقراطي ناجحة في العالم العربي.

والمؤكد أن إصلاح المؤسسات في التجارب الثلاث يجعل النقاش السائد في أكثر من بلد عربي وخاصة مصر والمتعلق بضرورة الحفاظ على الدولة في مواجهه التهديدات والأخطار وخاصة الإرهاب مرتبط بضرورة إصلاح مؤسساتها وأن الدولة الوطنية لن تستطع البقاء بدون إصلاحات جذرية في بنية مؤسساتها وان معادلة بقائها كما هي بنفس أدائها وممارساتها القديمة لن يحميها ولن يحافظ عليها.

ومن هنا تأتي أهمية هذا الكتاب في تقديم اقتراب مقارنة بين الخبرات الثلاث في مجال الإعلام والقضاء والمؤسسات الدينية.

والحقيقة أن تجربة الإعلام الرسمي أو القومي كما يطلق عليه في مصر تجربة مهمة وذات دلالة فالمؤكد أن النظم الحاكمة في التجارب الثلاثة اعتادت في أحيان كثيرة أن تتجاوز عن فساد المؤسسات وسوء إدارتها لتتحكم فيها، بل هي على استعداد -رغم الظروف الاقتصادية الصعبة- أن تضخ المزيد من المساعدات المادية لتحافظ على تبعيتها، حتى لو أرادت من ناحية أخرى تخفيف العبء عليها والتصدي للتسيب، أو بالأحرى هي تحاول الحفاظ عليها من الانهيار... فتسمح بحجم الإصلاحات الذي يبقى هذه المؤسسات على قيد الحياة، وأن تصبح مؤسسات عامة مرتبطة بالدولة المحايدة لا النظام السياسي المنحاز، وتقدم خدمة عامة للجمهور وغير موجهه.

والمؤكد أن معضلة الإعلام في التجارب الثلاثة مركبة صحيح ان تونس طبقت القواعد المفروض اتباعها في النظم الديمقراطية من حيث وجود هيئة مستقلة لإدارة الإعلامي العمومي، في حين أن مصر وضعت القواعد القانونية والدستورية لتنظيم الإعلام دون أن تبدأ في تطبيقها على أرض الواقع، اما اليمن فلا زالت بعيدة عن

إجراء أي إصلاحات تذكر في مجال الإعلام نظرا للحرب الأهلية الدائرة على أرضها والتي أدت إلى إبقاء أوضاع الإعلام على ما هي عليه قبل الثورة ودون تغيير في التشريعات والقوانين المنظمة له.

والمؤكد أن هناك مشكلة في التجارب الثلاث تتعلق بوجود نقص حاد في الكوادر المتخصصة في إدارة اقتصاديات الصحف (سواء على المستوى المهني أو الأكاديمي)، ولم ينشأ جيل جديد من المتخصصين، في حين عرف عالم الصحافة المكتوبة العديد من الأسماء اللامعة قديما وخاصة في مصر.

ولعل أبرز ما جاء في توصية الورقة المصرية هو التوصية بضرورة البدء في إصلاح مؤسسات الصحافة المكتوبة، نظرا لعددتها وتكرار المحتوى للعديد من إصداراتها والحالة المتدهورة التي أصابت كثير منها في حين أن إصلاح التلفزيون الذي يعمل فيه ما يقرب من 45 ألف شخص يحتاج إلى إجراءات أطول وأكثر تعقيدا. والحقيقة أن حالة الإعلام العام في مصر صحافة وتلفزيون تحتاج إلى إصلاح جرحي يجب أن يشمل الاثنين بالتوازي لأنه في نفس الوقت لا يمكن ترك مبنى يضم 45 ألف موظف دون إصلاحات متدرجه (لم تبدأ بعد)، على المستوى الإداري والمهني.

والمؤكد أن وسائل الإعلام المملوكة للدولة في كل من مصر وتونس واليمن لديها مشكلات هيكلية متشابهة؛ تلخصت في الهيمنة الحكومية عليها، وتحويلها إلى أذرع دعاية للنظم الحاكمة، وتردي أدائها المهني، وعجزها عن الوفاء باحتياجات الجمهور، ومجاعة منافسة الإعلام الخاص والوافد، وغرقها في الفساد وسوء الإدارة، وافتقادها الرقابة والمتابعة والمحاسبة، وتفاقم حسائرها وديونها.

وخلال الفترات السابقة التي شهدت محاولات للانتقال الديمقراطي متباينة الحظوظ في الدول الثلاث، طرأت تغيرات فارقة على الأساس الدستوري المنظم لعمل تلك الوسائل، وانطلاقا من ذلك، نجحت مبادرات سياسية ومجتمعية في تطوير الأساس الدستوري والتشريعي والسياسي الجديد المنظم لعمل الإعلام العمومي، وهو أساس يبدو أكثر اتساقا مع نمط "الخدمة العامة" خاصة بعد وجود قناعة لدى السلطة السياسية وقطاع واسع من الرأي العام بصعوبة تصفية أو خصخصة هذه

المؤسسات، وإن كان خيار إعادة هيكلتها وفق الاستحقاقات الدستورية والسياسية الجديدة قد بدأ في تونس ووضعت له تشريعات في مصر لم تطبق بعد، وتوقف في اليمن بسبب الحرب الأهلية.

ويتضمن الكتاب أيضا أوراق ثلاث حول إصلاح السلطة القضائية في مصر وتونس واليمن، اعتبر أن ما تشهده الكثير من الدول العربية من اضطرابات سياسية وتوترات اجتماعية وتعثر في مسارها التنموي، إنما يرجع -في جانب كبير منه- إلى الاختلالات التي يعاني منها القضاء، سواء على صعيد التشريعات الناظمة له، أو على صعيد المؤسسات القائمة عليه. مما يوفر بيئة ملائمة لتغول السلطة التنفيذية على باقي السلطات وغياب العدالة.

والمؤكد أن الخبرات الثلاث انجزت بدرجات متفاوتة قدر من الإصلاحات على التنظيم الدستوري والقانوني للسلطة القضائية، بينما اختلفت فيما يتعلق بموازنة القضاء، وتفصيل استقلاله المالي ومناقشة موازنته أمام السلطة التشريعية، بينما اتفقت في ضمانات التقاضي، وتفصل في مدى الاتفاق والاختلاف في هذه النقاط بالإضافة إلى تركيبة السلطة القضائية وصلاحيات وتشكيل مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الدستورية/العليا، وتنظيم شئون النيابة العامة والمحاماة، والقضاء العسكري والمهام غير القضائية للقضاة، ومسألة تعيين القضاة ومدى أولوية الحقوق والحريات، ومسألة تعيين النائب العام ومسألة القضاة (التأديب) ثم عملية تنفيذ الأحكام.

ولعل الفارق الرئيسي بين السلطة القضائية في مصر وتونس هو أنه في الأولى السلطة القضائية مغلقة على نفسها ولا تسمح بأطراف من خارجها في المساهمة في تنظيم قوانينها أو إصلاح أداؤها، على عكس تونس التي أعطت مساحة للمجتمع للمشاركة في تنظيم عمل القضاء ولعل تشكيل المجلس الأعلى للقضاء في تونس والذي ضم 70% قضاة، 15% محامين، 15% من أساتذة القانون أمر لا يمكن تصوره في الحالة المصرية حيث يقتصر في عضويته على القضاة فقط.

وقد حرص المشرع في تونس على تحديد صلاحيات المحكمة الدستورية على خلاف الحالة المصرية وذكر إنه كانت هناك "مخاوف تونسية" من تكرار التجربة

المصرية في أن تلعب المحكمة دورا في الصراع السياسي لذا حدد دورها في النظر فيما يعرض عليها فقط من مطاعن، كما إنه لم يقصر تشكيلها مثلما فعل مع مجلس القضاء الأعلى على القضاة بل ترك الأمر مفتوحا لذوي الاختصاص القانوني، بما قد يشمل الأكاديميين وبعض رجال المجتمع المدني الحقوقيين.

وقد خلصت الأوراق إلى وجود نقص -بدرجات متفاوتة- في أعداد القضاة مقارنة بعدد القضايا والمنازعات القضائية المنظورة أمام القضاء، وتعاني الدول الثلاث أيضا بدرجات متفاوتة من وجود الفساد وضعف الأمن الشخصي للقضاة وبالذات في ظل عمليات استهدافهم من قبل الجماعات المتطرفة كما هو حادث في مصر.

كما أشارت الأبحاث الثلاثة إلى معاناة الدول الثلاث من التداخل الواضح بين السلطات وخاصة تأثير السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، وهو ما ينعكس بدوره على القضاء وبالذات فيما يتعلق بسلطات وزير العدل المتعلقة بأعمال القضاء، وتبعية رجال النيابة العامة له بالذات في التجربة التونسية والمصرية وسلطاته في تعيين رؤساء المحاكم الابتدائية وتبعية سلطة التفتيش القضائي لوزارة العدل، وهي مسائل لا تزال عالقة وتحتاج لإصلاحات قانونية ودستورية.

أما بالنسبة لإصلاح المؤسسات الدينية في التجارب العربية الثلاثة فقد أصبحت مسألة إصلاح المؤسسات الدينية موضوع الساعة في بلدان الربيع العربي منذ 2011 أمام تنامي دور الفاعلين الدينين في العملية الانتقالية سواء كمؤسسات دينية أو كفاعلين سياسيين.

وقد طرحت فكرة إصلاح المؤسسات الدينية في اليمن ضمن مشروع إصلاح الدولة ككل، الذي أصبحت أمرا ملحا أكثر فأكثر. فأدرج موضوع المؤسسات الدينية ضمن المسائل التي طرحت للنقاش في إطار الحوار الوطني. أما في تونس ومصر، فقد أعيد مرة أخرى وبقوة طرح مسألة إصلاح المؤسسات الدينية الرسمية مع تصاعد دور جماعات الإسلام السياسي وجماعات العنف الديني، في حين أن تونس تعاني من حدة عمليات جماعات العنف الإرهابية بعد أن نجحت في دمج التيار الرئيسي في الإسلام السياسي ممثلا في حركة النهضة داخل العملية السياسية.

والمؤكد أن سهولة تجنيد عدد كبير من الشباب للانخراط في حركات عنيفة عابرة للحدود طرح تساؤلات حول مدى جدوى مؤسسات الإسلام الرسمي في مواجهة هذه التيارات. وذلك سواء عبر دورها في التنشئة الدينية والاجتماعية أو عبر المواجهة الفكرية والعقدية.

ورغم الانتقادات الكثيرة التي توجه للأزهر في مصر والعالم العربي والحاجة الملحة لإصلاح مؤسساته وخطابه الديني إلا أن من المهم التأكيد أن كل من تخرجوا من الأزهر لم يتورطوا في أي عمليات عنف وإرهاب ولم ينخرطوا في أي جماعة إرهابية، ولذا يمكن اتهام كثير من أفكاره بالمحافظة أو حتى الرجعية وليس التكفيرية أو الإرهابية.

والمؤكد أن أحد أبرز إشكالات المؤسسة الدينية، في الدول محل الدراسة هو في تصاعد دور فاعلين دينيين يسعون للسيطرة على الحقل الديني، واختلفت سياسة الدولة تجاههم وفقا لطبيعة المرحلة التاريخية، ففي مصر سعت جماعة الإخوان المسلمين قبل انتفاضة 30 يونيو إلى السيطرة على الأزهر والمؤسسات الدينية، في حين أن الدولة الآن تحاول أن تصلح من خطاب الأزهر وتحدث عن ثورة دينية حتى تواجهه أيضا نفس جماعات الإسلام السياسي وخاصة الإخوان التي حاولت السيطرة على الأزهر، في حين أن المطلوب هو إصلاح المؤسسات الدينية بعيدا عن توجهات وانحيازات أي نظام سياسي.

ويكن في النهاية اعتبار هذا الكتاب بأبحاثه الهامة والنقاش الذي أثاره من أهم الإسهامات التي خرجت باللغة العربية حول إصلاح المؤسسات في الدول الثلاثة، وهو بذلك يلقي الضوء على قضية منسية أو مؤجلة في كثير من دول الربيع العربي، وهي إنه بدون إصلاح مؤسسي لأجهزة وسلطات الدولة لا تقدم اقتصادي ولا ديمقراطية، وإن إلقاء الضوء على أهمية إصلاح المؤسسات الدينية والإعلام والقضاء في تجارب مصر وتونس واليمن سيفتح الطريق لاستكمال النقاش حول إصلاح باقي المؤسسات وأهميتها.

## أولاً: إصلاح مؤسسات الإعلام





## إصلاح الإعلام الرسمي في مصر.. الإرادة السياسية، وماذا بعد؟

داليا شمس

صحفية مصرية وباحثة في الشأن الإعلامي وعلاقته بالمجتمع والثقافة

تمهيد

بعد ثورة يناير 2011 مباشرة وتصاعد موجات "الربيع العربي"، كانت النشوة على أشدها... ازداد الاهتمام الأكاديمي بوسائل التواصل الاجتماعي ودورها كأداة للتغيير، وكثر الحديث عن التفرد المصري وكيف مهدت صحافة المواطن وغيرها من الأنشطة على الانترنت الطريق للإصلاح الديمقراطي والتحرر السياسي، أو في قول آخر: كيف تحولت وسائل الإعلام الحديث من "صمامات أمان" تمكن الأنظمة من البقاء والاستمرارية، عبر إتاحة مساحة لتنفيس الغضب، كيف تحولت إلى أداة فعالة للحشد والتعبئة ونجحت في إحداث تغيير؟. وبالتالي انعكست الآية أو مفهوم "التوازي السياسي" أو *Political parallelism* كما عرف لدى دانييل هالين وباولو مانشيني في كتابهما "Comparing media systems" الصادر عام 2004 ومفاده "أنه لكي تعتبر الميديا عنصرا مساعدا على التغيير السياسي يجب أن يتم إدماجها ضمن مؤسسات المجتمع المدني"، إذ تعتمد هذه النظرية على فكرة تفعيل دور الإعلام في إطار منظومة كاملة تضم أحزابا لها ظهير شعبي ومؤسسات سياسية ومجتمع مدني قوي، داخل النظم البرلمانية الغربية. أما مصر، فقد شكلت استثناء لهذه القاعدة، لأن ثورتها نجحت دون الارتكاز على أحزاب فعالة أو مجتمع مدني قوي، بل بفضل تأييد شعبي وحشد مهد لهما انترنت. ما دفع ربما المؤلفين السابق ذكرهما إلى مراجعة رأيهما وطرح كتابا آخر في الأسواق عام 2012 يخلل "الأنساق الإعلامية، خارج العالم الغربي" ( *Comparing Media Systems Beyond the Western World* )، مؤكداين على أن مفهوم "التوازي السياسي" لا ينطبق

سوى على الدول ذات التعددية السياسية أو بالأحرى على الأنظمة البرلمانية الغربية، وأنه لا يمكن تعميمه على العالم بأسره نظرا لاختلاف الأنظمة والثقافات.<sup>1</sup>

تزامنت هذه النشوة وتعالى نغمة "الخصوصية المصرية" مع غضب عارم تجاه الإعلام المملوك للدولة بمؤسساته المختلفة التي أثبتت خلال الثمانية عشر يوما الأولى للثورة وبعدها أنها لم تلتزم الحياد المطلوب، بل ساهمت في التحريض على المعتصمين بشكل واضح وصریح، وعملت لحساب أرباب نعمتها من رجال النظام، ما جعل أسهمها ومصداقيتها في الحضيض. وكان من المنطقي أن يطالب البعض، خاصة أصحاب المهنة والباحثين المتخصصين، بضرورة إصلاح الإعلام الرسمي، وقد ظن البعض أنه في هذه الحالة أيضا يمكن للإعلام أن يسبق السياسة، كما حدث في الثورة، أي أن يتم الإصلاح في مجال الميديا بسرعة أكبر من عملية "الدمقرطة" الأشمل وأن تمهد الحرية الإعلامية الطريق مجددا للحرية السياسية، والرهان هنا خاسر دون شك، لأن الأيام أثبتت -مرة أخرى- أن إعلام الدولة يصعب إصلاحه إلا بقرار من الدولة وفي ظل انتقال ديمقراطي أوسع وإرادة سياسية حقيقية (غير موجودة حتى الآن)، وإلا سيظل منقوصا. وقد أكدت على هذا المعنى الدكتورة رشا عبد الله، الأستاذ المساعد بقسم الصحافة والإعلام بالجامعة الأمريكية وأيضا الرئيس السابق لهذا القسم، من خلال ورقة بحثية نشرت في يوليو 2014 على موقع معهد كارنيجي للدراسات، استعرضت فيها أهم الأحداث والتطورات التي مر بها الإعلام المصري على مدار الثلاث سنوات الماضية، معلنة بوضوح: "مصر تحتاج إلى تغييرات جوهرية فيما يتعلق بقوانين الإعلام وهياكله، لكي تساعد في عملية التحول الديمقراطي. والمشكلة، على ما يبدو، هي نقص الإرادة السياسية أكثر من أي شيء آخر، فالتغييرات المرجوة قد لا تكون في صالح النظام الحالي الذي يستخدم الإعلام لنشر أولوياته واهتماماته. الطريق الوحيد، في ظل نقص الإرادة السياسية، هو العمل مع أصوات من داخل أجهزة الإعلام رافضة لما يحدث، بدعم من المجتمع المدني

---

<sup>1</sup> Sahar Khamis, The transformative Egyptian Media Landscape, 2011, University of Maryland, College Park, P.1

والجماهير"<sup>2</sup>. وتقول في موضع آخر، في فقرة بعنوان "ماذا بعد؟": "إعلام الدولة لا يزال في خدمة النظام، أكثر منه في خدمة الشعب. والقنوات الفضائية الخاصة تخدم مصالح رجال الأعمال الذين يمتلكونها، وأغلبيتهم كانوا من حلفاء نظام مبارك، وهم يدعمون أيضا كما يبدو نظام الرئيس عبد الفتاح السيسي"<sup>3</sup>.

تحالفات المصالح ومقاومة بعض العاملين وأبناء المهنة الذين تعودوا على وضع معين لسنوات، عقلية الصحفي-الموظف الذي يرغب في بقاء الأمور على ما هي عليه، مديونية المؤسسات المملوكة للدولة وقلة إمكاناتها، وجود أعداد هائلة من محدودي الكفاءة والموهبة وصعوبة التخلص منهم وفق خطة اقتصادية-اجتماعية محددة للتعامل مع الوضع، الخوف من إثارة الحنق العام والتسبب في المزيد من عدم الاستقرار والاعتراضات الفئوية... جميعها عوامل تتلاقى مع نقص الإرادة السياسية فتجعل من الإصلاح عملية منقوصة أو غير مكتملة. وفي أحيان كثيرة، كما في الدول التي مرت بمراحل تحول ديمقراطي تحدث انفراجه لفترة ويتم بالفعل اتخاذ إجراءات من شأنها تحسين الأوضاع كالتغيير في شكل الملكية وإكساب هذه المؤسسات المملوكة للدولة نوعا من الاستقلالية أو تحويلها لمؤسسات خدمة عامة، أو إنشاء جهة ضابطة ومجالس وطنية للإعلام... لكن في النهاية يظل الإصلاح مجرد عملية شكلية أو تجميلية وأحيانا مؤقتة، طالما لم يحدث تحولا ديمقراطيا حقيقيا على المستوى السياسي. وهو ما يمكن رصده بوضوح من خلال تجارب دول كالعراق أو دول غرب أفريقيا، كما سنتعرض له تفصيلا في وقت لاحق من هذه الدراسة.

على مدى أكثر من ثلاث سنوات، كانت أهم الموضوعات المطروحة على الساحة المصرية: إنشاء جهاز مستقل لضبط الإعلام الوطني، وإيجاد أشكال مختلفة للملكية، وتحرير الإعلام الرسمي وإعادة هيكلة مؤسساته، هذا بالإضافة إلى مراجعة المعايير المهنية المتبعة أثناء ممارسة العمل وتغطية الأحداث الجارية، سواء من خلال الصحافة المكتوبة أو المسموعة أو المرئية. وعكف المهتمون بتطوير وإصلاح المنظومة

---

<sup>2</sup> Rasha Abdallah, Egypt's Media in The Midst of Revolution, 2014, Carnegie, P3

<sup>3</sup> Ibid, P27

الإعلامية في مصر على دراسة النماذج المختلفة واستلهاهم تجارب الدول الأخرى خاصة تلك التي عرفت تحولا ديمقراطيا في مرحلة متأخرة: جمهورية التشيك، روسيا ودول البلطيق بعد انهيار الاتحاد السوفيتي السابق، الصين بعد إصلاح نظام وسائل الاتصال في 2003، إندونيسيا بعد الإطاحة بسوهارتو... هذا بالإضافة إلى النماذج الأكثر رسوخا فيما يسمى بالخدمة العامة في إنجلترا وفرنسا، وكانت تجربة البي بي سي أو هيئة الإذاعة البريطانية هي الأمثل والأقرب لتفكير الكثيرين، رغم ما تعانيه من مشكلات في الآونة الأخيرة (إعلام مملوك للدولة بعيدا عن قواعد السوق، لكن لا يتبع الحكومة، يموله دافعوا الضرائب، له ميزانية يتم الموافقة عليها لمدة ستة أعوام، وسياسة تحريرية مستقلة، مع وجود ضوابط تضمن ذلك). وتحدث البعض عن ضرورة وضع الإطار التشريعي للتحويل، والبعض الآخر عن الخسارة التي قد تتكبدها الدولة إذا ما تمت خصخصة وسائل الإعلام التابعة للدولة نظرا لخسائرها (ديون اتحاد الإذاعة والتلفزيون 19 مليار جنيها - وفقا لما ورد في ميزانية الاتحاد لسنة 2012- وحوالي سبعة مليارات بالنسبة لمؤسسات الصحافة المكتوبة خلال العام نفسه، لكنها تقدر حاليا بحوالي عشرة مليارات جنية بالفوائد، وفقا لتصريحات وكيل المجلس الأعلى للصحافة)، وبالتالي إذا تم بيعها حاليا ستخفض قيمتها السوقية مقارنة بقيمة أصولها. لكن بدراسة العديد من التجارب الإعلامية لاحظنا أن هذه النماذج تختلف في كثير من التفاصيل عن الواقع المصري... وربما كانت النماذج الأقرب لما عايشناه خلال السنوات الثلاثة الأخيرة هي التطورات التي شهدتها العراق ودول غرب أفريقيا، ما يجعل إصلاح الإعلام الرسمي في مصر أمرا بعيد المنال، أو على الأقل ذلك ما يبدو من الصورة حتى الآن.

وهنا يرجع الحديث عن "الخصوصية المصرية" التي سنلقي عليها الضوء في مرحلة أولى من هذه الورقة، لنوضح بداية مكونات جهاز الإعلام الرسمي (مكتوب ومسموع ومرئي) ونقف على تركيبة الوضع الراهن، ثم نتطرق إلى التناقض والتذبذب الذي طالما ما شكل علاقته مع مؤسسات الدولة الأخرى ومع النظم المتتالية.

ثم في خطوة تالية نتعرض لإشكالية العلاقة بين الصحافة والسلطة السياسية، مع عقد مقارنة بين ما تلى ثورة يوليو 52 وما تلى ثورة يناير 2011، مع التركيز على تداعيات الميراث الناصري.

بعدها نستعرض ما حدث على مدار الثلاث سنوات الأخيرة بإيجاز، ومقارنته بما مرت به العراق ودول غرب أفريقيا، للدلالة على أننا ربما نسير في الاتجاه نفسه. وكذلك نوضح ما يجري الآن على أرض الواقع من خطوات ومحاولات تهدف إلى الإصلاح من خلال الدراسة الميدانية ومجموعة من المقابلات الخاصة مع المهتمين بالموضوع والقائمين عليه، مع بيان المشكلات والعوائق. ثم يلي ذلك عرض لرؤية مستقبلية لإعادة هيكلة المؤسسات الرسمية.

معظم الدراسات التي أجريت حتى الآن تكتفي بتناول تاريخ تطور الإعلام المصري، وعلى الجانب الآخر ما وصلت إليه الدول الأخرى إجمالاً، دون التطرق إلى ترتيب ومنطق خطوات الإصلاح المتبعة، مكثفة بالقفز إلى النتائج. ما سنحاول تفاديته في هذه الورقة التي تتضمن توصيات محددة إلى حد كبير، وفق ترتيب محدد وجدول زمني تم وضعه بناء على أرقام دقيقة تعكس واقع الإعلام الرسمي في مصر.

### منهجية البحث

على هذا النحو تقدم الورقة مقارنة للتفاعل بين السياسة والميديا، وتأثير كل منهما على الآخر بما أن المشكلة ترتبط في الأساس بالإرادة السياسية كما سنوضح تدريجياً، متبعة بالمنهجين التحليلي والكيفي في البحث باستخدام المقابلات الشخصية والملاحظة والأرشيف. نقرب من مفهوم المؤسسة الجديدة، خاصة عندما نشرح تأثير الإصلاح بالبيئات المؤسسية القائمة سلفاً، وعندما نربط بين العناصر التاريخية (في الجزء الأول من الدراسة) والاجتماعية والعقلانية التي تشكل الخصوصية المصرية وتوضح العلاقات بين أطراف عملية الإصلاح، فيما يطلق عليه "التحليل السردى" أو (Analytic narratives). نمزج بين الماضي والحاضر لنقارن بين الأطر المختلفة التي تتخذ على ضوءها القرارات.

## عرض لمكونات جهاز الإعلام الرسمي المصري.. توصيف حالة

تتنوع أجهزة الإعلام ووسائله التابعة للدولة على النحو التالي: اتحاد الإذاعة والتلفزيون (المعروف بماسبيرو، ويحق له وحده بموجب قانون تأسيسه عام 1970 إنشاء وتملك محطات البث المسموع والمرئي. ثم جاء قانون ضمانات وحوافز الاستثمار لسنة 1997 والذي تلاه قرار رئيس الوزراء لسنة 2000 بشأن قيام منطقة حرة عامة بمدينة الإنتاج الإعلامي بالسادس من أكتوبر، ما فتح الباب أمام إنشاء قنوات فضائية خاصة، وكانت أولها دريم في العام التالي)، ويشمل اتحاد الإذاعة والتلفزيون 35 إذاعة (يعمل بها 4500 شخصا)، ومحطتين تلفزيون قوميتين للبث الأرضي (القناة الأولى والثانية)، بالإضافة إلى ست قنوات محلية توفر تغطية إعلامية لإجمالي محافظات مصر، بواقع 27 محافظة، فضلا عن ثلاث قنوات فضائية (المصرية الفضائية، النيل للأخبار، تلفزيون النيل الدولي). كما يوفر اتحاد الإذاعة والتلفزيون عشرة قنوات فضائية متخصصة عبر شبكة تلفزيون النيل، منها النايل لايف، النيل للرياضة، الأسرة والطفل، الثقافية، النايل سينما، دراما، صوت الشعب،... ويقدر عدد العاملين بالتلفزيون المصري بحوالي 45 ألف موظفا وإعلاميا.

ربما ضخامة العدد والاهتمام البالغ بتأثير الصورة والإعلام المرئي خاصة على شعب نسبة كبيرة من أبنائه لا يزالوا أميين، هما ما يجعل البعض يركز بدرجة أكبر - خلال حديثه عن الإصلاح- على جهاز الإذاعة والتلفزيون، في حين أن الإعلام الرسمي يضم أيضا وكالة أنباء الشرق الأوسط وحوالي 54 صحيفة مطبوعة توفر فرص عمل لقراءة 30 ألف فرد، وهي تصدر عن خمس مؤسسات قومية: الأهرام والأخبار ودار التحرير وروز اليوسف ودار الهلال. وعلى سبيل المثال لا الحصر عانت دار الهلال، خلال السنوات الأخيرة، من أزمة مالية عاصفة هددتها بالإغلاق، وهي ثاني أقدم مؤسسة صحفية بعد الأهرام، قام بإنشائها جورجي زيدان عام 1892. عجزت دار الهلال عن دفع رواتب العاملين وعن شراء مستلزمات الإنتاج من أحبار وورق للطباعة، حتى أنها رفضت طبع كتب وزارة التربية والتعليم التي كانت تدر عليها ربحا يقدر بعشرة ملايين جنيه مصري، وذلك بسبب أزمة ديون (بنكية وحكومية) تراكمت عليها منذ سبعينات القرن الفائت. كما تفجرت أزمة مشابها مع مؤسسة

روز اليوسف الصيف قبل الماضي، عندما أضرب بعض العاملين للمطالبة بصرف مستحقاتهم المالية المتأخرة، وجاء رد المسؤولين أن الدعم الذي تتلقاه المؤسسة من مجلس الأعلى للصحافة (حوالي 2.5 مليون جنيه شهريا للمؤسسات القومية المنتشرة) لا يكفي لتغطية التكاليف... وبالتالي تعتمد هذه المؤسسات على ضخ أموال إضافية من الحكومة، وتبقى المشكلة دون حل، لأن نمط الملكية أدى إلى ضعف الرقابة على الأداء الاقتصادي وإلى اختلال في الهياكل إلى ما غير ذلك، وبالتالي تستمر معظم هذه المؤسسات في تكبد الخسائر، خاصة وأن عدد كبير من قرائها قد تخلوا عنها وفضلوا بعض الجرائد الخاصة. ولعل تصريح صلاح عيسى، أمين عام المجلس الأعلى للصحافة، (في جريدة التحرير بتاريخ 2 نوفمبر 2014) خير دليل على حجم المشكلة: "إجمالي ميزانية صندوق دعم الصحف تقدر بنحو 101 مليون جنيه، وبدأت بـ30 مليون جنيه العام الماضي، ثم قام رئيس الوزراء السابق حازم الببلاوي ووزير المالية السابق أيضا الدكتور أحمد جلال، بعد مشاورات طويلة، برفع الدعم المقدم إلى 70 مليون جنيه، ليصل إجمالي ميزانية الصندوق آنذاك إلى 100 مليون جنيه، ثم استطاع المجلس بعد مشاورات وجهد رفع الدعم مليوناً إضافياً".

تأثرت المطبوعات القومية بنمط الملكية الذي فرض عليها منذ العهد الناصري، وتحديدًا في مايو 1960، عندما تغير شكل ملكية الصحف في مصر بصدور قانون "تنظيم الصحافة"، الذي آلت به ملكية الصحف إلى ما كان يعرف بالاتحاد القومي، ثم الاتحاد الاشتراكي العربي التنظيم البديل بعد ذلك، حتى تم إلغاؤه في أواخر عهد الرئيس السادات. ومع عودة الحياة الحزبية عام 1980، وفقا للتعديلات التي أجريت وقتها على دستور 1971، صدر قانون سلطة الصحافة رقم 148 لسنة 1980، الذي تم بمقتضاه نقل تبعية الصحف القومية إلى مجلس الشورى (وهو موضوع شكلي، لأن المتحكم الرئيسي فيها ظل السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية والحكومة التي تحدد رؤساء مجلس الإدارات وترسلها إلى مجلس الشورى). وتدرجياً أصبح هناك الصحف القومية، والحزبية، ثم الخاصة، بعدها بسنوات، ونظم القانون رقم 96 لسنة 1996 هذه المسألة.

## خطوة للأمام وأخرى للوراء

### 1- قبل ثورة يناير:

ازدواجية وتضارب.. ذلك ما كان يحكم شكل علاقة إصلاح المؤسسات الإعلامية الرسمية بنظام ما قبل ثورة يناير، على مدى ثلاثين عاما، ولكن بدرجة أكبر خلال سنواته الأخيرة. وإذا أردنا التأكد من حجم التناقضات والتردد في القرار فلنأخذ العام 2005 مثلا لما كان يحدث، فهي سنة ازدادت فيها التكهنتات حول مصير الإعلام الرسمي المملوك للدولة، وسنة شهدت أيضا حملة انتخابات رئاسية، أدلى خلالها مبارك بحديث تليفزيوني شهير لعماد الدين أديب -أحد أساطين الإعلام الخاص- تحدث فيه عن مشواره وعائلته على مدى ثلاث حلقات، بشكل غير معتاد في مصر. كما تولت زوجة شقيق أديب "عمرو أديب" -الإعلامية لميس الحديدي- مهمة إدارة العلاقات مع الميديا أثناء الحملة من مقرها في حي مصر الجديدة. ودلت الطريقة التي أديرت بها الحملة والصورة الذهنية التي أراد القائمون عليها إظهار الرئيس بها، دون لباسه الرسمي وببساطة أبناء البلد، على رغبة في التحديث. بعدها توالى الإشاعات حول تكوين شركة قابضة لإدارة ماسبيرو على أن يحتفظ اتحاد الإذاعة والتليفزيون بنسبة 51% من الأسهم حتى تستمر سيطرة الدولة على القنوات الرئيسية وقنوات الأخبار، كما جاء في تصريح لمصطفى حجاج، مدير مكتب وزير الإعلام آنذاك (أنس الفقهي)، لإحدى الصحف المحلية. يذكر الباحث والمدون إسندر العمراني في دراسة قصيرة بعنوان "الانتظار الطويل: إصلاح الإعلام المملوك للدولة في مصر" ( The long Wait: Reform in Egypt State-Owned Broadcasting service) ما تردد وقتها عن بيع 49% من الأسهم للإعلامي ورجل الأعمال -عماد الدين أديب- ناشر جريدة "العالم اليوم" المتخصصة في المال والأعمال والواجهة المصرية لشركة أوربت للقنوات الإذاعية والتليفزيونية. كما ترددت أيضا فكرة بيع بعض الأصول مثل القنوات المتخصصة الثقافية والرياضية، وقناة الأطفال... إلخ) كوسيلة لتوفير سيولة نقدية سريعة تسمح بإصلاح ما تبقى من المنظومة الإعلامية للدولة، لأن حجم العجز في ميزانية اتحاد الإذاعة والتليفزيون وقتها كان يقدر بخمسة بليون جنيه. لكن حسن أبو العلا،



مستشار وزير الإعلام وقتها، نفى فكرة البيع، كما قال لـ إسندر العمراني، في حديث خاص: "مقتنيات العائلة من الفضة ليست للبيع"<sup>4</sup>، مؤكداً على أن عملية إصلاح اتحاد الإذاعة والتلفزيون لا تشمل بيع أي من الأصول. وأضاف في موضع آخر من ورقة البحث: "نحن متجهون لدرجة أكبر من الليبرالية وهذه مجرد بداية"<sup>5</sup>، مشيراً إلى أن مبدأ التخصصية غير وارد، وأن المطروح هو إعادة الهيكلة، مع إنشاء جهة ضابطة مستقلة بالنسبة لمجال المسموع والمرئي، بدلا من تولي وزارة الإعلام هذه الصلاحيات.

**الكلام عن الجهة الضابطة ليس بجديد إذن، حتى لو لم يكن هناك وضوح بالنسبة لآليات التنفيذ والجدول الزمني وقتها، وحتى في وجود 3 معسكرات تتصارع داخل النظام البائد بهذا الصدد، وتعكس صورة الصراع القائم بين الحرس القديم والجديد، بين المحافظين والإصلاحيين: كان هناك فريق يدعم التخصصية، وفريق آخر على النقيض يحاول إبقاء الوضع على ما هو عليه، وثالث يفضل الإصلاح المحدود ويطالب ببيع حقوق الإعلانات للقطاع الخاص مع الحفاظ على القنوات نفسها. ووفقا أيضا لتحليلات إسندر العمراني كانت فكرة التحول لنمط الخدمة العامة على غرار البي بي سي مطروحة، مع تحويل اتحاد الإذاعة والتلفزيون لشركة تحظى باستقلالية عن الوزارة، على أن يتم بعدها التعامل مع المشكلات القائمة كالفساد الإداري والمالي وتقليل حجم العمالة الزائدة بتجميد التعيين أو المعاش المبكر، كما حدث في مجالات أخرى كقطاع البنوك والاتصالات.**

من الطبيعي أن تكون تلك هي رؤية حسن أبو علا الذي كان قد وصل إلى منصبه قبل شهور قليلة من هذه التصريحات، وقبلها كان مديرا لمكتب الخدمة العربية للبي بي سي بالقاهرة. وجاء تعيينه في منصب مستشار وزير الإعلام بالتزامن مع اختيار زميل سابق له في البي بي سي -عبد اللطيف المناوي- كرئيس لقطاع الأخبار... والمهمة المعلنة لكليهما كانت الإصلاح، في عهد وزير الإعلام، أنس الفقي، أصغر وزراء الحكومة سنا والمعروف بقربه من سوزان وجمال مبارك. وقد جاء

---

<sup>4</sup> Issandr El Amrani, The Long Wait: Reform in Egypt's State-Owned Broadcasting Service, TBS Journal, AUC, 2005

<sup>5</sup> Ibid

الفقي خلفا للدكتور ممدوح البلتاجي ولصفوت الشريف الذي ظل قابعا في منصب الوزير لعقود طويلة، منذ حكم السادات... وقد نسب للشريف في سنة 2000 تصريحاً قاطعاً ينفي فيه نية الخصخصة، قائلاً: "الإعلام المصري ليس للبيع، هو ملك للمجتمع كله ولا يمكن أن يؤول لفرد واحد"<sup>6</sup>.

يرى العمراني أنه كانت بالفعل هناك نية لإحداث تغيير ما في منظومة الإعلام الرسمية لأن ظروف العصر فرضت ذلك ويجب مسايرة التحديات الجديدة. لكن هذه النية كانت تصطدم بازدواجية الحكومة في التعامل مع ملف تعتبره استراتيجياً، وبالتالي كانت كل الإصلاحات المطروحة "تجميلية" على حد تعبير الباحث والمدون، سواء تعلق الأمر بالصحافة المكتوبة أو بالإعلام المرئي والمسموع. إصلاحات تقلل من قبضة الدولة على وسائل الإعلام بما يخدم مصالح رجال الأعمال الموالين للنظام، وبما يسمح أيضاً أن تظل الميديا تحت السيطرة المطلوبة. هذه الازدواجية كان يمكن ملاحظتها في أوقات مختلفة، حتى قبل عصر مبارك، كما تبرز الأكاديمية - سحر خميس - من جامعة ميريلاند الأمريكية، عند تناول فترة الحكم الساداتي مثلاً، موضحة: "كان يرغب في إعلاء سقف الديمقراطية من ناحية، لكن يخشى مغبة استخدامهما"<sup>7</sup>، وبالتالي ظهر التخبط في التعامل مع الميديا، رغم أنه سمح بالتعددية الحزبية وبإصدار صحف لهذه الأحزاب. وقد استمر هذا التخبط في عهد مبارك الذي اضطرت المستجدات إلى مزيد من الانفتاح بدءاً من حقبة التسعينات، في ظل اعتماد سياسات التحرر الاقتصادي، ودخول الإنترنت إلى مصر سنة 1993، وتأثير الفضائيات مثل قناة "السي إن إن" خلال حرب العراق والكويت عام 1991، ومن بعدها الجزيرة الإخبارية. بدأت الدولة تأخذ بنظام مختلط بدلاً من الاحتكار المطلق، مع الاحتفاظ كالعادة بحق المنح والمنع، وجعلت من حرية التعبير المشروط "صمامات أمان" تحميها من خطر الانفجار.

---

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Sahar Khamis, The transformative Egyptian Media Landscape, 2011, University of Maryland, College Park

## 2- بعد 30 يونية:

استفضنا ربما في شرح ما سارت عليه خطوات الإصلاح في الفترات السابقة، لكن ذلك يساعدنا دون شك في فهم لماذا يكون التذبذب هو أيضا عنوان المرحلة الحالية، وتكون الازدواجية هي الخصوصية المصرية بلا منازع، فلا تغيير جوهري في عقلية النظام الحالي وطريقة تسييره للأمر. سنشرح تفصيلا في موضع لاحق من هذه الدراسة أن هناك تحبط لدى المسؤولين الذين يدعون أنهم يساندون الإعلام، والدليل على ذلك كثرة اللجان والمؤتمرات، وأنهم يسعون لإيجاد "شكل ديمقراطي" وليس نظاما ديمقراطيا حقيقيا، فالبعض يقارن تارة بين الرئيس السيسي وجمال عبد الناصر في علاقته بالصحافة، ويقارن بينه وبين السادات تارة أخرى، ضارين المثل بتجربة الأخير مع الأحزاب، حين أراد خلق حياة حزبية بقرارات فوقية حتى تصبح واجهة ديمقراطية للنظام، فظلت أحزابا كرتونية لا قاعدة لها ولا أساس. وفي الجزء الخاص بخطوات الإصلاح الجاري وتنظيم الإعلام سنتطرق لذلك تفصيلا، فنحن نشهد حركة في المحل وتكريس للتجربة السابقة دون تطوير حقيقي، حتى مع وجود نزاهة أكبر في الإدارة.

**الميديا والسلطة السياسية، ما بعد ثورتين:**

**يوليو 52... يونية 2013، أوجه التشابه**

قامت المؤسسة العسكرية الحاكمة، في أعقاب ثورة يوليو 52، بدور هام في تطويع المؤسسات الصحفية، مما أهدر تقاليد المهنة وحولها إلى وظيفة يتلقى أربابها التعليمات. تصدت الدكتورة عواطف عبد الرحمن، الأستاذة بجامعة القاهرة، لإشكالية العلاقة بين الصحافة والسلطة السياسية في كتاب لها بعنوان "هموم الصحافة والصحفيين في مصر" (دار الفكر العربي، 1995)، وفي مواقف معينة كان يتضح لنا ثقل الميراث الناصري الذي يلقي بوزنه على الوضع الراهن... فنشعر بتكرار بعض الأفعال، أحيانا هي نفسها، وأحيانا بتصرف. تقول الدكتورة عواطف عبد الرحمن (ص45): "يمكن إرجاع البداية الصدامية التي تميزت بها العلاقة بين قادة ثورة يوليو والصحافة المصرية في السنوات الأولى من الثورة إلى غياب التصور الاستراتيجي لدى قيادة الثورة وعدم وجود خطة مبرمجة تحدد كيفية التعامل مع القوى السياسية التي كانت تتحكم آنذاك في الواقع

المصري بمختلف قطاعاته الاقتصادية والسياسية والإعلامية، من ما أسفر عن وقوع العديد من الصدمات التي كانت الصحافة أبرز مجالاتها، علاوة على الاختلاف الجذري بين توجهات النخبة العسكرية وحادثة تعاملهم مع رجال السياسة والصحافة، وبين هؤلاء الأخيرين الذين لم يتعودوا من قبل مواجهة هذا النمط من السلوك السياسي الذي تشرب بالروح العسكرية وما عرف عنها من نزوع إلى العنف والشدة والتسلط. وقد تميزت الخريطة الصحفية في مصر عند قيام الثورة بسيادة طابع الملكية الخاصة حيث كان كل من دار الهلال والأهرام شركة مساهمة لا تخرج عن نطاق العائلة (آل زيدان في دار الهلال وآل تقلا في الأهرام)، كما كان كل من روز اليوسف والمصري والبلاغ منشآت فردية، تملك الأولى عائلة روز اليوسف والثانية عائلة أبو الفتح والأخيرة عائلة عبد القادر حمزة. وكانت أخبار اليوم المملوكة للأخوين مصطفى وعلي أمين هي الدار الصحفية الوحيدة التي أقامت شركة ذات مسؤولية محدودة هي شركة إعلانات الأخبار، إلى جانب ذلك كانت هناك الصحف الحزبية (...). التي توقفت بعد إلغاء الأحزاب في يناير 1953<sup>8</sup>.

طابع النخبة العسكرية لم يتغير، وقد عادت إلى الحكم وهي لا تزال غير معتادة على طبيعة الحقل الإعلامي، ومن ثم كانت عودة التلويح بمصلحة الدولة العليا وخطورة الظرف التاريخي عند اتخاذ اجراءات من شأنها التضيق على الحريات أو مصادرة الآراء أو حتى فرض رقابة على الإنترنت. وهو ما سجلته الدكتورة رشا عبد الله في دراستها الأخيرة "Egypt's Media in the Midst of Revolution"، قائلة: "الأنظمة التي جاءت بعد ثورة يناير لم تستثمر الفرص المتاحة لإصلاح الإعلام الرسمي والخاص. والأصوات المغايرة أو الناقدة يتم ملاحقتها وتهميشها من قبل عناصر حكومية وغير حكومية"<sup>9</sup>، مؤكدة أنه من الصعوبة بمكان أن يجد من ينتقد الأوضاع الحالية مساحة له في وسائل الإعلام واسعة الانتشار. ورغم أن التشريعات المختلفة تؤكد على ضمان حرية الصحافة إلا أن رؤساء التحرير

<sup>8</sup> عواطف عبد الرحمن، هموم الصحافة والصحفيين في مصر، دار الفكر العربي، 1995، ص45

<sup>9</sup> Rasha Abdallah, Egypt's Media in The Midst of Revolution, 2014, Carnegie, P1

والقائمين على وسائل الإعلام هم الذين يلعبون غالبا دور "حراس البوابة"، حرصا على علاقاتهم وكراسيهم... الأمر نفسه الذي يذكرنا بفترة صدور قانون المؤسسات الصحفية في مارس 1964.

تضيف الدكتورة عواطف عبد الرحمن (ص 58) "حرصت القيادة السياسية للثورة في جميع المواقف والتصريحات التي صدرت عن عبد الناصر خلال حقبة الستينيات على إبراز حرصها على ضمان حرية الصحافة وإنكار وجود رقابة على الصحف. والواقع أن الرقابة لم تلغ أو تختف مطلقا بل أصبحت رقابة ذاتية يقوم بها رؤساء التحرير، وقد اعترف عبد الناصر بذلك في أحد تصريحاته في أغسطس 1966 عندما أشار إلى أنه لا توجد رقابة على الصحف وأن رؤساء التحرير هم المسئولون"<sup>10</sup>. تكتمل الصورة وتتبلور أكثر مع تكرار مشهد اجتماع رئيس الجمهورية مع رؤساء مجالس إدارات الصحف ورؤساء التحرير، لكي يطرح عليهم تصوره للدور الذي ينبغي على الصحافة المصرية أن تضطلع به. هذه الصورة التي تنقلها الدكتورة عواطف عبد الرحمن عن اجتماع طرحه عبد الناصر في مايو 1960 واعتبرته وثيقة هامة تحدد رؤية القيادة السياسية لدور الصحافة وعلاقتها بالسلطة، لا تزال تقليدا حيا، ولكن أضيف إليه وجود رؤساء تحرير الصحف الخاصة جنبا إلى جنب مع زملائهم من المؤسسات القومية.

هناك فارق جوهري بين الجماعة الصحفية في أعقاب الثورتين: في خمسينات القرن المنصرم تصاعدت أزمة الثقة بين النخبة العسكرية الحاكمة ورجال الصحافة بسبب سلسلة المواقف العدائية التي اتخذتها حركة الجيش من الصحافة و"التي استهلتها بالأمر العسكري رقم 1 في 25 يوليو 1952 عقب إلقاء القبض على مصطفى أمين بسبب (محاولة نشر أنباء تشوه قومية ونزاهة الحركة العسكرية)"<sup>11</sup>، كما تؤرخ عواطف عبد الرحمن. أما حاليا فأغلبية الصحفيين الذين تربوا كموظفين، هم ضمن عقبات الإصلاح، خاصة في ظل تردي مستواهم المهني. ورجال الأعمال الذين استثمروا بالملايين في وسائل الإعلام هم أيضا حريصون كل الحرص على حماية مصالحهم،

<sup>10</sup> عواطف عبد الرحمن، ص 58

<sup>11</sup> Ibid

وبالتالي لن يحاولوا إثارة غضب السلطة، بل استرضائها بكافة السبل. والمدونون ونشطاء الإنترنت، ففي وضع لا يحسدون عليه. هل في مثل هذه الأجواء نتوقع قيام إصلاح حقيقي، وتنازل عن ملكية وسائل الإعلام لصالح جهاز خدمة عامة؟.

### البعد الاجتماعي:

#### مقاومة كبار وصغار الموظفين داخل المؤسسات

حاولنا المقاربة بين صورتين واحدة من الماضي وأخرى من الحاضر، لبيان البعد التاريخي للمشكلة، لكن هناك أيضا الملمح الاجتماعي الذي يتجلى في سلوكيات الموظفين داخل هذه المؤسسات، والذي سنحاول التصدي له من خلال أمثلة عملية وتجارب لثلاثة أشخاص ضمن من تحاورنا معهم أثناء إجراء هذه الدراسة. يتضح من خلال هذه التجارب أن المقاومة الأكبر تأتي من الصفوف العليا للموظفين وأن الصغار يصبحون على درجة من التفهم حين يتم الشرح لهم ومعاملتهم بشفافية.

المثال الأول جاء على لسان محمد حسن البنا الذي ترأس تحرير جريدة الأخبار، في فترة حكم الرئيس السابق محمد مرسي، وهو حاصل على ماجستير في الإدارة من أكاديمية السادات ويعكف على تحضير دكتوراه حول استخدام الحوكمة (بعناصرها: الشفافية والمساءلة واللامركزية والمشاركة) في تحسين أداء المؤسسات الصحفية. "راجعت موضوع الشركات التي أنشأتها المؤسسات الصحفية القومية في عهد مبارك: شركة مايو، شركة التجارة المتكاملة... حوالي 7 شركات استثمارية أقيمت في عهد رئيس مجلس الإدارة، إبراهيم سعدة، ولا تدر أي دخل يذكر، بل هي عبء على المؤسسة التي تصل خسائرها السنوية إلى 60 مليون جنيه. كان بعض كبار الموظفين والصحفيين مشاركين من داخل المؤسسة ومستفيدون من وجودها بشكل أو بآخر. عندما اقترحت حلها أو تنشيطها حتى تجلب دخلا للمؤسسة على غرار أكاديمية أخبار اليوم، رفض مجلس الإدارة خوفا من فتح ملفات الفساد أو من اتهامهم بالتلاعب إذا ما اتخذوا إجراءات حاسمة، فعليهم أيضا قيود كثيرة وتحكمهم عقلية الموظف"<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>مقابلة خاصة

كبار الموظفين لهم حساباتهم الدقيقة للحفاظ على الكرسي أو لتشابك المصالح، أما صغارهم ففي كثير من الأحيان يتم تجييشهم لصالح طرف أو آخر وتخويفهم من التغيير فيظهرون مقاومة يمكن التغلب عليها أو تحييدها في حال ثبت لهم أنه لا ضرر سيصيبهم بل العكس صحيح. وهو ما حدث مع الدكتور محمد حجازي، أستاذ المحاسبة والمراجعة بالجامعة الأمريكية في القاهرة، عندما تعامل مع ملف إصلاح الأخبار وروز اليوسف، فقد نجح في إقناع العاملين إلى حد كبير أن الإصلاح لن يضرهم عن طريق الاجتماع بهم داخل مؤسساتهم والتعامل مع الموقف بشفافية، فانتقلوا من حالة الهياج والحشد التي كانوا عليها بسبب ما أشاعه البعض أو ببساطة نتيجة اللغظ وعدم الفهم إلى حالة من الإيجابية والتعاون حتى فيما يتعلق بتوفير البيانات. قطعاً ستظل هناك درجة من المقاومة لكنها ليست العقبة الكأداء كما يصورها البعض. هذا ما توصل إليه أيضاً الدكتور غالي حسين محرز، أستاذ الصحافة المساعد بكلية الإعلام جامعة القاهرة، الذي أجرى دراسة على الصحفيين، ستصدر قريباً، ووجد أن عدد لا بأس به، خاصة بين الشباب، لا يرضى عن أداء القيادات ويتبنى أفكاراً إصلاحية. لكن المشكلة الحقيقية أنه في ظل النظام السائد يتم استبعاد هؤلاء وتهميشهم، ويظهر فقط المقربون من السلطة والدوائر العليا، بغض النظر عن مستواهم المهني.

### فن أنصاف الحلول: العراق وغرب أفريقيا، الأقرب

بعد استعراض ما سبق، وكيف سارت الأمور فيما يتعلق بالحقل الإعلامي منذ ثورة يناير 2011، كان لا بد من الإشارة لما حدث في العراق منذ سقوط صدام حسين سنة 2003 وما جرى في دول غرب أفريقيا منذ التسعينات... لنرى أنها نماذج الحوار الأقرب جغرافياً وسياسياً أيضاً، وأنه من المفيد إجراء دراسات مقارنة معمقة مع هذه الدول، بعيداً عن النظم البرلمانية الغربية حيث رافق الإصلاح الإعلامي، وربما سبقه في بعض الحالات عملية تحول ديمقراطي وتحرير للسوق وتعزيز دور التعددية الحزبية والمجتمع المدني. لذا وجب التنويه أنه على الباحثين مراعاة الأطر التي يتم فيها الإصلاح وأن يكون لديهم القدرة على مراعاة الفروق المحلية والثقافات المتباينة... لأننا عندما نتحدث مثلاً عن جمهورية التشيك لا بد وأن نلاحظ أن هذه

الأخيرة سارعت بعد انهيار الشيوعية عام 1989 إلى نقل ملكية الأصول المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص - بما في ذلك وسائل البث الإعلامية - وكان ذلك على رأس أولويتها في بداية التسعينيات (علما بأنها تبنت بعد عامين من سقوط الاتحاد السوفيتي نظاما مختلطا يشمل المحطات العامة والخاصة).

انتقلت تشيكوسلوفاكيا السابقة من نمط إلى آخر بسرعة كبيرة خلال عقد واحد، معتقدة أن "تطور الإعلام الإلكتروني الحر شرط مسبق للعملية الديمقراطية، وضمانة بأن الأوضاع التي كانت سائدة قبل 1989 لن تعود أبدا... وكان الهدف الرئيسي للجهة المنظمة لمحطات البث التشيكية، وهي مجلس الإذاعة والتلفزيون، هو منح أكبر عدد من تراخيص البث الإذاعي لأكبر عدد ممكن من المتقدمين... وبعد عامين من بدء العمل بالنظام المزدوج للبث، كان هناك ما يزيد على 40 محطة إذاعية محلية وإقليمية تتنافس في البلاد... وكان تلفزيون (تي في نوفا) أول قناة تلفزيونية تجارية تتحدى احتكار الدولة للبث التلفزيوني، وحصلت على ترخيص قومي في عام 1993، ونجح (تي في نوفا) خلال الأشهر الأربعة الأولى فقط من بداية بثه في عام 1994، في جذب 70% من المشاهدين"، كما جاء في كتاب "تجارب الإعلام المرئي والمسموع في أوروبا" الصادر عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان. ويضم هذا الكتاب فصولا مختارة من تقرير التلفزيون في أوروبا التي نشرتها مؤسسة المجتمع المفتوح عام 2005. وبالنظر إلى هذه التقارير يتضح أن حمى تحرير السوق الإعلامي كما في جمهورية التشيك وبعض دول أوروبا الشرقية قد خلفت وراءها العديد من الأزمات والفضائح والنزاعات القانونية، وأدت أحيانا إلى الفوضى والمساهمة في استعارة الصراع السياسي. كذلك بالنسبة لمصر لم يأت التحول وليد اللحظة، بل مر بسنوات طويلة من الشد والحذب، والكر والفر، حتى وصلنا إلى الشكل الحالي.

وفي إجابة صريحة على سؤال: هل يمكن نقل النماذج الأوروبية للعالم العربي؟ رد أحمد حسو، الإعلامي السوري المقيم في ألمانيا، في مقدمة الكتاب المذكور أعلاه (ص15): "الانتقال إلى نظام الخدمة العامة يقتضي نضجين: نضج المجتمع ووصوله إلى حالة تعددية ديمقراطية حقيقية تسمح له بالإشراف على الإعلام المرئي والمسموع. ونضج الحكومة المنتخبة واستيعابها لأهمية دور الإعلام الذي يخدم جميع فئات المجتمع



وليس حزب الحكومة أو الائتلاف الذي تتكون منه. وهنا لا بد وأن نضيف نضجا ثالثا، وقد يكون الأهم، وهو نضج الصحفي والمحرر الذي عمل طويلا في خدمة الحكومة أو ينتمي إلى حزبها. والنضج هنا يتعلق -في إيمان هذا الصحفي- بأن عمله الجديد ليس خدمة حزبه، بل خدمة مجتمع تعددي متنوع، وبالتالي فإن عليه تبني خطاب مهني محايد<sup>13</sup>. وإذا لم تتصف الأطراف المعنية بهذه الدرجة من النضج ستكون النتيجة أشبه بعراق ما بعد صدام حسين، فقد شهد طفرة إعلامية هائلة، لكن ما أن يدقق المرء فيما تبثه الفضائيات يصطدم بخطاب طائفي ومذهبي كرهه يزرع الفتنة في صفوف المجتمع ويهدد استقراره. والكلام هنا أيضا للإعلامي السوري أحمد حسو (ص 17).<sup>14</sup>

بعد سقوط بغداد في أيدي قوات التحالف، امتلأت مقاهي الإنترنت عن آخرها وسارع الناس لشراء أطباق استقبال القنوات الفضائية وقراءة الصحف والمجلات العربية والأجنبية، في تعطش شديد لحرية استقاء المعلومات (النظام البعثي كان يمتلك خمسة صحف يومية وأربع محطات راديو وحنفة من القنوات التلفزيونية، وبمجرد أطباق استقبال الفضائيات). خلال ثلاثة أشهر فقط كان عدد المطبوعات السياسية قد وصل إلى خمسة وثمانين إصدارا، بالإضافة إلى جرائد المرأة والدوريات الثقافية والرياضية إلى ما غير ذلك، فقد انتعش المخزون الصحفي للعراقيين الذين راكموا الخبرات في هذا المجال منذ عشرينيات وثلاثينيات القرن الماضي. وانتشرت أيضا الإذاعات حتى وصل عددها إلى تسعين راديو تقريبا، لم يبقَ منها سوى حوالي ستين، معظمهم يتبعون أحزابا وتيارات سياسية بعينها ويأججون الانتماءات.. وعدد لا يتعدى أصابع اليد الواحدة يصفون أنفسهم بالمستقلين. وفي بؤر الصراع يزداد مستمعو الراديو، إذ يسهل التنقل به ولا يتعارض مع الانقطاع المتكرر للتيار الكهربائي، كما هو الحال في العراق.

تعاقبت الولايات المتحدة الأمريكية مع بيوت خبرة عالمية لإصلاح الإعلام مثل Science Applications International Corporation ومن

<sup>13</sup> أحمد حسو، تجارب الإعلام المرئي والمسموع في أوروبا، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، 2005،

ص15

<sup>14</sup> Ibid. P17

بعدها Harris Corporation لإصلاح المشهد الإعلامي، وكانت النتيجة تدشين شبكة الإعلام العراقي (www.imn.iq) وهي بمثابة جهاز الخدمة العامة الذي يشمل قناة العراقية وإذاعة جمهورية العراق وجريدة الصباح، إضافة إلى القنوات والإذاعات المحلية في المحافظات. تدريجياً تحول "الصباح" إلى الناطق الرسمي باسم قوات التحالف، ومن بعدها الحكومات العراقية المتعاقبة، وفقاً لما ذكره دافيد روسو في دراسة قصيرة نشرت في فصلية Arab Media & Society الصادرة عن الجامعة الأمريكية بالقاهرة (عدد ربيع 2010). ويحدد الباحث أنه وقت صدور هذه الورقة حول تعددية الإعلام العراقي، كانت حكومة بغداد لا تسيطر سوى على جريدة يومية واحدة (الصباح) وثلاث محطات تليفزيونية في مقابل محطتي راديو. ويضيف روسو "تم تأسيس العراقية عام 2003 لتكون قناة تبث الأخبار على مدار 24 ساعة، على غرار (PBS) الأمريكية أو البريطانية (BBC)، لكن سرعان ما نظر لها باعتبارها أداة بروباغندا في يد قوات التحالف، ووجدت القناة صعوبة كبيرة في أن تحظى بمصداقية، بل ظل العراقيون يشيرون إليها بصفتها (قناة أميركا)"<sup>15</sup>، وحتى عندما تحسنت صورتها قليلاً مع تشكيل الحكومة الانتقالية سنة 2005، اهتمت بتلقي الأموال من القوات العسكرية الأمريكية لبث قصص بهدف تحسين صورتها. وبالنظر للمشهد العراقي كما يقدمه روسو وآخرون يتضح أن التعددية وإنشاء مجلس وطني للإعلام وجهاز للخدمة العامة تحولت إلى مظاهر إصلاح شكلية، وأنه على الأرض يتم تغيير الولاءات بكل سهولة... لم تعد هذه الجريدة أو تلك القناة في خدمة حزب البعث، بل تحولت إلى المتحدث باسم قوات التحالف ومن بعدها حكومة كذا، وهكذا دواليك... شكلياً نعم لديهم كيانات مستقلة وتشريعات، لكن المجتمع والتركيبية السياسية كلها لا ترقى لمستوى النضج المطلوب. ويمكننا الجزم أيضاً بأن الأمر يتعلق بعدم وجود إرادة سياسية، وهو ما ينطبق أيضاً على محاولات الإصلاح الإعلامي في دول غرب أفريقيا التي شهدت "تحولاً ديمقراطياً" خلال تسعينات القرن الفائت، فكان ملخص الوضع كالتالي.

---

<sup>15</sup> David A Rousu, Iraq: A diverse Media, 2010, TBS Journal, AUC

يوضح الباحث إميل توزو، من كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أبومي - كالايفي، في بنين (نيجيريا)، من خلال دراسة شاملة عن إصلاح الإعلام الرسمي في دول غرب أفريقيا " ميديا في خدمة الحكومة أم المواطن؟"<sup>16</sup> أن ما تم في مجمل هذه البلاد لا يتعدى عملية "تحميل ومساومة" سياسية، اقتضتها "رياح الديمقراطية" التي هبت على هذا الجزء من القارة السمراء مع بداية التسعينيات. ولقد وصف ما حدث حتى صدور الدراسة عام 2005 بأنه "فن أنصاف الإصلاح"، لأن الحكومات المختلفة لهذه الدول اتخذت بعض الإجراءات، ثم تراجع للوراء في أحيان أخرى، ولم تنجح في الوصول إلى نمط الخدمة العامة، المتعارف عليه في إنجلترا وفرنسا، وهي الأنماط التي كانت هذه الدول تصبو إليها، متأثرة بتجارها فعليا، نظرا لعلاقات الاحتلال القديم. هذا مع العلم أن عملية الإصلاح والتحول لم تتم مرة واحدة، بل على دفعات، ضمن التطور الطبيعي لظروف هذه الدول، وانتقالها إلى سياسات اقتصادية أكثر انفتاحا منذ نهاية الثمانينات، وأيضا في ظل وجود الفضائيات مثل CNN و TV5.

يعدد إميل توزو الأمثلة وينتقل من بلد لآخر، دون صعوبة، لأن المشترك بينهم كثير. يذكر مثلا ضمن ما يذكر أن السنغال كانت قد اتخذت قرارا بخصخصة جريدة "الشمس" (Le Soleil) قبل سنة 2000، لكن التغيير الذي حدث على رأس الدولة جعل المسؤولين يكتفون بمحاولة تحسينها وتعديل خطها التحريري، دون التخلي عنها. تماما كما ألغيت وزارة الإعلام، في أعقاب ثورة يناير، ثم أعادها المجلس العسكري بعد قرابة العام، لأن القائمين على أمور البلاد لم يعتادوا التعامل مع حرية الإعلام.

### محاولات الإصلاح الجارية في مصر:

عندما نقارن مصر بدول غرب أفريقيا قد يجد في ذلك البعض رؤية صدامية أو مبالغة أو تقليلا من شأن دولة الفراغة العريقة، لكن في واقع الأمر بعض دول أفريقيا

---

<sup>16</sup> Emile A Tozzo, la reforme des medias publics en Afrique de l'Ouest Servir le gouvernement ou le citoyen?, Politique africaine, 2005.

السوداء أفضل من القاهرة بكثير فيما يتعلق بتنظيم الإعلام، ربما لتأثيرات غربية بحكم الثقافة واللغة والعلاقة الشائكة مع المستعمر. وهو ما يؤكد الدكتور محرز حسين غالي<sup>17</sup>، أستاذ الصحافة المساعد بكلية الإعلام جامعة القاهرة، الذي حل ضيفا استشاريا على القائمين حاليا بعملية الإصلاح، وكان بصحبته في الجلسة نفسها مجموعة من الخبراء وأساتذة الاقتصاد من ضمنهم الدكتور صديق عفيفي (دكتوراه في إدارة الأعمال ورئيس أكاديمية طبية وجامعة النهضة)، والدكتور شريف قاسم (أستاذ الاقتصاد بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية). وهو يؤكد أيضا أن أي توجه لإصلاح الإعلام الحكومي دون تحريره من سيطرة الدولة سيكون بالضرورة شكليا، وأنه لا يزال ينظر إلى الإعلام القومي على أنه إعلام دولة... الفكرة ترسخت في الأذهان على مر العصور، في حين تقلص هذا المفهوم في معظم العالم واقتصر دور الدولة على نواح تنظيمية وتوزيع البث. وما يلمحه بعض المراقبين من معالم إصلاح تجري حاليا توحى بأن الدولة ليس لديها مشكلة في تحمل المزيد من الخسائر، بل والاستمرار في تقديم الدعم المالي للإعلام القومي، لكي تستغل الديون (للتأمينات الاجتماعية والبنوك، بالإضافة لضريبة الدمغة -36%- التي من المفترض أن تسدد للدولة مقابل الإعلانات) في الضغط على المؤسسات الصحفية وإهدار استقلاليتها، فالأمر يتعلق كما قلنا- وقبل كل شيء- بالإرادة السياسية. طالبت مثلا مجالس إدارات المؤسسات الصحفية دعما ماديا من الدولة يقدر ب2 مليار جنيه تقسم عليها بحسب أحجامها، وتم تلبية ذلك وفقا لمصادر مطلعة، كما شدد الرئيس السيسي، خلال اجتماعه مع ممثلي المؤسسات الصحفية الرسمية على أنه "الآن يسمح بانتهاء الصحف القومية"، نظرا "للدور الوطني والمسؤول الذي تقوم به". ثم أضاف المتحدث الرسمي في أعقاب المقابلة: "الرئيس وجه بتشكيل لجنة مشتركة تضم وزارة المالية والمؤسسات الصحفية القومية لإعداد خارطة طريق فعالة لتسوية المشكلات المالية التي تعاني منها، بحيث تحقق المكاسب لكافة الأطراف"<sup>18</sup>. لجنة أخرى إضافية؟! بخلاف لجنة محلب، رئيس الوزراء، واللجان التي شكلت بهذا الصدد بعد الإعلان عن دستور 2014

<sup>17</sup> في مقابلة خاصة

<sup>18</sup> تصريح في جريدة المصري اليوم، صفحة 3، بتاريخ الثلاثاء 9 ديسمبر 2014

بهدف تحويل مواده إلى تشريعات وتنظيم المشهد الإعلامي وتأسيس لجان وطنية لإدارة المؤسسات الرسمية؟!.

يشرح الصحفي والنقابي المخضرم/ يحيى قلاش، (انتخب بعد إجراء المقابلة كنقيب للصحفيين)، أن هناك خمس لجان فرعية تعمل حاليا وتختص كل منها بملف محدد: لجنة لتشكيل المجلس الأعلى للإعلام (جهة ضابطة، بعد إلغاء وزارة الإعلام، من المتصور أن تتكون من 15 عضوا: 2 بالتعيين من جانب رئيس الجمهورية، أحدهما رئيسا للمجلس وفقا للدستور، و2 يعينهما مجلس الشعب، و3 لمجلس نقابة الصحفيين و3 لنقابة الإعلاميين، و2 يختارهما المجلس القومي لحقوق الإنسان)، لجنة مراجعة الحريات والتشريعات، لجنة الهيئة الوطنية للصحافة (لإدارة الجرائد القومية مجتمعة، وفقا للمادة 212 من الدستور)، لجنة الهيئة الوطنية للإعلام (تختص بإدارة المسموع والمرئي أو مبنى ماسبيرو، وفقا للمادة 213 للدستور)، لجنة التواصل والاستماع (قلاش هو عضو هذه اللجنة الأخيرة التي تستمع لمقترحات أبناء المهنة حول كيفية تطوير مؤسساتهم وكيفية اختيار رؤساء مجلس الإدارة والتحرير، من خلال لقاءات حية). يوضح يحيى قلاش<sup>19</sup>: " مهمة لجنتي الحقيقية هي استنهاض الظهير الذي سيساندنا في معركة الصحافة، فهي ليست مجرد مهمة فنية للوصول إلى أفضل تشريعات على الورق، لكن كيف تتوافق إرادتنا مع إرادة آخرين داخل السلطة. الخلاف مع لجنة محلب هو أنه يرى الحل في وجود جهات ضابطة، لكي يستخدمها كفرامل عند اللزوم، فالسلطة دوما تفكر في الإعلام بطريقة واحدة وترغب في السيطرة عليه، في حين يتحدث الدستور عن استقلاليته ويقدم موادا إيجابية ومكتسبات علينا استثمارها. هناك منطقتين يتصارعان حاليا فيما يتعلق بمعركة الإعلام: من يريد أن يكسب المعركة بالنقاط، ومن يريد أن يربح بالضربة القاضية".

عدد كبير من أعضاء هذه اللجان الخمسة يرغبون في اتمام مهمتهم في أقصر وقت ممكن لكي يتم اعتمادها من رئيس الجمهورية، دون انتظار البرلمان المقبل، معللين أن في ذلك مضيعة للوقت وأنه لا يجب أن يستمر العمل بمنظومة مبارك ملأ

<sup>19</sup>مقابلة خاصة

الفراغ التشريعي، في حين يفضل آخرون أن يتم عرض نتيجة عملهم على البرلمان إرساء لقواعد صلبة، قائلين: "نحن لسنا في سباق!" جدل دائم وتراخي أحيانا وصراع مصالح - في بعض الأحوال ضيقة وشخصية - على سبيل أن يأتي كل طرف بمجموعته... هذه الأمور التي عهدناها بشأن العمل العام في مصر ليست ببعيدة عن أجواء الإصلاح الإعلامي، ما يجعل المشهد ليس عند حسن ظن الكثيرين، خاصة عندما يتم التراجع عن خطوات اتخذت بالفعل واعتبرها البعض ضمن مكاسب الثورة.

الإعلامي حافظ المرادي،<sup>20</sup> عضو اللجنة المكلفة بملف المجلس الأعلى للإعلام، لاحظ تراجعاً ملحوظاً فيما يتعلق بتحرير ترددات "الأف أم"، فبعد أن تم فتحها أمام من يملك الثمن وبيعها في مزاد عام 2012-2013، وبدأ القائمون عليها في تجهيز المحتوى وتأسيس إذاعات جديدة وشراء المعدات، طلب منهم الانتظار قليلاً حتى تمر الانتخابات الرئاسية، وبعدها التأجيل حتى الانتخابات البرلمانية، ثم أخبرهم عصام الأمير، رئيس جهاز الإذاعة والتلفزيون، في أحد اجتماعات مجموعة الإصلاح، أنه تم إلغاء هذه الترددات "لأنها مسألة أمن قومي". ومن حين لآخر، تنشر الصحف تصريحات متضاربة بهذا الصدد.

وفي إشارة أخرى لمحاولة الالتفاف والتراجع، ورد كلام على لسان صلاح عيسى، رئيس المجلس الأعلى للصحافة، أن معنى كلمة "حرية إصدار الصحف بالإخطار" كما جاء في الدستور، لا تعني بالضرورة عدم الحاجة إلى تصريح، لكن معناها إخطار المسؤولين باستيفاء المعايير، وعليهم الموافقة أو الرفض. وهذا ينطبق على الصحف المكتوبة فقط، لأنه في حالة البث المسموع والمرئي يجب طلب ترخيص، وفقاً للدستور، الذي أعطى للمشرع حق التنظيم. "في حين كان من الأخرى أن يؤكد الدستور على ملكية الشعب للترددات... ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً لا تباع الترددات في مزاد لمن يدفع أكثر، لكن يتم توزيعها وتنظيمها"<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> مقابلة خاصة. المرادي يرأس مركز كمال أدهم للصحافة التلفزيونية والإلكترونية بالجامعة الأمريكية بالقاهرة، وقد نظم عدداً من الندوات حول تنظيم الإعلام في مصر.

<sup>21</sup> مقابلة خاصة

الموضوع بالطبع يصبح شائكا أكثر عندما يتعلق الأمر بالبث المسموع والمرئي، ومبنى ماسبيرو أو جهاز الإذاعة والتلفزيون الرسمي الذي بلغت حجم روايته الشهرية 85 مليون جنيه في عهد مبارك، ثم وصل الرقم إلى 220 مليون بعد الثورة. "لكن الدولة لم تفكر حتى في فرض ضريبة قيمتها جنيه واحد تضاف على فاتورة الكهرباء نظير الحصول على خدمة التلفزيون الرسمي، وهي أبسط الحلول التي قد توفر ملايين الجنيهات"<sup>22</sup>، كما علق الدكتور غالي محرز، في إشارة لعدم توافر نية الاستغناء عن خدمات ماسبيرو الجليلة كمثل لوجهة نظر السلطة على الأقل في الوقت الراهن، فعندما أراد محمد حسنين هيكل أن يجعل من جهاز الإذاعة والتلفزيون مرفقا للخدمة العامة على غرار البي بي سي في سبعينيات القرن الفائت، لم يتحمل الرئيس السادات ذلك سوى أشهر قليلة، وعدل في وجهته ليظل تحت السيطرة. ومنذ ذلك الحين، خاصة في عهد مبارك، والإعلام المصري أسير ما يسمى بديمقراطية الهوامش، أي يحاول توسيع هامش الحرية المتاحة كلما سنحت له الفرصة. لذا يرى يحي القلاش، نقيب الصحفيين الحالي، أنه "يجب إعادة الاعتبار للإدارة العلمية للمؤسسات بعيدا عن التعامل معها بشكل سياسي"، وهو ما لم يحدث حتى الآن، وما يجعلنا نكرر أن حرية واستقلالية الإعلام يرتبطان ارتباطا وثيقا بتحقيق نظام ديمقراطي حر، وإلا سيظل الإصلاح مجرد كلام في الهواء لتحسين الصورة أو مجرد تواطؤ للاستمرار.

## رؤية مستقبلية لإعادة هيكلة المؤسسات القومية

### 1- خطة خمسية لضبط الأوضاع:

بعيدا عن اللغط الإعلامي والتصريحات المدوية والمتخبطة التي تطالعنا يوما تلو الآخر في الصحف، يحاول بعض المتخصصين في علوم الإدارة تقديم الحلول المناسبة لأزمة الإعلام الرسمي وهي بالأساس تتعلق بمشكلات اقتصادية ناتجة عن سوء الإدارة والفساد المستتر. مقترحاتهم جديرة بالاهتمام نظرا لندرة المتخصصين في اقتصاديات وإدارة الصحف من ناحية، وضعف ما يطرحه المهنيون أو أهل الصحافة أنفسهم من ناحية أخرى، فهذه الجماعة الأخيرة والتي يتكون من بينها أعضاء اللجان المشكلة

<sup>22</sup>مقابلة خاصة

حاليا لبحث إصلاح الإعلام تقدم اسهامات متواضعة وآراء ناتجة عن الممارسة الطويلة للعمل الصحفي أو النقابي بأنواعه، لكن ما يحتاجه الإعلام الرسمي فعليا هو خبراء في مجال الإصلاح المؤسسي والإدارة. ومن المفترض أن تقلب الآية، فبدلا من أن يستمع أعضاء اللجان لرأي المتخصصين في الإدارة، كما يحدث الآن، ربما من الأوقع أن يوضع الأمر في أيدي خبراء الإدارة ويستمع هؤلاء لرأي أصحاب المهنة ليأخذوا في الاعتبار طبيعة عملهم ونوعية المشكلات التي تواجههم فعليا.

ومن المنطقي أيضا أن تتم دراسة كل حالة على حدة، بالأرقام والتوصيف الاقتصادي للمؤسسة سواء كانت صحافة مكتوبة أو مسموعة أو مرئية، وبالتالي يتم وضع تصور خاص بما ينفذ وفقا لجدول زمني محدد. وهو ما قام به فعليا على مدار عام 2012-2013، وبدون مقابل، مكتب الدكتور عبد العزيز حجازي للمحاسبة القانونية، تحديدا تحت إشراف الدكتور محمد حجازي، أستاذ المحاسبة والمراجعة بكلية الإدارة بالجامعة الأمريكية. وذلك بناء على تكليف من المجلس الأعلى للصحافة (خلال فترة حكم الإخوان المسلمين، وبالأخص عند اشتداد أزمة مؤسسات بعينها مثل روز اليوسف ودار الهلال). لذا كان من الطبيعي أن تبدأ دراسات الحالة بالمؤسسات المأزومة أو التي كانت على شفا الاختيار: روز اليوسف، دار الهلال، أخبار اليوم، وكالة أنباء الشرق الأوسط، دار المعارف (حتى لو كان الدكتور حجازي غير راض تماما عن هذه الأخيرة التي لم تكن على مستوى الجودة نفسه). يوضح الدكتور محمد حجازي<sup>23</sup> "الأهرام كان الخطوة التالية، لكن توقفنا مع ثورة 30 يونية، ولم يتطرق أحد لهذه الأوراق الموجودة في حوزة المجلس الأعلى للصحافة. وهي تشمل تشخيص كامل للموقف المالي والعناصر الإدارية داخل كل مؤسسة، ودراسة تفصيلية لكل المشكلات المالية وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، وتوصيات بأرقام محددة لكيفية إتمام التسويات. هذا بالإضافة إلى تطبيق مبادئ حوكمة الشركات (لجان متابعة وإدارات مراجعة داخلية بما يرشد الاستهلاك) وطرح بدائل لاستغلال الأصول الثابتة غير المستغلة، وتقديم رؤية مستقبلية لمدة خمس سنوات، يستمر خلالها الدعم

---

<sup>23</sup>مقابلة خاصة



المادي الذي تقدمه الدولة لهذه المؤسسات، بعدها تحقق توازنا، بل قد تسجل أرباحا آخر سنتين، إذا ما تم احترام الاجراءات المتفق عليها مع مكتب الخبرة". ويعلق الدكتور حجازي على المطالبات بإسقاط وتعويم مديونيات المؤسسات الصحفية القومية والتي تتراوح بين 8 و12 مليار جنيه، قائلا "سيكون في ذلك إهدار للمال العام، في حين أنه بإمكاننا استخدام حجم المديونية لتزويد رأس المال، بمعنى أن هذه المؤسسات مديونة للمعاشات والتأمينات... إلخ. وجميعها جهات حكومية، بالتالي يمكن لهذه الأخيرة أن تدخل بنصيبها في رأس المال بدلا من المطالبة بالسداد".

خلال الخمس سنوات المتفق عليها تتم عمليات الدمج أو إلغاء بعض الإصدارات الخاسرة والمكررة، إعادة الهيكلة وإعادة تأهيل العاملين وإعادة توزيعهم وفقا لخبراتهم وللوحدات الاقتصادية داخل المؤسسة... تستغل الأصول غير المستغلة بالبيع أو بقيام مشروعات عليها- قد تحتل الشراكة أحيانا مع القطاع الخاص (محطة تلفزيونية، فندق سياحي أو مشروع لتأهيل الحرفيين بشراكة أوروبية على أرض مملوكة لأحد المؤسسات إلخ). كما يجب أن تتم في هذه الأثناء إعادة النظر في تشكيل مجالس الإدارات الحالية لكي تتسع لمزيد من الخبرات في الجوانب الإدارية والمالية. أيضا يتم وقف التعيينات نهائيا وإلغاء المستشارين حتى نصل إلى نقطة تعادل، دون التخلص من العاملين. وحتى لو تم إعداد خطة اقتصادية-اجتماعية لإجراء تسويات مع بعض الموظفين تأتي في صورة معاش مبكر أو تعويضات لإنهاء الخدمة أو عدم مد الإجازات بدون مرتب، سيكون ذلك في أضيق نطاق، فالأساس هو عملية إصلاح وإعادة هيكلة مع الحفاظ على حقوق العاملين كاملة، بعدها يتم النظر بشكل عام على أوضاع المؤسسات ويتم البت في شكل الملكية الأنسب لكل منها، وإن كان الدستور قد استبعد فكرة الخصخصة عندما حدد "تلتزم الدولة بضمان استقلال المؤسسات الصحفية ووسائل الإعلام المملوكة لها، بما يكفل حيادها..." (المادة 72)، وإن كان لم يحدد نسبة الملكية، كما لفت الدكتور محرز غالي- الأستاذ المساعد في قسم الصحافة بإعلام القاهرة، والمتخصص في إدارة المؤسسات الصحفية واقتصادياتها.

غالي طرح سيناريوهات مختلفة للتعامل مع الإعلام الرسمي، واشتبك مع الوضع القائم بواقعية هو الآخر، عندما أدخل تعديلات على التصورات الحالية لدى أعضاء

اللجان الخمس أو المجموعة الوطنية للتشريعات الصحفية والإعلامية. قطعاً الإصلاح أولاً، فليس من الوارد أن يتم التصرف بالبيع في أي من المؤسسات على حالتها الراهنة، حتى لا تكون الخسارة مروعة، وهذا الوضع ينطبق على الصحافة المكتوبة كما الإعلام المسموع والمرئي.

"الهيئتان الوطنيتان للصحافة والإعلام، المزمع تشكيلهما وفقاً للدستور، لا يمكن أن تتوليان الإدارة فهذا أمر غير واقعي وغير مجدي. لكن من الممكن أن يكون لهما صفة رقابية وإشرافية، بمعنى أن تتولى الإدارة شركة قابضة يرأسها مجلس مديرين يضم عدداً من الخبرات الاقتصادية والإدارية، ترسم هذه الأخيرة سياسات المشروع الصحفي، على أن يمثل في مجلس المديرين أعضاء مجالس الإدارة للمؤسسات الصحفية وخبراء من شركات استثمارية تعمل في المجال نفسه. ونموذج الشركة القابضة مطبق بالفعل في نيويورك تايمز والواشنطن بوست. كل أصول المؤسسات واستثماراتها تتبع هذه الشركة التي تملك صلاحيات دمج أو إلغاء إصدارات خاسرة أو تأسيس أخرى جديدة أو إنشاء قناة تليفزيونية بشروط السوق أو مواقع وبوابات إلكترونية. كما تملك قرار استثمار جزء من رأس المال في مجال البرمجيات والحاسب الآلي أو في أي مشروع تراه مناسباً. ومن حقها أيضاً أن تعيد توزيع العاملين على هذه الأنشطة الجديدة بعد تدريبهم. أي تقوم بعملية تدوير، دون التخلص من المؤسسات. وهنا تلتزم الدولة والشركة القابضة بأن تحافظان على الأوضاع القانونية للموظفين وبأن تعمل على تطويرهم". ويستطرد الدكتور غالي محرز أن أعضاء الشركة القابضة قد تختارهم الهيئة الوطنية، وبالتالي إذا لم يكن تشكيل هذه الأخيرة مستقلاً سنظل ندور في دائرة مفرغة، وربما يكون ذلك مقصوداً.

بعد خمس سنوات من الإصلاح، وفقاً للجدول الزمني المحدد، ليس من المنطقي أن تحتفظ الدولة بكل هذا العدد من الصحف والإصدارات والقنوات. ربما وقتها يكون لدينا من المعلومات والحقائق التي تسمح لخبير الإدارة أن يختار ما الذي سيقويه وما الذي سيتخلص منه، وما هي أنماط الملكية الأمثل لكل حالة. لأن إشكالية نمط الملكية الصحفية في مصر لا تزال أهم الإشكاليات التي تواجه صناعة الصحافة في مصر وأكثرها تعقيداً على مدار العقود الخمسة الأخيرة -تقريباً- منذ قانون تنظيم

الصحافة رقم 156 لسنة 1960، وما استتبعه من تغيرات جوهرية في شكل ملكية الصحف في مصر منذ تلك المرحلة وحتى الآن، بالرغم من التطورات التي شهدتها ملكية الصحافة في ظل قانون تنظيم الصحافة رقم 96 لسنة 1996.

## 2- ثلاثة سيناريوهات للملكية:

قدم الدكتور محرز غالي ورقة بحثية في يناير 2014 تضمنت ثلاثة سيناريوهات معيارية أو استهدافية لمستقبل ملكية الصحف القومية في مصر على النحو التالي:<sup>24</sup>

السيناريو الأول: تحويل الصحف القومية المملوكة للدولة إلى نمط ملكية الشركات القابضة. ويقصد بهذا النمط الإداري - كما أوضحنا أعلاه- تأسيس كيان إداري واقتصادي عملاق يدير المؤسسات الصحفية القومية من خلال ما يطلق عليه مجلس مديرين (**Board of directors**) تكون مهمته الرئيسية إدارة المشروعات الصحفية القائمة أو على الأقل الخاسرة منها، من منظور اقتصادي جديد يسمح لهذا الكيان بالتخطيط للمشروعات والرقابة عليها وتقويم أدائها، على أن يكون لهذا الكيان استقلالية إدارية عن الدولة أو مجلس الشورى. (يتم انتخاب مجلس المديرين من عدد من رؤساء مجالس إدارات هذه المؤسسات ورؤساء تحريرها ورؤساء القطاعات الاستثمارية والفنية والإنتاجية بها). ويجوز لهذا الكيان أن يتخذ قرارات من شأنها تطوير صناعة الصحافة وفقا لمتطلبات العصر واحتياجات السوق، على غرار ما بينا سابقا، كأن تخصص شركات بكاملها لعمليات التسويق الصحفي، ينحصر نشاطها في توزيع الصحف وأخرى لطباعة الصحف وثالثة للطباعة التجارية ورابعة لجلب الإعلانات وتسويق المساحات الإعلانية، وهكذا... لتحقيق تكامل بين هذه المشروعات على المستويين الرأسي والأفقي. ومن الممكن نظريا أن يتبع هذا الكيان مجلس الشعب أو الجهاز المركزي للمحاسبات (وأن يخضع لرقابة الهيئات الوطنية للصحف والإعلام المنصوص على وجودها في الدستور).

<sup>24</sup>. دكتور محرز حسين غالي "نحو رؤية مستقبلية لإعادة هيكلة المؤسسات الصحفية القومية"، (دراسة غير منشورة) يناير 2014

يؤكد الدكتور محرز غالي، من واقع دراسة ميدانية أجراها على النخب الصحفية (أكاديميين وممارسين) أن نسبة 61.1% من إجمالي العينة المبحوثة رفضت هذا السيناريو، وكان ضمن المبررات المفسرة لموقفهم: هذا النمط من الملكية سيحول المشروع الصحفي إلى مشروع اقتصادي وتجاري في المقام الأول. عدم قدرة الدولة على تطبيقه أسوة بالمشروعات التجارية الأخرى، لخصوصية المؤسسات الصحفية. تفعيل هذا السيناريو سيؤدي إلى الاحتكار وتقليص هامشي التعددية والتنوع. فشل نمط الشركات القابضة في إدارة أصول واستثمارات شركات قطاع الأعمال العام التي اتخذت هذا الأسلوب وتدهور أوضاعها نتيجة غياب دور المالك. - قد يؤدي إلى قتل مناخ الإبداع والمنافسة بين الصحف كنتيجة مباشرة لخضوعها لسيطرة مالك - أو ممثل وحيد للمالك. كما قد يؤدي إلى تكريس سيطرة الدولة، لكن بصيغة أخرى.

وفي حال تطبيق هذا النموذج يقترح الباحث تخصيص نسبة 20% من رأسمال المؤسسات الصحفية القومية والمشروعات التجارية المستهدفة للصحفيين والعاملين بالمؤسسات الصحفية لضمان الحفاظ على مكتسباتهم الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى ضمان عدم معارضتهم لهذا التحول واستمرارية العمل في المشروع الصحفي باعتباره يمزج بين الطابعين القومي وملكية العاملين.

**السيناريو الثاني: تحويل الصحف القومية المملوكة للدولة إلى شركة مساهمة، تطرح اسمها في البورصة للاكتتاب العام في مقابل التخلي عن فكرة أو مفهوم ملكية الدولة أو ملكية مجلس الشورى.** يعتبر الباحث هنا أن عملية الانتقال التدريجي هي من الضمانات الرئيسية للتحكم في المسارات المحتملة وغير المحتملة. ويقترح أن يتم ذلك على فترتين زمنيتين، مرحلة أولى يتم فيها الإصلاح والتخلص من المديونية والسلطة السياسية وتفعيل دور رؤساء مجلس الإدارة والجمعيات العمومية. ثم في المرحلة الثانية يبدأ تحويل الكيانات الاقتصادية الراجعة أو القادرة على تحقيق أرباح سريعة إلى شركة مساهمة مغلقة على الصحفيين في البداية، ثم طرحها في البورصة تدريجياً بحصص محدودة للاكتتاب العام، شريطة أن يتم تحرير هذه الأسهم وإطلاقها مع نهاية المدى الزمني المحدد. يضاف إلى ذلك ضرورة تحويل وحدات الإنتاج الاقتصادية مثل وكالات الإعلانات ووكالات التوزيع والمطابع ووحدات التجهيز الفني

إلى شركات مساهمة مستقلة تطرح أسهمها في البورصة مثلها مثل شركات الصحافة لضمان تحقيق التوازن بين عرض الأسهم سريعة الربحية والأسهم بطيئة الربحية والربط بين شراء الأسهم في كلا النمطين من الشركات -شركات الصحافة والشركات التجارية- لضمان إقبال الأفراد والمستثمرين على المساهمة في المشروعات الصحفية المطروحة، وبالتالي ضمان بقائها واستمرارها. وركز الدكتور محرز غالي على أن هذه الخطوات تمثل ركائز أساسية لضمان تشغيل هذا السيناريو، وبدونها يتوقف عند مرحلة قيام الدولة بتطوير منظومة المؤسسات القومية من داخلها مع استمرارية إحكام قبضتها عليه. (وهو في رأي المتواضع الاتجاه السائد حالياً، إذ يرفض القائمون حالياً على عمليات الإصلاح سيناريوهات الخصخصة والتداول في البورصة والاقتصاد التعاوني حتى ولو على المدى البعيد).

السيناريو الثالث: تحويل الصحف المملوكة للدولة من نمط الملكية القومية إلى نمط ملكية العاملين أو ما يعرف في الواقع والأدبيات نمط جريدة "لوموند" الفرنسية: أي أن يمتلك العاملون في الصحف القومية النسبة الغالبة من الأسهم دون التخلص من المالك الأصلي وهو الدولة، فيكون للأخير نسبة في رأسمال المشروع لا تمكنه من السيطرة على صناعة القرارين الإداري والتحريري. وفي إطار هذا النمط يتم اختيار القيادات الإدارية والتحريرية بأسلوب الاقتراع الحر المباشر بين العاملين لاختيار من يمثلهم في تولي المسؤولية لمدة زمنية محددة. يقترح الباحث بهذا الصدد ضرورة البدء الفوري في اتخاذ مجموعة من القرارات والتدابير القانونية التي تسمح بانتقال ملكية نسبة محددة من أسهم المؤسسات الصحفية إلى العاملين بها، بعد تقييم أصول هذه المؤسسات وتحويلها إلى أسهم قابلة للبيع والتداول، ولتكن نسبة 40% من إجمالي الأسهم خلال العامين التاليين لعملية الإصلاح. وتحتفظ الدولة لنفسها إذن بنسبة 60% لضمان السيطرة على عملية انتقال الملكية ونجاحها. بعدها يتم طرح نسبة 50% من الأسهم التي تمتلكها الدولة للاكتتاب العام في بورصة الأوراق المالية بواقع 30% من إجمالي أسهم هذه المؤسسات لضمان جذب الاستثمارات المالية والتدفقات النقدية الجديدة وتوسيع قاعدة الملاك، خلال العامين التاليين، مع الإبقاء على حصة 30% الخاصة بالدولة خلال هذه المرحلة. يلي ذلك

نقل ملكية الدولة في أسهم المؤسسات الصحفية (نسبة 30% المتبقية) بالكامل للصحفيين والعاملين في هذه المؤسسات لضمان سيطرتهم على القرار الإداري والتحريري، دون وجود أي مخاطر من اختراق رأس المال الخاص أو الأجنبي أو السيطرة على صناعة القرار بها. قيام المؤسسات الصحفية القومية بإنشاء هيئة مستقلة عن إدارتها يناط بها تقويم أداء هذه المؤسسات والرقابة عليها بشكل مستمر لضمان كفاءة الأداء الاقتصادي والإداري والمهني، وضمان تحقيق الرقابة الذاتية على علاقتها بالجمهور والرأي العام وتحقيق التوازن بين مصلحة الملاك من أبناء الجماعة المهنية - الملاك الجدد- وبين المصالح العامة للدولة والمواطنين، على أن تشكل هذه الهيئة من شخصيات عامة مستقلة معنية بشؤون الصحافة والفكر والثقافة، ويمثل فيها الجمهور العام بنسبة محددة تضمن مشاركته في إبداء الرأي حول أداء هذه المؤسسات.

*(لدي تحفظات على إمكانية تطبيق نمط التسيير الذاتي وتجربة لوموند الفرنسية، ليس فقط لفشل النموذج في تحقيق أغراضه حاليا والوقوف في وجه الكيانات العملاقة، واتجاه بعض العاملين السابقين فيه لإنشاء تجارب إلكترونية وليدة... لكن أيضا لعدم تجانس العاملين في المؤسسات القومية المصرية والمستوى المهني المتدني للبعض وعدم توافر الخبرة الإدارية، فهم لا يشكلون مجموعة ناضجة مهنية ومتألفة فكريا كما كان واقع لوموند في أوج عصره).<sup>25</sup>*

### 3- الصحافة المكتوبة أولا:

قد يبدو للقارئ أن جل تركيزنا ينصب على إصلاح مؤسسات الصحافة المكتوبة دون غيرها، لكن في واقع الأمر أننا نتعامل مع كيانات المسموع والمرئي أيضا بوصفها مؤسسات صحفية، ينطبق عليها أيضا هي الأخرى نماذج الإصلاح وأنماط الملكية نفسها، وإن كان بالضرورة يجب دراسة خصوصيتها، كما نفعل مع الجرائد والإصدارات الصحفية، حالة بحالة، ووفقا للأرقام الدقيقة قدر المستطاع. كما أننا نظرا لتمسك الدولة الشديد والملاحظ، حتى الآن، بوسائل اتصالها بالجماهير العريضة، من خلال

<sup>25</sup> لمزيد من التفاصيل يرجى مراجعة الورقة البحثية حول تجربة لوموند الفرنسية، لداليا شمس، منتدى البدائل،

قنوات ماسبيرو، فرما ننصح بأن تكون نقطة الانطلاق من الصحافة المكتوبة ومؤسساتها نظرا لكثرة عددها ووجود تشابه كبير بين ما تقدمه وارتفاع نسبة الأمية في مصر.

جدير بنا أن نشير أيضا في هذا الصدد إلى صيغة تتعلق بالث الإعلامى، وهي مسألة "فتح الترددات"، وفقا للطرح الذى أورده الإعلامى حافظ المرزى. يوصى الأخير بضرورة فتح الترددات الإذاعية على غرار ما هو معمول به فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث عمل المرزى لسنوات فى الحقل الإذاعى والتليفزيونى. " من الممكن إنشاء حوالي 4000 محطة أف.أم. فى مصر. أوزع التردد بالجنان وفقا لمعايير محددة وأعطى حق امتياز لمدة عشر سنوات، ويتم توزيع أعداد من العاملين فى ماسبيرو على هذه المحطات التى بوسعها جذب متلقى مختلف لأنها توفر له برامج ومواد تمهه بشكل مباشر وتعتنى بقرئته أو محافظته، بعيد عن المركزية. وعلى هذا النحو سيتم اجتذاب معلنين جدد، وتدخل الدولة فى شراكة مع المنتفعين من هذه الترددات"<sup>26</sup>. وهذا الطرح يتطلب أيضا إعادة تأهيل للعاملين وإعادة توزيعهم على أماكن العمل، على غرار ما شرحنا بالنسبة للصحافة المكتوبة، فالمبدأ واحد وإن تعددت السيناريوهات والحالات.

### خاتمة

بحسب الشواهد الحالية لن يكون الإصلاح الذى قد يؤيده النظام على مستوى التحديات والتوقعات، بل مجرد إجراءات شكلية أو تجميلية لن تحل المشكلة من جذورها، وبالتالي سيكون دور المهتمين أكبر لكى يتمكنوا من التصدي للعقبات التى تواجه القطاع موضع الدراسة فى ظل غياب الإرادة السياسية، وسيكون على هؤلاء التوصل لطرق بهدف دفعه إلى الإصلاح دفعا، وذلك بدعم من المجتمع المدنى الذى يعيش الآن هو الآخر بين المطرقة والسندان، ولم يكن يوما بالمجتمع المدنى القوى القادر على الضغط والتأثير.

<sup>26</sup>مقابلة خاصة

لا يزال ينظر للإعلام القومي على أنه إعلام رسمي، والسلطة تتجاوز في أحيان كثيرة عن فساد المؤسسات وسوء إدارتها لتتحكم فيها، بل هي على استعداد -رغم الظروف الاقتصادية الصعبة- أن تضخ المزيد من المساعدات المادية لتحافظ على تبعيتها، حتى لو أرادت من ناحية أخرى تخفيف العبء عليها والتصدي للتسيب، أو بالأحرى هي تحاول الحفاظ عليها من الانهيار... فتسمح بحجم الإصلاحات الذي يبقى هذه المؤسسات على قيد الحياة، لأنها في حاجة إليها لدعم أوامر الحكم أو "التمكين".

هناك نقص حاد في الكوادر المتخصصة في إدارة واقتصاديات الصحف (سواء على المستوى المهني أو الأكاديمي)، ويرجع البعض ذلك لرغبة رؤساء الإدارات المتتالية على مر العصور في السيطرة الكاملة على مجريات الأمور داخل مؤسساتهم واعتمادهم على "أهل الثقة"، وبالتالي لم ينشأ جيل جديد من المتخصصين، في حين عرف عالم الصحافة المكتوبة العديد من الأسماء اللامعة قديما والتي كان يشهد لها بالكفاءة في هذا المجال. وينتج عن هذا النقص حالة من التخبط عندما يتعلق الأمر بالإصلاح، فأبناء المهنة غير قادرين إلى حد ما على إيجاد الحلول، وينقص الكثيرين الخبرة الإدارية اللازمة. لذا يفضل ترك الأمر بين يدي خبراء الإصلاح المؤسسي، مع الاستعانة بأراء الصحفيين. ويفضل أيضا أن يراعى ذلك خلال عملية تشكيل اللجان المنوط بها الإصلاح أو مجالس الإدارات القادمة، فحسن النوايا لا يكفي حتى إن توفرت.

حجم المبالغة حول ردة فعل الموظفين داخل المؤسسات يكون مدعوما في كثير من الأوقات برغبة كبار المسؤولين في الحفاظ على الوضع كما هو، لأن في ذلك خسارة لهم. لكن معظم الحلول المقدمة لا تضر بالعاملين، بل تعيد تأهيلهم وتوزيعهم داخل مؤسساتهم، لتحويلهم إلى عناصر فاعلة بدلا من بطالة مقنعة. لذا يجب التركيز في الفترة القادمة على العاملين والتحاور معهم وفتح باب النقاش بالتوازي مع عمليات الإصلاح، حتى يشعروا بالمشاركة فيه وبالمرود الإيجابي للهيكلة الإدارية على أوضاع العمل.

قد يكون من الأسهل البدء في إصلاح مؤسسات الصحافة المكتوبة، نظرا لعددتها وتكرار المحتوى للعديد من إصداراتها والحالة المزرية التي تهدد حياة بعضها،



ولأن النظام لن يترك "ماسبيرو" بسهولة، فهو يسمح له بالدخول إلى كل بيت، ما يجعله ينظر للإذاعة والتلفزيون على أنها أدوات أساسية في معركته ضد الإرهاب والتشدد الديني وتأثير بعض الجماعات التي تمتلك هي أخرى قنوات اتصال واسعة الانتشار بين أتباعها.

نتطلع إلى وقت تتم فيه إدارة الأمور بمزيد من الشفافية، فلا ينظر إلى أرقام توزيع الصحف أو نسب المشاهدة كما لو كانت أسراراً حربية، فهي جزء أساسي في مواجهة الواقع. جريدة الأهرام مثلاً كانت تفخر بأنها تباع مليون نسخة حتى ثمانينيات القرن الفائت، وتنشر ذلك على صفحاتها الأولى، أما الآن فقد وصل توزيعها إلى 180 ألف نسخة، في مقابل 175 ألف للأخبار و200 ألف لعدد أخبار اليوم الأسبوعي و80 ألف للجمهورية و120 ألف للمصري اليوم و45 ألف للوطن وباقي الجرائد الخاصة يتراوح توزيع كل منها بين 10 و20 ألف.<sup>27</sup> هذه الأرقام مهمة لفهم تغيرات السوق ومحاولة التوصل لحلول جديدة، وهي مهمة أيضاً على المستوى الإداري داخل المؤسسات، إذ تشكل مؤشرات للشفافية، فمن حق العاملين أن يعرفوا أرقام الميزانية وبنودها وحجم توزيع جريدتهم وأن يشاركوا في تطوير أوضاعها وتحقيق الأرباح، ما سيقبل بالضرورة من الفساد ويحسن الأداء ويعكس منطق إدارة جديد تطبق معايير الحكمة.

وفي النهاية نود أن نشير إلى أنه آجلاً أو لاحقاً إذا أردنا تطبيق سيناريوهات الإصلاح التي أشرنا إليها في موضع سابق من هذه الدراسة قد نحتاج فعلياً إلى تعديل بعض مواد الدستور أو إيجاد مخرج دستوري أو تبرير أو تفسير مختلف للمواد الموجودة حتى يتم اتخاذ إجراءات إصلاحية، فمن جديد كبلنا أنفسنا بمواد وهيئات تجعل الإصلاح الفعلي أمراً بعيد المنال أو غير واقعي، لأن التركيبة المنصوص عليها في الدستور غير عملية ولم تبحث بشكل كافٍ، وبالتالي نحتاج دوماً إلى الكثير من اللف والدوران والتحايل للتعامل معها. لذا نوصي بالأمر لترك الأمر للزمن أو المصادفة وبأن يبدأ المتخصصون والخبراء القانونيون في مباشرة الملف.

<sup>27</sup> أرقام سنة 2014، تحديداً خمسة أشهر من كتابة الدراسة.

## مراجع أجنبية:

1. (Abdullah) Rasha (2014): Egypt's Media in The Midst of Revolution. Beirut. Carnegie.
2. (El-Amrani) Issandr (2005): The long wait: Reform in Egypt's State-Owned Broadcasting Service. Cairo. TBS Journal. AUC.
3. Freedom House report (2012):  
[www.freedomhouse.org/sites/default/files/Egypt](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Egypt)
4. (Guaaybess) Tourya (2011): Les médias arabes.. Confluences médiatiques et dynamique sociale. Paris. CNRS Editions.
5. (Guaaybess) Tourya (2005) : La télévision égyptienne de l'ère hertzienne à l'ère satellitaire : Restructuration d'un champ audiovisuel. Paris. CNRS Editions.
6. (Hall) Peter A. (2001): Political Science and The Three New Institutionalisms. Harward University.
7. Egyptian Media Landscape: Changes, Challenges and Comparative Perspectives. Marryland. International Journal of Communication
8. (Rawnsley) Gary D. & Ming-Yeh T. (2006) : La réforme du secteur des médias. D'importants progrès ont été accomplis sous l'administration de Chen Shui-bian. Perspectives chinoises (en ligne) : [http : perspectives chinoises.revues.org](http://perspectives chinoises.revues.org)
9. (Rousu) David A (2010): Iraq: A diverse media .Cairo. AUC.
10. (Thelen) Kathleen (1999): Historical Institutionalism in Comparatives Politics. Montreal. Concordia University. ([www.annualreviews.org](http://www.annualreviews.org)).
11. (Tozzo) Emile A. (2005): La Reforme des medias publics en Afrique de l'Ouest. Servir le gouvernement ou le citoyen?. Paris. La revue Politique Africaine. Numero 97. Karthala

## مراجع عربية:

1. (كتاب جماعي). تقدم أحمد حسو. (2007): تجارب الإعلام المرئي والمسموع في أوروبا. القاهرة. مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان.
2. (شمس) داليا (2011): العلاقة بين الدولة والميديا، نحو ملكية مجتمعية للمؤسسات الإعلامية. القاهرة. منتدى البدائل.
3. (عبد الرحمن) عواطف (1995): هموم الصحافة والصحفيين في مصر. القاهرة. دار الفكر العربي.

4. (غالي) محرز (2014): نحو رؤية مستقبلية لإعادة هيكلة المؤسسات الصحفية القومية. القاهرة. ورقة غير منشورة.
5. (غالي) محرز: الإدارة الصحفية واقتصادياتها في عصر المعلومات: منظور استراتيجي مستقبلي جديد. القاهرة. جزء من دراسة أكاديمية مقدمة من الباحث.
6. (يوسف) داليا (2013): الإعلام المذنب أم المفترى عليه، حول تعقيدات إصلاح الإعلام في فترات التحول الديمقراطي (إضاءات من الخبرة التشيكية). القاهرة. منتدى البدائل.

### مقابلات شخصية:

1. الدكتور محمد حجازي، أستاذ المحاسبة والمراجعة بكلية الإدارة، بالجامعة الأمريكية في القاهرة.
2. الدكتور محرز غالي، أستاذ الصحافة المساعد بكلية الإعلام، جامعة القاهرة.
3. محمد حسن البناء، رئيس تحرير جريدة الأخبار سابقاً.
4. حافظ المرزاي، إعلامي ومدير مركز كمال أدهم للصحافة التلفزيونية والإلكترونية، بالجامعة الأمريكية في القاهرة.
5. يحي قلاش، الصحفي ونيقيب الصحفيين الحالي (تم انتخابه بعد شهر قليلة من إجراء المقابلة، ليحل محل ضياء رشوان).

### صحافة مصرية:

1. (الشرقاوي) وليد (18 نوفمبر 2014): الإعلام في عين العاصفة (ملف خاص). جريدة الأهرام اليومية.
2. (حسانين) أحمد سعيد (2 نوفمبر 2014): الصحف القومية المتعثرة تستغيث بالدولة، جريدة التحرير اليومية.
3. (علام) رشا (23 يونيو 2014): وزارة الإعلام، جريدة المصري اليوم.
4. (علام) رشا (8 ديسمبر 2014): مصر عصبية، جريدة المصري اليوم.
5. (نادر) منى (18 أغسطس 2014): وضعنا تصور جيد لتشكيل المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، جريدة المصري اليوم.
6. (هويدي) فهمي (4 ديسمبر 2014): عن جموح العقل الأمني، جريدة الشروق اليومية.

## ملحقات:

### مواد دستور 2014 المتعلقة بالصحافة والإعلام والتعبير

#### **المادة 65:** حرية الفكر والرأي مكفولة.

ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول، أو الكتابة، أو التصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر.

**المادة 67:** حرية الإبداع الفني والأدبي مكفولة، وتلتزم الدولة بالنهوض بالفنون والآداب، ورعاية المبدعين وحماية إبداعاتهم، وتوفير وسائل التشجيع اللازمة لذلك. ولا يجوز رفع أو تحريك الدعاوي لوقف أو مصادرة الأعمال الفنية والأدبية والفكرية أو ضد مبدعيها إلا عن طريق النيابة العامة، ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في الجرائم التي ترتكب بسبب علانية المنتج الفني أو الأدبي أو الفكري، أما الجرائم المتعلقة بالتحريض على العنف أو التمييز بين المواطنين أو الطعن في أعراض الأفراد، فيحدد القانون عقوبتها. وللمحكمة في هذه الأحوال إلزام المحكوم عليه بتعويض جزائي للمضرور من الجريمة، إضافة إلى التعويضات الأصلية المستحقة له عما لحقه من أضرار منها، وذلك كله وفقا للقانون.

**المادة 68:** المعلومات والبيانات الإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، وافصح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومة مغلوبة عمدا. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع والتلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة، وفقا للقانون.

**المادة 70:** حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني مكفولة، وللمصريين من أشخاص طبيعية أو اعتبارية، عامة أو خاصة، حق ملكية إصدار الصحف وإنشاء وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، ووسائل الإعلام الرقمي.

وتصدر الصحف بمجرد الإخطار على النحو الذي ينظمه القانون. وينظم القانون إجراءات إنشاء وتملك ومحطات البث الإذاعي والمرئي والصحف الإلكترونية.

**المادة 71:** يحظر بأي وجه فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها. ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها في زمن الحرب أو التعبئة العامة. ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في الجرائم التي ترتكب بطريق النشر أو العلانية، أما الجرائم المتعلقة بالتحريض على العنف أو بالتمييز بين المواطنين أو بالظعن في أعراض الأفراد، فيحدد عقوبتها القانون.

**المادة 72:** تلتزم الدولة بضمان استقلال المؤسسات الصحفية ووسائل الإعلام المملوكة لها، بما يكفل حيادها، وتعبيرها عن كل الآراء والاتجاهات السياسية والفكرية والمصالح الاجتماعية، ويضمن المساواة وتكافؤ الفرص في مخاطبة الرأي العام.

### الفصل العاشر المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام

**المادة 211:** المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، وموازنتها مستقلة. ويختص المجلس بتنظيم شؤون الإعلام المسموع والمرئي، وتنظيم الصحافة المطبوعة والرقمية، وغيرها. ويكون المجلس مسؤولاً عن ضمان وحماية حرية الصحافة والإعلام المقررة بالدستور، والحفاظ على استقلالها وحيادها وتعددتها وتنوعها، ومنع الممارسة الاحتكارية، ومراقبة سلامة مصادر تمويل المؤسسات الصحفية والإعلامية، ووضع الضوابط والمعايير اللازمة لضمان التزام الصحافة ووسائل الإعلام بأصول المهنة وأخلاقياتها، ومقتضيات الأمن القومي، وذلك على الوجه المبين في القانون. يحدد القانون تشكيل المجلس، ونظام عمله، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيه. ويؤخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عمله.

**المادة 212:** الهيئة الوطنية للصحافة هيئة مستقلة، تقوم على إدارة المؤسسات الصحفية المملوكة للدولة، وتطويرها، وتنمية أصولها، وضمان تحديثها واستقلالها، وحيادها، والتزامها بأداء مهني، وإداري، واقتصادي رشيد. ويحدد القانون شكل الهيئة، ونظام عملها، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها. ويؤخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها.

**المادة 213:** الهيئة الوطنية للإعلام هيئة مستقلة، تقوم على إدارة المؤسسات الإعلامية المرئية والإذاعية والرقمية المملوكة للدولة، وتطويرها، وتنمية أصولها، وضمان تحديثها واستقلالها، وحيادها، والتزامها بأداء مهني، وإداري، واقتصادي رشيد. ويجدد القانون شكل الهيئة، ونظام عملها، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها. ويؤخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها.

# الإصلاحات المؤسساتية بتونس ما بعد 14 يناير 2011

## "إصلاح الإعلام العمومي التونسي"

فاضل بليش

مختص في القانون العام والعلوم السياسية<sup>28</sup>

تعد وسائل الإعلام "تقنيات وأشكال تعبير مجالات أنشطة"<sup>29</sup> وننوه إلى أنه كلما استخدمنا في إطار هذه الورقة عبارة وسائل الإعلام فإننا نشير إلى هياكل أو مؤسسات إعلام مكتوب، سمعي وبصري أو إلكتروني.

ظهر مفهوم "الخدمة العمومية" في الصحافة الدولية بعد الحرب العالمية الثانية، وقد خص حصريا في البداية التلفزيون<sup>30</sup> حتى أن إغلاق المجال السمعي البصري في وجه المنافسة قد استغرق زمتا طويلا في فرنسا "تخوفا من تعرض وسائل الإعلام لسيطرة المعلنين". وقد ارتبط هذا المفهوم بمفهوم آخر وهو "المسؤولية الاجتماعية" الذي أدخله للمرة الأولى المدير العام لوكالة الأنباء الفرنسية السيد إيف مورفان (1909-1995).

ويرى البعض بأن "الإعلام العمومي هو جملة المنشآت الصحفية التي تمول كليا من الدولة وتخضع مبادئ خطتها التحريري الى فلسفة المرفق العمومي التي تتركز أساسا على الحياد والموضوعية والإنصاف في تمثيل التنوع السياسي والفكري والقيمي"<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> أستاذ محاضر ومدير قسم العلوم السياسية بكلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس،

fadhelb2003@yahoo.fr

<sup>29</sup> BALLE (F.), *Les médias*. Paris: Presses Universitaires de France. (QSJ)، 3<sup>ème</sup> édition، 2007، p. 3.

الترجمة لنا

<sup>30</sup> Voir، ALBERT (P.) et TUDESQ (J.)، *Histoire de la Radio télévision*. Paris: Presses Universitaires de France، (QSJ)، 1981.

<sup>31</sup> Voir، LIBOIS (Boris)، FERRY (Jean-Marc)، *La communication publique: pour une philosophie politique des médias*. Paris- Budapest-Torino: l'Harmattan، 2002.

في حين يرى آخرون أن الإعلام العمومي المسمى كذلك بإعلام المرفق العمومي يتميز بجملة من الخصائص لا سيما منها تغطيته للنطاق الجغرافي الوطني، وطريقة تمويله وأسلوب تعيين مسيريه والسلطات الأساسية لاتخاذ القرار فيه وبكراس شروطه وبالمهام التي يضطلع بها.<sup>32</sup>

وتبين التجارب المدروسة بعدد الدول أن الإعلام العمومي يغطي مجمل الإطار الجغرافي الوطني، ويتم تمويله من الموارد العمومية في حين يتم تعيين مسيريه والسلطات الأساسية لاتخاذ القرار فيه من قبل (أو بتدخل) هيئات تعديلية أو الحكومة. أما كراس شروطه فإنه يعبر عن تنوع وتعددية الآراء والأذواق.<sup>33</sup> إنه إعلام يقوم على أساس الخدمة العمومية، إعلام ديمقراطي منفتح ومتعدد بتعدد مكونات الهوية المحلية وقائم على المهنية ومكرس للبعد الأخلاقي<sup>34</sup> ولحسن التدبير.

ويفترض أن يتم اعتماد مقاييس مهنية ونواميس واضحة في إسناد المسؤوليات داخل مؤسسات الإعلام العمومي، وأن يتم اقرار خطط تحريري ومهني واضح ومستقل على مستوى الأخبار والبرامج، يتركز على العمل بمجالس التحرير المنتخبة وبمواثيق تحرير متفق عليها بين المهنيين الممارسين. كما أنه من المفروض أن يتم فيه تفعيل آليات الحوكمة والتسيير المعقلن، وإشراك المهنيين في كل السياسات والاستراتيجيات، إضافة إلى وضع آليات قانونية لمحاسبة المسؤولين عن تسيير القطاعات التابعة لهذا الإعلام.

---

<sup>32</sup> Voir, DE LA BROUSSE (R.), « L'action des organes de régulation de la communication en faveur de l'émergence de médias de service public », In EL BOUR (H.), *Médias publics arabes et transitions démocratiques*, Tunis: Institut de Presse et des Sciences de l'Information et Fondation Konrad Adenauer, 2013, p. p. 39-48.

<sup>33</sup> BALLE (F.), *Les médias*, Op. cit., p. 3.

<sup>34</sup> Voir, BOURDIEU (P.), « Journalisme et éthique », Actes du colloque fondateur du centre de recherche de l'Ecole Supérieure de Journalisme (Lille), *Les cahiers du journalisme*, Juin 1996, n°1, p.p. 10-17.



إن الإعلام العمومي هو مرفق عمومي، يمول أساسا من المال العام، ولا يمكن أن يكون محتكرا من أية سلطة كانت، أو مرتعنا لمشيئة بعض اللوبيات سواء على مستوى تسييره أو توجيهه، أو تنفيذ مشاريعه أو اختيار مسؤوليه.

ويطالب الإعلام العمومي بضمان حق المواطنين - دافعي الضرائب في إعلام حر يحترم حاجياته. ولا بد من التأكيد على كون دافع الضرائب إنما هو أساسا جمهور المواطنين، بما لا يخول الحديث عن أغلبية وأقلية سياسية أو عرقية أو دينية. وعليه فيتعين على مؤسسات الإعلام العمومي التمتع بالاستقلالية والتموقع على مسافة واحدة من جميع الأطراف السياسية بما فيها تلك التي تمسك بدفة السلطة، بحيث لا تتولى مناصرة أيا منها على حساب الأخرى.

يتوجب على الإعلام العمومي أن يضطلع بدوره كآلية محورية لمساعدة المتلقي على تكوين رأيه حول القضايا المصيرية.<sup>35</sup> وقد ذهب البعض إلى تسمية "الإعلام العمومي بإعلام المجتمع المدني أو بإعلام الفضاء العمومي، فهو الوسيط الأساسي الذي يوفر شروط وجود فضاء عمومي"<sup>36</sup> حسب مفهوم الفيلسوف الألماني يرغن هابرماس الذي يرى فيه "مسارا يقوم في إطاره الجمهور المؤلف من أفراد يستخدمون عقولهم لغاية تملك المجال العام الذي تسيطر عليه السلطة وتحويله إلى مجال يمارس فيه النقد ضد سلطة الدولة".<sup>37</sup>

سنعتمد في إطار هذه الدراسة كلا المنهجين البحثيين النوعي والكمي، حيث اصطفينا المنهج النوعي<sup>38</sup> الذي يركز بالدرجة الأولى على البحث عن بيانات نوعية

---

<sup>35</sup> Voir, HUYGHE (F.-B.), *Comprendre le pouvoir stratégique des médias*. Paris: Eyrolles, 2005.

<sup>36</sup> الشرفي (س.)، "الإعلام العمومي والفضاء العمومي لا يستقيم الواحد منهما وعود الآخر أعوج" ضمن مؤلف جماعي قامت بتنسيقه البور (ح)، وسائل الإعلام العمومي العربية وعمليات التحول الديمقراطي، تونس: معهد الصحافة وعلوم الإخبار ومؤسسة كونراد أديناور، 2013، ص. 19

<sup>37</sup> Voir, HABERMAS (J.), *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. (Traduit par DE LAUNAY (M.)), Paris: Payot, 2007, p.21.

<sup>38</sup> Voir,

تكون على شكل ملاحظات وتعليقات وآراء مكتوبة أو مشاهدة أو مسموعة أو دراسات يتم تحليلها نقديا لرصد معالم الإصلاح في منظومة الإعلام العمومي وبيان معيقات مساره واستشراف مستقبله. أما المنهج الكمي فيشير إلى البحث المنهجي للظواهر الاجتماعية من خلال الأساليب الإحصائية، الرياضية أو الحسابية. وسيتم اعتماده لدى إجراء استبيان ميداني<sup>39</sup> يتم ملؤه عند القيام باستجواب العينة التي وقع اختيارها.<sup>40</sup>

سنتناول موضوع إصلاح الإعلام العمومي التونسي في إطار ثلاثة مباحث:  
المبحث الأول: الإطار العام للإعلام العمومي قبل 14 يناير 2011  
المبحث الثاني: الإطار القانوني: من الموروث الرجري إلى التطوير المساعد على تركيز الإصلاح  
المبحث الثالث: مقاربات لإصلاح الإعلام العمومي  
المبحث الرابع: في سبل ومحددات وعوائق إصلاح الإعلام العمومي: قراءة في حصيلة الاستجواب

**المبحث الأول: الإطار العام للإعلام العمومي قبل 14 يناير 2011:**  
يتفق جل الملاحظين للشأن الإعلامي التونسي أن بلادنا لم تعرف قبل 14 يناير 2011 إعلاما عموميا. حيث شهدت تونس طوال حقبات طويلة وضعاً تميز بتدجين الإعلام الذي تمتلكه الدولة واستخدامه كدعامة أساسية لمنظومة الاستبداد وللخدمة صورة الفريق الحاكم عامة ورئيس الجمهورية خاصة ولعل أبلغ الصور في هذا الصدد احتواء برمجة الإعلام العمومي على برامج مندرجة في إطار تكريس عبادة الأفراد.

---

- PAILLE (P.), MUCCHIELLI (A.), *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris: Armand Colin, 2012.

- MUCCHIELLI (A.), *Les méthodes qualitatives*. Paris: PUF, 1994.

<sup>39</sup> Voir, JAVEAU (C.), *L'enquête par questionnaire. Manuel à l'usage du praticien*. Bruxelles: Editions de l'université de Bruxelles, 1990.

<sup>40</sup> أنظر إلى نص استفسارات الاستجواب الذي قمنا به في إطار برنامج الإصلاح المؤسساتي في دول الربيع العربي (تونس، مصر، اليمن) وإلى قائمة الصحفيين أو المسؤولين المستجوبين، الوارد كليهما بملاحق هذا العمل.

فكما هو الشأن في كل البلدان الديكتاتورية، عرفت تونس إعلاما حكوميا لا عموميا بحيث كان يقع التحكم سياسيا في تعيين المشرفين عليه بما فيهم المديرين العاملين والمديرين وأعضاء مجالس الإدارة، كما يخضع حجم موارده المالية والبشرية إلى حاجيات السلطة بالأساس في تنفيذ أجندتها ويقع في الغالب إهمال الصناعة الإشهارية واستعمال مستجدات تكنولوجيا الاتصالات.

وهذا الإعلام الحكومي كان يُسلب فيه الصحفيون من أدنى هوامش الحريات الصحفية حيث يقع تعويض الخط التحريري ومدونات السلوك وهيئات التحرير بسياسة التعليمات التي كانت أغلبها تصدر من قصر قرطاج ووزارة الداخلية ووكالة الاتصال الخارجي. فهذه الوكالة التي أنشأت سنة 1990، وتوسعت صلاحياتها سنة 1991، لعبت دورا خطيرا بفضل تحويلها مراقبة توزيع الإشهار العمومي في وسائل الإعلام المكتوبة، ثم وسائل الإعلام السمعية والبصرية بداية من سنة 2005 وذلك بغض النظر عن طبيعة المؤسسة الإعلامية عمومية كانت أم خاصة أو حتى أجنبية. قد اعتمدت وكالة الاتصال الخارجي كمعيار لتوزيع موارد الإشهار، تقيمها الخاص لدرجات الولاء ومدى استعداد وسائل الإعلام المعنية لخدمة النظام. وقد قامت الوكالة بشراء ذمم عديد الإعلاميين الأجانب فمثلا "ربطت علاقات مع عدد من الصحفيين الفرنسيين وامتعتهم برحلات وإقامات مجانية في عدة مناطق تونسية".<sup>41</sup>

ومن سمات الإعلام السائد بتونس قبل 14 يناير 2011: غياب أهم مبادئ أخلاقيات المهنة التي تترك مكانها لأساليب الدعاية والتضليل والتعتيم،<sup>42</sup> والاقتصار على أو الإكثار من ذكر الأخبار السارة، وإبراز الأخبار السيئة للخصم، واعتماد لغة التقزيم والتضخيم واللغة الخشبية ولغة التجييش والتعبئة، واحتكار الحقيقة والسعي إلى

---

<sup>41</sup> BERDOUX (L.)، MAGNAUDEIX (M.)، *Tunis connections، enquête sur les réseaux franco-tunisiens sous Ben Ali*، Paris: Seuil، 2012، p. 255.

<sup>42</sup> Voir، PIGEAT (E.)، *Médias et déontologie، règles du jeu ou jeu sans règles*، Paris: P.U.F.، 1997.

تحقيق ما يسميه المفكر ناعوم تشومسكي "صناعة القبول عن طريق الدعاية الإعلامية"<sup>43</sup>.

كما يطغى على الإعلام الحكومي تنكره للمسؤولية التي يفترض أن يتسم بها الإعلام العمومي تجاه الجمهور والتي تتلخص أساسا في:

● إعطاء الاهتمام الكافي لقضايا الرأي العام من خلال المعلومات الموثقة والعناية بالفئات والمناطق المهمشة.

● عدم نشر أسماء الضحايا قبل التأكد من هوياتهم وقبل إبلاغ ذويهم.

● عدم نشر أي صور للضحايا بطريقة تؤثر على مشاعر ذويهم أو مشاعر

المواطنين عامة.

● احترام الحياة الخاصة للأفراد، وعدم استغلالها لأغراض لا علاقة لها بالمهنة

والرأي العام.

● مراعاة الجوانب القانونية والقواعد الأخلاقية في احترام حقوق الأشخاص

المعنيين في الأخبار.

● توخي الحذر والدقة إزاء تحديد المتهمين بأحداث أو المجني عليهم في تغطية

الجرائم،

● بذل أقصى الجهود لنشر انتهاكات حقوق الإنسان.

● عدم التشهير أو التحريض على العنف والكرهية ضد أي شخص أو

مؤسسة على أساس الجنس أو العرق أو الدين أو الانتماء السياسي.

● حماية الأطفال من المواد التي تؤثر سلبا على نموهم النفسي.

---

<sup>43</sup> Voir ,CHOMSKY (N.) et EDWARD (H.), *La fabrication du Consentement, de la propagande médiatique en démocratie*, Marseille: Agone, 2009.

## المبحث الثاني: الإطار القانوني: من الموروث الجزائري إلى التطوير

### المساعد على تركيز الإصلاح

هيمنت مقارنة زجرية للإعلام التونسي طيلة الفترة المتراوحة بين إعلان الاستقلال وسقوط رأس النظام الاستبدادي إضافة إلى طغيان الاعتباطية وغياب القانون (الفقرة الأولى) وبعد الرابع عشر من يناير 2011 عرف الإطار التشريعي تطورا إيجابيا من شأنه أن يساهم في إصلاح القطاع (الفقرة الثانية).

#### **الفقرة الأولى: منظومة قانونية تغطي عليها مقارنة زجرية:**

لقد ساهم غياب الضمانات، التي من شأنها ضمان عدم الالتفاف على الحقوق الدستورية، إضافة إلى عدم وجود قضاء دستوري مستقل، إلى التكرار لأحكام الفصل الثامن من دستور غرة يونية 1959 الذي ينص على أن "حرية الصحافة والتعبير مضمونة" بحيث تم تحت غطاء تنظيم ممارسة الحزبتين المذكورتين تقييد كل منهما بصورة كبيرة. وإن كان هذا التمشي العام يمس مجال الإعلام بتفريعاته فإن الوضع يختلف من الإعلام المكتوب (أ) مرورا بالإطار القانوني للإعلام السمعي البصري (ب) ووصولاً إلى الإعلام الإلكتروني (ج).

#### **أ. مجلة الصحافة: أداة تقييد وقمع لحرية التعبير والإعلام المكتوب:**

تمثلت أولى لبنات المنظومة القانونية الخاصة بالصحافة المكتوبة في الأمر العلي المؤرخ في 6 أغسطس 1936<sup>44</sup>. وبعيد إعلان الاستقلال الداخلي (1955) صدر الأمر العلي المتعلق بالطباعة وبيع الكتب والصحافة في 9 فبراير 1956<sup>45</sup>. وقد خصص هذا النص أغلب أحكامه لتقييد حرية الصحافة المكتوبة فعمد من ناحية إلى فرض الإيداع المسبق وخصص من ناحية أخرى حيزا هاما للجرائم والجنح الصحفية موقعا على مرتكبيها عقوبات مالية وجسدية (الفصول من 21 إلى 41 من أمر 9

<sup>44</sup> الذي كملته الأوامر المؤرخة في 15 سبتمبر 1939 وفي 9 أغسطس 1944 ثم في 4 يونية 1945.  
<sup>45</sup> الأمر عدد 53 لسنة 1956 المنشور بالرائد الرسمي التونسي عدد 16 الصادر في 24 فبراير 1956، الصفحة 234 وما يليها.

فبراير 1956) وهذا النص كان أكثر تقييدا من سابقه الذي أقر في عهد الحماية لكنه للأسف كان أكثر انفتاحا من مجلة الصحافة التي عوضته سنة 1975. أصبحت الصحافة المكتوبة منذ سنة 1975 خاضعة لأحكام مجلة الصحافة الصادرة بمقتضى القانون عدد 32 لسنة 1975 المؤرخ في 28 أبريل 1975.<sup>46</sup> وقد عرفت المجلة المذكورة تنقيحات متتالية.<sup>47</sup> ولئن سعت هذه المجلة إلى تنظيم حرية الإعلام وتكريسها ظاهريا فإن جوهرها تطغى عليه الصبغة القمعية التقييدية حيث تضمنت بابا كبيرا متعلقا بالجنايات والجرح الصحفية<sup>48</sup> وآخر متعلق بالتبوعات والعقوبات.<sup>49</sup> بما جعل المجلة تصطبغ بطابع زجري، بحيث برزت في ثوب مجلة جنائية خاصة بالصحافة، تعددت صلبها العقوبات السالبة للحرية والمالية. وتفنن المشرع في استخدام بعض المفاهيم المطاطية بشكل فضفاض مثل النظام العام والأمن والثلب. وتضاعف خطر المفاهيم المذكورة من جراء إسناد القانون للمشرع سلطة تقديرية في تحديد مضمون تلك المفاهيم وتطبيقها.

وقد تعمقت الصبغة الزجرية للمنظومة القانونية الخاصة بالصحافة المكتوبة بصدور القانون المتعلق بمكافحة الإرهاب،<sup>50</sup> ثم تعديل الفصل 61 من المجلة الجزائية في أغسطس 2010<sup>51</sup> حيث أثار هذا النص الأخير استنكار واحتجاج أغلب الخبراء والمنظمات الحقوقية المحلية والدولية، بما أن فحواه ورد قمعيا وخانقا للحرية العامة والفردية، لا سيما منها حرية التعبير وحرية الصحافة.

<sup>46</sup> الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 29 الصادر في 29 أبريل 1975، الصفحة 992 وما يليها.

<sup>47</sup> بمقتضى القانون الأساسي عدد 89 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أغسطس 1988 وبمقتضى القانون الأساسي عدد 85 لسنة 1993 المؤرخ في 2 أغسطس 1993 وبمقتضى القانون الأساسي عدد 43 لسنة 2001 المؤرخ في 3 مايو 2001 وبمقتضى القانون الأساسي عدد 1 لسنة 2006 المؤرخ في 9 يناير 2006.

<sup>48</sup> الفصول من 42 إلى 67.

<sup>49</sup> الفصول من 68 إلى 79.

<sup>50</sup> القانون عدد 75 لسنة 2003 المؤرخ في 10 ديسمبر 2003 والمتعلق بدعم الجهود الدولي لمكافحة الإرهاب

ومنع غسيل الأموال

<sup>51</sup> القانون عدد 35 لسنة 2010 المؤرخ في 29 يونيو 2010

من الواضح أن هذا الإطار القانوني، يشكل بلا ريب إحدى أسس منظومة الاستبداد المعادية للحريات القائمة على التوظيف السياسي المفرط والدعاية المضللة. وتبدو هذه المنهجية والممارسات أكثر عمقا في مجال الإعلام السمعي-البصري بما أثر على أداءه.

### ب. الإطار القانوني للإعلام السمعي البصري: بين الضعف والاعتباطية:

يتجسم ضعف الإطار القانوني للإعلام السمعي البصري أساسا في ضعف مقرئته من جراء تشتت نصوصه التي لم تجمع في مجلة كما بالنسبة للصحافة المكتوبة، كما أننا نلاحظ وجود عدد من الثغرات القانونية المترتبة عن غياب التشريع في بعض المسائل.

وتنطوي المنظومة المذكورة على النصوص المتعلقة بالمؤسسات العمومية للقطاع السمعي البصري<sup>52</sup> لا سيما منها تلك المتعلقة بالديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي<sup>53</sup> والوكالة الوطنية للترددات<sup>54</sup> وبالإذاعة والتلفزة العموميتين.<sup>55</sup> ورغم ما نلاحظه من خلال قراءة النصوص من تمتع للمؤسسات العمومية المذكورة بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، فإن هاته الهياكل كانت تشكو من رقابة ثقيلة حرمتها من هامش حقيقي من الاستقلالية والحياد المرونة في التصرف. وقد اتصفت الرقابة، التي كانت تمارس أساسا من وزارة الاتصال، بآليات تدخل مسبق، مواز ولاحق على الهياكل والأشخاص من صحفيين أو مسيرين وعلى القرارات والأنشطة والمحتوى الإعلامي.

<sup>52</sup> القانون عدد 33 لسنة 2007 المؤرخ في 4 يونية 2007 والمتعلق بالمؤسسات العمومية للقطاع السمعي البصري، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 45 الصادر في 5 يونية 2007، الصفحة 1932 وما يليها.  
<sup>53</sup> القانون عدد 8 لسنة 1993 المؤرخ في أول فبراير 1993 والمتعلق بإحداث الديوان الوطني للإرسال الإذاعي

والتلفزي

<sup>54</sup> أحدثت الوكالة الوطنية للترددات بمقتضى الفصل 47 من مجلة الاتصالات الصادرة بمقتضى القانون عدد 1 لسنة 2001 المؤرخ في 15 يناير 2001 وقام الأمر عدد 881 لسنة 2001 المؤرخ في 18 أبريل 2001 بضبط تنظيمها الإداري والمالي وطرق تسييرها.

<sup>55</sup> القانون عدد 49 لسنة 1990 المؤرخ في 7 مايو 1990 المنقح بالقانون عدد 39 لسنة 1997 المؤرخ في 2 يناير 1997

والمعلق بإحداث مؤسسة الإذاعة والتلفزة التونسية

وطبقا لمنطوق النص فإن مؤسستي الإذاعة والتلفزة العموميتين تضطلعان بمهام مرفق عام،<sup>56</sup> إلا أنها في الواقع لم تكن سوى أداة لترويج دعاية الطغمة الحاكمة. لقد عرف الإعلام التونسي فترة حالكة ساد فيها التحكم السياسي في ظل غياب متعمد لهيكل تعديلي مستقل يتولى حماية حرية القطاع وتعددية محتواه وشفافية أنشطته. وخولت وضعية الفراغ المؤسسي المفتعلة سيادة الممارسات الاعتبائية وتطوير قطاع إعلام خاص بمنح تراخيص لقنوات إذاعية وتلفزية جديدة على أساس الانتماء إلى (أو القرب من) عائلة الرئيس السابق وذلك في ظل غياب مطلق للشفافية.<sup>57</sup>

كما وقع تطوير تشريع قطاع الاتصالات، لا سيما من خلال وضع مجلة الاتصالات،<sup>58</sup> وقد تضمنت المجلة المذكورة أحكاما تتصل بالاتصال السمعي والبصري، لا سيما منها تلك المتصلة بوضع المخطط الوطني للترددات وبتخصيص ومنح الترددات الكهرومغناطيسية، ولكن تميز هذا المجال بأحكام تقوم على الرقابة المشددة والحذر المبالغ فيه وإبصاد هامش الحرية والاستقلالية وهو ما يشبه إلى حد ما ميزات التأطير القانوني للإعلام الإلكتروني.

### ت. الإعلام الإلكتروني: ما بين الحد من الحريات وغياب التأطير القانوني:

لقد تصدرت تونس، ولمدة طويلة لوائح الدول الألد عداوة للإنترنت بصورة عامة والإعلام الإلكتروني بصورة خاصة.

ويبدو التأطير القانوني في هذا المجال معبرا عن تناقضات منظومة الاستبداد التي كانت قائمة، فمن ناحية، نجد فراغا قانونيا، ومن أخرى نجد نصوصا في ظاهرها

<sup>56</sup> الفصل 2 من القانون عدد 33 لسنة 2007 المؤرخ في 4 يونية 2007 والمتعلق بالمؤسسات العمومية للقطاع السمعي والبصري، سبق ذكره.

<sup>57</sup> Voir: CHOUIKHA (L.), « L'audiovisuel en Tunisie: une libéralisation fondue dans le moule étatique » In *L'année du Maghreb* n°2, 2005-2006, Paris: CNRS Editions, 2007, p.p. 549-558.

<sup>58</sup> الصادرة بمقتضى القانون عدد 1 لسنة 2001 المؤرخ في 15 يناير 2001 والمكمل بالقانون عدد 46 لسنة 2002 المؤرخ في 7 مايو 2002 وبالقانون عدد 1 لسنة 2008 المؤرخ في 8 يناير 2008.



عصرية وفي باطنها معادية لحرية التعبير والإعلام. من ذلك، التشريعات المتعلقة بحماية المعطيات الشخصية إلى جانب تلك الخاصة بالسلامة المعلوماتية. وكان نظام بن علي يحاول صنع واجهة براقية، من ذلك حرصه على إنجاح استضافة الجزء الثاني من القمة العالمية لمجتمع المعلومات سنة 2005 وعلى التقيد الظاهري بالمعايير الدولية على مستوى الضمانات الواردة بأحكام التشريع الخاصة بحماية المعطيات الشخصية. بيد أن هذه الأحكام سرعان ما تفرغ من جوهر محتوياتها وأبعادها عبر "الخروقات المشروعة" لسرية المعطيات المذكورة لصالح عديد الجهات الإدارية والأمنية.

### الفقرة الثانية: التغييرات السياسية وإصلاح الإطار القانوني للإعلام:

أفضت التغييرات السياسية اللاحقة للربيع عشر من يناير 2011 إلى إرساء ديناميكية انتقال ديمقراطي قائمة على الصعيد المؤسسي على ثنائية التفكيك وإعادة البناء، قصد الاستعاضة عن آليات النظام البائد ببدائل ديمقراطية.<sup>59</sup>

ولا نحتاج إلى التذكير بكون إرساء الحرية والتعددية والنزاهة والموضوعية وتطوير طرق التسيير والنشاط في اتجاه تكريس الديمقراطية في قطاع الإعلام والاتصال يعد في ذات الوقت هدفا رئيسيا من أهداف الانتقال الديمقراطي وإحدى ركائزه الهامة.<sup>60</sup> وقد أفضى تغيير المناخ السياسي ووضع الحريات في تونس إلى إيجاد جو من الثقة ما بين وسائل الإعلام الوطنية باختلاف أنواعها وجمهور القراء والمستمعين والمشاهدين ترجمه ارتفاع هام في نسب المشاهدة والاستماع لفائدتها على حساب وسائل الإعلام الأجنبية وهذا وضع مشابه لما عرفته دول أخرى عرفت انتقال ديمقراطيا كرومانيا.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup>Voir, GONTARA (M.), « Médias publics tunisiens et transition démocratique, Quelles perspectives d'avenir », In EL BOUR (H.), *Médias publics arabes et transitions démocratiques*, Op. cit., 2013, p. p. 63-82.

<sup>60</sup> Voir, DE LA BROSSE (R.), « Quelques pistes de réflexion sur le rôle des médias dans les transitions démocratiques », Les Cahiers du Journalisme, n°10, printemps-été 2002, p. p. 228-245.

<sup>61</sup> تبرز بعض الدراسات المتعلقة بتطور المشهد الإعلامي برومانيا أن "درجة الثقة في الإذاعات الوطنية والأجنبية شهدت تحولا راديكاليا بعد ديسمبر 1989. فقبل الثورة كانت إذاعة أوروبا الحرة تحتل المرتبة الأولى بـ47 فاصل

وإذا تناولنا إصلاح الإطار القانوني للإعلام المقترن بالتغييرات السياسية فإنه يمكننا أن نتطرق في المقام الأول إلى النصوص التي وضعتها الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي<sup>62</sup> (أ) لتتناول في مرحلة ثانية الآفاق التي تفتحتها أحكام الدستور الجديد لسنة 2014، ذات الصلة (ب).

#### أ. التطور النوعي للنصوص: إضافات الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة

بدأ العمل لتطوير النصوص المتعلقة بالإعلام صلب الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي حيث أحدثت لجنة فرعية للإعلام للغرض. وقد تدعمت عملية التفكير في تطوير الإطار القانوني للإعلام بصورة حاسمة بفضل إحداث الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال<sup>63</sup> التي كلفت بتقديم مقترحات حول إصلاح الإعلام والاتصال مع مراعاة المعايير الدولية في حرية التعبير. وقد جاء عمل هاتين الهيئتين في سياق انفلات تام للمؤسسات الإعلامية التي وجدت نفسها في وضع انهارت فيه بوصلة الترويج للنظام والتعظيم والمغالطة التي كان يوجهها رموز الدعاية

---

7% في حين لم يكن راديو بوخارست يستقطب اهتمام إلا 19 فاصل 7% من السكان. ولكن إثر الثورة شهد راديو بوخارست قفزة نوعية بـ 80 فاصل 7% وفي المقابل صارت إذاعة أوروبا الحرة تستقطب بالكاد اهتمام 7 فاصل 3% من المستمعين (سير آراء لمؤسسة سوفراس، أبريل 1990). " (الترجمة لنا من الفرنسية من المقتطف الوارد في مساهمة ضمن مؤلف جماعي).

DRAGAN (I.)، LAFRANCE (J.-P.)، « Les transformations rapides et contradictoires des médias roumains pendant la période de transition »، In TESSIER (R.)، (Sous la direction de)، *Communications et qualité de la vie*، Canada: Presses de l'Université du Québec، 1995، p. 103.

<sup>62</sup> إن الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي هي هيئة ثورية ومؤسسة التونسية أسست في 15 مارس 2011 بعد اندماج هيئة حماية الثورة التونسية، وهي مجموعة تتمتع بالشرعية الثورية"، واللجنة العليا للإصلاح السياسي، وهي واحدة من ثلاث لجان للإصلاح عينت من قبل الحكومة التونسية. تضم الهيئة إلى جانب عدد من الخبراء في القانون العام 71 عضوا في أوائل مارس، ثم أصبحوا 120 عضوا في نهاية الشهر صاروا 155 في أبريل 2011. وتتكون الهيئة من 12 حزبا سياسيا و19 نقابة وجمعية من المجتمع المدني وقطاع الأعمال بما في ذلك الإسلاميون والاشتراكيين والقوميين العرب والبعثيين، والتروتسكيين والماويين، إضافة لتمثيل الشباب والمناطق.

<sup>63</sup> بمقتضى المرسوم عدد 10 الصادر بتاريخ 2 مارس 2011، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 14 الصادر في 4 مارس 2011، الصفحة 221 وما يليها.

لمنظومة الاستبداد، ووجدت المؤسسات الإعلامية نفسها في إطار جديد لم تكن جاهزة لاستغلاله بصورة مثلى نظرا لعدم تعودها على قيم الحرية والموضوعية والشفافية، فتعددت التجاوزات والأخطاء بما زاد من حتمية وتأكد صياغة إطار تشريعي جديد.

وأول النصوص المساهمة في إصلاح الإطار القانوني للإعلام تمثل في المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 مايو 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية.<sup>64</sup> ولا ريب في أن اعتماد مثل هذا التشريع يخول الانتقال من دولة الحجب إلى دولة المكاشفة. ويعد هذا النص مكسبا باعتباره يعطي "لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية، سواء بإفشائها بمبادرة من الهيكل العمومي أو عند الطلب من الشخص المعني"،<sup>65</sup> ويمكن لطالب النفاذ في صورة رفض طلبه من قبل عون ثم من قبل رئيس الهيكل الإداري أن يرفع دعوى لدى المحكمة الإدارية يتم النظر فيها بصورة استعجالية.<sup>66</sup> ولكن يعاب على هذا المرسوم تعدد الاستثناءات لمبدأ النفاذ التي من شأنها أن تحد من منسوب الشفافية الذي جاء به.

وإضافة إلى المرسوم عدد 41 الذي يتضمن أحكاما من شأنها ان تشكل لبنة في تكريس منظومة قانونية جديدة مساعدة على تحقيق الإصلاح، صدر عن الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة نصين أساسيين يهتمان قطاع الإعلام دون سواه وهما: نص يطور الإطار القانوني للصحافة وهو المرسوم عدد 115 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011<sup>67</sup> (1)

<sup>64</sup> الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 39 الصادر في 31 مايو 2011، الصفحة 803 وما يليها، المنقح والمتمم بالمرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في 11 يونية 2011، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 43، الصادر في 14 يونية 2011، الصفحة 923 وما يليها.

<sup>65</sup> الفصل الثالث من المرسوم عدد 41 لسنة 2011.

<sup>66</sup> الفصل 19 من المرسوم عدد 41 لسنة 2011.

<sup>67</sup> المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011، المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 84 الصادر في 4 نوفمبر 2011، الصفحة 2559 وما يليها.

وآخر يحدد الإطار القانوني للاتصال السمعي والبصري وهو المرسوم عدد 116 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011<sup>68</sup>. (2)

## 1. تطوير الإطار القانوني للصحافة: المرسوم عدد 115 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011

إن أبرز ما جاء به المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011، المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر، الحرص على منع وزارة الداخلية من التدخل في شؤون الصحافة والنشر ومنح هذا الاختصاص إلى السلطة القضائية في جميع المراحل.

ويتميز المرسوم 115 بما يلي:

- التأكيد على الحق في حرية التعبير وممارسته طبقا للبند 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.<sup>69</sup>
- إلغاء العمل بنظام الترخيص المقنع المتعلق بالإيداع لدى وزارة الداخلية بالإيداع لدى رئاسة الحكومة.<sup>70</sup>
- إلغاء عديد العقوبات السالبة للحرية وتعويضها بعقوبات مالية.
- اعتماد أحكام خاصة بالتعددية لضمان حق المتلقي في حرية تداول الآراء والمعلومات على اختلافاتها وتوفير الحد الأدنى من التعددية والتنوع في المشهد الإعلامي.<sup>71</sup>
- إدراج أحكام متعلقة بالشفافية المالية في المؤسسة الصحفية لضمان حق القارئ في معرفة من يمول وكيف تمول الجرائد.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011، المتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 84 الصادر في 4 نوفمبر 2011، الصفحة 2568 وما يليها.

<sup>69</sup> الفصل 1 من المرسوم عدد 115

<sup>70</sup> الفصولين 5 و19 من المرسوم عدد 115

<sup>71</sup> الفصول 33 إلى 38 من المرسوم عدد 115

<sup>72</sup> الفصول 23 إلى 32 من المرسوم عدد 115

- التأكيد على حق الصحفي في النفاذ إلى المعلومة، مع الإحالة إلى المرسوم عدد 41.<sup>73</sup>
- ضمان سرية المصادر.<sup>74</sup>
- معاقبة من يعتدي على صحفي أثناء أدائه لمهامه بعقوبة الاعتداء على شبه موظف عمومي.<sup>75</sup>
- وجوب الفصل في كل مؤسسة إعلامية تصدر دورية بين وظيفتي الإدارة والتحرير.<sup>76</sup>
- ضرورة أن تشغل كل صحيفة يومية ذات صبغة إخبارية جامعة ما لا يقل عن عشرين صحفي محترف كامل الوقت وستة صحفيين بالنسبة إلى الصحيفة الأسبوعية.<sup>77</sup>
- وجوب نشر البيانات المتعلقة بمالكي الدوريات، بشكل مؤسساتها، باسم المدير المسؤول ومدير التحرير وعدد النسخ التي تتولى سحبها عند كل إصدار.<sup>78</sup>
- إلزام كل دورية بضبط تعريفه الإشهار وإعلام العموم بها.<sup>79</sup>
- معاقبة مالك الدورية أو مدير التحرير في حال تلقيه منح أو وعود بمنح من شأنها التأثير في خط التحرير.<sup>80</sup>
- معاقبة مالك الدورية أو مدير التحرير أو الصحفيين في صورة تلقي مبالغ مالية أو منافع مقابل إضفاء صبغة الخبر أو المقال على إعلان أو إشهار.<sup>81</sup>

<sup>73</sup> الفصل 10 من المرسوم عدد 115

<sup>74</sup> الفصل 11 من المرسوم عدد 115

<sup>75</sup> الفصل 14 من المرسوم عدد 115

<sup>76</sup> الفصل 17 من المرسوم عدد 115

<sup>77</sup> الفصل 20 من المرسوم عدد 115

<sup>78</sup> الفصل 23 من المرسوم عدد 115

<sup>79</sup> الفصل 26 من المرسوم عدد 115

<sup>80</sup> الفصل 27 من المرسوم عدد 115

<sup>81</sup> الفصل 30 من المرسوم عدد 115

– تكريسا للتعددية: تم تحديد الملكية للشخص بدوريتين إخباريتين كحد أقصى على ألا يتجاوز عدد النسخ المسحوبة منها 30% من العدد الإجمالي للمسحوب لهذا النوع من الدوريات.<sup>82</sup>

ويمكن أن نقول إن هذا المرسوم تطلب إصداره نقاشات طويلة<sup>83</sup> ولكنه حاز على توافق واسع بين مختلف الأطراف ومنهم أصحاب المؤسسات الصحفية. وتبدو المنهجية التشاركية التي حكمت اعتماد هذا النص من أبرز نقاط قوته بما جعله يكون من دعامة حقيقية لحرية الصحافة وركيزة من ركائز الإصلاح المنشود. وقد رأت فيه اليونسكو "تكريسا لقطيعة نهائية مع فترة بن علي".<sup>84</sup> فقد ساهم هذا النص في تكريس حرية التعبير قانونا، كما أنه تم احترامه نسبيا.

## 2. تجديد الإطار القانوني للاتصال السمعي والبصري: المرسوم عدد 116 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011<sup>85</sup>

لقد وقع انتهاج مقاربة تشاركية لاعتماد هذا المرسوم فكان نتيجة مجهود اللجنة الفرعية للإعلام صلب الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة بالتعاون مع الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال وكذلك النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين مع الاستعانة بالكفاءات المستقلة والحررة وبخبرة بعض المنظمات الدولية كمنظمة "البند 19" إلى جانب الاستئناس بعدديد تجارب الانتقال الديمقراطي في المجال السمعي والبصري في العالم.

<sup>82</sup> الفصل 33 من المرسوم عدد 115

<sup>83</sup> وهذا ما يفسر إلى حد ما كونه من آخر المراسيم الصادرة خلال الفترة الانتقالية الأولى.

<sup>84</sup> الترجمة العربية لنا من:

UNESCO, *Etude sur le développement des médias en Tunisie basée sur les Indicateurs de développement des médias de l'UNESCO*, Paris: UNESCO, 2012, p. 34.

<sup>85</sup> Voir, JANSSEN (M.), FURNEMONT (J-F), *Analyse du Décret-loi 2011-116 pour le Groupe des partenaires techniques et financiers en appui au secteur des médias tunisiens*, 2012.

ومن أهم ما جاء به هذا المرسوم، إرساؤه لحرية الاتصال السمعي والبصري ولاستقلاليتها (أولا) وإحداث هيئة تعديلية لقطاع الاتصال السمعي والبصري (ثانيا).  
**أولا: إرساء المبادئ القانونية لحرية الاتصال السمعي والبصري ولاستقلاليتها**  
لقد سعى المرسوم إلى تكريس مشهد إعلامي سمعي وبصري ديمقراطي يضمن حرية التعبير والمساواة والتعددية في التعبير عن الأفكار والآراء والموضوعية والشفافية وذلك وفقا للمعايير والمواثيق الدولية والديمقراطية المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات العامة في هذا المجال.<sup>86</sup>

وأكد المرسوم على ضرورة احترام حقوق الآخرين وسمعتهم، ومنها بالخصوص احترام كرامة الإنسان والحياة الخاصة، واحترام حرية المعتقد، ووجوب حماية الطفولة والصحة العامة إلى جانب حماية الأمن الوطني والنظام العام وفق ما تنص عليه المعاهدات والمواثيق الدولية وبالخصوص البند 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. وأكد على ضرورة تشجيع الثقافة والإنتاج الإعلامي والاتصالي الوطني.

### **ثانيا: إحداث هيئة تعديلية لقطاع الاتصال السمعي والبصري**

نص المرسوم عدد 116 لسنة 2011 على إرساء الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري<sup>87</sup> ونظم تركيبتها<sup>88</sup> واختصاصاتها<sup>89</sup> وتسييرها<sup>90</sup> وتنظيمها المالي.<sup>91</sup>  
وقد شدد هذا النص على استقلالية الهيئة عن مختلف الأطراف في الحكم أو في المعارضة، سواء كانت أحزابا سياسية أو قوى مالية أو مجموعات ضغط فئوية.  
وقد أخضع المرسوم تركيبية الهيئة ل ضمانات التعددية والكفاءة والاستقلالية والنزاهة والشفافية من حيث طريقة وإجراءات التعيين بحيث تضمن مساهمة جميع الأطراف المعنية بالقطاع في عملية اختيار وتعيين الأعضاء (المنظمات الأكثر تمثيلا

<sup>86</sup> الفصول 3 إلى 5 من المرسوم عدد 116.

<sup>87</sup> الفصل 6 من المرسوم عدد 116.

<sup>88</sup> الفصول 7 إلى 14 من المرسوم عدد 116.

<sup>89</sup> الفصول من 15 إلى 20 من المرسوم عدد 116.

<sup>90</sup> الفصول 21 و22 من المرسوم عدد 116.

<sup>91</sup> الفصول 23 إلى 26 من المرسوم عدد 116.

للصحفيين وللمهنة السمعية والبصرية غير الصحفية وسلطات الدولة الثلاثة) على أساس معايير الكفاءة والنزاهة والاستقلالية والحياد وتحديد مدة ولاية الأعضاء وإقرار مبدأ عدم قابلية تجديدها إضافة إلى جملة من ضمانات الاستقلالية. فمن حيث التركيبة، تدير الهيئة من تسع شخصيات مستقلة.

وظاهريا تبدو هذه التركيبة متوازنة وتشاركية، حيث تساهم مختلف الأطراف المعنية بالقطاع في التعيين بما قد يساهم في تحاشي مخاطر الفئوية والحرص على المصلحة العامة. ومن ضمانات الاستقلالية، نلاحظ تأكيد المشرع على عدد من حالات عدم الجمع<sup>92</sup> إضافة إلى حماية الأعضاء من العزل الاعتباري.<sup>93</sup>

وتفترض الوظيفة التعديلية تقليديا في أغلب التشريعات المقارنة صلاحيات اتخاذ القرار والمراقبة وفض النزاعات والمعاقبة إلى جانب بعض المهام الاستشارية.<sup>94</sup> وقد حدد الفصل 16 من المرسوم عدد 116 الاختصاصات التقريرية والرقابية للهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري ومنها:

– البت في مطالب الترخيص بأحداث واستغلال منشآت الاتصال السمعي والبصري ومنح الرخص المتعلقة بذلك.

– صياغة كراسات الشروط الخاصة بالمؤسسات العمومية للاتصال السمعي والبصري والمصادقة عليها ومراقبة احترامها.

– السهر على ضمان حرية التعبير والتعددية في الفكر والرأي، خاصة فيما يتعلق بالإعلام السياسي، سواء من قبل القطاع الخاص أو من قبل القطاع العام للاتصال السمعي والبصري.

<sup>92</sup> الفصل 10 من المرسوم عدد 116.

<sup>93</sup> الفصل 8 من المرسوم عدد 116.

<sup>94</sup> Voir،

– GUYOT (J.-C.)، TIAO (L.-A.)، *La régulation des médias: principes, fondements, objectifs et méthodes*. Paris: Institut Panos، 2007.

– NEGRIER (E.)، « Audiovisuel: la régulation sans l'Etat »، In *Quaderni*, volume 7، n°7، p. 91-100.



– وضع القواعد السلوكية المتعلقة بالإشهار ومراقبة تقييد مؤسسات الاتصال السمعي والبصري بها.

– سن المعايير ذات الطابع القانوني أو التقني لقياس عدد المتابعين لبرامج منشآت الاتصال السمعي والبصري ومراقبة التقييد بها.

– البت في النزاعات المتعلقة بإقامة القنوات الاتصالية السمعية والبصرية وتشغيلها واستغلالها، مع مراعاة اختصاصات الهيئة الوطنية للاتصالات.

– معاقبة مؤسسات الإعلام السمعي والبصري على المخالفات المرتكبة بالنظر للتشريع ولكراسات الشروط ذات الصلة.

ويمكن أن نعد المهام ذات الصبغة الرقابية والتنازعية التي تتولاها الهيئة "درجة قضائية" دنيا وتخضع القرارات الصادرة في إطارها للطعن. وقد خصص المرسوم بابه الثالث<sup>95</sup> للنزاعات التي يمكن أن تحدث فيما يتعلق باختصاص الهيئة والعقوبات التي قد تسببها نتيجة للإخلال بالمبادئ والحقوق والالتزامات المنصوص عليها بالمرسوم وبكراسات الشروط. وتخضع هذه النزاعات والعقوبات للمعايير المتعارف عليها دوليا وبالخصوص تلك المتعلقة بضمانات احترام حقوق الدفاع والطعن القضائي والتدرج في العقوبات واستبعاد العقوبات السالبة للحرية.

وقد رأى البعض، خصوصا منهم بعض أصحاب المؤسسات الإعلامية المتحصلة على تراخيص نشاط من قبل النظام البائد، أن في بعض الأحكام مسا بالحرريات وسعوا وبجحوا في المساهمة في تعطيل تركيز الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري.

كما سعى البعض في إطار التصدي لما أسماه "بالصبغة الزجرية" للأحكام المذكورة إلى التأكيد على أنها تشكل تهديدا للحرريات في حين أنها تتناغم مع الطبيعة التعديلية لوظيفتها، وهذا أمر مألوف في الهيئات المماثلة بالديمقراطيات العريقة

<sup>95</sup> الفصول 27 إلى 41 من المرسوم عدد 116.

كالمملكة البلجيكية<sup>96</sup> أو الناشئة كجمهورية رومانيا،<sup>97</sup> كما من شأن غيابها أن يضعف بصورة حاسمة فاعلية الهيئة ويحولها إلى مجرد جزء من ديكور. أما الاختصاصات الاستشارية للهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري فتتمثل أساساً في:

- اقتراح مختلف الإجراءات، وبالخصوص منها تلك ذات الطابع القانوني،
- تقديم الاقتراحات المتعلقة بالتغييرات ذات الطبيعة التشريعية والترتيبية التي يقتضيها التطور التكنولوجي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي لأنشطة قطاع الاتصال السمعي والبصري،
- إبداء الرأي وجوبا للبرلمان والحكومة حول مشاريع القوانين أو مشاريع المراسيم أو مشاريع الأوامر ذات الصبغة الترتيبية المتعلقة بقطاع الاتصال السمعي والبصري،
- إبداء الرأي المطابق فيما يتعلق بتسمية الرؤساء المديرين العاميين للمؤسسات العمومية للاتصال السمعي والبصري.

وعموماً فإن الأدوار المناطة بعهدة الهيئة، سواء كانت استشارية، تقريرية أو نزاعية مهمة ومفيدة في اتجاه إصلاح الإعلام بتونس وهذا ما جعل واضعوا الدستور الجديد الصادر في 2014 يشددون على أهمية الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري وذلك من خلال دسترتها إلى جانب أربع هيئات أخرى.

#### ب. أحكام الدستور الجديد لسنة 2014 وآفاق إصلاح الإعلام:

تبنى المجلس الوطني التأسيسي الدستور الجديد بأغلبية ساحقة في 26 يناير 2014، وقد عرف الصيغة النهائية للنص الدستوري الجديد تحسناً كبيراً مقارنة بالمشروع الأول الذي تم اقتراحه في 2012، وتضمن العديد من التوصيات المتعلقة

<sup>96</sup>Voir, JONGEN (F.), *Le nouveau Conseil supérieur de l'audiovisuel*. Bruxelles: Bruylant, 1998.

<sup>97</sup>Voir, LAZAR (M.), PAUS (V.), « L'autorité de régulation des services des programmes audiovisuels en Roumanie entre pouvoir de décision et pouvoir de sanction », In EL BOUR (H.), *Médias publics arabes et transitions démocratiques*. Op. cit., p. p. 23-37.

بتعزيز حرية التعبير وحماية حقوق الإنسان والتأسيس لحياة سياسية تشيع فيها الديمقراطية ودولة القانون. وقد أكد ديلوار كريستوف الأمين العام لمنظمة "مراسلون بلا حدود" في تعليقه على اعتماد الدستور التونسي الجديد: "أن أحد الأهداف الرئيسية من الثورة قد تحقق، واعتبر أن هذا الدستور يمثل نقطة تحول لتونس، (...). وأن بفضلها قد أصبحت حرية الإعلام مسألة راسخة، وإن كان ذلك يُعد أمراً حيويًا بالنسبة للديمقراطية التونسية، إلا أنه يبقى غير كافٍ".

ولابد من التنويه بما شهدته فترة إعداد الدستور، لا سيما عام 2013، من محاكمات للعديد من الصحفيين، والمدونين، والفنانين، وغيرهم ممن عبروا عن آرائهم بطريقة سلمية باعتماد أحكام قانونية في المجلة الجزائرية تُجرم "التشهير"، و"الاعتداء على موظفي الدولة"، و"الاعتداء على النظام العام" و"الأخلاق الحميدة"، وجميعها تفرض عقوبات بالسجن. أما مستقبلاً، فسيكون تنفيذ الفصل 49 من الدستور بصورة جيدة حائلاً دون مثل هذه الانتهاكات للحق في حرية التعبير، وتمثل الخطوة الأولى الحاسمة التي يتعين على الدولة اتخاذها في الالتزام بعدم توجيه أية تهم من شأنها انتهاك الحقوق المكفولة في الدستور. ومن أبرز ما جاء به الدستور الجديد فيما يتصل بموضوعنا: ضمان حرية التعبير والإعلام (1) والتأكيد على حق الوصول إلى المعلومات (2) إضافة إلى دسترة هيئة الاتصال السمعي والبصري (3).

### 1. ضمان حرية التعبير والإعلام:

ينص الفصل 31 من دستور 2014، الذي يكفل حرية التعبير، على "أن حرية الرأي والفكر والتعبير والإعلام والنشر مضمونة، ولا يمكن ممارسة رقابة مسبقة على هذه الحريات".

وتعد هذه الصياغة إيجابيةً، إلا أن مفهوم "حرية التعبير" غير معرف بشكل دقيق في الفصل 31، كما أنه لا توجد أية تدابير محددة لتعزيزه، فمبدئياً يجب ضمان هذه الحرية لا بصفتها حقاً أساسياً فحسب، ولكن باعتبارها أيضاً دعامة أساسية من دعائم الحقوق الأخرى. فعلى سبيل المثال، لا يذكر النص بشكل واضح ما إذا كانت

هذه الحرية مكفولة للجميع بغض النظر عن الوضع أو السن أو الجنسية، أو ما إذا كانت تتجاوز الحدود وتشمل جميع مظاهر التعبير وكل أشكال الإعلام. كما لا يتضمن أية إشارة إلى الاتصالات عبر الإنترنت أو لضمان سرية المصادر ولاستقلالية وسائل الإعلام.

ومن أهم ما تضمنه الدستور في مجال حرية التعبير، هو منع ممارسة الرقابة المسبقة عليها، لأن هذه الرقابة غالبا ما تتحول إلى رقابة ذاتية تفرغ الممارسة الإعلامية من غاياتها.

## 2. التأكيد على حق الوصول إلى المعلومات:

نص الفصل 32 من دستور 2014 على أن الوصول إلى المعلومات حق مكفول، ولا يشير إلى أية قيود خاصة ومتعددة، على غرار تلك المنصوص عليها بكثافة نسبية ضمن المرسوم عدد 41 لسنة 2011، ويعد هذا الفصل ذا أهمية بالغة، لأنه يؤصل لأحد الحقوق الملحة في الممارسة السليمة للديمقراطية، كما أنه يؤكد مبدأ الحرص على الشفافية والتداول المتاح للمعلومة للجميع، عدا تلك التي تتعلق بالأمن القومي أو لضرورات قضائية ظرفية.

ويمكن أن نرى أنه وإن كان تقييد حق النفاذ إلى المعلومة مقرونا بعدم المساس بالأمن الوطني، فالأمر يفتح بابا للحد من دور الإعلام في ممارسة الرقابة على أداء المؤسسات العامة، ويفهم من تعبير سعي الدولة لضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال، توسيع حرية التعبير لتشمل شبكة الأنترنت، وما ترتب عليها من إعلام جديد.

وفي وقت انتظرنا فيه تعزيز حق الوصول إلى المعلومات صلب التشريع بعد دسترته، برزت مخاوف حول مكانة هذا الحق غذاها قرار رئاسة الحكومة في 2 يوليو 2015 سحب مشروع القانون الجديد المتعلق بحرية النفاذ للمعلومة، وذلك بعدما تم التداول حوله صلب اللجان البرلمانية المختصة وقبيل عرضه على أنظار الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب، وحرصا من عدد من مكونات المجتمع المدني في تونس على

تتمين هذا الحق، تم إطلاق تحالف وطني للدفاع عن حق النفاذ إلى شبكات الاتصال وحق النفاذ إلى المعلومة اللذان تم تكريسهما في الفصل 32 من الدستور التونسي الجديد.<sup>98</sup>

### 3. دسترة هيئة الاتصال السمعي والبصري:

أكد الفصل 125 من دستور 2014 على أن الهيئات الدستورية المستقلة تعمل على دعم الديمقراطية وتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية. وقد أقر مبدأ الانتخاب لكافة أعضائها باعتماد أغلبية معززة. ومن ضمن الهيئات الدستورية المستقلة نجد هيئة الاتصال السمعي البصري التي نص الفصل 127 على إحداثها، وكلفها بتولي تعديل القطاع، وتطويره وبالسهر على ضمان حرية التعبير والإعلام، وعلى ضمان إعلام تعددي ونزيه، وأكد على أن الهيئة تتمتع بسلطة تريبية في مجال اختصاصها، وتستشار وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بهذا المجال. وحدد هذا الفصل أعضاء الهيئة، إذ تتكون من تسعة أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، الذين يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات، ويجدد أعضاؤها كل سنتين.

لكن الملاحظ أن هذه الهيئة تبقى سلطتها مقتصرة على التنظيم والتحكيم في المجال السمعي البصري، ولا تشمل الحقل الإعلامي بأكمله، بخلاف ما كان وارداً في مشروع الدستور، ويشير النص المعدل إلى المبادئ التي ينبغي أن تحكم عمل هذه الهيئة، والمتمثلة أساساً في "ضمان حرية التعبير والإعلام، وضمان إعلام تعددي نزيه"، علماً وأن السلطة التنظيمية المخولة لها من شأنها أن تتيح لها إمكانية أداء دورها كاملاً في التحكيم بالقطاع السمعي البصري.

ويمكن القول إن الدستور الجديد سعى لإحداث قطيعة مع الممارسات الإعلامية في ظل النظام السابق فحال دون الرجوع إلى وزارة الإعلام لفائدة سلطة إدارية

<sup>98</sup> ويتكون هذا التحالف الوطني، الذي تم الإعلان عنه في 31 يوليو 2015، من جمعية تونس للإنترنت، منظمة المادة 19، معهد الصحافة وعلوم الإخبار، منظمة أنا يقظ، جمعية تاك4داف، ومجموعة النطاق الواسع التابعة لهيئة الايكان.

مستقلة،<sup>99</sup> وفتح بدسترة هيئة الاتصال السمعي البصري آفاقا لمجتمع أكثر تعبيرا وتوصلا وذلك في حدود المسؤولية والفعالية.

### المبحث الثالث: مقاربات لإصلاح الإعلام العمومي

لقد أجمع مجمل المستجوبين في إطار العمل الميداني على ضرورة وتأكد إصلاح الإعلام العمومي التونسي، بل اعتبر بعضهم أنه من الأولويات.

وبرر المستجوبون تأكيد هذا الإصلاح بوجود إرث ثقيل وطويل لتوظيف الإعلام العمومي كبوق للدعاية للنظام الاستبدادي، كأداة للتضليل ولتعميق شخصنة السلطة السياسية. وذكروا بأن تونس عرفت مسارا تاريخيا جعل الإعلام العمومي في علاقة تبعية تامة للسلطة السياسية. واعتبروا أن الإعلام العمومي كان في تسييره يفتقد إلى العقلانية كما كان غير محكوم بالقواعد والضوابط المهنية المتعارف عليها في العالم حول الإعلام العمومي بحيث ما يزال إلى اليوم لدى النخب السياسية التونسية خلط بين الإعلام الحكومي وإعلام الدولة أو إعلام المرفق العام. وقد تباينت مواقف المستجوبين بين من اعتبر أن قطار الإصلاح لم ينطلق إلى الآن وذلك بعد مرور أربعة سنوات على سقوط الحكم الاستبدادي، في حين رأى آخرون أنه تم بعدُ انجاز بعض الخطوات الإصلاحية.

ورأى بعض المستجوبين أن الإصلاح ضروري لاجتناب تبعية الإعلام العمومي للحزب المهم في السلطة، معتبرين أن الهدف الأول هو أن يكون الإعلام العمومي مرفقا عموميا يتمتع بكافة ضمانات الحيادية. وأن الغاية تظل دوما هي إيصال المعلومة للمواطن التونسي وضمان التعددية داخل المرفق العام وكذلك المساواة بين مختلف الأطراف السياسية الموجودة، وهذا لا يمكن إلا في ظل تحقيق فعلي لاستقلالية الصحفيين ومؤسسات الإعلام العمومي التونسي ككل في علاقتها بالسلطة السياسية.

<sup>99</sup> حول خصائص السلطات الإدارية المستقلة، أنظر:

GENTOT (M.), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris: Montchrestien, 1991.

وقد ظهرت بعد 14 يناير 2011 جملة من الرؤى في التعاطي مع مسألة إصلاح الإعلام العمومي<sup>100</sup> يمكن حوصلة أهمها في ثلاثة مقاربات: أولاها: مقارنة الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال (الفقرة الأولى) وثانيها: مقارنة جذرية (الفقرة الثانية) وثالثها مقارنة تجزيئية مرحلية (الفقرة الثالثة)

### الفقرة الأولى: مقارنة الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال

أحدثت الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال بمقتضى المرسوم عدد 10 لسنة 2011 المؤرخ في 2 مارس 2011 والذي حدد صلاحياتها، بحيث تمثلت أساسا في:

– تقديم مقترحاتها حول إصلاح الإعلام والاتصال مع مراعاة المعايير الدولية لحرية التعبير.

– تقييم وضع الإعلام بمختلف جوانبه.

– اقتراح تصورات كفيلة بالارتقاء بالمؤسسات الإعلامية والاتصالية إلى مستوى أهداف الثورة وحماية حق الشعب التونسي في إعلام حر وتعددي ونزيه.

– اقتراح التشريعات اللازمة لتحجيم الأهداف المشار إليها أعلاه، من ذلك إحداث هيكل تعديلية مستقلة في قطاع الصحافة المكتوبة والقطاع السمعي البصري وقطاع الإعلام الإلكتروني.

– إعلام الجهات المعنية والرأي العام بحصيلة التقييم والمقترحات.

– إبداء الرأي بشأن المطالب المقدمة لإحداث قنوات إذاعية أو تلفزيونية.

ويؤكد التقرير النهائي الصادر عن الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال على أنها تقيدت بتمشي تشاركي ومفتوح. فسعت إلى محاولة تشخيص واقع الإعلام التونسي وخصوصياته ورصد التحديات التي يواجهها واستشراف آفاق تطويره

---

<sup>100</sup> Voir, HAMDANE (M.), « La réforme de l'Audio-visuel: les axes du débat », In EL BOUR (H.), *Médias publics arabes et transitions démocratiques*, Op. cit., p. p. 49-62.

بالتعاون مع عديد الأطراف المعنية وخاصة المعروفة بإيمانها بقيم حرية الإعلام وتعدديته وبصمودها أمام الاستبداد لنصرة هذه القيم.

وانطوى تمثلي الهيئة على سعي للاستفادة من التجارب المقارنة، لا سيما تلك التي شهدتها بعض الدول الديمقراطية خاصة منها التي تحررت في العقود الأربعة الماضية من الاستبداد وأعدت بناء وسائل إعلامها واتصالها على أسس سليمة تضمن الاستقلال والتنوع والجودة المهنية، مثل جنوب إفريقيا وبولونيا وتشيكيا وإسبانيا والبرتغال. واعتبرت الهيئة أنه لا مناص من تكريس المعايير الدولية لحرية التعبير كمرجعية أساسية للنصوص القانونية الجديدة المتعلقة بضمان الحق في الوصول إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية وإحداث هيئة تعديلية للاتصال السمعي والبصري (أنظر التفاصيل حول هذا في المبحث الثاني).

وعموما حوصلت الهيئة أغلب تحدياتها في:

– غياب الأطر القانونية القادرة على تنظيم القطاع الإعلامي في إطار الشفافية والإنصاف والالتزام بالمعايير الدولية لحرية التعبير.

– استمرار المنظومة الدعائية التي خلفها بن علي في عملها بحيث استطاعت مكوناتها (من حيث الشكل) التلون بلون الثورة ورفعت شعاراتها من دون أدنى نقد ذاتي لممارساتها في الماضي ودون أن تتعرض البتة للمساءلة.

– ضعف مستوى أداء عدد من الصحفيين نتيجة اعتماد أسلوب المحسوبة في الانتدابات والترقيات ومحاصرة الصحفيين المستقلين.

– وجود إرادة شعبية وكذلك لدى المهنيين لإصلاح الإعلام والقطع النهائي مع الماضي قابله غموض على مستوى الإرادة السياسية وتردد في الحسم.

وقد قامت الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال بتشخيص لواقع الإعلام العمومي التونسي، فتناولت واقع الصحافة المكتوبة العمومية (أ) وأبرزت الهنات التي يعرفها قطاع الإعلام السمعي والبصري العمومي (ب).



## أ. الصحافة المكتوبة العمومية:

يرز تقرير الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال أن الدولة التونسية تمتلك حاليا مؤسستين في قطاع الصحافة المكتوبة هما الشركة الجديدة للطباعة والصحافة والنشر (سنيب) و"دار الصباح".

وتصدر المؤسسة الأولى صحيفتي "لابراس" الناطقة بالفرنسية و"الصحافة" بالعربية ورغم مكانة صحيفة لابرأس في المشهد الإعلامي نظرا لعراقتها وقيمة الكفاءات التي تحتويها فإن حدة سيطرة النظام السابق عليها وعلى خطها التحريري حالت دون تطورها وجعلت صحفيتها يضيقون ذرعا بالممارسات المذكورة ويقومون بحركات احتجاجية سنتي 2008 و2009. وتشكو الصحيفتين الصادرتين عن شركة "سنيب" منذ 2011 وضعا مترديا حيث بلغ سحب صحيفة "لابراس" في أكتوبر 2011، 28968 نسخة وحجم مبيعاتها 16721 ولم يتجاوز معدل سحب جريدة "الصحافة" خلال نفس الفترة 2000 نسخة بينما تردى عدد مبيعاتها في حدود 463 نسخة وأمام هذا الوضع حاولت إدارة المؤسسة إيقاف صدور جريدة "الصحافة" أو تغيير صيغتها لكنها اصطدمت بمعارضة الصحفيين العاملين فيها وعددهم 63 (لا يباشر العديد منهم مهامهم بتاتا بالجريدة، بل إن بعضهم يعمل بانتظام في مؤسسات إعلامية أخرى ويتقاضى مرتبا جد محترم من مؤسسة "سنيب") ومثل هذه الوضعيات تبرز أن إصلاح هذا القسم من الإعلام العمومي لا يجب أن يطال فقط الجوانب المهنية بل كذلك الإدارية والمالية لوضع حد لبعض الوضعيات المزرية لتبديد ونهب المال العام.

أما "دار الصباح" فقد كانت تعتبر إلى حد سنة 2011 أعرق المؤسسات الصحفية الخاصة في تونس<sup>101</sup> وهي تصدر صحيفتين يوميتين هما "الصباح" التي تصدر باللغة العربية و"لوطن" الناطقة بالفرنسية، كما تصدر كذلك صحيفة أسبوعية "باللغة العربية وهي "الصباح الأسبوعي" وقد تضررت هذه الصحف بسبب سياستي

<sup>101</sup> أنظر، مهدي (م. ص.)، فصول في تاريخ الصحافة التونسية، تونس: معهد الصحافة وعلوم الأخبار، 2009.

الترغيب والترهيب اللتين دأب عليهما نظام بن علي وساهمت المشاكل المادية والخلافات العائلية في جعل "دار الصباح" تؤول إلى أيدي صهر الرئيس السابق (صخر المطايري) الذي اقتنى 70% من رأسمالها سنة 2009 وهذا ما يفسر أنها اليوم باتت إحدى مكونات قطاع الإعلام العمومي اعتبارا لكونه تمت مصادرة أملاك بن علي وأقاربه<sup>102</sup> وتعيين متصرف قضائي على رأس المؤسسة المذكورة.

وما نلاحظه فيما يختص بالصحافة المكتوبة العمومية بعد 14 يناير 2014 هو وجود نزعة للإصلاح حيث ارتفعت أصوات مطالبة ببعث هيئات أو مجالس تحرير منتخبة لتحديد الخط التحريري للمؤسسة الصحفية والسهر على احترامه. كما طالب الصحفيون بالفصل بين التحرير والإدارة للقطع مع مرحلة الخضوع للأوامر الفوقية الصادرة عن الإدارة العامة للمؤسسة أو لمسؤولين نافذين في السلطة. وقد تم في صحيفة "الابراس" انتخاب مجلس تحرير يوم 18 يناير 2011، كما وقع تعيين مجالس تحرير لكل من صحيفة "الصباح" (24 يناير 2011) ثم جريدة "الصحافة" (18 فيفري 2011). إلا أن ما يجب الإشارة إليه هو أن بعض هذه الهيئات بقيت صورية ودون فاعلية تذكر نتيجة تلكؤ ومماطلة بعض المسؤولين في المؤسسات الإعلامية العمومية الذين مازالوا يرفضون مبدأ الفصل بين الإدارة والتحرير.

ولئن ساهم بعث مجالس تحرير منتخبة صلب بعض المؤسسات الإعلامية العمومية في إرساء خط تحريري يقطع مع السائد فإن التغيير الحاصل في مستوى المضمون لم يواكبه تطور في مستوى الأساليب حيث بقي الخطاب الإعلامي المتداول بعد 14 يناير 2014 متميزا بقدر كبير من العاطفية والتشنج والمغالاة مع الإسهاب في تناول مساوئ الماضي على حساب التطرق لمشاكل البلاد الآنية والقادمة. كما سقطت بعض الصحف في منهج الإثارة سواء من حيث الإخراج أو العناوين أو المادة الإخبارية.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> أنظر ملحق المرسوم عدد 13 لسنة 2011 المؤرخ في 14 مارس 2011 المتعلق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية.

<sup>103</sup> انظر، تقرير مرصد أخلاقيات المهنة الصادر في 3 مايو 2011.

## ب. الإعلام السمعي والبصري العمومي:

إن النصوص القانونية زمن النظام السابق (أنظر المبحث الثاني) جميعها لا تتضمن مفهوما واضحا لمصطلح "المرفق العام" في القطاع السمعي والبصري. وقد اعتمدت الإذاعات والتلفزات العمومية في ظل النظام السابق على مراقبة الرسائل الإعلامية وسياسة إقصاء الأصوات المعارضة للنظام، وكان كل ذلك يتم وفق أحكام اعتبارية ومزاجية كثفت من ضبابية المشهد وساهمت في تعميق ذلك التداخل بين المفاهيم إلى درجة لم نعد نفرق فيها ما بين "الدولة" و"الحزب" و"الحكومة"، وبذلك تم اختزال مهمة الإذاعات والتلفزات في الدعاية للنظام الحاكم. وقد أنتج هذا الوضع ممارسات تنافى وقواعد المهنة وأخلاقياتها، حيث أصبحت مهمة المسؤول عن المؤسسة الإعلامية متمثلة في تنفيذ أوامر السلطة السياسية وإرضائها.<sup>104</sup>

ويبدو تشخيص الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال لوضع الإعلام السمعي والبصري العمومي ونظرتها إلى آفاق إصلاحه "متشائلين"، حيث اعتبرت أن العقود الطويلة من الممارسات التي جعلت من القطاع أداة دعائية وتضليل، تركت آثارا واضحة فاقت من حجم المشاكل التي يعاني منها بما يجعل مهمة الإصلاح صعبة وإن كانت غير مستحيلة.

فإرادة التغيير التي أبداهها العاملون في الإذاعات والتلفزات العمومية بدت جلية بما جعلهم يقومون باتخاذ خطوات، بعضها نجح في إحداث التغيير الجزئي المطلوب وبعضها الآخر لم ينجح نتيجة لنقص التجربة والتأطير واستمرار القيود التي مازالت مفروضة على الإعلام العمومي بالنظر إلى منظومة التشريعات والقانون الأساسي والهيكل الإداري وتواصل الممارسات غير الديمقراطية داخل المؤسسات الإعلامية ذاتها.

ومن الخطوات الإيجابية، المتناغمة مع المقاربة الإصلاحية لمسألة التعيينات على رأس هياكل الإعلام السمعي والبصري العمومي، تلك المتجسمة في ظهور نزعة

<sup>104</sup> انظر، بن يوسف (ط)، الإعلام التونسي: من خدمة النظام إلى خدمة الأجناس، تونس: مطبعة فن الطباعة، 2013.

لتجاوز مشكلة ما اعتبره البعض عدم استقلالية الأشخاص المعينين وما رأى فيه البعض شبهة موالاة لائتلاف الحاكم في فترة حكم الترويكا (التي امتدت من موفى سنة 2011 إلى بداية سنة 2013)، حيث فتح باب الترشيحات لمنصبي رئيس مدير عام للإذاعة الوطنية ورئيس مدير عام للتلفزة الوطنية وتولت الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري النظر في الملفات المقدمة وبدا وأن المنهجية المتبعة تنطوي على جانب من "المصداقية والقبول".

إضافة إلى هذه الخطوات، أوصى تقرير الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال بإجراءات أخرى بغاية معالجة أوضاع الإعلام السمعي والبصري العمومي، من بينها:

– إصدار نص قانوني ينص بوضوح على استقلالية الإذاعة والتلفزة العموميتين عن كافة أشكال التدخل من السلطة التنفيذية والتيارات السياسية ورأس المال وكافة جماعات الضغط ويعلنهما مرفقين عامين مستقلين.

– القيام بتقييم وتدقيق شاملين للكفاءات والإمكانات البشرية والتقنية للقطاع من خلال بعث لجنة متخصصة من البرلمانين ومن خبراء الإعلام تكون مهمتها، بعد مرحلة التدقيق، اقتراح هياكل تنظيمية جديدة وحديثة تراعي الدفع بمؤسستي الإذاعة والتلفزة العموميتين نحو المهنية والتطور وتحدد بوضوح خصائص الوظائف المختلفة والأدوار داخل المؤسساتين وتعالج مواضع الخلل الواضحة في الهياكل الوظيفية الراهنة. ولكن للأسف لا نجد حالياً ضمن اللجان القارة التشريعية لمجلس نواب الشعب لجنة تعنى صراحة بمسألة الإعلام.

– الارتقاء بالأداء المهني وتحقيق أهداف الإعلام السمعي والبصري العمومي عبر وضع منظومة قيم تكون بمثابة الميثاق لكافة العاملين بمؤسستي الإذاعة والتلفزة العموميتين على أن تترجم القيم المذكورة في سياسات تحريرية واضحة ومعلنة تضعها المؤسساتان بمشاركة كافة العاملين بهما.

– اعتماد الشفافية باعتبارها ركنا هاما وجوهريا في أداء الإعلام العمومي. وهي مسألة مهمة لإعادة الثقة بين مؤسستي الإذاعة والتلفزة العموميتين والمواطن التونسي

وكذلك بين الصحفيين العاملين في هذه المؤسسات والإدارة. ويجب أن يتمظهر اعتماد الشفافية في نشر الحسابات والموارد المالية بصفة دورية في شكل تقارير تعدها المؤسسة وتنشرها للعموم إلى جانب نشر نسب المشاهدة أو الاستماع وكذلك الدراسات حول برمجتها ونشاطها في الداخل والخارج. كما إلزام الإذاعات والقنوات التلفزيونية العمومية بصياغة ونشر دليل لسياستها التحريرية يكون بمثابة العقد الذي تسأل بموجبه من قبل مجلس الأمناء ومن الجمهور.<sup>105</sup> وتمتد الشفافية المطلوبة من المؤسسات كذلك إلى سياسات الترسيم والانتداب والترقية مع التأكيد على المناظرة كطريقة وحيدة للانتداب بالنسبة إلى كل الأسلاك الإدارية والتقنية والصحفية.

### الفقرة الثانية: مقارنة جذرية:

وهي مقارنة تتبناها بعض الفصائل الحاضرة في المشهد السياسي الحالي ترى أنه قد أصبح في حكم المستحيلات إصلاح الإعلام العمومي وترد ذلك لاعتبارات مختلفة وكثيرة منها تراكم عقود من الفساد والاستبداد ومنها ما وصل إليه هذا الإعلام من كساد ورداءة وضعف تنافسي لا سابق له، وتعتبر أن الإصلاح لا يمكن أن يكون بأشخاص فاسدين ولا بمؤسسات فاسدة.

وتفقد هذه المقاربة، التي لا تؤمن بالتدرج في الإصلاح وتعتبر أن هذا الأمر قد تجاوزته اللحظة التاريخية الضرورية، إلى:

- تبني نموذج استتصالي على غرار ما حدث مع التلفزيون الروماني.
- الدعوة إلى خصخصة القطاع وفق دعوة أطلقها أبرز قياديين الأغلبية داخل المجلس التأسيسي<sup>106</sup> بعد أن كان وصف الإعلاميين بأوصاف قاسية على غرار

<sup>105</sup> Voir, KOVACH (B.) et ROSENSTIEL (T.), *Principes du journalisme, ce que les journalistes doivent savoir, ce que le public doit exiger*. (Traduit de l'Américain par Monique Berry), Paris: Nouveaux Horizons, 2004.

<sup>106</sup> غبشي (ب.)، "الإعلام العمومي يخضع الحكومات الجديدة للاختبار"، الصحيفة الإلكترونية إيلاف، عدد 4535 الصادر في 21 أكتوبر 2013، <http://is.gd/nu2oQh>

"عملاء الديكتاتورية وأعداء الحرية"<sup>107</sup> وتدعمت بحملة أطلقها مستشار سياسي سابق في حكومة الترويكا وأسسها على تصريح يقول فيه "أشعر وأنا أشاهد نشرة الثامنة على القناة الوطنية بأن تونس تعيش حرباً أهلية، ولكنني عندما أنزل إلى الشارع أجد الأمر مختلفاً تماماً"<sup>108</sup>،

وقد وجدت مثل هذه الرؤى رواجاً عند أنصار الشق الأغلبي داخل المجلس التأسيسي الذين أطلقوا اعتصاماً مفتوحاً أمام مبنى التلفزة التونسية استمر لحوالي شهرين تحت عنوان "اعتصام الأحرار ضد إعلام العار"<sup>109</sup> وكالوا خلاله كما كبيراً من الشتائم والمضايقات للعاملين ضمن المؤسسة العمومية المذكورة.

ويرى البعض أن "الرهان الأساسي اليوم يقتضي إحداث منظومة مؤسسية جديدة تقطع جذرياً مع أنماط الإدارة السابقة التي جعلت من الإدارة التونسية وسيلة للدعاية والهيمنة السياسية، وتأمين الولاء للسلطة، وإن كان الانتقال بالإدارة من مؤسسة كانت خاضعة للدولة إلى مؤسسة عمومية تشتغل في إطار عقد مجتمعي معلوم المضمون والأهداف يحترم المواطن، وانتظاراته ليس بالعملية البسيطة ولا بالأمر

<sup>107</sup> نفس المرجع.

<sup>108</sup> نفس المرجع.

"<sup>109</sup> إعلام العار" أكثر المصطلحات شيوعاً، حيث رافقت هاتان الكلمتان المشهد الإعلامي منذ 14 يناير 2011 إلى اليوم، وبالعودة إلى مختلف التطورات التي عاشتها تونس، أطلق هذا المصطلح منذ اعتصام القصبية 1 وخلال اعتصام القصبية 2 ليشهد استعماله وتوظيفه منرجحات أخرى بعد انتخابات المجلس الوطني التأسيسي وانتصاب حكومة الترويكا.

حسب عديد المتابعين للشأن الوطني فإن العنف طغى وخلق أجواء من التهم المتبادلة بين الفاعلين في المشهد الإعلامي وبين المتقبلين للمادة الإعلامية من مختلف الجهات والائتماءات سواء كانوا على رأس السلطة أو من أنصار هؤلاء أو مواطنين عاديين لم يتورعوا عن توجيه التهم لوسائل الإعلام بأنهم لم تخرج بعد من ثوبها البنفسجي الموالي للسلطة.

هذه التجاذبات بين الأطراف الصانعة للمشهد الإعلامي من صحافيين ومؤسسات وبين المتلقين "الشاحنين" للأجواء بقصد أو غير قصد نتج عنها تنظيم أطول اعتصام ضد "إعلام العار" دام أكثر من شهرين تحت مسمى "اعتصام الأحرار لتطهير إعلام العار" وجه إلى مؤسسة التلفزة الوطنية فخلق ما خلق من اضطرابات وتهمجات وعنف لفظي وجسدي إلا أنه في نهاية المطاف فُك وبشروط أولها فتح ملفات الفساد بمهذبة المؤسسة الإعلامية.

الهيئ، إلا أنه في المقابل يمكن الاستئناس ببعض التجارب الأجنبية لتأمين نجاح هذه العملية.<sup>110</sup>

وقد أبرز العمل الميداني الذي قمنا به وجود انقسام كبير لدى المستجوبين حول مسألة تطهير الإعلام:

هناك فريق رفض لأسباب شتى استعمال عبارة "تطهير"، حيث نجد منهم من اعتبرها قوية وآخرون رأوها (رغم توضيحاتنا) مبهمة وشق ثالث وجد أنها في غير محلها.

وهناك من نفس الفريق المناهض للتطهير، من رأى أن المسألة تجاوزتها الأحداث، حيث لاحظوا أنه بالنظر للمشهد الإعلامي العمومي الحالي، فإن معظم الوجوه التي كانت لها علاقة وطيدة بالسلطة السياسية في ظل الحكم الاستبدادي انسحبت، أو تكاد، من الساحة بمحض إرادتها. واعتبروا أن تطهير قطاع الإعلام العمومي هو ذاتي، حيث أنه يتعين على كل إعلامي يأنس أنه لم يكن قبل 14 يناير 2011 وفيها للرسالة النبيلة للإعلام أن ينسحب من ساحة الإعلام العمومي التونسي تلقائياً، إن لم يفعل ذلك بعد، وهذا أفضل له من أن يترك نفسه عرضة للطرده أو للمحاسبة المهينة. كما أكد جزء من الرافضين لفكرة التطهير أن رفضهم لا يعني دعمهم للإفلات من المحاسبة بالنسبة لمن أذنب ولكنهم رأوا أن ذلك يجب أن يتم في إطار العدالة الانتقالية في كنف المساواة ودون انتقائية.

في المقابل أكد فريق آخر من المستجوبين على أن التطهير مسألة مهمة للغاية في تونس وأبرز أن موضوع تطهير قطاع الإعلام العمومي طرح منذ 14 يناير 2011، ولا سيما في 2012. وأن ضرورته مترتبة عن كون الإعلام العمومي التونسي شهد تشوهات عديدة في ظل الحكم الاستبدادي الذي كان يحتكم على جوقه من الإعلاميين تتقرب إليه وقد أثرت سلباً على سمعة القطاع داخلياً وخارجياً وهي

<sup>110</sup> بن مسعود (م)، "من اتصال الدعاية إلى الاتصال الحكومي: بين تحديات الواقع ورهانات المستقبل"، ضمن مؤلف جماعي قامت بتنسيقه البور (ح)، وسائل الإعلام العمومي العربية وعمليات التحول الديمقراطي، سبق ذكره، ص. 39.

تأثيرات متواصلة. واعتبروا أن عملية تطهير قطاع الإعلام العمومي تمر ضرورة عبر إقصاء رموز معينة مقترنة بالمنظومة السابقة من المشهد الإعلامي تماما، باعتبارها أجمرت في حق الإعلام التونسي. ورأى البعض أن فكرة التطهير تقتزن خاصة بمحاربة الفساد الإداري والمالي الذي تجسّمه مثلا قضية التلفزة التونسية مع مؤسسة "ككتوس للإنتاج" المعروفة لدى الرأي العام. بحيث رأوا تأكيد تطهير الإعلام العمومي من الفساد ومن عقليات التواكل أو التسيب. عبر إصلاح منظومة التسيير والحكومة ومراجعة التوجهات الكبرى للإعلام العمومي والحرص على إرساء خط تحريري مهني وموضوعي.

### الفقرة الثالثة: مقارنة تجزئية مرحلية

وهي مقارنة تقر بصعوبة إصلاح قطاع الإعلام العمومي في المدى القريب أو المتوسط، وتعتبر أن تقديم حزمة كاملة ومتكاملة من الاقتراحات لا يمكن إلا أن يشنت الجهود، وتعتبر أنه يجدر التركيز على موضوع التعيينات وهيئات التحرير ومدونات السلوك في مرحلة أولى بالتوازي مع تحمل الدولة مسؤوليتها في المساعدة في إنشاء وسائل إعلام بديلة وجادة، مع ما يقتضيه ذلك من توفير الموارد المالية الهامة التي تسخر للمشاريع الإعلامية وخاصة للمادة الإخبارية بما يتطلبه من استثمارات ضخمة في التكنولوجيا الحديثة واستقطاب للخبرات والكوادر من أصحاب الكفاءات. وتمر بلورة هذه المقاربة عبر استيفاء الشروط المتمثلة من ناحية في تعزيز مناخ الحريات (أ) ومن ناحية أخرى في تعزيز دور الدولة في تطوير الإعلام العمومي (ب) ومن جهة ثالثة في تفعيل الأدوار الداخلية لعملية الإصلاح (ج)، إضافة إلى ترشيد عملية المحاسبة (د).

#### أ. تعزيز مناخ الحريات:

باعتبار أن الإعلام هو أقرب القطاعات لمجال الحرية ومناخاته فإن أي إصلاحات لا يمكن أن تنجح في ظل الرقابة السياسية والحزبية، أو التدخل الإداري، وفي سياق أي نوع من أنواع التضييق وإن تلبست بشعارات مثل "التغيير الثوري"



أو "إعلام العار"، بما يعنيه من وجود ثقافة مجتمعية تتأسس على قناعة بأن مؤسسة القطاع الإعلامي العمومي وتطور مضامينه لا يمكن أن تحصل في سياق مناخات الترهيب والتخويف وبأشكال قسرية.

إن القوانين المنظمة للقطاع وشتى أنواع التنظيم الإداري وأشكال تطوير المحتوى لا يمكن أن تكون فاعلة إلا في ظل تعزيز واقع الحريات الصحفية.<sup>111</sup>

ويبدو من الواضح أنه "لا يمكن حماية حرية التعبير وحرية وسائل الإعلام في نقل الخبر والتعليق عليها بالرأي ضمن مبدأ حق المواطن في إعلام متوازن إذا لم تتوفر شبكة مؤشرات تضمن مدى تعددية الإعلام بوصفه الضمانة الحقيقية للنقاش العمومي والديمقراطية. وتتضمن شبكة المؤشرات جملة من المؤشرات الداخلية والخارجية ذات الصلة بالمؤسسة الإعلامية وكذلك العديد من المعطيات القانونية والجغرافية السياسية للمؤسسة الإعلامية وظروف عمل الصحفي ووضعية الصحفيين وحرفياتهم. هذا بالإضافة إلى جملة من المؤشرات النوعية والكمية المحددة لمبدأ التعددية الإعلامية... إن التعددية هي حجر الزاوية لأي حديث عم مبدأ حرية التعبير ومعها حرية وسائل الإعلام".<sup>112</sup>

### ب. تعزيز دور الدولة في تطوير الإعلام العمومي<sup>113</sup>

كثيرا ما يتم تحت عنوان "تفادي سيطرة الحكومة على قطاع الإعلام العمومي ووضع يدها عليه"، السعي إلى تقييد سلطات الدولة واستبعاد مشاركتها في تطوير

<sup>111</sup> Voir, MAIGRET (E.), *Sociologie de la communication et des médias*, Paris: Armand Colin, 2003.

<sup>112</sup> الزرن (ج.)، "الإعلام العمومي والتعددية من أجل شبكة مؤشرات التعددية الإعلامية"، ضمن مؤلف جماعي قامت بتنسيقه البور (ح)، وسائل الإعلام العمومي العربية وعمليات التحول الديمقراطي، سبق ذكره، ص. 44.

<sup>113</sup> نجد في المقابل أن الدكتور عبد الكريم الحيزاوي يتوقع ضمن أحد السيناريوات المستقبلية للإعلام التونسي في أفق سنة 2040، تراجعاً لدور الدولة.

HIZAOUI (A.), « Le rôle des médias », In Association Club Mohamed Ali de la Culture Ouvrière et C.E.M.A.R.E.F. (Ouvrage Collectif), *Tunisie 2040, Le renouvellement du Projet Moderniste Tunisien*, Tunis: Sud Editions, 2012, p. 407.

القطاع والذي يفضي عادة إلى تنازها عن دورها الاجتماعي فيه. غير أن أغلب التجارب الديمقراطية تذهب في الاتجاه المعاكس: ففي بريطانيا نجد هيكلا وزاريا وهو «كتابة دولة للثقافة والرياضة والإعلام»<sup>114</sup> تعد من مهامه متابعة القطاع السمعي البصري العمومي. كما أن مؤسسة الجي بي سي تخضع إلى عقد (royal charter) تتحصل بمقتضاه على الترخيص من الدولة.<sup>115</sup>

أما في فرنسا فإن "الإدارة العامة لوسائل الإعلام والصناعات الثقافية"<sup>116</sup> التابعة لوزارة الثقافة والاتصال. تتولى تحديد وتنفيذ وتقييم السياسة العمومية للدولة الرامية إلى تطوير التعددية الإعلامية والصناعة الإشهارية لمجمل مصالح الاتصال الموجه إلى الجمهور بالوسائل الإلكترونية وعن طريق الصناعة السمعية.<sup>117</sup> كما تقوم الدولة والهيئة التعديلية المستقلة بمتابعة احترام المؤسسات التلفزيونية العمومية التزاماتها ومهامها المنصوص عليها في عقد الأهداف والمهام.

لكن لا ريب أن هذا الضرب من مساهمة في حياة الإعلام يمكن أن يتحول إلى محاولة للهيمنة على القطاع وتوجيهه حسب أهواء الحزب أو التحالف السياسي الحاكم خاصة في ظل تجاذبات الواقع التونسي، أو أن تتمحور المساهمة الحكومية حول عمليات التعيين على رأس مؤسسات الإعلام العمومي.

وفي هذا السياق ولدى سؤالنا للجنة المستجوبة حول مدى ضرورة أن تمر عملية إصلاح الإعلام العمومي التونسي عبر التخفيض في عدد المؤسسات التابعة له، انقسم المستجوبون حول هذه المسألة.

فهناك فريق أول لا يرى ضرورة أن تمر عملية إصلاح الإعلام العمومي التونسي عبر التخفيض في عدد المؤسسات التابعة له معتبرا أن عددها في مختلف المكونات الإعلامية السمعية والبصرية والمكتوبة محدودا.

<sup>114</sup> The Department for Culture, Media and Sport.

<sup>115</sup> BBC strategy, policies and guidelines, and reports outlining. <http://is.gd/glhA6v>

<sup>116</sup> La direction générale des médias et des industries culturelles.

<sup>117</sup> <http://is.gd/VV2oLW>

في المقابل ذهب فريق ثان إلى وجوب تفكيك الإجابة على السؤال حسب طبيعة ونوعية الجهاز الإعلامي:

– فبالنسبة للصحافة المكتوبة العمومية فقد لمحا لإمكانية الاستغناء عنها وقد رصدنا نوعين من التبريرات أولهما مرتبط بكونه قلما نجد صحافة مكتوبة رسمية بالدول الديمقراطية وثانيهما أن الصحافة المكتوبة هي عموما في طور الاندثار بسبب انعدام قدرتها على الصمود أمام الصحافة الإلكترونية.<sup>118</sup>

– أما فيما يتعلق بالإعلام السمعي-البصري فقد لاحظوا أن معظم دول العالم لديها إعلام عمومي أي إعلام مرفق عام كالإعلام البرلماني. ومن هذه الناحية لم يطرحوا مسألة التخفيض في عدد المؤسسات بل، بالعكس، اعتبروا أنه لا بد من حضور وتنوع أكبر للإعلام العمومي الذي يعد المرجع في إطار المشهد الإعلامي بحيث لا يجب أن يكفي بقناتين فقط ذات صبغة عامة بل ربما يجب تعزيزه بقنوات متخصصة في الإعلام الثقافي، التربوي، العلمي، والرياضي... فيبدو من المطلوب أن تتنوع باقة القنوات التلفزية العمومية أكثر حتى تستجيب لتطلعات مختلف أصناف أو شرائح المشاهدين وحاجياتهم. ولكن بعض المستجوبين حذروا من الإحداثيات العشوائية واعتبروا أنه يتوجب أن تكون الخطوات محسوبة في هذا المجال ومنبئية على دراسات جدية لجدواها والتأكد من إمكانية توفر التمويلات الدائمة.

### ت. تفعيل الأدوار الداخلية لعملية الإصلاح:

إن أية عملية إصلاح للمنظومة الإعلامية العمومية لا يمكن أن تحصل دون مشاركة أهل القطاع من مهنيين وإداريين وهيئات مهنية وحقوقية ونقابية بما يعنيه ذلك من إيجاد استراتيجية مشتركة في الصدود.

ولقد لوحظ غياب مهم للمهنيين في عملية الإصلاح لأسباب عديدة أهمها:

---

<sup>118</sup> Voir, HIZAUI (A.), « La médiation journalistique traditionnelle à l'épreuve des nouvelles médiations virtuelles », In NAJAR (S.), (Sous la direction de), *Les nouvelles sociabilités du Net en Méditerranée*, Paris, Tunis: Editions IRMC, Karthala, 2012, p. p. 279-284.

– القناعة بأن من ساهم في الفساد أو التقصير أو التواطؤ لا يمكن أن يكون شريكاً في الإصلاح.

– ضعف الإحساس بالانتماء إلى المؤسسة الإعلامية العمومية أنتجته سنوات تحويلها إلى جهاز بيروقراطي وضرب كل ديناميكيات الفعل الصحفي.

– تأثير فشل كل تجارب تأسيس هيئات تحرير داخل الإعلام العمومي من شأنها أن تتولى تنظيم العمل داخل غرف الأخبار وحماية الخط التحريري من كل توظيف أو هيمنة.

وعموماً أثبتت كل التجارب الدولية أن كل عمليات الإصلاح المسقطه والفوقية والمقصية للمهنيين تنتهي إلى نتائج عكسية مهما كان تعاطي أهل المهنة مع مسارات الإصلاح.

### ث. ترشيد عملية المحاسبة

لقد كان قطاع الإعلام العمومي أحد أدوات الديكتاتورية في حكم التونسيين ولقد ظهرت فيه كل تجليات الديكتاتورية من فساد مالي وإداري وتفكك قيمي<sup>119</sup>. وإن كانت معالجة خرق أخلاقيات المهنة يمكن أن تتم بالتدريب والتكوين وصياغة مدونات السلوك،<sup>120</sup> فإن تركة الفساد المالي والإداري يجب أن تعالج إدارياً وقضائياً بمعايير قوانين العدالة الانتقالية بعيداً عن كل مقارنة شعبية أو انتقامية.

<sup>119</sup> أنظر، وناس (م)، الدولة والمسألة الثقافية في تونس، بيروت: دار الميثاق، الطبعة الأولى، 1988.

<sup>120</sup> الزرن (ج.)، "من جمعية إلى نقابة: أخلاقيات المهنة الصحفية في تونس"، نشر ضمن أشغال الملتقى الدولي المنعقد بتونس في 23 و24 أبريل 2009 حول أخلاقيات الممارسة الصحفية في عالم عربي متحول، تونس: معهد الصحافة وعلوم الإخبار ومؤسسة كونراد أديناور، 2009، 81-115.

المبحث الرابع: في سبل وعوائق ومحددات إصلاح الإعلام العمومي..  
قراءة في حصيلة الاستجواب

الفقرة الأولى: إصلاح الإعلام العمومي ومسألة التمويل:

أ. تمويل الإعلام العمومي بالإتاوة

انقسم المستجوبون حول ضرورة مواصلة التمويل الجزئي للإعلام العمومي التونسي السمعي والبصري عبر الإتاوة المفروضة قانونا، من عدمها، ومدى ضرورة الحفاظ على قدرها على حالته، إلى فريقين:

أحدهما يميل إلى الاستغناء عن الإتاوة المفروضة قانونا والتي تحول التمويل الجزئي للإعلام العمومي التونسي السمعي والبصري، لا سيما وأن المواطنين أرهقوا بحجم الاقتطاعات والدفوعات، على أن يتم الاستغناء عن الإتاوة، في حال إقرار مبدئه، بصورة تدريجية.

أما الفريق الثاني فيؤكد على أنه من الضروري مواصلة التمويل الجزئي للإعلام العمومي التونسي السمعي والبصري عبر الإتاوة المفروضة قانونا وذلك لأن الإعلام العمومي لا يمكن أن يصبح إعلاما تجاريا. بحيث يجب أن نبتعد عن تحويل الإعلام العمومي إلى إعلام تجاري يبحث عن جلب المشاهد بأية كلفة كانت وأن يلهث وراء ارتفاع نسب المشاهدة حتى على حساب جودة البرامج سعيا إلى جلب المعلنين، وبالتالي المداخيل الإعلانية، بما قد يحول الإعلام العمومي إلى إعلام نفعي دون هوية حقيقية. فالإعلام العمومي له خاصية تتمثل في كونه ينبغي أحيانا أن يوفق بين مقتضيات الجودة ولكن أيضا الإشعاع.

وفيما يخص مستوى مقدار الإتاوة، فقد انقسم أنصار الحفاظ عليها إلى ثلاثة مواقف فهناك من يرى أنه يمكن الذهاب إلى التخفيض فيها، في صورة ما إذا تدعمت الموارد الذاتية للإعلام العمومي، وذلك دون السقوط في الصبغة التجارية الفحجة. أما الموقف الثاني فيرى أن الأفضل هو الحفاظ على الوضع الراهن، حيث وقع التأكيد على أن المبادرة بالترفيح في الإتاوة يمكن أن ينجر عنها منازعة لمشروعيتها بما

قد يفضي إلى رفض تواصلها، ففي الحفاظ على الوضع الراهن تجنب للإشكالات. في المقابل، رأت أقلية أنه يمكن الترفيع في معلوم الإتاوة للاستجابة إلى حاجة المرفق إلى التمويل، اعتبارا لكون مستواه (أي معلوم الإتاوة) حاليا ضعيف.

### ب. تمويل الإعلام العمومي بمداخيل الإعلانات

انقسم المستجوبون لدى استفسارهم حول مكانة الإعلان في تمويل الإعلام العمومي التونسي إلى موقفين أساسيين:

الموقف الأول يرى أن الرهان بالنسبة للإعلام العمومي التونسي هو إيجاد توازن بين الإشعاع وجودة البرامج فيرى البعض أن للبرامج الثقافية، العلمية والتربوية طابعا نخبويا يجعل نسب مشاهدتها محدودة. لكن هذا الأمر يتجاوب مع دور المرفق العام الذي عليه ألا يقدم ما هو تجاري فقط، والذي يكون متماشيا مع الذوق السائد، بل عليه أن يحاول تكريس الذوق الرفيع. ولكن من ناحية أخرى، لا بد للإعلام العمومي من حد أدنى من الاستقلالية عبر تحقيق مداخيل ذاتية وهذا يتطلب المعادلة بين الإشعاع والمشاهدة، باعتبار أن نسبة المشاهدة هي التي تجلب المعلنين ولكن يكون ذلك دون السقوط في الصبغة التجارية المبتذلة ومع المحافظة على قيم الجودة ومقتضيات المرفق العام. فطبعاً مكانة الإعلان في تمويل الإعلام العمومي هي مكانة هامة ولكنها غير محددة.

أما الموقف الثاني فيؤكد على أن مكانة الإعلان كمصدر تمويل للإعلام العمومي التونسي يجب أن تكون هامة بل يجب أن تتحول إلى الجانب الأساسي من مداخيل المؤسسات المعنية بحيث تفوق مداخيل الإتاوة ويرى أصحاب هذا الموقف أن المؤسسات أو الأشخاص الراغبة في القيام بالإعلان تمه صورة المؤسسات الإعلامية. ومن هنا ضرورة أن تعمل المؤسسات الإعلامية العمومية على تحسين صورتها وتحسين نسب المشاهدة وتطويرها إلى أقصى مدى ممكن لدى الرأي العام ولدى المشاهدين أو المستمعين، فالمعلن يتصل بوسيلة الإعلام العمومية ليغنم شيئاً يتمثل في الحصول على رضا مستهلكين جدد ولكن هذه الرغبة لا يجب أن تقيد المؤسسات الإعلامية

العمومية لأن تمويلها ليس مرتفها بالإعلان فقط، فذلك حال المؤسسات الخاصة، بينما مداخيل الإعلان التي تسجلها المؤسسات الإعلامية العمومية تمكنها من التخفيض من التبعة للسلطة السياسية.

وقد اعتبر بعض المستجوبين أن المؤسسات الإعلامية العمومية مقصرة في عمليات استقطاب الإعلان بحيث لا تقوم بمجهودات كافية لجلب المعلين رغم أن المداخيل الإضافية التي ستردها العقود المبرمة معهم من شأنها أن تساعد على تحسين ظروف العمل في المؤسسات الإعلامية العمومية ووضعيات أحوالها.

لكن لدى سؤالنا حول إمكانية الموازنة بين توفير موارد مالية كفيلة بالسماح بتعصير قطاع الإعلام العمومي وبين المحافظة على استقلاليته كمرفق عمومي، اعتبر معظم المستجوبين أن الموازنة مرتبطة بالمسيرين للمؤسسات الإعلامية العمومية. أي لا بد من وجود مسؤولين متشبعين بفكرة المرفق العام وبالاستقلالية الضرورية خاصة عن القوى السياسية والاقتصادية والقوى الاجتماعية إلخ... أي مسؤولين لهم هدف وهو محاولة القيام بالرسالة الإعلامية تجاه المواطن بطريقة مستقلة وصحيحة، فالتوازن لا يمكن أن يكون وليد نص قانوني بل شخصية المسيرين، الذين لا يخضعون لشروط المعلين أو إملاءات السلطة بصفتها ممول، فالرجال هنا من يصنعون تاريخ الإعلام. فإن كانت المؤسسات الإعلامية العمومية في تبعة كبيرة إلى تمويل من السلطة العمومية فذلك يخشى منه خطر التدخل والتوظيف السياسي من قبل الحكام. وإذا نزع الإعلام العمومي إلى استقطاب المداخيل الإعلانية، فيخشى أيضا أن يقع تحت سطوة لوبيات المال الخاص أي مصالح قد تضر بجودة البرامج. وأجمع المستجوبون على أن الأمر يتعلق بمعادلة صعبة بحيث أنه إلى جانب عنصري مداخيل الإعلان والإتاوة فإن الاستقلال ليس ماليا فقط ولكنه يقاس كذلك من خلال طرق تعيين المسيرين وطريقة تعاطيهم مع صلاحياتهم ومحيطهم السياسي والاقتصادي.

الفقرة الثانية: حول الوسائل الكفيلة بجعل الإعلام العمومي غير تابع للحكومة:

ذهب المستجوبون إلى أنه لجعل الإعلام العمومي غير تابع للحكومة نحتاج إلى تفعيل وسائل عديدة:

**فعلى المستوى القانوني** أولاً: تبرز ضرورة تمتيع مؤسسات الإعلام العمومي بالاستقلالية الكافية عبر توفر الشخصية القانونية وذاتية أو استقلالية التصرف الإداري والمالي وفي اختيار الشبكة وترك أهل مكة يتحكمون في شعابها (إن صح التعبير) فهم أدرى بها. فيتم إذا احترام خيارات وتوجهات الإعلام المهني والحرفي.

**أما على المستوى الهيكلي:** فهناك حاجة إلى استقلالية الهياكل، لا سيما هياكل التسيير عن هياكل القرار، بحيث تكون تركيبة مجالس الإدارة والإدارات العامة تعددية، من جهة، وفيها أطراف تمثل كل المعنيين بالأمر ويتوجب كذلك تمثيل المنتفع بالمرفق العام، لا سيما عبر منظمات المجتمع المدني. وعموما فالمطلوب هو ديمقراطية هياكل التسيير. كما أنه على المسؤول المعين ألا يسهو عن كونه يتحمل مسؤولية تاريخية تلزمه بتقديم إعلام محترم للمواطن وللرأي العام.

وقد وقع كذلك التشديد على محاولة إرساء علاقات تعاقدية بين السلطة العمومية والإعلام العمومي تحدد فيها الحقوق والواجبات والضوابط بالنسبة لكل طرف للوقاية من مخاطر التجاوز أو التعسف.

أما الوسيلة الأخرى فتتمثل في أن يكون المتعامل مع الإعلام العمومي هو الهيئة التعديلية المستقلة وليست وزارات الإعلام أو شيء من هذا القبيل.

وأشار بعض المستجوبين كذلك إلى ضرورة اعتماد سلم تأجير جيد لعموم الصحفيين من شأنه أن يدعم استقلاليتهم.



الفقرة الثالثة: قراءات في الحصيلة الوقتية لأداء الهيئة العليا المستقلة

### للاتصال السمعي البصري

يخلص الملاحظون لدى تفحصهم للحصيلة الوقتية لأداء الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري إلى القول بوجود انقسام في الآراء حول تقييم أداء الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري (أ) وهو انقسام تضاعفت حدته تبعا للمستجدات السلبية المقترنة أداء الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري.

(ب)

أ. انقسام الآراء حول تقييم أداء الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي

### البصري

تنقسم الردود المتعلقة بتقييم أداء الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري إلى توجهين أساسيين:

التوجه الأول يقول أصحابه أن الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري

ساهمت وبشكل مهم ومحسوس في إصلاح الإعلام العمومي. فهذه الهيئة رغم أنه ليست لها تجربة في التعديل المستقل<sup>121</sup> فإن ما نلاحظه أنها حاولت ولا تزال تسعى إلى إرساء عدد من الضوابط كالحرص على استقلالية الإعلام وحمايته من التدخلات والتجاوزات، إرساء بعض المعايير المهنية. ولكن لاحظ هذا الفريق من المستجوبين أن التجاوزات لا زالت كثيرة وأن تكريس القيم والمعايير المعمول بها دوليا في الإعلام المستقل والموضوعي والمهني مازالت في حاجة إلى مجهود كبير. ورأوا أن الهيئة مؤسسة حديثة ولازالت طرية العود، وقد قامت بعد بمجهودات جيدة أحيانا تجسمت في

<sup>121</sup> حول خصائص التعديل المستقل في القانون العام أنظر:

-TIMSIT (G.)، « Les deux corps du droit, essai sur la notion de régulation », In *Revue Française d'Administration Publique*, n°78, 1996, p. p. 375-394.

-AUTIN (J.-L.)، « L'usage de la régulation en droit public », In MIAILLE (M.)، (Sous le direction de), *La régulation entre droit et politique*, Paris: L'Harmattan, 1995, p. p. 43-55.

وضع كراسات شروط قصد الحد من الفوضى الإعلامية السائدة، لا سيما وأن عددا من المؤسسات تحصلت على رخص في ظروف غير شفافة وبناء على معايير غير واضحة يسيطر عليها أساسا عنصر الولاء والتماشي مع أجنادات السلطة السياسية. واعتبروا أن عمل الهيئة يجسم إرادة للخروج من هذه الوضعية والارتقاء بالإعلام إلى المواصفات المتعارف عليها بالدول الديمقراطية وهي الموضوعية والتوازن والمهنية.<sup>122</sup> وثنوا سعى الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري إلى إرساء بعض هذه التقاليد مثلا عبر رصد أخطاء لبعض وسائل الإعلام خلال الحملات الانتخابية لسنة 2014 بسبب قيامها بالدعاية لفائدة بعض المترشحين وكذلك لمعاقبة بعض البرامج المخالفة لبعض المبادئ كقرينة البراءة. وأكدوا أنه إن وجد نقد للهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري فلا يجب أن نستغرب من ذلك باعتبار أن التقاليد التي تدرج في إطارها الهيئة المذكورة غريبة عنا. فلدينا إرث كبير من الإعلام الدعائي والمظلل وغير المهني، كما وجدنا وضعيات أضحت فيها كل من دب وهب صحفيا تقريبا ويسمح لنفسه بأن يكتب. كما أن المؤسسات الإعلامية الخاصة لا تمتلك تقاليد الشفافية<sup>123</sup> مثلا فيما يخص تركيبة رأس المال، في البرمجة، في أشياء عديدة كذلك لا سيما ما يتعلق بمسألة العلاقة بالإشهار السياسي. وإن المؤسسات الإعلامية الخاصة ستكون، بلا ريب، ناقدة لكل هذه الضوابط الرامية إلى عقلنة هذا القطاع وتحديثه لجعله يرتقي إلى مستوى المعايير الدولية المعمول بها. فمن تعود بامتيازات غير مبررة أو بوضعيات غير عادية لا يمكنه إلا أن ينتقد دور هذه الهيئات التي يتعين أن يكون بيداعوجيا. هناك إذا مؤسسات إعلامية متغولة، خارجة عن

<sup>122</sup> أنظر مثلا حول تفعيل المواصفات المتعارف عليها بالدول الديمقراطية كالموضوعية والتوازن والمهنية بمناسبة الانتخابات:

ARTICLE 19, *Guidelines for Elections Broadcasting in Transitional Democracies*. London: Article 19, 1994.

<sup>123</sup> Voir, CHARAUDEAU (P.), *Les médias et l'information, l'impossible transparence du discours*. Paris: Editions De Boeck Université, 2005.

القانون وتريد أن تفرض إرادتها اعتمادا على ولاءات سياسية مشبوهة. وعموما لا يبدو أنه من الممكن التعويل على الإعلام الخاص للاضطلاع بوظيفة دعم الفضاء العمومي، رغم أنه، في مجال الإعلام البصري مثلا، تفوق الفضائيات الخاصة على المستوى العددي بكثير فضائيات القطاع العمومي، حيث يبين أحدث تقرير صادر عن اتحاد إذاعات الدول العربية سنة 2014 أن المشهد البصري العربي يحتوي على "165 قناة عمومية و1129 قناة خاصة"،<sup>124</sup> أي أن فضائيات القطاع الخاص تمثل حوالي 87% من المشهد المذكور مقابل أقل من 13% بالنسبة لفضائيات القطاع العمومي. ذلك أن معظم مكونات إعلام القطاع الخاص أقصت نفسها بنفسها من مهمة دعم الفضاء العمومي بحكم عدم التزامها بجدية مماثلة لتلك التي نجدها مبدئيا لدى الإعلام المضطلع بمهمة مرفق عام. ففي حين تكون مؤسسات الإعلام العمومي ملتزمة إزاء المواطن، فإن أرباب مؤسسات إعلام القطاع الخاص يتعاطون مع النشاط الإعلامي بعقلية تجارية بحيث لا يميزون بين مصنع لمعلبات الطماطم ومصنع للرأي فهم يتعاملون مع الأفكار كسلعة ويصبحون طرفا في التجاذبات السياسية إضافة إلى أن عدوها خلف الربح وسعيها إلى زيادة حصتها الإشهارية يجعلها تخدم مصالح شركات الإعلانات عبر ممارسات تجعل هؤلاء الزبائن المدللين فوق النقد. ففي وقت قامت فيها قنوات التلفزة العمومية ببث مباشر لمداومات المجلس الوطني التأسيسي، لا سيما منها تلك المتعلقة بالتداول حول أحكام دستور 2014، ركز جانب من قنوات القطاع الخاص على إغراقنا ببرامج الواقع والمسلسلات اللاغية للعقل والألعاب التي تجعل المشاهد يحلم بالربح السهل ويزدري قيمة العمل، باعتبار أن مثل هذه البرمجة تدر عليه الربح الوفير من عائدات الإشهار. ويجدر التنويه بأن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات قامت قبيل انتخابات المجلس الوطني التأسيسي (23 أكتوبر 2011)

<sup>124</sup> اتحاد إذاعات الدول العربية، البث الفضائي العربي التقرير السنوي 2014، تونس: إصدارات اتحاد إذاعات الدول العربية، 2015، ص 12

125  
يمنع استعمال أساليب الإعلان التجاري لفائدة الدعاية السياسية الانتخابية،  
فقامت وسائل الإعلام العمومي باحترام التحجير المذكور، في حين ضربت به بعض  
وسائل الإعلام الخاص عرض الحائط.

**التوجه الثاني** يؤكد من ناحية على اقتناعه بجدوى وجود الهيئة العليا المستقلة  
 للاتصال السمعي البصري، باعتبار دورها التعديلي لقطاع الاتصال السمعي البصري.  
 يبقى أن أصحابه يتساءلون إن كانت الهيئة المذكورة بتركيبها الحالية واعية بصلاحياتها  
 وحدودها وبحدود ما هو مخول لها. معتبرين أن الأعضاء الحاليين للهيئة العليا المستقلة  
 للاتصال السمعي البصري غير متشبعين بطبيعة الدور الموكل إليهم. وشددوا على أن  
 هؤلاء الأعضاء يجب أن يدركوا طبيعة المؤسسة التي يوجدون فيها، هل هي جهاز  
 رقابة وحذف أو أنها هيكل تعديلي. وأكدوا قناعتهم بوجود التباس في أذهان أعضاء  
 الهيئة وأن هذا أمر يمكن استنتاجه من خلال طريقة معالجة المشاكل الحالية، لا سيما  
 ما وقع مع قناة الحوار التونسي التلفزيونية حول استجواب وقع منع بثه قبل أن يعرض  
 لأول مرة. واعتبروا أن هذا لا يمكن أن يندرج ضمن دور الهيئة العليا المستقلة للاتصال  
 السمعي البصري، بصفتها ليست جهاز حذف، فتدخلها غير مقبول إلا بصورة  
 لاحقة وهذا حال كل هيكل تعديلي. وتملك الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي  
 البصري سلطة تسليط عقوبات استخدمتها بفرض غرامات على بعض القنوات في  
 وقت لا يتوفر فيه لها الوسائل الكفيلة بتنفيذ قراراتها. ومن الواضح أن الرأي العام  
 بصدد الضغط عليها وإرباكها لا سيما وأنها ليست مستوعبة بصورة كافية لطبيعة  
 دورها. وأكد هذا الفريق من المستجوبين على أن الهيئة العليا المستقلة للاتصال  
 السمعي البصري المحدثة بالمرسوم عدد 116 لسنة 2011 لم تتوصل لإيجاد مكان  
 لها فلا أحد يأخذها على محمل الجد.

<sup>125</sup> قرار صادر عن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات مؤرخ في 3 سبتمبر 2011 يتعلق بضبط القواعد التي يتعين  
 على وسائل الإعلام السمعية والبصرية التقيد بها خلال الحملة الانتخابية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد  
 67 الصادر في 6 سبتمبر 2011، الصفحة 1734.

## ب. المستجدات السلبية حول أداء الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري (الهايكا)

بعد ما يزيد عن ثلاثة أشهر عن إنهاء الاستجواب، قام عضوان من الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، رياض الفرجاني ورشيدة النيفر (التي قمنا باستجوابها في إطار العمل الميداني)، بتقديم استقالتيهما يوم 27 أبريل 2015 من الهيئة بسبب ما اعتبره «انحرافات متكررة» من شأنها أن تفضي إلى ارتحان القطاع السمعي والبصري. وهذا الحدث يشكل بلا ريب تطورا خطيرا بالنسبة لمستقبل الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري (الهايكا)، حيث أن هذه الاستقالة تضع حاليا الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري في إشكال قانوني بعد أن أصبح عدد المستقيلين منها 4، وبالتالي تفقد النصاب القانوني وهو الثلاثان ليكون مجلسها قانونيا.<sup>126</sup>

والأكثر حسامة في الموضوع هو نص استقالة العضوين رشيدة النيفر ورياض الفرجاني من «الهايكا» الذي يعيد أسبابها الى خرق ثوابت مصداقية الهيئة، ولئن اختار العضوان المستقيلان عدم الاستقالة في المرة الاولى خلال اسناد أول دفعة من الإجازات في 24 يوليو 2014 بعد ان تم خرق ثوابت «النأي بالهيئة عن الصراعات السياسية وحماتها من السقوط في قبضة الجماعات الضاغطة المحلية والدولية» وان كان ذلك داعيا لإنهاء مهامها على حد قولهما لكن اسناد دفعة جديدة من الإجازات في 20 أبريل 2015 شكل بالنسبة للنيفر والفرجاني منعرجا في ضرب ثوابت التعديل وخاصة منها ضمان التعددية وهذه الاستقالة تعيد "الهايكا" إلى دوامة التشكيك في شفافتها كهيئة مستقلة من جهة أخرى.

<sup>126</sup> حيث ينص الفصل 21 من المرسوم عدد 116 على أنه: «تتعقد جلسات الهيئة بشكل دوري يحدده نظامها الداخلي او كلما اقتضى الامر بدعوة من رئيسها او من ثلث أعضائها ولا تكون جلساتها قانونية الا بحضور ثلثي أعضائها على الأقل ومن بينهم رئيسها أو نائبه في صورة التعذر وتتخذ قراراتها وتصدر آراءها بأغلبية الأعضاء الحاضرين».

وإن اشكالية الانحرافات التي ذكرها المستقيلان سبق وأن تطرق إليها العضو المستقيل منذ يوليو 2014 والذي أرجع بدوره أسباب استقالته إلى «عدم تطبيق التنظيم المؤسسي الوارد بالمرسوم 116 لسنة 2011، وصدور قرارات مخالفة للقانون وغياب المصادقة على تمشي إجرائي شفاف ومتكامل يضمن حقوق المترشحين والمساواة بينهم بخصوص ملف إسناد إجازات منشآت الاتصال السمعي البصري أو تسوية وضعيات الحاصلين سابقا على رخصة، وسكوت الهيئة على اتهامات بالتواطؤ مكتوبة وموجهة لبعض أعضاء مجلسها».

وفي تعليقه على نص الاستقالة قال رئيس الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري أن أعضاء الهيئة فوجئوا بنص الاستقالة الذي تضمن اتهامات تمس من بقية أعضاء المجلس، مستغريا ما اعتبره ادعاءات على غرار «الانحرافات المتكررة»، مؤكدا أن الهيئة لم تخضع لأي ضغط سواء كان محليا أو دوليا وأن جميع قراراتها كانت وفق إرادتها الحرة وبعيدا عن التجاذبات السياسية، رافضا التعليق على مسألة الرخص المسندة لقنوات وادعاءات معينة والتي كانت سببا في هذه الاستقالات.

واعتبر رئيس الهيئة حالة الفراغ التي تسببت فيها الاستقالات الجديدة بأنها لن تؤدي إلى نتائج إيجابية ولكنه شدد على مبدأ استمرارية المؤسسات، مشيرا إلى أن الاستقالتين الماضيتين لم تحدثا فراغا كبيرا باعتبار أن النصاب موجود، لكن بعد الموجة الثانية من الاستقالات أصبح هناك إشكال قانوني وقال بأنه سيتم الرجوع إلى رئاسة الجمهورية وإلى الهيكل المعنية للنظر في الأمر، لكن نص الفصل السابع من المرسوم 116 لسنة 2011 يشير إلى أنه "وفي حالة حدوث شغور قبل أكثر من ستة أشهر من تاريخ انتهاء مدة العضوية، يقع سده خلال الخمسة عشر يوما الموالية لحدوثه" وهو ما طرح إشكالات قانونية غير هينة.

ونظرا لدقة الوضع، نظر مجلس الوزراء في المرشحين الثلاثة لكل من نقابة الصحفيين التونسيين وجمعية القضاة التونسيين ومجلس نواب الشعب وتمت المصادقة عليهم بما أفضى إلى تعيين ثلاثة أعضاء جدد بأمر حكومي صادر في 18 جوان

2015<sup>127</sup>. ورغم استحسان البعض للتجاوز الظرفي للأزمة التي عصفت بالهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري فإنه لا يفوتنا التنويه بأن الأمر لم يتم في ظل الاحترام التام لمبدأ الشرعية، ذلك أنه لم يتم فيه احترام أجل الخمسة عشر يوما الذي ينص عليه الفصل السابع من المرسوم 116 لسنة 2011 المشار إليه. كما أن بعض الملاحظين اعتبروا أن أداء الهيئة بعد استعادة النصاب القانوني يوهم بضرب من الحزم الذي لا يعدو أن يكون سوى من قبيل ذر الرماد في الأعين ولعل أبلغ مثال عن ذلك يتمثل في نص الالتزام المضمن صلب لفت النظر الذي وقع توجيهه إلى إدارة قناة الحوار التونسي حول مضمون مسلسل "حكايات تونسية"<sup>128</sup> الذي تم بثه من قبل القناة المذكورة خلال النصف الثاني من شهر رمضان على قناة الحوار التونسي والذي وصفته الهيئة بكونه "يحتوي على مضامين من شأنها أن تكون صادمة لبعض الفئات الاجتماعية إلى جانب تكريس صورة نمطية للمرأة، كما أن بعض هذه المضامين من شأنها أن تؤثر بشكل سلبي على فئة الأطفال والمراهقين خاصة وأن المسلسل يعرض في وقت الذروة"<sup>129</sup>. وفي المقابل فإن المساندين للهيئة ثمنوا قرارها الصادر عن اجتماع مجلسها بتاريخ 2 يوليو 2015 والقاضي "باللجوء إلى حجز معدات البث والإنتاج لكل قناة تلفزيونية أو إذاعية غير حاصلة على إجازة وذلك انطلاقا من تاريخ 13 يوليو

<sup>127</sup> أمر حكومي عدد 427 لسنة 2015 مؤرخ في 18 يونية 2015 يتعلق بتسمية أعضاء بالهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 49، الصادر في 19 يونية 2015، الصفحة 1557.

<sup>128</sup> حيث دعت الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري قناة الحوار التونسي الى الالتزام بما يلي:

- 1- أن يكتب على كامل الشاشة وبخط واضح "هذا البرنامج غير مناسب للأطفال دون سن 12"، لمدة 10 ثوان، وذلك قبل عرض حلقة المسلسل.
- 2- أن توضع علامة أسفل الشاشة، طيلة عرض الحلقة، تفيد أن البرنامج ممنوع على من سنهم أقل من 12 سنة (في حين أن المضامين كانت تستوجب حسب رأي الكثيرين منع المشاهدة على من سنهم أقل من 16 سنة).
- 3- ألا يعرض المسلسل قبل الساعة التاسعة مساء (وهذا البند استفز الكثيرين باعتبار أن هذا التوقيت هو الذي اعتمدته القناة منذ اليوم الأول من البث فلم يتم تغييره استجابة للفت النظر من الهيئة، كما أن التوقيت المذكور يعد امتدادا لفترة الذروة بالنسبة لنسب المشاهدة).

<sup>129</sup> لفت نظر من الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري إلى قناة الحوار التونسي في شخص ممثلها القانوني بتاريخ 2 يوليو 2015. (بالموقع الإلكتروني الرسمي للهيئة: <http://haica.tn>)

2015" والذي تضمن دعوة من الهيئة لثلاثة قنوات تلفزيونية<sup>130</sup> وثلاثة قنوات إذاعية<sup>131</sup> إلى التوقف التلقائي عن البث قبل حلول الأجل المذكور.<sup>132</sup> كما اعتبروا إيجابية اللهجة الحازمة للهيئة التي دفعت إذاعتين وتلفزة مشمولة بالمنع توقف تلقائيا عن البث،<sup>133</sup> كما ثمنوا كذلك حرص الهيئة على فرض سيادة القانون عبر حجز تجهيزات البث لقناتين تلفزيونية وأخرى إذاعية غير حاصلة على اجازة<sup>134</sup> وامتنعت عن التوقف التلقائي عن البث<sup>135</sup> واعتبروا أن اتخاذ هذا القرار والإصرار على تنفيذه، رغم الضغوطات التي تعرضت لها، يعيد للهيئة شيئاً من اعتبارها.

وإجمالاً فإن من الأكد كون الانتكاسات التي عرفتها مسيرة بالهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري أرخت بظلالها وضربت في الصميم مصداقية هذا الهيكل الأساسي في تطوير أداء الإعلام بحيث ستكون لها تداعيات وخيمة على مستقبله بما قد يعرقل بعض محاور الإصلاح المؤسسي المنشود.

---

<sup>130</sup> وهي قناة الزيتونة، قناة تونسنا وقناة الإنسان.

<sup>131</sup> وهي إذاعة القرآن الكريم، إذاعة نور وإذاعة أم أف أم.

<sup>132</sup> بلاغ الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري المنشور بتاريخ 6 يوليو 2015 (بالموقع الإلكتروني

الرسمي للهيئة [/http://haica.tn/2015/07/06/](http://haica.tn/2015/07/06/))

<sup>133</sup> وهي إذاعة أم أف أم، إذاعة نور وقناة الانسان التلفزيونية.

<sup>134</sup> وهي قناة الزيتونة، قناة تونسنا التلفزيونية وإذاعة القرآن الكريم

<sup>135</sup> أنظر البيان التوضيحي الصادر عن الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري بتاريخ 15 يوليو

2015. (بالموقع الإلكتروني الرسمي للهيئة: [/http://haica.tn/](http://haica.tn/))



## المراجع

### أولاً: قائمة باللغة العربية:

1. اتحاد إذاعات الدول العربية، البث الفضائي العربي التقرير السنوي 2014، تونس: إصدارات اتحاد إذاعات الدول العربية، 2015.
2. بن مسعود (م.)، "من اتصال الدعاية إلى الاتصال الحكومي: بين تحديات الواقع ورهانات المستقبل"، ضمن مؤلف جماعي قامت بتنسيقه البور (ح.)، وسائل الإعلام العمومي العربية وعمليات التحول الديمقراطي، تونس: معهد الصحافة وعلوم الإخبار ومؤسسة كونراد أديناور، 2013، ص. 25-41.
3. بن يوسف (ط.)، الإعلام التونسي: من خدمة النظام إلى خدمة الأحداث، تونس: مطبعة فن الطباعة، 2013.
4. الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات، رصد وسائل الإعلام في الفترة الانتقالية: تونس أغسطس-ديسمبر 2011، التقرير النهائي، 2012.
5. الرابطة الدولية لحقوق الإنسان، تونس ما بعد بن علي في مواجهة شياطين الماضي، 2011، على موقع: <http://is.gd/rIcLcH>
6. الزرن (ج.)، "الإعلام العمومي والتعددية من أجل شبكة مؤشرات التعددية الإعلامية"، ضمن مؤلف جماعي قامت بتنسيقه البور (ح.)، وسائل الإعلام العمومي العربية وعمليات التحول الديمقراطي، تونس: معهد الصحافة وعلوم الإخبار ومؤسسة كونراد أديناور، 2013، ص. 43-58.
7. الزرن (ج.)، "من جمعية إلى نقابة: أخلاقيات المهنة الصحفية في تونس"، نشر ضمن أشغال الملتقى الدولي المنعقد بتونس في 23 و24 أبريل 2009 حول أخلاقيات الممارسة الصحفية في عالم عربي متحول، تونس: معهد الصحافة وعلوم الإخبار ومؤسسة كونراد أديناور، 2009، ص. 81-115.
8. الشرطي (س.)، "الإعلام العمومي والفضاء العمومي لا يستقيم الواحد منهما وعود الآخر أعوج"، ضمن مؤلف جماعي قامت بتنسيقه البور (ح.)، وسائل الإعلام العمومي العربية وعمليات التحول الديمقراطي، تونس: معهد الصحافة وعلوم الإخبار ومؤسسة كونراد أديناور، 2013، ص. 13-24.
9. غبشي (ب.)، "الإعلام العمومي يخضع الحكومات الجديدة للاختبار"، الصحيفة الإلكترونية إيلاف، عدد 4535 الصادرة في 21 أكتوبر 2013.
10. مجموعة تونس لمراقبة حالة حرية التعبير التابعة للشبكة الدولية لتبادل المعلومات حول حرية التعبير IFEX-TMG
11. مجموعة تونس لمراقبة حالة حرية التعبير التابعة للشبكة الدولية لتبادل المعلومات حول حرية التعبير، ما وراء الواجهة: كيف تتسلف المنظومة الفضائية المسيسة والعقوبات الإدارية حقوق الفرد في تونس، تقرير المهمة 7 «مجموعة تونس» <http://ifex.org/tunisia/>
12. مجموعة تونس لمراقبة حالة حرية التعبير التابعة للشبكة الدولية لتبادل المعلومات حول حرية التعبير IFEX-TMG: القمع ترك ندوبا عميقة في وسائل الإعلام التونسية: تقييم المتطلبات النقدية المتعلقة بحرية

التعبير خلال الانتقال الديمقراطي بتونس، تقرير المهمة 8 ل "مجموعة تونس"، 2011،  
<http://is.gd/pLZGv6>

13. مجموعة تونس لمراقبة حالة حرية التعبير التابعة للشبكة الدولية لتبادل المعلومات حول حرية التعبير  
IFEX-TMG 2011 من الربيع إلى الشتاء؟ إنجازات بسيطة وتحديات استثنائية أمام المدافعين التونسيين  
عن حرية التعبير، تقرير مجموعة تونس، 2011، <http://is.gd/dZQD7W>

14. مراسلون بلا حدود، تحليل المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر،  
2011، <http://is.gd/Le7es4>

15. منظمة العفو الدولية، إعلان عام عن حقوق الإنسان والدستور التونسي، بتاريخ 22 نوفمبر 2011،  
<http://is.gd/IrJ3y6>

16. منظمة المادة 19، تعليقات على المرسوم الخاص بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية في الهياكل العمومية  
بتونس، <http://is.gd/8Hy6CU>

17. منظمة المادة 19، تونس: مشروع المرسوم المتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وإنشاء الهيئة العليا  
المستقلة للاتصال السمعي والبصري، 2011، <http://is.gd/nwN0lj>

18. منظمة المادة 19، الجمهورية التونسية: المرسوم المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر، 2011،  
<http://is.gd/wpikhj>

19. مهدي (م. ص.)، فصول في تاريخ الصحافة التونسية، تونس: معهد الصحافة وعلوم الأخبار،  
2009.

20. النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين، التقرير السنوي عن حرية الصحافة بتونس، تونس: 2012.  
<http://is.gd/nu2oQh>

21. الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، تقرير وحدة رصد وسائل الإعلام، الحملة الانتخابية 23 أكتوبر  
2011، تونس: 2011.

22. الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال، دليل الصحفي التونسي في الحملة الانتخابية 23 أكتوبر  
2011، تونس: 2011.

23. الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال، التقرير العام للهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال،  
تونس: 2012.

24. وناس (م.)، الدولة والمسألة الثقافية في تونس، بيروت: دار الميثاق، الطبعة الأولى، 1988.

### ثانيا: التشريعات التونسية المتعلقة بمجال الإعلام والاتصال

1. الأمر المؤرخ في 25 أبريل 1957 يتعلق بتأسيس اختصاص الدولة بالإذاعة الصوتية والنظرية بالملكة  
التونسية وإحداث ميزان ملحق للإذاعة والتلفزة التونسية.

2. مجلة الصحافة لسنة 1975، والنصوص المنقحة لها في 1988 و1993 و2001 و2010.

3. القانون عدد 18 لسنة 1990 المؤرخ في 7 أغسطس 1990 والمتعلق بإحداث الوكالة التونسية  
للاتصال الخارجي.

4. الأمر عدد 3292 لسنة 2012 المؤرخ في 18 ديسمبر 2012 والمتعلق بحل الوكالة التونسية للاتصال الخارجي.
5. القانون عدد 8 لسنة 1993 المؤرخ في 1 فبراير 1993 والقاضي بإحداث الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي.
6. الأمر عدد 632 لسنة 2002 المؤرخ في 1 أبريل 2002 المتعلق بضبط مسمولات المركز الإفريقي لتحسين مستوى الصحفيين والاتصاليين وتنظيمه الإداري والمالي وطرق تسييره.
7. القانون عدد 63 لسنة 2004 المؤرخ في 27 يوليو 2004 والمتعلق بحماية المعطيات الشخصية.
8. الأمر عدد 33 لسنة 2007 المؤرخ في 4 يونيو 2007 والمتعلق بالمؤسسات العمومية للقطاع السمعي والبصري.
9. الأمر عدد 1867 لسنة 2007 مؤرخ في 23 يوليو 2007 يتعلق بإحداث مؤسسة «الإذاعة التونسية» وضبط تنظيمها الإداري والمالي وطرق تسييرها.
10. الأمر عدد 1868 لسنة 2007 مؤرخ في 23 يوليو 2007 يتعلق بإحداث مؤسسة «التلفزة التونسية» وضبط تنظيمها الإداري والمالي وطرق تسييرها.
11. المرسوم عدد 10 لسنة 2011 المؤرخ في 2 مارس 2011 والمتعلق بإحداث هيئة وطنية مستقلة لإصلاح الإعلام والاتصال.
12. المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 مايو 2011 والمتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية.
13. المرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في 11 يونيو 2011 والمنتقح للمرسوم عدد 41 لسنة 2011 والمتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية المؤرخ في 26 مايو 2011.
14. قرار مؤرخ في 3 سبتمبر 2011 يتعلق بضبط القواعد التي يتعين على وسائل الإعلام السمعية والبصرية التقيد بها خلال الحملة الانتخابية.
15. قرار مؤرخ في 3 سبتمبر 2011 يتعلق بضبط قواعد وإجراءات الحملة الانتخابية.
16. قرار مؤرخ في 3 سبتمبر 2011 يتعلق بضبط شروط إنتاج وبرمجة وبث الحصص الإذاعية والتلفزية المتعلقة بالحملة الانتخابية.
17. المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 والمتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر.
18. المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 والمتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وإحداث الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري.
19. المنشور عدد 25 المؤرخ في 5 مايو 2012 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية.
20. دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 27 يناير 2014

### ثالثا: قائمة باللغات الأجنبية:

1. ALBERT (P.) et TUDESQ (J.), Histoire de la Radio télévision, Paris: Presses Universitaires de France, (QSJ), 1981.
2. ARTICLE 19, Guidelines for Elections Broadcasting in Transitional Democracies, London: Article 19, 1994.
3. -AUTIN (J.-L.), « L'usage de la régulation en droit public », In MIAILLE (M.), (Sous le direction de), La régulation entre droit et politique, Paris: L'Harmattan, 1995, p. p. 43-55.
4. -BALLE (F.), Médias et sociétés: de Gutenberg à Internet: presse, édition, cinéma, radio, télévision, télécommunications, CD-Roms, Internet, réseaux multimédias, 8e édition, Paris: Montchrestien, 1997.
5. -BALLE (F.), Institutions et publics des moyens d'information: Presse, radiodiffusion, télévision, Paris: Montchrestien, 1973.
6. -BALLE (F.), Les médias, Paris: Presses Universitaires de France, (QSJ), 3<sup>ème</sup> édition, 2007
7. -BELKAÏED- GUIGA (L.), L' actuel paysage audiovisuel en Tunisie: La télévision, la radio et le cinéma, Thèse de Doctorat en Médias et multimédias, Université Panthéon-Assas Paris 2, 2008.
8. BENOIT (N.), La définition de la mission de la télévision publique ,Mémoire de DEA: Droit de la communication / Université Panthéon-Assas Paris II, 1999.
9. -BOURDIEU (P.), « Journalisme et éthique », Actes du colloque fondateur du Centre de recherche de l'Ecole Supérieure de Journalisme (Lille), Les cahiers du journalisme, Juin 1996, n°1, p.p. 10-17.
10. BERDOUX (L.), MAGNAUDEIX (M.), Tunis connections, enquête sur les réseaux franco-tunisiens sous Ben Ali, Paris: Seuil, 2012.
11. -BOURDON (J.), Introduction aux médias, 3<sup>ème</sup> édition, Paris: Montchrestien, 2009.

12. -BOURGOIN (M.-G.), La télévision publique en France et en Allemagne, Mémoire DEA en Droit de la Communication, Université Panthéon-Assas Paris 2, 2005.

13. -BRISSON (Z.), KRONTIRIS (K.), Tunisia: from revolutions to institutions, World Bank/InfoDev, 2012.

14. -CHARAUDEAU (P.), Les médias et l'information, l'impossible transparence du discours, Paris: Editions De Boeck Université, 2005.

15. -CHARON (J.-M.) (Sous la direction de), L'état des médias, Paris: La Découverte, 1991.

16. -CHIDIAC (M.), L'influence de la politique sur l'évolution du paysage télévisuel au Liban (1958-2008), Thèse de Doctorat en Sciences de l'information et de la communication, Université Panthéon-Assas Paris 2, 2008.

17. -CHOMSKY (N.), EDWARD (H.), La fabrication du Consentement, de la propagande médiatique en démocratie, Marseille: Agone, 2009.

18. CHOUIKHA (L.), « L'audiovisuel en Tunisie: une libéralisation fondue dans le moule étatique », In L'année du Maghreb n°2, 2005-2006, Paris: CNRS Editions, 2007, p.p. 549-558.

19. -DEBRAY (R.), L'État séducteur: les révolutions médiologiques du pouvoir, Paris: Gallimard, 1993.

20. -DEKKAR-FERAHTIA (N.), Les chaînes arabes de télévision d'information en continu, Thèse de doctorat en Sciences de l'information et de la communication, Université Panthéon-Assas Paris 2, 2013.

21. -DE LA BROUSSE (R.), « L'action des organes de régulation de la communication en faveur de l'émergence de médias de service public », In EL BOUR (H.), Médias publics arabes et transitions démocratiques, Tunis: Institut de Presse et des Sciences de l'Information et Fondation Konrad Adenauer, 2013, p. p. 39-48.

22. DE LA BROSSE (R.), « Quelques pistes de réflexion sur le rôle des médias dans les transitions démocratiques », Les Cahiers du Journalisme, n°10, printemps-été 2002, p. p. 228-245.

23. -DERVILLE (G.), Le pouvoir des médias, Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2013.

24. -DOCQUIR (P.-F.), HANOT (M.), Nouveaux écrans, nouvelle régulation? Bruxelles: Larcier, 2013.

25. DRAGAN (I.), LAFRANCE (J.-P.), « Les transformations rapides et contradictoires des médias roumains pendant la période de transition », In TESSIER (R.), (Sous la direction de), Communications et qualité de la vie, Canada: Presses de l'Université du Québec, 1995, p.p. 93 et s.

26. -ENAM (A.-H.), L'audiovisuel en Afrique noire francophone: du monopole à la régulation publique, Thèse, Université Panthéon-Assas, Paris II, 2009.

27. -France, MINISTERE DE LA COMMUNICATION, L'avenir de la télévision publique, Paris: la Documentation française, 1994.

28. -FRANCE, SENAT COMMISSION DES FINANCES, DU CONTROLE BUDGETAIRE ET DES COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION, Rapport d'information sur le financement de l'audiovisuel public, Paris: Sénat, 2000.

29. -FRANCOIS (W.-E.), Mass media law and regulation, 5th edition, Iowa State University Press, 1990.

30. -GENTOT (M.), Les autorités administratives indépendantes, Paris: Montchrestien, 1991.

31. GONTARA (M.), « Médias publics tunisiens et transition démocratique, Quelles perspectives d'avenir », In EL BOUR (H.), Médias publics arabes et transitions démocratiques, Tunis: Institut de Presse et des Sciences de l'Information et Fondation Konrad Adenauer, 2013, p. p. 63-82.

32.-GUYOT (J.-C.), TIAO (L.-A.), La régulation des médias: principes, fondements, objectifs et méthodes, Paris: Institut Panos, 2007.

33.-HERMANS (M.), Les enjeux politiques de la mise en concurrence de la télévision en Europe francophone, Thèse de doctorat en Science politique, Université Panthéon-Sorbonne Paris I, 1997.

34.-HABERMAS (J.), L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise, (Traduit par DE LAUNAY (M.)), Paris: Payot, 2007.

35.-HAMDANE (M.), « La réforme de l'Audio-visuel: les axes du débat », In EL BOUR (H.), Médias publics arabes et transitions démocratiques, Tunis: Institut de Presse et des Sciences de l'Information et Fondation Konrad Adenauer, 2013, p. p. 49-62.

36.-HIZAOUI (A.), « La médiation journalistique traditionnelle à l'épreuve des nouvelles médiations virtuelles », In NAJAR (S.), (Sous la direction de), Les nouvelles sociabilités du Net en Méditerranée, Paris, Tunis: Editions IRMC, Karthala, 2012, p. p. 279-284.

37.HIZAOUI (A.), « Le rôle des médias », In Association Club Mohamed Ali de la Culture Ouvrière et C.E.M.A.R.E.F. (Ouvrage Collectif), Tunisie 2040, Le renouvellement du Projet Moderniste Tunisien, Tunis: Sud Editions, 2012, p. p. 391-410.

38.-HUYGHE (F.-B.), Comprendre le pouvoir stratégique des médias, Paris: Eyrolles, 2005.

39.-ISAR (H.), Le service public et la communication audiovisuelle, Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille, Économica, 1995.

40.-IYENGAR (S.), Is anyone responsible? How television frames political issues, Chicago Ill, London: the University of Chicago press, 1991.

41.-JANSSEN (M.), FURNEMONT (J-F), Analyse du Décret-loi n° 2011-116 pour le Groupe des partenaires techniques et financiers en appui au secteur des médias tunisiens, 2012.

42. -JONGEN (F.), Le nouveau Conseil supérieur de l'audiovisuel. Bruxelles: Bruylant, 1998.

43. KOVACH (B.) et ROSENSTIEL (T.), Principes du journalisme, ce que les journalistes doivent savoir, ce que le public doit exiger. (Traduit de l'Américain par Monique Berry), Paris: Nouveaux Horizons, 2004.

44. LA PRESSE, Libres, mais jusqu'à quand ?, Publication Hors Série éditée à l'occasion de la célébration de la Journée Internationale de la Liberté de Presse, 3 Mai 2012.

45. LAZAR (M.), PAUS (V.), « L'autorité de régulation des services des programmes audiovisuels en Roumanie entre pouvoir de décision et pouvoir de sanction ». In EL BOUR (H.), Médias publics arabes et transitions démocratiques. Tunis: Institut de Presse et des Sciences de l'Information et Fondation Konrad Adenauer, 2013, p. p. 23-37.

46. -LIBOIS (B.), FERRY (J.-M.), La communication publique: pour une philosophie politique des médias. Paris- Budapest- Torino: l'Harmattan, 2002.

47. -MAIGRET (É.), Communication et médias. Paris: Armand Colin, 2003.

48. MAIGRET (E.), Sociologie de la communication et des médias. Paris: Armand Colin, 2003.

49. -MAJDOUB (S.), La communication politique et sociale au Maroc: esquisse d'une configuration fonctionnelle générale des interlocutions et des médiations sociopolitiques. Thèse de doctorat en Sciences de l'information et de la communication. Université Panthéon-Assas Paris II, 1999.

50. -MARGUERITE (S.), La télévision miroir: le nouveau divan médiatique de la thérapie interpersonnelle à la consécration publique. Mémoire DEA en Médias et multimédia. Université Panthéon-Assas Paris II, 2003.

51. MAVOUNGOU (V.), Institutions et publics de la radiotélévision au Gabon: Essai sur la personnalisation du pouvoir à



travers la communication politique par les médias, 1986, Thèse de 3<sup>ème</sup> cycle, Sociologie, Université Panthéon-Assas, Paris II, 1986.

52. MBONGO (P.), La régulation des médias et ses standards juridiques, Paris: Mare & Martin, 2011.

53. NAJI (J.), Le contact avec les medias au Maroc: Etude sur les publics à El Kelaa, Thèse de 3<sup>ème</sup> cycle Sciences de l'information et de la communication, Université Panthéon-Assas Paris II, 1982.

54. NEGRIER (E.), « Audiovisuel: la régulation sans l'Etat », In Quaderni, volume 7, n°7, p. p. 91-100.

55. OKOBE (M.), La neutralité de l'information radiotélévisée en France, Thèse de doctorat en Droit public, Université Paris Descartes Paris V, 1991.

56. PEW RESEARCH CENTRE, Pew Global Attitudes Project Arab Spring, 2012 (<http://www.pewglobal.org/files/2012/07/Pew-Global-Attitudes-Project-Arab-Spring-Report-FINALTuesday-July-10-2012.pdf>)

57. PIGEAT (E.), Médias et déontologie, règles du jeu ou jeu sans règles, Paris: P.U.F., 1997.

58. PROGRAMME MEDIA DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, La télévision publique en Europe, 1992, Madrid: Media business school, 1993.

59. REGOURD (S.), La télévision des Européens, Paris: la Documentation française, 1992

60. RIEFFEL (R.), Sociologie des médias, Paris: Editions Folio, 2005.

61. ROSTAN (B.), Le Service public de radio et de télévision, Lausanne: Ed. René Thonney-Dupraz, 1982.

62. SAINT LAURENT (J.), Droit administratif et régulation des médias: étude d'une relation juridique en mutation, Thèse de doctorat en Droit, Université de Toulouse I, 2007.

63. SHEN (J.), Patrimoine et audiovisuel: Enjeu de la médiation scientifique dans la communication des connaissances, Thèse Université Panthéon-Assas Paris II, 2010.

64. -TIMSIT (G.), « Les deux corps du droit, essai sur la notion de régulation », In Revue Française d'Administration Publique, n°78, 1996, p. p. 375-394.

65. TOPPE (G.), BARRAT (J.), La typologie des médias dans les pays en développement: le cas de la Côte d'Ivoire, Paris: Editions Université Panthéon-Assas, 2010.

66. - UNESCO, Etude sur le développement des médias en Tunisie basée sur les Indicateurs de développement des médias de l'UNESCO, Paris: UNESCO, 2012.

67. -UNIVERSITE PANTHEON-ASSAS PARIS, Les médias et leur public en France et en Allemagne, Paris: Editions Panthéon-Assas, 2003.

استجواب في إطار برنامج الإصلاح المؤسساتي في دول الربيع العربي  
(تونس، مصر، اليمن)

قائمة الأسئلة الموجهة للجنة:

1. هل تعتبرون أن إصلاح الإعلام العمومي التونسي ضروريا؟ (إن كان الجواب بنعم) لماذا؟
2. هل تعتبرون أن الإصلاح يجب أن يشمل الإعلام التونسي بمكوناته العمومي والخاص؟ (إن كان الجواب بنعم) لماذا؟
3. هل أن تطهير قطاع الإعلام العمومي التونسي ضروري لإصلاحه؟ (إن كان الجواب بنعم) ما مفهومك لتطهير الإعلام وما هي آليات وسبل إنجازه؟
4. هل يمكن أن نختزل عملية إصلاح الإعلام العمومي التونسي في تطهيره فحسب؟ (إن كان الجواب بلا)، ماهي مستويات الإصلاح التي ترونها ضرورية (تطوير الموارد البشرية، تحسين الجانب التنظيمي.....)؟
5. هل تعتبرون أنه يتعين أن تمر عملية إصلاح الإعلام العمومي التونسي عبر التخفيض في عدد المؤسسات التابعة له؟
6. هل تعتقدون أن قطاع الإعلام العمومي المرئي، المسموع والمكتوب يحتاج إلى إعادة هيكلة؟ كيف ترون ذلك؟
7. هل تعتقدون أنه يتعين تطوير الإعلام العمومي الإلكتروني؟
8. هل ترون أنه من الضروري مواصلة التمويل الجزئي للإعلام العمومي التونسي السمعي والبصري عبر الإتاوة المفروضة قانونا؟ (إن كان الجواب بنعم) لماذا وهل يتم الحفاظ عليها في نفس مستواها الحالي أو تعديلها زيادة أو نقصانا؟ (إن كان الجواب بلا) ماذا تقترحون كوسائل تمويل بديلة؟
9. كيف ترون مكانة الإشهار في تمويل الإعلام العمومي التونسي؟ هل أن تعاضم هذه المكانة من شأنه أن يفضي إلى الإضرار بدور هذا الإعلام كمرفق عمومي وبخصوصيته؟

10. كيف يمكن الموازنة بين توفير موارد مالية كفيلة بالسماح بتعصير قطاع الإعلام العمومي وبين المحافظة على استقلاليته كمرفق عمومي؟
11. ماهي الوسائل الكفيلة بجعل الإعلام العمومي غير تابع للحكومة؟
12. كيف يمكن أن يساهم إصلاح الإعلام العمومي في زيادة إشعاع البلاد التونسية؟
13. هل تعتبرون أن ما تقوم به الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري (المحدثة بالمرسوم عدد 116 لسنة 2011) يساهم في إصلاح الإعلام العمومي؟
14. هل تعتبرون أن ما قد تقوم به هيئة الاتصال السمعي البصري (التي وقعت دستورها من قبل الفصل 127 لدستور 2014) من شأنه أن يساهم في إصلاح الإعلام العمومي؟
15. هل ترون أنه من الضروري إحداث هيئة تعديلية خاصة بالصحافة المكتوبة والإلكترونية؟
16. فيما تتمثل الحوكمة الرشيدة لقطاع الإعلام العمومي؟

## قائمة الصحفيين أو المسؤولين المستجوبين وصفاتهم

1- الأستاذ مصطفى بن لطيف، الرئيس المدير العام للتلفزة التونسية (إعلام

عمومي)

2- السيدة شادية خذير، مديرة القناة الوطنية الثانية (إعلام عمومي)

3- السيدة رشيدة النيفر عضو مجلس الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي

البصري (في تاريخ الاستجواب وهو 15 يناير 2015؛ استقالت من الهيئة في 27 أبريل 2015)

4- السيدة أمال الشاهد صحفية ومعدة ومقدمة برامج بالقناة الوطنية الأولى

(إعلام عمومي)، تم تعيينها بعد الاستجواب كعضو بمجلس الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري بتاريخ 18 يونيو 2015 عوضا عن السيدة رشيدة النيفر (المستقلة)

5- السيدة هدى الحاج قاسم صحفية أولى بالإذاعة الثقافية (إعلام عمومي)

6- السيدة هاجر بن الشيخ أحمد الدلاحي صحفية بإذاعة تونس الدولية (إعلام

عمومي) ثم بإذاعة إكسبراس أف أم (إعلام خاص)

7- السيد رفيق بن عبد الله رئيس تحرير بجريدة الصباح اليومية (إعلام عمومي/

إعلام خاص مصادر)

8- السيد حسين بووزرة مسؤول القسم السياسي بجريدة "لوطون" اليومية الناطقة

بالفرنسية (إعلام عمومي/ إعلام خاص مصادر)

9- السيد لطفي لرقط صحفي بجريدة "تونس هبدو" الأسبوعية الناطقة

بالفرنسية (إعلام خاص)

10- السيد وليد الماجري رئيس تحرير موقع انكيفادا (صحافة إلكترونية

خاصة)

ملاحظة: تم استجواب كافة الإعلاميين خلال الفترة المتراوحة ما بين

شهري نوفمبر 2014 ويناير 2015



# إصلاح قطاع الإعلام الرسمي في اليمن

أحمد علي الأحصب

باحث وأكاديمي يمني في العلوم السياسية

أحمد الماوري<sup>136</sup>

أستاذ السياسات العامة المساعد بجامعة صنعاء، خبير في قضايا الإصلاح المؤسسي والحوكمة لدى البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

## مقدمة

تتناول هذه الدراسة حالة الإعلام الرسمي في اليمن وآفاق إصلاحه. وبهدف الخروج بأفكار ورؤى ومقاربات لإصلاح هذا القطاع بما يخدم التحولات السياسية التي تشهدها البلاد وينسجم في نفس الوقت مع حيثيات ومعطيات الواقع اليمني، ستقوم الدراسة ببحث وتحليل الوضع الراهن للإعلام الرسمي، والتعرف على المشكلات والتحديات التي يعاني منها على المستويات المختلفة، وكذلك التعرف على الأفكار أو الخطط التي طرحت أو تم تبنيها لإصلاحه. وفي سياق إنجازها لمهمتها لن تتعامل هذه الدراسة مع الإعلام الرسمي كجزيرة معزولة أو كقطاع مستقل بذاته، وإنما ستقوم بذلك آخذه في الاعتبار أوضاع الإعلام بشكل عام، وهي في الحقيقة لا تستطيع إلا القيام بذلك كون مساحة المشترك بين قطاعات الإعلام المختلفة واسعة والجامع بينها كثير.

## المنهج

مع الاستعانة بالمنهج الوصفي والتاريخي، سيتم الاعتماد في هذه الدراسة على منهج التحليل المؤسسي الحديث، الذي يركز على فحص تفاعل المؤسسات وتأثيرها

<sup>136</sup> بالنظر للظروف المضطربة والصعبة التي مرّت بها اليمن خلال فترة كتابة البحث، وما تلاه، وتواجد الباحث الرئيسي د. أحمد علي الأحصب في اليمن، فقد تم استكمال البحث في بعض أجزاءه من جانب الباحث د. أحمد الماوري.

بالبعثات المختلفة. وستعتمد الدراسة في الحصول على المعلومات والبيانات التي تحتاجها على نوعين من المصادر: المصادر الثانوية، متمثلة في كل ما توفر من أدبيات متعلقة بالموضوع، بما فيها الدراسات السابقة والكتب والتقارير ومختلف الوثائق الحكومية والرسمية، والمصادر الأولية، وهي عبارة عن إجراء مقابلات وعقد لقاءات مع الممارسين (مستولين وعاملين) والخبراء، من داخل القطاع وخارجه، بهدف التعرف على رؤيتهم لأهم المشكلات التي يعاني منها القطاع، ومقارنتها مع ما تم الخروج به من المراجعة المكتبية.

## 1) الإعلام في اليمن: خلفية عامة

أ. نبذة عن نشأة وتطور الإعلام في اليمن:

### الإعلام المقروء

في العام 1853م، ولتغطية احتياجاتها، أدخلت سلطات الاحتلال البريطاني في عدن أول مطبعة إلى اليمن. وبعد أقل من عقدين أدخل العثمانيون أول مطبعة إلى صنعاء (مطبعة الولاية) عام 1872. وما لبثت السلطات العثمانية أن أصدرت في نفس العام صحيفة أو نشرة (يمن)، كأول صحيفة تصدر في شبه الجزيرة العربية. واستمرت يمن في الصدور لسبع سنوات. وفي العام 1878 صدرت صحيفة صنعاء الأسبوعية. واستمرت في الصدور باللغتين العربية والتركية حتى رحيل الأتراك عام 1918. وبعد ذلك التاريخ شهد الشمال بعض الإصدارات الصحفية التي لا تتجاوز أصابع اليد. وكانت كلها إصدارات رسمية.

أما في الجنوب فقد صدرت أول صحيفة في عدن عام 1900 باسم جريدة عدن الأسبوعية.<sup>137</sup> ثم توالى الإصدارات الصحفية الرسمية والأهلية على السواء. وازدهرت صناعة الصحافة بعد ذلك. ومثلت الفترة بين عامي 1940، 1966 عصراً ذهبياً للصحافة في عدن، فقد صدر فيها 51 مطبوعة ما بين صحيفة ومجلة.

<sup>137</sup> هناك في الحقيقة اختلافات واسعة حول ماهية الإصدارات الصحفية التي ظهرت في عدن، وحول عددها ترتيب ظهورها.



وعلى النقيض من الشمال، كان أغلبها إصدارات غير رسمية. وظلت الصحافة مزدهرة حتى إعلان استقلال الجنوب عام 1967. فبعد الاستقلال صدر قرار جمهوري بإلغاء كافة الصحف والمجلات والنشرات التي كانت تصدر قبل الاستقلال، وسمح فقط بصدور الصحف الناطقة باسم الجبهة القومية، التي آلت إليها ملكية جميع وسائل الإعلام.

ومع إعلان إعادة توحيد اليمن عام 1990، حدث تحول تاريخي في تاريخ الإعلام المقروء. فقد تضمنت ترتيبات إعادة توحيد البلاد الاتفاق على السماح بحرية الصحافة. وعكس ذلك الاتفاق نفسه على أرض الواقع بصدور قانون الصحافة والمطبوعات رقم (25) لعام 1990. وشهدت الصحافة المطبوعة منذ ذلك التاريخ ازدهارا، مع بعض الصعوبات، بطبيعة الحال. وفي عام 2013 وصل عدد الصحف الصادرة في البلاد إلى 295 صحيفة، منها 40 صحيفة حكومية.

جدول 1: الصحف الصادرة عام 2013 مصنفة حسب دوريتها وملكيتها

نوع الإصدار	حكومي	حزبي	أهلي	إجمالي
يومي	5	0	12	17
أسبوعي	8	33	114	155
نصف شهري	4	2	20	26
شهري	13	12	56	81
فصلي	10	0	6	16
إجمالي	40	47	208	295
المصدر: كتاب الإحصاء السنوي 2013، الجهاز المركزي للإحصاء				

## الإعلام المرئي والمسموع

تعود بداية عهد اليمن بالإعلام المسموع إلى عام 1940، عندما فتح الانجليز إذاعة الجزيرة في عدن، والتي ما لبثت أن أُغلقت بنهاية الحرب العالمية الثانية. وفي عام 1946 تلقى الجيش اليمني في الشمال هدية من الجيش الأمريكي، عبارة عن محطة لاسلكية حُوِّلت إلى محطة إذاعية للمملكة المتوكلية. واقتصر إرسالها على يوم واحد في الأسبوع (الجمعة) ولمدة ساعة وربع فقط. وقد توقف إرسال هذه الإذاعة في 1950 ولمدة خمس سنوات.

أما البداية الحقيقية للإعلام الإذاعي البرامجي الواسع فتعود إلى منتصف الخمسينات، عندما أطلق البريطانيون إذاعة عدن عام 1954، وأطلقت السلطات المتوكلية إذاعة صنعاء عام 1955. ويتبع الدولة الآن 14 إذاعة، منها 11 إذاعة محلية. وهناك نحو عشر إذاعات خاصة.

## وزارة الإعلام

وفقا للتشريعات فإن وزارة الإعلام هي من يتولى إدارة الإعلام الرسمي، وتمثل وظائفها الرئيسية في الآتي:

- اقتراح السياسة الإعلامية للحكومة وتحديثها وتطوير أساليبها.
- كفالة حرية الصحافة، وحق التعبير للمواطنين كافة، واحترام المسؤولية الصحفية وحقوق الصحفيين في ضوء القوانين النافذة، وضمان حق المواطن في الحصول على المعرفة والمعلومات.
- التنسيق مع الجهات ذات العلاقة لإنجاز الحملات الوطنية العامة المرتبطة بالتنمية وعمليات رفع مستوى الوعي الصحفي والقانوني.
- تمثيل الحكومة اليمنية في العلاقة مع الجهات المماثلة في الدول الشقيقة والصديقة.
- تنمية الكادر الإعلامي في مختلف الجوانب التخصصية الإعلامية.
- وضع الدراسات المرتبطة بتطوير القاعدة التقنية لوسائل الإعلام.
- القيام بالبحوث والدراسات التخصصية وقياس الرأي العام.

وبالنسبة للتلفزيون فقد عرفته اليمن لأول مرة عام 1964، عندما أنشأ البريطانيون محطة لبث التلفزيوني في عدن، وبدأ بثها في سبتمبر من نفس العام. وفي 1975 بدأت محطة تلفزيونية ثانية تبث من صنعاء. وظل البث التلفزيوني أرضيا حتى نهاية 1995، عندما إلى البث الفضائي. وتمتلك الدولة اليوم أربع محطات تلفزيونية تبث فضائيا. وثمة 14 محطة تلفزيونية غير مملوكة للدولة، ييثر أغلبها من داخل اليمن.

ويظل للإعلام المرئي والمسموع دورا وأهمية خاصة في البلاد، نظرا لكون ثلاثة أرباع السكان -وغالبيتهم من الأميين- يعيشون في الأرياف، ولا تصلهم الصحافة المطبوعة ولا تستهدهم. وغالبية ما يصدر من صحف يوزع، بشكل رئيسي، في أمانة العاصمة، ثم في بقية عواصم المحافظات، ولكن بفارق كبير. هذا عدا تدني الكمية التي يتم طباعتها من الصحف أصلا، فأكثر الصحف انتشارا لا تطبع إلا حوالي خمسة وثلاثين ألف نسخة، وتلك هي الصحيفة الرسمية الأولى (الثورة).

### ب. منظومة الإعلام الرسمي

تشكل منظومة الإعلام الرسمي في الوقت الراهن من: وزارة الإعلام، وتتبعها المؤسسات التالية:

- المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون (4 محطات تلفزيونية، 14 إذاعة).
- وكالة الأنباء اليمنية "سبأ".
- مؤسسة الثورة للصحافة والطباعة والنشر.
- مؤسسة الجمهورية للصحافة والطباعة والنشر.
- مؤسسة 14 أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر.
- دار باكثير للطباعة والنشر.
- دار الهمداني للطباعة والنشر.
- معهد التدريب والتأهيل الإعلامي، مركز التوثيق الإعلامي.

- ثمانية مراكز إعلامية، منها ثلاثة مراكز داخل اليمن (صنعاء، عدن، الحديدة)، وستة مراكز في الخارج (مصر، الأردن، المملكة المتحدة، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا).

وسيتم تقديم نبذة سريعة عن هذه الجهات وذلك على النحو الآتي:<sup>138</sup>

#### - وزارة الإعلام:

رغم أن وزارة الإعلام هي السلطة العليا التي تتولى إدارة منظومة الإعلام الرسمية في اليمن<sup>139</sup>، ورغم أن التشريعات قد منحتها سلطات واسعة في مجال إدارة الإعلام في اليمن، إلا أن المقابلات أظهرت أن الوزارة في الوقت الراهن لم تعد تمارس دورا حقيقيا وفاعلا في إدارة العمل الإعلامي في اليمن، حيث انتقلت أغلب مهامها واختصاصاتها إلى المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون، وأصبح دورها مقصور على بعض المهام الشكلية، ويتركز أغلبها في يد الوزير فقط.

حيث عمد كثير من الوزراء إلى تهميش دور الوزارة، وتفعيل دور المؤسسة، خاصة إذا ما علمنا أن الوزير هو رئيس مجلس إدارة المؤسسة وصاحب السلطة الفعلية فيها، وهو ما أدى إلى غياب الاهتمام بالوزارة وكادرها، وعدم العمل على تطوير منظومة اللوائح الحاكمة لها، وهيكلها التنظيمي. وهو ما اوجد حالة من الإحباط لدى كادر الديوان العام بالوزارة وحالة من الصراع والاحتقان بين منتسبي الوزارة ومنتسبي المؤسسة.

#### - المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون

مع تحقيق الوحدة اليمنية في 22 مايو 1990، تم دمج هيئة الإذاعة والتلفزيون (عدن) مع المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون (صنعاء) في مؤسسة واحدة تسمى المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون. وقد صدر قانونان ينظمان عمل المؤسسة هما القانون رقم (22) لعام 1999 والقانون رقم (32) لعام 2003، الذي صدر

<sup>138</sup> وزارة الإعلام، تقييم الاحتياجات التطويرية لوزارة الإعلام وقطاعي الإذاعة والتلفزيون، إعداد وتمويل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الجمهورية اليمنية، 2014، ص 28-31.

<sup>139</sup> تجدر الإشارة إلى أن هناك نوع من الإعلام الرسمي لا سلطة لوزارة الإعلام عليه، وهو الإعلام العسكري، الذي يدار من قبل دائرة التوجيه المعنوي التابعة لوزارة الدفاع، والإعلام والأمني الذي تديره وزارة الداخلية والأمن.

بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس النواب. ونص القانون الأخير في المادة (3) على أن المؤسسة شخصية اعتبارية ولها ذمة مالية مستقلة، وتخضع لإشراف وزير الإعلام، ومركزها الرئيسي أمانة العاصمة صنعاء. كما أوضح التكوينات الرئيسية للمؤسسة.<sup>140</sup> وبموجب اللائحة فإن القنوات الفضائية والإذاعات الرسمية أصبحت تتبع رسمياً المؤسسة وتخضع لإشرافها فنيا وماليا وإدارياً.

وتتمحور العلاقة بين المؤسسة والوزارة حول شخص الوزير، الذي يتأسس مجلس إدارة المؤسسة. ولا يتمتع قطاع الإذاعة والتلفزيون في الوزارة بمهام وصلاحيات محددة وواضحة في علاقته مع المؤسسة، وليس له سلطة عليها وعلى أنشطتها. إن مراجعة اللائحة التنظيمية للمؤسسة تكشف أنها لم تمنح أي اختصاص لهذا القطاع واكتفت بالإشارة فقط إلى الوزير ودوره في الإشراف على المؤسسة.

#### - وكالة الأنباء اليمنية "سبأ":

تتمتع هذه الوكالة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وتعد المصدر الرئيسي لجميع الأخبار التي يتم نشرها في الأجهزة الإعلامية الرسمية ومن ثم فإن مستوى جودة العمل في الوكالة ينعكس إيجاباً أو سلباً على أداء القنوات الرسمية والصحف والإذاعات الرسمية.

وعلاقة الوزارة بالوكالة ذات طبيعة إشرافية عامة. فالوكالة تخضع لإشراف الوزير، الذي له حق اقتراح تعيين رئيس ونائب رئيس مجلس إدارتها، وحق التصديق على قرارات ذلك المجلس. أما بالنسبة للوزارة، وبالرغم من أن لها مندوب في مجلس إدارة الوكالة إلا أن دورها ونفوذها محدود جداً.

#### - المؤسسات الصحفية:

يتبع وزارة الإعلام عدد من المؤسسات الصحفية هي: مؤسسة الثورة للصحافة، مؤسسة 14 أكتوبر، مؤسسة الجمهورية، مؤسسة باكثير، دار الهمداني. وبالرغم من

<sup>140</sup> علي محمد صالح الشيعاني، تطوير الفعالية التنظيمية في المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون، بحث مقدم كأحد متطلبات درجة الماجستير التنفيذي في الإدارة العامة، جامعة صنعاء، 2013، ص 42.

أن هذه المؤسسات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، إلا أنها، ووفقاً للوائحها المعتمدة تمارس مهامها تحت إشراف الوزير، الذي له حق اقتراح تعيين رؤساء مجالس إدارة تلك المؤسسات ونوابهم، وتعيين مندوب الوزارة ومن يراه من قيادات المؤسسات المتخصصة كأعضاء في تلك المجالس. وله أيضاً حق التصديق على التعيينات، واعتماد أو الاعتراض على قرارات المجلس، واعتماد اللائحة الداخلية وغيرها. أما بالنسبة لقطاع الصحافة في الوزارة فليس له صلاحيات، وعلاقته مع تلك المؤسسات غير محددة أو واضحة.

#### - معهد التدريب الإعلامي:

هو أحد المؤسسات التابعة لوزارة الإعلام. ويتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، ويخضع لإشراف الوزير. ويتولى المعهد مهام تدريب وتأهيل وإعادة التدريب والتأهيل في المجالات الإعلامية المختلفة. يرتبط المعهد بالوزارة من خلال إشراف الوزير على عمل المعهد. وللوزير حق ترشيح العميد ونائبه، واعتماد لوائحه، وإصدار قرارات تعيين المدراء في المعهد. ولا توجد علاقة واضحة بين قطاعات الوزارة والمعهد.

#### - مركز التوثيق الإعلامي:

يتولى هذا المركز، الذي يتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، مهام إنتاج المواد الإعلامية وجمع وتوثيق وأرشفة المعلومات اللازمة للعمل الإعلامي، وتزويد الجهات المختلفة والباحثين بالمعلومات التي يحتاجونها. ويعمل تحت إشراف الوزير، الذي له حق الموافقة على تعيين مديره العام، واعتماد لائحته التنظيمية.

#### - مكاتب الإعلام الداخلية في المحافظات:

تعد مكاتب الإعلام في المحافظات وحدات تابعة للسلطة المحلية، غير أنها ترتبط فنياً بالوزارة. ولوحظ عدم وجود لائحة تنظم آلية الاختيار والعمل في تلك المكاتب. كما لوحظ عدم وضوح العلاقة بين هذه المكاتب والإدارة العامة المعنية في الوزارة.

## - مراكز الإعلام الخارجية/ الملحقيات الإعلامية في سفارات اليمن في

### الخارج:

تخضع هذه المراكز لتبعية الوزارة. وفي أغلب الحالات تكون القرارات الحاسمة، خصوصا فيما يتعلق بالتعيين فيها، بيد الوزير. ولا يبدو أن للقطاعات المختلفة داخل الوزارة دور في نشاط هذه المراكز. ورغم صدور قرارات من رئاسة الوزراء بتخفيض عدد تلك الملحقيات والمراكز الإعلامية إلا انه لم يتم الالتزام بها. وهناك حاجة ماسة إلى تقييم مدى الحاجة الفعلية لمثل هذه المراكز والملحقيات وجدواها في خدمة الرسالة الإعلامية للوزارة.

### 2) مشكلات البيئة الداخلية وتحدياتها

يمكن وصف أوضاع الإعلام الرسمي بصورة إجمالية وفقا لتعبير أحد الإعلاميين اليمنيين: "مازالت مؤسسات الإعلام الرسمي تشهد تدهورا على مختلف الصعد المهنية والمالية والإدارية وأحيانا القيمية إلى درجة مخيفة".<sup>141</sup> ويمكن تقديم نبذة عن أهم المشكلات التي تعانيها مؤسسات الإعلام في اليمن وذلك على النحو الآتي:

<sup>141</sup> حسن الوريث، الإعلام الرسمي يحتضر، <http://is.gd/xlaCl3>

## أولاً: المشكلات الإدارية

تتشارك مؤسسات الدولة في اليمن والوطن العربي الكثير من المشكلات الإدارية: المركزية المفرطة في اتخاذ القرار، وغياب الخرائط التنظيمية والوصف الوظيفي والدليل العملي، والخطط بعيدة الأمد، وغياب نظم الأفراد الرسمية، إلى غير ذلك من المشكلات.<sup>142</sup> وبشكل عام، وكما يقول أسامة عبد الرحمن، فأبجديات الإدارة في

### مؤسسات الإعلام الرسمي

يتكون قطاع الإعلام إضافة إلى وزارة الإعلام من عدد من المؤسسات، وهي:

- 1- المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون.
- 2- وكالة الأنباء اليمنية "سبأ".
- 3- مؤسسة الثورة للصحافة والطباعة والنشر.
- 4- مؤسسة الجمهورية للصحافة والطباعة والنشر.
- 5- مؤسسة 14 أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر.
- 6- دار باكثير للطباعة والنشر.
- 7- دار الهمداني للطباعة والنشر.
- 8- معهد التدريب والتأهيل الإعلامي.
- 9- مركز التوثيق الإعلامي.
- 10- المراكز الإعلامية، وهي ثمانية مراكز، منها ثلاثة مراكز داخل اليمن (صنعاء، عدن، الحديدة)، وستة مراكز في الخارج (مصر، الأردن، المملكة المتحدة، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا).

<sup>142</sup> Atiyah, Hamid, "Roots of Organization and Management Problems in Arab Countries: Cultural or Otherwise?", Arab Management Conference Proceedings, Bradford, UK, 1993, pp. 223-247.



مفهومها المعاصر تغيب في المؤسسات العربية، وليس هناك إدراك واستيعاب لمعنى الإدارة.<sup>143</sup> وكمؤسسة عامة، يعاني الإعلام الرسمي في اليمن من قائمة كبيرة من المشكلات التي تطال كل وظائف الإدارة الرئيسية: التخطيط، التنظيم، التوجيه، والرقابة، وستتطرق فيما يلي إلى الأبرز منها وذلك على النحو الآتي:<sup>144</sup>

## 1- المشكلات التنظيمية

### الهيكل التنظيمي:

يعاني الجانب التنظيمي في قطاع الإعلام من إشكاليات عديدة، تبدأ بالتضخم الذي يأتي على مستويين:

الأول، تضخم على مستوى القطاع ككل، فبالإضافة إلى ديوان الوزارة هناك عدد من المؤسسات العامة والمراكز الإعلامية. أما الثاني فهو تضخم على مستوى كل مؤسسة أو منشأة. ويعبر التضخم عن نفسه من خلال زيادة عدد المستويات التنظيمية الفعلية عن المستويات التنظيمية المحددة في الهيكل الرسمي.

كما أن هناك اختلاف بين الهيكل المعتمد في القوانين المنظمة وبين الهيكل الواقعي. وعلى سبيل المثال، توجد في الوزارة فعلياً ثلاثة قطاعات، يدير كل منها مسؤول بدرجة وكيل وزارة، وصدرت بهم قرارات جمهورية، رغم أن اللائحة التنظيمية المعتمدة للوزارة لا تنص عليها. كما تم استحداث العديد من الإدارات العامة التي لم تنص عليها اللائحة أيضاً. كما يشتمل الهيكل الفعلي لمؤسسة الإذاعة والتلفزيون على سبع إدارات عامة غير منصوص عليها في الهيكل الرسمي. وفي المقابل هناك إدارات في

<sup>143</sup> عبد الرحمن، أسامة، المعرفة الإدارية والإدارة القبلية والترف النفطي، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2000، ص 20

<sup>144</sup> للمزيد من التفاصيل حول هذه المشكلات في مؤسسة الإذاعة والتلفزيون أنظر: علي الشيعاني، مصدر سابق، ص 46-124.

أما حول هذه المشكلات في بقية المؤسسات الإعلامية انظر: عبد الغني المخلافي، إدارة المؤسسات الإعلامية: المعوقات والتحديات، دراسة تطبيقية على المؤسسات اليمنية، مركز التوثيق الإعلامي، صنعاء، 2005، ص 76-99، 175-181. وزارة الإعلام.

وأنظر أيضاً: تقييم الاحتياجات التطويرية لوزارة الإعلام وقطاعي الإذاعة والتلفزيون، إعداد وتمويل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الجمهورية اليمنية، 2014.

الهيكل التنظيمي لم تعد قائمة فعليا. هذا عدا عن أن بعض الإدارات العامة التي تم استحداثها غير مفعلة.

وبالإضافة إلى ذلك الاختلاف، لم تحدد الهياكل التنظيمية المعتمدة الأقسام التابعة للإدارات العامة، ما ترك المجال مفتوحا لابتكار تقسيمات حسب رغبات المديرين، وترك الباب مفتوحا لاستحداث إدارات عامة أو إدارات فرعية، بالرغم من وجود أخرى مشابهة لها، وهو ما يسهم في خلق الصراع والازدواج.

ويبقى غياب التوصيف الوظيفي واللوائح التنظيمية، وعدم تفعيل ما هو موجود منها أو عدم الالتزام به، من الاختلالات المهمة التي تتسبب بإشكالات إضافية. فعدم وجود لائحة تنظيمية تحدد العلاقة بين الوظائف المختلفة وتنظم العلاقة الإشرافية أو التبعية فيما بين الإدارات انتهى بالتسبب بالازدواج وتضارب المهام والاختصاصات، ويجعل نظام الاتصال غير فعال.

وهناك تدن في مستويات الاتصالات التنظيمية، وضعف في آلية الاتصال، هذا بالإضافة إلى سيطرة قيادات تقليدية تسلطية، وتركز السلطة واتخاذ القرار في رأس الهيكل التنظيمي.

وفيما يتعلق بالنظم، الإدارية والمالية فتبقى نظما تقليدية. كما لا توجد قاعدة بيانات خاصة بأنشطة هذه المؤسسات، ولا تتوفر نظم معلومات حديثة، مع ضعف أو عدم اهتمام بالتقنية.

### التخطيط

يكاد التخطيط الاستراتيجي أن يكون غائبا في المؤسسات الإعلامية الرسمية، فهذه المؤسسات تعتمد على ما تقره الحكومة من خطط، وهي خطط لا تلي تطلعاتها ولا تغطي كافة أنشطتها.

ويشوب أهداف تلك المؤسسات الغموض وتفتقر إلى الواقعية. وعلى سبيل المثال، لم تستطع خطط وأنشطة مؤسسة الإذاعة والتلفزيون التوافق مع الأهداف

والمهام والاختصاصات التي اشتمل عليها القانون المنظم. أما الأهداف التنظيمية والتنفيذية للتكوينات المختلفة فغير محددة.

## الرقابة والتوجيه

تضعف أنظمة الرقابة والمتابعة الداخلية. وتكاد حوافز الالتزام بالقوانين أن تكون غائبة، وهو أمر تتشارك فيه مؤسسات الإعلام الرسمي مع كافة مؤسسات الدولة.

## 2- الموارد البشرية:<sup>145</sup>

### تضخم وظيفي

تعاني مؤسسات الإعلام الرسمي من تضخم في الكادر البشري. وتتعدد الأسباب التي تقف وراء هذا التضخم. ويأتي دمج مؤسسات الإعلام في الشطرين، كأحد استحقاقات إعادة تحقيق الوحدة عام 1990م، في مقدمة تلك الأسباب التي تضم أيضا الاستخدام السياسي للتوظيف الحكومي. فالتوظيف ظل أداة للدعاية والترضية وكسب الولاءات، وأحد الحلول التي أخذ بها النظام السابق وحكوماته لمواجهة أزمة البطالة. وهي إشكالية عانت منها ومازالت كل مؤسسات الدولة. وثمة أسباب أخرى ومهمة وراء هذا التضخم، كتبني سياسة توظيف غير سليمة، لا تراعي دراسة الاحتياجات الفعلية ولا تلتزم بقوانين التوظيف. إن ازدهار ظاهرة التوظيف بالتعاقد والتوظيف تحت يافطة "متعاون" يبقى أحد أهم شواهد سياسة التوظيف الغير سوية، وأحد أسباب ذلك التضخم الوظيفي. وفي مؤسسة الإذاعة والتلفزيون، التي يتجاوز كادرها البشري الأربعة آلاف موظف، يمثل المتعاقدون والمتعاونون ما نسبته (27.4%) من الموظفين الرسميين<sup>146</sup>. إن ما يجعل هاتين الظاهرتين مشكلة حقيقية ودائمة هو أن كلا من المتعاقدين والمتعاونين ليسوا مجرد موظفين مؤقتين، فأحد أهم

<sup>145</sup> لتفاصيل أوسع حول المشكلات البشرية أنظر: الشيعاني، مصدر سابق، ص 145-157.

عبد الغني المخلافي، مصدر سابق، ص 182-189.

وانظر كذلك: مركز التدريب الإعلامي والتنمية، تقرير الإعلام في اليمن البنية البيئية الأداء، صنعاء، 2014، وفي قطاع التلفزيون -القناة الفضائية الأولى- على سبيل المثال يبلغ عدد الموظفين الثابتين 697 موظفا، في حين أن هناك تقريبا 420 متعاقدًا ومتعاونًا، ويواجه القطاع مشكلة تتعلق بالتعامل مع هذا النوع من الموظفين المطالبين بتبشيتهم خاصة وان هناك عدد منهم قد أمضى عدة سنوات في التعاقد بانتظار التثبيت.

أعراف البيروقراطية اليمينية هو أن التعاقد والتعاون ليس إلا الخطوة الأولى للتوظيف النهائي ومقدمة له.

ويلعب الفساد والنظام الاجتماعي والتحالفات السائدة داخل وخارج مؤسسات قطاع الإعلام دورا مهما في هذه المشكلة. فالتوظيف يبقى أحد صور وأدوات تحقيق المصالح بين أفراد ومنتسبي هذه المؤسسات. إن سجلات الملاك البشري في قطاع التلفزيون، وعلى سبيل المثال، تكشف أن حوالي (60%) من الموظفين هم أقارب لموظفين آخرين في نفس المؤسسة.

### التكوين العلمي

وتبقى إحدى أهم مشكلات الكادر الوظيفي متعلقة بالتكوين العلمي المتواضع. ففي ديوان عام الوزارة، على سبيل المثال، بلغت نسبة الموظفين من ذوي المؤهلات الجامعية فأعلى (39%) من إجمالي عدد الموظفين تقريبا، في حين بلغت نسبة الموظفين من حملة المؤهلات أقل من جامعي (61%) تقريبا.

وفي مؤسسة الإذاعة والتلفزيون لا يتجاوز عدد الموظفين الرسميين الحاصلين على مؤهل جامعي نسبة (30%). أما الحاصلون على مؤهل أعلى من البكالوريوس فلا يتجاوزون نسبة (3%)، وهو ما يعني أن (67%) من الكادر هم من الحاصلين على مؤهل ثانوي فأدنى. أما بالنسبة للمتقاعدين والمتعاونين فغير الحاصلين على مؤهلات جامعية منهم يمثلون (71%) و (77%) على التوالي. وهكذا، وبشكل عام، فإن النسبة الأكبر من منتسبي المؤسسة هم من الحاصلين على مؤهل الثانوية العامة وما دونه.

### التوزيع

وثمة خلل في توزيع الموارد البشرية، وهو خلل يميل لصالح الوظائف المساعدة (المالية والإدارية). ففي ديوان عام الوزارة بلغ عدد الموظفين من المتخصصين في مجال الإعلام والصحافة وفروعها ما نسبته (16%) فقط من إجمالي عدد الموظفين. وفي المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون يمثل شاغلو الوظائف المساعدة ما نسبته (29.4%) من إجمالي عدد الموظفين فيها. وإذا كان الكادر البشري في مؤسسة

الثورة للصحافة يصل إلى 1200، فإن الصحفيين منهم لا يتجاوزون المائة صحفي، أي أقل من (10%). ومن 364 هم قوام الكادر البشري في مؤسسة الجمهورية هناك 63 صحفياً فقط (منهم ثلاث صحفيات).

### أسس غير موضوعية في التعيين والترقية

إتباع أسس غير موضوعية في التعيين والترقية هو مما يضاف إلى مشاكل الموارد البشرية. فالتعيينات والترقيات لا تراعي الحاجة الفعلية وتتم بالخلاف من المعايير القانونية والمتطلبات الوظيفية، وشاهد ذلك أن الجزء الأكبر من الموظفين ليسوا من حملة المؤهلات المتخصصة، وأكثر من نصف حاملي الدرجة الجامعية، على قلتهم، ليسوا من ذوي التخصصات المطلوبة في وظائفهم. أضف إلى ذلك ندرة العنصر النسائي في المواقع القيادية في القطاع الإعلامي بمختلف مؤسساته.

### التأهيل والتدريب

ويبقى إهمال التأهيل والتدريب ونقص البرامج التدريبية أحد أهم إشكالات الكادر البشري. ورغم وجود معهد التدريب الإعلامي (تأسس عام 1999) إلا أنه يفتقر لرؤية وخطط إستراتيجية لعمله. وكالتوظيف والتعيين والترقية لا يقوم اختيار الموظفين للمشاركة في الدورات التدريبية والتأهيلية، إن وجدت، على معايير موضوعية بقدر قيامه على المحسوبة والعلاقات الشخصية.<sup>147</sup>

### الأجور والحوافز والمكافآت

بالإضافة إلى تدني الأجور والحوافز وعدم تناسبها مع حجم وطبيعة الأعمال، لا يتم صرف واعتماد الحوافز والمكافآت وفق معايير عادلة وشفافة. إذ يغيب نظام محدد للحوافز يعتمد على مبدأ الكفاءة والإنجاز وليس على تقدير المدراء. وهو ما يعكس نفسه على ولاء الموظف وعلى جودة العمل وإتقانه، ويحبط، كذلك، نزعة التطوير لدى الموظفين، ولا يساعد على خلق المناخ المناسب للإبداع. ولا شك أن هذا النوع

<sup>147</sup> فيصل علي خالد فرحان المخلافي، المؤسسات الإعلامية اليمنية في ظل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة. رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 2003، ص 144

من المشكلات هو ما دفع بالكثير من موظفي الإعلام الرسمي إلى مزاوله أعمال إضافية لدى مؤسسات إعلامية خاصة، حتى أن اغلب من يعمل في مؤسسات التلفزيون الخاصة هم في الأصل من موظفي التلفزيون الرسمي.

### 3- الموارد المادية

#### البنية التحتية

بالإضافة إلى تقادم وتهالك البنية الفنية والهندسية الموجودة لا يمتلك قطاع الإعلام الرسمي بنية تحتية كافية. وبالرغم من تركيز الاستثمار الحكومي على البنى الأساسية والمرافق والتجهيزات إلا أن ذلك مازال غير كاف. وأحد شواهد هذا النقص أن التوسع الأفقي في إنشاء الإذاعات لم يترافق مع خطة لتزويدها بالتجهيزات اللازمة، إذ تفتقر الإذاعات المحلية إلى الحد الأدنى من المرافق والتجهيزات.<sup>148</sup> إن مما يزيد مشكلة البنية والتجهيزات، ويزيد من معاناة مؤسسات الإعلام الرسمي منها هو التعامل الغير كفؤ مع ما هو متوفر منها.

وكحال أي مؤسسة في دولة نامية فقيرة تعاني مؤسسات الإعلام الحكومي في اليمن نقصا كميًا ونوعيًا في تكنولوجيا المعلومات والاتصال،<sup>149</sup> وتفتقر إلى نظم وشبكات معلومات متكاملة وحديثة.

#### الموارد المالية

بلغ إجمالي الموازنة السنوية المخصصة لقطاع الإعلام الرسمي في موازنة الدولة لعام 2014 (17.177.243.000) ريالًا، أي ما يعادل (80) مليون دولار تقريبًا، كما تخصص نسبة (3%) تقريبًا من ذلك المبلغ لديوان عام الوزارة، في حين تحصل المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون على حوالي (62%) منه. فيما تذهب النسبة المتبقية، أي حوالي (35%)، لصالح المؤسسات الإعلامية الأخرى التابعة للوزارة.

<sup>148</sup> مركز التدريب الإعلامي، مصدر سابق

<sup>149</sup> معلومات مفصلة حول هذه المشكلة في مؤسسة الثورة للصحافة أنظر: فيصل المخلافي، مصدر سابق

وبشكل عام، تشكو مؤسسات الإعلام الرسمي، وإن بدرجات متفاوتة، من نقص الموارد المالية. ورغم كون أغلب تلك المؤسسات لبت مؤسسات خدمية فقط وإنما مؤسسات خدمية/اقتصادية، ويتوقع منها أن تدر بعض الموارد، إلا أن فعاليتها الاقتصادية متدنية، وتعاني من فشل في تحسين مواردها الذاتية. وتتباين معاناة المؤسسات من هذه المشكلة، فهي أكثر وضوحاً في مؤسسة الإذاعة والتلفزيون، التي لم تشكل الموارد الذاتية فيها إلا نسبة 8% من نفقاتها عام 2010. وأقل حدة في مؤسسة كمؤسسة الثروة، التي شكلت مواردها الذاتية نسبة 80% من نفقاتها. ويلعب التضخم الوظيفي دوراً في مشكلة العجز المالي هذه. وعلى سبيل المثال، يصرف الجزء الأكبر من الميزانية السنوية لمؤسسة الإذاعة والتلفزيون، والتي تتجاوز 50 مليون دولار، على بند الأجور، وهو ما يكون بالضرورة على حساب النفقات التشغيلية والرأسمالية الأخرى.

وعلى وجه العموم، تبقى مؤسسات قطاع الإعلام الرسمي معتمدة على ما تقره لها الحكومة من اعتمادات. وهي اعتمادات يتوقف حجمها على علاقة قادة المؤسسة بصانعي القرار في الحكومة وفي وزارة المالية وعلى قدرتهم على الإقناع. ولأن الحكومة لا تقر كامل الاعتمادات التي تطالب بها وترفعها تلك المؤسسات يبقى عجز الموازنة مشكلة دائمة، تعكس نفسها على الأنشطة والخطط، وهو ما يفسر وجود التعثر في تنفيذ المشاريع.

### ثانياً: النظام الاجتماعي والتحالفات السائدة

تسود بين منتسبي قطاع الإعلام ثقافة تنظيمية ضعيفة وسلبية، تغيب فيها الرؤية والرسالة والقيم والأعراف التنظيمية الإيجابية. وهناك معتقدات تنظيمية سلبية بين الموظفين تشمل اللامبالاة وعدم تقدير حجم المسؤولية في العمل الإعلامي وعدم مراعاة تطبيق النظم واللوائح. كما تكونت أعراف تنظيمية سلبية منها توظيف الأبناء والأقارب، الذي بات ينظر إليه كحق للموظف مقابل خدماته خلال سنوات عمره الوظيفي.

وهناك تحالفات سائدة تتمحور حول الشخصيات المؤثرة في عملية صنع القرار (الوزير، رئيس مجلس الإدارة، المدير العام، المدير المالي والإداري). ولهذه التحالفات تأثيراتها السلبية، فهي، مثلاً، أحد أهم أسباب التضخم الوظيفي.<sup>150</sup> ولا شك إن ضعف التقاليد المؤسسية، وغياب حوافز الالتزام بالقوانين وعدم تفعيلها، وانتشار ثقافة الفساد هو مما يعزز من وجود وازدهار ذلك النظام الاجتماعي وتلك التحالفات، والتي تقوم بدورها بإعادة إنتاج أسبابها.

ولا شك أن تأصل وترسخ هذه النظم والتحالفات سيجعل من عملية الإصلاح المؤسسي قضية صعبة وتحتاج إلى وقت طويل، نتيجة مقاومتها المتوقعة للتغيير والإصلاح، وهي المقاومة التي يزيد من شرستها كون تلك النظم والتحالفات جزء من نظام وتحالفات أوسع يتجاوز المؤسسات الإعلامية.

### ثالثاً: المهنية

#### غياب الجودة

فشل الإعلام الرسمي في تقديم منتج أو خدمة ذات جودة، وفشله هذا هو ما يقف وراء احتفاظه بموقف تنافسي ضعيف، وبالتالي وراء فشله في تأمين حد معقول من رضی الجمهور. يقول العميد السابق لكلية الإعلام بجامعة صنعاء، الدكتور أحمد العجل، إن الخطاب الإعلامي الرسمي يتصف بالضعف والركاكة والرتابة والجمود والطابع المتشابه. هذا بالإضافة إلى عدم مراعاة أولويات واهتمامات الجمهور وقضاياهم. وأصبحت مهمته محصورة في الشرح والتفسير والتأييد، وتغلبت فيه الوظيفة الترويجية والدعائية على الوظائف الأخرى.<sup>151</sup>

<sup>150</sup> الشيعاني، مصدر سابق، ص 185-193

<sup>151</sup> أحمد محمد عبد الله العجل، الخطاب الإعلامي الرسمي، الحزبي، المستقل في اليمن بين المصالح الوطنية والأهواء السياسية (قراءات نقدية)، المركز اليمني للدراسات التاريخية واستراتيجيات المستقبل (منارات)، صنعاء، 2009. وأيضاً: المركز الوطني للمعلومات، تحليل واقع الإعلام اليمني، صنعاء، 2010



## إعلام غير إيجابي: تحيز وتحريض وكراهية

ظل الإعلام الرسمي إعلاما متحيزا، ويهيمن عليه خطاب التحريض والكراهية والإثارة.<sup>152</sup> تقول نتائج مشروع رصد خطاب الكراهية في بعض وسائل الإعلام اليمنية المقروءة، إن هناك ارتفاع في منسوب خطاب الكراهية في الصحافة المكتوبة اليمنية، الحكومية منها والأهلية. وإن غالبية محتوى خطاب الكراهية هذا يتعلق بالتحريض السياسي والشخصي والسب والقذف. ويقول أيضا إن الصحافة المكتوبة لعبت دورا في عملية تأجيج الصراع السياسي في البلاد.<sup>153</sup>

وخلاصة القول، إن الإعلام الرسمي لا يصنع منتجا ولا يقدم خدمة إعلامية نوعية تحظي بالثقة وقابلة للتسويق والمنافسة.<sup>154</sup> وبسبب ذلك خسر ثقة الجمهور، الذي انصرف إلى وسائل إعلامية أخرى،<sup>155</sup> وبالتبعية لم يعد قادرا على التأثير في الجمهور وفي وعيه السياسي وتفاعله مع القضايا العامة التي يطرحها.<sup>156</sup> وهو ما يساوي القول بأن نوعية الخدمة التي يقدمها هذا الإعلام ومضامين خطابه وتحيزه قد

<sup>152</sup> مؤسسة حرية، الحريات الإعلامية في اليمن 2013 (تقرير). عبدا لله الزلب، الإعلام اليمني في مرحلة التحولات، 2012، <http://is.gd/kTcexd>  
<sup>153</sup> نفذ هذا المشروع في 2014، بالتعاون بين مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان (اليمن) والمجموعة العربية لرصد الإعلام (تونس). تجد أهم نتائجه على الرابط التالي:

<http://is.gd/7vyUij>

<sup>154</sup> الشيعاني، مصدر سابق، ص 59

<sup>155</sup> هذا ما تؤكدته نتائج المسح الذي نفذته The BBC World Service Trust survey حول الإعلام في اليمن. وحسب هذا الاستطلاع فـ14٪ فقط من اليمنيين يفضلون مشاهدة قنوات التلفزيون اليمني التي تديرها الدولة بدلا من القنوات الفضائية الدولية. ويرى 57٪ من المستطلعين أن قنوات البث العربية الدولية هي أفضل مصدر للأخبار عن بلدهم، في حين يفضل 26٪ منهم القنوات المحلية. وبالنسبة للإعلام المسموع، فـ19٪ من اليمنيين فقط يستمعون إلى الإذاعة. للإطلاع على نتائج هذا المسح أنظر:

(Infoassaid) (2012): Yemen Media and Telecoms Landscape Guide. <http://is.gd/z8lh5r>

<sup>156</sup> حول ضعف قدرة الإعلام الرسمي على التأثير أنظر: وديع العززي، دور وسائل الإعلام في تشكيل الوعي السياسي للشباب اليمني: دراسة ميدانية على طلبة الجامعات،

<http://is.gd/Zero89>

الحق الكثير من الأذى بالوظيفة التنموية له، إن لم يشلها تماما. وهكذا، ستكون إعادة بناء الثقة إحدى مهام أي جهود لإصلاح قطاع الإعلام الرسمي.

### 3) البيئة الخارجية وتحدياتها

تصنف اليمن اليوم كدولة ذات إنذار عال في مؤشر الدول الفاشلة، وتحتل أحد المواقع الأخيرة في مؤشرات الحكم الرشيد.<sup>157</sup> أما مؤشر مدركات الفساد (CPI) لعام 2013، الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، فيضعها في المرتبة 167 من بين 177 دولة، أي كإحدى الدول العشر الأكثر فسادا في العالم. واقتصاديا تصنف اليمن كالدولة الأفقر عربيا. إن الوقوف على دلالات تلك المؤشرات والتقارير سيكون ذا فائدة كبيرة في فهم البيئة التشريعية والحكومية والاقتصادية غير المنضبطة التي ينتمي إليها الإعلام الرسمي وتحكمه، وبالتالي التحديات التي تخلفها تمثلها بيئة كهذه لأي جهود أو برامج لإصلاح هذا القطاع.

#### أولا: التشريع، نقص وتعارض وتعدد وصياغات مطاطية

ينطوي الوضع التشريعي الراهن على جملة من الإشكاليات والتحديات التي تجعل من قطاع الإعلام يعيش في وضع مرتبك وغير صحي، منها ما يتعلق بجودة وكفاءة الحزمة التشريعية الناجزة وبكفائتها، ومنها ما يتعلق بمسألة تطبيقها وسلطة إنفاذها.

#### نقص التشريعات

هناك نقص واضح في التشريعات المنظمة للإعلام في اليمن. وبالرغم من وجود قانون ينضم الصحافة المطبوعة (قانون رقم 25 لسنة 1990) إلا أنه وحتى اللحظة لا يوجد قانون ينظم الإعلام المرئي والمسموع<sup>158</sup>. أما القانون رقم (32) لسنة 2003م، فهو بالأساس خاص بتنظيم المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون،

<sup>157</sup> يمكن الحصول على وثائق هذا التقرير من البنك الدولي، <http://is.gd/5MAYjW>

<sup>158</sup> وحول المؤشرات المحلية للحكم الرشيد يمكن العودة إلى الجهاز المركزي للإحصاء، <http://is.gd/0UHPKj> تجدر الإشارة إلى أن الوزارة قد تقدمت بمشروع قانون السمعيات والبصريات المتعلق بتنظيم عمل القنوات الخاصة، وعرض على الحكومة والبرلمان منذ سنوات إلا إنه لم يصدر حتى الآن، كما أن الحكومة قد وافقت في فترة سابقة على ان تقوم الوزارة بإعداد لائحة مصغرة لتنظيم إذاعة (FM) الخاصة وقد قامت الوزارة بذلك لكنها توسعت كثيرا ولم تعتمد حتى الآن.

وليس قانونا لتنظيم الإعلام المرئي والمسموع، حتى وإن أعطت مواد حقه تنظيم وإدارة شؤون الإذاعة المسموعة والمرئية في الجمهورية لهذه المؤسسة. وبالإضافة إلى ذلك تخلوا الحزمة التشريعية الحالية من أي قانون لتنظيم الإعلام الإلكتروني.

ويتسبب عجز كهذا بعدد الإشكالات، أهمها:

**أولاً:** أنه وبالإضافة إلى تعارضه مع الدستور، الذي ينص في المادة (41) أن على الدولة ضمان حرية التفكير والتعبير عن الرأي في الكلام أو الكتابة أو التصوير، يقوم بتكريس الاحتكار الحكومي للإعلام المرئي والمسموع، وبالتالي، حرمان الأفراد والمنظمات غير الحكومية من حق امتلاك هذه الوسائل.

**ثانياً:** أنه أنهى بنوع من الفوضى الإعلامية في البلاد، وذلك عندما أقرت بوضع سياسي غير مستقر، وبالتطور في تقنية الاتصال والمعلومات. فهذا الاقتران قاد إلى ظهور الكثير من وسائل الإعلام التقليدية والحديثة التي تعمل بدون قانون ينظمها. وحتى الآن هناك ما يقرب من عشر إذاعات خاصة تتبع أفراد أو منظمات غير حكومية تبث من داخل البلد. كما ظهرت اثنتا عشر محطة تلفزيونية خاصة، يث أغلبها من داخل اليمن، هذا بالإضافة إلى مئات المواقع والصحف والوكالات الإخبارية الإلكترونية.

وإذا كان ظاهر هذا التطور إيجابياً لجهة ترسيخ حرية الإعلام وكسر الاحتكار الحكومي، إلا أن هذا الاقتحام الغير مقنن زاد من تعقيدات المشهد الإعلامي، وجعل البلاد تعيش حالة من الفوضى الإعلامية، كما يقول رئيس سابق لمؤسسة الإذاعة والتلفزيون.<sup>159</sup> فقد نشأ إعلام غير مهني وغير مسؤول وازدهرت ظاهرة الإعلام السري، الذي لا يفصح عن هويته ولا يُعرف أصحابه.

المظهر الثاني للنقص الذي تعاني منه المنظومة التشريعية الإعلامية، هو غياب اللوائح التنفيذية لبعض القوانين واللوائح التنظيمية الخاصة بالمؤسسات الإعلامية المختلفة. فحتى الآن، وعلى سبيل المثال، لم تصدر اللائحة التنفيذية لقانون حق

<sup>159</sup> الزلب، مصدر سابق

الحصول على المعلومات، رغم مرور أكثر من سنتين على صدوره (منتصف 2012)، وهو ما يعيق تطبيقه، ويعيق تحقيق الأهداف والفوائد المتوخاة من تشريعه.

### غموض وصياغات مطاطة وقيود كثيرة

بالإضافة إلى نقص التشريعات فإن المتاح منها لا يخلو من الإشكالات، وعلى رأسها الصياغات الغامضة والمطاطية، بالإضافة إلى وضعها للكثير من القيود والمحظورات. ولو بدأنا بالوثيقة التشريعية الأولى في البلاد، أي الدستور، فسنجد أن نصوصه تجنبت ذكر حرية الإعلام وحرية التعبير صراحة، واكتفت بالإشارة الضمنية إلى هذين المفهومين. كما يحتوي هذا الدستور، على نصوص ذات صياغات مطاطة تُضيّق من حدود الاستفادة من الحقوق والفرص التي تمنحها نصوصه، إن لم تعطلها. فصياغات من قبيل: "بما لا يخالف الدستور" و "في مصلحة الأمن القومي" و "ضمن حدود القانون"، هي أمثلة للصياغات الغامضة والمفتوحة التي تسبب الالتباس وتفتح باب التأويل والاجتهاد واسعاً، وبما يشكل قيوداً على العمل الإعلامي بكل صوره، وتسمح بأن تكون حرية التعبير وأي نشاط إعلامي، ولأي سبب من الأسباب، عرضة للقيود والانتهاك، ومتوقفة ليس فقط على تفسير السلطات الحكومية ولكن على رغباتها أيضاً. وعلى سبيل المثال، تنص المادة (42) من الدستور أن من واجبات الدولة أن تكفل حرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون. وهو ما يفرغ هذا الضمان الدستوري لحق حرية التعبير من محتواه، أو على الأقل يضعف في قوته. وتوجد مثل هذه الصياغات والاستثناءات المطاطة في بقية التشريعات، كقانون العقوبات، وقانون الصحافة. ففقرات المادة (103) من قانون الصحافة، مثلاً، تضم قائمة طويلة من محظورات النشر التي صيغت بكلمات وعبارات مطاطة ومفتوحة. هذا عدا الكثير من القيود التي جاءت صريحة وغير مواربة.

## تعدد القوانين وتعارضها

لا يتمتع قطاع الإعلام بنافذة تشريعية واحدة، خاصة به وبقضايه. وبدلا من ذلك تتعدد القوانين التي لها سلطة على هذا الحقل. ما يجعله ويجعل منتسبيه وأنشطته هدفا لأكثر من قانون. وفيما يلي أهم تلك القوانين:

- قانون الصحافة والمطبوعات رقم (25) لسنة 1990 ولائحته.  
- القانون رقم (32) لسنة 2003 بشأن تنظيم أعمال مؤسسة الإذاعة والتلفزيون.

- القانون رقم (95) لسنة 1998 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الإعلام.

- قانون الوثائق رقم 21 لسنة 2002.

- قانون الجرائم والعقوبات رقم (12) لسنة 1994.

- قانون حق الحصول على المعلومات رقم (13) لسنة 2012.

- قانون رقم (19) لسنة 1991 بشأن الخدمة المدنية.

- قانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن العمل وتعديلاته.

إن أحد الأمثلة على الإشكالات التي يتسبب بها هذا التعدد، هي أن الإعلاميين، وبالإضافة إلى خضوعهم لقانون الصحافة، يخضعون في عملهم، أيضا، لقانون العقوبات. وهم، والحال هذه، معرضون للمحاكمة والحبس تحت طائلة القانونين. وليس ذلك وحسب، فمواد بعض القوانين تتحرى إيقاع العقوبة الأشد في أي قانون وجدت، كالمادة (104) من قانون الصحافة: "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد في أي قانون آخر، يُعاقب كل من خالف هذا القانون بغرامة لا تزيد عن (10) آلاف ريال أو بالحبس لمدة لا تزيد عن سنة واحدة".

## تكريس السيطرة الحكومية

إلى جانب الاحتكار الحكومي للإعلام الإذاعي والتلفزيوني منحت التشريعات اليمنية السلطة التنفيذية السيطرة الكاملة على مؤسسات الإعلامية الرسمية وجعلتها

متحكمة بكل شؤونها.<sup>160</sup> ولم ترع الطبيعة الخاصة لتلك المؤسسات كمؤسسات عامة، ولا ما يجب أن يتمتع به هذا النوع من المؤسسات من استقلال وحرية. وبدلاً من ذلك أصبحت مجرد جهة تنفيذية لدى وزارة الإعلام. ولا يقتصر أمر تكريس تلك السيطرة على الإعلام الرسمي، ولكن التشريعات تكرر سيطرة الحكومة على الإعلام الخاص أيضاً، كما هو الحال مع المادة رقم (51) والمادة (54) من قانون الصحافة، اللتان تمنحان وزارة الإعلام التدخل في شؤون وأنشطة الصحف، وبصورة واسعة.

### ضعف الرقابة التشريعية

ويبقى ضعف الرقابة البرلمانية على إنفاذ وتطبيق التشريعات إحدى أهم مشكلات هذه البيئة. فالسلطة التشريعية تفتقر لسلطة رقابية فعالة وتعوزها القوة المطلوبة لإنفاذ القوانين التي تصدرها. ويعود ذلك، بدرجة رئيسية، إلى المكانة التي يحتلها المجلس التشريعي في النظام السياسي، وإلى علاقة التشريعيين وارتباطهم بالسلطة التنفيذية. هذا عدا نقص المعرفة والتعليم والخبرة والمعلومات بين أعضاء البرلمان. وبسبب الافتقار إلى مثل تلك السلطة الرقابية، لم يُحدث صدور قانون حق الحصول على المعلومات فارقا على أرض الواقع. ورغم مضي عامين على صدور ذلك القانون إلا أن لائحته التنفيذية لم تر النور حتى هذه اللحظة.

ثانياً: البيئة والسياسات الحكومية: سيطرة وتوظيف وانتهاكات

### السيطرة والتوظيف السياسي

لم تتوقف سيطرة السلطة التنفيذية على الإعلام الرسمي عند حدود التفويض القانوني ولا عند حدود الرقابة الخاصة بتحقيق أهداف مرسومة للإعلام الرسمي، بل

---

<sup>160</sup> وتتنوع مظاهر السيطرة الحكومية، وعلى سبيل المثال، وحسب تلك القوانين، فوزير الإعلام يرأس مجالس إدارة عدد من مؤسسات الإعلام الرسمية. فألى جانب وزارة الإعلام، تقع تلك المؤسسات تحت طائلة سيطرة وزارة المالية، التي تتحكم في تمويل وميزانية تلك المؤسسات، وقيامها بالرقابة المالية عليها. (يعين مدراء الشؤون المالية من قبل وزارة المالية). أما وزارة الخدمة المدنية والتأمينات فقد أعطيت لها السلطة الأعلى في إدارة شؤون الموارد البشرية وسلطة تطبيق أحكام قوانين الوظيفة العامة. وإذا كانت تلك المؤسسات تقوم بإعداد خططها المتصلة بالجانب الاستثماري تحت إشراف وزارة التخطيط والتعاون الدولي، فإن لهذه الكلمة الأخيرة فيما يجب اعتماده وإقراره في تلك الخطط وفيما يجب إلغاؤه. كما تظهر تلك التبعية من خلال النصوص التي تخضع المؤسسات الإعلامية للرقابة والتفتيش المالي والمحاسبي من قبل وزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة التابع لرئاسة الجمهورية.

تجاوزت الطبيعة الإشرافية لتصل إلى التحكم بالخدمة وبمضمون الخطاب الإعلامي وتحديد طبيعة الرسالة الإعلامية.<sup>161</sup> وما هو أكثر من ذلك وأخطر، أن انتهى بها الأمر إلى توظيفه سياسياً وتوجيهه ضد الخصوم.<sup>162</sup> في ظل هذه السيطرة وذلك التوظيف لم يعد هذا الإعلام يعكس إلا قرارات ورغبات صانع القرار في هذه السلطة، ولا يتسع إلا لوجهة نظره. وقد تطورت لدى منتسبيه، ومارسوا على أنفسهم، رقابة ذاتية، وأصبح لديهم، من خلال خبرتهم، قائمة من التوقعات حول ما يريده السياسيون وما لا يريدونه، وحول المقبول منهم وغير المقبول. كان لهذه السياسة (السيطرة والتوظيف السياسي) تبعاتها الخطيرة، فمن جهة تسببت بإعاقة القدرة التنافسية لوسائل الإعلام الرسمية،<sup>163</sup> ومن جهة ثانية، انتهت بالإعلام الرسمي ليكون إحدى الإشكاليات السياسية في البلد، وأحد مصادر تأجيج الصراع.

### الإدارة غير الاقتصادية

صاحب السيطرة الحكومية على مؤسسات الإعلام الرسمي إهمال للنشاط الاقتصادي لها. فقد دأبت الحكومات المتعاقبة على معاملة تلك المؤسسات كمؤسسات خدمية فقط، لا كمؤسسات خدمية وإنتاجية، وأهملت النشاط الاقتصادي لها، بالرغم من أهميته كمورد.<sup>164</sup> ومنعت هذه الإدارة غير الاقتصادية الإعلام الرسمي ومؤسساته من النمو والتطور وأبقتة صناعة خاسرة، غير قادرة على

<sup>161</sup> حتى أن رئاسة الوزراء تصدر ما يسمى "السياسة الإعلامية" الخاصة بالخدمة الخيرية لوسائل الإعلام الحكومية في الجمهورية اليمنية. انظر: قرار مجلس الوزراء رقم (227) لعام 1995 بشأن السياسة الإعلامية والخدمة الخيرية لوسائل الإعلام الحكومية في الجمهورية اليمنية

<sup>162</sup> الزلب، مصدر سابق  
<sup>163</sup> بشار مطهر وعبد الله الزلب، *وؤية القائم بالاتصال حول مستقبل التلفزيون الحكومي اليمني والتحديات التي تواجهه في ظل ثورة الاتصال ومنافسة القنوات الفضائية الخاصة*. مجلة شؤون العصر، العدد 47-48، مارس 2012، صنعاء: المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية

<sup>164</sup> الشيعاني، مصدر سابق، ص 146

المنافسة، كما يقول حسن منصور.<sup>165</sup> وبسبب هذه الإدارة غير الاقتصادية فشلت مؤسسات هذا القطاع في تحسين مواردها الذاتية وتطوير قدرتها التنافسية ووقت معتمدة على التمويل الحكومي وتحت رحمته. وأحد شواهد هذا الفشل، أن إيرادات مؤسسة الإذاعة والتلفزيون من نشاطها الاقتصادي عام 2010 لم تتجاوز نسبة 8% من نفقاتها الجارية. وفي مؤسسة الثورة، وبالرغم من نشاطها التجاري المزدهر- تقوم مطابعها التجارية بطباعة أكثر من 40 صحيفة غير حكومية- إلا أن إيراداتها مازالت اقل من نفقاتها.<sup>166</sup>

### ضعف الرقابة والمتابعة

قد يعطي التحكم والسيطرة الحكومية انطبعا بأن السلطة التنفيذية تسيطر على كل شيء يتعلق بالإعلام ومؤسساته، إلا أن ذلك غير صحيح، فالسيطرة السياسية كانت ومازالت كل ما يهم الحكومات المتعاقبة أو النظام الحاكم، وأهملت بقية مظاهر السيطرة المفترضة الأخرى، والحميدة ربما، بما فيها الرقابة والمتابعة والمحاسبة.<sup>167</sup> وهذا ما جعل مؤسسات هذا القطاع تعيش حالة من الفوضى الإدارية والفساد المستشري. وما يفاقم من نتائج وضع كهذا هو اقتتان ضعف المساءلة الحكومية بضعف المساءلة البرلمانية. فبالرغم من وجود لجنة خاصة بالإعلام في مجلس النواب إلا أن دورها يقتصر على اعتماد الموازنات التي تقترحها الحكومة لمؤسسات الإعلام الرسمي وتلقي تقارير عن أعمالها وإبداء ملاحظات حولها. وبطبيعة الحال، ونظرا لضعف السلطة التشريعية، فما من سلطة تجبر تلك المؤسسات أو الحكومة على التقيد بتلك الملاحظات. وبشكل عام، تبقى الإدارة الحكومية غير الكفؤة على رأس

<sup>165</sup> حسن منصور، البيئة الاقتصادية للإعلام اليمني- ملامح الحاضر وخيارات المستقبل، ورقة مقدمة للملتقى الإعلامي اليمني المنظم من قبل برنامج دعم الإعلام الدولي ونقابة الصحفيين اليمنيين، وزارة التخطيط. صنعاء، 2009.

<sup>166</sup> الحساب الختامي لمؤسسة الإذاعة والتلفزيون، 2010. جميلة علي رجاء مؤسسة الصحافة والإعلام في اليمن (طموح في مواكبة العصر)، ورقة مقدمة إلى ندوة مستقبل الصحافة والإعلام في اليمن، ملتقى الرقي والتقدم، صنعاء مايو 2010

<sup>167</sup> الشيعاني، مصدر سابق، ص 147



أسباب تدني جودة أداء الإعلام الرسمي ومهنيته، ووراء تراجع الفعالية التنظيمية لمؤسساته.<sup>168</sup>

### عدم الالتزام بالقوانين ومخالفتها: الانتهاكات الحكومية

إن إنفاذ التشريعات -رغم قصورها وتقادمها- وتطبيقها والإذعان لما جاء فيها من مبادئ إيجابية ومن حقوق والتزامات يبقى قليلا في الممارسة.<sup>169</sup> ومن الواضح أن السبب يعود إلى فشل السلطات التنفيذية في الالتزام بالقوانين. وعلى خلاف ما نصت عليه القوانين من حقوق وضمائنات، مازال اليمن من ضمن الدول العشر الأقل احتراماً لحرية الصحافة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وحسب تقرير لمنظمة هيومان رايتس ووتش لم تقم الحكومة بالتحقيق في الاعتداءات على الصحفيين، وهي الاعتداءات التي وصلت حد القتل والتهديد به ولم تقم بمحاسبة الجناة أو تتخذ أي إجراءات لحماية الصحفيين.

ولا يتوقف الإشكال عند عدم تطبيق السلطات للقوانين النافذة، بل يتجاوزه إلى مخالفتها. ففي حالات كثيرة، قامت السلطات باعتقال عاملين في الصحافة وممارسة الضغط عليهم وإلزامهم بتوقيع تعهدات بعدم كتابة التقارير حول بعض القضايا. كما دأبت على تقليص حق الأفراد في نشر المعلومات وتلقيها، ومنع الصحفيين من الاتصال بالخارج، والحد من حرية تحركاتهم. وقد تلقى الإعلاميون أيضاً تهديدات بالقتل، إما مباشرة من خلال ممثلين عن الدولة وإما بطريقة غير مباشرة.<sup>170</sup>

<sup>168</sup> عبد الغني المخلافي، مصدر سابق، ص 191-192.

والشيعاني، مصدر سابق، ص 136-145

<sup>169</sup> المادة 19، اليمن حرية التعبير في حال الخطر. لندن، 2008. <http://is.gd/SIwBfy>

<sup>170</sup> تفاصيل خروقات السلطات وانتهاكاتهما تجدها في كثير من التقارير أنظر مثلا: مراسلون بلا حدود، مؤشر حرية الصحافة، 2013. وأيضا: مؤسسة حرية، الحريات الإعلامية في اليمن 2013 (تقرير). وانظر كذلك: هيومان رايتس ووتش، مهنة خطيرة على الحياة، الاعتداءات على الصحفيين في ظل حكومة اليمن الجديدة، سبتمبر 2013

### ثالثاً: البيئة الاقتصادية وتحدياتها

بالإضافة إلى الإدارة غير الاقتصادية لمؤسسات الإعلام، تشكل السيطرة الحكومية على الاقتصاد والقيود المفروضة على المشروعات الخاصة تحديات إضافية لهذا القطاع. وليس ذلك وحسب، فارتباط المؤسسات الإعلامية واعتماد ميزانيتها التشغيلية على ما تخصصه لها الحكومة يزيد من التهديدات الواقعة عليها في الأوضاع الغير مستقرة سياسياً واقتصادياً، كما حصل في الأزمة الاقتصادية عام 2008م، والتي أجبرت الحكومة على تخفيض (50%) من إجمالي الاعتمادات المرصودة في موازنة عام 2009م. ولا شك أن انخفاض أسعار النفط العالمي الحالي سيتسبب بكثير من التحديات. إذ قد تلجأ الحكومة إلى اتخاذ العديد من المعالجات المشابهة لما اتخذته عام 2008، والتي قد تنعكس على الموازنة التشغيلية والاستثمارية للمؤسسات الإعلامية، وعلى التزاماتها.<sup>171</sup>

### رابعاً: بيئة المهمة، ضعف المنافسة المحلية والعمل النقابي

لم يستطع الإعلام الأهلي، وبسبب عوامل عديدة ومتشابكة، أن يقوم بدور المنافس للإعلام الحكومي، رغم ضعف أداء الأخير. وبغياب صناعة إعلامية خاصة منافسة يكون الإعلام الحكومي قد خسر دافع ومحفز المنافسة لتطوير نفسه وتحسين أدائه. إن ضعف العمل النقابي الإعلامي هو إحدى نقاط الضعف التي تفرضها بيئة المهمة على قطاع الإعلام، والتي بسببها حُرم من كثير من المزايا والفرص. فرغم مرور أربعين عام على العمل النقابي الصحفي، وربع قرن على وجود نقابة الصحفيين الحالية،<sup>172</sup> إلا أنه ظل، قبل وبعد الوحدة، ضعيفاً، ولم يساهم في تطوير هذا القطاع، إذ لم يقف إلى جانب منتسبيه، ولم يتبن مطالبهم، كما يعترف نقيب الصحفيين الأسبق، الأستاذ عبد الباري طاهر. أو لعله لم يكن قادراً على ذلك. وطالما أتمم

<sup>171</sup> منصور، مصدر سابق. الشيعاني، مصدر سابق، ص 142.

<sup>172</sup> يعود العمل النقابي الإعلامي إلى 1976 عندما تأسست الجمعية الصحفية في الشمال ومنظمة الصحفيين الديمقراطيين اليمنية في الجنوب. وبي إعلان الوحدة عام 1990 اندمج الكيانان وأُعلن قيام نقابة الصحفيين اليمنيين.

هذا النشاط النقابي الموسمية، بالإضافة إلى كونه ذا طابع سياسي.<sup>173</sup> وهناك ما يدفع العمل النقابي إلى مزيد من الضعف، وهو التجزؤ. ففي عام 2012 قام منتسبو التلفزيون الرسمي بإنشاء نقابة خاصة بهم، هي نقابة الإعلام المرئي.

### خامسا: البيئة التكنولوجية

بالرغم من التأثير الإيجابي الذي تفرضه توجهات الإعلام العالمية والتطورات في تقنية المعلومات، وما تمثله هذه من حافز يعمل صالح تحسين أداء مؤسسات الإعلام الرسمي، إلا أن تلك التطورات في تقنيات وأنظمة وبرامج الأجهزة الخاصة بالإنتاج وال بث الإذاعي والتلفزيوني، وكذا في تقنيات الإرسال الأرضية والفضائية ينطوي على بعض التحديات التي تواجهها مؤسسات الإعلام المرئي والمسموع في البلاد. وعلى سبيل المثال، في حال عدم الانتقال للنظام الرقمي في موعد أقصاه 2015، لن تتمكن مؤسسة الإذاعة والتلفزيون من الحفاظ على أجهزة البث التماثلية، لان تلك الأجهزة ستكون قد خرجت من الخدمة، وتكون المصانع التي أنتجتها قد انتقلت إلى الصناعة الرقمية، هذا عدا عن وجود العديد من المحاذير الأخرى، التي نصت عليها الاتفاقيات الدولية.<sup>174</sup>

ومن جهة أخرى، رافقت التطورات التكنولوجية المعلوماتية، حتى الآن، بعض الأعراض الجانبية المضرة بصناعة الإعلام في البلاد ككل. فقد تسببت، على سبيل المثال، في ظهور الكثير من الصحف والمواقع والوكالات الإخبارية الالكترونية التي لا يعرف ناشروها ولا تعلن عن هيئة تحريرها، وهي الظاهرة التي بات يطلق عليها في اليمن "الإعلام السري". ويستغل السياسيون هذا التطور لصناعة الشائعات وفبركة الأخبار، ووصل الأمر إلى حد تمويل مواقع لهذا الغرض من خزينة الدولة.

<sup>173</sup> عبد الغني المخلافي، مصدر سابق، ص 147-153.

<sup>174</sup> الشيعاني، مصدر سابق، ص 145. عبد الغني المخلافي، مصدر سابق، ص 234-235.

كما سمحت طفرة التطور المعلوماتية في ولادة ظاهرة الحركات الإخبارية المحلية<sup>175</sup> وهي الظاهرة التي يرى نُقاد إعلاميين أنها أتت على جزء كبير من مهنة الصحافة، وأصبح الإعلام الإلكتروني بسببها غير منضبط ولا ملتزم بقواعد المهنة. فمن أجل الحصول على أكبر عدد من الزوار تلجأ وسائل الإعلام تلك إلى أنماط جديدة في العنونة والتحرير تعتمد مبدأ الإثارة، والاستعجال في النشر ونسخ الأخبار وسرقتها من المواقع الأخرى، كما يعترف مالك أحد أهم تلك الحركات. إن المواقع الإخبارية الملتزمة بالمهنة هي الأكثر تضرراً من هذه الفوضى التي جعلت من الصعب التعرف على وسائل الإعلام المهنية وذات المصدقية.<sup>176</sup>

#### 4) إصلاح الإعلام الرسمي: الاتجاهات والمبادرات

##### الاتجاهات الحكومية

كان الإعلام وإصلاحه من القضايا غير المطروقة أو المطروحة للنقاش ومن المسائل الغائبة أو المغيبة عن برامج الحكومات المتعاقبة. وظل الأمر على حاله حتى السنوات الأولى من العقد المنصرم، عندما بدأت السلطات تعترف بأن قطاع الإعلام يعاني من بعض المشكلات ويواجه بعض التحديات، وبأن هناك حاجة إلى إصلاحه. وبالرغم من تكرارها التأكيد على وجود نية وتوجه لإصلاح هذا القطاع إلا أن السلطات لم تمتلك رؤية لإصلاح شامل لهذا القطاع. وكل ما جاءت به خطط وبرامج الحكومات المتعاقبة لم يتجاوز كونه مجرد معالجات وإصلاحات جزئية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، لم يكن لديها خطة أو برنامج خاص لإصلاح هذا القطاع. وكل ما طُرح من إصلاحات إنما جاء في سياق خطط التنمية أو برامج الإصلاح الكلية متعددة القطاعات.<sup>177</sup>

<sup>175</sup> وهي محركات محلية تستعرض عناوين الأخبار في المواقع أولاً بأول. وبدأ بث أول قارئ إخباري في اليمن في مايو 2007، عبر محرك "يمن بورتال" بعد ذلك، انتشر هذا النوع من الحركات.

<sup>176</sup> عادل الأحمد، الحركات الإخبارية اليمنية تُفسد الصحافة الإلكترونية، <http://is.gd/vFeyQ9>  
<sup>177</sup> وعلى سبيل المثال، عند إعداد خطة التنمية الخمسية الثالثة، لم تغط الأهداف المرفوعة من وزارة الإعلام ومن مؤسسة الإذاعة والتلفزيون كل الجوانب التي تحتاج إلى معالجات. وليس هذا وحسب، فالخطة النهائية المقررة من قبل وزارة التخطيط ومن الحكومة لم تتضمن كل ما رُفِع من وزارة الإعلام ومن المؤسسة، على تواضعه. فبينما

وتشكل كل من الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025، أهداف التنمية الألفية 2015، والخطط الخمسية الأولى والثانية، واستراتيجية التخفيف من الفقر، بالإضافة إلى برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، والأجندة الوطنية للإصلاحات، أساسا مرجعيا مترابطا ومتصل الحيثيات والدوافع لكل الأفكار والسياسات الإصلاحية التي تبنتها الحكومة في مختلف قطاعات الدولة ومؤسساتها، بما في ذلك قطاع الإعلام.

وتضم الخطة الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر 2006-2010 كل ما ورد في الخطط والوثائق السابقة من أفكار ورؤى حول إصلاح قطاع الإعلام. وتعاكس، في نفس الوقت، رحلة التطور الخجولة لأفكار ونوايا الإصلاح، ومحدودية نتائجها. وقد اقترحت هذه الخطة تطبيق حزمة من الإصلاحات تشمل:

● إصدار قانون للصحافة والمطبوعات يضمن هامش أوسع للحريات الصحفية.

● تشجيع الاستثمار الخاص في قطاع الإعلام المرئي والمسموع.

● تنفيذ إصلاحات فنية ورأسمالية.

ومع ذلك، لم يشر برنامج الحكومة لعام 2007 إلى أي من تلك الإصلاحات. ولم يشهد قطاع الإعلام أي حركة أو مسعى لتنفيذها. وتمثل الإنجاز الوحيد في إعداد مشروع قانون للإعلام السمعي والبصري، وهو ما كان مُحططا له في الأجندة الوطنية للإصلاح في مرحلتها الأولى 2006-2008. وبالرغم من انجاز هذا المشروع إلا أنه لم يرفع للمصادقة عليه من البرلمان بمجرد إنجازه، وكان عليه الانتظار حتى 2010، ليعرض على البرلمان، ومع ذلك انتهى بالفشل ولم يقر.<sup>178</sup>

---

كانت الخطة المرفوعة من وزارة الإعلام تتضمن أهدافا لتطوير السياسات وتنمية القدرات البشرية والمادية وتطوير جودة الخدمة الإعلامية، اقتصر الأهداف المقررة من قبل الحكومة على تحسين النشاط الخدمي والإعلامي فقط.<sup>178</sup> تحت ضغط الأزمة السياسية التي بدأت عام 2009، ولتحريك المياه الراكدة، قامت الحكومة، مطلع 2010، باستدعاء مشروع قانون الإعلام السمعي والبصري، المشار إليه، ورفعته إلى مجلس النواب، الذي ناقشته بالفعل ورده إلى الحكومة مشفوعا بالعديد من الملاحظات من أجل تعديله. وعلى الرغم من أن مشروع القانون

أعيد طرح تلك الأهداف والمخطط الإصلاحية، وبصورة أقوى وأكثر وضوحاً، في الاجندة الوطنية للإصلاحات 2009-2010، في مرحلتها الثانية. فقد أقرت هذه الأجدنة حزمة من الإصلاحات التي رأت أنها ذات أولوية وهي:

- إصدار قانون الإعلام السمعي والبصري وقانون الصحافة (جديد) وقانون القنوات الفضائية.

- تعزيز استقلالية المؤسسات الإعلامية.
  - إعادة هيكلة وزارة الإعلام والمؤسسات التابعة لها.
  - تطوير ودعم البناء المؤسسي والخدمة الإعلامية.
- ومع ذلك لم يكن هناك نتائج ذات معنى لمخطوط وبرامج الإصلاح الجزئية التي جاءت في ثنايا خطط التنمية وبرامج الحكومات المختلفة وأجندات الإصلاح الوطنية، طوال العقد الماضي. ويبدو أن ما ورد فيها حول إصلاحات قطاع الإعلام كان إما للدعاية الإعلامية أو بسبب ما تمليه عليها التزاماتها تجاه المنظمات الدولية والمالحين الذين مارسوا ضغوطاً من أجل تبني تلك الإصلاحات.

### رؤى المعارضة السياسية

ظلت قضية إصلاح قطاع الإعلام تمثل أولوية في علاقة المعارضة السياسية والسلطة. وقد دأبت قوى المعارضة على إثارة هذه القضية كلما سنحت لها الفرصة. ومنذ عام 2005 بدأت تبلور أفكاراً واضحة حول مطالبها ورؤيتها الخاصة لإصلاح هذا القطاع. وطُرحت تلك الأفكار والرؤى في وثيقتين اثنتين صدرت الأولى عام 2005، والثانية عام 2009.

---

هذا قد تضمن ما يلغى احتكار الحكومة للإعلام الإذاعي والتلفزيوني وسمح بإعلام سمعي وبصري خاص، إلا أنه لم يتطرق إلى إصلاح الإعلام الرسمي ومؤسساته. ولهذا السبب والأسباب أخرى أثار جدلاً واعتراضات واسعة، وتشكلت في مواجهته حملة تبنتها نقابة الصحفيين ومنظمات المجتمع المدني وجهات مختلفة انتهت إلى عرقلة إقراره.

## – مشروع اللقاء المشترك للإصلاح السياسي والوطني (2005)

نهاية العام 2005 تقدم اللقاء المشترك (تحالف يضم قوى المعارضة الرئيسية) بمشروع للإصلاح السياسي والوطني، طرح فيه رؤيته حول الإصلاحات التي ينبغي تنفيذها في البلاد وعلى مختلف الأصعدة والقطاعات. وفيما يخص الإعلام طالب هذا المشروع بـ:

- إلغاء وزارة الإعلام وتشكيل مجلس وطني للإعلام تُناط به مهمة تنظيم شؤونه. وطالب بتحويل مؤسسات الإعلام العامة إلى مؤسسات وطنية، ووضع الضوابط التي تكفل حياديتها.
- إزالة القيود والعوائق التي تحول دون قيام الإعلام الوطني بدوره في الرقابة والمساءلة.

● ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات.

● توفير الحماية القانونية للصحفيين، والأجهزة الإعلامية.

## – وثيقة الإنقاذ الوطني (2009)

في عام 2009، وأثناء الأزمة السياسية المحتدمة التي عصفت بالبلد وأدت إلى شلل الحياة السياسية وتعطيل الاستحقاقات الانتخابية، خرجت المعارضة اليمنية بما عرف بوثيقة الإنقاذ الوطني، طالبت فيها بإجراء معالجات عاجلة تتمثل في:

- إلغاء كافة القوانين والقرارات والتوجيهات والأوامر المقيدة للحقوق والحريات العامة المخالفة للدستور.

● وقف الانتهاكات الحكومية، والتعويض الفوري لكل الصحف والمواقع الإعلامية التي تعرضت لإجراءات ظالمة وغير قانونية.

وفي سياق رؤيتها لبناء الدولة الوطنية الحديثة وضعت هذه الوثيقة أسسا ومبادئ عامة لإصلاح هذا القطاع وتسوية القضايا المتصلة به، وعلى النحو التالي:

- اعتبار حق المواطنين في التعبير عن آرائهم حقا أصيلا، لا يكون لأي جهة حكومية أو تشريعية أو قضائية، الحق في تعطيله أو الانتقاص منه، بأي صورة من

الصور. ويعتبر أي عمل أو فعل أو تشريع يعطل أو ينتقص من هذا الحق جريمة دستورية توجب محاكمة مرتكبها والمخرضين عليها جنائيا.

● ضمان حق الأفراد والأحزاب والمنظمات والمؤسسات في امتلاك الوسائل الإعلامية المرئية والمسموعة، والمطبوعة والإلكترونية.

● حظر ممارسة الرقابة على وسائل الإعلام، وأن يكون القضاء وحده هو المختص بكل قضايا الإعلام.

● ضمان حق الحصول على الأنباء والمعلومات للجميع.

● حيادية وسائل الإعلام العامة وإزالة القيود والعوائق التي تحول دون قيامها بدور في الرقابة والمساءلة.

● توفير الحماية القانونية للصحفيين، والأجهزة الإعلامية.

### رؤية الحوار الوطني الشامل

بتسارع الأحداث، وصولا إلى ما جرى في 2011، تجمدت كل أفكار ومشاريع الإصلاح في البلاد، بما فيها تلك التي تخص قطاع الإعلام. ولكن سرعان ما فتحت التسوية السياسية التي انتهت إليها وبها أحداث ربيع ذلك العام الباب واسعا لطرح عملية إصلاح واسعة وحقيقية لهذا القطاع ولغيره. فعقب خروج صالح من السلطة انتظمت القوى السياسية والمدنية في حوار وطني شامل أستمّر لعشرة أشهر، وفيه طرحت كل قضايا ومشكلات البلاد. وكان إصلاح قطاع الإعلام، بما في ذلك الإعلام الرسمي، أحد مواضيع ذلك الحوار. وخرج المتحاورون بالعديد من القرارات الخاصة بإصلاحه، تضمنتها الوثيقة النهائية للمؤتمر،<sup>179</sup> وعلى النحو التالي:

● إلغاء وزارة الإعلام، وتشكيل هيئة وطنية مستقلة للإشراف على الإعلام من ممثلي المؤسسات الإعلامية العامة والخاصة، والأكاديميين ذوي الاختصاص، ومنظمات المجتمع المدني ذات العلاقة. وتُدعى تلك الهيئة بالمجلس الأعلى للصحافة والإعلام. على أن يتولى هذا المجلس المهام والاختصاصات التالية:

<sup>179</sup> لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى: مؤتمر الحوار الوطني الشامل، الوثيقة النهائية، 2014



- رسم السياسات وتطوير الرؤى الإعلامية وإصلاح قطاع الإعلام، بكل فروعها.
- توفير كل الضمانات القانونية والأخلاقية لحرية التعبير وحرية الصحافة والإعلام.
- إعادة هيكلة مؤسسات الصحافة والإعلام العام وإصلاح أوضاعها، مع مراعاة منح استقلالية مهنية كاملة لإداراتها وللأجهزة التابعة لها.
- وضع لائحة قانونية تنظيمية تعنى بتوصيف وتصنيف المهن الصحفية والإعلامية، ووضع آليات ومعايير الاختيار لرؤساء الأجهزة الصحفية والإعلامية تراعي الكفاءة والنزاهة والخبرة.
- متابعة تنفيذ ميثاق الشرف ووضع الضوابط الضامنة لتنفيذه واحترامه.
- الإشراف على وضع الموازنات المالية لأجهزة ومؤسسات الصحافة والإعلام العام والمصادقة عليها والرقابة على تقاريرها المالية والإدارية.
- تنظيم وإصدار التراخيص للصحف والقنوات التلفزيونية ووسائل الاتصال الجماهيرية الأخرى.
- اتخاذ الإجراءات القانونية ضد المؤسسات الإعلامية المخالفة للقوانين النافذة وميثاق شرف المهنة.
- تجريم استغلال الإعلام العام.
- إصدار تشريعات تضمن حماية الإعلاميين، وتمنح الحق للأفراد وأجهزة الإعلام المختلفة للإطلاع على نشاط الجهات الحكومية والحصول على صور من الوثائق المتعلقة بعملها، واعتبار ذلك واجبا عليها، وتوقع العقوبة على من لا يلتزم بهذا الواجب.
- ضمان الحق في امتلاك وإطلاق وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة والإلكترونية للمؤسسات والجمعيات والأحزاب.
- حظر الرقابة على ما تنشره وسائل الإعلام.

وعلى الرغم من جرأتها وطبيعتها الثورية إلا أن هناك بعض الملاحظات على قرارات ومخرجات الحوار تلك، وعلى النحو التالي:

أولاً: إنها لم تُتخذ أو تقر بناء على دراسات متخصصة وتشخيصات دقيقة لأوضاع ومؤسسات الإعلام، وإنما أتت وفق سياق رغوي للنخب.

ثانياً: لم تقدم حلاً أو رؤية متماسكة، فهناك تناقض وارتباك وتعارض بين قرار وآخر. وعلى سبيل المثال:

1- تنص وثيقة الحوار على بعض الخطوات لإصلاح هذا القطاع، كإنشاء مجلس أعلى للإعلام، إلا أنها، وبعد ذلك مباشرة، توصي ب"إقامة مؤتمر عام للصحافة والإعلام، بمشاركة كافة الأطراف ذات العلاقة بالشأن الإعلامي، لبحث كل القضايا الخاصة بالصحافة والإعلام ومناقشة الحلول الملائمة لها مع مختلف أطراف المعادلة الإعلامية كاملة (مقروء، مسموع، مرئي، إلكتروني)، والخروج بميثاق شرف إعلامي".

والتساؤل الذي يطرح نفسه هنا: ما الذي تبقى من قضايا يمكن لمثل هذا المؤتمر أن يناقشها ويضع حلولاً لها ما دام والحوار الوطني قد اتخذ قراره حول الأهم منها؟! ومن الصعب القول بأن المقصود هو مناقشة ما أتخذه الحوار الوطني من قرارات وإعادة التقرير بشأنها. فعدا عن أن النص لا يتضمن تحويلاً واضحاً لهذا المؤتمر المقترح، فإن قرارات الحوار الوطني نهائية وملزمة. والحديث عن فتح مناقشة حولها أو حول بعضها ينطوي على إشكالات سياسية وقانونية خطيرة. وسينظر إليه كإنقلاب على الإجماع الوطني الذي مثله الحوار الوطني ومخرجاته.

2- تنص الوثيقة على أن من حق اللجنة العليا للانتخابات الإشراف على وسائل الإعلام العامة أثناء عملية الانتخابات والاستفتاء بما يضمن حياديتها. ولا شك أن هذا يتعارض مع فكرة استقلالية المجلس واستقلالية وسائل الإعلام التي أكدتها قرارات أخرى.

وعلى كل حال، فما خرج به مؤتمر الحوار الوطني من قرارات وتوصيات أصبحت ملزمة بفعل قوة المصالحة والتوافق الوطني والمبادرة الخليجية والدعم الدولي. وهو ما

يعني أن أي جهود إصلاحية تخص قطاع الإعلام العام ومؤسساته لا تستطيع الاجتهاد خارج تلك القرارات والتوصيات.

### 5) تطورات المشهد السياسي ومستقبل الإصلاح: تحديات بالجملة

أختتم اليمنيون حوارهم الوطني الشامل نهاية يناير 2014، وباتوا مستعدين للانتقال إلى المرحلة التالية، والشروع في تطبيق مخرجاته وإنزالها على أرض الواقع. وقد صير بعد اختتام المؤتمر إلى تشكيل لجنة لصياغة الدستور تحت رقابة لجنة أخرى شُكلت لضمان تنفيذ ما خرج به المتحاورون وتم الاتفاق عليه.

### انهيار التسوية والعودة إلى الدولة البوليسية

ولكن الأمور لم تمض كما كان مخططا لها. فبعد الهدوء النسبي الذي أعقب سقوط النظام السابق ما لبثت البلاد أن شهدت أحداثا وتطورات دراماتيكية متسارعة. فقد بدأ الحوثيين "أنصار الله" تحركا عسكريا توسعيا باتجاه العاصمة صنعاء انطلاقا من معقلهم في صعدة، شمال الشمال. وتمكنت مليشياتهم، وخلال وقت قياسي، من السيطرة على العاصمة وعلى مؤسسات الدولة ومعسكرات الجيش. وتوجهوا بعد ذلك للسيطرة على بقية المناطق والمحافظات، وانتهت بانقلاب كامل على السلطة الشرعية.

لطالما كان الإعلام هدف وضحية الاضطرابات والتقلبات السياسية في دول العالم الثالث، وهذه حقيقة يمنية أصيلة، أيضا.<sup>180</sup> وللسياق السياسي الراهن حقائقه التي تؤكد ذلك الارتباط، فقد أظهر الحوثيون منذ دخولهم صنعاء توجهها واضحا للسيطرة على مؤسسات الإعلام الرسمية، بدأت برغبتهم في التحكم بالسياسة التحريرية للإعلام الحكومي،<sup>181</sup> وفرض تغييرات إدارية، وتعيين محسوبين على

<sup>180</sup> هود منصر، حريات الصحافة والإعلام في اليمن بين الحرية والطموح. ورقة مقدمة إلى ندوة مستقبل الصحافة والإعلام في اليمن، ملتقى الرقي والتقدم، صنعاء مايو 2010.

<sup>181</sup> وزيرة الإعلام: الحوثيون يصرون على التحكم بالسياسة التحريرية للإعلام الحكومي،

<http://is.gd/injMQ1>

جماعتهم في مناصب حساسة في تلك المؤسسات وانتهت بسيطرة فعلية على الإعلام ومؤسساته.

أما بالنسبة للإعلام الخاص فقد كان الحال أسوأ. فالحوثيون، ومنذ اللحظات الأولى لدخولهم صنعاء، قاموا بالاستيلاء على مقرات وسائل الإعلام التابعة لمعارضيهم أو التي يعتبرونها معارضة لهم، وأغلقوا الكثير منها. وقاموا بحجب كل مواقع الصحافة الإلكترونية التي لا تتفق معهم.

وفضلا عن تعرض منازلهم ومؤسساتهم الصحفية لقصف واقتحام من قبل المسلحين.<sup>182</sup> بات الإعلاميون يتعرضون للكثير من الانتهاكات والقمع والمضايقات. إن قسوة وفداحة ما قام ويقوم به الحوثيون ضد الإعلام والإعلاميين هو ما دفع نقابة الصحفيين إلى إصدار بيان أتهمتهم فيه بتهديد سلامة الصحفيين ضمن “توجه مقصود يهدف إلى خلق بيئة غير آمنة للعمل الصحفي”، دفع، أيضا، الاتحاد الدولي للصحفيين لدعوة زعيم الحوثيين “إلى إنهاء احتلاله للمؤسسات الإعلامية ووقف تهديده للصحفيين الذين ينتقدون حركته”<sup>183</sup>.

وبالإضافة إلى الحقائق الصعبة التي فرضتها تلك التطورات بات الإعلام والإعلاميون هدفا لاستقطاب حاد، وهو استقطاب سياسي طائفي جهوي عائلي قبلي ومادي.<sup>184</sup> وعلى ما يبدو أن هذا أنتهي بانقسام الإعلام والإعلاميين بين فريقين.

وجملة القول إن تلك التطورات أحدثت تغيرا جذريا في المشهد السياسي. وليس فقط أنها قادت إلى انخيار التسوية وتوقف كل عمليات الانتقال السياسي وخطط وبرامج الإصلاحات التي تضمنها، ولكنها أيضا قضت على توازن القوى الذي كان ضامنا للانتقال والإصلاح، وعادت بالبلاد إلى الدولة البوليسية.

<sup>182</sup> الحرب الإعلامية جزء من معركة الحوثيين للسيطرة على اليمن، <http://is.gd/3UzKvQ>

<sup>183</sup> الاتحاد الدولي للصحفيين يطالب الزعيم الحوثي بإنهاء احتلال الإعلام اليمني، <http://is.gd/uoiNrf>

<sup>184</sup> مؤسسة حرية، مصدر سابق

## مستقبل الإصلاحات

لم تتوقف التطورات عند حدود الانقلاب على السلطة الشرعية وانهايار العملية الانتقالية، ولكن أحداثها ظلت تتسارع وتتوالد من بعضها. فقد كان لما جرى منذ سبتمبر 2014م من النتائج والتداعيات ما تجاوز المجال السياسي والجغرافيا اليمنية. فبروز الحوثيين كقوة موالية لإيران وانقلابهم على الشرعية واستيلائهم على السلطة أخرج الصراع والمواجهات من الدائرة المحلية إلى الدائرة الإقليمية والدولية. فقد شعرت الدول الخليجية، والسعودية في مقدمتها، أن ما يجري في اليمن بات يشكل تهديدا لأمنها القومي، وهو شعور عززته تصرفات الحوثيين وتصريحات قادتها، فسعت إلى تشكيل تحالف عسكري لمواجهةهم. وبدأ هذا التحالف الذي يعرف ب"التحالف العربي" عملياته العسكرية ضدهم صباح 26 مارس 2015، كما قام بدعم معارضيه المحليين. ومازالت المواجهات المسلحة محتدة حتى اللحظة (نهاية نوفمبر 2015).

وتقول قيادة التحالف العربي إن مساعدة اليمنيين على استعادة الشرعية والعودة إلى التسوية السياسية واستكمال العملية الانتقالية التي أسست لها المبادرة الخليجية، هو هدف العمليات العسكرية. وأيا كان الأمر، ليس هناك ما يجعل عودة الشرعية واستئناف العملية الانتقالية في اليمن أو يضعها في تعارض مع تخلص الخليجيين من التهديد الذي يمثله الحوثيون لأمنهم القومي. وهكذا فكل شيء يتعلق بتطبيع الأوضاع والعودة لاستئناف العملية الانتقالية وبرامج الإصلاح المصاحبة متوقف على انتهاء الصراع الجاري في البلاد وعلى نتائجه. وتقول المؤشرات السياسية والعسكرية بأن الفرصة باتت كبيرة لتطبيع الأوضاع وإعادة الأمور إلى نصابها. ومن المؤكد أن يستأنف الانتقال السياسي بمجرد توقف المواجهات، سواء تم ذلك بالحسم العسكري أو بالمفاوضات السياسية التي تسعى لها الأمم المتحدة وتحضر لعقدها نهاية نوفمبر.

وفيما يخص إصلاح قطاع الإعلام، فلا يضر التذكير هنا، وللمرة والأخيرة، بأن كون مخرجات الحوار الوطني تعكس الإجماع الوطني الذي أقرها فليس من الوارد أو

من السهل تجاوزها، وبالتالي ستكون هي المرجعية التي ستنتقل منها وتلتزم بها خطة إصلاح الإعلام. وعلى هذا الأساس فعملية الإصلاح ستبدأ بالاستفتاء على مسودة الدستور، التي من المفترض أن تعكس قرارات وتوصيات الحوار الوطني وتضمنها. وبمجرد انتهاء عملية الاستفتاء تلك سيكون القائمون على برنامج إصلاح قطاع الإعلام أمام مهمتين رئيسيتين، هما: تشكيل المجلس الأعلى للإعلام، ووضع الخطة التفصيلية الخاصة بإصلاح القطاع.

### التوصيات

على الرغم من أن مخرجات الحوار الوطني قد وضعت القواعد والخطوط العامة والرئيسية الحاكمة لإصلاح هذا القطاع، كتحويل الإعلام الرسمي إلى مؤسسة عامة وتحريره من السيطرة الحكومية وإلغاء وزارة الإعلام... الخ، إلا أن الورقة ترى أن ثمة ما يستدعي التوصية بشأنه. فمن جهة، هناك حاجة للتأكيد على بعض ما تم إقراره أو التوصية به في مؤتمر الحوار لفرط أهميته. ومن جهة ثانية، هناك ما لم تشر إليه مخرجات الحوار، ونرى أن من المهم أن تلتفت إليه جهود الإصلاح وخططه القادمة وتأخذه في الاعتبار وتوليه اهتمامها. وانطلاقاً من هذه وذاك توصي الورقة بالتالي:

### في الجانب التشريعي والقانوني

- مراجعة وتطوير الحزمة التشريعية الخاصة بالإعلام وبما يواكب التطورات الجارية في هذا الحقل، وبما يعالج إشكالات التشريع الحالية، المتمثل أهمها في:  
أولاً: نقص التشريعات، خصوصاً تلك التي تنظم الإعلام المرئي والمسموع والإعلام الإلكتروني، اللوائح الخاصة بقانون الحق في المعلومات.  
ثانياً: تعدد التشريعات وتعارضها، ومن المهم أن يحظى الإعلام بنافذة تشريعية واحدة.

ثالثاً: الغموض والصياغات المطاطية المقيدة للإعلام.

- على أي مراجعة وتطوير لهذه الحزمة التشريعية أن تستجيب للاحتياجات والإصلاحات في الجوانب الأخرى.

## البيئة الحكومية الرسمية

- إعادة النظر في العلاقة التي تربط السلطة التنفيذية بالإعلام الرسمي وبسلطتها عليه وعلى قطاع الإعلام عموماً. وإذا كان الحوار الوطني قد أقر استقلال الإعلام الرسمي وتحويله إلى مؤسسة وطنية وتقليص نفوذ وسلطة الحكومة على قطاع الإعلام عموماً، إلا أن على جهود الإصلاح القادمة الحرص على عدم عودة النفوذ الحكومي بطريقه غير مباشرة. وفي هذا السياق من المهم معالجة العلاقة بين المجلس الأعلى للإعلام والبرلمان بحيث يتجنب الأول الوقوع تحت سلطة الأغلبية البرلمانية الحاكمة.
- وكون الأمر في اليمن، كما في بلدان العالم الثالث، لا يتعلق بغياب القوانين والتشريعات بل بممارستها فينبغي إيجاد الآليات التي تجبر الأجهزة والمؤسسات الحكومية وموظفيها على التقيد بها وتنفيذها، والتي تضمن على وجه الخصوص:
  - تفعيل قانون حق الحصول على المعلومات والالتزام به، بما يتضمنه ذلك من إلغاء الاحتكار الحكومي للمعلومات.
  - حماية الإعلاميين من التعرض للانتهاكات والمضايقات والاعتقالات وغيرها من ممارسات السلطات والأجهزة التنفيذية التي لم تتعود احترام الحقوق أو الالتزام بالقوانين.

## في الجانب التنظيمي والمؤسسي

- إعادة هيكلة مؤسسات الإعلام الرسمي، بما يتضمنه ذلك من معالجة أسباب التضخم، وتحديد الهياكل التنظيمية المعتمدة، وإعداد وإصدار اللوائح التنظيمية والتوصيف الوظيفي، وتحديث النظم الإدارية والمالية، وتوفير نظم معلومات حديثة.
- مأسسة العمل والابتعاد عن الشخصية والمركزية.
- إيلاء العناية بمحاربة الفساد في القطاع، لأنه سيقى قوة تقاوم الإصلاحات. وتفعيل أدوات المساءلة والمحاسبة في مقدمة الإجراءات والسياسات المطلوبة.
- معالجة أوضاع الكادر البشري. فهناك حاجة ملحة للتعامل مع مشكلات التضخم، والتكوين العلمي والتوزيع والتأهيل وإعادة التأهيل. وكل ذلك يتطلب وجود

لائحة توصيف وظيفي، تصنف المهن الإعلامية وتحدد معايير اختيار العاملين والقيادات وفقا لمعايير الكفاءة والجدارة، ويتطلب نظام ملائم للأجور والحوافز.

- تحديث البنية التحتية والتجهيزات التقنية
- من المهم أن تتضمن أي خطة للإصلاح أفكارا وبدائل حول تنوع مصادر التمويل الإعلام الرسمي أو حول مصادر تمويل بديلة ومستقلة. وفي هذا السياق عليها إعطاء الأولوية لتفعيل الإدارة الاقتصادية وتعزيز قدرات التمويل الذاتي.

### في الجانب المهني

- تعزيز أخلاقيات المهنة، فالإعلام في اليمن يعاني من أزمة حرجة في هذه المسألة، وهي إشكالية على قدر عال من الخطورة وتحتاج إلى معالجة. وقد يتطلب ذلك وجود ميثاق شرف للعمل الإعلامي، يتشارك في صياغته جميع الإعلاميين والمؤسسات الإعلامية (الرسمية والخاصة والحزبية ومنظمات المجتمع المدني) ويتفقون فيه على القيم والضوابط التي على الجميع الالتزام بها. ومن الأهمية بمكان أن يتضمن هذا الميثاق اتفاقات أو ضوابط لمنع وسائل الإعلام من تأجيج الصراعات، والتحرير ونشر ثقافة الكراهية.

- تعزيز بيئة وشروط المنافسة المحلية وتشجيع ودعم العمل النقابي.

### توصيات عامة

- إن إصلاح قطاع الإعلام الرسمي، ومن أجل أن يكون إصلاحا كفؤا وذا جدوى وله مردود ونتائج إيجابية، ينبغي أن ينطلق ويتأسس على مقارنة شاملة لا مجتزأة، أي أن يكون مستجيبا لكل أنواع المشكلات التي تواجه هذا القطاع.
- ومن الصعب تصور نجاح الإصلاح إذا تم بعيدا عن البيئة الخارجية التي يعمل فيها الإعلام، وهذا يعني أن على أي خطة للإصلاح أن تكون عابرة للبيئات ومُصممة بما يصلح ويصحح علاقة هذا القطاع بما حوله ويقود إلى إيجاد بيئة صحية معززة لحرية الإعلام ومهنيته وكفاءته وجودة خدماته.



- يجب على أي جهود لإصلاح قطاع الإعلام ألا تتم بمعزل عن العاملين فيه، لأن مشاركتهم ستعزز شعورهم بالانتماء إلى عملية الإصلاح وبملكيتهم لها، وهذا سيسهم في ضمان وقوفهم معها.
- كما أن نجاح أي جهود يتطلب أيضا أن تتضافر جهود الجهات الرسمية وغير الرسمية، ومشاركة فاعلة من المهنيين والخبراء والإداريين.

## قائمة المصادر والمراجع

### الكتب والدراسات

1. البختي، حمود (2006): هياكل ملكية المؤسسات الإعلامية في اليمن وأثرها على الصحافة المطبوعة. ورقة عمل مقدمة إلى ملتقى الإعلام العربي حول هياكل المؤسسات الإعلامية وقوانين إتاحة المعلومات. مصر، الغردقة.
2. الجهاز المركزي للإحصاء، (2013): كتاب الإحصاء السنوي.
3. الزلب، عبد الله (2012): الإعلام اليمني في مرحلة التحولات.
4. الزين، عبد الله يحيى (1985): اليمن ووسائله الإعلامية 1872-1974م. صنعاء: المكتبة الوطنية للنشر والتوزيع.
5. الزين، عبد الله يحيى (1992): الإعلام وحرية التعبير في اليمن 1974-1990. دمشق: دار الفكر المعاصر.
6. السوسوة، أمة العليم، والأصبحي، اسكندر (1998): الإعلام اليمني بناء وتحديث. صنعاء: وزارة الإعلام.
7. الشميري، مجيب أحمد حزام (2005): تخطيط البرامج في الإذاعة اليمنية: دراسة تطبيقية على إذاعة البرنامج العام (إذاعة صنعاء). رسالة ماجستير، جامعة عين شمس.
8. الشيعاني، علي محمد صالح (2013): تطوير الفعالية التنظيمية في المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون. بحث متطلب لنيل درجة الماجستير مقدم إلى جامعة صنعاء.
9. العجل، أحمد محمد عبدالله (2009): الخطاب الإعلامي-الرسمي، الحزبي، المستقل- في اليمن بين المصالح الوطنية والأهواء السياسية (قراءات نقدية). صنعاء: المركز اليمني للدراسات التاريخية واستراتيجيات المستقبل (منارات).
10. العززي، وديع (د.ت): دور وسائل الإعلام في تشكيل الوعي السياسي للشباب اليمني: دراسة ميدانية على طلبة الجامعات.
11. الفقيه، محمد عبد الوهاب (1997): دور التلفزيون اليمني في تزويد الشباب بالمعلومات السياسية. رسالة ماجستير جامعة القاهرة.

12. المتوكل، محمد عبد الملك (1983): نشأة الصحافة اليمنية وتطورها 1918 إلى 1970. رسالة دكتوراه. كلية الإعلام جامعة القاهرة.
13. المخلافي، عبد الغني (2005): إدارة المؤسسات الإعلامية: المعوقات والتحديات، دراسة تطبيقية على المؤسسات اليمنية. صنعاء: مركز التوثيق الإعلامي.
14. المخلافي، فيصل علي خالد فرحان (2003): المؤسسات الإعلامية اليمنية في ظل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة. رسالة ماجستير غير منشورة. جامعة بغداد.
15. المركز الوطني للمعلومات، (2010): تحليل واقع الإعلام اليمني. صنعاء.
16. المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون، (2004): المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون النشأة والتطور. صنعاء.
17. المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون، (2007): البث الفضائي من وإلى اليمن.
18. المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون، (2010): الاستماع للإذاعات اليمنية.
19. المؤيد، عبد الوهاب (1999): ثورة الصحافة اليمنية. صنعاء: مركز دراسات المستقبل.
20. المؤيد، عبد الوهاب (2003): موسوعة الصحافة اليمنية. بيروت: دار المستقبل.
21. الوريث، إسماعيل محمد (1992): واقع الإعلام اليمني 1872-1992 وقضايا إعلامية أخرى. صنعاء: مركز عبادي للدراسات والنشر.
22. حميد، صالح محمد (2009): تجربة الإعلام اليمني في الإذاعات المحلية. مجلة شؤون العصر، العدد 34، سبتمبر 2009، صنعاء: المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية.
23. رجاء، جميلة علي (2010): مؤسسة الصحافة والإعلام في اليمن، طموح في مواكبة العصر. ورقة مقدمة إلى ندوة مستقبل الصحافة والإعلام في اليمن. صنعاء: ملتقى الرقي والتقدم.
24. عبد الرحمن، أسامة (2000): المعرفة الإدارية والإدارة القبلية والتurf النفطية. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
25. عمران، أميمة محمد محمد (1999): دور الصحافة الحزبية في المشاركة السياسية. رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الآداب، جامعة المنيا، مصر.
26. مطهر، بشار، والزلب، عبد الله (2012): رؤية القائم بالاتصال حول مستقبل التلفزيون الحكومي اليمني والتحديات التي تواجهه في ظل ثورة الاتصال ومنافسة القنوات الفضائية الخاصة. مجلة شؤون العصر، العدد 47-48، مارس 2012، صنعاء: المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية
27. منصر، حمود (2010): حريات الصحافة والإعلام في اليمن بين التجربة والطموح. ورقة مقدمة إلى ندوة مستقبل الصحافة والإعلام في اليمن. صنعاء: ملتقى الرقي والتقدم.
28. منصور، حسن (2009): البيئة الاقتصادية للإعلام اليمني - ملامح الحاضر وخيارات المستقبل. ورقة مقدمة للملتقى الإعلامي اليمني المنظم من قبل برنامج دعم الإعلام الدولي ونقابة الصحفيين اليمنيين. صنعاء.
29. وزارة الإعلام (2014م)، تقييم الاحتياجات التطويرية لوزارة الإعلام وقطاعي الإذاعة والتلفزيون، إعداد وتمويل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الجمهورية اليمنية.

30. Atiyah, Hamid, "Roots of Organization and Management Problems in Arab Countries: Cultural or Otherwise?", Arab Management Conference Proceedings, Bradford, UK, 1993

### تقارير خاصة

1. (هيو مان رايتس ووتش) (2013): مهنة خطرة على الحياة، الاعتداءات على الصحفيين في ظل حكومة اليمن الجديدة.
2. (مركز التدريب الإعلامي والتنمية) (2014): الإعلام في اليمن البنية البيئية الأداء. صنعاء.
3. (المادة 19) (2008): اليمن حرية التعبير في حال الخطر.
4. (Infoassaid) (2012): Yemen Media and Telecoms Landscape Guide.

### تقارير دورية محلية ودولية

1. (البنك الدولي): مؤشرات الحكم الرشيد.
2. (الجهاز المركزي للإحصاء): المؤشرات المحلية للحكم الرشيد. صنعاء.
3. (الشفافية الدولية): مؤشر مدركات الفساد.
4. (صندوق السلام): مؤشر الدول الفاشلة.
5. (صندوق السلام): مؤشر الدول الهشة.
6. (مراسلون بلا حدود): مؤشر حرية الصحافة.
7. (مؤسسة حرية): الحريات الإعلامية في اليمن. صنعاء.

### خطط وبرامج

1. الجمهورية اليمنية: برنامج الحكومة 2007، 2012.
2. الجمهورية اليمنية: الأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني الشامل (2014): وثيقة الحوار الوطني الشامل.
3. الجمهورية اليمنية: المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون (2005): الخطة الخمسية الثالثة للتنمية والتخفيف من الفقر 2006-2010.
4. الجمهورية اليمنية: مجلس الوزراء: قرار رقم (277) لعام 1995 بشأن السياسة الإعلامية والخدمة الخيرية لوسائل الإعلام الحكومية في الجمهورية اليمنية.
5. الجمهورية اليمنية: وزارة التخطيط والتعاون الدولي (2006): الأجنحة الوطنية للإصلاحات 2006-2010.
6. الجمهورية اليمنية: وزارة التخطيط والتعاون الدولي (2006): خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الثالثة للتخفيف من الفقر 2006-2010.

### التشريعات والقوانين

1. دستور الجمهورية اليمنية.

2. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (5) لسنة 1991 بشأن العمل وتعديلاته.
3. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (12) لسنة 1994 بشأن الجرائم والعقوبات.
4. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (13) لسنة 2012 بشأن حق الحصول على المعلومات.
5. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (19) لسنة 1991 بشأن الخدمة المدنية.
6. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (21) لسنة 2002 بشأن الوثائق.
7. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (22) لسنة 1999 بشأن إعادة تنظيم المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون.
8. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (25) لسنة 1990 بشأن الصحافة والمطبوعات.
9. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (30) لسنة 1993 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الإعلام.
10. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (32) لسنة 2003 بشأن تنظيم المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون.
11. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (32) لسنة 2003 بشأن تنظيم المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون.
12. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (49) لسنة 1993 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الصحافة والمطبوعات.
13. الجمهورية اليمنية: قانون رقم (95) لسنة 1998 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الإعلام.
14. الجمهورية اليمنية: وزارة الإعلام (2010): مشروع قانون الإعلام السمعي والبصري والالكتروني.
15. الجمهورية اليمنية: وزارة الإعلام: قرار وزير الإعلام رقم (69) لسنة 2000 باعتماد الهيكل التنظيمي للمؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون وجميع تقسيماتها الرئيسية والفرعية.

# إصلاح قطاع الإعلام المملوك للدولة في مصر وتونس واليمن (ورقة ختامية)

ياسر عبد العزيز

باحث مختص في الشأن الإعلامي

القاهرة في سبتمبر 2015

## ملخص تنفيذي

كان العام 2011 عاما مفصليا في تاريخ العالم العربي؛ إذ شهد هذا العام اندلاع عدد من الانتفاضات في أكثر من بلد عربي، وهي الانتفاضات التي أطاحت بأنظمة حكم راسخة، وبدلت الأوضاع تبديلا جوهريا في تلك البلدان.

لقد بدأت شرارة تلك الانتفاضات من تونس، وسرعان ما انتقلت من بلد إلى آخر، لتشعل الأوضاع في كل من مصر، واليمن، وليبيا، وسورية، كما امتد أثرها إلى دول أخرى، لكن ظروفًا وسياسات وتدابير معينة حالت دون توسعها.

وعلى العكس من سوريا، التي سقطت في أتون حرب أهلية، فقد أثمرت الانتفاضات التي وقعت في تونس ومصر واليمن إطاحة للنخب الحاكمة في تلك البلدان، ووساير أو توافقات سياسية جديدة.

وفي مواجهة اندلاع الانتفاضات في البلدان الثلاثة تونس ومصر واليمن، سعت أنظمة الحكم إلى احتواء غضب الجماهير عبر اتخاذ قرارات حاسمة، والالتزام بتعهدات بعدم الاستمرار في الحكم أو نقل السلطة إلى الأقارب والأجنال، وهو الأمر الذي تم تلخيصه في عبارات: "لا للترشح مجددا، لا للتمديد، لا للتوريث".

لكن المنتفضين والأطر السياسية التي أنتجوها، أو نظمتهم، أو التحقت بهم، لم يقبلوا بالعروض التي قدمتها النظم القديمة، مصرين على تبديل جوهري، تم تأطيره في شعارات: "الحرية، والكرامة، والعدالة، والقضاء على الفساد، ودحر الديكتاتوريات، وتحقيق الكفاية".

وقد بدا واضحا أن إرادة التغيير في تلك البلدان الثلاثة كانت أكبر من محاولات التهذئة والاحتواء، وأن دعوات الإصلاح التدريجي لم تجد آذانا صاغية، وذهبت النخب الثورية في تلك البلدان إلى مشروعات تغيير ضخمة، سرعان ما وقعت أسيرة لتجاذبات أيديولوجية وتدخلات خارجية.

كان الإعلام حاضرا بقوة في حالة التغيير التي شهدتها الدول الثلاث؛ إذ لعب دورا كبيرا في بلورة مشاعر الغضب لدى المصريين واليمنيين، مستفيدا من درجة من الانفتاح والتنوع في البلدين، سمحت بعرض مشكلات الفساد والتسلط إبان نظامي مبارك وصالح.

ورغم أن نظام بن علي في تونس كان أكثر انغلاقا وتضييقا على الإعلام، فإن شبكة الإنترنت وحركة المدونين سمحتا باختراق جدران الصمت في هذا البلد.

ولذلك، لم يكن مستغربا أن يظل الإعلام في صدارة المشهد في الدول الثلاث طيلة فترات التغيير، بل أصبح الإعلام و"حرثته" و"إصلاحه" أو "تطهيره" مطلبا من مطالب المنتفضين، وألوية من أولويات "الثورة" أو "الإصلاح".

ولأن تلك الدول الثلاث تمتلك منظومات إعلام "رسمية" كبيرة، لطالما خضعت لسيطرة السلطة التنفيذية وعملت كأذرع دعائية لها، فقد كان الجدل حول تلك المنظومات قويا ومهيمنًا على مقاربات الإصلاح والتغيير.

وانطلاقا من أهمية تلك المنظومات الثلاث، فقد سعى "مشروع إصلاح المؤسسات في الدول العربية" إلى إعداد ثلاثة بحوث عن "إصلاح قطاع الإعلام المملوك للدولة في تونس ومصر واليمن"، باعتبار أن أي تغيير ثوري أو إصلاحى للنظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية في تلك البلدان لا يمكن أن يتم بمعزل عن الإعلام، وفي القلب منه تلك المنظومات الإعلامية المملوكة للدولة، بكل ما تتمتع به من أصول ونفاذ وتأثير وتمركز في أوساط تلك المجتمعات.

واستنادا إلى ذلك، فإن تلك الورقة الختامية تهدف إلى عرض وتوضيح وتحليل الفروق بين قطاعات الإعلام المملوك للدولة في كل من تونس ومصر واليمن، كما

أظهرتها الأوراق الثلاث المقدمة للمشروع. كما تستعرض أبرز التحديات التي تواجهها تلك القطاعات، ضمن السياق الوطني والإقليمي والدولي. وتستهدف الورقة الختامية، انطلاقا من الأوراق الثلاث، الوصول إلى مؤشرات عامة ورؤية واستراتيجية، يمكن تطبيقها على القطاعات الثلاثة، بما يجررها، ويعزز استقلاليتها ومهنتها، ويرشد أداءها، ويزيد قدرتها على الوفاء بمهامها، في إطار عملية الإصلاح.

### أولا: السياق

لا يمكن فصل المطالبات والجهود الرامية إلى "إصلاح" أو "تغيير" أو "تصفية" المنظومات الإعلامية المملوكة للدول الثلاث (تونس، ومصر، واليمن) عن السياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي والفكري الذي تعيشه تلك البلدان، بعد إطاحة نظم الحكم التي كانت قائمة حتى مطلع العام 2011 في كل منها، بفعل الانتفاضات الثورية.

ولقد شهدت مسارات "إصلاح" أو "تغيير" أوضاع المنظومات الإعلامية المملوكة للدول في تلك البلدان تباينات وثيقة الصلة بمسارات التغيير والصراع السياسي في مرحلة ما بعد الانتفاضات.

ورغم الاتساق الإجرائي مع استحقاقات الانتقال الديمقراطي الذي اتسم به التغيير في تونس، فإن الشكوك تثور في نوايا وإجراءات إصلاح قطاع الإعلام، وما إذا كانت تلك الإجراءات تهدف بالفعل إلى تحرير وسائل الإعلام المملوكة للدولة، وضمان استقلالها وحيادها، أم تهدف إلى إعادة إنتاج أوضاع مشابهة لما كانت عليه تحت حكم بن علي، خصوصا في ظل تعثر "الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري"، واتهامها بالتأثر بالتحاذبات السياسية.

ويبدو الوضع أكثر سوءا في مصر، التي لم تنجح حتى الآن في تلبية الاستحقاقات الواردة في الدستور الذي تم إقراره في يناير 2014، والتي تضمن

"دستوريا" تحرير وسائل الإعلام المملوكة للدولة من هيمنة السلطة التنفيذية، وعملها كوسائط محايدة، تنقل التفاعلات السياسية والاقتصادية والفكرية والاجتماعية بتوازن. وفي غضون ذلك، تعكس الأوضاع سيطرة تامة للسلطة التنفيذية على وسائل الإعلام المملوكة للدولة؛ سواء كانت مطبوعة أو مسموعة ومرئية.

أما اليمن، فما زالت وسائل الإعلام المملوكة للدولة في هذا البلد تحت السيطرة الكاملة للسلطة الحاكمة، التي تتمثل رهنها في جماعة "أنصار الله" (الحوثيين)، الذين استطاعوا الهيمنة على تلك الوسائط عبر تعيين قيادات تابعة لهم في الأماكن الحساسة بها. وهو الأمر الذي لا يبدو مختلفا عما كانت عليه الأوضاع في ظل حكم الرئيس علي عبد الله صالح، والفترة الانتقالية التي تلت إطاحته.

ورغم أن مخرجات الحوار الوطني الذي جرى في هذا البلد انطوت على تأسيس نظري لحالة ديمقراطية تدعو إلى إدارة تلك الوسائط عبر هيئات مستقلة ذات تشكيل متوازن؛ فإن تلك المخرجات تبدو حاليا في مهب الريح، في ضوء تعرض اليمن لحرب واسعة بين "الحوثيين" وأنصار الرئيس السابق علي عبد الله صالح من جانب، وقوات التحالف العربي بقيادة السعودية من جانب آخر.

ورغم التباين الواضح في السياق الذي تجري فيه مقارنة الإعلام المملوك للدولة في كل من تونس ومصر واليمن، فإن عناصر مشتركة تبدو مؤثرة وحاكمة في البيئات الثلاث؛ ومنها ما يلي:

- درجة واضحة من الالتباس في تعريف الحالة السياسية التي تمر بها الدول الثلاث؛ وما إذا كانت تلك الحالة تشير إلى عمليات لإعادة إنتاج الأوضاع القديمة كما يميل البعض إلى وصف التطورات في مصر، أو صراع على شكل التوجه العام؛ وما إذا كان إصلاحيا أم ثوريا كما يحدث في تونس، أو غموض وحرب أهلية وغزو وتدخلات خارجية حادة كما يشهد اليمن.

- درجة واضحة من التوافق على إبقاء منظومات الإعلام المملوكة للدولة من دون تصفية أو خصخصة، وفق إفادات معظم المستطلعة آراؤهم في إطار إعداد أوراق المشروع الثلاث.



- يبدو أن إصلاح منظومة الإعلام المملوكة للدولة في الدول الثلاث، بحسب معظم الإفادات الواردة في الأوراق الثلاث، مرهون بالسياق السياسي أو "الإرادة السياسية" للنخب الحاكمة بشكل أساسي.
- الإصلاح يتخذ "الاستقلالية" عنواناً، والرشد في الأداء والتشغيل منهجاً، وينشد تحويل تلك الوسائل إلى "نمط الخدمة العامة".
- الجماعات الصحفية والإعلامية في البلدان الثلاث تلعب دوراً رئيسياً في أي عملية تغيير تشهدها تلك المنظومات.
- ثقة الجمهور في تلك المنظومات تتزعزع وتبدو متداعية بسبب ارتهاؤها التاريخي للسلطات الحاكمة؛ الأمر الذي انعكس في سوية المشتغلين بتلك المنظومة وأنماط أدائهم.
- النخب الحاكمة (أو المتصارعة على الحكم) في البلدان الثلاثة تبدو أقرب لفكرة الهيمنة على وسائل الإعلام المملوكة للدولة في مقابل فكرة تحريرها واستقلالها.
- تعاني وسائل الإعلام المملوكة للدولة في الدول الثلاث من مشكلات متشابهة (وإن اختلفت حدتها)، خصوصاً فيما يتعلق بسوء إدارتها، وشيوع الفساد بها، وتدني أدائها المهني، وترهلها، وعجزها عن منافسة وسائط الإعلام الخاص والوافد.
- تتفق النخب المستطلعة آراؤها (بحسب الجهد التطبيقي في الأوراق الثلاث) على أهمية تبني سياسات "إعادة هيكلة" في إطار عملية إصلاح وتأهيل وسائل الإعلام المملوكة للدولة، بما يتماشى مع مقتضيات الإصلاح والانتقال الديمقراطي.

### ثانياً: ما الإعلام المملوك للدولة؟

- يشهد تعريف "الإعلام المملوك للدولة" قدراً من الالتباس العام من جهة، وقدراً أكبر من الالتباس فيما يخص الدول الثلاث موضع البحث من جهة أخرى.
- تعرف دول ديمقراطية متقدمة عديدة نمط "الإعلام المملوك للدولة"، حيث يُنظر إلى الدولة في هذا الإطار باعتبارها "المجموع العام"، وليس الحكومة (السلطة التنفيذية)

فقط، ولا النظام (مجموع الأجهزة والكيانات المتحركة في الأداء العام) فقط، ولكن بوصفها كيانا أوسع، يعمل في إطار تحقيق المصلحة العامة، كما يشخصها المواطنون عبر وسائل المشاركة الديمقراطية.

وقد نشأ مصطلح "نمط الخدمة العامة" في هذا الإطار، ليشير إلى منظومة من وسائل الإعلام التي تعمل على تحقيق أهداف؛ منها:

- الحفاظ على الوحدة والاندماج الوطنيين.
- تمثيل الفئات المختلفة في المجتمع تمثيلا عادلا وشاملا ومتوازنا.
- تيسير المشاركة السياسية والمجتمعية.
- توفير المعلومات والمعارف وصيانة الحق في الاتصال.
- مراقبة أداء السلطات العامة والمجتمع المدني والمشروع الخاص والفعاليات المجتمعية.

- مراقبة عملية صنع القرار، والمساهمة فيها، وترشيدها.
- الدفاع عن المصالح الوطنية المتفق عليها.
- نقل ما يجري في العالم إلى جمهور الدولة، ونقل صوت الدولة والمواطنين إلى العالم.

وللقيام بهذا الدور على النحو الأمثل؛ فقد برزت تجارب عديدة؛ أهمها تجربة هيئة الإذاعة البريطانية (بي بي سي)، وهيئة الإذاعة الأسترالية (إيه بي سي)، وتجارب أخرى في بلدان مثل كندا، وألمانيا، والدنمارك.

وقد انطلقت تلك التجارب في عملها من واقع سياسي يمكن وصفه بأنه "مستقر"، و"ديمقراطي"، يعتمد منهاجا ثابتا في الفصل بين السلطات، والتوازن والتحقق *Cheeks and Balances* المتبادل بينها.

ولكي يقوم إعلام "الخدمة العامة" بدوره؛ فقد تم تطوير قواعد معينة لمساعدته على الوفاء بهذا الدور؛ ومنها ما يلي:

- الإشراف على "إعلام الخدمة العامة" أو "الإعلام العام" أو "الإعلام العمومي" أو "الإعلام المملوك للدولة" (أي كانت التسمية) معقود لهيئات مستقلة غير تابعة مباشرة للسلطة التنفيذية، وهي هيئات قابلة للمحاسبة والمراجعة والتقييم.
- تعيين القيادات، ومحاسبتها، يتم بواسطة الهيئات المستقلة، وليس من خلال السلطة التنفيذية.
- التمويل من المال العام أو من أموال الرخص (مثل تجربة بي بي سي)، حيث يدفع المواطنون ضريبة (إتاوة) سنوية، ويتم جمعها وتخصيصها للإعلام العام، كما يقوم البرلمان (أو أجهزة مستقلة أخرى) بمراجعة الإنفاق والتأكد من سلامة التشغيل ونجاعته.
- تنهض فعاليات مجتمعية عديدة بأدوار التحقق من أداء الإعلام العام؛ على رأسها منظمات المجتمع المدني المعنية، ووسائل "التنظيم الذاتي" Self-Regulation المهنية.
- يمتلك البرلمان الحق في مراجعة أداء المؤسسات الإعلامية العامة، ويسعى البرلمانيون إلى الاتساق مع وجهات نظر المجموعات السكانية التي انتخبتهم حيال أداء الإعلام العام.
- يتم غل يد السلطة التنفيذية عن التحكم في مسار الإعلام العام وأدائه وسياساته التحريرية، وبالتالي يتم تحويله من نمط الأداء الدعائي إلى نمط "الخدمة العامة".

ثالثاً: الإعلام المملوك للدولة في تونس ومصر واليمن

### 1. تونس

#### عناصر منظومة الإعلام المملوك للدولة

- إضافة إلى وسائل الإعلام السمعية والبصرية المملوكة للدولة، يبرز تقرير الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال أن الدولة التونسية تمتلك حالياً مؤسستين في

قطاع الصحافة المكتوبة هما الشركة الجديدة للطباعة والصحافة والنشر (سنيب)، و"دار الصباح".

- وتصدر المؤسسة الأولى صحيفتي "لابراس" الناطقة بالفرنسية و"الصحافة" بالعربية، ورغم مكانة صحيفة "لابراس" في المشهد الإعلامي نظرا لعراقتها وقيمة الكفاءات التي تحتويها، فإن حدة سيطرة نظام بن علي عليها وعلى خطها التحريري حالت دون تطورها وجعلت صحفيتها يضيقون ذرعا بالممارسات المذكورة، ويقومون بحركات احتجاجية عامي 2008 و2009.

- تشكو الصحيفتان الصادرتان عن شركة "سنيب"، منذ 2011، من أوضاع متردية، حيث لم يتجاوز معدل طباعة العدد الواحد من صحيفة "لابراس" في أكتوبر 2011، نحو 28.968 نسخة، وحجم توزيعها نحو 16.721 نسخة، ولم يتجاوز معدل طباعة جريدة "الصحافة" خلال الفترة نفسها نحو 2000 نسخة، بينما تردّي عدد النسخ المباعة منها إلى نحو 463 نسخة. وأمام هذا الوضع حاولت إدارة المؤسسة إيقاف صدور جريدة "الصحافة" أو تغيير صيغتها، لكنها اصطدمت بمعارضة الصحفيين العاملين فيها وعددهم 63 صحفيا (لا يباشر العديد منهم مهامهم بتاتا بالجريدة بل إن بعضهم يعمل بانتظام في مؤسسات إعلامية أخرى)، ومثل هذه الوضعية تبرز أن إصلاح هذا القسم من الإعلام العام لا يجب أن يطال فقط الجوانب المهنية بل كذلك الإدارية والمالية لوضع حد لبعض الأوضاع المزرية لتبديد المال العام.

- أما "دار الصباح" فقد كانت تعتبر إلى عام 2011 أعرق المؤسسات الصحفية الخاصة في تونس، وهي تصدر صحيفتين يوميتين هما "الصباح"، التي تصدر باللغة العربية و"لوطن" الناطقة بالفرنسية، كما تصدر كذلك صحيفة أسبوعية باللغة العربية، وهي "الصباح الأسبوعي"، وقد تضررت هذه الصحف بسبب سياسة الترغيب والترهيب التي دأب على استخدامها نظام بن علي، وساهمت المشاكل المادية والخلافات العائلية في جعل "دار الصباح" تؤول إلى أيدي صهر الرئيس السابق "صخر المطايري"، الذي اقتنى 70% من رأسمالها في العام 2009، لتؤول بعد ذلك

إلى قطاع الإعلام العام، بعدما تمت مصادرة أملاك بن علي وأقاربه، وتعيين "متصرف قضائي" على رأس المؤسسة المذكورة.

- ظهرت نزعات إصلاحية بخصوص الصحافة المطبوعة التونسية، إذ ارتفعت أصوات مطالبة بإنشاء هيئات أو مجالس تحرير منتخبة، لتحديد الخط التحريري للمؤسسة الصحفية والسهر على احترامه. كما طالب الصحفيون بالفصل بين التحرير والإدارة للقطع مع مرحلة الخضوع للأوامر الفوقية الصادرة عن الإدارة العامة للمؤسسة أو لمسؤولين نافذين في السلطة.

- تم انتخاب مجلس تحرير في صحيفة "لابراس"، في 18 يناير 2011، كما تم تعيين مجالس تحرير لكل من صحيفة "الصباح" (في 24 يناير 2011)، ثم جريدة "الصحافة" (18 فبراير 2011). إلا أن ما يجب الإشارة إليه هو أن بعض هذه الهيئات بقيت صورية ودون فاعلية تذكر، نتيجة تلكؤ ومماطلة بعض المسؤولين في المؤسسات الإعلامية العامة، الذين مازالوا يرفضون مبدأ الفصل بين الإدارة والتحرير.

- ساهم تطوير مجالس تحرير منتخبة في بعض المؤسسات الإعلامية العامة في إرساء خط تحريري يقطع مع السائد تاريخياً، لكن التغيير الحاصل في مستوى المضمون لم يواكبه تطور في مستوى الأساليب، حيث بقي الخطاب الإعلامي المتداول بعد 14 يناير 2014، متمسماً بقدر كبير من العاطفية والتشنج والمغالاة، مع الإسهاب في تناول مساوئ الماضي على حساب التطرق لمشاكل البلاد الآنية والمتوقعة. كما سقطت بعض الصحف في منهج الإثارة سواء من حيث الإخراج أو العناوين أو المادة الإخبارية.

### تقييم منظومة الإعلام المملوك للدولة

- ترى الباحثة فاطمة العيساوي، من مدرسة لندن للاقتصاد، في ورقة نشرها مركز "كارنيجي" للشرق الأوسط، في 10 يوليو 2012، أن الإعلام التونسي لا يزال يمثل منبراً للتلاعب وممارسة الضغوط والتحيز. وقد أصبحت وسائل الإعلام المسرح الرئيس للحركة السياسية والأيديولوجية الشرسة بين الإسلاميين والنخب

العلمانية. وقد أدرك حزب النهضة الإسلامي (الذي هيمن على السلطة في أعقاب إطاحة بن علي) رويدا رويدا التأثير المطرد للإعلام الوطني، واتجه إلى تبني تكتيكات النظام السابق عليه.

- يتفق معظم المستطلعة آراؤهم في إطار بحث "إصلاح الإعلام العمومي في تونس"، على أنّ تونس لم تعرف قبل 14 يناير 2011 إعلاما عاما، حيث شهدت تونس طوال حقبة طويلة وضعا تميز بتدجين الإعلام الذي تمتلكه الدولة واستخدامه كدعم أساسية لمنظومة الاستبداد ولخدمة صورة الفريق الحاكم عامة ورئيس الجمهورية خاصة. ولعل أبلغ الصور في هذا الصدد احتواء برمجة الإعلام العام على برامج مندرجة في إطار تكريس عبادة الأفراد.

- فكما هو الشأن في كل البلدان الديكتاتورية، عرفت تونس إعلاما حكوميا لا عاما، بحيث كان يقع التحكم سياسيا في تعيين المشرفين عليه بما فيهم المديرون وأعضاء مجالس الإدارة، كما يخضع حجم موارده المالية والبشرية إلى حاجات السلطة بالأساس في تنفيذ أجندتها، بموازاة إهمال صناعة الإعلان واستخدام مستجدات تكنولوجيا الاتصالات.

- وبسبب الهيمنة الحكومية تم سلب الصحفيين استحقاقات الحريات الصحفية، حيث تنحت فاعلية الخط التحريري ومدونات السلوك وهيئات التحرير، لصالح سياسة التعليمات التي كان أغلبها يصدر من قصر قرطاج ووزارة الداخلية ووكالة الاتصال الخارجي.

- ومن سمات هذا النوع من الإعلام: غياب أهم مبادئ المهنة وأخلاقياتها، التي تترك مكانها لأساليب الدعاية والتضليل والتعقيم، والاقتصار على، أو الإكثار، من ذكر الأخبار "الإيجابية"، وتشويه الخصوم، واعتماد لغة التقزيم والتضخيم والتجيش والتعبئة، واحتكار الحقيقة.

- يطغى على "الإعلام الحكومي" أيضا تنكره للمسؤولية التي يفترض أن يتسم بها الإعلام العام تجاه الجمهور، والتي تتلخص في الأدوار السابق ذكرها، والمتصلة بالإخبار، وتيسير المشاركة السياسية والاجتماعية، ومراقبة السلطات، وغيرها.

## 2. مصر

### عناصر منظومة الإعلام المملوكة للدولة

تتوزع أجهزة الإعلام ووسائله التابعة للدولة المصرية على النحو التالي:

- اتحاد الإذاعة والتلفزيون (المعروف بماسبيرو، ويحق له وحده بموجب قانون تأسيسه عام 1970 إنشاء وتملك محطات البث المسموع والمرئي. ثم جاء قانون ضمانات وحوافز الاستثمار لسنة 1997 والذي تلاه قرار رئيس الوزراء لسنة 2000 بشأن قيام منطقة حرة عامة بمدينة الإنتاج الإعلامي بالسادس من أكتوبر، ما فتح الباب أمام إنشاء قنوات فضائية خاصة، وكانت أولها دريم في العام التالي). ويشمل اتحاد الإذاعة والتلفزيون 35 إذاعة (يعمل بها 4500 شخص)، ومحطتي تلفزيون قوميتين لبث الأرضي (القناة الأولى والثانية)، بالإضافة إلى ست قنوات محلية توفر تغطية إعلامية إجمالية لمحافظات مصر، بواقع 27 محافظة، فضلا عن ثلاث قنوات فضائية (المصرية الفضائية، النيل للأخبار، تلفزيون النيل الدولي). كما يوفر اتحاد الإذاعة والتلفزيون عشر قنوات فضائية متخصصة عبر شبكة تلفزيون النيل، منها النايل لايف، النيل للرياضة، الأسرة والطفل، الثقافية، النايل سينما، دراما، صوت الشعب، ويقدر عدد العاملين بالتلفزيون المصري بحوالي 37 ألف موظف وإعلامي، بحسب تصريحات عصام الأمير رئيس الاتحاد، الذي أكد "انخفاض أعداد العاملين من 45 ألفا بسبب التوقف عن التعيينات على مدى السنوات التي تلت 25 يناير 2011".

ويعاني "ماسبيرو" من عجز مالي كبير وديون تبلغ نحو 22 مليار جنيه مصري (الدولار الأمريكي 7.80 جنيه)، بحسب تصريحات رئيس اتحاد الإذاعة والتلفزيون عصام الأمير في نوفمبر 2014، وهو العام الذي بلغت الفجوة المالية لماسبيرو فيه أكثر من أربعة مليارات جنيه، في وقت تستهلك الأجور فيه نحو 220 مليون جنيه من موازنته الشهرية.

- يعمل في المنظومة الصحفية المملوكة للدولة المصرية نحو 31 ألف فرد، وتتكون تلك المنظومة من الشركة القومية للتوزيع، وهي مؤسسة لا تصدر صحفا، لكنها تعنى بتوزيع الصحف وبعض الأنشطة التكميلية الأخرى. كما تبرز وكالة أنباء الشرق الأوسط، وهي الوكالة الرسمية للدولة، ولا تصدر عنها صحف، وإن كانت تمتلك موقعا إلكترونيا. وهناك أيضا نحو 54 صحيفة مطبوعة تصدر عن ست مؤسسات قومية: الأهرام، والأخبار، ودار التحرير، وروز اليوسف، ودار الهلال، ودار المعارف. وعلى سبيل المثال لا الحصر عانت دار الهلال، خلال السنوات الأخيرة، من أزمة مالية عاصفة هددتها بالإغلاق، وهي ثاني أقدم مؤسسة صحفية بعد الأهرام، قام بإنشائها جورجى زيدان عام 1892. فقد عجزت دار الهلال عن دفع رواتب العاملين وعن شراء مستلزمات الإنتاج من أحبار وورق للطباعة، حتى أنها رفضت طبع كتب وزارة التربية والتعليم التي كانت تدر عليها ربحا يقدر بعشرة ملايين جنيه مصري سنويا، وذلك بسبب أزمة ديون (بنكية وحكومية) تراكمت عليها منذ سبعينيات القرن الفائت. كما تفجرت أزمة مشابهة مع مؤسسة روز اليوسف في 2013، عندما أضرب بعض العاملين للمطالبة بصرف مستحقاتهم المالية المتأخرة، وجاء رد المسؤولين أن الدعم الذي تتلقاه المؤسسة من المجلس الأعلى للصحافة (حوالي 2.5 مليون جنيه شهريا للمؤسسات القومية المتعثرة) لا يكفي لتغطية التكاليف... وبالتالي تعتمد هذه المؤسسات على ضخ أموال إضافية من الحكومة، وتبقى المشكلة دون حل، لأن نمط الملكية أدى إلى ضعف الرقابة على الأداء الاقتصادي وإلى اختلال في الهياكل، وبالتالي تستمر معظم هذه المؤسسات في تكبد الخسائر، خاصة وأن عددا كبيرا من قرائها قد تخلوا عنها وفضلوا بعض الجرائد الخاصة. وبحسب بعض التقديرات الرسمية فإن ديون تلك المؤسسات تبلغ نحو عشرة مليارات جنيه، فيما تذهب تقديرات غير رسمية إلى أن تلك الديون تبلغ نحو 12 مليار جنيه، معظمها في صورة فوائد بنكية، ومتأخرات للضرائب والتأمينات.

- تأثرت المطبوعات القومية بنمط الملكية الذي فرض عليها منذ العهد الناصري، وتحديدًا في مايو 1960، عندما تغير شكل ملكية الصحف في مصر



بصدور قانون "تنظيم الصحافة"، الذي آلت به ملكية الصحف إلى ما كان يعرف بـ"الاتحاد القومي"، ثم "الاتحاد الاشتراكي العربي" التنظيم البديل بعد ذلك، حتى تم إلغاؤه في أواخر عهد الرئيس السادات. ومع عودة الحياة الحزبية عام 1980، وفقا للتعديلات التي أجريت وقتها على دستور 1971، صدر قانون سلطة الصحافة رقم 148 لسنة 1980، الذي تم بمقتضاه نقل تبعية الصحف القومية إلى مجلس الشورى (وهو موضوع شكلي، لأن المتحكم الرئيس فيها ظل السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية والحكومة التي تحدد رؤساء مجالس الإدارات وترسل أسماءهم في قائمة إلى مجلس الشورى). وتدرجيا أصبح هناك الصحف القومية، والحزبية، ثم الخاصة، بعدها بسنوات، ونظم القانون رقم 96 لسنة 1996 هذه المسألة.

### تقييم منظومة الإعلام المملوك للدولة

- عرفت مصر وسائل الإعلام المملوكة للدولة منذ القرن التاسع عشر؛ حيث صدرت صحيفة "الوقائع المصرية" في ديسمبر من العام 1828، كصحيفة مملوكة للدولة المصرية في عهد محمد علي باشا، فيما بدأ بث الإذاعة اللاسلكية المملوكة للحكومة في العام 1934، بعد نحو عقد من هيمنة الإذاعات الأهلية التجارية.
- ورغم تلك البداية الرسمية لوسائل الإعلام الشعبية، فإن مصر عرفت الملكية الخاصة لوسائل الإعلام بشكل واسع، خصوصا خلال النصف الأول من القرن العشرين، قبل أن تبدأ حقبة هيمنت فيها الدولة على كافة أنشطة الإعلام منذ مطلع الستينيات من القرن نفسه.
- ومع اندلاع انتفاضة يناير 2011، كانت المنظومة الإعلامية المملوكة للدولة المصرية قد صارت شديدة الضخامة والاتساع من جهة، وانطوت على كثير من جوانب العوار والفساد والخلل من جهة أخرى.
- لم تستطع تلك المنظومة أن تصبح مصدر اعتماد رئيسا للجمهور المصري على مدى العقدين الأخيرين، وبالتالي فقد عجزت عن الوفاء بأحد أهم أدوارها، بسبب تفاقم الفساد فيها، وإخفاقها في الوفاء بالمعايير المهنية اللازمة، وارتهاؤها لمصالح

نخبة ضيقة في الدولة/الحكومة/الحزب الحاكم في النظام السابق، إضافة إلى عدم قدرتها على مواكبة التغيرات الكبيرة التي طرأت على الفضاء الإعلامي الإقليمي والدولي، وإهدار الموارد التي تستخدمها، وافتقادها للإطار المؤسسي، وعدم خضوعها إلى أي من أنماط التنظيم الذاتي الفعال، أو الرقابة على الأداء وضمن الجودة.

- إضافة إلى ذلك، فإن تلك المنظومة باتت مثقلة بديون تبلغ نحو 32 مليار جنيه مصري، ويعمل بها نحو 70 ألف إعلامي وصحفي وعامل وإداري، ينشطون في دوائر صناعة متكاملة، تتمركز وسائلها في أفضل مفاصل الصناعة، وتحمل أسماء تجارية وفنية براقة وعريقة، وتنطوي على أصول مادية ومعنوية ضخمة.

- ولأن تلك المنظومة تنطوي على استثمارات مجتمعية ومالية كبيرة، وتحظى بهذا التاريخ العريق، وتمتلك أدوات الصناعة المتكاملة، وتتمتع بالتمركز الجيد، فإن الديون الضخمة، والتراجع المهني الحاد، كلها عوامل يجب أن تعالج، سواء لأسباب اجتماعية وسياسية تتعلق بحقوق العاملين، أو لأسباب مهنية تتعلق بالحاجة إلى استخدامها في عملية بناء الدولة الجديدة، أو لأسباب اقتصادية بحتة تتصل بضرورة تفادي التفريط في تلك الأصول في أكثر أوقات تدني قيمتها السوقية بفعل ما لحق بسمعتها من أضرار، وما تعرضت له من تجريف وإفساد وسوء إدارة.

- إن المنظومة الإعلامية المملوكة للدولة المصرية في حاجة إلى تغييرات جذرية، تحولها إلى نمط الخدمة العامة، وتحررها من الارتعان لسلطة أي حكومة، وتمكنها من التطور، وتكسر حرية التعبير، وتسهم في حماية الإطار الديمقراطي المنشود، وتلعب دورا مهما في قيادة التحول وتحقيق التقدم.

### 3. اليمن

#### عناصر منظومة الإعلام المملوك للدولة

تشكل منظومة الإعلام الرسمي في اليمن في الوقت الراهن من: وزارة الإعلام، وتتبعها المؤسسات التالية:

المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون، وكالة الأنباء اليمنية "سبأ"، مؤسسة الثورة للصحافة والطباعة والنشر، مؤسسة الجمهورية للصحافة والطباعة والنشر، مؤسسة 14 أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر، دار باكثير للطباعة والنشر، دار الهمداني للطباعة والنشر، معهد التدريب والتأهيل الإعلامي، مركز التوثيق الإعلامي.

كما يوجد عدد من المراكز الإعلامية، وهي ثمانية مراكز، منها ثلاثة مراكز داخل اليمن (صنعاء، عدن، الحديدة)، وستة مراكز في الخارج (مصر، الأردن، المملكة المتحدة، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا).

### وزارة الإعلام:

- رغم أن وزارة الإعلام هي السلطة العليا التي تتولى إدارة منظومة الإعلام الرسمية في اليمن، ورغم أن التشريعات قد منحتها سلطات واسعة في مجال إدارة الإعلام في اليمن، إلا أن المقابلات (التي أجريت في إطار الورقة الخاصة باليمن) أظهرت أن الوزارة في الوقت الراهن لم تعد تمارس دورا حقيقيا وفاعلا في إدارة العمل الإعلامي في اليمن، حيث انتقلت أغلب مهامها واختصاصاتها إلى المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون، وأصبح دور الوزارة مقتصرًا على بعض المهام الشكلية، ويتركز أغلبها في يد الوزير فقط.

- عمد كثير من الوزراء إلى تهميش دور الوزارة، وتفعيل دور المؤسسة في ظل احتفاظ الوزير بمنصب رئيس مجلس إدارة المؤسسة وهيمنته على السلطة الفعلية فيها، وهو ما أدى إلى غياب الاهتمام بالوزارة وكادرها، وعدم العمل على تطوير منظومة اللوائح الحاكمة لها.

### المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون:

- مع تحقيق الوحدة اليمنية في 22 مايو 1990، تم دمج هيئة الإذاعة والتلفزيون (عدن) مع المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون (صنعاء) في مؤسسة واحدة تسمى المؤسسة العامة اليمنية للإذاعة والتلفزيون، وقد صدر قانونان ينظمان عمل

المؤسسة هما القانون رقم (22) لعام 1999، والقانون رقم (32) لعام 2003، الذي صدر بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس النواب، وتضمن القانون الأخير في المادة (3) أن المؤسسة شخصية اعتبارية ولها ذمة مالية مستقلة وتخضع لإشراف وزير الإعلام ومركزها الرئيس أمانة العاصمة صنعاء، كما أوضحت التكوينات الرئيسية للمؤسسة. وبموجب اللائحة فإن القنوات الفضائية والإذاعات الرسمية أصبحت تتبع رسمياً المؤسسة وتخضع لإشرافها فنياً ومالياً وإدارياً.

- وتتمثل العلاقة مع الوزارة في شخص الوزير، حيث يتأسس الوزير مجلس إدارة المؤسسة، بينما قطاع الإذاعة والتلفزيون في الوزارة لا يمتلك مهاماً وصلاحيات محددة وواضحة في علاقته مع المؤسسة ولا يوجد له دور مباشر مع المؤسسة. ويتضح ذلك من خلال مراجعة اللائحة التنظيمية للمؤسسة والتي لم تمنح أي اختصاص للقطاع في الوزارة، واكتفت بالإشارة فقط إلى الوزير ودوره في الإشراف على المؤسسة.

#### وكالة الأنباء اليمنية "سبأ":

- تعد الوكالة إحدى المؤسسات التابعة للوزارة، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتخضع لإشراف الوزير. وتعد الوكالة هي المصدر الرئيسي لجميع الأخبار التي يتم نشرها في الأجهزة الإعلامية الرسمية، ومن ثم فإن مستوى جودة العمل في الوكالة ينعكس إيجاباً أو سلباً على أداء القنوات الرسمية والصحف والإذاعات الرسمية.

- طبيعة العلاقة إشرافية عامة من خلال خضوعها لإشراف الوزير وحقه في التصديق على قرارات مجلس إدارة الوكالة، وعرض الوزير بتعيين رئيس مجلس إدارة الوكالة ونائبه، ووجود مندوب للوزارة في مجلس إدارتها.

#### المؤسسات الصحفية:

- تعد المؤسسات الصحفية الرسمية في اليمن وحدات تابعة للوزارة، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتمارس مهامها وفقاً للوائحها المعتمدة تحت إشراف الوزير.

- طبيعة العلاقة مع الوزارة إشرافية من خلال اقتراح تعيين رئيس مجلس إدارة المؤسسة ونوابه، وتعيين مندوب للوزارة في مجالس إدارتها وعدد من قيادات المؤسسات المتخصصة كأعضاء في مجلس الإدارة، وبعض الصلاحيات الممنوحة للوزير في التصديق على التعيينات، واعتماد أو الاعتراض على قرارات المجلس، واعتماد اللائحة الداخلية وغيرها، غير أن قطاع الصحافة في الوزارة لا توجد له صلاحيات وعلاقات واضحة ومحددة مع تلك الجهات.

### معهد التدريب الإعلامي:

- المعهد هو إحدى المؤسسات التابعة لوزارة الإعلام، يتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، ويخضع لإشراف الوزير.

- يتولى المعهد مهام تدريب وتأهيل العاملين في المجالات الإعلامية من أجل الإعداد المهني المنسق للعمل الإعلامي ولتنمية التخصص في المجالات الإعلامية المختلفة.

- يرتبط المعهد بالوزارة من خلال إشراف الوزير على عمل المعهد وترشيحه لعميد هو نائبه، وعميد المعهد مسؤول مسؤولية كاملة أمام الوزير.

### مركز التوثيق الإعلامي:

- يعد المركز إحدى الجهات التابعة لوزارة الإعلام، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة ويعمل تحت إشراف الوزير.

- يتولى مهام إنتاج المواد الإعلامية وجمع وتوثيق وأرشفة المعلومات اللازمة للعمل الإعلامي، وتزويد الجهات المختلفة والباحثين بالمعلومات التي يحتاجونها. وتمثل العلاقة مع الوزارة في إشراف الوزير على عمل المركز، وموافقه على تعيين مديره العام، واعتماد لائحته لتنظيمية.

### مكاتب الإعلام الداخلية في المحافظات:

- تعد مكاتب الإعلام في المحافظات وحدات تابعة للسلطة المحلية، غير أنها ترتبط فنيا بالوزارة. لوحظ عدم وجود لائحة تنظم البنية الاختيار والعمل في تلك

المكاتب. كما لوحظ عدم وضوح العلاقة بين هذه المكاتب والإدارة العامة المعنية في الوزارة.

### مراكز الإعلام الخارجية:

- تخضع هذه المراكز لتبعية الوزارة، وفي أغلب الحالات تكون قرارات تعيين موظفيها من قبل الوزير، وكثيرا ما يتم تجاهل دور القطاعات داخل الوزارة في هذا الشأن، ورغم صدور قرارات من رئاسة الوزراء بتخفيض تلك الملحقيات الإعلامية والمراكز الإعلامية، فإنه لم يتم الالتزام بها. وهنا كحاجة ماسة إلى تقييم مدى الحاجة الفعلية لمثل هذه المراكز والملحقيات وجدواها في خدمة الرسالة الإعلامية للوزارة.

### تقييم الإعلام المملوك للدولة

يعاني الإعلام العام في اليمن جملة من المشكلات والتحديات؛ ومنها ما يلي:

- المشكلات الإدارية، وخصوصا المركزية الشديدة، التي تجعل من السلطة التنفيذية ممثلة في وزير الإعلام متحكما في كافة شؤون المؤسسات الإعلامية العامة.

- التضخم الوظيفي، وأساليب التعيين الاجتماعية، التي جعلت عدد العاملين في المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون يبلغ نحو 4 آلاف، منهم نحو 27.4% من المتعاقدين والمتعاونين.

- تفاقم الاستخدام السياسي لوسائل الإعلام المملوكة للدولة من قبل السلطة المهيمنة.

- ضعف البنية الأساسية، وتراجع الحالة التكنولوجية.

- غياب المتابعة والرقابة على الأداء.

- الإدارة غير الاقتصادية، وتدني الموارد الذاتية، مما يكرس اعتماد المؤسسات الإعلامية العامة على تمويل الدولة، الممثل في نحو 80 مليون دولار سنويا، تستأثر المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون بنحو 62% منها.

- تدني الأداء المهني، وشيوع أنماط الإثارة والتحريض، ونقص عمليات التدريب والتأهيل، وغياب ثقافة الجودة.

## رابعاً: لماذا يجب إعادة هيكلة وسائل الإعلام المملوكة للدول الثلاث؟

- رغم أن الأوراق الثلاث تركز على أن غياب الإرادة السياسية يحول دون إقامة مؤسسات الإعلام العامة من عثراتها، وتحريرها واستقلالها وتبنيها أنماط أداء مهنية وإدارية رشيدة، فإن إعادة هيكلة تلك الوسائل والمنظومات يبدو خياراً يحظى بدرجة من الاتفاق كبيرة بين معظم النخب المستطلعة آراؤهم في إطار المقابلات والاستطلاعات التي أجرتها فرق البحث الثلاث.

- ومن أسباب ترجيح كفة خيار إعادة الهيكلة ما يلي:

- تعرف دول متقدمة كثيرة نمط وسائل الإعلام المملوكة للدولة، والممولة من دافعي الضرائب، والمدارة بواسطة هيئات مستقلة تمثل الدولة وليس الحكومة، والتي تؤدي خدمة عامة للجمهور، ويمكنها أن تسد احتياجاته وتراعي أولوياته، من دون هيمنة الاعتبارات التجارية أو الأجندات الخاصة أو أنماط الأداء المنحازة لبعض القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية على حساب القوى الأخرى.

- حجم الاستثمار المجتمعي في إنشاء وتطوير وسائل الإعلام التابعة للدولة كبير في كل من الدول الثلاث، وإن كان متبايناً بحسب حجم كل صناعة ومجتمع. وطرح تلك الوسائل للخصخصة أو أنماط تملك أخرى في ذلك التوقيت سيمثل إهداراً لها، لأنه سيطررها للبيع في وقت تبدو فيه فاقدة للاتجاه والمصدقية وغارقة في الفساد، وبالتالي ستخفض قيمتها السوقية مقارنة بقيمة أصولها، بما يمثل هدراً للمال العام

- تبدو الدول الثلاث في مرحلة إعادة بناء بعد فترة الانتفاضات، وهي تريد تطوير أنساق سياسية واجتماعية واقتصادية رشيدة تتسق مع المطالب الثورية المتعلقة بالانتقال الديمقراطي والقضاء على الفساد والاستبداد واختلاط المال بالحكم، ولذلك فإن تلك الفترة تحتاج إلى امتلاك الدولة منظومة إعلامية يمكنها أن توظف أهدافها وتنقلها للمجموع العام.

- ما زالت بنى الإعلام الخاص في الدول الثلاث من دون أي تنظيم ذاتي محكم أو نمط من أنماط الدقة العامة المعنية بمراقبة الأداء الإعلامي، كما أن بعض عناصر منظومة الإعلام الخاص تفرط أحيانا في انتهاك القواعد المهنية، وتستخدم كأدوات مباشرة لمصالح سياسية ومالية ضيقة.

- تعرضت الدول الثلاث في فترة الانتفاضات وما تلاها إلى ما يمكن تسميته بحالة "انكشاف إعلامي"، في ظل زيادة تمركز بعض الأقتية الإعلامية العربية والأجنبية الناطقة بالعربية في واقع تلك البلدان، وبعض تلك الأقتية يمتلك أجنادات خاصة، ربما قد لا تتسق مع المصالح الوطنية.

- إن التخلي عن تلك الوسائل عبر التصنيفية أو التخصصية يمكن أن يؤثر في حقوق ومراكز العاملين فيها في الدول الثلاث، كما يجرم المنظومات الإعلامية فيها من احتمالات الوصول إلى ممارسة مهنية غير مرهونة للاعتبارات التجارية.

### خامسا: إعادة الهيكلة في إطار عملية الإصلاح

- تبدو عملية إعادة هيكلة وسائل الإعلام المملوكة للدولة في كل من تونس ومصر واليمن مسألة ضرورية لتجاوز أزمات تلك الوسائل، والحفاظ على الاستثمار المجتمعي فيها، وصيانة حقوق العاملين بها، وضمان تطوير أداء إعلامي يحقق أهداف "الخدمة العامة".

- رغم أن مصطلح "إعادة الهيكلة" بات مصطلحا سيئ السمعة في بيئات الدول الثلاث الإعلامية والسياسية، بالنظر إلى طرحه من قبل أطر عديدة من دون تفعيل، فإنه يبدو الخيار الأكثر موضوعية بالنظر إلى تعقد مشكلات تلك الوسائل وصعوبة الاستغناء عنها.

### الأساس الدستوري والسياسي

- تنطلق عملية إعادة الهيكلة من الأساس الدستوري، الذي يعبر عن إرادة وتوافق سياسيين بشكل أو بآخر في كل من تونس ومصر، اللتين أصدرتا دستورين،



تمت الموافقة عليهما بأغلبية ساحقة في العام 2014، متضمنين إطارا منضبطا وطموحا لإعادة هيكلة وسائل الإعلام المملوكة للدولتين وفق نمط "الخدمة العامة".

- وبالنسبة إلى اليمن، فقد تكفل الحوار الوطني في 2014، بإرساء تصور، يمكن أن يكون منطلقا لإعادة هيكلة وسائل الإعلام اليمنية المملوكة للدولة، وإن كان يتسم بدرجة من العمومية.

## 1. تونس

- تبنى المجلس الوطني التأسيسي الدستور الجديد بأغلبية ساحقة في 26 يناير/كانون أول 2014، وقد عرف النص الدستوري الجديد تحسنا كبيرا مقارنة بالمشروع الأول الذي تم اقتراحه في 2012، وتضمن العديد من التوصيات المتعلقة بتعزيز حرية التعبير وحماية حقوق الإنسان والتأسيس لحياة سياسية تشيع فيها الديمقراطية ودولة القانون.

- وقد أكد ديولوار كريستوف الأمين العام لمنظمة "مراسلون بلا حدود" في تعليقه على اعتماد الدستور التونسي الجديد: "أن أحد الأهداف الرئيسة من الثورة قد تحققت، واعتبر أن هذا الدستور يمثل نقطة تحول لتونس، (...). وبفضله أصبحت حرية الإعلام مسألة راسخة، وإن كان ذلك يُعد أمرا حيويا بالنسبة للديمقراطية التونسية، إلا أنه يبقى غير كافٍ".

- ينص الفصل 31 من دستور 2014، الذي يكفل حرية التعبير، على "أن حرية الرأي والفكر والتعبير والإعلام والنشر مضمونة، ولا يمكن ممارسة رقابة مسبقة على هذه الحريات".

- ومن أهم ما تضمنه الدستور في مجال حريات التعبير، منع ممارسة الرقابة المسبقة على هذه الحريات، لأن هذه الرقابة غالبا ما تتحول إلى رقابة ذاتية تفرغ الممارسة الإعلامية من غاياتها.

- نص الفصل 32 من دستور 2014 على أن الوصول إلى المعلومات حق مكفول، ولا يشير إلى أية قيود خاصة ومتعددة، على غرار تلك المنصوص عليها

بكتافة نسبية ضمن المرسوم 41 لسنة 2011، ويعد هذا الفصل ذا أهمية بالغة، لأنه يؤصل لأحد الحقوق الملحة في الممارسة السليمة للديمقراطية، كما أنه يؤكد مبدأ الشفافية وإتاحة تداول المعلومات، عدا تلك التي تتعلق بالأمن القومي أو لضرورات قضائية ظرفية.

- أكد الفصل 125 من دستور 2014 على أن الهيئات الإعلامية المستقلة التي نص عليها الدستور، تعمل على دعم الديمقراطية وتتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية. وقرر اعتماد مبدأ الانتخاب لكافة أعضائها باعتماد أغلبية معززة. ومن ضمن تلك الهيئات المستقلة هيئة الاتصال السمعي البصري، التي نص الفصل 127 على إنشائها، وكلفها بتولي تعديل القطاع، وتطويره وبالسهر على ضمان حرية التعبير والإعلام، وعلى ضمان إعلام تعددي نزيه، وأكد على أن الهيئة تتمتع بسلطة تربيبية في مجال اختصاصها، وتستشار وجوبا في مشروعات القوانين المتصلة بهذا المجال.

- ويمكن القول إن الدستور الجديد سعى لإحداث قطيعة مع الممارسات الإعلامية في ظل نظام بن علي، فحال دون الرجوع إلى وزارة الإعلام، وفتح بدسرة هيئة الاتصال السمعي البصري آفاقا لمجتمع أكثر تعبيرا وتواصلًا في حدود المسؤولية والفعالية.

## 2. مصر

- في يناير 2014، تم إقرار التعديلات الدستورية على دستور 2012، بأغلبية ساحقة؛ وهي التعديلات التي تضمنت إطارا واسعا لتنظيم المجال الإعلامي في جوانب الحريات والمسؤوليات والحقوق والممارسة، وفي القلب منها تنظيم وسائل الإعلام المملوكة للدولة.

- وفضلا عن النص على حرية الرأي والتعبير، وعدم جواز الرقابة إلا في أوقات الحروب والتعبئة العامة، فقد نص الدستور في المادة 68 منه على ضرورة إصدار قانون لحرية تداول المعلومات.

- نص الدستور في المادة 71 على حيادية واستقلالية وسائل الإعلام المملوكة للدولة.
- ونص في المادة 77 على دور النقابات المهنية في إصدار موثيق الشرف، وتأديب أعضائها، وأخذ رأيها في التشريعات الخاصة بمجال عملها.
- نص الدستور في المادة 211 على إنشاء جهة ضابطة (المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام)، للقيام بدور "الدقة العامة" في متابعة الأداء الإعلامي وتقييمه وتنظيمه، وحماية الحريات الإعلامية.
- في المادة 212 نص الدستور على إنشاء "الهيئة الوطنية للصحافة" كهيئة مستقلة تقوم بإدارة وسائل الإعلام المطبوعة (المؤسسات القومية الثماني) وفق أسس مهنية وإدارية رشيدة.
- في المادة 213 تم النص على إنشاء الهيئة الوطنية للإعلام، كهيئة مستقلة تقوم بإدارة وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة للدولة (اتحاد الإذاعة والتلفزيون) وفق أسس مهنية وإدارية رشيدة.

### 3. اليمن

- تمخض الحوار الوطني في اليمن عن عدد من القرارات الخاصة بالمجال الإعلامي، ومنها:
- إصدار تشريعات تضمن حماية الإعلاميين، وتمنح الحق للأفراد وأجهزة الإعلام المختلفة للاطلاع على نشاط الجهات الحكومية، والحصول على صور من الوثائق المتعلقة بعملها، واعتبار ذلك واجبا عليها، وتوقيع العقوبة على من لا يلتزم بهذا الواجب.
  - ضمان الحق في امتلاك وإطلاق وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة والإلكترونية للمؤسسات والجمعيات والأحزاب.
  - حظر الرقابة على ما تنشره وسائل الإعلام.

وبالنسبة إلى وسائل الإعلام المملوكة للدولة، تضمنت الوثيقة النهائية للحوار إلغاء وزارة الإعلام، وتشكيل هيئة وطنية مستقلة للإشراف على الإعلام من ممثلي المؤسسات الإعلامية العامة والخاصة، والأكاديميين ذوي الاختصاص، ومنظمات المجتمع المدني ذات العلاقة. وتُدعى تلك الهيئة بالمجلس الأعلى للصحافة والإعلام. على أن يتولى هذا المجلس المهام والاختصاصات التالية:

- رسم السياسات وتطوير الرؤى الإعلامية وإصلاح قطاع الإعلام، بكل فروعها.

- توفير كل الضمانات القانونية والأخلاقية لحرية التعبير وحرية الصحافة والإعلام.

- إعادة هيكلة مؤسسات الصحافة والإعلام العامة، وإصلاح أوضاعها، مع مراعاة منح استقلالية مهنية كاملة لإدارتها ولأجهزة التابعة لها.

- وضع لائحة قانونية تنظيمية تعني بتصنيف وتصنيف المهن الصحفية والإعلامية، ووضع آليات ومعايير الاختيار لرؤساء الأجهزة الصحفية والإعلامية تراعي الكفاءة والنزاهة والخبرة.

- متابعة تنفيذ ميثاق الشرف ووضع الضوابط الضامنة لتنفيذه واحترامه.

- الإشراف على وضع الموازنات المالية لأجهزة ومؤسسات الصحافة والإعلام العام والمصادقة عليها والرقابة على تقاريرها المالية والإدارية.

- تنظيم وإصدار التراخيص للصحف والقنوات التلفزيونية ووسائل الاتصال الجماهيري الأخرى.

- اتخاذ إجراءات قانونية ضد المؤسسات الإعلامية المخالفة للقوانين النافذة وميثاق شرف المهنة.

- تجريم استغلال الإعلام العام.

## التشريعات

وقد صدرت جملة من التشريعات في تونس، تلي الاستحقاقات الدستورية، خصوصا ما يتعلق بتأسيس الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، كما تم تشكيل "الهيئة الوطنية لاقتراح مشروعات قوانين الصحافة والإعلام" في مصر، وهي هيئة غير رسمية، تم تشكيلها من قبل المجلس الأعلى للصحافة، ونقابة الصحفيين، ونقابة الإعلاميين تحت التأسيس، ونقابة العاملين في الصحافة والطباعة والنشر، والإعلام الخاص، ونخبة من الخبراء والأكاديميين المتخصصين. وقد نجحت الهيئة في إنجاز مسودة "قانون موحد لتنظيم الصحافة والإعلام"، ودفعت به إلى الحكومة، تمهيدا لمناقشته بواسطة البرلمان المقبل للعمل على إصداره (تم الإعلان عن إجراء الانتخابات البرلمانية في شهري أكتوبر، ونوفمبر 2015).

## رؤية إعادة الهيكلة

واستنادا إلى ذلك، يمكن تطوير رؤية إعادة هيكلة وسائل الإعلام المملوكة للدولة في الدول الثلاث، ضمن إطار الإصلاح، على النحو التالي:

"وسائل الإعلام المملوكة للدولة في كل من تونس ومصر واليمن تعمل وفق "نمط الخدمة العامة"، وتتسم ممارستها بالحياد والاستقلالية عن أي حزب أو مصلحة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وتقوم عليها هيئات مستقلة، ذات تشكيل متوازن، تضمن التزامها أتماط أداء مهنية وإدارية ومالية رشيدة".

## الاستراتيجية

تنطلق استراتيجية إعادة هيكلة وسائل الإعلام المملوكة للدولة في كل من تونس ومصر واليمن من أساس دستوري، وتوافق سياسي على ضرورة الحفاظ على الاستثمار المجتمعي في تلك الوسائل، وضمان التزامها نمط "الخدمة العامة"، بمعزل عن الاعتبارات السياسية والتجارية، رغم اعتمادها سياسات لتنمية مواردها الذاتية، بما لا يخل بمهنتها واستقلاليتها.

ويتضمن ذلك الحرص على صدور وتفعيل قوانين تلي الاستحقاقات الدستورية والتوافقات السياسية، وإنشاء أجهزة ومجالس مستقلة، تعمل على إدامة دور تلك الوسائل، وإدارتها بشكل رشيد.

ويستلزم ذلك إشراك الجماعات الصحفية والإعلامية والعاملين في تلك الوسائل في عملية الهيكلة، وفق الأسس الدستورية.

كما يجب الحفاظ على انخراط المجتمع المدني والقوى السياسية والجمهور في تلك العملية، بما يحافظ على استقلاليتها ونجاحتها.

وسيمكن، لاعتبارات اقتصادية وتمويلية ومهنية، إجراء تغييرات على حجم المنظومة الإعلامية المملوكة للدولة الثلاث، بما يرشد أداءها، ويقلص خسائرها وعجزها المالي، دون أن يمس ذلك باستقلاليتها، أو حقوق العاملين فيها، أو يقلص دورها.

ورغم أن السياق السياسي (الإرادة السياسية)، وحالة الانتقال الديمقراطي في الدول الثلاث، يشكلان عاملا حاسما في إطار عملية إصلاح وسائل الإعلام المملوكة للدولة، فإن بذل الجهود مع الشركاء من المجتمع المدني والجماعات المهنية والجمهور والقوى السياسية مسألة ضرورية لتفعيل رؤية الإصلاح، والضغط من أجل إنجازها.

شكل (1): إطار عمل مقترح لوسائل الإعلام المملوكة للدولة في تونس ومصر

واليمن



### خلاصة

عانت وسائل الإعلام المملوكة للدولة في كل من تونس ومصر واليمن من مشكلات هيكلية متشابهة؛ تلخصت في الهيمنة الحكومية عليها، وتحويلها إلى أذرع دعائية للنظم الحاكمة، وتردي أدائها المهني، وعجزها عن الوفاء باحتياجات الجمهور، ومجاراة منافسة الإعلاميين الخاص والوافد، وغرقها في الفساد وسوء الإدارة، وافتقادها الرقابة والمتابعة والمحاسبة، وتفاقم خسائرها وديونها.

وكانت المطالب بإصلاح المنظومات الإعلامية في الدول الثلاث، وفي القلب منها وسائل الإعلام المملوكة للدولة، في صدارة الشعارات والأولويات التي انطوت عليها الانتفاضات التي شهدتها تونس ومصر واليمن اعتبارا من العام 2011. وخلال الفترات السابقة التي شهدت محاولات للانتقال الديمقراطي متباينة الحظوظ في الدول الثلاث، طرأت تغيرات فارقة على الأساس الدستوري المنظم لعمل تلك الوسائل.

وموازاة التغيرات الدستورية، نشأ توافق سياسي على صعوبة استمرار أوضاع تلك الوسائل على ما هي عليه، باعتبارها كانت جزءا من التركيبة السلطوية التي أدت إلى تفاقم الخلل وسقوط الأنظمة التي كانت تحكم في الدول الثلاث.

وانطلاقا من ذلك، نجحت ورش سياسية ومجتمعية في تطوير الأساس الدستوري والتشريعي والسياسي الجديد المنظم لعمل تلك الوسائل، وهو أساس يبدو أكثر اتساقا مع نمط "الخدمة العامة".

وتشجعا لهذه المقاربة عمد "مشروع إصلاح المؤسسات في المنطقة العربية" إلى تكليف ثلاث فرق بحثية بإنجاز ثلاث أوراق عن "إصلاح الإعلام العمومي التونسي"، و"إصلاح الإعلام الرسمي في مصر"، و"إصلاح قطاع الإعلام الرسمي في اليمن".

وقد أنجزت تلك الفرق الأوراق الثلاث المعتمدة على مقاربتين بحثيتين؛ إحداهما مقارنة نظرية مكتبية، وثانيتها مقارنة تطبيقية تضمنت "استطلاعات ومقابلات" للنخب المعنية في الدول الثلاث.

وتعد الورقة الراهنة تلخيصا وبلورة لأهم المؤشرات والمستخلصات الواردة في تلك الأوراق الثلاث، بحيث يمكن قراءتها في ضوء ما انتهت إليه تلك الأوراق، التي تحوي كافة التفاصيل والإسنادات الموثقة لكل ما ورد بخصوص حالة منظومات الإعلام العام في الدول الثلاث.

وقد خلصت الورقة الختامية إلى عدد من المؤشرات على النحو التالي:



- صعوبة بقاء وسائل الإعلام المملوكة للدولة في كل من تونس ومصر واليمن ضمن أوضاعها السابقة على الانتفاضات، ولا يمكن التخلص من تلك الوسائل بالتصفية أو الخصخصة رغم ما تنطوي عليه من عوار وخلل وخسائر مالية وتراجع مهني.

- إعادة الهيكلة ضرورة وفق الاستحقاقات الدستورية والسياسية الجديدة، التي وضعت أساسا مناسبا لتطوير عمل تلك الوسائل وفق أنماط أداء مهنية ومالية وإدارية رشيدة.

- يجب أن تتضمن عملية الهيكلة المقترحة وفاء بالاستحقاقات الدستورية فيما يخص استقلالية تلك الوسائل وحياديتها ومهنتها، ويجب أن تقوم عليها مجالس أو هيئات مستقلة ذات تشكيل متوازن، وأن يخضع أداءها لمراقبة الجمعيات الوطنية في الدول الثلاث (البرلمانات).

- يمكن أن تتضمن عملية الهيكلة عمليات دمج أو تقليص أو تطوير لتلك الوسائل، بما لا ينال من دورها، وبما لا يفتت على حقوق العاملين فيها ومراكزهم القانونية والمعنوية.

- لا يمكن لعملية إعادة الهيكلة أن تنجح من دون إشراك الجماعات الصحفية والإعلامية، والمجتمع المدني، والقوى السياسية، والجمهور، وفق الأساس الدستوري والتوافق السياسي العام.



## ثانياً: إصلاح المؤسسات القضائية



## إصلاح المؤسسات (السلطة القضائية المصرية) الأسس النظرية والتحديات الممتدة

يوسف عوف

قاضي ومستشار قانوني ودستوري بالأمم المتحدة، وباحث بمركز الشرق الأوسط  
بالمجلس الأطلنطي بالولايات المتحدة

لم يعد القضاء، طبقاً للتنظيم الحديث للدولة منذ نهايات القرن الثامن عشر، مجرد قاضٍ يقوم بالفصل في الخصومات العادية بين الناس، بل تطور الأمر إلى أن القضاء أصبح مؤسسة تمثل أحد أعمدة الدولة الثلاثة. فمع ظهور فكرة تقسيم السلطات إلى ثلاث، ووجوب الفصل بينها تحقيقاً لعدم تركيز السلطة في يد جهة أو مؤسسة واحدة، أصبح القضاء يلعب دوراً محورياً في إرساء حكم القانون بمعناه العام جنباً إلى جنب مع السلطتين الأخرين؛ التنفيذية والتشريعية. وقد تبلور ذلك الدور القضائي من خلال ازدياد وتنوع حجم المهام التي يقوم بها القضاء. فبالإضافة للوظيفة العادية المتمثلة في الفصل في المنازعات بين آحاد الناس عن طريق القضاء العادي، ابتدعت فكرة القضاء الإداري، منتصف القرن التاسع عشر، للفصل في المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها وذلك لحماية للأفراد من تعسف السلطة الحاكمة وإخضاعاً للأخيرة لحكم القانون. فضلاً عن ذلك، فقد تطورت الحاجة إلى ما يسمى بالقضاء الدستوري الذي يناط به الحكم في مدى مطابقة القوانين، الصادرة عن البرلمان أو السلطة التنفيذية، للدستور وذلك حماية للدستور من الانتهاكات التي قد تقوم بها الحكومة أو البرلمان.<sup>185</sup>

استقر هذا الشكل والدور القضائي في مصر، كما هو الحال في غالبية الدول، منذ عقود طويلة. فالقضاء المصري بتنظيمه الحديث أنشئ منذ منتصف القرن التاسع

<sup>185</sup> متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية. دار المعارف، الطبعة الرابعة، الجزء الأول، 1966، ص 184 وما بعدها.

عشر، حيث اعتمد نظام المحاكم على الطراز الحديث بالإضافة إلى وضع القواعد القانونية في صورة مقننة بعيدا عن الاجتهادات المتناثرة. وبحسب ما استقر عليه التنظيم الحالي للقضاء المصري، من حيث مؤسساته والإطار القانوني الذي يحكمه، فإنه يمكن القول إن القضاء المصري ينتمي إلى نوعية القضاء المتعدد، لا إلى القضاء الموحد. ففي النوع الأخير تكون جميع المحاكم على اختلاف درجاتها وتخصصاتها داخلية في إطار هرمي واحد. أما القضاء المتعدد فهو يقوم على تعدد الجهات القضائية، التي يكون لكل منها اختصاصها المنفصل عن الجهات الأخرى، وقدر كبير من الاستقلال المالي والإداري.

وللحديث عن إصلاح المؤسسة القضائية المصري لا بد من استعراض الإطارين الدستوري والقانوني للسلطة القضائية المصرية، فضلا عن السلوك الفعلي لهذه السلطة وكيف تقوم بدورها. في هذا السياق، فإن القضاء المصري يتكون من ثلاث جهات قضائية رئيسة -المختصة بإصدار الأحكام القضائية- وهي ما تسمى بالسلطة القضائية، وهي القضاء العادي؛ والقضاء الإداري أو مجلس الدولة؛ والقضاء الدستوري ممثلا في المحكمة الدستورية العليا. هذا بالإضافة لجهاز النيابة العامة الذي يعد جزء من القضاء العادي. فضلا عن ذلك، فإن هناك جهة القضاء العسكري. وبذلك فإن الحديث عن القضاء المصري، بشكل كلي، يستوجب الحديث عن أربع جهات قضائية. ورد ذلك التقسيم للقضاء المصري في الدستور الحالي في الفصل الثالث من الباب الخامس الخاص بنظام الحكم. إلا أن جهة القضاء العسكري ورد النص عليها بشكل منفصل، في المادة 204 من الدستور، لدى الحديث عن القوات المسلحة. وإذا كان لكل جهة قضائية تنظيمها بمواد خاصة في الدستور، فإن هناك أيضا قانون خاص بكل جهة ينظم جميع شئونها بالقدر اللازم من التفاصيل. بناء على ذلك، فالتنظيم القانوني العام للقضاء المصري ينطوي على ثلاث مجموعات من النصوص، الأول هو عدد من النصوص الدستورية التي تسري على جميع الجهات القضائية، وتمثل مبادئ عامة للسلطة القضائية. والثاني هو النصوص الدستورية

الخاصة بكل جهة قضائية، أما المجموعة الثالثة فهي القوانين التشريعية العادية الخاصة بكل جهة قضائية على حده أيضا.

### القسم الأول: التنظيم الدستوري العام للسلطة القضائية

تجدر البداية باستعراض نص المادة الخامسة من الدستور المصري التي تقرر: "يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة...". وعلى ذلك، فقد اعتمد الدستور المصري مبدأ التقسيم الثلاثي للسلطة العامة، وهو التقسيم الذي ورد في الباب الخامس من الدستور الخاص بنظام الحكم، حيث خصص الفصل الأول منه للسلطة التشريعية، والثاني للسلطة التنفيذية والثالث للسلطة القضائية. فضلا عن ذلك، فإن الإقرار الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات حسبما ورد في المادة الخامسة يمثل المدخل إلى المبدأ الأهم بالنسبة للسلطة القضائية وهو استقلال القضاء.

#### (1) استقلال القضاء

دأبت الدساتير المصرية، منذ دستور العام 1923، على النص على استقلال القضاء، وهو ما اتبعه الدستور المصري الحالي في المادة 184 حيث قرر: "السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها...". كما قررت المادة رقم 94 من الدستور: "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة. وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات." لا تختلف الدساتير المصرية في ذلك -النص على استقلال القضاء- كثيرا عن الغالبية من دساتير الدول الأخرى، حيث تشير الإحصاءات إلى أن قرابة 65% من الدساتير الوطنية، المطبقة في مختلف دول العالم، تنص صراحة على مبدأ استقلال القضاء. كما أن ذلك يتفق مع المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية المعتمد في العام 1985 بمؤتمر الأمم المتحدة السابع حول منع الجريمة ومعاملة المجرمين. بل إن المبدأ الأول من هذه المبادئ هو ضرورة أن تضمن الدولة استقلال القضاء وأن ينص على ذلك في دستور الدولة. إلا أن التحدي الأهم في هذا السياق

-استقلال القضاء- لا يتعلق فقط بالممارسة العملية من جانب الأنظمة الحاكمة ومدى احترامها لاستقلال القضاء ولحكم القانون، بل يكمن التحدي أيضا في تبني تنظيم قانوني شامل -سواء على مستوى الدستور أو التشريعات العادية- يرسخ لمبدأ استقلال القضاء من خلال معالجة عديد التفاصيل التي تمثل مدخلا لانتهاك استقلال القضاء. من الأمثلة على ما تقدم، كيفية تعيين القضاة، ومحاسبتهم، وعزلهم، ومدى الاستقلال المالي والإداري الذي يتمتعون به. إذا، ليست العبرة بالنص على استقلال السلطة القضائية في الدستور، وهو ما يتأكد أيضا من معرفة أن عددا من الدول تتمتع بأنظمة قضائية مستقلة وحرفية من دون أن ينص دستور الدولة على مبدأ استقلال القضاء، ومن ذلك الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. لذلك، فإن النص على استقلال السلطة القضائية في الدساتير المصرية لم يمنع من انتهاك هذا الاستقلال أيا كانت صورة هذا الانتهاك في أشكاله المتعددة، وهو ما سيأتي الحديث عنه لاحقا.

## (2) ضمانات قضائية:

### • المحاكمة القانونية العادلة أمام القاضي الطبيعي

تبني الدستور المصري في الباب الرابع منه عددا من المبادئ الأساسية التي تمثل ضمانات لاستتباب حكم القانون في الدولة. فقد قررت المادة 96 أن: "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه...". النص على ضرورة أن المحاكمة قانونية وعادلة يعد نقلة إيجابية في الدستور المصري، ذلك أن الكثير من المتهمين كان يتم محاكمتهم أمام محاكم استثنائية أو خاصة وتفتقر الإجراءات أمامها للحد الأدنى من حقوق الدفاع. ويعد مكملا لذلك المبدأ النص على حق كل مواطن في أن يحاكم أمام قاضيه الطبيعي، وهو ما نص عليه الدستور المصري في نهاية المادة 97 حيث قررت: "و لا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي..". ولقد كان في السابق، ولا يزال، مسألة محاكمة المدنيين المصريين أمام القضاء العسكري، بوصفه قضاء خاص، أحد التحديات المهمة التي تنتقص من



استقلال القضاء وتقوضه، وسيتم التعرض لذلك بقدر من التفاصيل لدى الحديث عن القضاء العسكري.

### • حق التقاضي:

كحق مكمل لمبدأي الحق في المحاكمة العادلة والمحاكمة أمام القاضي الطبيعي، كفل الدستور المصري حق الولوج للقضاء في المادة 97 منه التي تنص على: "التقاضي حق مصون ومكفول للكافة، وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي،...". وبحسب الممارسة العملية في الواقع المصري، فإنه لا توجد صعوبات حقيقية أمام المواطن المصري في الوصول للقضاء، فرفع الدعاوى القضائية لها تكلفة مادية زهيدة، بل إن العديد من الدعاوى، كدعاوى الأسرة والعمال، معفاة من الرسوم تماما. ولعل سهولة الوصول للقضاء ورفع الدعاوى يعد أحد الأسباب المؤدية لتكدس الدعاوى أمام القضاء المصري نظرا لوجود ملايين من الدعاوى المنظورة أمام القضاء تنتظر الفصل فيها، وهي أحد التحديات الكبرى التي تواجه القضاء المصري فيما يعرف بمشكلة بطء التقاضي، وتشير الإحصاءات إلى أن عدد القضايا المنظورة أمام المحاكم المصرية وتنتظر الفصل فيها تقترب من عشرين مليون، حين أن عدد القضاة لا يتجاوز ثلاثة عشر ألفا، وهو ما يقود إلى تكدس القضايا أمام المحاكم واستغراقها وقتا طويلا، يصل لسنوات، حتى الفصل فيها.

### • حق الدفاع:

وكضمانة مهمة و متممة لحق التقاضي، قرر الدستور المصري في المادة 98 منه أن حق الدفاع مكفول وأن استقلال المحاماة وحماية حقوقها ضمان لكفالة حق الدفاع، كما قررت الفقرة الثانية أن: "ويضمن القانون لغير القادرين ماليا وسائل الالتجاء إلى القضاء، والدفاع عن حقوقهم." فبموجب القانون، إذا لم يتمكن أحد المتهمين من توكيل محامٍ للدفاع عنه يتعين توفير محام من نقابة المحامين المعنية للدفاع عنه، ولا يجوز إجراء المحاكمة من دون وجود محام للدفاع، وإلا تبطل الإجراءات جميعها.

## • تنفيذ الأحكام:

لا جدال أن مسألة تنفيذ الأحكام القضائية هي أحد أعمدة الدولة القانونية. وتعد هذه المسألة أيضا من التحديات الكبيرة التي يواجهها القضاء المصري، لا سيما في بعض أنواع -وليس كل الأحكام القضائية- الأحكام القضائية. من أهم هذه الأحكام ما يصدر عن القضاء الإداري أو مجلس الدولة، حيث من المعلوم أن كثيرا من أحكام القضاء الإداري تصدر ضد الدولة، وهذه الأخيرة، ممثلة في السلطة التنفيذية، عن طريق وزارة الداخلية، هي المسؤولة عن تنفيذ تلك الأحكام. لذلك، تمتنع الدولة أحيانا عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري لا سيما إن كانت المنازعة متعلقة بأمر ذي طبيعة سياسية. وقد تطرق الدستور المصري إلى هذه النقطة فنص في المادة 100 على: "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي ينظمه القانون".

في هذا الإطار أيضا، نص الدستور المصري على تجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية فقررت الفقرة الثانية من المادة 100 سالف الذكر أن: "ويكون الامتناع عن تنفيذها (الأحكام القضائية)، أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين، جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة". كانت هذه القاعدة -تجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية- موجودة، ولا زالت، في قانون العقوبات المصري، إلا أن إيراد هذا النص في الدستور يشكل إضافة هامة للغاية لا سيما فيما يتعلق بحق المواطن المضار من عدم تنفيذ حكم قضائي في رفع دعوى جنائية مباشرة -دون تطلب تقديم بلاغ إلى النيابة العامة- ضد الموظف العام، أيا كان منصبه، المتسبب في عدم تنفيذ الحكم.

## • عزل القضاة

استمر الدستور المصري المعدل في العام 2014 في التأكيد على مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل، إذ قرر في المادة 186 منه: "القضاة مستقلون غير قابلين للعزل، لا

سلطان عليهم في عملهم لغير القانون،...". والمقصود في هذا السياق الدستوري بالطبع العزل عن طريق إجراء إداري سواء كان بطريق مباشر أو غير مباشر، فالعزل لا يكون إلا عن طريق اللجان التأديبية المنوط بها محاسبة القضاة، سواء عن الأخطاء المتعلقة بالسلوك الشخصي أو الأخطاء المهنية، وذلك تحت إدارة قضائية خالصة بعيدا عن السلطتين التنفيذية والتشريعية. تلك هي الحالة إلى حد كبير في مختلف الجهات القضائية المصرية - وهو ما يتوافق مع المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية المعتمد في العام 1985 بمؤتمر الأمم المتحدة السابع حول منع الجريمة ومعاملة المجرمين - إذ إن أمر محاسبة القضاة مسند إلى لجنة تأديبية يهيمن عليها قضاة مسئولة عن محاسبة من يدعى ارتكابه أية أخطاء من القضاة، كما أن قرارات هذه اللجنة يمكن الطعن عليها واستئنافها، وسوف تتعرض هذه الورقة لتفاصيل ذلك عند الحديث عن الجهات القضائية المختلفة.

### (3) تعدد جهات القضاء واستقلال كل منها

كما أشير سابقا، تبنى الدستور المصري مبدأ القضاء المتعدد، حيث نصت المادة 185 في قسمها الأول على: "تقوم كل جهة، أو هيئة قضائية على شئونها،..." ومن ثم فإن الجهات القضائية المصرية لكل منها مجلس أعلى يتحكم في كل شئونها المالية والإدارية والفنية مثل التعيينات ومحاسبة القضاة وما إلى ذلك. كما أن لكل جهة قضائية استقلالها التام عن الجهات الأخرى بحيث أنه لا توجد رئاسة واحدة للقضاء المصري في مجموعه، إذ لكل جهة اختصاصها المنفرد الذي لا تنازعها فيه جهة قضائية أخرى.

أما في القسم الثاني من المادة 185 فقد قررت أن: "ويكون لكل منها (جهة قضائية) موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقما واحدا،...". يعد هذا النص الأخير إضافة جديدة تماما تظهر للمرة الأولى في الدساتير المصرية. فمن ناحية، لا شك أن تخصيص موازنة مالية خاصة بكل جهة قضائية يعد ضمانا هامة لتحقيق الاستقلال المالي للمؤسسة

القضائية، وهو الاستقلال -المالي- الذي يمثل ركنا أساسيا لازما لتحقيق الاستقلال الكامل للقضاء، حيث كان التحكم في المخصصات المالية للقضاة أداة مهمة في يد الحكومة للتأثير على القضاء والتدخل في أعماله. وعلى ذلك، فإن المجلس الأعلى لكل جهة قضائية سيكون بمثابة وزارة المالية فيما يتعلق بموازنة هذه الجهة، وهي الموازنة التي سيناقشها البرلمان في كل بنودها. إلا أنه، من ناحية ثانية، ينظر الكثير من المحللين إلى هذا النص بوصفه أحد "مكاسب القضاء" التي جاءت كرد فعل بعد أحداث الثالث من يوليو من العام 2013 التي شهدت تدخل الجيش وعزل الرئيس السابق محمد مرسي. فالبعض يرى أن إدراج ميزانية الجهات القضائية في الموازنة العامة للدولة كرقم واحد مسألة تجاوزت مبدأ استقلال القضاء إلى ما هو أبعد من الاستقلال. فالميزانية القضائية لا تحتاج أن تدرج في الميزانية العامة للدولة كرقم واحد لأن منح الجهات القضائية ما تحتاجه من مخصصات مالية، عن طريق مناقشتها في البرلمان ووضعها في الميزانية العامة للدولة، فيه ما يكفي للحفاظ على استقلال القضاء ومنع تدخل السلطة التنفيذية في شئون القضاء. لذلك، فإن البعض ينظر إلى هذا النص بوصفه مكسبا تحصل عليه القضاء نتيجة للصراع الذي كان دائرا بين مؤسسات الدولة -والمؤسستين القضائية والعسكرية على رأسهما- وجماعة الإخوان المسلمين إبان حكم الرئيس السابق محمد مرسي.

### • الإحالة للتشريع

ما تقدم من عرض يتعلق بالنصوص الدستورية ذات الصلة بالسلطة القضائية المصرية في مجموعها، أما ما يتعلق بالتفاصيل الخاصة بكل مؤسسة فقد وردت في بعض النصوص الدستورية الخاصة بكل جهة قضائية، وفي التشريع الخاص بها أيضا. وقد أحالت المادة 186 من الدستور إلى القانون العادي تنظيم العديد من الأمور الهامة فقررت: "...، ويحدد القانون شروط وإجراءات تعيينهم (القضاة)، وإعاراتهم، وتقاعدهم، وينظم مساءلتهم تأديبيا، ولا يجوز ندهم كليا أو جزئيا إلا للجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون، وذلك كله بما يحفظ استقلال القضاء والقضاة

وحيدتهم، ويجول دون تعارض المصالح. ويبين القانون الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لهم."

وعلى ذلك، سيتعرض القسم الثاني من هذه الورقة للجهات القضائية المختلفة طبقاً للإطار القانوني الخاص بها من الدستور والقانون.

## القسم الثاني

### أولاً: القضاء العادي

#### التقسيم العام:

هو جهة القضاء صاحبة الولاية العامة،<sup>186</sup> أي يختص بسائر أنواع المنازعات (الجنائية؛ المدنية؛ التجارية؛ الأسرة والعمال؛...) عدا نوعين فقط هما المنازعات الإدارية، ويختص بها القضاء الإداري، والمنازعات الدستورية، ويختص بها القضاء الدستوري. وهذا هو ما نصت عليه المادة 188 من الدستور: "يختص القضاء بالفصل في كافة المنازعات والجرائم، عدا ما تختص به جهة قضائية أخرى،...". وهو ما تقرر أيضاً في المادة 15 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 الذي يمثل القانون العام لتنظيم شؤون القضاء والنيابة العامة. ويعد القضاء العام أكبر وأقدم المؤسسات القضائية في مصر، حيث ينوء بعبء ما يزيد على 95% من القضايا المتداولة أمام القضاء المصري عموماً. وقد أنشئت جل محاكم القضاء العام إبان العقد السابع من القرن التاسع عشر بعد حركة تحديث وإعادة تنظيم القضاء من خلال إنشاء محاكم جديدة. ويتشكل القضاء العام من ستة وعشرين محكمة ابتدائية، وثمان محاكم للاستئناف، وتعد محكمة النقض، التي أنشئت في العام 1931، المحكمة العليا داخل القضاء العادي المصري.

#### النيابة العامة:

أما النيابة العامة فهي جزء رئيس من القضاء العادي، ولأعضاء النيابة العامة الحصانات والامتيازات نفسها المقررة للقضاة جميعاً، وهذه هي الحال منذ العام

<sup>186</sup> نجيب، محمد فتحي. التنظيم القضائي المصري (2001). الهيئة المصرية العامة للكتاب. ص 63

1984. والنيابة العامة تلعب الدور الأساس كقضاء للتحقيق والالتزام في الجرائم الجنائية. وهذا هو ما تقرر دستوريا بنص المادة 189 من الدستور المصري: "النيابة العامة جزء لا يتجزأ من القضاء، تتولى التحقيق، وتحريك، ومباشرة الدعوى الجنائية،...". في هذا السياق، ينبغي الإشارة إلى الأهمية الكبيرة لمنصب النائب العام المصري، فهو يمثل رأس النيابة العامة وصاحب القول الفصل في كل التحقيقات الجنائية وأيضا في توجيه الاتهام، أو عدم توجيهه، لمن حقق معه. جدير بالذكر أن جهاز النيابة العامة المصري يتميز بكونه جزء من السلطة القضائية، وكما ذكر آنفا، فإن أعضاء النيابة العامة يتمتعون بالحصانات نفسها المقررة للقضاة، وفي ذلك يختلف النظام القضائي المصري عن بعض الأنظمة الأخرى، كالنظامين الفرنسي والأمريكي، حيث يكون المدعي العام في هذين النظامين الأخيرين تابع مباشرة للسلطة التنفيذية ولا يعد جزء من السلطة القضائية.

### مجلس القضاء الأعلى:

مجلس القضاء الأعلى هو السلطة العليا المهيمنة على معظم ما يتصل بعمل القضاء والنيابة العامة، حيث تنص المادة 77 مكرر 2 من قانون السلطة القضائية على: "يختص مجلس القضاء الأعلى بنظر كل ما يتعلق بتعيين وترقية ونقل وندب وإعارة رجال القضاء والنيابة العامة وكذلك سائر شئوهم على النحو المبين في هذا القانون. ويجب أخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة".

يتشكل مجلس القضاء الأعلى من سبعة قضاة هم رئيس محكمة النقض، رئيسا للمجلس؛ رئيس محكمة استئناف القاهرة؛ النائب العام؛ أقدم نائبين لرئيس محكمة النقض؛ وأقدم رئيسين من رؤساء محاكم الاستئناف. وعلى ذلك، يتبين من ذلك أن مبدأ الأقدمية هو أهم المبادئ التي تركز عليها السلطة القضائية المصرية سواء في الترقية، أو الاختيار في العديد من المناصب. وتجدر الإشارة إلى أن رئيس محكمة النقض يعين بقرار من رئيس الجمهورية غير أن العرف القضائي مستقر منذ عقود على أن الاختيار منحصر في أقدم نواب رئيس محكمة النقض ليكون رئيسا للمحكمة ومن

ثم، بحكم منصبه، رئيسا لمجلس القضاء الأعلى، وبالتالي فلا يملك رئيس الجمهورية الخروج عن ذلك التقليد. نفس الأمر متبع أيضا مع رؤساء محاكم الاستئناف الثمانية، حيث يعينون في مناصبهم طبقا للأقدمية بين أقرانهم.

### تعيين القضاة:

أشرنا سابقا إلى أن تعيين أو بالأحرى اختيار قضاة المناصب العليا، كرئيس محكمة النقض، أو رؤساء محاكم الاستئناف، يخضع لقاعدة الأقدمية، ومن ثم فلا مجال لتدخل السلطة التنفيذية في هذا الأمر بالرغم من أن قرار تعيين قاضي معين في موقع معين يصدر من رئيس الجمهورية. أما تعيين القضاة في بداية السلم القضائي فإنه يكون بعد التحقق من الشروط الواردة بنص المادة 38 من قانون السلطة القضائية وهي الشروط المتعلقة بالجنسية المصرية، وسن المرشح للعمل بالقضاء، والحصول على الشهادة الجامعية الخاصة بالقانون، وأخيرا حسن السيرة والسمعة.

بناء على ذلك، فالتعيين في بداية السلم القضائي لا يكون إلا في النيابة العامة كوكيل للنائب العام وذلك بعد الحصول على شهادة الحقوق والتقدم للعمل بالقضاء. كما أن الاختيار من بين المتقدمين للعمل بالنيابة العامة يكون على أساس الدرجات التي حصل عليها المتقدم بدراسته الجامعية، وتقييمه الذي يتم لدى المقابلة الشخصية مع مجلس القضاء الأعلى، فضلا عن تقدير الاعتبارات الأخرى المتعلقة بالحالة الاجتماعية للمتقدم ومدى ما يتمتع به من حسن السيرة. فإذا تم تعيين وكيل النائب العام فإنه يظل في وظيفته حتى بلوغ سن الثلاثين عاما وهي الحد الأدنى للتعيين في القضاء مباشرة وهو التعيين الذي يحدث بشكل آلي ودون الخضوع لأي اعتبارات إضافية، حيث إن وظيفتي وكيل النائب العام والقاضي متلازمتان. وأخيرا فإن التعيين في درجة ما من درجات القضاء أو النيابة العامة -بخلاف التعيين الأول كوكيل للنائب العام- يكون عن طريق الترقية من الدرجة التي تسبقها مباشرة اعتمادا على قاعدة الأقدمية.

## تعيين النائب العام:

طالما كانت مسألة تعيين النائب العام من الموضوعات الشائكة في القضاء المصري. ذلك أن للنائب العام سلطات واسعة تتعلق بتحقيق الجرائم الجنائية وتوجيه الاتهام ومباشرة الدعاوى الجنائية كافة أمام جميع المحاكم. ومن ثم، كان العرف يجري على قيام رئيس الجمهورية بتعيين النائب العام، كما أن هذا التعيين كان يتم حتى خروج النائب العام إلى المعاش ومن ثم فلم يكن هناك مدى زمني محدد لشغل هذا المنصب الهام. لا جدال أن هذا الوضع السابق كان يمثل انتهاكا واضحا لاستقلال القضاء لا سيما وأن النيابة العامة المصرية - كما ذكر سابقا - تعد جزءا من السلطة القضائية ولا تخضع - بالفرض - للسلطة التنفيذية بأي شكل من الأشكال. ولعل من الأمثلة الحديثة على ما أثارته مسألة تعيين النائب العام من أزمات، ما تم إبان حكم الرئيس السابق محمد مرسي الذي أصدر إعلانا دستوريا في نوفمبر من العام 2012 عزل بموجبه، وإن كان بشكل غير مباشر، النائب العام السابق وقام بتعيين نائب عام جديد. قوبلت هذه الخطوة برفض شديد من جانب ليس فقط القضاة ولكن قطاعات أخرى واسعة من القوى السياسية، وكان أن ترتب على هذه الخطوة من جانب الرئيس مرسي تقويض استقلال النائب العام وهو ما أضعف الثقة إلى حد كبير في قرارات النائب العام.

لكل ما تقدم، وللمطالبات المتكررة بتعديل طريقة اختيار النائب العام، تبنى الدستور المصري في تعديلاته الجديدة طريقة جديدة لتعيين النائب العام ورد النص عليها في المادة رقم 189 منه: "ويتولى النيابة العامة نائب عام يختاره مجلس القضاء الأعلى، من بين نواب رئيس محكمة النقض، أو الرؤساء بمحاكم الاستئناف، أو النواب العامين المساعدين، ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات، أو للمدة الباقية حتى بلوغ سن التقاعد، أيهما أقرب، ولمرة واحدة طوال مدة عمله." تجدر الإشارة هنا إلى أن المقصود بإصدار رئيس الجمهورية قرار بتعيين النائب العام هو الإصدار الشكلي فقط، فاختيار النائب العام من سلطة مجلس القضاء الأعلى فقط، دون تدخل من رئيس الجمهورية الذي لا يملك سلطة الاعتراض.



## مسئولية القضاة (التأديب):

يخضع القضاة لنظام تأديبي يتم بإدارة قضائية كاملة عن طريق مجلس تأديب ينظر في جميع الدعاوى التأديبية، وهو ما ورد النص عليه في المادة 98 من قانون السلطة القضائية التي تنص على: "تأديب القضاة بجميع درجاتهم يكون من اختصاص مجلس يشكل من أقدم رؤساء محاكم الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى رئيساً، وعضوية أقدم قاضيين بمحكمة النقض وأقدم نائبي رئيس محكمة استئناف". كما أنه يمكن التظلم من قرارات ذلك المجلس التأديبي إلى مجلس التأديب الأعلى المشكل بموجب نص المادة رقم 107 من قانون السلطة القضائية التي تنص على: "وللنائب العام، وللمحكوم عليه (القاضي) الطعن في هذا الحكم (التأديبي) خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره أمام مجلس تأديب أعلى...". وقد أضيف هذا النص الأخير - في تعديلات واسعة أدخلت على قانون السلطة القضائية في العام 2006- ليمنح القضاة درجة تقاضي أعلى تمكنهم من التظلم من أية قرارات تأديبية - يرونها تعسفية- تصدر بحقهم.

غير أنه، من جهة أخرى، لوزير العدل، العضو في السلطة التنفيذية، بعض السلطات فيما يتعلق بالرقابة على أعمال القضاة. فمن ناحية ثمة إدارة للتفتيش القضائي على أعمال القضاة ووكلاء النيابة العامة وهي تابعة لوزير العدل ويرأسها مساعد لوزير العدل، وقد ورد النص عليها في المادة 78 من قانون السلطة القضائية: "تشكل بوزارة العدل إدارة للتفتيش القضائي على أعمال القضاة والرؤساء بالمحاكم الابتدائية وتؤلف من مدير ووكيل يُختاران من مستشاري محكمة النقض أو محاكم الاستئناف ومن عدد كاف منهم ومن الرؤساء بالمحاكم الابتدائية. ويضع وزير العدل لائحة للتفتيش القضائي بموافقة مجلس القضاء الأعلى". ولعل من أقدم مطالب القضاة المصريين هو إلغاء تبعية إدارة التفتيش القضائي لوزير العدل وإلحاقها بمجلس القضاء الأعلى لتكون تحت إدارة قضائية خالصة، ومن ثم بعيداً عن أية تأثيرات حكومية إذ في ذلك إهدار واضح لاستقلال القضاء.

## سلطات وزير العدل:

إضافة إلى ما تقدم ذكره من سلطات لوزير العدل بشأن التفتيش على أعمال القضاة، فإن هناك عدداً آخر من السلطات القائمة لوزير العدل من أهمها، بموجب نص المادة رقم 9 من القانون، سلطة -بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى- اختيار القاضي الذي يرأس المحكمة الابتدائية. فكما ذكر سابقاً، يبدأ الهرم القضائي لنظام المحاكم في مصر بالمحاكم الابتدائية التي يكون مقرها بكل عاصمة من عواصم المحافظات المصرية، وتندرج المحاكم الجزئية أيضاً داخل المحاكم الابتدائية. ولذلك، فإن لرئيس كل محكمة ابتدائية سلطات إدارية واسعة وشديدة الأهمية ابتداءً من تسيير العمل داخل المحكمة إلى حد اقتراح إقامة الدعوى التأديبية ضد أحد القضاة. من هنا، تبرز أهمية أن يكون اختيار رؤساء المحاكم الابتدائية بعيداً عن يد وزير العدل لما في ذلك من إهدار واضح لاستقلال القضاء، وأن يعهد بعملية الاختيار لمجلس القضاء الأعلى، أو يتم الاختيار من جانب الجمعية العمومية لكل محكمة ابتدائية بنفسها.

## الانتخابات العامة:

الإشارة متعينة هنا للدور الذي يقوم به القضاء المصري في الإشراف على الانتخابات والاستفتاءات العامة بحسبان ذلك إحدى وظائف القضاء الرئيسية. فبعد عقود طويلة من تزوير الانتخابات العامة، وبموجب نص المادة رقم 88 من دستور مصر السابق الصادر في العام 1971، أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكماً بالغ الأهمية -صيف العام 2000- مثل تحولا كبيرا في الممارسة الانتخابية والسياسية المصرية في الأعوام الأخيرة، حيث قضت المحكمة -في تفسيرها لنص المادة سالفه الذكر- بوجوب الإشراف القضائي الكامل على العملية الانتخابية برمتها من البدء إلى إعلان النتيجة. تنفيذاً لذلك الحكم، أصدر رئيس الجمهورية آنذاك قراراً بقانون يقضي بإشراف القضاة على جميع مراحل العملية الانتخابية بما فيها إشراف قاضٍ على كل صندوق انتخابي. ترتب على ذلك أن تحولت الانتخابات البرلمانية للعام

2000، ثم في العام 2005، من كونها تمثيلية مزورة إلى انتخابات سليمة إلى حد كبير على الأقل من الناحية الإجرائية، كما نتج عن هذه الانتخابات دخول عدد كبير من قوى المعارضة المصرية، لا سيما الإخوان المسلمين، للبرلمان المصري بعد عقود من الإقصاء. تغير الأمر بإبعاد القضاء عن الإشراف على الانتخابات العامة بموجب تعديلات دستورية في العام 2007، فكان أن شهدت الانتخابات البرلمانية في أكتوبر من العام 2010 تزويرا صارخا وحصل الحزب الحاكم -إبان حكم مبارك- على أغلبية برلمانية تتجاوز نسبة 95% من مقاعد البرلمان. يرى الكثير من المحللين والمراقبين أن هذه الانتخابات الأخيرة كانت سببا مباشرا من أسباب اندلاع ثورة يناير للعام 2011 بعدها بأقل من شهرين.

بعودة الإشراف القضائي كاملا على الانتخابات بعد ثورة يناير من العام 2011، فقد أدار القضاء سبع وقائع انتخابية منذ استفتاء التعديلات الدستورية في مارس من العام 2011 وحتى الانتخابات الرئاسية التي جرت في مايو من العام الحالي. غير أنه نتيجة للاستقطاب السياسي الحاد الذي شهدته مصر عقب الثورة وما أخذ على أداء القضاء المصري، لدى البعض، من أنه انحرف في السياسة وهو ما أدى إلى تقويض المكانة المهمة التي كان يتمتع بها القضاء المصري قبل الثورة. نتيجة لما تقدم، فقد جعل الدستور المصري، في تعديلاته الصادرة في يناير الماضي، الإشراف القضائي على الانتخابات والاستفتاءات العامة مسألة مؤقتة بمدة عشر سنوات يجوز بعدها للمفوضية العليا للانتخابات أن تستعين بغير القضاة للإشراف على العملية الانتخابية وذلك كما هو وارد بالمادة 210 من الدستور.<sup>187</sup>

### نادي القضاة:

لا يستقيم الحديث عن القضاء المصري من دون الإشارة إلى "نادي قضاة مصر" وهو المؤسسة المنتخبة مباشرة من القضاة ووكلاء النيابة العامة العاملين في القضاء العادي وتعدادهم الحالي قرابة أربعة عشر ألفا. أنشئ النادي في العام 1939 ليكون

<sup>187</sup> لمزيد من التفاصيل راجع: الرفاعي، يحيى (2000). استقلال القضاء ومحنة الانتخابات: المكتب المصري

بمثابة نقابة للقضاة للدفاع عن مصالح القضاء والقضاة وتأكيد استقلاله عن السلطتين التنفيذية والتشريعية. وقد لعب نادي القضاة في مصر دورا شديدا الأهمية لا سيما خلال العقد الفأئ وتعيدا منذ العام 2002. فمع تأخر عملية الإصلاح القضائي واستمرار الانتقاص من استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية، جنبا إلى جنب مع اضطلاع القضاء بالإشراف على العملية الانتخابية -مع كل ذلك، زاد احتكاك القضاء بالسلطة التنفيذية وتصاعدت التوترات بين السلطتين، لا سيما مع المطالبات المتكررة بإصلاح النظام الانتخابي، وهو ما ترتب عليه، كما ذكر سابقا، إبعاد القضاء عن الإشراف على العملية الانتخابية في العام 2007. يعد نادي القضاة، بذلك، منصة أو منبرا للقضاة للتعبير عن آرائهم وهو ما يتوافق والمعايير الدولية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية والتي منها المادتين الثامنة والتاسعة من المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية المعتمدة من الأمم المتحدة في العام 1985 ونصها: "وفقا للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يحق لأعضاء السلطة القضائية، شأنهم في ذلك شأن المواطنين الآخرين، التمتع بحرية التعبير والاعتقاد والانتساب والتجمع، شريطة أن يتصرف القضاة دائما في ممارستهم هذه الحقوق على نحو يحافظ على هيبة ووقار مناصبهم وعلى نزاهة واستقلال السلطة القضائية." و"للقضاة حرية تشكيل جمعيات للقضاة أو منظمات أخرى والانضمام إلى تلك الجمعيات أو المنظمات التي تمثل مصالحهم وتعزز تدريبهم المهني وتحمي استقلال السلطة القضائية."

### القسم الثالث

#### القضاء الإداري (مجلس الدولة)

##### التقسيم العام:

القضاء الإداري هو جهة القضاء الثانية في مصر. وقد أنشئ مجلس الدولة المصري في العام 1946 على غرار مجلس الدولة الفرنسي. على امتداد العقود السبعة الفائتة، كان مجلس الدولة المصري بمثابة الجناح الثاني في السلطة القضائية المصرية، وقد أدى دورا بالغ الأهمية في إرساء حكم القانون. ذلك أن الغرض الأساس من إنشاء

مجلس الدولة مواجهة السلطة الحاكمة إذا انحرفت عن صحيح القانون أو تحقيق الصالح العام وذلك عن طريق إلغاء القرارات غير المشروعة التي تصدر عن "الحكومة". ومن هنا تأتي الأهمية القصوى لهذا النوع من القضاء إذ يعد -أو هكذا يجب أن يكون- أداة فعالة في كبح جماح السلطة الحاكمة ووقفها عند حدود المشروعية القانونية، والسياسية أحياناً. بديهي أن هذا النوع من الاختصاص يضع القضاء الإداري في مواجهة مع الدولة في كثير من الأحيان، وهو ما ظهر بجلاء خلال سنوات ما قبل الثورة المصرية وبالقطع ما بعد هذه الأخيرة.

وقد ورد النص على مجلس الدولة المصري في المادة 190 من الدستور المصري التي قررت: "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية...". أهم ما يميز مجلس الدولة المصري هو تمتعه بالاستقلال الكامل عن السلطة التنفيذية، فلا يوجد لوزير العدل أية سلطة تتعلق بأي شأن من شئون مجلس الدولة. وقد استقرت هذه الاستقلالية التامة لمجلس الدولة المصري بموجب المادة الأولى من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 بعد تعديلها في العام 1984 وقد نصت على: "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة." وقبل العام 1984، كانت تنص على أن مجلس الدولة يلحق بوزير العدل.

يتشكل مجلس الدولة المصري من ثلاثة أقسام؛ القسم القضائي؛ وقسم التشريع وقسم الفتوى. أما القسم القضائي -وهو أهم هذه الأقسام إذ هو المختص بالفصل في المنازعات الإدارية جميعها- فيتكون من محاكم إدارية، ومحاكم تأديبية، ومحاكمة القضاء الإداري، والمحاكمة العليا لمجلس الدولة هي المحكمة الإدارية العليا الموجودة بالقاهرة.

### المجلس الأعلى:

مجلس الدولة سلطة عليا تقوم بإدارة كل شئونه تسمى "المجلس الخاص للشئون الإدارية"، وهو بمثابة مجلس القضاء الأعلى لمجلس الدولة. ويتكون المجلس الخاص من سبعة قضاة برئاسة رئيس مجلس الدولة وعضوية أقدم ستة نواب لرئيس مجلس الدولة.

هذا هو ما نصت عليه المادة 68 مكرر من قانون مجلس الدولة. وبحسب هذه المادة الأخيرة: "ويختص هذا المجلس بالنظر في تعيين أعضاء مجلس الدولة وتحديد أقدميتهم وترقياتهم ونقلهم وندبهم خارج المجلس وإعارتهم والتظلمات المتصلة بذلك وكذلك سائر شئونهم على الوجه المبين في هذا القانون".

تدعيما لاستقلال مجلس الدولة، فقد نصت المادة 68 مكرر 1 على الاستقلال المالي لمجلس الدولة. حيث يعد المجلس الخاص ميزانيته السنوية وتدرج بعد الموافقة عليها رقما واحدا في الميزانية العامة للدولة ويكون المجلس الخاص بمثابة وزير المالية بشأن الأمور المالية للمجلس.

### تأديب قضاة مجلس الدولة:

لا تختلف إجراءات التأديب الخاصة بقضاة مجلس الدولة كثيرا عن القضاء العادي، غير أن الأهم أن إدارة التفتيش القضائي المختصة بالتفتيش الفني على أعمال قضاة مجلس الدولة هي إدارة داخل مجلس الدولة ولا تخضع بأي شكل لوزير العدل.

### القسم الرابع

#### المحكمة الدستورية العليا

تشكل المحكمة الدستورية العليا الجناح الثالث في السلطة القضائية المصرية وهي محكمة ذات طبيعة خاصة. وقد أنشئت هذه المحكمة في العام 1969 تحت اسم المحكمة العليا، ثم تغير الاسم إلى المحكمة الدستورية العليا منذ العام 1979 الذي صدر فيه قانون المحكمة وهو القانون الذي ينظم كافة ما يتعلق بها إلى الآن. وبحسب المادة 191 من الدستور المصري فإن المحكمة الدستورية العليا: "جهة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، مقرها مدينة القاهرة...". أما اختصاص المحكمة فهو كما ورد في المادة 192 من الدستور: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية...".

## تشكيل المحكمة الدستورية العليا (التعيين بالمحكمة):

كان الدستور المصري الصادر في العام 2012، قبل تعديله في العام 2014، ينص على تحديد عدد أعضاء المحكمة بأحد عشر قاضيا -بما فيهم رئيس المحكمة- وبالرغم من أن الطريقة التي طبق بها النص ترتب عليها عزل، بطريق غير مباشر، لسبعة من قضاة المحكمة الدستورية العليا في ذلك الوقت (حيث كان عددهم ثمانية عشر قاضيا قبل تطبيق النص الدستوري) بالرغم من ذلك، فإن هذا الاتجاه لتحديد عدد قضاة المحكمة كان الأفضل من إطلاق عدد قضاة المحكمة دون تحديد، ذلك أنه من الأهمية بمكان أن يكون عدد قضاة المحاكم العليا محدد على نحو معلوم سلفا - بموجب القانون أو الدستور- وذلك لأسباب من بينها غلق الباب أمام اختيار قضاة بعينهم لنظر قضايا بعينها عن طريق رئيس المحكمة الذي تكون له سلطات في هذا الشأن، وذلك لأن قانون المحكمة الدستورية العليا قرر أن جلسات المحكمة تعقد بحضور سبعة قضاة فقط، لنظر أية قضية، بغض النظر عن كامل عدد قضاة المحكمة. غير أن تعديلات الدستور في العام 2014 قررت أن تشكل المحكمة من رئيس وعدد كاف من نواب الرئيس، ومن ثم أطلق النص الدستوري عدد قضاة المحكمة وترك تحديد ذلك العدد للجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا.

أما التعيين بالمحكمة، وهو الأمر الأكثر أهمية، فقد جعله الدستور بيد الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا. جدير بالذكر هنا أن الجمعية العامة للمحكمة تتشكل من قضاة المحكمة أنفسهم، وبالتالي، فإن رئيس المحكمة الدستورية العليا ونوابه (قضاة المحكمة) يعينون عن طريق الاختيار من جانب قضاة المحكمة (الجمعية العامة) بحسب نص المادة 193 من الدستور. مؤدى هذا النص أن قضاة المحكمة الدستورية العليا هم من يعينون أنفسهم بأنفسهم من دون أي "مشاركة" في سلطة التعيين هذه لأن قرار التعيين وإن كان "يصدر" من رئيس الجمهورية إلا أن رئيس الجمهورية لا يملك رفض "اختيارات" الجمعية العامة للمحكمة وهو ما يعني أن قرار رئيس الجمهورية بالتعيين هو قرار شكلي فقط.

ما تقدم مثالين على السلطة الممنوحة للجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا في الدستور، كما أن هناك سلطات أخرى تمتد لتشمل كل ما يتعلق بالمحكمة وعملها. لا شك أن ما ارتكب من أخطاء في التعامل مع القضاء في عهد محمد مرسي كان متعددًا وفادحًا للغاية، إلا أن ذلك لا يبرر تنظيم شؤون المحكمة الدستورية العليا في الدستور على هذا النحو. فهذه السلطات الواسعة الممنوحة للجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا، في جوهرها، ترسخ "لاستبداد" المحكمة وتجعلها بمعزل كامل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. في هذا الإطار، فإن هذه السلطات الواسعة الممنوحة للجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا، فوق ما تقدم، تصطدم بنصوص الدستور نفسه. فكما أشير سابقًا، قررت المادة رقم 5 من الدستور أن النظام السياسي يقوم على الفصل بين السلطات والتوازن بينها. بديهي أن هذه السلطات الواسعة للمحكمة الدستورية تعد انتهاك واضح لمبدأ التوازن بين السلطات الذي يستلزم نوعًا من الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث الرئيسية في الدولة.

### استقلال المحكمة الدستورية العليا:

اتضح من العرض السابق مدى ما تتمتع به المحكمة الدستورية العليا من استقلال لا سيما فيما يتعلق بتحديد عدد قضاة المحكمة وبتعيين القضاة الجدد فيها. يمتد هذا القدر من الاستقلال نفسه لكافة الشؤون الأخرى المتعلقة بالمحكمة حيث تدير الجمعية العامة للمحكمة كل ما يتعلق بها من مثل إدارة موازنة المحكمة، تأديب أعضائها ومحاسبتهم وصولًا لإصدار قرار بعزل أحد أعضائها، وبصفة عامة فإن الجمعية العامة للمحكمة هي مجلس القضاء الأعلى لها الذي له كافة سلطات مجلس القضاء الأعلى -وتزويد- في القضاء العادي ولكن من دون أي تدخل من جانب وزير العدل.



## القسم الخامس القضاء العسكري

### توصيف القضاء العسكري:

كشأن سائر الدول، يعد القضاء العسكري جزء من القوات المسلحة، حيث يختص بالحكم في المنازعات المتصلة بالشأن العسكري. وينظم القضاء العسكري في مصر القانون رقم 25 لسنة 1966، وقد تم تعديل هذا القانون مرات عديدة آخرها في الثالث من فبراير الماضي (2014). أهم ما يثار لدى الحديث عن القضاء العسكري هو تصنيفه من حيث ما إذا كان يعد جهة قضائية أو مجرد إدارة داخل القوات المسلحة. كان القضاء العسكري في مصر منذ صدور القانون رقم 25 لسنة 1966 ينص على أن القضاء العسكري إدارة من إدارات القوات المسلحة حيث تقرر المادة الأولى: "الإدارة العامة للقضاء العسكري هي إحدى إدارات القيادة العليا للقوات المسلحة، ويتبع هذه الإدارة نيابة عسكرية ومحاكم عسكرية، وفروع أخرى حسب قوانين وأنظمة القوات المسلحة". غير أنه بصدور دستور العام 2012 جرى تعديل جوهرى قررته نص المادة 198 من الدستور التي نصت على: "القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها" وقد استمر هذا النص دون تعديل - باستثناء إضافة جملة "و من في حكمهم" - ضمن ما أجري على الدستور من تعديلات واسعة صدرت في يناير من العام 2014. وتطبيقاً لهذه التعديلات الدستورية الهامة للغاية صدر في فبراير من العام الحالي - بعد إصدار دستور العام 2014 بأيام - تعديلات على قانون القضاء العسكري حيث قررت المادة الأولى منه: " القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة". إذا، أصبح القضاء العسكري جهة قضائية يسري على قضائها - الضباط في القوات المسلحة - ونظامها العديد من نصوص قانون السلطة القضائية فيما يتصل بحقوق وواجبات القضاة.

إلا أنه بالرغم من النص على أن القضاء العسكري جهة قضاء مستقلة، إلا أنه بحسب الفقرة الأخيرة من المادة 1 من قانون القضاء العسكري: "وتقوم على شأن القضاء العسكري جهة تتبع وزارة الدفاع." وبالتالي فقد أوجب القانون أن تنشأ جهة إدارية تابعة لوزارة الدفاع تكون مهمتها تنظيم وإدارة القضاء العسكري.

### تشكيل القضاء العسكري:

من أهم ما أدخل على القضاء العسكري من تعديلات في السنوات الأخيرة هو إضافة درجة ثانية للتقاضي، حيث كانت الأحكام في السابق تصدر من محكمة واحدة دون إمكانية الطعن على أحكامها. وبتعديل قانون القضاء العسكري، في العام 2007 ثم في تعديلات العام 2014، أصبح القضاء العسكري يتكون من: "المحكمة العسكرية العليا للطعون، المحكمة العسكرية للجنايات، المحكمة العسكرية للجنح المستأنفة، والمحكمة العسكرية للجنح." وبذلك، فإن الأحكام التي تصدر من المحاكم العسكرية للجنايات تستأنف أمام المحكمة العسكرية العليا للطعون، والأحكام التي تصدر من المحكمة العسكرية للجنح المستأنفة تستأنف أيضا أمام المحكمة العسكرية العليا للطعون.

وفيما يتعلق بتعيين القضاة العسكريين، فقد حددته المادة 54 من القانون التي نصت على: "يصدر بتعيين القضاة العسكريين قرار من وزير الحربية بناء على اقتراح مدير القضاء العسكري". كما أنه طبقا للمادة 3 من قانون القضاء العسكري، بعد تعديلها في العام 2010، فإن القضاة العسكريين لهم حصانة قضائية ضد العزل شأن القضاة المدنيين حيث قررت المادة الثالثة أن: "القضاة العسكريون مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وضباط القضاء العسكري،...، غير قابلين للعزل إلا من خلال الطريق التأديبي طبقا للقانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة ويقومون بذات الواجبات المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية بالنسبة إلى القضاة وأعضاء النيابة العامة". وهذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 204 من الدستور: "وأعضاء القضاء العسكري

مستقلون غير قابلين للعزل، وتكون لهم كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية."

### اختصاص القضاء العسكري:

لظالما كان هذا الأمر مثار جدال سياسي وقانوني واسع في مصر على امتداد العقود الماضية، والسبب في ذلك هو ما كان يحدث من إحالة المدنيين إلى المحاكمة عن طريق القضاء العسكري، لا القضاء الطبيعي، مع ما يمثله ذلك من إهدار لأحد أهم الحقوق الأساسية للمواطن وهو المحاكمة أمام القاضي الطبيعي، فضلا عما يشكله من اعتداء على استقلال القضاء. ولذلك، فإن التحدي الممتد يكمن فيما إذا أخضع المدنيين إلى المحاكمات العسكرية لا سيما إن كانت الجرائم المثارة تتعلق بنشاط ذي خلفية سياسية بحتة. كانت هذه هي الحال منذ صدور قانون القضاء العسكري، فقبل إضافة العديد من الضمانات المهمة إلى القضاء العسكري، كالتقاضي على درجتين وتحصين القضاة العسكريين من العزل، كان قانون القضاء العسكري ينص منذ صدوره، في المادة السادسة قبل إلغائها في مايو من العام 2012، على حق رئيس الجمهورية في إحالة المدنيين للمحاكم العسكرية بشأن أية جريمة ترتكب سواء بموجب قانون العقوبات العادي أو غيره، بعبارة أخرى، لم تكن الجرائم لها علاقة بالشأن العسكري. كما أن الفقرة الأخيرة من المادة السادسة كانت تنص على: "ولرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يجيل إلى القضاء العسكري أي من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر". وحيث كانت حالة الطوارئ معلنة طوال حكم الرئيس السابق حسني مبارك (ألغيت حالة الطوارئ في مصر منذ مايو من العام 2012) فقد كانت هذه المادة تمكن رئيس الجمهورية من إحالة المدنيين من السياسيين والمعارضين إلى المحاكمات العسكرية التي كانت تفتقر بشدة، في ذلك الوقت، لأبسط ضمانات استقلال القضاء وحماية حقوق الدفاع.

لكل ما تقدم، وبعد مطالبات متكررة من قوى المجتمع لا سيما بعد ثورة يناير من العام 2011 وإلغاء حالة الطوارئ في العام 2012، جرى تعديل دستوري شديد الأهمية ينص على: "ولا يجوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري إلا في الجرائم التي تضر بالقوات المسلحة ويحدد القانون تلك الجرائم". كما جاءت التعديلات الدستورية في العام 2014 وعددت الحالات التي تمثل اعتداء على القوات المسلحة وما يتصل بها. وقد انتقد البعض هذا النص الدستوري باعتباره يوسع بشدة من اختصاصات القضاء العسكري في محاكمة المدنيين، لأن أي اعتداء على أفراد القوات المسلحة أو منشآتها، طبقا للتعريفات الواسعة في المادة 204 من الدستور، حتى لو ارتكب من شخص غير عسكري، فإنه سيحال للقضاء العسكري.

في هذا السياق، فقد أصدر رئيس الجمهورية المصري -بموجب سلطة إصدار القوانين التي يملكها لعدم وجود البرلمان- في أكتوبر من العام الحالي القانون رقم 136 لسنة 2014 وهو القانون الذي يجعل من اختصاص القضاء العسكري: "الجرائم التي تقع على المنشآت والمرافق والممتلكات العامة المشار إليها في المادة الأولى من هذا القرار بقانون، وعلى النيابة العامة إحالة القضايا المتعلقة بهذه الجرائم إلى النيابة العسكرية المختصة". أهم ما تضمنه هذا القانون أنه أدخل في اختصاص القضاء العسكري الجرائم التي تقع على المنشآت المدنية، وهو ما يشكل اختصاصا جديدا للقضاء العسكري لم يرد ذكره في الدستور، حسب نص المادة 204 المذكورة سلفا، إذ قررت المادة الأخيرة أن الاعتداءات التي تقع على المنشآت العسكرية هي فقط ما تدخل في اختصاص القضاء العسكري. الحجة الأساسية التي بررت إصدار هذا القانون هو ما تتعرض له مصر من أعمال عنف وإرهاب تحتاج لمواجهة سريعة عن طريق القضاء العسكري.

## القسم السادس

### مستقبل الإصلاح القضائي

يتوقف إصلاح السلطة القضائية المصرية على اتخاذ عدد من الخطوات والإجراءات الحاسمة من أجل رفع كفاءة المؤسسة القضائية وضمان قيامها بواجبها. وقد اتفقت آراء عدد من الخبراء بالشأن القضائي<sup>188</sup> -استطلعت آرائهم- على ضرورة المضي قدما فيما يلي:

#### 1- تعديلات تشريعية:

لا بد من إجراء العديد من التعديلات التشريعية على قوانين الهيئات القضائية وذلك لتتوافق مع الدستور الجديد، إذ بصدر الدستور بعد التعديلات الواسعة التي أدخلت عليه في العام 2014 أصبحت العديد من النصوص القانونية تخالف أحكام الدستور، أو تحتاج للتعديل من أجل تفصيل بعض الأحكام التي أحال الدستور إلى القانون لتفصيلها. من ذلك على سبيل المثال، طريقة تعيين النائب العام، فقد تبنى الدستور طريقة جديدة لذلك تحتاج إلى تعديل تشريعي. تجدر الإشارة إلى أن القانون الوحيد من قوانين الجهات "القضائية" الذي تم تعديله بعد التعديلات الدستورية في العام 2014 هو قانون القضاء العسكري الذي عدل في فبراير من العام الحالي. أخيرا، لا بد من التأكيد على أن تجرى جميع التعديلات التشريعية لقوانين السلطة القضائية عن طريق البرلمان، لا عن طريق قرارات بقوانين من رئيس الجمهورية، إذ تحتاج قوانين السلطة القضائية للكثير من المناقشات والدراسة التي تتحقق في العمل البرلماني فضلا عن أن تكون هذه القوانين صادرة عن ممثل السيادة الشعبية.

<sup>188</sup> الآراء المذكورة في هذا القسم هي نتاج عمل ميداني للتواصل مع عدد من الخبراء في الشأن القضائي بغرض الوقوف على أفكارهم بشأن التحديات التي تواجه السلطة القضائية المصرية وسبل التغلب عليها. الخبراء هم عدد من القضاة ينتمون للجهات القضائية المختلفة (القضاء العادي، مجلس الدولة وهيئة قضايا الدولة) بالإضافة لمحامي ممارس وعضو نقابة المحامين بمحافظة الإسماعيلية، وأخيرا تم أيضا استطلاع رأي صحفي متخصص في الشأن القضائي.

## 2- إنشاء أكاديمية قضائية

تعرضت الورقة لكيفية تعيين القضاة داخل الجهات القضائية المختلفة، وبعيدا عن مسألة تعيين قضاة المناصب العليا كرئيس محكمة النقض والنائب العام، فإن مسألة تعيين قضاة الدرجة الأولى وكذا وكلاء النائب العام تمثل أمرا بالغ التأثير على كفاءة السلطة القضائية وقدرتها على أداء مهامها، فضلا عن ذلك، فإن كفاءة عملية التعيين، وحياديتها بمنح جميع المتقدمين فرصا متساوية، لا تشكل فحسب حقا من الحقوق العامة التي كفلها الدستور لجميع المواطنين في تولي المناصب العامة بناء على الكفاءة والجدارة اللازمين، وإنما أيضا الوسيلة المثلى لاختيار الأصلاح للقيام بالعمل القضائي ذي الطبيعة الخاصة. لهذا الغرض، ونظرا لما يعتري عملية تعيين القضاة ووكلاء النيابة في مصر من بعض المشكلات، فإن اقتراحا بإنشاء أكاديمية قضائية يعد حلا مهما في هذا الإطار. تقوم فكرة الأكاديمية على إنشاء مؤسسة تابعة لمجلس القضاء الأعلى وتحت إدارة قضائية كاملة تختص بأمرين أساسيين هما: تعيين القضاة، وتطوير قدراتهم على القيام بالعمل القضائي. فمن ناحية، لا يتم تعيين القضاة الجدد أو وكلاء النيابة العامة إلا بعد الدراسة في هذه الأكاديمية لمدة عام على الأقل، ثم اجتياز العديد من الاختبارات (القانونية واللغوية والشخصية عبر مقابلة أعضاء مجلس القضاء الأعلى، وغيرها) بحيث يكون التعيين عملية تلقائية إذا حصل المتقدم على الدرجات المطلوبة للنجاح والتي لا تقل عن 75 بالمائة من المجموع الكلي. بهذا، يتجنب إلى حد كبير العنصر الشخصي في عملية التعيين وما يسببه من بعض المحاباة والتمييز وهو ما يخل بحقوق بعض المتقدمين لصالح البعض الآخر. ومن ناحية ثانية، تختص الأكاديمية بتدريب القضاة الجدد وتنمية مهاراتهم من أجل القيام بالعمل القضائي، ويكون ذلك بعد التعيين الرسمي مباشرة في القضاء، وأثناء انتقال القاضي أو وكيل النائب العام من عمل قضائي أو محكمة ما إلى محكمة أخرى، بحيث يتأكد من أن القاضي اكتسب ما يلزم من المعارف والخبرات اللازمة للتعامل مع الوظيفة الجديدة التي أسندت إليه.

### 3- سلطات وزير العدل

أشير في عدة مواضع من هذه الورقة إلى عدد من السلطات والصلاحيات المهمة التي يمارسها وزير العدل فيما يتعلق بالقضاء العادي والتي تعد في جانب كبير منها تدخلا من جانب السلطة التنفيذية (مثلة في وزير العدل) في أعمال القضاء، ولعل أهم هذه السلطات التي تحتاج إلى الإلغاء هو حق وزير العدل في اختيار رؤساء المحاكم الابتدائية وهو الأمر الذي يجب أن يترك للقضاة أنفسهم يحددونه سواء عن طريق الجمعية العمومية لكل محكمة أو -على الأقل- لمجلس القضاء الأعلى. أيضا، يتعين نقل إدارة التفتيش القضائي التابعة لوزير العدل إلى مجلس القضاء الأعلى حتى يكون مراقبة الجانب الفني والتأديبي للقضاة خاضع كله لمجلس القضاء بعيدا عن السلطة التنفيذية.

### 4- توسيع عضوية مجلس القضاء الأعلى

لمجلس القضاء الأعلى كامل الصلاحيات المتعلقة بكافة الشؤون القضائية، وهو يتشكل من سبعة قضاة، حسبما ذكر سابقا في هذه الورقة، يحددون بحكم مناصبهم وهو ما يتم عن طريق الاعتماد التام على قاعدة الأقدمية. فرييس محكمة النقض يكون أقدم قاضي من حيث تاريخ تعيينه داخل القضاء وهكذا باقي الأعضاء الستة. وإذا كان لقاعدة الاعتبار بالأقدمية أهميتها الكبيرة في تنظيم العمل داخل القضاء المصري -منذ إنشائه- إلا أن إفساح المجال لقضاة آخرين أصغر سنا يمكن أن يكون له نتائجه الإيجابية المتمثلة في الاستماع إلى صوت شباب القضاة بما لديهم من رؤية لإدارة المؤسسة القضائية وبحكم عمل شباب القضاة في المحاكم الابتدائية صاحبة العبء الأكبر في المنظومة القضائية والأكثر اتصالا واحتكاكا بجماهير المتقاضين. ولذلك، ثمة مقترح بتوسيع عضوية مجلس القضاء الأعلى ليتشكل من تسعة قضاة، بدلا من سبعة، بحيث يشغل المقعدين الإضافيين قاضيين من قضاة المحاكم الابتدائية يتم اختيارهم من الجمعيات العمومية للمحاكم الابتدائية ويشغلا موقعهما داخل مجلس القضاء الأعلى لمدة معينة.

## 5- تنفيذ الأحكام القضائية

من الحلول المطروحة في هذا الإطار هو إنشاء إدارة خاصة داخل وزارة الداخلية تكلف فقط بمهمة تنفيذ الأحكام القضائية على أن تكون هذه الإدارة تابعة مباشرة للسلطة القضائية وتحت إدارتها. يضمن ذلك الاقتراح حيادية إدارة تنفيذ الأحكام وخضوعها للسلطة القضائية حتى تتجنب الائتمار بأوامر السلطة التنفيذية وهو ما سيكون له أثره المباشر في إنفاذ الأحكام وتفعيل دولة القانون.

### خاتمة:

إن إصلاح المؤسسة القضائية المصرية لهي عملية بالغة التعقيد، وموضع الصعوبة يكمن في الطبيعة المحافظة للقضاة التي ترفض -وأحيانا تناوى- أية مبادرات للإصلاح، إلا أن الحاجة الماسة للإصلاح تفرض على صانع القرار المضي قدما في ذلك إذ إن ما طال القضاء المصري -لا سيما في السنوات الأربعة الفائتة- ترك أثرا سلبيا بالغاً على الثقة العامة التي تتمتع بها السلطة القضائية المصرية ومن المعلوم أن القضاء -أي قضاء- يستند -أول ما يستند- إلى احترام المجموع له والثقة في كفاءته وحياديته.



## إصلاح قطاع القضاء في تونس

أحمد إدريس

أستاذ القانون والعلوم السياسية بالجامعة التونسية، رئيس مركز الدراسات المتوسطة والدولية، مدير معهد تونس للسياسة

نجلاء قمير

باحثة تونسية

### إصلاح القضاء

يشكل إصلاح القضاء دعامة أساسية لتوطيد الشفافية والمصادقية في المؤسسات وبناء الديمقراطية الحقة، فالقضاء هو الحصن المنيع لدولة القانون والحق وعماد الأمن والمحفز للتنمية.

وإصلاح القضاء مفهوم يشمل كل أطراف العملية القضائية (القانون، والقاضي، والمحامي، ومساعد القضاء، والخصوم) وأي محاولة إصلاح لا تستهدف كل هذه الأطراف مجتمعة تظل محاولة ناقصة، والمحاولة الناقصة في إصلاح القضاء هي خطوة للوراء، لأن العملية القضائية كل متكامل وأي من أطرافها لا يعمل بمعزل عن الأطراف الأخرى.

والإصلاح في العملية القضائية يبدأ من الإنسان لا من القانون كما يعتقد البعض، لأن القانون جامد والإنسان هو الذي يعطيه الحركة ويبعث فيه الحياة، ثم تأتي في مرحلة ثانية عملية إصلاح القوانين وذلك إما بتغييرها أو تنقيحها (189). ومهمة إصلاح القضاء لا تقع على عاتق الدولة وحدها، بل يجب أن تكون هدف ومبتغى كل المشتغلين بالقانون قضاة ومحامين ومستشارين قانونيين وحقوقيين في أي موقع كانوا، وعلى هؤلاء العمل جميعا على تحقيق هذا الهدف بصفته هدفا وطنيا أولا، وضرورة حياتية ثانيا.

<sup>189</sup> مع الحرص على ألا يترك تغيير القوانين وتعديلها لمن عرفوا النظريات دون تطبيق.

وبهدف إصلاح المنظومة القضائية نظمت وزارة العدل جلسة تشاور وطنية وذلك بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية العليا لحقوق الإنسان، قام بها مكتب الدراسات Consulting ELKA، ولقد تزامنت هذه الاستشارة مع انطلاق ورش الإصلاح القضائي في بعض البلدان المغاربية التي تواجه عدة تحديات في أفق بناء دولة الحق والقانون التي سيقى من أهم مقوماتها بناء سلطة قضائية قوية ومستقلة (190).

ولقد التزمت وزارة العدل بالقيام بعملية إصلاح شاملة مبنية على رؤية استراتيجية ومستقبلية للمنظومة القضائية والسجنية، ولتحقيق هذا الهدف بادرت الوزارة في 2012 باعتماد مخطط استراتيجي للفترة الممتدة من 2012 إلى 2016. وتنص هذه الوثيقة التخطيطية خاصة على كيفية تطبيق عملية إصلاح المنظومة القضائية والسجنية، والتي بدأت فعليا في أكتوبر 2012 بإحداث لجنة توجيهية لإصلاح المنظومة القضائية مكلفة بتبني رؤية استراتيجية لإصلاح القضاء، وأيضا مخطط عمل يفصل تطبيق هذه الرؤية.

وترسيخا لمبدأ مشاركة كافة الأطراف المعنية بهذا الإصلاح الحاسم لمستقبل البلاد، ولبناء أوسع دعم ممكن لهذا المشروع، قررت اللجنة التوجيهية للإصلاح في أكتوبر 2012 تنظيم جلسات تشاور وطنية من أجل جمع وتحليل آراء ووجهات نظر كافة الأطراف المعنية بالموضوع من ممثلي القضاء والمجتمع المدني وكل المتدخلين في المؤسسة القضائية، وكذلك الشركاء التقنيين والماليين في إصلاح القضاء والمواطنين. وبعد تدارس كل المقترحات والآراء التي توصلت بها اللجنة التوجيهية للإصلاح تشرّفت هذه الأخيرة برفع مشروع توصيات بشأن إصلاح المنظومة القضائية.

<sup>190</sup> انعقدت بكلية الحقوق بوجدة بتاريخ 9 و10 مايو 2014 ندوة دولية حول إشكالية إصلاح القضاء في الدول المغاربية، والتي نظمتها كلية العلوم القانونية والاقتصادية بوجدة بمشاركة منظمة هانس سايدل الألمانية، وتمكنت اللجنة التنظيمية والمشاركون والحاضرون في الندوة من مناقشة الجزئيات المرتبطة بإشكالية إصلاح القضاء إذ شكلت قاعة الندوات المحتضنة للقاء مجالا أكاديميا لمناقشة مختلف الآراء والتوجهات في مرحلة تتميز بتدافع وحراك قوي يشهده الشأن القضائي.

غير أننا لا يمكننا تحديد معالم الرؤية العامة للإصلاح (جزء 2) إلا بعد تشخيص الوضع الراهن للمنظومة القضائية قصد التعرف على نقائصها واختلالاتها (جزء 1).

### الجزء الأول: تشخيص الوضع الراهن للمنظومة القضائية:

تنسم المنظومة القضائية في بلادنا بمواطن قوة لا يمكن إنكارها أو تجاهلها تتمثل في تحقيق إنجازات هامة تمثلت بالأساس في:

- إصدار قوانين متقدمة في مختلف الميادين.
- وجود قضاة يتمتعون بكفاءة ممتازة.
- تعدد الاجتهادات الفقه قضائية القيمة في شتى فروع القانون.
- توفر خبرات ممتازة في إدارة مرفق العدالة.
- وجود مهن قضائية متمرسة.

غير أنه بالرغم من كل ما تحقق من تراكمات وإنجازات فإن المنظومة القضائية مازالت تعترتها العديد من الاختلالات وتشوبها مواطن ضعف.

فبالإضافة إلى ما يعترتها من بطء وتعقيد، وما تسجله من نقص في الشفافية ومن قصور في التدبير الحديث، فإن أخطر الاختلالات تكمن في وجود بعض الممارسات المنحرفة والتي طالت مختلف مكونات العدالة، وأفقدت المتقاضين أحيانا الثقة في عدالتهم، وغطت على الجوانب المنيرة فيها وعلى السلوكيات الجديرة بكل تقدير للنزهاء منها.

فرغم أن السلك القضائي في تونس يضم الكثير من القضاة الأكفاء والنزهاء فإن ما يجري في المحاكم وما يقترفه عدد من المرشحين يسيء إلى سمعة القضاء ككل ولا يمنح الاطمئنان للمتقاضين على مصالحهم وحقوقهم، إذ لا تزال بعض المحاكمات والأحكام القضائية تثيران استغراب الحقوقيين والمهتمين بشؤون القضاء، فضلا عن المعنيين المباشرين بها. ويحدث ذلك خاصة في القضايا التي لها علاقة بالحياة السياسية أو بالأمن العام أو تتعلق بممارسات بعض المسؤولين في الدولة، مما يجعل استقلال القضاء موضع تساؤل كبير لدى الرأي العام على الصعيدين الوطني والدولي.

فالرشوة وتنفيذ إرادة "ولي الأمر" هما السرطان الذي أودى باستقلال ونزاهة القضاء، والدائنين العضالين الذين ينبغي على الأخصائيين تقصي أسبابهما لاتخاذ التدابير الكفيلة للقضاء عليهما، فالقضاء المستقل هو الذي يجعل الحقوق والحريات مضمونة وهو أحد أوجه الديمقراطية.<sup>191</sup>

ويضاف إلى كل ذلك عدم التزام بعض الجهات الإدارية بأحكام وقرارات القضاء والمشاكل المتعلقة بالجسم القضائي كالوضعية المادية والمعنوية للقضاة والنقص في الإمكانيات المتوفرة في المحاكم وكثرة الملفات بالمقارنة مع عدد القضاة الموكول إليهم البت فيها، والنقص في التكوين لكتابة المحاكم، كل ذلك يؤثر سلبا على سير العدالة. ولدراسة هذا الجزء فإننا سنقوم في عنصر أول بالتعريح على النقائص والاختلالات التي تشوب المنظومة القضائية (أ) لنمر في فرع ثان إلى توصيات الاستشارة الوطنية الواقع إدراجها بالدستور الجديد (ب).

#### أ. الاختلالات والنقائص التي تشوب المنظومة القضائية:

إذا كان الاختلال الأخلاقي يشكل معضلة أساسية في إصلاح منظومة العدالة فإن التشخيص الشامل والعميق لهذه المنظومة كما عكسته مختلف ندوات التشاور الوطنية والتقارير الوطنية في الموضوع يكشف عن وجود اختلالات ونقائص تشمل العديد من جوانب المنظومة القضائية تبرز على مستويات متعددة متداخلة فيما بينها يمكن حصرها في النقاط التالية:

#### 1. على مستوى استقلال القضاء:

يتسم القضاء في نطاق المقتضيات الدستورية التي كانت سارية بتوفر السلطة التنفيذية على صلاحيات تجاه القضاء لا تتلاءم مع متطلبات قيام سلطة قضائية مستقلة كما يكرسها الدستور الحالي في فصله 102، وفي مقدمة هذه الصلاحيات نجد تبعية أعضاء النيابة<sup>(192)</sup> لوزارة العدل<sup>(193)</sup>.

<sup>191</sup> العفيف الأخضر: رسائل تونسية.. استقلال القضاء هو لب الديمقراطية.

<sup>192</sup> لقد كان قديما يطلق عليهم "رجال الملك" Gens du Roi وقد كان اختياريهم يتم بطريقتين إما عن طريق الانتخاب وهذا السبيل وإن كان له ميزة استقلال النيابة العامة عن السلطة التنفيذية والبعد عن مؤثراتها إلا

وتعد التبعية التدريجية أحد أهم خصائص النيابة العمومية (194) ويقصد بها امتثال ممثل سلطة الادعاء العام عند مباشرته لمهامه الوظيفية لتعليمات رئيسه وصولاً إلى رئيس الهيئة الذي يقف على قمة الهرم الوظيفي (195)، فعملاً بأحكام هذا المبدأ يصبح ممثلي النيابة خاضعين لإدارة ومراقبة رؤسائهم حسب السلم الإداري ولسلطة وزير العدل (196).

فأعوان سلطة الادعاء العام يمثلون أعوان السلطة التنفيذية أمام القضاء (197) لأن تتبع الأفعال الإجرامية يشكل أحد مهام السلطة التنفيذية (198) وأن النيابة لا

---

أن عيبه الخطير يتمثل في الخشية من انحراف عضو النيابة عن الحق بالميل نحو بعض من آزره في الانتخاب دفاعاً عن مصالحه في مستقبل الأيام عند إجراء الانتخاب، أو بالتعيين على اعتبار أنهم موظفين يتم تعيينهم من قبل السلطة التنفيذية وهو الأسلوب المتبع في كل من مصر وفرنسا الذي يتماشى مع طبيعة عمل النيابة حتى أنه في الوقت الذي كان اختيار القضاة بالانتخاب كان رئيس الدولة يحتفظ لنفسه بالحق في تعيين رؤساء وأعضاء النيابة. (عدي عبد الباقي: شرح قانون الإجراءات الجنائية الجزء الأول الطبعة الأولى 1951 المطبعة العالمية ص 31).<sup>193</sup> تنص المادة 37 من قانون نظام القضاء المغربي على أن رجال النيابة تابعون لرؤسائهم دون غيرهم بترتيب درجاتهم ثم لوزير العدل، كما تنص المادة 84 من قانون استقلال القضاء المغربي على أن أعضاء النيابة يتبعون رؤسائهم وللنائب العام وهم جميعاً لا يتبعون إلا وزير العدل ولهذا الأخير حق الرقابة والإشراف على النيابة وأعضائها وللنائب العام حق الرقابة والإشراف على جميع أعضاء النيابة ولرؤساء النيابة بالمحاكم حق الرقابة والإشراف على أعضاء النيابة بمحاكمهم.

<sup>194</sup> Paul Malibert: Ministère public J.C.P.P. art 31 a 44 fasc 10 p.8.

<sup>195</sup> عبد الله محمد معروف: رقابة الادعاء العام على الشرعية مطبعة المعارف بغداد 1981 صفحة 121 وهو ذات ما أقره المشرع الفرنسي بالفصل 5 من الأمر عدد 1270 لسنة 58 الصادر في 22 ديسمبر 1958 وكذلك بالفصل 274 من م.ت.ج. والفصل 36 من م.إ.ج.ف.

<sup>196</sup> تعرف تبعية النيابة لوزير العدل بالتبعية الخارجية.

<sup>197</sup> لقد سبق محكمة النقض المصرية أن اتخذت قرارات في هذا الاتجاه من ذلك قرارها الصادر في 31 مارس 1932 (مجموعة القواعد جزء 2 ص 492 رقم 342) الذي جاء فيه أن: "النيابة العامة هي من النظم المهمة في الدولة المصرية أشار الدستور إليها في كلامه عن السلطة القضائية وهي بسبب القوانين التنفيذية المعمول بها شعبة أصيلة من شعب السلطة التنفيذية خصت بمباشرة الدعوى العمومية نيابة عن تلك السلطة وجعل لها وحدها حق التصرف فيها تحت إشراف وزير الحفانية ومراقبته الإدارية فهي بحكم وظيفتها مستقلة استقلالاً تاماً عن السلطة القضائية ولئن كانت القوانين المصرية جعلت لها سلطة قضائية في التحقيق فإن هذا الحق لا يمس بأصل مبدأ استقلالها عن القضاء وعدم تبعيتها له تبعية إدارية في أداء شؤون وظيفتها".

<sup>198</sup> Trébutien 2 éme Ed.p.76.cité par Michele Laure –Rassat: Le Ministère public entre son passée et son avenir p.139.

تمثل إلا فرع من فروع هذه الأخيرة (199) منحها المشرع سلطة مباشرة الدعوى العمومية والقيام بإجراءات تحت إشراف وزير العدل.  
غير أن مخالفة عضو النيابة لأمر وزير العدل لا يجعل تصرفه مشوبا بأي بطلان، فلا يحق لوزير العدل أن يشير عليه باتخاذ إجراء معين في الدعوى الجزائية لأن رئاسته قاصرة على الناحية الإدارية، فإن أمر عضو النيابة لرفع الدعوى فأصدر هذا الأخير قرارا بحفظ الدعوى أو طلب إليه إصدار مثل هذا الأمر فأقام الدعوى الجزائية كان تصرفه سليما لا مطعن عليه (200).

ولكن هل يترتب عن مخالفة عضو النيابة لأمر وزير العدل مسؤولية إدارية؟  
لقد ذهب البعض ومن بينهم العراقي وGarraud إلى القول أن عضو النيابة مطالب بالامتثال لتعليمات وزير العدل عندما يأمره بإقامة الدعوى الجزائية وإلا عرض نفسه للمساءلة الإدارية، وهذا الرأي يؤدي إلى نتائج لا يسندها القانون إذ يضع ممثل النيابة بين أمرين الأول عدم الاستجابة لرغبة الوزير وعندئذ يسأل إداريا، والأمر الآخر الاستجابة إلى طلب الوزير وحين إذن يكون استعمال الدعوى الجزائية قد تم بطريق غير مباشر بواسطة الوزير وإن كانت اليد المنفذة له هي النيابة ونكون بهذا قد أهدرنا القاعدة المنصوص عليها بالفصل 20 من م.إ.ج. التي تجعل تحريك الدعوى الجزائية وممارستها بيد النيابة دون غيرها.

على أن مخالفتهم لأوامر رئيس النيابة لا يترتب عنه بطلان التصرف الذي صدر مخالفا لهذه الأوامر فكل ما يترتب عن هذه المخالفة مسؤولية إدارية بحتة أما التصرف فيبقى صحيحا نافذا (201).

---

199 Arrêt de la C.E.D.H. daté du 10 juillet 2008 et 29 mars 2010 Medvedyev et autres voir aussi l'arrêt Moulin C.France rendu par la C.E.D.H. le 23 nov. 2010.

200 حسن صادق المرصفاوي: شرح قانون الإجراءات والمحاکمات الجزائية الكويتي 1970-1971 الناشر جامعة الكويت ص 43.

201 خلافا للتشريع التونسي فإن مخالفة هؤلاء للنائب العام المصري يترتب عنه، فضلا عن المسؤولية الإدارية، بطلان التصرف المخالف لهذه الأوامر. فهم وكلاؤه في مباشرة الدعوى العمومية يستمدون سلطتهم منه فإن تصرفوا على خلاف ما أمر به كان تصرفهم باطلا لزوال صفة الوكالة لمخالفته للأوامر الصادرة من الأصل، وينبغي

## 2. على مستوى آليات تخليق المنظومة القضائية:

تعاني المنظومة القضائية بكل مكوناتها من نقص في الشفافية وضعف في آليات المراقبة والمساءلة وتراجع في أخلاقيات الممارسة المهنية وأعرافها الأمر الذي يفسح المجال لممارسات منحرفة يساهم بعض المواطنين بوعي أو بدون وعي في شيوعها مما لا يدعم تحصيل المنظومة القضائية وتخليقها ويؤثر على دور القضاء في تخليق الحياة العامة.

## 3. على مستوى حماية القضاء للحقوق والحريات:

تشوب السياسة الجنائية عدة نقائص تبرز من خلال ضعف التنسيق بينها وبين باقي السياسات العامة، وفي نقص في الاهتمام بمقاربة النوع الاجتماعي وضحايا الأفعال الإجرامية، وفي ضعف إشاعة ثقافة حقوق الإنسان بما تنطوي عليه أيضا من واجبات، وفي محدودية آليات البحث الجنائي الذي يرافقه غياب إطار قانوني حديث خاص بالطب الشرعي وبنوك البيانات الوراثية وفي غياب مرصد وطني لدراسة وتتبع ظاهرة الإجرام.

وتتصف العدالة الجنائية بتضخم في نصوص التجريم والعقاب كآلية أساسية لمحاربة الجريمة، وبعدم ترشيد الإيقاف التحفظي وتدقيق الضوابط القانونية المبررة للوضع رهن الحراسة النظرية، وبعدم التفعيل الأمثل لمبدأ ملائمة التتبع وللآليات البديلة للإيقاف ولضمانات المحاكمة العادلة.

كما يلاحظ على مستوى العقوبة وجود هوامش واسعة بين حديها الأدنى والأقصى وعدم فاعلية العقوبات قصيرة المدة في تقويم وردع المحكوم عليهم، وعدم توفر آليات ناجعة لتتبع حالة العود الجنائي وتنفيذ المقررات القضائية العقابية، لا سيما ما يتعلق بالعقوبات المالية، فضلا عن المؤاخذ المسجلة بخصوص نظام المؤسسات العقابية وظروف تنفيذ العقوبة.

---

على ذلك أنه إذا أمر النائب العام عضو النيابة بحفظ دعوى فأثارها أو برفعها فحفظها أو بعدم استئناف حكم فاستأنفه كان تصرفه باطلا.

#### 4. على مستوى فعالية ونجاعة القضاء:

يفتقد التنظيم القضائي للانسجام بحكم التعديلات المتلاحقة التي طالت مقتضياته مما لا يساعد على الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمادية ولا يضمن القرب الحقيقي من المتقاضين، كما أن الخريطة القضائية متضخمة وغير معقلنة والقضاء المتخصص غير معمم وتطبيق إجراءات قضائية معقدة أمام المحاكم التي تعرف تضخما متزايدا في عدد القضايا مع ما يترتب على ذلك من بطء في البت فيها، كما توجد صعوبات حقيقية بشأن تدبير إجراءات التبليغ والتنفيذ.

هذا وتعرف المحاكم ضعفا في بنية استقبال المتقاضين الذين يواجهون صعوبة في الوصول إلى القانون والعدالة من جراء ضعف أو انعدام نظام المساعدة القضائية وعدم وجود ما يشجع على اللجوء إلى الوسائل البديلة لحل النزاعات، يضاف إلى ذلك ضعف القدرة التواصلية مع المتقاضين.

#### 5. على مستوى القدرات المؤسسية للمنظومة القضائية:

بالرغم من الإنجازات الملموسة التي تحققت فإن مختلف مكونات المنظومة القضائية ما زالت تبدو عليها مؤشرات ضعف في قدراتها تتمثل في محدودية المؤهلات المهنية ونقص الكفاءات التخصصية، ويعزى ذلك بصفة خاصة إلى عدم كفاءة المعايير المتعلقة بالدخول إلى القضاء ومختلف المهن القضائية، وعدم توفر استراتيجية واضحة للتكوين والتأهيل لكل مكونات المنظومة القضائية.

#### 6. على مستوى أساليب تدبير مرفق العدالة:

تتسم الميزانية المخصصة لوزارة العدل بالضعف مما يؤثر سلبا على أداء مرفق القضاء وعلى البنية التحتية للمحاكم التي يوجد جزء من بناياتها في وضعية غير لائقة. وتعاني الإدارة القضائية من نقص في اللامركزية الإدارية والمالية، ومن الجمع بين مهام المسؤولية القضائية والمسؤولية الإدارية على صعيد المحاكم.

وتتباين مستويات المحاكم في الحصول على التكنولوجيات الحديثة وفي استعمالها ويواكب ذلك غياب التواصل الرقمي بين الإدارة القضائية والمهن القضائية التي لا



زالت في حاجة ماسة للتأهيل الحديث لامتلاك أدوات الانخراط في التدبير العصري للعدالة.

### ب. توصيات جلسة التشاور الوطنية المزمع إدراجها بالدستور:

من ضمن التوصيات التي أقرتها جلسة التشاور الوطنية هي:

- دسترة استقلالية القضاء: ولقد تم إدراج هذه النقطة بالفصل 102 من دستور 27 يناير 2014 الذي جاء فيه: "القضاء سلطة مستقلة<sup>(202)</sup> تضمن إقامة العدل وعلوية الدستور وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات..."

ولا يفيد الاستقلال بأن السلطة القضائية لا تخضع للقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية وتنفذها السلطة التنفيذية، لأنه لو تحقق هذا الأمر لأصبحت كل سلطة دولة وسط الدولة، ولكن الاستقلال يفيد، تطبيقاً للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع السلطات، أي أن القوانين التي تخضع لها السلطة القضائية لا بد أن تكون دستورية ولا بد أن تكون محترمة لمبدأ فصل السلطات المعترف به في التوطئة، وأن تكون بالتالي محترمة لاستقلال القضاء والقضاة.

فالاستقلال هو الأصل في القضاء، وليس للقانون أن يتدخل في شؤونه وعليه دستورياً أن يدعمه وأن يضمن مناعته، وهي قاعدة دستورية لا بد أن تسود كل قوانين البلاد. وإن كان على قواعد القانون العادي أن تكون متفقة مع القواعد الدستورية ومحترمة لها فمن باب أولى وأحرى أن تكون قواعد الدستور المتعلقة باستقلال القضاء متفقة مع قاعدة فصل السلطات.

- مراجعة آليات وهيكلية المجلس الأعلى للقضاء: يعد المجلس الأعلى للقضاء الهيكل الدستوري الذي يسهر على المسار المهني للقاضي انتداباً وترقية وتأديباً، لذلك اختلفت الآراء حول تركيبته والصلاحيات التي تعهد له.

<sup>202</sup> استقلال القضاء هو نتيجة حتمية لمبدأ توزيع السلطات ولقد اكتفى دستور 1959 بما أقره بالتوطئة بخصوص توزيع السلطات ولم يتعرض لاستقلال السلطة التشريعية والتنفيذية في حين تعرض لاستقلال القضاة وليس القضاء بالفصل 65 منه، لذا جاء دستور 27 يناير 2014 ليقر صراحة باستقلالية السلطة القضائية.

وعملا بأحكام الفصل 112 من الدستور الجديد أصبح المجلس الأعلى للقضاء يتكون من ثلاثة مجالس عمودية قطاعية مجلس القضاء العدلي، ومجلس القضاء الإداري ومجلس القضاء المالي<sup>(203)</sup> إلى جانب مجلس أفقي عام وهو الجلسة العامة للمجالس القضائية الثلاثة. ويتركب كل هيكل من هذه الهياكل في ثلثيه من قضاة أغلبهم منتخبون<sup>(204)</sup> ويعين البقية بالصفة، أما الثلث المتبقي فيمنح لمستقلين من ذوي الاختصاص من غير القضاة، على أن تكون أغلبية أعضاء هذه الهياكل من المنتخبين<sup>(205)</sup> ويباشر الأعضاء المنتخبون مهامهم لولاية واحدة لمدة 6 سنوات، ويتم انتخاب رئيس المجلس من بين أعضائه من القضاة الأعلى رتبة، ويتم ضبط اختصاص كل هيكل من هذه الهياكل وتركيبته وتنظيمه والإجراءات المتبعة أمامه بقانون.

ويتمتع المجلس الأعلى للقضاء عملا بأحكام الفصل 113 من الدستور بالاستقلال الإداري والمالي<sup>(206)</sup> والتسيير الذاتي ويعد مشروع ميزانيته ويتولى مناقشته أمام اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب.

<sup>203</sup> لم يخصص دستور 1959 للسلطة القضائية مؤلفة من كل هيئاتها بابا على غرار السلطتين التشريعية والتنفيذية بل خصص الباب الرابع للسلطة القضائية والباب الخامس للمحكمة العليا والباب السادس لمجلس الدولة. وحسب الفصل 69 من دستور 1959 يتركب مجلس الدولة من المحكمة الإدارية ودائرة المحاسبات، وعملا بأحكام الفصل 2 من القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات فإن رئيس الدولة هو رئيس مجلس الدولة وكاتب الدولة للرئاسة (الوزير الأول) هو وكيل الرئيس، وأن يلحق مجلس الدولة إداريا بكتابة الدولة للرئاسة، كما أحدث الفصل السابع من القانون عدد 67 لسنة 1972 المؤرخ في غرة أغسطس 1972 والمتعلق بتسيير المحكمة الإدارية وضبط القانون الأساسي لأعضائها مجلسا أعلى خاصا بهذه المحكمة يرأسه الوزير الأول أي السلطة التنفيذية، إلا أنه وبمقتضى صدور الدستور الجديد أصبح مجلس الدولة تحت سلطة وإشراف المجلس الأعلى للقضاء.

<sup>204</sup> رغم تمسك القضاة بطلب أن تكون تركيبة المجلس قضائية صرفة، فإن هذا المطلب لم يحظ بموافقة نواب المجلس.

<sup>205</sup> تتطلب العديد من الفصول في باب السلطة القضائية لإعمالها إصدار قوانين في الغرض، ومن بين هذه الفصول نجد الفصل 112 من الدستور فالمرشح محبر بمقتضى الدستور على التدخل على الأقل لتحديد نسبة القضاة المنتخبين في المجلس الأعلى للقضاء وكيفية تعيين غير القضاة فيه، وبما أن استقلال القضاء وإرساء العدل يتشكلان من جملة من التراكبات والمخططات النضالية فإنه على القضاة وهياكلهم أن يناضلوا من أجل الحصول على أكبر نسبة من القضاة المنتخبين في المجلس.

<sup>206</sup> وهو ما يمنح رئيس المجلس صفة الأمر بالصرف للاعتمادات المرصودة للمجلس مع تمكينه من التفويض في ذلك.

وتختص المجالس القطاعية الثلاثة بالبت في المسار المهني للقضاة كما تبت في الملفات التأديبية للقضاة وتقرر سياديا العقوبات المستوجبة (207) أما الجلسة العامة فتسهر على حسن سير القضاء واستقلالته وهو ما يحول لها اقتراح النصوص الإصلاحية، كما تستشار وجوبا في مشروعات ومقترحات القوانين ذات العلاقة. وإعمالا لمبدأ الشفافية يعد المجلس الأعلى للقضاء تقريرا سنويا (208) يحيله إلى كل من رئيس الدولة ورئيس الحكومة ورئيس البرلمان في موعد أقصاه شهر يوليو من كل سنة، ويتم نشره، ويناقش هذا التقرير من قبل مجلس نواب الشعب في مفتتح كل سنة قضائية في جلسة عامة للحوار مع المجلس الأعلى للقضاء.

غير أنه رغم التعديلات الهامة التي أقرها دستور 27 يناير 2014 على تركيبة المجلس الأعلى للقضاء فإن هناك بعض النقائص التي لا يمكن إنكارها مثل حالة غير القضاة الذين يبتون في ترقية وتأديب القضاة وهو أمر غير معقول ليس لأسباب ذاتية وإنما لأسباب موضوعية أي روح الانتماء للسلك corporatisme للقاضي الإداري يعد غير قادر على البت في ملف ترقية أو تأديب قاضي مالي أو عدلي لعدم الدراية بكفاءته وبحسن تواصله وبمستواه المعرفي والفني والأخلاقي وكذلك بنواميس قضائه المالي أو العدلي وأخلاقياته (209).

كما أن المشرع رغم أنه قد قام بإدماج القضاء العدلي والإداري والمالي صلب مجلس موحد فإنه قد حافظ على استقلالية القضاء العسكري، وطالما أن المشرع قد

<sup>207</sup> على القضاة أن يطالبوا بمحصر آلية الإعفاء في حالة القصور المهني لا غير بهدف تجنب الانحراف بهذه الآلية وإعمالها في الوضعية التأديبية كما حصل وأثبتته القضاء الإداري في عدة مناسبات ومنها الحكم عدد 123041 والحكم عدد 128620 بتاريخ 25 ديسمبر 2013.

<sup>208</sup> يجب على القضاة السعي إلى أن تكون التقارير السنوية لمحكمة التقييب ومحكمة المحاسبات وللمحكمة الإدارية مصادق عليها من أعلى هيئاتها القضائية وهي الدوائر المجتمعة والجلسة العامة بهدف تحقيق التشاركية والمصادقية والرفع من الجودة في هذا العمل التحليلي والمرجعي للقضاة والفقهاء والمحامين.

<sup>209</sup> وهو نفس الموقف الذي عبر عنه الأستاذ حافظ بن صالح إثر انعقاد الملتقى الدولي حول الهيئة المؤقتة للإشراف على القضاء العدلي واستقلالية وحدوى القضاء لما اعتبر أن تركيبة الهيئة يمكن أن تشمل غير القضاة بخصوص الشأن العام، إلا أن المسائل التأديبية والنقل والترقيات تكون من صلاحيات هيئة متكونة من القضاة فحسب وهي مقاربة لها ما يبررها بالنظر إلى التجارب الأجنبية والأخذ بعين الاعتبار استقلال القاضي الذي لا يمكن أن يخضع لأية جهة كانت من حيث مساره المهني أو التأديبي.

تبنى هذا الخيار فإنه يتعين عليه عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات إصلاح منظومة القضاء العسكري وذلك عبر مراجعة المرسوم عدد 70 لسنة 2011 المؤرخ في 29 يوليو 2011 وذلك من خلال الإقرار بانتخاب أعضاء مجلس القضاء العسكري وجعل رئيسهم قاضي، على غرار ما تم إقراره للمجلس الأعلى للقضاء العدلي. ويضاف إلى هذه النقائص حالة تجاهل إيجاد جسر تواصل هيكلي بين المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية وذلك بإدراج عضوية واحد من هذه المحكمة من القضاة وآخر من غير القضاة بالجلسة العامة للمجالس القضائية الثلاثة بمهدف ضمان نقل فلسفة القضاء الدستوري وروحه إلى بقية قطاعات القضاء الأخرى أي العدلي والإداري والمالي، فضلاً عن كونه لم يشمل الأفرع الأربعة للسلطة القضائية بما تمثله من هرمية.

إلا أنه ورغم هذه النقائص فإن التنظيم الهيكلي للقضاء يعد في مجمله مقبولاً خاصة بإسناد السلطة التقريرية للمجلس الأعلى للقضاء وتمكينه من الاستقلال الإداري والمالي من جهة، وإبعاد السلطة التنفيذية من تركيبة المجلس الأعلى للقضاء من جهة أخرى، وأخيراً لإشراك غير القضاة في تسيير السلطة القضائية التي تعتبر عين خارجية ستقدم حتماً بالإضافة سواء كانت بالعلم أو الأخلاقيات أو النقد الخارجي، ويشكل هذا الانفتاح التلاقي المحمود والمؤسسي بين الفقه وفقه القضاء.

- منح صلاحية حصرية للمجلس الأعلى للقضاء لترقية ونقل القضاة وذلك عن طريق آليات تقييم واضحة وهذه الآليات يجب أن تأخذ بعين الاعتبار معايير الكفاءة والتجربة والانضباط والنزاهة، وهذا القرار يجب أن يكون عملاً بأحكام الفصل 107 من الدستور معللاً.

كما جاء الفصل 106 من الدستور الجديد للحد من هيمنة السلطة التنفيذية بأن جعل تسمية القضاة السامين تتم بناءً على ترشيح حصري من المجلس الأعلى للقضاء<sup>(210)</sup> ولضمان حسن تسييره لمرفق العدالة فإنه يتعين إخضاعه لتدريب حول

<sup>210</sup> لقد حصل جدل كبير في المجلس التأسيسي في خصوص هذا الفصل، ففي حين تمسك القضاة بضرورة منح مهمة تسمية القضاة السامين للمجلس الأعلى للقضاء عارض بعض أعضاء المجلس ذلك إذ كانت السلطة

الإدارة القضائية قبل أن يصبح في منصب المسؤولية القضائية من خلال وضع برامج للتكوين في مجال الإدارة القضائية والاطلاع على التجارب الدولية في الموضوع. إذ كان التعيين في الوظائف السامية يتم بناءً على الولاء وفي غياب معايير النزاهة والكفاءة والموضوعية وهو ما أدى إلى إرباك القطاع وإخضاعه للإملاءات السياسية واستعماله من طرف السلطة للحجم معارضتها عبر المحاكمات الجائرة. وطالما أن المشرع مجبر بمقتضى الدستور على التدخل لتحديد الوظائف القضائية السامية فإنه يتعين على القضاة أن يناضلوا من أجل التقليل من عدد هذه الوظائف لتجنب تدخل رأسي السلطة التنفيذية في تسمية أصحابها ومن أجل توضيح مفهوم التشاور بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في هذا الإطار لأنه يحمل بذور الانسداد في تسمية أصحاب تلك الخطط، وبالتالي عرقلة سير المرفق القضائي والإضرار بحقوق المتقاضين.

وتعد الضمانات المسندة للقضاة بمقتضى الدستور الجديد عند أدائهم لوظائفهم كافية وقرينة من المعايير الدولية، فالمسار المهني للقضاة، من ترقية ونقله وتأديب، تبقى خاضعة للمجلس القضائي المختص ولا ينقل القاضي إلا برضاه. وعليه أضحى القاضي محمي دستوريا من تدخل السلطة التنفيذية ومن تأثير السلطة التشريعية واللتين تشكلان مع السلطة السياسية.

- تكريس مبدأ عدم نقلة القضاة دون رضاهم: وذلك بالفصل 107 من الدستور الذي جاء فيه: "لا ينقل القاضي دون رضاه ولا يعزل، كما لا يمكن إيقافه عن العمل أو إعفاؤه أو تسليط عقوبة تأديبية عليه إلا في الحالات وطبق الضمانات التي يضبطها القانون، وذلك لاجتناب سياسات النقل التعسفية للقضاة.

هذه الضمانة تمتد نطاقها إلى قضاة النيابة الذين أصبحوا بمقتضى الفصل 115 من الدستور الجديد يتمتعون بنفس الضمانات التي يتمتع بها القضاة الجالس.

---

التنفيذية تريد الاحتفاظ لنفسها بهذه التسميات وأمام المعارضة الشديدة للقضاة تم منح المجلس الأعلى للقضاء مهمة ترشيح القضاة السامين على أن تكون التسمية بأمر رئاسي وبالتشاور مع رئيس الحكومة.

وبعد التشخيص الراهن فإننا سنقوم في الجزء الثاني بتحديد الرؤيا العامة للإصلاح.

### الجزء الثاني: الرؤيا العامة لإصلاح المنظومة القضائية:

وعيا بمكان القوة ومواطن الضعف السابق ذكرها، واعتبارا لدور القضاء كمرفق عام يتولى من خلال التطبيق العادل والسليم للقانون وإصدار الأحكام في أجل معقول حماية حقوق الأشخاص وحررياتهم وأمنهم، وإسهاما في سيادة دولة الحق والقانون التي تعد من الخيارات الدستورية.

وبناء على القيم الجوهرية التي يتعين أن تسود المنظومة القضائية المتجسدة في الاستقلال والمسؤولية والنزاهة والكفاءة والثقة، وإدراكا لكون تمكين القضاء من الاضطلاع برسائله في ضوء القيم الجوهرية المذكورة، يستلزم ارتكاز الإصلاح على رؤيا عامة قوامها العمل من خلال إنماء قدرات المنظومة القضائية وتحليقها وتأهيلها على جعل القضاء قادرا على الاضطلاع بالوظيفة المنوطة به لخدمة المتقاضين باستقلال وفعالية ونباعة وفق إجراءات مبسطة ووفق أساليب تدبير حديثة وعلى تعزيز الثقة بينه وبين المجتمع.

وانطلاقا من توجيهات وزارة العدل بخصوص بلورة إصلاح عميق وشامل للمنظومة القضائية وأخذا بعين الاعتبار الأسس والمبادئ الدستورية المتطورة والتي يتعين ملائمة التشريعات الجاري بها العمل معها، ومراعاة للانخراط القوي والثابت للدولة التونسية في التوجهات العالمية الحديثة للعدالة والالتزاماتها الدولية، واستحضارا لتطلعات الشعب التونسي وهيئاته السياسية والنقابية والحقوقية والمدنية ووجهات النظر المتنامية بضرورة توفر بلادنا على منظومة قضائية مستقلة نزيهة كفؤة وفعالة قادرة على تكريس احترام قيم العدل والإنصاف والمساواة واعتمادا على مقاربة تشاركية قائمة على الإصغاء والتشاور والانفتاح؛ قامت اللجنة التوجيهية للإصلاح في ظل جلسة التشاور الوطنية بعقد لقاءات على امتداد التراب التونسي في خصوص مختلف أوجه

وموضوعات الإصلاح ودعوة جميع الأطراف الحزبية والنقابية والمهنية والجمعياتية لتقديم تصوراتها وعرض مقترحاتها حول إصلاح المنظومة القضائية.

غير أن عملية إصلاح القضاء تحتاج إلى برنامج، وهذا البرنامج يحتاج تطبيقه إلى وقت، ويجب أن يبنى على مرتكزات وأن يكون شاملا لمختلف أطراف العملية القضائية، فالقضاء والمحاماة جسم واحد هدفه تحقيق العدالة.. والعدالة لا تتحقق إلا بتضافر جهود مختلف أطراف العملية القضائية.

ولدراسة هذا الجزء فإننا سنخصص فرع أول لإصلاح السلطة القضائية (أ) لنتناول في فرع ثان إصلاح بقية مكونات المنظومة القضائية (ب).

### أ. إصلاح السلطة القضائية:

يعد القضاء العمود الفقري لدولة القانون وهو مفهوم يستوعب مفهوم الديمقراطية إذ يتكون من ثلاثة أعمدة:

– **عماد قانوني سياسي:** قائم على الحقوق والحريات الخاصة والعامة، ومبادئ الديمقراطية والدولة المدنية، والفصل بين السلطات، والتوازن بينها، والتداول السلمي للحكم، والانتخابات الحرة، والمساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين والمواطنات، والتعددية، وحياد الإدارة... الخ.

– **الحكم الرشيد:** بما يعنيه المفهوم -على الأقل- من شفافية ونجاعة ومسؤولية وتشاركية وجودة.

– **العدل:** بما يعنيه من قضاء مستقل ومسموع ونافذ، مما يفرض احترام الهرم التفاضلي للقواعد القانونية وبخاصة فرض احترام الدستور من قبل القانون بواسطة القاضي الدستوري، إلى جانب فرض احترام القرارات الإدارية (أعمال وقرارات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء ورؤساء المؤسسات العمومية والولاة ورؤساء البلديات... الخ) للقانون وأحيانا للدستور بواسطة القاضي الإداري.

هذا التصور الثلاثي الأبعاد يقارب مضمون الفقرة الثالثة من توطئة الدستور التي احتوت تقريبا على مجمل مضامين المفهوم المذكور، وهذا أمر جوهري ويساعد وظيفيا

القضاء للتخلص من قساوة بعض النصوص سواء كانت جائرة الإجراءات أو فاسدة المضمون، لا سيما أن الفصل 145 من الدستور ينص على أن توظفه هذا الدستور جزء لا يتجزأ منه وما تفرع عنه في الفصل التالي من كون أحكام الدستور تفسر ويؤول بعضها البعض كوحدة منسجمة (211).

## 1- إعادة هيكلة القضاء:

في إطار الرؤية الإصلاحية اتجه واضعي الدستور إلى إعادة النظر في هيكلة السلطة القضائية من حيث اعتبار كل من القضاء العدلي والإداري والمالي كلا لا يتجزأ، تمثل كلها مجتمعة السلطة القضائية. هذا التصور الجديد لا ينهي العمل بمبدأ الازدواج أو التعدد الوظيفي الذي تعرفه تونس منذ إنشاء "مجلس الدولة" المتكون من المحكمة الإدارية، التي تمثل القضاء الإداري، ودائرة (محكمة) المحاسبات، التي تمثل القضاء المالي، ولكنه يوحد بينها هيكليا. بمعنى أن القضاء الإداري والقضاء المالي لن يعودا تابعين، كما كان الأمر في السابق وإلى غاية إرساء المنظومة الجديدة، إلى إشراف الوزارة الأولى/رئاسة الحكومة، بل سوف يتبعها كما هو شأن القضاء العدلي، إلى إشراف المجلس الأعلى للقضاء، مع توحيد القواعد العامة فيما يتعلق بالحياة المهنية من انتداب وترقية وتأديب وتولي الوظائف العليا.

إضافة إلى ذلك، يقضي التوجه الإصلاحي الجديد إلى هيكلة جميع القطاعات القضائية العدلية والإدارية والمالية حسب ذات التراتبية التي تسمح باحترام مبدأ تعدد درجات التقاضي، أي بإرساء محاكم ابتدائية، ومحاكم استئناف، ومحاكم عليا لكل قطاع من القطاعات الثلاثة على غرار ما هو معمول به في مستوى القضاء العدلي. ذلك أن التنظيم الحالي للقضاة الإداري والمالي، وإن كان يضمن التراتبية والتقاضي على درجتين، فإنه نظرا إلى تمركزه في هيكل وحيد موجود في العاصمة، غير قادر على تقريب القضاء من المواطنين، ولا على العمل بالنجاعة والفعالية المطلوبة.

<sup>211</sup> أحمد صواب: العدالة والدستور المجلة القانونية يونية 2014 عدد 181/180 ص 10.



ويشكل إحداث محكمة دستورية، كهيئة قضائية مستقلة مختصة في مراقبة دستورية القوانين، أرقى أنواع الإصلاحات التي تم إدراجها صلب الدستور الجديد، والتي من المنتظر إرسائها فعليا خلال المدة القانونية التي حددها الدستور، وهي مدة أقصاها سنة من تاريخ إجراء الانتخابات التشريعية (الأولى في إطار تطبيق الدستور الجديد). إذ تعد رقابة دستورية القوانين من الشروط الأساسية لإرساء دولة القانون، فبدون رقابة قضائية ناجعة لا يمكننا الحديث أصلا عن الديمقراطية وتفرعا عن نهاية الاستبداد، فالقانون الفاسد، أي المخالف للدستور، يشكل بدهاءة أولى مداخل الدكتاتورية ولقد حصل الاتفاق على كون إحداث هذه المحكمة يعد من أهم مكتسبات دستور الجمهورية الثانية الذي منحها صلاحياتها بمقتضى الفصل 120 وبين تركيبها الفصل 118 الذي رام أولا وقبل أي شيء ضمان استقلاليتها وتوازن تركيباتها، حيث اقتضى أن تتكون من 12 عضوا، 4 أعضاء يقترحهم رئيس الجمهورية و4 أعضاء يقترحهم البرلمان و4 أعضاء يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء، يباشرون مهمتهم لنيابة واحدة مدتها 9 سنوات.

إلا أن تخوفات كثيرة لا تزال مرتبطة بكيفية تطبيق فصول الدستور المتعلقة بالمحكمة الدستورية، بداية بموعدها تركيزها الذي قد يكون من الصعب احترامه على ضوء التقدم البطيء لأعمال مجلس نواب الشعب، مروراً ببعض الإشكالات الإجرائية التي لم يوضحها الدستور، فلا نعلم مثلا كيفية اختيار المجلس للأعضاء الأربعة الراجعة له بالتعيين، وإذا كان عن طريق التصويت، فلن يخلو ذلك من التجاذبات الحزبية التي تتأجج في مثل هذه المناسبات.

من جهة أخرى فإن ممارسة المحكمة لاختصاصاتها ستشوبه حتما بعض النقائص إذ لا يبين نص الدستور إذا كانت الإحالة على أنظارها من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل رئيس مجلس النواب وجوبية أم اختيارية، علاوة على الإشكال الخاص بأجال عرض مشروعات القوانين على المحكمة حيث لم يحدد الدستور أي أجل. كما لا تتمتع المحكمة بحق التعهد التلقائي، ولا بحق أن تثير من تلقاء نفسها عدم دستورية أجزاء من قانون لم يدفع بعدم دستوريته من طرف المتقاضين.

فالمطلوب اليوم من المشرع، الذي حول له الدستور وضع النص المنظم للمحكمة الدستورية والإجراءات المتبعة لديها، هو تجاوز هذه النقائص وتلافي ما قد يعيق عمل المحكمة الدستورية، ويجيد بها عن القيام بدورها على الوجه الأكمل.

## 2- استقلال السلطة القضائية:

تكتسي السلطة القضائية أهمية خاصة باعتبارها أهم ضمانة لاحترام حقوق الإنسان وحماية مصالح الأفراد وباعتبارها الآلية المعهود إليها بضمان سيادة القانون ومساواة الجميع أمام مقتضياته، ويترتب عن الثقة في استقلال ونزاهة القضاء دوران عجلة الاقتصاد بشكل فعال ومنتج، وتنشيط الاستثمارات وتحقيق التنمية، وقد أكدت ذلك عديد الإعلانات التي جاء فيها "أن النظام القضائي المستقل يشكل الدعامة الرئيسية لدعم الحريات المدنية وحقوق الإنسان وعمليات التطوير الشاملة والإصلاحات في أنظمة التجارة والاستثمار والتعاون الاقتصادي الإقليمي والدولي وبناء المؤسسات الديمقراطية"<sup>212</sup>.

إن الإدارة المثلى للقضاء تقتضي إعادة توزيع الأدوار بين السلطتين التنفيذية والقضائية في الاتجاه الذي يكرس استقلالية هذه السلطة. وهو ما نجد له صدا في الدستور التونسي الجديد المؤرخ في 27 يناير 2014 والذي ينص في فصله 102 أن "القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل وعلوية الدستور وحماية الحقوق والحريات". فالموكد أن استقلال السلطة القضائية شرط أساسي لنجاحها في تحمل مهامها على الوجه الصحيح والأكمل.

والمقصود باستقلال القضاء عند عامة الناس هو قدرة القاضي على إحباط سعي أصحاب الجاه والمال في إملاء الحكم عليه، واستقلال القضاء في هذا الموطن هو قدرة القاضي على معالجة القضايا المتعهد بها بكل حرية وإصدار الأحكام المحققة للعدل والمبنية على اجتهاده النزيه المطلق (<sup>213</sup>).

<sup>212</sup> مثال إعلان القاهرة المبتثق عن المؤتمر الثاني للعدالة العربية المنعقد في فبراير 2003

<sup>213</sup> محمد الهادي كرو: استقلال القضاء ص 1 و2.

وفي محاولة لتوضيح معنى الاستقلالية يستند البعض إلى الأصل اللاتيني لكلمة *independance* والمتكونة من جزأين *in* و *dependance* وتعني غياب التبعية (214) لذلك يرى جانب من الفقه أنها تعني قبل كل شيء عدم الخضوع لأي أوامر أو توجيهات فالإزام أي قاضي أن يقدم ويبرر قراراته أمام جهة أو هيئة عليا بخضع استقلاليته للتساؤل كما يعد غياب أي ضغوطات أو أي تأثيرات خارجية جزءا من الاستقلالية فهي الوضعية التي تمكن القاضي من اتخاذ قراراته على أساس القانون وحسب ما يملكه ضميره فقط (215).

ويرى البعض الآخر في مصطلح الاستقلالية نظاما أو علاقة مع الآخر مثال ذلك الجهاز التنفيذي للدولة تقوم على أسس و ضمانات موضوعية (216).

ويمكن القول إن تعريف الاستقلالية اتخذ اتجاهين اتجاها نفسي ذهني يرى فيها حالة ذهنية وموقفا في الممارسة الفعلية لوظيفة القضاء واتجاه إجرائي يعتبرها نظام نسقي كفيل بتوفير الموضوعية في ممارسة فعل المقاضاة.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار أن الحالة الذهنية والنفسية تخضع للبعد الذاتي للقاضي وبالتالي لا يمكن ضبطها أو مراقبتها دون إرساء منظومة إجرائية تكون المؤطر والموجه لهذا البعد الذاتي للقاضي بتوفير الأسس وال ضمانات الموضوعية.

فتكون الاستقلالية كما أكد رئيس محكمة التعقيب الفرنسية *Simone Rozes* حياد وموضوعية وهي واجب على القاضي بقدر ما هي حماية تضعه بمنأى

---

214Jean Pradel: La notion Européenne de tribunal impartial et indépendant selon le droit français ; R.S.C.D.P. 1990.p.692.

215Matscher (F): La notion de tribunal au sens de la convention européenne des droits de l'homme ; actes du colloque du 22 mars 1996: Les nouveaux développements du procès équitable au sens de la convention européenne des droits de l'homme ;Edition Bruylant ;Bruxelles 1996 p 35.

216Shetreet 1985 p 637in Guarnieri (G) et Pederzoli (P) la puissance de juger Edition Michalon 1996 p 47.

عن تدخلات جميع السلطات لأي جهة انتمت وبالتالي فهي تتجلى على الصعيد الذهني للقاضي والمؤسسي<sup>(217)</sup>.

ويعد استقلال القضاء ضمانة أساسية لدولة القانون وحقوق الإنسان، ولا يمكن أن نتحدث عن مجتمع ديمقراطي دون أن يكون هناك قضاء مستقل، وتكريس هذه الاستقلالية لا يتم إلا في إطار منظومة قانونية تضبط صلاحيات كل سلطة وتوفر الضمانات التشريعية والهيكلية والموضوعية، لذا فلقد اقتضى الأمر سن قوانين متطورة تقطع مع منظومة الاستبداد وتؤسس لقضاء مستقل عبر إيجاد منظومة قانونية متكاملة تطل لا فقط السلطة القضائية بل كل المتقاطعين مع المنظومة القضائية وأساسا المهنة المساعدة للقضاء.

ولقد جاء بالمادة الأولى التي تضمنتها مبادئ بنغالور للسلوك القضائي: "إن الاستقلال القضائي شرط مسبق يحكم القانون وضمانة أساسية لمحاكمة عادلة لذلك على القاضي أن يدعم ويكون مثالا أعلى للاستقلال القضائي في كل من ناحيته الفردية والمؤسسية على حد سواء"<sup>(218)</sup>.

وتكريس الاستقلالية يشمل المستوى الفردي أي ضرورة أن تتوفر في القاضي الأخلاق العالية والكفاءة العلمية، فضلا عن الحس بالمسؤولية. كما أن استقلال القاضي مبدأ لا غنى عنه لحيد القضاء واحترام القانون، ولا شك أن الاستقلال يجب الاعتراف به للقاضي بمجرد انتمائه للسلطة القضائية وانتدابه بالخصوص للفصل وللنطق بأحكام حاسمة للنزاع لا يجد بعدها المتقاضون حرجا في أنفسهم مما قضى ويسلموا به تسليما، أما حرية الفصل فإنها تتجسد في قدرة القاضي على التعهد بالقضايا بصفة طبيعية والفصل فيها حسب اجتهاده المطلق<sup>(219)</sup>.

<sup>217</sup> منية بوعلي، استقلالية قاضي التحقيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الجنائية 2005-2006 ص

3

<sup>218</sup> أحمد براهمي، استقلال القضاء التونسي في إطار الإصلاح الدستوري والمعايير الدولية ملتقى المجلة القانونية

عدد 141/140 سبتمبر 2012 ص 42.

<sup>219</sup> محمد الهادي كرو: استقلال القضاء ص 2.

الاستقلالية تتكرس قانونا أيضا من خلال التفرد بإدارة الشأن القضائي، عن طريق المجلس الأعلى للقضاء المزمع إحداثه انسجاما مع مقتضيات الدستور الجديد. هذا المجلس الذي كان في السابق أداة لدعم الدكتاتورية ووسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء والقضاة، وجب أن يتطور اليوم وأن يتحمل دوره التاريخي المتمثل في القطع مع ممارسات الماضي وفي ضمان حسن سير القضاء واحترام استقلاله.

غير أن الجدل لا يزال قائما في الأوساط القضائية والقانونية عموما، حول طبيعة اختصاصات هذا الهيكل الهام، بين مؤيد لفكرة تمتع المجلس الأعلى للقضاء بكل الاختصاصات المتعلقة بتنظيم وتسيير مرفق القضاء، أي بوضع المرفق القضائي برمته تحت أنظار المجلس الأعلى للقضاء، وبين المدافع عن فكرة عدم تجريد الحكومة من اختصاصها الأصيل المتمثل في السهر على حسن تنظيم المرفق العام للقضاء وتحديد التوجهات العامة للسياسة الجزائية للدولة، وبالتالي استبقاء جملة من الاختصاصات كتلك المرتبطة بالتصرف الإداري والمالي، والتكوين، والتفقد، وتبعية الدعاوى التأديبية، بيد السلطة التنفيذية.<sup>220</sup> قصد التأكد من ممارسة القاضي لوظيفته في كنف القانون والاستقلالية والتجرد والنزاهة بعيدا عن الممارسات المسيئة له وللعدالة بشكل عام.<sup>221</sup>

هذا الجدل، لا يتعلق باختصاصات المجلس فحسب بل بتكوينه أيضا، حيث تعتبر أطراف عديدة أن طريقة التكوين المقترحة في مختلف مشروعات القوانين المعروضة من طرف وزارة العدل لا تحترم حرفيا ما يقتضيه الدستور نصا وروحا، وخاصة فيما يتعلق بعدد الأعضاء المنتخبين الذي هو أقل من عدد من هم معينون أو من هم أعضاء بصفاتهم، وبالتركيبة عموما، وباختصاص الجلسة العامة للمجالس

<sup>220</sup> رضا جنح: استقلالية القضاء العدلي: اللبس الكبير، جريدة المغرب، 23 أبريل 2015، ص7.

<sup>221</sup> تصريح وزير العدل محمد صالح بن عيسى في لقاء صحفي، يقول فيه كذلك أنه شخصيا يرى أن وظيفة التفقد يجب ألا تكون حكرا على المجلس الأعلى للقضاء بل من الضروري إشراك وزارة العدل في ذلك. جريدة آخر خبر، 24 فبراير 2015، ص8

القضائية وبتكيفية اللجنة الفنية المستقلة لعضوية المجلس الأعلى للقضاء، وبحجب أو منح المجلس الشخصية القانونية المستقلة.

من جهة أخرى فإنه بالرجوع إلى بعض النصوص القانونية المتصلة بالوظيفة القضائية، على غرار مجلة الإجراءات الجزائية، فإننا نجد أنها تتعارض مع مبدأ الاستقلالية، مثال ذلك تلك المنظمة للنيابة، حيث يحتفظ وزير العدل كممثل السلطة التنفيذية بسلطة إعطاء التعليمات للنيابة العمومية<sup>(222)</sup>.

فأعضاء النيابة غير مستقلين قانونا عن السلطة التنفيذية رغم محاولات التشريع إخفاء هذه الحقيقة وذلك عندما مكنت مجلة الإجراءات الجزائية وزير العدل من إعطاء الإذن للوكيل العام بأن يقدم بنفسه أو بواسطة من يكلفه الملاحظات الكتابية التي يرى الوزير من المناسب تقديمها، كما أقرت بالفصل 21 طريقة تمكن القاضي من تنفيذ أوامر السلطة التنفيذية وإرضاء ضمير القاضي، وذلك عندما ألزمت النيابة بتقديم طلبات كتابية طبقا للتعليمات التي تعطى لها حسب الشروط الواردة بالفصل 23، على أن تتولى النيابة فيما بعد بسط الملاحظات الشفاهية بما تراه متماشيا مع مصلحة القضاء وهو ذاته ما تم إقراره بالقانون الأساسي للقضاة حين نص على أن أعضاء النيابة خاضعين لإدارة ومراقبة رؤسائهم المباشرين ولسلطة وزير العدل أما أثناء الجلسة فلهم حرية الكلام.

ويستخلص مما سبق شرحه حرص المشرع على حرمان عضو النيابة من استقلاله عندما جعله خاضعا لسلطة وزير العدل عن طريق رؤسائه المباشرين وليس لسلطة رئيس المحكمة المباشر فيها لمهامه، وتبعاً لذلك فإنه في ضمان استقلال النيابة عن السلطة القضائية تأكيد على خضوعها للسلطة التنفيذية، بما يترتب عن ذلك من تضيق في دائرة القضاة المنتمين للقضاء العدلي.

وسعياً لتكريس مبدأ استقلالية النيابة عن السلطة التنفيذية والتقليص من مبدأ التبعية الإدارية للنيابة فلقد تم اقتراح تغيير رأس الهرم الوظيفي وذلك بإسناد رئاستها

<sup>222</sup> يعود أصل هذه الكلمة إلى النظام القضائي الفرنسي الذي يطلق على أعضاء النيابة اسم القضاة الواقفين لأنهم كانوا يمارسون مهامهم بالجلسة في الدفاع عن مصالح الملك وهم وقوفاً.

إلى وكيل الدولة العام بمحكمة التعقيب دون المساس بالجهاز نفسه الذي يجب أن يبقى خاضعا للسلم الإداري الداخلي خوفا من أي تجاوزات محتملة، وهو ذات ما سبق أن طالبت به Michele Laure – Rassat<sup>(223)</sup> عند صياغتها لمشروع تنقيح مجلة الإجراءات الجزائية الفرنسية<sup>(224)</sup> وقد ساندتها في هذا الرأي كل من Mayner و Gazols<sup>(225)</sup> وهو حل وجيه نظرا لما فيه من تأكيد على استقلالية النيابة وترسيخا لمعالم الدولة الديمقراطية.

فالنيابة العمومية هي الجهة التي أناط بها المجتمع مباشرة الدعوى العمومية عنه لذلك وجب أن يكون لها من الاستقلال ما يكفل لها القيام بأعباء هذه الوظيفة فلها أن ترفع الدعوى أو تغض الطرف عنها وأن تبدي في شأنها من الطلبات ما تراه متمشيا مع منطق الواقع وأحكام القانون<sup>(226)</sup>.

وما من شك في أن التطور الاجتماعي زاد المعاملات تشعبا والاعتداءات حدة وهو ما يؤكد مرة أخرى أن مؤسسة القضاء ضرورة اجتماعية وهي إحدى السلطات الثلاث التي يتركز عليها النظام الجمهوري<sup>(227)</sup> لذا فإنه يتجه وضع السلطة القضائية على قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية.

---

<sup>223</sup> Michele Laure –Rassat: Proposition de réforme de C.P.P. Ed.Dalloz 1997 p.8.

<sup>224</sup> كما اقترحت صلب هذا المشروع تحويل المدعي العام لدى محكمة التعقيب إلى وكيل عام للجمهورية يتم تعيينه عن طريق التصويت داخل البرلمان.

<sup>225</sup> Mayner et Gazols: Du procureur général de la Cour de cassation au Procureur Général de la République cité par Jean Pradel: Procédure pénale Cujas 9 éme Edition 1997 p.123

<sup>226</sup> عدلي عبد الباقي: شرح قانون الإجراءات الجنائية الجزء الأول الطبعة الأولى 1951 المطبعة العالمية ص 46.

<sup>227</sup> لقد ثار جدل في خصوص هذه المسألة قسم رجال القانون إلى فريقين أحدهما يعتبر القضاء سلطة في الدولة شأنه شأن السلطة التشريعية والتنفيذية (توجد العديد من الدساتير العربية والأوروبية التي تنص على كون القضاء سلطة مثل الدستور الفرنسي (فصل 64) والإيطالي (المادة 10) واللبناني (المادة 20) واليمني (الفصل 147) والصيغة التي اعتمدها هذه الدساتير تنسجم مع المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلط القضائية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1985) والآخر يعتبر القضاء مؤسسة ذات نفوذ في الدولة وليس سلطة، والمشكلة ليس مشكلة نص وإنما مسألة عقلية وهي عقلية دونية للقضاء من خلال تبعيته للسلطة التنفيذية انطلاقا من مداوات المجلس القومي التأسيسي إبان وضع دستور 1959 أثناء مناقشة باب السلطة القضائية حيث رفض

واستقلالية قاضي التحقيق عن سلطة التتبع جزء لا يتجزأ من استقلالية القضاء ككل ويعد ترجمة لمداه وبغيا استقلالية الكل تنعدم استقلالية الجزء، إذ توجد بعض المعطيات الواردة صلب القانون تجعلنا نقر بنسبية استقلالية قاضي التحقيق عن سلطة التتبع والتي تجعل المحقق مضطرا نوعا ما للانصياع لما تطلبه منه النيابة خوفا مما يمكن أن يحدث عن الامتناع.

فالسطات المخولة للنيابة العمومية في مرحلة التحقيق من شأنها أن وتؤثر بصفة ملحوظة على استقلالية سلطة التحقيق، ويتأكد لنا ذلك من خلال الرقابة التي تمارسها النيابة على قاضي التحقيق إذ يعد عملا بأحكام الفصل 10 من م.إ.ج. من مأموري الضبطية العدلية يمارس أعماله تحت رقابة وإشراف وكيل الدولة العام والمدعين العموميين.

ولتدعيم استقلالية قاضي التحقيق فإنه يتعين على المشرع التونسي سحب صفة الضبطية العدلية عنه حتى لا يخضع لرقابة النيابة وهو الحل الذي كرسه المشرع الفرنسي بالفصل 16 من م.إ.ج.ف فمن المؤسف حسب تعبير Bouzat و Pinatel أن يكون القاضي الجالس تحت رقابة ممثل السلطة التنفيذية (228).

ولوضع حد لعدم استقلالية قاضي التحقيق تجاه النيابة فإنه يتعين منح سلطة الرقابة التي كانت تمارسها النيابة على التحقيق إلى رئيس دائرة الاتهام الذي تصبح من مهامه التثبت من حسن سير مكاتب التحقيق التابعة لدائرة محكمة الاستئناف والتأكد من شروط تطبيق الإنايات العدلية الممنوحة لأعوان الضبطية العدلية والحرص على ألا تخضع الإجراءات إلى تأخير غير مبرر، ولضمان هذه الرقابة فإنه يتعين على

---

المقربون من الزعيم بورقيبة آنذاك أن يكون القضاء سلطة استنادا إلى المرجعية الفرنسية باعتبار أن القاضي مجرد ناطق للقانون وفق مونتسكيو وأوضح بأن هناك تحويل مفرغ لفكرة حكومة القضاة " le gouvernement des juges" رغم الوعي المبدئي بالمكانة المؤسسية للقضاء صلب الدولة وهو الأمر يجد صداه الآن في فرنسا حيث لاتزال النيابة العمومية في تبعية للسلطة التنفيذية رغم مناداة بعض الأصوات بتمكين السلطة القضائية من التموقع في مرتبة عليا بعد مراجعة النظرة التقليدية للقضاء.

228 Bouzat et Pinatel: Traité de droit pénal et de criminologie n1083.



قاضي التحقيق أن يرسل في كل ثلاثية إلى رئيس دائرة الاتهام جميع القضايا المنشورة أمامه مع تحديد تاريخ آخر إجراء قام به.

غير أن نسبة استقلالية قاضي التحقيق عن سلطة التتبع تبرز كذلك من خلال ما أورده المشرع صلب الفصل 49 من م.إ.ج. الذي منح بمقتضاه النيابة في المحاكم التي يوجد بها عدة قضاة تحقيق سلطة تعيين قاضي التحقيق الذي ستعهد له بالملف (229) ولتجاوز هذه السلبية فإنه يتجه إسناد هذه المهمة إلى جهة محايدة لا تربطها بقاضي التحقيق سلطة تبعية ولا تمثل طرفا في النزاع وهي مهمة يكون رئيس المحكمة الابتدائية مؤهلا أكثر للاضطلاع بها طالما أنه بهذه الكيفية تتحقق استقلالية قاضي التحقيق ونضمن حياد النيابة (230).

غير أنه يمكن مع ذلك منح النيابة الإمكانية من أن تطلب من رئيس المحكمة الرجوع في اختياره بمقتضى طلب معلل، وإذا ما قرر رئيس المحكمة عدم قبوله فإن هذا القرار يصبح غير قابل للطعن.

غير أن نسبة استقلالية قاضي التحقيق تجاه النيابة تبرز كذلك من خلال مساهمة هذه الأخيرة في إسناد درجات الكفاءة لقاضي التحقيق فقد يعمد هذا الأخير قصد الحصول على درجة كفاءة معينة إلى التجاوب بأكبر قدر ممكن مع طلبات وكيل الجمهورية الأمر الذي يتجه معه عدم اشتراكه بأية طريقة كانت في تقدير درجات الكفاءة حتى نضمن أكثر استقلالية ممكنة لقاضي التحقيق.

<sup>229</sup> لا نجد صلب مجلة الإجراءات الجزائية تحديدا لطبيعة هذا القرار إلا أنه يمكن اعتباره إجراء إداري داخلي يخص تنظيم القضاة داخل المحاكم، وبالتالي ليس للأطراف حق الطعن فيه على اعتبار أن هذا الاختيار يندرج ضمن ممارسة النيابة للتتبع.

<sup>230</sup> لقد اعتمد المشرع الفرنسي هذا الحل بالفصل 83 من م.إ.ج.ف. الذي تم تنقيحه عديد المرات إذ خول قانون 10 ديسمبر 1985 لرئيس المحكمة أن يحدث جدولا للتداول، ومقتضى قانون 6 يوليو 1989 أصبح هذا الجدول وجوبيا ويتم التناوب حسب اختصاص قضاة التحقيق، ثم جاء قانون 4 يناير 1993 ليلغي هذا الجدول غير أنه أقر إمكانية إضافة قاضي تحقيق آخر إلى جانب القاضي المتعهد بالقضية وهو ما أجازته محكمة التعقيب الفرنسية في قرارها الصادر في 12 مايو 1992 إلا أن قانون 24 أغسطس 1993 عاد وأقر إمكانية الاعتماد على هذا الجدول على أن تبقى هذه المسألة اختيارية. أنظر في هذا الشأن:

Maurice Aydalot: op.cit.p.7 et Pierre Chambon: op.cit.p.55.

### 3- تحديث الإدارة القضائية:

تقتضي عصرنه أساليب الإدارة القضائية معالجة جوانب هيكلية وتنظيمية في هذه الإدارة تمكنها من تسهيل أداء القضاء لمهنته على الوجه الأكمل وتلبية حاجيات المواطنين بنجاعة وفعالية.

ولبلوغ هذه الغاية فإنه يتعين النهوض بالبنية التحتية للمحاكم وفق معايير الجودة والملاءمة الوظيفية من خلال تجديد مكاتب القضاة وتجهيزها بالمرافق الأساسية وترميم البناءات وخاصة قاعات الجلسات، وإحداث قاعات بمحاكم النواحي المفتقدة لقاعات جلسات، وتحديث أساليب الإدارة القضائية بما يكفل عقلنة تدبير مواردها البشرية والمادية، والارتقاء بأدائها مع ارتكازها على استخدام التكنولوجيات الحديثة كخيار استراتيجي من أجل تحقيق العدالة الرقمية والحوسبة الشاملة للإجراءات وضمان انخراط كل مكونات الإدارة القضائية في التطوير النوعي لخدمات منظومة العدالة، وذلك بالعمل على إحداث بوابة الإدارة القضائية وتقوية المواقع الإلكترونية للمحاكم وتوجيه خدماتها المجانية المنتظمة للمواطنين.

### 4- النفاذ إلى القضاء:

لضمان الوصول إلى القضاء اقترح القضاة مراجعة الخريطة القضائية باعتماد معايير موضوعية قائمة على مبدأي حجم القضايا وتقريب القضاء من المتقاضين مع مراعاة الاعتبارات الديمغرافية والجغرافية وإعادة التوزيع الأمثل للموارد البشرية موازاة مع مراجعة الخريطة القضائية.

وفي هذا الإطار طالب القضاة الإداريين بإنشاء محاكم إدارية جهوية لوضع حد لمركزية القضاء الإداري، كما اقترح القضاة العدليين الزيادة في عدد المحاكم لتقريبها أكثر من المتقاضي وخاصة محاكم النواحي لتغطية كامل المناطق الجغرافية المفتقدة لمؤسسات قضائية وذلك لتسهيل عملية التقاضي وتوسيع مجال اختصاص محكمة الناحية التي تبقى متاحة أكثر جغرافيا للتقاضي، وهذا الإجراء من شأنه تقريب

القضاء من المتقاضين طالما أن محاكم الناحية هي الأكثر عددا والأقرب من المواطنين وحتى في مستوى المناطق الريفية وهذا من شأنه تخفيف العبء على المحاكم الابتدائية. ولتمكين ذوي الاحتياجات الخاصة من النفاذ إلى القضاء فإن الأمر يقتضي مراجعة النظام الحالي للإعانة العدمية لضمان وصول الأشخاص المستضعفين للتقاضي، ولقد تم التنصيص على حق التقاضي بالفصل 108 من الدستور الجديد الذي جاء بفقرته الثانية: "حق التقاضي وحق الدفاع مضمونان وييسر القانون اللجوء إلى القضاء ويكفل لغير القادرين ماليا الإعانة العدمية".

## 5- سير الخدمات القضائية:

يقوم المعهد الأعلى للقضاء على أسس وركائز قامت عليها المعاهد القضائية في العديد من الدول المتقدمة حيث أثبتت هذه المعاهد جداتها وأصبحت معالم ومفاخر، والعيب ليس في المعهد القضائي ولكن في التطبيق فاعتماد مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ومعيار الخلق في دخول المعهد كفيل بأن يخرج المعهد قضاة صالحين أكفاء للقيام بمهمة القضاء، فاعتماد هذه المعايير خلال 10 سنوات من شأنه أن يوفد مؤسسة القضاء بعناصر كافية قادرة وكفؤة على مباشرة مهام القضاء أمينة مخلصة في القيام بالوظيفة القضائية.

ولتعزيز قدرات ممثلي القضاء فإن الأمر يقتضي إعادة النظر في شروط انتداب القضاة وذلك من خلال مراجعة مستوى المؤهل العلمي للمشاركة في مناقرة الدخول للمعهد الأعلى للقضاء وتقييم ملفات المترشحين في مناقرة المعهد قبل مرورهم لمرحلة الاختبار الكتابي وإعادة التفكير في مضمون هذه المناظرات مع التوسع في المؤهلات المطلوبة، وتأهيل المنتسبين إلى هذه المهنة بما يضمن الارتقاء بمستوى أدائهم وذلك برفع مدة التكوين الأساسي للملحقين القضائيين، والتركيز على التكوين التطبيقي للقضاة من خلال إعادة التفكير في منهجية تكوينهم بإدماج نظام تناوب بين المعهد والمحاكم والتنسيق مع وزارة التعليم العالي من أجل تحسين المستوى الأكاديمي لطلبة الحقوق، وهذا يساعد على تجنب تكرار التكوين النظري بالمعهد.

كما يجب مراجعة تأطير الملحقين القضائيين المنتدبين داخل المحاكم واستضافة قضاة أجنب للمشاركة في التكوين من أجل الاستفادة من تجاربهم وتنظيم حلقات تكوين مستمر بعد فترة التكوين المهني الإجباري، لتمكين القاضي من تجديد وتطوير معارفه حتى يكون مواكبا للمستجدات التشريعية والقضائية، وتشجيع القضاة على التخصص وفي نفس الوقت ضمان ترفيتهم في مختلف الدرجات في إطار تخصصاتهم وانفتاح تكوين القاضي الإداري والمالي على التجارب المقارنة خاصة من خلال التبرصات بالخارج.

كما يتطلب الأمر مشاركة مركز الدراسات والبحوث القانونية والقضائية في مرحلة أولى في التكوين الأولي والمستمر للقضاة ومشاركة أكثر للمركز في المعاهدات والملتقيات الدولية لإمكانية تحسين دوره كمستشار للدولة على الصعيد الدولي، والتعاون بين المحكمة الإدارية ودائرة المحاسبات لتوسيع اختصاص المركز في هذا المجال وضمان مزيد من التمويل وضمان التنسيق الجيد لمركز الدراسات والبحوث القانونية والقضائية مع الجامعات والمعهد الأعلى للقضاء والمحاكم والارتقاء بالقضاة العاملين بهذا المركز.

ولتحقيق متابعة جيدة للملفات داخل المحاكم فإن الأمر يقتضي مراجعة القوانين الإجرائية بما يساهم في تبسيط وتسريع إجراءات البت في القضايا من خلال تعويض التركيبة الثلاثية لبعض الدوائر بقاض منفرد وإسناد مهمة البت في القضايا البسيطة إليه، والتسريع في رفق الأحكام ووضع الآليات العملية للرفع من جودة الأحكام لا سيما من خلال التكوين الأساسي والتخصصي، وذلك من خلال اعتماد المعهد الأعلى للقضاء لبرامج تكوين تخصصي يضمن الاحترافية وإدراج مادة خاصة ببرامج تدريب القضاة بالمعهد بشأن التدريب على مهارات تحرير الأحكام وتعليلها واعتماد آلية تمكن من توحيد الاجتهاد القضائي وتنظيم محكمة التعقيب لندوات وأيام دراسية حول الإشكاليات القانونية موضوع التضارب في الاجتهاد القضائي وتسريع وزارة الداخلية في مد القضاة بالمعلومات المطلوبة منها وتسهيل التنسيق بين الشرطة العدلية

والقضاة من خلال جعل الشرطة الفنية تحت إشراف وزارة العدل مع إعادة النظر في آليات وشروط عمل الضبطية العدلية مع مزيد تفعيل مراقبتها من طرف النيابة. كما أن في إحداث خطة القاضي الوسيط داخل المحكمة في خصوص مختلف أنواع القضايا من شأنه أن يقلل من عدد القضايا غير المدروسة المنظورة أمام المحاكم والرفع في عدد قضاة المحكمة الإدارية وضمان التنسيق الجيد بين القضاء الإداري والمالي.

كما أنه ضمانا لتنفيذ الأحكام المدنية اقترح الأستاذ فاضل موسى إرساء مؤسسة قاضي تنفيذ الأحكام المدنية وذلك بأن يتولى القاضي الذي أصدر الحكم المدني الإشراف على تنفيذه ويتمتع تبعا لذلك بسلطة رقابية على أعوان الضبطية العدلية وعدول التنفيذ (231).

## 6- تعزيز حماية القضاء للحقوق والحريات:

ويكون ذلك بالعمل على نهج سياسة جنائية جديدة من خلال ملاءمة القوانين الجزية الوطنية مع أحكام الدستور ومبادئ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الجريمة وبحقوق الإنسان المصادق عليها والمنظورة والتنسيق بين السياسة الجنائية ومختلف السياسات العمومية للدولة لمكافحة الجريمة والوقاية منها ووضع خطط فرعية متخصصة ضمنها لواجهة ظواهر إجرامية محددة.

ولضمان تطوير سياسة التجريم فإن الأمر يقتضي نزع التجريم عن بعض الأفعال والبحث عن حلول لها خارج المنظومة الجزية، وتشجيع اللجوء إلى الوساطة والصلح والتحكيم لحل النزاعات من خلال وضع مقتضيات قانونية كفيلة بتشجيع اللجوء إليها، وتنظيم ندوات للتدريب في مجال الوسائل البديلة، وتنظيم لقاءات ومنتديات لتحسيس الفاعلين الاقتصاديين بأهمية اعتمادها، ووضع دراسة ميدانية لتقييم مدى اللجوء إلى الوسائل البديلة ودعم مراكز الوساطة والتحكيم وتطوير نظام الوساطة لا

<sup>231</sup> أحمد براهمي: استقلال القضاء التونسي في إطار الإصلاح الدستوري والمعايير الدولية ملتقى المجلة القانونية عدد 141/140 سبتمبر 2012 ص 42.

سيما الوساطة التجارية مع جعلها إلزامية في بعض القضايا، وتعزيز دور القضاء بشأن تشجيع اللجوء إلى الوساطة، وتكوين قضاء الأسرة وأطر المساعدة الاجتماعية على مهارات الصلح وتوسيع قاعدة الجرائم الخاضعة للصلح، مع تعميم إمكانية اللجوء إلى الصلح حتى بعد صدور حكم في بعض القضايا، وإقرار نظام للغرامات التصالحية بالنسبة للجرائم البسيطة خارج النظام القضائي وتوسيع مجال الأخذ بالعقوبات الإدارية في ميدان الأعمال بدلا من العقوبات الجزرية.

ولإرساء سياسة عقابية ناجحة فإنه يتعين إقرار بدائل للعقوبات السالبة للحرية (مثل إقرار آليات كافية للعمل لفائدة المصلحة العامة) ووضع آليات قانونية لتجنيح الجنايات ذات التأثير البسيط بما يضمن التفريد الأمثل للعقاب والتناسب بين الجريمة المقترفة والعقوبة المقررة لها، ومراجعة النصوص القانونية التي تتضمن فوارق شاسعة بين الحد الأدنى والأقصى للعقوبة في اتجاه التقليل من هذه الفوارق، واعتماد ضوابط ومعايير محددة في أعمال السلطة التقديرية التي يتوفر عليها القضاة لتقدير العقوبة، والزامهم بتعليل قراراتهم بشأن العقوبة المحكوم بها، وتبسيط شروط تطبيق الآليات القانونية المتوفرة لمراجعة العقوبة لا سيما الإفراج المقيد بشروط ونظام ضم وإدماج العقوبات، وتبسيط الإجراءات المحددة المتعلقة برد الاعتبار بما يساهم في تسهيل إدماج السجناء بعد الإفراج عنهم، ووضع نظام يساهم في الحد من حالات العودة للإجرام تشارك فيه جميع القطاعات الحكومية المعنية ضمن حدود اختصاصاتها، وتوسيع صلاحيات قاضي تنفيذ العقوبات في مجال التنفيذ الجزري لتشمل صلاحيات قضائية ومراقبة مدى احترام الظروف الإنسانية لتنفيذ العقوبة، ووضع نظام للتخفيف التلقائي للعقوبة يعتمد على مقارنة تحسين سلوك السجين ومدى إصلاحه ومساهمته في برامج التأهيل لإعادة الإدماج، وإحداث هيئة أو وحدة للتنفيذ الجزري تتولى التحصيل الرضائي والجزري للغرامات المحكوم بها.

ولتعزيز ضمانات المحاكمة العادلة فإن الأمر يقتضي مراجعة الضوابط القانونية لوضع الأشخاص رهن الاحتجاز وذلك باعتماد معايير أكثر دقة ووضوح، وتعزيز مراقبة النيابة لدى تمتع المشتبه فيهم بحقوقهم لا سيما بالمساعدة القانونية والقضائية

خلال مرحلة البحث التمهيدي وتقوية مراقبتها لمدى احترام كرامة وإنسانية الأشخاص المستجوبين أثناء فترة الاحتفاظ من خلال تهيئة مراكز الاحتفاظ وفق معايير وضوابط تكفل إنسانية وكرامة المتحفظ عليهم وإيجاد أماكن خاصة بمختلف الفئات والرفع في مستوى التكوين الأساسي والمستمر لأعوان الضبطية العدلية لا سيما في مجال ثقافة حقوق الإنسان، وتمكين النيابة من الوسائل اللوجستية اللازمة، وترشيد الإيقاف التحفظي من خلال إخضاعه لضوابط واضحة ومحددة وعدم اللجوء إليه إلا في حالة الضرورة وتقليص مدده وتعليل القرارات المتعلقة به.

ولتحديث آليات العدالة الجنائية فإنه يتجه اعتماد التقنيات والوسائل التكنولوجية الحديثة في البحث والتحري.

## 7- أخلاقيات المهنة والوقاية من الفساد:

يعد تخليق منظومة العدالة من المداخل الأساسية لتحسين هذه المنظومة من مظاهر الفساد والانحراف لما لذلك من آثار على تعزيز ثقة المواطن فيها وتكريس دورها في تخليق الحياة العامة ودعم وإشاعة قيم ومبادئ المسؤولية والمحاسبة والمحكمة الجيدة.

وينبغي تخليق المنظومة القضائية على معالجة متكاملة تجمع بين المقاربة القانونية الرامية إلى تحسين هذه المنظومة ضد مختلف أسباب الفساد وبين المقاربة الأخلاقية المرتكزة على مجموعة من القيم والواجبات الضبطية لقواعد السلوك المهني والهادفة إلى تملك مبادئ الأخلاقيات والسلوكيات القويمة ترسيخا للمسؤولية الأدبية والأخلاقية لكل الفاعلين في منظومة العدالة.

وطالما أن القضاة هم الفئة المعرضة أكثر للفساد فإن الإصلاحات المقترحة للارتقاء بأخلاقيات المهنة والوقاية من الفساد تتمثل في النهوض بالوضعية المادية للقضاة وتتبع ومراقبة الثروات والتصريح بالممتلكات مع الأخذ بعين الاعتبار مظاهر الثراء التي لا تتناسب مع الدخل المشروع، وإحداث هيئة مشتركة بين المجلس الأعلى للقضاة ودائرة المحاسبات للتنسيق في مجال تتبع ومراقبة الثروات والتصريح بالممتلكات،

وتشديد الجزاء المقرر عند التقاعس عن القيام بالتصريح في الآجال القانونية أو عند تقديم تصريح غير طابق للواقع

كما يجب تفعيل نظام المعلومات حول السلوك الاجتماعي وأخلاق ممثلي القضاء قبل إدماجهم بالمعهد الأعلى للقضاء والتأكيد على أخلاقيات المهنة خلال مرحلة التدريب وإبعاد القاضي عن التجاذبات السياسية.

غير أن المنظومة القضائية لا تشمل فقط القضاة بل يتسع نطاقها ليشمل هيكل أخرى لا يمكن الحديث عن إصلاح القضاء دون التعرّيج عليها باعتبارها جزء من هذه المنظومة.

### ب. إصلاح بقية مكونات المنظومة القضائية:

إن إصلاح المنظومة القضائية يتطلب بدوره إصلاح بقية القطاعات المدرجة في إطارها ألا وهي:

#### 1) المحاماة:

تضطلع مؤسسة القضاء ومؤسسة المحاماة بمهمة واحدة وهي مهمة تحقيق العدالة فهما جناحا سلطة العدل التي لا يمكن أن تنهض إلا بهما الإثنين لتزفر على وطن يشيع فيه العدل الذي هو أساس الحكم.

وإصلاح قطاع المحاماة يتطلب إعادة النظر في شروط الانتداب لهيئة المحامين من حيث السن والمدة والتدريب وتطوير مؤسسة تدريب المحامين سوف يؤدي إلى خلق المحامي الكفؤ القادر على حمل الأمانة المهنية المستوعب لوظيفة المحاماة والمدرّك لدورها في تحقيق العدالة جنبا إلى جنب مع مؤسسة القضاء.

ووعيا بالمكانة الهامة التي تحتلها المحاماة بالمنظومة القضائية فلقد تم تكريسها دستوريا بالفصل 105 من الدستور الجديد الذي جاء فيه: "المحاماة مهنة حرة مستقلة تشارك في إقامة العدل والدفاع عن الحقوق والحريات. يتمتع المحامي بالضمانات القانونية التي تكفل حمايته وتمكنه من تأدية مهامه"، وبمقتضى هذا الفصل لم يعد المحامي مساعدا للقاضي بل أصبح شريكا له في إقامة العدل.



وبحكم ما يعانیه قطاع المحاماة من صعوبات فإن الأمر يتطلب القيام بإصلاح عميق في هذا القطاع من خلال إرجاع هذه المهنة لمكانتها التي تستحقها كمهنة نبيلة تسعى إلى إقامة العدل والتوسيع في نطاق تدخل المحامين وذلك من خلال إقرار وجوبية إنابة المحامي في كل النزاعات وفي كل أطوار التقاضي وتكريس حصانة المحامي بشكل فعلي واستضافة محامين أجانب للاستفادة من خبراتهم.

كما يجب تكريس مبدأ استشارة المحامين من قبل الهيئات العمومية والشركات التابعة للدولة وإقرار تقسيم عادل لنزاعات الدولة والهيئات العمومية بين المحامين والتخلي عن خطة نزاعات الدولة وإنشاء نظام تكوين مع القضاة والمجتمع المدني وتأهيل مهني دوري سواءً للمتتمرنين أو المحامين القداماء مع تشريك أكثر للمحامين المتتمرنين في النشاط القضائي داخل المحاكم مع تمكينهم من النيابة في كل أطوار التقاضي وإقرار الإعفاء الجبائي للمحامين المتتمرنين.

ولمواجهة الفساد المهني فإنه يتجده إحداث آليات وهيكل مستقلة جديدة وتكريس الشفافية بين الهياكل والمحامين وفصل مجلس التأديب عن الهيئات الأخرى والتنصيب على منع أعضاء المجلس من الترشح في الهياكل المهنية الأخرى ومراجعة مرسوم المحاماة فيما يخص شروط الترشح مع التأكيد في مرحلة التكوين على أخلاقيات المهنة. وللرفع من المستوى الأكاديمي للمحامين فإنه يجب التنسيق بين المعهد الأعلى للمحاماة ووزارة التعليم العالي والمراوحة في تكوين المحامين المتتمرنين بين المعهد والمحاكم.

## 2) كتيبة المحاكم:

إن إعادة تأهيل وتدريب الكوادر الإدارية المساعدة للقضاء والحد من البيروقراطية المفرطة التي توارثناها خلال أجيال كفيلان بأن يسهل العملية القضائية ويسرع البت في القضايا ويسر شؤون المتقاضين.

فالنهوض بالمنظومة القضائية يتطلب تحسين صورة الكتيبة أمام العامة والقضاة ووزارة العدل وتحسين ظروف عملهم وجعل العطلات السنوية للكتيبة تتزامن مع

عطلات القضاة، ومراجعة التسميات الإدارية لكتابة المحاكم وتوضيح الأصناف الإدارية بالرجوع إلى المستوى الأكاديمي والشهادات المتحصل عليها، وإشراك نقابة كتابة المحاكم في اتخاذ القرارات المتعلقة بالترقيات والعقوبات.

ولقد أثير جدل بين الكتابة والقضاة في خصوص الشخص الذي سيقوم بتقييم الكتابة ففي حين تمسك الكتابة بأن يقع تقييمهم من قبل رئيسهم الإداري تمسك القضاة بحقهم في التدخل في هذا التقييم لأنهم أكثر قدرة على تقييم مردوديتهم ومؤهلاتهم.

ولضمان حسن سير الخدمات القضائية فإن الأمر يتطلب الزيادة في عدد الكتابة بالمحاكم والتقسيم العادل للمهام في ما بينهم ومراجعة إجراءات انتدابهم والتبسيط في إجراءات التصرف في نفقات المحاكم وتكوين كتابة مختصين حسب المهام (السجل التجاري، تحقيق، وكالة الجمهورية..). وإعطاء أهمية أكثر للأرشيف والتوثيق في المحاكم مع انتداب موظفين مختصين في الأرشيف والتوثيق وتطوير نظام التوثيق الإلكتروني في كتابة المحاكم وتوفير التجهيزات المكتبية والإعلامية الملائمة لبلوغ المعلومة.

فلتسهيل انتقال المعلومة فإن الأمر يتطلب تحديث منظومة الإعلام داخل المحاكم بما في ذلك تحسين الاتصال بين القضاة وكتابة المحاكم داخل نفس المحكمة، وتحسين انتقال أنظمة المعلومات بين المؤسسات القضائية، وتمكين الملحقين القضائيين من الملفات بدون تعقيدات وتسهيل وصول مساعدي القضاء إلى المعلومة.

ويعد إطلاق برنامج توعية قانونية وقضائية للمواطنين عبر وسائل الإعلام الرسمية والخاصة تقوم الهيئة الوطنية للمحامين ووزارة العدل بصياغتها ومراقبة تنفيذها وتقسيمها أمر يدخل في صميم إصلاح القضاء لأن وعي المواطن بالقوانين وبالمهمة التي يقوم بها القضاء يحد من عدد المنازعات ويسهل عملية فضها خارج القضاء ويسهل فصلها أمام القضاء.

ولوقاية الكتابة من الفساد فإن الأمر يتطلب الترفيع في أجورهم كما يجب وضع ميثاق لأخلاقيات المهنة وإدماجه في تكوين الكتابة لضمان حسن التعامل بينهم.

### 3) الخبراء العدليين:

بما أن الخبراء يعدون جزءا من المنظومة القضائية فإن الإصلاح لا بد أن يشملهم ذلك أن تحسين صورة المنظومة القضائية يقتضي تنظيم الهياكل المهنية الممثلة للخبراء العدليين، وإعطائها صفة رسمية وإشراكها في القرارات المتعلقة بالتدابير التأديبية، وتوحيد إجراءات تسمية الخبراء العدليين من طرف القضاء وجعلها أكثر موضوعية (232).

وللوقاية من الفساد فإنه يتجه الترفيع في أتعاب الخبراء وتوحيد أجورهم التي بقيت خاضعة للتقدير الشخصي للقضاة (233) ولضمان حسن سير الخدمات القضائية، فإنه ينصح بإجراء دورات تكوين مستمر للخبراء العدليين وتسهيل وصولهم للمعلومة في المحاكم وبقية المؤسسات التابعة للدولة من خلال منظومة إعلامية ملائمة.

### 4) مساعدو القضاة:

يتطلب تحسين صورة المنظومة القضائية تنظيم أكثر للهيكل المهني لمساعدى القضاة ومنحهم السلطة التأديبية وإحداث شركات مهنية لهذا القطاع والتخفيف في نسق انتدابهم وإلغاء الاختصاص التراتبي.

وللحد من ظاهرة الفساد في هذا القطاع فإنه من الضروري مراجعة أتعابهم وذلك بالترفيع فيها ومن بين ما تم اقتراحه من إصلاحات في هذا الخصوص هو توحيد أجورهم.

ولضمان حسن سير الخدمات القضائية فإنه يتعين إثراء التكوين خلال مدة التدريب والارتقاء بمستوى التكوين المستمر لهم وإشراك المعهد الأعلى للقضاء فيه وتقوية الحجج العادلة لمجابهة غسيل الأموال، واعتماد منظومة إعلامية من طرف كتابة

<sup>232</sup> يعتبر القضاة أنه من الصعب توحيد معايير الانتقاء وأن مجال الاختبار العدلي واسع جدا.

<sup>233</sup> يرى القضاة أنه من الصعب تحقيق هذه الفكرة بسبب امتداد التخصصات ومجال اختصاصات الخبراء العدليين من جهة وخصوصية كل مهمة اختبار من جهة، ويعتبرون أنه وإن أمكن التوحيد في بعض الحالات فإنه يجب الرجوع في الأغلب للقاضي لتقدير تلك الأتعاب.

المحكمة تضمن سرعة وصول المعلومة لعدول الإشهاد وتوفير نظام للوصول إلى المعلومة من طرف المؤسسات العمومية العقارية وإعطاء الحجة العادلة القوة التنفيذية عن طريق إذن على عريضة أو حكم استعجالي دون الخوض في الأصل.

وللوقاية من الفساد فإنه يجب أن يتجه تطوير آليات مراقبة عدم احترام التعريفات المحددة للمهنة ومشاركتهم في فتح عروض الصفقات العمومية.

### 5) مسئولو التنفيذ:

يندرج إصلاح قطاع مسؤلي تنفيذ العدالة ضمن إصلاح المنظومة القضائية التي يتطلب تحسين صورتها ومراجعة النصوص المنظمة لهذه المهنة وإشراكهم فيها، وتخفيف مراقبة دفاترهم وتوفير الحماية لهم عند التبليغ وتنفيذ الأحكام القضائية، وتسهيل بلوغهم للوثائق الهامة الموجودة بالمحاكم لإمكانية تنفيذ الأحكام بالقوة العامة، وتبسيط إجراءات التنفيذ أمام القاضي الاستعجالي عند إثارة الصعوبة في التنفيذ ومراجعة إجراءات التبليغ في مادة الرهن والبيوعات العدلية والمرور في مرحلة أولى أمام هيئة مجلس التأديب في صورة ارتكاب خطأ مهني.

وللوقاية من الفساد فإنه يتعين رفع أتعاب مسؤلي التنفيذ وتوحيد أجورهم، ولضمان حسن سير الخدمات القضائية فإنه يتجه لتحسين مؤهلاتهم اعتماد دورات للتدريب المستمر بصفة دورية وتيسير وصولهم إلى المعلومات التي تخص المتقاضين وتيسير التنسيق بين عدول التنفيذ والمصالح البلدية لتسهيل الوصول إلى عناوين المتقاضين.

ولضمان إصلاح شامل فإنه يتجه إنشاء مرصد وطني دائم لتقييم المنظومة القضائية يضم جميع المتدخلين وميثاق مشترك حول أخلاقيات المهنة والحزم في تطبيق العقوبات مع مراعاة الضمانات القانونية في حق كل العاملين في مجال العدالة مع إشهار هذه الإجراءات ومراجعة التشريعات المنظمة للمهن القضائية والقانونية في اتجاه تعزيز استقلالها وتوطيد خضوعها ولوجا وتنظيما وتدبيراً لمبادئ المنافسة والشفافية والمسؤولية والمساواة أمام القانون بما يخدم المصلحة العامة وإقرار الشفافية في ممارسة

المهام القضائية، مع تمكين المتقاضين من خلال آلية مسؤولة من الإبلاغ عن كل سلوك مشين يصدر عن أحد العاملين والمتدخلين في المنظومة القضائية إلى المجلس الأعلى للقضاء أو وزارة العدل اللذان يتعين عليهما إنشاء وحدات وقواعد بيانات لرصد وتتبع السلوكيات القضائية والمهنية ونشر تقارير في هذا الخصوص وتعبئة الرأي العام وتوعية المواطنين باعتبارهم فاعلين أساسيين في تخليق منظومة العدالة بمخاطر الفساد.

**خاتمة:** يأتي الاهتمام بموضوع إصلاح القضاء اعتبارا للدور الحيوي للعدل في البناء الديمقراطي وتوطيد الاستقرار الاجتماعي والتنمية الاقتصادية وحماية حقوق وامتيازات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، ولكون القضاء ملاذا لصون الحقوق والحريات وضمان ممارستها الفعلية وتحقيق الأمن القضائي والالتزام بسيادة القانون وترسيخ الثقة الكفيلة بالتحفيز على المبادرة والاستثمار.



## إصلاح قطاع القضاء في اليمن

أحمد عبد الكريم سيف

أستاذ العلوم السياسية بجامعة صنعاء، رئيس مركز سبأ للدراسات الاستراتيجية

### الأسس النظرية

#### منهجية البحث

في هذه الدراسة تم استخدام كلا المنهجين البحثيين النوعي والكمي، حيث اعتمد المنهج النوعي على جمع الدراسات السابقة وتحليلها لمعرفة مدى مستويات الإصلاح في النظام القضائي، ومعرفة ما هي العقبات التي تعيق مثل هذا الإصلاح، وما هي الخطوات والمؤسسات واللوائح القانونية اللازمة لهذا الإصلاح. أما المنهج الكمي فتم من خلاله إجراء استبيان ميداني وأيضاً لقاءات ومقابلات، حيث تم جمع البيانات وتفسيرها ومعاملتها من خلال برنامج التحليل SPSS. واهتمت الدراسة بعناية، بحيث تكون العينات ممثلة للقطاع القضائي، وركزت الدراسة على أربع محاور رئيسية لهذا الجانب من المنهج البحثي بحيث ضمت أربع فئات كالتالي:

1- القاضي

2- النظام القضائي

3- البنية التحتية للقضاء

4- النظام الإداري القضائي

وفي حين أنه تم استعراض النظام القضائي إجمالاً إلا أن الاهتمام تركز على مجلس القضاء الأعلى.

### الاستبيان والمقابلات

تم تصميم الاستبيان على شكل "الأسئلة المغلقة" وقد تم توزيع 100 استمارة وجمع 97 منها، والملاحظ أن معظم من تجاوب معنا من العينات في كل من الاستبيان والمقابلات طلبوا عدم ذكر أسمائهم خوفاً من التعرض للعقاب، وهذا في

حد ذاته مؤشر خطير على الخلل الموجود في مؤسسة القضاء اليمنية وغياب الحريات. وقد شمل الاستبيان من حيث الفئة العمرية 49 شخصا بين 36 سنة و45 سنة وهي النسبة الأعلى بما يقارب 50% وتوزعت باقي العينات ما دون وما فوق هذا العمر، كما هو مبين في جدول رقم 1.

جدول رقم 1

### الفئة العمرية لعينات الاستبيان

Frequency	الفئات العمرية للعينات	
31	Valid	من 25 إلى 35 سنة
49		من 36 إلى 45 سنة
17		من 46 فيما فوق
97		Total

أما المؤهل الدراسي للعينات فيوضح جدول رقم 2 أن 55% يحملون درجة البكالوريوس ومن ثم الماجستير بنسبة 26% وتوزعت البقية بين الدكتوراه والثانوية ومدارس الفقه التقليدية.

جدول رقم 2

### المؤهل الدراسي لعينات الاستبيان

Frequency	المؤهل الدراسي للعينات	
53	Valid	بكالوريوس
28		ماجستير
9		دكتوراه
7		أخرى
97		Total



وغلّب على العينات تخصص الشريعة والقانون وهي الأقرب لطبيعة مجال البحث حول مؤسسة القضاء في اليمن كما يبين ذلك جدول رقم 3.

جدول رقم 3

#### تخصص عينات الاستبيان

Frequency	تخصص العينات	
42	شريعة وقانون	Valid
10	حقوق	
45	أخرى	
97	Total	

جدول رقم 4

#### صلة العينات بالقضاء

Frequency	صلة العينات بالقضاء	
12	قاضي ميداني	Valid
6	قاضي إداري	
26	موظف اداري	
14	محام	
8	ناشط حقوقي	
8	ناشط سياسي	
11	متقاض	
12	أكاديمي	
97	Total	

ويبين الجدول رقم 4 أعلاه أن جميع عينات البحث وبنسبة 100% لهم صلة مباشرة أو غير مباشرة بموضوع البحث، وغالبيتهم تمتعوا بخبرة عمل لا تقل عن عشر سنوات كما هو واضح في الجدول رقم 5.

## جدول رقم 5

### خبرة عينات البحث بالسنوات

Frequency	خبرة العينات بالسنوات	
14	أقل من 5 سنوات	Valid
55	من 5 الى 10 سنوات	
22	من 11 الى 15 سنة	
6	أكثر من 15 سنة	
97	Total	

وقد شملت المقابلات قضاة وإداريين في القضاء ووكلاء نيابة ومحامين مستقلين وأكاديمي حقوق وشريعة ومتقاضين وسياسيين. وضم الاستبيان خمسة أجزاء:

- 1- جزء عام عن القضاء
  - 2- القاضي
  - 3- النظام القضائي
  - 4- البنية التحتية للقضاء
  - 5- النظام الإداري القضائي
- وكانت العينات التي وُزِعَ عليها الاستبيان كالتالي:
- 1- عينات عاملة في نفس القطاع
  - 2- أكاديميون متخصصون
  - 3- سياسيون
  - 4- نشطاء مجتمع مدني
  - 5- ذوي علاقة من المتقاضين (أصحاب قضايا)

#### المشكلات التي يواجهها القضاء

- الفساد [فساد سياسي - فساد مالي]
- هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء ومدخلاته ومحاولة تطويعه

- الفجوة بين النصوص الدستورية والواقع
- الجدل حول ضعف التأهيل العلمي لعناصر القضاء
- بطء عملية التقاضي
- قلة أعداد القضاء
- تعدد وتداخل القوانين المختلفة
- غياب التقاليد القانونية والقضائية المؤسسة المختلفة
- وجود مسارات موازية لجهاز القضاء لتحقيق العدالة [قضاء عربي - قضاء شرعي]

- تمثيل المرأة في القضاء
- الصورة الذهنية للقضاء لدى الرأي العام
- إشكالية التسييس للقضاء في المراحل الانتقالية

### مداخل وقضايا الإصلاح

- يمكن إجمال عملية إصلاح القضاء في 4 مداخل رئيسية: [القاضي - القانون
- عملية التقاضي والبنية التحتية - الأطراف المساعدة].
- قضايا الإصلاح:
- مكافحة الفساد: وجد أن لها 3 مسارات أساسية يمكن السير فيها [العدالة الانتقالية - المحاسبة القانونية الكاملة - التآرجح بين العفو والاقضاء].
- تنقيح وترتيب القوانين المختلفة.
- إشكالية تعدد الجهات القضائية: والتي تنقسم بين مسارين أو فريقين، الأول [التعدد في الأجهزة القضائية] كمدخل لتعظيم الكفاءة والتخصص، والثاني مع مبدأ [الوحدة في الأجهزة القضائية] كمدخل لزيادة الكفاءة ومنع التضارب.
- التركيز على السياق الذي تتم من خلاله عملية التقاضي، والبنية التحتية للقضاء.

• تطوير قواعد جديدة لتأهيل الكوادر القضائية، ودعم عملية التخصص القضائي.

- إعادة النظر في المزايا المعنوية والمادية لتحقيق المساواة بين القضاة.
- جمع معلومات وبيانات دقيقة عن الجهاز القضائي.
- التوازن بين استقلالية القضاء عن السلطة التنفيذية وخضوعه للقانون.
- ضمان استقلال القضاء كمؤسسة والقضاة كأفراد بشكل كامل.
- تطوير القوانين التي تنظم القضاء لضمان استقلاليته الكاملة.

### منهج المؤسسة الجديدة

في معظم نظريات السياسة المعاصرة تراجعت الدولة لحساب المؤسسات في مناهج البحث العلمية؛ مثل البرلمانات ومؤسسات القضاء والمؤسسات الاقتصادية. وقد سادت في الخمس عشرة سنة الأخيرة نظريات البحث المؤسسية، ورغم أنها تتفق فيما بينها في كثير من الجوانب مثل أهمية المؤسسات من حيث تشكيلها للسلوك السياسي؛ إلا أن بينها فروقا جوهرية. يمكن إيضاح بعض الغموض المحيط بمنهج المؤسسة الجديدة في ثلاثة مناهج تحليلية يدعي كلا منها أنه يمثل المؤسسة الجديدة وهي المؤسسة التاريخية والمؤسسية الاجتماعية ومؤسسية الخيار العقلاني.<sup>234</sup> فمثلا، منهج المؤسسة التاريخية يهتم أساسا بفهم وتفسير مخرجات المجال السياسي الحقيقي حيث لا يمكن ذلك من دون فهم الكيفية التي تقوم بها المؤسسات السياسية في تشكيل وهيكل العملية السياسية والمخرجات السياسية. بالمقارنة يرى منهج مؤسسية الخيار العقلاني أن الهدف الرئيسي هو كشف القوانين المتحركة في الفعل والسلوك السياسي التي ستمكن الباحثين من بناء نموذج قادر على فهم وتنبؤ السلوك السياسي، حيث يحتل التوازن محورا هاما فهذا المنهج يرى أن الحالة الطبيعية للبيئة

---

<sup>234</sup>Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, 'Political Science and the Three New Institutionalisms', This paper was presented by Professor Hall, a member of the MPIFG Scientific Advisory Board, as a public lecture on May 9, 1996.

السياسية تكون فيها قواعد اللعبة مستقرة ويقوم اللاعبون بتعظيم مصالحهم الشخصية لأن اللاعبون يتعلمون هذه القواعد ويقومون بتكييف استراتيجياتهم وسلوكياتهم وفقا لهذه القواعد وبذلك يحصل التوازن في المؤسسة.<sup>235</sup> كما أن منهج اللاعب العقلاني يرى الحياة السياسية منظمة بتبادل بين لاعبين واعين لمصالحهم الخاصة. بينما يرى منهج المجتمع الثقافي الحياة السياسية منظمة وفقا لقيم ورؤى عالمية مشتركة. وهذه المناهج مختلفة من حيث تركيزها على جوانب مختلفة في الحياة السياسية وعلى عوامل تفسير مختلفة وعلى استراتيجيات مختلفة لتحسين الحياة السياسية.<sup>236</sup>

رغم أن شبكات المصالح والعلاقات داخل المؤسسات تعمل<sup>237</sup> إلا أن المؤسسات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية أصبحت كبيرة جدا وأكثر تعقيدا وأكثر موارد، وأهم من ذلك أكثر أهمية لحياة أي مجتمع.<sup>238</sup> وأصبحت تقاليد السلوك السياسي المترابطة والمستمدة من قواعد وهياكل وقيم أي مؤسسة تحُد بشكل كبير من حرية وإرادة اللاعب الفرد.<sup>239</sup>

ومع أهمية البيئة الاجتماعية للعمل السياسي ودوافع اللاعب الفرد، يرى منهج المؤسسة الجديدة أن المؤسسات السياسية تلعب الدور الأكبر. حيث لا تعتمد الديمقراطية السياسية فقط على الاقتصاد والظروف الاجتماعية ولكن أيضا على

---

<sup>235</sup>Sven Steinmo, 'The New Institutionalism', in Barry Clark and Joe Foweraker (eds.), *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge, 2001, pp. 162-3.

<sup>236</sup>James G. March & Johan P. Olsen, 'Elaborating the "New Institutionalism"', Centre for European Studies, University of Oslo, Working Paper No.11, March 2005, PP. 2-5.

<sup>237</sup>Powell and DiMaggio (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, P. 1.

<sup>238</sup>James G. March and Johan P. Olsen, 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), pp. 734-749, P. 734.

<sup>239</sup>James G. March and Johan P. Olsen, 'The New Institutionalism: Organizational Factors ....', *Ibid*, P. 736.

شكل وهندسة المؤسسات السياسية، بحيث إن المؤسسات البيروقراطية والتشريعية والقضائية تمثل فضاءات لصراع القوى الاجتماعية ومصالحها.<sup>240</sup>

إن كثير من الناس يعتقد أن المؤسسات هي مباني ومكاتب مثل البرلمان والمحاكم.. الخ، إلا أن المؤسسات يمكن أن تكون منظومة قانونية أو قيم اجتماعية سائدة أو نظام عرقي قبلي حيث تمتلك قوة محسوسة وهيكل قوة وممارسات وتقاليد متراكمة تتحكم في سلوك الناس والجماعات. وما يمكن أن يسمى مؤسسة ربما هو في حقيقة الأمر تكييف قيم وممارسات وتقاليد موجودة أصلاً.<sup>241</sup>

إن المشهد السياسي والاجتماعي في اليمن لا يمكن تفسيره بنقطة مفاجئة من مجتمع قبلي تقليدي إلى حديث. واليمن ليس مجتمعاً جامداً فالمؤسسات الكثيرة الموجودة اليوم في اليمن لا شك أنها حُفِرَتْ بفعل العملية الديمقراطية رغم تعثرها. ومع ذلك ربما تعمل هذه المؤسسات ولكن ليس بالضرورة كما كان مصمماً لها. كما أن إدخال مؤسسات جديدة أو تطبيقات وقواعد جديدة حتماً سيغير بدرجات متفاوتة في توزيع القوة في المجتمع مع مرور الوقت.<sup>242</sup> وأهم ما تعانیه المؤسسات هو الفساد، والفساد كما تعرفه الأمم المتحدة هو "استخدام موارد عامة لمصالح خاصة الذي يؤثر على تقديم المؤسسة خدمات عامة جيدة"<sup>243</sup> واحتمالات اكتشاف الفساد تتناقص متى ما أصبح الفساد ممنهجاً. ومتى ما أصبح كذلك، يصبح محاربهته بإجراءات غير تقليدية، ويصبح اللجوء لإجراءات أخرى مثل التغيير التنظيمي الذي يشمل تبسيط إجراءات تقديم الخدمة العامة وزيادة الرواتب أكثر فعالية.<sup>244</sup>

---

<sup>240</sup>Ibid., P. 738.

<sup>241</sup>Ahmed Saif, A Legislature in Transition: The Yemeni Parliament, London: Ashgate, 2001, p. 216.

<sup>242</sup>Ibid.

<sup>243</sup>'Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences', UN Office for Drug Control and Crime Prevention, CICP-14, Vienna, March 2001, PP. 2-5.

<sup>244</sup>Ibid.

## القسم الأول

### البيئة السياسية والاجتماعية<sup>245</sup>

لا شك في أن اليمن تعاني من تشوه واختلال وظيفي في هيكل الدولة ولهذا أسباب عديدة تتجاوز المساحة المتوفرة في هذه الورقة. ويشكل هذا الملمح خاصية مزمنة ومستوطنة في التاريخ السياسي الحديث لليمن. إحدى الظواهر البارزة في السياسة اليمنية تتمثل في تبني سياسات البقاء، وبما أن قاعدة الاقتصاد صغيرة وضعيفة والدولة هي المصدر الرئيسي للثروة، يحتدم الصراع للفوز بالسلطة. ومن أجل البقاء في السلطة، دَرَجَ القادة على استمالة أعدائهم أو إزالتهم إن تمكنوا من ذلك، وهذا يستوجب امتلاك القائد لموارد وفيرة تحت تصرفه من أجل الاستمالة وتوطيد أركان حكمه. وقد أنشأ هذا نظاما من التوافقية وسيطرة الشركات والتضامنيات والزبائنية أو المصالح المبنية من الأعلى إلى الأسفل.

في هذا النظام الذي أسميه "نظرية المثلثات السياسية"، والذي توجد بداخله آلاف المثلثات المتواليه كلها داخل مثلث عملاق على شكل هرمي، يتربع على رأس المثلث العملاق القائد وتحتته مثلثات أخرى يقودها من يأتون بعد القائد في السلطة مثل الدائرة الضيقة المحيطة به. وتحت هذه المثلثات تأتي مثلثات أخرى أكثر عددا وأقل قوة. وعلى طول المجتمع توجد شخصية مؤثرة على رأس كل مثلث، وهذه الشخصية قد تكون سياسية أو قبلية أو عسكرية أو دينية أو اجتماعية، ويسيطر هذا الشخص على الناس ضمن منطقتة الجغرافية أو القبلية أو الوظيفية ويضمن ولائهم للنظام أو على الأقل سلبيتهم عبر استخدامه للمحسوبية مع النظام ما يمنحه العديد من الأدوات للتحكم بالثواب والعقاب مثل الوظائف العامة وامتيازات الترخيص وغيرها، أو خلاف ذلك حرمان الناس من هذه الخدمات.

الفرضية هنا هي أن القائد يتحكم ويتواصل مع رؤوس المثلثات على المستوى الأعلى وربما المتوسط فيما يقوم هؤلاء بدورهم بالتحكم والتواصل مع المستويات التي

<sup>245</sup> هذا الجزء بالكامل يعتمد على المصدر التالي: أحمد عبد الكريم سيف، "التوزيع الرأسي للسلطة في اليمن"، دراسة قدمت للحوار الوطني الشامل في اليمن، 2013.

تليهم وهكذا. وعلى هذه الصورة الهرمية، يسيطر النظام في اليمن على المجتمع ويقى في سدة الحكم.

### الثواب والعقاب

بحسب درجة الولاء والخضوع، يقوم النظام بمكافأة أو معاقبة اللاعبين السياسيين المختلفين، ولدى قيامه بذلك، سادت السيطرة الرأسية في اليمن على مدى العقود الثلاثة الماضية للحفاظ على استدامة وضمود النظام. وتطلبت هذه المنظومة وفرة من الموارد لدعم التابعين والمنافسين تم سحبها من عائدات الدولة وهذا حدث على حساب التنمية. وقد جعلت عملية إعادة توزيع وإعادة توجيه الموارد بصورة مستمرة الحاجة إلى تفكيك الروابط بين عناصر المثلث الواحد أمرا حتميا، وهذا تسبب في تفتيت المجتمع أكثر في سياق شديد الثقل إذ جرّده من مميزاته التاريخية في الاستفادة من الدور الذي تلعبه القبيلة كمنظّم اجتماعي منذ آلاف السنين، وفي الوقت ذاته لم تقدم الدولة بديلا. لقد عززت هذه الاستراتيجية من سيطرة الدولة على المجتمع لكنها للأسف أوجدت مجتمعا شديد التشظي والهشاشة.

### هياكل التحكم

ميّزت خاصيتان رئيسيتان السياسة اليمنية: **أولاهما** الصراع على السلطة بين النخبة السياسية حيث ساد الصراع عوضا عن التعاون، فمنذ قيام الوحدة في 1990 تم تطبيق طيف واسع من المناورات بدءا بالتحالفات إلى الحرب الشاملة. ولهذا السبب أعطيت سياسة البقاء الأولوية فيما تراجع بناء الدولة القومية إلى الخلف. أما **الخاصية الثانية** فتتمثل في أنه منذ بداية الوحدة وحتى اليوم، عانت الدولة من ركود اقتصادي حاد. وكان لهذا، إضافة للأداء الضعيف للحكومات المتعددة والعائدات المتواضعة المشتقة من القطاعات الهيدروكربونية مع حالة عدم اليقين بشأن المستقبل، تداعيات كبيرة على الاقتصاد وعلى الناس بالنتيجة.

يعتبر توزيع السلطة في الدولة اليمنية الحديثة ومحاولة التغلب على ضعف الدولة في مواجهة تفتت السيطرة الاجتماعية هو المشكلة الرئيسية، وفي هذا الإطار نشأت



مؤسسات عديدة أو تم حلها، واعتبرت المنافسة بين النخب وسياسة البقاء بشكل جماعي جزء من العلاقات بين الدولة والمجتمع.<sup>246</sup>

على المستوى الرسمي، تم إنشاء هياكل لكيان سياسي متكامل: دستور وبرلمان وانتخابات واندماجات بيروقراطية، وتم فتح مساحة للتعبير السياسي الحر فحدث تكاثر لوسائل الإعلام وإنشاء لأحزاب سياسية وجمعيات وانعقاد لمؤتمرات عامة. مع ذلك، على مستوى السياسة التطبيقية، كان كلا النظامين الشموليين السابقين ينظر إلى الاندماج بقليل من حسن النية أو الثقة في الآخر.<sup>247</sup> وفي الوقت الذي اتفق فيه حزب المؤتمر الشعبي العام، الحزب الحاكم في الجمهورية العربية اليمنية والحزب الاشتراكي اليمني، الحزب الحاكم في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، ظاهريا على معادلة لتقاسم السلطة على أساس 50-50 تقريبا، (بالرغم من وجود نسبة 80-20 في السكان)<sup>248</sup> كان هذان الكيانان يعدّان كذلك استراتيجيات التراجع وخطط الطوارئ لحدوث صراع متوقع، فسعى كل طرف إلى تطوير قدراته العسكرية وإلى المداهنة فقط في مبدأ التوحيد العسكري. وسعى كلاهما للحصول على الدعم من الخارج وبدا على كلاهما أنهما يتشاركان في مصلحة ضمنية في إحباط نمو القوى السياسية المستقلة وفي إفساد محاولات المجتمع المدني الصاعد في الدخول إلى الحلبة السياسية بصورة فعالة. وقاد هذا إلى حرب عام 1994 ومن ثم تم اتخاذ العديد من الإجراءات لإقصاء الجنوبيين من الجيش والخدمة المدنية ما ساهم بمجمله في نشوء المطالبة بالانفصال.

وبدلا من السياق التعاوني، ساد سياق تنازعي، فقد استخدم الفرقاء السياسيون اليمنيون كل القدرات التي يملكونها لكسب الهيمنة والبقاء ابتداء من التحالفات إلى الحرب الشاملة. وقد بلغت هذه المنافسة على السلطة والسيطرة ذروتها وانعكست

<sup>246</sup> هدسون، مايكل، "القطبية الثنائية، الحسابات المنطقية والحرب في اليمن"، مجلة الدراسات العربية، ربيع 1995، ص: 9-19، الصفحة 10.

<sup>247</sup> المرجع السابق.

<sup>248</sup> للاطلاع على الإحصائيات الديمغرافية، انظر: ديفيد مونزو، قاموس أوكسفورد للعالم: أوكسفورد، دار جامعة أوكسفورد، 1995، ص: 657.

فيما بعد على التغييرات المؤسسية والوضع الاجتماعي والاقتصادي المتردي. وفي الوقت ذاته، كانت مراكز القوى منخرطة في تمثيل وتشجيع مصالحها الاقتصادية والاجتماعية والدينية.

يمكننا توزيع وسائل وأدوات السلطة والضبط الاجتماعية بين عدد كبير من مراكز القوى واللاعبين والمنظمات المختلفة في المجتمع من فهم قدرات الدولة. فالدولة القوية هي القادرة على التغلغل في المجتمع وضبط العلاقات الاجتماعية واشتقاق الموارد وتحديد كيفية استخدامها، وهي قادرة على إعادة تشكيل المجتمع عبر الترويج لبعض الجماعات والطبقات وتمثيل الآخرين في الوقت ذاته. وعلى سبيل المقارنة فإن دولة ضعيفة مثل اليمن لديها مؤسسات أمنية قوية وفي الوقت ذاته لديها تنمية ومؤسسات إدارية شديدا الضعف ووظائف متردية. وتنعكس هذه الازدواجية في قوة تغلغل الدولة مقرونة بضعفها في تحقيق التغيير الاجتماعي.

قد ينشأ هذا القصور من حقيقة أنه بالرغم من أن السلطة الكلية قد تكون عالية، إلا أن ممارستها قد تكون مشتتة. بصيغة أخرى، تتوزع السلطة الاجتماعية في المجتمع بين عدد من المجموعات بدلا من تركّزها في الدولة، وهذا يعني أن الدولة تنظم واحد من بين عديد من التنظيمات مثل الطوائف والقبائل والمؤسسات التابعة لطبقة اجتماعية معينة وغيرها، والتي تقوم بفرض قواعد اللعبة إما بمفردها أو بشكل جماعي، موفرة للأفراد مكونات استراتيجيات البقاء<sup>249</sup>. وهكذا فإن الدولة والمجتمع يخوضان صراع لتحديد من يملك الحق والقدرة على وضع القواعد التي تتحكم بسلوك الناس.

غير أن ثلاث مشاكل أنتجت قصورا سياسيا: أولها تشظي الهيكل الاجتماعي الذي نتج عن توزيع السلطة الاجتماعية بين مجموعات متعددة ومستقلة بشكل واضح، والثانية تشتمل على الكوارث مثل الحروب الأهلية التي تقلل المستوى العام من السيطرة الاجتماعية عبر سحب الثواب والعقاب من أيدي القادة، مصحوبة بالتغييرات المؤسسية. والمشكلة الثالثة تحدث عندما يكون المجتمع أشبه بالشبكة وله

<sup>249</sup> ميغدال، المجتمعات القوية والدول الضعيفة: علاقات الدولة-المجتمع وقدرات الدولة في العالم الثالث، برنستون، دار جامعة برنستون، 1988، ص: 28-29.

روابط محسوبة وعملاء بدلا من النموذج الهرمي أو المركزي تحت سلطة الدولة، وهكذا توجد حواجز هائلة في إدراك وتحقيق السياسات.<sup>250</sup>

لهذه الملامح تأثير تبادلي على المركز والأطراف لأن المجتمع يصيغ أو يشكل الدولة عميقا بقدر ما تؤثر الدولة على المجتمع، وتتم تعبئة وحدات المجتمع على المستوى الأدنى عبر الولاء والمكافآت والعقوبات وبشكل مختلف عما كانت الدولة تنوي تحقيقه، وكانت النتيجة أن المتنفذين استخدموا موارد الدولة ومؤسساتها لبناء سلطاتهم.<sup>251</sup> وقد أجبر هذا الدولة على الانخراط في عمليات تسوية ومراضاة وهي كانت السياسة الفعلية في اليمن، وهي كذلك بالضبط ما وصفه الرئيس السابق بـ"الرقص على رؤوس الثعابين". وفي دولة ضعيفة كهذه، يجد القادة أنفسهم في مواجهة مأزق عصيب يتمثل في الخطر الذي تمثله هيئات الدولة ومراكز القوة، وفي المحصلة يميلون إلى تبني خيار سياسة البقاء.

### سياسات البقاء

تتطلب سياسات البقاء الفعالة منظومة من المؤسسات من أجل إدارة المكافآت والعقوبات بشكل ذي جدوى. ويمكن مواجهة الأخطار الداخلية والخارجية من خلال التعبئة السياسية التي تتحقق عبر بناء هيئات الدولة ثم تعزيز هذه الهيئات. وعلى النقيض من ذلك، يمكن أن تفرز هذه بعض المخاطر على قادة الدول مع سعيهم للعثور على قنوات كافية للتعبئة ما يسفر عن عدم قدرة أي هيئة حكومية على السيطرة على قدرة التعبئة الخاصة بالدولة.<sup>252</sup> مع ذلك، تتنافس مؤسسات الدولة من أجل تخصيص الموارد والمكانة والتأثير والتفاعل، ما يوجد ولاءات داخلية بين كبار المسؤولين ويهدد تماسك واستقرار البلاد. وبالتالي فإن القادة بحاجة إلى إيجاد قوى جاذبة لمواجهة النزعات الطاردة من أجل استمرار الهيئات في العمل بشكل متماسك.

<sup>250</sup> المرجع السابق، أماكن متفرقة.

<sup>251</sup> المرجع السابق، ص: 177-198.

<sup>252</sup> المرجع السابق، ص: 208.

تتمثل المفارقة التي يواجهها القادة في اليمن في أن القادة بحاجة إلى هيئات فعالة، ما قد ينطوي على مخاطر عليهم، وهذه المفارقة تجبر القادة على السعي جاهدين لبناء قوى جاذبة بشكل مستمر من أجل تقليل المخاطر المحدقة ببقائهم. وقد تم بالفعل استخدام الكثير من هذه الخيارات والتقنيات. أحد الخيارات يتمثل في الموازنة بين اثنين أو أكثر من هيئات الدولة ضد بعضها البعض، مثلا عبر وضع العسكر ضد الأمن أو إيجاد أكثر من قوة عسكرية واحدة بحيث تواجه بعضها البعض.

والخيار الثاني يتعلق بعزل الوحدات عن بعضها البعض، أو القيام بالتعيين أو الترقية على أساس الولاء. وقد باتت هذه الوسائل إضافة إلى إيجاد وظائف متداخلة وسائل رئيسية في خفض مخاطر الإطاحة بالقيادة. ولهذا الغرض، تأتي بعض القوى شبه العسكرية، ليس تحت سيطرة وزارة الدفاع، بل تتم إدارتها مباشرة من القائد وأقاربه.<sup>253</sup>

تعكس كافة أنواع سياسة البقاء ضعفا في مؤسسات الدولة وتحد من صلاحيات هيئاتها. وبالرغم من أن استخدام سياسة البقاء قد يساهم في إطالة عمر الأنظمة والحكام فإنها تسبب في الوقت ذاته استمرار الفوضى في الجهاز البيروقراطي، وهي تهدر الوقت وتحد من كفاءة مؤسسات الدولة والترشيد الإداري. وقد تمخض هذا عن إيجاد مأزق مزمن في البيروقراطية الحكومية في اليمن نشأ عنها مستوى متدن جدا من القدرة الاستيعابية للدولة. وهذا يحول دون تطوير مؤسسات الدولة التي -إذا وضعنا جميع الحقائق في الاعتبار- ضرورة للحاكم باعتبارها وسائل للدفاع ضد العنف الداخلي والخارجي. وهذا يعني أنه تعين على الحكام أن يقدموا مخصصات كافية لهذه الهيئات لكي تقوم بمهامها الضرورية.

مع ذلك، يمكن أن تنبثق بعض مراكز القوة خارج منظمات الدولة، وهي تشكل خطرا إضافيا على القيادة. وقد تكون هذه مدارة من قبل أشخاص أقوياء في المناطق الحضرية والريفية. ويحدث الأمر ذاته في هيئات الدولة حيث يحتاج القادة إلى خدمة

<sup>253</sup> المرجع السابق ص: 211-213.

هؤلاء الأشخاص الأقوياء باعتبارهم شيوخ قبائل أو مالكين لرؤوس أموال أو خطباء دينيين أو قادة مجتمعيين أو غيرهم. وفي الوقت عينه، يحتاج القادة إلى الحد من صلاحيات هؤلاء الأشخاص الأقوياء من أجل الحيلولة دون تحطي نفوذهم لحدود معينة قد تؤثر على قدرة الدولة على التعبئة. وفي هذه الحالة، يفترق حكام الدولة لسلطة القيام بتعيينات أو تعديل كبير في المناصب، ولكنهم استخدموا بعض الحيل القدرة على نطاق واسع ضد مراكز القوة من هذا النوع. وحيثما كان التنظيم الاجتماعي كبيراً وكان للحيل القدرة تأثير محدود فقط، يحاول القادة دمج هذه التنظيمات أو وظائفها في تنظيم الدولة أو في مؤسسات متحالفة مع الدولة، وقد اشتملت هذه المناورة بشكل ثابت على الإكراه والخيار المشترك والتسوية أو المراضاة.

### مثلث الاحتواء

لتركيبية المجتمع، مع ذلك، تأثير مهم وغير مباشر على تنفيذ السياسة. تنشأ سياسة البقاء في المجتمع الذي لديه سيطرة اجتماعية مفتتة، وبدورها تقلل سياسة البقاء من الدعم القادم من المنفذين لسياسات الدولة وخطر العقوبات من المشرفين عليها ما يجعل المنفذين أكثر يقظة وانتباها لتكاليف العمل المحتملة من المتنفذين والنظراء. بمعنى آخر: يكون المنفذون منفتحون على طيف واسع من الضغوطات ويسفر هذا عن إضعاف قدرة الدولة على وضع القواعد التي تحكم سلوك الناس أكثر.<sup>254</sup>

تشهد الدولة هنا مستويين من التسوية: في الأول، تقوم القيادة العليا في الدولة بالتسوية بين نوعين من التحكم الاجتماعي: الأول يسمح فيه للمتنفذين بتطوير تحكم اجتماعي لغرض كسب الاستقرار المجتمعي على المستوى المحلي. والثاني على المستوى الوطني من خلال مراكز القوى حيث يقوم القادة بعقد صفقاتهم من خلال سياسات تمييزية و/أو تفضيلية.<sup>255</sup>

<sup>254</sup> المرجع السابق، ص: 238-241.

<sup>255</sup> المرجع السابق، ص: 245.

يحدث **المستوى الثاني** من التسوية على الصعيدين المحلي والإقليمي (داخل الدولة) حيث يقوم المنفذون ونظرائهم من المسؤولين والرجال الأقوياء في الدولة بالتسوية أو مراعاة بعضهم البعض في شبكة من التبادل السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وتحدد مساوماتهم المخصص النهائي من موارد الدولة للمنطقة أو الإقليم.<sup>256</sup> هاتان المنظومتان من المساومة تسميان معا بـ"مثلث الاحتواء"، والنتائج غير متوقعة وغالبا مختلفة عن تلك التي يرسمها صناع سياسة الدولة، وتؤدي المساومة دوما إلى انحراف في استخدام موارد الدولة حيث تحيد سياسات الدولة عن مسارها وتتم إعادة توجيه الموارد مع تغلغل هؤلاء في المجتمع واستخدامهم موارد الدولة لغاياتهم الخاصة وتعزيزهم للتشطي الاجتماعي. ولهذا السبب، لم يتغير توزيع السيطرة الاجتماعية بصورة جذرية من الشكل الشبكي إلى الهرمي.<sup>257</sup>

### المنظور المستقبلي

لا يمكن إنشاء دولة قوية ومستقرة في اليمن دون تعزيز مؤسسات الدولة الرسمية وبسط القانون والنظام والمحاسبة. غير أن هذا يحتاج إلى توزيع السلطة بتوازن وتدقيق. علاوة على ذلك فإن الموازنة بين الدولة والمجتمع أمر حتمي ويتطلب إعادة تشكيل وحدات الدولة الموحدة وتعريف العلاقة بين هذه الوحدات بوضوح. يجب كذلك توليد الموارد وتوزيعها بطريقة عادلة، كما يجب ربط الهوية والانتماء للدولة مع كمية وجود الخدمات المقدمة من الدولة في مقابل إسهامات المواطنين في الخزينة العامة. وهكذا، وفي هذا السياق يمكن تعريف بناء الدولة بأنه عملية ذاتية لتطوير قدرة مؤسسات وشرعية الدولة المرتكزة على علاقة متوازنة بين الدولة والمجتمع. تشمل عمليات بناء الدولة الإيجابية على علاقات متبادلة بين الدولة التي تقدم الخدمات لشعبها والمجموعات الاجتماعية والسياسية التي تنخرط بصورة بناءة مع الدولة، وهذا يتطلب بالضرورة وجود عملية سياسية جامعة للتفاوض على علاقات الدولة-المجتمع.

<sup>256</sup> المرجع السابق.

<sup>257</sup> المرجع السابق، ص: 247-258.

تظهر التجربة أن تقاسم السلطة الرأسي يمكن أن يُستخدم لتناول القضايا التي تواجه اليمن، غير أنه توجد كذلك تجارب تتعلق بمسألة استخدام النهج المرتبط بتقاسم السلطة الرأسي في الواقع لتعزيز السيطرة من الأعلى للأسفل أو لزيادة التنافس النخبوي بين الرجال الأقوياء المحليين أو للدفع من أجل تفكك الدولة. ويتوقف تأثير تبادل السلطة الرأسي بشكل كبير على تصميم خياراته وعملية إرساءه الكلية ضمن إطار النظام الحكومي، وهذا يقود إلى التساؤل عن نوع تقاسم السلطة الرأسي الذي يمكن أن يسهم في هذا التغيير، أي في تعزيز مؤسسات الدولة الرسمية وترسيخ القانون والنظام وإيجاد المساءلة ودعم اندماج كافة المناطق في اليمن والتأثير بإيجابية على علاقات الدولة والمجتمع.

## القسم الثاني

### النظام القضائي في اليمن

يؤكد قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (1991) على أن القضاء سلطة مستقلة في أداء مهامه والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شأن من شئون العدالة ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون ولا تسقط الدعوى فيها بالتقدم. وتنبع أهمية استقلال القضاء من التالي:

- استقلال القضاء ضمان أساسي لحريات المواطنين وحقوقهم.
- استقلال القضاء ضرورة لحماية سيادة القانون.
- استقلال القضاء يكسب الناس الثقة في نزاهة القضاء وفي شرعية النظام السياسي.

ولقد حرص الدستور على النص على مبدأ استقلال القضاء حيث تنص المادة (149) على أن "القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً... والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون".

ولتحقيق مبدأ استقلال القضاء ونزاهته نص الدستور على أهم مبادئ ضمان استقلاله، كما صدر قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (91) الذي تولى تنظيم القضاء وأجهزته والوظائف التي يمارسها وضماناتها. وضمانا لنزاهة واستقلال القضاء يحظر هذا القانون على القضاة مزاولة التجارة، ولا يجوز الجمع بين وظيفة القضاء وأي وظيفة أخرى أو أي عمل لا يتفق مع واجبات القاضي واستقلال وكرامة القضاء. ويجب على كل من يتولى وظيفة من وظائف السلطة القضائية قبل مباشرته لأعماله أن يقدم كشفا بما يملكه من مال وعقار (كشف الذمة المالية) ويراجع من قبل جهة الاختصاص في مجلس القضاء الأعلى بصورة سنوية.

كما يحظر القانون على القضاة إفشاء سر المداوالات ويجب على كل من يتولى وظيفة من وظائف السلطة القضائية قبل مباشرته لأعماله أن يحلف يمين الحفاظ على ذلك. ويحلف رئيس وقضاة المحكمة العليا والنائب العام أمام رئيس الجمهورية بحضور وزير العدل، أما باقي القضاة فيحلفون أمام رئيس المحكمة العليا بحضور رئيس وأعضاء إحدى دوائرها كما يؤدي أعضاء النيابة العامة الآخرون اليمين أمام وزير العدل بحضور النائب العام. وتحدد وظائف السلطة القضائية وفقا لقانون ينظم درجاتهم القضائية.

ويتمتع القضاة بالحصانات التالية:

- 1- لا يجوز عزل القضاة من مناصبهم إلا بعد عقوبة تم توقيعها في دعوى محاسبة بموجب أحكام قانون السلطة القضائية.
- 2- لا يجوز القبض على القاضي أو حبسه احتياطيا في غير حالة التلبس، إلا بعد الحصول على إذن من مجلس القضاء الأعلى، ليأذن باستمرار حبسه أو يأمر بإخلاء سبيله بضمان أو بغير ضمان.
- 3- لا يجوز رفع الدعوى الجزائية على القضاة إلا بإذن من مجلس القضاء الأعلى، بناء على طلب النائب العام، ويعين مجلس القضاء الأعلى المحكمة التي تتولى محاكمة القاضي.



4- مع عدم الإخلال بما للقضاء من استقلال فيما يصدر عنه من أحكام أو قرارات، يكون لوزير العدل حق الإشراف الإداري والمالي والتنظيمي على جميع المحاكم والقضاة، ولرئيس كل محكمة حق الإشراف على القضاة التابعين له وللنائب العام حق الإشراف على أعضاء النيابة العامة في ضوء القوانين والقرارات التي تنظم ذلك.

5- لرئيس المحكمة حق تنبيه القضاة على ما يقع منهم مخالفا لواجباتهم أو مقتضيات وظيفتهم بعد سماع أقوالهم ويكون التنبيه شفويا أو خطيا، وفي الحالة الأخيرة ترسل صورة لوزير العدل، وللقاضي أن يعترض على التنبيه الصادر إليه كتابة من رئيس المحكمة إلى مجلس القضاء الأعلى خلال أسبوعين من تاريخ تبليغه إياه. ومجلس القضاء الأعلى أن يجري تحقيقا عن الواقعة التي كانت محلا للتنبيه أو يندب لذلك أحد أعضائه أو أحد قضاة المحكمة العليا في إجراء التحقيق بعد سماع أقوال القاضي. وللمجلس أن يؤكد التنبيه أو يعتبره كأن لم يكن ويبلغ قراره لوزير العدل، ولوزير العدل حق تنبيه رؤساء محاكم استئناف المناطق والمحاكم الابتدائية بعد سماع أقوالهم على أن يكون لهم (إذا كان التنبيه كتابة) حق الاعتراض أمام مجلس القضاء الأعلى. وفي جميع الأحوال، وإذا تكررت المخالفة واستمرت بعد صيرورة التنبيه نهائيا رفعت الدعوى التأديبية.

6- لوزير العدل تنبيه القضاة خطيا إلى كل ما يقع منهم من مخالفات لواجباتهم حول مقتضيات وظيفتهم وذلك بعد رد القاضي خطيا على ما هو منسوب إليه وثبوت مخالفته رغم ذلك لتلك الواجبات. وللقاضي أن يتظلم من التنبيه خلال أسبوع من تاريخ إبلاغه به إلى مجلس القضاء الأعلى، وللمجلس أن يسمع أقوال القاضي ويجري بنفسه أو بواسطة من ينتدبه لذلك من أعضائه ما يراه لازما من أوجه التحقيق، ثم يصدر قراره برفض التظلم أو بقبوله وإلغاء التنبيه واعتباره كأن لم يكن، ويبلغ قراره إلى وزير العدل.

وتتكون السلطة القضائية من الهيئات التالية:

— مجلس القضاء الأعلى

– المحاكم بدرجاتها المختلفة (المحاكم الابتدائية، محاكم الاستئناف، المحكمة العليا)

– النيابة العامة

– هيئة التفتيش القضائي

### مجلس القضاء الأعلى

منذ الإصلاح القضائي لعام 2006 لم يعد رئيس الجمهورية رئيسا للقضاء الأعلى، وتُرك ذلك للقضاء يعين من داخله رئيسا للمجلس، وبذا أصبح مجلس القضاء الأعلى هو السلطة العليا للقضاء، يمارس مجلس القضاء الأعلى المهام التالية:

1- وضع السياسة العامة لتطوير شؤون القضاء.

2- النظر في جميع الموضوعات التي تُعرض على المجلس فيما يتعلق بتعيين القضاة وترقيتهم وعزلهم ومحاسبتهم وتقاعدتهم ونقلهم واستقالتهم على ضوء المواد المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991.

3- تأديب القضاة.

4- دراسة مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء.

5- النظر في تاريخ التفتيش الدوري على أعمال رؤساء وقضاة محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية لتقدير درجة كفاءتهم وبحث الشكاوى التي تقدم ضدهم والنظر في الطلبات التي تقدم منهم والتصرف فيها وفقا لأحكام لائحة التفتيش القضائي.

6- إبداء الرأي في مشروع ميزانية السلطة القضائية لمجلس القضاء الأعلى أن يطلب ما يراه ضروريا من البيانات والأوراق من الجهات الحكومية وغيرها، وله أن يطلب حضور من يرى الاستماع إليه.

7- يختص مجلس القضاء الأعلى وحده بتأديب القضاة وأعضاء النيابة العامة عند إخلالهم بواجبات وظيفتهم، وللمجلس أن يحيل محاسبتهم إلى مجلس محاسبة يتكون من ثلاثة أعضاء من المجلس أو من ثلاثة من القضاة.

وبينما يسيطر على القضاء نصا مجلس القضاء الأعلى الذي يرأسه قاضٍ يعينه رئيس الجمهورية من بين قضاة المحكمة العليا والذي بدوره يرشح أعضاء المجلس الآخرين ويصدر بهم قرارا من رئيس الجمهورية وعادة ما يكونون أعضاء من المحكمة العليا ومن وزارة العدل ومن القضاة المتقاعدين. كما أن وزير العدل يكون عضوا تلقائيا في المجلس، لذا فالسلطة التنفيذية عمليا تقوم بكل التعيينات لمجلس القضاء الأعلى. إلا أن مؤتمر الحوار الوطني الشامل الذي أنهى أعماله في يناير 2014 اشترط التالي:

يتم تكوين مجلس أعلى للقضاء تكون له صلاحيات كاملة في إدارة شؤون السلطة القضائية، وأن يتم اختيار أعضاء هذا المجلس وفق آلية تجسد إرادة المجتمع وتوجهاته في السلطة القضائية، وتضمن اختيار كفاءات مناسبة لعضوية المجلس، تمتلك القدرة على إصلاح الأوضاع المختلفة في السلطة القضائية، وسيتحقق ذلك من خلال:<sup>258</sup>

— يتم انتخاب مجلس القضاء الاعلى من كبار القضاة والمحامين واساتذة الجامعات وفقا للآلية الآتية:<sup>259</sup>

- تنتخب الجمعية العمومية للقضاة نسبة 70% من عدد أعضاء المجلس.
- تنتخب نقابة المحامين 15% من عدد أعضاء المجلس من كبار المحامين.
- ينتخب اجتماع مشترك لمجالس كليات الشريعة والقانون والحقوق الحكومية ما نسبته 15% من أساتذة القانون (بدرجة أستاذ مشارك على الأقل) مع تفرغهم من أعمالهم السابقة.
- تقوم السلطة التشريعية بفحص ملفات المرشحين والمصادقة على تعيينهم.
- يصدر رئيس الجمهورية قرارا جمهوريا بتعيينهم.

---

<sup>258</sup> التقرير النهائي لفريق بناء الدولة بالحوار الوطني الشامل، يناير 2014، ص 13.  
<sup>259</sup> أثار هذا القرار ردة فعل قوية لدى القضاة الذين اعتبروه خرقا لمبدأ فصل السلطات وتسييسا للقضاء وطالبة باستبعاد دور البرلمان كونه مكون من أحزاب سياسية وحصر دور رئيس الجمهورية فقط في إصدار قرار تعيين القضاة المنتخبين من الجمعية العمومية للقضاة.

ورغم صدور مسودة مشروع الدستور التي اعتمدت التعديلات السابقة إلا أن الصراع السياسي يجعل صدور الدستور بصيغته الحالية في المسودة محل شك.

### النيابة العامة

من ناحية أخرى تتولى النيابة العامة التحقيق والإحالة في الجرائم وفقا للإجراءات المحددة في قانون الإجراءات الجزائية.

وتتركز صلاحيات النيابة العامة في:

- أ- مراعاة تطبيق القانون.
- ب- تحريك الدعوى الجنائية وممارسة إجراءاتها.
- ت- متابعة تنفيذ الأحكام والقرارات الجزائية.
- ث- إجراء التحقيق في الجرائم وجمع الأدلة.
- ج- إبداء الرأي في الطعن على الأحكام والقرارات الجزائية وغيرها.
- ح- التدخل الوجوبي والجوازي في الحالات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية أو في أي قانون آخر.
- خ- الإشراف والتفتيش على مراكز التوقيف والسجون والمؤسسات الإصلاحية للأحداث، للتأكد من مشروعية الحبس والتوقيف. ويظل تعيين النائب العام إلى اليوم من صلاحيات رئيس الجمهورية ويعين بقرار منه.

### هيئة التفتيش القضائي

أما هيئة التفتيش القضائي فتختص بتشكيلها وزارة العدل وتتكون من رئيس ونائب وعدد كاف من القضاة يختارون من بين قضاة المحاكم، على أن يكونوا من ذوي الخبرة والكفاءة ويتم ندهم بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى لمدة سنتين على الأقل قابلة للتجديد على أن يكون رئيسها من بين أعضاء المحكمة العليا.

ويكون تقييم كفاءة القاضي بإحدى الدرجات التالية:

كفؤ، فوق المتوسط، متوسط، أقل من المتوسط. ويجب إجراء التفتيش مرة على الأقل كل سنة، ويجوز أن يكون مفاجئا في أي وقت، ويجب إيداع تقرير التفتيش خلال شهرين على الأكثر من تاريخ انتهاء التفتيش ويخطر القاضي به خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ الإيداع وعلى الهيئة إرسال نسختين إحداهما لرئيس مجلس القضاء الأعلى والأخرى لوزير العدل فيما يتعلق بالأمور الخاصة بالتفتيش على أعمال القضاة.

وتختص هيئة التفتيش القضائي بما يلي:

1- التفتيش على أعمال القضاة وذلك لجمع البيانات التي تؤدي إلى معرفة درجة كفاءتهم ومدى حرصهم على أداء وظيفتهم وإعداد البيانات اللازمة عنهم ولذلك لعرضها على مجلس القضاء الأعلى عند النظر في الحركة القضائية.

2- تلقي الشكاوى التي تقدم ضد القضاة.

3- مراقبة سير العمل في المحاكم، وتقديم ما تراه من مقترحات في هذا الشأن لوزير العدل.

4- يجب على هيئة التفتيش القضائي إحاطة القضاة علما بكل ما يرفع عنهم من ملاحظات.

5- تعد هيئة التفتيش القضائي ملفا سريا لكل قاض تودع به جميع الأوراق المتعلقة به، ولا يجوز إيداع ورق بهذا الملف تتضمن مآخذ على القاضي دون اطلاعه عليها وتمكنه من الرد وحفظ ذلك الرد، ولا يجوز لغير القاضي صاحب الشأن ووزير العدل ومجلس القضاء الأعلى الاطلاع على الملف السري.

## نظام المحاكم

يضم ثلاثة مستويات: المحكمة العليا، ومحاكم الاستئناف، والمحاكم الابتدائية. تعمل المحكمة العليا كمحكمة استئناف نهائية ولكن أيضا كمحكمة إدارية ودستورية وجنائية لموظفي الدولة الكبار. كما تفصل في الطعون الانتخابية والفصل بين خلاف المحاكم وتضم سبعة من كبار القضاة. إلا أنها أنشأت خمسة أقسام يضم

كل منها خمسة قضاة وهذه الأقسام هي: الدستورية، وفحص الاستئناف، والجنائية، والعسكرية، والمدنية، والعائلية، والإدارية.

أما محاكم الاستئناف فتكون مباشرة تحت المحكمة العليا وتضم خمس محاكم مختلفة: مدنية، وجنائية، وعسكرية، وتجارية، وأحوال شخصية.

أما المحاكم الابتدائية فأصبحت متخصصة مؤخرا، ورغم أن الدستور يحظر إنشاء محاكم استئنائية، إلا أن مجلس القضاء الأعلى يستطيع إنشاء محاكم خاصة بدون تعديل القانون، وهناك الآن محاكم خاصة للمخدرات، وللإرهاب، وللخيانة العظمى، وللضرائب، وللقضايا التجارية، والتراخيص، والجرائم الأحداث. ومؤخرا أنشئت محاكم للإعلام. وتم تبريرها بالتخصص ورفع المهنية القضائية ولتقليل أوقات التقاضي إلا أنها استخدمت بشكل واسع لأغراض سياسية حدث كثيرا من الحريات.

ولأغراض التدريب تم مؤخرا فتح معهد القضاء العالي ويتبع كلية الشريعة والقانون بجامعة صنعاء إلا أنه يقع داخل وزارة العدل ويقوم بتدريب القضاة أمناء السر وأقلام الكتاب وكتاب العدل ولا يشمل المحامين. ويتركز تدريبه على تعليم الشريعة ويتم اختيار المتدربين بموافقة رئيس مجلس القضاء الأعلى المعين من رئيس الجمهورية، إلا أن جدول رقم 6 يبين عدم نزاهة كبيرة في إجراءات القبول بالمعهد.<sup>260</sup> وفي الريف ونظرا لقلّة المحامين وانخفاض التعليم يكون هناك ما يسمى "وكيل شريعة" وليس ضروريا أن يكون حاصلًا على شهادة علمية ويكتسب الخبرة بالممارسة ويمكنه الحضور أمام القاضي كمحامي عن وكيله. والملاحظ أن نسبة كبيرة من القضاة هم من خريجي كلية الشريعة والقانون الذين يأتي معظمهم من ضباط وزارة الداخلية كما يوضح جدول رقم 7 وهذا يوضح إلى حد بعيد كم أن القضاء أبعد ما يكون عن الاستقلال.

<sup>260</sup> في آخر قبول بالمعهد لعام 2013 تم إعادة فتح باب القبول بعد إغلاقه بشهرين وبعد إعلان النتائج من أجل ابن عضو مجلس القضاء الأعلى رئيس محكمة استئناف أمانة العاصمة المدعو يحيى العنسيلايه الذي فشل في الامتحانات الخاصة بالقبول فضغط أبوه على المجلس والمعهد ليتم عمل لجنة قبول للولد بمفرده.

جدول رقم 6

سياسات القبول في المعهد العالي للقضاء تمكن أي خريج شريعة وقانون أو حقوق من الالتحاق بالدراسة في المعهد متى ما توافرت فيه الشروط بعيدا عن المناطقية والمزاجية في القبول

Frequency	سياسات القبول بمعهد القضاء العالي	
34	القبول يعتمد على المحسوبة	Valid
9	لا أعرف	
39	لا توجد عدالة في سياسات القبول	
15	نعم هناك معايير واضحة	
97	Total	

جدول رقم 7

خلافًا للدستور، ينتمي كثير من القضاة وأعضاء النيابة إلى سلك الشرطة

Frequency	نسبة من ينتمي للشرطة من القضاة وأعضاء النيابة	
11	جميعهم مدنيون	Valid
32	أقل من 10%	
24	أقل من 20%	
21	من 30% إلى 40%	
5	50%	
4	من 60% إلى 90%	
97	Total	

## القسم الثالث

### أداء النظام القضائي في اليمن

لقد سعت وزارة العدل لإصلاح القطاع القضائي، ونعني بذلك كامل القضاء، أي القضاة، ومساعدتهم، وكتاب العدل، والمحامين، والنيابة، وهيئات القضاء المختلفة، والمحاكم، والبنية التحتية للقضاء، والتشريع الخاص بالقضاء. كما يشمل إصلاح القضاء ما يتعلق باستقلال القضاء والحياد "مبدأ الاستقلال" وكذلك إصلاح كفاءة وتأهيل القضاء "مستوى الأداء".

### استقلال القضاء

وقد أوصى مؤتمر الحوار الوطني الشامل باستقلال القضاء الكامل وإخراج كل ما له علاقة بالقضاء من وزارة العدل الى مجلس القضاء الأعلى المكون من تسعة أعضاء وتسيير كامل مرفق القضاء من قبل هذا المجلس، وشدد المؤتمر على تضمين ذلك في الدستور القادم وقد حوت ذلك بالفعل مسودة الدستور الذي لم يتم إقراره بعد.

وحول حجم التدخل السياسي في العمل القضائي في اليمن أفاد قاضٍ بالمحكمة العليا<sup>261</sup> أن التدخلات كبيرة وكثيرة في أعمال السلطة القضائية سواء بشكل مباشر أو غير مباشر وسببها ضعف بعض القضاة والتدخلات في تعيينهم وكذا الاستقطابات الحزبية والأوضاع غير المستقرة، ويوضح جدول رقم 9 أن 37.1% يرون أن السياسة تتدخل كثيرا في أعمال القضاء وفي اختيار أعضاء مجلس القضاء الأعلى. وأكد هذا محامٍ مستقل حيث أكد أن حجم التدخل السياسي كبير ومن أمثاله التدخل في أعمال القضاة من قبل مشايخ وأعيان لديهم سلطات حزبية أو تشريعية كعضو أعضاء مجلس النواب،<sup>262</sup> وكثير من الأعمال التي يجب أن تكون من مهام القضاء تقوم بها مؤسسة الرئاسة ويوضح جدول رقم 8 أن 60% لا يرون هيئات وئني القضاء كافية بحيث تمكنه من القيام بالدور المناط به. والتدخل مباشر

<sup>261</sup> مقابلة مع قاضٍ عضو بالمحكمة العليا طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 22 ديسمبر 2014.

<sup>262</sup> مقابلة مع محامٍ مستقل طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 26 ديسمبر 2014.



كما هو في اعتماد موازنة السلطة القضائية وخصوصا من قبل وزارة العدل ورئاسة الجمهورية كما يبين ذلك كلا من جدول رقم 11 وجدول رقم 12. وأفاد أستاذ أكاديمي شريعة وقانون أن التدخل كبير لكنه قد لا يكون ظاهرا للعامة،<sup>263</sup> التدخل موجود بلا شك والتدخل يكون بسبب ضعف السلطة القضائية بشكل عام ويكون التدخل على مستوى رأس هرم السلطة القضائية وقد يحدث التدخل عن طريق العلاقات الشخصية بالقضاة والمصالح والمنافع المختلفة. وعلى النقيض ذكر وكيل نيابة أن كل ذلك يرجع إلى القاضي نفسه فإن كان القاضي ضعيفا سيقبل التدخل في عمله ويحكم بحسب ما يُملى عليه ويوجد من القضاة في اليمن كثيرا من هذا النوع ويعود بشكل أساسي إلى انعدام الرقابة على عمل القاضي سواء من التفتيش القضائي كجانب مسلكي أو من المحاكم أعلى درجة كجانب قضائي، ويؤكد جدول رقم 10 هذا التجاذب حول قيام السلطة القضائية باحتكار الرقابة والتفتيش على هيئاتها المختلفة إذ تقاربت النسب حول ذلك بمعدل النصف تقريبا.<sup>264</sup>

## جدول رقم 8

### كفاية هيكل السلطة القضائية الحالي لمتطلبات القيام بمهام القضاء

Frequency	كفاية هيكل القضاء الحالي	
54	لا	Valid
2	لا أعرف	
41	نعم	
97	Total	

<sup>263</sup> مقابلة مع أكاديمي طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، أول يناير 2015.

<sup>264</sup> مقابلة مع وكيل نيابة طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 5 يناير 2015.

جدول رقم 9  
اختيار وتشكيل مجلس القضاء الأعلى

Cumulative Percent	Valid Percent	Percent	Frequency	هل اختيار وتشكيل مجلس القضاء الأعلى يتم بطريقة صحيحة	
19.6	19.6	19.6	19	للساطة دور كبير	Valid
40.2	20.6	20.6	20	للصراع الحزبي دور كبير	
77.3	37.1	37.1	36	تتدخل السياسة في ذلك	
87.6	10.3	10.3	10	لا أعرف	
100.0	12.4	12.4	12	يتم بدرجة معقولة	
	100.0	100.0	97	Total	

جدول رقم 10  
رقابة مجلس القضاء الأعلى

Cumulative Percent	Valid Percent	Percent	Frequency	قيام مجلس القضاء الأعلى بالرقابة والتفتيش الدوري على أعمال القضاة وأعضاء النيابة	
39.2	39.2	39.2	38	لا	Valid
56.7	17.5	17.5	17	لا أعرف	
100.0	43.3	43.3	42	نعم	
	100.0	100.0	97	Total	

جدول رقم 11

احتكار مجلس القضاء الأعلى الرقابة والمحاسبة الإدارية والمالية على هيئات وأجهزة السلطة القضائية

Frequency	رقابة مجلس القضاء الأعلى على السلطة القضائية	
37	للسلطة التنفيذية دور في ذلك	Valid
16	لا أعرف	
36	لا ليس له دور مؤثر	
8	نعم بصورة كاملة	
97	Total	

جدول رقم 12

كفاءة وشفافية مجلس القضاء الأعلى في توزيع موازنة السلطة القضائية

Frequency	كفاءة توزيع الموارد المالية	
15	يعتريها الفساد	Valid
13	بشكل سيئ	
34	بشكل غير مقبول	
31	إلى درجة مقبولة	
3	كفاءة عالية	
1	كفاءة عالية جدا	
97	Total	

وفي جانب متصل بنفس السياق هل الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا كافية للفصل في الطعون بعدم دستورية القوانين ومدى موافقتها للدستور من عدمه أم أنه يجب إنشاء محكمة عليا دستورية مستقلة؟ أفاد قاض بالمحكمة العليا أنه لا يوجد إلا دائرة دستورية واحدة غير متفرغة للفصل في القضايا الدستورية ويجب أن تُحدد دائرة

دستورية في المحكمة العليا متفرغة لذلك الغرض ويمكن إسناد عمل لها من أعمال الدائرة الإدارية حتى يتكثف عملها.<sup>265</sup> وعزز هذا القول محامٍ مستقل بأن الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا ليست كافية للقيام بالفصل في القضايا الخاصة بدستورية بعض القوانين، لذا من الواجب إنشاء محكمة عليا دستورية، وتحديد الرؤية القانونية لها، لذلك فالضرورة العملية تتطلب بشكل كبير إحداث تمييز بين القضاء الإداري والقضاء الدستوري.<sup>266</sup> وشدد أستاذ أكاديمي شريعة وقانون أن المحكمة الدستورية ضرورية كهيئة مستقلة عن المحكمة العليا لأنه كلما كان القضاء مستقلا وبعيدا عن عوامل التأثير عليه كلما كان منصفًا ومحققًا للعدالة ومحققًا للمصلحة العامة والعكس وبالتالي فالدائرة الدستورية ليست كافية لان عليها تأثيرات إدارية ومالية وليست مستقلة، ويعزز هذا القول نسب كلاً من جداول 13 و 14 اللذان حددا بأكثرية النصف أن الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا يعتريها كثير من الخلل من حيث حيادها واستقلالها وطريقة تعيين أعضائها وأعضاء المكاتب الفنية المساندة لها، رغم أن جدول رقم 15 يوضح معقولة الزمن الذي تبت فيه المحكمة العليا في القضايا المنظورة أمامها.<sup>267</sup> أما وكيل نيابة، بالرغم من ذلك، رأى أن الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا كافية للقيام بمهمة الفصل في عدم دستورية القوانين مشيراً إلى أن الدائرة الدستورية مهمتها الفصل في الطعون بعدم دستورية القوانين ومدى موافقتها للدستور من عدمه، وهذا أمر متوقع من وكيل نيابة يميل منصبه الوظيفي أكثر باتجاه السلطة التنفيذية. ويضيف بأن القول بإنشاء محكمة دستورية عليا مستقلة فأن ذلك فيه تعارض مع مبدأ وحدة القضاء الذي يجعل من القضاء تحت مظلة وإشراف محكمة عليا واحدة، كما أن إنشاء محكمة دستورية عليا مستقلة يُعد من مبادئ القضاء المتعدد ويؤدي إلى تعدد الجهات القضائية المشرفة على المحاكم علماً بأن وحدة القضاء هو المبدأ

<sup>265</sup> مقابلة مع قاض عضو بالمحكمة العليا طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 22 ديسمبر 2014.

<sup>266</sup> مقابلة مع محامٍ مستقل طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 26 ديسمبر 2014.

<sup>267</sup> مقابلة مع أكاديمي طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، أول يناير 2015.

الذي نص عليه الدستور في المادة (147) بالقول "القضاء وحدة متكاملة ويرتب القانون الجهات القضائية ولا يجوز إنشاء محاكم استثنائية بأي حال من الأحوال".<sup>268</sup>

جدول رقم 13

حياد واستقلال الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا

Frequency	حياد واستقلال الدائرة الدستورية	
51	لا	Valid
23	لا أعرف	
23	نعم	
97	Total	

جدول رقم 14

يتم اختيار رئيس وأعضاء المكتب الفني في المحكمة العليا بناء على الخبرة العملية والتأهيل العلمي

Frequency	نزاهة اختيار المكتب الفني بالمحكمة العليا	
49	لا	Valid
31	لا أعرف	
17	نعم	
97	Total	

<sup>268</sup> مقابلة مع وكيل نيابة طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 5 يناير 2015.

جدول رقم 15

### سرعة بت المحكمة العليا في القضايا المرفوعة إليها

Frequency	سرعة بت المحكمة العليا في القضايا المنظورة	
15	لا يتم البت بالقضايا سريعا	Valid
17	لا أعرف	
36	نعم ولمدة نصف سنة	
29	نعم ولمدة أكثر من عام	
97	Total	

### القضاء النوعي وتنازع الاختصاص وكفاية التوزيع

وبالإضافة للقضاء بمستوياته الثلاث الابتدائي والاستئناف والعليا، هناك القضاء النوعي ويضم خمس محاكم متخصصة وهي: محكمة قضايا الإرهاب، ومحكمة القضاء التجاري، ومحكمة قضايا الأحداث، ومحكمة قضايا أموال الدولة، ومحكمة الصحافة. وقد أنشئت إدارة القضايا المتخصصة ويسمى القضاء النوعي وتضم الخمس محاكم أعلاه، وهو لا يُعد قضاء استثنائيا ولكن هدف المشرع لتنظيم أعمال القضاء والفصل بحسب التخصص. كما أن هناك قضاء عسكريا ويتبع وزارة الدفاع ولا يزال بعيدا عن تناول القضاء العادي ومحل نزاع. وبالمثل الشرطة القضائية ومصالحة السجون الثان لا تزالا تتبعان وزارة الداخلية رغم أن الحوار الوطني الشامل أقر إلحاق مصلحة السجون بوزارتي العدل وحقوق الإنسان. وحول كفاية المحاكم النوعية المتخصصة في عموم الجمهورية اليمنية أوضح عضو محكمة عليا أن هناك محاكم نوعية متخصصة إلا أنها لم تؤدي الغرض الذي أنشئت من أجله لوجود تعيينات وفق المحسوبة لأشخاص غير جديرين، ويزيد الوضع سوءا ضعف الإشراف والمتابعة من قبل التفتيش القضائي بمجلس القضاء الاعلى.<sup>269</sup> ومن حيث التوزيع الجغرافي العادل للمحاكم والنيابات من جهة ومن أعضاء السلطة القضائية من جهة أخرى في عموم الجمهورية اليمنية

<sup>269</sup> مقابلة مع قاض عضو بالمحكمة العليا طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 22 ديسمبر 2014.

وبما يتناسب مع عدد السكان وحاجة كل منطقة فرأى أن التوزيع غير مكتمل حتى يتم معرفة حاجة كل منطقة. أما وكيل النيابة العامة يرى أن المحاكم النوعية المتخصصة أنشأت لنظر نوع معين من القضايا كالمحاكم التجارية والمحاكم الإدارية بيد أن إنشاء محاكم كهذه لنظر نوع معين من القضايا لا يسلب الاختصاص عن المحاكم العامة في نظر هذه القضايا كون الاختصاص الأصيل لنظر جميع القضايا هو للمحاكم الابتدائية مادة (47) سلطة قضائية، فلذلك فإن وجد نقص في المحاكم لنظر القضايا فالتقص هو في المحاكم الابتدائية العامة وليس في المحاكم التي أنشئت لنظر نوع معين من القضايا.<sup>270</sup>

جدول رقم 16

وجود محاكم ونيابات نوعية متخصصة تناسب التوزيع الجغرافي والسكاني

باليمن

Frequency	كفاية المحاكم المتخصصة	
49	لا	Valid
11	لا أعرف	
37	نعم	
97	Total	

ومن حيث التوزيع الجغرافي فلا يوجد توزيع جغرافي عادل للمحاكم والنيابات حيث توجد محكمة واحدة لأكثر من مديرية قد تصل في بعض الحالات محكمة واحدة لعشرات المديريات، كمحكمة رداع مثلا، التي تفصل في قضايا سبع مديريات. وأما توزيع أعضاء السلطة القضائية فيوجد قصور في ذلك نظرا لكثرة القضايا وتركها من أعوام سابقة وشحة الكادر القضائي من القضاة الذين لا يتجاوزون الألف

<sup>270</sup> مقابلة مع وكيل نيابة طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 5 يناير 2015.

والمائتين قاضياً.<sup>271</sup> أما المحامي المستقل أفاد بأنه لا يوجد محاكم نوعية متخصصة كافية لأن القضاء موحد في اليمن وتحتل المحكمة العليا قمة الهرم لهذا القضاء، كما لا يوجد توزيع عادل لا للمحاكم والنيابات من جهة ولا من أعضاء السلطة القضائية من جهة أخرى لعدم وجود دراسة حقيقية توضح حاجة كل منطقة من ذلك.<sup>272</sup> وبالمثل رأى أستاذ أكاديمي أن السلطة القضائية ليس لديها محاكم نوعية تخصصية كافية وتعاني من نقص في غالب التخصصات، ويؤكد جدول رقم 17 أن 71% يرون عشوائية وعدم كفاية في توزيع المحاكم العادية والمتخصصة بما يتناسب مع التوزيع الجغرافي والسكاني لليمن، وهذا من ناحية يعود لسوء التخطيط، ومن ناحية ثانية لعدم إعادة التوزيع بعد الوحدة والنقص الشديد في أعداد القضاة الذين يصلون لألف ومائتي قاضٍ لسبعة وعشرون مليوناً من السكان.<sup>273</sup>

جدول رقم 17

#### التوزيع الجغرافي والسكاني للبنية التحتية للقضاء

Frequenc y	التوزيع الجغرافي والسكاني لبنية القضاء التحتية	
32	عشوائية	Valid
41	غير كافية	
4	لا أعرف	
19	نعم بصورة معقولة	
1	نعم بصورة كافية	
97	Total	

وبمسائلة مدى صحة تبعية النيابة العامة للسلطة القضائية، رأى عضو المحكمة العليا أن القانون حدد اختصاص النيابة واستقلالها القضائي ومدى تبعيتها لإشراف

<sup>271</sup> نفس المصدر السابق.

<sup>272</sup> مقابلة مع محام مستقل طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 26 ديسمبر 2014.

<sup>273</sup> مقابلة مع أكاديمي طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، أول يناير 2015.



النائب العام وحدد القانون متى يكون الإشراف على أعضاء النيابة العامة وهذا شيء جيد.<sup>274</sup> وبرر وكيل النيابة العامة أن النيابة العامة وطبقاً لنص المادة (149) من الدستور تعتبر إحدى هيئات السلطة القضائية وتبعيةها للسلطة القضائية هو شيء إيجابي لكن مع عدم اعتبارها هيئة قضائية تتولى الفصل في الخصومات لأن هذه المهمة هي مهمة القضاء في المحاكم، بل باعتبار النيابة العامة مهمتها التحقيق في الجرائم وجمع الأدلة ومن ثم الإحالة إلى المحكمة وتحريك الدعوى الجزائية ومتابعة إجراءاتها ومتابعة تنفيذ الأحكام والقرارات الجنائية إلى جانب الاختصاصات الأخرى ومنها تبعية مأموري الضبط القضائي للنيابة، وكذا الإشراف والتفتيش على مراكز التوقيف والسجون. ومن ثم باعتبار النيابة العامة إحدى هيئات السلطة القضائية يمكن أن يسري في حق أعضاء النيابة العامة ذات الأحكام المقررة للقضاة مادة (56) من قانون السلطة القضائية وكذا الإشراف الإداري عليها من قبل مجلس القضاء الأعلى والإشراف على أعمالها من قبل النائب العام باعتبار أعضاء النيابة العامة هم وكلاء عن النائب العام. أما اعتبار النيابة العامة جزء من هيئة الحكم وعدم جواز عقد الجلسات إلا بعضو ممثل للنيابة فهذا يؤثر سلباً على العدالة كون عمل النيابة قد تعدى من دور الخصم الشريف إلى اعتباره جزء من هيئة الحكم كما نصت على ذلك المادة (216) إجراءات جزائية التي تنص "يجب حضور ممثل النيابة العامة جلسات المحكمة في جميع الدعاوى الجزائية المنظورة أمام المحكمة وعلى المحكمة أن تسمع أقواله وأن تفصل في طلباته وإلا بطل العمل الإجرائي".<sup>275</sup> وخالف ذلك أستاذ القانون الأكاديمي الذي رأى أن تتبع النيابة العامة وزارة الداخلية وليس القضاء، لأن الأصل فيها أنها من أجهزة الضبط القضائي مختصة بالتحقيق في ملبسات الجريمة ووقوعها، وتؤثر على القضاء سلباً لأنها تعيق سرعة البت في القضايا، إضافة إلى تدخلها في اختصاص القضاة أحيان كثيرة وموقعها القانوني

<sup>274</sup> مقابلة مع قاض عضو بالمحكمة العليا طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 22 ديسمبر 2014.

<sup>275</sup> مقابلة مع وكيل نيابة طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 5 يناير 2015.

أحيانا خصم أمام القاضي وأحيانا غير ذلك.<sup>276</sup> يوجد جدل فقهي وقانوني كما يبينه تقارب نسب المؤيدين والرافضين لتبعية النيابة للقضاء في جدول رقم 18 حول مدى صحة تبعية النيابة للقضاء لأن النيابة العامة ليست بوابة القضاء ولا يجب أن تكون كذلك. لأن طبيعة عملها ومهامها مختلفة كلية عن طبيعة ووظائف ومهام القضاء والمحاكم. إلا أن قانون السلطة القضائية اليمني يعتبرها هيئة من هيئات القضاء وتابعة للمجلس الأعلى للقضاء ولها استقلال مالي وإداري وذلك كله تقليد للنموذج المصري واستنساخا للتجربة المصرية، وذلك خطأ لأن النظام القضائي في مصر غير النظام في اليمن. وكذلك اعتبار النيابة العامة هيئة قضائية منتقد من قبل الفقه والقضاء، لأن النيابة العامة وفقا للمعايير الدولية ليست هيئة قضائية وأعضاء النيابة ليسوا قضاة. والحاصل في اليمن حاليا أن من يتم تعيينهم في النيابة والمحاكم كأعضاء نيابة وقضاة (وبنفس الدرجة القضائية) هم من خريجي المعهد العالي للقضاء وبنفس التأهيل والتدريب.

جدول رقم 18

#### صحة التبعية القانونية للنيابة العامة

Frequency	التبعية القانونية للنيابة العامة	
29	لا	Valid
35	لا أعرف	
33	نعم	
97	Total	

#### موارد القضاء

وحول كفاية الموارد المالية الحالية (موازنة السلطة القضائية) يرى عضو المحكمة العليا أن الموارد المالية كافية في حال تم استخدامها واستغلالها بطرق مثلى ولكن

<sup>276</sup>مقابلة مع أكاديمي طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، أول يناير 2015.

رؤساء الجهات القضائية الرئيسية لم يحققوا العدالة في استخدام تلك الموارد.<sup>277</sup> ورأى وكيل النيابة العامة أنه في ظل إمكانيات الدولة الشحيحة فالموارد المالية قد تفي بالغرض إذا وجدت إدارة سليمة لهذه الميزانية حيث أن سوء توزيع النفقات جعل من السلطة القضائية والمحاكم غير قادرة على القيام بأعمالها على أكمل وجه.<sup>278</sup> أما محامي آخر فأكد أن الموازنة كافية ولكن هناك عشوائية في استخدامها من قبل رؤساء الجهات القضائية الرئيسية وبدون تفعيل أسس وأعمال الرقابة المالية والإدارية ولعدم وجود دور للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة الذي يمنع من فحص حسابات المحكمة العليا ومجلس القضاء الأعلى.<sup>279</sup> أما حجم ونوع التجهيزات المادية (مباني وآلات) التابعة للسلطة القضائية في اليمن فقد أجمع المبحوثون أنها غير كافية وبين ذلك بوضوح جدول رقم 19 و20، فمعظم مقرات المحاكم والنيابات مستأجرة، والتجهيزات المادية ضعيفة وبالنسبة للآلات والمعدات فالشراء مركز على السيارات فقط، وإجمالاً هذا الجانب ضعيف إلى أبعد مستوى.

جدول رقم 19

#### البنية التحتية للسلطة القضائية

Frequency	البنية التحتية للسلطة القضائية	
25	بنية تحتية غير فعالة	Valid
42	ليست كما ينبغي	
6	لا أعرف	
18	نعم بشكل معقول	
6	نعم بالحجم والمستوى الملائم	
97	Total	

<sup>277</sup> مقابلة مع قاض عضو بالمحكمة العليا طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 22 ديسمبر 2014.

<sup>278</sup> مقابلة مع وكيل نيابة طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء 5 يناير 2015.

<sup>279</sup> مقابلة مع محام مستقل طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء 26 ديسمبر 2014.

جدول رقم 20

كفاية وكفاءة النظام الإداري المساعد للقضاء

Frequency	كفاية وكفاءة النظام الإداري المساعد للقضاء	
44	لا	Valid
15	لا أعرف	
38	نعم	
97	Total	

وهناك ظاهرتان في القضاء اليمني إلا أنهما ظاهرتان توجدان في كثير من مؤسسات القضاء في الدول الأخرى. الأولى؛ ظاهرة توريث القضاء، بمعنى وجود قضاة كثر آبائهم أو أحد أقاربهم كان قاضيا أيضا، ولا يعني ذلك التوريث بالمعنى الحرفي، إلا أن هذه الظاهرة موجودة ويمكن تفسيرها بتسهيلات يقدمها الجيل الأول للثاني للوصول للسلك القضائي من الكليات إلى القضاء. أما الظاهرة الثانية، فهي تدني حضور المرأة في القضاء، وبرغم وجود قاضيات في اليمن إلا أن النسبة متدنية وهي ظاهرة عالمية وقد خرج مؤتمر الحوار الوطني الشامل بضرورة نص المشرع في الدستور القادم على تبوء المرأة لما لا يقل عن 30% من مناصب القضاء.

أمن القضاة واستقرار البيئة السياسية

أما من حيث ضمان أمن القضاة، وبرغم تضمين ذلك في التشريعات التي حمت القاضي وهناك رقابة على السلوك، إلا أن هذا الأمن غير متوفر في الغالب وكثيرا ما يتعرض القضاة للانتقام والاعتداء ويبين جدول رقم 23 أن 80% يرون أن أمن القاضي غير متوفر. كما حظر القانون الانتماء السياسي والحزبي للقضاة وهناك رقابة تأديبية إذا تم الإفصاح عن الانتماء السياسي والحزبي. كما يوجد في اليمن "نظام التنحي" أي لا يكون القاضي عضوا في أي لجنة استئناف تنظر تظلما من حكم أصدره نفس القاضي.

جدول رقم 21

كفاية مزاي وحقوق القضاة وأعضاء النيابة

Frequency	كفاية مزاي وحقوق القضاة وأعضاء النيابة	
33	لا	Valid
4	لا أعرف	
60	نعم	
97	Total	

جدول رقم 22

كفاية مزاي وحقوق المنتسبون للهيكل الإداري في السلطة القضائية

Frequency	كفاية مزاي وحقوق الجهاز الإداري	
44	لا	Valid
6	لا أعرف	
47	نعم	
97	Total	

جدول رقم 23

توفر الأمن الشخصي للقاضي وعضو النيابة

Frequency	أمن القضاة وأعضاء النيابة	
75	لا	Valid
6	لا أعرف	
16	نعم	
97	Total	

جدول رقم 24

التأثير الحزبي والمناطقي والجهوي على القاضي أو عضو النيابة

Frequency	التأثير الحزبي والمناطقي والجهوي على القاضي أو عضو النيابة	
66	لا	Valid
7	لا أعرف	
24	نعم	
97	Total	

جدول رقم 25

تطبيق القضاة وأعضاء النيابة آداب وأخلاقيات مهنة القضاء

Frequency	تطبيق أخلاقيات القضاء	
11	مستويات الفساد عالية جدا	Valid
27	الفساد منتشر	
39	مستويات منخفضة	
19	بشكل معقول	
1	بشكل كبير ومهني	
97	Total	

أما تقييم أعمال السلطة القضائية في ظل الأوضاع غير المستقرة خلال السنوات الأربع الماضية واستمرار الاختلالات الأمنية فقد أفاد عضو المحكمة العليا بأن هناك قضاة أكفاء ولكن عدم استعداد رجال الضبط للقيام بواجبهم في هذه الأوضاع همش دور القضاء وعَيَّب العدالة.<sup>280</sup> وشدد وكيل النيابة العامة أن الأوضاع غير المستقرة زلزلت القضاء في اليمن وانعدمت الثقة فيه من المواطنين بشكل كبير، وسوء الإدارة

<sup>280</sup> مقابلة مع قاض عضو بالمحكمة العليا طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 22 ديسمبر 2014.

من قبل المعينين بالسلطة القضائية أثر كثيرا في تدهور القضاء لذلك نجد المواطنين يلجأون في فض نزاعاتهم إلى جهات غير المحاكم، ويبين جدول رقم 28 أن أكثر من 64% يلجئون لقضاء موازي، وبسبب هذه الأوضاع وسوء الإدارة والتي تبدأ من تعيين قضاة حديثي عهد لم يمض على تخرجهم سوى أشهر في محاكم بما قضيا كثيرة وقضايا حساسة يفقد المواطن ثقته في القضاء بشكل متزايد، ومع ذلك يعين هؤلاء القضاة في هذه المحاكم المهمة. وكذلك لا يتم التفتيش على أعمال القضاة مما جعلهم في مأمن من الرقابة والحساب.<sup>281</sup> أما محامٍ مستقل فذكر أنه في ظل الأوضاع غير المستقرة حصل فقدان لهيبة ومكانة القضاء وأدت تلك الأوضاع إلى الاعتداء على مقرات المحاكم والنيابات وكذا على بعض أعضاء السلطة القضائية، وقد أثرت الأوضاع غير المستقرة على كل مناحي الحياة ومن أهمها القضاء الذي زادت أوضاعه سوءا ولم تستطع قيادته ان تكون بمنأى عن تلك الأوضاع.<sup>282</sup> ورأى أستاذ القانون أنه إذا كان القاضي لا يستطيع حماية نفسه فكيف يقدر على الحكم بقناعته التي توصل إليها عن طريق يقينه في الحكم فعدم ضمان سلامة القاضي والكادر الإداري يجعل القاضي غير محايد.<sup>283</sup>

## جدول رقم 26

### إعداد وتأهيل القضاة وأعضاء النيابة علميا وعمليا

Frequency	تأهيل القضاة وأعضاء النيابة	
53	لا	Valid
10	لا أعرف	
34	نعم	
97	Total	

<sup>281</sup> مقابلة مع وكيل نيابة طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 5 يناير 2015.

<sup>282</sup> مقابلة مع محامٍ مستقل طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، 26 ديسمبر 2014.

<sup>283</sup> مقابلة مع أكاديمي طلب عدم ذكر اسمه، صنعاء، أول يناير 2015.

جدول رقم 27

مستوى تدريب المنتسبون للهيكل الإداري بالسلطة القضائية يساعد  
القضاة على اتخاذ أحكامهم وقراراتهم

Frequency	فعالية تدريب الهيكل الإداري المساعد	
71	لا	Valid
7	لا أعرف	
19	نعم	
97	Total	

جدول رقم 28

درجة ثقة المجتمع اليمني باللجوء إلى القضاء

Frequency	درجة ثقة المجتمع بالقضاء	
18	لا يثق بدرجة كبيرة	Valid
14	لا يثق	
38	الثقة منخفضة	
23	بدرجة متوسطة	
4	بدرجة عالية	
97	Total	

زمن التقاضي والانتداب ونفاذ الأحكام

أما ظاهرة تكدس القضايا وتقليص الزمن المستغرق للتقاضي فقد تفاقمت بشكل كبير ويرى أكثر من 82% في جدولي 29 و30 أن هذه ظاهرة موجودة ومزعجة وتحتاج لضبط أكبر ومحاربة للفساد ولتحسين التعليم والتدريب القضائي، وتوظيف وتعليم قضاة أكثر، وإنشاء محاكم خاصة. وللحد من تكدس القضايا وتقليص زمن التقاضي الذي يصل في بعض القضايا لسنوات حيث يسعى المحامون للإطالة، ولتفعيل الحصول على قضاء عادل وناجز فقد تم رفع رسوم القضايا للحد



من القضايا الكيدية، وفي حين قلص ذلك من عدد القضايا إلا أن ذلك حرم الفقراء من الوصول للعدالة والمطالبة بحقوقهم. ففي مصر على سبيل المثال تم حل المشكلة بأن يقوم النائب العام أو وكيل النيابة بالبت في المخالفات المرورية لكثير عددها وتسمى "أمر جنائي" أو "أمر على عريضة" وهذا خفف كثيرا من القضايا المحالة للمحاكم. وفي نفس السياق تم في اليمن رفع الرسوم القضائية وهو موضوع يعود تقديره للقاضي وهي نسبة من قيمة الموضوع المدعى عليه. وقد تم رفع الرسوم بأربعة أضعاف في مارس 2014 لمنع القضايا الكيدية.

جدول رقم 29

### إجراءات التقاضي سهله ومرنه

Frequency	سهولة إجراءات التقاضي	
58	التقاضي صعب ومعقد	Valid
2	لا أعرف	
35	معقول	
2	سهل ومرن	
97	Total	

جدول رقم 30

### يشتكى المتخاصمون من بطء وطول إجراءات التقاضي

Cumulative Percent	Valid Percent	Percent	Frequency		
17.5	17.5	17.5	17	لا	Valid
100.0	82.5	82.5	80	نعم	
	100.0	100.0	97	Total	

أما درجات التقاضي في اليمن فهي كمبدأ عام ثلاث درجات: محكمة ابتدائية واستئناف وعليا، والقضاء الدستوري يتمثل في الدائرة الدستورية وهي دائرة في المحكمة العليا. ففي القضايا البسيطة يكون قاضٍ فرد ويحصل حكم بات إذا كان موضوع الدعوة أقل من مائتي ألف ريال يمّني. أما أكثر من ذلك فيحق الطعن والاستئناف والنقض. أما القضايا المستعجلة فتتظر من قبل محكمة ابتدائية بقاضٍ فرد مثل قضايا الأسرة والأحوال الشخصية ولكن يمكن فيها الاستئناف بعد نفاذ الحكم. أما محكمة النقض فهي محكمة قانون فقط بالنظر إلى القانون والإجراءات هل تمت وفق الدستور والقانون بطرق صحيحة. وبالنسبة للحكم العرفي القبلي إذا كان مفوضا فيعتبر حكم محكمة ابتدائية، أما إذا كان غير مفوضا فيمكن الطعن فيه أمام المحكمة. وفي القضايا المدنية يعرض القاضي الصلح أولا، أما قضايا الحكم العام فلا يوجد محل للصلح. وأخيرا تبقى الجهة المعنية بمتابعة الحكم فتكون النيابة العامة والجهة المعنية بتنفيذ الحكم وزارة الداخلية. ومع أن هناك توجه لإنشاء شرطة قضائية إلا أن الأمر لا يزال محل نزاع مع وزارة الداخلية.

ويحق للقاضي الانتداب بقانون مثل رؤساء هيئات عامة، كاللجنة العليا للانتخابات، وهيئة المواصفات والمقاييس، وهيئة مكافحة الفساد وغيرها... وينص القانون أن يرأس مثل هذه الهيئات قاضٍ منتدب لمدة محددة ويتم انتدابه بقانون وبكامل حقوقه وامتيازاته ومكافآته في مكانه الأصلي وفي المنصب المنتدب إليه إلا الراتب فلا يتكرر.

وبينما كانت هذه الخطوات في الاتجاه الصحيح إلا أنها فشلت بشكل كبير في تحسين خدمات القضاء لأن نطاق وإطار الإصلاح كان محدودا جدا، وقد حدّ من الإصلاح عدم توازي إصلاح القضاء مع إصلاحات شاملة سياسية وأمنية ومؤسسية. ولتقدير متحفظة فإن ثلثي قرارات جميع المحاكم في اليمن لا يتم تنفيذها

وتطبيقها.<sup>284</sup> وذلك بسبب تفشي الفساد في المحاكم وبين القضاة، كما أن موظفي المحاكم يفتقرون للمهارات والمهنية المطلوبة. ونظرا لأن البنية التحتية للجهاز القضائي غير متطورة وتكاد تنعدم خارج المدن الكبرى فإن وصول المواطنين لخدمات القضاء في غاية الصعوبة. كما أن هناك تأخير كبير في سماع القضايا الجديدة ويفاقم ذلك عدم انضباط كثير من القضاة وتهاونهم وفسادهم وخضوعهم لذوي النفوذ ولمن يدفع أكثر، ونشأ عن مثل هذا الفساد تعطيل مبدأ "الحركة القضائية" أي تدوير القضاة كل أربع سنوات لمنع تركز المحسوبيات والنفوذ كما بين جدول 31 أن 60% يرون ذلك.<sup>285</sup> وزاد ذلك سوءا عدم استقلال القضاء وغياب أي رقابة فعالة على القضاء مما عزز انخفاض مصداقية القضاء لدى المواطن.

### جدول رقم 31

#### يتم تدوير القضاة وأعضاء النيابة كل 4 سنوات

Frequency	يتم التدوير بشكل دوري	
53	لا	Valid
17	لا أعرف	
27	نعم	
97	Total	

<sup>284</sup>Friends of Yemen, "Delivering Justice in A Secure Environment: Key Issues and Challenges for the Rule of Law in Yemen", June 17, 2010, P. 2.

تم تقديم هذا التقرير لمجموعة أصدقاء اليمن والمؤلف (د. احمد عبد الكريم سيف) كان عضو في المجموعة وفي فريق العمل الميداني وفي فريق كتابة التقرير، بالإضافة لآخرين (لا يحق ذكر أسمائهم دون إذئهم). والتقرير لا يزال غير منشورا ومحدود التداول بين مجموعة أصدقاء اليمن (مجموعة الدول المعنية بمساعدة اليمن على الإصلاح في قطاعات عدة) وبين الحكومة اليمنية.

<sup>285</sup> نفس المصدر السابق، ص. 2.

إن وضع القضاء في اليمن يتسم بعدم تساوي القوانين المطبقة (تداخل قوانين عدة من فرنسي وإنجليزي وتركبي ومصري بالإضافة للعرف القبلي) وغياب أي ثقافة قانونية. كما أن المشاركة المحدودة في اتخاذ القرارات يحد من قدرات الدولة في خلق آليات لحل النزاعات تكون عادلة وشفافة ومتناسقة. إن الفصل غير الكافي للسلطات وغياب الإجراءات القانونية الشفافة زادت من مخاطر التحكيم غير العادل مما خلق مناخ قانوني متسم بانعدام اليقين في تحقيق العدالة، كما بين جدول رقم 28 أعلاه أن أكثر من 64% يلجئون لقضاء موازي لعدم ثقتهم بالقضاء في اليمن. لذا في مثل هذه البيئة وفي بحثهم لآليات فاعلة وعادلة نسبياً لحل النزاعات يلجأ الكثير من اليمنيين للنظام القضائي غير الرسمي، أو ما يعرف بالتحكيم القبلي أو العرف للأسباب المبينة في جدول رقم 32.

### جدول رقم 32

#### أسباب اللجوء إلى الأعراف القبلية والتقاضي البديل (التحكيم)

Frequency	أسباب اللجوء للعرف	
3	العرف القبلي منعدم الفساد	Valid
11	العرف القبلي أسرع	
4	العرف القبلي أكثر شفافية	
5	لا أعرف	
3	يخضع القضاة لتأثير نافذين	
2	يخضع القضاة لتأثير السلطة التنفيذية	
10	التقاضي يستغرق وقت طويل	
7	القضاء فاسد	
52	كل ما سبق	
97	Total	

جدول رقم 33

يتحمل المتخاصمون تكاليف باهظة للخروج بأحكام نهائية لقضاياهم  
المرفوعة أمام القضاء

Cumulative Percent	Valid Percent	Percent	Frequency		
25.8	25.8	25.8	25	لا	Valid
27.8	2.1	2.1	2	لا أعرف	
100.0	72.2	72.2	70	نعم	
	100.0	100.0	97	Total	

القضاء الموازي (القضاء العرفي القبلي)

أن نسبة كبيرة جدا من النزاعات يتم حلها خارج النظام القضائي الرسمي من خلال وسطاء ومُحكِّمين عادة ما يكونون شيوخ قبليين. وهذا النظام غير الرسمي قائم على العرف القبلي المتراكم عبر مئات السنين وتم تكييفه نوعا ما مع التشريع الإسلامي، أو ربما تم العكس في كثير من أحكام العرف حيث كُيفت الشرع للعرف كأحكام الدية مع بقاء الدم. وكثير من اليمينيين يفضلون العرف القبلي لأنه يقدم وصولا أسهل وأكثر فعالية لحل نزاعاتهم وأسرع وأضمن من خلال تقديم ضمانات مقدما لتحقيق العدل وللإدعان لتنفيذ الحكم. ولأن العرف القبلي مشخص إلى حد كبير من خلال شخص الحكم الذي ما يكون عادة شيخا قبليا، ولحرص هذا الحكم على سمعته وصورته العامة وقيم الشرف والعيب فإنه عادة ما يحاول أن يكون عادلا ومنصفا قدر الإمكان لأن شيوخ القبائل الآخرين والقبائل يتداولون ما حكم به ويتحدثون به سلبا أم إيجابا، وإذا ما وُجدَ منحازا أو فاسدا فإن ذلك قد يكون نهاية نفوذه وسمعته كشيخ قبيلة وكحكم محايد وشريف. ومع ذلك فإن مثل هذا النظام أبعد

ما يكون عن الكمال لأن النساء والفقراء عادة لا يملكون ما يقدمون من ضمانات (عادة ما تكون مالية أو عينا كالسلاح أو كالسيارات) لتنفيذ الحكم بعد صدوره، ما لم يتم تبني قضاياهم من قبل آخرين يقدمون عنهم مثل هذه الضمانات. إن لجوء الناس لهذا النظام إنما هو لجوء اضطراري نتيجة سوء أو غياب نظام القضاء الرسمي وفي الإطار الأوسع غياب الدولة ككل. إن وجود هذا النظام جنبا إلى جنب مع النظام القضائي الرسمي يُؤلد توقعات مختلفة ومتناقضة حول حكم القانون وتحقيق العدل ويُؤلد تحديات لقضايا أوسع مثل المدنية والحداثية ويضع عراقيل كبيرة حول ثقافة القانون وسيادته في مجتمع تغلب عليه قيم القبيلة وما قبل الدولة.

هذا الوضع لا تنكره السلطات اليمنية الرسمية وتعزوه لفساد النظام القضائي، لذا أنشأت في 2007 جهازا خاصا لمحاربة قضايا الفساد في أجهزة الدولة عامة ومنها القضاء وهو الهيئة العليا لمكافحة الفساد، ورغم تقدم الهيئة للنيابة العامة لكثير من ملفات الفساد إلا أن شخصا واحدا حتى اليوم لم يقدم للمحاكمة، وذلك أن تكوين هيئة مكافحة الفساد إنما أنشئت نتيجة ضغط الدول المانحة ولم يُراد لها فعلا من قبل النظام اليمني أن تحارب فسادا النظام نفسه مشارك فيه، ولم يتم رفع الحصانة عن أي من موظفي الدولة التنفيذيين الذين ثبت فسادهم بالأدلة وهذا يوضح الرابط بين الفساد والفقر وانعدام العدالة وحكم القانون، أنظر جدول رقم 34. وهذا عائد لهيكل النظام القائم على شبكات المصالح المشروح آنفا. ولطالما أن الحكومة غير راغبة أو غير قادرة على تنمية ثقافة تقوم على حكم القانون ولا تدعم الشفافية والمحاسبة وتحارب الفساد فإنه سيكون من الصعب جدا تقديم خدمات فاعلة لتحقيق الأمن والعدالة للجميع على قدم المساواة. إن الإصلاحات الفنية والقانونية والدستورية التي لا يعززها تغيير حقيقي في نظام الحكم الرشيد بمعناه الواسع لن تساعد على تحسين الأمن والعدل لمعظم اليمنيين.<sup>286</sup>

<sup>286</sup> نفس المصدر السابق، ص. 3.

## جدول رقم 34

توجد إجراءات رقابية وقانونية واضحة وشفافة تمكن المواطن من تحرير شكوى ضد أي قاضي أو عضو نيابة في حالة بدور أي تعسف

Frequency		
62	لا	Valid
8	لا أعرف	
27	نعم	
97	Total	

### القسم الرابع

#### أثر مؤسسات الدولة التنفيذية على القضاء

هناك عدد من مؤسسات الدولة التنفيذية لها أثر مباشر على النظام القضائي في اليمن وعلى مستوى ونوع خدمات العدل والأمن المقدمة للمواطن وأهمها وزارات العدل والداخلية والمالية وحقوق الإنسان.

#### وزارة العدل

تشرف بشكل مباشر على القضاة ومسئولة بشكل كبير على ميزانية النظام القضائي وتنفذ بشكل دوري أعمال التدقيق المالي للمحاكم. كما تقدم الوزارة مشاريع القوانين واللوائح الخاصة بالنظام القضائي ككل. كما أن هيئة التفتيش القضائي جزء من وزارة العدل ومسئولة عن تقييم القضاة وأدائهم.

#### وزارة الداخلية

تسيطر على الشرطة وقوات الأمن المركزي والمخابرات والأمن القومي والأمن السياسي وقوات مكافحة الإرهاب. كما تشرف مباشرة على السجون ويوجد كثير من ضباط الشرطة الذين لا يزالون على كشوف الوزارة للرواتب وتتم ترقيتهم الذين هم في نفس الوقت قضاة وكتاب عدل ومحامون ويكون دائما النائب العام من منتسبي الوزارة.

## وزارة المالية

تتحكم دوماً وضمن نطاق إشعار قصير الأمد في ميزانية الدولة وبالتالي في ميزانية النظام القضائي تحت مبررات التغيير في أسعار النفط والغاز الدولية باعتبار أن 80% تقريبا من دخل الدولة يأتي من هذا القطاع. وبالتالي يمكن معاينة كامل القضاء تحت هذا المبرر متى ما دعت الحاجة رغم عدم وجودها في ضوء هيمنة السلطة التنفيذية على كامل القضاء.

## وزارة حقوق الإنسان

تفحص اتهامات انتهاك حقوق الإنسان ولكن لا تملك قوة الادعاء العام ولكنها بمثابة جهة تلقي شكاوى واتصال ولكنها لا تملك حق ولا صلاحية التحقيق.

## توصيات

إن عدم فاعلية القضاء ربما هي نتيجة لقصور جوانب أخرى ويوصى بالتالي:

### ○ الحد من الفساد

بناء على المسح الذي أجراه مشروع الباروميتر العربي فقط ثلث اليمينين يثقون بمحاكم الدولة أو يعتقدون أنها تعامل المواطنين سواسية، و فقط ثلث اليمينين يثقون بالشرطة وثلثيهم يعتقدون أن الفساد مستشري بجميع أجهزة الدولة وعلى رأسها القضاء.<sup>287</sup> بينما أقل من الثلث يعتقدون بجدية الحكومة في محاربة الفساد. وهناك حاجة ماسة لرفع أجور القضاء للحد من الفساد.

### ○ فصل السلطات النسبي

تتركز السلطة بشكل مفرط في السلطة التنفيذية التي تهيمن على صلاحيات السلطتين التشريعية والقضائية. وقد تمت هندسة دستورية وقانونية وإجرائية لضمان ذلك. إن تركيبة النظام السياسي قائمة على الزبائية والمحسوبية وتوزيع المنافع مقابل الولاء والتبعية وذلك انعكس بشكل سيء على أداء القضاء بشكل خاص وعلى الخدمات المقدمة للمواطن من حيث توفير الأمن والعدل. وفي غياب فصل السلطات

<sup>287</sup> مسح ميداني أجري على سبع دول عربية بين 2006-2007 www.arabbarometer.org



لا تتوافر مسائلة السلطة التنفيذية عن أعمالها خارج القانون. كذلك تساهم الثقافة السائدة القائمة على الشخصنة على التعتيم وغياب المسائلة والفساد والحصانة ضد العقاب وكل هذا زاد من تركيز السلطات في جهة وحيدة. لذا لا بد من العمل على فصل السلطات.

#### ○ غياب الرقابة على أجهزة القمع وعلى القضاء

عدم وجود أجهزة رقابة على قطاعات الأمن وعلى أداء القضاء بشكل عام وفي وجود مجتمع أهلي (مدني) وإعلام ضعيف وغير مهني أو تابع زاد من مساحة انتهاك الحقوق والخروج عن القانون ومن عدم ثقة الناس بالقضاء وبأجهزة الدولة بشكل عام. ولتفعيل مؤسسات القضاء من الضرورة وجود آليات رقابة فاعلة.

○ لا يوجد نقص في المنظومة القانونية، فالقوانين موجودة ولكن الخلل في تطبيقها فلذا هناك حاجة لجهد مشترك من كل الجهات لضمان تطبيق القانون ونفاذه.

○ التأكيد المستمر على استقلال القضاء وأنه لا سلطان على أعمال القاضي ودعم هيبة القضاء وإحترام أحكامه ودعم وتعزيز التفتيش القضائي للقيام بدوره بكفاءة وفعالية وبما يساهم في تطهير القضاء من مظاهر الفساد والرشوة والمحسوبية.

○ دعم المعهد العالي للقضاء بما يكفل تخريج قضاة من ذوي الكفاءة والعلم والمؤهلين في المجالات الشرعية والقانونية إلى جانب قوة الشخصية لديهم والعمل على نشر الوعي القانوني بين أوساط المجتمع وتعزيز ثقتهم في اللجوء إلى القضاء لحل نزاعاتهم.

○ الاهتمام والتركيز على مخرجات المعهد العالي للقضاء والاهتمام بالجانب العلمي والسلوكي.

○ إضافة مادة واحدة (سلوكية) على الأقل في منهج المعهد تعزز مبدأ السلوك والأخلاق والرقابة والخوف من الله.

- عمل دراسة ومسح ميداني لمعرفة حجم ومقدار القضايا الواصلة إلى المحاكم والنيابات وتلك التي تم البت فيها وزمن التقاضي المنقضي للبت في القضايا وترجع ذلك.
- تخصيص المساعدات الخارجية التي تحصل عليها السلطة القضائية في بناء وتجهيز المحاكم والنيابات.
- التركيز والاهتمام بالقاضي كنواة للقضاء وكيفية تأهيله تأهيلا صحيحا يتناسب مع حجم المهمة الجسيمة الملقاة على عاتقه.
- الاهتمام بالشرطة القضائية وتفعيل دورها لحفظ وإرجاع هيبة القضاء.
- تفعيل مبدأ الثواب والعقاب في المؤسسة القضائية عن طريق تفعيل التفتيش القضائي وكذا الرقابة الموازية على الكادر الإداري.
- التدريب والتطوير للكادر البشري بما يتناسب مع العصر وكذا تطوير الجانب المادي والتكنولوجي.
- الارتقاء بمستوى الكادر القضائي والإداري في المؤسسة القضائية ماديا ومعنويا لتكون قدوة تتميز عن غيرها.

# الإصلاحات القضائية في دول الربيع العربي

(اليمن - تونس - مصر)

## دراسة مقارنة

د. عادل عبد القوي حاتم الشرعبي

أستاذ العلوم السياسية المساعد ومدير إدارة البحوث والدراسات الاستراتيجية بالمعهد  
الدبلوماسي التابع لوزارة الخارجية اليمنية

### مقدمة:

يكتسب القضاء أهميته البالغة من الدور المنوط به في تحقيق العدالة وإرساء حكم القانون، وحماية الحقوق والحريات. وهو دور تتوقف فاعليته على مدى ما يتمتع به القضاء من استقلالية في العمل في مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن كفاءة في الأداء.

ولعل ما تشهده الكثير من الدول العربية من اضطرابات سياسية وتوترات اجتماعية وتعثر في مسارها التنموي، إنما يُعزى - في جانب كبير منه - إلى الاختلالات التي يعاني منها القضاء، سواء على صعيد التشريعات الناظمة له، أو على صعيد المؤسسات القائمة عليه. مما يوفّر بيئة ملائمة لتغول الدولة بمؤسساتها الأمنية والعسكرية وتجذر الاستبداد.

ولذلك، لم تكن ثورات الربيع العربي مجرد ثورات على استبداد الدولة وتغول مؤسساتها الأمنية والعسكرية، بقدر ما كانت ثورات لإصلاح مؤسسات الدولة واستعادة دورها في كافة المجالات. وقد دفعت هذه الثورات العديد من الدول العربية ومنها اليمن وتونس ومصر باتجاه إجراء حزمة من الإصلاحات القضائية كنوع من الاستجابة لاستحقاقات هذه الثورات. وتجددت تلك الإصلاحات في إجراء بعض التعديلات الدستورية والتشريعية استهدفت تعزيز استقلالية القضاء وتحسين أدائه.

وتهدف هذه الدراسة إلى تشخيص الوضع الراهن للقضاء في كل من اليمن وتونس ومصر، والمشكلات والتحديات التي يواجهها، وطبيعة الخطوات الإصلاحية التي تم اتخاذها، ومدى كفايتها، وإمكانية تنفيذها في ضوء الظروف العامة التي تعيشها هذه الدول. وذلك بالاعتماد على منهجية التحليل المقارن، نظرا لما تتيحه هذه المنهجية من إمكانية الكشف عن أوجه التشابه والاختلاف بين البلدان الثلاثة، وصولا لتحقيق الهدف العام لهذه الدراسة والمتمثل في معرفة النموذج العام لتطور عملية الإصلاح القضائي في دول الربيع العربي وفي المنطقة العربية عموما.

وتنطلق الدراسة من فرضية رئيسية مؤداها أنه ومع التسليم بخصوصية كل بلد من البلدان الثلاثة من حيث ظروفه العامة ومستوى تطوره السياسي والاجتماعي، فإن عملية الإصلاح القضائي في البلدان الثلاثة تحكمها عوامل ومحددات تتسم بقدر كبير من التشابه في طبيعتها ومضامينها، وإن اختلفت من حيث حجم تأثيرها ودرجة حدتها.

وللوفاء بأهداف الدراسة تم تقسيمها إلى ثلاثة محاور أساسية، يتناول الأول التنظيم الدستوري والقانوني للسلطة القضائية، فيما يعرض الثاني لأهم المشكلات التي تعاني منها المؤسسة القضائية في البلدان الثلاثة، أما المحور الثالث، فيتكفل بتحليل جوانب عملية الإصلاح من حيث مداخله وقضاياه وتحدياته. وتنتهي الدراسة بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات التي توصلت إليها.

### أولا: التنظيم الدستوري والقانوني للسلطة القضائية

يعد تحليل الإطار الدستوري والقانوني المنظم للسلطة القضائية، مدخلا أساسيا لتشخيص جوانب القصور الكامنة في النصوص الدستورية والتشريعية، من جهة، ومعرفة طبيعة الخطوات الإصلاحية التي اتخذتها الدول الثلاث لتعزيز دور القضاء، من جهة أخرى.

وقد شهدت كل من اليمن وتونس ومصر، إصلاحات قضائية عدة جسدتها التعديلات الدستورية التي جرت في تونس ومصر، ووثيقة الحوار الوطني اليمني، في

أوائل العام 2014. وسوف نحاول في هذه الجزئية تحليل الإطار الدستوري والقانوني للسلطة القضائية في البلدان الثلاثة، استنادا إلى الوثائق الدستورية والتشريعات الحالية المتعلقة بالقضاء، وذلك على النحو الآتي:

### 1) استقلال القضاء وشفافيته:

تضمنت الدساتير الثلاثة نصوصا متشابهة تؤكد على استقلال القضاء وأعضاء السلطة القضائية. حيث نصت المادة (149) من الدستور اليمني المعدل لعام 2001، على أن "القضاء سلطة مستقلة قضائيا وماليا وإداريا... والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون." كما نصت مسودة الدستور اليمني الجديد على أن "السلطة القضائية مستقلة... (المادة 206)، وأن "القضاة مستقلون، ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون (المادة 213).

وتضمن الدستور المصري المعدل في العام 2014 نصوصا مشابهة، حيث نص على أن "السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها،... (المادة 184). وعلى أن "استقلال القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات" (المادة 94). أما الدستور التونسي فقد نص في الفصل (102) على أن "القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل،... والقاضي مستقل لا سلطان عليه في قضائه لغير القانون".

كما أكدت الدساتير الثلاثة ووثيقة الحوار الوطني اليمني على مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل إلا في حالات معينة ينظمها القانون. فقد نص الدستور اليمني (المادة 151) على أن: "القضاة وأعضاء النيابة العامة غير قابلين للعزل إلا في الحالات وبالشروط التي يحددها القانون ولا يجوز نقلهم من السلك القضائي إلى أي وظائف غير قضائية إلا برضاهم وبموافقة المجلس المختص بشؤونهم ما لم يكن ذلك على سبيل التأديب...". ونصت المادة (186) من الدستور المصري على أن "القضاة مستقلون غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون،...". كما أنه وطبقا للمادة (3) من قانون القضاء العسكري، بعد تعديلها في العام 2010، فإن القضاة

العسكريين لهم حصانة قضائية ضد العزل شأنهم في ذلك شأن القضاة المدنيين، إلا من خلال الطريق التأديبي طبقا للقانون رقم 232 لسنة 1959 بشأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة.

كما تضمن الدستور المصري نصا مختلفا (المادة 239) يلزم مجلس النواب بإصدار قانون لتنظيم قواعد نذب القضاة وأعضاء الجهات والهيئات القضائية، بما يضمن إلغاء الندب الكلي والجزئي لغير الجهات القضائية أو اللجان ذات الاختصاص القضائي خلال خمس سنوات من إقرار الدستور. وهذا النص غير الموجود في الدستورين اليمني والتونسي فُصد به تنظيم أوضاع القضاء المصري التي شهدت تدخلات كثيرة للسلطة التنفيذية، استغلت فيها صلاحية وزير العدل في النقل والانتداب من أجل تحقيق سيطرة أكبر للسلطة التنفيذية. (288)

وفيما يتعلق بموازنة القضاء، فإن الدساتير الثلاثة اختلفت فيما بينها. فالدستور اليمني (المادة 152) نص على أن يتولى المجلس الأعلى للقضاء دراسة وإقرار مشروع موازنة القضاء، وأن تقر موازنة القضاء رقما واحدا في الموازنة العامة للدولة. ونص الدستور المصري (المادة 185) على أن يكون لكل جهة أو هيئة قضائية موازنة مستقلة يناقشها مجلس النواب، تدرج رقما واحدا في الموازنة العامة للدولة. بينما نص الدستور التونسي (الفصل 113) على تمتع المجلس الأعلى للقضاء بالاستقلال المالي والإداري، وأنه يعد مشروع ميزانيته ويناقشها أمام اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب.

ويبدو أن الدستور التونسي أفضل في هذه النقطة من الدستورين اليمني والمصري. فالدستور اليمني لا يتضمن بشكل صريح مناقشة البرلمان لميزانية القضاء، بينما يتعامل الدستور المصري مع ميزانيات الجهات والهيئات القضائية بشكل منفصل، وليس موحدا. ويعاني الدستوران معا من مشكلة إدراج ميزانية القضاء كرقم واحد في الميزانية العامة، وهو أمر ينافي مبادئ الشفافية المنصوص عليها في الدستورين، وبخاصة المصري.

---

(288) محمود بيومي، القضاء في الوثائق الدستورية لدول الربيع العربي (مصر-تونس-المغرب-اليمن)، أوراق سياسات مشروع: "أزمة الدولة العربية: الإصلاح المؤسسي والتحول الديمقراطي في العالم العربي"، منتدى البدائل العربي للدراسات، أبريل 2014، ص 5.

## 2) ضمانات التقاضي:

أكدت الدساتير الثلاثة ووثيقة الحوار الوطني اليمني على الحريات والضمانات الأساسية للتقاضي من خلال التأكيد على أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، وحقوق الأشخاص والمتهمين في اللجوء إلى القضاء والمحاكمة أمام القاضي الطبيعي، والتواصل مع المحامين ومع ذويهم، وعلى تقييد الحبس الاحتياطي، وعلى تجريم التعذيب واعتباره جريمة لا تسقط بالتقادم، وعلى استقلال القضاء والقضاة وحسن سير العملية القضائية وغيرها من الضمانات التي لم تختلف في مضمونها في الدساتير الثلاثة ووثيقة الحوار الوطني اليمني.

ونص الدستور المصري المادة (187) واليمني المادة (154) على كون المحاكمات علنية إلا إذا قررت المحكمة سريتها لأسباب تتعلق بالنظام العام أو الآداب العامة، بينما نص الدستور التونسي (الفصل 108) على أن المحاكمات تكون علنية، إلا إذا كان القانون ينص على سريتها. ويمكن القول هنا بأفضلية النص التونسي على المصري واليمني لتقييده السرية بحالات محددة يحصرها القانون، بينما النصين المصري واليمني يجعلهما سلطة تقديرية للقاضي وفق معياري (الآداب العامة-النظام العام)، وهما اعتباران غير محددتين، وقابلين للتأويل بشكل واضح.

وانفرد الدستور اليمني بنص جديد (المادة 147) هو أنه لا جريمة إلا بناء على نص قانوني أو "شرعي"، وهو نص يحمل ازدواجية واضحة بين القانون والشرعية. وقد تم تلافيه في مسودة الدستور اليمني الجديد، حيث تنص المادة (98) على أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون". وهو أمر غير موجود في الدستورين المصري والتونسي. وهذه الازدواجية قد ظهرت فيما يتعلق بالزكاة (المادة 21) والأوقاف (المادة 22) أيضا في الدستور اليمني. وقد تم تلافيهما في مسودة الدستور اليمني الجديد، في المادتين (26، 27). كما انفردت مسودة الدستور اليمني الجديد بالنص على إنشاء "ديوان المظالم" ليتولى تلقي الشكاوى والمظالم ضد سلطات الدولة (المادة 301).

### 3) تركيبة السلطة القضائية:

تبنى الدستور اليمني مبدأ القضاء الموحد كما ورد في نص المادة (150) بأن " .. القضاء وحدة متكاملة." كما لم يحدد الدستور اليمني درجات القضاء ولا الهيئات القضائية تاركا تحديدها للقانون. وذكرت المادة (152) المجلس الأعلى للقضاء المسئول عن إعداد موازنة القضاء وإقرارها، مع ترك تحديد صلاحياته وتكوينه للقانون. كما ذكرت المادة (153) المحكمة العليا للجمهورية باعتبارها الهيئة القضائية الأعلى مع تحديد نطاق مسؤوليتها، وترك طريقة تكوينها وتشكيلها للقانون. وبموجب قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991 وتعديلاته، تتكون السلطة القضائية من: مجلس القضاء الأعلى، المحاكم بدرجاتها المختلفة (المحاكم الابتدائية، محاكم الاستئناف، المحكمة العليا)، النيابة العامة، هيئة التفتيش القضائي والتي أصبحت بموجب تعديلات قانون السلطة القضائية عام 2013، تتبع رئيس مجلس القضاء الأعلى وتخضع لإشرافه، بعد أن كانت تتبع وزير العدل.

ويلاحظ هنا أن الدستور اليمني لم يتناول بشكل واضح أو تفصيلي تكوين القضاء، واكتفى بذكر المجلس الأعلى للقضاء دون توضيح، وهو ما يتفق مع البنية العامة للدستور اليمني التي تتسم بالاختصار والإحالة المتكررة للقوانين. أما وثيقة الحوار الوطني اليمني (ص97-99) فقد أنشأت لأول مرة القضاء الإداري، ليتولى الفصل في المنازعات الإدارية، وعلى أن يكون للمجلس الأعلى للقضاء صلاحيات كاملة في إدارة شؤون القضاء من عزل وتعيين وتفتيش وموازنة وغيرها، وعلى أن يضم بين صفوفه (70% قضاة، 15% محامين، 15% من أساتذة القانون). ويكون من بين أعضائه النائب العام. (289)

وبالنسبة للدستور المصري فقد تبني مبدأ القضاء المتعدد، حيث يتكون القضاء المصري من أربع جهات قضائية رئيسية، وهي القضاء العادي؛ والقضاء الإداري أو مجلس الدولة؛ والقضاء الدستوري ممثلا في المحكمة الدستورية العليا، بالإضافة إلى

(289) تم تضمين هذه النصوص في مسودة الدستور اليمني الجديد في المواد (219، 222، 225).



القضاء العسكري. حيث نصت المادة (185) على أن "تقوم كل جهة، أو هيئة قضائية على شئونها،...". ومن ثم فإن الجهات القضائية المصرية لكل منها مجلس أعلى يتحكم في كل شئونها المالية والإدارية والفنية. كما أن لكل جهة قضائية استقلالها التام عن الجهات الأخرى بحيث أنه لا توجد رئاسة واحدة للقضاء المصري في مجموعه، إذ لكل جهة اختصاصها المنفرد الذي لا تنازعها فيه جهة قضائية أخرى. وهو ما يرتب تعددية واضحة وتضارب بالضرورة في الجسم القضائي، خاصة أن ميزانيات هذه الهياكل القضائية مستقلة ومنفصلة.

أما الدستور التونسي فقد قسم الهيكل القضائي إلى 5 أقسام رئيسة (المجلس الأعلى للقضاء- القضاء العدلي- القضاء الإداري- القضاء المالي- المحكمة الدستورية). وتناول الدستور تكوين المجلس الأعلى للقضاء مبينا تكوينه وكونه الجسم الأساسي المعبر عن القضاء التونسي.

وهنا يبدو أن الدستور التونسي قد تميز بقدر واضح من الرقابة بين السلطات، وبدرجة عالية من الشفافية. فوفق الدستور فإن المجلس الأعلى للقضاء والقضاء المالي والعدلي والإداري يقومون بإعداد تقرير سنوي يحال لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس المجلس الأعلى للقضاء بحيث تتم مناقشته في جلسة عامة، ويتم نشره. وهو الأمر الذي يدعم الشفافية والمصادقية للقضاء والسلطة التشريعية.

كما يلاحظ أن الدستوريين المصري والتونسي، على عكس اليميني، قد اتسما بتقسيم واضح للهياكل، وهو الأمر الذي يتماشى مع الاتجاهات القانونية الحديثة من حيث تقسيم الهياكل القضائية حسب المهام المنوطة بها.

وفيما يتعلق بالمحكمة الدستورية، نجد أن الدستور اليميني لم ينص على إنشاء محكمة دستورية، ومع ذلك فإن المحكمة العليا للجمهورية تعد في حقيقة الأمر محكمة

دستورية من الناحية الفعلية. (290) أما الدستور المصري فقد اهتم بشكل واضح بالمحكمة الدستورية العليا، معددا صلاحياتها ونطاق مسؤوليتها. وهو الأمر الذي ينطلق من اعتبارين أهمهما الصدام بين نظام الإخوان المسلمين والمحكمة، بالإضافة إلى تاريخ المحكمة العريق منذ السبعينيات وما أرسته من مكانة في المجتمع وفي الهيكل القضائي بشكل عام. أما الدستور التونسي فتميز بإنشاء المحكمة الدستورية. فتونس لم تعرف مسبقا محكمة دستورية، بل اقتصر على مجلس دستوري تم إنشاؤه عام 1987م، تحت سيطرة السلطة التنفيذية وأدواتها. لكن يلاحظ أن الدستور التونسي (الفصل 123) قد شدد على اقتصار المحكمة الدستورية على النظر في المطاعن التي تتم إثارتها فقط، وربما وضع هذا النص لتجنب أي تجربة مشابهة لتجربة المحكمة الدستورية في مصر بعد الثورة، والتي لعبت دورا أقرب للدور السياسي منه لدورها القانوني. (291)

ويمكن بشكل عام المقارنة بين الدستور التونسي والدستور المصري في عدة نقاط؛ **أولها** طبيعة تشكيل المحكمة التي تقتصر في مصر على القضاة فقط، بينما في تونس لم ينص الدستور على كونهم من رجال القضاء، بل نص الدستور التونسي على أن يكون ثلثا أعضاء المحكمة من المختصين في القانون (الفصل 118). وهو الأمر الذي يشي برغبة في توسيع نطاق المحكمة الدستورية لتشمل فقهاء قانونيين وخبراء من المجتمع المدني وجعل المحكمة أكثر ارتباطا بالسياق العام بعد الثورات. **وثانيها** الوضع الخاص للمحكمة الدستورية في مصر والتي تتميز باعتلائها قمة الهرم القضائي وصلاحياتها الواسعة ونفوذها الكبير بفعل تاريخها القديم حيث تأسست عام 1979م، وتراثها القضائي، ودورها السياسي الذي اكتسبته بعد ثورة 25 يناير، بالإضافة إلى رغبتها -ورغبة القضاء المصري عموما- في تحصين استقلاليتها بعد تجربة

---

(290) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، إصلاح قطاع القضاء في اليمن، ورقة عمل مقدمة إلى ورشة عمل: إصلاح مؤسسات الدولة في تونس ومصر واليمن، البحر الميت 16-17 مايو 2015، منتدى البدائل العربي، ص 24.

(291) محمود بيومي، مرجع سابق، ص 4-5.

الصدام مع نظام حكم الإخوان المسلمين.<sup>(292)</sup> أما وثيقة الحوار الوطني اليمني (ص 99) فقد أنشأت للمرة الأولى محكمة دستورية يكون انتخاب أعضائها كالتالي (70% قضاة، 15% محامين، 15% من أساتذة القانون)، على أن تخصص المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين والفصل في تنازع الاختصاصات بين الجهات القضائية، وغيرها.<sup>(293)</sup>

#### 4) تشكيل مجلس القضاء الأعلى واختصاصاته:

أشرنا آنفاً أن الدستور اليمني (المادة 152) اكتفى بذكر المجلس الأعلى للقضاء مع ترك تحديد صلاحياته وتكوينه للقانون. وبموجب قانون السلطة القضائية اليمني رقم (1) لسنة 1991، المعدل بالقانون رقم (18) لسنة 2012م يتكون مجلس القضاء الأعلى من: رئيس مجلس القضاء الأعلى - رئيساً؛ رئيس المحكمة العليا؛ وزير العدل؛ النائب العام؛ رئيس هيئة التفتيش القضائي؛ أمين عام مجلس القضاء الأعلى؛ ثلاثة قضاة يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح مجلس القضاء الأعلى على ألا تقل درجة كل منهم عن قاضي محكمة عليا" (المادة 104). ويتم تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى بقرار من رئيس الجمهورية على ألا تقل درجته عن عضو محكمة عليا". (مادة 104 مكرر).<sup>(294)</sup>

كذلك نص الدستور المصري (المادة 188) على تولي مجلس أعلى للقضاء شئون القضاء وأحال تحديد صلاحياته وتنظيمه وتشكيله للقانون. ووفقاً لقانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972، يتشكل مجلس القضاء الأعلى من رئيس محكمة النقض، رئيساً للمجلس؛ رئيس محكمة استئناف القاهرة؛ النائب العام؛

(292) نفس المرجع، ص 5.

(293) تم تخصيص الباب الرابع من مسودة الدستور اليمني الجديد للمحكمة الدستورية كجهة قضائية مستقلة، تختص في الرقابة على دستورية القوانين والفصل في تنازع الاختصاصات بين الجهات القضائية، وبين مختلف مستويات الحكم، وغيرها (المادة 327). وتتشكل من أربعة عشر عضواً من كبار القضاة والمحامين وأساتذة القانون في الجامعات، يمثلون مختلف الأقاليم مع مراعاة تمثيل المرأة. (المادة 329).

(294) كان رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس القضاء الأعلى، وبعد تعديلات عام 2006، أصبح رئيس المحكمة العليا هو رئيس المجلس بحكم منصبه. غير أن تعديلات عام 2012، قضت بفصل وظيفة رئيس المحكمة العليا عن وظيفة رئيس مجلس القضاء الأعلى وأصبح رئيس المحكمة العليا عضواً في المجلس.

أقدم نائين لرئيس محكمة النقض؛ وأقدم رئيسين من رؤساء محاكم الاستئناف. (المادة 1-77). وتجدر الإشارة إلى أن رئيس محكمة النقض يعين بقرار من رئيس الجمهورية.

وبالنسبة لتونس فقد نص الدستور (الفصل 112) على أن " يتكوّن المجلس الأعلى للقضاء من أربعة هياكل هي مجلس القضاء العدلي، ومجلس القضاء الإداري، ومجلس القضاء المالي، والجلسة العامة للمجالس القضائية الثلاثة. ويتركب كل هيكل من هذه الهياكل في ثلثيه من قضاة أغلبهم منتخبون وبقيتهم معينون بالصفة، وفي الثلث المتبقي من غير القضاة من المستقلين من ذوي الاختصاص، على أن تكون أغلبية أعضاء هذه الهياكل من المنتخبين. وينتخب المجلس الأعلى للقضاء رئيسا له من بين أعضائه من القضاة الأعلى رتبة.

ومن الواضح أن الدستور التونسي هنا قد خطى خطوات أفضل في عملية الإصلاح القضائي من الدستورين اليمني والمصري، سواء من حيث تضمين تشكيل مجلس القضاء الأعلى في صلب الدستور، أو من حيث انتخاب رئيس المجلس من بين أعضائه وليس بتعيينه من قبل رئيس الجمهورية كما هو الحال بالنسبة للقانونين اليمني والمصري.

وفيما يتعلق باختصاصات مجلس القضاء الأعلى، نص الدستور اليمني (المادة 152) على أن المجلس الأعلى للقضاء هو المسؤول عن إعداد موازنة القضاء وإقرارها. وتناول القانون بالتفصيل صلاحيات المجلس، والمتمثلة في وضع السياسة العامة لتطوير شؤون القضاء، ودراسة وإقرار مشروع موازنة السلطة القضائية وإحالتها إلى الجهة المختصة لإدراجها رقما واحدا في الموازنة العامة للدولة، والنظر في كل ما يتعلق بتعيين القضاة وترقيتهم وعزلهم ومحاسبتهم وتقاعدتهم ونقلهم واستقلالهم وتأديبهم. كما يتمتع المجلس بسلطة إنشاء محاكم خاصة بدون تعديل القانون، وهناك الآن محاكم

خاصة للمخدرات وللإرهاب وللخيانة العظمى وللضرائب وللقضايا التجارية والتراخيص ولجرائم الأحداث وللإعلام. (295)

أما الدستور المصري (المادة 185) فقد نص على أن "تقوم كل جهة، أو هيئة قضائية على شئونها،... "ومن ثم فإن الجهات القضائية المصرية لكل منها مجلس أعلى يتحكم في كل شئونها المالية والإدارية والفنية. كما نص قانون السلطة القضائية المصري (المادة 77 مكرر2) على أن "يختص مجلس القضاء الأعلى بنظر كل ما يتعلق بتعيين وترقية ونقل وندب وإعارة رجال القضاء والنيابة العامة وكذلك سائر شئونها على النحو المبين في هذا القانون. ويجب أخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة".

وبالنسبة للدستور التونسي فقد حدد صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء في إعداد مشروع ميزانيته وناقشه أمام اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب (الفصل 113)، وإعداد تقرير سنوي يحيله إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة ويتم نشره. ويبت كل من المجالس الثلاثة في المسار المهني للقضاة وفي التأديب. (الفصل 114).

## 5) الهيئات المرتبطة بالسلطة القضائية:

### ● النيابة العامة:

اتفقت الدساتير الثلاثة على اعتبار النيابة العامة جزءاً لا يتجزأ من القضاء. فقد نصت المادة (189) من الدستور المصري على أن "النيابة العامة جزء لا يتجزأ من القضاء...". واعتبر الدستور اليمني النيابة العامة هيئة من هيئات القضاء (المادة 149). ونصت مسودة الدستور اليمني الجديد على أن "النيابة العامة هيئة من هيئات السلطة القضائية... (المادة 228). كما نص الدستور التونسي على أن "النيابة العمومية جزء من القضاء العدلي، وتشملها الضمانات المكفولة لها بالدستور". (الفصل 115).

(295) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، مرجع سابق، ص 24.

## ● المحاماة:

اهتمت الدساتير الثلاثة بمهنة المحاماة باعتبارها من المهن المهمة واللازمة وبغيرها لا يقوم القضاء. فالدستور اليمني اقتصر على القول في (المادة 151) بأن القانون ينظم مهنة المحاماة، بينما الدستور التونسي (الفصل 105) نص على أن "المحاماة مهنة حرة مستقلة تشارك في إقامة العدل والدفاع عن الحقوق والحريات، وعلى تمتع المحامين بالضمانات القانونية التي تكفل حمايتهم وأداء مهامهم". وتناول الدستور المصري المحاماة في مادتين، حيث نص في المادة (98) على استقلال المحاماة وحماية حقوقها ضمانا لكفالة حق الدفاع، ونص أيضا في المادة (198) على أن المحاماة مهنة حرة، تشارك السلطة القضائية في تحقيق العدالة، وسيادة القانون، ويتمتع المحامون جميعا أثناء تأديتهم لعملهم بالضمانات القانونية. وحظرت المادة أيضا في غير حالات التلبس القبض على المحامي أو احتجازه أثناء مباشرته حق الدفاع.

ومن هنا يمكن القول إن الدساتير الثلاثة اهتمت بشكل واضح بمهنة المحاماة، وأكدت عليها، وإن اختلفت صيغ الدساتير الثلاثة في التعبير عن هذه المكانة المحورية للمحاماة في سير العملية القضائية. ونصت وثيقة الحوار الوطني اليمني (نقطة رقم 141، ص 207) على أن المحامين وأعضاء النيابة ومعاونو السلطة القضائية جزء لا يتجزأ من السلطة القضائية، ويتمتعون بذات الحماية المتوفرة لأعضاء السلطة القضائية، على أن يصدر قانون لتنظيم مهنة المحاماة. أما مسودة الدستور اليمني الجديد فقد نصت على أن "يتمتع المحامون بالضمانات القانونية التي تمكنهم من أداء واجباتهم...، وينظم القانون مهنة المحاماة" (المادة 229).

كما تضمن الدستور المصري نصا لم يرد في الدساتير الأخرى عن الخبراء. فقد نصت المادة (199) على أن (الخبراء القضائيون- خبراء الطب الشرعي- الأعضاء الفنيون بالشهر العقاري) مستقلون ويتمتعون بالضمانات والحماية اللازمة لتأدية أعمالهم، وفقا للقانون. وقد وردت هذه المادة في الفصل الخاص بالسلطة القضائية

بقصد التأكيد على استقلالهم اللازم لحسن سير العملية القضائية وإجراءاتها المختلفة. (296)

### ● القضاء العسكري:

اختلفت الدساتير الثلاثة في تناولها للقضاء العسكري. فالدستور اليمني (المادة 150) نص على أنه لا يجوز إنشاء محاكم استثنائية بأي حال من الأحوال دون ذكر مباشر للقضاء العسكري. ومع ذلك فإن مجلس القضاء الأعلى، بموجب القانون، صلاحية إنشاء محاكم خاصة بدون تعديل القانون، وهناك العديد من المحاكم الخاصة بالمخدرات والإرهاب والخيانة العظمى والضرائب.... ومؤخرا أنشئت محاكم للإعلام. (297)

أما الدستور التونسي (الفصل 110) فقد أكد على منع إحداث محاكم استثنائية، أو سن إجراءات استثنائية من شأنها المساس بمبادئ المحاكمة العادلة. وحدد الدستور المحاكم العسكرية بأنها محاكم متخصصة في الجرائم العسكرية، تاركا للقانون تحديد اختصاصاتها وتركيبتها وإجراءاتها.

واختلف الدستور المصري جذريا عن اليمني والتونسي، فرغم أنه نص في المادة (97) على أن "لا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة"، إلا أن الدستور أيضا اعتبر في المادة (204) أن القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة. أي أن القضاء العسكري وفق هذه المادة أصبح قضاء عاديا، وليس استثنائيا، رغم أنه تم وضع القضاء العسكري في الفصل الثامن الخاص بالقوات المسلحة والشرطة، وليس الفصل الثالث حيث السلطة القضائية. وهو ما يشي بتناقض واضح. ونصت المادة أيضا على اعتبار القضاء العسكري مختصا دون غيره بالنظر في قضايا أفراد الجيش والمخابرات ومن في حكمهم قبل وبعد الخدمة، وعدم جواز محاكمة المدنيين عسكريا إلا في بعض الجرائم التي تم ذكرها في الدستور حصرا. وأصبح

(296) محمود بيومي، مرجع سابق، ص 6.

(297) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، مرجع سابق، ص 24.

أعضاء القضاء العسكري وفق الدستور مستقلون غير قابلين للعزل، ولهم كافة الضمانات والحقوق التي يتمتع بها أعضاء السلطة القضائية الآخرين. ومن الواضح أن الدستور المصري قد توسع كثيرا في اختصاص القضاء العسكري، ولم يقصره على العسكريين فقط، ولا على أوقات الحرب، وإنما توسع بشكل ملحوظ ليشمل وقتي الحرب والسلام، والعسكريين حتى بعد تركهم الخدمة، ولو في قضايا جنائية أو مدنية. كما أنه رغم تحديد الجرائم التي يحاكم بسببها المدنيين عسكريا بشكل حصري، فإن هناك مشكلة تتمثل في غموضها، والتضارب المحتمل في تفسيرها. كما أن هناك مشكلات أخرى ترتبط بدرجة استقلال القضاء العسكري، و ضمانات الاحتجاز والمحاكمة. (298)

أما وثيقة الحوار الوطني اليمني (نقطة 195، ص 211)، فقد نصت على حظر إنشاء أي محاكم خاصة/استثنائية، وإلغاء ما هو قائم منها، ومحاكمة الشخص أمام قاضيه الطبيعي. كما نصت (نقطة رقم 28، ص 211) على اقتصار المحاكم العسكرية على محاكمة العسكريين فقط دون المدنيين، وعلى أن القضاء العسكري (نقطة رقم 11، ص 135) جهة قضائية مستقلة تتبع مجلس القضاء الأعلى تختص في الجرائم الخاصة بالعسكريين، ولا يحاكم أمامها المدنيون، على أن ينظم القانون كيفية عملها والظعن عليها. وهو ما تضمنته مسودة الدستور اليمني الجديد في المواد (215، 217، 216).

## 6 المهام غير القضائية للقضاة:

تميز الدستور المصري بكثرة المهام غير القضائية التي يتولاها أعضاء الهيئات والجهات القضائية عن الدستوريين التونسي واليمني. فالقضاة يتولون بالكامل إدارة الهيئة الوطنية للانتخابات (المادة 209)، ويقومون بالإشراف على العملية الانتخابية بالكامل (المادة 210)، ويرجع هذا الاستثناء المصري إلى طبيعة القضاء المصري ومهامه طوال 40 عاما، بحيث أصبح أقرب إلى الضمانة التي بدونها لا تتم عملية

---

(298) محمود بيومي، مرجع سابق، ص 7.



الانتخابات، خاصة في ظل التزوير المنهج للنظام السابق. وقد جعل الدستور المصري، في تعديلاته الصادرة في يناير 2014، الإشراف القضائي على الانتخابات والاستفتاءات العامة مسألة مؤقتة بمدة عشر سنوات يجوز بعدها للمفوضية العليا للانتخابات أن تستعين بغير القضاة للإشراف على العملية الانتخابية، وذلك كما هو وارد بالمادة (210) من الدستور. وهذا يختلف كثيرا عن الدستور التونسي، حيث تتكون هيئة الانتخابات (الفصل 124) من أعضاء مستقلين من الكفاءة والنزاهة، ولم ينص على كونهم قضاة. وكذلك نص الدستور اليمني (المادة 159) على "تتولى الإدارة والإشراف والرقابة على الانتخابات العامة والاستفتاء العام لجنة عليا مستقلة ومحايدة"، ولم يشترط كونهم قضاة.<sup>(299)</sup> وتضمنت مسودة الدستور اليمني الجديد (المادة 289) نفس الحكم مع إضافة "والتمثيل المتناسب للأقاليم". كما نصت المادة (66) من القانون اليمني المعدل لسنة 2013م، على أنه "يجوز بقرار جمهوري بناء على عرض رئيس مجلس القضاء الأعلى وبعد موافقة المجلس ندب القضاة لشغل وظائف غير قضائية بموافقتهم ويحتفظ لهم بكافة الامتيازات".

## 7) أولوية الحقوق والحريات:

انفرد الدستور التونسي (الفصل 49) بالنص على أن عبارة "بمقتضى القانون" الواردة في الدستور والتي تحدد ضوابط وممارسات الحقوق والحريات لا ينبغي أن تنال من جوهر هذه الحقوق، وعلى أولوية الحقوق والحريات على هذه الضوابط والمعايير. وهذا النص يعتبر فريدا من نوعه وشديد الأهمية خاصة في الدساتير العربية التي تتسم بكثرة الإحالة إلى القانون.<sup>(300)</sup> ولم يتضمن الدستورين اليمني والمصري نصا مشابها، غير أن وثيقة الحوار الوطني اليمني (نقطة رقم 12، ص 88) نصت على ضرورة أن يتفق تطبيق المحاكم للقانون مع الحقوق الأساسية، وبالاستناد مباشرة للدستور. (صُمنّت في مسودة الدستور المادة 210). وشددت الوثيقة (نقطة رقم 188، ص 210) على أن الحقوق والحريات الواردة بالدستور لا تقبل تعطّيلا ولا انتقاصا، ولا

(299) نفس المرجع، ص 6.

(300) نفس المرجع، ص 7.

يجوز تقييدها بما يمس جوهرها (ضُمنت في مسودة الدستور المادة 134). وأكدت الوثيقة (نقطة 153، ص 208) كذلك على التزام اليمن بالاتفاقيات والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وعلى التزام اليمن بالمعايير الدولية في استقلالية السلطة القضائية (نقطة رقم 30، ص 112).

وانفرد الدستور المصري بإلزام الدولة بتشكيل نظام قضائي خاص بالأطفال (المادة 80). كما اشترط أيضا عدم جواز تخصيص أي قرار إداري من رقابة القضاء (المادة 97)، وهذا النص الفريد غير الموجود في الدستورين التونسي واليميني (يوجد نص مماثل في مسودة الدستور اليميني الجديد المادة 211)، نابع من التجربة المصرية التي شهدت العديد من تجاوزات الإدارة من حيث رفض الرقابة القضائية عليها، واعتبار قراراتها نهائية لا تخضع للقضاء. ومن أمثلة هذا تخصيص قرارات اللجنة العليا للانتخابات، ورفض البرلمان في حكم الرئيس مبارك أي قرارات قضائية تخص صحة عضوية أعضائه.

## 8) تعيين القضاة:

يتفق الدستور اليميني (المادة 150) والدستور المصري (المادة 186) في إحالة كل ما يتعلق بتعيين القضاة وترقيتهم وندبهم إلى القانون. وقد نص قانون السلطة القضائية اليميني رقم (1) لسنة 1991، المعدل بالقانون رقم (27) لسنة 2013، على أن " يتم تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى بقرار من رئيس الجمهورية على ألا تقل درجته عن عضو محكمة عليا. (مادة 104 مكرر). و"يكون تعيين رئيس المحكمة العليا ونائبيه وقضاة المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض رئيس مجلس القضاء الأعلى وبعد موافقة المجلس وذلك من بين قائمة أسماء تتولى هيئة التفتيش القضائي إعدادها للعرض على المجلس مشفوعة بكافة البيانات وتقارير الكفاءة المتعلقة بمن تشملهم القائمة. وفيما عدا ذلك "يكون التعيين في وظائف السلطة القضائية الأخرى بقرار جمهوري بناء على عرض رئيس مجلس القضاء الأعلى وبعد موافقة المجلس عدا مساعدي القضاة والنيابة فيكون تعيينهم بقرار من رئيس

مجلس القضاء الأعلى بعد موافقة المجلس (المادة 59).<sup>(301)</sup> أما تعيين القضاة في بداية السلم القضائي فإنه يكون بعد التحقق من الشروط الواردة بنص المادة (57) من قانون السلطة القضائية.

أما القانون المصري رقم 46 لسنة 1972، بشأن السلطة القضائية، مادة (44) فقد نص على أن يكون شغل الوظائف القضائية سواء بالتعيين أو بالترقية بقرار من رئيس الجمهورية، ويعين رئيس محكمة النقض من بين نواب الرئيس وبعد أخذ رأى مجلس القضاء الأعلى. ومن ثم، وبمحكم منصبه، يصبح رئيسا لمجلس القضاء الأعلى. كما أن رؤساء محاكم الاستئناف الثمانية، يعينون في مناصبهم طبقا للأقدمية بين أقرانهم. أما تعيين القضاة في بداية السلم القضائي فإنه يكون بعد التحقق من الشروط الواردة بنص المادة (38) من قانون السلطة القضائية وهي الشروط المتعلقة بالجنسية المصرية، والسن والشهادة الجامعية... الخ.

أما التعيين بالمحكمة الدستورية العليا، وهو الأمر الأكثر أهمية، فقد جعله الدستور بيد الجمعية العامة للمحكمة. جدير بالذكر هنا أن الجمعية العامة للمحكمة تتشكل من قضاة المحكمة أنفسهم، وبالتالي، فإن رئيس المحكمة الدستورية العليا ونوابه (قضاة المحكمة) يعينون عن طريق الاختيار من جانب قضاة المحكمة (الجمعية العامة) بحسب نص المادة (193) من الدستور. ومؤدى هذا النص أن قضاة المحكمة الدستورية العليا هم من يعينون أنفسهم بأنفسهم من دون أي مشاركة في سلطة التعيين هذه لأن قرار التعيين وإن كان يصدر من رئيس الجمهورية إلا أن رئيس الجمهورية لا يملك رفض اختيارات الجمعية العامة للمحكمة، وهو ما يعني أن قرار رئيسالجمهورية بالتعيين هو قرار شكلي فقط.<sup>(302)</sup> وفيما يتعلق بتعيين القضاة العسكريين، فقد حددته المادة (54) من القانون المصري والتي نصت على: "يصدر

---

(301) قبل التعديل كان التعيين في وظائف السلطة القضائية الأخرى بقرار جمهوري بناء على ترشيح وزير العدل وموافقة مجلس القضاء الأعلى، عدا مساعدي القضاة فيكون تعيينهم بقرار من وزير العدل.

(302) للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع. ينظر في: سوجيت شودري وآخرون، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014، ص 60-64.

بتعيين القضاة العسكريين قرار من وزير الحربية بناء على اقتراح مدير القضاء العسكري."

أما الدستور التونسي فقد نص على أن يتركب كل هيكل من الهياكل الأربعة المكونة للمجلس الأعلى للقضاء "... في ثلثيه من قضاة أغلبهم منتخبون وبقيتهم معينون بالصفة، وفي الثلث المتبقي من غير القضاة من المستقلين من ذوي الاختصاص، على أن تكون أغلبية أعضاء هذه الهياكل من المنتخبين. وينتخب المجلس الأعلى للقضاء رئيساً له من بين أعضائه من القضاة الأعلى رتبة" (الفصل 112). وأن "يكون تعيين القضاة بأمر رئاسي بناء على رأي مطابق من المجلس الأعلى للقضاء" (الفصل 106).

### 9) تعيين النائب العام:

شكلت مسألة تعيين النائب العام واحدة من أهم الموضوعات الشائكة في القضاء المصري. وكان العرف يجري على قيام رئيس الجمهورية بتعيين النائب العام، غير أن الدستور المصري في تعديلاته الجديدة تبني طريقة جديدة لتعيين النائب العام ورد النص عليها في المادة (189) منه، "ويتولى النيابة العامة نائب عام يختاره مجلس القضاء الأعلى، من بين نواب رئيس محكمة النقض، أو الرؤساء بمحاكم الاستئناف، أو النواب العامين المساعدين، ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات، أو للمدة الباقية حتى بلوغ سن التقاعد، أيهما أقرب، ولمرة واحدة طوال مدة عمله." علماً بأن إصدار رئيس الجمهورية لقرار تعيين النائب العام هو إصدار شكلي فقط، حيث لا يملك رئيس الجمهورية سلطة الاعتراض.

أما الدستور اليمني فلم يُشر إلى مسألة تعيين النائب العام، غير أن قانون السلطة القضائية مادة (60) قد نص على "يعين النائب العام والمحامي العام الأول بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس القضاء الأعلى بعد موافقة المجلس". ونصت مسودة الدستور اليمني الجديد (المادة 227) على "ينتخب مجلس الاتحاد (الفيدرالي) النائب العام من بين ثلاثة مرشحين يختارهم المجلس الأعلى للقضاء

من بين القضاة أو أعضاء النيابة لا تقل درجتهم عن قاضي محكمة عليا،... ويصدر قرار جمهوري بتعيينه". أما القانون التونسي رقم (29) لسنة 1967، فقد نص على "أن يكون تعيين النائب العام بأمر من رئيس الجمهورية" (الفصل 7).

## 10 مسؤولية القضاة (التأديب):

اتفقت قوانين السلطة القضائية في البلدان الثلاثة في النص على خضوع القضاة لنظام تأديبي يتم بإدارة قضائية كاملة عن طريق مجلس تأديب ينظر في جميع الدعاوى التأديبية. غير أنها اختلفت في تحديد الجهة المنوط بها تأديب القضاة. فالقانون اليمني (المادة 111) نص على: "يختص مجلس القضاء الأعلى وحده بتأديب القضاة وأعضاء النيابة العامة عند اخلاصهم بواجبات وظيفتهم وللمجلس أن يحيل محاسبتهم على مجلس محاسبة يتكون من ثلاثة أعضاء من المجلس أو من ثلاثة من القضاة". أما قانون السلطة القضائية المصري (المادة 98) فنص على: "تأديب القضاة بجميع درجاتهم يكون من اختصاص مجلس يُشكل من أقدم رؤساء محاكم الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى رئيسا، وعضوية أقدم قاضيين بمحكمة النقض وأقدم نائبي رئيس محكمة استئناف". كما أنه يمكن التظلم من قرارات ذلك المجلس التأديبي إلى مجلس التأديب الأعلى المشكل بموجب نص المادة (107) من قانون السلطة القضائية التي تنص على: "وللنائب العام، وللمحكوم عليه (القاضي) الطعن في هذا الحكم (التأديبي) خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدوره أمام مجلس تأديب أعلى،...". أما القانون التونسي (الفصل 55) وإن اعتبر أن "المجلس الأعلى للقضاء هو المختص بتأديب القضاة..."، إلا أنه نص على تركيبة جديدة للمجلس عند انتصابه كمجلس للتأديب تختلف عن تركيبته الدائمة. ومن ثم فهو أقرب إلى القانون المصري في هذا المجال. كما نص على أن "يقبل القرار التأديبي الطعن أمام لجنة طعون منبثقة عن المجلس الأعلى للقضاء. (الفصل 60).

## 11) تنفيذ الأحكام القضائية:

أغفل الدستور اليمني النص على تجريم الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء. في حين نصت وثيقة الحوار الوطني اليمني (نقطة رقم 152، ص 208) على إنشاء شرطة قضائية تعمل على تنفيذ الأحكام القضائية. أما مسودة الدستور اليمني الجديد (المادة 208) فنصت على "تصدر أحكام القضاء باسم الشعب، وعلى كافة أجهزة الدولة المختصة تنفيذها".

وبالنسبة للدستور التونسي (الفصل 111) فقد نص على: "تصدر الأحكام باسم الشعب وتنفذ باسم رئيس الجمهورية، ويحجر الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها دون موجب قانوني". وتطرق الدستور المصري إلى هذه النقطة فنص في المادة (100) على: "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي ينظمه القانون". وفي هذا الإطار أيضا، نص الدستور المصري على تجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية فقررت الفقرة الثانية من المادة (100) أن: "ويكون الامتناع عن تنفيذها (الأحكام القضائية)، أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين، جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة".

### ثانيا: المشكلات التي تعاني منها المؤسسات القضائية

رغم الإصلاحات القضائية التي شهدتها الدول الثلاث، إلا أن المؤسسة القضائية في هذه البلدان لا تزال تعاني من مشكلات عدة، يمكن إجمالها في أربعة محاور أساسية، هي:

1. المشكلات المتعلقة بالعنصر البشري (القاضي).
2. المشكلات المتصلة بالمنظومة القضائية.
3. قصور البنية التحتية للقضاء.
4. اختلالات النظام الإداري القضائي.

## 1) المشكلات المتعلقة بالعنصر البشري (القاضي):

يمثل القاضي حجر الزاوية في العملية القضائية، لكنه يواجه جملة من المشكلات التي تعترض عمله، وتحد من فاعلية أدائه، لعل أهمها ما يلي:

### ● التعيين:

تعاني المؤسسة القضائية، في الدول الثلاث، من غياب المعايير الواضحة التي يمكن الاعتماد عليها في تعيين القضاة. فعملية التعيين في كل من اليمن ومصر لا تشمل على اختبارات شفوية- تحريرية تمثل الأساس في عملية الاختيار، بل يكون التعيين بناء على اختيارات لجنة قضائية بغض النظر عن كفاءة المتقدم ومستواه التعليمي وخبراته العملية. بينما تتميز تونس بمناظرات (اختبارات) شفوية-تحريرية، يتحدد على أساسها نتيجة المتقدمين.<sup>(303)</sup>

من جهة أخرى، تعاني اليمن ومصر من قضية "التوارث" في الحقل القضائي للأقارب والعائلة، مما يتناقض مع مبدأ المساواة في الفرص بين المواطنين. بمعنى وجود قضاة كثر آباؤهم أو أحد أقاربهم كان قاضيا أيضا، ولا يعني ذلك التوريث بالمعنى الحرفي، إلا أن هذه الظاهرة موجودة ويمكن تفسيرها بتسهيلات يقدمها الجيل الأول للثاني للوصول للسلك القضائي من الكليات إلى القضاء. كما أن مثل هذا الأمر له وضعية خاصة في اليمن، تتعلق بطبيعة النظام القضائي تاريخيا، حيث تخصصت عائلات محددة في مهنة القضاء في إطار تقسيم قديم للمجتمع وموروث من العهد الإمامي. وفي بعض الأحيان يستخدم التعيين كنوع من الترضية من قبل النظام السياسي لفئات محددة كما يحدث مع ضباط الشرطة مثلا في اليمن ومصر. حيث يدخلون إلى السلك القضائي عن طريق النيابة العامة أولا، ثم بعد ذلك للقضاء العادي. كما أن العديد من ضباط الشرطة في اليمن مسجلون على كشف رواتب

(303) محمود بيومي، المؤسسات القضائية في دول الربيع العربي... التحديات والعقبات (اليمن-تونس-مصر)، أوراق سياسات مشروع: "أزمة الدولة العربية: الإصلاح المؤسسي والتحول الديمقراطي في العالم العربي"، منتدى البدائل العربي للدراسات، فبراير 2015.

وزارة العدل، ويكون النائب العام عادة من ضباط الشرطة السابقين. (304) وتعاني اليمن أيضاً، من إرث العلاقة المتداخلة للجهاز القضائي مع أجهزة الأمن والاستخبارات. فقد شكّل إدخال عناصر من الأجهزة الأمنية، إلى سلك القضاء، أحد أبرز أدوات الرئيس صالح لضمان السيطرة على المؤسسة القضائية وممارسة التنكيل بخصومه. (305) وتنفرد تونس بمشكلة أخرى هي أجور القضاة المنخفضة التي تدفع الكثيرين لعدم الانخراط في سلك القضاء.

### ● الكفاءة:

تواجه المؤسسة القضائية، في الدول الثلاث، تحديين أساسيين في هذا المجال، يتمثل الأول في التأهيل العلمي للقضاة، حيث يحتاج القضاة إلى تأهيل في مجالات عملهم، وهو ما لا توفره المؤسسة القضائية بشكل منظم وواسع. بينما يتمثل التحدي الثاني في عدم التخصص للقضاة، مما يؤدي إلى ضعف التكوين العلمي، وغياب القدرات والمهارات المتخصصة. فغالبا ما يتم نقل القضاة من فرع لآخر من فروع المؤسسة القضائية (محكمة جنايات إلى أحوال شخصية... إلخ) وفق معيار الاحتياج أو التوزيع الجغرافي، وليس الكفاءة، مما يمنع تكوين كادر متخصص في مجال محدد.

### ● أعداد القضاة:

تعاني الدول الثلاث، بدرجات متفاوتة، من مشكلة محدودية عدد القضاة قياسا بعدد القضايا المرفوعة. فوفقا لبعض الإحصائيات فإن عدد القضايا في مصر يبلغ 22 مليون قضية، بينما يبلغ عدد القضاة ما يقارب من 9 آلاف قاضي، و4 آلاف عضو نيابة فقط. (306) كما تعاني اليمن من نقص شديد في أعداد القضاة الذين يصلون لحوالي ألف ومائتي قاضٍ لسبعة وعشرون مليونا من السكان. (307) وتواجه

(304) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، مرجع سابق، ص 33-41.

(305) ماجد المدحجي، القضاء اليمني في العام 2013: تحديات الإصلاحات التنظيمية للقضاء، <http://is.gd/IE2USc>

(306) محمود بيومي، المؤسسات القضائية في دول الربيع العربي، مرجع سابق، ص 3.

(307) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، مرجع سابق، ص 30.



تونس ذات المشكلة ولكن بدرجة أقل عما هو في مصر واليمن. وتطرح هذه الأرقام الكبيرة إشكالية زيادة أعداد القضاة من جهة، والحق في التقاضي من جهة أخرى، وهل يجب تقييده بضوابط محددة؟

### • تفشي الفساد:

وهي من المشكلات الكبيرة والمزمنة التي تعاني منها المؤسسة القضائية في الدول الثلاث لاسيما في اليمن. وتزداد هذه الظاهرة وتتفاقم خطورتها في ظل غياب الرقابة وتدني أحوال الكادر القضائي، وتراجع قيم النزاهة وأخلاقيات المهنة.

### • أمن القضاة:

تبرز هذه المشكلة بدرجة كبيرة في اليمن. حيث يفتقد القضاة إلى الأمن بسبب الأوضاع الأمنية المتدهورة، إذ كثيرا ما يتعرض القضاة للانتقام والاعتداء بسبب الأحكام التي يصدرونها. ووفقا لأحد الاستبيانات يرى حوالي 80% من العينة أن أمن القاضي غير متوفر. كما أنه وفي ظل الأوضاع غير المستقرة فقد القضاء هيئته ومكانته لاسيما في ضوء ما يحصل من اعتداء على مقرات المحاكم والنيابات وكذا على بعض أعضاء السلطة القضائية. (308)

### • تمثيل المرأة في القضاء:

تعاني المؤسسة القضائية في الدول الثلاث، وبدرجات متفاوتة، من تدني حضور المرأة في سلك القضاء، وهذه الظاهرة لا تقتصر على هذه الدول بل تكاد تكون ظاهرة عالمية. فعلى الرغم من وجود قاضيات في اليمن إلا أن النسبة متدنية مقارنة بمصر وتونس. وقد نصت وثيقة الحوار اليمني على ضرورة النص في الدستور القادم على تبوء المرأة لما لا يقل عن 30% من مناصب القضاء. (309)

(308) نفس المرجع، ص 33-35.

(309) نفس المرجع، ص 33.

## 2) المشكلات المتصلة بالمنظومة القضائية:

تعاني الدول الثلاث، بدرجات متفاوتة، من عدد من المشكلات المتصلة بالمنظومة القضائية، يمكن إجمالها على النحو الآتي:

- استقلال القضاء:

لا تزال السلطة التنفيذية مهيمنة على السلطة القضائية في مدخلاتها ومخرجاتها. وتبرز هنا عدة قضايا أولها الاستقلال الإداري والمالي للقضاء والقضاة. ففي مصر واليمن، كانت السلطة التنفيذية تتدخل من خلال النقل والندب والإعارة للقضاة، وتحديد ميزانية القضاء، في التأثير على استقلال القضاء. لكن الدساتير الجديدة أدت لوضع جديد بالنسبة للقضاء المصري واليمني بما يعزز من استقلالية القضاء. فأصبح المجلس الأعلى للقضاء هو الجهة المنوط بها اتخاذ قرارات النقل والندب والإعارة للقضاة، وإعداد موازنة السلطة القضائية وإرسالها رقما موحدا للبرلمان لإقرارها. ومع ذلك، لا زالت وزارة المالية في اليمن تتحكم دوماً وضمن نطاق إشعار قصير الأمد في ميزانية الدولة، وبالتالي في ميزانية النظام القضائي تحت مبررات التغيير في الأسعار الدولية للنفط والغاز باعتبار أن 80% تقريبا من دخل الدولة يأتي من هذا القطاع. وبالتالي يمكن معاقبة كامل القضاء تحت هذا المبرر متى مادعت الحاجة. بينما في تونس يوجد قدر أكبر من الرقابة المتبادلة في الموازنة وفق الدستور الجديد الذي تم إقراره.

وثاني هذه القضايا هو التداخل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فقد كان رئيس الجمهورية في اليمن هو رئيس مجلس القضاء الأعلى في الوقت ذاته حتى عام 2006. غير أن التعديلات التي جرت على قانون السلطة القضائية اليمني والتي كان آخرها عام 2013م، قد قلصت هذا التداخل إلى حد كبير. ومع ذلك، يسيطر على القضاء نصا مجلس القضاء الأعلى الذي يرأسه قاضٍ يعينه رئيس الجمهورية من بين قضاة المحكمة العليا والذي بدوره يرشح أعضاء المجلس الآخرين ويصدر بهم قرارا من رئيس الجمهورية وعادة ما يكونوا أعضاء من المحكمة العليا ومن وزارة العدل ومن

القضاة المتقاعدين. كما أن وزير العدل يكون عضوا تلقائيا في المجلس، لذا فالسلطة التنفيذية عمليا تقوم بكل التعيينات لمجلس القضاء الأعلى.

أما في تونس فإن مجلس القضاء الأعلى كان يتأسسه رئيس الجمهورية منذ عام 1967، ولم يتعد دوره مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية. وجاء الدستور الجديد ليؤكد على استقلالية واسعة للمجلس، من حيث تكوينه وانتخاب رئيسه من بين أعضائه. ومع ذلك تعرض قانون المجلس الذي صادق عليه البرلمان التونسي في مايو 2015، لانتقادات شديدة.

**أما القضية الثالثة فتتمثل في سلطات وزير العدل المتعلقة بأعمال القضاء.** فبموجب نص المادة (9) من قانون السلطة القضائية المصري، لوزير العدل سلطة اختيار القاضي الذي يرأس المحكمة الابتدائية، وذلك بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى. وتدرج المحاكم الجزئية أيضا داخل المحاكم الابتدائية. ولذلك، فإن لرئيس كل محكمة ابتدائية سلطات إدارية واسعة وشديدة الأهمية ابتداء من تسيير العمل داخل المحكمة إلى حد اقتراح إقامة الدعوى التأديبية ضد أحد القضاة. كما أن القانون المصري (المادة 26) يجعل من "رجال النيابة تابعون لرؤسائهم بترتيب درجاتهم ثم لوزير العدل". ولا شك أن كل ذلك يمثل إهدارا واضحا لاستقلال القضاء. كما تبرز هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء في تونس ومصر، من خلال تبعية النيابة العامة لوزارة العدل. بينما قضت التعديلات التي جرت على القانون اليمني عام 2013م بإلغاء معظم سلطات وزير العدل المتعلقة بأعمال القضاء سواء في مسألة تعيين القضاة أو ندهم أو الرقابة عليهم... الخ، أو في مسألة اقتراح إنشاء محاكم قضائية ابتدائية متخصصة في المحافظات، ونقل تلك السلطات لمجلس القضاء الأعلى. كما نصت المادة (54) منه على "يتبع أعضاء النيابة رؤسائهم بترتيب وظائفهم، ثم النائب العام". وهو ما يعني إلغاء تبعية أعضاء النيابة العامة لوزير العدل كما كان منصوص عليه في ذات المادة قبل التعديل. ومع ذلك لا زالت وزارة العدل تشرف بشكل مباشر على ميزانية النظام القضائي وتنفذ بشكل دوري أعمال التدقيق المالي

للمحاكم، حيث تنص المادة (89) من القانون على "لوزير العدل حق الإشراف الإداري والمالي والتنظيمي على جميع المحاكم والقضاة".<sup>(310)</sup>

**ورابع هذه القضايا هو التفتيش القضائي** والذي كثيرا ما تدخلت فيه السلطة التنفيذية للحد من استقلالية القضاة والتحكم في قراراتهم. ففي مصر وتونس لا تزال إدارة التفتيش القضائي تابعة لوزير العدل. فبموجب نص المادة (78) من قانون السلطة القضائية المصري، "تشكل بوزارة العدل إدارة للتفتيش القضائي على أعمال القضاة والرؤساء بالمحاكم الابتدائية. ويضع وزير العدل لائحة للتفتيش القضائي بموافقة مجلس القضاء الأعلى". ولعل من أقدم مطالب القضاة المصريين هو إلغاء تبعية إدارة التفتيش القضائي لوزير العدل وإلحاقها بمجلس القضاء الأعلى لتكون تحت إدارة قضائية خالصة. بينما قضت التعديلات التي جرت على القانون اليمني عام 2013م بإلغاء تبعية هيئة التفتيش القضائي لوزير العدل، بحيث أصبحت تتبع رئيس مجلس القضاء الأعلى وتخضع لإشرافه (المادة 92). و"يصدر رئيس مجلس القضاء الأعلى لائحة للتفتيش القضائي بناء على اقتراح رئيس الهيئة وبعد موافقة المجلس... (المادة 95).

#### • إشكالية تسييس القضاء في المراحل الانتقالية:

وهي من أبرز المعضلات التي تواجه القضاء في البلدان الثلاث لاسيما في مصر واليمن. ففي مصر عملت القوى السياسية، بعد ثورة يناير، على نقل صراعاتها للقضاء مما أدخله في حلبة السياسة بشكل مباشر، وجعله طرفا أصيلا فيها. كما دخلت بعض الأطراف القضائية في العملية السياسية، مما عرض الثقة العامة بالقضاء كسلطة للاهتزاز، وجعل أحكامه في نظر الرأي العام جزءا من الصراع السياسي وليس تعبيرا عن منظومة العدالة.<sup>(311)</sup>

(310) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، مرجع سابق، ص 40-41.

(311) محمود بيومي، المؤسسات القضائية في دول الربيع العربي، مرجع سابق، ص ص 3-4.

وفي اليمن يبرز حجم التدخل السياسي في أعمال السلطة القضائية بشكل كبير، وذلك بسبب ضعف بعض القضاة والتدخلات في تعيينهم وكذا الاستقطابات الحزبية والأوضاع غير المستقرة. فوفقاً لأحد الاستبيانات فإن 37.1% من العينة يرون أن السياسة تتدخل كثيراً في أعمال القضاء وفي اختيار أعضاء مجلس القضاء الأعلى. وأحياناً يأتي التدخل من قبل مشايخ وأعيان لديهم سلطات حزبية أو تشريعية كعضء أعضاء مجلس النواب.<sup>(312)</sup> كذلك يعاني القضاء التونسي من نفس المشكلة ولكن بدرجة أقل.

### • 3. تداخل القوانين:

وهي مشكلة تعاني منها كافة البلدان العربية، ففي مصر يوجد أكثر من 22 ألف تشريع مختلف ومتعدد بعضها قديم للغاية ويرجع لمرحلة الأحكام العرفية في الحرب العالمية الأولى، وتعاني اليمن من ذات المشكلة بتداخل أنواع مختلفة ومتضاربة من القوانين والمرجعيات القانونية المصرية والعثمانية والإنجليزية والفرنسية بالإضافة إلى العرف القبلي فضلاً عن غياب أي ثقافة قانونية.<sup>(313)</sup>

### • 4. القضاء الموازي:

ويقصد به وجود أنظمة قضائية غير تابعة للدولة تقوم بمهمتها بعيداً عن الأطر الرسمية للدولة. وهذه المشكلة تعاني منها اليمن بشكل كبير للغاية، إذ تغيب الدولة عن معظم المناطق خارج المدن والحواضر الرئيسية، التي أيضاً تنحسر فيها سلطتها إلى حد كبير. كما أن عدم فاعلية القضاء وغياب الإجراءات القانونية الشفافة، أدت إلى خلق مناخ قانوني يتسم بانعدام اليقين في تحقيق العدالة. لذا، وفي مثل هذه البيئة وفي بحثهم لآليات فاعلة وعادلة نسبياً لحل نزاعاتهم، يلجأ أكثر من 64% من اليمنيين إلى النظام القضائي غير الرسمي، أو ما يعرف بالتحكيم القبلي أو العرف، وذلك لعدم ثقتهم بالقضاء الرسمي.<sup>(314)</sup> كما أنه يمكن الاعتداد بأحكام القضاء القبلي أمام

(312) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، مرجع سابق، ص ص 25-26.

(313) نفس المرجع، ص 38.

(314) نفس المرجع، ص 39.

محاكم الاستئناف في بعض الحالات. أما في مصر وتونس فإن القضاء الموازي يوجد بشكل محدود في الأطراف لكنه لا يمثل تهديدا كبيرا لمنظومة العدالة. (315)

## • 5. تعدد الجهات القضائية:

وهي المشكلة التي تعد مزمنة في مصر، فالدستور المصري اعترف بـ 4 جهات قضائية مستقلة (القضاء العادي - مجلس الدولة - المحكمة الدستورية - القضاء العسكري). وهو ما يترتب تعددية واضحة وتضارب بالضرورة في الجسم القضائي، خاصة أن ميزانيات هذه الهياكل القضائية مستقلة ومنفصلة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، ورغم أن الدستور المصري نص في المادة (97) على أن " لا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة"، إلا أنه أيضا اعتبر في المادة (204) أن القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة. أي أن القضاء العسكري وفق هذه المادة أصبح قضاء عاديا، وليس استثنائيا، وهو ما يشي بتناقض واضح.

أما في تونس فقد تعرضت هذه المشكلة لعملية إعادة تنظيم واسعة في الدستور التونسي الجديد، من خلال إدماج القضاء العدلي والمالي والإداري صلب مجلس موحد هو المجلس الأعلى للقضاء، مع الحفاظ على استقلال القضاء العسكري والمحكمة الدستورية. وفي اليمن، ورغم تبنيه لنظام القضاء الموحد، إلا أنه وبالإضافة للقضاء بمستوياته الثلاثة الابتدائي والاستئناف والعليا، هناك القضاء النوعي، تحت إدارة القضايا المتخصصة، ويضم خمس محاكم متخصصة وهي: محكمة قضايا الإرهاب؛ محكمة القضاء التجاري؛ محكمة قضايا الأحداث؛ محكمة قضايا أموال الدولة؛ ومحكمة الصحافة. وهو لا يُعد قضاءً استثنائيا ولكن هدف المشرع لتنظيم أعمال القضاء والفصل بحسب التخصص. كما أن هناك قضاءً عسكريا ويتبع وزارة الدفاع ولا يزال بعيدا عن متناول القضاء العادي ومحل نزاع. (316)

وعلى الرغم من أن وثيقة الحوار الوطني اليمنية قد نصت على توحيد المنظومة القضائية، إلا أنها أتاحت إنشاء محاكم خاصة بالقضايا المتنوعة (الإرهاب -

(315) محمود بيومي، المؤسسات القضائية في دول الربيع العربي، مرجع سابق، ص 4.

(316) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، مرجع سابق، ص 29.

الاقتصاد.. الخ) بدون موافقة أو إقرار من مجلس النواب وهي محاكم استثنائية في طابعها. أما مسودة الدستور اليمني الجديد فقد نصت على "ويحظر إنشاء محاكم استثنائية (المادة 209).

### 3) قصور البنية التحتية للقضاء:

تعاني البنية التحتية للقضاء في البلدان الثلاثة من تدهور حاد من حيث أوضاع المحاكم والمباني وأوضاع الكتبة وموظفو السجل العقاري وتدني مستوى الخدمات... إلخ. ويعود ذلك إلى ضعف الميزانية المخصصة للقضاء من جهة، والعدد الكبير من القضايا من جهة أخرى. ونظرا لأن البنية التحتية للجهاز القضائي غير متطورة وتكاد تنعدم خارج المدن الكبرى فإن وصول المواطنين إلى خدمات القضاء في غاية الصعوبة، لاسيما في ظل غياب التوزيع الجغرافي العادل للمحاكم والنيابات. وتتبع أسباب هذه المشكلة في البلدان الثلاثة. فبينما تنبع في تونس من نقص الاعتمادات المالية، تأتي في مصر نتيجة الضغط الهائل لأعداد القضايا والمتقاضين، وفي اليمن نتيجة ضعف الموارد المالية للدولة عموما بالإضافة إلى تردّي الوضع الأمني.<sup>(317)</sup>

### 4) اختلالات النظام الإداري القضائي.

تعاني الدول الثلاث، بدرجات متفاوتة، من مشكلات عدة في هذا المجال، لعل أهمها ما يلي:

#### • بطء عملية التقاضي:

والتي تعد من المعضلات الكبيرة التي تؤثر على فاعلية القضاء وعلى سير العدالة، إذ تتأخر القضايا مدد قد تصل إلى عدة سنوات. وذلك لأسباب كثيرة، منها ضعف البنية التحتية للقضاء، وكثرة عدد القضايا المنظورة أمام المحاكم وقلة عدد القضاة، وضعف آليات المراقبة والمساءلة، وهي مشكلة تشترك فيها الدول الثلاث ولكن بدرجة حادة في مصر. كما تنفرد كل من تونس واليمن بقضية الإضراب المتكرر للقضاة لأسباب مختلفة - وهو أمر نادر الحدوث في مصر - مما يؤدي لزيادة تعطيل

(317) محمود بيومي، المؤسسات القضائية في دول الربيع العربي، مرجع سابق، ص 5.

العملية القضائية. كما أن تدهور الأوضاع الأمنية في اليمن يجعل عملية التقاضي بطيئة خاصة في المناطق النائية والمضطربة.

### • عدم تنفيذ الأحكام القضائية:

لا شك في أن مسألة تنفيذ الأحكام القضائية هي أحد أعمدة الدولة القانونية. وتعاني الدول الثلاث من مشكلة حقيقية في تنفيذ الأحكام لعدة أسباب يأتي على رأسها غياب الشرطة القضائية المنوط بها عموما تنفيذ الأحكام القضائية وإيكال هذه المهمة لأجهزة الدولة، حتى أن ثلثي الأحكام في اليمن لا يتم تنفيذها. (318) والمشكلة الثانية تتمثل في حالة وجود الدولة ذاتها طرفا مختصما مما يجعلها ترفض تنفيذ قرارات بحقها مع غياب إمكانية الإكراه. فمن المعلوم أن كثيرا من أحكام القضاء الإداري تصدر ضد الدولة، وهذه الأخيرة، ممثلة في السلطة التنفيذية، عن طريق وزارة الداخلية، هي المسؤولة عن تنفيذ تلك الأحكام. لذلك، تمتنع الدولة أحيانا عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري خاصة إذا كانت المنازعة متعلقة بأمر ذو طبيعة سياسية. وأخيرا فإن المشكلة الأمنية المتفاقمة في البلدان الثلاثة جراء تراجع قبضة الدولة عقب الثورات أدت إلى تفاقم المشكلة خاصة في المناطق الطرفية. (319)

### ثالثا: مداخل الإصلاح وقضاياه وتحدياته

من خلال مراجعة الأدبيات الخاصة بالإصلاح القضائي، والرؤى المختلفة في البلدان الثلاثة لعملية الإصلاح القضائي، يمكن إجمال كل ذلك وتأطيره ضمن ثلاثة محاور أساسية، هي: مداخل الإصلاح، وقضايا الإصلاح، وتحديات الإصلاح.

#### 1) مداخل الإصلاح: وتتمثل في الآتي:

— المدخل السياسي: ويعني ضرورة توافر الإرادة السياسية للإصلاح، والانتقال من احتكار السلطة إلى توزيعها.

(318) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، مرجع سابق، ص 37.

(319) محمود بيومي، مرجع سابق، ص 4.



- المدخل الدستوري: ويتمثل في الإقرار الواضح بسمو المواثيق الدولية على القوانين الوطنية، وإقرار الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال السلطة القضائية.
- المدخل القانوني: ويعني إعادة النظر في التشريعات وتنقيحها وتطويرها.
- المدخل المؤسسي: ويرى بأن إصلاح القضاء مرهون بإصلاح هيكل المؤسسة القضائية ونظمها.
- المدخل السوسيو- ثقافي: ويرى بأن إصلاح القضاء مشروع مجتمعي، يشترط تغيير النظرة النمطية السائدة حول القضاء كمؤسسة فاسدة.

## 2) قضايا الإصلاح:

على الرغم من أهمية الإصلاحات القضائية التي تضمنتها التعديلات الدستورية في الدول الثلاث، في تعزيز استقلالية القضاء، إلا أن تلك الإصلاحات لا تزال غير كافية، لسببين، أولهما، وجود بعض الثغرات الدستورية التي لا تزال تمنح السلطة التنفيذية إمكانية التأثير في أعمال القضاء. وثانيهما، عدم تجسيد تلك الإصلاحات في التشريعات القانونية، وذلك بسبب محاولات السلطة التنفيذية، ومن خلال التشريع، تقييد النصوص الدستورية أو إفراغها من مضمونها. لذا، ومن أجل تعزيز استقلالية القضاء في البلدان الثلاثة، ينبغي إعادة النظر في عدد من القضايا المتصلة بالسلطة القضائية، والعمل على معالجتها. وقد اتفقت آراء عدد من الخبراء بالشأن القضائي، في الدول الثلاث، على أن أهم تلك القضايا تتمثل في الآتي:

- تعديل التشريعات القانونية لتتوافق مع الدساتير الجديدة: على الرغم من مضي حوالي عام ونصف، على إقرار التعديلات الدستورية في مصر وتونس ووثيقة الحوار اليمني، إلا أنه، وباستثناء قانون القضاء العسكري المصري الذي عُدد في فبراير 2015، وقانون المجلس الأعلى للقضاء في تونس الذي تم إقراره في مايو 2015، لم تجر، حتى الآن، أية تعديلات على التشريعات القانونية الخاصة بالقضاء، بحيث أصبحت العديد من النصوص القانونية تخالف الأحكام الدستورية، أو تحتاج للتعديل من أجل تفصيل بعض الأحكام التي أحالت الدساتير إلى القانون لتفصيلها.

وفي هذا الإطار تبرز العديد من القضايا الفرعية التي ينبغي معالجتها لاستكمال عملية الإصلاح القضائي بما يعزز من استقلالية القضاء وفاعليته. وتتمثل أهم تلك القضايا في الآتي:

● تشكيل مجلس القضاء الأعلى: ففي مصر لا تزال قاعدة الأقدمية هي المعيار السائد في تشكيل المجلس. وثمة مقترح مصري بتوسيع عضوية المجلس ليتشكل من تسعة قضاة، بدلا من سبعة، بحيث يشغل المقعدين الإضافيين قاضين من قضاة المحاكم الابتدائية يتم اختيارهم من الجمعيات العمومية للمحاكم الابتدائية ويشغلا موقعهما داخل مجلس القضاء الأعلى لمدة معينة. وبذلك يتم الاحتفاظ بقاعدة الأقدمية لما لها من اعتبار، وفي ذات الوقت يتم افساح المجال أمام القضاة الشباب للالتحاق بعضوية المجلس.

أما في تونس فقد تم إقرار قانون المجلس الأعلى للقضاء من قبل مجلس نواب الشعب في مايو 2015، وسط انتقادات كثيرة، لعل أهمها أن القانون ينص على عضوية وكيل الدولة العام مدير القضاء العسكري في المجلس الأعلى للقضاء. ولعل منح مسؤول عسكري رفيع المستوى قدرا من النفوذ الرسمي على نظام العدالة المدني فيه تعد على استقلال القضاء. أما في اليمن فيبدو الوضع أكثر صعوبة بسبب حالة الصراع الراهن والتي حالت دون إقرار مسودة الدستور الجديد التي تضمنت العديد من الإصلاحات المعززة لاستقلال القضاء، ومنها تلك المتعلقة بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء حيث نصت المادة (219) على أن يتكون المجلس من تسعة أعضاء (عضو من المحكمة الدستورية، وعضو من المحكمة العليا الاتحادية، وعضو من المحكمة الإدارية العليا، وعضو يمثل النيابة العامة، وعضو من المحكمة العليا في كل إقليم، وعضوان من المحامين، وعضوان من أساتذة القانون في الجامعات الحكومية).

● تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى: لا تزال مهمة تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى منوطة برئيس الجمهورية في كل من مصر واليمن، أما الدستور التونسي فقد نص على أن ينتخب المجلس الأعلى للقضاء رئيسا له من بين أعضائه من القضاة الأعلى رتبة. ولذلك ينبغي إعادة النظر في التشريعين اليمني والمصري بحيث يكون

اختيار رئيس مجلس القضاء الأعلى بالانتخاب من بين أعضاء المجلس الذين ينبغي أن يكونوا منتخبين هم أيضا من الجهات القضائية. ومن ثم يكون قرار رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المجلس قرارا شكليا.

● تعيين النائب العام: لا تزال مهمة تعيين النائب العام منوطة برئيس الجمهورية في القانونين اليمني والتونسي، أما الدستور المصري في تعديلاته الجديدة فقد أناط بمجلس القضاء الأعلى مهمة اختيار النائب العام ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية وهو قرار كاشف فقط، حيث لا يملك رئيس الجمهورية سلطة الاعتراض. وهنا ينبغي على المشرع اليمني والتونسي أن يحدو حدو المشرع المصري في هذه المسألة.

● تبعية التفتيش القضائي لوزير العدل في كل من مصر وتونس، وبطريقة تمكنه، وهو العضو في السلطة التنفيذية، من التأثير على أعمال القضاء. وفي حين تؤكد الرؤية المصرية على ضرورة إلغاء هذه التبعية وإلحاق التفتيش القضائي بمجلس القضاء الأعلى، تؤكد الرؤية التونسية على إمكانية إيجاد حلول وسط. فلا يزال الجدل قائما في الأوساط القضائية والقانونية التونسية، بين مؤيد لفكرة تمتع المجلس الأعلى للقضاء بكل الاختصاصات المتعلقة بتنظيم وإدارة مرفق القضاء، وبين المدافع عن فكرة عدم تجريد الحكومة من اختصاصها الأصيل المتمثل في السهر على حسن تنظيم المرفق العام للقضاء وبالتالي استبقاء جملة من الاختصاصات كتلك المرتبطة بالتصرفات المالية والإدارية والتأهيل والتفتيش والرقابة وتتبع الدعاوى التأديبية، بيد السلطة التنفيذية، بهدف التأكد من ممارسة القاضي لوظيفته في إطار القانون والاستقلالية والتجرد والنزاهة. (320)

● تبعية النيابة العامة لوزير العدل في كل من مصر وتونس، فأعضاء النيابة غير مستقلين قانونا رغم محاولات التشريع إخفاء هذه الحقيقة. فقد جعل المشرع عضو النيابة خاضعا لسلطة وزير العدل عن طريق رؤسائه المباشرين، وليس لسلطة رئيس المحكمة التي يباشر فيها مهامه. وهنا تتفق الرؤية المصرية والتونسية حول ضرورة إلغاء

(320) د. أحمد إدريس. د. نجلاء قمير، ورقة إصلاح قطاع القضاء في تونس، مقدمة إلى: رشة عمل إصلاح مؤسسات الدولة في تونس ومصر واليمن، البحر الميت 16-17 مايو 2015، منتدى البدائل العربي، ص15

تبعية النيابة العامة لوزير العدل. كما أن هناك مقترح تونسي بتغيير رأس الهرم الوظيفي، وذلك بإسناد رئاسة النيابة إلى وكيل الدولة العام بمحكمة التعقيب دون المساس بالجهاز نفسه الذي يجب أن يبقى خاضعا للسلم الإداري الداخلي خوفا من أي تجاوزات محتملة. (321)

● سلطات وزير العدل في مصر في تعيين رؤساء المحاكم الابتدائية بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، والتي تمثل إهدارا واضحا لاستقلال القضاء المصري. وهنا تقتضي عملية الإصلاح إلغاء سلطات وزير العدل في هذا المجال ونقلها لمجلس القضاء الأعلى.

● إشراف وزارة العدل في اليمن بشكل مباشر على ميزانية النظام القضائي وتنفيذ أعمال التدقيق المالي للمحاكم بشكل دوري. وقد أوصى مؤتمر الحوار الوطني الشامل باستقلال القضاء الكامل وإخراج كل ما له علاقة بالقضاء من وزارة العدل إلى مجلس القضاء الأعلى.

● إشكالية تعدد الجهات القضائية: والتي تنقسم بين مسارين أو فريقين، الأول (التعدد في الأجهزة القضائية) كمدخل لتعظيم الكفاءة والتخصص، والثاني مع مبدأ (الوحدة في الأجهزة القضائية) كمدخل لزيادة الكفاءة ومنع التضارب. (322)

● تعزيز القدرات البشرية للمؤسسة القضائية: وذلك من خلال معالجة القضايا الآتية:

✓ عملية التعيين والترقية في السلك القضائي، والتي يجب أن تخضع لمعايير موضوعية قائمة على أساس الكفاءة والنزاهة وليس الولاء والقربان والمحسوبية.

✓ التأهيل والتدريب المنتظم للكادر القضائي، من خلال تفعيل وتطوير برامج المعاهد العليا للقضاء في البلدان الثلاث، وإعادة تأهيل الكوادر المساعدة للقضاة لاسيما كتبة المحاكم، وتطوير قواعد جديدة للتأهيل، ودعم عملية التخصص القضائي.

(321) نفس المرجع، ص 16.

(322) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، مرجع سابق، ص 9.

✓ وفي هذا الإطار هناك مقترح مصري بإنشاء أكاديمية قضائية تابعة لمجلس القضاء الأعلى وتحت إدارة قضائية كاملة تختص بأمرين أساسيين هما: تعيين القضاة، وتطوير قدراتهم على القيام بالعمل القضائي. بحيث لا يتم تعيين القضاة الجدد أو وكلاء النيابة العامة إلا بعد الدراسة في هذه الأكاديمية لمدة عام على الأقل، ثم اجتياز العديد من الاختبارات (القانونية واللغوية والشخصية عبر مقابلة أعضاء مجلس القضاء الأعلى، وغيرها) ومن ثم يكون التعيين عملية تلقائية إذا حصل المتقدم على الدرجات المطلوبة للنجاح والتي لا تقل عن 75% من المجموع الكلي. ومن ناحية ثانية، تختص الأكاديمية بتدريب القضاة الجدد وتنمية مهاراتهم من أجل القيام بالعمل القضائي، ويكون ذلك بعد التعيين الرسمي مباشرة في القضاء، وأثناء انتقال القاضي أو وكيل النائب العام من عمل قضائي أو محكمة ما إلى محكمة أخرى، بحيث يتأكد من أن القاضي اكتسب ما يلزم من المعارف والخبرات اللازمة للتعامل مع الوظيفة الجديدة التي أسندت إليه.

– مكافحة الفساد: وذلك من خلال إعادة النظر في أجور القضاة والعاملين في السلك القضائي من جهة، وتفعيل آليات الرقابة والمتابعة والمحاسبة من جهة أخرى. فضلا عن تعزيز وترسيخ قيم ومبادئ المسؤولية والمحاسبة والحكم الرشيد والارتقاء بأخلاقيات المهنة.

– مراجعة الخريطة القضائية: وذلك وفق معايير موضوعية أهمها حجم القضايا والاعتبارات الديموغرافية والجغرافية، بما يضمن توزيعا عادلا للمحاكم والنيابات والموارد البشرية.

– معالجة البطء في إجراءات التقاضي: وذلك بزيادة عدد القضاة من جهة، واستخدام القضاة للوسائل الإلكترونية الحديثة بما يحقق سرعة أداء الأعمال المكتبية وتسجيل الجلسات والمستندات وملفات القضايا وأسباب الأحكام وحفظها، من جهة أخرى. (323)

(323) المستشار محمد حامد الجمل، "الإصلاح والتطوير القضائي"، صحيفة الوفد المصرية، 16 يناير 2015،

<http://is.gd/RHbAzX>

– تحديث النظم الإدارية القضائية: وضرورة ارتكازها على استخدام التكنولوجيا الحديثة، وإنشاء قاعدة بيانات دقيقة عن الجهاز القضائي.

– تطوير البنية التحتية للقضاء: سواء على صعيد تحسين أوضاع المباني المخصصة للمحاكم والنيابات أو على صعيد تحسين مستوى الخدمات القضائية.

– تنفيذ الأحكام القضائية: وهي من القضايا الهامة التي تعاني منها البلدان الثلاثة. ومن الحلول المطروحة في هذا الإطار ما يلي:

✓ إنشاء إدارة خاصة داخل وزارة الداخلية تكلف بمهمة تنفيذ الأحكام القضائية على أن تكون هذه الإدارة تابعة مباشرة للسلطة القضائية وتحت إدارتها، بما يضمن حيادية إدارة تنفيذ الأحكام وخضوعها للسلطة القضائية حتى تتجنب الائتثار بأوامر السلطة التنفيذية، وهو ما سيكون له أثره المباشر في إنفاذ الأحكام وتفعيل دولة القانون (مقترح مصري).

✓ إرساء مؤسسة قاضي تنفيذ الأحكام المدنية، وذلك بأن يتولى القاضي الذي أصدر الحكم المدني الإشراف على تنفيذه، ويتمتع تبعاً لذلك بسلطة رقابية على الجهة التنفيذية (مقترح تونسي).

✓ تفعيل دور الشرطة القضائية (مقترح يمني).

✓ إصلاح قطاع المحاماة: باعتباره أحد ركائز العملية القضائية، وذلك من خلال الارتقاء بمهنة المحاماة وتأهيل المحامين وتعزيز الضمانات التي تكفل حمايتهم وتمكينهم من أداء مهامهم.

### 3) تحديات عملية الإصلاح:

هناك عدد من التحديات التي تمثل عقبات حقيقية أمام عملية الإصلاح القضائي في البلدان الثلاثة، بعضها يرتبط بالمنظومة القضائية ذاتها، وبعضها يتعلق بالسياق والمناخ العام في تلك الدول، لعل أهمها ما يلي:

● غياب الإرادة السياسية للإصلاح الفعلي، والتي تتضح من خلال بطء عملية التنفيذ من جهة، ومحاولات تقييد النصوص الدستورية بالتشريعات من جهة أخرى.

● ضعف الامكانيات المالية اللازمة لتحديث وتطوير المؤسسة القضائية، سواء لزيادة عدد القضاة، أو زيادة أجورهم، أو التوسع في بناء المحاكم والنيابات، أو تأهيل الكادر القضائي، أو تحديث النظم الإدارية القضائية... الخ.

● حالة عدم الاستقرار السياسي والأمني التي تعاني منها الدول الثلاث في مرحلة ما بعد الثورات.

● الصراعات الداخلية بين أطراف المعادلة القضائية، إذ أن إصلاح منظومة القضاء يتطلب بوضوح شكلا من أشكال التوافق بين أعضاء المنظومة القضائية على رؤية موحدة بهدف عرضها على السلطتين التشريعية والتنفيذية لأخذها في الاعتبار عند إصدار تشريعات وإجراءات الإصلاح، وهو ما لا يتوافر بشكل ملحوظ في كثير من الحالات.

● الطبيعة المحافظة للقضاة: حيث يميل بعض القضاة إلى رفض -وأحيانا مقاومة- أي مبادرات للإصلاح.

● الفجوة بين النصوص الدستورية والواقع: وتوضح هذه المسألة بشكل أكبر في اليمن، وبدرجة أقل في كل من مصر وتونس. فالمشكلة لا تكمن أساسا في وجود بعض النواقص في المنظومة القانونية، وإنما في تطبيقها. الأمر الذي يتطلب جهد مشترك من كل الجهات لضمان تطبيق القانون وإنفاذه.

● ضعف ثقة المواطن بالمؤسسة القضائية: فقد انعكست المشكلات التي تعاني منها المؤسسة القضائية في البلدان الثلاثة على ثقة المواطن بهذه المؤسسة، ودفعته للبحث عن آليات أخرى غير رسمية لحل نزاعاته مع الآخرين. وتبرز هذه المسألة بشكل حاد في اليمن. فبناء على المسح الذي

أجراه مشروع الباروميتر العربي، نجد أن ثلث اليمينيين فقط يثقون بمحاكم الدولة أو يعتقدون أنها تعامل المواطنين سواسية، وثلثيهم يعتقدون أن الفساد مستشري في جميع أجهزة الدولة وعلى رأسها القضاء. بينما أقل من الثلث يعتقدون بجدية الحكومة في محاربة الفساد.<sup>(324)</sup> وفي مصر اهتزت مكانة القضاء المصري، لاسيما في السنوات الأربع الماضية، مما ترك أثرا سلبيا بالغيا على الثقة العامة التي تتمتع بها السلطة القضائية المصرية. ومن المعلوم أن القضاء -أي قضاء- إنما يستند أساسا إلى احترام المجموع له والثقة في كفاءته وحياديته.

● تدني مستوى الوعي الحقوقي لدى قطاعات واسعة من المجتمع، مما يجرم القضاء من العمق الاجتماعي والثقافي الداعم لرسالته.

### الخاتمة

سعت الدراسة، ومن خلال المنهجية المقارنة، إلى تحليل الإصلاحات القضائية في دول الربيع العربي (اليمن، تونس، مصر)، وتوصلت إلى عدد من النتائج والتوصيات، يمكن إجمالها على النحو الآتي:

#### 1) النتائج: تتمثل أهم نتائج الدراسة في الآتي:

أ. صحة الفرضية التي انطلقت منها الدراسة. حيث ثبت، من خلال التحليل المقارن، وجود قدر كبير من التشابه في العوامل والمحددات التي تحكم عملية الإصلاح القضائي في البلدان الثلاثة مع وجود قدر من الاختلاف اقتضته خصوصية كل بلد وظروفه السياسية والاجتماعية ومسار تطورها الدستوري والسياسي. وهو أمر يمكن تبيانه من خلال النتائج الفرعية الآتية:

ب. تعاني البلدان الثلاثة من مشكلات مشتركة على الأصعدة الآتية:

● استقلال القضاء: فعلى الرغم من تقلص تدخل السلطة التنفيذية بشكل مباشر في القضاء من خلال توسيع دور مجلس القضاء الأعلى وصلاحياته، إلا أنها لا تزال مهيمنة على أعمال القضاء.

(324) د. أحمد عبد الكريم سيف. شكري ناصر فدعق، مرجع سابق، ص 42.



● ضعف كفاءة الكادر القضائي نتيجة غياب التخصص من جهة، وضعف التأهيل العلمي من جهة أخرى.

● قلة أعداد القضاة قياساً بالأعداد الضخمة للقضاة والمتقاضين بما يهدد سير العملية القضائية.

● ضعف البنية التحتية وبطء عملية التقاضي.

● تفشي ظاهرة الرشوة والمحسوبية.

● تسييس القضاء.

● عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

● تشترك اليمن ومصر بوجود مشكلة كبيرة في أسلوب تعيين القضاة، والذي يتسم بالحبابة وتوارث المهن القضائية وحصص بعض الفئات فيها، بينما يساهم نظام " المناظرات" في تونس في تحقيق المساواة في فرص التعيين بشكل أفضل.

● يشير النموذج العام لتطور عملية الإصلاح القضائي في البلدان الثلاثة إلى وجود تحديات مشتركة تواجهها عملية الإصلاح، لعل أبرزها غياب الإرادة السياسية للإصلاح الفعلي، وعدم الاستقرار السياسي والأمني، وضعف الإمكانيات اللازمة لإنجاح عملية الإصلاح، وتفشي ظاهرة الفساد، وضعف ثقة المواطن بالمؤسسة القضائية.

● أما خصوصية كل بلد فتبرز من خلال الآتي:

— تتمتع القضاء في مصر باستقلالية كبيرة كنتاج لمعركة الإخوان والقضاء، والتي سعى القضاء لحسمها بشكل واضح في نصوص الدستور الجديد تخوفاً من أي تجربة جديدة مماثلة في المستقبل. كما أن دسترة القضاء العسكري في الدستور المصري بشكل متفرد عن الدستورين اليمني والتونسي، إنما يعكس طبيعة التوازنات في الساحة المصرية.

— اتسم الدستور التونسي بقدر عال من استقلال القضاء من جهة، والتوازن بين السلطات من جهة أخرى، وبالشفاية سواء في التعامل مع الرأي العام أو مع البرلمان.

— عاجلت وثيقة الحوار الوطني اليمانية، إلى حد كبير، المشكلات الرئيسية التي تضمنها الدستور اليماني من حيث الاقتضاب والإحالة المتكرر للقانون، واستقلاليته، وإنشاء محكمة دستورية، وغيرها من النقاط الهامة، والتي تم تجسيدها بشكل عملي في مسودة الدستور الجديد.

— إن استقلال المؤسسة القضائية يظل نظريا إلى حد كبير ليس بسبب ضعف الصلاحيات أو تدخل السلطة التنفيذية، بل بسبب غياب الدولة من الأساس، وضعف الأجهزة التنفيذية وعجز القضاة في معظم الأحيان عن ممارسة أعمالهم لتردي الأوضاع الأمنية، وهو ما يبرز بشكل واضح في اليمن.

## (2) التوصيات:

1. تعزيز استقلالية القضاء، من خلال العمل على:

أ. إعادة النظر في كيفية تشكيل مجلس القضاء الأعلى واختيار رئيسه في كل من اليمن ومصر، بحيث يتم تشكيله بالانتخاب من المؤسسة القضائية، وانتخاب رئيسه من بين أعضائه وليس بالتعيين من قبل رئيس الجمهورية.

ب. إلغاء تبعية التفتيش القضائي والنيابة العامة في مصر وتونس لوزير العدل وإلحاقهما بمجلس القضاء الأعلى. وكذلك إلغاء سلطات وزير العدل في مصر في اختيار رؤساء المحاكم الابتدائية.

ت. تعزيز كفاءة أداء المؤسسات القضائية، وذلك بالعمل على:

— التركيز على الكادر القضائي، باعتباره أساس عملية الإصلاح ووسيلتها، وذلك من خلال إعادة النظر في عملية التعيين ومعاييرها، وأجور القضاة، وبرامج التأهيل والتدريب للكادر القضائي. وفي هذا الإطار ينبغي العمل على دعم المعاهد العليا للقضاء بما يكفل تخريج قضاة من ذوي الكفاءة والمؤهلين في المجالات الشرعية

والقانونية. وإضافة مادة واحدة (سلوكية) على الأقل في منهج المعهد تعزز مبدأ السلوك والأخلاق والرقابة والخوف من الله.

- زيادة عدد القضاة بما يتناسب مع حجم القضايا المرفوعة إلى المحاكم.
- تفعيل مبدأ الثواب والعقاب في المؤسسة القضائية عن طريق تفعيل التفتيش القضائي وكذا الرقابة الموازية على الكادر الإداري.
- تحسين أوضاع البنية التحتية للمؤسسة القضائية، والتوسع في بناء المحاكم والنيابات لا سيما في المناطق المحرومة.
- تحديث النظام الإداري القضائي.
- الاهتمام بالشرطة القضائية وتفعيل دورها في تنفيذ الأحكام القضائية، بما يحفظ هيبة القضاء.

- ينبغي أن تتواءم الإصلاحات القضائية مع إصلاح بنية مؤسسات الدولة، باعتبار المؤسسة القضائية جزء من منظومة شاملة تؤثر فيها وتتأثر بها.

## قائمة المراجع

### أولاً: الوثائق:

1. دستور الجمهورية اليمنية الصادر عام 1990 وتعديلاته عام 2001.
2. دستور جمهورية مصر العربية المعدل في يناير 2014.
3. دستور الجمهورية التونسية المعدل في يناير 2014.
4. مسودة دستور اليمن الجديد، لجنة صياغة الدستور، الأمانة العامة للحوار الوطني، 2015.
5. وثيقة الحوار الوطني الشامل، مؤتمر الحوار الوطني الشامل، 2014.
6. القانون اليمني رقم (1) لسنة 1991 بشأن السلطة القضائية.
7. القانون اليمني رقم (18) لسنة 2012 بتعديل المادتين (104، و 104 مكرر) من قانون السلطة القضائية.
8. القانون اليمني رقم (27) لسنة 2013 بتعديل بعض مواد القانون رقم (1) لسنة 1991 بشأن السلطة القضائية وتعديلاته.
9. القانون التونسي عدد 29 لسنة 1967 المؤرخ في 14 يوليو 1967 بشأن نظام القضاة والمجلس الأعلى للقضاء والقانون الأساسي للقضاة.
10. القانون المصري رقم 46 لسنة 1972، بشأن السلطة القضائية.

## ثانيا: الدراسات:

1. د. أحمد إدريس. د. نجلاء قمير، ورقة إصلاح قطاع القضاء في تونس، مقدمة إلى: ورشة عمل إصلاح مؤسسات الدولة في تونس ومصر واليمن، البحر الميت 16-17 مايو 2015، منتدى البدائل العربي.
2. د. أحمد عبد الكرم سيف. شكري ناصر فدعق، إصلاح قطاع القضاء في اليمن، ورقة عمل مقدمة إلى ورشة عمل: إصلاح مؤسسات الدولة في تونس ومصر واليمن، البحر الميت 16-17 مايو 2015، منتدى البدائل العربي.
3. سوجيت شودري وآخرون، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014.
4. محمود بيومي، القضاء في الوثائق الدستورية لدول الربيع العربي (مصر- تونس- المغرب- اليمن)، أوراق سياسات مشروع: "أزمة الدولة العربية: الإصلاح المؤسسي والتحول الديمقراطي في العالم العربي"، منتدى البدائل العربي للدراسات، أبريل 2014.
5. المؤسسات القضائية في دول الربيع العربي... التحديات والعقبات (اليمن- تونس- مصر)، أوراق سياسات مشروع: "أزمة الدولة العربية: الإصلاح المؤسسي والتحول الديمقراطي في العالم العربي"، منتدى البدائل العربي للدراسات، فبراير 2015.

## ثالثا: المقالات:

1. المستشار/محمد حامد الجمل، "الإصلاح والتطوير القضائي"، صحيفة الوفد المصرية، 16 يناير 2015، <http://is.gd/RHbAzX>
2. ماجد المذحجي، "القضاء اليمني في العام 2013: تحديات الإصلاحات التنظيمية للقضاء"، <http://is.gd/IE2USc>

## ثالثاً: إصلاح المؤسسات الدينية



## وزارة الأوقاف وإدارة المجال الديني في مصر

جورج فهمي

باحث زائر بمركز كارنيجي للشرق الأوسط

نوران سيد أحمد

باحثة بمنتهى البدائل العربي للدراسات

### مقدمة

عرفت العلاقة بين السلطة السياسية والمجال الديني توترا مستمرا منذ أن بدأ محمد علي مشروعه لبناء دولة حديثة في مصر مع بداية القرن التاسع عشر. فدخلت مؤسسات الدولة الحديثة ونخبها الجديدة في صراع مع التعليم الديني والقضاء الشرعي بهدف بسط سيطرتها على كل منهما. كما عملت على السيطرة على نظام الوقف وإدماج الإدارة القائمة عليه داخل بيروقراطية الدولة الناشئة من خلال إنشاء ديوان عموم الأوقاف والذي تحول بعد ذلك إلى وزارة الأوقاف عام 1913. لم يختلف الوضع مع انتقال مصر من الملكية للجمهورية في عام 1953. فسعت الدولة خلال عهد عبد الناصر إلى استكمال سيطرتها على المجال الديني من خلال محاولتها ضم جميع مساجد الجمهورية إليها بقانون عام 1960 وإصدار قانون إصلاح الأزهر لإحكام قبضة الدولة على الأزهر الشريف عام 1961. واستمر هذا التوتر بين كل من الفاعلين الدينيين والسلطة السياسية خلال عهدي أنور السادات وحسني مبارك، على الرغم من تبني كل منهما لسياسة مختلفة عن التي اتبعتها ناصر، حيث سعى كل منهما إعطاء مساحات من الحركة للفاعلين الدينيين داخل المجال الديني في مقابل امتناع الأخيرة عن انتقاد النظام السياسي. ومع قيام ثورة 25 يناير 2011، عادت قضية تنظيم المجال الديني لتصدر الجدل العام، خاصة في ظل تصدر كل من حزبي الحرية والعدالة التابع لجماعة الإخوان المسلمين والنور السلفي التابع للدعوة السلفية للمشهد السياسي من خلال الانتخابات البرلمانية في نوفمبر 2011 والرئاسية في

يونية 2012 والتي أسفرت الأخيرة عن فوز مرشح جماعة الإخوان المسلمين محمد مرسي بها قبل أن تتدخل القوات المسلحة بعدها بعام لإزاحته عن السلطة وطرح خارطة طريق سياسية جديدة عقب حراك شعبي كبير.

تسعى هذه الورقة إلى تحليل علاقة الدولة المصرية بالمجال الديني بعد ثورة 25 يناير 2011 وحتى عام 2014 بهدف التعرف على ما نتج عنها من تغييرات سياسية، وذلك من خلال تحليل سياسات وزارة الأوقاف خلال المرحلة الانتقالية وما يواجهها من تحديات مؤسسية خاصة في أعقاب انتخاب عبد الفتاح السيسي رئيسا للجمهورية في مايو 2014، بالإضافة إلى مواقف الأطراف الدينية الفاعلة الأخرى في المجال الديني وطبيعة علاقاتها بوزارة الأوقاف وبعضها البعض.

### أولا: الاقتراب والمنهاجية

ستتبع هذه الدراسة منهج "المؤسسية الجديدة" New Institutionalism. وطبقا لهذا الاقتراب فان المؤسسات تعنى ببساطة القواعد التي تحكم سلوك الفاعلين. وتشمل تلك القواعد، القواعد المكتوبة كالقوانين واللوائح أو القواعد غير المكتوبة كالعادات والعرف. وتشكل تلك القواعد المجال الذي يحكم تفاعلات الفاعلين وصراعهم من أجل تحقيق مصالحهم. ولا تشكل المؤسسة الجديدة اتجاهها فكريا واحدا، بل تتكون من 3 مدارس رئيسية، هي: المدرسة العقلانية الرشيدة، المؤسسة الاجتماعية والمؤسسية التاريخية. فتقوم العقلانية الرشيدة على فكرة الاختيار العقلاني الرشيد للفاعلين وفقا لمنطق المصالح. أما المؤسسة الاجتماعية فتولي اهتماما للأطر الثقافية والاجتماعية التي تحكم اختيار الفاعلين وفقا لمنطق الملائمة وليس المصلحة كالعقلانية الرشيدة. أما المؤسسة التاريخية، فهي تركز على تاريخ تطور المؤسسات وعلاقة الفاعلين بها، مؤكدة أن خيارات الفاعلين السابقة تحكم خيارهم في الوقت الراهن والمستقبل (Hall, Taylor 1996:955-956).

وبينما يرى بعض الباحثين أن المدارس الثلاث متعارضة، فإننا نرى أنهن تساهمن في فهم توجهات واختيارات الفاعلين السياسيين والدينيين محل الدراسة، ففهم المصالح



والقيم الاجتماعية والثقافية بالإضافة إلى تاريخ خيارات هؤلاء الفاعلين تشكل أطرا متكاملة لفهم سلوك الفاعلين الدينيين وطبيعة علاقتهم بالمؤسسات الحاكمة للمجال الديني.

وحتى يستطيع الباحث تحليل تلك القواعد المؤسسية الحاكمة للمجال الديني ومعرفة المحددات التي تحكم سلوك الفاعلين الدينيين والسياسيين داخل المجال الديني، ستستخدم الدراسة أداتي: تحليل النصوص والمقابلات الشخصية المعمقة بهدف تتبع مصالح الفاعلين المختلفين ومدى تأثيرها وتأثرها بالقواعد التي تحكم المجال الديني.

### ثانيا: وزارة الأوقاف المصرية: النشأة والهيكلة الإداري

تعود بداية وزارة الأوقاف إلى عهد محمد علي والذي أصدر أمرا في 1835 بإنشاء "ديوان عمومي للأوقاف" وتحدد اختصاصات ذلك الديوان بموجب لائحة رسمية في 1836 تحت عنوان "لائحة ترتيب عملية الأوقاف بالثغور والبنادر"، ثم قرر محمد علي في 1837 إلغاء الديوان لعدم تلبية احتياجاته. إلا أن عباس الأول أعاد العمل بهذا الديوان واستمر العمل به ساريا حتى عام 1895. في عام 1913 صدر قرار تحويل ديوان عموم الأوقاف إلى نظارة (وزارة) الأوقاف ليتولى إدارته ناظرا (وزيرا) عضوا في مجلس الوزراء بعد أن كان الديوان مستقلا عن الحكومة، وان ظلت ميزانية الأوقاف مستقلة عن ميزانية الدولة. وقد شهدت الفترة من 1914 إلى 1934 توسعا في حجم الأوقاف التي تشرف عليها الوزارة، قبل ان تبدأ في التناقص مرة أخرى من 1934 وحتى 1952 بسبب ضعف ثقة المستحقين في وزارة الأوقاف بسبب ضعف كفاءتها الإدارية.

أما بعد تغيير النظام في 1952، فقد فقام النظام السياسي الجديد بالإبقاء فقط على الوقف الخيري وحل الوقف الأهلي في سبتمبر 1952. كما صدر القانون 247 لسنة 1953 والذي جعل وزير الأوقاف ناظرا على جميع الأوقاف الخيرية. ثم صدور القانون 152 لسنة 1957 والذي قضى باستبدال أراضي الأوقاف الخيرية للإصلاح الزراعي على أن تؤدي الهيئة العامة للإصلاح الزراعي لوزارة الأوقاف

سندات تساوي قيمة الأراضي الزراعية وما عليها (إبراهيم البيومي غانم، وزارة الأوقاف، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، 2006).  
كما أصدر نظام يوليو القانون 272 لسنة 1959 بتنظيم وزارة الأوقاف، والذي يعد نقطة تحول رئيسية في هيكل وزارة الأوقاف الإداري المستمر إلى الآن. وينقسم الهيكل الإداري لوزارة الأوقاف إلى قطاعين رئيسيين:

**1- ديوان عام الوزارة:** والذي يضم أربع إدارات مركزية هي شؤون الدعوة وشؤون البر والشؤون المالية والإدارية وشؤون مكتب الوزير، بالإضافة إلى عشر إدارات عامة هي: الشؤون المالية والإدارية، وإدارة التدريب، وإدارة التفتيش العام، وإدارة الأوقاف والمحاسبة، وإدارة البر، وإدارة الشؤون القانونية، وإدارة التخطيط والمتابعة، وإدارة المساجد، وإدارة الشؤون الهندسية، وإدارة العلاقات الخارجية.

**2- قطاع المديرية الإقليمية:** والذي يضم مجموعة من المديرية التي تتوزع على محافظات الجمهورية. وينقسم القطاع إلى إدارتين: الإدارة المركزية لشؤون مديريات الوجه البحري والإدارة المركزية لشؤون مديريات الوجه القبلي. وتختص تلك الإدارات بالتنسيق بين أعمال المديرية والوزارة، ومراجعة مشروعات ميزانيات المديرية في ضوء احتياجاتها (نبيل عبد الفتاح وآخرون، تقرير الحالة الدينية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 1995).

وتتبع وزارة الأوقاف هيئتين هامتين: المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية وهيئة الأوقاف المصرية.

**أ. المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية:** والذي نشأ في 1960 تحت اسم إدارة العمل الاتصال بالشعوب الإسلامية وذلك بهدف خدمة أهداف الدعوة الإسلامية داخل مصر وخارجها.

**ب. هيئة الأوقاف المصرية:** نشأت هيئة الأوقاف المصرية بموجب القانون 80 لعام 1971.

### ثالثا: سياسات وزارة الأوقاف قبل وبعد 25 يناير 2011

سعت وزارة الأوقاف خلال عهد مبارك العديد من المرات إلى إحكام سيطرتها على المساجد، إلا أن محاولاتها باءت دائما بالفشل. فطبقا للقانون رقم 157 لسنة 1960 لوزارة الأوقاف أن تتولى إدارة المساجد سواء صدر بوقفها إشهار أو لم يصدر، إلا أن الأوقاف لم تستطع أبدا تنفيذ هذا القانون بسبب نقص إمكانياتها وغياب الإرادة السياسية لدعم جهودها. وبينما أعلنت وزارة الأوقاف خلال عهد مبارك عن ضم أكثر من 90% من المساجد، فإن هذا الضم جاء شكليا فقط، أو ما اصطلح على تسميته ب"الضم الورقي"، فاضحت تلك المساجد رسميا تحت سيطرة الأوقاف ولها امام معين من قبل الوزارة، لكن على ارض الواقع ظل قطاع كبير من تلك المساجد فعليا خارج نطاق سيطرة الأوقاف. فبينما كان لهذه المساجد أئمة معينين من قبل وزارة الأوقاف، تولت بعض الحركات الدينية الخطابة في المسجد دون أن يسمح لأئمة الأوقاف باعتلاء المنبر. وطبقا لوزير الأوقاف الحالي، محمد مختار جمعة، فإن الوزارة عند توليه المسئولية في يوليو 2013 كانت تسيطر على أقل من نصف المساجد المصرية.<sup>325</sup>

ويعود فشل الأوقاف في إحكام سيطرتها على المساجد خلال عهد مبارك بالأساس إلى نقص إمكانيات الوزارة المادية والبشرية. فلم تملك وزارة الأوقاف العدد الكاف من الأئمة للسيطرة على جميع المساجد، كما أن موارد الوزارة المالية لم تكن تكفي لدفع رواتب العاملين بتلك المساجد والذي يصل عددهم في بعض المساجد إلى 5 افراد. وذلك بالإضافة إلى غياب القرار السياسي، فقد سعى نظام مبارك إلى استخدام المساحة الممنوحة لبعض القوى الإسلامية داخل المجال الديني كأداة للشواب والعقاب السياسي بهدف ضمان ولائها للنظام السياسي. فسمح نظام مبارك للجمعيات الدينية كالجمعية الشرعية والتيارات الدينية كالدعوة السلفية بهامش من الحركة داخل المجال الديني في مقابل امتناع تلك التيارات عن انتقاد مبارك وسياساته.

<sup>325</sup> حوار وزير الأوقاف محمد مختار جمعة، برنامج بحدوء، قناة سي بي سي، <http://is.gd/diRU7s>

وهو الأمر الذي وضع سياسات وزارة الأوقاف رهن لتوازنات علاقة النظام السياسي مع القوى الدينية.

عرف المجال الديني في مصر حالة غير من المسبوقة من التسييس في أعقاب الإطاحة بنظام مبارك في ظل تحول العديد من القوى العاملة في المجال الديني إلى العمل في المجال السياسي واستغلالهم المجال الديني للدعاية السياسية وبخاصة جماعة الإخوان المسلمين وحزبها الحرية والعدالة والدعوة السلفية وحزبها النور. وقد بدا هذا الأمر جلياً خلال الاستفتاء على التعديلات الدستورية في مارس 2011 واستمر خلال الانتخابات البرلمانية نهاية 2011 والرئاسية منتصف عام 2012. كما عرفت المساجد المصرية حالة غير مسبوقة من الاستقطاب طبقاً لطبيعة القوى السياسية التي تسيطر على المسجد والتوجهات السياسية للأئمة. وشهدت المساجد صراعاً بين أئمة الأوقاف وبعض رموز التيارات الدينية حول اعتلاء المنبر وإلقاء خطبة الجمعة كما جرى في مسجد النور بالعباسية حيث قام بعض رواد المسجد من التيار السلفي بمنع خطيب الأوقاف الشيخ أحمد ترك من إلقاء خطبة الجمعة في إبريل 2011.

وبعد فوز مرشح جماعة الإخوان المسلمين محمد مرسي في يونيو 2012، تولى الشيخ محمد طلعت عفيفي، الوكيل العلمي للجمعية الشرعية منصب وزير الأوقاف. شهدت تلك الفترة تعيين مجموعة من الشخصيات المحسوبة أو القريبة من جماعة الإخوان المسلمين داخل الوزارة والهيئات التابعة لها كالمجلس الأعلى للشئون الإسلامية. وقد وجهت بعض القوى السياسية الاتهامات لجماعة الإخوان المسلمين خلال تلك الفترة بمحاولة بسط سيطرتها على المجال الديني لاستغلاله سياسياً لصالحها كما كان يفعل نظام مبارك. كما تظاهر قطاع من الأئمة ضد طلعت عفيفي متهمين إياه بالسعي إلى ضمان تبعية مساجد الأوقاف لجماعة الإخوان المسلمين. وقد عارضت نقابة الدعاة المستقلة سياسة وزير الأوقاف وتظاهرت ضده العديد من

المرات. كما اتهمه نقيب الدعاة الشيخ محمد البسطويسى بأن الوزارة في عهده تعمل وفق أجندة جماعة الإخوان المسلمين.<sup>326</sup>

وفي أعقاب تدخل القوات المسلحة في يوليو 2013 لإزاحة محمد مرسي وطرح خارطة طريق سياسية جديدة عقب المظاهرات الشعبية التي شهدتها عدة مدن مصرية في 30 يونيو 2013، تغيرت سياسات وزارة الأوقاف. فانتهجت القيادة الحالية لوزارة الأوقاف منذ تولي الشيخ محمد مختار جمعة المسؤولية العام الماضي مجموعة من السياسات بهدف إحكام سيطرة الدولة على المجال الديني والدعوي، بعد ان رأت فيه مجال للمعارضة السياسية للنظام الجديد. فقررت تفعيل قرار سابق بإغلاق الزوايا والمساجد التي تقل مساحتها على 80 مترا خلال صلاة الجمعة لتقتصر الصلاة على المساجد الكبيرة فقط. ثم اتخذت قرار بضم جميع المساجد والزوايا في جميع أنحاء الجمهورية إلى الوزارة. كما ضغطت الوزارة على الجمعيات الدينية من أجل إبرام بروتوكولات تعاون تسمح لوزارة الأوقاف بفرض سيطرتها الدعوية على مساجد تلك الجمعيات كما هو الحال مع الجمعية الشرعية وجمعية أنصار السنة المحمدية.

بالإضافة إلى سعيها للسيطرة على المساجد، سعت الوزارة أيضا إلى إحكام سيطرتها على اختيار الأئمة والخطباء. فرفضت الأوقاف تصدى غير الأزهرين للخطب والدروس الدينية وقامت بمنع 13 ألف إمام وخطيب ممن لا يحملون مؤهلات دينية من اعتلاء المنبر. كما قررت الوزارة توحيد موضوعات خطبة الجمعة على جميع مساجد الجمهورية من خلال نشر موضوع الخطبة وعناصره الأساسية. وأصدر رئيس الجمهورية السابق عدلي منصور في يونيو 2014 القانون رقم 51 لتنظيم الخطابة والدروس الدينية في المساجد،<sup>327</sup> والذي نص على أنه لا يجوز لغير المعيّنين من وزارة الأوقاف والوعاظ بالأزهر الشريف ممارسة الخطابة إلا بتصريح من شيخ الأزهر أو وزير الأوقاف. ويعاقب القانون بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز سنة وبغرامة لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه أو

<sup>326</sup> حوار الشيخ محمد البسطويسى مع المصري اليوم، 16 مارس 2013، <http://is.gd/v3XWC9>

<sup>327</sup> للاطلاع عن نص القانون: <http://is.gd/CdIkEt>

يأحدي هاتين العقوبتين، كل من قام بممارسة الخطابة أو أداء الدروس الدينية بالمساجد وما في حكمها بدون تصريح أو ترخيص. كما نص القانون على أن يكون للعاملين المتخصصين بوزارة الأوقاف الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بالاتفاق مع وزير الأوقاف صفة مأموري الضبط القضائي بهدف العمل على تطبيق مواد هذا القانون.

وأصدرت الوزارة مؤخرا بالتعاون مع الأزهر الشريف ميثاق الشرف الدعوي،<sup>328</sup> والذي جاء فيها أن جميع المساجد تخضع في تنظيم شؤونها إلى إشراف وزارة الأوقاف دون سواها من الأحزاب أو الجماعات أو الجمعيات. كما أكد أنه لا يجوز توظيف المساجد لتحقيق مكاسب سياسية أو حزبية أو انتخابية. ووضع الميثاق عدة شروط للخطابة في المساجد جاء في مقدمتها التوقيع والالتزام بالميثاق نفسه والالتزام بالخطبة الدعوية لوزارة الأوقاف. وأكد وزير الأوقاف أن جميع بنود هذا الميثاق ملزمة لمن يريد اعتلاء المنبر للخطابة.

وبينما راهنت بعض القوى السياسية والدينية كالتيار السلفي استنادا إلى تجربتها السابقة على عدم قدرة وزارة الأوقاف على إحكام سيطرتها على المساجد والأئمة، إلا أن الوزارة على خلاف تلك التوقعات نجحت إلى حد كبير في تنفيذ سياساتها.<sup>329</sup>

رابعا: الفاعلون الدينيون والصراع حول القواعد الحاكمة للمجال الديني في

#### مصر

لم تعد وزارة الأوقاف باعتبارها الممثل الرسمي للدولة المسئول عن إدارة المجال الديني -باعتباره أحد مساحات المجال العام- الفاعل الوحيد والمتحكم في هذه الإدارة، وذلك بعد سنوات طويلة من الانفراد بامتلاك التأثير والتصور الأكثر تكاملا حول إدارة المجال الديني وتنظيمه. حيث أخذ عدد من الفاعلين الآخرين في الصعود

<sup>328</sup> للاطلاع عن نص ميثاق الشرف الدعوي: <http://is.gd/B7i91c>

<sup>329</sup> جورج فهمي، الدولة المصرية والمجال الديني، مركز كارنيجي لدراسات الشرق الأوسط، سبتمبر 2013،

<http://is.gd/1Pxbf9>

- بعضهم كان موجودا بالفعل في مراحل سابقة- ومن ثم التأثير على نحو أكبر في المجال الديني، واكتساب مساحات فيه، باتت بدورها تؤثر في شكل هذا المجال مجملا وتفرض بدورها قيود ومتغيرات واقعية على الدولة/ أو وزارة الأوقاف، في عملها وسياساتها، وهو ما تقابله الأخيرة بدورها بمحاولة التأثير على هؤلاء الفاعلين وممارساتهم وتنظيمهم في هذا المجال توافقا مع هذه المستجدات. وقد وقع اختيار الدراسة على عدد ممن عدتهم أبرز الفاعلين في المجال الديني، والأكثر تأثيرا فيه، في محاولة للتعرف على تصورات هؤلاء الفاعلين حول المجال الديني وكيفية إدارته، والقواعد المفعله في هذا الصدد، وهم الدعوة السلفية، والنهج الصوفي الطرائقي ممثلا في عناصر أو تيارات داخل الطريقتين النقشبندية والرفاعية.

يختلف المجال الديني القائم حاليا عنه في فترات سابقة، في الطبيعة التي بدأ هذا المجال في أخذها نحو المزيد من التعددية من حيث الفاعلين، والتنوع في خلفيتهم ومنهجهم الفكرية والشرعية، حيث اتسم المجال الديني لوقت طويل بأحادية الفاعلين المخاطبين بسياسات الوزارة ممثلين في خطباء وأئمة الأوقاف المتخرجين من حاضنة الأزهر، والمعاهد العلمية الشرعية القريبة للخط الأزهرى الأشعري المتصوف، وهي المعاهد التي بالرغم من قربها من الأزهر ومدارسه العلمية، إلا أنها تقع على مسافة منه، ومن ثم لا يمكن حسبها عليه تماما، والأقرب للدقة أنها أكثر انتماءً وقربا من الدولة ووزارة أوقافها، ممتزجة بقدر من الصبغة الأزهرية.

إلا أن هذه الأحادية أو ما يمكن تشبيهها بوضعية الاحتكار أخذت في الانحسار لصالح ظهور فاعلين جدد، منتمين لتيارات علمية شرعية مختلفة، كما هو الحال في المجموعات المنتمية للتيار السلفي، بتعدد اتجاهاته، وغيرها من المجموعات المحسوبة على تيار الإسلام السياسي، ومن ثم تراجعت قدرة المؤسسة الرسمية على الانفراد بتشكيل المحتوى الفكري والشرعي للمجال الديني. وحيث أن المساجد هي الساحة الأبرز في المجال الديني، تجدر الإشارة لعامل تمييز أساسي بين المساجد، له تأثيره على إدارة المساجد، وهو عامل التأسيس، وهنا نفرق بين الحيز المنشأ والمؤسس من جانب الوزارة متمثل في المساجد التابعة لها، والتي تخضع بشكل كامل وأساسي في عملها

وتبعتها والأئمة والخطباء المسيطرين عليها للوزارة، في مقابل حيز آخر مجتمعي - إن جازت التسمية - مؤسس بالأساس من جانب الأطراف الاجتماعية سواء كانوا فاعلين دينيين أو أهليين (أشخاص أو جماعات من جموع المؤمنين دون انتماء فكري وتنظيمي بعينه)، ويقع الفاعلون المختارون للدراسة ضمن الحيز الثاني.

### الطرق الصوفية والتيار السلفي

من جملة الفاعلين المتعددين الموجودين في الساحة الدينية، يبدو أن كل من الطرق الصوفية، والتيار السلفي بتنوعاتها هم الأكثر رسوخا، وتسييدا للمشهد. وهنا يمكن التمييز بين الطرق الصوفية باعتبارها من أقدم الفاعلين، والأقرب للخط التاريخي للأزهر، والتي اتسم وضعها باستقرار لسنوات طويلة من حيث وجود قدر من التفاهات بين الوزارة وبين هذه الطرق على خضوع المساجد الخاصة بها للوزارة والرقابة عليها، مع إتاحة الفرصة لهذه الطرق بإدارة المساجد.

وهي الوضعية المخالفة لحالة التيار السلفي، والذي كان خارج أي أطر للتفاهات الرسمية مع الوزارة أو الدولة، لسنوات طويلة، وغلب عليه محاولة العمل في نطاق الظروف المتاحة، والاستفادة قدر الإمكان من المساحات الاجتماعية المفتوحة، والتي تزايدت مع تراجع قبضة الدولة وسيطرتها على المجال الديني مجملا، والمساجد في القلب منه لسنوات طويلة، حيث عمد هذا التيار لمحاولة بناء مساجد خاصة به من أجل الانتشار، والتواصل مع جمهور هذا التيار، واستقطاب شرائح جديدة له، وما يتصل بالطبع من أنشطة اجتماعية لهذه المساجد.

وهي الوضعية التي صبغت هذه التعددية بقدر من التنافس في الساحة الدينية بين هؤلاء الفاعلين، حيث أن التنافس بينهم يأخذ عدة أشكال، وهو التنافس الذي يجرى على أكثر من مستوى أحداها المستوى المنهجي الشرعي والفكري، وكذلك على مستوى محاولات الانتشار والتوسع، وأخيرا على مستوى التأثير وإعادة تشكيل المجال والخطاب الدينيين، والمساجد في القلب من هذا التنافس حيث يشير بعض الفاعلين (الطرق الصوفية) لمحاولات السيطرة من جانب التيار السلفي على المساجد



في بعض الحالات، ليست فقط التي لا تحظ باهتمام من جانب الدولة ولا يوجد بها أئمة دائمين ومستقرين، بل ومحاولة السيطرة في مراحل سابقة على الثورة، على المساجد وخاصة الصغيرة منها، أو البعيدة عن العاصمة أو المركز، أو الواقعة في المناطق المهمشة من المدن وبخاصة في محافظات الشمال أو الوجه البحري.<sup>330</sup> فيما يمكن وصفه بسياسة ملء الفراغات التي انتهجها التيار السلفي، وهو الصراع الذي تلوم فيه الطرق الصوفية على الدولة عدم قدرتها على الحماية ووقف هذا الزحف على المساجد التابعة لها خاصة في المراحل السابقة عن محاولات التحرش بالطرق الصوفية ومريديها من كثير من المراحل السابقة عن محاولات التحرش بالطرق الصوفية ومريديها من جانب التيارات السلفية، وهي الوضعية التي جعلت هؤلاء الفاعلين يرتكون لعوامل أخرى خارج الأطر الرسمية للحفاظ على مساحات التأثير الباقية تحت يديهم (المساجد والمساحات المرتبطة بها) وكعامل حماية من أية اعتداءات، وهو المتجسد على وجه التحديد في الركون لجمهور المريدين لهذه الطرق ومساجدها، كعامل حاسم يمنع أي مخالف لهذا الخط من التعدي على الطرق ومساجدها،<sup>331</sup> وهي ما يمكن أن نصفه بالاحتكام لجمهور المؤمنين والمريدين في الشارع كعامل رادع لأية تهديدات.

واتصالاً بهذه العوامل غير الرسمية والتي تلعب دوراً في إدارة المجال الديني والمساجد في القلب منه باعتبارها القنوات الرئيسية للمجال والخطاب الديني، يمكن الإشارة على نحو أكثر تفصيلاً للترتيبات والعلاقات الاجتماعية العرفية، وهو ما يكون أوضح في إطار المناطق الجغرافية البعيدة عن المركز/العاصمة وخاصة في صعيد مصر، والذي يُعرف عنها رواج أكبر للأطر غير الرسمية، وتجذر الطرق الصوفية فيها، وتداخل الأخيرة في المنظومة الثقافية الشعبية لقاطني الصعيد، وامتلاك العائلات هناك عدد كبير من المساجد بشكل أهلي، وهو ما يُوجد قدر من التداخل بين الانتماءات العائلية والقبلية وبين السيطرة على هذه المساجد على نحو لا يسمح بأي حال من الأحوال بمثل حالات التعدي والاستحواذ على هذه المساجد من جانب التيارات

<sup>330</sup> مقابلة مع أحد شيوخ الطريقة الرفاعية، 4 يناير 2015

<sup>331</sup> مقابلة مع أحد شيوخ الطريقة الرفاعية، 7 يناير 2015

السلفية، مراعاة للقواعد الاجتماعية المستقرة هناك. وهي العوامل التي تستوعبها وتدركها وزارة الأوقاف وإداراتها هناك، وتسمح بhamش إدارة أهلية أكبر للمساجد، وما يتصل به من ساحات تابعة للطرق الصوفية المتواجدة هناك. إلا أن هذا الهامش المتاح والسابق الإشارة له من جانب الوزارة في الحركة والتعامل لا يمكن تعميمه وسحبه على سياسة الوزارة على المستوى الوطني للجمهورية في كل المناطق، والذي إن تواجد في مناطق أخرى فإنه لا يُفعل بالضرورة في كل الأوقات، ولا ينطبق على كل الفاعلين في المجال الديني، حيث تشكل المساجد الكبرى، والمساجد المتواجدة في العاصمة والحواضر الكبيرة، وكذلك المساجد في أقاليم جغرافية بعينها ذات الحساسية للدولة مثل سيناء -بحكم العوامل الأمنية- أولوية كبيرة في سياسات الوزارة، على نحو يصبغ سياسة الوزارة تجاهها بالمركزية، وتراجع هامش الإدارة الأهلية في إدارة هذه المساجد أو المساحات من المجال الديني، وهو ما تفاقم وترسخ بشكل أكبر بعد 30 يونيو، وخاصة في حالة سيناء، وهو يعكس في النهاية طبيعة العلاقات الاجتماعية وتوازنات القوى في مناطق بعينها، تفرض أمر واقع على الجميع بما فيه الدولة، وكذلك وجود ترتيبات وأولويات في أهمية نطاقات بعينها في المجال الديني دون غيرها، والتي يحكمها منطق حضور الدولة في مناطق بعينها القريبة من المركز.

القواعد السابق الإشارة لها تقودنا لاستنتاج مفاده أن المجال الديني في مصر يغيب عنه وجود جملة من القواعد التنظيمية المستقرة الراسخة التي يخضع لها المجال الديني، وهو الأمر الذي يعزز من إدراك الفاعلين السابق الإشارة لهم من أن إدارة المجال الديني، خاصة على المساجد، يغيب عنها في المجمل العدالة والإنصاف والحياد، وفقا لما يراه كل طرف منهم.

وتعد أول النقاط محل التنازع والسجال بين الطرفين هي تلك المتعلقة بـ"تكافؤ الفرص والتقنوات المتاحة"، والتي أحداها متعلق بتفاصيل الإدارة اليومية للمساجد والساحات، حيث ترى اتجاهات داخل الطرق الصوفية، أن الدولة تحرم هذه الطرق من إمكانية الانتشار والتوسع، والتواصل مع الجمهور وجمهور المؤمنين السائلين، وكسب مرئدين لخطها المتسامح من الراغبين في التعرف عليه، في ضوء سياسة الوزارة

التي تُلزم القائمين على المساجد والعمال التابعين لهذا الخط أو القريبين منه في أحسن الأحوال، بإغلاقها في غير أوقات الصلاة في عدد كبير منها، وهو الشرط والإلزام الذي لا يُطبق على التيار السلفي ومساجده، والذي تبقي مساجده مفتوحة باستمرار، الأمر الذي يفيد منه الأخير في الانتشار وكسب جمهور جديد لصالحه.

هذا الشعور بعدم المساواة أو الإنصاف، وخاصة فيما يتعلق بتكافؤ الفرص، يمتد كذلك للتيار السلفي، والذي يرى أن فرص الدعاة والأئمة التابعين له في التواجد داخل الأوقاف كموظفين مستقرين به (كخطباء وأئمة) ليست على القدر ذاته مع المنتمين سلفا لمنظومة التعليم الأزهري، على اعتبار أن الأئمة يأتون بالأساس من هذه المنظومة، وهي المنظومة، التي بقيت لوقت طويل لا تضم إلا المنتمين والقريبين من خطها الفكري والشرعي، والتي لم تسمح لغيرهم بالانضواء فيها لاعتبار تغول هذه المنظومة في القدم، وتقاطعها مع قطاعات اجتماعية ومناطقية بعينها في الدولة المصرية، وهي التي لم تتعرض للتأثير السلفي بنفس القدر الذي تعرضت له قطاعات أخرى - وهو الأمر الذي أخذ في التراجع نسبيا مؤخرا- والتيار السلفي مما يمكن وصفه بالحديث (جيليا) مقارنة بالمنظومة الأزهرية، ومن ثم لم تتمكن العناصر المنتمية لهذا التيار منذ البداية في الالتحاق بمنظومة التعليم والإعداد الأزهري في هذا الصدد. إلا أن وضعية استشعار عدم الإنصاف تمتد كذلك لاختبارات الوزارة لتعيين ما يُعرف بخطباء المكافأة (وهي قناة موازية لتعيين الأئمة لا تشترط المرور في قنوات التعليم الأزهرية التقليدية الطويلة) وهي بدورها وفقا للتيار السلفي يغلب عليها طابع الإفصاء والاستبعاد من خلال طرح أسئلة شرعية في الاختبارات تتوافق مع الخط الأشعري المتصوف (كطرح أسئلة متعلقة بالصلاة في المساجد ذات الأضرحة، وفوائد البنوك، وغيرها من القضايا التي يرفضها التيار السلفي فقهيا) وعلى هذا الأساس يتم استبعاد أئمة وخطباء التيار السلفي المحتملين باعتبارهم غير متوافقين مع هذا الخط.<sup>332</sup>

<sup>332</sup> مقابلة مع أحد شيوخ الدعوة السلفية، 20 يناير 2015

وهو ملمح مشهود في إطار مستجدات سياسة الوزارة لإدارة الساحة الدينية، حيث تعمل الوزارة قدر الإمكان على إدارة غالبية المساحات المرسومة والمحددة بالفعل بين التيارات المختلفة بما فيها التيارين محل الدراسة في مرحلة ما بعد 30 يونيو، ومحاولة وضع خطوط فاصلة أكثر وضوحا بين مساحات كل تيار، حيث كان الوضع سابقا يتم فيه تعيين أئمة وخطباء بشكل عشوائي داخل الوزارة، بما فيها المساجد التابعة للصوفية أو المتصوفة وعلى وجه التحديد التي يتواجد داخلها أضرحة، ويتضح فيما بعد أن لهم انتماء للتيار السلفي أو غير متوافقين مع الخط الصوفي، ما كان محل تنازع ومناوشات دائمة بين الفريقين، وهو ما تداركته الوزارة حاليا، بتعديل سياستها في تعيين الأئمة والعمال بحيث يُعين في هذه المساجد من يتفق مع الخط الفكري والديني الصوفي، وهو ملمح يعكس ضمنا جملة من الأمور أولها هو وجود توجه للدولة للحسم -قدر المستطاع- في هذا الملف الذي تم إهماله لسنوات، ووجود توجه لديها لإدارة التنافس وتقسيم المساحات بين هؤلاء الفاعلين في المجال الديني على نحو أكثر استقرارا ومحاولة تجنب أي نوع من الصراع بين الأطراف، إلا أن الملمح الأهم الذي يمكن التوصل له من هذا القرار هو حالة القبول الضمني والاعتراف من جانب الدولة بفاعلين جدد طالما كانوا متجاهلين من قبل الدولة لسنوات في المجال الديني وهم التيارات السلفية، نحو تقنين أوضاعهم وإقرار تواجدهم في المجال الديني كفاعل رئيسي مقبول به طالما التزم بجملة من الشروط، وفي نطاق مساحاته الخاصة.

وهي نقطة تقود لتبين ملمح آخر رئيسي في فهم طبيعة سياسة الإدارة للوزارة، وهو أنها لا تمتلك توجهها شرعيا أو دينيا مفضل بعينه فيما يتعلق بالإدارة، ومن ثم إقصاء الباقية دونه، أو بعبارة أخرى أن الوزارة لا تمتلك تصور حول وضع مثالي بعينه ترغب في الوصول له، بل الاعتقاد الأقرب هو وجود تغليب للاعتبارات الإدارية والوظيفية لدى الوزارة، خاصة اعتبارات الاستقرار، والضبط، وإحكام القبضة والإدارة على هذا المجال، توافقا مع الخط العام السياسي فيما يتعلق باعتبارات تجنب الصدام مع الدولة، ونبد منهج التكفير والعنف، وتجنّب هذه المساجد والمنابر أي مضمون أو محتوى يرتبط بالعمل السياسي والحزبي.

وهي الاعتراف الضمني الذي قبلت به واستفاد منه بقوة التيار السلفي، خاصة ما يُصطلح على تسميته بالسلفية العلمية، وفي مقدمتها الدعوة السلفية بالإسكندرية، وهو ما يتضح من خلال ما تبديه من ترحيب بهذا القبول من جانب الدولة أو الوزارة بعد سنين من التعقب من جانب الدولة وأجهزتها الأمنية، والتغاضي عن أو التجاهل لوجودهم من الأساس، وكذلك ما تبديه الدعوة من قابلية بالشروط والقواعد وربما بعض التضييقات التي تمارسها الوزارة على المجال الديني في أعقاب 30 يونيو، وهو ما يتجسد بقوة في واقعيتين أساسيتين أولهما واقعة توقيع البروتوكول بين وزارة الأوقاف والدعوة السلفية فيما يتعلق بتقنين وضعية مساجد الدعوة وانضواءها تحت مظلة الأوقاف ورقابتها، وقابلية أن يقنن الأئمة والخطباء المنتمين لها أوضاعهم، من خلال التوجه للمعاهد الأزهرية والتابعة للأوقاف للحصول على الإجازة ليتمكنوا من الخطابة والإمامة. والواقعة الأخرى هي القابلية بتجميد المعاهد الخاصة بإعداد الدعاة التابعة للدعوة، والقبول بالهامش المتاح للدعوة في الحركة بالعمل في عدد من المساجد التي تركتها الوزارة للمساجد التابعة للدعوة للعمل من خلالها، واعتلاء منابرها. وهو ما يقوي من الاعتقاد بأن محاولات قبض الوزارة أو الدولة سيطرتها على المجال الديني وخاصة المساجد ليست نهائية و ليست بالغة المدى، بل أن الدولة تسمح بقدر - ضئيل حقيقة- للفاعلين الدينيين بالحركة والتواجد ضمن الشروط التي صككتها مع بداية المرحلة السياسية الحالية، ومن ثم هي محاولات للتنظيم والضبط قابلة للتفاوض والتفاهم مع الوزارة أو الدولة.

### الدعوة السلفية كفاعل نشط في الساحة الدينية:

في أعقاب التطورات السياسية والاجتماعية في مصر في أعقاب 30 يونيو، والتي شهدت قدر من الفترة للمجال الديني، بداية من خروج جماعة الإخوان المسلمين من المشهد الرسمي، وعودتها للعمل تحت الأرض، وما أوجده ذلك من فراغ في فضاء تيار الإسلام السياسي، يبدو أن الدعوة السلفية تسعى لطرح نفسها باعتبارها وريثة لجزء من هذا الفضاء، وخاصة المجال الدعوي منه، باعتبارها الفاعل الأقدر دعويا على

احتواء خطر تنامي المد الجهادي والتكفيرى المتنامى، وتفكيك أطروحتة، ومن ثم إعلانها لقابلية التعاون مع الدولة، وبخاصة مؤسسة الأزهر، من أجل التداول حول كيفية مواجهة هذا المد، وتنسيق الجهود في هذا الصدد، استنادا في ذلك لما يمكن تسميته بخبرة وتراث الدعوة في الرد على السلفية الجهادية، والتكفيريين في رسائلهم الدينية والدعوية منذ أواخر الثمانينات. وهو طرح يعكس الندية التي تطمح الدعوة لتحقيقها في علاقتها بمختلف الأطراف، بما فيها القريبة من الدولة، والذي يبدو أنه تحقق للدعوة ولو بصورة جزئية على النحو الذي نجده في وجود درجة من القبول الضمني من جانب مؤسسة كبيرة وراسخة مثل الأزهر -على خلاف واضح ومنهجي مع الدعوة- نحو التفاهم والتنسيق معهم في هذا الصدد. إلى جانب إطلاقها لمبادرات لإمكانية مساعدة وزارة الأوقاف في عملية إعداد الأئمة، والتي تعاني من إشكالية قلة أعدادهم.

في مقابل هذا الطرح والمبادرة من جانب الدعوة السلفية، للمعاونة في مراقبة المجال الديني وضبطه، يبدو أن الوزارة تبتدى قدرا كبيرا من عدم الارتياح والثقة، والتامل تجاه الدعوة والتيار السلفي مجملا، وهو ما يمكن قراءته في ضوء اعتبارين أساسيين، أولهما رغبة الوزارة في أن يبقى زمام السيطرة والحسم في يدها، منفردة دون أية شراكات أو تحالفات، وهو جزء من توجه السلطة العام في مصر حاليا نحو إدارة العلاقة مع المجتمع دون وسطاء أو تحالفات حاكمة، والاعتبار الثاني هو وجود قدر من الريبة والتصورات التي تستبطنها الوزارة تجاههم باعتبارهم قريين بدرجة أو بأخرى من خط السلفية الجهادية الفكرى، ناهيك عن وسم الانتماء لتيار الإسلام السياسى في مصر.

ومن ثم فإن تعامل الوزارة معهم وقابليتها للتنسيق وتقنين أوضاعهم محكوم بالأساس باعتبارات الأمر الواقع وتواجههم المكثف في المجال الديني. وهو ما ينعكس في التذبذبات البادية في سياسات الوزارة تجاه الدعوة والمتممين لها، ففي أعقاب البروتوكول الذي تم توقيعه مع الدعوة ومشايخها لاجتياز اختبارات الأوقاف، تم رفض

الكثير منهم واستمرار قرار منعهم من اعتلاء المنابر، وهو ما أثار تحفظ عدد من شيوخ الدعوة لأنه نكوص عن اتفاق الوزارة معهم.<sup>333</sup>

في ضوء التطورات الأخيرة يبدو أن الدعوة السلفية هي الفاعل الأقدر على توظيف مختلف الأدوات المملوكة لديه من أجل دعم مشروعه أو تصوره عن المجال الديني، في إطار ما يمكن تسميته بعملية تقسيم الأدوار أو المهام خدمة لهذا التصور، مستفيدا من ثقله الكبير، فنجد أنه في أعقاب ترتيبات الـ3 يوليو، تصدرت الدعوة السلفية للاشتباك مع مسائل تنظيم المجال الديني، وإدارته من جانب وزارة الأوقاف أكثر من حزب النور، على النحو الذي تكشف عنه التصريحات الإعلامية والدعائية من جانب الدعوة للاشتباك مع قرارات الوزارة المختلفة، والعديد من الأحداث المستجدة على الساحة الدينية. في مقابل ما سبق من الدفع بحزب النور، في إطار مراعاة جملة الخطوط الفقهية والتأصيلية الأساسية للدعوة، كوسيلة لبلورة الموقف السياسي والشق الإداري، وكذلك للتواصل مع الوزارة على نحو مستمر حول رؤية الدعوة للمجال الديني وإيصال الرسائل المناسبة، وهو الأمر المستمر نسبيا حتى الآن.

وهو الأمر الذي بمداه على استقامته، يمكن قراءته كجزء من استراتيجية الدعوة الجديدة في تفعيل وتنشيط الظهير الاجتماعي ممثلا في الدعوة وجمهورها تناسبيا مع اللحظة السياسية الحالية في مصر، أكثر من الاعتماد على الهيكل السياسي ممثلا في الحزب، وهو ما يدعمه جملة المواقف والأحداث التي اشتبكت معها الدعوة خلال الفترة الأخيرة، وفي هذا الصدد يمكن الإشارة لمسألة الرد على إسلام البحيري، والحملات المنظمة في هذا الصدد، كحملة "دافع"، المنضوي تحت منها عدد من الشباب القريبين من الدعوة والتيار السلفي، وما طرحوه في هذا الصدد عن إمكانية

<sup>333</sup> أزمة تصاريح الخطابة بين السلفيين والأوقاف على أعتاب قصر الاتحادية، جريدة اليوم السابع، 14 ديسمبر

<http://is.gd/upiPMZ>، 2014

عقد مظاهرات وحملات ميدانية بالنزول للقرى والنجوع والمدن، كخطوة تحفيزية للأزهر للرد على آراء إسلام البحيري.<sup>334</sup>

والاستراتيجية سالفة الذكر تعكس قدر كبير من البرجماتية والمثابرة والمرونة التي يتمتع بها كل من الحزب والدعوة، من حيث الحرص على الوصول للوزارة والجهاز التنفيذي ومحاولة التفاهم معهما في إطار تصوراتهم للمجال الديني، وقابليتهم للحوار، والتفاهم مع كافة الأطراف المحتملة على الساحة، كجزء من مجهوداتهم للتراكم على خبرتهم وقرسهم كفاعل سياسي طوال السنوات الأربع التي تلت الثورة.

وهو ما تفتقده في جانب آخر الطرق الصوفية في مجملها من حيث ضعف قدرتها على توصيل رسائل أو اقتراحات للوزارة فيما يتعلق برؤيتها لإدارة المجال الديني والخطابة، خاصة في ضوء ما تحتفظ به هذه الطرق الصوفية من مسافة من العمل السياسي، وهو الضعف والقصور الذي يمكن إرجاعها في جانب آخر إلى عامل أساسي مرتبط بطبيعة قواعد وجمهور التيار الصوفي والتي يمكن وصفها بأنها قواعد سائلة، يصعب الركون لها. فيبدو أن الطرق لا تقع على قائمة أولوياتها -ومنذ وقت طويل- التركيز على مراكمة العناصر المريدة لها، والقريبة منها على نحو يجعلها أكثر ترابطا مع الطرق وقياداتها بصفة مستمرة تتعدى العلاقة الفلكلورية التي تربط بين الطريقة ومريديها السائد، في اتجاه تكوين قواعد صلبة تكون فاعلة سياسيا أو اجتماعيا لتمرير ما تملكه من تصور أو رؤية حول المجال الديني. وهو الأمر الذي يمكن إرجاعه في جانب آخر إلى طبيعة العلاقة بين الدولة والطرق الصوفية، والتي لا يمكن وصفها بحالة العداء أو الصدام، بل أن هناك قدر من التداخل بين الطرق الصوفية، والدولة المصرية وأجهزتها، على عكس ما هو الحال في حالة التيار السلفي، وتيارات الإسلام السياسي. وهو الأمر الذي يزيد من حالة تراخي الطرق في البحث عن وسائل أدوات لتوصيل رسائلها للدولة في هذا الصدد.

<sup>334</sup> ردا على "عيسي..وبحيري" .. حملة برعاية الأزهر ومظاهرات ودعوة لمناظرة مع سلفيين، المصري اليوم، 6 أبريل

<http://is.gd/mInTV8>، 2015



وفي هذا الإطار يمكن الإشارة لعامل تمايز أساسي ومحل اختلاف بين كلا الفريقين (الطرق الصوفية، والدعوة السلفية) وهو محاولة إعادة صياغة القواعد المنهجية المؤسسية للمجال الديني والخطابة فيما يمكن تشبيهه بـ (institutional codes)، حيث تمتلك الطرق الصوفية في الجمل تصور بأنها الأكثر تعبيرا عن الخط الأزهرى التاريخي الفقهي الشرعي، وهو المنهج الذي تعرض لكثير من محاولات الإقصاء والإضعاف، ومن ثم يرتكن التصور الأساسي لهم حول تنظيم المجال الديني، بمحاولة استرداد هذا المجال وإرجاعه لجادة الخط العلمي والشرعي الصحيح، المتمركز حول المنهج الأزهرى الأشعري المتصوف، انطلاقا من قناعتهم بأنهم أبناء هذه المدرسة التراثية والفقهية، والمدافعين عنها، وهو يجد سبيله للترجمة، في طرح تيارات داخل الطرق لتصور أن السبيل الأمثل لعملية إعداد كوادر دينية، يرتكن في جزء منه للمنهج التربوي الصوفي القائم على محورية "الشيخ المربي" في تنمية ونقل العلم لمن يرغب في التعلم. وهي الرؤية التي تفسر رؤية هذه الطرق للمعاهد الدينية الخاصة، التي تقول على تقديم معرفة دينية سريعة، ومبسطة ومختصرة، والتي تُعد بالأساس الكوادر المعروفة بخطباء المكافأة لإمداد الوزارة بهم، ومن ثم يرى هؤلاء أن هذا المنصب (خطيب المكافأة) يجب إلغائه من الهيكل الإداري للوزارة على اعتبار أنه ثغرة تنفذ منها التيارات السلفية "الوهابية" للوزارة، من خلال التحضير لاختبارات شكلية وصورية يجتازها الأفراد التابعين للتيار السلفي، ويتمكنون بعدها من الانضواء تحت مظلة الأزهر، والسعي على المدى الطويل لتغيير المنهج العقائدي والفقهي المستقر للأزهر، كما كان في حالة د. طلعت عفيفي.<sup>335</sup>

إلى جانب تصورهم أن منظومة التعليم الأزهرى، بحاجة لإعادة هيكلة جذرية، تقتضي أيضا إعادة النظر في الكثير من التخصصات العلمية والطبيعية التي لا يسهم فيها الأزهر بالكثير، على أن يبقى الأزهر مؤسسة متفردة ومنصبة على العلوم الشرعية، مع ضرورة أن يكون المعيار الأول لتعيين وتفريخ دعاة جدد هو الجودة

<sup>335</sup> عمرو عزت، "المنابر اليوم: تحليل سياسة الدولة في إدارة المساجد"، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، أغسطس 2014، <http://is.gd/mCMc0x>

ومقدار الاستعداد والتحضر لهذه المهمة،<sup>336</sup> مع التأكيد على ضرورة أن تعود مسئولية الدعوة وإدارة المجال الديني من هذه الزاوية للأزهر مع تمكينه ماديا من خلال رد أوقافه إليه أو تعويضه عنها، ورد الأوقاف الأهلية لأصحابها مع تولى الأوقاف لمهمتها في إدارة الأوقاف الخاصة بها. وهي النقطة التي تتشارك فيها الدعوة السلفية مع هذا التيار، إلا أنها تحمل منطلقات وأسس مختلفة لتنظيم المجال الديني، هي تنطلق من رغبة في التواجد وإمكانية الدعوة لأفكارهم بجرية كما هو الحال لغيرهم من التيارات الفاعلة في المجال الديني، حتى لو اختلفت آرائهم عن الشائع، طالما التزمت السلمية، وتنطلق من الترويج بأن الاهتمام الأساس للدعوة هو العقيدة، مقارنة بالأزهر الذي انصرف لوقت طويل بالتركيز على الفقه، ويعمل تصورات مضادة لخط الأزهر السالف الإشارة له في ناحيته العقائدية الأشعرية، والممارسة المتصوفة، إلا أن الدعوة لا تحمل تصورا إجرائيا معلنا وواضحا على الأقل أبعد من ذلك، مع وجود محاولات دائمة من جانبهم للتفاوض والتفاهم وتقريب وجهات النظر مع الأزهر والأوقاف فيما يتعلق بمنطلقات الدعوة الأساسية المستندة ل: رفض التأويل الكلامي، الاستناد في كل الأدلة للقرآن والسنة ورفض ما سواهم، وتقديم النقل على العقل عند إيهام التعارض، ومحاولة أن يكون هناك إقناع للقائمين على الوزارة بهذه الأسس كمرجع للاحتكام والحسم في حال وجود أية إشكالات في المجال الديني عامة، لكنها ضمنا لا تمتلك اعتراضات بعينها على المؤسسات والمعاهد القائمة في مجملها كما هو الحال في استمرارية معاهد تخريج الدعاة... إلخ.

إلا أن الاختلاف المنهجي بين كلا الفريقين لا يبلغ قدر الاتفاق بين الطرفين حول توصيف عدد من الإشكاليات، وفي الأغلب هي مرتبطة بعوامل مادية وفنية تؤثر على عملية تنظيم المساجد، أحد أبرز هذه الإشكاليات وهي المرتبطة بطبيعة الثقافة المتسيدة للعمل في المجال الديني وخاصة لدى الأئمة والعمال وهي منطلق الإدارة البيروقراطية المصرية فيما تُعرف اصطلاحا بـ "ثقافة الموظفين"، والتي تجعل

<sup>336</sup>مقابلة مع أحد شيوخ الطريقة النقشبندية، 13 يناير 2015

العمل مفرغ من أي قيم مهنية مرتبطة بالعمل أو الوظيفة وتحصرها في ممارسات شكلية، خاصة في إطار تخصص وظيفي كالدعوة والمجال الديني يتطلب قدر من التفرد في القيم والثقافة المهنية الحاكمة لعمل كوادره، وهي وضعية يُرِيد من سوءها تراجع المنظومة الفكرية والشرعية وضعف تأسيسها لدى هذه الكوادر، إلى جانب جملة من الاعتبارات الهيكلية وفي مقدمتها ضعف المرتبات والعائد المادي للأئمة والعمال العاملين في هذا المجال، والذين تدفعهم في اتجاه العمل في وظائف ومهن أخرى لتعويض هذه الفجوة المالية، منتجا حالة من الازدواج الوظيفي، وهو يعني خصم من تواجدهم في محلات عملهم وأدائهم للعمل، وغلبة قدر من الاعتبارات غير الرسمية لتعويض هذا الغياب كأن يُكلف الإمام غيره من دوائهم الشخصية والاجتماعية بتولي هذه المهمة.

إلا أنه في جانب آخر يتضح أن الوزارة في إحكام رقابتها على المجال الديني ومنابر الخطاب، تتسم بقدر كبير من التقليدية وهو ما يتضح في تركيزها على القنوات التقليدية للخطاب والإمامة الدينية ممثلة في المساجد، دون الالتفات لوجود منابر وقنوات جديدة لترويج الخطاب الديني لا تخضع لسيطرتها ولا تضعها على قائمة أولوياتها وهو ما يتضح في ظهور دعاة إعلاميين يروجون لخطاب ديني دون معرفة الخلفية المهنية للمتحدثين، ودون حصولهم على إجازة، وهو ما يدعم من فرضية أن المجال الديني/ الساحة الدينية في مصر، تحولت بصورة أو بأخرى لما يمكن وصفه بـ"السوق"، والذي يمتلأ بتفضيلات، وخيارات متعددة تُطرح بما يتناسب مع جمهور المؤمنين، ويحكم تواجدها اعتبارات الرواج والطلب والانتشار في هذا السوق.

وهو ما يعضد في جانب آخر من الاعتقاد بأن الدولة لا تحمل تحفظا تجاه أي توجه عقائدي أو شرعي بعينه بقدر ما تعني بالأساس بالسيطرة، واسترداد المساحات التي خسرتها لسنوات طويلة لصالح تيارات بعينها دون غيرها من تيارات الإسلام السياسي. وارتباطا بإشكالية تقليدية عدد من جوانب التنظيم من جانب الوزارة، تأتي إشكالية توحيد المضمون المقدم لجمهور المصلين، فيما عُرف بتوحيد خطبة الجمعة على مستوى الجمهورية، كجزء من محاولات إحكام السيطرة عليها بعد ما كانت

نافذة وثغرة لتيارات الإسلام السياسي وخطباءها لترويج ما يرونه، في مقابل ضعف ملكات الخطباء والأئمة وتأهيلهم العلمي والفقهي، وهو ما يدعم من استمرارية هذا الضعف والقصور، إلى جانب ما يستبطنه ذلك من تجاهل لأية اعتبارات محلية أو مناطقية، واحتياجات مواطنيها. إلا أنه قرار منطقي في الوقت ذاته كجزء من طبيعة المرحلة والإدارة السياسية للبلاد التي تُغلب اعتبارات الاصطفاف.

**خامسا: التحديات المؤسسية التي تواجه وزارة الأوقاف خلال المرحلة**

### **القادمة**

وتواجه وزارة الأوقاف المصرية عدة تحديات خلال المرحلة القادمة. يأتي في مقدمتها علاقة الوزارة بالأوقاف بالنظام السياسي، وإدارة العلاقة بين الوزارة والفاعلين الدينين كالطرق الصوفية والجمعيات السلفية، ونقص الموارد والامكانيات، والحاجة إلى صياغة رؤية للعمل مع المساحات الجديدة دخل المجال الديني.

**التحدي الأول: علاقة وزارة الأوقاف بالنظام السياسي (النظام الحاكم**

**والمعارضة):** مازالت الحدود ما بين النظام السياسي ومؤسسات الدولة المصرية غير واضحة وهو الأمر الذي يحمل في طياته خطر أن تعود وزارة الأوقاف أداة في يد السلطة التنفيذية لسيطرتها على المجال الديني وليس كإحدى مؤسسات الدولة التي تدير المجال الديني بشفافية وعدالة دون حسابات سياسية. فعلى وزارة الأوقاف ان تعمل على الحفاظ على ذات المسافة من كل القوى السياسية لتعبر عن التوجهات العامة للدولة المصرية وليس فقط مصالح النظام السياسي الحاكم.

**التحدي الثاني: علاقة وزارة الأوقاف بالطرق الصوفية والجمعيات الدعوة:**

تشير سياسات وزارة الأوقاف الأخيرة إلى رغبة في إحكام سيطرتها على المجال الديني وليس فقط إدارته خاصة في علاقاتها بالجمعيات الدعوية كالجمعية الشرعية والطرق الصوفية. وهي السياسة التي تحمل في طياتها مخاطر تحول وزارة الأوقاف من جهة محايدة تدير المجال الديني، إلى السعي لتأميم هذا المجال لصالح صوت واحد تحدده وزارة الأوقاف نفسها. عوضا عن تلك السياسة، فعلى وزارة الأوقاف أن تقدم طرح

محايد وسياسة تفصيلية محايدة تجاه التعامل مع الفاعلين الدينيين المختلفين، وكذلك العمل على إبقاء قنوات تواصل دائمة مع هؤلاء الأطراف بنفس القدر على أمل أن يُنتج ذلك على المدى الطويل قدر من التفاهات أو التوافق حول الخطوط العريضة المقبولة للعمل في المجال الديني بشكل تشاركي بدل من الشكل الهرمي الذي تتبعه الوزارة حالياً.

### التحدي الثالث: نقص الموارد والإمكانيات: على الرغم من نجاح الوزارة

خلال الشهور الأخيرة في تعويض النقص في الإمكانيات المادية والبشرية كما سبق التوضيح، فإن استكمال مهمة وزارة الأوقاف في ضم كافة المساجد الأهلية سيترتب عليه أعباء مادية وبشرية جديدة لا تملكها الوزارة. وذلك بالإضافة إلى أن العبرة بالموارد البشرية ليس فقط في وجود العدد الكافي من الأئمة لتغطية كافة المساجد، لكن أيضاً تدريب هؤلاء الأئمة وضمان مستواهم الديني الذي يؤهلهم للخطابة.

### التحدي الرابع: صياغة رؤية جديدة للوزارة للمجال الديني، وضرورة تطوير

أساليبها والخروج من التعامل التقليدي معه باعتباره ساحة مقصورة على المساجد والجمعيات الدينية، حيث أن المجال الديني في مصر بلغ قدر كبير من التوسع فامتد لمساحات جديدة مثل وسائل التواصل الاجتماعي، وغيرها من القنوات المستحدثة التي لا تدرك عنها الوزارة الكثير-والتي يبدو أنها قادرة على التوسع وجذب المزيد من الجمهور والمريدين، وربما حتى الأخذ من جمهور الساحات التقليدية القديمة مثل المساجد. بل إن سعى الوزارة إلى إحكام سيطرتها على المجال الديني التقليدي (إذا جاز التعبير) يدفع الكثير من الشباب باتجاه تلك القنوات الجديدة للتواصل والحصول على المعلومات الدينية وهو ما يخلق مجال ديني موازيا لا تعرف عنه وزارة الأوقاف شيئاً وقد يكون بيئة خصبة للحركات الجهادية لنشر أفكارها واستقطاب عناصر جديدة لها.

## خاتمة

سعت هذه الورقة إلى تحليل القواعد التي حكمت علاقة الدولة المصرية بالمجال الديني، وذلك من خلال تتبع دور وزارة الأوقاف وعلاقتها بالأنظمة الحاكمة المتعاقبة في مصر من جانب، وعلاقتها بالفاعلين العاملين بالحقل الديني في مصر كالتيار السلفي والحركة الصوفية. وقد شهدت الستين الأخيرتين جدل واسعاً حول كيفية إدارة المجال الديني بين رؤية وزارة الأوقاف والتي ترى أن عليها إحكام السيطرة على المجال الديني في ظل ما يشهده من فوضى وبين خوف الفاعلين الدينيين من أن تقوم وزارة الأوقاف باحتكار المجال الديني لصالحها لتحديد وحدها من له حق العمل داخله ومن ستقوم باستعباده. وفي ظل هذا الخلاف في مصالح ورؤى الوزارة والفاعلين الدينيين فهناك حاجة ملحة لبناء عملية حوار حقيقي ما بين الطرفين يتم من خلالها الاتفاق على قواعد إدارة المجال الديني مما يسمح لوزارة الأوقاف بتحقيق مصلحتها في إدارته دون أن تنفلت الأمور إلى شكل من أشكال الفوضى الدينية ويسمح أيضاً للفاعلين الدينيين بضمان حقهم في العمل داخل المجال الديني طالما التزموا بالامتناع عن الدعوة للعنف أو الحز على الكراهية. تزداد الحاجة لمثل هذا الحوار في ظل موجة التشدد وما بات يصاحبها في بعض الأحيان من استخدام للعنف بين قطاع من الشباب المصري والذي بات يبحث عن المعرفة الدينية خارج نطاق المؤسسات التقليدية كوزارة الأوقاف، الطرق الصوفية أو حتى الجمعيات السلفية.

لكي تواجه وزارة الأوقاف تحدياتها، ولكي تتمكن من إعادة تنظيم المجال الديني، ومواجهة خطر التشدد بين الشباب فلا بديل عن إطار جديد لعملية اتخاذ القرارات يسمح بمشاركة الفاعلين الدينيين السلميين مع الأوقاف في تشخيص ما يواجه المجال الديني من مشكلات والعمل المشترك على صياغة استراتيجيات لمواجهتها، بكلمات أخرى: مجال ديني يدار بشكل ديمقراطي تشاركي ما بين الوزارة والفاعلين الدينيين. أما البديل عن ذلك، فسيكون هو نمو مجال ديني مواز خارج سيطرة كل من الوزارة

والفاعلين الدينيين مما يسمح للحركات الجهادية بقدر أكبر من الحرية لنشر افكارها  
وتجنيد أعضاء جدد.

### المراجع:

#### أولا: مراجع باللغة العربية

1. إبراهيم البيومي غانم، وزارة الأوقاف، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، 2006
2. نبيل عبد الفتاح وآخرون، تقرير الحالة الدينية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 1995
3. عمرو عزت، "من المنابر اليوم: تحليل سياسة الدولة في إدارة المساجد"، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، أغسطس 2014، <http://is.gd/mCMc0x>

#### ثانيا: مراجع باللغة الإنجليزية

1. Hall PA, Taylor RCR. 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Polit.Stud.* 44:936.57

#### مقابلات شخصية

1. مقابلة مع الشيخ أحمد تركي مدير قطاع المساجد الكبرى بوزارة الأوقاف المصرية، نوفمبر 2013 القاهرة.
2. مقابلة مع أحد شيوخ الطريقة الرفاعية.
3. مقابلة مع أحد شيوخ الدعوة السلفية.
4. مقابلة مع أحد شيوخ الطريقة النقشبندية.





## المؤسسات الدينية في تونس

صلاح الدين الجورشي

كاتب صحفي، وناشط حقوقي وفاعل مدني، خبير في شؤون الحركات الإسلامية وقضايا التحول الديمقراطي

عبد الرزاق العياري

باحث في الفكر الإسلامي

### مشروعية البحث

تعتبر الهياكل المنتجة للقيم الدينية والمؤثرة في السلوك الجمعي من أبرز التحديات التي أسهمت في تعثر الانتقال الديمقراطي، وذلك بسبب حالة الفوضى الدينية التي واجهتها تونس بعد الثورة مباشرة مما هدد المشترك القيمي، وأثار صراعات قوية وعاصفة حول النمط المجتمعي الموحد للتونسيين.

وقد فرضت هذه الحالة على كل الفاعلين في المجالين السياسي والمدني البحث عن المداخل الممكنة التي تساهم في مأسسة الشأن الديني، بعيدا عن التوظيف والتبعية الحزبية، فضلا عن تحقيق التقاطع بين التمثل الديني بتعبيراته واتجاهاته المختلفة وبين المرجع الدستوري الذي أجمع عليه التونسيون واتخذوا منه قاعدة تأسيسية للمرحلة الديمقراطية الدائمة.

إن الاهتمام بالمؤسسات الدينية في تونس أصبح موصولا بالالتباس المفاهيمي والوظيفي لكثير من المسائل التي تولدت بعد الثورة ووفرها المنسوب العالي للحرية الذي ترتب عن التغيرات الكبرى التي شهدتها البلاد.

ورغم الاعتقاد بأن النظام السابق قد استغل المسألة الدينية لإضفاء قدر من الشرعية على وجوده وعلى سياساته، إلا أن أغلب المقاربات التي تناولت هذا الجانب بعد الثورة بقيت بعيدة عن العمق المطلوب، واتسمت في معظم الأحيان بالارتجال وانعدام الرؤية الشمولية، ولم تخل هي أيضا من التوظيف السياسي. واكتفى بعضها

بالتركيز على الجوانب التنظيمية الظرفية دون وضع ذلك ضمن منظومة إصلاحية ذات عمق استراتيجي يربط الحاضر بالمستقبل.

إن من الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة التركيز على هذا البعد الغائب اليوم في تونس، وهو ما يقتضي الإشارة إلى الملاحظات التالية:

**أولاً:** إن الراهن الديني بمختلف مظاهره هو نتيجة تراكم السياسات التي نفذت منذ عقود، وهو ما يستوجب التوقف عند السياقات التاريخية التي أسهمت بقوة في تشكيل المشهد الديني الراهن.

**ثانياً:** تعتبر تونس من بين الدول العربية الرئيسية التي كانت رائدة في مجال التنظيم الديني، وذلك بحكم الدور التاريخي الذي قام به جامع الزيتونة. لكن هذه المؤسسة مرت بسلسلة من الأزمات، ووجدت نفسها عرضة للتصفية في مطلع الاستقلال نتيجة المناخ الثقافي والسياسي الذي خلق حالة تقابل بين التيار المحافظ والتيار التحديثي الذي فرض نفسه على مختلف الأصعدة. ولهذا فإن الدراسة الحالية لن تنخرط في الحماسة الحالية التي تهدف نحو إعادة إحياء الزيتونة بطرق ارتجالية، وإنما ستخضع للسعي نحو فهم العلاقة الملتبسة التي قامت بين المؤسسة الزيتونية والدولة الوطنية التي تأسست بعد الاستقلال.

**ثالثاً:** تكشف عملية استعراض الدراسات التاريخية التي أُنجزت في هذا السياق عن عدم وجود اتفاق بين الباحثين حول إطلاق صفة المؤسسة على المراكز الدينية التي عرفتها البلاد قبل الاستقلال وبعده. وهو ما يفرض منهجياً دراسة مفهوم المؤسسة في السياق التونسي، وتحديد طبيعة الجهات المشتغلة بالحقل الديني، واستعراض وضعها الراهن والتحديات التي تواجهها.

**رابعاً:** بعد استعراض حالة المؤسسات الدينية قبل الثورة وبعدها، تقترح الدراسة حزمة من الأفكار والمقترحات التي يمكن أن تساهم في عملية الإصلاح المنشودة للمؤسسات الدينية وذلك ضمن سياق أكبر يشمل بالضرورة الظاهرة الدينية بمختلف مكوناتها الرئيسية.

## 1. المؤسسة الدينية وإشكالية المصطلح:

يعتبر الحديث عن المؤسسات الدينية من الأمور المركبة والمعقدة في آن واحد فهي تضعنا ابتداءً أمام التباس المفهوم المؤسسة، الذي يواجه انتقادات عديدة بسبب غموض المعنى رغم الدور المركزي الذي تلعبه المؤسسة في ميدان التحليل الاجتماعي، وأيضا التداخل الوظيفي الذي تقوم به المراجع الدينية سواء من حيث تأثيرها على وضع القيم والمعايير المجردة التي تحكم الحياة الجماعية، أو في إطار علاقتها بالهيكل السياسية والاجتماعية التي تقاسمها الفضاء العام.

وبعيدا عن اختلاف النظريات والمقاربات المقترحة التي تناولت موضوع المؤسسة، فإن المشترك بينها هو أن المؤسسة تطلق على كل محضن يتشكل من حاجة اجتماعية أو استجابة لفكرة تمنح المنتسبين إليها هوية تميزهم وتدفعهم إلى الدفاع عنها باعتبارها تعبر عن انتمائهم وموقعهم الاجتماعي. وأن ما يميزها عن غيرها من أشكال التنظيم هو استقلاليتها، فضلا عن قدرتها على تحقيق التماهي بين الإيرادات المرتبطة بها.

فالتعريفات التي تقدمها المدارس المختلفة متفقة على هاتين الخاصيتين، ذلك ان المؤسسة في علم الاجتماع السياسي كما صاغها ماكس فيبر "هي جماعة تصدر أو تتخذ إجراءاتها القانونية بنجاح نسبي داخل إطار من العمل المحدد لأولئك الذين يعملون بطريقة قابلة للتحديد حسب معايير محددة"(1).

أما علماء الأنثروبولوجيا التي تشغل على مؤسسات القرابة والمؤسسات الدينية فإنها تعتبر المؤسسة هي التي تحدد أشكال التنظيم الاجتماعي وتتحكم في نظامه القيمي الأخلاقي وطبيعة النظام العلائقي داخل المجتمع (2).

إن البعد الوظيفي للمؤسسة والهوية التي تحملها والاستقلالية التي تختص بها لا تجعل منها كيانا ثابتا أو إطارا مغلقا. فالدور الوظيفي الذي تقوم به يجعلها خاضعة لعنصري التفاعل والتأثر بالسياقات والانتظارات الممكنة والتحويلات العميقة التي تمس المجتمع والدولة، وعليه فقد اتجهت البحوث التي اهتمت بالإصلاح المؤسسي إلى عنصر التكيف باعتباره يمثل قاعدة كل إصلاح ومدخل كل تطور مؤسسي.

فالمؤسسة تستمد ديمومتها ووظيفتها من خلال ارتباطها بالحراك الاجتماعي وتفاعلها الإيجابي مع القيم والمعايير التي تنتجها التحولات والمتغيرات الجديدة، وهو الوضع الإشكالي الذي تعيشه معظم المؤسسات في الوطن العربي خاصة الدينية منها التي تحولت إما إلى كيانات ثقافية منفصلة عن الراهن الزمني، أو أطر مهملة يقتصر دورها على إضفاء الشرعية للسياسات المعاصرة.

صحيح أن هذه الوضعية الملتبسة والمحصلة الدينية التي تعيشها هي نتيجة طبيعية لحالة التهميش وسياسة التدمير التي مورست على المؤسسات الدينية عقوداً، بيد أن ذلك لا يعني أنها كانت في وضع طبيعي، فالعجز الهيكلي الذي تعيشه منذ عقود وانسداد الأفق المعرفي جعلها عاجزة عن القيام بوظيفتها، فضلاً عن تحقيق الاستجابة لمقتضيات الوقت والحال. وهذا ما عبرت عنه الحركات الإصلاحية والدعوات الاحتجاجية من داخل المؤسسات لتنوير الذهنيات وإصلاح هياكل المجتمع التقليدي والتواصل مع مكتسبات العصر.

## 2. المؤسسات الدينية في تونس ورهان الإصلاح:

رغم تعدد المراجع الدينية في تونس وتأثيرها في تشكل الوعي الجمعي، فإن الجامع الأعظم يعتبر الفضاء التعليمي الوحيد الذي انفرد برمزيته الدينية وحافظ على استمرارية وتطوير أدائه الوظيفي يشكل المؤسسة الدينية بالمعنى الشامل. وهذا ما يفسر انفراد الزيتونة "كهيكل ذي وظيفة علمية دينية مختزن لقداسة عالية" وفي نفس الوقت الإطار الذي احتضن إرادات التحول الحضاري وأسئلة البحث عن التغيير.

وعليه كان بحثنا مقتصرًا على هذه المؤسسة دون غيرها من المراجع الدينية إما لارتباطها بجامع الزيتونة أو ضعف تأثيرها في المشهد الديني.

## علاقة السياسي بالديني في عملية الإصلاح:

لا يمكن أن نفصل السؤال الديني الذي طرحه رواد الإصلاح في تونس منذ أواخر القرن التاسع عشر عن الخطاب السياسي التحديثي الذي بدأ يتبلور في اتجاه إصلاح المؤسسات وبناء الدولة العصرية. مع جملة الإصلاحات التي جاءت تباعاً

طيلة قرن ونصف، كان الخطاب الديني ملازماً للخطاب السياسي، يتعايشان أحياناً ويصطدمان أحياناً أخرى. هذا التداخل بين السياسي والديني مثل السمة البارزة في السياق التطوري للمؤسسة الدينية عندنا خاصة التعليمية منها.

كان منطلق إصلاح المؤسسة وتطوير أدائها مرتبطاً بالإجراءات الأولى لتحديث دواليب الدولة التي عرفته تونس في عهد المشير أحمد باي 1837-1855، وهي إجراءات كان لها الأثر الإيجابي في تطوير المؤسسة الزيتونية. فبعد أن كان إلى بداية حكمه "يقوم على الطريقة التي خلفتها نهضة التعليم في القرون الوسطى بما ألحق به من طور الانحطاط ومن مظاهر العقلية الفاترة المضطهدة، (3) فضلاً عن غياب رؤية جامعة ومنهج موحد بين المدارس الدينية المتناثرة في الإيالة التونسية، قام المشير أحمد باي بإصلاح هيكلية تم بموجبه تحويل الجامع الأعظم إلى مدرسة عظامية وجعله مجمع المدارس الدينية التي أصبحت خاضعة إلى طريقة واحدة في التدريس. (4)

هذا الإجراء الإصلاحي، رغم أنه لم يمس المضامين التعليمية ولا المناهج التدريسية، فإنه استطاع أن يخرج جامع الزيتونة من حالة الإهمال ويربطه بمحيطه الفكري والسياسي، وينقله إلى هيكل تنظيمي مرتبط بمؤسسات الدولة.

ساعدت هذه الإجراءات على توفير منبت لبعض "ذوي المواهب الشخصية والأفكار النقادة" أمثال سالم بو حاجب ومحمد السنوسي ومحمود قابادو وغيرهم ممن زاروا أوروبا أو تواصلوا مع الحراك الإصلاحي في العالم الإسلامي وجعل منهم "فاتحة لنظرة اليقظ لحقائق الأمور وباعثة للعمل لإنهاض الفكر الإسلامي". (5)

لقد تحولت هذه النخبة الدينية والفكرية إلى رافعة للمطلب الإصلاحي ومحضن مناصر للمشروع التحديثي الذي تواصل مع خير الدين التونسي، الذي اقترنت فترة حكمه بتاريخ تونس المعاصر. فالوجهة الأساسية التي اتجهت إليها المراجعة والتأسيس في هذه المرحلة كانت إصلاح التسيير السياسي، والقطع مع النمط التقليدي لنظام الحكم، باعتبار أن ذلك هو السبيل للخلاص الوطني خاصة بعد اتساع جغرافية الاستعمار الأوروبي، وتهديده لهوية الأمة وكيان وجودها. إلا أن هذا الاهتمام الرئيسي الذي باشره خير الدين ارتبط بإصلاح السياسة الثقافية السائدة التي مثلت عائقاً في

وجه نقل المنوال الغربي والاستفادة من مكتسباته العلمية والثقافية. فقد عمل على وضع قواعد لسياسة ثقافية جديدة من خلال دعوته إلى إصلاح المؤسسات التعليمية وانتداب الكفاءات وإرسال البعثات إلى أوروبا، مع حرصه على تأصيل مشروعه التحديثي داخل المرجعية الدينية لإضفاء الشرعية وإقناع خصومه من التيار التقليدي داخل المؤسسة الزيتونية وخارجها بأن اقتباس الأفكار والمؤسسات عن أوروبا ليس مخالفا للشرعية. يقول خير الدين في سياق دفاعه عن التمدن "معرفة الوسائل التي أوصلت الممالك الأوروبية إلى ما هي عليه من المنعة والسلطة الدنيوية وأن نتخير منها ما يكون بحالنا لائقا ولنصوص شريعتنا مساعدا وموافقا عسى ان نسترجع منه ما أخذ من أدينا، ونخرج باستعماله من ورطات التفريط الموجود فينا". (6)

إن ربط الإسلام بالعصر وهو المقصد التحديثي عند خير الدين التونسي كان مشروطا بمراجعة عميقة للبنية التقليدية القائمة، وهو ما سعى إلى إنجازها بدعم من المناصرين لمشروعه، حيث واصل إصلاح المؤسسة الزيتونية بوضع قانون يرتب النظام العلائقي داخلها، وسن شهادات تصنف الطبقات من المدرسين، كذلك قانون تأسيسي بضبط الإطار المرجعي للخطاب الديني والمعرفي داخل المؤسسة، هذا فضلا عن حملات ضد التيار المحافظ الذي "بقي صامدا ومدافعا عن مصالحه المرتبطة بالنظام التقليدي في المؤسسات والمجتمع". (7)

ورغم أن المحصلة لهذه التجربة هي توقف المشروع التحديثي لخير الدين ودخول تونس في مأزق سياسي بعد رفع الحماية سنة 1881، فإن الحوار حول علاقة السلطة بالمؤسسات الدينية لم يتوقف، كما استمر أيضا الدفاع عن الخيار الإصلاحي في اتجاه نقد نظام حماية المؤسسات التعليمية والاجتماعية في آن واحد.

وقد مثل الجامع الأعظم المحضن المناسب لإدارة الجدل الفكري والديني، خاصة وأن الحراك الاجتماعي والسياسي في النصف الأول من القرن العشرين ساهما في تغذية هذا الجدل وتطوير اتجاهاته بين الداعين إلى التجديد والتنوير وبين المتمسكين بالنظام التقليدي. ومن المفارقة ان التيار المحافظ استند على الإجراءات التنظيمية التي حصلت في عهدي أحمد باي وخير الدين التونسي لمحاصرة خصومه

واقصائهم مثل ما حصل للشيخ الزيتوني محمد شاكر بعد شاطر نقده للطرق الصوفية والزوايا، وأيضا عبد العزيز الثعالبي على إثر صدور كتابه "الروح الحرة في القرآن" سنة 1905.

ورد في إحدى فصول القانون الأساسي الذي صاغته اللجنة المكلفة من خير الدين التونسي لتنظيم الجامع الأعظم وربطه بمؤسسات الدولة وإخضاعه لرقابة السلطة ما يلي "يجوز البحث في الأصول التي تلقنها العلماء جيلا بعد آخر بالقبول والإكثار من تغليط المصنفين". وقد علق عليه الشيخ الفاضل بن عاشور في تقرير حول نظام التعليم لجامع الزيتونة "وبذلك أصبح الذي يحاول تصحيح مسألة أو إصلاح خطأ معرضا، زيادة على السخط العام والمقاومة المعتادة لارتكاب جناية فظيعة لخروجه عن حد الأمر العلي الذي يحصر دائرة التفكير". (8)

لم يكن التيار التقليدي قادرا على منع الصحوة الزيتونة التي واصلت دفاعها عن الخيار الإصلاحية ومطالبتها بتعليم حديث ينصهر في الحياة العصرية ونظامها الجديد، ففي العشرية الأولى من القرن الماضي شهدت الساحة الثقافية إصدارات عديدة مناصرة لهذا الاتجاه الإصلاحية، منها كتاب "اليس الصبح بقریب" للطاهر بن عاشور و"امراتنا في الشريعة والمجتمع" للطاهر الحداد والعديد من التقارير التي تطالب بإصلاحات هيكلية وتعصير التعليم الزيتوني، وقد صاحبته حركات احتجاجية لطلبة جامع الأعظم التي صاحبته إصلاحات في 1930 و1938.

لا شك في أن الاتجاه الإصلاحية منذ خير الدين مكن النخبة التقليدية بأن تعيد إنتاج بنيتها الثقافية، وأن تثبت موقعها في المشهد السياسي والفكري، إلا أن التحولات العميقة التي مست البنى الاجتماعية والاقتصادية مثلت تحديا خفيفا للهيكل التقليدية واختيار للاتجاه الإصلاحية الذي فقد القدرة على مسايرة هذه التحولات والإجابة عن أسئلتها الجديدة، وهذا ما ساعد على ميلاد نخبة سياسية مختلفة في منبت تكوينها وأفقه التحديتي.

### 3. الدولة الوطنية والسياسة الدينية:

في تصريح للمفكر ووزير التربية السابق محمود المسعدي يتعلق بالسياسة الثقافية لدولة الاستقلال قال "إن تونس الحالية تريد أن تظل دائما الحضور في العالم وفي الحضارة المعاصرة".

هذه الهوية الجديدة للدولة الوطنية أنتجت طرائق وأطرا ثقافية وأيضا تغييرات قيمة في سياق مشروع تحديتي على أنقاض البنى الثقافية التقليدية التي تم استبعادها وتحجيم دورها، حيث لم تعد المؤسسة الدينية مرجعا اعتباريا موجهها للسلوك الجمعي أو طرفا مشاركا في رسم السياسة الثقافية العامة. فالخيار التحديتي الذي تبنته الدولة الوطنية جعلها تتجه نحو تحديث المجتمع وإرساء مؤسسات حديثة تثبت دعائم الحكم الجديد. (9)

غير أن الخطاب السياسي رغم مرجعيته المعلنة المدافعة عن قيم العصر وتبنيه أيديولوجية وطنية تحديتية فإنه لم يقطع مع المرجعية الإسلامية والرموز الدينية. كان بورقيبة يعي أهمية الإسلام كحاضنة دينية وثقافية، ومدركا مدى تمثل العقل الجمعي للقيم والمبادئ الدينية، وعليه فقد تعامل بسياسة برغماتية تقوم على الاحتواء والتوظيف، حيث عمد إلى تحييد الرموز الدينية من شيوخ الزيتونة في قراراته الجريئة ضد المؤسسات التقليدية وتوظيفهم في سياق تفعيل خياراته السياسية والثقافية. أمن بورقيبة بأن الدولة بطابعها المركزي هي وحدها التي تحتكر تحديث المجتمع وتحقيق تقدمه، وأن كل المؤسسات ينبغي أن تتماهى مع خيارات الدولة السياسية والثقافية. وهذا ما يفسر جملة القرارات التي جاءت تباعا في مرحلة التأسيس للدولة الاستقلال في الفترة الفاصلة بين 1956 و1959 بدءا بإلغاء المجالس الشرعية وتوحيد القضاء مرورا بجل مؤسسة الأوقاف، وإصدار مجلة الأحوال الشخصية، وصولا إلى وضع نهاية لمؤسسة الزيتونة وتوحيد النظام التعليمي.



هذه القرارات رغم طابعها الصادم للثقافة الدينية التقليدية فإنها لم تجد معارضة تذكر، خاصة وأن العديد من الرموز الدينية تم توظيفها لإضفاء الشرعية على هذه الإجراءات التي اتخذتها القيادة السياسية.

فالخيار الديني المنجز في استراتيجية الدولة الوطنية هو جزء من عملية فرض التحديث، وجعل المؤسسات الدينية تتفاعل وتتكيف بالدعاية والتبرير، خاصة وأنها أصبحت والقائمين عليها تابعين لسلطة رقابية هي الوزارة الأولى. وبهذا تم "إزاحة المؤسسة الدينية عن كل دور قيادي وروحاني على المستوى الاجتماعي بحكم أن الإنتلجنسيا التقليدية أصبحت تخضع لوضع مهني معين يتبع الوظيفة العمومية... ويتولى المفتي تمثيل رئيس الدولة. (10)

لقد أثمرت سياسة التوظيف وإدارة الشأن الديني من قبل السلطة السياسية قطيعة بين السياسي والديني، كما ولد تعاملًا حذرًا لدى جزء من الوسط الديني مع الخيار التحديثي المقترح خاصة بعد المقاربة الاستفزازية التي تعامل بها بورقية مع ترميزات دينية مثل دعوته إلى الإفطار في شهر رمضان، ونقده لشعيرة الحج بالقول إنها تستنزف الرصيد النقدي للدولة، ومقارنة كفاحه السياسي بسيرة الرسول (ص). هذه الإسقاطات وسعت من دائرة الاحتجاج الديني وأخرجت رموزًا دينية من حالة التحفظ إلى إعلان موقف معارض للسلطة السياسية وخياراتها الثقافية.

وقد مثلت أحداث مدينة القيروان فرصة للتعبير عن هذه المعارضة حيث شهدت المدينة تحركًا شعبيًا بعد إقصاء أحد أئمة جامع عقبة بن نافع وصمت السلطة على تصوير فيلم داخل الجامع الكبير. صحيح أن الأحداث تمت وأدها واحتواء تداعياتها، إلا أنها وفرت فرصة للسلطة لمزيد فرض قيود جديدة على إدارة الشأن الديني وإخضاعه لتبعية تامة للسلطة السياسية، مع وضع آلية رقابية على الخطاب المسجدي، وبهذا أخرجت السلطة المؤسسة الدينية من دائرة المشاركة والتدخل، ومنعها من معارضة كل قرار سياسي أو ثقافي أو اجتماعي يتم اتخاذه من قبل السلطة.

لا شك في أن هذه القرارات ساهمت في إضعاف النخبة التقليدية وطميشها، واستبعاد المرجع القيمي الديني كقاعدة اعتبارية، وساعدت على تعميق الفراغ الذي لم يستطع الخطاب السياسي ولا حملات التعبئة للبدل التحديتي، ولا شرعية بورقبية التاريخية أن تسده أو أن تحافظ على التناسق والتجانس المجتمعي.

جاءت السبعينيات من القرن الماضي محمولة بتناقضات وصراعات كشفت عن ثغرات المشروع المجتمعي لدولة الاستقلال، وعجزه عن تحقيق التماثل بين القيادة والمجتمع، خاصة بعد اتساع دائرة المعارضة وتنوع روافدها الفكرية والإيديولوجية، وتشكل قوة متمردة من الشباب الطلابي على الشرعية السياسية والنضالية للسلطة السياسية، وهي محمولة بانتظارات مناقضة للسياسات الرسمية.

هذا السياق الجديد فرض على النظام السياسي المراجعة لاختياراته السياسية والثقافية، والبحث عن شرعية جديدة خاصة وأن "فترة الستينيات أفقدت الخطاب السياسي أهميته ودمرت الإطار المرجعي الجماعي الذي كان يمثل مصدر ثقة". (11) وقد قادت مشكلة فقدان الثقة هذه بين جزء كبير من القاعدة الاجتماعية والمركز السياسي إلى فتح المجال لهويات منفصلة رافضة الاندماج والتماهي مع مشروع السلطة، وباحثة عن أطر بديلة وقيم ثقافية قادرة على إحياء شعورها بالانتماء والدفاع عن وجودها.

وعليه فقد سعت السلطة إلى إيجاد مداخل تكسبها شرعية جديدة قادرة على احتواء المعارضة المتزايدة لها، والتي باتت تهدد كيانها حيث قامت بتغيير سياستها الثقافية ومراجعة جملة من الخيارات الموصولة بالهوية والتعليم الديني الذي تم "النظر في محتوياته والحد من ابتعاده عن التراث العربي الإسلامي وجعله أكثر قربا من الواقع الاجتماعي والثقافي للشباب التونسي". (12)

والحقيقة أن هذا التوجه الثقافي الذي تبنته السلطة سواء كان راجعا إلى خيار سياسي لمحاصرة الفكر اليساري الذي تنامي حجمه داخل الجامعة التونسية، أو هو اتجاه فرضه الانفتاح الذي صاحب المنهج الليبرالي في التنمية الذي عرفته تونس في السبعينيات، فإن السياق العام وفر مناخا من التسامح تجاه الفكر التقليدي الذي عبر

عن نفسه من جديد ويحتل موقعا في المشهد الثقافي والسياسي (13)، خاصة وأن العديد من الرموز الدينية تخلت عن المواجهة الصدامية مع السلطة وانتهجت سياسة التعايش من خلال الانخراط في هياكل الحزب والمؤسسات الرسمية للدولة. ورغم إعلان هذه الرموز ولائها وتبعتها للسلطة السياسية، فقد سعت إلى استغلال الهامش الممكن للدفاع عن مسألة الهوية والمطالبة بإعادة الاعتبار للتعليم الديني في البرامج المدرسية المقررة، كذلك توجيه النقد للقيم الغربية وبعض السلوكيات الاجتماعية. وقد تجلّى ذلك مع نهاية الستينيات.

كان تأسيس "الجمعية القومية للمحافظة على القرآن الكريم في يناير 1968 بداية اختراق الحصار على النخبة التقليدية التي عملت على تحويل الجمعية إلى سلطة اعتبارية موازية تحد من هيمنة الدولة على الشأن الديني وذلك "بكسب الولاء الشعبي والتحول إلى مخاطب كفؤ للسلطة السياسية من ناحية" وأيضاً بتوسيع إشعاع الجمعية من خلا " ربط اتصالات خارجية مع هيئات ومؤسسات إسلامية معروفة. (14)

كما عملت النخبة التقليدية على جعل الجمعية منبت لأئمة وخطباء أصبحت لهم الصداقية والتأثير على الجمهور المسجدي. وبهذا تحولت الجمعية إلى محضن مناسب لعودة الخطاب التقليدي واسترداد موقعه الثقافي، خاصة بعد دخول عناصر إسلامية شابة متحررة من السياسة الحذرة التي انتهجتها النخبة الزيتونية.

هكذا بدأت جمعية المحافظة على القرآن الكريم تتجاوز أهدافها، وهي تحفيظ القرآن الكريم وتعليم الأطفال المبادئ الدينية، لتتنقل إلى نقد بعض التوجهات السياسية والخيارات التربوية والاجتماع.

هذا الاتجاه المعاكس الذي قابله حماس داخل الأوساط التقليدية وتسامحا من قبل السلطة بلغ منتهاه بإعلان ميلاد حركة إسلامية في تونس قريبة من الإخوان المسلمين. لا شك في أن هذه الولادة لم تكن مصاحبة بمشروع سياسي أو بديل اجتماعي واضح المعالم حيث كان الجامع المشترك لهويتها المطالبة بعودة الإسلام المعياري ونقد الخيار التحديثي، وهو ما جعل خطابها التأسيسي منشغل بتقويم السلوك والقيم الأخلاقية ومنحصر في رصد الظواهر الاجتماعية التي ترى فيها انحرافا مخالفا للشرع

ومغزج السلف. والملفت للانتباه إن هذا الاتجاه التحريضي والتبشيري الذي تبنته الحركة الإسلامية في بدايتها خلق استجابة فورية لقاعدة عريضة من التونسيين تجاوزت الأوساط التقليدية لتلامس شرائح اجتماعية مختلفة ومنها أبناء المدرسة العصرية والشباب الطلابي.

ولئن أرجع أحد الباحثين الاجتماعيين هذا الاستجابة والتوسع في الأوساط الشبابية إلى حالة التهميش وبداية مظاهر أزمة المدرسة التونسية، (15) فإن جاذبية "الخيار الإسلامي" في سبعينيات القرن الماضي مرده أيضا إلى فشل السياسة الدينية لدولة الاستقلال، وعجز الخيارات السياسية والتنموية بأن تمنح هوية للشباب وإشباع انتظاراته العديدة.

فالتبعية التي فرضتها الدولة على المؤسسات الدينية وتبخيس شخصياتها الاعتبارية، وعجز المدرسة العصرية على تقديم البديل القيمي القادر على تحقيق التوازن النفسي، فضلا عن احتدام طبقي غذته السياسات الاقتصادية المتبعة، كل ذلك وغيره دفع بجيل السبعينيات إلى البحث عن مراجع دينية وأيديولوجية مختلفة تعطي لوجودها معنى وتمنحه هوية عجزت عن تحقيقها الدولة الحديثة.

وبعيدا عن المآلات السياسية للحركة الإسلامية والمنتهى الصدامي الذي فتح بينها وبين السلطة، فإن تأثيرها في المشهد الديني كان عميقا حيث لم يعد الخطاب الإسلامي معها منحصرًا عند نخبة تقليدية تبحث عن موقع، بل جعلت منه ظاهرة سسيولوجية تحكمها ترميزات وعلامات ونظام علائقي مختلف. لقد استطاعت الحركة أن تؤسس داخلها سلطات وقواعد موازية مكنتها من افتكاك جزء من الشرعية الدينية من الدولة من خلال شيوخها الذين أصبحوا مصدر احتكام يشاركون في إنتاج الفتوى في القضايا الدينية والمسائل الفقهية، ويشغلون أيضا على وضع سلم قيمي وأخلاقي عملت الحركة على ترويجه بهدف توجيه سلوك الجماعة وتحقيق التماهي بين أعضائها. كما ان الزواج الجماعي والمصاهرة بين أبناء الحركة والأساليب الاحتفالية المصاحبة مكنها من الامتداد داخل النسيج الاجتماعي واكتساب الرمزية والصدقية الدينية ن وهو ما تسبب في ارباك السلطة وحصول صدام إعلامي بينها وبين الحركة،

خاصة بعد تعدد الحلقات المسجدية واتساع ارتداء الحجاب ومخالفة الرزنامة الرسمية التي تضبط بداية شهر رمضان والعديد.

وهو ما جعل السلطة تفاجئ بمشروع إحيائي ينسف عديد المقدمات التحديثية التي انبنت عليها دولة الاستقلال، وأصبح يهدد المنجز السياسي والاجتماعي الذي افتخر بهما بورقيبة ونظامه.

ففي ذكرى 27 رمضان سنة 1976 قامت استاذة محجبة بإلقاء خطاب الاحتفال بهذه المناسبة أمام الزعيم بورقيبة، ناقدة مجلة الأحوال الشخصية ومعتبرة فصولها مخالفة لتعاليم الإسلام. وقد كانت هذه المحاضرة بمثابة أحد المؤشرات التي دلت عن بداية وجود خطاب احتجاجي يحمل مضامين دينية، ويرتكز على انتقاد مباشر لمظاهر التحديث التي ميزت سياسة الرئيس بورقيبة منذ مطلع الاستقلال. وبالرغم من هذه الأستاذة واسمها "هند شلي" لم تكن لديها أية علاقة بـ"الجماعة الإسلامية" التي ظهرت في تونس خلال تلك الفترة، لكن الرئيس بورقيبة استشعر في خطابها ملامح المارد الزيتوني التقليدي الذي دخل معه في قطيعة كاملة منذ توليه إدارة الحكم في سنة 1956، خاصة بعد أن علم بأن هذه السيدة هي ابنة أحد قادة الحزب الدستوري القديم الذي انفصل عنه بورقيبة بمعية عدد من أصدقائه، وأسسوا " الحزب الدستوري الجديد" الذي سيتولى منذ مطلع ثلاثينيات القرن الماضية قيادة الحركة الوطنية.

لم يكن خطاب هذه السيدة المؤشر الوحيد على ولادة خطاب مناهض للتجربة البورقيبية، حيث توالى في تلك الحقبة المربكة المؤشرات المربكة للنظام القائم مثل التحول الذي حصل في الخطاب المسجدي، وانتشار ظاهرة الحجاب في صفوف الفتيات، وظهور اللحي في صفوف الطلاب وتداول الكتب الحركية لعدد من الإسلاميين والواردة من المشرق، وهكذا تواترت المظاهر الدينية والسياسية، وهو ما مهد لبناء علاقة صدامية مفتوحة بين نظام الحكم من جهة وبين الحركة الإسلامية من جهة أخرى، خاصة بعد التمدد الذي شهدته الحركة في أواخر السبعينيات، وهو ما عكسه بوضوح الانتشار السريع لمظاهر التدين الجديد في صلب شرائح اجتماعية

تضررت من السياسة التنموية لفترة السبعينيات، ولم يتأقلم بعضها مع الاختيارات التحديثية التي بدت لهؤلاء مستقطبة من أعلى هرم السلطة ولم تأخذ بعين الاعتبار "الخصوصية الدينية والثقافية لتونس".

في هذه الأجواء القلقة بدأت الحركة الإسلامية تحتل موقعها في المشهد الفكري والسياسي، خاصة بعد اقتحامها الفضاء الجامعي الذي كان محتكرا لعقود من قبل الحركات اليسارية وأنصار الحزب الحاكم.

سلكت السلطة سياسة المنع والردع حيث الغت صدور مجلة المعرفة لسان الحركة، وقامت بغلق المساجد خارج أوقات الصلاة، وصدرت منشور 108 بمنع ارتداء الحجاب في المؤسسات التعليمية والإدارية، وأيضا تشديد الرقابة على الكتب الدينية، وأخضعت إدارة الشؤون الدينية لوصاية وزارة الداخلية. هذه السياسة الردعية صاحبته سياسة دعائية تظهر السلطة بمظهر الغيور على رعاية الإسلام، فأكثر من بناء المساجد والتسامح في فتح دور عبادة داخل المدارس والكليات وتنشيط حلقات مسجدية في رمضان والأعياد الدينية. لقد أصبحت المعركة في هذا السياق بين الطرفين معركة من يملك السلطة الدينية في المجتمع.

لم يستطع النظام محاصرة الحركة أو الحد من انتشارها، خاصة وان الأزمات جاءت تباعا وتعددت بؤر التوتر مما جعل بداية الثمانينيات من القرن الماضي إعلان نهاية لعهد بدأ يفقد تأثيره وقدرته على إدارة مرحلة شديدة التعقيد زاده مرض بورقيبة وعجزه عن الحكم مما زاد في تدمير ما بقي من شرعية احتوى بها النظام مدة ثلاثة عقود.

أمام تفاقم التناقضات السياسية والاجتماعية وتنامي تيار الإسلام السياسي حاول الوزير الأول محمد مزالي الذي تم تعيينه من قبل بورقيبة في فبراير 1980 إعادة بناء الجبهة الداخلية، وترميم التصدع الذي أصابها، وذلك من خلال تحريك الأجواء السياسية، وإطلاق الإرادات المكبوتة. بدأ بإطلاق سراح المساجين السياسيين والاعتراف بأحزاب سياسية جديدة، مع تسامح حذر مع الإسلاميين. مع تقديم

خطاب سياسي متصلح مع الهوية والمسألة الدينية حيث جعل التعريب والتأصيل في الحضارة الإسلامية مقدمة الإصلاح التربوي الذي شهدته بداية الثمانينيات. أغلق قوس الانفتاح بحيبة الأمل الذي مني بها الرأي العام بعد انتخابات 1981 وارتداد السلطة إلى سياسة القمع والمحاكمات السياسية التي شملت بالخصوص حركة الاتجاه الإسلامي، ومحاصرة كل مظاهر التدين، وهو ما زاد في عزل السلطة السياسية وتوسيع القاعدة الشعبية لخصمها الإسلام السياسي الذي أخذ يضغط مما ساعد على التعجيل بحصول انخيار النظام سياسي وعزل زعيمه بورقيبة الذي أصبح عبئا على واقع ينشد التغيير والإصلاح.

لقد كشف انخيار النظام البورقيبي والانتشار المريع للحركة الإسلامية في تونس جملة من الأسباب الموصولة بإشكالية بحثنا.

1. فشل السياسة التحديثية لدولة الاستقلال في خلق تماثل ثقافي وتوفير البديل القيمي القادر على سد الفراغ الذي أحدثته المرجعيات التقليدية.
2. سياسة التبعية والتوظيف للمؤسسات الدينية افقدت هذه المؤسسات الشرعية الرمزية، وبالتالي القدرة على التأثير وتأطير السلوك الجمعي.
3. الفراغ الذي أحدثه غلق جامع الزيتونة الذي كان يمثل عنصر توازن ثقافي وروحي داخل المجتمع برمزيته وسلطته الاعتبارية، هذه الرمزية التي لم تستطع الجامعة الزيتونية المحدثه اكتسابها لضعف خطابها وعجزها عن تحقيق "مطلب الاتزان بين الالتزام الاجتماعي والدور العقلي الذي كان مفتقدا". (16)

### بن علي: السياسة الدينية والخيار الأمني

كان بن علي واعيا بالوزن السياسي للحركة الإسلامية وتأثيرها في النسيج الاجتماعي. فجاء بيانه في 7 نوفمبر 1987 رسالة اطمئنان لكل المعارضين للنظام البورقيبي من خلال تأكيدده على مبدأ الحريات والتداول السلمي على السلطة والدعوة إلى السلم الاجتماعي والالتزام بالقطع مع الظلم والاستبداد، دون إهمال مسألة الهوية

التي عبر عنها البيان بالإحالات القرآنية التي جاءت في بدء الخطاب ومنتهاه، وتدعمت بالقرارات التي اتخذت تباعا.

فقد صدر في أواخر سنة 1987 أمر رئاسي يعيد إدارة الشؤون الدينية إلى الوزارة الأولى بعد إلحاقها بوزارة الداخلية في بداية الثمانينيات. وفي سنة 1989 ارتقت الإدارة العامة للشعائر الدينية إلى كتابة دولة تعنى بالشؤون الدينية.

وفي سنة 1992 أحدثت وزارة الشؤون الدينية، وتم تحديد مهامها الأساسية في العمل على تطبيق سياسة الدولة في المجال الديني، وتيسير إقامة الشعائر الدينية وصيانة القيم الروحية.

كما صدرت أوامر رئاسية للعناية بالقرآن الكريم والتشجيع على حفظه وتنظيم المسابقات القرآنية، وهي قرارات كانت دافعا لتنظيم ندوات فكرية ودينية انعقدت لإثارة مسائل دينية مسكوت عنها في المرحلة السابقة.

وفي إطار تطبيع العلاقة مع الجانب الديني، قام بن علي ببعث "مجلس إسلامي أعلى" مهمته النظر في المشروعات ذات الصلة، وتقديم مقترحات لرئاسة الجمهورية في القضايا الموصولة بالشأن الديني. وقد كان المجلس في بداية تأسيسه منفتحا على شخصيات محسوبة على الحركة الإسلامية أمثال الشيخ عبد الفتاح مورو.

وفي اتجاه الانفتاح على التيار التقليدي المهمش في المرحلة البورقينية تم انتخاب الشيخ عبد الرحمان منيف إمام جامع القيروان عضوا في مجلس النواب في انتخابات 1991.

هذه الإجراءات وجدت ترحابا وتفاعلا ايجابيا من قبل التيار الإسلامي وهو ما جعلها توقع على الميثاق الوطني مع بقية الأحزاب السياسية، وتركيز بن علي للرئاسة.

حاول بن علي إرجاع الشرعية الدينية للدولة وإدماج الحركة الإسلامية داخل خيارات السلطة وتحجيم فعلها داخل الهامش الممكن. إلا أن الانتخابات البرلمانية التي نظمت عام 1991 وما صاحبها من تزوير بهدف إبعاد الحركة من المشاركة في الحكم أعاد التوتر وفتح الصراع من جديد بين السلطة والحركة الإسلامية لتبدأ السياسة الأمنية في ممارسة الرقابة على السلوك الديني ومنع كل عديد المظاهر المعبرة



عنه. إلى جانب مراجعة القنوات المنتجة للقيم ومنها القطاع التربوي الذي أدخلت عليه بعض الإصلاحات الأساسية في عهد المرحوم محمد الشرفي الذي أكد في افتتاح السنة الدراسية لسنة 1990-1991 بأن فساد المنهج التعليمي وفقر مضمونه للقيم الحديثة ساهم في انحراف المدرسة التونسية، وأدى إلى تحويلها إلى منبت "للفكر الظلامي" والتطرف الإسلامي. وعليه جاءت الغايات التربوية والمحاور المقترحة والإصلاحات المحدثة حاملة لخيارات حضارية وسياسية تستجيب للرهانات المعلنة. بيد أن المحصلة جاءت دون الآمال وهذا في تقديرنا راجع إلى ثلاثة أسباب رئيسية.

1. تزامن عملية الإصلاح التربوي للمقرر المدرسي الخاص بالمواد الدينية مع مواجهة السلطة للحركة الإسلامية، وهو ما جعل قطاعا واسعا من الرأي العام يعتبر الإصلاحات المقترحة مدخلا لتخفيف منابع الإسلام، وهو الأمر الذي أربك العملية التربوية وأخرجها من سياقها المعرفي التعليمي إلى سياق أيديولوجي سياسي.\*

2. التناقض الصارخ بين المنطوق به في الدرس الديني داخل الفضاء التعليمي وبين ثقافة اللا تسامح التي تحكم الفعل السياسي والفكر الديني السائدين في المحيط الخارجي، وهو ما أضعف تأثير مقررات التربية الإسلامية في نشر ثقافة دينية مستنيرة.

3. بقاء الجامعة الزيتونية خارج دائرة الإصلاح والمراجعة، حيث بقي المقرر التعليمي داخل أسوارها وفيا للمناهج القديمة وسجين الأفق المعرفي التقليدي. وهو ما جعل الكادر التعليمي المتخرج منها لتدريس التربية الإسلامية عاجزا على تمثل فلسفة الإصلاح للدرس الديني.

لقد ساهمت هذه السياسية التعليمية والاختناقات السياسية في توفير مناخ ثقافي وديني وأمني خصب ساعد على تسلل ثقافة دينية سلفية وتعبيرات مذهبية عن طريق الفضائيات والمواقع الاجتماعية لتزيد من إرباك المشهد العام والحياة الدينية بشكل خاص.

## وضع المؤسسات الدينية بعد الثورة: الإشكاليات والآفاق

لا توجد أي علاقة ظاهرة أو خفية بين اندلاع الثورة في تونس وبين الوضع الديني في البلاد. لم يكن البوعزيزي متدينا وليست له أي صلة بالإسلاميين. الدافع الاجتماعي والاقتصادي هو الذي فجر الحراك الاحتجاجي على المستويين الفردي والجماعي. لكن المؤكد أن الحالة الدينية في تونس قد تصدعت بالكامل بعد أن تأكد هروب بن علي، وانهارت منظومة الحكم السابق.

حتى نضع الإشكالية في سياقها تجدر الإشارة إلى ما كشفت عنه الثورة مباشرة بعد التفكك السريع الذي أصاب بنية النظام السابق. ويمكن اختزال ذلك في خمس مؤشرات هامة ونوعية.

### **1. عودة قوية لدور الدين:**

لا يختلف اثنان حول القول بأن العامل الديني عاد بقوة في تونس منذ أن تغيرت موازين القوى السياسية في البلاد. كان الإسلام عاملا أساسيا في بناء الشخصية التونسية منذ أن استقر وانتشر بين سكان شمال أفريقيا. لكن التدين كان يمر بتقلبات تتأثر بالمتغيرات والتحويلات التي عاشتها تونس. وقد كان الرئيس بورقيبة مدركا لأهمية الإسلام غير أنه اعتقد بأن إضعاف المؤسسات الدينية واستبدالها بوصاية الدولة وقيامه شخصا بتأويل النصوص المرجعية وفق ما تقتضيه رؤيته الشخصية الحداثية سيكون كافيا لتسوية هذا الملف المعقد. لكن تطور الأحداث في تونس ولد ردة فعل قوية بدأت تتجلى معالمها منذ أوائل السبعينيات مع ولادة الحركة الإسلامية، إذ بدل أن ينكمش الشعور الديني ويتكيف مع سلطة الدولة، حدث العكس حيث تسارعت وتيرة تسييس الخطاب الديني في اتجاه مناهض للدولة. ورغم السياسة الأمنية التي انتهجها الرئيس بن علي التي كانت ترمي إلى استئصال ظاهرة الإسلام السياسي مقابل تقمص دور الحامي للدين، إلا أن الثورة التي أطاحت بحكمه قد أعطت دفعة قوية لمختلف التعبيرات الدينية التي فرضت نفسها على الجميع، وإن كانت أواخر

التسعينيات وبداية الألفية الجديدة قد شهدت موجة ملحوظة من التدين العفوي والشبابي.

كان الإسلام تحت سيطرة الماسكين بالسلطة طيلة المرحلة الماضية رغم المحاولات المتكررة التي قام بها الإسلاميون وغيرهم بهدف سحب البساط من الدولة والتأسيس لمرجعية دينية مناهضة أو موازية.

لكن مع الضعف المفاجئ للدولة، عاد الدين بقوة إلى الفضاء العام، وتم اختراق أنماط متعددة من التدين للنسيج الاجتماعي، وتصاعدت حدة السجالات الدينية بين مختلف الأطراف والأوساط. ومع انطلاق الجدل حول صياغة الدستور الجديد، وجد الشعب التونسي نفسه، وخاصة نخبه، وكأنه أمام مهمة جماعية تهدف إلى إعادة تحديد فهم الإسلام وتحديد موقعه في المنظومة الجديدة التي أفرزتها المتغيرات السياسية. أي التوصل إلى إجماع جديد يقوم عليها المجتمع والدولة.

لقد استعاد الدين والتدين بعد الثورة مكانتهما المحورية في حياة عموم التونسيين بمن في ذلك نخبهم السياسية والثقافية. لم يعد الجدل قائما في أوساط هذه النخب حول أهمية الإسلام ومكانته في المجتمع بقدر ما أصبح متعلقا بكيفية فهمه ضمن السياق الراهن الذي تمر به تونس. وهذه العودة القوية للدين ستشكل عاملا هاما إلى جانب عوامل أخرى لتغذية الجدل الدائر حاليا حول طبيعة المؤسسات الدينية ودورها ومستقبلها.

## 2. غياب مؤسسات دينية حقيقية

تجلت بعد الثورة الهوة العميقة التي كانت قائمة في صمت بين عموم المتدينين من المواطنين وبين المؤسسات الدينية التي كانت تخضع كليا للسلطة السياسية منذ قيام الدولة الوطنية. وقد تجلّى هذا التصدع الكبير بالخصوص في المظاهر التالية:

### - انهيار واسع للمنظومة المسجدية

عندما تأكد الجميع من أن رأس النظام قد غادر البلاد، وكادت أن تنهار الأجهزة الأمنية التي وجدت نفسها بلا غطاء سياسي يحميها مما جعلها تتحول من

موقع الهجوم إلى موقع الدفاع، تعرضت عموم المساجد لحالة تمرد على معظم الخطباء والأئمة من قبل جزء من المصلين الذين قامت بتحريضهم في الغالب جماعات منظمة. وقام هؤلاء بتنزيل عدد كبير من الأئمة من فوق المنابر أو منعهم من الخطابة وإمامة الصلاة بحجة كونهم "أزلاما" خدموا النظام السابق وكانوا بوق دعاية له وعونا للأجهزة الأمنية على الإسلاميين. وقد اقترب عدد المساجد التي سقطت في أيدي هذه الجماعات قرابة الألف مسجد وجامع، وذلك من مجموع خمسة آلاف.

وسرعان ما تم تنصيب أشخاص آخرين تولوا الخطابة والإمامة دون تفويض من أي جهة رسمية. وتبين أن الكثير من هؤلاء ينتمون لجماعات مختلفة أو مدعومين من قبلها، إذ منهم من ينتمون إلى ما يسمى بالسلفية العلمية التي كانت ممنوعة من النشاط داخل تونس في العهد السابق. وآخرون تبين فيما بعد أنهم من كوادر السلفية الجهادية التي حملت فيما بعد اسم "جماعة أنصار الشريعة" والتي سيصنفها رئيس الحكومة على العريض كحركة إرهابية رغم كونه أحد قادة حركة النهضة. كما أن بعض هؤلاء الذين تولوا الإمامة والخطابة في ذلك الوضع الاستثنائي ينتمون لحزب التحرير الإسلامي أو حتى لحركة النهضة.

لقد وجدت المؤسسة الدينية نفسها عاجزة عن التصدي لعمليات الزحف على المساجد، لأنها كانت ضعيفة جدا وفاقدة للمصداقية لدى عموم التونسيين.

كشفت الثورة عن غياب مخيف لمؤسسات دينية حقيقية وفاعلة ومؤثرة. فوزارة الشؤون الدينية لم تكن سوى واجهة للمؤسسة الأمنية التي كانت تدير عمليا نشاط المساجد. أما منصب الإفتاء فقد ازدادت الفجوة بينه وبين عموم التونسيين. كذلك الشأن بالنسبة للمجلس الإسلامي الأعلى الذي يكاد لا يذكر اسمه ودوره أو يستمع له في المشهد العام. لقد انتقل الفعل الديني من الهياكل الرسمية للدولة إلى مبادرات قاعدية تصدر عن أطراف ظهرت على السطح بعد الثورة والتي تحولت عمليا إلى أشبه بالمؤسسات الموازية.

## - تصدع وزارة الشؤون الدينية

لقد قرر العاملون بوزارة الشؤون الدينية الدخول في اعتصام، وهاجموا آخر وزير تم تعيينه في عهد الرئيس بن علي، ورفعوا في وجهه شعار "ارحل"، ونجحوا في إخراجه من مكتبه ومن مقر الوزارة مطرودا، حيث تم تعويضه بوزير آخر على إثر صراع طويل. لقد فقدت الوزارة السيطرة على المشهد الديني لعدة أشهر. وهو ما تطلب تعاقب وزيرين متتالين حتى تمكنت الوزارة من استرجاع سيطرتها على معظم مساجد البلاد وافتكاكها ممن سيطروا عليها بطرق غير قانونية، وذلك بقطع النظر عن المضمون المعرفي للخطاب المسجدي لدى عموم الخطباء والوعاظ القدامى والجدد. ورغم أن الوزارة أكدت بأنها استعادت جميع المساجد، إلا أن الوزير الحالي الشيخ فيصل بطيخ أعلن مؤخرا أن 187 مسجدا لا تزال خارج سيطرة الوزارة بحكم أنها بنيت بطريقة فوضوية ولم تخضع للمراقبة القانونية.<sup>337</sup>

كما وجدت دار الافتاء نفسها تتحرك خارج السياقات التي أفرزها الحراك الاحتجاجي في البلاد. فهذه المؤسسة الضعيفة والهشة لم تستوعب قبل رحيل بن علي الزلزال الذي عصفت بالنظام السياسي السابق. لقد أدانت لجوء البوعزيزي إلى حرق نفسه، بناء على حرمة الانتحار في الإسلام، لكنها أغفلت في فتواها التي أصدرتها بهذا الشأن البعد الاجتماعي والسياسي للحادثة التي غيرت فيما بعد الأوضاع داخل تونس وخارجها. وقد عكس ذلك الوضع الشكلي والبروتوكولي لوظيفة المفتي ودوره في مرحلة هيمن عليها الحزب الحاكم المدعوم أمنيا على جميع مكونات الفضاء الديني.

لقد عرفت تونس تعيين فقهاء للإفتاء بشكل رسمي منذ الدولة الحفصية في القرن الثالث عشر ميلادي. ومع العائلة الحسينية ذات الأصول العثمانية وبداية من سنة 1847 " أصبح الباش مفتي الحنفي يحمل لقب (شيخ الإسلام).. وبقي هذا اللقب حكرا عليه إلى سنة 1932 تاريخ إحداث مشيخة الإسلام المالكية التي تولاها

<sup>337</sup> صحيفة الصريح، 25 مارس 2015

الشيخ محمد الطاهر بن عاشور".<sup>338</sup> ثم جاءت مرحلة الاستقلال فاتخذت السلطة قرار تنزيل هذا المنصب من "شيخ الإسلام" إلى "مفتي الديار التونسية" في سنة 1957 وورد في الأمر العلي المؤرخ في 28 فبراير 1957 الخاص بتنظيم الشعائر الدينية وإحداث منصب المفتي "أصبح من المتحتم رعاية شؤون الدين من تلقين العامة بالوعظ والإرشاد والافتاء وإقامة الشعائر والمراسم وتحقيق ما ينبغي عليه من التقاليد اقتداء بالسلف الصالح". وبالتالي أصبحت وظيفة المفتي أقرب إلى كونها بروتوكولية باعتباره يمثل "الهيئة الدينية الإسلامية في الاعترابات العامة وإقامة المراسم والتشريفات".<sup>339</sup>

### 3. غياب المرجعيات

لكل مجتمع مرجعياته في مختلف المجالات، بما في ذلك المجال الديني. لكن نتيجة الفراغ الذي تراكم عبر أكثر من نصف قرن، وجد التونسيون أنفسهم بعد الثورات لا يملكون شخصيات تتمتع بثقافة إسلامية واسعة وموثوق فيها إلى جانب المصادقية والاحترام من قبل المتدينين والرأي العام. وقد أحدث ذلك فراغا سعت أطراف عديدة نحو الاستفادة منه لفرض ذاتها بوسائل متعددة. لا يعني ذلك أن تونس خالية من شخصيات مطلعة على جزء من المعارف الإسلامية، غير أن هذه الشخصيات قد يكون لها جمهور محدود لكنها لا تحظى بالثقل الشعبي الذي يجعلها فوق الشبهات والطعون المتعددة، سواء في علمها أو سلوكها أو ولائها السياسي أو ماضيها. وهو ما يفسر تشرذم الساحة الدينية في تونس. كما أن ذلك قد وفر المجال لتبعية الكثير من المتدينين لمصادر أو فقهاء من خارج تونس. وبذلك انتقلت المرجعية الدينية لأول مرة في تاريخ البلد من الداخل إلى ما وراء الحدود. لا يعني ذلك أن التونسيين لم يتأثروا في ماضيهم بالمصادر المتعددة لإنتاج المعارف الإسلامية، لكنهم كانوا في الآن نفسه يستندون على مساهمات علمائهم وفقهائهم ومصالحهم في تنمية وتغذية الحركة العلمية العربية والإسلامية. لقد كانوا جزءا من عملية الإنتاج المعرفي، وليسوا فقط مجرد

<sup>338</sup> بسمّة نورية، المؤسسات الدينية في تونس من 1956 إلى 2008

<sup>339</sup> المصدر السابق

مستهلكين لما يقدمه الآخرون دون قدرة على التمييز وفرض الذات. لهذا لا توجد في تونس حركة اجتهادية فعلية لها رموزها ومحاضنها ومراكزها وأديباتها، وإنما هناك التفاف حول ما أنتجه الشيخ المرحوم الطاهر بن عاشور الذي بدوره لم يحظ بالعناية النقدية لمؤلفاته، وهو ما جعله عرضة لمحاولات بعض الأطراف السلفية التي تعمل على تأويل آرائه في اتجاه محافظ، كما يعمل آخرون على توظيف تراثه في معارك سياسية.

من معاني الثورة تغيير المفاهيم وبناء أنساق فكرية وقيمية جديدة. هذا المفهوم للثورة لم يتحقق في تونس بالمعنى الشامل لمصطلح الثورة، باستثناء المجال السياسي الذي حدث فيه تغييرات هامة مما يفسر تأسيس منظومة حكم مختلفة كثيرا عما كان سائدا من قبل. لكن رغم أهمية هذا المتغير السياسي، فقد استمرت بقية المجالات تعيد إنتاج أوضاعها السابقة، ومن بينها المجال الديني. ومما يلفت الانتباه أن تونس تبدو خالية من شخصيات دينية وازنة وقوية من شأنها أن تلعب دور المرجعية المعتمدة من قبل أوساط المتدينين. ويعتبر ذلك من بين نتائج حل التعليم الزيتوني بدل التفكير الجدي في وسائل إصلاحه. حتى الجامعة الزيتونية التي تأسست فيما بعد لم تخضع برامجها ومناهجها للمراجعة التي تمكنها من تكوين كوادر علمية تتمتع بالعمق العلمي والقدرة على الخطابة والتوجيه والبحث والاجتهاد. وقد تجلّى هذا الضعف بشكل دراماتيكي بعد الثورة، وذلك عندما اختلطت الخطابات وكثر التنازع الديني بشكل غير مسبوق.

#### 4. تعدد أصوات المتحدثين باسم الإسلام

كان التونسيون يفتخرون دائما بوحدة مرجعيتهم الدينية، والتي تركز على الأشعرية في العقيدة والمالكية في الفقه والتصوف الطريقي في التربية الاجتماعية. لكن مع تطور الأحداث وتوالي المتغيرات نتج عن ظاهرة العولمة وسرعة تناقل المعلومات والأفكار والقيم والسلوكيات أن أخذ المشهد الديني في تونس يتغير تدريجيا ويخترقه تبدل في المظاهر وفي المضامين. انتهت مرحلة هيمنة التدين الرسمي الذي كان شعاره "الناس على دين ملوكهم". لكن هذا التعدد في أصناف المتدينين واجهته السلطة

السياسية قبل الثورة بقمع شديد، مما جعله ينكفي على ذاته، وينزل إلى القاع لكي يمارس بسرية أو بشكل فردي. أما بعد الثورة فقد تعددت الأصوات والتعبيرات مستفيدة من مناخ الحريات التي أصبح يكفلها الدستور الجديد إلى جانب مجتمع مدني قوي نسبيا. وقد تبين أن أوساط المتدينين تشقهم خلافات كثيرة، وأن إيمانهم بالإسلام لا يجعلهم جبهة واحدة، بحكم تعدد توجهاتهم وولاءاتهم وقراءاتهم المتباينة للنصوص التأسيسية للدين. وهكذا تبين أن الصوت الواحد قد اختفى نهائيا، وتم استبداله بساحة دينية متعددة الأصوات والتعبيرات والتنظيمات.

### 5. تصاعد الدمج بين الديني والسياسي

التداخل بين الديني والسياسي ليس بالظاهرة الجديدة في تونس. فالحركة الإسلامية اتهمت منذ ولادتها في مطلع السبعينيات بتسييس الدين، وهو ما عمق الخصومة بينها وبين نظام الحكم. أما بعد الثورة فقد تضخمت هذه الظاهرة بشكل غير مسبوق، حيث تعددت الأصوات بين مكونات ما يطلق عليه بظاهرة الإسلام السياسي، وأكد جميعها على أن الإسلام لا يفصل بين قضايا العقيدة ومسائل الدولة والمجتمع. ولم يقف ذلك عند التنظيمات القديمة أو التي نشأت حديثا، وإنما انحرف في هذا الجدل جزء من أئمة المساجد والوعاظ الذين رفضوا الالتزام بالفصل السادس من الدستوري الذي ورد فيه أن "الدولة راعية للدين، كافلة لحرية المعتقد والضمير وممارسة الشعائر الدينية، حامية للمقدسات، ضامنة لحياة المساجد ودور العبادة عن التوظيف الحزبي". هذا الفصل الذي ولد على إثر صراع واسع ومفتوح تجاوز قبة البرلمان، وانخرطت فيه أطراف عديدة تخاصمت فيما بينها حول طبيعة العلاقة وتجلياتها الدستورية، وحركت هذه الأطراف المتنازعة الشارع وعملت على تعبئة المواطنين سواء لرفض مبدأ التحييد أو التمسك به. وحتى بعد أن تم التصويت لصالح الفصل السادس من الدستور لا يزال الجدل مستمرا حول تأويله، وكيفية تطبيقه وإقناع الفاعلين الدينيين بضرورة الالتزام بتنفيذه سواء داخل المساجد أو خارجها.



هذه المؤشرات دلت على درجة الضعف والعجز اللذين كانت عليهما "المؤسسات الدينية" بعد الثورة، إلى درجة تسمح بالقول بأنها في ظل ضعف الدولة وارتفاع سقف الحريات فقدت هذه الهياكل المقومات البسيطة لمفهوم "المؤسسة". فهي في مرحلة الديكتاتورية كانت موجودة من حيث الشكل، لكنها كانت في وضع لا تملك فيه القدرة والصلاحيات لاتخاذ قرار مستقل بحكم خضوعها الكامل لسلطة رئيس الدولة والأجهزة الأمنية والسياسية، أما بعد الثورة فقد تخلصت في البداية من الوصاية والهيمنة، لكنها لم تتمكن من إدارة علاقة صحية ووظيفية مع المواطنين، وبالأخص مع القوى الدينية والسياسية القديمة والجديدة التي وجدت الفرصة متاحة سواء للهيمنة بدورها على هذه المؤسسات، أو لافتكاك صلاحياتها، وإحكام السيطرة على مجالها الحيوي. وقد استمرت هذه الحالة إلى حد كتابة هذه الورقة، وهو ما أثار العديد من الجوانب، وولد نقاشا ساخنا في مختلف الأوساط الدينية والسياسية والثقافية، وحتى في صفوف المواطنين.

وتكفي الإشارة في هذا السياق إلى مفتي الجمهورية الشيخ حمدة سعيد الذي وجد نفسه محشورا في زاوية ضيقة أمام العنف السلفي الذي يهدد الدولة والمجتمع، فعلى ذلك بقوله إن دار الافتاء "تعاني من محدودية الإمكانيات مما جعلها غير قادرة على المساهمة بالشكل الأمثل في مكافحة الإرهاب عبر التواصل مع الشباب بكامل تراب الجمهورية". ودعا في هذا السياق إلى "تدعيم هذه المؤسسة بمستشارين وإحداث مراكز جهوية للإفتاء من أجل التصدي لآفة التطرف". والغريب أنه في محاولة منه لتفسير هذا العجز البنيوي أشار إلى أن دار الافتاء "تخصص يومين في الأسبوع لقبول من يعلنون إسلامهم، وتتولى الرد على طلبات الإفتاء بالهاتف أو المرسلة" وهو ما يمنع المؤسسة من التفرغ إلى مسائل أخرى أبرزها المساهمة في جهود مكافحة الإرهاب".<sup>340</sup>

<sup>340</sup> صحيفة الشروق، نقلا عما صرح به المفتي لإذاعة شمس أف م

لم تكن المؤسسات الدينية قادرة على تحمل حجم المتغيرات التي حدثت بعد 14 يناير، وهو ما يفسر ارتباكها وعجزها عن التفاعل في مناخ تميز بالحرية وانحصار فاعلية القوانين الرقابية وكادت أن تنهار معه مختلف الممنوعات، وهو ما ولد حالة غليان واسعة وانفلات تعددت مظاهره. فهذه المؤسسات لم تتعود على افتكاك المبادرة وقيادة المتدينين، ولم تكن مسلحة بالوعي وبالخطاب المؤسس على الجرأة والحرية والاجتهاد. كما أن النخبة السياسية لم تستطع ان تقدم مشروعاً قادراً على صياغة مقترحات جدية وقادرة على تجديد هذه المؤسسات دينية والمساهمة في تفعيل المشترك القيمي، وتكون لها المصدقية والرمزية الاعتبارية الكافية التي من تجعلها محل احترام المواطنين بمختلف انتماءاتهم ومواقعهم.

### هل تونس في حاجة مؤسسة دينية؟

اعتقد البعض بأن المجال الديني يمكن أن يدار بدون وجود مؤسسة أو مؤسسات رسمية ومقننة، وتمتع بصلاحيات، وتخصص لها ميزانية مضبوطة. ويخشى هؤلاء من أن وجود مثل هذه المؤسسة من شأنه أن يؤدي إلى احتمال تضخم دورها فتمس من حرية المعتقد، وتتدخل في الشأن الخصوصي للأفراد والجماعات، وقد تتحول إلى أداة قامعة تتحكم فيها الأنظمة المستبدة.

هذا الرأي دافع عنه طرفان متناقضان في الأغراض والخلفيات والدوافع. طرف ينطلق من ضرورة فصل الدين عن الدولة. وفي المقابل طرف يسعى إلى تخلص الفضاء الديني من تدخل الدولة حتى تتوفر الفرصة لإدارته بشكل مستقل من قبل هيئات عارفة بالشأن الإسلامي، ولكن بعضها له أهداف سياسية.

الطرف الأول قافز على المرحلة، لا يميز بين سياقين مختلفين، وهما السياق الأوروبي والفرنسي تحديداً الذي شهد قطيعة بين الدولة والكنيسة وبين السياق العربي الإسلامي الذي له خصوصياته التي لا تزال فاعلة إلى اليوم. فالدولة في المجتمع التونسي لا تستقل عن الدين، رغم ما عرف به الرئيس بورقيبة من مواقف نقدية لجوانب من الفكر الديني لكنه لم يدع ولم يمارس الفصل بين الدولة والدين، وإنما على

العكس من ذلك عمل بورقبيبة على أن تكون الدولة هي التي تدير الشأن الديني بشكل كامل واحتكاري. إن السياق التونسي جعل الدولة مسؤولة عن حماية حرية المعتقد والتدين، ويوكل إليها تنظيم الشعائر ورعاية المساجد ودور العبادة، وتوفير الشروط الضرورية لاختيار الأئمة والوعاظ. ولهذا السبب توافق السياسيون من مخلف الاتجاهات عند صياغتهم للدستور الجديد لتونس على التأكيد مرة أخرى على أن "تونس دولة دينها الإسلام ولغتها العربية".

لقد حصلت مشكلة خطيرة عندما تضخم دور الدولة واتسع تدخلها في الشأن الديني بشكل جعل من القيادة السياسية والمؤسسات الأمنية الحق في تكييف الخطاب الديني لتحقيق مصالح الفئات الحاكمة والمهيمنة، مما كان له الأثر السيئ على الحياة الدينية في تونس، حيث فقدت المساجد سلطتها المرجعية بسبب فقر الخطاب الديني وضعفه بعد أن أصبح الأئمة أبواقا للسلطة بدل أن يكونوا روادا للتنوير والتحرير، يرافقون المواطنين ويرتقون بثقافتهم الدينية، ويجعلون الإسلام في خدمة الحق والحرية والعدل والعدالة الاجتماعية.

من هذه الزاوية يصبح من المؤكد البحث عن صيغة تعاون بين الدولة من جهة من خلال وزارة أو جهة رسمية تتولى متابعة الشأن الديني، وبين المؤسسات الدينية القائمة من جهة أخرى والتي يجب أن تتمتع بالحد الأدنى من الاستقلالية في تسيير شؤونها الداخلية إداريا وماليا. ويكون من أهم جوانب هذا التعاون التوافق حول طبيعة الخطاب المسجدي، لا بتحديد موضوعاته أو إعداد خطب مسبقة تفرض على الأئمة والوعاظ، فذاك تدخل سطحي وعديم الجدوى في الشأن الديني، وإنما الهدف من التعاون هو وضع أرضية مرجعية عامة تساعد على جعل الخطاب المسجدي عنصرا قويا وتوازنا لا عامل تهديد للمجتمع والدولة.

أما الأطراف المقابلة التي تعمل بدورها على إبعاد الدولة وأجهزتها عن إدارة الشأن الديني، فهي تقف على أرضية مختلفة، وتستند في دعواها على حماية الخطاب الديني من التوظيف والهيمنة الحكومية، وهي دعوة مشروعة لكن في المقابل هناك من لا يأخذ بعين الاعتبار حرص بعض الجماعات على فرض هيمنتها على المساجد

والفضاءات الدينية من أجل تحويلها إلى قواعد تتمترس وراءها لإدارة المواجهة السياسية مع خصومها تحت غطاء الدعوة. لقد مرت تونس بظروف صعبة وحرجة بعد الثورة عندما وجدت وزارة الشؤون الدينية نفسها لا تتحكم في عدد كبير من المساجد، بما في ذلك جامع الزيتونة.

إن التأمل في صعوبات المرحلة الانتقالية في تونس يدرك الحاجة المؤكدة لمختلف أنواع المؤسسات التي تكون قادرة على إدارة القطاعات الاستراتيجية، والحيلولة دون انقلابها على الدولة. فالدولة بقدر ما تمثله من مخاطر الهيمنة والاستبداد، وهو ما تمت ملاحظته بوضوح في المراحل التي سبقت 14 يناير 2011، إلا أن الإبقاء على وجودها ودورها المعدل والمنظم للشأن العام يعتبر عاملا ضروريا من شأنه أن يحافظ على تماسك المجتمع ويجول دون انقراض العقد الجامع للمجتمع. ونظرا للأهمية القصوى للظاهرة الدينية وتشعباتها المتعددة فإنه بقدر ما يجب المحافظة على جوانب العفوية والخصوصية والحميمية الملازمة لها، فإن هناك ضرورة مؤكدة لتنظيمها وهيكلتها وتقنين نشاطاتها، وهو ما يستوجب وجود مؤسسة أو مؤسسات لإدارة شؤونها بطريقة مرنة وناجعة وبعيدة عن نزعة التحكم والتوظيف السياسي.

### الثورة - الحرية والفوضى الدينية

بعد أربع سنوات من الثورة، انشغلت الحكومات المتعاقبة بمحاولة التصدي لحالة الانفلات الديني وإعادة ضبط الأوضاع داخل المساجد التونسية. لقد ركز الوزيران اللذان تولا على وزارة الشؤون الدينية ما بين 2012 و2014 كل جهودهما في سبيل استرجاع المساجد التي تم تحريرها بعد الثورة. وهي معركة تمت تحت ضغط المجتمع المدني، وفي أجواء اتسمت بالتوتر من جهة والخوف من المساس بحرية النشاط الديني من جهة أخرى، خاصة وأن هذه الجهود قد تمت بالتعاون مع وزارة الداخلية نظرا لحصول شيء من المقاومة أثناء عمليات استرجاع بعض المساجد، وهو ما استوجب التدخل الأمني المباشر لإخراج المعتصمين داخلها أو اعتقالهم. ومن الغريب أن رجال

الأمن وجدوا داخل بعض هذه المساجد أسلحة مختلفة أخفتها بعض الأطراف التي ظهر فيما بعد ارتباطها بالتنظيمات التي لجأت إلى استراتيجية العنف والإرهاب.

### حركة النهضة والشأن الديني

حركة النهضة حزب سياسي، ولكنها في الآن نفسه حركة دينية تتخذ من الإسلام مرجعية لها تستمد منه جزء من تصوراتها للحياة والمجتمع. ولهذا كان يفترض عند وصولها إلى السلطة وقيادتها لحكومة الترويكا أن يكون لها تصور واضح حول كيفية تنظيم الفضاء الديني في تونس. لكن تبين أنه لم يكن لديها رؤية دقيقة عن مكونات المجال الديني في البلاد، ولم تنطلق من ورقة مرجعية تحدد معالم الطريق لوزير الشؤون الدينية الذي اختارته لهذه المهمة. ولم يكن لديها مفهوم واضح لطبيعة المؤسسات الدينية ولدورها، خاصة في مرحلة الانتقال الديمقراطي الذي بدأت تمر به البلاد التونسية.

كما تبين أن الحركة لم تستعد للقيام بهذه المهمة من قبل، وهو ما يفسر خضوع المجال الديني كغيره من القطاعات التي تولت حركة النهضة إدارتها، لسياسة التجربة والخطأ. كما خضع المجال الديني خلال مرحلة حكم الترويكا للتسيب والتجاذب الأيديولوجي وتصعد الفضاء المسجدي. ونظرا لفقدان الرؤية وبعد النظر، نشير في هذا السياق إلى مثال لافت للنظر ويتعلق بجامع الزيتونة.

لقد استثمر أحد الزيتونيين القدامى الشيخ حسين العبيدي الحماسة لدى "جمعية قدماء وأحباء جامع الزيتونة" التي تأسست بعد الثورة، وتم رفع عريضة للقضاء الاستعجالي الذي أصدر حكما يقضي بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه مؤسسة جامع الزيتونة قبل أن يتم حلها من قبل الرئيس بورقيبة<sup>341</sup>. كما استغل أجواء العاطفة الدينية لدى بعض قادة حركة النهضة ليقوم مع آخرين باستئناف منظومة التعليم الزيتوني التي كانت قائمة قبل إلغائها من الرئيس بورقيبة بعد الاستقلال مباشرة. حصل ذلك دون إدراج هذه العودة ضمن رؤية إصلاحية متوازنة وواضحة

<sup>341</sup> صدر هذا الحكم بتاريخ 19 مارس 2012.

الأهداف والوسائل. لقد تقدم هذا الشيخ بطلب عودة هذه المنظومة بشكل رسمي، وأقدم ثلاث وزراء على التوقيع على الوثيقة، مؤكدين عدم اعتراض وزاراتهم على ذلك، وأيضاً دون مناقشة المسألة ضمن الإطار الحكومي لتحديد الهدف من هذه العملية حتى لا يحصل تضارب بين مكونات النظام التعليمي في تونس.

وكانت النتيجة أن نصب حسين لعبيدي نفسه "شيخاً أعظم لجامع الزيتونة" بحكم انتخابه رئيساً للهيئة العلمية التي انفرد بالحديث باسمها بعد إقصاء معظم عناصرها، واعتبر جامع الزيتونة "مؤسسة إسلامية مستقلة عن السياسة وعن الدولة، ومنازة تعليم العلوم الشرعية والدينية". وبناء عليه تولى مع آخرين ابتداءً من تاريخ 12 مايو 2012 إقامة منظومة تعليمية من خلال تأسيس فروع لها بكامل التراب التونسي بلغت 25 فرعاً، وتمكن من فتح مساجد ومدارس تحت إشرافه لتعليم أكثر من ثلاثين ألف طالب. وتنص الوثيقة التأسيسية على أن هذه المنظومة لا تقتصر على تعليم الاختصاصات الشرعية، وإنما تشمل أيضاً كل الاختصاصات العلمية بما في ذلك الطب والهندسة وغيرها، وأن الشهادات التي سيحصل عليها الخريجون من هذه المنظومة يتم مناظرتها آلياً مع بقية الشهادات التي تقدمها الجامعات التونسية. كما يمكن لهذه المنظومة أن تعقد اتفاقيات علمية مع مختلف المؤسسات التعليمية في العالم دون المرور بالضرورة بالأجهزة الحكومية. وبناء على هذه الوثيقة، اعتبر هذا الشيخ أن جامع الزيتونة قد تحول إلى مؤسسة مستقلة، ومنع أي شكل من أشكال المراقبة أو إشراف الدولة على ما يجري داخل هذه الشبكة، وأصبح هو الذي يعين من يشاء من الأئمة والوعاظ، كما غير أفعال الجامع، وقام بافتكاك بعض المباني التي كانت تابعة قبل الاستقلال للجامع. وبذلك نجح في إقامة مؤسسة موازية لوزارة الشؤون الدينية من جهة ولوزاري التربية والتعليم العالي من جهة أخرى، وذهب به الأمر إلى حد التمرد على أي قرار يتخذ من قبل المؤسسات الرسمية. وهو ما أدى إلى صراع سياسي وأمني بينه وبين أجهزة الدولة استمر ثلاثة سنوات ودفع بالحكومة إلى اتخاذ قرار يقضي بمنعه من إمامة جامع الزيتونة، وبلغى الوثيقة السابقة التي وقع عليها كل من وزير التعليم العالي (من حركة النهضة) ووزير التربية والتعليم (من حزب

التكتل من أجل العمل والحريات). وبعد صراع قضائي استمر طويلا، قررت حكومة الحبيب الصيد الاستعانة بوزارة الداخلية لإخراج الشيخ حسين العبيدي وأنصاره من جامع الزيتونة بالقوة العامة.

هذا القرار وإن وضع حدا لعملية الاختطاف التي تعرض لها جامع الزيتونة ذو المكانة الرمزية والتاريخية، إلا أنه لم يبلغ منظومة عودة التعليم الزيتوني. كما أن الحكم القضائي الذي استندت عليه الحكومة والقاضي بسحب وثيقة استئناف التعليم الزيتوني التي طالب بها وزراء الشؤون الدينية والتربية والتعليم العالي وتكنولوجيا المعلومات، لا تعني رفضا مبدئيا لمبدأ العودة لهذا التعليم، وإنما جاء ذلك حسبما أكدته "النقابة العامة للأئمة والوعاظ" بسبب سوء تصرف في توظيف تلك الوثيقة، وبالتالي تمكين وزارة الشؤون الدينية من الإشراف على جامع الزيتونة دون توقيف التعليم الزيتوني. وهو ما يدل على أن طبيعة التعليم، ومضامينه، ودوره في السياق الراهن الذي تمر به تونس، ومستقبل الطلبة الذين سيتوجهون له، هذه المسائل وغيرها لا تزال معلقة في انتظار تعميق النقاش حول المشهد الديني برمته في تونس.

لم تشهد مرحلة الترويكات إصلاحات عميقة وذات دلالات حضارية في مختلف المؤسسات الدينية الموروثة عن المرحلة السابقة للثورة، كما لم يكن لها بصمة في مجمل النشاطات الدينية والجمعيات الدينية والخيرية التي نشأت وظهرت على السطح خلال سنتي الحكم. لقد هيمنت على تلك المرحلة نزعة الارتجال، وخيمت أجواء الاستقطاب السياسي والأيدولوجي التي بلغ خلالها الصراع بين الإسلاميين والعلمانيين أقصى درجات المواجهة والإقصاء المتبادل. ونظرا لحالة الارتجال التي سادت في تلك المرحلة بالذات، فقد ازدادت الحالة الدينية غموضا وتعقيدا، وجعلها مولدة لبعض التشوهات والانزلاقات الخطيرة التي أصبحت فيما بعد مهددة للأمن والسلم الأهلي.

إن وصول حركة إسلامية إلى لسلطة لا يعني بالضرورة أنها الأقدر من غيرها على فهم ومعالجة المسائل الخاصة بالفضاء الديني. هذا الفضاء الذي يبقى في حاجة لدراسة عميقة وشاملة، كما أنه يتطلب إرادة سياسية ورؤية شاملة تأخذ بعين الاعتبار تعقيدات الحاضر واحتمالات المستقبل.

## المجلس الإسلامي الأعلى خارج السياق

عندما تولى زين العابدين بن علي السلطة بعد إزاحة الرئيس بورقيبة، اتخذ جملة من الإجراءات لإضفاء الشرعية عن حكمه. وحتى يثبت أنه أفضل من سلفه في إدارة الشأن الديني، لجأ إلى إنشاء "مجلس أعلى للشؤون الإسلامية" إلى جانب بعث وزارة للشؤون الدينية. وهو مجلس استشاري، وكان يفترض أن يساهم في تنشيط الحوار حول كبرى القضايا الإسلامية التي تحتاج إلى تعميق ومراجعة. فالأمر عدد 118 لسنة 1989 الذي بمقتضاه تم تأسيس هذا المجلس نص في فصله الثاني على أن "يكلف المجلس الإسلامي الأعلى بالنظر في المسائل التي تعرضها عليه الحكومة، وفي المسائل المتعلقة بتطبيق ما جاء بالفصل الأول من الدستور، وفي المسائل المتعلقة بالنواحي الفقهية والاجتماعية، وفي هذا الصدد يقترح المجلس كل ما من شأنه أن يحصن الأمة في دينها من التفسخ والانغلاق ومن كل ما يؤثر سلباً على مقومات أصالتها..". ومن بين الصلاحيات التي أوكلت إلى المجلس "إبداء الرأي في كل ما يتعلق ببرامج التعليم في الجامعة الزيتونية وبرامج مادة التربية الدينية في سائر المعاهد". لكن سرعان ما خضع المجلس بعد ولادته مباشرة للإرادة السياسية لسلطة الرئيس بن علي، ولم يتمتع بالحد الأدنى من استقلاليته، وتحول إلى مجرد يافطة من يافطات النظام السابق.

بعد الثورة عاد الحديث عن هذا المجلس، حيث عملت حركة النهضة على دسترة المجلس بتحويله إلى إحدى الهيئات الدستورية التي شملت الانتخابات، والإعلام، وحقوق الإنسان، والتنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة، والحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. كما طالبت حركة النهضة وغيرها من الجمعيات الدينية بتمكين المجلس الإسلامي الأعلى بسلطة فعلية عسى أن يمكنه ذلك من "حماية الإسلام المعتدل في تونس من الفتاوى (الدينية) المسقطه من التيارات الإسلامية المتطرفة والمتشددة". وقد تقدم ثلاثون نائباً بالمجلس بمقترح يتضمن التنصيب في الدستور على أن "يتولى المجلس الإسلامي الأعلى تقديم المشورة في مشروعات القوانين التي يعرضها عليه مجلس نواب الشعب، كما يسعى المجلس الإسلامي الأعلى للحفاظ



على وحدة المجتمع في ظل الموروث السني، والعمل على نشر المفاهيم الصحيحة للإسلام وإبراز أسسه الحقيقية فكريا وثقافة وحضارة.

لكن هذا الطلب قوبل بالرفض، بعد أن أثارت مسألة المجلس الإعلامي جدلا واسعا داخل المجلس الوطني التأسيسي وفي المجتمع. إذ عبرت أطراف من المعارضة العلمانية عن تخوفها من قيام ما وصفته بـ"ديكتاتورية دينية" في حال أن تمت دسترة المجلس الإسلامي الأعلى. ويعود ذلك الجدل العاصف إلى أن مسألة المجلس الإسلامي قد طرحت في سياق صراع مفتوح وعاصف بين الإسلاميين وخصومهم، وكاد ذلك أن يدخل البلاد في المجهول. وهكذا بقي المجلس الإسلامي الأعلى هيكلا بدون روح ولا رسالة.

### الخلاصات والتوصيات

يتبين من خلال ما تقدم أن المشهد الديني في تونس قد اختلف كثيرا عما كان عليه من قبل الثورة، لكنه بقي مبعثرا، وخاضعا للارتجال والتجاذبات، ويفتقر لرؤية إصلاحية عميقة ومتكاملة وشاملة.

وفيما يلي أبرز الخلاصات والتوصيات التي يمكن تسجيلها في هذا السياق:

#### أولا: علاقة الدولة بالدين وضرورة المؤسسة

كما سبق وأن أكدنا لا تتوفر في السياق التونسي والعربي شروط الفصل بين الدولة والدين، ولهذا عندما طرحت هذه المسألة على أعضاء المجلس الوطني التأسيسي أجمعت الأطراف الحزبية والأيدولوجية على المحافظة على العلاقة بين مكوي المعادلة، وذلك بالإبقاء على الفصل الأول من دستور سنة 1959 الذي أكد على أن الإسلام دين الدولة، لكن هذا الفصل تم ربطه بفصل موالي، وهو الفصل الثاني اعتبر أن "تونس دولة مدنية تقوم على المواطنة وإرادة الشعب وعلوية القانون". وهو توجيه مباشر لتحديد فهم الفصل الأول حتى لا يفضي ذلك إلى القول بأن تونس تحكمها "دولة دينية"، كما تم التنصيص أيضا في نهاية الفصلين على أنها لا يقبلن التعديل. وبذلك توفرت فرصة دسترة مسألة العلاقة بين الدولة والدين بشكل توافقي وهام،

متجنباً صيغة الفصل الكامل بينهما من جهة، وكذلك صيغة الدمج الكلي لهما من جهة أخرى لغلق الباب أمام سيناريو "الدولة الشيوقراطية".

تشكل عملية دسترة العلاقة بين الدولة والدين خطوة مهمة باعتبار أن الدستور يمثل مرجعاً أساسياً لضبط معالم المشروع المجتمعي والدولة المنشودة، لكن ذلك سيبقى في حاجة إلى آليات لتجسيده على أرض الواقع. ومن هنا تبرز أهمية القوانين الملائمة والمحافظة على روح الدستور، وكذلك المؤسسات التي يعود لها النظر لتفعيل التشريعات وتنظيم المجال الديني بعيداً عن التعسف والفوضى.

**ثانياً:** أهمية وجود مؤسسات دينية متعاونة مع الدولة، وليست تابعة لها. ويعتبر هذا الأمر من أهم التحديات التي تواجه المجال الديني في أي مجتمع مهما كانت أنظمتها السياسية. وبالنسبة للحالة التونسية ليس المطلوب إلغاء المؤسسات القائمة والبحث لها عن بديل، وإنما المطلوب خلال هذه المرحلة الانتقالية هو العمل على إعادة هيكلة هذه المؤسسات، وتفعيل دورها، وإدخال روح جديدة عليها بشكل يقرها من المؤمنين، ويجنبها العزلة عن الرأي العام، ويجعل منها أدوات في مسار يوفر أقصى قدر من الروحانية، ويجعل من الثقافة الإسلامية عامل إثراء ونهوض شامل بالأفراد والمجتمع.

**ثالثاً:** الاعتراف بدور مؤسسي لجمهور المساجد والجمعيات الدينية. وهو جمهور واسع ومتنوع في اهتماماته ومستوياته العلمية وانتماءاته الاجتماعية وميوله السياسية. لكنه لا يزال يشكل قوة سلبية، وذلك بحكم كونه جمهوراً متلقياً للخطب والمواعظ، لا يشارك في تنشيط الحياة الدينية، ويبقى جزء منه معرضاً للتوظيف والاستقطاب من أطراف متعددة تصل أحياناً درجة الخطورة عندما يتعلق الأمر بالجماعات الراديكالية التي تبرر العنف والإرهاب.

هذا الجمهور في حاجة ليس فقط للرعاية والتفاعل، وإنما أيضاً تشريكه في الشأن الديني والاجتماعي والثقافي. وهو ما يقتضي البحث عن صيغ عملية تنمي الفضاء المسجدي، وتربطه بآليات تطوعية تشعره بالمسؤولية والمشاركة.

كذلك يتعلق الأمر بالجمعيات ذات التوجه الإسلامي التي تعددت واتسعت قاعدتها بشكل غير مسبوق في تاريخ العمل الجمعياتي في تونس. ففي عهد الرئيس بن علي كانت هناك قيود قانونية وإدارية وأمنية حالت دون تأسيس جمعيات دينية إلا في نطاق ضيق جدا، وبقيت الجمعيات محدودة في برامجها وتوجهاتها، إضافة إلى خضوعها لتوجهات السلطة وألوياتها. أما بعد الثورة فقد تغير المشهد الجمعياتي بشكل جذري، حيث يجري الحديث عن انتقال عدد الجمعيات إلى الضعف، أي من 9 آلاف جمعية إلى أكثر من 16 ألفا. أما بالنسبة للجمعيات التي يطلق عليها دينية فهي حسب بعض التقديرات قد بلغت خمس العدد الإجمالي للجمعيات مما جعلها قريبة من ثلاثة آلاف جمعية بما في ذلك الجمعيات الخيرية.

هذا الحجم الكبير من الجمعيات الدينية جعل منها ظاهرة مثيرة للجدل، خاصة في سياق سياسي مضطرب وتشقه صراعات حادة تعود جذور الكثير منها إلى أزمة الثقة المتبادلة بين العلمانيين والإسلاميين، خاصة وأن الكثير من هذه الجمعيات ليست بعيدة عن هذا الاستقطاب الأيديولوجي والسياسي، وأن العديد منها يلعب دور الحزام لبعض التنظيمات والجماعات السياسية.

لكن مع أهمية ما تمت ملاحظته، إلا أن ظاهرة الجمعيات ذات التوجه الديني لا بد من أخذها بعين الاعتبار في أي تفكير يتجه نحو دراسة الحالة الدينية في تونس، ورصد مستقبلها. وهو ما يستوجب البحث عن صيغ تنظيمية تكون مفتوحة على هذا الكيان الجديد الذي أصبح جزء لا يتجزأ من المشهد، لكنه لا يزال غامضا من حيث أدواره وحجمه ومدى استعداده للتعاون مع بقية مكونات المجتمع المدني في تونس.

أي البحث عن صيغة تسمح لهذا الجمهور بممارسة اختيار أئمة المساجد وخطباء الجمعة وتركيتهم مقابل تفويض وزارة الشؤون الدينية بالموافقة والتعيين الرسمي لهم.

**رابعا:** ضرورة الإقرار بأن المساجد جزء من فعاليات المجتمع المدني، وأن لها أدوار هامة وحيوية يمكن أن تقوم بها، وبالتالي يجب العمل على تفعيل دور المساجد في التنمية الروحية والعلمية والاجتماعية.

**خامسا:** إعادة هيكلة وزارة الشؤون الدينية بطريقة تجعل منها مؤسسة لتنمية الحياة الروحية والثقافية، وان يكون هدفها الرئيسي إلى جانب حماية الحق في المعتقد والحرية الدينية، العمل على جعل الدين في خدمة المجتمع.

**سادسا:** إحداث تغيير في وضع الإفتاء، والانتقال به من الإفتاء الفردي على الإفتاء الجماعي من خلال إنشاء مجلس للإفتاء ينظر في المسائل الهامة المطروحة على الأفراد والمجتمع، ويؤسس لحركة اجتهادية تتجاوز الأحادية المذهبية، وتعود على الأصول قبل الفروع.

**سابعا:** إعادة تأسيس المجلس الإسلامي الأعلى، وذلك بتعديل أهدافه، ومراجعة أدواته، ووضع أولويات جديدة له تنسجم مع تحديات المرحلة التاريخية التي دخلتها تونس.

ومن الأهداف التي يجب أن يعمل المجلس على تحقيقها:

– المساهمة في تنشيط الحوار العلمي والفكري في تونس، وذلك من خلال تنظيم الندوات، وتنشيط الحوارات حول القضايا الكبرى المطروحة على الفكر الإسلامي.

– استئناف جهود الحركة الإصلاحية التونسية التي توقفت لاعتبارات سياسية ناتجة عن عدم إدراك بأن الحركة التي انطلقت منذ الثلث الأول للقرن الثامن عشر هي عملية تاريخية يجب أن تتواصل وأن تتراكم ثمراتها، وأن تتجدد في الشكل والمضمون.

– ضرورة فتح المجال لتمثيل أوسع لحالة التنوع التي أصبحت تميز المشهد الديني في تونس. وهو ما يقتضي وجود مجلس منفتح على المشهد الديني بكل مكوناته، وأن يكون متفاعلا مع مختلف المسائل والمستجدات على الصعيدين الوطني والإسلامي والعالمي.

– تجسير العلاقة بين مختلف مكونات وتيارات النخب الفكرية في تونس. فالإسلام ليس شأننا خاصا بفئة دون أخرى، وإنما هو شأن وطني لا يقبل الإقصاء

والفرز. ومن هذه الزاوية المجلس مطالب بأن يتحاور حول الدين والثقافة مع كل من يقبل الحوار دون تمييز بين إسلامي وعلماني.

– توثيق الصلة بالمؤسسات الدينية عربيا وإسلاميا وعالميا. فالانفتاح على التيارات والتجارب والأفكار من شأنه أن يساعد على توسيع دائرة التفكير والنظر، ويجعل الثقافة الإسلامية في تونس أكثر قابلية لمواكبة ما يجري على الساحات الإقليمية والعالمية، يتأثر بها ويؤثر فيها.

**ثامنا:** مراجعة مناهج الدراسة بالجامعة الزيتونية، وإعادة النظر في دورها وأهدافها ومقرراتها وعلاقتها بالمحيط. فالجامعة الزيتونية خضعت منذ تأسيسها لرغبات السلطة، ولم يقع مراعاة ما يمكن أن تقوم به في مجال الإصلاح الديني الشامل. ومن بين ما يجب التعجيل بالقيام به:

● إدخال العلوم الإنسانية في برامج الجامعة ومقرراتها الدراسية، إلى جانب العلوم الشرعية. فالحاجة إلى إدماجهما ضمن برنامج دراسي واحد أصبح من الضرورات التي من شأنها أن تساعد الطلبة والخريجين على امتلاك رؤية معاصرة وفعالة.

● تعزيز استقلالية الجامعة الزيتونية إداريا وماليا حتى تتمكن من القيام بدورها بعيدا عن أشكال التدخل والتمييز والتوظيف.

● تجسير العلاقة بين الجامعة الزيتونية والمحيط العلمي والثقافي، حتى لا يتربى طلبة الزيتونية في معزل عن الحراك الاجتماعي والثقافي والسياسي للبلاد.

● جعل المعهد العالي لتكوين الأئمة والوعاظ الذي تم إحداثه مؤخرا بمدينة القيروان مرتبطا بالجامعة الزيتونية، وذلك بهدف تحقيق التكامل بين البرامج والاختصاصات، خاصة في ظل قلة الكوادر والأساتذة من ذوي الاختصاص العلمي والبيداغوجي.

تاسعا: فتح ملف جامع الزيتونة للنظر في وضعه ومصير الذين التحقوا بفروعه وهم يعدون بالآلاف، وذلك من أجل تحويله إلى "جامعة شعبية"، توفر وعيا دينيا وثقافة أساسية تسمح بحد أدنى من الاندماج الإيجابي في المجتمع.

عاشرا: إنشاء مرصد وطني للخطاب الديني. وتكون من مهام هذا المرصد:

● توثيق ما يصدر من نصوص وتشريعات وجدل في الصحف وما يطرح من فوق المنابر وما يجري في المجتمع، ويكون ذا صلة بالشأن الديني. فعملية الأرشفة مهمة وضرورية لفهم ما يجري، إلى جانب أهميتها التاريخية والعلمية.

● تحليل مضامين الخطاب، لمعرفة اتجاهات الأطراف المؤثرة والجمهور المستهلك. فتونس في حاجة لدليل علمي يساعد أصحاب القرار على فهم اتجاهات الرأي العام حول ما يتعلق بالممارسة الدينية.

● يمكن للمرصد أن يساهم في تقديم التوصيات لمختلف الجهات المعنية بالشأن الديني، وبذلك يساعد على وضع السياسات وتصحيحها وتطويرها في اتجاه التنوير والعقلنة وتجنب الغلو والتشدد.

إحدى عشر: إنشاء قطب للشؤون الدينية. والمقصود بالقطب هو توحيد جهود كل الأطراف المعنية بالشأن الديني في تونس، من وزارة الشؤون الدينية ومؤسسة الافتاء والمجلس الإسلامي الأعلى وجامعة الزيتونة والنقابة العامة للشؤون الدينية والجمعيات الدينية والخيرية ذات المصدقية والبعيدة عن الشبهات، وذلك عبر بناء شبكة يتم من خلالها تنسيق المبادرات وتنفيذ السياسات التي يقع الاتفاق حولها، وهو ما من شأنه أن يجنب البلاد حالة الانفلات الديني، ويعيد بناء الثقة بين مختلف الأطراف، ويؤسس لعلاقات تعاون بين المؤسسات الرسمية والمؤسسات الشعبية. وعلى الصعيد التنظيمي يمكن في هذا المجال الاستفادة من تجارب تونسية أو أجنبية مثل القطب القضائي الذي يجمع مختلف الأطراف المشاركة في المنظومة القضائية، وكذلك الشأن بالنسبة للقطب المالي.

اثننا عشر: دعم القيم الأساسية المترتبة عن قيام نظام ديمقراطي. فالانتقال من نظام استبدادي إلى نظام يعتمد الآليات الديمقراطية لا يختزل ذلك في أحزاب وانتخابات وبرلمان وغيرها من الجوانب الإجرائية والمؤسسية، وإنما أيضا هناك ثقافة تقف وراء ذلك وقيم أساسية تعطي لهذه المتغيرات البنيوية معنى وصلابة. وهذه القيم يجب أن تكون متصالحة مع الثقافة الإسلامية الرسمية والشعبية، حتى لا يقع التعارض بينهما ويصبح بعضها ينسخ البعض الآخر. ومن بين هذه القيم:

– احترام الحريات المنصوص عليها في الدستور التونسي. هذه الحريات التي صادرها الاستبداد، والتي بدونها تفقد الثورة أو للديمقراطية أي لا معنى لهما. بل إن هذه الحريات هي التي حررت نسيبا المشهد الديني من القيود السابقة وأصبح من الممكن أن يقوم بدور بناء إذا ما تمت الإصلاحات الضرورية لذلك. فالحرية الدينية جزء من منظومة الحريات التي ضمنها دستور الجمهورية الثانية، والتي أوجها الفصل السادس بإشارته إلى حرية العقيدة من جهة وحرية الضمير من جهة أخرى. وما لم يفهمه الكثيرون في تونس أو في خارجها أن من مصلحة المتدينين الدفاع عن هذه الحريات، ولا يعود ذلك فقط إلى ما توفره لهم من ضمانات واسعة لحماية معتقداتهم من كل أشكال الجور والاعتداء والتقييد، وإنما أيضا تمكنهم من وسائل الدعوة لنر أفكارهم وحرية ممارسة عباداتهم، والتحول إلى مواطنين كاملي الحقوق للمساهمة في بناء الوطن المشترك.

– التركيز على التنوع بكل أبعاده المذهبية والفكرية والسياسية بعد الانتهاء العملي للأحادية والشمولية. ولا يعني ذلك انعدام الهوية الجامعة، وإنما التركيز على أهمية التنوع ضمن الوحدة وحماية الثوابت الوطنية. ما يجب الإقرار به أن المجتمع التونسي تجاوز مرحلة المذهب الواحد ممثلا في المالكية، أو الرؤية العقديّة المشخصة في الأشعرية. لقد أصبحت السلفية، وهي في الحقيقة سلفيات، متنفسا جديدا بعد أن تم التصدي له طيلة القرنين الماضيين. كما عاد التشيع من جديد إلى الدائرة التونسية بعد أن اختفى طيلة قرون على إثر انهيار الدولة الفاطمية. وقس على ذلك أصوات

وتيارات متعددة شقت طريقها بحدوء، حتى اكتسبت لها أنصارا مؤمنين بها ومتعصبين لها.

— لا شك في أن المالكية تبقى المذهب السائد والمرجعي للأغلبية الواسعة جدا من التونسيين، وتعتبر المحافظة عليها عامل هام في حماية التماسك الوطني، لكن بالإضافة إلى أن المالكية في حاجة إلى تجديد أصولها وفروعها حتى تستوعب المستجدات والمتغيرات الكبرى التي حصلت في العالم الإسلامي، فإن شيوخها مدعوون للانفتاح على المكونات الجديدة للمشهد الديني والمذهبي، وأن يعملوا من أجل توضيح مستويات ومضامين الحوار والجدل الفقهي الذي من شأنه أن يعود بالنفع العام على المجتمع التونسي بمختلف شرائحه ومرجعياته.

— وبذلك يتحقق التعايش السلمي والحضاري بين مختلف الأطراف والاتجاهات. وهو شرط لحماية السلم الأهلي، ومنع الفتن الدينية التي فتكت ولا تزال بمجتمعات عربية وإسلامية عديدة.

— احترام المؤسسات الدينية والعمل على تفعيل دورها وإصلاحها. هناك ضرورة لإنهاء العزلة التاريخية التي عانت منها هذه المؤسسات وزادت في ضعفها وانحطاطها. إن المجال الديني يشكل قطاعا استراتيجيا يجب أخذه بعين الاعتبار، والسعي لإشراكه في وضع السياسات المستقبلية للبلاد، لأنه في حال التقليل من شأنه والاستمرار في تهميشه فإن السياسات التي يتم وضعها تبقى مهددة أو ضعيفة إذا لم تكن مسنودة ومستوعبة بشكل جيد من قبل عموم المواطنين المتدينين.

— توفير الشروط الضرورية التي من شأنها أن تساعد على ديمقراطية الفكر الديني، واعتبار ذلك من أولويات وشروط نجاح المرحلة الانتقالية نحو قيام نظام ديمقراطي صلب وقابل للدوام والاستمرار. وهذه مسألة لم تحظ بعد بالاهتمام الجدي، ولم تدرج ضمن الأولويات الأساسية لتحقيق نهضة عربية وتونسية حقيقية وشاملة. فالذين يعتقدون بأن الديمقراطية تتحقق بمجرد نقل أشكال المؤسسات والتشريعات الغربية فهم واهمون. إن القطع مع جذور الاستبداد يبدأ من تحرير الدين من الأيديولوجيات



التي استحوذت عليه وأخضعته للتوظيف السياسي وجعلته في خدمة القوى الاجتماعية والعائلية والعسكرية المهيمنة. في حين عندما تتوفر للمسلمين ثقافة إسلامية ترسخ فيهم قيم الحرية والكرامة والعدل والمشاركة والعمل والمحاسبة فإنهم سيصبحون يومها أكثر قدرة على البناء والإنتاج والعطاء والمشاركة في الحضارة الإنسانية.

### المصادر والمراجع:

1. الموسوعة الحرة - مؤسسة حكمة / ar wikipedia.org/wiki/
2. المؤسسات الدينية 30/ www almesbar.ent/
3. تقرير حول نظام التعليم بجامع الزيتونة وطرق إصلاحه للشيخ الفاضل بن عاشور - الزيتونة والزيتونيون ص 392 - 407
4. نفس المرجع
5. نفس المرجع
6. أقوم المسالك في معرفة أحوال الممالك - خير الدين التونسي ص 32
7. الدولة والمسألة الثقافية في تونس - د. منصف وناس ص 46
8. تقرير حول نظام التعليم بجامع الزيتونة. مرجع سابق ص 399
9. الدولة والمسألة الثقافية في تونس - مرجع سابق ص 50 - 56
10. نفس المرجع وقد فصل القول فيها - عبد الوهاب عبد المولى في كتابه L'université zaytounienne et la société tunisienne
11. الدولة والمسألة الثقافية مرجع سابق 138
12. نفس المرجع 139
13. Iadh Ben Achour: Islam perdu. Islam retrouvé - le Maghreb musulman en 1979 CERES p. 65/67
14. الدولة والمسألة الثقافية - مرجع سابق ص 142 - 145
15. Dorra Mahfoudh: politique scolaire et mobilisation des compétences pour le système productif tunisien p. 35 -80
16. الزيتونة أزمة المؤسسة الدينية في تونس - د. عزالدين عناية / www. Turess.com/sfaxien/ 142/2

### ملاحظات:

- المجلس الإسلامي الاعلى هو مجلس استشاري تم احداثه بأمر عدد 18 لسنة 1989. بدأ عدد أعضائه عشرة ثم ارتفع إلى خمسة عشر واخيرا ارتفع على خمس وعشرين عضوا.

جاءت تركيبة المجلس من نخبة زيتونية تقليدية ومثقفين دينيين من الجيل الجديد للجامعة الزيتونية ونخبة غير دينية. وهي رغبة في تحقيق التواصل مع النخبة التقليدية والانفتاح على النخب الغير دينية. (راجع أطروحة دكتوراه بسمه نوية - المؤسسات الدينية في تونس من 1956 إلى اليوم).

● الاوقاف أو الاحباس حسب التسمية التونسية من المؤسسات المركزية التي تقوم بتمويل النشاط الديني وبقية المؤسسات ذات الصلة الشعائرية والتعليمية والقضائية. وتؤكد العديد من الدراسات التاريخية الدور الايجابي والاقتصادي في الايالة التونسية منذ تأسيس الدولة الحسينية. وهذا ما يكشفه السجل العقاري والمالي فضلا عن الجمعيات المتفرعة عنها.

وقد جاء قانون الالغاء في 31 مايو 1959 مستندا على تبريرين رئيسيين:

1. أن مؤسسة الاوقاف مؤسسة تقليدية تتعارض مع المسار التحديثي وأسس الدولة العصرية المنصهرة مع الاقتصاد العالمي.

2. اعتبار الاوقاف أحد مصادر ثروة البايات الذين استغلوا جزء من الوقف العام واستغلال الاستعمار الفرنسي الفصل الأول من الامر العلي المؤرخ في 18 أغسطس 1885 القاضي بأن لكل أحد أن "يستنزل" ما يشاء من أراضي الاحباس في تمكين المعمرين من اراضي فلاحية مقابل اجر سنوي بسيط.

● \* أصدرت حركة النهضة بيانا بتاريخ 2 أكتوبر 1989 تطالب فيه بإقالة الوزير محمد الشرفي وارجاع الحال إلى ما كان عليه قبل الإصلاح.

# إصلاح المؤسسات الدينية في اليمن

محمد سيف حيدر

باحث في الشؤون اليمنية، ورئيس دائرة دعم اتخاذ القرار بمكتب رئاسة الجمهورية

بليغ أحمد المخلافي

إعلامي وباحث سياسي يمني، ورئيس منظمة التنمية الشبابية

يوليو 2015

## المقدمة: 342

تواجه عملية الانتقال السياسي في اليمن، منذ اندلاع شرارة الاحتجاجات الشعبية في عام 2011، والتي انتهت بالإطاحة بنظام الرئيس علي عبد الله صالح الذي حكم البلاد لأكثر من ثلاثة عقود، تحديات عديدة يتصدرها ضعف مؤسسات الدولة، الأمر الذي من المرجح أن يؤثر سلبا - حال استمراره - في مسار التحول الديمقراطي الذي يمر به هذا البلد. وكما لاحظ صامويل هنتنجتون في كتابه الشهير **الموجة الثالثة**، فإن ترسيخ دعائم الديمقراطية في الدول التي تمر بعملية تحول يتأثر بطبيعة المؤسسات التي تتم إقامتها.<sup>(343)</sup> فالمؤسسات، وهي قواعد اللعبة أو القيود المبتكرة بشريا على التفاعل الاجتماعي، لها نتائج منطقية على الاستقرار الديمقراطي.

<sup>342</sup> نظرا للظروف التي مرت بها اليمن خاصة في الفترة من شهر سبتمبر 2014 وما تلاه خلال فترة كتابة البحث وتواجد الباحث الرئيسي د. محمد سيف حيدر في اليمن، فقد تم استكمال البحث وخاصة في الشق الميداني من جانب الباحث أ/ بليغ المخلافي، وإذ يُعرب معد الورقة والباحث الرئيسي عن شكره للسيد المخلافي على جهوده البحثية التكميلية الملموسة، فإنه يُبدي تقديره وشكره أيضا للأستاذ عبد الله حمود السالمي، الذي كان لجهوده الدؤوبة وآرائه المتبصرة دور مهم في إخراج هذا البحث إلى حيز النور.

<sup>343</sup> صامويل هنتنجتون، **الموجة الثالثة: التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين**، ترجمة عبد الوهاب علوب (الكويت: دار سعاد الصباح، 1993)، ص 366.

وقد بات يُنظر إليها "على أنها حاسمة فيما يتعلق بالخصائص الرئيسية للديمقراطية: سيادة القانون، والحرية، والنظام، والمحاسبة، والتمثيل، والقدرة الإدارية".<sup>344</sup> وارتباطا بذلك سينصب اهتمامنا في هذه الدراسة، ببعديها النظري والميداني، على بحث وتحليل الوضع الراهن للمؤسسة الدينية الرسمية في اليمن، واستكشاف أهم الإشكالات التي تحُدُّ من دورها وتقلل من فعاليتها، ومن ثمّ تقديم توصيات عملية وقابلة للتنفيذ حول كيفية إصلاحها وحوكمتها وجعلها أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم.

وتستمد الدراسة أهميتها من أهمية المؤسسة الدينية ذاتها والتي تنبثق من طبيعة الوظائف الفريدة التي تُناط بها، أو تلك التي تصوغها لذاتها في المجالين العام والخاص، ناهيك عن المجال الديني. فالمؤسسة الدينية يقع على عاتقها القيام بمهمة تفسير وتأويل النصوص الدينية وتعاليمها، وشروحها، وبسطها بين أتباع الدين ومعتقيه، ومن ثمّ إعادة إنتاج المعرفة عن السنن والتقاليد الدينية؛ وكذلك الدعوة إلى الدين، ونشره بين قطاعات جديدة من المؤمنين؛ ووضع المعايير والحدود بين النسق الديني - العقيدي الذي تنتمي إليه المؤسسة، وغيره من الأنساق الدينية، والمؤسسات الأخرى، فضلا عن السعي إلى مدّ المجال الديني إلى مساحات تدخل في المجالين العام والخاص. وثمة وظيفة تلعبها بعض المؤسسات الدينية في بعض الدول والمجتمعات، وهي دعم وتسويق الخطاب السياسي الرسمي، سواء في مكوناته، وأهدافه، وإضفاء الشرعية عليه.<sup>(345)</sup>

<sup>344</sup> بي. سي. سميث، كيف نفهم سياسات العالم الثالث: نظريات التغيير السياسي والتنمية، ترجمة خليل كلفت (القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2011)، ص 516 و517.

وللمزيد حول هذا المفهوم وأهميته، راجع: سمير إبراهيم حسن، «المؤسسية والفكر المؤسسي»، مجلة شؤون اجتماعية، السنة 29، العدد 114 (الشارقة، صيف 2012)، ص 77 - 96.

<sup>345</sup> تقرير الحالة الدينية في مصر (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، [1996])، ص 25. وللتوسع أكثر في هذه الوظائف وتظاهراتها في الإطار العربي الإسلامي الحديث والمعاصر، راجع مثلا: مجموعة من المؤلفين، حراسة الإيمان: المؤسسات الدينية (دي: مركز المسبار للدراسات والبحوث، 2011).

وتهدف الدراسة إلى بلورة قواعد محددة وواضحة لإدارة المجال الديني في اليمن من خلال معايير مهنية بعيدا عن هيمنة الدولة ونظامها السياسي أو استخدامها لأغراض سياسية سواء من قبل الفاعلين الرسميين وغير الرسميين، وذلك بالتركيز على وزارة الأوقاف والإرشاد، على اعتبار أنها الجهة المكلفة بإدارة وتدبير جزء من المجال الديني وفي الوقت ذاته تخضع بشكل كامل لإدارة الدولة، كما أنها جزء من الجدل السياسي الدائر في البلاد.

## أولا: الإطار المفاهيمي

### أ. المؤسسة الدينية:

إذا كانت كل المؤسسات تنشأ عن ضرورة ضمان الاستمرارية، فإن المؤسسات الدينية تنبثق عن وجود ضرورة ورهان يتمثلان في مواصلة نشر الدين، أيّ دين، بين الناس، والعمل على التزامهم بعقيدته وطقوسه وأخلاقياته، بما يستتبع ذلك من دعوة وتعليم وتكوين للمريدين أو الأتباع، ومن نشوء أقطاب مُشعّة. وبمعنى آخر، فإن لدى الأديان جميعا نزعة متأصلة للمأسسة؛ إذ أنها تسعى إلى توطيد دعائمها ضمن مؤسسات إما لأهدافٍ تنظيمية دينية وتبشيرية، وإما لأهدافٍ سلطوية. وبالنسبة لكل الأديان التي تجاوزت المرحلة البدائية أو التي لا تقف أهدافها عند البعد النفعي والعملي، تنشأ المؤسسة عن هذا التحوّل وتنمو بعلاقة بما يسميه ماكس فيبر سيورورة "العقلنة"، أي النشاط الديني المتمثل في الصياغة المنهجية والنسقية لتعاليم العقيدة أو التقاليد المقدّسة، وتبسيطها وضبط وسائل حججها والدفاع عنها، بالإضافة إلى تنظيم الطقوس الدينية وضمان دوريتها ودوام ممارستها.<sup>(346)</sup>

<sup>346</sup> عبد اللطيف الهرماسي، في الموروث الديني الإسلامي: قراءة سسيولوجية تاريخية (بيروت: التنوير للطباعة والنشر والتوزيع، 2012)، ص 231؛ عبد اللطيف الهرماسي، "المؤسسة الدينية في الإسلام موضوعا للدراسة بين التمركز على الذات وأسر النموذج الغربي"، مجلة التسامح، العدد 17 (مسقط، شتاء 2007)، ص 122؛ أنطوان نصري مسرة، "تنظيم العلاقة بين الدين والسياسة في الأنظمة العربية المعاصرة: بحث في نظرية عامة استنادا إلى حالي مصر ولبنان"، في: عبد الباقي الهرماسي [وآخرين]، الدين في المجتمع العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000)، ص 430؛ وكذلك: نورة لعروسي، سسيولوجية التدين ومأسسته في المغرب (الرباط: مؤمنون بلا حدود، د. ت.)، ص 8.

وكما سبق للباحث التونسي عبد اللطيف الهرماسي أن أوضح بدقة، "لا تستتبع عبارة (مؤسسة) في كل الحالات وجود تنظيم ظاهر ورسمي للمهام والمراتبيات، على الأقل في المراحل الأولى حيث يسود أسلوب العمل العفوي، ولكنها تقتضي بالضرورة وجود بنية أي شكل ما من العلاقات بين مختلف الأطراف المشاركة في العمل الديني. وتختلف بنية المؤسسة الدينية ومستويات وصيغ تنظيمها، فتتراوح بين الصلابة والمرونة وبين المركزية والتشتت. لكن في كل الحالات لا يمكن للدعاة أو المبشرين بدين معين تبليغ مضمون الرسالة أو الرؤية الدينية الجديدة من دون تكوين سلك من الأتباع أو الأنصار، ومن دون إعادة الإنتاج الموسعة للجماعة الدينية الناشئة، وهو ما يتطلب قدرا أدنى من المراتبية ومن تقسيم العمل. وهكذا لا يتحقق النجاح والانتشار للدين إلا بإنتاج فئة تختص بمعرفة أفضل للتعاليم أو بكونها قدوة للجماعة، فتكون هي الفئة المؤهلة والمأذونة للتحدث في الدين أو باسمه" (347).

ومع أن هناك شبه إجماع بين المفكرين العرب والمسلمين على رفض السلطة الدينية أو أي محاولة لقيام سلطة من هذا القبيل، على اعتبار أنها خارجة عن مفاهيم القرآن. لكن السؤال حول ماهية المؤسسات التي تحول دون الاحتكام إلى الشارع، وتنظم الفصل الوظيفي بين الاختصاصات والسلطات وتلملم المصالح وتحتوي النزاعات أو تساعد على احتوائها، يظل يتردد باستمرار. ويزداد هذا السؤال إلحاحا مع ملاحظة تحول المجال الديني سياسيا وعمليا، وبسبب فقدان الضوابط في بعض المجتمعات العربية والإسلامية، خصوصا تلك التي تتمتع بدرجة من الديمقراطية أو تخوض غمار تجربة الديمقراطية، إلى مجال سائب (No Man's Land) يخترقه رجال الدين ورجال السياسة الطامعون في السلطة والباحثون عن شرعية ذات مصدر إلهي غير قابلة للنقد. (348).

<sup>347</sup> الهرماسي، في الموروث الديني الإسلامي: قراءة سسيولوجية تاريخية، مرجع سابق، ص 231؛ وكذلك: "المؤسسة الدينية في الإسلام موضوعا للدراسة بين التمركز على الذات وأسر النموذج الغربي"، مرجع سابق، ص 122.

348 مسرة، "تنظيم العلاقة بين الدين والسياسة في الأنظمة العربية المعاصرة: بحث في نظرية عامة استنادا إلى حالي مصر ولبنان"، مرجع سابق، ص 427 - 428.

غير أنه في ظل وجود مؤسسات وهيئات دينية رسمية مستقرة تحظى بالاعتراف في مختلف الدول العربية، وبعضها له جذور راسخة في التاريخ، فإن جزءاً مهماً من عملية ضبط المجال الديني وتأهيله وإصلاحه، يقع على عاتقها بالضرورة باعتبارها إطاراً لا يمكن تجاهله لتنظيم علاقة انسجام بين الدين والدولة، لا سيما في عصر المطالبات الإصلاحية والديمقراطية الذي تعيشه المنطقة العربية اليوم. ولا تستقيم مثل هذه المهمة بدهاءة، كما لن تثمر شيئاً ذا مغزى، متى ما كانت هذه المؤسسات ذاتها غير فاعلة، أو تفتقد للشرعية والقبول العام. وهذا النوع من المؤسسات الدينية بالتحديد، وبغض النظر عن اختلاف مسمياتها من بلد عربي إلى آخر (وزارة الأوقاف، إدارة الشؤون الدينية، دار الإفتاء... الخ)، هو الذي سيتم التركيز عليه في هذه الدراسة.

### ب. الإصلاح المؤسسي:

لتوضيح مفهوم إصلاح المؤسسات (Institutional Reform)، ينبغي التفريق بينه وبين مفاهيم أخرى قريبة منه، مثل تغيير المؤسسات (Institutional Change)، وتطوير المؤسسات (Institutional Development). فتغيير المؤسسات يحدث نتيجة حصول تحول جذري في الدولة والمجتمع، حيث يتم استبدال المؤسسات القديمة بأخرى جديدة تماماً. أما التطوير المؤسسي، فيقصد به إجراء تحسينات مدروسة ومتدرجة في طبيعة المؤسسات وأداءها، بهدف جعلها أكثر قدرة على أداء عملها والتكيف مع المتغيرات المختلفة التي تطرأ من حولها.

وفقاً لهذا، فإن الإصلاح المؤسسي كعملية تختلف عن التغيير في كونها تتعامل مع المؤسسة نفسها التي لا تُمس أو يتم الإطاحة بها. كما أنها تختلف عن عملية التطوير المؤسسي، وإن كانت قد تشتمل عليها، في كونها عملاً لا يحدث بصورة تلقائية أو طبيعية، وإنما يُلجأ إليه في حال حدوث خلل ما يستوجب تصحيحه. وعلى ذلك، فإن إصلاح المؤسسات هو عملية تهدف أساساً إلى تصحيح وضع خاطئ أو شاذ داخل المؤسسة القائمة، والانتقال بها إلى وضع أفضل.<sup>(349)</sup> ولأغراض هذه الدراسة،

<sup>349</sup> أمل مختار، "المنظور التكاملي: مناهج الإصلاح المؤسسي" في مراحل التغيير السياسي، اتجاهات نظرية في تحليل السياسة الدولية، ملحق مجلة السياسة الدولية (القاهرة، أكتوبر 2013)، ص 17.

سنتبنى التعريف التالي: “إصلاح المؤسسات: هي تلك العملية التي تتم بموجبها مراجعة مؤسسات الدولة وإعادة هيكلتها، بحيث تحترم حقوق الإنسان وتحافظ على سيادة القانون وتخضع لمحاسبة الناخبين”.<sup>(350)</sup>

والجدير ملاحظته هنا أنه في العديد من الحالات، أخذ التفكير في قضية الإصلاح المؤسسي وبحث ما ينبغي عمله في هذا الإطار يندرج في سياق عملائي أوسع نطاقا، يتمثل في بناء الدولة. وهي عملية يمكننا تعريفها ببساطة، على غرار المفكر الأميركي فرانسيس فوكوياما، بأنها “إيجاد مؤسسات حكومية جديدة، وتقوية المؤسسات القائمة”.<sup>(351)</sup> وقد برز هذا الاتجاه، وذلك النمط من التفكير الذي يربط الإصلاح المؤسسي ببناء الدولة، وتبلورا في ظل التحديات والمشاكل الحادة والخطيرة التي واجهت المجتمع العالمي خلال العقدين الأخيرين، والتي نتجت عن وجود دول وحكومات ضعيفة أو عديمة الكفاءة أو لا توجد أصلا، ولاسيما فيما يطلق عليه العالم النامي، والتي تبقى دولها الضعيفة والفاشلة مصدر العديد من أكثر مشاكل العالم خطورة، من الفقر إلى مرض العوز المناعي المكتسب (الإيدز) إلى المخدرات إلى الإرهاب.<sup>(352)</sup> “صحيح أن الحكومات في الدول النامية لا تزال في أغلب الحالات كبيرة ومتورمة أكثر من اللازم، من حيث مدى الوظائف التي تسعى إلى القيام بها. لكن الأمر الأكثر إلحاحا بالنسبة لمعظم هذه الدول، كما يرى مناصرو نهج بناء الدول، يكمن في زيادة قوة القاعدة التي تركز عليها مؤسسات الدولة كي تستطيع تقديم تلك الوظائف الجوهرية التي لا تستطيع تقديمها إلا الحكومات”.<sup>(353)</sup>

<sup>350</sup> يعود هذا التعريف للمركز الدولي للعدالة الانتقالية، أنظر: <http://www.ictj.org/node/9453>

<sup>351</sup> فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، ترجمة مجاب الإمام (الرياض: العبيكان للنشر، 2007)، ص 35.

<sup>352</sup> المرجع السابق نفسه، ص 35 - 37؛ وكذلك: محمد نسيب أوجون ومراد أصلان، نظرية وممارسة بناء الدولة في الشرق الأوسط: منظور دستوري حول العراق وأفغانستان، سلسلة دراسات علمية؛ 132 (أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2014).

<sup>353</sup> فوكوياما، بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، مرجع سابق، ص 96.



وفي هذا الإطار، يذهب فوكوياما إلى أن ثمة محددات أو جوانب أربعة أساسية على أقل تقدير تتوقف عليها عملية بناء الدولة وإصلاح قدرتها المؤسساتية، هي:

• **التصميم التنظيمي والإدارة العامة:** فمعظم المعارف المؤسساتية القابلة للتحويل، والتي يمكن الاستفادة منها، تكمن في هذا العنصر - أي في مكون الإدارة العامة وتصميم المؤسسات الفردية وإدارتها. وعلى هذا المستوى الجزئي، يمكن ترميم أو تدمير أو إعادة خلق المؤسسات، أو إدارتها بطرق أفضل أو أسوأ، اعتمادا على التجربة التاريخية لطيف واسع من الدول.

• **تصميم النظام السياسي/الجسم المؤسساتي على مستوى الدولة ككل:** ويرى فوكوياما هنا بأن المشكلة على هذا المستوى لا تكمن في وجود المعارف المفيدة القابلة للتحويل في مجال التنظيم المؤسساتي، وعلى وجه التحديد تصميم الأنظمة السياسية الديمقراطية والناجحة، بل في توفر الفرص لتطبيقها عمليا على نحو كافٍ ومستدام. فقلما يعاد بناء الدول على مستوى النظام ككل، وما إن يجري اعتماد أحد تلك الأنظمة حتى تسيطر عليه المسارات التابعة (أي أرجحية البقاء ضمن مسار محدد، نظرا لارتفاع تكلفة الانتقال من مجموعة مؤسسات قائمة إلى نمط مؤسسات آخر)، وتجعل من الصعوبة بمكان إجراء إصلاحات جذرية عليها. وغالبا ما يقتضي إيجاد الشروط السياسية المناسبة لإجراء إصلاح مؤسساتي شامل حدوث أزمة معينة - سواء خارجية، كالحرب أو ضغوط الحكومات الأجنبية، أم داخلية، كالثورة أو الانهيار الاقتصادي.

• **أساس الشرعية:** يرتبط هذا العامل عن قرب بمسألة تصميم الجسم المؤسساتي، ولكنه يتجاوزه بتضمين بُعد معياري للجهاز المؤسساتي برمته - أي لا يجب فقط أن تعمل مؤسسات الدولة معا كما ينبغي بالمفهوم الإداري، بل يجب أيضا أن ينظر إليها كمؤسسات شرعية من قبل المجتمع التحتي. فالمؤسسة الحكومية الجيدة مؤسسة تخدم حاجات عملائها بكفاءة وشفافية. ولهذا السبب تتمتع الديمقراطية بدور وظيفي أيضا في حوكمة مؤسسات الدولة، علاوة على قيمة الشرعية التي تضفيها على الجسم المؤسساتي.

• **القيم والعوامل الثقافية والبنوية السائدة:** فتطوير المؤسسات الرسمية وإصلاح قدرتها المؤسسية يتأثران إلى حد بعيد بجملة العوامل الثقافية والاجتماعية السائدة، أي نظام المعتقدات التي يعتنقها الناس أو ما يُطلق عليه البعض رأس المال الاجتماعي.<sup>354</sup> ويبقى هذا البعد مظهرا تحت سياسي، أو أقل مباشرة في علاقته بالسياسة. فالعادات والقيم والثقافة تؤثر في المؤسسات بالدرجة الأولى من جهة العرض، وذلك بتمكين أو إعاقه قيام أنماط معينة من المؤسسات، وفي الوقت نفسه تؤثر أيضا من جهة الطلب، وذلك عبر توليد حاجات مؤسساتية معينة أو خلق رُهاب مؤسسات أخرى.

ويقدم رأس المال الاجتماعي هذا ودوره في تحديد علاقات الدولة ومؤسساتها بالمستفيدين من خدماتها مثلا مفيدا حول طرائق تأثير العادات والقواعد غير الرسمية في المؤسسات الرسمية. فإخضاع مؤسسات الدولة للمساءلة العامة والمحاسبة العلنية تعتبر قضية مرتبطة إلى حد ما بالتصميم المؤسساتي والضوابط والتوازنات الداخلية، لكن الناس الذين يفترض أن تخدمهم الدولة يبقون في نهاية المطاف مسؤولين عن مراقبة أداؤها وفرض معايير الشفافية والسلوك الإيجابي. إن المجتمع الذي ينتظم أفراده ضمن فئات متماسكة -سواء جمعيات ونقابات معينة، أو جماعات تعزيز الشفافية والمراقبة، أو المنظمات المدافعة عن قضية ما- يظل أكثر إلحاحا في المطالبة بالمساءلة ومحاسبة المسؤولين، وبالتالي الحصول على هذا الحق، مقارنة ببقية المجتمعات المكونة من أفراد متدررين وغير منظمين.<sup>(355)</sup>

<sup>354</sup> في مكان آخر يُعرّف فوكوياما رأس المال الاجتماعي بأنه «طائفة راهنة من القيم والمعايير غير الرسمية والمشاركة بين أبناء جماعة ما، وتُحيى لهم بذلك إمكانية التعاون مع بعضهم البعض». انظر: Francis Fukuyama, "Social Capital," in Culture Matters: How Values Shape Human Progress, ed. Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (New York: Basic Books, 2000), p. 98.

<sup>355</sup> فوكوياما، بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، مرجع سبق ذكره، ص 70 - 83.

على أن فوكوياما يشدد على أن الإصلاح والتطوير المؤسساتيين لا يمكن إجراؤهما في غياب ما يسميه الطلب على المؤسسات. والمؤسسات الجيدة، أيا كان مجال عملها، لا تولد دائما الحاجة إليها بشكل تلقائي. فحتى لو كان وضع المجتمع ككل سيتحسن بوجود مثل تلك المؤسسات الجيدة، فإن كل ترتيب مؤسسي جديد سوف يترك راجحين وخاسرين، والخاسرون بطبيعة الحال سوف يعمدون إلى حماية مواقعهم والدفاع عن مصالحهم.<sup>(356)</sup> ومن الواضح أن السؤال المحوري الذي سيرز في هذه الحال سيكون حول كيفية التعامل مع أصحاب المنافع المكتسبة الذين يريدون منع الإصلاحات. ويرى عالم الاقتصاد دوغلاس نورث، الفائز بجائزة نوبل لعام 1993، أن الطريقة الوحيدة التي ينبغي إتباعها في التعامل مع هؤلاء تتمثل في معرفة ما يكفي من المعلومات عن المؤسسات القائمة والمنظمات الداعمة لها والتي تعارض الإصلاح، وعن طريقة وبيئة عمل هذه المؤسسات؛ فهذه المعرفة الجوهرية، بحسب نورث، ستُمكن القائمين على عملية الإصلاح من فهم الدرجة أو المستوى الذي يستطيعون عنده تغيير الطريقة التي تؤدي بها اللعبة، وتعديل القواعد الرسمية والأعراف غير الرسمية للسلوك وآليات الإنفاذ لجعلها تعمل بطريقة فعالة أكثر.<sup>(357)</sup>

ويلاحظ فوكوياما أن عمليات بناء الدولة والإصلاح المؤسساتي، نجحت في معظم الحالات عندما استطاع المجتمع توليد طلب محلي مُلحَّ على المؤسسات ثم أوجدها بالكامل، إما عن طريق استيرادها من الخارج، أو بتكييف النماذج الأجنبية ومواءمتها مع الشروط المحلية. ويرى، في السياق هذا، أن عدم كفاية الطلب المحلي على المؤسسات أو على الإصلاح المؤسساتي يمثل العقبة الأكثر خطورة في طريق الإصلاح والتطوير المؤسساتي داخل الدول الفقيرة، لأن بروز ذلك الطلب عادة ما يكون نتاج أزمة أو ظروف استثنائية، تخلق فرصة قصيرة أو نافذة صغيرة للإصلاح. وفي حال غياب الطلب المحلي الملح، ينبغي توليد الحاجة إلى المؤسسات من الخارج،

<sup>356</sup> المرجع نفسه، ص 83 - 84.

<sup>357</sup> دوغلاس سي. نورث، أسس علم الاقتصاد المؤسسي الجديد (واشنطن: مركز المشروعات الدولية الخاصة، د. ت.)، <http://is.gd/h0wXGu>.

غير أن ما نعرفه عن أساليب توليد الطلب على المؤسسات من الخارج واحتمالات نجاحه شامل وغير مُشجع بمجمله. إذ أن هناك حدوداً جديّة لقدرة القوى الخارجيّة على إيجاد الطلب المحلي على المؤسسات، وبالتالي فإنّ هناك حدوداً لقدرة على نقل المعرفة المتوفرة حول إنشاء وإصلاح المؤسسات إلى الدول النامية.<sup>(358)</sup>

**ثانياً: الوضع الراهن للمؤسسة الدينية الرسمية في اليمن:**

### **1. المؤسسة الدينية الرسمية في اليمن: البنى والوظائف والإشكاليات:**

يمكن القول إن مصطلح المؤسسة الدينية الرسمية في الحالة اليمنية الراهنة ينصرف إلى مكونين أساسيين،<sup>359</sup> هما: وزارة الأوقاف، ودار الإفتاء الشرعية.

#### **1-1. وزارة الأوقاف والإرشاد:**

##### **• التطور التاريخي لنظام الوقف في اليمن:**

يشير مصطلح الوقف إلى ممتلكات توهب بشكل دائم لغرضٍ ديني أو على سبيل الصدقة، ويعرفها العديد من الفقهاء بأنها "التحسيس لله". ويُطلق على الهدف المحدد الذي يوهب الوقف من أجله بـ "المصرف" أو حق الانتفاع من غير إضرار. ولا يمكن أن تخضع ممتلكات الوقف إلى نقلٍ أو بيعٍ أو رهنٍ إلا في حالات نادرة، كما لا يمكن تحويل حق الانتفاع هذا إذا حدده الواهب إلا حين تتطلب المصلحة العامة القيام بذلك. ولا تُفرض ضريبة على مال الوقف، لكن تُدفع عنه زكاة، تقتطع قبل تقسيم الدخل على المستفيدين.<sup>(360)</sup> وقد عرّف قانون الوقف الشرعي اليمني رقم

<sup>358</sup> فوكوياما، بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، مرجع سابق، ص 87 - 93.

<sup>359</sup> هناك هيئات ومؤسسات ومكونات أخرى يمكن إدراجها، بشكل أو بآخر، ضمن المؤسسات الدينية الرسمية في اليمن، لكننا ارتأينا ألا نفرد لها مساحة في دراستنا هذه، لأنها إما لم يعد لها وجود أو تأثير كالمعاهد العلمية التي جرى دمجها ضمن نظام التعليم الحكومي العام في عام 2002، أو لم تنهياً لها الظروف المناسبة لإبراز دورها وإظهار فعاليتها، لتطوى من ثمّ صفحاتها سريعاً تحت وطأة المتغيرات التي عصفت بالمشهد السياسي في اليمن، كما هو الحال مع لجنة العلماء المرجعية لتقدم النصح والمشورة التي أنشئت بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 16 لسنة 2010، والذي صدر قبل أشهر قليلة من تأثر البلاد بموجة الربيع العربي مطلع 2011.

<sup>360</sup> حسين بن عبد الله العمري، بمانيات في التاريخ والثقافة والسياسة، الجزء الثاني (دمشق: دار الفكر، 2000)، ص 85.

23 لسنة 1992 في مادته الثالثة، الوقف بأنه "حبس مال والتصدق بمنفعته أو ثمرته على سبيل القرية تأييدا".<sup>361</sup>

والوقف من حيث طبيعته، إجمالا، نوعان: عام وخاص، أو ما يطلق الفقهاء عليهما خيري عام وأهلي ذُرِّي. والوقف العام هو ما كان على مصلحة عامة كالمدارس والمساجد، أما الذري فما كان على نفس الواقف أثناء حياته أو ذريته أو أقربائه. وقد قيّد في القانون اليمني بشروط معينة. ويتخذ الوقف من حيث مصارفه (سبل التصرف في منافعه) أشكالاً وأنواعاً عدة، تصل في بعض التقديرات نحو 80 نوعاً، من بينها: أوقاف المساجد والجوامع؛ أوقاف للعلماء والمتعلمين والمدارس؛ أوقاف للمرضى وخاصة المجذومين والمختلين عقلياً، وقد تطور هذا النوع لينطبق على المشافي والمصححات؛ وقف لذُرِّيَّة الواقف؛ وقف لرعاية آبار المياه (السُّبُل)، وبرك شرب الحيوانات والطرق وخانات المسافرين وبهائمهم؛ ووقف للحيوانات المريضة والعاجزة، وغير ذلك.<sup>(362)</sup>

ومع مرور الزمن تلاشت أوقاف كثيرة دون أن يبقى لها أثر، لكن تأسست أوقاف جديدة كوقف الثُّرْب الذي يُقصد منه مواصلة تطهير وتنظيف قبر الإمام ودعمه بالبخور وما شابهه، ووُجِّهت وقيّفات كثيرة للقبور والمشاهد (المقامات والأضرحة) الكبيرة التي دُفِن فيها من يرتجى الناس شفاعتهم عند الله، وكان أشهر هؤلاء قبر أحمد بن علوان، الصوفي والشاعر المتوفي عام 1267 للميلاد، والذي هدمه الأمير أحمد بن يحيى حميد الدين عام 1939 عندما كان أميراً للواء تعز، وحوّل تلك الأوقاف وما شابهها إلى المدرسة العلمية التي أسسها والده في صنعاء عام 1924،

<sup>361</sup>القرار الجمهوري بالقانون رقم 23 لسنة 1992 بشأن الوقف الشرعي، الصادر بتاريخ 25 رمضان 1412 الموافق 29 مارس 1992.

<sup>362</sup>أنظر: الموسوعة اليمنية، الجزء الرابع (صنعاء: مؤسسة العفيف الثقافية، 2003)، ص 3170؛ حسن علي مجلي، الأوقاف في اليمن (صنعاء: مركز الشرعي للطباعة والنشر، 2004)؛ العمري، بمانيات في التاريخ والثقافة والسياسة، مرجع سابق، ص 90؛ وكذلك:

Al-Tayib Zein Al-Abdin. "The Role of Islam in the State, Yemen Arab Republic (1940-1972)." Ph.D. diss., Cambridge University, 1975, p. 218.

لأنه كان يعتبر الممارسات التي كانت تجري عند القبر من البدع التي يرفضها الزيود ومذاهب إسلامية أخرى. (363)

لقد أدى الوقف في اليمن منذ القدم وحتى اليوم، دورا مهما في بناء المساجد وتوابعها والمدارس وملحقاتها، كبيوت الطلبة التي تُعرف بالهجر والمنازل (جمع منزلة)، وكذلك في تشييد القلاع والأسوار لحماية المدن وبناء السُّبُل، وصيانة أسبلة المياه للشرب والري بعد بنائها، وتخصيص المقابر للمسلمين، وتنظيم ودعم ورعاية الحج إلى بيت الله الحرام، وتزويد المقاتلين حين الاقتضاء بالمال والمؤن والسلاح، وبناء المساكن وتأجيرها لرجال العلم وطلبته بأجر رمزي أو مجاني، والمشاركة في الاستثمارات الإنمائية وفي مجال الخدمات الاجتماعية، وإن كان هذا بدرجات متفاوتة وضيئلة عموما. (364)

وقد تركزت الأوقاف وما تزال في بعض الجهات التي عرفت واشتهرت بوجود العلماء وكثرة دور العلم الإسلامية والجوامع الكبيرة، وفي المدن التي كانت عواصم للدويلات التي نشأت في ظل الخلافة الإسلامية، كصنعاء وعدن وحضرموت وزيد وإب وتعز ولحج وذمار وصعدة. ففي هذه البقاع والمواقع وغيرها توجد أنواع كثيرة من الوقف شملت كثيرا من جوانب الحياة، ومتطلباتها. (365) وثمة من يشير، مثلا، إلى أن التقدير الرسمي لأرض الوقف في اليمن هو بين 15% - 20% من الأراضي الزراعية. وبما أن الوقف غير قابل للانتقال، ويستمر بالتنامي مع الهبات الإضافية، فليس غريبا أن تغدو الأوقاف المالك الأكبر للأراضي في اليمن. (366)

وتشير المدونات التاريخية إلى أن اليمنيين ومعظم حكامهم كانوا يحرصون على إبعاد الأوقاف عن مجال السيطرة الأجنبية في اليمن بكافة الوسائل، بل كان ذلك لديهم من الأولويات. ولعلمهم كانوا يجدون في تلك السيطرة، بالإضافة إلى نتائج أخرى، ضياعا للوقف وإهدارا للسيادة الدينية والدينيوية عليه، مما يهدد السلطة

<sup>363</sup> العمري، يمانيات في التاريخ والثقافة والسياسة، مرجع سابق، ص 90 - 91.

<sup>364</sup> مجلي، الأوقاف في اليمن، مرجع سابق؛ وكذلك الموسوعة اليمنية، مرجع سابق، ص 3179.

<sup>365</sup> الموسوعة اليمنية، مرجع سابق، ص 3170.

<sup>366</sup> Zein Al-Abdin، "The Role of Islam in the State، Yemen Arab Republic (1940-1972)،" op. cit.، p. 222.

الحاكمة وكيان المجتمع اليمني ذاته دينيا واجتماعيا واقتصاديا أيضا.<sup>(367)</sup> على أن الوقف في الزمن الحاضر لم يعد يحظى بذات الاهتمام الذي كان يمنحه إياه الأئمة الذين حكموا اليمن لمئات خلت من السنين بسبب الطابع الديني لحكمهم، وقد كان للوقف بما يدره من عوائد أثر كبير في نشر أفكارهم وتثبيت دعائم سلطتهم. ولهذا عملت الأنظمة السياسية التي تعاقبت على حكم اليمن منذ قيام الثورة في الشمال والاستقلال في الجنوب، على تحويل الوقف إلى إقطاعية لها أو للدولة، وذلك عبر إجراءات متعددة وإهمال متعمد مؤداه القضاء على الاستقلال المالي والإداري لنظام الوقف، وجعله تابعا للسلطة القائمة وخادما لأهدافها، الأمر الذي ألحق بنظام الوقف في البلاد ومؤسساته أضرارا جسيمة.<sup>(368)</sup>

### • التطور المؤسسي والقانوني لوزارة الأوقاف:

مرَّ تشكيل الجهاز الإداري لمؤسسة الأوقاف في اليمن، كما هو الحال في أغلب بلدان العالم العربي والإسلامي، بسلسلة من التطورات عبر مراحل مختلفة كشفت عن وجود نمطين إداريين أساسيين: الأول هو نمط الإدارة الفردية ممثلا في ناظر الوقف، فيما يمثل الثاني في نمط الإدارة المؤسسية الحكومية من خلال وزارات الأوقاف أو ما شابهها من هياكل إدارية ومؤسسية.

ففي عهد الحكم العثماني لليمن، وهو أقرب عهود التاريخ اليمني الحديث والمعاصر، كانت هناك إدارة مستقلة للأوقاف، تتبعها أقسام في المحافظات تشرف

<sup>367</sup> مجلي، الأوقاف في اليمن، مرجع سابق؛ الموسوعة اليمنية، مرجع سابق، ص 3175.

<sup>368</sup> المرجعان السابقان نفسيهما؛ وكذلك: الإرشاد في موكب الثورة 1962 - 1987 (صنعاء: وزارة الأوقاف والإرشاد، د. ت.)، ص 159 - 161. لقد كان التوجه نحو تأميم الأوقاف ومصادرتها شديداً في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية السابقة التي تبنت نهجا يسارياً متشدداً في الحكم وذلك وفق مبادئ الاشتراكية العلمية. فقد أصدرت السلطات في عدن القانون رقم 32 لعام 1972 والذي قضت مادته الخامسة بتأميم "كل المباني السكنية والتجارية المملوكة للأفراد والمباني السكنية والتجارية الموقوفة وتؤول ملكيتها للشعب ممثلاً بالدولة"، وهو ما حصل فعلاً. ولم تنته هذه السياسة سوى في مطلع تسعينيات القرن الماضي، بفعل قيام الوحدة بين شطري اليمن عام 1990، حيث أصدرت السلطة الجديدة توجيهاتها بإعادة كافة الممتلكات التجارية، بما في ذلك الأوقاف الأهلية أو الخاصة التي تم تأميمها أو مصادرتها إلى ملاكها الأصليين، وتعويض الملاك بمن فيهم أصحاب الأوقاف الخاصة عن مساكنهم المؤممة. أنظر: حسن علي مجلي، "الوقف الأهلي في اليمن"، صحيفة 14 أكتوبر (عدن، 25 مارس 2006).

على إيراد الوقف ومصارفه والصيانة وحفظ فائض الربيع، ولما تولى الإمام يحيى حميد الدين وأولاده حكم البلاد بدءاً من عام 1919 استمرت الإدارة كما هي.<sup>(369)</sup> وخلال حكم الإنجليز لعدن عملوا على تنظيم الوقف وحددوا أحكامه في قانون أسموه "قانون الوقف المحمّدي" (نسبة إلى الرسول محمد)، وقد صدر هذا القانون أولاً في 17 أبريل عام 1939 برقم 5، وتم تعديله لاحقاً وصدر برقم 32 لعام 1945، ونشر في مجموعة "قوانين عدن" التي صدرت في خمسة مجلدات عام 1955.<sup>(370)</sup>

وأثر دخول اليمن عهدها الجمهوري خلفاً للإمامة المتوكلية في الشمال والاستعمار البريطاني في الجنوب في ستينيات القرن العشرين، شكّلت أول حكومة في الشمال وذلك في 27 سبتمبر 1962، أي غداة الثورة، وقد حظيت فيها الأوقاف بحقيبة وزارية أُطلق عليها يومئذ، ولمّا يُقارب الشهر فقط، اسم "وزارة الأوقاف والشؤون الاجتماعية"، وذلك قبل أن تُفصل عنها "الشؤون الاجتماعية" وتُستبدل بها "شؤون القبائل"، ثم ما تلبث أن تُفصل عنها هذه الأخيرة لتُسمّى "وزارة الأوقاف" إلى 1978، وهو العام الذي أصبحت فيه تُعرف بـ "وزارة الأوقاف والإرشاد".<sup>(371)</sup> أما في جنوب اليمن، فقد حظيت الأوقاف بالمثل بموقع في التشكيل الحكومي الأول غداة الاستقلال في 30 نوفمبر 1967 كما في التشكيلات اللاحقة، ولكن بوصفها إحدى إدارات وزارة العدل والأوقاف، لا كياناً مؤسسياً منفرداً بذاته.

وقد توالى على المؤسستين الحكوميتين هاتين، شمالاً وجنوباً، منذ ذلك الحين وحتى دمجهما في كيان مؤسسي واحد تحت مسمى وزارة الأوقاف والإرشاد عقب إعلان وحدة الشطرين في 1990 وإلى اليوم، العديد من المتغيرات، سواء على صعيد الهياكل والبُنى أو الوظائف والأدوار. وعلى سبيل المثال، فبعد خضوع اللائحة التنظيمية لوزارة الأوقاف والإرشاد، وفي أقلّ من عقدين ونصف للتعديل والتبديل

<sup>369</sup> عبد العزيز علوان سعيد عبده، "أثر الوقف في التنمية الاقتصادية والاجتماعية مع دراسة تطبيقية للوقف في اليمن"، رسالة ماجستير غير منشورة، شعبة الاقتصاد الإسلامي بكلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة أم القرى، 1997، ص 199.

<sup>370</sup> مجلي، الأوقاف في اليمن، مرجع سابق.

<sup>371</sup> الأوقاف والإرشاد في موكب الثورة 1962 - 1987، مرجع سابق، ص 185 - 186.



أكثر من مرة<sup>(372)</sup>، صدر بعد الوحدة القرار الجمهوري رقم 115 لعام 1992، بشأن اللائحة التنظيمية للوزارة، مُحددا مهام الوزارة واختصاصاتها وبناءها التنظيمي<sup>(373)</sup>، لكن لم تمر سوى سنوات قليلة حتى استُبدلت هذه اللائحة وفقا لمنطوق القرار الجمهوري رقم 144 لعام 1995 الذي وضع لوزارة الأوقاف والإرشاد لائحة أوسع من سابقتها<sup>(374)</sup>، ليصل الأمر إلى اللائحة التنظيمية المعمول بها حاليا والتي أُقرّت بموجب القرار الجمهوري رقم 210 الصادر عام 2005.<sup>(375)</sup>

وفي كلٍّ من تلك القرارات التي تعاقبت بشأن لائحة وزارة الأوقاف والإرشاد ظلت مهام واختصاصات الوزارة كما هي في أول لائحة عام 1992 باستثناء بعض التعديلات الشكلية والطفيفة. وبحسب آخر لائحة، تهدف الوزارة إلى المحافظة والإشراف على جميع الأموال والأعيان الموقوفة وإدارتها واستثمارها بما من شأنه تنمية الموارد المالية للوزارة وتحقيق أكبر عائد لصالح الوقف. كما تهدف إلى القيام بواجبات التوجيه والإرشاد ونشر الثقافة الإسلامية بما ينمي الوعي الإسلامي لدى المواطنين، وذلك استنادا إلى الدستور والقانون والسياسة العامة للدولة وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتتولى على وجه الخصوص ممارسة المهام التالية:

1. اقتراح سياسات الدولة في مجال الأوقاف والإرشاد ووضع وسائل تنفيذها، ومتابعة الاتجاهات والبرامج التي تقرها الدولة في مجال نشاط الوزارة ومراجعة وتقييم مستوى إنجازها.

2. إعداد الخطط والبرامج المتصلة باستثمار أموال الوقف في إطار السياسة العامة للدولة وأهداف وأولويات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

<sup>372</sup> المرجع السابق، ص 186.

<sup>373</sup> القرار الجمهوري رقم 115 لسنة 1992 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الأوقاف والإرشاد، الصادر بتاريخ 6 محرم 1413 الموافق 7 يوليو 1992.

<sup>374</sup> القرار الجمهوري رقم 144 لسنة 1995 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الأوقاف والإرشاد، الصادر بتاريخ 15 جماد الأولى 1416 الموافق 9 أكتوبر 1995.

<sup>375</sup> القرار الجمهوري رقم 210 لسنة 2005 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الأوقاف والإرشاد، الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 2005.

3. أداء رسالة الأوقاف والمحافظة والإشراف على جميع الأموال والأعيان الموقوفة وحمايتها وإدارتها واستثمارها وتطويرها بما يعود بالنفع على جميع ما أوقف من أجله، وبما يحقق الأهداف التي اشترطها الواقفون في أوجه البر المختلفة.
4. إقامة وإدارة المساجد والجوامع وصيانتها والترخيص بإقامتها بالتنسيق مع الجهة المختصة والعمل على رفع مستواها وتحسين أحوالها بما يجعلها ملائمة لإقامة الشعائر الدينية بها، وكذا الإشراف على شؤون المؤذنين والسدنة والعاملين بها.
5. الإشراف على إنشاء المقابر وتنظيمها وصيانتها وحمايتها بالتنسيق والاشتراك مع الجهة المختصة.
6. القيام عن ذي الولاية العامة بأعمال الولاية على الوصايا والأوقاف التي تنتقل ولايتها إلى ذي الولاية العامة في ضوء النصوص الشرعية المنظمة لذلك.
7. إدارة وتنظيم شؤون الأوقاف العامة بجميع أنواعها والتي تكون ولايتها لذي الولاية العامة، بما في ذلك أوقاف الثُّرب والأوقاف الصحية.
8. إحصاء جميع ممتلكات الأوقاف وحصر وتوثيق عقاراتها والمحافظة عليها وصيانتها وتنميتها واتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بضمان مصالحها واستمرار بقائها مع وضع سجل وخريطة توضح فيها الأعيان الموقوفة ومساحتها في مختلف محافظات الجمهورية.
9. متابعة تحصيل إيرادات الأوقاف في مواعيدها المقررة ومسك السجلات اللازمة لذلك.
10. توجيه مصروفات الأوقاف بما يحقق شرط الواقف وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية، بما في ذلك صيانة وتجهيز المساجد والعناية بها وإقامة المنشآت والمؤسسات الخيرية وأعمال البر والإحسان المختلفة.
11. وضع الخطط والمشروعات للانتفاع بجميع إمكانيات الأوقاف واستثمارها طبقا لأحدث الطرق والأساليب المشروعة.

12. الإشراف على الأوقاف التي يشترط فيها النظارة لأحد مستحقيها بالمصالح العامة ومراقبتها وحمايتها، وذلك من خلال التسجيل والمحاسبة على النحو المبين في قانون الوقف الشرعي.
13. إدارة أوقاف الوصايا العامة والإشراف على أوقاف الوصايا الخاصة وحمايتها والرقابة عليها طبقاً لقانون الوقف الشرعي.
14. المساهمة في تنمية الوعي الإسلامي وتعميم نشر التربية والأخلاق الإسلامية وترسيخها في حياة المواطنين العامة والخاصة.
15. توجيه الوعظ والإرشاد توجيهها إسلامياً سليماً، والإشراف على سيره وذلك بما يكفل توعية الشعب بمبادئ الدين الإسلامي الحنيف وبواجبه الوطني.
16. الاهتمام بتوعية المرأة توعية إسلامية تهدف إلى المحافظة على مكانتها كي تتمكن من أداء دورها الهام والقيام بممارسة مسؤولياتها تجاه الأسرة والمجتمع.
17. الإشراف على طباعة القرآن الكريم ومراجعة المطبوع منه والتصريح بتوزيعه، وكذا أي مطبوعات تتعلق بالعقيدة والتراث الإسلامي بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
18. الإشراف على تحفيظ القرآن الكريم في المدارس التي تتبع المساجد والجوامع، والمساهمة في إنشائها وإدارتها.
19. إدارة شؤون الحج لليمنيين وكل ما يتعلق بتنظيمه، والعمل على تأمين راحة الحجاج.
20. العمل على تأهيل الخطباء والمرشدين وأئمة المساجد من خلال المعهد العالي للإرشاد بإعداد وإقامة دورات تأهيلية تخصصية وتوفير احتياجات البلاد منهم والإشراف عليهم.
21. المساهمة في إعداد المناهج الدينية في المدارس وتقديم المقترحات المناسبة بصددتها إلى الأجهزة المختصة.

22. الإعداد لإقامة المؤتمرات والندوات والأنشطة الإسلامية داخل البلاد والمشاركة فيما يعقد خارجها.

23. إحياء المناسبات الإسلامية والمشاركة في المناسبات الوطنية.

24. التعاون والتنسيق مع الهيئات والمنظمات الإسلامية والعمل على

نشر التوعية الإسلامية في صفوف الجاليات اليمنية في الخارج عبر الجهات الرسمية.

25. التحضير والإعداد لسفر البعثات الخاصة بالتوجيه والإرشاد

بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

26. جمع المخطوطات الموقوفة والحفاظ عليها وصيانتها ونشرها وإنشاء

مكتبات خاصة بها.

والآن، وفي شكلها الحالي، تتكوّن وزارة الأوقاف والإرشاد من عدة هيكل ومستويات تنظيمية ووظيفية موزّعة على أجهزة تتبع الوزير مباشرة، وأخرى مُقسّمة على ستة قطاعات يرأس كلا منها وكيل، ويضم كل قطاع عددا من الإدارات العامة، وذلك على النحو التالي:

أ- الأجهزة التي تتبع الوزير مباشرة، وهي: (1) المجلس الأعلى للأوقاف، (2) المعهد العالي للتوجيه والإرشاد، (3) المكتب الفني، (4) مجلس الوزارة، (5) المستشارون، (6) مكتب الوزير، (7) الإدارة العامة للشؤون القانونية، (8) الإدارة العامة للشؤون المالية والتجهيزات، (9) الإدارة العامة لشؤون الموظفين، (10) الإدارة العامة للرقابة والتفتيش، (11) الإدارة العامة للتخطيط، (12) الإدارة العامة للإعلام والعلاقات والمؤتمرات، (13) الإدارة العامة للمشروعات.

ب- قطاعات الوزارة الأساسية، وتضم: (1) قطاع الأوقاف، (2) قطاع الوصايا والتراب، (3) قطاع الإرشاد والتوجيه، (4) قطاع الاستثمار، (5) قطاع الحج والعمرة، (6) قطاع التحفيظ ومدارس القرآن الكريم.

وبصورة عامة، نستطيع القول إن وزارة الأوقاف والإرشاد تمارس عملها كغيرها من الوزارات والمؤسسات الحكومية حسب النظم والأساليب الرسمية في الإدارة العامة،

كما تخضع لأساليب التفتيش والرقابة السلطوية المطبقة على فروع الحكومة الأخرى. غير أن هيكلها الإداري الفعلي ظل دائما مختلفا قليلا أو كثيرا عن الهيكل الإداري المخطط، وفقا للقرارات الجمهورية والوزارية التي تعاقبت في الصدور.<sup>(376)</sup> وعلى الرغم من أن الوزارة تُطبّق نظام اللامركزية منذ أمد بعيد، باعتبار أن مكاتب الأوقاف في المحافظات والمديريات مستقلة بإيراداتها ومصروفاتها، لكن الطابع العام لأداء الأعمال داخل الهيكل التنظيمي والإداري للوزارة، مع ذلك وما يزال الطابع العام لأداء الوزارة يتميز بالمركزية الشديدة، ولا تتمتع الإدارات المحلية فيها إلا بصلاحيات قليلة، كما أنها تخضع للعوامل السياسية التي تتأثر بها أقسام الحكومة. فضلا عن ذلك، ثمة ضعف ملحوظ في الرقابة، وتراكم عمودي في السلطات، الأمر الذي يُضعف القدرة على اتخاذ القرار المناسب ويسهم في عدم مراعاة تغيرات المحيط، ما يجعل الأداء يتسم إجمالا بالترهل وتراكم العمالة والفساد الإداري الذي توصف به عادة مؤسسات القطاع الحكومي.<sup>(377)</sup>

وقد كشفت المقابلات الميدانية<sup>378</sup> مع عدد من القيادات الوسطية والمختصين في وزارة الأوقاف والإرشاد، أن الوضع المؤسسي لها يتسم حاليا بالتالي:

- ضعف مستوى الاستقلالية للوزارة، سواء من الناحية المالية أو الإدارية، إذ أن تبعيتها للحكومة يجعلها أساسا غير مستقلة ويسمح بتدخلات من المستويات العليا في الدولة والحكومة في توجيه سياسات الوزارة بل ومواردها، ما يجعل حياديتها معدومة.

- عدم موائمة الهيكل التنظيمي الحالي لطبيعة أهداف الوزارة ومهامها، وتضخم الهيكل الوظيفي وتركزه على أداء مهام إدارية روتينية على حساب مكونات ووظائف مؤسسية نوعية.

<sup>376</sup> الأوقاف والإرشاد في موكب الثورة، مرجع سابق، ص 190.

<sup>377</sup> كمال منصورى وفارس مسدور، "نحو نموذج مؤسسي متطور لإدارة الأوقاف"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد

9 (جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2006). متاحة على الرابط: <http://is.gd/nwND3C>

<sup>378</sup> لمعرفة المستويات الوظيفية للأشخاص الذين جرى مقابلتهم واستخلاص آرائهم المثبتة أعلاه، يمكن مراجعة قائمة المصادر والمراجع في آخر هذه الورقة.

- غياب شبه تام لتطبيق التخطيط الاستراتيجي داخل هياكل الوزارة وقطاعاتها الفنية كقطاع الإرشاد والتوجيه وقطاع الأوقاف.
- ضعف مستوى الشفافية في الإدارة، ومحدودية ما ينشر من معلومات عن أنشطة وسياسات الوزارة وخططها وبرامجها ونتائج تقييمها.
- غياب تام لتطبيق مفهوم المشاركة المجتمعية في أنشطة الوزارة، واستحواذ الوزير والوكلاء على صناعة القرار وصنع السياسات داخلها.
- على الرغم من توفر موارد ووقفية ضخمة لكنها تبقى مهدرة، وتعاني من سوء إدارتها واستغلالها بصورة مثلى، مما ينعكس في ضعف قدرتها على القيام بمهامها وتقديم الخدمات للمستفيدين في المجتمع.
- قصور في إدارة وتنظيم الموارد البشرية وتوزيعها على المكونات المؤسسية وتأهيلها في ديوان الوزارة .
- ضعف استخدام تقنية المعلومات ونظمها في الإدارة مما يؤدي إلى صعوبة السيطرة على موارد الوزارة المالية والوقفية وسوء استغلالها، وضعف الرقابة والتنظيم، وبنعكس ذلك في صورة قصور في الأداء عموماً وضعف مستوى تقديم خدمات الوزارة.
- قلة فاعلية الخطط والتدابير الهادفة إلى تطوير الوزارة مؤسسياً وتطبيق معايير الإدارة الحديثة عموماً.
- وقد أكد من جرى مقابلتهم أن مظاهر الضعف المؤسسي لوزارة الأوقاف والإرشاد وتدني مستويات أدائها وتقديمها للخدمات، كان له العديد من الانعكاسات السلبية على دور الوزارة ووظائفها، وقد برز ذلك من خلال التالي:
- ثمة ضعف واضح في مجال تصميم وتنفيذ برامج الوعظ والإرشاد الديني، وإخفاق مستمر في الرقابة على هذا الجانب.
- عجز الوزارة التام عن أداء وظائفها المقررة في مجال إدارة المساجد ودور العبادة ومراقبة رسالتها الدينية والسياسية والثقافية والتعليمية، وهو ما جعلها تقع

فريسة سهلة في أيدي بعض الجماعات الدينية والأحزاب السياسية التي ما فتئت تستخدمها كمرعى لمراميها الضيقة وتحويلها إلى أداة لتعميق الاختلاف المذهبي.

● استمرار تدني مستويات المتابعة والتقييم لما تقدمه الوزارة من خدمات، وعدم إشراك فئات المجتمع المختلفة في ذلك بصورة مُرضية وإيجابية، تمكن من تحسين قدرة الوزارة على أداء مهامها وتطوير خدماتها

## 2. الوضع المؤسسي لدار الإفتاء الشرعية:

### ● التطور التاريخي لمؤسسة الإفتاء في اليمن:

الفتوى هي “بيان الحكم الشرعي لمن سأل عنه على غير وجه الإلزام”؛ والمفتي ليس له، وفقا لذلك، حقُّ إلزام المستفتي بالحكم الشرعي الذي أخبره به، بعكس القاضي الذي تُخول له سلطته الإلزام. ويشتمل بيان الحكم الشرعي ما أخبر به المفتي مما نص عليه الكتاب والسنة، أو أجمعت عليه الأمة، أو ما استنبطه وفهمه باجتهاده.<sup>379</sup> ويعد الإفتاء من أهم المناصب الشرعية في المجتمع الإسلامي؛ وللفتيا كما هو معروف دلالات دينية واجتماعية، بل وأحيانا ما تكون سياسية.

يعود تاريخ إصدار الفتاوى في اليمن إلى السنين الأولى من الحقبة الإسلامية. وقد تأسست هذه الوظيفة الدينية مبكرا لمقتضيات ودواعٍ إدارية؛ فأوجد الخليفة عمر بن الخطاب منصب المفتي العام لليمن، حين عيّن في هذا المنصب سعيد بن عبد الله بن عاقل الأعرج الكندي (توفي في العقد السادس من القرن الهجري الأول).<sup>(380)</sup>

وخلال القرون التالية وتُنتجت الفتاوى والآراء الدينية هذه في العديد من كتب السّير والفقهِ والأحكام الشرعية. “وهذا التقليد الإسلامي متنوع، ويتضمن مدارس تأويلية فقهية مختلفة، مثل الزيدية (شيعية) والشافعية (سُنِّيَّة)؛ ودرجات متفاوتة من المؤسسة، من الخاص إلى الرسمي؛ ومستويات مختلفة من المؤهلات الفقهية، من المجتهد المطلق

<sup>379</sup> عبد المجيد محمد السوسوة، «ضوابط الفتوى في القضايا المعاصرة»، ورقة عمل منشورة في: وثائق وأوراق عمل مؤتمر الإرشاد الأول، 3 - 6 جمادى الأولى 1425 هـ الموافق 20 - 23 يونيو 2004 (صنعاء: وزارة الأوقاف والإرشاد، 2005)، ص 284.

<sup>380</sup> عبد الرحمن عبد الواحد الشجاع، النظم الإسلامية في اليمن ميلادا ونشأة (دمشق: دار الفكر، 1992)، ص 34.

إلى فقيه ريفي متواضع؛ وسلسلة كاملة من المخرجات، من مجموعات الفتاوى المحفوظة إلى آراء روتينية لم توثق أبداً” (381)

### • التطور المؤسسي والإطار القانوني:

في العهد الجمهوري، وتحديدًا في ستينيات القرن العشرين، بادرت الدولة إلى تعيين أول مُفتٍ للديار اليمنية، وهو العلامة أحمد محمد زبارة (زيدي المذهب)، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية، وقتذاك، عبد الرحمن الإرياني. وقد اقتضت مهام مفتي الجمهورية، وما تزال، على إصدار الفتاوى الروتينية لجمهور المواطنين العاديين؛ إذ “لا يوجد تفويض تشريعي يمنحه حق إصدار فتاوى في شؤون الدولة” (382). وبالرغم من لقبه وكونه يتلقى راتبه من الحكومة، فليس لفتاوى مفتي الجمهورية أي سلطة مُلزمة أو علاقة رسمية بإجراءات المحاكم الشرعية، أو غيرها من الهيئات القضائية.

وفي حين أنشئت في اليمن الجنوبي لجنة متخصصة بالإفتاء الشرعي تتبع إدارة الأوقاف، التابعة بدورها لوزارة العدل والأوقاف، فإن اليمن الشمالي لم يتجه لمأسسة الفتوى والإفتاء إلا من خلال دور مفتي الجمهورية الذي كان يمهّر فتاواه المكتوبة بختم يدرجه مؤسسياً تحت مظلة وزارة العدل، فلم توجد هيئة متخصصة بالإفتاء الشرعي على غرار مؤسسات الإفتاء الموجودة في دول عربية أخرى كمصر والسعودية وغيرهما. ولم تظهر مثل هذه الهيئة إلى حيز الوجود سوى بعد قيام الوحدة اليمنية بسنوات عدة، وتحديدًا في 24 مايو 1997، بناءً على قرار رئيس الجمهورية رقم 15 لعام 1997، والذي قضى بإنشاء "دار الإفتاء الشرعية اليمنية"، وبجيث تتمتع بميزانية مستقلة تلحق بميزانية رئاسة الجمهورية. (383) وبموجب القرار ذاته، تأسست هيئة عليا

<sup>381</sup> برنكلي ميسك، “مفتو الإعلام: الفتاوى الإذاعية في اليمن”، في: تحدي المؤلف: اليمن - دراسات أنثروبولوجية وتاريخية، ترجمة وتحرير: لوسين تامينيان (صنعاء: المعهد الأمريكي للدراسات اليمنية، 2006)، ص 328.

<sup>382</sup> المرجع نفسه، 332.

<sup>383</sup> “قرار رئيس الجمهورية رقم 15 لسنة 1997 بشأن إنشاء دار الإفتاء الشرعية اليمنية”، منشور في: الجريدة الرسمية، العدد 10، 24 محرم 1418 الموافق 31 مايو 1997.



لدار الإفتاء، وهي هيئة شرعية ودينية استشارية مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية، وتؤلف الهيئة من رئيس يُسمى "مفتي الديار اليمنية"، وأربعة أعضاء يصدر بتعيينهم قرار جمهوري.

وبحسب قرار إنشائها، تهدف دار الإفتاء في سبيل تحقيق واجبها الديني إلى ما يلي:

أ- الإفتاء الشرعي الديني الذي يتعلق بالعقائد والعبادات والمعاملات والآداب وغير ذلك من المسائل التي لها أحكامها المستقرة في الشريعة الإسلامية.

ب- بيان الحكم الديني الشرعي في مسألة من المسائل من حيث كونها من الأمور المباحة أو المندوبة أو المكروهة أو الواجبة أو المحرمة.

ت- بيان الحكم الشرعي في مسألة من المسائل على حساب الظاهر من السؤال وبمقتضى الأدلة الشرعية.

ث- مراعاة أحوال السائلين وظروفهم والتيسير على الناس في كل أمر يجوز فيه التيسير والتشديد في كل أمر يجب فيه التجديد.

ج- استطلاع هلال كل شهر عربي بالتعاون مع الجهات المختصة في العلوم الفلكية والعاملين في الأرصاد الجوية ومصلحة المساحة، وتشكل الدار لذلك الغرض لجنا علمية متعددة لاستطلاع كل شهر قمري بعد غروب شمس التاسع والعشرين من كل شهر في كل من محافظات الحديدة، وعدن، وحضرموت، وغير ذلك من المناطق الساحلية التي تكون مناسبة لاستطلاع الهلال.

ح- طباعة الفتاوى الإسلامية التي تصدر من دار الإفتاء ما يتعلق منها بالعقائد والعبادات والمعاملات، وما يتعلق بالأحوال الشخصية كالزواج والطلاق والخطبة والرضاع والموارث وغير ذلك من الأحكام الشرعية. وتوزيع تلك المطبوعات على المحاكم باختلاف درجاتها وعلى المؤسسات العلمية والأفراد.

على أن صدور هذا القرار وإن كان في حد ذاته أمراً محموداً وجديراً بالثناء، لم يسهم كثيراً في مأسسة حقل الإفتاء في اليمن، إذ ظل الفضاء الديني العام مفتوحاً على مصراعيه للفتاوى والآراء الفردية، وبصورة أدت إلى انتشار فوضى الفتاوى في

البلاد.<sup>(384)</sup> وفيما عدا الإحاطات السنوية التي تصدرها دار الإفتاء بشأن تبين هلال كلِّ من شهري رمضان وشوال، وما يصدر عن مفتي الجمهورية من فتاوى روتينية في مناسبات مختلفة، لا نجد لدار الإفتاء الشرعية هذه أي أنشطة أخرى معلنة أو ملموسة في الفضاء العمومي. ويمكن عزو جزء مهم من هذا الركود وقلة الفاعلية إلى عدم إيلاء الدولة الاهتمام الكافي بدار الإفتاء وما يمكن أن تؤديه من مهام في ضبط المجال الديني، ويظهر ذلك مثلاً في عدم صدور لائحة تنظيمية محددة للدار حتى حينه، رغم أن قرار إنشاء دار الإفتاء أشار إلى ذلك بوضوح في مادته رقم 15، والتي يقرر فيها: “تصدر اللائحة التنظيمية لدار الإفتاء بقرار جمهوري بناء على عرض مفتي الديار اليمنية”.

وبالمثل، نستطيع تلمس هذه اللامبالاة الحكومية تجاه هذه المؤسسة الدينية المهمة ودورها في تأخر صدور القرار الجمهوري الخاص بتعيين هيئة الإفتاء الشرعية، وبفارق زمني يزيد على ثلاث سنوات من صدور قرار إنشائها؛ فلم يخرج هذا القرار إلى العلن سوى في 27 يوليو 2000<sup>(385)</sup>، وهو قرارٌ لم يتم تجديده بعدها مطلقاً رغم مرور سنوات على وفاة أول رئيسٍ للهيئة، العلامة محمد أحمد الجرائي (وافته المنية في منتصف أكتوبر 2011)، وتولي العلامة محمد بن إسماعيل العمراني مكانه كمفتٍ عامٍ للجمهورية!

وفي هذا الإطار، أشار المبحوثون الذين جرى مقابلتهم إلى أن وضع دار الإفتاء الشرعية من الناحية المؤسسية يفوق من حيث السوء والتردي بمراحل وضع وزارة الأوقاف والإرشاد، إذ لا يتم تطبيق أي معايير مهنية حديثة في إدارة دار الإفتاء وتكاد تقتصر أنشطتها الرئيسية على تدييح وإصدار فتاوى متخصصة ترد نتيجة حصول متغيرات في الواقع ولا تنطلق من تلمُّس حاجات المجتمع اليمني وتحليل

<sup>384</sup> بشأن ذلك، أنظر مثلاً المقابلة الصحفية التي أجرتها جريدة الجريدة الكويتية مع وزير الأوقاف والإرشاد الأسبق، القاضي حمود الهنتر، بتاريخ 10 يوليو 2014. <http://is.gd/X2qcNd>

<sup>385</sup> “قرار جمهوري رقم 259 لسنة 2000 بتعيين هيئة الإفتاء الشرعية اليمنية”، منشور في: الجريدة الرسمية، العدد 16، 1 جمادى الثانية 1421 الموافق 31 أغسطس 2000.

متغيرات حياة أبنائه وحاجاتهم باستثناء تلك الأمور الخاصة والمحدودة في الفتاوى التي تسهم الوسائل الإعلامية المختلفة في تنظيم برامجها ونشرها على الملأ، أما التوجه إلى إحداث تطوير في البنية التشريعية والقانونية وتلمس هموم الناس واحتياجاتهم لتطور فقه الواقع والتعاون مع المؤسسات التشريعية في تطوير قواعد وأطر تشريعية وقانونية تقوم على أسس شرعية تستجيب لمتغيرات الواقع وتستلهم أسس الشريعة الإسلامية السمحة، فإن هذا أمر يكاد يكون غائباً بالمطلق عن غايات وتوجهات هذه المؤسسة التي تظل حتى اليوم أقرب إلى كيان اسمي أو صوري قابل للتسييس والاستخدام السلطوي منها إلى كونها هيئة دينية مستقلة فاعلة ومتطورة، وهو ما أفضى -عملياً- إلى عجز دار الإفتاء عن القيام بالكثير على صعيد تنظيم الفتاوى المتوالية والمتكاثرة في المجال الديني العام وتقنينها والرقابة عليها.

### 3. تدبير الحقل الديني في اليمن: حدود المؤسسة والاستقلالية والفعالية:

قد يكون من قبيل المفارقة، وفي الذهن تجارب العديد من بلدان المنطقة العربية، الإشارة إلى ما يطرحه مصطلح "مؤسسة دينية"، على رغم وضوحه المفترض، من إشكالٍ في الحالة اليمنية. ففي هذا البلد، أقله حتى اليوم، من الصعب الحديث عن وجود عملية تدبير ومأسسة منتظمة وفاعلة للحقل الديني قامت بها الدولة منذ الإعلان عن تأسيس كيانها الجمهوري المعاصر في ستينيات القرن العشرين، وعلى نحو يُسهم في توفير بيئة ملائمة للقيام بعمليات البناء والإصلاحات المؤسساتية الضرورية وتشجيع التحول إلى الديمقراطية.

فمع أن تطور دولة الجمهورية منذ السبعينيات وَقَفَ في طريق استقلالية القطاع الديني، إذ أصبحت الدولة فاعلاً دينياً أساسياً يقوم بجمع الزكاة، وتعيين أئمة المساجد، وإنشاء المعاهد الدينية الحكومية والمخيمات الصيفية التي تُنظَّمها وتُدبرها وزارة الأوقاف؛ إلا أن أزمة التنظيمات التقدمية أو اليسارية خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات، أدت بجانب عوامل أخرى إلى إحياء الفاعلين الدينيين وتنشيط دورهم، لاسيما خلال المرحلة التي تلت وحدة شطري البلاد في مطلع التسعينيات. ونتيجة

لذلك، أخذت قدرة الدولة على تدبير الشأن الديني وضبطه في التآكل شيئا فشيئا بالتوازي مع زيادة مساحة حضور الفاعلين الدينيين غير الرسميين في المجال العام، وانتهى الأمر بالحقل الديني في اليمن أن غدا محل نزاعٍ حقيقيٍّ - لا مجرد تنافسٍ وحسب - بين الدولة بوصفها الفاعل الرسمي والشرعي، وبين مختلف فاعلي ما دون الدولة، كالأحزاب السياسية والقوى الاجتماعية والدينية غير الرسمية الأخرى، والذين مثل بعضهم، وما يزال، قوةً مُناهضةً وفَعَّالةً.

هكذا، ومن خلال نظام الزكاة، والأوقاف، وكذلك عبر المساجد المنتشرة داخل البلاد والتي يربو عددها على 75 ألفاً<sup>(386)</sup>، والشبكات المتعددة العابرة للحدود، ظَهَرَ القطاع الديني مُستقلاً إلى حدٍّ كبيرٍ عن الدولة، وأن باستطاعته تقديم الكثير من الخدمات الاجتماعية للسكان (سواء من خلال الأعمال الخيرية، أو التعليم، أو نظام فَضِّ المنازعات وفق أحكام الشريعة الإسلامية). وبات القطاع النشط من المؤسسات الإسلامية الخيرية يعتمد على هذه الآليات، بل ويتنافس أحيانا مع مؤسسات الدولة ويستفيد من الأموال والهبات التي يقدمها متبرعون في الداخل والخارج، وبالتالي يمكن القول إن المجال الديني في اليمن الموحد اكتسب، وما يزال، طابعا لا مركزيا إلى حدٍّ كبير في ظل قيام فاعلين محليين بإدارة المساجد والمدارس والمحاكم الشرعية.<sup>(387)</sup>

وحتى مع وجود توجهٍ عامٍ لنظام حكم الرئيس السابق علي عبد الله صالح لتأهيل الحقل الديني في اليمن، بدا واضحا وملموسا خلال سنوات العقد الأول من هذا القرن وانطلاقا من سنة 2001، من خلال محاولات فرض سيطرة الدولة على المعاهد التعليمية الدينية المنتشرة في أرجاء مختلفة من البلاد، والتي بحسب الإحصائيات الرسمية

<sup>386</sup> ورد هذا الرقم في تصريح لوزير الأوقاف والإرشاد السابق، القاضي حمود الهتار، أدلى به لموقع 26 سبتمبر نت، 6 أكتوبر 2008.

<sup>387</sup> Laurent Bonnefoy and Marine Poirier، "Civil Society and Democratization in Yemen: Enhancing the Role of Intermediate Bodies," University of Amsterdam. Civil Society in West Asia. Working paper 3، 2009. p. 8-9..

فاق عددها 4500 مدرسة ومركزا دينيا<sup>(388)</sup>، وتشديد الخناق على مراكز معينة مُتَّهمة بنشر التطرف الديني والترويج للعنف، إلا أن مساعي الدولة وجهودها تلك، رغبة منها أو عن عدم قدرة، لم تُثْمِر بالشكل المطلوب؛ وظلَّ استقلالُ القطاع الديني حقيقة واقعة لم تزعزعها محاولات الاحتواء أو التأهيل أو الإصلاح الحكومية المعلنة (والتي افتقدت في معظمها للزخم المطلوب، ناهيك عن المصادقية والجديَّة على أية حال)؛ وتاليا، فقد استمرت المئات من المدارس والمعاهد الدينية والآلاف من المساجد ودور تحفيظ القرآن غير المرخص لها في ممارسة أنشطتها بعيدا عن إشراف الدولة ومراقبتها، لاسيما تلك المتركة في المناطق الريفية والقبلية الواقعة خارج نطاق سيطرة الحكومة المركزية، والتي أدى بعضها دورا مباشرا في إذكاء التطرف الديني وتجنيد الإرهابيين.<sup>(389)</sup>

وفي اتجاهٍ موازٍ، استمر علماء الدين وغيرهم من مُنتجحي الخطاب الديني بمختلف تلويناته المذهبية، بل والمسيَّسة، في إظهار قدرتهم على تأييد قرارات النظام الحاكم أو معارضتها وذلك عن طريق ما يصدرونه من الفتاوى والبيانات، كما مضوا في تأليب الجهات الفاعلة والدفاع عن الكثير من القيم التي تعمل كقوى مناهضة ومتماسكة، وهو أمرٌ بدا جليا في مناسباتٍ ومحطاتٍ عديدة لم تكن أحداث "الربيع اليمني" التي أفضت إلى إجبار الرئيس صالح على التخلي عن السلطة أواخر 2011، آخرها.<sup>(390)</sup>

<sup>388</sup> ريام مخشف، "اليمن يتجه لإلغاء أي مدرسة دينية تدرس أفكارا متطرفة"، صحيفة الاقتصادية (الرياض، 18 سبتمبر 2009).

<sup>389</sup> راتشل ولش، "بذور الإرهاب: أنظمة التعليم والراديكالية الإسلامية في اليمن"، مجلة مدارات استراتيجية، العدد 3 (صنعاء، مارس/يونيو 2010).

<sup>390</sup> للمزيد من التفاصيل حول ذلك، أنظر مثلا: عبد الله هاشم الصنعاني، "دور الأيديولوجيا الدينية في الصراع السياسي: اليمن أمودجا"، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم علم الاجتماع - كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة صنعاء، 2014، ص 179 - 220؛ وكذلك: معتز الخطيب، "الفقيه والدولة في الثورات العربية: معضلة الفقيه في ظل الدولة الوطنية الحديثة"، مجلة تبيُّن، العدد 9، المجلد 3 (الدوحة، صيف 2014)، ص 68 - 70.

## ثالثاً: بواعث إصلاح المؤسسة الدينية اليمنية وتحدياتها في ظل ظروف التحول القائمة:

في مقال صحفي نُشرَ قبل بدء أعمال مؤتمر الحوار الوطني الشامل بعدة أشهر، نادى أحد الناشطين اليمنيين بضرورة طرح مسألة "هيكلية المؤسسة الدينية" على أجندة جدول أعمال المؤتمر، وذلك "حتى لا تتكرر أحداث ومآسي الماضي، ولضمان استقرار اليمن مستقبلاً". بل إن الكاتب نفسه ذهب، في مقاله ذاك، إلى أن إصلاح المؤسسة الدينية وهيكلتها أمرٌ ينبغي أن يحظى بالأولوية؛ "فمن غير المعقول أن يتم إصلاح جميع مؤسسات وقطاعات الدولة المختلفة [فيما] تبقى المؤسسة الدينية بعيدة عن هذا الإصلاح، فالدولة المدنية تحتوي على عدد من الإدارات والسلطات والأحزاب والنقابات والجمعيات، ومن هذه الإدارات المؤسسة الدينية التي تستمد تعيينها وتمويلها من الحاكم، ثم ترمي في أحضانها، لذلك يجب فصلها عن باقي مكونات ومؤسسات الدولة لتكون جهة إرشادية واستشارية"<sup>(391)</sup>. وفي الواقع أن هذه الدعوة المتحمسة لإعادة تحديد دور المؤسسة الدينية وإصلاحها ليست سوى نموذجٍ تَحَيَّرناه من بين كمٍّ كبيرٍ من الدعوات ومقالات الرأي التي يروج بها الفضاء العمومي في اليمن حول المسألة ذاتها؛ فناهيك عن التحذيرات التي تطلق حول فوضى الفتاوى وخطورة استمرارها<sup>(392)</sup>، ثمة شكاوى متكررة من تفشي خطاب التكفير في البلاد وعجز الدولة عن التصدي له<sup>(393)</sup>؛ كما يشتعل بين

<sup>391</sup> ركي جمعة، "إلى اللجنة الفنية للحوار: هيكلية المؤسسة الدينية.. لضمان الاستقرار"، يمن برس، 11 نوفمبر

2012. <http://is.gd/obcqcY>

<sup>392</sup> أنظر مثلاً: عبد الوهاب محمد السادة، "إشكالية الفتوى وضوابط الإفتاء: عصر المجتهد المطلق قد ولى..

وانتهى عهد الحل والعقد والإجماع!"، صحيفة الجمهورية (تعز، 16 نوفمبر 2007).

<sup>393</sup> بشأن ذلك، أنظر مثلاً:

Sama'a Al-Hamdani and Afrah Nasser, "Politics and the Evolution of Takfeer in Yemen," *Yemen-iaty*, October 12, 2013: <http://is.gd/yXwXFW>; Stacey Philbrick Yadav, "Mobilizing Against Takfir in Yeme," *Muftah*, August 22, 2013. available at: <http://is.gd/7dEjN6>.

الفينة والأخرى تجاذبٌ وجدلٌ مُتحدثٌ بشأن قضايا من قبيل استغلال المساجد والمنابر في الصراعات السياسية والمذهبية<sup>(394)</sup>، وكذلك حول دور مدارس تحفيظ القرآن والمعاهد الدينية ومن يديرها.<sup>(395)</sup> وبقدر ما يعكس هذا النقاش قوة حضور الشأن الديني في المجال العام، فإنه بالمثل يُعبّر عن تطلع فئات مختلفة من اليمينيين إلى لعب الدولة ومؤسساتها دوراً أكبر في تدير الحقل الديني وإصلاحه وضبطه وفق قواعد مقبولة ومُعترف بها، كما يشير في الوقت نفسه إلى التقدير العالي الذي يكنّه هؤلاء تجاه المؤسسات الدينية والأدوار التي تقوم بها. ولهذا، قد لا تكون النتيجة التي خلص لها استطلاع جالوب العالمي بشأن ما يحمله اليمينيون من تصورات حول الوضع السياسي والاقتصادي في بلادهم، مثيرة للدهشة كثيراً. إذ أظهر الاستطلاع الذي أجري بين عامي 2007 و2011 وجود انخفاض ملحوظ في ثقة اليمينيين في معظم مؤسسات الدولة أو التابعة للدولة، وقد وصل في عام 2011 إلى مستواه الأدنى، ولم تُستثن سوى المؤسسات الدينية من هذا التقييم السلبي، وإلى حدٍّ ما المؤسسة العسكرية.<sup>(396)</sup>

ولما كان من الصعب طرح مسألة إصلاح المجال الديني في اليمن دون بحث إصلاح المؤسسات والهياكل المختلفة التي تنضوي بداخله ويُنطاط بها إدارته، وفي

<sup>394</sup> حول ذلك، أنظر مثلاً: فيروز الولي، "دور المسجد في تكوين الوعي السياسي في اليمن"، مؤمنون بلا حدود، 12 مارس 2014. <http://is.gd/NwyQBD>؛

عبد الواسع مصلح الحاشدي، "منابر الجمعة والخطب التحريضية وغياب دور وزارة الأوقاف في اليمن"، إسلام تايمز، 4 فبراير 2010. <http://is.gd/MTmtcM>؛

صادق السلمي، "جدل في اليمن حول دور المساجد وتوظيفها في الصراعات السياسية"، شفاف الشرق الأوسط، 13 يونية 2004. <http://is.gd/s8us5P>؛

<sup>395</sup> أنظر مثلاً: إبراهيم القديمي، "جدل باليمن بشأن مدارس القرآن"، الجزيرة نت، 2 مارس 2010. متاح على الرابط: <http://is.gd/j6bfGQ>؛

كذلك: إبراهيم القديمي، "جدل يمني بشأن تعليم السلفية"، الجزيرة نت، 14 مارس 2010. <http://is.gd/hg1DBJ>

<sup>396</sup> أنظر: Gallup WorldView Database، Gallup، 2012.،

<http://worldview.gallup.com>

مقدمتها وزارة الأوقاف والإرشاد، التي يُنظر إليها بوصفها الفاعل الديني الرسمي الأكثر بروزا على المستوى الوطني، فقد جرى وضع مسألة إصلاح الوزارة خلال سنوات العقد الأخير من حكم نظام الرئيس السابق علي عبد الله صالح على طاولة النظر والبحث. وبوشر بالفعل، وتحديدًا سنة 2008، في إعداد مشروع خطة تهدف إلى إعادة هيكلة وزارة الأوقاف، واستكمال البناء المؤسسي والتشريعي من خلال تشكيل مجلس أعلى للأوقاف والإرشاد، وإعادة هيكلة قطاع الإرشاد والتوجيه وفروعه في المحافظات ومدن نطاق عمله ليشمل المديرية، وإنشاء قطاع خاص بالمساجد والمدارس الدينية واستكمال إجراءات نقل كافة مُعلمي مدارس تحفيظ القرآن الكريم ومخصصاتها من وزارة التربية والتعليم إلى وزارة الأوقاف والإرشاد.

وعلاوة على ذلك، تضمنت الخطة في صيغتها النهائية: تأسيس هيئة للرقابة والتفتيش على أعمال أئمة وخطباء المساجد والعاملين بها والمرشدين والمعلمين، وإعطاء وزارة الأوقاف والإرشاد صلاحية إبداء الرأي في المناهج الدينية، وإعداد مشروع قانون المساجد ومتابعة إصداره وتحديد واجبات القائمين على المساجد، وشروط وإجراءات تعيين خطبائها وأئمتها والعاملين بها والإشراف عليهم، وكذلك إعداد مشروع قانون الوعظ والإرشاد الذي يحدد شروط وإجراءات تعيين الوعظ والمرشدين، وواجباتهم والمحظورات عليهم، بالإضافة إلى إعداد مشروع تعديل لقانوني الجمعيات والمؤسسات الخيرية تُعطي بموجبه وزارة الأوقاف والإرشاد حق الإشراف والرقابة على الجمعيات والمؤسسات الدينية والإرشادية.<sup>(397)</sup>

لكن غياب الإرادة السياسية، فضلًا عن الافتقار إلى الإمكانيات المادية والبني والقدرات الإدارية الضرورية والكفؤة لتنفيذ خطة الإصلاح الطموحة تلك؛ أفرغها تمامًا من مضمونها، لتبقى في معظمها حبرًا على ورق. ولم يُعاد طرح قضية إصلاح المؤسسات الدينية في اليمن على الأجندة الوطنية، وبالزخم الذي تستحقه، سوى في

<sup>397</sup> للمزيد من التفاصيل بشأن ذلك، أنظر الحوار الذي أجرته صحيفة 26 سبتمبر الرسمية مع القاضي حمود المختار، وزير الأوقاف والإرشاد في ذلك الحين، والذي نشر في 20 أكتوبر 2008.

<http://is.gd/bQ05xE>



الفترة التي تلت الإطاحة بنظام صالح، وبصفة خاصة في سياق نقاشات مؤتمر الحوار الوطني الشامل (مارس 2013 – يناير 2014) التي حظيت فيه قضايا أساسية كبناء الدولة، وإصلاح مؤسساتها المختلفة (بما فيها المؤسسات الدينية)، وضمان استقلاليتها بنصيبٍ وافٍ من التوصيات والمخرجات المهمة والمجمّع عليها بين مختلف القوى والمكونات التي شاركت في الحوار، وهي مخرجاتٌ ينتظر بعضها التنفيذ خلال المدة المتبقية من المرحلة الانتقالية الحالية، فيما يُفترض إنفاذ ما يتبقى منها خلال المرحلة التي تبليور فيها معالم الدولة اليمنية في صيغتها الاتحادية الجديدة.

وبالإمعان في نصوص المخرجات التي انتهى إليها مؤتمر الحوار الوطني حول مسألة إصلاح وإعادة بناء وتشكيل مؤسسات القطاع الديني، يمكن القول أن الطريق إلى مأسسة هذا القطاع وضمان استقلاليته وفقا لأطر وموجهات دستورية وقانونية عامة وقواعد إجرائية محددة مُتوافقٍ عليها، بات سالكا أكثر من أي وقتٍ مضى. فهذه المخرجات، "وانطلاقا من الدور المحوري التي ستلعبه الهيئات الوطنية المستقلة في المرحلة القادمة لحماية الديمقراطية وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ومبادئ الحكم الرشيد"، أقرت إلغاء وزارة الأوقاف والإرشاد نهائيا وتحويلها إلى هيئة مستقلة محددة المهام والاختصاصات، وعلى نحوٍ يضمن تأديتها دورا فاعلا في تنظيم وإعادة تأهيل الحقل الديني بوصفها جهازا رسميا. وبالمثل، فقد أُستحدثت هياكل مؤسسية مُستقلة أخرى وثيقة الصلة بالمجال الديني لم تكن موجودة من قبل أو تتمتع بالفعالية؛ هي: هيئة الزكاة، ودار الإفتاء.<sup>(398)</sup>

وبانتقال حزمة الإصلاحات هذه من فضاء النّظر إلى حيّز العمل في قادم الأيام، من المرجح أنها ستواجه، فيما ستواجه، تحديا حقيقيا سيُجسّد اختبارا مهما لقدرة الدولة الجديدة والقائمين عليها، ويتمثل هذا التحدي في إمكانية التعاطي الناجع والفعال والمستدام مع أبرز إشكاليات المجال الديني المعاصر في بلدٍ نامٍ لطالما عُرف بضعف مؤسساته الرسمية وإخفاق تجربته في بناء الدولة الوطنية الحديثة؛ والإشكالية

<sup>398</sup> وثيقة الحوار الوطني الشامل (صنعاء: الأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني الشامل، فبراير 2014)، ص 163

المقصودة هنا هي تلکم الاستقلالية التي يبدو عليها اليوم، واستعصائها على التماسس والتنظيم والتطوير.

فعلى عکس ما قد يبدو عليه الحال، لا يمكن اعتبار استقلالية المجال/الحقل الديني في اليمن -في تمظهرها الحالي- دليل عافية أو حيوية بالمطلق؛ فهذا الاستقلال، في الواقع وبالنتيجة، غير تعاقدي ولا معياري، إذ يفتقر لقواعد ناظمة واضحة القسماة والحدود والعلاقات ومُعترف بها من جميع مواطني هذا البلد. ومن ثم، فهو يبقى استقلالا مُنفِلتا وغير ديمقراطي، ولا يُمكن من بناء دولة مدنية قوية على أساس المشروعية التعاقدية، لأنه ببساطة مناهض في جوهره لأي توجهٍ دولاني يُعلي من شأن "مؤسسة المؤسسات"، أي الدولة وتكويناتها الدستورية المبتخبة عمّا عداها من قوى وكيانات وتنظيمات، وما انفكّ -أي ذلك الاستقلال- راهنا فعاليته وقوته بالتوجهات التقليدية للفاعلين الدينيين الأكثر نفوذا وارتباطاتهم العابرة للحدود، وبسعيهم الدؤوب للخصم من (وليس التصالح مع) سلطة الدولة القومية وفكرة احتكارها شرعية تمثیل مواطنيها والتحدُّث باسمهم ورعاية مصالحهم ضمن حدود الدولة المعترف بها وخارجها.

إضافة إلى ذلك، لقد أثبتت العديد من التجارب العربية والإسلامية المعاشة، وبكل وضوح، أن الدولة العصرية المتميزة الوظائف، بما فيها الشؤون الدينية مهما كانت واسعة وشاملة، تفترض أمرين اثنين، هما:

أ. نمط ديمقراطي ليس على مستوى الدولة فقط بل في الحياة الاجتماعية. فالإقرار بتمايز الاختصاصات يؤدي إلى تنظيم علاقة انسجام أو علاقة بين الدين والدولة. لكن تمايز الاختصاصات يناقض التوجه السلطوي من قبل التنظيمات الدينية التسمية، أو من قبل السلطة الحاكمة، إذا كانت ثيوقراطية الطابع. لذا تفترض فاعلية التمايز في الاختصاصات، في إطار دولة تفر بشريعة التنوع الديني والمذهبي، مفهومها معاصرا للدولة وحدا أدنى من الديمقراطية، والتي لا تعني فقط حق التصويت وحق الانتخاب وحریات التعبير وإنما في الأساس أسلوبا للحوار والتفاهم وقواعد للمنافسة

وللحركة والسلوك وقبول الخسارة والمكسب ومنهجاً يُعبد الطريق للشرعية أكثر منه للعنف والقسر.

ب. ضرورة توافر مجال محايد دينياً شرط عدم إخلاله بالنظام العام. فالدين ليس مسألة محض خاصة، ولا هو مسألة ترتبط كلها بالشأن العام. يشتمل كل دين على مجال مشترك بين العام والخاص هو موضوع نزاع أو تقنين بالنسبة للسلطة السياسية. إن الإقرار بمجال ديني متميز عن الشؤون السياسية التنفيذية وحصر اختصاصات رجال الدين بشكل لا يؤدي إلى نفي جدلية العام والخاص هي شروط تثبت التجربة الحاجة إليها. لكنها وقائع تحتم إدراكاً للدولة لا كوسيلة لسيادة الجماعة الطاغية أو الدين السائد، بل كحجرٍ يعبر منه الجميع دون استثناء. يشكو البعض الطابع المؤسسي لوزارة الأوقاف، ولكن دون البحث في إيجابيات المؤسسات الدينية الرسمية في توفير ضوابط تحول دون الاستغلال السياسي للدين. وفي الوقت عينه، إن رفع شعار حرية واستقلالية المؤسسات الدينية في إطار الدولة يحتم توفير مجال ديني حُر ومحايد للجميع.<sup>(399)</sup>

وفي حال لم يضع القائمون على عملية إصلاح المؤسسات الدينية في اليمن الجديد بصورة واعية ومدروسة وشاملة هذين الأمرين وسوأهما من التحديات مما يمكن بحثه وتقصّيه في صلب تفكيرهم، من خلال إعداد الخطط والسياسات والاستراتيجيات الملائمة والمبتصرة والقابلة للتنفيذ، فإنهم يُخاطرون بتشتيت جهودهم الإصلاحية وهي ما تزال في بدايتها، وتالياً تهديد - إن لم يكن تقويض - أي إمكانية مستقبلية لتصحيح علاقة الدولة ومؤسساتها الشرعية بمنتجتي الخطاب الديني ومستهلكيه، أفراداً كانوا أو جماعات، فضلاً عن المضي في إجراءات تيسير مهمة ضبط هذه العلاقة وتطويرها وفق قواعد وأسس قانونية ومعيارية واضحة تنتظم ضمن مشروعٍ حقيقيٍّ لبناء دولة عصرية قادرة على البقاء، وذات نظام حكم ديمقراطي كفوء وعادل.

<sup>399</sup> مسرة، "تنظيم العلاقة بين الدين والسياسة في الأنظمة العربية المعاصرة: بحث في نظرية عامة استناداً إلى حالي مصر ولبنان"، مرجع سابق، ص 445 - 447.

## الاستنتاجات:

- تتمثل أبرز الاستنتاجات التي توصلت إليها هذه الدراسة فيما يلي:
1. تكاد تنحصر المؤسسات الدينية الرسمية في اليمن التي تمارس أدوار ملموسة على صعيد الدولة والمجتمع، في مؤسستين رئيسيتين هما: وزارة الأوقاف والإرشاد، ودار الافتاء الشرعية. ولكل منهما من الناحية النظرية أهداف ومجالات ومهام عمل ذات أهمية كبيرة وتمس حياة معظم المواطنين اليمنيين كما غيرهم من ساكني هذا البلد، غير أن حجم الوظائف والمهام التي أقيمت على عاتق هاتين المؤسستين واتساع نطاقها أصابهما بالترهل وأثقل كاهليهما بمسؤوليات تتجاوز قدرتهما الفعلية أو الممكنة وحال ذلك تاليا دون فاعلية أدائهما وتقديم خدماتهما بالشكل المطلوب .
  2. تتسم المؤسسات الدينية الرسمية في اليمن بضعف واضح في دورها وضعف تأثيرها في المجال العام على الرغم من توفر الإمكانيات المادية الكبيرة لديها، مما أدى إلى وجود مؤسسات غير رسمية ذات تأثير أكبر تسلب المؤسسات الرسمية أدوارها أو تستثمره لصالحها. وقد أدى غياب معيار استقلالية المؤسسات الدينية الرسمية هذه وتبعيتها لمستويات تنفيذية في الحكومة إلى توسيع فجوة القصور في أداء هذه المؤسسات وتهميش دورها لحساب أطر مؤسسية ومجتمعية بديلة.
  3. هناك غياب واضح لتطبيق مبادئ الحوكمة والإدارة الحديثة في إدارة المؤسسات الدينية التي يغلب عليها التقليدية وهشاشة البنية المؤسسية عموما، وعدم توجيه أدائها وخدماتها باتجاه المستفيدين الحقيقيين .
  4. ضعف قدرات المؤسسات الدينية الرسمية هذه على صنع وتطوير سياسات محايدة وفعالة وفرضها نتيجة استحواذ الحكومة والهيئات التنفيذية على قرار هذه المؤسسات.
  5. عدم إشراف مجلس النواب أو الهيئات التشريعية المنتخبة على هذه المؤسسات وجعلها تحت رقابة وإشراف الجهات التنفيذية (الحكومة)، سلبها قرارها

واستقلاليتها وأضعف فرص مساءلتها وتحسين أداؤها، كما أسهم في إضفاء تعقيم وضبابية كبيرة على ما تؤديه من مهام ووظائف.

6. ثمة مخاطر كبيرة تتنامى نتيجة عدم الاهتمام بإصلاح هذه المؤسسات، أبرزها تركها لسلطة التنفيذيين الذين عادة ما يمثلون أحزابا وتيارات سياسية ومذهبية متصارعة يسخرها كل من يتولاها لمصلحه أو يعمل على إضعاف دورها لصالح المؤسسات غير الرسمية التي يدعمها، مما يعني توسيع فجوة تأثير الصراعات المذهبية والسياسية المستغلة للدين بفعل غياب الأدوار المحايدة للمؤسسات الدينية الرسمية وفي بيئة مجتمعية وسياسية أصلا تسمح بذلك وتشجعه.

**التوصيات (الاستراتيجيات الخمس لإصلاح المؤسسات الدينية في**

**اليمن):**

ارتباطا بالتحليلات والنتائج والاستنتاجات التي تمخضت عن هذه الدراسة، فإن أبرز التوصيات التي يمكن الإشارة إليها للسير في طريق إصلاح المؤسسات الدينية في اليمن تتحدد في خمس استراتيجيات أساسية مقترحة، وذلك على النحو التالي:

استراتيجية التخصيص وإعادة توزيع مجالات العمل: بحيث يتم إعادة تصنيف وتوزيع مجالات العمل وفقا لطبيعة العلاقة والتكامل فيما بينها وتوزيعها على أكثر من مؤسسة، وتحديد نطاق وأدوار وتأثيرات هذه المؤسسات وفقا لاحتياجات المواطنين وخصوصية ومتطلبات الواقع الفعلي، فعلى سبيل المثال، من غير الممكن أن تكون هناك مؤسسة دينية واحدة تشرف على الأوقاف والتوعية والإرشاد الديني معا؛ فالوقوف مجال مختلف ويحتاج لمؤسسة مستقلة متخصصة، وكذلك الإرشاد الديني لا بد له من آليات مؤسسية جديدة وعبر إطار مؤسسي مستقل أو أكثر لإدارته وتنظيمه، ولذا يجب أن تضمن الاستراتيجية وجود مؤسسات متخصصة فاعلة.

استراتيجية تحقيق الاستقلالية ودعم حيادية المؤسسات الدينية: من خلال صياغة وإقرار نصوص دستورية وإصدار تشريعات وقوانين تمنح استقلالية حقيقية لهذه المؤسسات، وعدم السماح بتدخل الحكومة أو أي جهة تنفيذية في مهامها، ووضع

المعايير والضوابط التي تحقق لها حيادية دورها واستقلالية أداؤها وعدم خضوعها للابتزاز والضغط والتأثير على قراراتها .

استراتيجية إعادة البناء المؤسسي وفقا لمعايير مهنية: من خلال إعادة بناء المؤسسات القائمة واستحداث مؤسسات جديدة وفقا لمبادئ الحوكمة وتطبيق معايير الإدارة الحديثة. وفي هذا الصدد، من المهم التشديد على أن تكون خدمات هذه المؤسسة منطلقة من دراسة للواقع واحتياجات المستفيدين الحقيقيين وبشفافية.

استراتيجية تعزيز القدرة المؤسسية على صنع وتطوير سياسات فعالة للمؤسسات الدينية: من خلال إيجاد وتطوير آليات مؤسسية حديثة ومستقرة وفعالة لصنع السياسات المتعلقة بالمؤسسات الدينية، بالاستناد لما يعرف بالإدارة الديمقراطية واستخدام الأساليب الحديثة في صنع السياسات العامة التي تقوم على المشاركة، واستخدام الأدوات الحديثة في تحليل وصنع السياسات وتعزيز ديمقراطية صنع السياسة العامة التي تعنى بها المؤسسات الدينية .

استراتيجية تطبيق الرقابة والإشراف والمساءلة العامة على المؤسسات الدينية: وذلك من خلال وضع هذه المؤسسات تحت رقابة ومساءلة مجلس النواب أو الهيئات التشريعية المحلية المنتخبة، إلى جانب تعزيز أدوات المساءلة والرقابة المجتمعية.

## المصادر والمراجع:

### المراجع العربية

#### قوانين وتشريعات ووثائق

- القرار الجمهوري بالقانون رقم 23 لسنة 1992 بشأن الوقف الشرعي، الصادر بتاريخ 25 رمضان 1412 الموافق 29 مارس 1992.
- القرار الجمهوري رقم 115 لسنة 1992 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الأوقاف والإرشاد، الصادر بتاريخ 6 محرم 1413 الموافق 7 يوليو 1992.
- القرار الجمهوري رقم 144 لسنة 1995 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الأوقاف والإرشاد، الصادر بتاريخ 15 جماد الأولى 1416 الموافق 9 أكتوبر 1995 .
- «قرار رئيس الجمهورية رقم 15 لسنة 1997 بشأن إنشاء دار الإفتاء الشرعية اليمنية»، منشور في: الجريدة الرسمية، العدد 10، 24 محرم 1418 الموافق 31 مايو 1997 .
- «قرار جمهوري رقم 259 لسنة 2000 بتعيين هيئة الإفتاء الشرعية اليمنية»، منشور في: الجريدة الرسمية، العدد 16، 1 جمادى الثانية 1421 الموافق 31 أغسطس 2000.

• القرار الجمهوري رقم 210 لسنة 2005 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الأوقاف والإرشاد، الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 2005.

• وثيقة الحوار الوطني الشامل (صنعاء: الأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني الشامل، فبراير 2014)

## كتب

- الإرشاد في موكب الثورة 1962 - 1987 (صنعاء: وزارة الأوقاف والإرشاد، د. ت.)
- بي. سي. سميث، كيف نفهم سياسات العالم الثالث: نظريات التغيير السياسي والتنمية، ترجمة خليل كلفت (القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2011)
- تحدي المؤلف: اليمن - دراسات أنثروبولوجية وتاريخية، ترجمة وتحرير: لوسين تامينيان (صنعاء: المعهد الأمريكي للدراسات اليمنية، 2006).
- تقرير الحالة الدينية في مصر (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1996).
- حسن علي مجلي، الأوقاف في اليمن (صنعاء: مركز الشرعي للطباعة والنشر، 2004)
- حسين بن عبد الله العمري، يمانيات في التاريخ والثقافة والسياسة، الجزء الثاني (دمشق: دار الفكر، 2000)
- دوغلاس سي. نورث، أسس علم الاقتصاد المؤسسي الجديد (واشنطن: مركز المشروعات الدولية الخاصة، د. ت)
- صامويل هنتنغتون، الموجة الثالثة: التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، ترجمة عبدالوهاب علوب (الكويت: دار سعاد الصباح، 1993)
- عبدالرحمن عبدالواحد الشجاع، من مظاهر الوقف في اليمن (صنعاء: دار النشر للجامعات، 2011).
- \_\_\_\_\_، النظم الإسلامية في اليمن ميلادا ونشأة (دمشق: دار الفكر، 1992)
- عبدالباقي الهرماسي [وآخرين]، الدين في المجتمع العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000)
- عبداللطيف الهرماسي، في الموروث الديني الإسلامي: قراءة سوسيولوجية تاريخية (بيروت: التنوير للطباعة والنشر والتوزيع، 2012)
- علي بن محمد الفران، أثر الوقف والمبرات في التكافل الاجتماعي (تعز: مؤسسة السعيد للعلوم والثقافة، 2009)
- فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، ترجمة مجاب الإمام (الرياض: العبيكان للنشر، 2007)
- مجموعة من المؤلفين، حراسة الإيمان: المؤسسات الدينية (دي: مركز المسبار للدراسات والبحوث، 2011)
- محمد نسيب أوجون ومراد أصلان، نظرية وممارسة بناء الدولة في الشرق الأوسط: منظور دستوري حول العراق وأفغانستان، سلسلة دراسات علمية؛ 132 (أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2014)
- نورة لعروسي، سوسيولوجية التدين ومأسسته في المغرب (الرباط: مؤمنون بلا حدود، د. ت.)

## موسوعات

- الموسوعة اليمنية (صنعاء: مؤسسة العفيف الثقافية، 2003).

## دوريات

- إسماعيل بن علي الأكوخ، «نماذج وتطبيقات تاريخية: كيف أدى الوقف دوره في التاريخ؟»، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 19 (صنعاء، صيف 2006)
- أمل مختار، «المنظور التكاملي: مناهج الإصلاح المؤسسي" في مراحل التغيير السياسي»، اتجاهات نظرية في تحليل السياسة الدولية، ملحق مجلة السياسة الدولية (القاهرة، أكتوبر 2013)
- راتشل ولش، «بذور الإرهاب: أنظمة التعليم والراديكالية الإسلامية في اليمن»، مجلة مدارات استراتيجية، العدد 3 (صنعاء، مارس/يونية 2010)
- سمير إبراهيم حسن، «المؤسساتية والفكر المؤسسي»، مجلة شؤون اجتماعية، السنة 29، العدد 114 (الشارقة، صيف 2012)
- عبد اللطيف الهرماسي، «المؤسسة الدينية في الإسلام موضوعاً للدراسة بين التمرکز على الذات وأسر النموذج الغربي»، مجلة التسامح، العدد 17 (مسقط، شتاء 2007)
- كمال منصور وفارس مسدور، «نحو نموذج مؤسسي متطور لإدارة الأوقاف»، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 9 (جامعة محمد حيدر بسكرة، مارس 2006، <http://is.gd/nwND3C>)
- معتز الخطيب، «الفقيه والدولة في الثورات العربية: معضلة الفقيه في ظل الدولة الوطنية الحديثة»، مجلة تبين، العدد 9، المجلد 3 (الدوحة، صيف 2014)

## صحف ومواقع إلكترونية

- إبراهيم القديمي، «جدل باليمن بشأن مدارس القرآن»، الجزيرة نت، 2 مارس 2010 .  
<<http://is.gd/j6bfGQ>>
- \_\_\_\_\_، «جدل يمني بشأن تعليم السلفية»، الجزيرة نت، 14 مارس 2010.  
<<http://is.gd/hg1DBJ>>
- حسن علي مجلي، «الوقف الأهلي في اليمن»، صحيفة 14 أكتوبر (عدن، 25 مارس 2006).
- حوار مع وزير الأوقاف والإرشاد، القاضي حمود الهنتر، صحيفة 26 سبتمبر، 20 أكتوبر 2008،  
<http://is.gd/bQ05xE>
- ريام مخشف، «اليمن يتجه لإلغاء أي مدرسة دينية تدرس أفكاراً متطرفة»، صحيفة الاقتصادية (الرياض، 18 سبتمبر 2009).
- زكي جمعة (اسم مستعار؟)، «إلى اللجنة الفنية للحوار: هيكلية المؤسسة الدينية.. لضمان الاستقرار»، يمن برس، 11 نوفمبر 2012.
- صادق السلمي، «جدل في اليمن حول دور المساجد وتوظيفها في الصراعات السياسية»، شفاف الشرق الأوسط، 13 يونية 2004، <http://is.gd/s8us5P>.
- عبدالوهاب محمد السادة، «إشكالية الفتوى وضوابط الإفتاء: عصر المجتهد المطلق قد ولى.. وانتهى عهد الحل والعقد والإجماع!»، صحيفة الجمهورية (تعز)، 16 نوفمبر 2007
- عبد الواسع مصلح الحاشدي، «منابر الجمعة والخطب التحريضية وغياب دور وزارة الأوقاف في اليمن»، إسلام تايمز، 4 فبراير 2010، <http://is.gd/MTmtcM>



- فيروز الولي، «دور المسجد في تكوين الوعي السياسي في اليمن»، الموقع الإلكتروني لمؤسسة مؤمنون بلا حدود، 12 مارس 2014، <http://is.gd/FFzSXk>
- مقابلة مع وزير الأوقاف والإرشاد الأسبق، القاضي حمود الهتار، جريدة الجريدة الكويتية، 10 يوليو 2014، <http://is.gd/X2qcNd>
- الموقع الإلكتروني للمركز الدولي للعدالة الانتقالية 945، <http://www.ictj.org/node/945>
- موقع صحيفة 26 سبتمبر نت، 6 أكتوبر 2008.

### مؤتمرات

- عبدالمجيد محمد السوسوة، «ضوابط الفتوى في القضايا المعاصرة»، ورقة عمل منشورة في: وثائق وأوراق عمل مؤتمر الإرشاد الأول، 3 - 6 جمادى الأول 1425 هـ الموافق 20 - 23 يونيو 2004 (صنعا: وزارة الأوقاف والإرشاد، 2005)

### رسائل جامعية

- عبد العزيز علوان سعيد عبده، «أثر الوقف في التنمية الاقتصادية والاجتماعية مع دراسة تطبيقية للوقف في اليمن»، رسالة ماجستير غير منشورة، شعبة الاقتصاد الإسلامي بكلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة أم القرى، 1997.
- عبدالله هاشم الصنعاني، «دور الأيديولوجيا الدينية في الصراع السياسي: اليمن أنموذجاً»، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم علم الاجتماع - كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة صنعا، 2014.

### المراجع الأجنبية

## Books

- Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (eds.) Culture Matters: How Values Shape Human Progress, (New York: Basic Books, 2000).

## Periodicals

- Francis Fukuyama, "The Imperative of State-Building," Journal of Democracy, Vol.15, No.2, April 2004.

## Reports and Studies on the Internet

- Laurent Bonnefoy and Marine Poirier, "Civil Society and Democratization in Yemen: Enhancing the Role of Intermediate Bodies," Civil Society in West Asia, Working Paper 3, University of Amsterdam, 2009.
- Sama'a Al-Hamdani and Afrah Nasser, "Politics and the Evolution of Takfeer in Yemen," Yemen-iaty, October 12, 2013. <<http://yemeniaty.com/politics-and-the-evolution-of-takfeer-in-yemen>>.

- Stacey Philbrick Yadav, “Mobilizing Against Takfir in Yeme,” Muftah, August 22, 2013. <[http://muftah.org/mobilizing-against-takfir-in-yemen/#.U\\_PMR6P0Wt8](http://muftah.org/mobilizing-against-takfir-in-yemen/#.U_PMR6P0Wt8)>.

## Theses

- Al-Tayib Zein Al-Abdin, “The Role of Islam in the State, Yemen Arab Republic (1940-1972).” Ph.D. diss., Cambridge University, 1975.

## Others

- Gallup, Gallup WorldView Database, 2012. <http://worldview.gallup.com>.

### الأشخاص الذين تم مقابلتهم:

جرى مقابلة عدد من مدراء العموم ومدراء الإدارات والمختصين في الجهتين المبحوثتين معا، وقد اشترطوا جميعا ألا يتم الإشارة إلى أسمائهم أو مناصبهم بالتحديد، وعملا بذلك فقد تم حجب أسمائهم والاكتفاء بالترميز لهم على النحو التالي:

1. المبحوث (أ) مدير عام.
2. المبحوث (ب) مدير عام.
3. المبحوث (ج) مدير إدارة.
4. المبحوث (ج) مدير إدارة.
5. المبحوث (ج) مدير إدارة.
6. المبحوث (ج) مدير إدارة.
7. المبحوث (ج) مختص.
8. المبحوث (ج) مختص.
9. المبحوث (ج) مختص.
10. المبحوث (ج) مختص.

# إصلاح المؤسسات الدينية الرسمية

## تونس، مصر، اليمن

### أسماء نويرة

أستاذة باحثة في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، جامعة تونس المنار

### تمهيد

لقد أصبحت مسألة إصلاح المؤسسات الدينية موضوع الساعة في بلدان الربيع العربي منذ 2011 أمام تنامي دور الفاعلين الدينيين في العملية الانتقالية ومدى تأثيرهم على صيرورتها. كما كان الدين في مركز التجاذبات السياسية والاجتماعية التي ميزت هذه المرحلة. وتأثر الحقل الديني سواء في تونس أو مصر أو اليمن، بشكل كبير بالتحويلات التي عرفتها المنطقة. وقد طرحت فكرة إصلاح المؤسسات الدينية في اليمن ضمن مشروع إصلاح الدولة ككل، الذي أصبحت أمرا ملحا أكثر فأكثر. فأدرج موضوع المؤسسات الدينية ضمن المسائل التي طرحت للنقاش في إطار الحوار الوطني. أما في تونس ومصر، فقد طرحت فكرة إصلاح مؤسسات الإسلام الرسمي أمام تنامي تأثير الفاعلين الدينيين غير الرسميين خصوصا على سياق الانتقال السياسي. وكان ذلك خصوصا في ظل صعود الإسلاميين إلى سدة الحكم ودخول السلفيين في اللعبة السياسية عبر تكوين الأحزاب والمشاركة في الانتخابات. كما أن سهولة تجنيد عدد كبير من الشباب للانخراط في حركات عنيفة عابرة للحدود طرح تساؤلات حول مدى جدوى مؤسسات الإسلام الرسمي في مواجهة هذه التيارات. وذلك سواء عبر دورها في التنشئة الدينية والاجتماعية أو عبر المواجهة الفكرية والعقدية، خصوصا أنها لم تستطع أن تحول دون الانفلات الذي عرفه الحقل الديني منذ 2011.

ويعكس الاهتمام المتزايد بالمسألة الدينية بوجه عام وبتشخيص وضع المؤسسات الدينية على وجه الخصوص الوعي والشعور بالإشكاليات التي تحد من فعاليتها في

الوضع الديني الراهن في العالم العربي. وهو ما يدعو إلى التفكير في كيفية إصلاحها. خصوصا أن تشخيص الحالة الراهنة لهذه المؤسسات، والتي هي نتيجة لخيارات سياسية سابقة عن 2011، يؤكد أنها بحاجة فعلا إلى الإصلاح للانتقال بها إلى وضع أفضل. إذ لا يمكن الاستغناء عنها نظرا للدور المهم الذي تؤديه في ضبط المجال الديني. فالمؤسسات الدينية الرسمية مسؤولة على تأويل النصوص الدينية وبيان تعاليمها وإعادة إنتاج المعرفة الدينية والنخب، عبر مؤسسات العلم الديني كالأزهر في مصر والزيتونة في تونس. وهي أيضا مسؤولة على بناء الخطاب الديني وعلى التنشئة الدينية وتنظيم الشعائر عبر مؤسسات الإفتاء والوعظ والإرشاد وأجهزة إدارة الشأن الديني. وهو ما يجعل من عملية الإصلاح أمرا ملحا حتى تكون هذه المؤسسات أكثر جدوى وفاعلية في الاستجابة إلى احتياجات المواطنين - المؤمنين وتطلعاتهم من جهة، وقادرة على مواجهة تطورات المجال الديني أمام منافسة شديدة من قبل الفاعلين الدينيين غير الرسميين. ولا يمكن بحال الاستغناء عن هذه المؤسسات نظرا لامتداد جذورها في تاريخ هذه البلدان من ناحية ونظرا للاعتراف الذي تحظى به سواء من قبل الدولة أو المجتمع من ناحية أخرى. وهو ما لا يجعلها فقط موضوع إصلاح بل أيضا مسؤولة وفاعلة من أجل إصلاح المجال الديني وتأهيله خصوصا أنها تشكل أحد مواضيع التفاعل بين الدولة والمجتمع وهي أحد أدوات الدولة في إدارة الشأن الديني.

وقد عرف الحقل الديني سواء في تونس أو مصر أو اليمن محاولات إصلاحية متعددة، ارتبطت في أغلبها ببناء الدولة الوطنية وتحديث مؤسساتها. وغالبا ما وجدت هذه الدول نفسها مدعوة للتفكير في كيفية التصرف في الإرث الديني المؤسساتي في إطار خيارات سياسية لم ترد الحسم بشكل واضح في نوعية العلاقة بين الدين والدولة.

ففي تونس، رغم النزعة العلمانية للنخبة السياسية التحديثية التي وضعت أسس دولة الاستقلال، فإنها أعادت ترتيب المجال الديني بحيث تجعل الدين تحت سلطة الدولة. فبادرت الدولة منذ الوهلة الأولى، في إطار إعادة ترتيب المجال الديني، إلى إلغاء بعض المؤسسات الإسلامية التي تشكل بعض مصادر السلطة للمؤسسة الدينية

التقليدية، وذلك تمهيدا لوضع يدها كلية على المجال الديني. فقامت أولا بضرب القاعدة الاقتصادية للمؤسسات الإسلامية وهي الأوقاف. وتلاها بعد ذلك حل أهم معقل الإسلام الرسمي ومجال سيطرة العلماء على المجتمع التقليدي التونسي وهو القضاء الشرعي. وكان ذلك في إطار إصلاح القضاء ووضع نظام قضائي تونسي متجانس قائم على الوحدة والحداثة والعلمنة.<sup>400</sup> وكان من نتائج إلغاء هاتين المؤسستين تدخل الدولة بشكل مباشر في المجال الديني بتحمل مصاريفه من جهة، وعلمنة بعض قطاعاته من جهة أخرى.

وخلافا للمؤسسات الإسلامية التي وقع إلغاؤها، فإن المؤسسات الإسلامية المرتبطة بالعلم الديني اُبقي عليها مع إعادة هيكلتها وفق ضوابط مشروع البناء الوطني. فالنخبة التحديثية لم تتمسك بالخيار اللائكي الذي يؤدي إلى فصل مؤسسات الدين عن مؤسسات الدولة، بل توجهت نحو خيار "قيصري-بابوي" (césaro-papiste) تسيطر فيه السلطة الدنيوية على السلطة الدينية وتذجنها.<sup>401</sup> لذا أعيد هيكلة الزيتونة بحيث تحولت إلى مؤسسة جامعية معلنة تعيد

<sup>400</sup> حول تاريخ القضاء في تونس انظر:

1. بن بلغيث الشيباني، النظام القضائي في البلاد التونسية 1857-1921، صفاقس، مكتبة علاء الدين، 2002.
  2. محمد بلخوجة، صفحات من تاريخ تونس، بيروت، دار الغرب الإسلامي 1986، الباب الثاني: القضاء الشرعي وخطة شيخ الإسلام في تونس.
  3. لطفي حجي، بوقبية والإسلام الإمامة والزعامة، تونس، دار الجنوب للنشر، 2004 ص 106.
- BEN ACHOUR, Mohamed Aziz. Catégories de la société tunisoise. Op. Cit. p. 438-441 et 444-453.
- CHERIF, Mohamed Hédi. Pouvoirs et société dans la Tunisie d'Husayn Ben Ali (1705-1740). Tunis. Publications de l'Université de Tunis. 1984 Tome I p. 217
- BRUNSCHVIG, Robert. « Justice religieuse et justice laïque dans la Tunisie des Deys et Beys jusqu'au milieu du XIXe siècle ». Studia Islamica XX III 1965
- <sup>401</sup> Weber, Max. Sociologie des religions. Textes réunis et traduits par Jean-Pierre Grossein. Paris. Gallimard. 1996 p. 244-245.

إنتاج الثقافة الإسلامية باستخدام المناهج الحديثة في إطار التوفيق بين الأصالة الإسلامية ومقتضيات العصر بشكل يخدم الهوية الوطنية.

وفي نفس السياق وقعت إعادة هيكلة مؤسسة الإفتاء بحيث أصبح المفتي مستشارا للدولة. مما يعطيه مركزا مزدوجا بين المقدس والديني. فهو في نفس الوقت في خدمة الدولة وفي خدمة الدين.

ولم تتم عملية إعادة الترتيب عبر الإلغاء وإعادة الهيكلة بالشكل الذي يغني عن إحداث مؤسسات دينية جديدة. فالمؤسسات التي بقيت من الإرث المؤسساتي الديني لا تغطي جميع الوظائف الدينية حيث أريد لها أن تخصص في بعضها دون كلها. لذا كان لا بد من إحداث مؤسسة جديدة تعزز المؤسسات القائمة وتغطي المجال الديني. فأحدثت منذ الاستقلال جهاز إداري أوكلت إليه مهمة إدارة الشعائر الدينية الإسلامية. وتم تعزيز هذه المؤسسات في أواسط الثمانينيات بإحداث المجلس الإسلامي الأعلى.

ولم تختلف الحالة المصرية عن مثيلتها التونسية من حيث سعي الدولة إلى السيطرة على الحقل الديني وإخضاعه إلى منطقتها. فواصلت الجمهورية المعلنة سنة 1953 في نفس السياسة التي بدأت منذ عهد محمد علي باشا في القرن التاسع عشر والتي وضعت في إطار مشروع ارساء الدولة الحديثة. وفي هذا السياق، تم إصدار قانون سنة 1960 يقضي بضم المساجد إلى ملك الدولة. كما صدر قانون لإصلاح المؤسسة الأزهرية.

وفي المجال، سعت الدولة، في الحالات الثلاث المدروسة إلى وضع يدها على المجال الديني لكنها لم تحدد نوع العلاقة بين الديني والسياسي رغم التنصيص الدستوري في كل من هذه البلدان على أن الإسلام دين الدولة. فلم يتم وضع سياسة دينية عقلانية تيسر وفقها المؤسسات الرسمية. وتم إحداث أغلب هذه المؤسسات أو إعادة هيكلتها بحسب ظرفية معينة. لذلك، وجدت هذه المؤسسات نفسها اليوم غير قادرة على مواجهة الانفلات الذي حدث في الحقل الديني في مختلف هذه البلدان أمام تنامي دور فاعلين دينيين منافسين لها وتنامي تأثيرهم على المجتمع. وهو ما

يدعو إلى إعادة النظر في المشهد الديني الرسمي والتفكير بجدية في إصلاح هذه المؤسسات. وهذا يتطلب توفر بعض الشروط.

وتنقسم معوقات الإصلاح إلى نوعين: النوع الأول -وهي معوقات ذاتية- تخص المؤسسات الدينية الرسمية التي اهترأت. ويخص النوع الثاني النخب الدينية سواء كأفراد مستقلين أو منضوين في إطار مؤسسي رسمي أو غير رسمي كالجماعات الدينية والأحزاب والجمعيات. ولا بد من تحقيق بعض المتطلبات من أجل تجاوز هذه المعوقات. وتتمثل أساسا في تمييز المجال الديني عن المجال السياسي بالمعنى الذي يراه بورديو.<sup>402</sup> وهو ما يسهل عملية عقلنة المؤسسات الدينية الرسمية وإصلاحها.

### أولا: اهتراء المؤسسات الدينية

تشكو مختلف المؤسسات الدينية في الدول المدروسة حالة من الاختلال يؤثر بشكل كبير على أدائها. وقد بان القصور الوظيفي أكثر حين وجدت هذه المؤسسات نفسها في مواجهة فاعلين دينيين يتهافتون على السيطرة على الحقل الديني. فرغم المحاولات الإصلاحية المتكررة ومحاولة العقلنة إلا أنها تبقى منقوصة ولا تفي بالحاجة. فتبقى عقلنة المؤسسات الإسلامية، في تونس، محدودة لأن الدولة لم تتمكن من إحداث تناسق في المنظومة الدينية. وذلك نلاحظه مثلا من خلال التشابك الوظيفي بين مختلف المؤسسات. وأحيانا يكون هذا التشابك عضويا مثلما كان الشأن بالنسبة إلى الجهازين الاستشاريين الدينين: المفتي والمجلس الإسلامي. كما يظهر عدم التناسق في ضعف التنسيق وأحيانا غيابه بين مختلف هذه المؤسسات في إدارة المجال الديني. وقد يعود سبب محدودية العقلنة إلى غياب تصور شامل منذ البداية لهذا المسار. وكانت قرارات الدولة في المجال الديني والمتعلقة خصوصا بإعادة ترتيب المؤسسات الدينية من إلغاء وإعادة هيكلة وإنشاء وليدة الظرفية التاريخية وكرود فعل آنية على هذه الظرفية.

<sup>402</sup> Bourdieu Pierre, "Genèse et structure du champ religieux", Revue Française de Sociologie, Juillet-Septembre 1971 pp. 295-334.

وكما هو الشأن في تونس، فإن وضع المؤسسات الدينية الرسمية في مصر واليمن ينم عن قصور في أداء وظائفها رغم عدم حل المؤسسة المالية (الأوقاف) الداعمة للنشاط الديني. فهذه الموارد، لم تف بحاجة المؤسسات القائمة على إدارة الشأن الديني (الوزارات). فلم تتمكن من السيطرة على المؤسسات التعبدية التي كثيرا ما يتم فصل من خلالها الديني والسياسي من جهة والمقدس والديني من جهة أخرى (المساجد والزوايا). كما تشكو مؤسسة الفتوى في البلدان الثلاث المدروسة معوقات تجعلها غير قادرة على منافسة الفتوى غير الرسمية والتي تؤثر بشكل كبير في الشباب ولها انعكاسات مهمة على الواقع السياسي المحلي والإقليمي.

## 1. المؤسسات المالية: الأوقاف

يؤدي الوقف عموما دورا مهما في تمويل النشاط الديني. وقد لعب تاريخيا نفس الدور تقريبا في مختلف أرجاء العالم الإسلامي بما في ذلك البلدان الثلاثة موضوع الدراسة. إذ تمول الأوقاف بناء الجوامع والمساجد والمدارس الدينية وتنظيم ودعم ورعاية الحج إلى بيت الله الحرام.<sup>403</sup> ورغم أهمية الأوقاف في تمويل النشاط الديني والاجتماعي على حد سواء، إلا أن المساوئ التي يعرفها نظام الوقف في الكثير من الأحيان يؤدي إلى تجميد الثروة الوطنية - وخاصة الأراضي الفلاحية - نظرا لخصوصية نظام الوقف الذي يجعل العين الموقوفة خارج التعاملات التجارية.

وتعتبر تونس من الدول القلائل التي ألغت الأوقاف بمختلف أنواعها (العام والخاص والمشارك) منذ الاستقلال. وتم اتخاذ المساوئ التي عرفها نظام الوقف قبل الاستقلال مبررا لشرعنة هذا الإجراء. ومن بين هذه المساوئ، تسهيل الاستعمار

<sup>403</sup> حسن علي مجلي، الأوقاف في اليمن، صنعاء، مركز الشرعي للطباعة والنشر 2004  
أحمد قاسم، الوقف في تونس في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، الوقف في العالم الإسلامي: أداة سلطة اجتماعية وسياسية، المعهد الفرنسي للدراسات العربية، دمشق 1995  
Bilici, Faruk, ed. LE WAQF DANS LE MONDE MUSULMAN CONTEMPORAIN (XIXEME-XXEME SIECLES). Vol. 26. Institut Francais D'Etudes Anatoliennes Georges Dumezil, 1994.  
TAWFIQ, MUHAMMAD AMIN. The Awqaf in modern Egypt. The Islamic quarterly, 1998, vol. 42, no 4, p. 257-265.



الزراعي وتنمية ثروة البايات (الأسرة الحاكمة) وتعطيل الثروات القومية. وكان لا بد من تحرير هذه الثروات وارجاعها إلى الدورة الاقتصادية، خاصة وان البلاد حديثة الخروج من الوضع الاستعماري والدولة بحاجة إلى موارد من أجل التنمية والاعمار. كانت هذه المبررات المعلنة التي رافقت تفسير مجموعة النصوص القانونية التي صدرت بين 1956 (الأمر العلي المؤرخ في 31 مايو 1956 والمتعلق بحل الوقف العام وتصفية جمعية الأوقاف) و1957 (الأمر العلي المؤرخ في 18 يوليو 1957 المتعلق بإلغاء الأحباس الخاصة والمشاركة). ورغم وجهة هذه المبررات المعلنة، فإن المبررات الخفية أهم لما ستؤدي إليه من نتائج وانعكاسات على المجال الديني. إذ أن الأوقاف -كما أشرنا سابقا- تمثل الدعامة الاقتصادية لبقية المؤسسات والنخب الدينية وضمانة لاستقلالهم الوظيفي وتحديث التوازن في علاقتهم بالدولة نظرا لارتباطهم العضوي بها. بالنتيجة، كان حل هذه المؤسسة المالية مقدمة لما سيلحق ببقية المؤسسات الدينية الإسلامية من قرارات. وكان من الأثر المباشر لحل الأوقاف أن أصبحت الدولة الممول الرئيسي والمباشر للنشاط الديني في إطار انتقالها من الدولة الحامية إلى الدولة الراعية. فشكل حل الأوقاف خطوة أولى في اتجاه بسط هيمنتها على المجال الديني.

وكانت هناك محاولات بعد 2011، في ظل حكومة الترويكا بقيادة الإسلاميين، لإرجاع نظام الوقف. فقد أحدثت بوزارة الشؤون الدينية لجنة للعمل على إعداد مشروعات قوانين تتعلق بإنشاء صندوق للزكاة ووضع نظام قانوني لاستعادة نظام الوقف في إطار المشروع الوطني لتنمية المالية الإسلامية. وتم تقديم مشروع في ذلك إلى المجلس الوطني التأسيسي في 17 أكتوبر 2013. لكن القانون لم يمرر وانتهى حكم الترويكا دون تفعيل النظام الوقفي.

وعرفت مصر تعطيلًا نسبيًا لنظام الأوقاف حيث ألغي الوقف الأهلي بمقتضى قانون 14 سبتمبر 1952 الذي ينص على "إنهاء كل وقف لا يكون مصرفه في الحال خالصًا لجهة البر". وقد أدرج هذا الإجراء في إطار الإصلاح الزراعي. لذلك، وضع جزء كبير من الأراضي الوقفية تحت إشراف هيئة الاستصلاح الزراعي. أما

الأوقاف العامة فقد وضعت تحت إدارة وزارة الأوقاف. وبذلك أصبح إنفاق ربع الأوقاف محكوم بضوابط قانونية تضعها الدولة.

أما في اليمن، ورغم أنه يتم إبطال العمل بنظام الأوقاف، فهو لم يعد يمثل أهمية كبرى في تمويل النشاط الديني مثلما كان في السابق. فنظرا إلى الطبيعة الدينية للحكم قبل قيام الثورة في الشمال والاستقلال في الجنوب، تم توظيف العائدات الكبيرة التي تدرها الأوقاف من أجل نشر أفكار الحكام وتثبيت دعائم سلطتهم الدينية. وما اتخذ من إجراءات بعد ذلك، سواء في اليمن الشمالي أو الجنوبي أو اليمن الموحد، كان يتجه نحو وضع الوقف تحت سلطة الدولة عبر القضاء على استقلاله المالي والإداري. ففي جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية السابقة تم تأميم الوقف بمقتضى قانون رقم 32 لعام 1972. وإثر الوحدة بين اليمنين سنة 1990، أعيدت الأملاك المصادرة إلى المالكين الأصليين<sup>404</sup>. وبذلك تم تصفية جزء كبير من الأملاك الوقفية.

ووضعت الأوقاف، أو جزء منها على الأقل، سواء في مصر أو في اليمن، تحت إشراف وزارة مختصة في إدارة الشأن الديني. وهذا منطقي باعتبار أن مؤسسة الأوقاف انشأت أساسا في التاريخ الإسلامي من أجل تمويل النشاط الديني الشعائري والعلمي.

## 2. مؤسسات إدارة المجال الديني: وزارات الشؤون الدينية

مهما كانت تسمية الوزارة فإنها أحدثت في مختلف هذه البلدان لإدارة الشأن الديني سواء فيما يتعلق بالجانب الشعائري التعبدي أو الجانب المالي. فيطلق عليها في تونس اسم وزارة الشؤون الدينية وتحمل اسم وزارة الأوقاف في مصر وتسمى وزارة الأوقاف والإرشاد في اليمن. ولا يتم التعامل مع هذه المؤسسات كمؤسسات دينية بالمعنى التقليدي للكلمة إذ هي مؤسسات علمانية (بمعنى أنها غير دينية مثل بقية مؤسسات الدولة) تهتم بالشأن الديني ومسؤولة على إدارته. وهي أهم مؤسسة في الحقل الديني نظرا لامتداد اختصاصاتها. وتتشابه هذه الأجهزة في البلدان موضوع الدراسة إلى حد بعيد سواء من حيث الطبيعة أو على مستوى البنية والوظيفة. فهذه

<sup>404</sup> حسن علي مجلي، «الوقف الأهلي في اليمن»، صحيفة 14 أكتوبر (عدن، 25 مارس 2006).

الوزارات هي - كما أشرنا سابقا- جزء من جهاز الدولة وخاضعة لنفس المنطق التنظيمي لمختلف المؤسسات الرسمية. وقد أحدثت من أجل تطبيق سياسة الدولة في المجال الديني. فقد كان إحداث مصلحة الشعائر بالوزارة الكبرى سنة 1957 (والتي أصبحت فيما بعد وزارة الشؤون الدينية) نتيجة تحديد الدولة دورها تجاه الدين تكريسا للفصل الأول من الدستور. إذ حلت محل الفاعلين الدينيين التقليديين وأصبحت راعية لشؤونه نظرا لتحويل الدين إلى شأن عام، على الدولة -والدولة وحدها- رعايته ونشره وحمايته حفظا للنظام العام. وفي اليمن، تعمل وزارة الأوقاف والإرشاد استنادا إلى الدستور بما يتفق مع السياسة العامة للدولة.<sup>405</sup>

وقد عرفت مختلف هذه المؤسسات تطورا هيكليا منذ إحداثها سواء في تونس أو اليمن أو مصر. وإذ عرفت وزارة الأوقاف والإرشاد في اليمن شكلها الحالي إثر توحيد اليمنين في بداية التسعينيات بعد أن تم دمج الجهازين السابقين في كيان مؤسسي واحد (وزارة الأوقاف والإرشاد المحدثه سنة 1978 في اليمن الشمالي والإدارة المكلفة بالأوقاف بوزارة العدل باليمن الجنوبي المحدثه منذ سنة 1967). وأصبح لتونس، منذ بداية تسعينيات القرن الماضي، شأن العديد من الدول العربية والإسلامية، وزارة تسهر على شؤون الدين. وهذه الوزارة هي نتاج تطور تاريخي كانت بذرته الأولى مصلحة للشعائر الدينية بكتابة الدولة للرئاسة التي أحدثت سنة 1957 بالتوازي مع مؤسسة الإفتاء. كذلك كان الامر في مصر، حيث يعود تاريخ تأسيس الوزارة إلى عهد محمد علي باشا في اواسط القرن التاسع. وما فتأت تتطور إلى سنة 1959 تاريخ إصدار القانون المتعلق بتنظيمها بالشكل التي هي عليه اليوم.<sup>406</sup>

وتتشابه هيكله هذه الوزارات إلى حد كبير. إذ نجد بهذه الوزارات نوعين من الأجهزة. يتمثل النوع الأول في الأجهزة الإدارية والمالية كالإدارة العامة للشؤون القانونية والإدارة العامة للشؤون المالية والتجهيزات. أما النوع الثاني فيتمثل في الأجهزة

<sup>405</sup> القرار الجمهوري رقم 210 لسنة 2005 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الأوقاف والإرشاد، الصادر بتاريخ

18 سبتمبر 2005.

<sup>406</sup> القانون عدد 272 لسنة 1959 المتعلق بتنظيم وزارة الأوقاف

ذات المهام الدينية والتي تعدد بحسب الاختصاص. فنجد مثلا قطاع الأوقاف (مصر واليمن) وقطاع الحج والعمرة (تونس واليمن) وقطاع القرآن الكريم (تونس واليمن) وإدارة المساجد (مصر وتونس). وتجدر الإشارة أن مختلف العاملين بهذه الوزارات هم موظفون يخضعون إلى نفس النظام الأساسي لبقية موظفي الدولة والاعوان العاملين بها. وما يميز وزارة الأوقاف المصرية عن مثيلتها التونسية واليمنية هو وجود المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية من ضمن أجهزتها. وقد أنشأ هذا المجلس سنة 1960 تحت اسم إدارة العمل والاتصال بالشعوب الإسلامية. وتتمثل مهمته الأساسية في القيام بالدعوة داخل مصر وخارجها. فتمارس الدولة بذلك عبر هذا الجهاز "التبشير". وخلافا لمصر التي خصصت جهازا رسميا موجها إلى غير المسلمين في العالم، تقتصر مهام وزارة الشؤون الدينية التونسية في هذا المضمار على التونسيين المقيمين بالخارج لتوفر لهم الاحاطة الدينية.

أما على مستوى الوظائف، فتشرف مختلف الوزارات على أغلب قطاعات المجال الديني من أوقاف (مصر واليمن) وإقامة الشعائر بما في ذلك المساجد والأئمة والحج والعمرة والقرآن الكريم والوعظ والإرشاد وبناء الخطاب الديني.

وواكب التطور الهيكلي لهذه المصلحة تركيز سياسة الدولة في المجال الديني. لذلك اقترن هذا التطور الهيكلي بتطور وظيفي حتى أصبح لهذا الجهاز الإداري المسؤول عن تنفيذ سياسة الدولة الدور الأساسي في إدارة المجال الديني والإشراف على مؤسساته. فهو يهتم بالعقائد والشعائر ويقوم على بلورة "الخطاب الديني المستنير في كنف الوسطية والاعتدال". وهذا يتطلب قطاعا للإشراف على رجال الدين وتأطيرهم. وقد بدأ توظيف جزء من هؤلاء منذ أواسط الستينيات (الوعاظ ومرشدو الشؤون الدينية) وأوكل إليهم الإشراف على بقية رجال الدين كمؤدبي الكتابات وأئمة الجوامع والعاملين بالمساجد من قراء ومؤذنين. إضافة إلى ذلك، يراقبون النشاط بالزوايا.

أما من حيث الأداء، فتشارك مختلف هذه الوزارات في المركزية الشديدة حيث تكاد تكون الإدارات الجهوية منعدمة في تونس قبل 2011 وهي ذات صلاحيات قليلة في اليمن. ويبدو الأمر أقل مركزية في مصر حيث تتوزع المديرية الإقليمية على

المحافظات. لكن يبدو أن عمل هذه الأجهزة يتركز على المستوى الإداري أكثر منه الديني ولها وظيفة تنسيقية بالأساس بين المركز والأطراف. وفي هذا السياق، ووعيا بالنقائص التي تعرفها وزارة الشؤون الدينية التونسية، وضع وزير الشؤون الدينية في حكومة الترويكا مشروعا للإصلاح، كانت اللامركزية أحد أبعاده الأساسية. فتم تعديل النص القانوني المنظم للوزارة في اتجاه إعادة هيكلة الوزارة عبر إحداث مصالح جهوية جديدة.<sup>407</sup> وبدأ منذ 2012 العمل على فتح هذه المصالح في الجهات. إلا أن أول مصلحة فتحت أبوابها، يوم 16 ديسمبر 2012، كانت في تونس العاصمة وليس بعيد عن مقر الوزارة. لكن تم تركيز اثنتا عشر إدارة جهوية تباعا في الولايات إلى حدود سنة 2015.

### 3. مؤسسات التعبد: المساجد والزوايا

تعتبر المساجد والزوايا مؤسسات مجتمع باعتبار أن إنشاءها وإدارتها واختيار القائمين على شؤونها هو شأن الجماعة المسلمة واختصاص لها لا تتدخل فيه الدولة. لكن سعت الدولة الوطنية في كل من تونس ومصر إلى السيطرة على هذه الفضاءات في إطار وضع اليد على المجال الديني. وتشترك الحالات الثلاث المدروسة في تخصيص جهاز إداري لمتابعة ومراقبة المؤسسة المسجدية. ويتفاوت مدى التمكن من إخضاع المسجد إلى سلطة الدولة من حالة إلى أخرى، وخاصة أن عدد المساجد يتفاوت بشكل كبير بينها. ففي حين لا يتجاوز عدد المساجد خمسة آلاف ونيف (5307) حسب الإحصائيات الرسمية في شهر أبريل (2015)<sup>408</sup>، يبلغ عددها في اليمن خمس وسبعون ألفا (سنة 2008)<sup>409</sup>. أما في مصر فقد تجاوز المائة ألف مسجد.<sup>410</sup>

<sup>407</sup> أمر عدد 2540 لسنة 2012 مؤرخ في 16 أكتوبر 2012 يتعلق بإتمام وتنقيح الامر عدد 1618 لسنة 2002 المؤرخ في 9 يوليو 2002 المتعلق بتنظيم وزارة الشؤون الدينية، الرائد الرسمي عدد 85 بتاريخ 26 أكتوبر 2012

<sup>408</sup> <http://is.gd/WpGtoT>

<sup>409</sup> <http://is.gd/TzddKi>

<sup>410</sup> <http://is.gd/qK2gbM>

ففي تونس، وفي إطار دولنة المجتمع ككل ونتيجة لتأميم المقدس تمت دولنة المؤسسات الإسلامية المخصصة للتعبد (المساجد والزوايا). فأصبحت ملكا للدولة وتحت تصرفها نتيجة حل الأوقاف العامة وتحويل كل مكاسبها إلى الميزان العام للدولة. وتقتصر هذه الدولنة على دور العبادة الإسلامية دون غيرها لان الدولة وضعت يدها على دين المجتمع التونسي المسلم الذي يمثل الإسلام أحد أبعاد هويته ويشكل وعيه الجماعي. أما دور العبادة الخاصة بالأديان الأخرى فقد تركت لأربابها يديرونها بأنفسهم تحت أنظار الدولة.

ولم يكن من نتائج هذه الدولنة سحب الاختصاص في شؤون المؤسسات التعبدية من الجماعة المسلمة فقط، بل حمل الدولة أعباء المحافظة على هذه المؤسسات وصيانتها وتنميتها وإدارتها. وخضعت هذه العملية لمقتضيات الظرفية التاريخية ومواقف الدولة في المجال الديني وتجاه الفاعلين الدينيين. فبالنسبة للمساجد، اعتمدت الدولة بالإرث المعماري وحافظت عليه وسعت إلى تنميته لمواكبة النمو الديمجرافي. ويتم تمويل بناء الجوامع والمساجد من مال التبرعات ثم يتم ضم هذه المعالم إلى ملك الدولة العام. فقد حلت آلية التبرع مكان آلية الأوقاف في توفير أماكن العبادة. وقد أحدث مؤخرًا صندوق بجمع التبرعات من أجل العناية ببيوت العبادة. وتتولى الدولة إدارة شؤون هذه الأماكن المقدسة عبر ما يسمى بالإطارات المسجدية (إمام الخمس وإمام الجمعة والمؤذن وعامل النظافة). ويخضع هؤلاء إلى الإشراف المزدوج لوزارة الشؤون الدينية من ناحية ووزارة الداخلية من ناحية أخرى عبر خطة معتمد الشؤون الدينية. وقد فتح الفضاء المسجدي أمام الفاعلين الدينيين غير الرسميين كالإسلاميين والسلفية (حركة الدعوة والتبليغ) وتركت لهم حرية النشاط في مرحلة إعادة أسلمة المجتمع في السبعينيات من القرن الماضي، مما ساهم في نشوء الحركة الإسلامية. وأصبحت المساجد منطلق معارضة النظام السياسي والاجتماعي القائم. مما دعا الدولة إلى التدخل عبر وضع قواعد تنظيمية تمنع من خلالها توظيف المسجد سياسيا وحصره في

الوظائف التعبدية بمقتضى قانون المساجد الصادر سنة 1988<sup>411</sup>. وأحكمت مراقبتها على هذا الفضاء المقدس وعلى الخطاب المسجدي. لكنها أيضا استغلت هذه المؤسسة سياسيا.

أما الزوايا فقد مرت في البداية بمرحلة تصفية وتهميش لم تستطع من خلالها الدولة القضاء على هذه المؤسسة المرتبطة بشديد الارتباط بالحس الديني الشعبي. ولم تتمكن الدولة من تملك جميع هذه المعالم الدينية بحيث بقي جزء كبير من الزوايا على ملك الخواص وتحت إشرافهم. وأمام فشل التهميش كان على الدولة أن تراقب النشاط بهذه المؤسسة من خلال وزارة الشؤون الدينية. ورغم أن هذه المؤسسات مراقبة من قبل الدولة التي تبذل جهدا كبيرا نحو توجيهها إلى حد تصبح فيه شكلا من أشكال الفن الشعبي folklorisation فإنها ما تزال قادرة على الفعل بشكل مستقل نسبيا لأنها لا تخرج عن الإطار الديني الصرف بمعنى أنها لا تدخل المجال السياسي حيث أن فاعلي الإسلام الشعبي تاركين تماما لشؤون السياسة.

ومثلما كان الشأن بالنسبة إلى عقلنة المؤسسات الإسلامية الأخرى، كانت دولنة هذه المؤسسات محدودة. وتظهر حدود الدولنة من خلال تجاوز الزاوية لرقابة الدولة وتجاوز التأطير الرسمي للدين. كما تظهر أيضا من خلال عدم توظيف الإطار المسجدي الذي يتولى مهمة تسيير المساجد كمؤسسات دولة. كما أن هذه المؤسسة خرجت عن سيطرة الدولة ورقابة الإسلام الرسمي في بعض الفترات لتتحول إلى مراكز نشاط الإسلام السياسي منذ بداية سبعينيات القرن العشرين إلى بداية التسعينيات منه. وذلك حين غلب النظام الحاكم الحل الأمني على الحل السياسي في تداوله منع المسألة الإسلامية. وما حدث منذ الجمعة الموالية لرحيل الرئيس السابق زين العابدين بن علي عن سدة الحكم للدليل على عدم تكمن الدولة الوطنية من دولنة الدين والمجتمع بشكل كلي. فما أن ضعفت أجهزة الدولة حتى استولى الإسلاميون بشقيهم السياسي والسلفي على المساجد والجوامع وإنزال الأئمة المعينين من قبل الوزارة عن

<sup>411</sup> قانون عدد 34 لسنة 1988، مؤرخ في 3 مايو 1988، يتعلق بالمساجد، الرائد الرسمي عدد 31، 6 مايو 1988 ص 717.

المنابر بالقوة. كما شهدت بعض المساجد أحداث عنف بين أنصار الإسلام السياسي من جهة والسلفيين من جهة أخرى من أجل السيطرة عليها. وتحولت مساجد أخرى إلى بؤر للجماعات الجهادية ومخازن للأسلحة. وعجزت الدولة على السيطرة على تقريبا 10% من مساجد الجمهورية بما فيها الجوامع التاريخية الكبرى كجامع الزيتونة والجامع الكبير بالقيروان ومساكن و صفاقس. كما لم تستطع أن تمنع بناء مساجد جديدة بشكل عشوائي. وإلى اليوم، لا يزال عدد من المساجد خارج سيطرة الوزارة. ولا يمكن تقديم رقم محدد لعدد هذه المساجد لغياب الإحصائيات الرسمية الدقيقة المعلنة. إذ تضاربت تصريحات مختلف الوزراء الذين تولوا حقيبة وزارة الشؤون الدينية. كما اختلفت عن الأرقام التي يقدمها المجتمع المدني أو الإعلام أو النقابات الفاعلة في الشأن الديني.

أما فيما يتعلق بالزوايا، فقد عجزت الدولة عن حمايتها من الاعتداءات السلفية بعد 2011. إذ تم الاعتداء على قرابة مائة وثلاثين زاوية ومقام ولي صالح خلال بين 2011 و 2015، سواء بالحرق أو التهشيم أو التدنيس. ومن بينها، نجد زوايا تاريخية مهمة كزاوية سيدي بوسعيد وزاوية السيدة المنوبية.<sup>412</sup> وتقف الجماعات السلفية المتشددة وراء هذه الاعتداءات المتكررة في إطار محاربتهم البدع ومحاربة التدين الشعبي.

وفي مصر، وفي إطار سعيها إلى السيطرة على المجال الديني، قامت الدولة المصرية سنة 1960<sup>413</sup> بضم المساجد إلى ملكها. لكن محاولات وزارة الأوقاف المتكررة للسيطرة على جميع مساجد الجمهورية باءت بالفشل وخاصة في عهد الرئيس السابق محمد حسني مبارك. ورغم إعلانها على ضم قرابة 90% من مساجد الجمهورية إلا أن ذلك بقي حبرا على ورق. ولم تسيطر الوزارة إلى حدود 2013 إلا على أقل من نصف العدد الإجمالي للمساجد الموجودة بمصر. ويعود ذلك أساسا إلى كثرة المساجد وتنوعها أمام قلة الموارد المادية والبشرية.

<sup>412</sup> <http://is.gd/l2y1B6>, <http://is.gd/dMHAUZ>, <http://is.gd/UuqRoI>

<sup>413</sup> قانون رقم 157 لسنة 1960



وتتنوع المساجد بمصر بحسب الجهة المسيطرة عليه. فنجد ما يعرف بمساجد الأوقاف التي تخضع لإشراف وزارة الأوقاف. ونجد من بينها المساجد الاثرية والتاريخية وبعض ما يعرف بمساجد الأولياء التي تضم أضرحة بعض الأولياء كالسيد البدوي بطنطا والمرسي أبو العباس بالإسكندرية. وبعضها الاخر هو جزء مما يعرف بمساجد الطرق الصوفية التي تتبع عدد من الطرق المنتشرة والفاعلة كالقادرية والشاذلية والبدوية والدسوقية وغيرها. وتسيطر ما يسمى بالجمعيات الدينية كالجمعية الشرعية وجمعية أنصار السنة المحمدية على عدد هام من المساجد تنشر من خلاله خطاب ديني وفق رؤيتها للإسلام. قد انشأت من اجل إدارة هذه المساجد ومن اجل نشر دعوتها معاهد لإعداد الدعاة والأئمة الخطباء. ويقع عدد من المساجد وخاصة في الإسكندرية تحت سيطرة السلفيين وخصوصا الدعوة السلفية. واحتلت الجماعات الجهادية منذ بداية السبعينيات من القرن الماضي عددا من المساجد تتخذها مقرا لنشاطها وانطلاقا لعمليات العنف التي تقوم بها. وللإخوان المسلمين أيضا مساجدهم. وهي بالنسبة لهم مكان لإقامة الشعائر ونشر افكارهم عبر الخطب الجمعية والدروس. وهي أيضا منطلق لنشاطهم السياسي وخاصة المظاهرات. وأنشأت في اليمن، منذ 2008، إدارة المساجد والمقابر ضمن قطاع الأوقاف في إطار مشروع إعادة هيكلة وزارة الأوقاف والإرشاد. وذلك لان من بين مهام الوزارة "الاهتمام بالمساجد القائمة وبناء مساجد جديدة ووضع المواصفات الخاصة ببناء وترميم المساجد والعمل على صيانتها والعناية بها وتجهيزها وجعلها ملائمة لإقامة الشعائر الدينية وإقامة المنشآت الخيرية وأعمال البر والإحسان المختلفة والإشراف على القائمين عليها والعاملين بها"<sup>414</sup>. فتهم الدولة ببيوت العبادة ضمن إدارتها لشؤون الوقف. فهي في ذات الوقت املاك موقوفة وتمتتع بريع الأوقاف. وبالتالي، فهي تتمتع بالنظام الحماي للوقف بشأن المساجد في مصر. في حين تتمتع المساجد بالنظام الحماي للملك العمومي في تونس.

<sup>414</sup> <http://is.gd/p0TgP7>

#### 4. مؤسسات العلم الديني: مؤسسة الفتوى

تعود مؤسسة الإفتاء -على المستوى الرسمي- إلى العهد الإسلامي الأول أي منذ القرن الأول للهجرة (السابع ميلادي)<sup>415</sup>. إذ أن توسع الدولة الإسلامية لتضم ثقافات متنوعة وأعراف مختلفة إضافة إلى مؤسسة الفقه، دعا الدولة إلى تعيين مفتين رسميين للإجابة على استفتاءات العموم في أمور دينهم وديناهم. وتحول هؤلاء المفتون شيئا فشيئا إلى مستشارين ملحقين بالجهاز القضائي وخصوصا في ظل الدولة العباسية.<sup>416</sup>

وتعرف مختلف الدول العربية اليوم مؤسسة للإفتاء الرسمي، لكن يختلف تنظيمها من قطر إلى آخر نظرا لاختلاف السياق التاريخي لتطور هذه المؤسسات في تفاعل مع مختلف الحاكمين لهذه البلدان.

فتعتبر مؤسسة الإفتاء في تونس وريثة مؤسسة دينية أخرى هي مؤسسة مشيخة الإسلام. إذ كان يمثل شيخا الإسلام المالكي والحنفي أعلى سلطة دينية لها حق النظر على المحاكم الشرعية وعلى التعليم الدينية وعلى إقامة الشعائر. وقد تمت إعادة هيكلة مؤسسة شيخ الإسلام، سنة 1957، كأعلى سلطة دينية لتتماشى مع المشهد الديني الجديد لأن الجمهورية لم تستطع أن تستغني عن مفتيها. فهو المنفذ الذي من خلاله سعت الدولة إلى إخضاع النخبة التقليدية لسلطتها أو تحييدها على الأقل. وهو يحقق لها وظيفتي الشرعنة والضبط الاجتماعي.

أما في اليمن، فتعود مؤسسة الإفتاء كما هي عليه اليوم إلى التسعينيات من القرن الماضي بعد الوحدة اليمنية بسنوات.<sup>417</sup> وقبل ذلك، كانت مهمة الفتوى، في اليمن

---

<sup>415</sup> Schacht Joseph, Introduction au droit musulman, Paris, Maisonneuve et Larose 1983 p.24

<sup>416</sup> Bulliet Richard, Islam: the view from the edge, New York, Columbia University Press, 1993 p.92-93.

<sup>417</sup> «قرار رئيس الجمهورية رقم 15 لسنة 1997 بشأن إنشاء دار الإفتاء الشرعية اليمنية»، منشور في: الجريدة الرسمية، العدد 10، 24 محرم 1418 الموافق 31 مايو 1997.

الشمالي، موكلة إلى مفتي الجمهورية التابع لوزارة العدل. أما اليمن الشمالي فقد أحدث لجنة مختصة بالإفتاء الشرعية تابعة لوزارة الأوقاف.

وتعد وظيفة مفتي الديار المصرية كوظيفة مستقلة بذاتها أقدم من مثيلتها التونسية واليمنية. وبعد تطور دام أكثر من قرن من الزمن، أصبحت دار الإفتاء المصرية مؤسسة مستقلة بذاتها ولها موازنتها الخاصة منذ 2007.<sup>418</sup> إذ استقلت عن وزارة العدل إداريا وماليا.

وتختلف تركيبة دار الإفتاء اليمنية عن مثيلتها التونسية والمصرية. فهي هيئة من أربعة أعضاء يتراأسهم مفتي الجمهورية. وربما تعكس هذه التعددية في التركيبة الرغبة في المحافظة على التعددية المذهبية التي يعرفها اليمن (التشيع الزيدي والسنة الشافعية). أما في تونس فقد أحدث منصب يتولاه شخص يساعده عدد من الموظفين في ديوان الإفتاء لمساعدته على أداء مهامه الدينية المنوطة بعهدته. وقد تم، من خلال إحداث منصب مفتي الديار التونسية، القضاء على الازدواجية المذهبية (مالكي - حنفي) التي كانت تقوم عليها المنظومة الدينية. وأصبح هناك مفت واحد لكل التونسيين مهما كان المذهب الذي يتبعونه. وشغل المنصب لأول مرة شيخ الإسلام السابق المالكي المذهب في إشارة إلى تناغم السلطة الجديدة مع الشعب باعتبار أن المذهب الحنفي كان مذهب الأتراك الذين حكموا البلاد منذ بداية القرن الثامن عشر.

أما دار الإفتاء المصرية فتضم عدد كبير من الإدارات واهمها أمانة الفتوى. وهي هيئة تتألف من كبار علماء الدين أنشأت بأمر من المفتي الحالي الشيخ علي جمعة الذي يرى أن الاجتهاد الجماعي يقلل من نسبة الخطأ أمام كثرة النوازل المستجدة ونوعيتها.<sup>419</sup>

ورغم أن كل من مفتي الجمهورية اليمني ونظيره التونسي يعينان بمقتضى أمر صادر عن رئيس الدولة فإن دار الإفتاء اليمنية تابعة لرئاسة الجمهورية في حين ديوان الإفتاء التونسي يتبع تنظيميا الوزير الأول رئيس الحكومة.

<sup>418</sup> <http://is.gd/OgY1Ki>

<sup>419</sup> <http://is.gd/14LzwV>

وتشترك ديار الإفتاء في الثلاث حالات المدروسة في عدد من المهام. إلا أن بعضها يتميز عن بعض في مهام أخرى. طبعاً، يمثل إصدار الفتاوى والاجابة عن أسئلة المستفتين حول مختلف جوانب الحياة في علاقتها بالقاعدة الدينية، المهمة الرئيسية لمفتي الجمهورية. لكنها ليس المهمة الوحيدة الموكلة له حيث أنه في الثلاث الحالات المدروسة اوكلت إلى المفتي مهمة تحديد الزمن الديني عبر استطلاع هلال كل شهر قمري من أجل تحديد المواسم والأعياد الدينية وخاصة دخول شهر رمضان والعيدين الفطر والاضحى. وهي المناسبات، التي يظهر فيها المفتي عادة للجمهور بشكل منتظم. وتتماثل الحالة اليمنية مع التونسية في ما يتعلق بفرض التعاون بين المفتي - كمؤسسة دينية- والمعاهد المختصة في الرصد الجوي والعلوم الفلكية - كمؤسسات علمانية- لتحديد الزمن المقدس.

وإضافة إلى هذه المهام التي يشترك فيها مفتي الجمهورية التونسية مع مثليه اليمني والمصري، فقد أوكل اليه تحديد مقدار الزكاة بمختلف أنواعها. كما أنه يتولى قبول الإسلام من معتقيه ويسلم شهادة رسمية في ذلك معتمدة من قبل المحاكم التونسية خصوصاً في قضايا الميراث. وهذه مسألة مهمة تجعل المفتي في اتصال بالجهاز القضائي المعلمن منذ الاستقلال عبر إلغاء المحاكم الدينية بمختلف أنواعها وارساء نظام قضائي على النمط الغربي يطبق القانون الوضعي. فيطرح، في هذا السياق، وجود مؤسسة للإفتاء الديني ضمن أجهزة الدولة الحديثة التي تعتمد الوضعية القانونية إشكال التعارض بين المرجعيات التي تؤطر حياة المواطن التونسي خصوصاً إذا تعارضت الفتوى مع القواعد القانونية الوضعية.

ولا تقتصر علاقة المفتي بأجهزة الدولة على تسليم هذه الشهادة للإدلاء بها امام المحاكم التونسية. فهو مستشار الدولة في الشؤون الدينية بمقتضى نص احداث المنصب سنة 1962 تطبيقاً للفصل الأول من الدستور الذي يقضي بأن الإسلام دين للدولة. فهذه الأخيرة بحاجة إلى من يضيء قراراتها في هذا الشأن باعتبار أنها ترفض التخلي عن الدين. وهو ما يجعل اللائكية مطلباً صعب التحقيق لعدم فصل مؤسسة الدين عن مؤسسة الدولة.

في المقابل، ليس هناك اتصال مباشر بين مفتي الجمهورية اليمني والجهاز القضائي. إذ تكتفي دار الإفتاء بإرسال مطبوعات الفتاوى التي تصدرها في مختلف المسائل التي قد تنير المحاكم في قضايا الاحوال الشخصية. كما توزع هذه المطبوعات أيضا على المؤسسات العلمية وعلى الافراد.

### ثانيا: تهافت الفاعلين في المجال الديني

قد اختلفت سياسة الدولة تجاه مختلف الفاعلين في المجال الديني بين تونس ومصر واليمن. كما تراوحت هذه السياسة بحسب المراحل التاريخية. ومع ذلك، عرف الحقل الديني، بعد 2011، تنامي دور هؤلاء الفاعلين سواء فيما يتعلق بالحقل الديني أو بالمجال السياسي.

ويمثل الفاعلون الدينيون أحد عوائق الإصلاح بشكل أو بآخر. فجزء من الفاعلين الدينيين لهم منافع مادية وغير مادية مكتسبة يرفضون التخلي عنها. من جهة أخرى يعيق التنافس بين هؤلاء الفاعلين حول احتلال المجال الديني لإدارته أو لتركيز السلطة الدينية عائقا أمام الإصلاح. وقد تجسد ذلك من خلال ثلاث عناصر أساسية: المسجد والفتوى والنخب.

### 1. معركة المساجد

مثلت المساجد، في تونس بعد 2011، "حلبة صراع" بين ثلاث أنواع من الفاعلين الدينيين من أجل السيطرة عليها والسيطرة على المجال الديني من خلاله. إذ يمثل المنبر أفضل قناة لتمرير الخطاب الديني والتأثير على المجتمع وإرساء سلطة دينية - مجتمعية. وهؤلاء الأطراف هم أولا، الأئمة المعينون قبل 2011 والمتهمين بالانتماء إلى النظام السابق. ثانيا، الأئمة المنتهين إلى التيارات السلفية بمختلف أطرافها (الجهادية والعلمية). ثالثا، الأئمة المنتمين إلى الإسلام السياسي سواء حركة النهضة أو حزب التحرير أو الأحزاب الإسلامية الأخرى. إضافة إلى هذه الأنواع الرئيسية نجد في الجوامع المساجد التي تولى الخطابة بها الشيعة (في مدينة قابس مثلا) أو شخصيات

دينية مدافعة عن الهوية الدينية المالكية والاشعرية لتونس في مواجهة المد الوهابي (مثال الشيخ فريد الباجي).

وقد بدا النقاش أولاً حول حيادية المساجد في إطار النقاش الذي دار في المرحلة الانتقالية الأولى حول هوية الدولة وهوية المجتمع ونوع العلاقة بين الدين والسياسة. ودار هذا النقاش داخل المؤسسات وخارجها (الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي) بمناسبة مناقشة بعض القوانين كالقانون الانتخابي وقانون الصحافة. كما كان حياد المساجد من أهم مطالب الحوار الوطني ومن بين نقاط خريطة الطريق المتفق عليها بين الفرقاء السياسيين للخروج أزمة 2013.

ويرى المدافعون عن فكرة الحياد أن المساجد كفضاءات دينية يجب أن تبقى بمنأى عن التجاذبات السياسية وعدم استغلالها من قبل أي طرف سياسي لأغراض حزبية أو انتخابية. في المقابل يرى المعارضون لهذه الفكرة أنه لا يمكن الفصل بين ما هو ديني وما هو سياسي في الإسلام. ولا يمكن أن يقتصر الخطاب الديني على المسائل الروحية بل يحق لأئمة المساجد الخوض في المسائل الدنيوية التي تهم جمهور المؤمنين. فبمناسبة مناقشة قانون الصحافة الذي أعدته الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي سنة 2011 أبدى عدد من الجمعيات الدينية رفضه لبعض فصول المشروع التي تسلط رقابة على الخطاب الديني في المساجد وتجعل له ضوابط معتبرين إياه حد من حرية الأئمة في التعبير وتستهدف علماء الإسلام.

وقد تمثل الاستغلال الحزبي للمساجد منذ 2011 في عدة مظاهر نذكر منها: انطلاق المظاهرات من المساجد وتولي بعض زعماء الأحزاب السياسية خطة الامامة والخطابة. كما استعمل المسجد والخطاب المسجدي للدعاية الحزبية والانتخابية خاصة في انتخابات المجلس الوطني التأسيسي سنة 2011. أما في الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014 فقد شددت وزارة الشؤون الدينية على عدم القيام بالدعاية الانتخابية في المساجد، خصوصاً أن الخطاب الديني قد انزلق في بعض المساجد إلى

التكفير والدعوة إلى القتل والعنف. وهو ما جعل من بعض هذه المعالم بؤرا للإرهاب. وهذا ما دفع اعضاء المجلس الوطني التأسيسي إلى التأكيد على حياد المساجد في الدستور حيث ينص الفصل السادس من الدستور التونسي الجديد الصادر في 26 يناير 2014 على أن "الدولة راعية للدين، كافلة لحرية المعتقد والضمير وممارسة الشعائر الدينية، ضامنة لحياد المساجد ودور العبادة عن التوظيف الحزبي".

ولم تكن المساجد في مصر بمنأى عن التوظيف السياسي حتى في عهد الرئيس السابق محمد حسني مبارك. إذ ارتبط تنوع المساجد بسياسة السلطة الحاكمة تجاه الفاعلين الدينيين. فكان فتح هذا الفضاء المقدس لنشاط هؤلاء والسكوت عنه أو رده أداة لجلب الولاءات والدعم من قبلهم أو معاقبة من لم يتوافق مع هذه السلطة. وازدادت حدة تداخل الديني والسياسي بعد 2011 وتجدد من خلال تسييس المساجد واقحامها في الدعاية السياسية والحزبية خصوصا فيما خصم المعركة الانتخابية التي خاضها الاخوان المسلمون والدعوة السلفية. فتبلور الاستقطاب السياسي داخل المساجد وأساسا من خلال المنابر كقناة فعالة للتأثير على الراي العام. وتحاول وزارة الأوقاف اليوم بسط سيطرتها على أكبر عدد ممكن من المساجد وخاصة على الأئمة الخطباء وعلى الخطاب الديني. فاتخذت عدة إجراءات في هذا السياق كفرض موضوع خطبة موحد واشتراط أن يكون الإمام أزهريا وأن يكون معينا من الوزارة.

أما في اليمن، فقد دمر عدد كبير من المساجد على يد الحوثيين الذين يعتقدون في جواز هدم مساجد أتباع المذاهب الأخرى لأنها "مساجد ضرار". إذ يعرف اليمن اليوم صراعا مذهبيا عنيفا، خصوصا، بين الحوثيين المنسوبين للمذهب الشيعي من جهة والسلفية الوهابية من جهة أخرى.

## 2. فوضى الفتوى

كما لم تمنع مؤسسة الإفتاء تاريخيا الفتوى غير الرسمية، فإن دواوين الإفتاء الحديثة لا تحتكر الفتوى. لكن الأمر كان يختلف على ما هو عليه اليوم. إذ ينتمي المفتي إلى

فئة العلماء والفقهاء. وكان لا بد من توفر عدد من الشروط العلمية الصارمة حتى يتمكن أحدهم من التصدر للفتوى. أما اليوم، فيعرف حقل الفتوى فوضى كبيرة من حيث الجهة المصدرة للفتوى أو من حيث موضوعها. ولم تستطع أي من مؤسسات الإفتاء في الدول الثلاث من مواجهة هذه الظاهرة التي ما فتئت تنمو في السنوات الأخيرة مع تطور وسائل الاتصال السمعي والبصري وتكنولوجيات الاتصال الحديثة. ولا تواجه مؤسسات الإفتاء منافسة الفاعلين غير الرسميين فحسب، بل تواجه أيضا التداخل الوظيفي مع مؤسسات دينية رسمية أخرى. ففي تونس، أحدث، سنة 1987، المجلس الإسلامي الأعلى. وهو هيئة استشارية لدى الحكومة يعمل على تطبيق الفصل الأول من الدستور. إذ اقتضت الظرفية السياسية لنهاية الثمانينيات وما عرفته من مواجهة بين الدولة والإسلاميين تعزيز الجهاز الاستشاري الديني (مفتي الجمهورية) عبر إحداث مجلس يجمع النخبة الدينية. وأوكلت لمفتي الجمهورية مهمة إنشاء هذا المجلس الذي ترأسه لفترة وجيزة قبل أن يتم الفصل نهائيا بين المؤسستين. وفي مصر أيضا، ينافس شيخ الأزهر مفتي الديار المصرية في إصدار الفتاوى رغم أن ذلك ليس من بين مهامه، الرسمية على الأقل.

### 3. أزمة إعادة إنتاج النخب

خلافًا لمصر التي تواصل فيها إنتاج علماء الدين من خلال مؤسسة الأزهر رغم علاقتها، فإن تونس تشكو أزمة حادة في هذا الصدد نظرا إلى التحولات التي عرفتها مؤسسة الزيتونة. إذ يبدو من الوهلة الأولى، أن الإجراءات المتخذة في شأن الزيتونة كانت ترمي إلى تفكيك النظام الزيتوني والقضاء على المنظومة التقليدية المحافظة، إلا أن هذه التحولات التي طرأت على الجامعة الزيتونية منذ الخمسينيات كانت تسير نحو تدعيم صلتها بالدولة واحتوائها، عبر إدماجها في النظم الجديدة التي عملت السلطة السياسية على إرسائها في جميع المجالات ومنها مجال التعليم. في واقع الأمر، أخضعت الدولة الزيتونة لسلطتها وحولتها إلى مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية مندمجة في منظومة التعليم العالي. وأعيد صياغة البرامج المدرسة بها وحذف منها ما يعتبر غير



مناسب للتوجه الجديد للدولة الوطنية القائم على العصرية والحداثة. فكان من نتائج إعادة الهيكلة فقدان الزيتونة كمؤسسة دينية هيمنتها الفكرية على المجتمع باعتبار أن التعليم الزيتوني كان جزءا هاما من المنظومة البيداغوجية التقليدية. ومن نتائجها أيضا تحول النخبة الزيتونية من علماء إلى تقنيين في المجال الديني، تحولوا إلى "ذوي الاختصاص في العلوم الإسلامية"، مهيين للعب دور آخر غير دورهم التقليدي. فتطرح إعادة هيكلة الزيتونة وتحويلها من مؤسسة دينية تقليدية ترتبط بالمقدس إلى مؤسسة معلمة وحديثة مسألة تجديد النخبة الدينية وإعادة إنتاجها. فهي تنقسم اليوم إلى نخبة دينية تقليدية نتاج الجامع الأعظم تكاد تكون انقرضت ونخبة حديثة نتاج جامعة الزيتونة. وترفض الأولى الاعتراف للثانية بصفة العالم وتشكك في مشروعيتها في الدفاع عن المصلحة الدينية. من هذه الزاوية تطرح مسألة تجديد النخبة الدينية مشكلا بالنسبة إلى مؤسسة الإفتاء كمؤسسة إسلامية لا تزال تحتاج إلى العلماء لأنها مخصصة لاستيعاب علماء الدين.

وتبقى المسألة الأكثر إلحاحا بالنسبة للدول الثلاث هو تكوين الإطار المسجدي وخصوصا أئمة الجمعة الذين يمثلون القناة المثلى لتمرير الخطاب الديني. فإمام المسجد أقرب ما يكون للمؤمن. فهو لا يكتفي بالاعتداء به في إقامة الشعائر بل يلجأ إليه أيضا في ترتيب حياته اليومية عبر الاستشارة والاستفتاء. ورغم الجهود المبذولة من أجل رفع مستوى هؤلاء من خلال إنشاء معاهد متخصصة أو تنظيم دورات تدريبية فإن المستوى العام لا يزال ضعيفا أو دون المتوسط.

### ثالثا: متطلبات الإصلاح

يتطلب إصلاح المؤسسات الدينية توفير شروط مسبقة. وقد يتطلب توفير هذه الشروط فترة زمنية. لكن المهم هو إرساء أسس الإصلاح حتى تكون المحاولة الإصلاحية الآتية ناجحة.

## 1. تمايز المجال الديني عن المجال السياسي

يعتبر الدين أحد المجالات الاجتماعية وهو يشكل حقلاً بهذا المعنى إلى جانب المجال السياسي والاقتصادي والثقافي والفني (حسب نظرية بورديو). بهذا المعنى، يجب أن يتمتع الحقل الديني بدرجة من الاستقلال عن بقية الحقول. ولا يعني ذلك ضرورة الفصل المطلق بينها.

من ناحية أخرى، لا بد من تعريف العلاقة بين الدين والدولة بشكل واضح من أجل وضع سياسة دينية عقلانية وواضحة. فمنذ أن اختارت الدولة الوطنية المرور من الدولة الحامية إلى الدولة الراعية والتكفل بحاجات المجتمع، وتحول الدين بالتالي إلى مرفق عام، أصبح محمولا عليها خدمة المستفيدين من هذا المرفق بغض النظر عن انتماءاتهم وتوجهاتهم السياسية. إذ يجب أن تبقى الدولة محايدة وفوق كل التجاذبات السياسية وبمناى عن التوظيف السياسي للدين. في المقابل عليها أن تحمي الدين من أي طرف يريد أن يتخذه مطية للعمل السياسي.

وتندرج مسألة استقلالية المؤسسات الدينية ضمن اشكالية أوسع وهي الفصل بين السياسي والديني وهل يمكن الفصل بين مؤسسات الدين ومؤسسات الدولة. وقد كان من مطالب التيارات السياسية غير الدينية الأكثر إلحاحاً منذ 2011 في تونس ثم في مصر هو تحييد مؤسسة المسجد وأبعادها عن التجاذبات السياسية. وذلك في مواجهة التيارات السياسية الإسلامية والدينية التي استغلت المسجد في حملاتها الدعائية الحزبية والانتخابية. وفي نفس السياق، طرح مطلب استقلالية المؤسسات الدينية عن السلطة السياسية وعن التوظيف السياسي ضمن محاور الحوار الوطني اليمني. وتم المطالبة بوضع إطار قانوني لتكريس هذه الاستقلالية عبر الدستور والقوانين<sup>420</sup> من أجل الحد من التسخير السياسي لهذه المؤسسات.

<sup>420</sup> أدبيات مؤتمر الحوار الوطني، ورقة إطارية حول الهيئات المستقلة، لجنة الهيئات المستقلة قضايا ذات خصوصية

## 2. عقلنة المؤسسات الدينية

يتطلب إصلاح المؤسسات الدينية الرسمية عقلنة هذه المؤسسات بحيث يتم خلق الانسجام بينها ويتحقق التناغم على مستوى وظائفها. وتتطلب العقلنة أيضا تطبيق معايير مهنية حديثة في إدارة هذه المؤسسات التي يجب أن تنسجم مع تصميم الدولة الحديثة وتواكب تطور المجتمع. وليتم تحقيق ذلك، لابد أولا من بلورة سياسة عقلانية واضحة للدولة في المجال الديني. حيث يجب تعريف الدور الذي ستلعبه الدولة في هذا الحقل وتعريف علاقتها ببقية الفاعلين به حتى تتمكن من التنسيق فيما بين مختلف مؤسساتها الدينية الرسمية من جهة وبين هذه المؤسسات والفاعلين غير الرسميين من جهة أخرى.

وانطلاقا من أن الدولة الوطنية في الدول الثلاث المدروسة اختارت تدويل الدين وخلق أجهزة إدارية من أجل رعاية شؤونه عليها أن تطبق مبادئ الحوكمة الرشيدة في هذا الصدد. وربما من أهم مبادئ الحوكمة الرشيدة التي ستكون في خدمة إصلاح المؤسسات الدينية هو المشاركة المجتمعية والمراقبة. إذ يجب خلق علاقة تشاركية بين مختلف الفاعلين الدينيين الرسميين وغير الرسميين. فالظاهرة الدينية هي ظاهرة اجتماعية بالأساس ولا طالما كانت تدار من قبل الجماعة. ولهذا الجماعة اليوم مراقبة أداء الدولة في المجال الديني مثل بقية القطاعات وفرض معايير الشفافية، خصوصا أن المواطن يتحمل جزء من مصاريف إدارة الحقل الديني سواء عبر آلية التبرع (تونس) أو آلية الوقف (مصر واليمن) الذي يجب أن يتطور.

كما يجب أن تتطور وظيفة الفتوى بحيث تكون قادرة على استيعاب المستجدات وقادرة على سرعة تلبية متطلبات المجتمع المتسارعة حتى تتمكن من مواجعة "فوضى الفتوى". وهذا لا يكون إلا من خلال فهم التحولات التي عرفتها المجتمعات العربية الحديثة نتيجة انفتاحها على حضارات أخرى وأساسا الحضارة الغربية مثلما كان رد القدامى عندما انفتح العرب والمسلمون على المجتمعات التي دخلت الإسلام تباعا.

كما يجب على هذه المؤسسات مواكبة التطورات التكنولوجية وتسخير مختلف الوسائل الإعلامية في عملها.

وتبدو مؤسسات الإفتاء، في تونس ومصر على الأقل، على وعي بهذه التحديات. وهي تسعى جاهدة للتصدي لظاهرة "الفتوى العشوائية" من حيث المصدر ومن حيث المحتوى. وقد انعقد مؤتمر دولي بالقاهرة في أغسطس 2015 حضره عدد هام من مفتيي الدول الإسلامية. ويهدف هذا المؤتمر إلى التفكير حول سبل تطوير عمل مؤسسات الإفتاء الرسمية حتى تتمكن من مجابهة التطرف الديني ومعالجة ما اسموه بفوضى الفتوى. ومن بين التوصيات التي خرج بها المؤتمر ضرورة التنسيق فيما بينهم فيما يتعلق بالإفتاء ومراعاة التطورات الاجتماعية وأحوال البلد عند إصدار الفتاوى وإنشاء معاهد للتدريب على مهارات الإفتاء.

### خلاصة وتوصيات

نصت دساتير الدول الثلاث، تونس ومصر واليمن على أن الإسلام دين الدولة. وتفاوتت الانعكاسات العملية لهذا الفصل على مستوى المنظومة التشريعية إذ بقي التشريع التونسي معلماً خلفاً لمثليه المصري واليمني. فينص هذا الأخير في مادته الرابعة على أن الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات. وينص الدستور المصري في مادته الثانية على أن مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريعات.

أما فيما يتعلق بترتيب المجال الديني، فقد أدى هذا الفصل الدستوري في الحالات الثلاث إلى وضع الدولة الوطنية يدها عليه في تواصل تاريخي لما كان عليه سابقاً. فتمت بذلك بقرطة (bureaucratisation) الدين وتوظيف رجاله (fonctionnarisation). وارتبط حجم هذه المؤسسات وتطورها بمدى تدخل الدولة في المجال الديني كأحد المجالات الاجتماعية في إطار الدولة الكلية للمجتمع. إلا أن إعادة ترتيب المجال الديني في سياق بناء الدولة الوطنية لم يتم بشكل معقلن ومتناسق لغياب الرؤية الاستراتيجية لهذا القطاع. وخضعت سياسة الدولة في أغلب الأحيان إلى منطلق رد الفعل والإجراء الآني. وما حصل من انفلات في الحقل الديني

بعد 2011 أكد قصور هذه المؤسسات عن أداء دورها الديني الاجتماعي. كما أكد عدم قدرتها على مواجهة منافسة بقية الفاعلين الدينيين حين ضعفت الدولة أمام تنامي قوة المجتمع. ولا يختلف الأمر في هذا الصدد في اليمن التي تعاني من أزمة في تأسيس الدولة الوطنية نفسها منذ عقود عن تونس ومصر حيث تأسست الدولة المركزية منذ الخمسينيات من القرن الماضي.

تبعاً لذلك، يجب أن يندرج إصلاح المؤسسات الدينية الرسمية في الدول الثلاث في سياق رؤية شاملة وواضحة للمجال الديني نابعة عن تعريف دقيق لنوعية علاقة الدولة بالدين بها. فيجب من الآن فتح حوار وطني يجمع مختلف المعنيين بهذا الحقل من جانب الدولة ومن جانب المجتمع حتى لا يعيق التنافس بينهم عملية الإصلاح. ويجب أن يتناول هذا الحوار بشكل معمق النقاط التالية:

● تعريف العلاقة بين الدين والدولة بشكل واضح ومعلن وتحييده عن الشأن السياسي.

● توفير الإمكانيات المادية والموارد من أجل الإصلاح عبر تطوير المؤسسات المالية الإسلامية وإصلاحها وخصوصاً الأوقاف.

● إعادة هيكلة المجال الديني بشكل يخلق تناسق بين المؤسسات وذلك عبر وضع قواعد موضوعية في إدارتها وتحديد اختصاصاتها وضبط العلاقة فيما بينها.

● فتح قنوات تعاون وتنسيق بين مؤسسات الدولة القائمة على الشأن الديني وبين مؤسسات المجتمع الناشطة في هذا الحقل سواء في شكل جمعيات أو تيارات دينية.

● إصلاح المؤسسات القائمة على إعادة إنتاج العلم الديني وإعادة إنتاج النخب الدينية للإبعاد المتطفلين عن هذا المجال وتوفير كفاءات قادرة على إدارة المؤسسات المعنية بالشأن الديني سواء ذات الطابع الإداري أو الطابع الديني.

## المصادر والمراجع

### أولاً: باللغة العربية

1. أحمد قاسم، الوقف في تونس في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، الوقف في العالم الإسلامي: أداة سلطة اجتماعية وسياسية، المعهد الفرنسي للدراسات العربية، دمشق 1995
2. أسماء نويرة، مفتي الجمهورية: المؤسسة والوظيفة، تونس، سيراس للنشر 2001.
3. المؤسسات الدينية الرسمية في تونس منذ 1956، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، 2008.
4. الدين والدولة في تونس: من الاستقلال إلى الثورة، تونس، الديوان للنشر 2015.
5. بن بلغيث الشيباني، النظام القضائي في البلاد التونسية 1857-1921، صفاقس، مكتبة علاء الدين 2002.
6. محمد بلخوجة، صفحات من تاريخ تونس، بيروت، دار الغرب الإسلامي 1986، الباب الثاني: القضاء الشرعي وخطة شيخ الإسلام في تونس.
7. منير السعيداني، "المؤسسة المسجدية في زمن عاصف. ملاحظات ميدانية في الحالة التونسية". مخطوط، ندوة المؤسسة في الإسلام... أي دور؟ من تنظيم مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، تونس العاصمة، 29 و30 نوفمبر 2014. العرض الشفاهي على الرابط: <http://is.gd/06d7XJ>
8. لطفي حجي، بورقية والإسلام الإمامة والزعامة، دار الجنوب للنشر، 2004.
9. حسن علي مجلي، الأوقاف في اليمن، صنعاء، مركز الشرعي للطباعة والنشر 2004.

### ثانياً: باللغات الأجنبية

1. ADELKHAH, Fariba et MOUSSAOUI, Abderrahmane (2009), « Introduction », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* (Les mosquées. Espaces, institutions et pratiques) [En ligne], 125, juillet 2009, mis en ligne le 15 mai 2009, consulté le 28 novembre 2014. URL : <http://remmm.revues.org/6157>
2. BEN ACHOUR, Mohamed Aziz. Catégories de la société tunisoise. Op. Cit. p. 438-441 et 444-453.
3. BILICI, Faruk, ed. *le waqf dans le monde musulman contemporain (xixeme-xxeme siecles)*. Vol. 26. Institut Francais D'Etudes Anatoliennes Georges Dumezil, 1994.
4. Bourdieu Pierre, "Genèse et structure du champ religieux", *Revue Française de Sociologie*, Juillet-Septembre 1971 pp. 295-334.
5. BULLIET Richard, *Islam: the view from the edge*, New York, Columbia University Press, 1993 p.92-93.

6. CHERIF, Mohamed Hédi. *Pouvoirs et société dans la Tunisie d'Husayn Ben Ali (1705-1740)*. Tunis. Publications de l'Université de Tunis. 1984 Tome I p. 217

7. FARAG, Iman (2009), « Querelle de minarets en Égypte. Le débat public sur l'appel à la prière », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* [En ligne], 125, juillet 2009, mis en ligne le 15 mai 2009, consulté le 28 novembre 2014. URL : <http://remmm.revues.org/6170>.

8. SCHACHT Joseph, *Introduction au droit musulman*, Paris, Maisonneuve et Larose 1983

9. SKAINI, Diana, « Tunisia's Al-Zaytuna Mosque to Reclaim Islamic Leadership Role », <http://is.gd/7OIu9b>

10. TAWFIQ, MUHAMMAD AMIN. The Awqaf in modern Egypt. *The Islamic quarterly*, 1998, vol. 42, no 4, p. 257-265.

11. WEBER, Max. *Sociologie des religions*. Textes réunis et traduits par Jean-Pierre Grossein. Paris. Gallimard. 1996 p. 244-245.

## □ المحتويات

5	مقدمة
7	إصلاح مؤسسات الدولة في تجارب مصر وتونس واليمن
15	أولاً: إصلاح مؤسسات الإعلام
	إصلاح الإعلام الرسمي في مصر.. الإرادة السياسية،
17	وماذا بعد؟
	الإصلاحات المؤسساتية بتونس ما بعد 14 يناير 2011
55	"إصلاح الإعلام العمومي التونسي"
119	إصلاح قطاع الإعلام الرسمي في اليمن
	إصلاح قطاع الإعلام المملوك للدولة في مصر وتونس
165	واليمن (ورقة ختامية)
195	ثانياً: إصلاح المؤسسات القضائية
	إصلاح المؤسسات (السلطة القضائية المصرية)
197	الأسس النظرية والتحديات الممتدة
225	إصلاح قطاع القضاء في تونس
263	إصلاح قطاع القضاء في اليمن
	الإصلاحات القضائية في دول الربيع العربي
315	(اليمن - تونس - مصر) دراسة مقارنة
357	ثالثاً: إصلاح المؤسسات الدينية
359	وزارة الأوقاف وإدارة المجال الديني في مصر
285	المؤسسات الدينية في تونس
427	إصلاح المؤسسات الدينية في اليمن
467	إصلاح المؤسسات الدينية الرسمية تونس، مصر، اليمن