Legal Studies for Islamic Countries

Volume 2, Issue 2, 2026

The Legal Status of Hezbollah's Weapons from the Perspective of International Law

Seyed Yaser Ziaee

Associate Professor, Department of International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Email: yaserziaee@gmail.com

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:
Received 11 April 2026
Received in revised form 03 May 2026
Accepted 17 June 2026
Published online 06 July 2026

Keywords:
Hezbollah, International Law, Arms, Disarmament, Resistance, Law of Armed Conflict.

Abstract

The Lebanese Hezbollah was formed as a natural consequence of the popular uprising against Israel's occupation of parts of Lebanese territory in 1967, and its military presence, alongside the Syrian military presence, in Lebanon in 1978. This organization emerged as a result of solidarity among the Islamic Movement of the Amal Movement, the Da'wa Party, and other popular groups, and has been known since 1984 as Hezbollah. Although successive Lebanese governments repeatedly affirmed, in their ministerial statements, the necessity of resistance in the face of foreign aggression, the equation that had existed since 1989, following the conclusion of the Taif Agreement, namely, "the army, the people, and the resistance," was transformed into a policy of "restricting weapons" at both the domestic and international levels. This article raises the question: To what extent is Hezbollah's retention of its weapons consistent with international law? It concludes that the research hypothesis, according to which Hezbollah's retention of its weapons is, to a large extent, consistent with the rules of international law, can be defended. The weapons retained by Hezbollah may be justified from the perspective of the right of the Lebanese people and the Palestinian people to self-determination, as well as a means of expressing religious beliefs. In addition, within the framework of the law of armed conflict, Hezbollah members may be recognized as lawful combatants enjoying the privileges provided under international humanitarian law; nor can Hezbollah's enjoyment of the right of legitimate self-defence be excluded on the basis that it is an entity possessing legal personality. The Lebanese state's inability to defend itself does not negate the people's right to do so. In addition, if Hezbollah has established effective control over parts of Lebanese territory, grounds may arise for examining the possibility of its legal recognition, provided that the other conditions are met. Furthermore, international resolutions and Lebanese domestic decisions, where they are shown to conflict with the right to self-determination as a peremptory norm, do not necessarily acquire legitimate legal effects

Cite this article: Ziaee, S.Y., (2026). The Legal Status of Hezbollah's Weapons from the Perspective of International Law, *Legal Studies in Islamic Countries*, 2 *(2)*. 1-18. https://doi.org/10.22091/lsic2026.17388.1124

©Author(s) retain the copyright and full publishing rights
10.22091/lsic2026.17388.1124 Publisher: University of Qom
https://lsic.qom.ac.ir/article_4851.html?lang=en

البحوث القانونية للدول الاسلامية

المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٢٦

الوضع القانوني لسلاح حزب الله من منظور القانون الدولي

سيد ياسر ضيائي

أستاذ مشارك، قسم القانون الدولي، كلية الحقوق، جامعة قم، قم، إيران. yaserziaee@gmail.com

معلومات المقالة

نوع المادة:
مقالة محكّمة

تاريخ المقال:
تاريخ الاستلام: ٢٠٢٦/٠٤/١٩
تاريخ المراجعة: ٢٠٢٦/٠٥/٠٣
تاريخ القبول: ٢٠٢٦/٠٦/١٧
تاريخ النشر: ٢٠٢٦/٠٧/٠٦

الكلمات الرئيسة:
حزب الله، القانون الدولي، نزع السلاح، المقاومة، قانون النزاعات المسلحة.

الملخّص

تشكّل حزب الله اللبناني نتيجة طبيعية للانتفاضة الشعبية في مواجهة احتلال إسرائيل أجزاء من الأراضي اللبنانية عام ٧٦٩١، ووجودها العسكري، إلى جانب الوجود العسكري السوري، في لبنان عام ٨٧٩١. وقد نشأت هذه المنظمة نتيجة للتضامن بين الحركة الإسلامية لحركة أمل وحزب الدعوة ومجموعات شعبية أخرى، وأصبحت تُعرف منذ عام ٤٨٩١ باسم حزب الله. وعلى الرغم من أن الحكومات اللبنانية المختلفة أكدت مراراً، في بياناتها الوزارية، ضرورة المقاومة في مواجهة الاعتداءات الأجنبية، فإن المعادلة التي كانت قائمة منذ عام ٩٨٩١، عقب إبرام اتفاق الطائف، والمتمثلة في «الجيش والشعب والمقاومة»، تحولت إلى معادلة «حصر السلاح» على المستويين الداخلي والدولي. يطرح هذا المقال سؤالاً مفاده: إلى أي مدى يتوافق احتفاظ حزب الله بسلاحه مع القانون الدولي؟ وقد خلص إلى أن فرضية البحث القائلة بأن احتفاظ حزب الله بسلاحه يتوافق، إلى حد كبير، مع قواعد القانون الدولي يمكن الدفاع عنها. فالسلاح الذي يحتفظ به حزب الله اللبناني يمكن تبريره من منظور حق الشعب اللبناني والشعب الفلسطيني في تقرير المصير، وكذلك باعتباره وسيلةً لإظهار المعتقدات الدينية. وإضافةً إلى ذلك، يمكن أن يُعترف بأفراد حزب الله، في إطار قانون النزاعات المسلحة، بصفة المقاتلون المشروعون المتمتعون بالامتيازات المقررة بموجب القانون الدولي الإنساني، كما لا يمكن استبعاد تمتّع حزب الله بحق الدفاع الشرعي عن نفسه بوصفه كياناً ذا شخصية قانونية. كما أن عجز الدولة اللبنانية عن الدفاع عن نفسها لا ينفي حق الشعب في القيام بذلك. وإضافةً إلى ذلك، إذا استقرت لحزب الله سيطرة فعلية على أجزاء من الأراضي اللبنانية، فقد ينشأ مجال لبحث إمكان الاعتراف به قانوناً في ظل توافر الشروط الأخرى. كما أن القرارات الدولية والتدابير الداخلية اللبنانية، متى ثبت تعارضها مع حق تقرير المصير باعتباره قاعدةً آمرة، لا تكتسب بالضرورة آثاراً قانونية مشروعة.

الاقتباس: ضيائي، سيدياسر. (١٤٤٨). الوضع القانوني لسلاح حزب الله من منظور القانون الدولي، البحوث القانونية للدول الاسلامية، ٢(٢). صص: ١٨-١.

https://doi.org/10.22091/lsic2026.17388.1124

يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر وحقوق النشر الكاملة

10.22091/lsic2026.17388.1124

الناشر: جامعة قم

https://lsic.qom.ac.ir/article_4851.html

المقدمة

يختلف المشروع الحقوقي المتعلق بنشاط الجماعات شبه العسكرية في الدول، بيد أنّ هذه المقالة تعالج مسألة مشروعية وشرعية وجود حزب الله ونشاطه في لبنان. وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة بالنظر إلى الطبيعة المركبة لوضع حزب الله، باعتباره تنظيماً له حضور سياسي واجتماعي وعسكري في آن واحد، الأمر الذي يجعل تحديد مركزه القانوني أكثر تعقيداً من مجرد وصفه باعتباره جماعة مسلحة أو فاعلاً سياسياً. كما أن دراسة مشروعية وجوده ونشاطه تقتضي التمييز بين مشروعية وجود التنظيم في النظام القانوني الداخلي، ومشروعية لجوئه إلى القوة، ومدى توافق أعماله مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة.

يستلزم هذا الغرض مروراً موجزاً على نشأة حزب الله وطبيعته حيث يشكّل تكوّن حزب الله نقطة تقاطع عدة وقائع تاريخية، هي: حياة الشيعة منذ أزمنة بعيدة في حزام الفقر الذي يضم منطقة جبل عامل، ومنها ما بين حدود إسرائيل ونهر الليطاني، واحتلال مزارع شبعا ومنطقة كفر شوبا إثر حرب الأيام الستة عام ١٩٦٧، وتبعات النشاط العسكري للفلسطينيين أعضاء حركة التحرير (حركة فتح) المقيمين في جنوب لبنان منذ ١٩٧٠، والحرب الأهلية في لبنان عام ١٩٧٥، واجتياح إسرائيل لجنوب لبنان (حرب الليطاني) عام ١٩٧٨، ووجود القوة العسكرية السورية في لبنان إثر هذه الحرب، وقد أدى كل ذلك إلى عزم الإمام موسى الصدر في لبنان على تأسيس جناح عسكري لحركة المحرومين (موسى بدوي، ٢٠١٥). وتكشف هذه الوقائع عن أن نشأة حزب الله لم تكن حدثاً منفصلاً عن السياق السياسي والأمني والاجتماعي الذي شهده لبنان والمنطقة، وإنما جاءت في إطار تفاعل مجموعة من العوامل الداخلية والإقليمية والدولية. ولذلك، فإن فهم الطبيعة القانونية للحزب يقتضي النظر إلى الظروف التي أحاطت بنشأته، ولا سيما ظروف الاحتلال والنزاعات المسلحة والتهميش الاجتماعي والسياسي التي شهدتها مناطق الجنوب اللبناني.

سمّيت هذه المجموعة شبه العسكرية فيما بعد «أفواج المقاومة اللبنانية» التي اشتهرت باختصارها

«أمل». وقد مثّل تأسيس هذه التشكيلات المسلحة مرحلة مهمة في تطور الحركة الشيعية في لبنان، ولا سيما في انتقالها من النشاط الاجتماعي والسياسي إلى العمل العسكري المنظم. أدى اجتياح إسرائيل للبنان عام ١٩٨٢ (عملية سلامة الجليل) إلى توافق بين حركة أمل الإسلامية بقيادة السيد حسين موسوي (الفرع المنشق عن حركة أمل) وحزب الدعوة العراقي بقيادة آية الله السيد محمد حسين فضل الله، ومجموعات أخرى كمجمع علماء البقاع واللجان الإسلامية والجهاد الإسلامي وبعض أعضاء حركة فتح (فرع أبو جهاد). وقد شكّل الاجتياح الإسرائيلي نقطة تحوّل في البيئة السياسية والأمنية اللبنانية، وأسهم في إعادة تشكيل التحالفات بين الجماعات الشيعية والإسلامية المسلحة. وقد هيأ تعاون حرس الثورة الإسلامية الإيراني مع هذا التجمّع الأرضية لنشأة مجموعة عرّفت نفسها عام ١٩٨٤ باسم «حزب الله». ومع ذلك، فإن نشأة حزب الله لم تكن حدثاً منفرداً، بل جاءت نتيجة عملية تدريجية تداخلت فيها عوامل لبنانية وإقليمية، وكان الاجتياح الإسرائيلي عام ١٩٨٢ والثورة الإسلامية في إيران من أبرزها. أدّى نجاح حزب الله في الدفاع عن وحدة الأراضي اللبنانية، في الوقت الذي كانت فيه الحكومة اللبنانية قد سلّمت بالهزيمة، إلى حظوته بترحيب واسع، حتى وُصِف بأنّه «إلهة الانتقام». (اسداللهى، ١٣٧٩: ١٠٤-٩٩) يمارس حزب الله نشاطه بهياكل حقوقية وسياسية وعسكرية. وتثير هذه الطبيعة المركبة مسألة قانونية مهمة تتعلق بالعلاقة بين مشاركته في المؤسسات السياسية اللبنانية واحتفاظه في الوقت نفسه بهيكل عسكري مستقل عن القوات المسلحة اللبنانية. لم يقدّم هذا التجمّع نفسه قط كحزب سياسي رسمي في لبنان، بل يشارك في انتخابات المجلس النيابي اللبناني عبر لائحة الموالين للمقاومة.

لقي حزب الله على مر السنين تأييداً ودعماً رسمياً وضمنياً من حكومات لبنان. في الواقع، أكد البيان الوزاري اللبناني على مدى سنوات طويلة على حق المقاومة بعناوين مثل: «حق المواطنين اللبنانيين في مقاومة الاحتلال الإسرائيلي»، أو «الحق المشروع لأهل لبنان في المقاومة» (حكومة عمر كرامي ١٩٩١)، أو «الواجب الوطني والسياسي» (حكومة رفيق الحريري ١٩٩٥)، أو «ضرورة تحرير الجنوب بواسطة المقاومة الشجاعة» (حكومة سليم الحص ١٩٩٨-٢٠٠٠)، و«حق المواطنين اللبنانيين في مقاومة الاحتلال الإسرائيلي» (حكومة تمام سلام ٢٠١٤-٢٠١٦) (الخوري، ٢٠٢٥). وتُظهر هذه البيانات وجود قبول سياسي ورسمي بمبدأ المقاومة. علاوة على ذلك سمحت اتفاقية القاهرة لعام ١٩٦٩ المبرمة بين لبنان ومنظمة التحرير الفلسطينية للفلسطينيين المقيمين في لبنان ممارسة نشاط عسكري وفدائي مع مراعاة سيادة لبنان وأمنه.

وفي المقابل نص اتفاق الطائف لعام 1989 الذي أنهى الحرب الأهلية اللبنانية الممتدة من عام 1975 إلى عام 1990، على حل جميع الجماعات شبه العسكرية ونقل أسلحتها إلى الدولة اللبنانية (Stephan Rosiny، 2015: 485-502). كما أشارت حكومة السنيورة عام ٢٠٠٦ إلى مبدأ حصر الدفاع بيد الدولة، وهما

قراران استند إليهما أيضاً قرار مجلس الأمن رقم ١٧٠١ الصادر عام ٢٠٠٦، الذي أمر بنزع سلاح جميع الجماعات المسلحة في لبنان(عطائي و بيات، ١٣٨٩، ص ٢١٣). تزامنت الحرب بين حزب الله وإسرائيل في عام ٢٠٢٤ التي أعقبت الهجوم الإسرائيلي على غزة، والحرب في عام ٢٠٢٦ التي اندلعت إثر الهجوم الأمريكي والإسرائيلي على إيران، مع تولي شخصيتين غير متوافقتين مع حزب الله لمنصبي الرئاسة ورئاسة الوزراء، وهما ميشيل عون ونواف سلام. أكدت اتفاقية إسرائيل ولبنان عام ٢٠٢٤[١] واتفاقية الإطار الثلاثية بين لبنان و إسرائيل والولايات المتحدة عام ٢٠٢٦ على نزع سلاح الجماعات غير المدنية وحصر السلاح بيد الجيش اللبناني؛ إذ نصت هذه الاتفاقيات على تأكيد نزع سلاح الجماعات المسلحة غير الحكومية وتفكيك بنيتها التحتية، وحصر السلاح بيد الدولة اللبنانية، وتأكيد الاطمئنان إلى نزع سلاح الجماعات المسلحة غير الحكومية، ونزع سلاح الجماعات المسلحة كافة غير التابعة للدولة، ونزع سلاح هذه الجماعات وتفكيكها في أنحاء لبنان كافة، على أن لا يكون لهذه الجماعات أي دور عسكري أو أمني أو أي نوع من القدرات المسلحة في أي مكان من لبنان. وتعد هذه العبارات جزءاً من العبارات ذات الصلة الواردة في اتفاقية الإطار. يرى بعضهم أن الدعوات إلى نزع سلاح حزب الله لا تنبع من دوافع داخلية، بل من عوامل خارجية، ولا سيما الضغوط الأمريكية (تاجيك، ١٤٠٤). وبغض النظر عن ضرورة وجود حزب الله من الناحية السياسية والعسكرية والأمنية والعقائدية، سعى هذا المقال إلى تقصي مشروعية سلاح حزب الله من منظور القانون الدولي. ولهذا الغرض، سنبحث الموضوع من ثلاث زوايا: حقوق الإنسان، وقانون النزاعات المسلحة، والقانون المتعلق بالسيادة و قانون المسؤولية الدولية.

١- سلاح حزب الله من منظور القانون الدولي لحقوق الإنسان

يُبحث في إطار هذا العنوان وضع سلاح حزب الله من منظور الحق في تقرير المصير والحق في التعبير عن الدين والمعتقد.

١-١- حق تقرير مصير الشعوب الواقعة تحت الاحتلال العسكري

تُقرر قواعد القانون الدولي أن للشعوب الخاضعة لنظام الوصاية أو الاحتلال أو الاستعمار أو الحكم العنصري حق تقرير المصير الخارجي، بمعنى أن لها الحق في تحرير أراضيها من هذه السلطات. وقد أشارت الجمعية العامة في عدد من قراراتها إلى مشروعية الكفاح[٢] في مواجهة الإخضاع الأجنبي[٣] في القرار ٢٦٢٥،

---

[١] رغم أن هذا الاتفاق يشير في مقدمته إلى نزع سلاح الجماعات المسلحة في جميع أنحاء الأراضي اللبنانية، فإن البندين الخامس والسابع منه يقيّدان نزع السلاح بمنطقة جنوب نهر الليطاني (Bahout and Tashjian, 2025: 9).

[2] struggle

[3] alien subjugation

والسيطرة الأجنبية[1] في القرارين ٢٦٤٩ و٣١٠٣، والاحتلال الأجنبي[2] في القرار ٢٧٨٦، والسيطرة الأجنبية والإخضاع الأجنبي[3] في القرارين ٢٧٨٧ و٣٠٧٠ (انظر UN General Assembly, Res. 2625 (XXV), 24 October 1970; Res. 2649 (XXV), 30 November 1970; Res. 2787 (XXVI), 6 December 1971; Res. 3070 (XXVIII), 30 November 1973). وتؤكد هذه القرارات، في مجموعها، الارتباط بين ممارسة حق تقرير المصير وإنهاء أشكال السيطرة الأجنبية التي تحول دون ممارسة الشعوب لهذا الحق. كما أضفى البند ٤ من المادة ١ من البروتوكول الإضافي لعام ١٩٧٧، حين أشار إلى الاحتلال الأجنبي[4] شرعية ضمنية على هذه الكفاحات (Additional Protocol I, 1977, art. 1(4)). ولا يعني إدراج هذه النزاعات ضمن نطاق المادة ١(٤) أن جميع الأعمال العسكرية التي ترتكب أثناء المقاومة تصبح مشروعة، إذ تظل أطراف النزاع ملزمة بقواعد القانون الدولي الإنساني (زايدي، ٢٠١٨: ٤٢٠).

وقد أُسند حق تقرير المصير الخارجي المذكور في جميع الصكوك الدولية، بوصفه حقًّا جماعيًّا، إلى «الشعب»[5]. وعليه، إذا وقع أي إقليم تحت الاحتلال الأجنبي، كان لسكان ذلك الإقليم حق مقاومة سلطة الاحتلال. ويقتضي ذلك التمييز بين «الشعب» بوصفه صاحب حق تقرير المصير، وبين الجماعة المسلحة التي قد تدعي تمثيله؛ فثبوت حق الشعب في تقرير المصير لا يؤدي بذاته إلى منح جماعة معينة حقاً مطلقاً في استخدام القوة أو الاحتفاظ بالسلاح. ومنذ حرب عام ١٩٦٧، تحتل إسرائيل منطقتي مزارع شبعا وكفرشوبا، وقد ارتبطت مسألة الوضع القانوني لمزارع شبعا، على وجه الخصوص، بإشكالية ترسيم الحدود اللبنانية- السورية وبالموقف الذي اتخذته الأمم المتحدة بشأن المنطقة، ولذلك ينبغي التعامل مع وصفها القانوني بوصفها أرضاً محتلة مع مراعاة هذا الجدل. كما احتلت في حرب عام ٢٠٢٦ ما لا يقل عن ٦ في المائة من الأراضي اللبنانية. وإذا ثبت وقوع هذه الأراضي تحت الاحتلال وفقاً لمعايير القانون الدولي، فإن ذلك يعزز الأساس القانوني لمقاومة سكان المناطق المحتلة. وفي الوقت الراهن، يُضفي احتلال أجزاء من لبنان شرعية على انتفاض سكان هذه المناطق وكفاحهم. إنّ مسألة ما إذا كان حق المقاومة في مواجهة الاحتلال يقتصر على سكان المناطق الواقعة تحت الاحتلال، أم يمتد ليشمل جميع السكان الذين يشكّلون أحد المكوّنات الأساسية للدولة، تستحق مزيداً من التأمل. ونظراً إلى أن سكان بعض المناطق المحتلة قد يُهجَّرون من أراضيهم أو يضطرون إلى الفرار منها، فإن الاحتمال الثاني، القائل بامتداد هذا الحق إلى مجموع السكان، يبدو أكثر ترجيحاً ومنطقيةً. من الطبيعي أن تظل حقوق الاحتلال والتزامات الدولة

[1] alien domination

[2] foreign occupation

[3] foreign domination and alien subjugation

[4] alien occupation

[5] people

القائمة بالاحتلال تجاه المنطقة المحتلة محدودةً بتلك المنطقة، إلا أن هذا الأمر يختلف عن حق الشعب في مقاومة الاحتلال. وقد أُيِّد هذا الرأي أيضاً في قضية الصحراء الغربية أمام محكمة العدل الدولية.[1]

٢-١- الالتزام بدعم تقرير المصير للشعوب الواقعة تحت الاحتلال العسكري

يمكن الدفاع عن مشروعية حزب الله حتى بعد انتهاء الاحتلال القائم، استناداً إلى دعمه لمقاومة احتلال فلسطين. ويستند هذا الطرح إلى أن حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره لا ينتهي بمجرد تغير بعض الظروف السياسية أو العسكرية، بل يظل قائماً ما دام الاحتلال غير المشروع مستمراً.

ذلك أن الأمم المتحدة والدول تلتزم بعدم تقديم أي عون أو مساعدة إلى وضع احتلال فلسطين، وأن تضمن امتثال إسرائيل لقواعد القانون الدولي الإنساني، وذلك وفقاً للفقرة ٤ من الحكم النهائي للمحكمة العدل الدولية لعام ٢٠٠٤، والفقرات ٧ إلى ٩ من الحكم النهائي للمحكمة العدل الدولية لعام ٢٠٢٤. أكدت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري لعام ٢٠٠٤ أن حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير من الحقوق التي يتعين احترامها، وأن على الدول ألا تعترف بالوضع غير القانوني الناشئ عن بناء الجدار وألا تقدم عوناً أو مساعدة في الإبقاء عليه. (محكمة العدل الدولية، ٢٠٠٤، الفقرة ١٥٩). على الرغم من أن المحكمة لم تنص صراحةً على التزام الدول بتقديم المساعدة إلى الجماعات المسلحة في كفاحها ضد سلطة الاحتلال، فإن منع دولةٍ ما تسليحَ الشعب الواقع تحت الاحتلال يتعارض، بصورة واضحة، مع ما قررته المحكمة من التزامات قانونية تجاه حق ذلك الشعب في تقرير مصيره. وبالنظر إلى المساعدة التي يقدمها حزب الله إلى الشعب الفلسطيني، فإن نزع سلاحه يتعارض مع هذه القاعدة.

كما تلتزم الدول بإنهاء الانتهاكات الجسيمة للقواعد الآمرة (مثل حق تقرير المصير وحظر العدوان) من خلال الوسائل القانونية وذلك بموجب المادة ٤١ من مشروع مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً لعام ٢٠٠١ (See Talmon, 2005). وبناء على ذلك، تلتزم الأمم المتحدة والدولة اللبنانية بضمان ودعم حق تقرير مصير الشعب الفلسطيني في التحرر من الاحتلال، إلا أن صياغة هذا الالتزام تحتاج إلى قدر من الدقة؛ فالرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية لعام ٢٠٢٤ أكد أن على جميع الدول التعاون مع الأمم المتحدة لوضع ترتيبات تؤدي إلى إنهاء الوجود الإسرائيلي غير القانوني في الأراضي الفلسطينية المحتلة وتحقيق حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير (محكمة العدل الدولية، ٢٠٢٤، الفقرة ٢٧٩).

وإذا تقاعست الدولة اللبنانية عن أداء هذا الالتزام، فإن نزع سلاح حزب الله يتعارض مع هذا الضمان. هذه

---

[1] أشارت محكمة العدل الدولية، في رأيها الاستشاري بشأن الصحراء الغربية، إلى حق جميع سكان الصحراء الغربية في تقرير المصير، وهو حق شمل أيضاً القبائل الرحّل التي كانت تتنقل خارج المناطق الخاضعة للاستعمار. محكمة العدل الدولية، الصحراء الغربية، الرأي الاستشاري، ١٦ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٧٥، الفقرات ٨٧-٨٨.

النتيجة تلزم إثبات رابطة قانونية بين التزام لبنان بدعم حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير وبين استمرار حيازة حزب الله للسلاح. وإنما أن نزع السلاح لا يجوز تقييمه بمعزل عن الالتزامات الدولية المتعلقة بالاحتلال وتقرير المصير، ولا سيما إذا كان نزع السلاح في ظروف معينة يؤدي فعلياً إلى تمكين استمرار وضع غير مشروع. ويظل بعد ذلك السؤال الحاسم هو ما إذا كان وجود حزب الله المسلح يمثل، في الحالة محل البحث، وسيلة قانونية لازمة ومتناسبة لدعم ممارسة الشعب الفلسطيني لحقه في تقرير المصير؟ أظهرت الوقائع عملياً أن قوة سلاح حزب الله كان لها أثرٌ رادعٌ كبيرٌ في مواجهة سياسة إسرائيل القائمة على احتلال الأراضي الفلسطينية.

٣-١- حق إظهار الدين والمعتقد

تشير الفقرة (١) من المادة (١٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى حق إظهار الدين أو المعتقد،[1] حيث تنص هذه المقررة على أن «ويشمل ذلك حريته في أن يدين بدين ما، وحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره، وحريته في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة». قد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن مفهوم «إظهار» الدين أو المعتقد يشمل طيفاً واسعاً من الممارسات الدينية، وأن ممارسة الدين يمكن أن تتم بصورة فردية أو جماعية، وفي المجالين العام والخاص، ولا تقتصر الحماية على الشعائر بالمعنى الضيق، بل تشمل الممارسات التي تعد جزءاً من ممارسة الجماعة الدينية لشؤونها (5-Human Rights Committee, General Comment No. 22, paras. 4).

يتمثل أحد التكاليف الشرعية في الإسلام، استناداً إلى الآية (٦٠) من سورة الأنفال، في التوسل بأدوات القوة لإرهاب الأعداء الذي يشمل السلاح، وهو ما عُبِّر عنه بصيغة تفيد الاستمرار «تُرْهِبُونَ بِهِ».[2] ومن المنظور الفقهي، يمكن فهم هذا النص باعتباره أساساً لمبدأ الاستعداد والقوة في مواجهة الأخطار والاعتداءات التي تهدد الجماعة، مع اختلاف الفقهاء في نطاق هذا التكليف وشروطه والجهة المخولة بتنفيذه. وبناءً على ذلك، يُعد إعداد القوة -بما يشمل حيازة السلاح- في مواجهة أعداء الإسلام من الواجبات الدينية للمسلمين، وهو حق يظل قائماً للأقلية الملتزمة دينياً في حال اتخاذ الدولة مواقف غير منسجمة مع هذا التكليف. ويمكن بناء هذا الاستدلال على أساس أن حرية الدين والمعتقد تشمل حق الجماعة الدينية في ممارسة معتقداتها بصورة جماعية، وأن الدولة لا يجوز لها أن تفرض على الأفراد تغيير معتقداتهم أو التخلي عنها لمجرد مخالفتها للتوجه الرسمي.

---

[1] Right to Manifest Religion

[2] قال أبو جعفر: يقول تعالى ذكره: (وأعدوا)، لهؤلاء الذين كفروا بربهم، الذين بينكم وبينهم عهد، إذا خفتم خيانتهم وغدرهم، أيها المؤمنون بالله ورسوله (ما استطعتم من قوة)، يقول: ما أطقتم أن تعدّوه لهم من الآلات التي تكون قوة لكم عليهم، من السلاح والخيل (ترهبون به عدو الله وعدوكم)، يقول: تخيفون بإعدادكم ذلك عدوَّ الله وعدوكم من المشركين (الطبري، جامع البيان في تأويل آي القرآن، تفسير سورة الأنفال، الآية ٦٠طبرى).

المادة ١٨ تحمي «إظهار» الدين أو المعتقد، لكنها تسمح، بموجب الفقرة (٣)، بفرض قيود محددة عندما تكون مقررة بالقانون وضرورية لحماية الأمن العام أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو الحقوق والحريات الأساسية للآخرين (Human Rights Committee, General Comment No. 22, para. 8). وبالنظر إلى الغاية الخارجية لهذا التسليح، يستبعد هذا الرأي تصنيفه بوصفه إخلالاً بالنظام العام، بما يحول دون إخضاعه للاستثناء الوارد في الفقرة (٢) من المادة (١٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٢- سلاح حزب الله من منظور قانون النزاعات المسلحة

في النزاعات المسلحة بين الفاعلين من غير الدول والدولة، أو بين الفاعلين من غير الدول فيما بينهم، تسري قواعد القانون الدولي الإنساني (المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف والبروتوكول الإضافي الأول). ومن ثم، فإن حزب الله، على الرغم من كونه فاعلًا من غير الدول، يخضع للالتزامات الناشئة عن قواعد القانون الدولي الإنساني (ساعد، ١٣٨٥: ٣٤٤ و ضيائي ١٣٩١: ١٤٢)، ويتمتع في الوقت ذاته بالحماية والضمانات المقررة بموجب هذا النظام القانوني. في إطار هذا العنوان، تُبحث مسألة الوضعية القانونية لسلاح حزب الله في لبنان من منظور مدى إمكانية تمتع مقاتلي حزب الله بامتيازات المقاتل المشروع، وكذلك حق حزب الله في الدفاع الشرعي.

٢-١- صفة المقاتل المشروع لأعضاء القوات غير النظامية وارتباطهم بالطرف المتخاصم

وفقاً المادة ٤ (ب) (٢) من اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩، فإنه إذا قاتل أعضاء هذه المجموعة بالتبعية[1] لطرف متخاصم، فإنهم يخضعون للحماية التي توفرها هذه الاتفاقية ويُعتبرون "أسرى حرب"، شريطة استيفاء المعايير التالية: وجود قيادة مسؤولة، وحمل علامة مميزة ظاهرة، وحمل السلاح علانية، والتقيد بقوانين الحرب. وقد أكدت اللجنة الدولية للصليب الأحمر أن عدم الامتثال الفردي لبعض أفراد الجماعة لا يؤدي بالضرورة إلى إسقاط صفة أسير الحرب عن جميع أفرادها، ما لم يكن هناك عدم امتثال واسع النطاق أو منهجي للشروط (ICRC Commentary on Geneva Convention III, paras. 999, 1010– 1011).

وبحسب تفسير لجنة الصليب الأحمر الدولية، يكفي لإثبات أن القوات غير النظامية تتصرف نيابة عن[2] طرف متخاصم، وجود سيطرة، أو اتفاق صريح أو ضمني، أو عدم إنكار لهذا الارتباط في الفرص العامة والرسمية (ICRC Commentaries on Convention (III), paras 1001-1009).. والأدق، وفقاً للتفسير

[1] belonging to

[2] on behalf of

المحدث للجنة الدولية للصليب الأحمر، أن مفهوم «بالتبعية» يتطلب عنصرين أساسيين: أولاً، أن تقاتل الجماعة فعلياً نيابةً عن طرف في النزاع؛ وثانياً، أن يقبل ذلك الطرف قيام الجماعة بهذا الدور والقتال نيابةً عنه. ويمكن أن يكون هذا القبول صريحاً، كما يمكن أن يكون ضمنياً أو مستفاداً من الظروف والممارسة. ولا يشترط هذا الارتباط أن تكون الجماعة مدمجة رسمياً في القوات المسلحة للدولة؛ إذ إن المادة ٤ (ب) (٢) من اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩ تتعلق تحديداً بجماعات لا تكون جزءاً من القوات المسلحة النظامية، ولكنها «تنتمي» إلى أحد أطراف النزاع. ولذلك، فإن وجود علاقة فعلية بين الجماعة والدولة يمكن أن يكون كافياً من حيث المبدأ، حتى في غياب قرار رسمي بضم الجماعة إلى القوات المسلحة (ICRC Commentary on GC III, paras. 1001–1006).

وبالنظر إلى المادة السادسة من النظام الأساسي لحزب الله التي تنص على أن « إيران... ينبغي أن تواجه بالتعاون والأخوة، وأن يُتعامل معها كقاعدة للنهوض..». فيمكن الاستناد إلى هذا النص، إلى جانب الوقائع المتعلقة بالعلاقة التنظيمية والعسكرية والسياسية بين حزب الله وإيران، باعتباره عنصراً من عناصر الاستدلال على طبيعة العلاقة بين الطرفين. غير أن النص الأساسي وحده لا يكفي لإثبات أن حزب الله كان يقاتل «نيابة عن» إيران في نزاع مسلح دولي محدد؛ إذ يتطلب ذلك إثباتاً مستقلاً لطبيعة العلاقة العملياتية والقبول الإيراني بهذا الدور في النزاع المعني.

وعلى الرغم من أن قائد إيران الشهيد قد أشار في عام ٢٠٢٤ إلى أن أعمال محاور المقاومة لا تتم بالنيابة عن إيران، إلا أن تلك التصريحات كانت تتعلق بالعمل نصرة للشعب الفلسطيني في حرب غزة في ذلك العام. وبالتالي، قد يكون من الممكن إثبات هذه الصلة في حرب ٢٠٢٦ التي نشبت مع هجمات أمريكا وإسرائيل على إيران. غير أن هذا الاستنتاج ينبغي أن يبقى مرتبطاً بوقائع النزاع المحدد؛ فالتصريحات السياسية أو العسكرية، سواء أكانت مؤيدة لوجود العلاقة أم نافية لها، تمثل عنصراً من عناصر الإثبات والأهم هو إثبات أن الجماعة كانت تقاتل فعلاً نيابة عن الدولة وأن الدولة قبلت هذا الدور. ولا يلزم لإثبات العلاقة المشار إليها في هذه المادة الاستناد إلى معيار «السيطرة الفعلية»[1] أو «السيطرة الشاملة»[2] بل يكفي تطبيق معيار يقوم على وجود علاقة فعلية في كل حالة على حدة (Del Mar, 2010: 112).

وعلى الرغم من أن المادة الثالثة المشتركة لاتفاقيات جنيف تميز بين مشروعية عمل الطرف المتخاصم ومسألة صفة المقاتل، إلا أن هذا الوضع (إثبات التبعية) من شأنه بالتأكيد أن يحول صفة مقاتل حزب الله إلى «مقاتل مشروع».[3]

---

[1] effective control

[2] overall control

[3] privileged combatants

٢-٢- صفة المقاتل المشروع لأفراد القوات غير النظامية في مواجهة المعتدي

علاوة على ذلك، وطبقاً المادة ٤ (أ) (٦) من اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩، فإن سكان الأقاليم غير المحتلة، في الوقت الذي يكون فيه العدو في حالة اقتراب، إذا حملوا السلاح من أجل «مقاومة» القوات المعتدية،[1] شريطة أن يحملوا أسلحتهم علانية وأن يلتزموا بقوانين الحرب، فإنهم يندرجون تحت حماية هذه الاتفاقية. ويُعرف هذا الوضع في القانون الدولي الإنساني بمصطلح «النهوض الجماعي»،[2] وتتميز هذه الفئة عن حركات المقاومة المنظمة الواردة في المادة ٤ (٢) أ بأنها لا تشترط وجود تنظيم عسكري مسبق أو هيكل قيادة أو علامة مميزة ثابتة (ICRC Commentary on GC III, paras. 1061 1063).

ومن الممكن القول إنّ نطاق هذه القاعدة محدود زمنياً وموضوعياً؛ إذ يشترط أن يكون الإقليم غير محتَل، وأن يكون حمل السلاح قد وقع بصورة عفوية استجابةً لاقتراب قوات الغزو، من دون أن يكون للسكان الوقت الكافي لتشكيل وحدات مسلحة نظامية. فإذا استقرت حالة الاحتلال أو استمر القتال بعد انتهاء مرحلة الغزو الأولى، فلا يعود من الممكن الاستناد إلى المادة ٤ (أ) (٦) من اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩ويجب عندئذٍ أن تندرج الجماعة المسلحة، إذا أرادت الاستفادة من وضع أسير الحرب، ضمن إحدى الفئات الأخرى، ولا سيما المادة ٤ (ب) (٢) من اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩ (ICRC Commentary on Geneva Convention III, paras. 1064–1066). ومع ذلك، على الرغم من أن إسرائيل قد احتلت أجزاءً من الأراضي اللبنانية، فإن احتمال استمرار إسرائيل في سياسة احتلال مزيد من الأراضي قد يعزز إمكانية الاستناد إلى مفهوم «النهوض الجماعي. ويرى فقه اللجنة الدولية للصليب الأحمر أن نية العدو في العدوان أو إعادة الاحتلال تكفي لقيام هذه الحالة (ICRC Commentaries on Geneva Convention (III), para 1065)). ومن الطبيعي أن تؤدي مثل هذه الظروف إلى إضفاء صفة «المقاتل المشروع» على مقاتلي حزب الله.

٣-٢- حق الدفاع الشرعي الذاتي للأشخاص الاعتبارية

الدفاع الشرعي حق ذاتي يتعلق بالشخص الطبيعي والاعتباري على حد سواء. ومع ذلك، فإن الاعتراف الصريح بحق الدفاع الشرعي بموجب المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة ينصرف أساساً إلى الدول، في حين يظل امتداد هذا الحق إلى الفاعلين من غير الدول محل خلاف فقهي وممارسة دولية متباينة. وكما أن بعض الفاعلين غير الدوليين يتحملون التزامات باحترام القانون الإنساني الدولي، فإن لهم أيضاً حقوقاً كالدفاع الشرعي.

ومن ثم، يمكن بناء حجة مفادها أن الجماعات المسلحة المنظمة التي تتمتع بشخصية اعتبارية أو بقدر من الاستقلال المؤسسي قد تحتج بحقها في حماية كيانها وأفرادها من الهجمات المسلحة، ولا سيما

[1] to resist the invading forces

[2] levé e en masse

عندما تكون تلك الهجمات موجهة مباشرة إلى وجودها أو بنيتها التنظيمية. غير أن التكييف القانوني لهذا الحق يظل مختلفاً عن «حق الدفاع الشرعي» بالمعنى الدقيق للمادة ٥١ من الميثاق، وقد يكون من الأدق وصفه بحق الدفاع عن النفس أو عن الوجود في إطار المبادىء القانون، لا بحق الدفاع الشرعي الدولي المقرر للدول. وبالنظر إلى أن الدفاع الشرعي للفاعلين من غير الدول يختلف عن الحق المنصوص عليه في المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة، فلا حاجة، لإثبات هذا الحق للأشخاص الاعتبارية، إلى التوسع في تفسير المادة ٥١، (ساعد، ١٣٨٥: ٢٣٥) بل يمكن الاستناد إلى أسس قانونية أخرى، من بينها مبدأ الدفاع الشرعي للأشخاص في القوانين الداخلية للدول.

ومن الجدير بالاهتمام أن الدفاع الشرعي للأشخاص، بخلاف الدفاع الشرعي للدول، لا يقتضي بالضرورة انتظار وقوع الهجوم فعلاً، بل يكفي أن يكون هناك استخدام وشيك الوقوع وغير مشروع للقوة يبرر التدخل الدفاعي. كما أن الدفاع الشرعي للأشخاص، بخلاف الدفاع الشرعي للدول، يمكن أن يشمل ذلك الدفاع عن الممتلكات الأشخاص، في حين يقتصر الأمر، بالنسبة إلى الدول، على الخطر الذي يهدد حياة الدولة (عصماني، ٢٠١٤: ١٢١).

وفي هذا المنظور، يتمتع حزب الله – وغيره من الجماعات كأنصار الله وحزب الله العراق – بحق الدفاع الشرعي في مواجهة الهجمات الموجهة ضد شخصيته الاعتبارية. قد يكون منشأ هذه الهجمات داخليًا أو خارجيًا. وفي هذه الحالة، يمكن أيضاً تصور مشروعية حق «الدفاع الشرعي الجماعي» لهم ومن جانبهم – على سبيل المثال في تحالفهم مع الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

٣- سلاح حزب الله من منظور القانون المتعلق بالسيادة

في إطار هذا العنوان، تُبحث الوضعية القانونية لسلاح حزب الله في لبنان من حيث إضعاف السيادة اللبنانية، ومدى ممارسة حزب الله لبعض مظاهر السلطة والسيادة داخل لبنان.

١-٣- «السيادة المعلقة» في مواجهة العدوان العسكري

إنّ قرار الحكومة اللبنانية بنزع سلاح حزب الله في مواجهة «العدوان أو الاحتلال العسكري» يخالف مبادئ الحقوق الأساسية والقانون الدولي. وتجسد نظرية السيادة المعلقة[1] أو الدولة الفاشلة[2] حقيقة أن أحد وظائف السيادة يتمثل في توفير الأمن الداخلي والخارجي، وإلا فإن تأمين هذه المهام يقع على عاتق الآخرين. وتُبين نظريتا «العقد الاجتماعي» و«مسؤولية الحماية» المسؤولية الأساسية للدولة في أداء مهمة توفير الأمن، غير أن ذلك لا ينفي حق الآخرين في تأمينه إذا قصرت الدولة، وعليه، فبإمكان أي جماعة أن

[1] curtailment of sovereignty or sovereignty in abeyance

[2] failed State

تضطلع بهذه المهمة «في غياب الدولة» وبدلاً عنها. وبما أن حزب الله يتمتع بقاعدة اجتماعية واسعة في لبنان، فإنه يمتلك بطبيعة الحال مشروعية سابقة وراجحة على المجتمع الدولي للتدخل استناداً إلى مسؤولية الحماية في مواجهة الجرائم الدولية، ومنها العدوان العسكري الأجنبي. ويرى بعض الفقهاء أن حق المقاومة يُعدّ حقاً ثانوياً وتكميلياً، ولا يجوز ممارسته إلا عندما تكون الدولة، على سبيل المثال، عاجزة عن ممارسة حقها في الدفاع المشروع بسبب عدم قدرتها على الدفاع عن نفسها (Fawaz, 2024, pp. 40-44). وبعبارة أخرى، إذا كانت الدولة تتمتع بسلطة متجزئة،[1] فيمكن للفاعل من غير الدول أن يمارس حق الدفاع الشرعي نيابةً عن الدولة (Tzimas, 2019: 199). وبناءً على ذلك، فإن التأكيد الصريح للقرار ١٧٠١ على سيادة لبنان، وما يتضمنه ضمنًا من إشارة إلى تهديد سيادة الدولة من جانب الجماعات العسكرية من غير الدول (ساعد، ١٣٨٥: ٣٣٨)، يتعارض مع مبادئ حق الدفاع الشرعي الفردي المستند إلى العقد الاجتماعي، وكذلك مع مبدأ مسؤولية الحماية.

٢-٣- السيادة الفعالة والاعتراف الدولي

تنص الفقرة (٤) من المادة (٢) من ميثاق الامم المتحدة على أن «يمتنع جميع الأعضاء في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها...». وبناء على ذلك، يحظر ميثاق الأمم المتحدة اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية بين الدول الأعضاء، في حين لا يتناول صراحة المنازعات الداخلية. وعليه، لا يوجد أي حظر على لجوء الفاعلين غير الدوليين إلى استعمال القوة. والأدق أن يقال إن المادة ٢(٤) لا تنص صراحةً على تنظيم استخدام القوة في النزاعات الداخلية بين الدولة والفاعلين من غير الدول (ضيائي، ١٣٨٩: ١٨٣)، إلا أن ذلك لا ينفي خضوع هؤلاء الفاعلين لقواعد أخرى من القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي الإنساني، متى بلغ النزاع مستوى النزاع المسلح. كما أن ممارسة القوة من جانب جماعة مسلحة قد تثير مسائل قانونية دولية أخرى بحسب آثارها ومكان وقوعها وعلاقتها بدولة أجنبية.

أما في مواجهة القوات المسلحة التابعة للدولة، فإن العامل الحاسم يتمثل في مدى قدرة كل من الطرفين على ممارسة السيطرة الفعلية على إقليم معين. (Rodenhäuser, 2020: 1014) غير أن مجرد السيطرة الفعلية على إقليم لا يؤدي، في القانون الدولي المعاصر، إلى اكتساب الجماعة المسلحة تلقائياً صفة الدولة أو الحكومة الشرعية أو الطرف المتحارب المعترف به. وتظل مسألة الاعتراف القانوني منفصلة عن مسألة السيطرة الميدانية؛ إذ يمكن لجماعة مسلحة أن تمارس وظائف شبيهة بوظائف الحكومة على إقليم معين دون أن يترتب على ذلك، بذاته، اكتسابها صفة الدولة أو التمتع بالمركز القانوني ذاته الذي تتمتع به الحكومة القائمة. إذا كان الاعتراف سابقاً لأوانه، فقد يُعدّ مخالفاً للالتزامات الناشئة عن الاعتراف بالحكومة المركزية (قباني و جمعه، ٢٠٢٢: ٣٥) ولكن إذا كانت

[1] States of Fragmented Authority

جماعة ما تمارس سيطرة فعلية على إقليم معين، فلا يوجد ما يمنع، مع توافر الشروط الأخرى، من الاعتراف بها من جانب الدول الأخرى بوصفها طرفاً متحارباً أو حتى حكومةً مشروعة (ضيائي، ١٣٩٦: ١٠٥). إذا ثبتت السيطرة الفعلية لحزب الله على جزء من لبنان، فلا يمكن استبعاد إمكانية إعلانه أو الاعتراف به بوصفه طرفا متخاصما مشروعا، أو حتى بوصفه حكومة تتمتع بالحكم الذاتي.

٤- سلاح حزب الله من منظور قانون المسؤولية الدولية

في إطار هذا العنوان، تُبحث الوضعية القانونية لسلاح حزب الله في لبنان في ضوء الالتزامات الدولية والقوانين الداخلية اللبنانية ذات الصلة بنزع سلاح حزب الله.

٤-١- عدم نفاذ «قرارات المنظمات الدولية» المخالفة لحق تقرير مصير الشعوب الواقعة تحت الاحتلال

مع أن قرارات مجلس الأمن ١٥٥٩ لعام ٢٠٠٤، و١٦٨٠ لعام ٢٠٠٦، و١٧٠١ لعام ٢٠٠٦ قد أشارت إلى نزع سلاح الميليشيات اللبنانية، فإن تنفيذ هذه القرارات يواجه عائقين قانونيين: أولاً: إن مقدمات هذه القرارات نفسها أشارت إلى ضرورة إنهاء الاحتلال الإسرائيلي للبنان، في حين أن نحو ٦ بالمئة من الأراضي اللبنانية لا تزال حالياً محتلة من قبل اسرائيل، مما يحول دون التمكن من تنفيذ البنود الأخرى. ثانيا: إن حق الشعوب في تقرير المصير - بما في ذلك مقاومة الاحتلال - يعد من القواعد الآمرة في القانون الدولي، وهو ما يفضي إلى انعدام الاعتبار القانوني لأي قرار يخالفه. (ماده ١٦ مسودة استنتاجات لجنة القانون الدولي لعام ٢٠٢٢ بشأن تحديد القواعد القطعية للقانون الدولي العام والآثار المُترتبة عليها) (شينون، ٢٠١٤: ٢٦٤-٢٦٣).

٤-٢- عدم نفاذ «قرارات الحكومة» المخالفة لحق تقرير مصير الشعوب الواقعة تحت الاحتلال

يعد حق تقرير مصير الشعوب في مواجهة الاحتلال العسكري الأجنبي، أو بعبارة أخرى المقاومة الوطنية، من حقوق الإنسان التي تشكل في الوقت ذاته قاعدة آمرة. وبالتالي، فإن أي قرار أو إجراء تتخذه الحكومة لتأييد هذه «الوضعية غير المشروعة» يكون غير نافذ (المادة ١٥ من مسودة استنتاجات لجنة القانون الدولي لعام ٢٠٢٢ بشأن تحديد القواعد القطعية للقانون الدولي العام والآثار المُترتبة عليها). ولا تتضمن اتفاقية الإطار سوى انسحاب إسرائيل من المناطق التجريبية،[1] ولا تشمل المنطقة الأمنية أو ما وراء الخط الأصفر[2] الواقعة على بعد ٥ إلى ١٠ كيلومترات من الحدود بين إسرائيل ولبنان (الخط الأزرق) والخاضعة للاحتلال الإسرائيلي. وعليه، لا يُقبل تجريد حزب الله من سلاحه بالتزامن مع استمرار الاحتلال الإسرائيلي.

[1] Pilot Zones

[2] Yellow Line

النتيجة

في مواجهة احتلال الأراضي اللبنانية والأراضي الفلسطينية، نشأت جماعة منظّمة تطلق على نفسها اسم «حزب الله». وحزب الله ليس حزبًا سياسيًا بالمعنى الدقيق، إلا أنه يمكن اعتباره حركةً تحررية تسعى إلى التحرر من الاحتلال، أو جماعةً مسلحةً من غير الدول تمارس حقها في الدفاع عن النفس، أو جزءًا من الشعب اللبناني يسعى إلى ممارسة حقه في حرية المعتقد، وغير ذلك.

تتعارض القوانين الداخلية التي تحظر حيازة السلاح على المواطنين أو الحركات والجماعات في ظروف الاحتلال، مع «حق الشعوب الواقعة تحت الاحتلال في تقرير مصيرها»، أو بعبارة أخرى «حق المقاومة» في القانون الدولي. وحيث إن جزءاً من الأراضي اللبنانية يقع حالياً تحت الاحتلال الإسرائيلي، فإن نزع سلاح حزب الله في ظل هذه الظروف يفتقر إلى المشروعية. علاوة على ذلك، يقع على عاتق الفاعلين الدوليين كافة التزام بالوفاء بمسؤولياتهم تجاه حق الشعب الفلسطيني في المقاومة، بوصفه التزاماً ناشئاً عن قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العام.

بناءً على ذلك، يتقرر عدم الاعتداد بقرارات الأمم المتحدة أو الحكومة اللبنانية التي تتعارض مع هذا الحق والالتزام. علاوة على ذلك، إذا تخلت الحكومة اللبنانية عن واجب الدفاع الوطني، فليس بمقدورها منع الجماعات أو الأفراد الآخرين من النهوض بهذه الوظيفة السيادية. ويتمتع أعضاء حزب الله، حال مقاومتهم المعتدي على لبنان، بصفة «المقاتل المشروع»، ومن ثم يستفيدون من الحمايات التي تكفلها اتفاقية جنيف الثالثة. وبالمثل، إذا قام أعضاء حزب الله بعمل عسكري دعماً لإيران و«تبعيةً لها»، فإنهم يشملهم نطاق الحمايات المذكورة.

إذا ثبت لـ«حزب الله» صفة «الشخصية الاعتبارية كطرف في النزاع»، فإن الهجوم عليه يمكن أن يمنحه حق «الدفاع الشرعي». علاوة على ذلك، إذا نشب صراع عسكري داخل لبنان بين الجيش وحزب الله، فمن المحتمل إثبات السيادة الفعالة لحزب الله والاعتراف به كطرف متخاصم في الحرب الأهلية. كما أن التشكيلات الإسلامية، وفقاً لحق إظهار الدين، ملزمة استناداً إلى قاعدة الترهيب، بتوفير القوة المسلحة لإرهاب الأعداء – لا للاعتداء عليهم.

يمكن أن يشكّل الاعتراف الرسمي بالبسيج الوطني في إيران بوصفه جزءًا من القوات المسلحة الإيرانية (تأسيسه في ديسمبر/كانون الأول ١٩٧٩ وإقرار القانون في يوليو/تموز ١٩٨٠)، والاعتراف الرسمي بالحشد الشعبي في العراق بوصفه جزءًا من القوات المسلحة العراقية (تأسيسه في يونيو/حزيران ٢٠١٤ وإقرار القانون في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٦)، نموذجًا مناسبًا للاعتراف بحزب الله اللبناني في إطار القانون الداخلي اللبناني. إن دمج البسيج والحشد الشعبي في القوات المسلحة في إيران والعراق، أو إنشاء

فرعين عسكريين، الجيش والحرس الثوري، في إيران، أو الاعتراف بقوات الدعم السريع شبه العسكرية في السودان (RSF) بوصفها قوة مسلحة مستقلة إلى جانب الجيش السوداني، تمثل ثلاثة نماذج مطروحة أمام الحكومة اللبنانية في تعاملها مع حزب الله. وفي غير ذلك، يمكن لهذه الجماعة، في إطار حقوقٍ من قبيل حق تقرير المصير الجماعي، أن تستمر في وضعها القائم.

في الختام، من الجدير بالملاحظة أن دولةً كالولايات المتحدة تعمد في سبيل ضمان أمنها الخارجي إلى إبرام عقود مع شركات عسكرية خاصة وتتحمل لقاء ذلك تكاليف باهظة، في حين تُواجَه جماعة من المتطوعين الشعبيين كحزب الله اللبناني، التي تنهض بعبء تأمين الأمن الخارجي للبنان دون مقابل، بالتنديد والاتهام من قِبل الدولة المضيفة. إن اتهامات مثل ارتكاب أعمال إرهابية -بصرف النظر عن احتمال صدورها من أي طرف متخاصم، علماً بأن لإسرائيل السجل الأكثر قتامة في هذا السياق- ينبغي أن تُحلل في إطار أوسع يشمل منشأ الاحتلال والعدوان وجرائم الحرب وبداياتها -على نحو ما يحدث في فلسطين- وذلك تفادياً للوقوع في خطأ التحليل السياسي والقانوني بمجرد الاستناد إلى توجيه اتهام لحزب الله.

المصادر

١- باللغة العربية

بدوي، أحمد موسى. (٢٠١٥). حركة أمل: نشأة الحركات الإسلامية العسكرية الشيعية في لبنان. https://www.acrseg.org/show.aspx?id=39212

الخوري، نبيل. (٢٠٢٥، ١٢ فبراير). المقاومة اللبنانية كيف تحضر في خطابات القسم والبيانات الوزارية؟. 180Post. https://180post.com/archives/50703

زايدي، وردية. (٢٠١٨). مشروعية المقاومة المسلحة في القانون الدولي. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ٥٥(٣)، ٤٠١-٤٢٨.

شينون، محمد. (٢٠١٤). الأساس القانوني لخضوع مجلس الأمن للقواعد الدولية الآمرة. مجلة أنسنة للبحوث والدراسات، ٥(٣)، ٢٥٧-٢٧٣.

الطبري، محمد بن جرير. (٢٠٠١). جامع البيان عن تأويل آي القرآن (عبد الله بن عبد المحسن التركي، تحقيق). دار هجر للطباعة والنشر والتوزيع والإعلان.

عصماني، ليلى. (٢٠١٤). الدفاع الشرعي في القانون الدولي: دراسة مقارنة بين حق الدفاع الشرعي المقرر للدولة وحق الدفاع الشرعي المقرر للفرد. مجلة القانون الدولي والتنمية، ٢(١)، ١١٨-١٢٨.

قباني، عدنان، و شباط، جمعه. (٢٠٢٢). ضوابط مشروعية اعتراف الدول بحكومة الأمر الواقع. مجلة جامعة حمص، ٥٠-١١.

محكمة العدل الدولية. (٢٠٠٤، ٩ يوليو). الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة (الرأي الاستشاري). تقارير محكمة العدل الدولية، ٢٠٠٤، ص. ١٣٦.

محكمة العدل الدولية. (١٩٧٥، ١٦ أكتوبر). الصحراء الغربية (الرأي الاستشاري). تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٧٥.

محكمة العدل الدولية. (٢٠٢٤، ١٩ يوليو). الآثار القانونية الناشئة عن سياسات إسرائيل وممارساتها في الأرض الفلسطينية المحتلة، بما فيها القدس الشرقية (الرأي الاستشاري)

٢- باللغة الفارسية

اسداللهی، مسعود. (١٣٧٩). از مقاومت تا پیروزی: تاریخچه حزب‌الله لبنان. موسسه مطالعات و تحقیقات اندیشه‌سازان نور.

تاجیک، نصرت‌الله. (۱٤۰٤، ۲۷ مرداد). دلایل و زمینه‌های مشروعیت سلاح حزب‌الله. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران. https://irna.ir/xjVhpk

ساعد، نادر. (۱۳۸٦). قطعنامه ۱۷۰۱ شورای امنیت در خصوص سی و سه روز جنگ حزب‌الله و اسرائیل از منظر حقوق بین‌الملل. مجله پژوهش‌های حقوقی، (۱۰)، ۲۵۳-۲۳۱.

ضیایی، سید یاسر. (۱۳۸۹). تأملی بر وضعیت شورشیان از منظر حقوق توسل به زور. مجله حقوق بین‌المللی، ۲۷(٤۲).

ضیایی، سید یاسر. (۱۳۹۱). تأملی بر وضعیت شورشیان در حقوق بشردوستانه بین‌المللی. آفاق امنیت، ۵(۱۷).

عطایی، فرهاد، و بیات، محسن. (۱۳۸۹). خلع سلاح حزب‌الله و بحران سیاسی در لبنان. فصلنامه سیاست، ٤۰(۱)

References

Al-Khoury, Nabil. (2025, February 12). The Lebanese resistance: How does it appear in oath speeches and ministerial statements?. 180Post. https://180post.com/archives/50703 [In Arabic]

Al-Tabari, Muhammad ibn Jarir. (2001). Jami' al-Bayan 'an Ta'wil Ay al-Qur'an (Abdullah ibn Abd al-Muhsin al-Turki, Ed.). Dar Hajar for Printing, Publishing, Distribution and Advertising. [In Arabic]

Asadollahi, Masoud. (2000). *From resistance to victory: A history of Hezbollah in Lebanon*. Andisheh-Sazan-e Noor Research Institute. [In Persian]

Ataei, Farhad, & Bayat, Mohsen. (2010). Hezbollah's disarmament and the political crisis in Lebanon. *Politics Quarterly*, 40(1). [In Persian]

Badawi, Ahmed Musa. (2015). Amal Movement: The emergence of Shiite Islamic military movements in Lebanon. https://www.acrseg.org/show.aspx?id=39212 [In Arabic]

Bahout, Joseph, and Yeghia Tashjian. *Beyond a Ceasefire: A Comparative Analysis of UNSCR 1701 and the 2024 Ceasefire Agreement*. Beirut: Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, American University of Beirut, 2025.

Del Mar, Katherine. "The Requirement of 'Belonging' under International Humanitarian Law." *European Journal of International Law* 21, no. 1 (2010): 105–124. https://doi.org/10.1093/ejil/chq008

Fawaz, Mohammad. "Who Is Entitled to Have Boots on The Lebanese Ground?" February 14, 2025. SSRN. https://doi.org/10.2139/ssrn.6551899

International Court of Justice. (1975, October 16). Western Sahara (Advisory Opinion). ICJ Reports, 1975. [In Arabic]

International Court of Justice. (2004, July 9). Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory (Advisory Opinion). ICJ Reports, 2004, p. 136. [In Arabic]

International Court of Justice. (2024, July 19). Legal consequences arising from Israel's policies and practices in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem (Advisory Opinion). [In Arabic]

Othmani, Leila. (2014). Self-defense in international law: A comparative study between the right of self-defense of the state and the right of self-defense of the individual. Journal of International Law and Development, 2(1), 118–128. [In Arabic]

Qabbani, Adnan, & Shabat, Jum'a. (2022). Conditions for the legitimacy of states' recognition of de facto governments. Homs University Journal, 50–11. [In Arabic]

Saed, Nader. (2006). UN Security Council Resolution 1701 regarding the 33-day war between Hezbollah and Israel from the perspective of international law. *Journal of Legal Research*, (10), 231–253. [In Persian]

Shinoun, Muhammad. (2014). The legal basis for the Security Council's submission to peremptory international norms. Insanization Journal for Research and Studies, 5(3), 257–273. [In Arabic]

Stefan Talmon, *The Duty Not to 'Recognize as Lawful' a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation: An Obligation without Real Substance?,* in: Christian Tomuschat and Jean-Marc Thouvenin (eds.), The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes, Martinus Nijhoff, 2005.

Stephan Rosiny, A Quarter Century of 'Transitory PowerSharing'. Lebanon's Unfulfilled Ta'if Agreement, ***Civil Wars***, Vol. 17, No. 4, 2015, 485–502, http://dx.doi.org/10.1080/13698249.2015.1120171

Tajik, Nosratollah. (2025, August 18). *Reasons and grounds for the legitimacy of Hezbollah's weapons*. Islamic Republic News Agency. https://irna.ir/xjVhpk [In Persian]

Themis Tzimas, "Self-Defense by Non-State Actors in States of Fragmented Authority," *Journal of Conflict and Security Law* 24, no. 2 (2019): 175–199, DOI: 10.1093/jcsl/krz006.

Tilman Rodenhäuser, "The Legal Protection of Persons Living under the Control of Non-State Armed Groups," *International Review of the Red Cross* 102, no. 915 (2020): 991–1020.

United Nations Human Rights Committee. *General Comment No. 22 (1993): Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion).* CCPR/C/21/Rev.1/Add.4. Geneva: United Nations, July 30, 1993.

Zaidi, Wardiya. (2018). The legitimacy of armed resistance in international law. Algerian Journal of Legal, Economic and Political Sciences, 55(3), 401–428. [In Arabic]

Ziaei, Seyyed Yaser. (2010). A reflection on the status of insurgents from the perspective of the law on the use of force. *International Law Journal*, 27(42). [In Persian]

Ziaei, Seyyed Yaser. (2012). A reflection on the status of insurgents in international humanitarian law. *Afaq-e Amniyat*, 5(17). [In Persian]

Legal Studies for Islamic Countries

Volume 2, Issue 2, 2026

Interaction or Conflict: The Interrelationship between Wilāyah-Based Fiqh and Modern Law

Seyed Ehsan Rafiei Alavi[1] and Pouya Almaspour[2]

1. Associate Professor, Department of Philosophy of Law, Faculty of Law, Baqir al-Olum University, Qom, Iran. Email: rafiealavy272@gmail.com
2. Corresponding author, PhD Student in Jurisprudence, Principles of Law, and the Thought of Imam Khomeini, Faculty of Law, Baqir al-Uloom University, Qom, Iran. Email: p.almas@iran.ir

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:
Received 25 February 2026
Received in revised form 30 March 2026
Accepted 24 May 2026
Published online 06 July 2026

Keywords:
Legal system, state legal system, general will, transformation, authority.

Abstract

In modern societies, the establishment and maintenance of legal order is a fundamental concern, primarily achieved through the institution of law. Through their interaction with modern nation-states, contemporary conceptions of law have gradually entered Islamic societies. Nevertheless, because the provision of normative order and the determination of religious authority (ḥujjiyyah) have traditionally been grounded in Islamic jurisprudence (fiqh) and the authority of the jurist (Faqih), fiqh continues to constitute a primary source of normative and legal guidance in these societies. This reliance has given rise to theoretical and practical challenges, with some scholars arguing that fundamental differences between fiqh and modern law render their full reconciliation difficult or even impossible. Against this background, the present study asks: What challenges arise from the relationship between modern legal theory and fiqh, and to what extent can these challenges be addressed within a fiqh-based legal framework? Employing a descriptive-analytical methodology, this study examines the relationship between modern law and Islamic jurisprudence and explores the capacity of fiqh to respond to the demands of contemporary legal systems. The findings suggest that, given its inherent normative and legal character, fiqh possesses the conceptual and institutional capacity to address these challenges and contribute to the establishment of the normative order required by modern law. The principal contribution of this study lies in identifying and addressing the points of tension between fiqh and modern law by demonstrating the extensive capacity of Wilāyah-based fiqh for legal and institutional system-building and legislative development, drawing on the foundational theory of the Wilāyah-Based Legal Syste.

Cite this article: Rafiei Alavi, S.E., & Almaspour, P., (2026). Interaction or Conflict: The Interrelationship between Wilāyah-Based Fiqh and Modern Law, *Legal Studies in Islamic Countries*, *2 (2)*. 19-39. https://doi.org/10.22091/lsic.2026.16007.1060

©Author(s) retain the copyright and full publishing rights
10.22091/lsic.2026.16007.1060 Publisher: University of Qom
https://lsic.qom.ac.ir/article_4552.html?lang=en

البحوث القانونية للدول الاسلامية

المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٢٦

التفاعل أم التعارض: رؤية في الترابط بين الفقه الولائي والقانون الحديث

سيد إحسان رفيعي علوي[١] و بويا الماس‌بور[٢]

١. أستاذ مشارك، قسم فلسفة القانون، كلية الحقوق، جامعة باقرالعلوم، قم، إيران rafiealavy272@gmail.com

٢. المؤلف المسئول، طالب دكتوراه في الفقه وأصول القانون وفكر الإمام الخميني، كلية الحقوق، جامعة باقر العلوم، قم، إيران. p.almas@iran.ir

معلومات المقالة

نوع المادة:
مقالة محكّمة

تاريخ المقال:
تاريخ الاستلام: ٢٠٢٦/٠٢/٢٥
تاريخ المراجعة: ٢٠٢٦/٠٣/٣٠
تاريخ القبول: ٢٠٢٦/٠٥/٢٤
تاريخ النشر: ٢٠٢٦/٠٧/٠٦

الكلمات الرئيسة:
النظام القانوني، النظام القانوني الولائي، الإرادة العامة، التحول، الولاية.

الملخّص

تشفي المجتمع الحديث، يُعد تأمين النظام القانوني من أهم قضايا الحياة الاجتماعية، والأداة الأبرز لتحقيقه هي القانون. وفي سياق العلاقة بين المجتمعات الإسلامية والمجتمعات الحديثة، دخل القانون إلى المجتمعات الإسلامية أيضاً. ونظراً لأن تأمين النظام والحجية الشرعية يقع تقليدياً على عاتق الفقه والفقيه، فقد أصبح الفقه أهم مصدر للقانون في هذه المجتمعات. لكن هذا الأمر بحد ذاته خلق تحديات؛ إذ ادعى البعض استحالة التنسيق والانسجام بين الفقه الإسلامي والقانون الحديث لوجود فروق بينهما. لذلك، فإن السؤال الرئيسي لهذا البحث هو: ما هي تحديات نظرية القانون الحديث مع نظرية الفقه الإسلامي؟ يسعى هذا البحث للإجابة عن التساؤل بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي. ويبدو أن الفقه الإسلامي، بطبيعته القانونية وصدوره في فضاء قانوني، سيكون قادراً على تجاوز هذه التحديات وتأمين النظام المعياري للقانون الحديث. وتتمثل أهم ابتكارات البحث في الإجابة عن هذه التحديات وبيان قدرات «الفقه الولائي» في بناء النظام والتشريع معتمداً على نظرية «النظام القانوني الولائي».

الاقتباس: رفيعي علوي، سيد إحسان و الماس‌پور، بويا. (١٤٤٨).الوضع القانوني لسلاح حزب الله من منظور القانون الدولي، البحوث القانونية للدول الاسلامية، ٢(٢). صص: ٣٩-١٩. https://doi.org/10.22091/lsic2026.17388.1124

© يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر وحقوق النشر الكاملة

10.22091/lsic2026.17388.1124

الناشر: جامعة قم

https://lsic.qom.ac.ir/article_4552.html?lang=ar

المقدمة

الإنسان كائن يجب أن يعيش اجتماعياً» (طباطبائي، ١٣٧٤: ١٤٤). هذا المطلب متفق عليه بين المفكرين، وربما يمكن الادعاء بأنه يُعتبر متوافقاً مع الفطرة الإنسانية والوجدان البشري المشترك. من أجل استمرار حياته الاجتماعية يجب على الإنسان تأمين احتياجاته (قاضي شريعت پناهي، ١٣٩٥: ١٩)، ولكن نقص الموارد، وتعارض المصالح، وما يتبعه من فوضى، يُعد عقبة كبيرة جداً أمام تلبية هذه الاحتياجات، ومن هنا تتجلى أهمية النظام في الحياة الاجتماعية.

إن تأمين هذا النظام في الحياة الاجتماعية يمتلك أداة تُسمى القانون، والذي يُعتبر حجر الزاوية في الحياة الاجتماعية. لقد شهد القانون في مساره التاريخي في الحياة الاجتماعية للإنسان دائماً تراجعاً وانحطاطاً وارتقاءات متنوعة، وهو يقف الآن في محطة «القانون الحديث» بوصفه القانون المنشود. لقد طرح التفاعل الحضاري الآن هذا الادعاء بأن إيجاد نظام قانوني عالٍ بواسطة القانون الحديث لا يأنس أساساً بالفكر الفقهي-الحقوقي الإسلامي، وأن القانون الحديث يُظهر مبدئياً تناقضاً بين الفقه ونظامه القانوني المنشود وبين النظام القانوني للقانون الحديث.

بعض هذه التناقضات المدعاة هي كالتالي: أ. القانون في المجتمعات الحديثة مرآة للإرادة العامة للشعوب، أما في المجتمعات الإسلامية، فالقانون والمعيار القانوني هما نتاج فهم الفقهاء - بصفتهم المتولين لإدارة المجتمع - للمصادر الفقهية. ب. القانون الحديث قادر على التحول والتنسيق مع التحولات والاحتياجات الاجتماعية، أما الفقه فغير قادر على مثل هذا التنسيق والتحول. ج. المصادر الفقهية لا تتناسب مع الإدارة الاجتماعية القانونية، ولذلك نشأت سيادة مزدوجة للقانون والشرع، وهذه السيادة المزدوجة ستؤدي مبدئياً إلى شرخ اجتماعي. د. الافتراض المسبق للقانون هو تعددية الأيديولوجيا والمساواة المعيشية بين الأشخاص مع التنوع الجنسي والقومي والديني، ولكن في الفقه لم يتم قبول هذا المطلب، ولذا فإن

تصور الآثار النافعة للقانون في المجتمع غامض تماماً من الأساس. في هذا البحث، جرت محاولة للإجابة عن هذه التحديات في أربعة أقسام بالاستعانة بنظرية الفقه الولائي والنظام القانوني الولائي.

١. القانون الولائي إم الإرادة العامة

إن فقه الإمامية مبني ذاتياً على عنصر الولاية، ولكن الهدف من القانون في العالم الحديث هو إيجاد حكومة ودولة جمهورية، وهذه المسألة بحد ذاتها تسببت في إيجاد تحدٍ في التفاعل بين الفقه والقانون؛ لأن من أهم خصائص القانون كونه مظهراً للإرادة العامة (كاتوزيان، ١٤٠٣: ١٥٢-١٥٦). في الواقع، الشعب هو من يشرع القانون، والقانون يُوضع بناءً على إرادة ومشيئة الشعب. أما في الفقه الإسلامي، فإن الفقهاء يقومون باستنباط ووضع القانون بناءً على المصادر الدينية (مطهري، ١٣٩٠: ١٣، نوايي، ١٣٧٧: ٢)، ولا يمكن للناس وضع قانون وفقاً لإرادتهم، وهو أمر يتعارض مع روح القانون في العالم الحديث.

في مقام حل هذا التحدي في تفاعل الفقه مع القانون في المجتمع الإسلامي، هناك عدة طرق ممكنة لحل التحدي وإيجاد علاقة بينهما:

أولاً، إن للقانون خصائص «ذاتية»، أي الخصائص التي إذا خلت القاعدة القانونيه منها لا يمكن أساساً إطلاق اسم القانون عليها؛ مثل: كون القانون ملزماً أو عاماً. وله خصائص عَرَضية، وهي الخصائص التي يصح إطلاق اسم القانون على القاعدة القانونيه دون وجودها، رغم أن وجودها في بعض الأنظمة القانونيه يزيد من اعتبار القانون ووظيفته، وهذه الخصائص تعتمد على النظريات الداعمة لمفهوم القانون (راسخ، ١٣٨٥: ٤). لا ينبغي فرض الخصائص العرضية في نظام قانوني على نظام آخر. ومن مصاديق ذلك كون القانون مظهراً للإرادة العامة. هذه الخاصية النابعة من نظريات الديمقراطية الليبرالية لا ينبغي فرضها على النظام الفقهي-الحقوقي الإسلامي، وتشويه التفاعل بين الفقه والقانون بناءً عليها.

ثانياً، إن من أهم وظائف الفقه والقانون في المجتمع الإسلامي هو تأمين مصلحة المجتمع. وفي القانون أيضاً، يُعد تأمين المصالح العامة من وظائف الدولة والقانون، ولكن هذه المسألة تم التغافل عنها في مقابل كون القانون مظهراً للإرادة العامة، لأنه عندما يتدخل أفراد المجتمع في جعل القانون، فإنهم بطبيعة الحال يقدمون كسب المنفعة الشخصية على المنفعة العامة، وبالتالي فإن الإرادة العامة لن تكون مؤمنة للمنفعة العامة بشكل حر تماماً. ولهذا السبب، فإن نظريات الديمقراطية الليبرالية المطلقة لا تحظى اليوم بمؤيدين كثر في العالم (عميد زنجاني، ١٣٨٧: ٦٠-٧٢)، وقد أخذت نظرية الديمقراطية الليبرالية المشروطة مكانها بين النظريات القانونيه. في الإسلام، تم إيلاء اهتمام جدي لهذه المسألة، حيث يجب أن تكون جميع القوانين والقرارات في مسار تأمين مصلحة المجتمع والمنفعة العامة (إيزدهي، ١٣٩٣: ٩٣-١١٠)،

وشرط نفاذ جميع القوانين والمقررات وأوامر ولي المجتمع – حتى لو كان ذلك الولي نبي الله – هو مراعاة المصلحة العامة.

الملاحظة الأخرى التي يجب الاهتمام بها في التعارض بين المصلحة الاجتماعية والإرادة العامة، هي الانتباه إلى مسألة أنه على فرض مراعاة المصلحة الاجتماعية من قِبل الإرادة العامة، فإنه يتم تأمين مصلحة الأشخاص الموجودين، ولا يتم الاهتمام بمصلحة وإرادة الأجيال القادمة بواسطة الإرادة العامة. حتى لو أراد الناس الاهتمام بحقوق الأجيال القادمة. لكي يؤمن القانون حقوق جميع أصحاب المصلحة، سواء من السلف أو الخلف أو الحاضرين، يجب أن يصدر من مصدر له علم تام بالمصالح ويكون قادراً على أخذ مصلحة الجميع بعين الاعتبار. لذلك، فإن القانون النافع هو القانون الذي ينبع من مصدر الوحي، والذي يحاول الفقهاء الإسلاميون تدوينه والمصادقة عليه من خلال الاستنباط من هذا المصدر العظيم.

أما الحل الثالث والأهم الذي يمكن من خلاله إقامة تفاعل وترابط بين الفقه والقانون، فهو الالتفات إلى الفضاء القانوني الحاكم على النظام الفقهي الإمامي وصدور الشريعة الإسلامية في فضاء قانوني (خميني، ١٣٧٥: ٣٣). تُفهم هذه المسألة من خلال الرجوع إلى الآيات والروايات، وبناءً عليه يُفهم سيادة الروح القانونية على الشريعة الإسلامية. بالطبع، قد يبدو أنه عندما نقبل الروح القانونية، فلن يعود هناك مجال لقبول عنصر الولاية (مددي، ١٣٩٧: ٦٣)، ولكن هذا الاحتمال ناتج عن الفهم غير الصحيح لمسألة الولاية. لقد فسّر البعض الولاية بالسلطة والهيمنة أو حق الطاعة أو المالكية (موسوي خلخالي، ١٣٨٠: ٢٢٧)، لكن الولاية ليست مالكية تحكم في نظام العبد والمولى، ولا هي حق أو سلطة، بل الولاية تكليف اجتماعي.

لتوضيح البحث، يجب توضيح عدة أمور:

١-١. التصنيف النمطي للولاية

يجب أن يتمتع النظام القانوني بانسجام قانوني، ويجب الانتباه إلى أن طبيعة بعض أمور المجتمع فردية والبعض الآخر ذو طبيعة اجتماعية. لقد كان لهذه المسألة تأثير كبير في فقهنا؛ ولكن في الوقت نفسه لم يُلتفت إلى أن طبيعة بعض الأمور مثل: التعزيرات، الحدود، الخمس، و... هي طبيعة اجتماعية. فمثلاً، لا يحق لأي فرد في المجتمع أن يسجن شخصاً أو يقيم عليه الحد، أو طبيعة الزكاة التي هي ظاهرة اجتماعية، وقد أمر الله في القرآن الكريم رسول الله (ص) بوصفه زعيم المجتمع بأخذ الزكاة وجمعها (التوبة ١٠٣). يقارن البعض الولاية على المجتمع بالولاية على المجنون والصبي، ويقولون إن ولاية الفقيه هي ولاية على المجانين والأطفال وليست ولاية على المجتمع (حائري يزدي، بلا تاريخ: ٢٠١). ويعتبر آخرون ولاية الفقيه ولاية على العلماء والنخب في المجتمع (جوادي آملي، ١٣٧٨: ١٢٥). ولكن يبدو أن الولاية على الصبي والمجنون هي في البداية فردية، وإذا لم يوجد الأب أو الجد للأب، تأخذ المسألة طابعاً اجتماعياً، في حين أن الولاية على المجتمع اجتماعية بالذات،

وليست ولاية على طبقة أو مجموعة أو عرق أو منطقة معينة، بل هي ولاية على المجتمع بأسره، لذا فإن طبيعتها على عكس الولاية على السفهاء والأطفال هي طبيعة اجتماعية.

بعبارة أخرى، لا يعتبر البعض للمجتمع وجوداً مستقلاً، وبطبيعة الحال لا يرتبون عليه آثاراً، ويعتبرون كل ما يُنسب إلى المجتمع مجازاً، وفي الحقيقة ينسبون هذه الآثار إلى الأفراد (مصباح يزدي، ١٣٩١: ٣٣). ولكن في المقابل يمكن القول إن المجتمع له حقيقة مستقلة لها آثار ولوازم تتمايز عن الأفراد (صالحي منش، ١٤٠١: ١٧). وفي القرآن الكريم أيضاً نسب الله «الأجل» إلى الأمة والمجتمع (الأعراف ٣٤)، مما يكشف عن الوجود الاستقلالي للمجتمع. إن الوجود الاستقلالي للمجتمع وهيئته المجموعية له لوازم ومقتضيات تقوم بهيئته الاجتماعية، والقانون أيضاً يضع هذه الهيئة الاجتماعية في الحسبان. ولكن إذا أُحيل اتخاذ القرار والتشريع إلى الإرادة العامة، فإن حقوق الأجيال السابقة واللاحقة ستضيع. لذا، فقد بُني النظام القانوني في الإسلام على عنصر الولاية، والولاية هي السند الداعم للقانون. بالطبع لا يمكن للولي أن يشرع القوانين بناءً على الأذواق الشخصية، بل يجب أن تكون جميع قراراته مبنية على مصلحة المجتمع، المجتمع الذي يتكون من أجيال بشرية مختلفة. لذلك، يجب أن يكون اتخاذ القرار والتشريع للمجتمع من مصدر أعلى، ولذا فإن الولاية بشقيها «الولاية التشريعية» و«الولاية التنفيذية» تعود أولاً وبالذات إلى الله المتعال، وقد فُوّضت هذه الولاية من قِبل الله إلى الأنبياء والأوصياء (المائدة ٥٥)، ومن أجل استمرار وامتداد هذا العنصر في المجتمع، أُنيط هذا التكليف المهم بالولي الفقيه. لذا، يجب أن يكون الفقيه صورة مصغرة ونسخة صغيرة للإمام المعصوم، ويجب أن يكون شبيهاً بذلك الأصل في العلم بالأحكام والموضوعات، وكذلك في العمل والتقوى (مددي، ١٣٩٧: ٦٧) ليكون امتداداً للولاية في المجتمع وقادراً على تأمين مصالح المجتمع.

١-٢. الولاية في ضوء المفهوم

يقول الراغب بعد بيانه أن «الولاء» يعني وقوع شيئين خلف بعضهما: حقيقة الولاية هي التكفل بأمر ما (راغب أصفهاني، ١٤١٢: ٨٨٥). في تحليل مفهوم الولاية، يجب الانتباه إلى وجود كائنين مستقلين، ولكل منهما قواعد مستقلة، ولكن غالباً ما يُغفل أنه بالنظر إلى وجود بعض النواقص والفراغات في الكائن الأول، فإن الكائن الثاني لديه وظيفة تدبير وسد تلك الفراغات. هذا النوع من التدبير ليس مالكية ولا سلطة، بل هو تكليف ووظيفة على الكائن الثاني لاستكمال فراغات الكائن الأول، مثل السفيه وليه، حيث يقع على عاتق الولي سد وتكميل فراغاته. فالولي بالنسبة للسفيه ليس مالكاً ولا يمثل سلطة وهيمنة. ربما يمكن القول إنها تشبه الرقابة الاستصوابية التي هي نوع من الرقابة، ولكنها ليست رقابة محضة؛ بل هي نوع من الرقابة التي تسد النواقص والفراغات (مددي، ١٣٩٧: ٦٤). الولاية في المجتمع أيضاً من واجبها

إكمال الفراغات الموجودة في المجتمع، وولايته على المجتمع ليست ولاية مطلقة، بل إن جميع قراراته نافذة عندما تصدر في إطار وظائفه ومراعاة المصلحة الاجتماعية.

١-٣. الولاية في النظام القانوني

في العالم الحديث، التصور الموجود تجاه الولاية هو تصور مبني على نظام «العبد والمولى» ونظام «العبودية» والأنظمة «الاستبدادية»، حيث يمتلك الولي سلطة مطلقة، ومطلق العنان، ويحكم المجتمع بناءً على الميل والرغبة الشخصية. لذلك، ولنفي مثل هذه الولاية، تم التوجه نحو الأنظمة القانونية. وكان أحد أهداف الأنظمة القانونية نفي الولاية التي كانت تؤدي إلى الظلم والاستبداد، ولا مكان للولاية في الأنظمة القانونية، بل الإرادة العامة هي التي تتولى الدور الأول (مددي، ١٣٩٧: ٧٥). ولكن في الشريعة الإسلامية، تُطرح مسألة الولاية بشكل آخر، وكما ذُكر، فإن الولاية ليست حقاً من أجل المنفعة الشخصية؛ بل الولاية هي تكليف من أجل نفع المجتمع (موسوي خلخالي، ١٣٨٠: ٩١، معرفت، ١٣٧٧: ٧٢). في نظر الإسلام، الولي ليس حراً في فعل أي شيء، بل تم وضع كل أداة يحتاجها لإدارة المجتمع تحت تصرفه (الإمام الخميني، ١٣٧٨: ٥١). وبناءً عليه، فإن الولاية تتولى مسؤولية هداية المجتمع واستكمال نواقصه وعيوبه. توجد في المجتمع دائماً فجوتان أساسيتان، تتمثل هذه النواقص في: معرفة الأحكام الإلهية والقوانين التي يحتاجها المجتمع، وكذلك تطبيق الأحكام (مددي، ١٣٩٧: ٦٢) وتنفيذها في المجتمع من أجل وصول المجتمع إلى السعادة.

على النقيض من تصور عامة المسلمين الذين يعتبرون «الولاية الإلهية» مجرد «ولاية تشريعية»، (أميني، ١٣٧٩: ١) يرى الشيعة وجود «ولاية تنفيذية» أيضاً، وكلاهما ولاية إلهية: إحداهما مسألة التشريع ووضع القوانين، والأخرى مسألة التنفيذ. فالشيعة، بالإضافة إلى وضع القانون، يعتبرون تنفيذ القانون أيضاً من واجبات الولي؛ لأن المجتمع له تعقيداته الخاصة، ولكل زمان ميزاته الخاصة التي تجعل انطباق القواعد الكلية الإسلامية في الأزمان المختلفة غير ممكن إلا بعنصر «الولاية» و«الإمامة» (مددي، ١٣٩٧: ٦٥). لذا، في النظام القانوني الإسلامي - على عكس الأنظمة القانونية الأخرى - تم الاهتمام بعنصر الولاية. ولكن هذه المسألة لا تؤدي إلى القول بأن الإسلام لا يملك نظاماً قانونياً، بل في الإسلام هناك علاقة جادة بين عنصر الولاية والنظام القانوني.

١-٤. العلاقة بين الولاية والنظام القانوني

بعد تبيين النظام القانوني الولائي الحاكم في الشريعة الإسلامية، يأتي دور شرح كيفية اقتراب النظام القانوني المبتني على الولاية من الأنظمة القانونية وابتعاده عن أنظمة العبد والمولى. لقد بُين أن جعل القانون في النظام القانوني للإسلام يقع على عاتق الولاية، ولكن هذا لا يعني تفكك النظام القانوني بهذا العمل؛ لأن

الولي لا يمكنه التصرف كالمولى في نظام العبد والمولى ويُفسد القانون، بل بعد المصادقة على القانون يصبح الجميع متساوين أمام القانون (معرفت، ١٣٧٧: ٨٠، هادوي طهراني، ١٣٧٧: ٢). حتى لو كان ولي المجتمع رسول الله (ص)، فمثلاً بعد جعل وتشريع «أوفوا بالعقود» يصبح الجميع مكلفين بمراعاته، ولا يقول رسول الله (ص): لأنني المشرع ولأنني ولي المجتمع فلست مكلفاً به ولا أراعيه. بالإضافة إلى ذلك، يجب الأخذ في الاعتبار أن الولاية تفهم نفس القانون الذي يُفهم من خلال ارتكازاتنا والعقل العملي، لأن أحد أقسام العقل العملي هو «سياسة المدن». والولاية تُصلح أصل التقنين، ولكنها لا تغير شكل القانون، وهو في شكل القانون يشبه القوانين البشرية في الأنظمة القانونية الأخرى، أو بعبارة أفضل: القانون في النظام القانوني الإسلامي يقع من الناحية الماهوية على عاتق الولاية، وفي هذا المجال حدث تأسيس؛ ولكن الأداة بشرية، وليس للشارع تأسيس جديد في مجال الأداة. وهذا النظام القانوني هو الذي يتمتع بالانسجام، وهذا الانسجام يجب أن يُحفظ على وجه الأرض من زمن رسول الله (ص) إلى يوم القيامة، وحفظ هذا النظام المنسجم لا يتيسر إلا عن طريق رسول الله (ص) والأئمة من بعده (مددي، ١٣٩٧: ٧٥)، وفي مرتبة أدنى لا يتيسر إلا عن طريق الفقهاء الذين حاولوا أن يكونوا أشباههم.

٢. الفقه والتحولات الاجتماعية

من أهم تأثيرات عصر النهضة على المجتمعات هو التوجه نحو وضع القانون كأفضل أداة لتأمين النظام والأمن في المجتمع (يزدانيان، ١٣٨٩: ٣). ولذا فإن أهم وظيفة للقانون هي تنظيم العلاقات الاجتماعية، سواء العلاقات بين الدولة والمواطنين أو العلاقات بين أفراد الشعب (أصلاني، كاظميني، ١٣٩٠: ٤). ولكن بما أن الحياة الاجتماعية للإنسان لم تكن ثابتة ووتيرة واحدة على مر التاريخ، بل كانت تحولاتها كثيرة – خصوصاً في العالم الحديث حيث سرعة التغير والتحول كبيرة جداً – فمن الطبيعي أن يكون القانون قادراً على التنظيم الفعال لهذه الحياة المتغيرة، وأن يقدم البرنامج المناسب لمختلف الظروف. وإذا لم يكن النظام القانوني قادراً على التنظيم الفعال للمجتمع فسيفشل، وسيتجاوز المجتمع ذلك النظام القانوني. من الخصائص التي تجعل النظام القانوني يكتسب اعتباراً خاصاً، قدرته على المرونة في مواجهة التحولات الاجتماعية في حياة البشر. لذلك، تُعد إعادة النظر في القوانين بناءً على الاحتياجات الاجتماعية ضرورية في كل نظام تشريعي (جودي نعمت، ١٣٨٦: ٢). بناءً على ذلك، فالقانون في تفاعل دائم مع المجتمع، ويتحول توازياً مع التحولات الجديدة، ويسعى دائماً لإصلاح نفسه. وهذه القابلية للتحول في القانون مقبولة في المجتمعات المختلفة، ورغم وجود اختلافات في سرعة تحول القانون بين المجتمعات، إلا أن مبدأ الإصلاح وإعادة النظر في القوانين مقبول، والقانون يتلاءم وينسجم مع الحياة الجماعية الحديثة.

في المجتمعات الإسلامية قبل الحداثة، كانت وظيفة التنظيم المجتمعي تقع على عاتق الفقه. وبما أن الفقه كان منسجماً تماماً مع المجتمع، فقد كان ناجحاً في تنظيم العلاقات الاجتماعية وقادراً على تلبية احتياجات المجتمع المختلفة. ولكن بدخول الحداثة إلى المجتمعات الإسلامية، وبالنظر إلى عدم قابلية الفقه للتحول، وعدم القدرة على إعادة النظر في أحكامه وقواعده المعيارية، والسرعة العالية لتغيرات الحداثة، فإن الفقه ـ على عكس القانون ـ غير قادر على التنظيم الفعال في المجتمع الحديث. وهذه المسألة بحد ذاتها جعلت التفاعل بين الاثنين يواجه تحدياً خطيراً جداً.

لحل هذا التحدي، يجب أولاً معرفة ما هو المقصود من التغير والتحول؟ إذا كان المراد من التحول هو نسخ الأحكام الإسلامية، فإن الإشكال المطروح صحيح والفقه الإسلامي غير قابل للتحول؛ لأنه بعد نبي الإسلام المكرم (ص) لا يُسمح لأحد بنسخ الأحكام (النجفي، ١٣٦٢: ١٤١). ولكن إذا كان المراد من التغير والتحول هو التغيير المؤقت للأحكام في مرحلة التنفيذ والانسجام مع المجتمع، فإن طرح مثل هذا التحدي والإشكال ناتج عن عدم الفهم الصحيح للشريعة والفقه الإسلامي؛ لأن الفقه الإمامي ولائي ذاتياً، وهدفه الحكم على المجتمع بناءً على النظام القانوني، وفي النظام القانوني تؤخذ وقائع المجتمع بعين الاعتبار، والهدف من جعل القاعدة المعيارية هو التحقق الخارجي والعمل بها. لذا، فقد راعى الشارع المقدس اللوازم التنفيذية لجعل الحكم (خميني، ١٣٧٨: ٢٥). وإذا لم تكن هذه اللوازم مأخوذة في الحسبان، فلا معنى أساساً للفقه الولائي؛ لأنه في الفقه الاستنباطي البحت لا أثر لكون المجتهد حياً أو ميتاً، واشتراط العمل بتقليد المجتهد الحي يكشف عن مراعاة اللوازم التنفيذية للحكم من قبل الشارع المقدس. ولذا، فالفقيه قادر، بالنظر إلى التحولات المتنوعة والأزمنة والأمكنة المختلفة، على اتخاذ قرارات مناسبة مع الظروف الزمانية والمكانية (مددي، ١٣٩٧: ٧٧). ومبدئياً، كون الفقه ولائياً يوضح أن الفقه الإمامي ليس نظاماً قانونياً ثابتاً وغير قابل للمرونة، بل يتمتع بقابلية المرونة في أوقات الحاجة.

بالطبع، مع قبول المرونة في النظام القانوني الولائي للإسلام، يجب الانتباه إلى أن التغير والتحول لا ينبغي أن يكون انفعالياً، بل الهدف الرئيسي للفقه والقانون في النظام القانوني الولائي هو التمهيد لتنفيذ أحكام وأوامر الشارع المقدس (خميني، ١٤٣٤: ٦٥٧). والتوافق والانسجام للفقه مع تغيرات المجتمع لا يعني انفعاله أمام هذه التغيرات، والقانون المنفعل بطبيعة الحال لا يمكنه الوصول إلى الأهداف المرسومة له، لأن القانون المنفعل يؤدي إلى التشتت في المجتمع، والتشتت يتنافى مع الهدف الرئيسي للقانون وهو التنظيم. لذلك، يجب أن تكون القوانين والقرارات في الأزمنة المختلفة متناسقة مع النظام الكلي الذي يُتخذ فيه القرار. هذه مسألة بديهية جداً، وفي أي نظام القانوني لا تُقبل التحولات والتغيرات المتضادة والمتنافية مع النظام الكلي الحاكم على النظام القانوني. وبما أن النظام القانوني الكلي لأي مجتمع يُصمم بواسطة

الدستور، فقد وُضعت في جميع الأنظمة القانونيه مؤسسة لضمان مطابقة القوانين مع الدستور (پروين، ١٣٩٤: ٤). لذلك، يجب اتخاذ جميع القواعد المعيارية بما يتناسب مع النظام القانوني، وفي الوقت نفسه تكون قابلة للجريان في المجتمع. في النظام القانوني الولائي أيضاً، تم تدارك هذا الأمر المهم بفضل وجود عنصر الولاية، ووُضعت أدوات للقيام بذلك تحت تصرف الولي أو حاكم المجتمع، نذكر بعضها أدناه.

٢-١. تأثير الزمان والمكان في الاجتهاد

إن طرح تحدي عدم تحول الفقه ناتج عن بعض الرؤى المتطرفة كالأخباريين الذين يعتبرون الأحكام الشرعية ثابتة ولا يقبلون أي تغيير فيها. ولكن عند الرجوع إلى المصادر الفقهية، يُلاحظ أن وظيفة الفقيه هي تفريع الأصول التي بينها المعصومون (ع) على الفروع المختلفة في الزمان والمكان (حر عاملي، ١٤٠٩، ج٢٧: ص ٦٢). إن سيرة الفقهاء في العصور المختلفة هي دليل ناطق على استجابة الفقيه لاحتياجات المجتمع. وعلم الفقه في حالة تحول دائم، وإضافة الفروع المختلفة إلى علم الفقه على مر الزمن يُظهر قوة الفقه في تحليل التغيرات الاجتماعية في ساحة التشريع. لدرجة أنه اليوم نادراً ما يعارض أحد تأثير الزمان والمكان في استنباط الأحكام، وحتى الفقهاء الميالون للثبات الأقصى قبلوا بمسألة تحول الفقه في الزمان والمكان على المستوى النظري (محبي، رفيعي علوي، ١٣٩٧: ٨). وقد حظي تأثير هذه المسألة في الفقه الشيعي باهتمام بالغ لدرجة أنه في المادة ٥ من الدستور لجمهورية إيران الإسلامية، جُعل وعي الفقيه الحاكم على المجتمع الإسلامي بظروف العصر أحد شروط أهليته.

هذه المسألة التي عُبر عنها بالأحكام الثابتة والمتغيرة (جوادي آملي، ١٣٦٨: ٩١) تشير إلى الأحكام الفقهية المتغيرة، وهذا التغيير يحدث بطبيعة الحال في ساحة الموضوع أو المسألة. والموضوع للحكم هو بمنزلة العلة للحكم الشرعي (نائيني، ١٣٧٦: ١٤٦). بعبارة أخرى، الحكم لا يوجِد الموضوع؛ بل الحكم تابع للموضوع ويتغير بتغيره (محبي، رفيعي علوي، ١٣٩٧: ١٠). بالطبع، يجب الانتباه إلى أنه في مقابل الموضوعات المتحولة والمتغيرة، وباعتراف الفطرة الإنسانية، توجد بعض الموضوعات العابرة للزمان والمكان التي لا تتغير أحكامها بتغير الظروف الاجتماعية. وفي المسائل الاجتماعية أيضاً تُرى الموضوعات والمسائل المتغيرة والثابتة جنباً إلى جنب، على سبيل المثال: مسائل مثل «الحرية، الأخلاق، العدالة، الروحانية و...» (بيان الخطوة الثانية) هي عابرة للزمان والمكان، وكان حكمها دائماً ثابتاً. ولكن في المقابل تُرى موضوعات اجتماعية متغيرة مثل مسألة الزكاة التي كانت الأموال المشمولة بها في الحكومة النبوية والعلوية مختلفة، أو كأن يسأل بعضهم أمير المؤمنين (ع) عن مسألة الخضاب، بأن رسول الله (ص) أمر بتغطية الشيب بالخضاب لكي لا يستضعفكم العدو، فهل المسألة ما زالت كذلك اليوم؟ في الإجابة على هذا السؤال يقول الإمام (ع) إن هذا الأمر من النبي (ص) كان خاصاً بيوم كان المسلمون فيه قلة، أما اليوم

وقد اتسع الإسلام فقد تغير الحكم وليعمل كل شخص باختياره (نهج البلاغة حكمة ١٧). هذا السؤال والجواب في الرواية يوضح بجلاء تغير الحكم إزاء تغير الموضوع، بل إنه يرتقي بالمسألة مرتبة ويُظهر أن تغير الموضوع يكون أحياناً بسبب تغير الظروف الاجتماعية رغم أن الموضوع نفسه لم يتغير؛ في المسألة المطروحة لم يتغير موضوع الخضاب، بل التغير حدث في الظروف السياسية-الاجتماعية. لذلك، في النظام القانوني الولائي، بالإضافة إلى التغيير في الموضوع، يمكن للتغير في الظروف السياسية-الاجتماعية أن يغير الحكم أيضاً.

٢-٢. المصلحة في الفقه الولائي

من الأدوات الأخرى التي يمتلكها الفقيه الحاكم في المجتمع الإسلامي لتنظيم العلاقات في الظروف الزمانية والمكانية هو عنصر المصلحة. يمكن دراسة المصلحة في مقامين: أحدهما في مرحلة ملاكات الأحكام والتي يُطلق عليها المصلحة القبلية، والآخر في مرتبة تنفيذ الأحكام والذي يُطلق عليه المصلحة البعدية (عليدوست، ١٣٩٦: ٩٤). بالنسبة للمقام الأول، أي مرحلة ملاكات الأحكام، ربما يمكن الادعاء بأن ارتكاز جميع الفقهاء الإسلاميين هو أن جميع الأحكام في مرحلة الملاكات تابعة للمصالح والمفاسد. هذا الارتكاز الفقهي واضح في الفروع الفقهية المطروحة من قبل الفقهاء، إلى درجة يُشعر معها أن هذه التبعية تُعتبر أمراً مسلماً به، وقد تم الاستناد إليها في مواضع مختلفة في الفقه دون أي شك (عرفاني، ١٣٨٨: ١٨). بل يمكن القول إننا نعلم بالجملة أنه لم يُجعل أي حكم دون أخذ المصلحة بعين الاعتبار، حتى لو لم نكن نعلم بتلك المصلحة تفصيلاً (علم الهدى، ١٣٧٦: ٤٣٥)، لأن الله المتعال لا يأمر بشيء قبيح ولا ينهى عن شيء فيه مصلحة (ميرزاي قمي، ١٤٣٠: ١١). لذلك، فإن مراعاة المصلحة على النحو البعدي وجعل الأحكام هو أمر مفروغ منه عند الفقهاء ولا يخالفه أحد.

أما المسألة التي تحتاج إلى اهتمام أكبر، فهي بحث مراعاة المصلحة على النحو البعدي أو في مقام تنفيذ الأحكام والقوانين الإسلامية. وإذا نشأت مصلحة أو مفسدة مختلفة عن المصلحة الأولية في تنفيذ الأحكام، فإن النظام القانوني الولائي يضع عنصر المصلحة في متناول الحاكم الإسلامي ليتمكن من خلاله من تدارك المصلحة الثانوية عبر وضع القانون وتنظيم المجتمع بشكل فعال. بالطبع، ليس لولي المجتمع الخيار في مراعاة المصلحة ليستخدمها متى شاء، بل إعمال المصلحة هو وظيفته وهو إلزامي، وجميع أوامره وقوانينه مشروطة بمراعاة المصلحة، ومن دون المصلحة فإن قوانينه وأوامره غير نافذة. ولكن إذا صدرت قوانينه وأوامره بناءً على المصلحة، فإن اتباع قانونه وأمره واجب على جميع المسلمين (صدر، ١٤٠٣: ١١٦). ويجب الانتباه بالطبع إلى أن المراد من هذه المصلحة هو مصلحة المجتمع، ومصلحة النظام والمجتمع في الشريعة الإسلامية مقدمة على جميع الأحكام والقوانين، ويجب على الجميع - حتى الولي

– أن يتبعوها (خميني، ١٣٨٩: ١١٦). على سبيل المثال، في الشريعة الإسلامية المقدسة، أُعلن عن حرمة احتكار بعض السلع الأساسية، ولكن إذا رأى الحاكم الإسلامي، بناءً على ظروف المجتمع، مصلحة في إعلان منع احتكار موارد أخرى لتأمين المصالح العامة، فيجب على جميع الناس إطاعته (صدر، ١٤٠٣: ١١٦). أو إذا اقتضت مصلحة المجتمع الإسلامي، فمن الممكن للولي أن يسلب الملكية من شخص أو مجموعة من الأشخاص (مطهري، ١٣٧٤: ٨٥). وبناءً عليه، بالنظر إلى ابتناء الأحكام الإسلامية على مصالح ومفاسد يمكن كشفها بواسطة عقل وعلم البشر، وكذلك كون التشريع في الإسلام على نحو القضايا الحقيقية، فإن ذلك يوفر للمجتهد إمكانية وضع قوانين مختلفة وإصدار فتاوى مختلفة في ظروف زمانية ومكانية متنوعة، وفي الواقع يُشخّص أن شيئاً ما حلال في زمان وحرام في زمان آخر، ومتى يكون واجباً ومتى مستحباً (مطهري، ١٣٨٠: ٥٦). لذا، يمكن للفقيه أن يقوم بالتنظيم الفعال للمجتمع بناءً على المصلحة الاجتماعية بما يتناسب مع الظروف المتغيرة للمجتمع.

هنا، وتجنباً للإطالة، تمت الإشارة فقط إلى موردين من العناصر التحولية للفقه الموجودة تحت تصرف الفقيه الحاكم، ولكن القواعد والعناصر التي تؤدي إلى تحول الفقه هي أكثر من ذلك بكثير، ودراسة هذه العناصر التحولية تحتاج بحد ذاتها إلى بحث مستقل. كان هدفنا في هذا القسم مجرد بيان أنه خلافاً لبعض التصورات الخاطئة التي اعتبرت الفقه الإسلامي متصلباً وغير قابل للتحول، مما أوقع القانون الإسلامي في تحديات تبعاً لذلك، فإنه في النظام القانوني الولائي والفقه الولائي توجد قدرات للتنسيق والمواكبة مع المجتمع.

٣. الفقه الولائي والقانون: تباين إم تفاعل

القانون هو هيكل وقالب لإدارة المجتمع وتنظيم العلاقات الاجتماعية، وبطبيعة الحال فإن القانون يمتلك مصادر تتناسب مع الثقافة والمباني الفكرية لكل مجتمع يُنفذ فيه القانون. في المجتمعات الإسلامية أيضاً، وبالنظر إلى أن الجهاز الذي يجب افتراضه في النظام الفكري الإسلامي هو علم الفقه، فإن الفقه يُعتبر أهم مصدر للقانون (حاجي ده آبادي، ١٣٧٩: ١١). ولكن في هذا الالتقاء والتفاعل، لم يُلتفت إلى مسألة مهمة جداً وهي أن لكل منهما مقتضياته الخاصة، وهذه المسألة أدت إلى عدم الانسجام بينهما؛ لأن القانون يمتلك مباني خاصة ويتم استنباطه وتفسيره وفقاً لمنهج محدد من مصادر خاصة، بالإضافة إلى أن القانون قد ظهر في سياق تاريخي وثقافي خاص وله أهداف محددة (حكمت نيا وآخرون، ١٣٩٨: ٢). بعبارة أوضح، دخل القانون إلى حيز الوجود في إطار النزعة الفردية والمركزية الإنسانية، ويتشكل بناءً على مشيئة وإرادة الشعب والحكومة. أما الفقه، فهو مبين للإرادة التشريعية للشارع المقدس التي يسعى

الفقيه لكشفها بالأدوات الأصولية (أميني، ١٣٧٩: ١). لذا، فإن المصدر المانح للمشروعية في الفقه هو إرادة الشارع المقدس، في حين أن المصدر المانح للمشروعية في القانون هو الشعب والإرادة العامة.

كما أن للقانون مقتضيات ومعايير تعارض الفقه الإسلامي؛ مثل أن القانون يتولى مسؤولية ضمان الحقوق الأساسية للمواطنين، ولا يفرق بينهم من حيث التأنيث والتذكير أو كونهم مسلمين أو غير مسلمين (راسخ، ١٣٨٥: ١٧). أما في الفقه، فالأمر ليس كذلك، حيث يتم التمييز بين المواطنين المختلفين؛ فعلى سبيل المثال في الفقه الإسلامي، دية الكافر هي عُشر دية المسلم، أو دية المرأة نصف دية الرجل. أو أن وظيفة القانون هي تأمين المصالح العامة، في حين أن هدف الفقه الإسلامي هو تأمين مصالح المسلمين. ولذا، فلن يتم تأمين أي من مقتضيات القانون عبر الفقه، ولا يوجد تناسب بينهما، وقد لا يكون من الصواب تأمين محتوى القانون عبر الفقه الإسلامي.

في دراسة هذا التحدي، يبدو أن أصل التحدي صحيح وهذا الاختلاف موجود؛ لأن الفقه الإسلامي تشكل في نموذج محورية الله، ومهمته هي تنفيذ الأوامر الشرعية (ضيائي فر، ١٣٨٧: ٢)، ويقدم محورية المجتمع على محورية الفرد (إيزدهي، ١٣٩٤: ٦). أما هدف القانون الحديث والنظام القانوني فهو إلغاء أي إرادة تعلو على القانون (Fenwick & Phillipson ,2003: 3) وتبعا لهذه الاختلافات الجذرية في مجال التكوين والأهداف والمفاهيم، أصبح التفاعل بينهما صعباً، وعند الالتقاء يسعى كل منهما للتحرك نحو أهدافه، والنتيجة الطبيعية لذلك هي عدم الانسجام وعدم التجانس بينهما. ومن الطبيعي أنه من خلال الجمع بينهما قد لا نتمكن من الوصول إلى النتيجة المنشودة. بالطبع، هذا في حال كان المراد من القانون هو القانون المنبثق عن أنظمة خاصة مثل النظام القانوني النابع من الأفكار الليبرالية الديمقراطية، وكما ذُكر سابقاً فهما غير منسجمين والجمع بينهما غير صحيح. ولكن السؤال هو: هل جميع الأنظمة القانونيه في العالم منسجمة مع بعضها؟ هل القانون والنظام القانوني النابع من النظريات الاشتراكية منسجم مع النظام القانوني لليبرالية؟ أو مثلاً، هل النظام القانوني الروماني-الجرماني منسجم مع نظام القانوني الأنجلوساكسوني؟ بطبيعة الحال الجواب سلبي؛ لأن كل واحد من هذه الأنظمة القانونيه قد تشكل في نموذج (بارادايم) خاص ويمتلك أهدافه الخاصة والمميزة، ولذا فإن الجمع بينها أيضاً خطأ. ولكن إذا كان مرادنا من القانون هو القانون المنبثق عن الشريعة الإسلامية والنظام القانوني الإسلامي، فإن العلاقة بينهما هي العينية (التطابق)، ولا يُرى أي تعارض بينهما. وقد عُرض سابقاً أن الشريعة الإسلامية ترتكز على النظام القانوني الولائي، والفقه بقدراته قادر من داخل النظام القانوني الولائي على تدوين قانون مناسب للمجتمع، قانون يمكنه تنظيم الحياة الحديثة.

بسبب عدم الانتباه إلى هذه المسألة، وهي أن لكل نظام قانوني منشأه الخاص، حاول البعض إدخال

القانـون ذي الرؤيـة الليبراليـة إلـى النظـام القانونـي للمجتمعـات الإسـلامية ودمجـه مـع الفقـه، ممـا تسـبب اليـوم فـي ظهـور مثـل هـذه التحديـات. هـذا فـي حيـن يجـب أن يكـون النظـام القانونـي متناسـباً مـع أي مجتمـع يُـراد إيجـاد النظـام فيـه. لـذا، فـي المجتمـع الإسـلامي أيضـاً يجـب الاسـتفادة مـن القـدرات الفقهيـة لتدويـن القانـون. ولكـن هـل يمكـن للفقـه أن يـدوّن قانونـاً ينسـجم مـع الحيـاة الحديثـة للإنسـان المسـلم؟ الإجابـة علـى هـذا السـؤال إيجابيـة، فكمـا اسـتطاع الفقـه فـي العصـور الماضيـة إيجـاد نظـام مطلـوب فـي المجتمعـات، فإنـه اليـوم يمتلـك هـذه القـدرة علـى بنـاء نظـام يتناسـب مـع مجتمـع اليـوم. أساسـاً، إن كـون الفقـه الشـيعي ولائيـاً وابتنـاءه علـى النظـام القانونـي الولائـي هـو مـن أجـل هـذا الغـرض.

بالنظـر إلـى منشـأ تشـكيل الفقـه الولائـي والنظـام القانونـي الولائـي، يجـب تطبيـق الأحـكام الإسـلامية فـي المجتمـع. وشـأن الحكومـة لا يقتصـر علـى تطبيـق أحـكام المعامـلات والعبـادات (بهداونـد، ١٣٨٢: ٥)، بـل يجـب بالإضافـة إلـى ذلـك تنفيـذ الأحـكام والأوامـر السياسـية-الاجتماعية وحتـى الأحـكام المرتبطـة بالمسـائل العسـكرية وتخطيـط المـدن والمـوارد والمعـادن. بعبـارة أدق، يجـب تنفيـذ مجمـوع أحـكام الديـن. إن مسـألة تنفيـذ أحـكام الشـريعة تُسـتفاد أيضـاً مـن آيـات القـرآن الكريـم؛ لأن القـرآن الكريـم يعتبـر إقامـة الصـلاة مـن خصائـص المؤمنيـن (الحـج ٤١)، ومـن الطبيعـي أن إجـراء الأحـكام الإلهيـة فـي المجتمـع يحمـل معـه اللـوازم التنفيذيـة، ويجـب مراعـاة الآليـات المناسـبة للتنفيـذ فيـه. واليـوم أيضـاً، يُعـد القانـون مـن أهـم أدوات تنفيـذ الشـريعة. يجـب فـي تدويـن وتشـريع القانـون مراعـاة الأدبيـات القانونيـة والـروح القانونيـة للشـريعة؛ أي أن تدويـن وتشـريع القانـون يجـب أن يكـون بنـاءً علـى الـروح القانونيـة الإسـلامية (مـددي، ١٣٩٧: ١٥). لـذا، يجـب اكتشـاف الـروح القانونيـة للشـريعة ليكـون الفقيـه الحاكـم قـادراً بنـاءً عليهـا علـى بنـاء النظـام والتنظيـم القانونـي للمجتمـع.

يمتلـك الفقـه الشـيعي قـدرات هائلـة لبنـاء النظـام، ولكـن للاسـتفادة مـن هـذه القـدرات يجـب أولاً أن نتجـاوز فضـاء العبـد والمولـى الـذي كان يخيـم علـى نظامنـا الفقهـي لسـنوات بسـبب الظـروف الزمانيـة والمكانيـة، وأن نكـون قادريـن داخـل الفضـاء القانونـي الـذي صـدرت فيـه الشـريعة علـى اسـتنباط الأوامـر والأحـكام الشـرعية واسـتخراج النظـام القانونـي للفقـه. فـي هـذه الحالـة سـيكون الفقيـه قـادراً علـى اسـتخدام القـدرات العظيمـة للفقـه فـي تشـريع القوانيـن. هنـا نشـير إلـى بعـض القـدرات الفقهيـة لبنـاء النظـام وتشـريع القانـون:

أولاً، جميـع تصرفـات الحاكـم مشـروطة بمراعـاة المصلحـة، والمصلحـة بوصفهـا قـدرة مهمـة تسـاعد الفقيـه فـي تدويـن قوانيـن فعالـة ومتناسـبة مـع المجتمـع، ويجـب علـى الفقيـه أن يبـذل قصـارى جهـده لتحقيـق مصلحـة المجتمـع فـي التقنيـن مـن خـلال الآليـات المناسـبة. ثانيـاً، مـن القـدرات المهمـة للفقـه فـي تدويـن القانـون الفقهـي لـزوم مراعـاة أصـل الرحمـة مـن قبـل ولـي المجتمـع، والـذي تمـت الإشـارة إليـه فـي كلام رسـول اللـه (ص) بالإضافـة إلـى القـرآن الكريـم (آل عمـران: ١٥٩)؛ فالنبـي لا يعتبـر أحـداً صالحـاً للإمامـة والحكـم إلا إذا كان

يتمتع بخصائص إحداها إعمال أصل الرحمة للناس والمجتمع، لدرجة يجب أن يكون فيها الحاكم كالأب الرحيم للناس (الكليني، ١٤٠٧: ٤٠٧). هذا الأصل، الذي هو أحد شروط الحاكم، يُعد قاعدة مهمة جداً وقدرة غنية للغاية يمكن للحاكم استخدامها في التقنين وبناء النظام. القدرة الفقهية الثالثة التي تؤدي، بالإضافة إلى جعل القانون فعالاً، إلى عمل الناس بالقانون بشكل أفضل ومواكبتهم بشكل أحسن لولي المجتمع، هي مسألة تشاور الحاكم الإسلامي مع الناس. وهو حكم أوجب الله المتعال على النبي الأكرم (ص) كحاكم إسلامي مراعاته (آل عمران: ١٥٩)، وبما أن هذا الأمر من الله لرسول الله (ص) كان بصفته حاكماً، فإن هذا التكليف ثابت أيضاً بالنسبة لجميع الحكام من بعده في التشاور مع الناس عند اتخاذ القرار والتشريع والاستفادة من قدراتهم في التشريع.

في النظام القانوني الولائي، توجد قدرات كثيرة للتشريع، ولكن تجنباً لإطالة البحث في هذه الدراسة، تم الامتناع عن ذكرها جميعاً، وذُكرت فقط بضعة موارد على سبيل المثال.

٤. التعايش السلمي

إحدى وظائف القانون في العالم الحديث هي التمهيد لتعايش الأيديولوجيات، والفقه الإسلامي لا يمكنه توفير مثل هذه الأرضية. وبمزيد من التوضيح، كان عصر النهضة بيئة لبروز وظهور تعدد الرؤى، والمعتقدات، والتيارات، والمؤسسات الفكرية والاجتماعية. هذا التنوع الفكري والأيديولوجي انتشر بسرعة أكبر في العصور اللاحقة، خاصة في عصر التنوير، وهذه المسألة بالذات أدت إلى خلق صراعات اجتماعية. وفي خضم هذه التوترات، طرح الفاعلون والتيارات المختلفة، بناءً على نموذج المركزية الإنسانية، ادعاءات لصالحهم، وكانوا يدافعون عنها بالاستناد إلى مفاهيم مثل الكرامة الإنسانية والحقوق الذاتية، وطالبوا بضمان تلك الادعاءات ومأسستها. وكانت نتيجة النظريات المتمحورة حول الإنسان هي نفي أي أفضلية قبلية في الحياة الاجتماعية-السياسية للإنسان، وإرساء مبدأ المساواة في حق تقرير المصير، ونفي شرعية حق السيادة المسبقة للأفراد أو الجماعات. وبالنظر إلى التنوع والتعدد الفكري والعرقي والديني و...، كان لزاماً السيطرة على هذه الأفكار لمنع الفوضى الاجتماعية باستخدام قواعد وقوانين فوق أيديولوجية. لذلك، يجب أن تكون جميع الهياكل الاجتماعية والأفعال الاجتماعية للناس منبثقة عن قواعد عامة الشمول لا يمكن أن تنشأ من أيديولوجيا معينة (راسخ، ١٣٨٦: ١١-١٧). بناءً على ذلك، فإن استخدام الفقه الإسلامي كمصدر للقانون لا يمكن أن يكون صحيحاً؛ لأن الفقه الإسلامي ناشئ عن أيديولوجيا خاصة هدفها بيان تكاليف المسلمين وتنفيذ أوامر الدين الإسلامي، ولا يحترم الحقوق الإنسانية للبشر الآخرين.

في دراسة هذا التحدي، يجب الانتباه أولاً إلى أن حقوق الإنسان لها أنواع مختلفة؛ فبعض الحقوق

يمتلكها الإنسان من حيث كونه إنساناً، وبعض الحقوق ناتجة عن الفروق التكوينية، وكذلك بعض حقوق الإنسان هي حقوق مكتسبة. في الإسلام، تم احترام حقوق الفئة الأولى لجميع من يتمتعون بالكرامة الإنسانية، مثل حق الحياة (المائدة : ٣٢) أو حق المحاكمة العادلة الذي يمكن ملاحظته في السيرة العملية لأمير المؤمنين (ع)، حيث رأى الإمام درعه في يدي رجل غير مسلم، وبعد إنكار الرجل، تابع الإمام المسألة عبر الطرق القانونية، وفي النهاية أصدرت المحكمة حكماً لصالح الرجل غير المسلم (ثقفي، ١٤١٠: ٧٤، ابن الأثير، ١٣٨٥: ٤٠١). وبالنظر إلى حجية سيرة المعصومين (ع)، فإن هذه القصة تكشف عن مراعاة الحقوق الإنسانية للأفراد في المجتمع الإسلامي؛ لأنه لو لم تكن مراعاة حقوق غير المسلمين لازمة، لاستطاع الإمام التمسك بسلطته واسترداد الدرع من الشخص غير المسلم.

أما بالنسبة للحقوق الناشئة عن الفروق التكوينية، فيجب القول إن المساواة غير مقبولة في الفقه الإسلامي من هذا الحيث؛ لأن قبول المساواة في هذه الحالة يعني تجاهل الفروق الطبيعية للأفراد، وهو عين اللاعدالة. والحقوق المتساوية تكتسب معنى عندما تكون الظروف متساوية أيضاً (جوان آراسته، ١٣٩٧: ٨٥-١١٧). لذا فإن قبول المساواة في هذا الفرض هو ظلم للأفراد، تماماً كما هو الحال في الحقوق المكتسبة حيث قَبِل الجميع بأن المساواة لا معنى لها وأن قبول المساواة هو ظلم للبشر.

التعايش السلمي في رؤية الإسلام هو قيمة وهدف (كريمي نيا، ١٣٨٤: ٢). ولكن التعايش السلمي مبني على أصول، أحد هذه الأصول هو الحوار المنطقي بين التيارات الدينية والاجتماعية. وتؤكد الشريعة الإسلامية أيضاً على ضرورة التفاعل البناء مع النحل المختلفة، وتدعو إلى الحوار العقلاني المحوري حول الأخلاق (النحل: ١٢٥). من منظور القرآن الكريم، ليس الحوار مجرد أداة لاكتشاف الحقيقة وتمييز الحق من الباطل، بل هو أداة استراتيجية في إيجاد حلول للمشاكل في مقام العمل وحل الخلافات الاجتماعية. يمكن ملاحظة هذا الأسلوب في دعوة النبي الأكرم (ص) لمخالفيه إلى قبول المشتركات. إن قبول الحوار والدعوة إليه له لوازم مثل الاعتراف بالحقوق الاجتماعية وضمان حق حرية التعبير والعقيدة. إن الفقه الإسلامي الذي يدعو إلى الحوار، والمستعد للجلوس للحوار في أي مسألة، وهو الذي يدعو بنفسه إلى الحوار، يمنع بطبيعة الحال عدم الاحترام والتعاملات العنيفة ولا يعترف بها، بل يسعى لإيجاد طريق لرفع الخلاف والتسالم (موحدي ساوجي، ١٣٩٣: ٤). لم يسع الفقه الإسلامي يوماً لتعامل عنيف مع المخالفين فكرياً وعقائدياً (رفيعي، ١٣٩٦: ٩)، وكان داعماً للتعايش السلمي. وفي إطار الأحكام الشرعية، اعترف رسمياً بتأمين مصالح غير المسلمين في المجتمع الإسلامي.

أحد الأصول الأخرى للتعايش السلمي هو حرية العقيدة والتعبير عنها. إن القرآن الكريم، بوصفه أحد مصادر الفقه والنظام القانوني الولائي، رفض صراحةً الإجبار في قبول الدين، وذم الإيمان الذي لا يُبنى

على الاختيار والرضا القلبي (طباطبائي، ١٤١٧: ٣٤٧). وقد انعكست هذه الحرية في اختيار الدين في آيات متعددة من القرآن، وأبرز هذه الآيات هي الآية ٢٥٦ من سورة البقرة المباركة التي نصت على أنه لا إكراه في الدين. هذه الآية الشريفة، سواء فُسرت على نحو القضية الخبرية الحاكية عن واقع تكويني أو على نحو الإنشاء والتشريع، فهي دلالة واضحة على رفض وبطلان أي إجبار في قبول الدين (موحدي ساوجي، ١٣٩٣: ٧). لذلك، ووفقاً للآية الشريفة، يُعد أي إجبار في اختيار الدين توجهاً غير مشروع. بالإضافة إلى ذلك، جرت سنة الله على أن يختار البشر دينهم بحرية، لأن الله كان قادراً تكويناً على إجبار الناس على اختيار الدين (يونس ٩٩). وبما أن الله لم يفعل ذلك، فهذا دليل على سنة الله التكوينية في حرية اختيار الدين والعقيدة.

إن لازمة قبول حرية العقيدة هي أداء الشعائر الدينية بحرية والمشاركة في البرامج الدينية والعقائدية لكل فرد، وقد قبل الفقه الإسلامي هذه الحرية والتي أُشير إليها في المادتين ٢٣ و ٢٦ من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية. ولكن في الفقه الإسلامي، شأنه شأن الأنظمة القانونية الأخرى، هذه الحرية مقبولة إلى الحد الذي لا تتعرض فيه للنظام العام للمجتمع ولا تؤدي إلى الفوضى. لذلك، فإن الفقه الإسلامي بوصفه نظاماً قانونياً ولائياً قد هيأ أرضية التعايش السلمي، وفي الوقت نفسه يسعى لجعل النظام القانوني للإسلام جارياً وسارياً في المجتمع.

النتيجة

في هذا البحث، تمت دراسة تحديات تفاعل الفقه الإسلامي والقانون الحديث، وبمقاربة وصفية-تحليلية بُذلت محاولة لتقديم آليات للتنسيق والمواكبة بين القانون والفقه. شملت هذه التحديات مباحث مثل:

مصدر مشروعية القانون. في النظام القانوني، مصدر مشروعية القانون هو الإرادة العامة، وفي النظام القانوني الولائي، الإرادة التشريعية والولائية لله المتعال هي المصدر المانح للمشروعية للقانون. ولكن الاهتمام بمباحث مثل تأمين المصلحة العامة والمنفعة العامة بواسطة القانون وولي المجتمع ووظائفه في سد فراغات المجتمع، يجعل من الممكن إقامة تفاعل بناء بين الفقه الإسلامي والقانون.

إمكانية القابلية للتحول كانت المسألة الأخرى التي حظيت بالاهتمام. على الرغم من أنه في النظرة الأولية قد يبدو أن الفقه الإسلامي لا يمتلك القدرة على التحول والتنسيق مع التغيرات الاجتماعية، إلا أن الماهية الولائية للفقه الشيعي وقواعد مثل تأمين المصلحة ودور الزمان والمكان في الاجتهاد، تظهر القدرات التحولية والديناميكية للفقه الشيعي في التشريع وتقنين المجتمع.

إن الاختلاف في الأهداف وفضاء تشكل الفقه الإسلامي والقانون، وإن كان يؤدي إلى عدم انسجامهما

وبالتالي عدم الفاعلية في الإدارة الاجتماعية، إلا أن هذه النقطة تصدق عندما يكون المراد من القانون هو القوانين العرفية. أما بين القانون الإسلامي والفقه الإسلامي فلا تُرى ازدواجية في إدارة المجتمع، والعلاقة بينهما هي العينية.

المسألة الأخرى التي طُرحت لنفي القانون الإسلامي كانت مسألة التعايش السلمي، والتي يُظهر التقرير الصحيح للفقه الإسلامي أن الفقه الإسلامي في قالب النظام القانوني الولائي يسعى لتأمين المصالح الأساسية للجميع – حتى غير المسلمين – في المجتمع. بالطبع، هذه المسألة لا تنفي الاختلاف في الحقوق المكتسبة.

في نهاية المطاف، يُظهر هذا البحث، من خلال أخذ النظام القانوني الولائي بعين الاعتبار، أن الفقه الشيعي، بالنظر إلى ماهيته الولائية، قادر على تصميم نظام قانوني يتناسب مع المجتمع الحديث. ويمكن للفقه الولائي أن يعمل كأساس لبناء النظام القانوني في المجتمع الإسلامي.

المصادر والمراجع

قرآن كريم

نهج‌البلاغه

١ـ المصادر باللغة العربية

ابن الأثير، عزّ الدين ابوالحسن علي بن محمد. (١٣٨٥ هـ ق). الكامل في التاريخ. دار صادر.

الصدر، شهيد سيد محمدباقر. (١٤٠٣ هـ ق). **الفتاوي الواضحه وفقا لمذهب اهل‌البيت**. دار التعارف للمطبوعات.

النجفي، الشيخ محمد حسن. (١٣٦٢ هـ ش). جواهرالكلام في شرح شرائع الاسلام (محمود قوچاني). دارإحياء التراث العربي.

الثقفي، ابراهيم بن محمد. (١٤١٠ هـ ق). الغارات (عبدالزهرا حسيني). دارالكتاب الاسلامي.

الحر العاملي، محمد بن حسن. (١٤٠٩ هـ ق). وسائل‌الشيعه. مؤسسة آل‌البيت.

الخميني، روح الله(١٣٧٥). التعادل و التراجيح. موسسه تنظيم و نشر آثار امام خميني (ره).

الخميني، روح الله. (١٣٨٥ هـ ق). كتاب البيع. موسسه تنظيم و نشر آثار امام خميني (ره).

الراغب الأصفهاني، حسين بن محمد. (١٤١٢ هـ ق). مفردات الفاظ القرآن (صفوان عدنان داودي). دارالعلم_الدارالشاميه.

الطباطبائي، محمدحسين. (١٤١٧ هـ ق). الميزان (الطبعة الخامسة). موسسه النشر الإسلامي.

علم‌الهدي، علي بن حسين (سيد مرتضي). (١٣٧۶ هـ ش). الذريعه الي اصول الشريعه. جامعة طهران. مؤسسة انتشارات و چاپ.

الكليني، أبوجعفر، محمد بن يعقوب. (١٤٠٧ هـ ق). الكافي (الطبعة الرابعة). دارالكتب الاسلاميه.

الميرزاي القمي، أبوالقاسم بن محمدحسن. (١٤٣٠ هـ ق). القوانين المحكمة في الاصول (رضا حسين صبح). احياء الكتب الاسلامية.

النائيني، محمدحسين. (١٣٧۶ هـ ش). فوائد الاصول (محمدعلي كاظمي الخراساني). مؤسسة النشر الإسلامي

٢ـ المصادر باللغة الفارسية

اصلانی فیروز، کاظم، و کاظمینی، سید محمدحسین. (١٣٩٠). مفهوم حاکمیت قانون و برداشت از آن با تأکید بر قانون اساسی ج.ا.ا. مطالعات انقلاب اسلامی، (٢۶).

امینی، علیرضا. (١٣٧٩). فقه و مسأله قانون. پژوهش و حوزه، (٣).

ایزدهی، سجاد. (١٣٩۴). ماهیت فقه‌سیاسی. حقوق اسلامی، (۴۴).

ایزدهی، سید سجاد. (۱۹۹۳). مصلحت در فقه سیاسی شیعه. سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

بهداروند، محمدمهدی. (۱۳۸۲). ولایت فقیه یا ولایت فقه: تعامل یا تقابل؟. حکومت اسلامی، (۲۹).

پروین، خیرالله. (۱۳۹۴). جستاری بر اندیشه دادرسی اساسی در جهان. مطالعات حقوق تطبیقی، ۶(۱).

جوادی آملی، عبدالله. (۱۳۶۸). ولایت فقیه: رهبری در اسلام. مرکز نشر فرهنگی رجاء.

جوادی آملی، عبدالله. (۱۳۷۸). ولایت فقیه: ولایت فقاهت و عدالت. مرکز نشر اسراء.

جوان‌آراسته، حسین. (۱۳۹۷). حقوق بشر در اسلام. پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

جودی نعمت، اکرم. (۱۳۸۶). بازنگری و تحول قوانین در نظام حقوقی و قانون‌گذاری. نشریه فقه و حقوق خانواده (ندای صادق)، (۴۷).

حاجی‌ده‌آبادی، احمد. (۱۳۷۹). فقه و قانون‌نگاری. قبسات، (۱۵ و ۱۶).

حائری یزدی، مهدی. (بی‌تا). حکمت و حکومت. بی‌جا: بی‌نا.

حکمت‌نیا، محمود، معلی، مهدی، و کاظمینی، سید محمدحسین. (۱۳۹۸). درآمدی بر نظریه حقوقی اسلامی. تحقیقات بنیادی علوم انسانی، (۱۴).

خمینی، روح‌الله. (۱۳۷۸). ولایت فقیه: حکومت اسلامی. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).

خمینی، روح‌الله. (۱۳۸۹). صحیفه امام. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).

راسخ، محمد. (۱۳۸۵). ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون. مجلس و راهبرد، (۵۱).

راسخ، محمد. (۱۳۸۶). مدرنیته و حقوق دینی. نامه مفید، (۶۴).

زیبایی‌نژاد، محمدرضا، و سبحانی، محمدتقی. (۱۳۸۶). درآمدی بر نظام شخصیت زن در اسلام. دفتر مطالعات و تحقیقات زنان مرکز مدیریت حوزه‌های خواهران.

ضیائی‌فر، سعید. (۱۳۸۷). اهداف علم فقه: دنیوی و اخروی بودن علم فقه. فقه، (۳).

طباطبایی، محمدحسین. (۱۳۷۴ هـ ش). ترجمه تفسیر المیزان (ناصر مکارم شیرازی). چاپ پنجم.

عرفانی، محمد. (۱۳۸۸). بررسی جایگاه مصلحت در فقه شیعه و اهل‌سنت. کوثر معارف، (۹).

علی‌دوست، ابوالقاسم. (۱۳۹۶). فقه و مصلحت. انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه.

عمیدزنجانی، عباسعلی. (۱۳۸۷). مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. مجد.

قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل. (۱۳۹۵ هـ ش). بایسته‌های حقوق اساسی (چاپ ۵۲). نشر میزان.

کاتوزیان، ناصر. (۱۴۰۳ هـ ش). گامی به سوی عدالت. میزان.

کریمی‌نیا، محمدمهدی. (۱۳۸۴). دیدگاه اسلام درباره همزیستی مسالمت‌آمیز. بصیرت، (۳۵).

محبی، جلیل، و رفیعی علوی، سید احسان. (۱۳۹۷). دیالکتیک فقه و واقعیت اجتماعی: بررسی قاعده ثابت و متغیر به‌مثابه الگوی نظام‌سازی در امر اجتماعی. دین و قانون، (۲۰).

مددی، سید احمد. (۱۳۹۷). نظام قانونی ولایی در فقه و اصول (یحیی عبداللهی). بی‌جا: بی‌نا.

مصباح یزدی، محمدتقی. (۱۳۹۱). جامعه و تاریخ از دیدگاه قرآن. سازمان تبلیغات اسلامی: شرکت چاپ‌ونشر بین‌الملل.

مطهری، مرتضی. (۱۳۷۴). آشنایی با علوم اسلامی. صدرا.

مطهری، مرتضی. (۱۳۸۰). اسلام و مقتضیات زمان. صدرا.

مطهری، مرتضی. (۱۳۹۰). اصول فقه، فقه. صدرا.

معرفت، محمدهادی. (۱۳۷۷). ولایت فقیه. موسسه فرهنگی تمهید.

موحدی ساوجی، محمدحسن. (۱۳۹۳). همزیستی مسالمت‌آمیز انسان‌ها از دیدگاه قرآن و نظام بین‌المللی حقوق بشر. مجله حقوق بشر، دوره نهم.

موسوی خلخالی، محمدمهدی. (۱۳۸۰). حاکمیت در اسلام یا ولایت فقیه. دفتر انتشارات اسلامی.

نوایی، علی‌اکبر. (۱۳۷۷). توانمندی فقه در اداره نظام اسلامی. پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، (۱۲).

هادوی تهرانی، مهدی. (۱۳۷۷). حکومت اسلامی. کتاب نقد، (۷).

یزدانیان، علیرضا. (۱۳۸۹). قلمرو فقه در حقوق موضوعه ایران. پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم‌انسانی، سال دهم(۲)

References

Alam al-Huda, Ali ibn Husayn (Sayyid Murtada). (1997). *Al-Dhari'ah ila Usul al-Shari'ah*. University of Tehran, Institute for Publication and Printing. [In Arabic]

Al-Hurr al-Amili, Muhammad ibn Hasan. (1988). *Wasa'il al-Shi'ah*. Al al-Bayt Institute. [In Arabic]

Alidoust, A. (2017). *Jurisprudence and expediency*. Research Institute for Culture and Islamic Thought Publications. [In Persian]

Al-Khomeini, Ruhollah. (1965). *Kitab al-Bay'*. Institute for the Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works. [In Arabic]

Al-Khomeini, Ruhollah. (1996). *Al-Ta'adul wa al-Tarajih*. Institute for the Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works. [In Arabic]

Al-Kulayni, Abu Ja'far, Muhammad ibn Ya'qub. (1986). *Al-Kafi* (4th ed.). Dar al-Kutub al-Islamiyyah. [In Arabic]

Al-Mirza al-Qummi, Abu al-Qasim ibn Muhammad Hasan. (2008). *Al-Qawanin al-Muhkamah fi al-Usul* (Reza Husayn Sabh, Ed.). Ihya al-Kutub al-Islamiyyah. [In Arabic]

Al-Na'ini, Muhammad Husayn. (1997). *Fawa'id al-Usul* (Muhammad Ali Kazimi al-Khorasani, Ed.). Islamic Publishing Institute. [In Arabic].

Al-Najafi, Sheikh Muhammad Hasan. (1983). *Jawahir al-Kalam fi Sharh Shara'i' al-Islam* (Mahmoud Quchani, Ed.). Dar Ihya al-Turath al-Arabi. [In Arabic]

Al-Raghib al-Isfahani, Husayn ibn Muhammad. (1991). *Mufradat Alfaz al-Qur'an* (Safwan Adnan Dawudi, Ed.). Dar al-Ilm – Dar al-Shamiyyah. [In Arabic]

Al-Sadr, Shahid Sayyid Muhammad Baqir. (1983). *Al-Fatawa al-Wadihah according to the school of Ahl al-Bayt*. Dar al-Ta'aruf lil-Matbu'at. [In Arabic]

Al-Tabataba'i, Muhammad Husayn. (1996). *Al-Mizan* (5th ed.). Islamic Publishing Institute. [In Arabic]

Al-Thaqafi, Ibrahim ibn Muhammad. (1989). *Al-Gharat* (Abd al-Zahra Husseini, Ed.). Dar al-Kitab al-Islami. [In Arabic]

Amid Zanjani, A. (2008). *Foundations of constitutional law of the Islamic Republic of Iran*. Majd. [In Persian]

Amini, A. (2000). Jurisprudence and the issue of law. *Pazhuhesh va Howzeh*, (3). [In Persian]

Behdarvand, M. M. (2003). Guardianship of the jurist or guardianship of jurisprudence: Interaction or confrontation? *Islamic Government*, (29). [In Persian]

Erfani, M. (2009). Examining the place of expediency in Shiite and Sunni jurisprudence. *Kowsar Ma'arif*, (9). [In Persian]

Fenwick, Helen and Gavin Phillipson (2003) *Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights*. New York: Cavendish Publishing.

Hadavi Tehrani, M. (1998). Islamic government. *Kitab-e Naqd*, (7). [In Persian]

Haeri Yazdi, M. (n.d.). *Wisdom and governance*. No publisher. [In Persian]

Hajidehabadi, A. (2000). Jurisprudence and law-writing. *Qabasat*, (15 & 16). [In Persian]

Hekmatnia, M., Mo'alli, M., & Kazemini, S. M. H. (2019). An introduction to Islamic legal theory. *Fundamental Research in Humanities*, (14). [In Persian]

Ibn al-Athir, Izz al-Din Abu al-Hasan Ali ibn Muhammad. (1966). *Al-Kamil fi al-Tarikh*. Dar Sadir. [In Arabic]

Izedi, S. (2015). The nature of political jurisprudence. *Islamic Law*, (44). [In Persian]

Izedi, S. S. (1993). *Expediency in Shiite political jurisprudence*. Research Institute for Culture and Islamic Thought Publications. [In Persian]

Javadi Amoli, A. (1989). *Guardianship of the jurist: Leadership in Islam*. Raja Cultural Publishing Center. [In Persian]

Javadi Amoli, A. (1999). *Guardianship of the jurist: Guardianship of jurisprudence and justice*. Esra Publishing Center. [In Persian]

Javan Arasteh, H. (2018). *Human rights in Islam*. Research Institute of Hawzah and University. [In Persian]

Joudi Ne'mat, A. (2007). Review and transformation of laws in the legal system and legislation. *Journal of Family Jurisprudence and Law (Neday-e Sadegh)*, (47). [In Persian]

Kariminia, M. M. (2005). Islam's view on peaceful coexistence. *Basirat*, (35). [In Persian]

Katouzian, N. (2024). *A step toward justice*. Mizan. [In Persian]

Khomeini, R. (1999). *Guardianship of the jurist: Islamic government*. Institute for the Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works. [In Persian]

Khomeini, R. (2010). *Sahifeh-ye Imam*. Institute for the Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works. [In Persian]

Madadi, S. A. (2018). *The legal system of guardianship in jurisprudence and principles* (Y. Abdollahi, Ed.). No publisher. [In Persian]

Ma'refat, M. H. (1998). *Guardianship of the jurist*. Tamehid Cultural Institute. [In Persian]

Mesbah Yazdi, M. T. (2012). *Society and history from the perspective of the Qur'an*. Islamic Propagation Organization: International Printing and Publishing Company. [In Persian]

Mohabbi, J., & Rafiei Alavi, S. E. (2018). The dialectic of jurisprudence and social reality: Examining the fixed and variable rule as a model of systematization in social affairs. *Religion and Law*, (20). [In Persian]

Motahari, M. (1995). *An introduction to Islamic sciences*. Sadra. [In Persian]
Motahari, M. (2001). *Islam and the requirements of time*. Sadra. [In Persian]
Motahari, M. (2011). *Principles of jurisprudence, jurisprudence*. Sadra. [In Persian]
Mousavi Khalkhali, M. M. (2001). *Governance in Islam or guardianship of the jurist*. Islamic Publications Office. [In Persian]
Movahedi Savoji, M. H. (2014). Peaceful coexistence of human beings from the perspective of the Qur'an and the international human rights system. *Human Rights Journal*, 9th series. [In Persian]
Navai, A. A. (1998). The capability of jurisprudence in governing the Islamic system. *Islamic Social Research*, (12). [In Persian]
Parvin, K. (2015). An inquiry into the idea of constitutional adjudication in the world. *Comparative Law Studies, 6*(1). [In Persian]
Qazi Shariat Panahi, S. A. (2016). *Requirements of constitutional law* (52nd ed.). Mizan Publishing. [In Persian]
Rasekh, M. (2006). Intrinsic and accidental characteristics of law. *Majlis and Rahbord*, (51). [In Persian]
Rasekh, M. (2007). Modernity and religious law. *Nameh-ye Mofid*, (64). [In Persian]
Tabatabai, M. H. (1995). *Translation of Tafsir al-Mizan* (N. Makarem Shirazi, Trans.) (5th ed.). [In Persian]
Yazdanian, A. (2010). The scope of jurisprudence in Iranian statutory law. *Critical Research Journal of Humanities Texts and Programs*, 10(2). [In Persian]
Ziaei-Far, S. (2008). Objectives of the science of jurisprudence: Worldly and otherworldly nature of jurisprudence. *Fiqh*, (3). [In Persian]
Zibaeinejad, M. R., & Sobhani, M. T. (2007). *An introduction to the system of women's personality in Islam*. Office of Women's Studies and Research, Center for the Management of Sisters' Seminaries. [In Persian]

Legal Studies for Islamic Countries

Volume 2, Issue 2, 2026

The Impact of Central Bank Independence on the Effectiveness of Financial Institution Supervision: A Comparative Study of the Jurisdictions of Iraq and France

Ayatollah Jalili[1] and Ali Ahmed Ali Alobeidi[2]

1. Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Email: a.jalili@qom.ac.ir
2. Corresponding author, PhD student, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Email: lawyer.ali.iq@gmail.com

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:
Received 25 February 2026
Received in revised form 10 March 2026
Accepted 06 June 2026
Published online 06 July 2026

Keywords:
Central Bank, independence, financial Institution, supervision, Iraq, France.

Abstract

This study examines the relationship between central banks' independence and the effectiveness of financial institution supervision through a comparative legal analysis of the Iraqi and French legal frameworks. Although the laws of both jurisdictions formally recognize central bank independence, the extent to which such independence translates into effective supervisory performance remains shaped by significant differences in their legislative, institutional, and governance structures. Against this background, the study analyzes the legal foundations and safeguards of central bank independence, examines the supervisory powers vested in central banks, and assesses how institutional, functional, and financial independence may contribute to the effectiveness of financial supervision and the maintenance of monetary and financial stability. The research adopts a comparative analytical methodology based on an examination of relevant legislative and regulatory provisions, selected fiqhi opinions, and pertinent official and international reports. The findings indicate that, despite the formal recognition of central bank independence, the Central Bank of Iraq Law No. 56 of 2004 contains shortcomings concerning the legal safeguards governing the dismissal of the Governor and members of the Board, as well as uncertainties regarding the Bank's financial independence. These shortcomings may limit the effective exercise of its supervisory functions. By contrast, the French framework, operating within the broader institutional structure of the European System of Central Banks, incorporates more developed safeguards for central bank autonomy, while also providing mechanisms for institutional accountability and oversight. The study concludes that formal legal recognition of central bank independence is insufficient to ensure effective supervision. Effective independence requires a coherent set of institutional, functional, and financial safeguards, accompanied by transparent accountability, reporting, and disclosure mechanisms. Accordingly, the study recommends revising the Iraqi legal framework governing central bank independence, particularly with respect to tenure protections, decision-making autonomy, and financial safeguards, while drawing selectively on relevant aspects of the French experience and adapting them to Iraq's specific legal and institutional context. Such reforms could strengthen the effectiveness of financial institution supervision and contribute to greater monetary and financial stability.

Cite this article: Jalili, A., & Ali Alobeidi, A.A., (2026). The Impact of Central Bank Independence on the Effectiveness of Financial Institution Supervision: A Comparative Study of the Jurisdictions of Iraq and France, *Legal Studies in Islamic Countries*, *2 (2)*. 40-60. https://doi.org/10.22091/10.22091/lsic.2026.17204.1114

©Author(s) retain the copyright and full publishing rights
10.22091/lsic.2026.17204.1114 Publisher: University of Qom
https://lsic.qom.ac.ir/article_4766.html?lang=en

البحوث القانونية للدول الاسلامية

المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٢٦

أثر استقلالية المصرف المركزي في كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية: دراسة قانونية مقارنة (العراق و فرنسا)

آيةالله جليلي[١] و علي أحمد علي العبيدي[٢]

١. أستاذ مساعد، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قم، قم، إيران. a.jalili@qom.ac.ir

٢. المؤلف المسئول، طالب دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قم، قم، إيران. lawyer.ali.iq@gmail.com

معلومات المقالة

نوع المادة:
مقالة محكّمة

تاريخ المقال:
تاريخ الاستلام: ٢٠٢٦/٠٢/٢٥
تاريخ المراجعة: ٢٠٢٦/٠٣/١٠
تاريخ القبول: ٢٠٢٦/٠٦/٠٦
تاريخ النشر: ٢٠٢٦/٠٧/٠٦

الكلمات الرئيسة:
استقلالية المصرف المركزي، الرقابة على المؤسسات المالية، الإطار القانوني، القانون العراقي، التجربة الفرنسية، الكفاءة الرقابية، الاستقرار النقدي والمالي.

الملخّص

تتناول هذه الدّراسة أثر استقلالية البنك المركزي في كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية، من خلال مقارنة قانونية بين تجربتي العراق وفرنسا. ورغم إقرار قوانين البلدين بمبدأ الاستقلالية، فإنّ أثر هذا المبدأ على فعاليّة الرقابة، في ظلّ اختلاف البنى التشريعية والمؤسسية بين النظامين، لا يزال مجالاً خصباً للبحث لم يُحط بالقدر الكافي من الدراسة التحليلية المقارنة. وتهدف الدّراسة إلى تحليل الإطار القانوني للاستقلالية، وتبيين اختصاصات البنك المركزي الرقابية، وقياس أثر أبعادها المؤسسية والوظيفية والمالية في تحسين الأداء الرقابي وتعزيز الاستقرار النقدي والمالي. وقد اعتمدت الدّراسة المنهج التحليلي المقارن، القائم على تحليل النصوص التشريعية، واستقراء الآراء الفقهية، وتقصّي مضامين التقارير الرسمية والدولية ذات الصلة. وتوصّلت الدّراسة إلى أن قانون البنك المركزي العراقي رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤، رغم إقراره صراحةً لاستقلالية البنك يعتريه قصورٌ في نصوصه المتعلقة بضمانات عزل المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة، فضلاً عن غموض في ترتيبات الاستقلال المالي، ممّا يحدّ من فعالية الرقابة. في المقابل توفّر التجربة الفرنسية في إطار النظام الأوروبي للبنوك المركزية، ضمانات مؤسسية متكاملة جعلتها نموذجاً أكثر كفاءة في تحقيق التوازن بين الاستقلال والمساءلة. وخلصت الدّراسة إلى أن تعزيز الاستقلال الفعّال يتطلّب إصلاحاً تشريعياً واضحاً، لا سيما في ما يخصّ الحماية القانونية لقرارات البنك وضمانات تمويله، مع إرساء آليات شفافة للمساءلة والإفصاح. وتوصي الدراس، في ضوء ما تقدّم بإعادة النظر في النصوص القانونية العراقية المنظّمة لاستقلالية البنك المركزي، والاستفادة من عناصر التجربة الفرنسية بما يتلاءم مع خصوصية النظام القانوني والمؤسسي في العراق، وذلك بما ينعكس إيجاباً على كفاءة الرقابة واستدامة الاستقرار المالي.

الاقتباس: جليلي، آيةالله و علي العبيدي، علي أحمد. (١٤٤٨). أثر استقلالية المصرف المركزي في كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية: دراسة قانونية مقارنة (العراق و فرنسا)، البحوث القانونية للدول الاسلامية، ٢(٢). صص: ٦٠-٤٠. https://doi.org/10.22091/10.22091/lsic.2026.17204.1114

يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر وحقوق النشر الكاملة

10.22091/lsic.2026.17204.1114

الناشر: جامعة قم

https://lsic.qom.ac.ir/article_4766.html?lang=ar

المقدمة

تُعـدُّ اسـتقلالية المصـرف المركـزي أحـد الركائـز الجوهريـة التـي يقـوم عليهـا التنظيـم القانونـي للسـلطة النقديـة فـي الـدول المعاصـرة، لمـا لهـا مـن انعكاسـات مباشـرة علـى تحقيـق الاسـتقرار النقـدي والمالـي، وكفـاءة الرقابـة علـى المؤسسـات الماليـة. وقـد حظـي هـذا المبـدأ باهتمـام متزايـد فـي التشـريعات المقارنـة، خاصـة فـي أعقـاب الأزمـات الماليـة العالميـة التـي أثبتـت أن فعاليـة الرقابـة المصرفيـة ترتبـط ارتباطـاً وثيقـاً بوجـود مصـرف مركـزي متمتـع باسـتقلال قانونـي ومؤسسـي يكفـل لـه ممارسـة اختصاصاتـه النقديـة والرقابيـة بعيـداً عـن الضغوط السياسـية والإداريـة، مـع بقائـه خاضعـاً لمبـدأ المشـروعية وآليـات المسـاءلة القانونيـة. وبنـاءً علـى ذلـك، لـم تعـد اسـتقلالية المصـرف المركـزي مجـرد امتيـاز تنظيمـي، بـل تحولـت إلـى ضمانـة قانونيـة لحمايـة الاقتصـاد الوطنـي وتعزيـز الثقـة فـي القطـاع المالـي، وهـو مـا دفـع التشـريعات الوطنيـة والدوليـة إلـى إرسـاء قواعـد قانونيـة متينـة تكفـل هـذه الاسـتقلالية، سـواء مـن خـلال منـح المصـرف المركـزي الشـخصية المعنويـة والاسـتقلال المالـي والإداري، أو مـن خـلال تحصيـن قراراتـه الفنيـة مـن أي تدخـل خارجـي. وفـي هـذا السـياق، نجـد أن المشـرع العراقـي قـد أقـر اسـتقلالية البنـك المركـزي العراقـي بموجـب قانـون رقـم (٥٦) لسـنة ٢٠٠٤، ونـص علـى اختصاصاتـه فـي المحافظـة علـى اسـتقرار الأسـعار والإشـراف علـى المؤسسـات الماليـة، فـي حيـن اكتسـب البنـك المركزي الفرنسـي اسـتقلاليته فـي إطـار النظـام الأوروبـي للبنـوك المركزيـة، اسـتناداً إلـى أحـكام معاهـدة عمـل الاتحـاد الأوروبـي والنظـام الأساسـي للنظـام الأوروبـي للبنـوك المركزيـة، وهـو مـا عـزز كفـاءة الرقابـة علـى القطـاع المالـي الفرنسـي. ورغـم اتفـاق النظاميـن علـى مبـدأ الاسـتقلالية، فـإن الفـروق فـي البيئـة التشـريعية والمؤسسـية بيـن العـراق وفرنسـا تطـرح تسـاؤلات جوهريـة حـول مـدى كفايـة الضمانـات القانونيـة للاسـتقلالية فـي كل نظـام، ومـدى انعكاسـها الفعلـي علـى كفـاءة الرقابـة المصرفيـة.

وقـد تناولـت دراسـات سـابقة هـذا الموضـوع مـن جوانـب متعـددة؛ إذ اهتـم بعضهـا بتحليـل مفهوم الاسـتقلالية

وأبعادها النظرية، مثل دراسة ثويني (٢٠٠٩) التي ركزت على استقلالية البنك المركزي العراقي وعلاقتها بالسياسة الاقتصادية، في حين تطرقت دراسات أخرى إلى قياس مدى الاستقلالية في بعض الدول العربية، كدراسة جميل ورسمي (٢٠١٥) التي قاست استقلالية البنك المركزي الأردني. كما تناولت أعمال زغير وعبد القادر (٢٠٢١) التنظيم القانوني للبنك المركزي العراقي في إطار مقارن، ودرست حسين وخلف (٢٠٢١) أثر الاستقلالية في تحقيق الاستقرار النقدي في العراق. وعلى الصعيد الدولي، قدمت دراسات كل من كوينتن وتايلور (٢٠٠٢) ودال أورتو ماس وآخرون (٢٠٢٠) أطراً نظرية متقدمة حول الاستقلالية التنظيمية والرقابية، في حين ركزت تقارير لجنة بازل للرقابة المصرفية (٢٠١٢) ومجلس الاتحاد الأوروبي (٢٠١٣) على الممارسات الفضلى في هذا المجال. إلا أن الملاحظ – من خلال استقراء هذه الدراسات – أن معظمها تناول موضوع استقلالية المصرف المركزي إما من زاوية السياسة النقدية بمعزل عن الرقابة، أو من منظور وطني دون مقارنة موسعة بين أنظمة قانونية مختلفة البنى، أو ركز على جانب من جوانب الاستقلالية دون تقديم رؤية متكاملة تربط بين الاستقلال بجميع أبعاده وكفاءة الرقابة على المؤسسات المالية، خاصة في ظل غياب دراسة مقارنة شاملة بين تجربتي العراق وفرنسا من هذا المنطلق. ومن ثم، يكمن الخلل العلمي الذي يسعى هذا البحث إلى سدّه في الحاجة إلى دراسة تحليلية مقارنة تجمع بين تحليل النصوص التشريعية والوقوف على التطبيقات العملية، وتربط بصورة منهجية بين استقلالية المصرف المركزي وكفاءة الرقابة على المؤسسات المالية في نظامين قانونيين مختلفين، وهما النظام العراقي الذي يستند إلى تشريع وطني، والنظام الفرنسي الذي يعمل في إطار أوروبي موحد.

فبالرغم من إقرار كل من التشريع العراقي والفرنسي بمبدأ استقلالية المصرف المركزي، إلا أن مدى كفاية الضمانات القانونية المقررة لهذه الاستقلالية، ومدى تأثيرها في فعالية الرقابة على المؤسسات المالية، لا يزال يثير إشكالات قانونية وعملية متعددة، خاصة في ظل اختلاف البنية المؤسسية والتشريعية بين البلدين. وتتبلور مشكلة البحث في السؤال الرئيس الآتي: إلى أي مدى يسهم التنظيم القانوني لاستقلالية المصرف المركزي في تعزيز كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية، وما أوجه القصور في القانون العراقي، وإمكانات الاستفادة من التجربة الفرنسية في تطويره؟ وينبثق عن هذا السؤال تساؤلات فرعية تتعلق بمفهوم الاستقلالية وأساسها القانوني، وحدود الاختصاصات الرقابية، وأبرز التحديات التي تواجه الاستقلالية، وأوجه الاختلاف بين النظامين. وتتبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول موضوعاً قانونياً معاصراً يحظى باهتمام متزايد في الفقه والتشريعات المقارنة، إذ تبرز أهميته العلمية في إلقاء الضوء على الإطار القانوني المنظّم للاستقلالية، وتحليل مدى تأثيرها في أداء الوظيفة الرقابية من خلال دراسة مقارنة بين التشريعين العراقي والفرنسي، كما تكمن أهميته العملية في تشخيص أوجه القصور في التنظيم القانوني العراقي، واقتراح

حلول تشريعية مستفيدة من التجربة الفرنسية، بما يسهم في تعزيز استقلالية البنك المركزي العراقي ورفع كفاءة الرقابة ودعم الاستقرار المالي (زغير وعبد القادر، ٢٠٢١: ص ٢١١-٢١٤). ويسعى هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، أبرزها: بيان مفهوم استقلالية المصرف المركزي وأبعادها القانونية، وتحليل الأساس القانوني لها في التشريعين العراقي والفرنسي، وتوضيح اختصاصات المصرف المركزي الرقابية، وبيان أثر الاستقلالية في تعزيز كفاءة الرقابة وتحقيق الاستقرار المالي، وتحليل التطبيقات القانونية لها في كلا البلدين، وتشخيص المعوقات القانونية والعملية التي تحد منها، والاستفادة من التجربة الفرنسية في تقديم مقترحات لتطوير الإطار التشريعي العراقي، وصولاً إلى استخلاص نتائج وتوصيات تعزز فعالية الرقابة على المؤسسات المالية. ولتحقيق هذه الأهداف، اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة لاستقلالية المصرف المركزي واختصاصاته الرقابية، والوقوف على مضمونها وآثارها القانونية، مع الاستعانة بالاتجاهات الفقهية والتقارير الرسمية ذات الصلة، كما اعتمدت على المنهج المقارن للموازنة بين التشريع العراقي والتشريع الفرنسي، وبيان أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما، وصولاً إلى استخلاص النتائج واقتراح المعالجات التشريعية المناسبة التي يمكن الإفادة منها في تطوير الإطار القانوني العراقي بما ينسجم مع أفضل الممارسات المقارنة. وقد رُتِّب البحث في مبحثين رئيسين؛ يتناول الأول الإطار القانوني لاستقلالية المصرف المركزي وأثرها في الرقابة على المؤسسات المالية، ويندرج تحته مطلبان: ماهية الاستقلالية وأسسها القانونية، والعلاقة بين الاستقلالية والرقابة. ويتناول الثاني التطبيقات القانونية لاستقلالية المصرف المركزي والتحديات المقارنة، ويتضمن مطلبين: التطبيقات العملية في العراق وفرنسا، والتحديات والمقترحات لتطوير الاستقلالية. ويلي ذلك خاتمة تشمل أبرز النتائج والتوصيات، ثم قائمة بالمصادر والمراجع المعتمدة.

المبحث الأول: الإطار القانوني لاستقلالية المصرف المركزي وإثرها في الرقابة على المؤسسات المالية

أصبحت استقلالية المصرف المركزي من الموضوعات الرئيسة في القانون المالي والمصرفي، لما تمثله من ضمانة قانونية لتحقيق الاستقرار النقدي والمالي، ولما تؤديه من دور محوري في تعزيز كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية. فقد أثبتت التجارب المقارنة أن نجاح المصرف المركزي في أداء وظائفه، ولا سيما الرقابية منها، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى تمتعه باستقلال قانوني ومؤسسي يحصّن قراراته من التدخلات السياسية والإدارية، مع بقائه خاضعاً لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية والمساءلة القانونية. ولم يعد دور المصرف المركزي مقتصراً على إدارة السياسة النقدية والمحافظة على استقرار الأسعار، وإنما اتسع ليشمل

الإشراف على المصارف والمؤسسات المالية، ومراقبة التزامها بالضوابط القانونية والتنظيمية، بما يسهم في حماية النظام المالي والحد من المخاطر التي قد تهدد استقراره. وانطلاقاً من هذه الأهمية، اتجهت التشريعات الحديثة إلى وضع إطار قانوني يحدد مفهوم استقلالية المصرف المركزي وضماناتها وآليات ممارستها، باعتبارها وسيلة لتحقيق المصلحة العامة وليست امتيازاً للمصرف المركزي. ويبرز هذا الاتجاه بصورة واضحة في التشريعين العراقي والفرنسي، وإن اختلفت الأسس القانونية والتنظيمية التي يقوم عليها كل منهما. وعليه، يقتضي الأمر بيان ماهية استقلالية المصرف المركزي، ثم تحديد الأساس القانوني الذي تستند إليه في كلا النظامين، تمهيداً لبيان أثرها في كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية (كوينتن وتايلور، ٢٠٠٢: ص ٣؛ لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢:ص ٢٧).

المطلب الأول: ماهية استقلالية المصرف المركزي وإسسها القانونية

يمثل تحديد مفهوم استقلالية المصرف المركزي الأساس الذي تُبنى عليه جميع الأحكام القانونية المتعلقة باختصاصاته وصلاحياته الرقابية، إذ إن تحديد مضمون الاستقلالية ينعكس بصورة مباشرة على حدود العلاقة بين المصرف المركزي والسلطات العامة، وعلى مدى قدرته في اتخاذ القرارات الفنية والرقابية بعيداً عن التأثيرات الخارجية. ورغم أن أغلب التشريعات لم تضع تعريفاً صريحاً لهذا المفهوم، فإن الفقه القانوني استقر على أن استقلالية المصرف المركزي تعني تمتعه بمجموعة من الضمانات القانونية والمؤسسية التي تكفل له ممارسة اختصاصاته بحرية وحياد، دون تدخل من السلطة التنفيذية أو غيرها من الجهات، مع بقائه ملتزماً بأحكام الدستور والقانون وخاضعاً للمساءلة القانونية. ولأن استقلالية المصرف المركزي تقوم على عناصر متعددة ولا تقتصر على جانب واحد، فإن دراسة هذا المطلب تستوجب تناول مفهوم الاستقلالية وأنواعها المختلفة، ثم بيان الأساس القانوني الذي تستند إليه في كل من العراق وفرنسا. لذلك سيُخصص الفرع الأول لبيان مفهوم استقلالية المصرف المركزي وصورها الرئيسة، في حين يتناول الفرع الثاني الأساس القانوني لاستقلالية المصرف المركزي في التشريعين العراقي والفرنسي، وصولاً إلى تحديد مدى كفاية الضمانات القانونية المقررة في كل منهما (ثويني، ٢٠٠٩: ص ٢؛ دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ١٦-١٨).

الفرع الأول: مفهوم استقلالية المصرف المركزي وإنواعها

لم يرد في التشريعات المقارنة تعريف جامع لاستقلالية المصرف المركزي، الأمر الذي دفع الفقه إلى وضع تعريفات متعددة تتفق في جوهرها على أن الاستقلالية تعني قدرة المصرف المركزي على ممارسة اختصاصاته القانونية، ولا سيما في مجال السياسة النقدية والرقابة على المؤسسات المالية، بعيداً عن أي تأثير سياسي أو إداري قد يخل بحيادية قراراته أو يضعف من كفاءتها. ومن ثم فإن الاستقلالية لا تعني

الانفصال عن الدولة، وإنما تعني استقلالاً وظيفياً وإدارياً ومالياً في إطار القانون، مع استمرار خضوع المصرف المركزي للرقابة القضائية ولمبدأ المساءلة والشفافية. وتتخذ استقلالية المصرف المركزي عدة صور متكاملة، يأتي في مقدمتها الاستقلال المؤسسي، الذي يقصد به تمتع المصرف المركزي بشخصية قانونية مستقلة، وعدم خضوعه لتوجيهات السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصاته، بما يضمن حياد قراراته واستمرارها في خدمة المصلحة العامة. ويُعد هذا النوع الأساس الذي تقوم عليه بقية صور الاستقلال، إذ لا يمكن الحديث عن استقلال وظيفي أو مالي دون وجود كيان مؤسسي مستقل قانوناً (ثويني، ٢٠٠٩، ص ٢؛ دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ١٦-١٨).

أما الاستقلال الوظيفي فيتمثل في حرية المصرف المركزي في تحديد الوسائل المناسبة لتنفيذ أهدافه القانونية، وممارسة سلطاته الرقابية وإصدار التعليمات والضوابط المنظمة لعمل المؤسسات المالية، دون تدخل من أي جهة خارجية، بما يضمن سرعة اتخاذ القرار وفاعليته في مواجهة المخاطر المالية (دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ١٦-١٧).

ويُقصد بالاستقلال المالي تمتع المصرف المركزي بميزانية مستقلة، وإدارة موارده المالية بصورة تمكنه من أداء مهامه بكفاءة، دون الاعتماد على التمويل الحكومي الذي قد يؤثر في حياد قراراته. ويعد هذا النوع من الاستقلال من الضمانات المهمة لاستمرار عمل المصرف المركزي بعيداً عن الضغوط المالية (زغير وعبد القادر، ٢٠٢١: ص ٢١٢؛ دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ٣٥-٣٦).

أما الاستقلال الشخصي فيتعلق بالضمانات القانونية المقررة لمحافظ المصرف المركزي وأعضاء مجلس إدارته، من حيث طريقة تعيينهم، ومدة ولايتهم، والحالات المحددة قانوناً لإنهاء خدماتهم، بما يحول دون التأثير في قراراتهم عن طريق التهديد بالعزل أو الإعفاء غير المشروع، وهو ما يعزز استقلال القرار الرقابي ويحافظ على استقرار الإدارة النقدية (جميل ورسمي، ٢٠١٥: ص ٢٣٤؛ قانون البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٤: ص ٢١-٢٢).

ومن ثم، فإن هذه الصور لا تعمل بصورة منفصلة، وإنما تتكامل فيما بينها لتشكّل منظومة قانونية متماسكة تهدف إلى تمكين المصرف المركزي من أداء وظائفه النقدية والرقابية بكفاءة وموضوعية، الأمر الذي ينعكس بصورة مباشرة على سلامة النظام المالي وتعزيز الثقة بالمؤسسات المالية (دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ١٦-١٨).

الفرع الثاني: الأساس القانوني لاستقلالية المصرف المركزي في التشريعين العراقي والفرنسي

تستند استقلالية المصرف المركزي إلى مجموعة من القواعد القانونية التي تكفل له ممارسة اختصاصاته النقدية والرقابية بعيداً عن التدخلات السياسية أو الإدارية، مع بقائه خاضعاً لمبدأ المشروعية والمساءلة

القانونية. وتختلف مصادر هذه الاستقلالية باختلاف النظام القانوني للدولة، إلا أن الغاية منها تظل واحدة، وهي ضمان اتخاذ القرارات النقدية والرقابية وفق اعتبارات فنية تحقق الاستقرار النقدي والمالي (كوينتن وتايلور، ٢٠٠٢: ص ٣، ١٢؛ دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ١٨).

في العراق، نظم قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ M الأساس القانوني لاستقلالية البنك المركزي، إذ نص في المادة (٢) على تمتعه بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، كما أكد أن البنك يمارس صلاحياته باستقلال لتحقيق أهدافه القانونية، وفي مقدمتها المحافظة على استقرار الأسعار وتعزيز نظام مالي مستقر. ومنح القانون البنك المركزي سلطات تنظيمية ورقابية واسعة على المصارف والمؤسسات المالية، بما يعزز قدرته على أداء وظيفته الرقابية بعيداً عن التأثيرات الخارجية، مع خضوعه في الوقت ذاته لأحكام القانون والرقابة القضائية عند الاقتضاء (قانون البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٤: ص ١٣-١٥، ٤٣؛ زغير وعبد القادر، ٢٠٢١: ص ٢٢٨).

أما في فرنسا، فإن الأساس القانوني لاستقلالية البنك المركزي لا يقتصر على التشريع الوطني، وإنما يستند إلى المنظومة القانونية للاتحاد الأوروبي، ولا سيما المادة (١٣٠) من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي، التي تحظر على البنك المركزي الأوروبي والبنوك المركزية الوطنية تلقي التعليمات من حكومات الدول الأعضاء أو من أي جهة أخرى عند ممارسة الاختصاصات المقررة لها. كما كرّس النظام الأساسي للنظام الأوروبي للبنوك المركزية والبنك المركزي الأوروبي (البروتوكول رقم ٤) المبدأ ذاته في المادة (٧). ولا تُفهم هذه الاستقلالية بوصفها إعفاءً من المساءلة؛ إذ تقترن قانوناً بمتطلبات التقارير والشفافية والرقابة القضائية والديمقراطية، بما يحمي القرار الفني من التدخل الخارجي من دون أن يخرجه عن إطار المشروعية. ومن ثم، يشترك النظامان العراقي والفرنسي في إقرار مبدأ الاستقلال، مع اختلاف مستوى الضمانات المؤسسية ومصادرها القانونية (الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٦: ص ١٠٤؛ البروتوكول رقم ٤، ٢٠١٦: ص ٢٣٣؛ دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ١٨).

المطلب الثاني: العلاقة بين استقلالية المصرف المركزي والرقابة على المؤسسات المالية

تُعد العلاقة بين استقلالية المصرف المركزي وممارسة الرقابة على المؤسسات المالية من الموضوعات التي حظيت باهتمام متزايد في الفقه القانوني المعاصر، وذلك بعد أن أثبتت الأزمات المالية أن نجاح المصرف المركزي في أداء وظيفته الرقابية يرتبط بمدى تمتعه باستقلال قانوني ومؤسسي يكفل له اتخاذ القرارات اللازمة بعيداً عن الاعتبارات السياسية أو الضغوط الإدارية. فاستقلالية المصرف المركزي لا تُعد هدفاً قائماً بذاته، وإنما وسيلة قانونية لتمكينه من ممارسة اختصاصاته بكفاءة وحياد، بما يحقق حماية النظام المالي ويعزز الثقة بالمؤسسات المالية. ومن ثم، فإن دراسة هذه العلاقة تقتضي الوقوف أولاً على الاختصاصات

الرقابية التي يمارسها المصرف المركزي، ثم بيان مدى إسهام استقلاليته في رفع كفاءة تلك الرقابة وتحقيق الاستقرار المالي (كوينتن وتايلور، ٢٠٠٢: ص ٣، ٨).

الفرع الأول: اختصاصات المصرف المركزي في الرقابة على المؤسسات المالية

تُعد الرقابة على المؤسسات المالية من أهم الوظائف التي يضطلع بها المصرف المركزي في الأنظمة القانونية الحديثة، إذ لم يعد دوره يقتصر على إصدار العملة أو إدارة السياسة النقدية، وإنما امتد ليشمل الإشراف على سلامة عمل المصارف والمؤسسات المالية الأخرى، بما يضمن حماية المودعين والمحافظة على استقرار النظام المالي. ويستند هذا الدور إلى نصوص قانونية تمنح المصرف المركزي صلاحيات تنظيمية ورقابية واسعة تمكنه من متابعة نشاط المؤسسات المالية والتحقق من التزامها بالتشريعات والتعليمات النافذة (زغير وعبد القادر، ٢٠٢١: ص ٢١٠ـ٢١١؛ لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢: ص ٢٦ـ٢٧).

وتتمثل أبرز هذه الاختصاصات في منح التراخيص للمصارف والمؤسسات المالية، ومراقبة مدى توافر الشروط القانونية اللازمة لممارسة النشاط المصرفي، فضلاً عن متابعة أوضاعها المالية والإدارية بصورة مستمرة. كما يملك المصرف المركزي صلاحية إصدار التعليمات والضوابط الرقابية المتعلقة بإدارة المخاطر، وكفاية رأس المال، والسيولة، والحوكمة، والامتثال لمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إلى جانب إجراء أعمال التفتيش الميداني والمكتبي، واتخاذ التدابير القانونية المناسبة عند ثبوت وجود مخالفات قد تؤثر في سلامة المؤسسة المالية أو في استقرار القطاع المصرفي ويشمل الاختصاص الرقابي للمصرف المركزي كذلك إلزام المؤسسات المالية بتقديم البيانات والإفصاحات المالية الدورية، وتحليل هذه البيانات للتأكد من سلامة مراكزها المالية وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها. كما يتابع المصرف المركزي مدى التزام تلك المؤسسات بالمعايير المحاسبية والرقابية الدولية، ولا سيما المبادئ الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، بما يعزز من كفاءة الإدارة المالية ويحد من المخاطر النظامية. وإلى جانب ذلك، يباشر المصرف المركزي إجراءات التدخل المبكر عند ظهور مؤشرات التعثر أو ضعف الملاءة المالية، من خلال إلزام المؤسسة بتصحيح أوضاعها أو فرض قيود على بعض أنشطتها، وصولاً إلى اتخاذ التدابير القانونية التي تكفل حماية حقوق المودعين والمحافظة على استقرار السوق المالية (قانون المصارف العراقي، ٢٠٠٤: ص ٧٠ـ٧٣؛ لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢: ص ٣٤، ٣٩ـ٤٠).

وفي العراق، منح قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ M وقانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ M البنك المركزي سلطات واسعة في مجال الإشراف والرقابة على المصارف، بما يشمل إصدار التعليمات، وطلب المعلومات، والقيام بعمليات التفتيش، واتخاذ التدابير التصحيحية وفرض الجزاءات الإدارية عند مخالفة أحكام القانون. أما في فرنسا، فتُمارس الرقابة الاحترازية في إطار آلية الإشراف

المصرفي الموحد بواسطة البنك المركزي الأوروبي، وبالتعاون مع السلطة الوطنية المختصة في فرنسا، وفق توزيع قانوني يميز بين الإشراف المباشر على المؤسسات ذات الأهمية والإشراف الذي تنفذه السلطات الوطنية تحت إطار أوروبي موحد. ويسهم هذا التنظيم في توحيد المعايير الرقابية وتعزيز الاستقرار المالي، مع تقليل أثر الاعتبارات السياسية الوطنية في القرارات الإشرافية (قانون البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٤: ص ٤٣؛ مجلس الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٣: ص ٧٤، ٨١).

الفرع الثاني: إثر الاستقلالية في تعزيز كفاءة الرقابة وحماية الاستقرار المالي

إن منح المصرف المركزي قدراً كافياً من الاستقلالية يسهم بصورة مباشرة في تعزيز كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية، لأن القرارات الرقابية تتطلب في كثير من الأحيان سرعة في اتخاذها وحياداً في تنفيذها، بعيداً عن أي اعتبارات سياسية أو اقتصادية قصيرة الأجل. فكلما تمتع المصرف المركزي باستقلال قانوني ومؤسسي واضح، ازدادت قدرته على تطبيق القواعد الرقابية بصورة متساوية على جميع المؤسسات المالية دون تمييز أو تدخل، وهو ما يعزز الثقة بالنظام المصرفي ويحد من المخاطر التي قد تهدد استقراره.

وتنعكس الاستقلالية كذلك على قدرة المصرف المركزي في ممارسة الرقابة الاحترازية بصورة فعالة، إذ تمنحه حرية وضع السياسات الرقابية وإصدار التعليمات الملزمة للمؤسسات المالية استناداً إلى المعايير الفنية والقانونية، دون التأثر بالضغوط الخارجية. كما تتيح له تطوير أدوات الإشراف والرقابة بما يتلاءم مع التطورات التي يشهدها القطاع المالي، ولا سيما في ظل تزايد المخاطر المرتبطة بالابتكار المالي والتكنولوجيا الرقمية واتساع نطاق الخدمات المصرفية الإلكترونية. ومن ثم، فإن الاستقلالية تعد ضمانة أساسية لتمكين المصرف المركزي من الاستجابة السريعة للمتغيرات الاقتصادية واتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة قبل تحول المخاطر إلى أزمات مالية (لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢: ص ٣٤، ٣٩ـ٤٠).

كما أن الاستقلالية تمكن المصرف المركزي من التدخل المبكر لمعالجة أوجه القصور التي قد تظهر في أداء المؤسسات المالية، سواء من خلال فرض إجراءات تصحيحية، أو تشديد متطلبات الرقابة، أو اتخاذ التدابير القانونية التي تحول دون تفاقم المخاطر. ويؤدي هذا التدخل المبكر إلى الحد من احتمالات تعثر المؤسسات المالية، وتقليل انتقال آثار الأزمات إلى بقية مكونات النظام المالي، وهو ما ينعكس إيجاباً على حماية المودعين والمستثمرين والمحافظة على الاستقرار المالي. وقد أثبتت التجارب المقارنة أن ضعف استقلال السلطة النقدية يؤدي في كثير من الأحيان إلى تأخير اتخاذ القرارات الرقابية أو إخضاعها للاعتبارات السياسية، وهو ما قد يسهم في تفاقم الأزمات المالية ويقوض الثقة بالقطاع المصرفي. وفي هذا السياق، يظهر الفرق بين التجربتين العراقية والفرنسية في نطاق الممارسة المؤسسية للاستقلالية. ففي العراق، منح المشرع البنك المركزي استقلالاً قانونياً من خلال قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦)

لسنة ٢٠٠٤ M، إلا أن فعالية هذه الاستقلالية تبقى مرتبطة بمدى احترامها عملياً وعدم التأثير في قراراته الرقابية. أما في فرنسا، فإن استقلالية البنك المركزي الفرنسي تستند إلى الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي، ولا سيما مع خضوعه لآلية الإشراف المصرفي الموحد بقيادة البنك المركزي الأوروبي، الأمر الذي عزز من استقلال القرار الرقابي ووحّد معايير الإشراف على المؤسسات المصرفية داخل منطقة اليورو. ومع ذلك، فإن استقلالية المصرف المركزي لا تعني إعفاءه من الرقابة أو المساءلة، بل ينبغي أن تقترن بآليات قانونية تضمن الشفافية والإفصاح عن أعماله، حتى يتحقق التوازن بين استقلاله في ممارسة اختصاصاته وخضوعه للمساءلة أمام السلطات المختصة. ويتحقق ذلك من خلال نشر التقارير الدورية، والالتزام بمتطلبات الإفصاح، والخضوع للرقابة البرلمانية أو القضائية في الحدود التي لا تمس استقلال القرار الفني. ومن ثم، فإن الاستقلالية الفاعلة هي تلك التي تمنح المصرف المركزي الحرية اللازمة لأداء مهامه، وفي الوقت ذاته تُلزمه بالعمل في إطار القانون وتحقيق أهدافه المتمثلة في حماية الاستقرار النقدي والمالي وضمان سلامة المؤسسات المالية، وهو ما يجعلها إحدى الركائز الأساسية لنجاح النظام الرقابي في كل من العراق وفرنسا، ويؤكد أن الاستقلالية ليست غاية في ذاتها، وإنما وسيلة قانونية لضمان رقابة مصرفية أكثر كفاءة وفعالية وتحقيق الاستقرار المالي المستدام (قانون المصارف العراقي، ٢٠٠٤، ص ٧٢-٧٣؛ مجلس الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٣: ص ٨١، ٨٣؛ دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ١٨).

المبحث الثاني: التطبيقات القانونية لاستقلالية المصرف المركزي والتحديات المقارنة

تمثل التطبيقات القانونية لاستقلالية المصرف المركزي المعيار الحقيقي لقياس مدى فعالية النصوص التشريعية المنظمة لعمله، إذ إن النص على الاستقلالية في القوانين لا يكفي بذاته لتحقيق أهدافها ما لم يقترن بآليات قانونية ومؤسسية تضمن ممارستها عملياً. فالتجارب المقارنة أثبتت أن استقلال المصرف المركزي يكتسب قيمته من خلال انعكاسه على أداء الوظيفة الرقابية، وقدرته على اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية النظام المالي من المخاطر، بعيداً عن الضغوط السياسية أو الاعتبارات الآنية. ومن هنا، فإن دراسة التطبيقات العملية للاستقلالية تكشف مدى نجاح التشريعات في تحقيق التوازن بين استقلال السلطة النقدية وبين خضوعها للمساءلة القانونية، وهو توازن أصبح من أهم متطلبات الحوكمة الرشيدة في الأنظمة المالية الحديثة (دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ٣٤-٣٧).

وتكتسب المقارنة بين العراق وفرنسا أهمية خاصة، لأن كلا النظامين يعترف باستقلالية المصرف المركزي، إلا أن الأساس القانوني وآليات ممارستها يختلفان بصورة واضحة. ففي حين يستند البنك المركزي

العراقي إلى قانون وطني يحدد اختصاصاته وضمانات استقلاله، فإن البنك المركزي الفرنسي يمارس اختصاصاته في إطار النظام الأوروبي للبنوك المركزية، الذي يفرض قواعد موحدة بشأن السياسة النقدية والرقابة المصرفية. وعليه، فإن هذا المبحث يتناول التطبيقات القانونية لاستقلالية المصرف المركزي من خلال بيان التنظيم القانوني في العراق وفرنسا، وصولاً إلى تقييم أثره في كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية (قانون البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٤: ص ١٣؛ الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٦: ص ١٠٤؛ مجلس الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٣: ص ٧٤).

المطلب الأول: التطبيقات العملية لاستقلالية المصرف المركزي في العراق وفرنسا

إن استقلالية المصرف المركزي لا تقاس بوجود النصوص القانونية فحسب، وإنما بمدى انعكاسها على الواقع العملي، ولا سيما في مجال الإشراف والرقابة على المؤسسات المالية. فالتشريع الناجح هو الذي يترجم الاستقلالية إلى صلاحيات فعلية تمكّن المصرف المركزي من اتخاذ القرارات التنظيمية والرقابية بحرية، مع ضمان خضوعه للمساءلة وفقاً للقانون. وانطلاقاً من ذلك، يقتضي البحث بيان الكيفية التي نظم بها كل من المشرع العراقي والمشرع الفرنسي استقلالية المصرف المركزي، ومدى تأثير هذا التنظيم في فعالية الرقابة على المؤسسات المالية. ولهذا الغرض، يقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الأول التنظيم القانوني لاستقلالية البنك المركزي العراقي، بينما يخصص الثاني لدراسة التنظيم القانوني للبنك المركزي الفرنسي في ظل النظام الأوروبي (زغير وعبد القادر، ٢٠٢١: ص ٢٢٢ـ٢٢٣؛ كوينتن وتايلور، ٢٠٠٢: ص ٣).

الفرع الأول: التنظيم القانوني لاستقلالية المصرف المركزي العراقي وإثره في الرقابة

حرص المشرع العراقي على إقرار استقلالية البنك المركزي العراقي بوصفها ضمانة قانونية لتحقيق الاستقرار النقدي وتعزيز سلامة القطاع المصرفي، فجاء قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ M ليؤكد أن البنك المركزي يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ويمارس اختصاصاته بعيداً عن التدخل في قراراته الفنية، بما ينسجم مع الاتجاهات الحديثة في تنظيم عمل المصارف المركزية. ويُلاحظ أن المشرع لم يكتف بالنص على الاستقلالية بوصفها مبدأ عاماً، وإنما عززها بمنح البنك المركزي صلاحيات تنظيمية ورقابية واسعة تمكّنه من تنفيذ أهدافه القانونية (قانون البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٤، ص ١٣-١٥؛ زغير وعبد القادر، ٢٠٢١: ص ٢١١ـ٢١٤).

وتظهر التطبيقات العملية لهذه الاستقلالية من خلال السلطة الممنوحة للبنك المركزي في منح إجازات تأسيس المصارف، والإشراف على نشاطها، وإصدار التعليمات والضوابط الملزمة لها، فضلاً عن إجراء أعمال التفتيش الدوري واتخاذ الإجراءات القانونية بحق المؤسسات المخالفة. كما منح قانون المصارف

رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ M البنك المركزي صلاحيات رقابية تتعلق بمتابعة الملاءة المالية للمصارف، ومراقبة نسب السيولة وكفاية رأس المال، والتأكد من التزامها بقواعد الحوكمة وإدارة المخاطر، بما ينسجم مع المعايير الدولية الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية (قانون البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٤: ص ٤٣ـ٤٤؛ قانون المصارف العراقي، ٢٠٠٤: ص ٢٨ـ٣٠، ٧٠ـ٧٣).

وقد انعكس هذا التنظيم القانوني على تعزيز الدور الرقابي للبنك المركزي، إذ أصبح الجهة المختصة بحماية استقرار القطاع المصرفي والحد من المخاطر التي قد تهدد الثقة بالنظام المالي. إلا أن التطبيق العملي يكشف عن استمرار بعض التحديات، من بينها تداخل بعض الاختصاصات مع الجهات الحكومية الأخرى، فضلاً عن تأثر البيئة الرقابية بالظروف الاقتصادية والسياسية، الأمر الذي قد يحد أحياناً من فاعلية الاستقلالية المقررة قانوناً. لذلك، فإن نجاح الاستقلالية لا يرتبط بالنصوص التشريعية وحدها، وإنما يتطلب بيئة مؤسسية تحترم حدود اختصاص البنك المركزي وتضمن عدم التدخل في قراراته الفنية (زغير وعبد القادر، ٢٠٢١: ص ٢٢٢ـ٢٢٣؛ حسين وخلف، ٢٠٢١: ص ٤١٤).

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لاستقلالية المصرف المركزي الفرنسي في ظل النظام الأوروبي وإثره في الرقابة

يتميز التنظيم القانوني لاستقلالية البنك المركزي الفرنسي بخصوصية واضحة، إذ إنه يرتبط بالنظام القانوني للاتحاد الأوروبي، الذي منح البنك المركزي الأوروبي الدور الرئيس في إدارة السياسة النقدية، مع استمرار البنوك المركزية الوطنية في ممارسة اختصاصاتها ضمن إطار النظام الأوروبي للبنوك المركزية. وقد كرست المادة (١٣٠) من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي مبدأ الاستقلال بصورة صريحة، إذ حظرت على البنك المركزي الأوروبي والبنوك المركزية الوطنية تلقي التعليمات من حكومات الدول الأعضاء أو من أي جهة أخرى عند ممارسة اختصاصاتها، وهو ما يشكل إحدى أقوى الضمانات القانونية لاستقلال السلطة النقدية (الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٦: ص ١٠٤؛ البروتوكول رقم ٤، ٢٠١٦: ص ٢٣٣).

كما عزز النظام الأساسي للنظام الأوروبي للبنوك المركزية والبنك المركزي الأوروبي (البروتوكول رقم ٤) هذا الاتجاه من خلال تنظيم العلاقة بين البنك المركزي الأوروبي والبنوك المركزية الوطنية، وتحديد اختصاصاتها بما يحقق وحدة السياسة النقدية مع الحفاظ على الاستقلال المؤسسي والوظيفي. وفي مجال الرقابة، أسهم إنشاء آلية الإشراف المصرفي الموحد في إسناد المهام الإشرافية المحددة إلى البنك المركزي الأوروبي، بالتعاون مع السلطات الوطنية المختصة، ومنها السلطة الفرنسية للرقابة الاحترازية والحل، الأمر الذي أدى إلى توحيد جانب أساسي من المعايير والإجراءات الرقابية داخل منطقة اليورو (البروتوكول رقم ٤، ٢٠١٦: ص ٢٣٠ـ٨٢٣٣؛ مجلس الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٣: ص ٧٤).[1]

[1] Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

وقد أسهم هذا التنظيم في رفع مستوى الرقابة المصرفية والحد من المخاطر النظامية، من خلال تطبيق قواعد رقابية موحدة تستند إلى معايير قانونية وفنية دقيقة، بعيداً عن الاعتبارات السياسية الوطنية. كما عزز التعاون بين السلطات الأوروبية والوطنية سرعة الاستجابة للأزمات المالية وتحقيق قدر أكبر من الاستقرار المالي داخل الاتحاد الأوروبي. ومن ثم، يتضح أن التجربة الفرنسية تمثل نموذجاً متقدماً في التطبيق القانوني لاستقلالية المصرف المركزي، لما توفره من ضمانات قانونية ومؤسسية انعكست بصورة إيجابية على كفاءة الرقابة وحماية النظام المالي، وهو ما يمكن أن يفيد المشرع العراقي عند تطوير الإطار القانوني المنظم لاستقلالية البنك المركزي واختصاصاته الرقابية (مجلس الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٣: ص ٧٤، ٨١، ٨٣).

المطلب الثاني: التحديات والمقترحات لتعزيز استقلالية المصرف المركزي

تمثل استقلالية المصرف المركزي أحد أهم الضمانات القانونية لتحقيق الاستقرار النقدي والمالي، إلا أن إقرارها في النصوص التشريعية لا يعني بالضرورة تحققها بصورة كاملة في الواقع العملي. فكثيراً ما تواجه المصارف المركزية تحديات قانونية ومؤسسية تؤثر في مدى قدرتها على ممارسة اختصاصاتها باستقلال وحياد، الأمر الذي ينعكس بصورة مباشرة على كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية. كما أن التطورات الاقتصادية والمالية المتسارعة تفرض مراجعة مستمرة للأطر القانونية المنظمة لاستقلالية المصرف المركزي، بما يحقق التوازن بين استقلال السلطة النقدية وخضوعها للمساءلة القانونية. ومن هذا المنطلق، يقتضي البحث الوقوف على أبرز المعوقات التي تحد من استقلالية المصرف المركزي، ثم بيان أهم المقترحات التشريعية التي يمكن أن تسهم في تطوير الإطار القانوني العراقي، في ضوء التجربة الفرنسية وما أفرزته من ممارسات ناجحة في هذا المجال (دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ٣٤ـ٣٧).

الفرع الأول: المعوقات القانونية والعملية التي تحد من استقلالية المصرف المركزي وكفاءة الرقابة

على الرغم من أن التشريعات الحديثة تقر باستقلالية المصارف المركزية، فإن التطبيق العملي يكشف عن وجود عدد من المعوقات القانونية والعملية التي تحد من فعالية هذه الاستقلالية، وتنعكس سلباً على كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية. ويمكن بيان أهم هذه المعوقات على النحو الآتي: (دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ٣٤ـ٣٧).

أولاً: قصور الضمانات القانونية لاستقلالية المصرف المركزي. قد تتضمن بعض التشريعات نصوصاً عامة أو غير دقيقة بشأن حدود استقلالية المصرف المركزي، أو لا توفر ضمانات كافية لحماية قراراته من التدخل الخارجي، الأمر الذي يضعف قدرته على ممارسة اختصاصاته الرقابية باستقلال وحياد، ولا سيما في المسائل المرتبطة بالسياسة النقدية أو فرض الجزاءات على المؤسسات المالية المخالفة (زغير وعبد القادر، ٢٠٢١، ص ٢١٤؛ دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ٣٥ـ٣٧).

ثانياً: التدخلات السياسية والاقتصادية. تُعد الضغوط السياسية من أبرز العوامل التي تؤثر في استقلالية المصرف المركزي، إذ قد تتعرض السلطة النقدية لضغوط تهدف إلى توجيه قراراتها بما ينسجم مع أولويات الحكومة أو الاعتبارات السياسية الآنية، وهو ما يؤدي إلى تأخير اتخاذ الإجراءات الرقابية أو الحد من فعاليتها، ويؤثر في استقرار النظام المالي (كوينتن وتايلور، ٢٠٠٢: ص ٣؛ دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ٨).

ثالثاً: تداخل الاختصاصات بين الجهات الرقابية. يؤدي تعدد الجهات المشرفة على القطاع المالي في بعض الدول إلى ازدواجية في الاختصاصات أو تضارب في القرارات، مما يضعف التنسيق المؤسسي ويؤخر الاستجابة للمخاطر المالية. ولذلك فإن وضوح توزيع الاختصاصات يمثل شرطاً أساسياً لتحقيق رقابة فعالة (لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢: ص٢٧؛ مجلس الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٣: ص ٧٤).

رابعاً: التطور المتسارع للأسواق المالية والتكنولوجيا المالية. يشهد القطاع المالي تطوراً مستمراً نتيجة انتشار الخدمات المصرفية الرقمية والتقنيات المالية الحديثة، وهو ما يفرض على المصرف المركزي تحديث أدواته الرقابية بصورة دائمة، وتطوير الأطر القانونية لمواكبة هذه المستجدات والحد من المخاطر الناشئة عنها.[1]

خامساً: محدودية الموارد الفنية والبشرية. تعتمد فعالية الرقابة على توافر كوادر متخصصة تمتلك الخبرة القانونية والمالية والتقنية، فضلاً عن وجود أنظمة معلومات متطورة. ويؤدي نقص الكفاءات أو ضعف البنية التقنية إلى تقليل قدرة المصرف المركزي على اكتشاف المخالفات وتحليل المخاطر والتدخل في الوقت المناسب (لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢: ص ٢٧).

سادساً: ضعف التعاون وتبادل المعلومات بين الجهات الرقابية. تتطلب الرقابة الحديثة وجود تنسيق مستمر بين المصرف المركزي والجهات الرقابية الوطنية والدولية، ولا سيما في ظل تزايد العمليات المالية العابرة للحدود. ويؤدي ضعف تبادل المعلومات إلى الحد من فعالية الرقابة الوقائية، ويؤخر اكتشاف المخاطر النظامية التي قد تؤثر في الاستقرار المالي. وفي العراق، تبرز بعض هذه المعوقات في الحاجة إلى تعزيز الضمانات العملية لاستقلال البنك المركزي، وتطوير البيئة التشريعية والرقابية بما يتوافق مع المعايير الدولية، فضلاً عن تعزيز التنسيق بين الجهات ذات العلاقة. أما في فرنسا، فرغم قوة الإطار القانوني الذي يكفل استقلال البنك المركزي، فإن التحديات تتمثل في تعقيد الأسواق المالية الأوروبية، وتنامي المخاطر العابرة للحدود، الأمر الذي يستلزم استمرار التعاون بين البنك المركزي الأوروبي والبنك المركزي الفرنسي والهيئات الرقابية الأخرى لضمان كفاءة الإشراف وتحقيق الاستقرار المالي (لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢، ص ٢٧؛ مجلس الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٣: ص ٧٤، ٨٣).

---

[1] Financial Technology (FinTech).

الفرع الثاني: المقترحات التشريعية لتطوير استقلالية المصرف المركزي وتعزيز فعالية الرقابة في ضوء التجربة الفرنسية وإمكانات الإفادة منها في العراق

إن مواجهة التحديات التي تعترض استقلالية المصرف المركزي تقتضي إجراء إصلاحات تشريعية ومؤسسية تكفل تعزيز استقلاله وتمكينه من أداء مهامه الرقابية بكفاءة، مع المحافظة في الوقت ذاته على مبدأ المساءلة القانونية والشفافية. ويمكن عرض أبرز المقترحات على النحو الآتي:

أولاً: تعزيز الضمانات القانونية لاستقلالية المصرف المركزي. يقتضي ذلك مراجعة أحكام قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ M بما يكفل تدعيم استقلال مجلس إدارة البنك ومحافظه، ووضع معايير قانونية دقيقة لتعيينهم وإنهاء مهامهم، بحيث تقتصر حالات الإعفاء على الأسباب المحددة قانوناً، وبما يحول دون التأثير في استقلال القرار النقدي والرقابي (قانون البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٤: ص ٢١ـ٢٢؛ زغير وعبد القادر، ٢٠٢١: ص ٢٢٢ـ٢٢٣).

ثانياً: إعادة تنظيم الاختصاصات الرقابية. من الضروري تحديد اختصاصات البنك المركزي والجهات الرقابية الأخرى بصورة واضحة، بما يمنع تداخل الصلاحيات أو تضاربها، ويؤدي إلى سرعة اتخاذ القرارات الرقابية ورفع مستوى كفاءة الإشراف على المؤسسات المالية، مع وضع آليات قانونية للتنسيق المستمر بين الجهات ذات العلاقة (لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢: ص ٢٧).

ثالثاً: تطوير الإطار القانوني للرقابة القائمة على المخاطر. يتطلب ذلك اعتماد تشريعات تمنح البنك المركزي صلاحيات أوسع في تطبيق أساليب الرقابة الوقائية والتدخل المبكر، وربط الإجراءات الرقابية بمستوى المخاطر التي تواجهها المؤسسات المالية، بما يتفق مع مبادئ لجنة بازل للرقابة المصرفية والمعايير الدولية الحديثة (لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢، ص ٣٤: ٣٩ـ٤٠).

رابعاً: تعزيز الشفافية والمساءلة. لا تتعارض استقلالية المصرف المركزي مع خضوعه للمساءلة، بل إن كليهما يمثلان عنصرين متكاملين للحكم الرشيد. ولذلك ينبغي إلزام البنك المركزي بنشر التقارير الدورية عن أعماله وقراراته الرقابية، وبيان الأسس القانونية والفنية التي تستند إليها، مع استمرار الرقابة البرلمانية والقضائية في الحدود التي لا تمس استقلاله الوظيفي (دال أورتو ماس وآخرون، ٢٠٢٠: ص ١٨؛ مجلس الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٣: ص ٨٣).

خامساً: تطوير القدرات المؤسسية والرقمية. يقتضي تعزيز فعالية الرقابة الاستثمار في تدريب الكوادر المتخصصة، وتحديث أنظمة الرقابة الإلكترونية، والاستفادة من التقنيات الحديثة في تحليل البيانات ورصد المخاطر المالية، بما يمكن البنك المركزي من مواكبة التطورات المتسارعة في التكنولوجيا المالية والخدمات المصرفية الرقمية (لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢: ص ٢٧).

وتبرز التجربة الفرنسية نموذجاً متقدماً في هذا المجال، إذ يقوم النظام الرقابي على استقلالية البنك المركزي ضمن إطار النظام الأوروبي للبنوك المركزية، مع توزيع واضح للاختصاصات بين البنك المركزي

الأوروبي والبنوك المركزية الوطنية وهيئات الرقابة المالية. كما يعتمد هذا النظام على الرقابة المبنية على المخاطر، والتنسيق المؤسسي، وتبادل المعلومات بين الجهات الرقابية، الأمر الذي أسهم في تعزيز الاستقرار المالي والحد من المخاطر النظامية. ويمكن للمشرع العراقي الإفادة من هذه التجربة من خلال تحديث التشريعات المصرفية، وتطوير قواعد الحوكمة والامتثال، وتوسيع نطاق التعاون مع الهيئات الرقابية الدولية، بما ينسجم مع المعايير الصادرة عن لجنة بازل وصندوق النقد الدولي (مجلس الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٣: ص٧٤، ٨١؛ لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢: ص ٣٤).

وخلاصة القول، فإن تطوير استقلالية المصرف المركزي لا يتحقق بمجرد النص عليها في التشريعات، وإنما يتطلب بناء منظومة قانونية ومؤسسية متكاملة تضمن استقلال القرار الرقابي، وتعزز الشفافية والمساءلة، وتواكب التطورات التي يشهدها القطاع المالي. ومن ثم، فإن الاستفادة من التجربة الفرنسية تمثل فرصة مهمة لتطوير التشريع العراقي، بما يعزز كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية، ويرسخ الاستقرار النقدي والمالي، ويزيد من ثقة المتعاملين في النظام المصرفي.

الخاتمة

توصّلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج العلمية التي تُجيب عن إشكالية البحث المطروحة، وتُحقق الأهداف المرسومة، وتُقدّم رؤية متكاملة حول أثر استقلالية المصرف المركزي في كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية، وذلك من خلال المقارنة بين التجربتين العراقية والفرنسية. وقد أثبتت الدراسة أن استقلالية المصرف المركزي ليست غاية في ذاتها، بل هي وسيلة قانونية ومؤسسية تهدف إلى تمكين السلطة النقدية من أداء وظائفها التنظيمية والرقابية بكفاءة وحياد، بعيداً عن التدخلات السياسية والضغوط الإدارية التي قد تخل بموضوعية القرارات الفنية، وذلك مع بقاء المصرف المركزي خاضعاً لمبدأ المشروعية وآليات المساءلة والشفافية التي تضمن ممارسة اختصاصاته في إطار القانون.

أولاً: فيما يتعلق بمفهوم استقلالية المصرف المركزي وأبعادها القانونية، بيّنت الدراسة أن الاستقلالية مفهوم متعدد الأبعاد لا يقتصر على الجانب المالي أو الإداري، وإنما يتكامل من خلال أربعة أبعاد رئيسية هي: الاستقلال المؤسسي الذي يمنح المصرف المركزي شخصية قانونية مستقلة، والاستقلال الوظيفي الذي يكفل له حرية اختيار الوسائل المناسبة لتحقيق أهدافه، والاستقلال المالي الذي يضمن له ميزانية مستقلة تمكنه من أداء مهامه دون تبعية مالية للحكومة، والاستقلال الشخصي الذي يحمي المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة من العزل التعسفي. وقد تبيّن أن هذه الأبعاد تعمل بصورة تكاملية، إذ لا يكفي توفر أحدها دون الآخر لتحقيق استقلال فعّال، وهو ما يؤكد أن التنظيم القانوني للاستقلالية ينبغي أن يكون شاملاً ومتكاملاً.

ثانياً: فيما يخص الأساس القانوني لاستقلالية المصرف المركزي في التشريعين العراقي والفرنسي، أظهرت الدراسة أن كلا النظامين يقران بهذا المبدأ، إلا أن المصادر القانونية للاستقلالية تختلف اختلافاً جوهرياً. ففي العراق، يستند البنك المركزي إلى قانون وطني هو قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤، الذي نص في مادته الثانية على تمتع البنك بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، مع منحه صلاحيات تنظيمية ورقابية واسعة. أما في فرنسا، فإن استقلالية البنك المركزي تستند إلى منظومة قانونية متعددة المستويات تشمل معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (المادة ١٣٠) والبروتوكول رقم (٤) الخاص بالنظام الأساسي للنظام الأوروبي للبنوك المركزية، فضلاً عن التشريعات الوطنية المتوافقة مع هذه المنظومة. وهذا الاختلاف في المصدر القانوني ينعكس على درجة الحماية المؤسسية للاستقلالية؛ إذ توفر المنظومة الأوروبية ضمانات أكثر رسوخاً على المستوى فوق الوطني، في حين تظل الضمانات في العراق مرتبطة بالإرادة الوطنية وقابلة للتأثر بالمتغيرات السياسية.

ثالثاً: فيما يتعلق باختصاصات المصرف المركزي الرقابية وعلاقتها بالاستقلالية، كشفت الدراسة أن الاستقلالية تشكل شرطاً أساسياً لممارسة الرقابة الفعالة على المؤسسات المالية، إذ تمنح المصرف المركزي السلطة اللازمة لإصدار التعليمات والضوابط، ومنح التراخيص، وإجراء التفتيش الميداني والمكتبي، ومتابعة نسب السيولة وكفاية رأس المال وإدارة المخاطر، واتخاذ الإجراءات التصحيحية والتدخل المبكر عند ظهور مؤشرات التعثر أو المخاطر. وقد تبيّن أن القرارات الرقابية تتطلب سرعة في اتخاذها وحياداً في تنفيذها، وهما أمران لا يتوفران إلا في ظل استقلالية حقيقية تحمي المصرف المركزي من الضغوط الخارجية. وفي المقابل، فإن ضعف الاستقلالية أو غيابها يؤدي إلى تأخير اتخاذ القرارات الرقابية، أو إخضاعها لاعتبارات سياسية آنية، مما ينعكس سلباً على استقرار النظام المالي ويزيد من المخاطر النظامية.

رابعاً: فيما يخص التطبيقات العملية للاستقلالية في العراق وفرنسا، أظهرت المقارنة أن التجربة الفرنسية، في إطار النظام الأوروبي للبنوك المركزية وآلية الإشراف المصرفي الموحد، تقدّم نموذجاً أكثر نضجاً من حيث التكامل المؤسسي، إذ يجمع بين استقلالية القرار على المستوى الوطني والأوروبي، مع توزيع واضح للاختصاصات بين البنك المركزي الأوروبي والسلطات الوطنية المختصة، وتعاون منظم في مجال تبادل المعلومات والإشراف على المؤسسات ذات الأهمية العابرة للحدود. وقد أسهم هذا التنظيم في تعزيز كفاءة الرقابة وتوحيد المعايير وتقليل أثر الاعتبارات السياسية الوطنية على القرارات الإشرافية. أما في العراق، ورغم النصوص القانونية الواضحة التي تكرس استقلالية البنك المركزي، فإن التطبيق العملي يكشف عن استمرار بعض التحديات التي تحد من فاعلية هذه الاستقلالية، ومن أبرزها: تداخل الاختصاصات بين البنك المركزي والجهات الحكومية الأخرى، وغياب آليات تنسيق فعالة، والضغوط السياسية والاقتصادية

التي قد تؤثر في استقلالية القرار، بالإضافة إلى محدودية الموارد الفنية والبشرية التي تعيق تطوير الأدوات الرقابية بما يتلاءم مع التطورات المتسارعة في القطاع المالي.

خامساً: فيما يتعلق بالتحديات التي تواجه استقلالية المصرف المركزي وكفاءة الرقابة، حددت الدراسة مجموعة من المعوقات القانونية والعملية المشتركة بين النظامين، وإن اختلفت حدتها، ومنها: قصور الضمانات القانونية في بعض الجوانب، والتدخلات السياسية والاقتصادية، وتداخل الاختصاصات بين الجهات الرقابية، والتطور المتسارع للأسواق المالية والتكنولوجيا المالية (FinTech) الذي يفرض تحديثاً مستمراً للأدوات الرقابية، ومحدودية الموارد الفنية والبشرية، وضعف التعاون وتبادل المعلومات بين الجهات الرقابية الوطنية والدولية. وقد تبيّن أن هذه التحديات لا تقتصر على النظام العراقي وحده، وإنما توجد بأشكال مختلفة في النظام الفرنسي أيضاً، خاصة في ما يتعلق بتعقيد الأسواق المالية الأوروبية وتنامي المخاطر العابرة للحدود، مما يستلزم تعاوناً مستمراً بين البنك المركزي الأوروبي والبنوك المركزية الوطنية وهيئات الرقابة الأخرى.

سادساً: فيما يخص العلاقة بين الاستقلالية والمساءلة، أكدت الدراسة أن الاستقلالية لا تعني إعفاء المصرف المركزي من المساءلة، بل إن الاستقلال والمساءلة عنصران متكاملان في التنظيم القانوني السليم؛ فالاستقلال يحمي القرار الفني من التدخل الخارجي، في حين تضمن الشفافية والإفصاح والرقابة البرلمانية والقضائية ممارسة السلطات ضمن الحدود التي يرسمها القانون. وقد أظهرت المقارنة أن التجربة الفرنسية حققت توازناً أفضل بين الاستقلال والمساءلة من خلال آليات مثل نشر التقارير الدورية، والإفصاح عن السياسات الرقابية، والخضوع للرقابة البرلمانية الأوروبية والوطنية، مع الحفاظ على سرية المعلومات التي تتطلب طبيعتها القانونية أو المصرفية عدم الإفصاح عنها. أما في العراق، فإن آليات المساءلة والشفافية تحتاج إلى تطوير، خاصة فيما يتعلق بنشر المعلومات وتقارير الأداء، وإتاحة المجال للرقابة البرلمانية مع الحفاظ على استقلال القرار الفني.

وانطلاقاً من هذه النتائج، توصي الدراسة بمجموعة من الإجراءات والتوجهات التي من شأنها تعزيز استقلالية المصرف المركزي العراقي ورفع كفاءة الرقابة على المؤسسات المالية، وفي مقدمتها: مراجعة أحكام قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ بما يعزز الضمانات القانونية والمؤسسية للاستقلال، خاصة فيما يتعلق بضمانات عزل المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة والاستقلال المالي؛ وإعادة تنظيم الاختصاصات الرقابية بين البنك المركزي والجهات الأخرى بصورة تمنع التداخل والازدواجية وتحدد المسؤولية القانونية لكل جهة؛ وتطوير الإطار القانوني للرقابة القائمة على المخاطر بحيث ترتبط درجة الإشراف والتدخل بحجم وطبيعة المخاطر التي تواجهها كل مؤسسة مالية؛ وتعزيز الصلاحيات القانونية المرتبطة بالتدخل المبكر لتمكين البنك المركزي من

اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب؛ وتطوير القدرات المؤسسية والفنية من خلال التدريب المستمر للكوادر المتخصصة في الرقابة المصرفية وإدارة المخاطر والقانون المالي والتكنولوجيا المالية وتحليل البيانات؛ وتعزيز التعاون وتبادل المعلومات مع الهيئات الرقابية الدولية، لا سيما لجنة بازل للرقابة المصرفية وصندوق النقد الدولي، بما ينسجم مع المعايير الدولية الحديثة.

كما توصي الدراسة بالاستفادة من عناصر التجربة الفرنسية التي أثبتت نجاحها، وبخاصة: وضوح التوزيع التشريعي للاختصاصات الرقابية بين المستويين الوطني والأوروبي، واعتماد الرقابة المبنية على المخاطر، وتطوير آليات التنسيق المؤسسي وتبادل المعلومات، مع مراعاة خصوصية النظام القانوني والمؤسسي العراقي، وعدم النقل الحرفي للنموذج الفرنسي، بل تكييف عناصره بما يتلاءم مع البيئة التشريعية والاقتصادية والاجتماعية في العراق. وتؤكد الدراسة في النهاية أن تعزيز استقلالية المصرف المركزي ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق أهداف أسمى تتمثل في حماية النظام المالي، والحفاظ على استقرار الأسعار، وتعزيز الثقة في القطاع المصرفي، ودعم التنمية الاقتصادية المستدامة. وإن الإصلاح التشريعي والمؤسسي المستمر، مع الالتزام بمبادئ الحوكمة الرشيدة والشفافية والمساءلة، هو السبيل الأنجح لضمان مصرف مركزي قوي وفعّال قادر على مواجهة التحديات الراهنة والمستقبلية، والاضطلاع بدوره المحوري في حماية الاستقرار النقدي والمالي، وهو ما يصب في النهاية في خدمة المصلحة العامة وتحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة.

المصادر

اولا: المصادر العربية

١- ثويني، فلاح حسن. (٢٠٠٩). استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية. المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، ٧(٢١).

٢- جميل، هيل عجمي، ورسمي، رنا. (٢٠١٥). استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني. مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، ٢١(٨٣).

٣- حسين، علي عبد، وخلف، حميد حسن. (٢٠٢١). استقلالية البنك المركزي العراقي ودورها في تحقيق الاستقرار النقدي للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٩). مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، ١٧(٥٥/٣).

٤- زغير، أمير حسن، وعبد القادر، بان صلاح. (٢٠٢١). التنظيم القانوني للبنك المركزي العراقي: دراسة مقارنة. مجلة العلوم القانونية، ٣٥(٤).

التشريعات والوثائق الرسمية

١- الدستور العراقي سنة ٢٠٠٥

٢- الدستور الفرنسي سنة ١٩٥٨

٣- جمهورية العراق. (٢٠٠٤). قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ M المعدل. البنك المركزي العراقي.

٤- جمهورية العراق. (٢٠٠٤). قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ M. البنك المركزي العراقي.

References

Basel Committee on Banking Supervision. (2012). Core Principles for Effective Banking Supervision. Bank for International Settlements.

Council of the European Union. (2013). Council Regulation (EU) No. 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions. Official Journal of the European Union, L 287, 63–89.

Dall'Orto Mas, R., Vonessen, B., Fehlker, C., & Arnold, K. (2020). The Case for Central Bank Independence: A Review of Key Issues in the International Debate (Occasional Paper Series No. 248). European Central Bank.

European Union. (2016). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 47–200.

European Union. (2016). Protocol (No. 4) on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank. Official Journal of the European Union, C 202, 230–250.

Hussein, Ali Abdul, and Khalaf, Hamid Hassan. (2021). The Independence of the Central Bank of Iraq and its Role in Achieving Monetary Stability for the Period (2004–2019). Tikrit Journal of Administrative and Economic Sciences, 17(55/3), 414–431.)In Arabic)

Jamil, Hail Ajami, and Rasmi, Rana. (2015). Central Bank Independence with Special Reference to Measuring the Independence of the Central Bank of Jordan. Journal of Economic and Administrative Sciences, 21(83), 228–254.)In Arabic)

Quintyn, M., & Taylor, M. W. (2002). Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability (IMF Working Paper No. WP/02/46). International Monetary Fund.

Thuwaini, Falah Hassan. (2009). The Independence of the Central Bank of Iraq and Economic Policy. Iraqi Journal of Economic Sciences, 7(21).)In Arabic)

Zughair, Amir Hassan, and Abdul Qader, Ban Salah. (2021). The Legal Framework of the Central Bank of Iraq: A Comparative Study. Journal of Legal Sciences, 35(4), 201–234.)In Arabic)

1. Iraqi Constitution
2. French Constitution
3. Republic of Iraq. (2004). Iraqi Central Bank Law No. (56) of 2004, as amended. Central Bank of Iraq.
4. Republic of Iraq. (2004). Banking Law No. (94) of 2004. Central Bank of Iraq.

Legal Studies for Islamic Countries

Volume 2, Issue 2, 2026

Administrative Decentralization in the Iranian and Malaysian Legal Systems: An Examination in Light of the Concept of Decentralization

Mohammad Zereshgi

Assistant Professor, Department Of Law, Par.C, Islamic Azad University, Pardis, Iran. Email: zereshgi@iau.ac.ir

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:
Received 24 February 2026
Received in revised form 10 March 2026
Accepted 13 June 2026
Published online 06 July 2026

Keywords:
Local councils, decentralization, governance, deconcentration, executive branch, legislative branch.

Abstract

In many countries, central governments have experienced crises of legitimacy as the shortcomings of centralized systems of governance have become increasingly apparent, particularly their inability to respond effectively and meet local and grassroots needs. In response, governments have sought to restore legitimacy through decentralization and relocalization of governance. An examination of the factors influencing the performance of local councils indicates that their effectiveness is shaped by a range of variables, including political culture, such as civil society, beliefs, values, and prevailing perceptions of power and politics, the political system, particularly its institutional structure and ideological foundations, the legal framework, including the Constitution and legislation governing local councils, and the relatively recent establishment of local councils in Iran and Malaysia. In Iran, state affairs are, in principle, exercised according to their nature via the three branches of government: the legislative, executive, and judicial. Alongside these branches, however, certain institutions possess structures and powers that, by virtue of the nature of their functions and organizational arrangements, cannot be classified as part of the Leadership institution or any of the three branches. Nevertheless, these institutions play a significant role in the exercise of public authority under the existing legal framework. In practice, however, the role assigned to local councils under the current laws and regulations has largely been reduced to that of consultative bodies. Rather than constituting genuine decentralization of decision-making and executive authority from central institutions to local bodies, their role has effectively amounted to deconcentration, involving the transfer of certain peripheral administrative powers from central governmental institutions and their provincial representatives. The position of local councils in Malaysia presents a different institutional context. Although local councils are highly active and influential in administrative and executive matters, their political autonomy remains limited despite the country's federal structure. In relation to the legislature, local councils in the Southeast Asian country operate within the framework of federal and state legislation; in relation to the executive, they function under the extensive supervision of state governments; and in relation to the judiciary, they remain subject to legal and judicial oversight. These institutional arrangements constrain the political autonomy of local councils and demonstrate the extent to which their authority remains subject to the three branches of government. Employing a descriptive-analytical methodology, this study examines the status and institutional position of administrative decentralization within the legal systems of Iran and Malaysia, with particular emphasis on the concept of decentralization and its distinction from deconcentration.

Cite this article: Zereshgi, M., (2026). Administrative Decentralization in the Iranian and Malaysian Legal Systems: An Examination in Light of the Concept of Decentralization, *Legal Studies in Islamic Countries*, *2 (2)*. 61-86. https://doi.org/10.22091/lsic.2026.16510.1075

©Author(s) retain the copyright and full publishing rights
10.22091/lsic.2026.16510.1075 Publisher: University of Qom
https://lsic.qom.ac.ir/article_4632.html?lang=en

البحوث القانونية للدول الاسلامية

المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٢٦

استكشاف مكانة مؤسسة اللامركزية الإدارية في النظامين القانونيين الإيراني والماليزي في ضوء مفهوم اللامركزية

محمد زرشكي

أستاذ مساعد، قسم القانون، فرع باردیس، جامعة آزاد الإسلامية، باردیس، إيران. zereshgi@iau.ac.ir

معلومات المقالة

نوع المادة:
مقالة محكّمة

تاريخ المقال:
تاريخ الاستلام: ٢٠٢٦/٠٢/٢٤
تاريخ المراجعة: ٢٠٢٦/٠٣/١٠
تاريخ القبول: ٢٠٢٦/٠٦/١٣
تاريخ النشر: ٢٠٢٦/٠٧/٠٦

الكلمات الرئيسة:
المجالس المحلية، اللامركزية، السيادة، إزالة التمركز الإداري، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية.

الملخّص

في العديد من الدول، وبعد ظهور أوجه القصور في النظام المركزي وعجزه عن الاستجابة بصورة مناسبة للاحتياجات المحلية والشعبية، واجهت الحكومات المركزية أزمة في الشرعية. ومن ثمّ سعت هذه الحكومات إلى استعادة شرعيتها من خلال تبنّي سياسات اللامركزية وإعادة إحياء الإدارة المحلية. وتُظهر دراسة العوامل المؤثرة في أداء المجالس المحلية أن هذا الأداء يتأثر بمجموعة من المتغيرات، من أبرزها الثقافة السياسية المجتمع المدني، والقيم، والمعتقدات، والتصورات الذهنية المتعلقة بالسلطة والسياسة، والنظام السياسي البنية والأيديولوجيا، والمنظومة القانونية الدستور وقانون المجالس، فضلاً عن حداثة تجربة المجالس المحلية في كلٍّ من إيران وماليزيا. وفي إيران تُمارس شؤون الدولة، من حيث الأصل، من خلال إحدى السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية. غير أنّ هناك مؤسسات لا يمكن إدراجها ضمن مؤسسة القيادة أو ضمن أيٍّ من السلطات الثلاث، سواء من حيث طبيعة عملها أو بنيتها التنظيمية، إلا أنها تؤدي دوراً مؤثراً في ممارسة السيادة من الناحية القانونية والنظرية. ومع ذلك، فقد تحوّل الدور الفعلي للمجالس في ظل القوانين والأنظمة النافذة إلى دور استشاري في الأساس، بحيث لم تعد تمثل أداةً لنقل صلاحيات اتخاذ القرار والتنفيذ من المؤسسات المركزية إلى المستويات المحلية، بل أصبحت وسيلة لتخفيف العبء عن بعض الصلاحيات الهامشية للمؤسسات الحكومية المركزية وممثليها في المحافظات. كما تُظهر دراسة مكانة المجالس المحلية في ماليزيا أن هذه المؤسسات تتمتع بفاعلية كبيرة على المستويين الإداري والتنفيذي، إلا أنها، رغم النظام الفيدرالي السائد، تعاني من محدودية واضحة في استقلالها السياسي. فالمجالس المحلية تخضع للسلطات التشريعية الفيدرالية والولائية، كما تخضع لرقابة مكثفة من الحكومات الولائية في المجال التنفيذي، فضلاً عن خضوعها للرقابة القانونية والقضائية. ويعكس ذلك محدودية استقلال المجالس المحلية الماليزية إزاء السلطات الثلاث. وتسعى هذه الدراسة، من خلال المنهج الوصفي التحليلي، إلى استكشاف مكانة مؤسسة اللامركزية الإدارية في النظامين القانونيين الإيراني والماليزي في ضوء مفهوم اللامركزية.

الاقتباس: زرشكي، محمد. (١٤٤٨). استكشاف مكانة مؤسسة اللامركزية الإدارية في النظامين القانونيين الإيراني والماليزي في ضوء مفهوم اللامركزية، البحوث القانونية للدول الاسلامية، ٢(٢). صص: ٨٦-٦١. https://doi.org/10.22091/lsic.2026.16510.1075

https://lsic.qom.ac.ir/article_4632.html?lang=ar

الناشر: جامعة قم

10.22091/lsic.2026.16510.1075

© يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر وحقوق النشر الكاملة

المقدمة

تنقسم دول العالم من حيث الشكل والمضمون إلى أنماط متعددة، ومن أبرزها تقسيم الدول إلى دول بسيطة مثل إيران ودول فيدرالية مثل ماليزيا. فالدولة البسيطة تقوم على وجود حكومة مركزية واحدة يخضع جميع الأفراد لسلطتها السياسية، وتمارس من خلالها جميع الاختصاصات والوظائف العامة باعتبارها شخصاً قانونياً واحداً. أما الدولة الفيدرالية فتتكون من عدة دول أو وحدات عضو تتمتع عادةً باستقلال نسبي في مجالات التشريع والتنفيذ والقضاء، بينما تتولى الحكومة المركزية مهام التنسيق بين الوحدات الأعضاء، وتسوية النزاعات فيما بينها، والتخطيط الوطني، وإدارة العلاقات الخارجية، والدفاع والأمن، إضافة إلى ممارسة الاختصاصات التشريعية والتنفيذية ذات الطابع الوطني. ومن ثم فإن اللامركزية السياسية تُعد من المقومات الأساسية للنظام الفيدرالي (Alder, 2023, p. 522; Inman, 2024, p. 147)

وتُعد المجالس المحلية من أهم مؤسسات المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة. ففي الأنظمة القانونية المعاصرة تؤدي هذه المجالس دوراً محورياً في تحقيق اللامركزية وتعزيز التنمية المحلية ورفع مستوى مساءلة السلطات العامة. كما أن الدول الإسلامية، استلهاماً من المبادئ الإسلامية وقيم الديمقراطية، قد اعتمدت آليات متنوعة للإدارة المحلية. وتُعد إيران وماليزيا من بين الدول التي نصّت أنظمتها القانونية على إنشاء المجالس المحلية، إلا أن مكانة هذه المجالس ومدى استقلالها تختلف بين البلدين.

وقد أدى التوسع المستمر في وظائف الدولة إلى جعل إدارة الشؤون المحلية من خلال الحكومة المركزية وحدها أمراً غير ممكن عملياً، الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى نقل جزء من صلاحياتها الإدارية والتنفيذية إلى المؤسسات المحلية (Shah, 2022, p. 12) وتُعد هذه المجالس أبرز مؤسسات المشاركة الشعبية على المستوى المحلي، إذ لا يقتصر دورها على تقديم الخدمات العامة، بل يمتد إلى إشراك المواطنين في عملية صنع القرار المحلي. كما أن مفهوم الشورى في الدول الإسلامية لا يستند فقط

إلى مبادئ القانون العام الحديث، بل يجد جذوره أيضاً في التعاليم الإسلامية، حيث أكّد القرآن الكريم والسنة النبوية على مبدأ التشاور بوصفه أساساً لتأسيس المؤسسات الشورية.

وعلى الرغم من أن التشريعات العادية الإيرانية المتعلقة بالمجالس قد تبنّت نهجاً أكثر تقييداً من ذلك الذي أقرّه الدستور، فإن المجالس ـ وفقاً لأهم وثيقة قانونية وسياسية في البلاد، ولا سيما المادة السابعة من الدستور ـ تُعد مؤسسات صاحبة قرار وسلطة تنظيمية وتشريعية محلية، وقادرة على سنّ قواعد قانونية محلية ضمن نطاق اختصاصها. كما أن اعتبار المجالس إحدى وسائل إدارة شؤون البلاد إلى جانب رئيس الجمهورية ومجلس الشورى الإسلامي يدل على أنها ليست مجرد مؤسسات من مؤسسات المجال العام كالأحزاب السياسية والجماعات المدنية، بل تُعد جزءاً من بنية السيادة الوطنية والشعبية.

وفي البنية القانونية والسياسية الإيرانية ترتبط المجالس المحلية بصورة أوثق بالسلطة التنفيذية، وهو ما دفع بعض الفقهاء إلى اعتبارها جزءاً من هذه السلطة. ويُستدل على ذلك بما تمنحه القوانين لبعض الهيئات التابعة للحكومة المركزية من صلاحيات إبطال قرارات المجالس أو حتى حلّها، الأمر الذي يشكل تدخلاً واسعاً في شؤون المؤسسات المحلية ويتعارض مع مبدأ استقلالها وشخصيتها القانونية المستقلة. وفي المقابل، يرى فريق آخر أن المجالس تُعد جزءاً من السلطة التشريعية وترتبط بمجلس الشورى الإسلامي. غير أن الدستور الإيراني لا يصنف المجالس الإسلامية ضمن أي من السلطات الثلاث أو ضمن مؤسسة القيادة، وإنما ينظر إليها باعتبارها مؤسسة دستورية خاصة تؤدي دور الوسيط بين الدولة والمجتمع، وتسهم في تنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية ودفعها نحو التقدم.

أما النظام القانوني الماليزي، المستلهم إلى حد كبير من القانون الإنجليزي، فقد تبنى بعد الاستقلال النظام الفيدرالي وما يرتبط به من نظام اللامركزية السياسية. غير أن التساؤل الجوهري يتمثل في مدى تحقق هذه اللامركزية السياسية بصورة كاملة وفعالة، وما هي التحديات التي تواجهها. فالدستور الماليزي حدد اختصاصات الحكومات الولائية والمحلية باعتبارها مظهراً من مظاهر اللامركزية، إلا أن الحكومة الفيدرالية ما زالت تتدخل عملياً في شؤون الحكومات الولائية. كما أن محدودية الصلاحيات الممنوحة للسلطات المحلية، إلى جانب الرقابة المشددة للحكومة الفيدرالية، وفرض السياسات الموحدة على جميع الحكومات المحلية، ومحدودية الموارد المالية، وتعيين المسؤولين المحليين من قبل الحكومة الفيدرالية، كلها عوامل حدّت من استقلالية هذه الحكومات. ويؤكد ذلك أن الفيدرالية، بوصفها نظاماً سياسياً، لا تؤدي بالضرورة إلى تحقيق اللامركزية (غفاري وأفشاري، ١٣٩٥: ٢)، وأن الحكومات المحلية في ماليزيا ما زالت خاضعة بدرجة كبيرة لهيمنة المؤسسات السيادية والحكومة الفيدرالية.

١- تأمل في ماهية اللامركزية

تُعَدُّ اللامركزية استراتيجيةً تتجه نحو إضفاء الطابع الديمقراطي على النظام السياسي، كما تمثل حركةً متسارعةً في

سبيل تحقيق التنمية المستدامة، وتسهم في دفع عجلة التنمية إلى الأمام[1] (مركز الدراسات والتخطيط لمدينة طهران، ١٤٠٣هـ.ش: ١-٢). ويرى «كارلسن» أن اللامركزية عمليةٌ تتمثل عادةً في انتقال السلطة من المركز إلى الأطراف، بما يؤدي إلى التخفيض التدريجي لدرجة التمركز وزيادة مستوى اللامركزية (Karlsen, 2023: 18).

وفي الوقت الحاضر، ومع تزايد القناعة بعدم نجاح الدولة المركزية في إدارة الشؤون العامة على النحو الأمثل، برزت مسألة إنشاء الحكومات المحلية وتطبيق اللامركزية بوصفها أحد الحلول المناسبة، وأصبحت من الموضوعات الرئيسة في الإدارة العامة الحديثة. غير أنه ينبغي التنبيه إلى أنه لا يوجد نموذج فني موحّد ومتفق عليه عالمياً لتحقيق اللامركزية؛ وذلك لأن اللامركزية في جوهرها قضية سياسية وإدارية أكثر منها قضية فنية يمكن تطبيقها من خلال نماذج جاهزة أو أنماط مستنسخة (إجلالي، ١٣٩٥: ٢٣٨). وهي قضية سياسية وإدارية من حيث إن نجاحها يتوقف على الإرادة الحقيقية للحكومة في تفويض الصلاحيات إلى الوحدات المحلية؛ إذ إن أي نموذج فني، مهما بلغ من التقدم، لن يكون قادراً على تحقيق اللامركزية بصورة سليمة ما لم تتوافر هذه الإرادة السياسية.

إن اللامركزية السليمة، التي أصبحت اليوم من الأساليب الحديثة المعتمدة في إدارة الدول في العديد من أنحاء العالم، ينبغي أن تستند إلى مجموعة من المبادئ التي تشكل دليلاً نظرياً وعملياً لصنّاع القرار والباحثين والممارسين في مجالات رسم السياسات والتشريع، وكذلك في بناء الممارسات السياسية والإدارية والقضائية المختلفة. ومن أهم هذه المبادئ: مبدأ الحرية الإدارية للوحدات المحلية، ومبدأ أولوية التنفيذ من قبل الوحدات المحلية، ومبدأ الاختصاص العام.

غير أن السياسات والتشريعات والإجراءات المتعلقة باللامركزية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية لم تُولِ هذه المبادئ - حتى الآن - اهتماماً واعياً ومقصوداً بالقدر الكافي. ويمكن القول إن معظم محاولات اللامركزية التي شهدتها إيران افتقرت إلى مراعاة هذه الأسس الجوهرية، الأمر الذي حدّ من فاعليتها في تحقيق أهداف اللامركزية الحقيقية (جلالي، ١٣٩٤: ١).

٢- فلسفة اللامركزية: هل هي امتياز تمنحه الدولة إم حق إصيل للشعب؟

أصبحت المجالس المحلية في الوقت الحاضر تُعدّ إحدى الركائز الأساسية للحكم الرشيد، إذ تمثل أداةً للتعبير عن إرادة السكان وآرائهم في مختلف المناطق (هاشمي ودشتي، ١٣٩١: ٣-٤). وتجدر الإشارة إلى أن تجربة توزيع السلطة على المستوى الإقليمي وإرساء نظام الحكم المحلي في إيران ما تزال في مراحلها الأولى، وأن الوصول التدريجي إلى هذا الهدف في إطار الدستور، وبما يضمن الوحدة الوطنية والسلامة الإقليمية والأمن القومي، فضلاً عن تعزيز ثقافة المشاركة

[1] يذهب ألكسيس دو توكفيل إلى أن اللامركزية لا تمثل مجرد قيمة إدارية، بل تنطوي على مضمون مدني وديمقراطي عميق، ذلك أنها تهيئ فرصاً متزايدة للمواطنين للمشاركة في إدارة الشؤون العامة، وتسهم في ترسيخ الثقافة المدنية وتعزيز الممارسة الديمقراطية. (شمس، ٢٠٢٤: ص ٨).

والديمقراطية المحلية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمكانية، يتطلب مساراً طويلاً وجهوداً جادة من القيادات السياسية والإدارية في المجتمع.

وتُعدّ اللامركزية عملية جوهرية في مجال الحوكمة، ولا يمكن تطبيق جانب واحد منها بمعزل عن الجوانب الأخرى؛ فكما أن اللامركزية السكانية تستلزم لامركزية إدارية، فإن اللامركزية الإدارية تقتضي بالضرورة لامركزية سياسية. ومن ثمّ لا يمكن النظر إلى اللامركزية بوصفها أنواعاً مستقلة ـ إدارية أو مالية أو سياسية ـ لأن أياً من هذه الأبعاد لا يمكن أن يتحقق بصورة فعالة دون الآخر[١]. ولذلك فإن الشروع في تطبيق اللامركزية في أي دولة يقتضي معالجة الأبعاد الثلاثة الأساسية، وهي: البعد السياسي، والبعد الإداري، والبعد المالي، بصورة متزامنة ومتكاملة، دون إعطاء أولوية مطلقة لأحدها على حساب الآخر. ويُعدّ الانسجام بين هذه الأبعاد شرطاً أساسياً لنجاح عملية اللامركزية.

وهناك فرق جوهري بين اعتبار اللامركزية ثلاثة أنواع مستقلة وبين اعتبارها عملية واحدة ذات ثلاثة أبعاد مترابطة. فإذا اعتُبرت ثلاثة أنواع منفصلة، أمكن نظرياً تطبيق اللامركزية السياسية دون اللامركزية المالية أو الإدارية. أما إذا اعتُبرت عملية واحدة متعددة الأبعاد، فإن منح سلطة اتخاذ القرار دون توفير الموارد المالية اللازمة أو الإطار التنظيمي المناسب لن يحقق الغاية المرجوة. وكذلك فإن تخصيص الموارد المالية دون تفويض الصلاحيات أو وضع القواعد القانونية اللازمة لن يؤدي إلى نتائج فعالة، كما أن سنّ تشريعات لامركزية دون توافر البعدين المالي والإداري سيبقى عديم الجدوى. وعليه، فإن إدارة الشؤون العامة لا تحتمل حلولاً جزئية؛ فإما أن تُطبَّق اللامركزية بصورة شاملة ومتكاملة، أو لا تُطبَّق أصلاً. وإذا تقرر اعتمادها، فيجب تنفيذها بصورة منسقة في أبعادها الثلاثة مجتمعة، وإلا فإن ذلك قد يؤدي إلى إضعاف النظام الإداري القائم وإرباك إدارة الشؤون العامة (إجلالي، ١٣٩٥: ٣٣-٣٤).

ومن الضروري كذلك التأكيد على أن تحقيق اللامركزية الإدارية والسياسية يقتضي إنشاء نظام مالي وضريبي لا مركزي. ولذلك ينبغي تمكين المجتمعات المحلية من تحقيق قدر من الاكتفاء الذاتي في هذا المجال، بحيث يتم إعداد الميزانيات المحلية اعتماداً بصورة رئيسة على الموارد المحلية الخاصة. ويُعدّ هذا الأمر من المقومات الأساسية لقيام نظام لا مركزي حقيقي.

كما أن اللامركزية في البنية المكانية والإقليمية، وإعادة توزيع السلطة، وإقامة شراكة بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص في إدارة شؤون التنمية الإقليمية والتخطيط المكاني وإدارة المدن الكبرى،

---

[١] يرى الرأي الغالب بين مخططي الأقاليم ما ذهب إليه المخطط الإقليمي المعروف راندينيلّي (Rondinelli) وزميله تشيما (Cheema) في دراستهما المقدمة إلى البنك الدولي، والتي نُشرت أولاً عام ١٩٨١ ثم أُعيد طرحها عام ١٩٨٣، ولا تزال تحظى بقبول واسع حتى اليوم. وخلاصة هذا الرأي أن اللامركزية في إدارة الشؤون العامة ليست لها أنواع متعددة بقدر ما تقوم على ثلاثة أبعاد رئيسة، هي: اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية.

تعكس وجود شبكة من العلاقات القائمة على الثقة المتبادلة، بما يمكّن هذه الأطراف من العمل الجماعي المشترك (زياري، فتوحي مهرباني، وفرهادي خواه، ١٣٩٤: ٢٦٣).

وفي الوقت الراهن أصبحت اللامركزية وتفويض الصلاحيات إلى المستويات الأدنى جزءاً راسخاً من السياسات العامة في الدول المتقدمة، بل إن العديد من المؤسسات الدولية، ومنها البنك الدولي، تنظر إليها بوصفها استراتيجية للتنمية (Barankay & Lockwood, 2022: 1197-1218)

وعلى هذا الأساس تُعدّ اللامركزية إحدى الأدوات الرئيسة للقانون العام في تنظيم الشؤون الوطنية والمحلية، كما يمكن النظر إليها باعتبارها ترتيباً مؤسسياً يهدف إلى تعزيز المشاركة المحلية وصنع القرار على المستوى المحلي (واندیك، ١٤٠٤: ٤٤)

ومع ذلك، لا ينبغي النظر إلى اللامركزية باعتبارها غايةً في حد ذاتها، وإنما وسيلة لتعزيز مساءلة المسؤولين العموميين، وتحسين الكفاءة الإدارية، والارتقاء بمستوى الخدمات العامة.

ومن هذا المنطلق، لم يعد من المقبول النظر إلى اللامركزية باعتبارها منحة سخية تقدمها السلطة المركزية للمجتمعات المحلية، بل ينبغي اعتبارها حقاً أصيلاً للمواطنين، ووسيلة تمكّنهم من التعبير عن إرادتهم السياسية والمشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن العام بأيسر السبل. وفي المقابل، فإن الحكومات المركزية تحتاج إلى تبني اللامركزية وتوزيع الصلاحيات على المستوى الإقليمي من أجل تعزيز رضا المواطنين وترسيخ شرعيتها السياسية.

٣- التطور التاريخي لمكانة المجالس المحلية في القوانين العادية ضمن النظام القانوني الإيراني

إن القراءة المتأنية للتطور التشريعي المتعلق بالمجالس المحلية تكشف عن اتجاه تدريجي نحو تقليص صلاحيات هذه المجالس، على الرغم من كونها تمثل إحدى أهم أدوات الديمقراطية المحلية والمشاركة الشعبية. فاستعراض القوانين المختلفة التي نُظّمت بموجبها تشكيلات المجالس واختصاصاتها يبين أن نطاق صلاحياتها وتنوع مجالات اختصاصها قد شهدا تراجعاً مستمراً مع مرور الزمن، وأن المشرّع العادي قد عمد، لأسباب متعددة، إلى الحدّ تدريجياً من دور هذه المجالس وتأثيرها.

فبالرجوع إلى أول قانون صدر بعد انتصار الثورة الإسلامية بشأن المجالس المحلية، وهو قانون المجالس المحلية الصادر في تموز/يوليو ١٩٧٩ عن مجلس الثورة، يتضح أن المجالس كانت تتمتع بصلاحيات واسعة، من بينها الرقابة على أعمال الموظفين الحكوميين (المادة ١٥)، وحق إصدار اللوائح التنظيمية (المواد ١٢ و١٣ و١٤)، فضلاً عن اختصاصها الحصري بتعيين رؤساء البلديات وعزلهم (المادتان ٨ و١٠ من قانون ١٩٧٩، وكذلك البند ١٨ من المادة ١٩ من قانون تشكيل المجالس الإسلامية لعام ١٩٨٢).

وعلاوة على ذلك، كانت المادة التاسعة من ذلك القانون تُلزم المحافظين والقائممقامين وغيرهم من المسؤولين المعينين من قبل الحكومة المركزية بتنفيذ قرارات المجالس المحلية ضمن حدود اختصاصاتها، وليس مجرد مراعاتها أو أخذها بعين الاعتبار.

ويبدو أن هذا التذبذب التشريعي يعكس غياب تصور واضح ومستقر بشأن طبيعة المجالس المحلية ومكانتها ووظائفها داخل النظامين القانوني والسياسي الإيرانيين، وهو ما أدى إلى ظهور العديد من أوجه التعارض والقصور، من أهمها: التقليص التدريجي لاختصاصات المجالس والبلديات، وتحويل دورها من اتخاذ القرار وإدارة الشؤون العامة إلى مجرد التعاون والتنسيق مع الأجهزة الحكومية، وتقليص وظيفتها التشاركية إلى دور استشاري لصالح الدولة، فضلاً عن منح الحكومة صلاحيات واسعة في إسقاط عضوية أعضاء المجالس المحلية.

ورغم هذا التراجع المستمر في مكانة المجالس وصلاحياتها، فإنه ينبغي التأكيد على أن نطاق وظائفها في إدارة الشؤون العامة لا يقتصر على تقديم المشورة أو المساهمة في صنع القرار، بل يمتد في العديد من الحالات إلى ممارسة سلطة اتخاذ القرار بصورة مباشرة. ومن هذا المنطلق، فإن المجالس تُعدّ ـ وفقاً لما نصّت عليه المادة السابعة من الدستور الإيراني ـ من «أركان اتخاذ القرار وإدارة شؤون البلاد». كما يمكن القول إن المجلس، في الفكر القانوني، يمثل مؤسسة تقوم على الحكمة الجماعية، سواء من خلال الاستعانة بالخبراء والمتخصصين أو عبر إشراك المواطنين في إدارة شؤون مجتمعهم، وبالتالي فإنه يضطلع بدور مهم في مجالات اتخاذ القرار وصناعته والرقابة على إدارة الشأن العام.

ومع ذلك، وعلى الرغم من أن الدستور والوثائق العليا للدولة، بما في ذلك وثيقة الرؤية العشرينية، وقوانين التنمية، والسياسات العامة للنظام الإداري، تؤكد جميعها ضرورة توجيه إدارة الشؤون العامة نحو اللامركزية باعتبارها مبدأً أساسياً وخياراً استراتيجياً، فإن نموذجاً إدارياً واضحاً ومتكاملاً لترجمة هذه الالتزامات والتوجهات إلى واقع عملي لم يتم وضعه أو اعتماده حتى الآن[1].

٤ـ مكانة المجالس المحلية في دستور جمهورية إيران الإسلامية؛ من النظرية إلى التطبيق

من الضروري في هذه المرحلة تناول مسألة مكانة المجالس المحلية في إيران بصورة أكثر عمقاً وإثارةً

[1] ولا ينبغي إغفال حقيقة أن تعزيز السلطات المحلية وتمكينها وترسيخ مؤسسات الإدارة المحلية من شأنه أن يُسهم في إظهار آثار مجموعة من القيم والمبادئ الأساسية على المستوى الوطني، وفي مقدمتها: المشاركة، والمساواة، والشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون، والتوافق المجتمعي، والفعالية والكفاءة، وتعميق الرؤية الاستراتيجية، والاستدامة، والأمن، والمشاركة المدنية، واللامركزية، فضلاً عن الإسهام في خفض الأعباء المالية الملقاة على عاتق الحكومة المركزية.

إن الطريق إلى التنمية الوطنية يمر عبر التنمية الإقليمية والمحلية، ومن خلال إسناد إدارة الشؤون العامة إلى المجالس المحلية والإدارات المحلية، ومنح هذه المؤسسات ما يلزمها من صلاحيات وسلطات تمكّنها من أداء وظائفها بكفاءة وفاعلية. وبعبارة أخرى، فإن الحوكمة الرشيدة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتطوير المجالس المحلية والإدارات المحلية وترسيخ دورها المؤسسي في إدارة الشأن العام.

للنقاش. ويمكن طرح التساؤل الآتي: ما المكانة التي منحها الدستور للمجالس المحلية (الواردة في المادة السابعة والفصل السابع منه)؟ والجدير بالذكر أن هناك تعارضات واضحة بين عدد من المواد الدستورية، ولا سيما بين المادة السابعة والمادة المائة، بل وحتى بين أحكام الدستور والقوانين العادية ذات الصلة.

فالمادة السابعة، التي تُعد من المبادئ الدستورية الأساسية، قدّمت المجالس بوصفها أركاناً لاتخاذ القرار، إلا أن الفصل السابع[1] من الدستور أضعف هذه المكانة وحوّل المجالس إلى هيئات ذات طابع رقابي، وهو ما يُعد ابتعاداً عن المفهوم الجوهري الذي أرسته المادة السابعة. ومن البديهي أنه من أجل تعزيز الديمقراطية التشاركية، ينبغي إعادة إحياء المكانة التي منحتها المادة السابعة للمجالس المحلية في القوانين العادية وتفعيلها عملياً، بما يتيح الاستفادة من الوحدات الإدارية المحلية لتحقيق التنمية المتواصلة للمناطق الأقل حظاً.

وقد أشار الدستور الإيراني إلى المجالس إلى جانب مجلس الشورى الإسلامي باعتبارهما من أركان اتخاذ القرار وإدارة شؤون البلاد، كما نص صراحةً على مجالس المحافظات والأقضية والمدن والنواحي والقرى، فضلاً عن المجلس الأعلى للمحافظات (المادة ١٠١)، مؤكداً في الوقت ذاته على مشاركة الشعب في تقرير مصيره. وينظر الدستور إلى المجالس الإسلامية بوصفها مؤسسات صاحبة قرار، وتستمد قراراتها مشروعيتها من اعتبارها جزءاً من بنية السلطة العامة في الدولة. وتبلغ أهمية هذه القرارات درجة أن المادة (١٠٣) من الدستور تنص على أن: «المحافظين والقائممقامين ومديري النواحي وسائر المسؤولين الحكوميين الذين تعيّنهم الدولة ملزمون، في حدود صلاحيات المجالس، باحترام قراراتها».

وانطلاقاً من ذلك يتضح أن المجالس وقراراتها تتمتع ـ من الناحية النظرية ـ بمكانة تقريرية تفوق مكانة الأجهزة التنفيذية الحكومية ضمن نطاق اختصاصاتها، وأنها تُعد مؤسسات صاحبة قرار في المجالات الموكلة إليها. غير أن الواقع العملي، وبالرغم من روح الدستور ونصوصه المتعددة، شهد تراجعاً في تطبيق هذه المبادئ بسبب الظروف السياسية والاجتماعية الخاصة التي سادت البلاد، ولا سيما الأزمات التي شهدتها بعض المحافظات في السنوات الأولى بعد الثورة الإسلامية. فلم تحظَ المادتان السابعة و(١٠٣) بالاهتمام الكافي على مستوى التطبيق، كما لم يُنفَّذ تفويض الصلاحيات إلى المسؤولين المحليين بالشكل المطلوب، بل تقلصت بعض الصلاحيات السابقة، وازدادت الرقابة والتدخل المركزيان من جانب الحكومة المركزية.

ومن وجهة نظر واضعي الدستور، كانت مكانة المجالس المحلية في إدارة الدولة بالغة الأهمية؛ إذ صرّح الدكتور آيت، أحد أعضاء مجلس خبراء إعداد الدستور، بأن «المجالس تستطيع اقتراح عزل المسؤولين الحكوميين

[1] الأصول (١٠٠-١٠٦) من دستور جمهورية إيران الإسلامية

واستجوابهم وإقالتهم في المناطق التي تقع ضمن نطاق اختصاصها» (المداولات التفصيلية للمراجعة النهائية للدستور، ١٣٦٤هـ.ش، ج٢: ص١٠٢٠). وقد انعكس هذا التوجه في نهاية المطاف في المادة (١٠٣) من الدستور. كما أشار الدكتور بهشتي في إحدى جلسات المناقشات الدستورية إلى أن «المجلس الأعلى للمحافظات يقف في مستوى موازٍ للمجلس الوطني، ولا يوجد فرق بينه وبين مجلس الشورى الإسلامي؛ فكلاهما في قمة الهرم المؤسسي ومنتخبان من الشعب» (المصدر نفسه، ج٢: ص١٠٢٢). كما أُكد في الجلسة ذاتها على ضرورة أن تكون الجهة المختصة بحل المجالس جهة غير السلطة التنفيذية.

والواقع أن الوضع الحالي للمجالس المحلية يختلف كثيراً عما كان يتصوره المشرّع الدستوري. وتشير الدراسات إلى أن المواد المتعلقة بالمجالس وإدارة الشؤون المحلية كانت من أكثر موضوعات إعداد الدستور إثارةً للجدل وأطولها نقاشاً (بوجاني، ١٣٩٣هـ.ش: ص١٩). ومع ذلك، لا يمكن إنكار أن الدستور بعد الثورة الإسلامية أوجد إطاراً مناسباً لإدارة الشؤون المحلية من خلال المجالس المنتخبة ومشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم، إلا أن كيفية ممارسة هذه الصلاحيات أُحيلت إلى القوانين اللاحقة.

ومع أن قانون المجالس صدر عام ١٣٦١هـ.ش ودخل حيّز التنفيذ فعلياً عام ١٣٧٧هـ.ش، فإنه لم ينجح في إرساء تقسيم واضح وشفاف للاختصاصات بين الإدارة العامة الوطنية والإدارة العامة المحلية، ولا تزال الشؤون العامة غير مفصولة بوضوح بين المستويين المحلي والوطني، في حين تُدار البلاد من خلال جهاز إداري وتنفيذي ذي طابع مركزي نسبيّاً (مرتضوي، ١٣٩٢هـ.ش: ص١٢٢). وفي ظل هذا النهج، تفتقر المجالس في معظم الأحيان إلى صلاحيات تقريرية حقيقية، أو أنها لا تتمتع إلا بصلاحيات شكلية. ومن المعلوم أن التطبيق السليم للامركزية يقتضي منح الوحدات المحلية قدراً من الاستقلال النسبي، الأمر الذي يضفي أهمية مضاعفة على مسألة مكانة المجالس الإسلامية.

٥-مكانة المجالس في مواجهة السلطات الأخرى في النظام القانوني الإيراني؛ من النظرية إلى التطبيق

يمكن الانطلاق في دراسة مكانة المجالس من تحليل موقعها في نظر المشرّع الدستوري والتدقيق في آراء أعضاء مجلس المراجعة النهائية للدستور بشأنها. فقد وُصفت المجالس بأنها ركن الديمقراطية والحكم العادل، والعلامة الفارقة بين النظام الديمقراطي والنظام الدكتاتوري (المداولات التفصيلية للمجلس، ١٣٨٠هـ.ش، ج٢: ص١٠٢٠)، كما اعتُبرت جهةً صاحبة قرار (المصدر نفسه: ص١٠٠٩)، بل عُدّت أهم قضية في إدارة الدولة بعد القيادة (المصدر نفسه: ص١٠٥٨). بل إن رئيس مجلس المراجعة النهائية للدستور منح مجلس الشورى الإسلامي والمجلس الأعلى للمحافظات مكانة متساوية، استناداً إلى أن كليهما منتخب من الشعب (المصدر نفسه: ص١٠١١).

إلا أن الإصرار الكبير الذي ساد السنوات الأولى بعد الثورة على الإدارة اللامركزية القائمة على المجالس لم ينعكس على الواقع التشريعي والتنفيذي في العقود اللاحقة، حيث خضعت حدود صلاحيات المجالس ونطاق عملها لتغييرات فرضتها ظروف اجتماعية وسياسية وثقافية خاصة، الأمر الذي أدى إلى ابتعادها بصورة ملحوظة عن فلسفة الإدارة اللامركزية والأهداف التي توخاها واضعو الدستور (جلالي ونيكو نهاد، ١٣٩٢هـ.ش: ص١٠١). وقد بلغ الأمر حدّ أن القوانين المتعلقة بالمجالس خضعت لنحو سبعة تعديلات بين انتصار الثورة وعام ١٣٧٦هـ.ش، من دون أن تُطبّق فعلياً ولو مرة واحدة. وفي مثل هذه الظروف، يصعب الحديث عن قانون متكامل ومتطور يجسد مبادئ عليا، من بينها مبدأ الحرية الإدارية للوحدات المحلية (جلالي، ١٣٩٤هـ.ش: ص٩-١٠).

ورغم أن المادة (١٠٣) من الدستور تُلزم المحافظين والقائم مقامين ومديري النواحي باحترام قرارات المجالس ضمن حدود اختصاصاتها، فإن الصلاحيات الفعلية للمجالس الإسلامية في إدارة المدن الكبرى والشؤون الحضرية المهمة ما تزال مقيدة، إذ ينبغي أن تكون قراراتها متوافقة مع لوائح الحكومة المركزية وتحظى بموافقة مسؤوليها. ويعني عدم المصادقة على تلك القرارات عملياً ممارسة حق النقض (الفيتو) تجاه قرارات المجالس.

ومن ناحية أخرى، فإن اعتماد ميزانيات البلديات ومجالس المدن، ولا سيما في المدن الصغيرة والمتوسطة، على التمويل الحكومي، إضافة إلى الحاجة إلى الدعم الحكومي لتنفيذ المشاريع العمرانية الكبرى في المدن الكبرى، يتيح للحكومة المركزية التدخل في برامج الإدارة المحلية، مما يحد من استقلالية الحكم المحلي الحضري في إيران (ويسي، ١٣٩٤هـ.ش: ص١٦-١٧). ومن الواضح أن الاستقلال المالي يُعد من أهم مقومات الاستقلال الحقيقي في أداء المهام الموكلة، وأن ضعف الموارد المالية للمجالس يؤدي بطبيعة الحال إلى زيادة اعتمادها على الحكومة المركزية، وهو ما ينعكس سلباً على مستوى استقلاليتها وقدرتها على الإدارة الذاتية. ومن هذا المنطلق يرى بعض الباحثين[1] (هال وفايفر، ١٤٠٣هـ.ش: ص٤١٤) أن الاستقلال المالي يمثل الأساس الذي تقوم عليه الديمقراطية القوية والمستدامة، وأحد أهم مرتكزات نجاح سياسات اللامركزية.

ومن خلال دراسة النصوص القانونية ذات الصلة في قانون المجالس، يمكن رصد عدد من الأحكام التي تضعف استقلالية المجالس إزاء السلطات الحكومية، وتُظهر مدى التدخل الواسع للمؤسسات المركزية في شؤونها، بما يجعل مبدأ الحرية الإدارية للوحدات المحلية موضع تساؤل.

[1] يبدو أنه من أجل الحد من الاعتماد المفرط للمجالس المحلية على موازنة الحكومة المركزية، وصون استقلالها من أي مساس، ينبغي أن يُمنح لهذه المجالس، بقدر ما تُفوَّض إليها من مسؤوليات وصلاحيات لا مركزية، القدر نفسه من الموارد الضريبية وسلطات جباية الضرائب المحلية، بما يضمن لها الاستقلال المالي اللازم لممارسة اختصاصاتها بكفاءة وفاعلية.

١- التشكيلة ذات الطابع الحكومي لهيئة حل الخلافات المركزية: تنص المادة (٨٢) من قانون المجالس على تشكيل هيئة يغلب عليها الطابع الحكومي، أو على الأقل يتمتع فيها الأعضاء الحكوميون بتأثير أكبر مقارنة ببقية الأعضاء. وبالتالي، ففي حال نشوء نزاع بين جهة حكومية وأحد المجالس، تبقى إمكانية التأثير في حياد الهيئة أو انحيازها للطرف الحكومي أمراً وارداً.

٢- حق حل المجالس: وفقاً للمادة (١٠٦) من الدستور والمادة (٩١) من قانون المجالس المعدلة بتاريخ ١٣٩٦/٤/٢٠هـ.ش.

٣-حق إسقاط العضوية: وفقاً للمادتين (٩٢) و(٩٣) من قانون المجالس. ورغم عدم وجود خلاف حول ضرورة إسقاط عضوية الأعضاء المخالفين، فإن منح ممثلي الحكومة المركزية، كوزير الداخلية والمحافظ والقائممقام، دوراً واسعاً في اقتراح أو إقرار إسقاط العضوية يمكن أن يؤثر في استقلال المجالس وأعضائها.

٤- سلطة وزير الداخلية في تعديل الرسوم أو إلغائها: فعلى الرغم من أن مجلس المدينة يملك، بموجب المادة (٨٥) من قانون المجالس، صلاحية إقرار الرسوم وأسعار الخدمات، فإن تبصرة المادة نفسها تخول وزير الداخلية إلغاء هذه الرسوم أو تعديلها إذا رأى أنها لا تتوافق مع اللوائح المعتمدة من مجلس الوزراء.

٥-التدخل في اختيار رئيس البلدية: تنص تبصرة المادة (٨٠) من قانون الانتخابات وواجبات وصلاحيات المجالس الإسلامية على أن تعيين رؤساء البلديات في المدن التي يزيد عدد سكانها على مائتي ألف نسمة وفي مراكز المحافظات يتم بناءً على اقتراح مجلس المدينة وقرار من وزير الداخلية، أما في المدن الأخرى فيتم بناءً على اقتراح المجلس وقرار من المحافظ.

ومن خلال هذه الأحكام القانونية يتضح أن القيود الإجرائية والزمنية والبيروقراطية الإدارية، وضعف الضمانات التنفيذية لقرارات المجالس، إلى جانب الرقابة المشددة التي يمارسها ممثلو الحكومة المركزية، تؤدي في النهاية إلى إضعاف المجالس تدريجياً، الأمر الذي يستدعي تعزيز الثقة المتبادلة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية (حبيب نجاد، ١٣٨٨هـ.ش: ص٢٨).

وعلى الرغم من جميع أوجه القصور المذكورة، فإنه يمكن اعتبار «الاعتراف القانوني بالشؤون المحلية وتمييزها عن الشؤون الوطنية» الخطوة الأولى نحو تعزيز مكانة المجالس المحلية في إيران، وهي خطوة أساسية في طريق تحقيق اللامركزية الحقيقية (جلالي نقلاً عن Rivero & Waline, 2000, p.286)

٦-اللامركزية الإدارية في الدستور الإيراني في إطار الاستراتيجيات الثلاث

تُعرَّف اللامركزية الإدارية بأنها نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية إلى هيئات أو مؤسسات أخرى مختصة،

تكون صلاحياتها - بالمقارنة مع صلاحيات السلطات المركزية - محدودة النطاق. (أبوالحمد، ١٣٩٩هـ.ش: ص١٢). وبعبارة أخرى، فإن الدولة المركزية في نظام اللامركزية، مع مراعاة الاعتبارات السياسية اللازمة، تقوم بإسناد جزء من اختصاصاتها السيادية إلى أشخاص معنوية مستقلة عن الشخصية القانونية الموحدة للدولة، بما يحقق إشراك المواطنين في إدارة الشؤون المحلية. (هاشمي، ١٤٠٤هـ.ش، ج٢: ص٣١٧).

وبالنظر إلى أنماط اللامركزية الإدارية المختلفة، وإلى منظور توزيع الأدوار والوظائف، يمكن تحديد ثلاث استراتيجيات رئيسية للتنظيم الإداري، تتباين فيما بينها من حيث كيفية تركيز الأدوار أو توزيعها، وهي:

- **استراتيجية الاحتكار المؤسسي**[1] **(المركزية)**: وفيها تتركز جميع الأدوار والوظائف في مركز المنظمة أو المؤسسة.
- **استراتيجية الاحتكار المؤسسي الموزع**:[2] وهي تمثل صورة من صور اللامركزية الإدارية داخل المؤسسات الحكومية أو الشركات والمنظمات المحلية، من خلال عدم التركيز الإداري[3]، أو نقل الاختصاصات[4]، أو تفويض السلطات وفي هذه الاستراتيجية تكون الوظائف موزعة جغرافياً، إلا أنها تظل متمركزة ضمن إطار مؤسسة أو منظمة واحدة.
- **استراتيجية التعددية المؤسسية القائمة على توسيع الأدوار**: وتقوم على تعزيز دور الحكومات المحلية ومؤسسات القطاع الخاص، بحيث تتمكن السلطة المركزية من نقل بعض مسؤوليات إنتاج الخدمات العامة وتوفيرها إلى جهات أخرى. غير أن هذا النقل لا يقتصر على التفويض الإداري التقليدي، بل يستهدف توسيع عدد الجهات المنتجة والمقدمة للسلع والخدمات العامة من خلال دعم الخصخصة ومنح المواطنين والمؤسسات المحلية دوراً أكبر في إدارة الشأن العام (Cohen & Peterson, 2025, p.14).

ومن خلال دراسة المادة السابعة من الدستور الإيراني يمكن القول إنها تتبنى، في جوهرها، مقاربة قريبة من استراتيجية التعددية المؤسسية فيما يتعلق بالمجالس المحلية. فهذه المادة تُعد من المبادئ الدستورية الأساسية المنظمة لوضع المجالس، غير أن الجهة المختصة بتفسير الدستور (مجلس صيانة الدستور) وكذلك السلطة التشريعية (مجلس الشورى الإسلامي) تبنتا، في التطبيق العملي، اتجاهاً تقييدياً تجاه هذه المؤسسة ذات الطابع الشعبي، الأمر الذي أدى إلى تحويلها إلى هيئة تكاد تقتصر وظيفتها على الجوانب الشكلية أو الاستشارية.

---

[1] Institutional monopoly

[2] Distributed institutional monopoly

[3] Dé concentration

[4] Delegation

وفي المقابل، فإن منح المجالس المحلية مجموعة معقولة من الصلاحيات المرتبطة بإدارة الشؤون المحلية، إلى جانب توفير استقلال مالي مناسب لها، من شأنه أن يهيئ الظروف اللازمة لتحقيق تنمية متوازنة بين مختلف الوحدات الإدارية والإقليمية في الدولة.

٧- تأمل في إنماط القرارات الثلاثة للمجالس المحلية في النظام القانوني الإيراني

يُظهر الجدول الآتي بوضوح محدودية الصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية، بل والطابع الشكلي الذي تتسم به بعض اختصاصاتها، الأمر الذي يحد من قدرتها على إدارة الشؤون المحلية بكفاءة وفاعلية، ويقلل من دورها في تحقيق الأهداف التي سعى إليها المشرّع الدستوري عند إقرار نظام المجالس المحلية.

نوع اتخاذ القرار	مهام المجلس
اتخاذ القرار المشروط	انتخاب رئيس البلدية ورفع اسمه إلى المحافظ أو وزير الداخلية لإصدار قرار التعيين؛ التخطيط لمشاركة المواطنين في الشؤون المحلية بموافقة الجهات المختصة ذات الصلة؛ اتخاذ الإجراءات اللازمة لتأسيس الجمعيات والمؤسسات الاجتماعية والإغاثية وغيرها، بالتنسيق والاتفاق مع الجهات المختصة؛ إقرار الأنظمة الأساسية للمؤسسات والشركات التابعة للبلدية بعد موافقة وتصديق وزارة الداخلية؛ تشجيع المواطنين وتحفيزهم على التوسع في إنشاء المراكز الثقافية بالتنسيق مع الجهات المختصة؛ التعاون مع البلدية في إقرار المخططات التوجيهية والمخططات الهيكلية للتنمية العمرانية للمدينة، بعد موافقة وزارة الداخلية ووزارة الإسكان والتعمير؛ دراسة المخططات التوجيهية والمخططات الهيكلية للتنمية العمرانية والمصادقة عليها، ثم إحالتها إلى الجهات المختصة لاعتمادها بصورة نهائية.
اتخاذ القرار المقيّد باللوائح الحكومية	إقرار الموازنة السنوية للبلدية والمؤسسات التابعة لها، والتعديلات والملاحق الخاصة بها، والحساب الختامي للموازنة، وذلك وفقاً للنظام المالي للبلديات؛ إقرار اللوائح المقترحة من البلدية بعد دراستها ومراجعتها، مع الالتزام بالتعليمات والضوابط الصادرة عن وزارة الداخلية؛ إقرار معاملات البلدية وممارسة الرقابة عليها وفقاً لأحكام النظام المالي ولائحة معاملات البلديات؛ إقرار مشروعات اللوائح المتعلقة بفرض الرسوم البلدية أو إلغائها وتحديد قيمتها، مع مراعاة السياسات العامة المبلغة من الحكومة عن طريق وزارة الداخلية؛ إقرار تعرفة الخدمات التي تقدمها البلدية، مع الالتزام بأحكام النظام المالي ولائحة معاملات البلديات.

نوع اتخاذ القرار	مهام المجلس
اتخاذ القرار الحاسم	عزل رئيس البلدية من منصبه؛ إقرار موازنة مجلس المدينة (وليس موازنة البلدية)؛ الموافقة على القروض المقترحة من قبل البلدية؛ وضع اللوائح المنظمة لشق القنوات والمجاري ومسارات المرافق والخدمات الحضرية والإشراف عليها؛ إقرار تعرفة أجور وسائل النقل العام داخل المدينة؛ وضع اللوائح الخاصة بإنشاء وإدارة أسواق بيع وشراء الاحتياجات والسلع العامة؛ إقرار تسمية الشوارع والميادين والأزقة والأحياء الواقعة ضمن النطاق الحضري أو تعديل أسمائها؛ إقرار اللوائح المنظمة لجميع أنواع الكتابات أو اللوحات والإعلانات المثبتة على جدران المدينة.

٨- الخلفية التاريخية لتشكيل الحكم المحلي في ماليزيا

يُعدّ مجلس أمناء الصحة الذي أُنشئ عام ١٨٠١ أول نموذج للحكم المحلي في ماليزيا. وقد تغير اسم هذه الهيئة لاحقاً إلى مجلس أمناء المدينة، وكانت تتولى إدارة مجموعة من الخدمات المحلية المحددة. ولم يكن إنشاء الهيئات المحلية نتيجة لمطالب المجتمعات المحلية أو ثمرةً لتطور طبيعي في نظام الحكم، بل جاء نتيجة للسياسات التي فرضها الاستعمار البريطاني. وخلال فترة الاستعمار ظهرت أشكال متعددة من الهيئات المحلية، مما أدى إلى نشوء نظام حكم محلي معقد ومتباين ترتبت عليه العديد من المشكلات الإدارية.

وبغية معالجة هذه الإشكالات، عمدت الحكومة الماليزية بعد الاستقلال إلى مراجعة نظام الحكم المحلي وإصلاحه. وقد أسهم قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٧٦ في تبسيط هذا النظام وتعزيز فعاليته. وبموجب هذا القانون، جرى تقليص الأنواع المختلفة للمجالس المحلية إلى فئتين فقط هما: المجالس البلدية[1] الحضرية والمجالس الإقليمية[2] (Celestino, 2023:123). كما تشير الإحصاءات إلى انخفاض عدد السلطات المحلية من ٣٧٤ إلى ١٤٤ سلطة محلية (Local Government in Asia and the Pacific: A Comparative Study Country Paper: Malaysia, 2014) ووفقاً للدستور الفدرالي، تتحمل الولايات مسؤولية الإشراف على الحكومات المحلية.

٩- الهيكل القانوني للحكم المحلي في ماليزيا

نسعى في هذا المبحث إلى دراسة الأساس القانوني للمجالس المحلية في الدولة الفدرالية الماليزية، مع بيان أنواع الحكومات المحلية فيها بإيجاز.

---

[1] Municipal Council

[2] Distinct Council

٩-١- الأساس القانوني للمجالس المحلية

يتجسد الإطار القانوني للحكومات المحلية في ماليزيا في الدستور الفدرالي الماليزي، وقانون الحكم المحلي لسنة ١٩٧٦، والتشريعات المحلية الصادرة عن الولايات، إضافة إلى الأنظمة واللوائح البلدية المختلفة.

٩-٢- إنواع الحكومات المحلية

تُنظَّم الحكومات المحلية في ماليزيا عادةً ضمن ثلاثة مستويات رئيسة هي:

- مجلس المدينة[1]
- المجلس البلدي[2].
- مجلس المقاطعة أو الناحية[3]

وتجدر الإشارة إلى أن مجالس المدن تُنشأ في المدن الكبرى والمتقدمة مثل كوالالمبور[4]، وجوهور باهرو[5]، وشاه عالم[6] أما المجالس البلدية فتتولى إدارة المدن المتوسطة والمناطق الآخذة في النمو، في حين تتولى مجالس المقاطعات إدارة المناطق الأصغر والمناطق الريفية.

وتتمتع هذه المجالس جميعها بالشخصية الاعتبارية المستقلة، الأمر الذي يخولها إبرام العقود، وامتلاك الأموال والممتلكات، واللجوء إلى القضاء بوصفها طرفاً في الخصومة القضائية.

١٠- مكانة المجالس المحلية في مواجهة السلطات العامة في ماليزيا وإشكالياتها

تُعد ماليزيا من أنجح الدول الإسلامية في مجال الإدارة المحلية وتطبيق اللامركزية الإدارية. ويقوم نظامها السياسي على أساس الفدرالية، حيث تتوزع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية، وحكومات الولايات، والهيئات المحلية. وفي ظل هذا البناء المؤسسي، تؤدي المجالس المحلية والحكومات المحلية دوراً مهماً في إدارة المدن والمناطق المختلفة.

ومع ذلك، فإن المجالس المحلية في ماليزيا لا تتمتع باستقلال مطلق، بل تخضع لرقابة واسعة من قبل حكومات الولايات. ويُعد الحكم المحلي في ماليزيا (Alder, ٢٠٢٣: ١٦٥-١٨٠) المستوى الثالث والأدنى في هيكل السلطة العامة بعد الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات. كما تعود جذور الحكومات المحلية الماليزية إلى الحقبة الاستعمارية البريطانية.

---

[1] City Council

[2] Municipal Council

[3] District Council

[4] Kuala Lumpur

[5] Johor Bahru

[6] Shah Alam

وتتبع أهمية دراسة مكانة المجالس المحلية في مواجهة السلطات العامة من كون ماليزيا تقدم نموذجاً يجمع بين الإدارة الحديثة والنظام الفدرالي والقيم الإسلامية في إدارة الشؤون العامة.

وبسبب الخلافات المالية والسياسية بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات، تعززت رقابة الحكومة الفدرالية على الحكومات المحلية. فبموجب قانون الحكم المحلي رقم (٣٤٠٠)، يُعد وزير الإسكان والحكم المحلي الفدرالي المسؤول عن تنفيذ السياسات والقوانين المتعلقة بالحكم المحلي في شبه الجزيرة الماليزية، وهو ما يؤدي إلى زيادة النفوذ والتدخل الفدرالي في شؤون الحكومات المحلية.

كما يتعزز هذا التدخل من خلال «المجلس الوطني للحكم المحلي»، الذي أنشأته الحكومة المركزية بهدف توحيد التشريعات والسياسات الخاصة بالحكم المحلي في مختلف مناطق شبه الجزيرة الماليزية (Siew Noori, 2024:127). وقد نصت المادة (٤٩) من الدستور الفدرالي على أن:

«للمجلس الوطني، بعد التشاور مع حكومات الولايات، أن يضع السياسات المتعلقة بتطوير الحكم المحلي وتقدمه والرقابة عليه في جميع أنحاء الاتحاد، وأن ينظم مختلف المسائل القانونية المرتبطة به».

ويمثل هذا المجلس أداة لتوحيد القواعد والسياسات المطبقة على الحكومات المحلية المختلفة، حيث يُلزمها بتنفيذ سياسات موحدة، الأمر الذي يحد من قدرتها على اتخاذ قرارات مستقلة ويزيد من درجة اعتمادها على الحكومة الفدرالية.

كما أن تعيين أعضاء المجالس المحلية من قبل السلطات العليا، إلى جانب تدخل الحكومة المركزية من خلال وزير الإسكان والحكم المحلي والمجلس الوطني للحكم المحلي، يثير تساؤلات حول مدى تحقق اللامركزية الفعلية في ماليزيا ويعزز من مظاهر المركزية الإدارية. فالتعيين يؤدي بطبيعته إلى تبعية المسؤول المحلي للسلطة التي قامت بتعيينه، ويكرس الرقابة الهرمية ويحد من الاستقلال العملي للهيئات المحلية.

ومع ذلك، فقد أكدت الخطة الماليزية التاسعة على ضرورة تطوير نظام الحكم المحلي وتقليص الإجراءات البيروقراطية فيه بهدف تحسين جودة الخدمات العامة. وجاء فيها أن:

«تلتزم الحكومة بتطوير جودة الخدمات العامة باعتبارها متطلباً أساسياً لتحقيق الرسالة الوطنية، وسوف تواصل جهودها للحد من التعقيدات والإجراءات البيروقراطية، ولا سيما على مستوى السلطات المحلية والدوائر الإدارية (Siew Noori, 2024:129).

ومن الناحية القانونية أيضاً، يبدو أنه رغم وجود تقسيم واضح للاختصاصات والسلطات بين الحكومة الفدرالية والولايات، فإن التدخل الفدرالي في أنشطة حكومات الولايات قد أوجد تحديات أمام التوازن المفترض بين الطرفين. كما أن نظام توزيع الموارد المالية في ماليزيا، الذي يضع نسبة كبيرة من الموارد المالية تحت تصرف الحكومة الفدرالية، يجعل التطبيق الكامل لمبدأ اللامركزية أمراً بالغ الصعوبة.

ويُضاف إلى ذلك أن محدودية اختصاصات الحكومات المحلية، مقرونةً بتدخل الحكومة الفدرالية في أدائها وفرضها سياسات موحدة وملزمة على جميع السلطات المحلية، فضلاً عن تعيين المسؤولين المحليين من قبل السلطة المركزية، كلها عوامل تحد من قدرة هذه الحكومات على ممارسة مهامها بصورة مستقلة.

وعلى الرغم من تأكيد الحكومة المركزية على مبادئ الحوكمة الرشيدة، كالشفافية والمساءلة والمشاركة الشعبية، فإن المكانة الثانوية التي تشغلها الحكومات المحلية ضمن الهيكل الإداري للدولة أدت عملياً إلى تعزيز النزعة المركزية بصورة واضحة، وهو ما يحد من فاعلية نظام اللامركزية في ماليزيا.

١٠-١- مكانة المجالس المحلية في مواجهة السلطة التشريعية في إيران وماليزيا

نتناول في هذا المبحث دراسة العلاقة بين المجالس المحلية والبرلمان الفدرالي، ثم دور المجالس التشريعية في الولايات تجاه المجالس المحلية. ففي إيران، يختص مجلس الشورى الإسلامي بسنّ القوانين المتعلقة بالمجالس المحلية. كما أُنشئت هيئة تحت عنوان «المجلس الأعلى للمحافظات» بموجب المادة (١٠١) من الدستور، ويحق لها تقديم مشروعات القوانين إلى مجلس الشورى الإسلامي (هاشمي، ١٤٠٤هـ.ش: ص٥٠٣). وقد أضفى ذلك على المجالس المحلية في إيران صلةً مباشرة نسبياً بعملية التشريع.

أما في ماليزيا، فلا تتمتع المجالس المحلية بمثل هذه الصلاحية، ويقتصر دورها في العملية التشريعية على تنفيذ القوانين وإعداد اللوائح والأنظمة المحلية (Harding, 2022, p.182). ومن ثمّ، فإن مكانة المجالس المحلية في إيران تبدو أقوى من نظيرتها الماليزية من حيث ارتباطها بالسلطة التشريعية.

١٠-١-١- علاقة المجالس المحلية بالبرلمان الفدرالي

يتمتع البرلمان الفدرالي في ماليزيا بسلطة التشريع على المستوى الوطني، إلا أن الحكومات المحلية لا تُعد وحدات تابعة له بصورة مباشرة. ويجوز للبرلمان، بموجب القوانين النافذة، وضع الأطر العامة للإدارة المحلية، وإقرار التشريعات المتعلقة بإدارة المدن، وتنظيم النظامين المالي والضريبي المرتبطين بالحكومات المحلية. ومع ذلك، فإن جانباً كبيراً من المسائل المرتبطة بالمجالس المحلية ما يزال ضمن اختصاص حكومات الولايات.

١٠-١-٢- دور المجالس التشريعية في الولايات تجاه المجالس المحلية في ماليزيا

تتمتع المجالس التشريعية في الولايات الماليزية بنفوذ أكبر على المجالس المحلية؛ إذ تملك صلاحية تحديد حدود اختصاصاتها، وتعديل هياكلها الإدارية، وإقرار اللوائح المحلية، وممارسة الرقابة على أدائها. ومن ثمّ، فإن المجالس المحلية ترتبط قانونياً بالسلطات التشريعية في الولايات بدرجة أكبر من ارتباطها بالبرلمان الفدرالي.

١٠-٢- مكانة المجالس المحلية في مواجهة السلطة التنفيذية في إيران وماليزيا

يتناول هذا المبحث العلاقة بين المجالس المحلية والسلطة التنفيذية من خلال ثلاثة محاور: رقابة حكومات الولايات على المجالس المحلية، ومدى استقلال المجالس أو خضوعها للقيود في مواجهة السلطة التنفيذية، وأخيراً نطاق صلاحياتها التنفيذية.

في إيران، تتولى مجالس المدن مهمة انتخاب رؤساء البلديات، ويُعد ذلك من أبرز مظاهر استقلال المجالس عن الحكومة المركزية (قانون تشكيلات ووظائف وانتخابات المجالس الإسلامية، المادة ٨٠). ومع ذلك، فإن وزارة الداخلية والمحافظات ما تزال تمارس رقابة واسعة على أداء المجالس (قاضي، ١٣٩٨هـ.ش: ص٣٧١).

أما في ماليزيا، فترتبط المجالس المحلية بالسلطة التنفيذية ارتباطاً أوثق؛ إذ تتولى حكومات الولايات تعيين أعضاء المجالس، كما تتمتع بصلاحيات واسعة في الرقابة المالية والإدارية عليها (CLGF, 2024, p.6). ولذلك فإن مستوى الاستقلال التنفيذي للمجالس المحلية الإيرانية يُعد أكبر نسبياً من نظيره في ماليزيا.

١٠-٢-١- رقابة حكومات الولايات على المجالس المحلية في ماليزيا

تُعد العلاقة بين المجالس المحلية والسلطة التنفيذية أهم صور العلاقات المؤسسية في ماليزيا؛ حيث تشرف الوزارات المختصة وحكومات الولايات على الموازنة السنوية للمجالس، وتوظيف العاملين فيها، وتنفيذ المشروعات العمرانية، والتخطيط الحضري، وإدارة الأراضي والأملاك العامة.

كما أنه بخلاف النظام القانوني الإيراني الذي يتم فيه انتخاب أعضاء المجالس المحلية مباشرةً من قبل المواطنين، فإن أعضاء المجالس في العديد من الولايات الماليزية يُعيَّنون من قبل حكومات الولايات ولا يُنتخبون انتخاباً مباشراً، وهو ما يعزز الرأي القائل بأن المجالس المحلية في إيران أقرب إلى المبادئ الديمقراطية مقارنة بنظيراتها الماليزية.

١٠-٢-٢-محدودية استقلال المجالس المحلية في ماليزيا

من أبرز الانتقادات الموجهة إلى نظام الحكم المحلي في ماليزيا محدودية الاستقلال السياسي للمجالس المحلية. فمنذ عام ١٩٦٥ توقفت الانتخابات المحلية في معظم مناطق البلاد، وأصبح أعضاء المجالس يُعيَّنون غالباً من قبل حكومات الولايات.

وقد ترتب على ذلك عدد من الإشكالات المتعلقة باستقلالية المجالس في مواجهة السلطة التنفيذية، من أهمها:

أ- زيادة مستوى مساءلة المجالس أمام الحكومة.

ب- تراجع المشاركة المباشرة للمواطنين في إدارة الشؤون المحلية.

ج- تعزيز التبعية السياسية للمجالس تجاه حكومات الولايات.

١٠-٢-٣- الصلاحيات التنفيذية للمجالس المحلية في ماليزيا

على الرغم من القيود السابقة، لا تزال المجالس المحلية الماليزية تتمتع بصلاحيات تنفيذية واسعة تشمل:

- إصدار تراخيص البناء والتشييد.
- إدارة النفايات والمخلفات.
- صيانة الطرق والمرافق العامة.
- إدارة الحدائق والمتنزهات.
- تحصيل الرسوم المحلية.
- الرقابة على الصحة العامة.
- تنظيم الأنشطة التجارية المحلية ومراقبتها.

ولهذا السبب ما تزال المجالس المحلية في ماليزيا تُعد من أكثر المؤسسات التنفيذية المحلية كفاءة في منطقة جنوب شرق آسيا.

١٠-٣- مكانة المجالس المحلية في مواجهة السلطة القضائية في ماليزيا

تخضع المجالس المحلية في ماليزيا لرقابة قضائية فعالة، وتواجه في حال مخالفتها لمبدأ سيادة القانون وسائل مختلفة من الجزاءات والضمانات القضائية. وفي المقابل، تتمتع هذه المجالس أيضاً بحماية قضائية في مواجهة التدخلات الحكومية غير المشروعة.

١٠-٣-١-مبدإ سيادة القانون

وفقاً لمبدأ سيادة القانون، يجب أن تكون جميع قرارات المجالس المحلية متوافقة مع أحكام القانون، ويجوز للأفراد والأشخاص الاعتباريين اللجوء إلى القضاء للطعن في قراراتها عند مخالفتها للقانون.

ومن أكثر صور المنازعات شيوعاً أمام القضاء الماليزي ضد المجالس المحلية:

- إلغاء تراخيص البناء.
- فرض رسوم أو جبايات غير قانونية.
- اتخاذ قرارات تمييزية.
- ارتكاب مخالفات إدارية.

ومـن خـلال دراسـة تطبيـق مبـدأ سـيادة القانـون فـي ماليزيـا يتبيـن أن نطـاق الرقابـة القضائيـة علـى المجالـس المحليـة واسـع وعميـق مـن حيـث المضمـون والفاعليـة (Phang, 2025, p.44).

١٠-٣-٢-الرقابة القضائية على قرارات المجالس

تلتزم الجهات القضائية في ماليزيا، في إطار الرقابة القضائية على أعمال المجالس المحلية، بما يأتي:

- إبطال القرارات واللوائح غير القانونية الصادرة عن المجالس.
- إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون.
- إلزام المجالس باحترام مبادئ العدالة الإدارية.

وتحـول هـذه الرقابـة دون إسـاءة اسـتعمال السـلطات المحليـة لاختصاصاتهـا. وبعبـارة أخـرى، تقـوم المحاكـم الماليزيـة بفحـص قـرارات ولوائـح المجالـس المحليـة مـن حيـث مشـروعيتها القانونيـة، وتبطلهـا عنـد ثبـوت مخالفتهـا للقانـون (Harding, 2022, p.201).

وفـي كل مـن إيـران وماليزيـا، يقتضـي مبـدأ سـيادة القانـون إخضـاع قـرارات المجالـس المحليـة للرقابـة القضائيـة. ففـي إيـران يمكـن الطعـن فـي بعـض قـرارات المجالـس أمـام المحاكـم المختصـة، وكذلـك أمـام ديـوان العدالـة الإداريـة (طباطبائـي مؤتمنـي، ١٣٩٩هــ.ش: ص٤٤١). ومـن ثـمّ تـؤدي السـلطة القضائيـة فـي كلا النظامين القانونييـن دور الضامـن لمشـروعية أعمـال المجالـس المحليـة وقانونيتهـا.

١٠-٣-٣- الحماية القضائية للمجالس المحلية

صحيـح أن المجالـس المحليـة فـي ماليزيـا تخضـع للرقابـة القضائيـة، إلا أنهـا فـي المقابـل تتمتـع بحمايـة القضـاء، حيـث يتعيـن علـى المحاكـم التصـدي لأي تدخـلات حكوميـة غيـر مشـروعة تمـس اختصاصاتهـا أو اسـتقلالها.

وبذلـك تـؤدي السـلطة القضائيـة فـي ماليزيـا دوراً توازنيّـاً بيـن الحكومـة والحكومـات المحليـة؛ فهـي مـن جهة تمـارس الرقابـة علـى أداء المجالـس المحليـة، ومـن جهـة أخـرى توفـر لهـا الحمايـة القانونيـة فـي مواجهـة تجاوزات السـلطة التنفيذيـة، الأمـر الـذي يعـزز التـوازن المؤسسـي داخـل نظـام الحكـم المحلـي (Phang, 2025, p.42).

الخاتمة

أصبحـت اللامركزيـة، علـى نحـو متزايـد، تُعـدّ آليـة فعّالـة لتعزيـز الديمقراطيـة وترسـيخها، إذ تـؤدي مـن خـلال التوزيـع العـادل للسـلطة والمـوارد والخدمـات إلـى الحـد مـن تركزهـا فـي المراكـز الحضريـة والإداريـة الكبـرى، وتُتيـح لمختلـف الفئـات والشـرائح الاجتماعيـة الاسـتفادة مـن مزاياهـا. ومـع ذلـك، فـإن تصميـم نظـام مؤسسـي كاللامركزيـة لا يشـبه تشـييد بنـاء مـادي، بـل هـو مشـروع إنسـاني واجتماعـي وسياسـي يتشـكل فـي إطـار

التفاعلات الاجتماعية والسياسية والقانونية المختلفة. وكلما كان إدراك الأبعاد المتعددة لهذا التحول أكثر عمقاً، ازدادت فرص نجاحه.

وتُعد اللامركزية نتاجاً للقدرات المجتمعية والقوى الاجتماعية ومستوى التنمية وعناصر أخرى عديدة، ولذلك فهي مشروع اجتماعي بامتياز. كما أن الصيغة الملائمة لتطبيق اللامركزية في أي دولة لا يمكن أن تتبلور إلا من خلال الحوار بين الفاعلين المحليين والوطنيين والقوى الاجتماعية على مختلف المستويات. ولما كانت المركزية قد ترسخت في مفاصل متعددة من النظام الإداري، فإن الانتقال نحو اللامركزية يتطلب جهداً واسع النطاق وإرادة سياسية وإدارية حقيقية.

ومن أبرز العوائق التي تحول دون تجسيد اللامركزية عملياً ما يُعرف بـ«المصالح المستقرة» المرتبطة بالنظام المركزي، حيث لا يرغب أصحاب النفوذ غالباً في نقل سلطاتهم إلى جهات أخرى. وبعبارة أخرى، فإن الثقافة السياسية للمجتمع تُعد أحد العوامل الأساسية المؤثرة في مدى الأخذ بالمركزية أو اللامركزية؛ إذ إن مستوى اهتمام المواطنين بالمشاركة في تقرير مصيرهم السياسي، ومجمل اتجاهاتهم نحو المشاركة العامة، وسائر العناصر المرتبطة بالثقافة السياسية، تؤدي دوراً محورياً في هذا المجال.

ويُعد التعارض القائم بين بعض أحكام الدستور والقوانين العادية المنظمة للمجالس الإسلامية أحد الأسباب الرئيسة لعدم نجاح المجالس المحلية في إيران بالصورة المأمولة. فالدستور يربط هوية المجالس ودورها بمبدأ المشاركة الشعبية، في حين أن القوانين العادية كرّست في كثير من الأحيان هيمنة السلطة الحكومية على آليات ممارسة المجالس لاختصاصاتها. ومن شأن هذا الوضع أن يفضي إلى توترات بين المؤسسات المحلية المنتخبة وبين أجهزة الإدارة الحكومية المحلية. ومن ثم فإن إعادة النظر في هذا المجال من شأنها أن توجه رسالة واضحة إلى المواطنين مفادها وجود إرادة سياسية حقيقية لتحقيق التنمية المحلية من خلال توسيع نطاق المشاركة الشعبية.

كما يُلاحظ وجود قدر من التباين وعدم الانسجام داخل الدستور نفسه فيما يتعلق بطبيعة المجالس المحلية ودورها ومكانتها في النظام السياسي. فمن جهة، تنص المادة السابعة من الدستور على ما يلي: «وفقاً لأمر القرآن الكريم: (وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ) و(وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ)، تُعد المجالس، ومنها مجلس الشورى الإسلامي ومجالس المحافظات والأقضية والمدن والأحياء والنواحي والقرى وما يماثلها، من أركان اتخاذ القرار وإدارة شؤون البلاد». ويستفاد من هذا النص أن المجالس أُريد لها أن تتشكل في إطار هيكل هرمي متدرج من القاعدة إلى القمة، وأن تمارس دوراً أساسياً في اتخاذ القرار وإدارة الشأن العام.

ولا يمكن تحقيق اللامركزية في إيران بصورة مؤسسية سليمة إلا من خلال توافر الشروط الآتية:

- الفصل بين مستوى الإدارة الوطنية ومستوى الإدارة الإقليمية والمحلية.

- تركيز الإدارة الوطنية على القضايا الأساسية والاختصاصات السيادية العليا.
- توفير الآليات اللازمة لتأمين الموارد المالية وجباية الضرائب وإنفاقها على المستوى المحلي.
- إنشاء هيئات محلية مختصة باتخاذ القرار وخاضعة للمساءلة، مع إعادة هيكلة منظومة اتخاذ القرار والتنفيذ بما ينسجم مع متطلبات اللامركزية.

وتُظهر دراسة وضع المجالس المحلية في ماليزيا أن هذه الهيئات تتمتع بفاعلية كبيرة على المستويين الإداري والتنفيذي، إلا أنها تواجه قيوداً واضحة من حيث الاستقلال السياسي. فهي تخضع في مواجهة السلطة التشريعية للتشريعات الفدرالية وتشريعات الولايات، وفي مواجهة السلطة التنفيذية لرقابة مكثفة من حكومات الولايات، كما تخضع لرقابة قانونية وقضائية في مواجهة السلطة القضائية. ومن ثم لا يمكن اعتبار المجالس المحلية الماليزية مؤسسات مستقلة عن السلطات الثلاث، بل هي هيئات عامة محلية تعمل ضمن إطار النظام الفدرالي وتحت الرقابة القانونية للدولة.

ويتمثل التحدي الأبرز الذي يواجه هذا النظام مستقبلاً في تحقيق التوازن بين الكفاءة الإدارية وتوسيع نطاق المشاركة الديمقراطية للمواطنين في إدارة الشؤون المحلية.

وعلى الرغم من تبني ماليزيا للنظام الفدرالي، الذي يُفترض أن يقترن بدرجة من اللامركزية السياسية، فإن الحكومة الفدرالية أظهرت ميلاً واضحاً نحو تعزيز سلطتها المركزية وتقليص نفوذ الحكومات المحلية وحكومات الولايات، وزيادة الرقابة عليها تحت مبررات متعددة، من بينها تحسين الخدمات العامة. ويُظهر ذلك أن الفدرالية، بوصفها نظاماً سياسياً، لا تؤدي بالضرورة إلى تكريس اللامركزية.

ومن أبرز نقاط القوة في نظام المجالس المحلية الماليزية:

- انتظام الجهاز الإداري وكفاءته.
- الاعتماد على التخصص في الإدارة الحضرية.
- توفر موارد مالية مستقرة نسبياً.
- التنسيق الفعّال مع خطط التنمية الوطنية.
- الرقابة المؤثرة على الخدمات العامة.

أما أبرز نقاط الضعف فتتمثل في:

- غياب الانتخابات المباشرة لأعضاء المجالس.
- الاعتماد الكبير على حكومات الولايات.
- محدودية المشاركة الشعبية.
- تأثير الأحزاب السياسية في تعيين الأعضاء.

- ضعف الاستقلال المؤسسي للمجالس.

وتُظهر الدراسة المقارنة بين إيران وماليزيا أن كلا البلدين سعى إلى تحقيق التوازن بين متطلبات الإدارة المحلية والحفاظ على وحدة الدولة وتماسك السلطة المركزية. غير أن إيران اعتمدت نموذجاً قائماً على المشاركة الشعبية والانتخاب المباشر، في حين ركزت ماليزيا بصورة أكبر على الكفاءة الإدارية ورقابة حكومات الولايات.

ومن منظور القانون العام، يمكن القول إن النموذج الإيراني يتفوق في مجال المشاركة السياسية للمواطنين، بينما يتميز النموذج الماليزي بدرجة أعلى من الانسجام الإداري وفعالية تنفيذ السياسات العامة.

وأخيراً، يمكن تلخيص أوجه المقارنة بين مكانة المجالس المحلية وحدود اختصاصاتها في إيران وماليزيا على النحو الآتي:

أ- تتمتع المجالس المحلية الإيرانية بشرعية انتخابية أكبر.

ب- تتميز المجالس المحلية الماليزية بمستوى أعلى من الكفاءة الإدارية والتنظيم الحضري.

ج- درجة اعتماد المجالس على الحكومة في ماليزيا أكبر منها في إيران.

د- دور المجالس في العملية التشريعية أكثر بروزاً في إيران.

هـ- في كلا النظامين القانونيين، تستند الرقابة القضائية على المجالس المحلية إلى أساس قانوني واضح، وتخضع المجالس لرقابة السلطة القضائية ضماناً لمشروعية أعمالها.

المصادر

القرآن الكريم

١- المصادر باللغة الفارسية

بو الحمد، عبد الحميد. (٢٠٢٠). القانون الإداري (الطبعة الأولى). طهران: جامعة طهران.

إجلالي، برويز. (٢٠١٦). اللامركزية في القطاع العام: التجارب وبعض الدروس المستفادة لإيران. في مجموعة مقالات المؤتمر الأول لإعداد الخطة التنموية الثالثة للبلاد. طهران: منظمة التخطيط والموازنة، مكتب التخطيط الإقليمي.

بوچاني، محمد حسين. (٢٠١٤). دراسة مكانة المجالس المحلية في هيكل الحوكمة. في مجموعة مقالات المؤتمر الثاني للمجالس والإدارة المحلية في أفق الرؤية المستقبلية (الطبعة الأولى). طهران: مركز الدراسات والتخطيط لمدينة طهران.

جلالي، محمد. (٢٠١٥). المبادئ العامة الموجهة للامركزية في القانون الفرنسي ومقارنتها بالقانون الإيراني. مجلة أبحاث القانون العام، ١٧(١٦)، العدد ٤٧.

جلالي، محمد، و نيكو نهاد، حامد. (٢٠١٣). مفهوم ومكانة اللامركزية في النظام الدستوري الإيراني في ضوء فكر المشرع الدستوري. في محمد جلالي و محمد رضا ويژه (إعداد)، دراسات في القانون الإداري: مقالات مهداة إلى الأستاذ الدكتور منوچهر طباطبائي مؤتمني. طهران: منشورات مجد.

حبيب نجاد، سيد أحمد. (٢٠٠٩). دراسة قانونية للمجالس الإسلامية للمدن في ضوء مبادئ اللامركزية. مجلة القانون الإسلامي، ٥(٢٠).

زياري، كرامت الله، فتوحي مهربانى، باقر، و فرهادي خواه، حسين. (٢٠١٥، آذار/مارس). تنظيم طهران ونموذج اللامركزية مع التركيز على دور

العاصمة. في مجموعة مقالات مؤتمر التنظيم السياسي للمجال والإدارة المثلى لمدينة طهران. طهران: جامعة تربية مدرس.

شمس، عبد الحميد. (٢٠٢٤). الحكم المحلي من إزالة التمركز إلى اللامركزية والفدرالية (الطبعة الأولى). طهران: مركز التدريب الإداري التابع لرئاسة الجمهورية.

غفاري، هدى، و أفشاري، فاطمة. (٢٠١٦). تحليل إشكاليات نظام اللامركزية في ماليزيا: دراسة مقارنة مع النظام الإنجليزي. مجلة دراسات الدولة، ٢(٦)، ٩٧-١٣٢.

قاضي، أبو الفضل. (٢٠١٩). القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. طهران: منشورات ميزان.

مجلس المراجعة النهائية للدستور. (١٩٨٥). المحاضر التفصيلية لمداولات مجلس المراجعة النهائية لدستور جمهورية إيران الإسلامية (المجلد الثالث، الطبعة الأولى). طهران: الإدارة العامة للشؤون الثقافية والعلاقات العامة بمجلس الشورى الإسلامي.

مجلس المراجعة النهائية للدستور. (٢٠٠١). المحاضر التفصيلية لمداولات مجلس المراجعة النهائية لدستور جمهورية إيران الإسلامية (المجلد الثاني، الطبعة الثانية). طهران: الإدارة العامة للشؤون الثقافية والعلاقات العامة، إدارة الدعاية والنشر.

مرتضوي، مهدي. (٢٠١٣). الإدارة المحلية والحوكمة الحضرية (الطبعة الأولى). طهران: مركز الدراسات والتخطيط لمدينة طهران.

هاشمي، سيد محمد. (٢٠٢٥). القانون الدستوري لجمهورية إيران الإسلامية (المجلد الثاني، الطبعة التاسعة عشرة). طهران: ميزان.

هاشمي، سيد محمد، و دشتي، علي. (٢٠١٢). المجالس الإسلامية: وطنية أم محلية؟ سيادية أم إدارية؟. البحوث القانونية، (العدد الخاص ١١).

هال، بيتر، و فايفر، أولريخ. (٢٠٢٤). مستقبل المدن في القرن الحادي والعشرين (إسماعيل صادقي و ناهيد صفائي، ترجمة) (الطبعة الأولى). طهران: جمعية المهندسين الاستشاريين الإيرانية.

فان ديك، ماين بيتر. (٢٠٢٥). الإدارة الحضرية من النظرية إلى التطبيق (غلام رضا كاظميان و حامد رستكار، ترجمة) (الطبعة الثانية). طهران: تيسا.

ويسي، هادي. (٢٠١٥). تقييم أداء الحكومة المحلية الحضرية في النظم السياسية المركزية: دراسة حالة المجالس الإسلامية للمدن في إيران. مجلة الجغرافيا والتخطيط الحضري والإقليمي، ٥(١٦)

References

Abu al-Hamd, Abd al-Hamid. (2020). *Administrative law* (1st ed.). Tehran: University of Tehran. (In Persian)

Alder, John. (2023). *General principles of constitutional and administrative law* (4th ed.). Palgrave.

Barankay, Iwan, & Lockwood, Ben. (2007). Decentralization and productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics, 91*.

Buchani, Mohammad Hossein. (2014). A study of the status of local councils in the governance structure. In *Proceedings of the Second Conference on Councils and Local Administration in the Horizon of Future Vision* (1st ed.). Tehran: Tehran Urban Research and Planning Center. (In Persian)

Celestino, Alicia B. (2023). Malaysia: Does it really need decentralization? In *Source book in Asia – Malaysia*.

Cohen, J. M., & Peterson, S. B. (2025). *Administrative decentralization: A new perspective*.

Commonwealth Local Government Forum (CLGF). (2024). *The local government system in Malaysia*.

Council for the Final Review of the Constitution. (1985). *Detailed minutes of the deliberations of the Council for the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran* (Vol. 3, 1st ed.). Tehran: General Administration for Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly. (In Persian)

Council for the Final Review of the Constitution. (2001). *Detailed minutes of the deliberations of the Council for the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran* (Vol. 2, 2nd ed.). Tehran: General Administration for Cultural Affairs and Public Relations, Department of Propaganda and Publication. (In Persian)

Ghaffari, Hoda, & Afshari, Fatemeh. (2016). An analysis of the problems of the decentralization system in Malaysia: A comparative study with the English system. *Journal of State Studies, 2*(6), 97–132. (In Persian)

Habib Nejad, Seyyed Ahmad. (2009). A legal study of Islamic city councils in light of the principles of decentralization. *Journal of Islamic Law, 5*(20). (In Persian)

Hall, Peter, & Pfeiffer, Ulrich. (2024). *The future of cities in the 21st century* (Esmail Sadeghi & Nahid Safaei, Trans.) (1st ed.). Tehran: Iranian Society of Consulting Engineers. (In Persian)

Harding, A. (2022). *The Constitution of Malaysia: A contextual analysis*. Hart Publishing.

Hashemi, Seyyed Mohammad, & Dashti, Ali. (2012). Islamic councils: National or local? Sovereign or administrative?. *Legal Research*, (Special Issue 11). (In Persian)

Hashemi, Seyyed Mohammad. (2025). *Constitutional law of the Islamic Republic of Iran* (Vol. 2, 19th ed.). Tehran: Mizan. (In Persian)

Ijlali, Parviz. (2016). Decentralization in the public sector: Experiences and some lessons for Iran. In *Proceedings of the First Conference on Preparing the Third Development Plan for the Country*. Tehran: Planning and Budget Organization, Regional Planning Office. (In Persian)

Inman, Robert P. (2024). Federalism's values and the value of federalism. *CESifo Economic Studies, 53*(4).

Jalali, Mohammad, & Nikou Nihad, Hamed. (2013). The concept and status of decentralization in the Iranian constitutional system in light of the constitutional legislator's thought. In Mohammad Jalali & Mohammad Reza Vizheh (Eds.), *Studies in administrative law: Essays presented to Professor Dr. Manouchehr Tabatabai Mo'tameni*. Tehran: Majd Publications. (In Persian)

Jalali, Mohammad. (2015). General principles guiding decentralization in French law and their comparison with Iranian law. *Journal of Public Law Research, 17*(16), Issue 47. (In Persian)

Karlsen, G. E. (2023). *Decentralization, centralism and governance in education*.

Local government in Asia and the Pacific: A comparative study – Country paper: Malaysia. (n.d.). ESCAP.

Mortezaei, Mehdi. (2013). *Local administration and urban governance* (1st ed.). Tehran: Tehran Urban Research and Planning Center. (In Persian)

Phang, S. N. (2025). *Local government in Malaysia*. Sweet & Maxwell.

Qazi, Abu al-Fazl. (2019). *Constitutional law and political institutions*. Tehran: Mizan Publications. (In Persian)

Rivero, Jean, & Waline, Jean. (2000). *Droit administratif*. Paris: Dalloz.

Shah, Anwar. (2022). *Local governance in developing countries*. World Bank.

Shams, Abd al-Hamid. (2024). *Local governance from deconcentration to decentralization and federalism* (1st ed.). Tehran: Administrative Training Center of the Presidency. (In Persian)

Siew Noori, Phang. (2024, May). Decentralisation or recentralisation trend in local government in Malaysia. *Commonwealth Journal of Local Governance*, (1).

Van Dijk, Meine Pieter. (2025). *Urban management from theory to practice* (Gholam Reza Kazemian & Hamed Rastkar, Trans.) (2nd ed.). Tehran: Tisa. (In Persian)

Vesi, Hadi. (2015). Evaluating the performance of urban local government in centralized political systems: A case study of Islamic city councils in Iran. *Journal of Geography and Urban-Regional Planning, 5*(16). (In Persian)

Ziari, Keramatollah, Fatuhi Mehrabani, Baqer, & Farhadi Khah, Hossein. (2015, March). Tehran's organization and the decentralization model with emphasis on the role of the capital. In *Proceedings of the Conference on Political Organization of Space and Optimal Administration of Tehran*. Tehran: Tarbiat Modares University. (In Persian)

Legal Studies for Islamic Countries

Volume 2, Issue 2, 2026

Protection of Women Heads of Households in Islamic Countries: A Comparative Study between International Human Rights Law and the Islamic Rights System

Mohammad Saleh Taskhiri[1] and Maryam Faqih Imani[2]

1. Corresponding author, Assistant Professor, Department of International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Email: taskhiri.ms@gmail.com
2. Master's graduate in Department of Public Law, Faculty of Law, Mofid University, Qom, Iran. Email: mfemani@gmail.com

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:
Received 19 January 2026
Received in revised form 05 March 2026
Accepted 14 May 2026
Published online 06 July 2026

Keywords:
Legal convergence; Women heads of households; Islamic countries; International human rights law; Comparative study; Economic empowerment; Legislative developments in Iran.

Abstract

The increase in the number of women heads of households in contemporary societies has led to their inclusion among vulnerable groups, and their legal protection has become a central issue in human rights and social policies. Following a descriptive-analytical and comparative method, this study seeks to answer the question: How are women heads of households protected in Islamic countries, and what are the aspects of mutual influence between the domestic legal system of Islamic countries and international human rights law? To this end, the protective foundations have been explained in international instruments (the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and the Convention on the Rights of the Child) and in the Islamic jurisprudential-legal system (the classical Islamic legal institutions of maintenance/alimony (nafaqah), custody (ḥaḍānah), and the public treasury (bayt al-māl)). The policies of five Islamic countries (Iran, Saudi Arabia, Malaysia, Egypt, and Turkey) in the fields of social welfare and economic empowerment have also been comparatively analyzed. The findings show that Islamic countries have gradually moved from a purely charitable approach to rights-based and empowerment-based policies. In the last decade, the Iranian legal system has witnessed significant developments, most notably: the Law on Reducing Working Hours for Female Employees with Special Circumstances (Women Heads of Households) of 2016; the obligation under the Sixth Development Plan Law to prepare a "Comprehensive Empowerment Plan"; the allocation of a share of banking facilities in budget laws; and health insurance coverage for villagers. Proposed solutions include: dynamic jurisprudential interpretation (the Islamic jurisprudential rule of no hardship and constriction (qāʿidat nafy al-ʿusr wa al-ḥaraj), and the rule of public interest (maslahah, qāʿidat al-maṣlaḥah)), the enactment of a comprehensive law for women heads of households, and the design of social security networks based on governmental jurisprudence, which could achieve convergence between the two legal systems and enhance the protection of this group.

Cite this article: Taskhiri, M.S., & Faqih Imani, M (2026). Protection of Women Heads of Households in Islamic Countries: A Comparative Study between International Human Rights Law and the Islamic Rights System, *Legal Studies in Islamic Countries, 2 (2)*. 87-107. https://doi.org/10.22091/lsic.2026.16048.1062

©Author(s) retain the copyright and full publishing rights
10.22091/lsic.2026.16048.1062 Publisher: University of Qom
https://lsic.qom.ac.ir/article_4444.html?lang=en

البحوث القانونية للدول الاسلامية

المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٢٦

حماية النساء ربّات الأسر في الدول الإسلامية:دراسة مقارنة بين القانون الدولي لحقوق الإنسان ومنظومة الحقوق الإسلامية

محمد صالح تسخيري[١] و مريم فقيه ايماني[٢]

١. المولف المسئول، أستاذ مساعد، قسم القانون الدولي، كلية الحقوق، جامعة قم، قم، إيران. taskhiri.ms@gmail.com

٢. خريج ماجستير من قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مفيد، قم، إيران. mfemani@gmail.com

معلومات المقالة

نوع المادة:
مقالة محكّمة

تاريخ المقال:
تاريخ الاستلام: ٢٠٢٦/٠١/١٩
تاريخ المراجعة: ٢٠٢٦/٠٣/٠٥
تاريخ القبول: ٢٠٢٦/٠٥/١٤
تاريخ النشر: ٢٠٢٦/٠٧/٠٦

الكلمات الرئيسة:
التقارب القانوني، النساء ربّات الأسر، الدول الإسلامية، القانون الدولي لحقوق الإنسان، دراسة مقارنة، التمكين الاقتصادي، التطورات التشريعية في إيران.

الملخّص

أدى ازدياد عدد النساء ربّات الأسر في المجتمعات المعاصرة إلى إدراجهن ضمن الفئات الضعيفة، وأصبحت حمايتهن القانونية قضية محورية في حقوق الإنسان والسياسات الاجتماعية. يسعى هذا البحث، باتباع المنهج الوصفي التحليلي والمقارن، إلى الإجابة عن سؤال:كيف تتم حماية النساء ربّات الأسر في الدول الإسلامية، وما أوجه التأثير المتبادل بين النظام القانوني الداخلي للدول الإسلامية ونظام القانون الدولي لحقوق الإنسان؟ ولهذا الغرض، تم بيان الأسس الحمائية في الصكوك الدولية (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل) وفي المنظومة الفقهية القانونية الإسلامية (مؤسسات النفقة والحضانة وبيت المال). كما تم تحليل سياسات خمس دول إسلامية (إيران، السعودية، ماليزيا، مصر، تركيا) في مجالي الرعاية الاجتماعية والتمكين الاقتصادي بشكل مقارن. تظهر النتائج أن الدول الإسلامية انتقلت تدريجياً من النهج الخيري المحض إلى السياسات القائمة على الحق والتمكين. ففي العقد الأخير، شهد النظام القانوني الإيراني تطورات بارزة، من أبرزها:قانون تخفيض ساعات العمل للموظفات ذوات الظروف الخاصة (النساء ربّات الأسر) لسنة ٦١٠٢، وإلزام قانون خطة التنمية السادسة بإعداد «المخطط الشامل للتمكين»، وتخصيص حصة من التسهيلات المصرفية في قوانين الموازنة، وتغطية التأمين الصحي للقرويين. وتشمل الحلول المقترحة:التفسير الفقهي الديناميكي (قاعدة نفي العسر والحرج، وقاعدة المصلحة)، وسن قانون شامل للنساء ربّات الأسر، وتصميم شبكات للضمان الاجتماعي تقوم على الفقه الحكومي، مما يمكن أن يحقق تقارباً بين النظامين القانونيين ويعزز حماية هذه الفئة.

الاقتباس: تسخيري، محمد صالح و فقيه ايماني، مريم. (١٤٤٨).حماية النساء ربّات الأسر في الدول الإسلامية:دراسة مقارنة بين القانون الدولي لحقوق الإنسان ومنظومة الحقوق الإسلامية، البحوث القانونية للدول الاسلامية، ٢(٢). صص: ١٠٧-٨٧. https://doi.org/10.22091/lsic.2026.16048.1062

https://lsic.qom.ac.ir/article_4444.html?lang=ar

الناشر: جامعة قم

© يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر وحقوق النشر الكاملة

10.22091/lsic.2026.16048.1062

المقدمة

شهد هيكل الأسرة في العديد من المجتمعات خلال العقود الأخيرة تحولات ملحوظة. ومن أبرز مظاهر هذا التحول ازدياد عدد النساء ربّات الأسر، أي النساء اللواتي يتحملن بمفردهن مسؤولية إعالة الأسرة وإدارتها لأسباب مختلفة كوفاة الزوج، الطلاق، الهجرة، سجن الزوج، أو حتى هجرانه للأسرة. هذه الظاهرة التي كانت تُعتبر في الماضي وضعاً استثنائياً، أصبحت اليوم إحدى القضايا الاجتماعية والقانونية الهامة في العديد من الدول، بما فيها الدول الإسلامية. غالباً ما تواجه النساء ربّات الأسر نوعاً من "الضعف المضاعف"، فمن جهة بسبب وضعهن الاقتصادي والاجتماعي الهش، ومن جهة أخرى نتيجة وجود بعض القيود الهيكلية والثقافية والقانونية التي قد تحد من فرصتهن في الوصول إلى الفرص المتكافئة. في ظل هذه الظروف، أصبحت الحماية القانونية والسياسية لهذه الفئة الاجتماعية إحدى القضايا المحورية في مجال حقوق الإنسان والسياسات الاجتماعية.

في إطار حقوق الإنسان، تُعتبر حماية الفئات الضعيفة من المبادئ الأساسية، وقد أكدت العديد من الصكوك الدولية، بما فيها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين لحقوق الإنسان، على ضرورة حماية النساء والأسرة. وفي الوقت نفسه، قامت العديد من الدول الإسلامية، بالاستناد إلى الأسس الفقهية ومبادئ العدالة الاجتماعية في الشريعة الإسلامية، بتوفير آليات لحماية النساء في الظروف الاقتصادية والأسرية الصعبة. بيد أن كيفية تحقيق هذه الحماية ومدى انطباقها مع المعايير الحقوقية تختلف بين الدول الإسلامية، بل وتظهر في بعض الحالات فروق جوهرية. من هنا، فإن دراسة مقارنة للمناهج القانونية للدول الإسلامية في حماية النساء ربّات الأسر يمكن أن تسهم في توضيح مواطن القوة والضعف في هذه المنظومات القانونية وتقديم حلول إصلاحية.

فيما يخص سابقة البحوث، فقد أُجريت دراسات متعددة في مجال النساء ربّات الأسر من منطلقات

اجتماعية واقتصادية وحقوقية إلى حد ما. تناولت بعض البحوث الأوضاع المعيشية والاجتماعية للنساء ربّات الأسر في الدول الإسلامية، وحللت التحديات الاقتصادية والتوظيفية وإمكانية وصولهن إلى الخدمات الاجتماعية. كما نُشرت في المجال القانوني أعمال تتعلق بالحماية القانونية للنساء والأسرة في الأنظمة القانونية الإسلامية أو في إطار حقوق الإنسان. بيد أن الدراسات التي تتناول بشكل خاص المقارنة بين النهج الحقوقي لحماية النساء ربّات الأسر في الدول الإسلامية هي دراسات محدودة نسبياً. وتُظهر هذه الفجوة البحثية أن التحليل المقارن للسياسات واللوائح القانونية للدول الإسلامية في هذا المجال يمكن أن يثري الأدبيات القانونية القائمة.

بناء على ذلك، يتمثل السؤال الرئيسي لهذه الورقة البحثية في: كيف تتم حماية النساء ربّات الأسر في الدول الإسلامية، وما أوجه التأثير المتبادل (تأثيراً وتأثراً) بين النظام القانوني الداخلي للدول الإسلامية ونظام القانون الدولي لحقوق الإنسان، مع التركيز على المنظور المقارن؟ منهج البحث في هذه الورقة هو وصفي تحليلي مقارن. ويتم في هذه الورقة دراسة البحوث العلمية ذات الصلة، والأسس النظرية والقانونية لحماية النساء ربّات الأسر. ثم، باتباع النهج المقارن، يتم تحليل بعض الأنظمة القانونية في الدول الإسلامية، ودراسة سياساتها ولوائحها الحمائية، ومقارنتها ببعضها البعض، وذلك بهدف تقديم صورة أوضح عن الوضع القانوني لهذه القضية.

١. إسس حماية النساء ربات الأسر في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان

إن ازدياد عدد النساء ربّات الأسر في العديد من المجتمعات المعاصرة جعل هذه الفئة الاجتماعية محوراً مهماً من محاور الاهتمام في السياسات الاجتماعية والقانونية. فالنساء ربّات الأسر عادة ما يتحملن بمفردهن مسؤولية إعالة الأسرة وإدارتها نتيجة لعوامل مثل وفاة الزوج، الطلاق، هجر الزوج للأسرة، أو عجز الزوج عن القيام بدوره الاقتصادي. وغالباً ما يقترن هذا الوضع بتحديات اقتصادية واجتماعية وقانونية متعددة، منها محدودية الوصول إلى فرص العمل المستقرة، والضغط المضاعف لتأمين احتياجات الأطفال، وصعوبة الاستفادة من نظم الدعم الاجتماعي. لذلك، وفي إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان، نالت حماية النساء ربّات الأسر اهتماماً كجزء من حماية النساء والأسرة، وكذلك كجزء من حماية الفئات الضعيفة (حكمت نيا، ١٤٠٣:٣٦٣).

على الرغم من أن العديد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان لم تستخدم صراحة مصطلح "النساء ربّات الأسر"، إلا أن مجموعة من المبادئ والقواعد الحقوقية في مجالات مثل المساواة بين الجنسين، وحماية الأمهات، وحماية الأسرة، وضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، توفر الأساس القانوني اللازم لحماية هذه الفئة (Alfredsson & Eide, 2023:498-501). تلزم هذه الصكوك الدول باتخاذ التدابير

القانونية والاقتصادية والاجتماعية المناسبة لتوفير الظروف التي تمكن النساء ربّات الأسر من القيام بمهمة رعاية الأسرة دون التعرض للتمييز والحرمان الهيكلي.

١-١. الصكوك العامة لحقوق الإنسان

أرسى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)، باعتباره حجر الأساس للنظام الدولي لحقوق الإنسان، الأسس الأولية لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (Pinto, 2022:3). تعترف المادة ٢٢ من الإعلان بحق كل فرد في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "التي لا غنى عنها لكرامته ونمو شخصيته بحرية". كما قررت المادتان ٢٣ و٢٥ من هذا الصك على التوالي الحق في العمل بشروط عادلة والحماية من البطالة، والحق في مستوى معيشي لائق يشمل المسكن والغذاء والخدمات الطبية. بيد أن للإعلان طابعاً توصيفياً (توصياتياً) ولا يُنشئ التزاماً تنفيذياً مباشراً على الدول.

أما العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)، فقد أوجد، بصفته معاهدة ملزمة، إطاراً قانونياً أكثر صلابة (Rojas, 2024:357). تعترف المواد من ٦ إلى ٩ من العهد على التوالي بالحق في العمل، والحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية، والحق في تكوين النقابات العمالية، والحق في الضمان الاجتماعي. كما تعترف المادة ١١ بالحق في مستوى معيشي لائق للفرد ولأسرته، بما في ذلك الغذاء والكساء والمسكن الكافي.

من حيث دلالته على النساء ربّات الأسر، تُعد المادة ٣ من العهد من أكثر الأسس محورية. تلزم هذه المادة الدول الأطراف في العهد بأن "تكفل المساواة بين الرجال والنساء في الحق في التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في هذا العهد". تنص هذه المادة صراحة على أن الحق في التمتع بالضمان الاجتماعي، والعمل اللائق، ومستوى المعيشة المناسب مكفول ليس للرجال فحسب بل للنساء أيضاً بنفس درجة الإلزام القانوني. وبالنسبة للنساء ربّات الأسر اللواتي يتحملن بمفردهن مسؤولية إعالة أسرهن، فإن هذا الحق في التمتع يوجب على الدول اتخاذ تدابير خاصة تتناسب مع وضع هذه الفئة (Razeghi-Nasrabad et. al., 2025:427).

علاوة على ذلك، تقرر المادة ٢ (الفقرة ٢) من العهد المبدأ الأساسي المتمثل في منع التمييز، وتلزم الدول بضمان الحقوق المنصوص عليها في العهد "دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة ...". يشمل منطوق هذه المادة أي تمييز غير مباشر ضد النساء ربّات الأسر في أنظمة الضمان الاجتماعي وسوق العمل.

الصكوك الخاصة لحقوق الإنسان

تُعد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة[1] التي اعتمدت في ١٩٧٩ ودخلت حيز التنفيذ

[1]. CEDAW

في ١٩٨١، أهم صك دولي في الحماية الخاصة لحقوق المرأة. تعرف المادة ١ من هذه الاتفاقية التمييز ضد المرأة بأنه:"أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد على أساس الجنس يكون من شأنه أو هدفه إضعاف أو إحباط الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية للمرأة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية أو أي ميدان آخر، أو تمتعها بها أو ممارستها لها، بصرف النظر عن حالتها الزوجية" (Comstock, 2024:1223). هذا التعريف الواسع يشمل أي إجراء يحرم النساء ربّات الأسر من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

عند النظر بشكل هادف إلى وضع النساء ربّات الأسر، تكتسي المواد ١١ و١٣ و١٤ من الاتفاقية أهمية خاصة. تلزم المادة ١١ الدول باتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل، وذلك لضمان بشكل خاص الحقوق التالية:الحق في العمل باعتباره حقاً للجميع، الحق في الضمان الاجتماعي ولا سيما التأمين ضد العجز والشيخوخة وغير ذلك من حالات فقدان القدرة على العمل، والحق في إجازة مدفوعة الأجر. وتوسع المادة ١٣ من الاتفاقية الحماية لتشمل مجالات أخرى من الحياة الاقتصادية والاجتماعية، مثل:الحق في العلاوات العائلية، والحق في القروض المصرفية، والحق في المشاركة في الأنشطة الثقافية والترفيهية.

تشير التوصيات العامة للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة بشكل خاص إلى فئة النساء ربّات الأسر. فقد ألزمت التوصية العامة رقم ٣٧، المتعلقة بالأبعاد الجنسانية للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية، الدول بضمان وصول برامج الحماية الاجتماعية إلى جميع فئات النساء بما في ذلك "النساء ربّات الأسر، والعازبات، والنازحات داخلياً، واللاجئات والمهاجرات، وذوات الإعاقة" (Assembly, 2005).

أما اتفاقية حقوق الطفل[1] فعلى الرغم من أن محور حمايتها هو الطفل، فإنها تعزز بشكل غير مباشر حماية الأمهات ربّات الأسر. تلزم المادة ٢٦ من هذه الاتفاقية الدول بأن "تعترف لكل طفل بالحق في الاستفادة من الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمين الاجتماعي، وأن تتخذ التدابير اللازمة لتحقيق هذا الحق تدريجياً، مع مراعاة موارد الطفل وإمكانياته وموارد الشخص المسؤول عن إعالة الطفل". إن عبارة "الشخص المسؤول (عن إعالة) الطفل" تشمل بوضوح الأم ربة الأسرة التي تتحمل وحدها مسؤولية رعاية أطفالها (Verhellen, 2009:43). وتعترف المادة ٢٧ من الاتفاقية بحق كل طفل في مستوى معيشي لائق لنموه البدني والذهني والروحي والأخلاقي والاجتماعي، وتلزم الدول بتقديم المساعدة للوالدين في حال عدم تمكنهم من توفير مستوى المعيشة اللائق. وهذا الالتزام يجد تطبيقه العملي بشكل خاص في حالة الأمهات ربّات الأسر اللواتي يواجهن عادة عقبات اقتصادية مضاعفة.

---

[1]. CRC

٢. مكانة وحقوق الأمهات والنساء ربات الأسر في الفقه والقانون الإسلامي

إن دراسة النظام القانوني الإسلامي في حماية الأمهات والنساء ربّات الأسر، نظراً لاعتماده على المصادر الوحيانية (الكتاب والسنة) ومبادئ مثل العدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية المتأصلة، تقدم صورة متعددة الطبقات. فمن ناحية، يتحمل الفقه الإسلامي، بتأسيسه لمؤسسات مثل النفقة والحضانة، مسؤولية الإعالة المالية ورعاية النساء والأطفال. ومن ناحية أخرى، فإن التطورات القانونية المعاصرة في الدول الإسلامية، وكذلك التفاعل مع النظام الدولي لحقوق الإنسان، قد أوجدت مجالات لإعادة قراءة هذه الحمايات وتكييفها مع الوضع الخاص للنساء ربّات الأسر. في هذا المبحث، يتم بيان الوضع القانوني لهذه الفئة في المصادر الفقهية والقوانين الوضعية للدول الإسلامية، مع دراسة نقاط الاشتراك والتمييز مقارنة بالموازين الدولية.

يقر القرآن الكريم، بنظرة تأسيسية، الكرامة الإنسانية بغض النظر عن الجنس للرجل والمرأة: «وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ» (الإسراء، ٧٠). وكذلك في الآية «مَنْ عَمِلَ صَالِحاً مِنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَى وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَنُحْيِيَنَّهُ حَيَاةً طَيِّبَةً» (النحل، ٩٧) فإن الجزاء الأخروي والحياة الطيبة ليسا مشروطين بالجنس (زيبائي نجاد وسبحاني، ١٣٨٦:٥٣). تشكل هذه المبادئ أساساً لحماية جميع أفراد المجتمع، بمن فيهم النساء الضعيفات. وبخصوص النساء ربّات الأسر، ورغم أن القرآن لم يستخدم هذا المصطلح مباشرة، فإن الآيات التي تأمر بحماية الأيتام والأرامل والمحتاجين تشمل النساء اللواتي لا عائل لهن. تثبت الآية «وَاعْبُدُوا اللَّهَ وَلَا تُشْرِكُوا بِهِ شَيْئاً وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَاناً ... وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ» (النساء، ٣٦) المسؤولية الاجتماعية لحماية الأيتام والفقراء - وغالباً ما تكون النساء ربّات الأسر من ضمنهم.

في الفقه الإسلامي، مؤسسة النفقة تعني توفير الطعام والكساء والمسكن وأثاث المنزل بالقدر المعتاد. وفقاً للمادة ١١٠٧ من القانون المدني الإيراني (المأخوذة من الفقه الإمامي): «نفقة الزوجة واجبة على الزوج». هذا الوجوب ينشأ عند عقد النكاح بغض النظر عن الاستطاعة المالية للزوجة. ومع ذلك، كيف يمكن تصور وجوب النفقة للمرأة التي هي ربة أسرة وليس لها زوج (كالمطلقة أو الأرملة أو غير المتزوجة التي لديها طفل)؟ يرى فقهاء الإمامية في حالات فقدان الزوج أن وجوب النفقة يكون على سائر الأقارب (كالأب، الجد، الابن البالغ القادر) أو من بيت المال (صمدي أهري، ١٣٨٨:١٣٣).

في الدستور الإيراني (الأصول ٢٩ و٤٣)، تم الاعتراف بحق الضمان الاجتماعي للجميع، وألزمت الدولة بحماية الأشخاص غير المعيلين والمحتاجين، وتعد النساء ربّات الأسر مثالاً واضحاً على ذلك (تكيه‌خواه ومحمدي، ١٤٠٤). ويوجد مبدأ مماثل في فقه أهل السنة. تنص المادة ١٨٧ من قانون الأحوال الشخصية المصري (المأخوذة من الفقه المالكي): «المرأة المطلقة التي لها ولد، إذا كان الزوج السابق غير قادر، تؤدى نفقتها من بيت المال» (Lindbekk, 2013:87).

النقطة الجديرة بالاهتمام هي أن الفقه الإسلامي، فيما يتعلق بالنفقة، لا يعتبر كون المرأة أماً بمفرده سبباً لإسقاط النفقة عن عاتق الآخرين. وبالمقارنة مع القانون الدولي، فإن نهجه يقوم بالأساس على المسؤولية التكافلية للأسرة (الأقارب بالنسب) وليس على المسؤولية المباشرة للدولة. وهذا يشكل نقطة تمييز جوهرية، وذلك لأن الصكوك الدولية مثل اتفاقية سيدا تقدّم الدولة باعتبارها الضامن النهائي للحق في الضمان الاجتماعي، بينما يلزم النظام الفقهي في المقام الأول شبكة القرابة، ثم الدولة الإسلامية بعد ذلك (تسخيري، ١٤٠٢:٧٢٧).

تحظى الحضانة (حق وواجب رعاية الطفل وتربيته) بمكانة خاصة في الفقه الإسلامي. يرى المشهور من فقهاء الإمامية أن الأم أحق من الأب بحضانة الابن حتى سن السنتين (وفي بعض الأقوال حتى ٧ سنوات) والبنت حتى ٧ سنوات (أو حتى سن البلوغ) (صالحي وشهباز، ١٤٠٤:١٤). وقد أكدت المادة ١١٦٨ من القانون المدني الإيراني هذه الأولوية. بالنسبة للأم ربّة الأسرة، يكتسب حق الحضانة، بالإضافة إلى جانبه العاطفي، جانباً معيشياً أيضاً، لأن الأم الحاضنة عادة ما ترعى الأطفال في المنزل وتفقد القدرة على العمل بدوام كامل.

يؤكد نهج النظام القانوني الإيراني على مبدأ "المصلحة الفضلى للطفل"، ويعترف بالأم باعتبارها الراعية الطبيعية، ويتم اتخاذ القرار بشأن الحضانة بشكل كامل بناءً على المصلحة حسب كل حالة على حدة (روشن وحمدي، ١٣٩٨:٣٤-٣٥). وقد انعكس هذا النهج في بعض الدول الإسلامية (مثل المغرب الذي رفع في تعديلات ٢٠٠٤ لمدونة الأحوال الشخصية سن حضانة الأم إلى ١٥ سنة دون تفريق بين جنسي الطفل).

تُظهر مقارنة النظام القانوني القائم على الفقه الإسلامي مع الموازين الدولية لحقوق الإنسان ثلاثة مجالات للاشتراك ومجالين اثنين للتمييز الجدي.

أوجه الاشتراك: كلا النظامين يتخذ الكرامة الإنسانية المتأصلة أساساً له؛ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ١) والقرآن (الإسراء، ٧٠) متوافقان في هذا المبدأ. كلاهما يعتبر الدولة مسؤولة عن حماية الفئات الضعيفة، وإن كان في الفقه هذه المسؤولية تقع أولاً على عاتق الأسرة ثم الدولة. وكلاهما يؤكد على إزالة التمييز في الوصول إلى الموارد، ويعتبر النساء ربّات الأسر مستحقات للحماية الخاصة.

أوجه التمييز: في النظام الفقهي، المساواة بين الرجل والمرأة مقبولة، لكن المساواة لا تعني التماثل والتطابق في الحقوق والواجبات. ففي حق الإرث، نصيب المرأة هو نصف نصيب الرجل، وهذا يؤثر مباشرة على وضع الأم ربّة الأسرة التي تحتاج مالياً. أما في الصكوك الدولية، فإن أي اختلاف في حقوق الإرث على أساس الجنس يُعتبر تمييزاً محظوراً (المادة ١٦ من اتفاقية CEDAW). كذلك في النهج الدولي، حق المرأة في العمل والاستقلال الاقتصادي هو حق مطلق دون قيد "إذن الزوج" (في حال وجود زوج)، بينما

في بعض التفاسير الفقهية التقليدية، لم يُجز عمل المرأة دون ضرورة اقتصادية، وإن كان العديد من الفقهاء المعاصرين يعتبرون إذن الزوج معتبراً فقط إذا تعارض عمل الزوجة مع حقوقه.

تُظهر مقارنة النظام القانوني الإسلامي مع الموازين الدولية في حماية النساء ربّات الأسر أن هناك تكاملاً ملحوظاً بين النظامين في الأهداف النهائية (حماية الكرامة وتأمين المعيشة)، لكن الوسائل والأسس الفلسفية مختلفة. لقد وفّر الفقه الإسلامي، بالاعتماد على المؤسسات التقليدية (النفقة، الحضانة، بيت المال، الزكاة) وشبكة القرابة، بنية متينة للحماية. ومع ذلك، فهو في حالات مثل الفرق في حقوق الإرث، وعدم الإلزام الصريح للدولة بتوفير حماية متساوية للمرأة ربّة الأسرة دون وساطة الأسرة، والتفريق الجنسي في بعض أحكام الحضانة، يبتعد عن الصكوك الدولية.

٣. دراسة مقارنة وتحليل للسياسات القانونية في الدول الإسلامية (دراسة إيران، السعودية، ماليزيا، مصر وتركيا)

في هذا القسم، يتم دراسة مقارنة للسياسات الحمائية في خمس دول إسلامية - إيران، المملكة العربية السعودية، ماليزيا، مصر وتركيا - في مجالين هما الرعاية الاجتماعية والتمكين الاقتصادي. تم اختيار هذه الدول نظراً لتنوعها في النظام القانوني، ومستوى التنمية الاقتصادية، والنهج المتبع في حماية النساء ربّات الأسر. تبين دراسة الأنظمة القائمة أنه على الرغم من أن جميع الدول الإسلامية قبلت نوعاً من الالتزام بحماية هذه الفئة، إلا أن هناك فروقاً كبيرة في الهيكل المؤسسي، ومستوى التغطية، وفعالية السياسات.

٣-١. السياسات الحمائية في مجال الرعاية والضمان الاجتماعي

يقوم نظام حماية النساء ربّات الأسر في إيران على مزيج من القوانين الخاصة والمؤسسات الداعمة العريقة. لقد حدد قانون حماية الأسرة (الصادر عام ١٣٩١ هـ.ش) وبخاصة قانون حماية النساء ربّات الأسر (الصادر عام ١٣٩١ هـ.ش) الإطار الرئيسي لهذه الحمايات. وفقاً للمادة ٤٨ من قانون حماية الأسرة، يُحدد مبلغ المعاش التقاعدي للزوجة الدائمة المتوفاة وللأطفال وغيرهم من الورثة الباقين على قيد الحياة وفقاً لقوانين التقاعد.

المؤسستان الرئيسيتان المسؤولتان عن تنفيذ هذه الحمايات هما:

أ) مؤسسة الرعاية الاجتماعية الإيرانية :هذه المؤسسة مسؤولة عن تحديد هوية النساء ربّات الأسر، وحمايتهن، وصرف المعاشات التقاعدية لهن ممن هم تحت مظلتها. تستفيد النساء ربّات الأسر المشمولات برعاية هذه المؤسسة من معاش شهري، وخدمات التأمين الصحي، ومساعدات عينية (Boroomand et. Al., 2016:7-15).

ب) لجنة الإمام الخميني الإغاثية:تعمل هذه المؤسسة كمنظمة دعم عامة، حيث تقوم بعد تحديد هوية

النساء ربّات الأسر بدفع أقساط التأمين الخاصة بهن إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي، كما تقدم قروضاً حسنة ومساعدات معيشية (Mahboobi., et. Al., 2019:24). ومع ذلك، تشير الأبحاث إلى أن الموارد المخصصة للنساء ربّات الأسر لا تقتصر على مؤسسة الرعاية الاجتماعية ولجنة الإمام الخميني الإغاثية فحسب، بل تُخصص بشكل غير مباشر موارد أخرى أيضاً في بنود الميزانية لهذا الغرض. وقد اعترف المادة ٢٩ من الدستور الإيراني بحق الضمان الاجتماعي كحق عام، وألزمت الدولة بحماية الأشخاص غير المعيلين والمحتاجين - وتعد النساء ربّات الأسر مثالاً واضحاً على ذلك.

أنشأت المملكة العربية السعودية، في إطار رؤية ٢٠٣٠ وبرنامج الضمان الاجتماعي المطور، تحولات واسعة في نظام الحماية الاجتماعية لديها. وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية هي الجهة الرئيسية المسؤولة عن تنفيذ البرامج الحمائية (Kinninmont, 2017:22-25). تشمل الفئات المستهدفة الرئيسية لبرنامج الرعاية الاجتماعية:الأرامل، والمطلقات، وذوي الإعاقة، وكبار السن، والأيتام، والأطفال فاقدي الرعاية، والعاطلين عن العمل، والفقراء. تتضمن البرامج الخاصة بالنساء ربّات الأسر في السعودية ما يلي:

١. معاش الضمان الاجتماعي للأرامل والمطلقات:يمكن للأرامل الحصول على معاش الزوج المتوفي بالإضافة إلى معاشهن الشخصي في نفس الوقت.
٢. صندوق النفقة:لدعم المطلقات في استلام النفقة.
٣. دعم السكن للأرامل:تقديم مساعدات سكنية.
٤. برنامج كفالة:عبر بنك التنمية الاجتماعية، للأرامل والمطلقات.

في نظام الضمان الاجتماعي المطور، يمكن للمطلقات والأرامل غير السعوديات اللواتي لديهن أطفال سعوديون الاستفادة من الحمايات أيضاً (Saleh & Luppicini, 2017).

أما ماليزيا، فتعتمد على نظام التأمين الوطني (SOCSO) وبرامج المساعدات النقدية الموجهة لحماية الأمهات العازبات. المؤسستان الرئيسيتان المسؤولتان هما:وزارة المرأة والأسرة وتنمية المجتمع، وقسم الرعاية الاجتماعية. في ميزانية ٢٠٢٥ الماليزية، زادت بشكل ملحوظ المخصصات المتعلقة بالمساعدة النقدية STR و SARA. فقد ارتفعت ميزانية هذه المساعدات من ١٠ مليارات رينغيت سابقاً إلى ١٣ مليار رينغيت، وتم رفع المساعدة السنوية لبرنامج SARA من ١,٢٠٠ رينغيت إلى ٢,١٠٠ رينغيت. يستخدم نظام تحديد الفئات المحتاجة في ماليزيا قاعدة البيانات الوطنية للفقر eKasih. وفقاً لأحدث البيانات، يتم توزيع حوالي ٥٤٠ مليون رينغيت من مساعدات SARA على ٥/٤ ملايين شخص، منهم ٧٠٠ ألف مشمول بقاعدة eKasih و٤/٧ ملايين آخرين. خصصت وزارة المرأة والأسرة حتى آب/أغسطس ٢٠٢٥ مساعدات إجمالية قدرها ٢/٠٣ مليار رينغيت للأشخاص ذوي الإعاقة، وكبار السن الذين يعيشون بمفردهم، والأمهات العازبات.

مصر، من خلال برنامجي "تكافل وكرامة" اللذين تم إطلاقهما في يناير ٢٠١٥ بدعم مالي من البنك الدولي (٤٠٠ مليون دولار)، أنشأت واحدة من أكبر شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة في المنطقة. وزارة التضامن الاجتماعي هي الجهة المنفذة لهذا البرنامج. برنامج تكافل:هو برنامج تحويلات نقدية مشروطة يستهدف الأسر الفقيرة التي لديها أطفال (Breisinger et. al., 2018:29). تُدفع هذه المساعدات مباشرة إلى الأم أو المرأة في الأسرة، وتكون مشروطة بانتظام الأطفال في المدرسة وإجراء الفحوصات الصحية. برنامج كرامة:هو برنامج تحويلات نقدية غير مشروطة للفئات الضعيفة غير القادرة على العمل، ويشمل كبار السن (٦٥ سنة فأكثر)، والأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة، والأطفال الأيتام، والنساء غير المتزوجات فوق سن ٥٠ سنة. وفقاً لأحدث الإحصائيات حتى ديسمبر ٢٠٢٣، قدم برنامجا تكافل وكرامة خدماتهما إلى ٤٫٦٧ ملايين أسرة (حوالي ١٧ مليون شخص)، حيث صدرت ٧٥٪ من بطاقات صرف المساعدات بأسماء النساء (Breisinger et. al., 2018:74). في برنامج كرامة، ٨٨٪ من الأسر المسجلة هي أسر تعولها نساء. وضعت الحكومة المصرية خطة لتطوير الحماية الاجتماعية حتى عام ٢٠٢٧ مع تركيز خاص على الأسر التي تعولها نساء.

تمتلك تركيا نظام ضمان اجتماعي شامل يديره مؤسسة الضمان الاجتماعي (SGK). وأهم أشكال الحماية للنساء ربّات الأسر هو معاش الورثة (معاش الأرملة واليتيم). يمكن للأرامل الحصول على ما يصل إلى ٧٥٪ من معاش الزوج المتوفي. التفصيل الدقيق هو كالتالي:إذا لم يكن للمتوفي أطفال، يحصل الزوج على ٧٥٪ من المعاش. وفي حال وجود طفل أو أطفال، يحصل الزوج على ٥٠٪ ويحصل كل طفل على ٢٥٪. بالإضافة إلى ذلك، يتم تنفيذ برنامج التحويلات النقدية المشروطة تحت إشراف وزارة الأسرة والسياسات الاجتماعية للفئات المستهدفة التي تشمل الأرامل، وأسر الجنود أثناء الخدمة العسكرية، والحوامل، والمرضعات.

٣-٢. سياسات التمكين الاقتصادي والتوظيف

تُتبع سياسات التمكين الاقتصادي للنساء ربّات الأسر في إيران بشكل رئيسي من خلال تقديم التسهيلات المصرفية (القروض الحسنة) وبرامج ريادة الأعمال (خاصة في مجال الحرف اليدوية). تظهر الدراسات التجريبية وجود علاقة إيجابية ومعنوية بين الوصول إلى القروض الصغيرة من بنوك مثل بنك ملي إيران والتمكين الاقتصادي للنساء. ومع ذلك، هناك تحدٍ أساسي في النظام القانوني الإيراني:إذ يحظر قانون العمل الإيراني تشغيل النساء في المهن "الخطرة والضارة والصعبة"، كما لا تتمتع النساء بالوصول إلى بعض المناصب القضائية والحكومية. كما أن هذا القانون لم ينص على ضمانات صريحة ضد التمييز في عملية التوظيف (Tofighian, 2022:262).

تقدم لجنة الإمام الخميني الإغاثية أيضاً برنامج قروض تشجيعية للنساء ربّات الأسر في حالة الزواج مجدداً، وهو ما يُعتبر نهجاً يقوم على تقليل عدد ربّات الأسر بدلاً من تمكينهن. في عام ٢٠٢٥، أعلنت معاونية الصحة الاجتماعية أن النساء ربّات الأسر يشكلن ٢٢/٥٪ من إجمالي الأسر في البلاد (أي أن امرأة واحدة ترأس كل ٤/٥ أسرة)، مما يدل على ضرورة رسم سياسات أكثر استهدافاً.

أما السعودية، فقد حققت تقدماً ملحوظاً في تمكين المرأة اقتصادياً في إطار رؤية ٢٠٣٠. ارتفعت نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة من ١٧٪ في عام ٢٠١٦ إلى ٣٥/٤٪ في عام ٢٠٢٤ (متجاوزة الهدف البالغ ٣٠٪ في رؤية ٢٠٣٠). وانخفض معدل البطالة بين النساء من ٣٢/٤٪ إلى ١٣/١٪ في عام ٢٠٢٤. يقدم بنك التنمية الاجتماعية تسهيلات مالية ميسرة لإنشاء المشاريع الصغيرة والناشئة. كما يندرج ضمن هذا الإطار برنامج القرض الحسن للأرامل والمطلقات وبرنامج كفالة (Alribi, 2023:214). تشمل برامج دعم توظيف النساء ما يلي:

برنامج "قرة" (Qurrah):دعم خدمات رعاية الطفل للأمهات العاملات.

- برنامج "وصول" (Wusool):دعم وسائل النقل للنساء العاملات.
- دعم العمل الحر (Freelance Work Support):توسيع فرص العمل القائمة على مهارات النساء.
- انخفاض معدل البطالة العام من ٧٪ في عام ٢٠٢٤ إلى ٦/٣٪ في الربع الأول من عام ٢٠٢٥.

ومع ذلك، لا يزال معدل البطالة بين النساء المتعلمات في عام ٢٠٢٤ حوالي ١٥٪ (بينما معدل بطالة الرجال المتعلمين ٤٪ فقط)، مما يشير إلى استمرار العقبات الهيكلية والثقافية.

أما ماليزيا، فقد أنشأت نظاماً متعدد الطبقات من الدعم المالي وريادة الأعمال للأمهات العازبات:

أ) برنامج KASIH Ibu Tunggal (KasihnITa):برنامج يهدف إلى تمكين الأمهات العازبات من خلال المعرفة، والوعي القانوني (خاصة في مجال استلام النفقة القضائية)، والإدارة المالية، والتنمية الشخصية. يُنفذ هذا البرنامج بالتعاون مع رابطة المحامين الشرعيين في ماليزيا ووكالة استشارات الائتمان وإدارة الديون. في عام ٢٠٢٥، يستهدف هذا البرنامج ١,٥٠٠ أم عازبة، وخصصت له ميزانية قدرها ١/٦ مليون رينغيت. (Mohd et. al., 2021:49-50).

ج) تخصيص خاص لريادة الأعمال للنساء والشباب:خصصت ميزانية ٢٠٢٥ مبلغ ٦٥٠ مليون رينغيت لدعم مشاريع النساء والشباب. حتى يوليو ٢٠٢٥، قامت مؤسسة TEKUN Nasional بدفع مبلغ ٥٨٣ مليون رينغيت إلى ٢٢,٣٩٢ رائد أعمال في جميع أنحاء البلاد (بما في ذلك ٦٦ مليون رينغيت لـ ٢,٦٨٤ رائد أعمال في سيلانغور.

اتبعت مصر نهج "النقد بالإضافة" (Cash Plus) من أجل التمكين الاقتصادي للنساء ربّات الأسر:

أ) برنامج فرص (Foras):هذا البرنامج مخصص لتدريب وتمكين اقتصادي للأسر المشمولة ببرنامجي تكافل وكرامة.

ب) التمويل الأصغر:خصص البنك الدولي مبلغ ٢٥ مليون دولار (حوالي ١/٢ مليار جنيه مصري) لتمويل المشاريع الصغيرة جدا (Zayed, 2026:36-39).

أما النظام القانوني التركي، فقد أحرز تقدماً ملحوظاً في مجال إزالة عقبات توظيف النساء، لكن العقبات الثقافية لا تزال قائمة. وفقاً للإحصاءات، تواجه النساء المحجبات تمييزاً كبيراً في عملية التوظيف، وتشير بعض الدراسات إلى انخفاض نسبة استدعائهن لمقابلات العمل - حيث تتراوح التقديرات بين ٣٠ إلى ٤٠٪ احتمالاً أكبر للتمييز، بينما تشير مصادر أخرى إلى نسبة استدعاء أقل بمقدار ٦٥٪ للمقابلات (Uysal, 2019:290-291).

يُظهر مقارنة الدول محل الدراسة أن الاتجاه العام في الأنظمة القانونية للدول الإسلامية هو الانتقال التدريجي من النهج الخيري المحض إلى السياسات القائمة على الحق والتمكين الاقتصادي. ففي السعودية، أدت الإصلاحات الواسعة في إطار رؤية ٢٠٣٠ إلى زيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة (من ١٧٪ إلى ٤/ ٣٥٪). كما اتخذت مصر خطوة هامة من خلال برنامجي تكافل وكرامة، ولا سيما مع التركيز على الأسر التي تعولها نساء (٨٨٪ من أسر برنامج كرامة). وأنشأت ماليزيا نظام eKasih الذكي وبرنامج KasihnITa للاستهداف والتمكين. أما تركيا، فرغم التقدم في إزالة العقبات المؤسسية، فلا تزال تواجه تحدي التمييز في التوظيف.

ومع ذلك، يمكن تحديد العقبات المشتركة التالية أمام التوظيف المستدام للأمهات ربّات الأسر في جميع الدول محل الدراسة:

تتبع الدول الخمس محل الدراسة في مسار حماية النساء ربّات الأسر نماذج مختلفة. فقد حققت السعودية، من خلال الإصلاحات الهيكلية لرؤية ٢٠٣٠، أكبر تقدم كمي في زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل. أما مصر، فباعتمادها نهج "النقد بالإضافة إلى الخدمات التكميلية" في برنامجي تكافل وكرامة، فقد أوجدت نموذجاً فعالاً للمنطقة. وتمتلك ماليزيا، من خلال نظام eKasih الموجه وبرنامج KasihnITa، نهجاً أكثر شمولاً في تحديد الهوية والتمكين. فيما تواجه إيران، على الرغم من وجود مؤسسات عريقة مثل لجنة الإمام الخميني الإغاثية ومؤسسة الرعاية الاجتماعية، تحديات جدية في التغطية الكاملة والقوانين التمييزية في مجال التوظيف. أما تركيا، فرغم نظام معاشات الورثة القوي لديها، فلا تزال تعاني من عقبات التمييز في التوظيف. القاسم المشترك بين جميع هذه الدول هو عدم وجود قوانين صريحة وملزمة لمنع التمييز في التوظيف على أساس وضع الأمومة والحالة الزوجية، وكذلك نقص الدعم الهيكلي (خاصة

مراكز رعاية الطفل)، وإن حل هذه المسائل يمكن أن يشكل خطوة فعالة نحو التوظيف المستدام للأمهات ربّات الأسر.

٤.التحديات القائمة

تواجه النساء ربّات الأسر في الدول الإسلامية مجموعة من التحديات القانونية المعقدة والمنظمة التي يمكن تحليلها في ثلاثة مجالات رئيسية: قوانين الأسرة (وتشمل الحضانة، والولاية القهرية، والسفر من البلاد، والشؤون الإدارية للأطفال)، والعقبات الناجمة عن التحفظات الدولية، وتعدد المراجع القضائية. هذه التحديات، ليس بشكل مستقل فحسب بل بشكل تراكمي وتفاعلي، تعيق قدرة النساء ربّات الأسر على إدارة حياتهن وحياة أطفالهن.

من أبرز الإشكاليات في تطبيق القوانين الداخلية للدول الإسلامية مع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، هو التعارض بين المبادئ المستمدة من الشريعة الإسلامية والموازين الحقوقية الحديثة. يتركز هذا التعارض بشكل خاص في قوانين الأسرة والمسائل المتعلقة بالحضانة والولاية القهرية، والتي تؤثر مباشرة على حقوق النساء ربّات الأسر. في الفقه الإمامي والقانون التابع له، جعل الولاية القهرية على الطفل حصراً للأب والجد للأب. بتعبير أدق، تنص المادة ١١٨٠ من القانون المدني الإيراني (التابع للفقه الإمامي) على أن الولاية على الطفل تكون للأب والجد للأب (صالحي وشهباز، ١٤٠٤:٢٩). يتحول هذا الحكم القانوني إلى تحدي جدي عندما ترغب المرأة ربة الأسرة، بعد وفاة زوجها، في تولي إدارة الشؤون المالية والقضائية لأطفالها. في مثل هذه الحالة، الأم، على الرغم من أنها تطلب عملياً رعاية الأطفال وتربيتهم (مع أن الرعاية ليست واجباً على الأم بل هي على الجد للأب)، إلا أنها تفتقر إلى الصلاحيات القانونية اللازمة لاتخاذ القرارات القانونية والمالية الهامة بشأنهم.

في مجال "الحضانة" أيضاً، ورغم وجود قدرات لدعم الأم، إلا أن هناك أوجه قصور هيكلية ملحوظة. في القانون الإيراني، ووفقاً للمادة ١١٦٩ من القانون المدني، تكون حضانة الطفل حتى سن الثانية حصرية للأم (وفي تفسيرات موسعة حتى سن السابعة). ولكن بعد انتهاء هذه الفترة، تكون الحضانة للأب، وتُستبعد الأم من سلطة اتخاذ القرار بشأن مكان إقامة طفلها ومصيره الدراسي. هذا التقسيم الثنائي بين "حق الحضانة" من جهة و"الولاية القهرية" من جهة أخرى، يضع الأم في موقف متناقض: فهي تتحمل المسؤولية الجسدية والعاطفية لرعاية الطفل، لكنها تفتقر إلى السلطة القانونية في اتخاذ القرارات الكبرى بشأنه (صالحي وشهباز، ١٤٠٤:١٥). بالنسبة للأم ربّة الأسرة، فإن هذا الفقدان للسلطة قد يعني العجز عن تسجيل الطفل في المدرسة، أو استخراج جواز سفر له، أو إجراء معاملات عقارية لصالحه. ولهذا بذلت جهود لإخراج الحضانة من شؤون الولاية (امامي، ١٣٩٥).

إلى جانب ذلك، يوجد تحدٍ آخر يتمثل في عدم التنسيق بين النصوص القانونية والإجراءات القضائية. في القانون الإيراني، وعلى الرغم من وجود نصوص قانونية محددة، تعترف المحاكم بحق الأم في حالات مثل حضانة الأطفال بعد وفاة الأب أو الجد للأب، ولكن هذا الاعتراف يقوم على سلطات القاضي وإصدار "وصاية" (قيومت) للأم من قبل المحكمة - وليس على حق أصيل للأم. هذا الإجراء، الذي يقوم على منح السلطة من قبل الجهة القضائية بدلاً من تثبيت حق الأم، يضع الأم في موقع يعتمد على المحاكم والإجراءات الإدارية الطويلة.

يذهب بعض الباحثين إلى أن أحد المعوقات الأساسية في تنفيذ المعايير الدولية لحقوق الإنسان لحماية النساء (ولا سيما النساء ربّات الأسر) في الدول الإسلامية هو نظام "التحفظات" الواسع الذي أبدته هذه الدول عند انضمامها إلى المعاهدات الدولية، ولا سيما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (Sawed, 2018:125-126). لكن هذا الادعاء غير صحيح، لأن أحكام هذه المعاهدة لا تتضمن نصوصاً محددة بشأن المرأة ربّة الأسرة.

من بين حوالي ١٨٧ دولة عضواً في اتفاقية سيدا (وهي عضوية شبه عالمية)، أبدت أكثر من ٢٠ دولة مسلمة تحفظات على المواد الرئيسية لهذه الاتفاقية استناداً إلى قوانين الشريعة الإسلامية. تندرج ضمن هذه الدول:الجزائر، البحرين، بنغلاديش، بروناي، مصر، العراق، الأردن، الكويت، ليبيا، ماليزيا، المالديف، موريتانيا، المغرب، النيجر، عمان، باكستان، المملكة العربية السعودية، سوريا، تونس، والإمارات العربية المتحدة. أما إيران، فهي من بين الدول الإسلامية القليلة التي لم تصدق على اتفاقية سيدا أصلاً، وبالتالي فهي غير ملزمة بالامتثال لأحكامها. معظم هذه التحفظات تتعلق بالمواد التي تتضمن المبادئ الأساسية للمساواة بين الجنسين، ولا ترتبط مباشرة بحقوق النساء ربّات الأسر.

النقطة المهمة الأخرى هي أن التحفظات الإسلامية عادة ما تكون مصاغة بشكل عام وغير مشروط (فضائلي، ١٣٨٢:٢٩). على سبيل المثال، أعلنت الحكومة المصرية أنها لا تعتبر نفسها ملزمة بأي التزام "يتعارض مع الشريعة الإسلامية"، وهذا التعبير العام يتيح تفسيراً واسعاً للتعارضات، ويترك للدول وحدها تقرير أي من حقوق المرأة يتعارض مع الشريعة.

الفئة الثالثة من التحديات الرئيسية في الدول الإسلامية - ولا سيما في مجال المرأة والأسرة - تنبع من الهيكل "التعددي" أو "تعدد المرجعيات القضائية". ففي العديد من الدول الإسلامية، يوجد نظامان (أو أكثر) قضائيان متوازيان أو شبه متوازيين:نظام قضائي "عادي" أو "مدني" متأثر بالنماذج القانونية الغربية، ونظام قضائي "شرعي" يعمل وفقاً للفقه الإسلامي والمصادر الدينية. ففي بعض الدول مثل ماليزيا وإندونيسيا، تتمتع المرجعيات الشرعية باختصاص حصري في نظر دعاوى الأسرة والزواج والطلاق للمسلمين، بينما

تُرفع الدعاوى الجنائية والتجارية في المحاكم العادية. وفي دول أخرى مثل مصر، يخضع قانون الأسرة لقوانين مدونة مستمدة من الفقه، لكن القضاة عملياً يحيلون في تفسير النصوص القانونية إلى المصادر الفقهية. أما في إيران، فتوجد محاكم خاصة للأسر في جميع المحافظات، مما يدل على اهتمام نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية بقضية الأسرة وأبعادها المختلفة.

إن التحديات القانونية للنساء ربّات الأسر في الدول الإسلامية لا تنبع من مصدر واحد، بل من تفاعل ثلاثة عوامل: الهيكلية، والدولية، والمؤسسية. يتطلب رفع هذه التحديات إصلاحات هيكلية في قوانين الأسرة وتصميم آليات تنسيق بين المرجعيات القضائية المتعددة. فطالما لم تحظ هذه المجالات الثلاثة بالاهتمام في وقت واحد، فإن حماية النساء ربّات الأسر ستواجه عملياً عقبات جدية، حتى لو تم إقرار قوانين وسياسات حمائية جيدة على المستوى التشريعي.

٥. الحلول المقترحة

في هذا الصدد، يمكن اقتراح مجموعة من الحلول القانونية والسياسية لتقريب هذين النظامين القانونيين ورفع مستوى حماية النساء ربّات الأسر في الدول الإسلامية:

٥-١. تطوير التقارب القانوني من خلال التفسيرات الفقهية الجديدة

من أهم الحلول لإحداث تقارب بين القانون الإسلامي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، إعادة قراءة المصادر الفقهية وتفسيرها بشكل ديناميكي في إطار الاحتياجات الاجتماعية المعاصرة. العديد من قواعد الفقه الإسلامي نشأت بهدف تحقيق العدالة، ورفع الظلم، وحماية الفئات الضعيفة، ولديها القدرة على تشكيل إطار موحد بين الدول الإسلامية من أجل التقارب القانوني (تسخيري، ١٤٠٤: ١٧٧-١٧٩). يمكن لهذه المبادئ أن تشكل أساساً لتطوير سياسات حمائية حديثة للنساء ربّات الأسر.

على سبيل المثال، مبادئ مثل قاعدة نفي العسر والحرج، وقاعدة العدالة، وقاعدة المصلحة، ومبدأ حماية المستضعفين في الفقه الإسلامي يمكن أن تكون أساساً لتعزيز سياسات الدول الحمائية في مجال الضمان الاجتماعي. بناءً على هذه المبادئ، يمكن للدولة الإسلامية أن تتخذ سياسات حمائية أوسع للقضاء على الفقر وحماية الأسر الضعيفة، بما فيها النساء ربّات الأسر. في هذا الإطار، يعتقد بعض الفقهاء المعاصرين أن مسؤولية الدولة في حماية الفئات الضعيفة ليست مجرد عمل أخلاقي، بل يمكن تفسيرها كواجب حكومي في إطار العدالة الاجتماعية.

٥-٢. تحديث قوانين حماية النساء ربات الأسر

من التحديات الهامة في العديد من الدول الإسلامية عدم وجود قانون شامل ومتخصص بشأن النساء ربّات الأسر. ففي معظم الأنظمة القانونية، وردت حماية هذه الفئة بشكل متفرق في قوانين مختلفة مثل قوانين العمل، أو الضمان الاجتماعي، أو الحماية الاجتماعية. هذا التشتت القانوني قد يؤدي إلى ضعف التنسيق بين السياسات وانخفاض فعالية الحمايات. في السنوات الأخيرة، حاولت بعض الدول تصميم برامج خاصة لحماية الأسر ذات العائل الوحيد. تُظهر هذه التجربة أن وجود إطار قانوني واضح يمكن أن يسهم في زيادة التنسيق بين المؤسسات الحكومية وتحسين فعالية السياسات الحمائية.

٥-٣. الاستلهام من الفقه المجتمعي لتصميم شبكات الضمان الاجتماعي

من أهم قدرات القانون الإسلامي لحماية النساء ربّات الأسر مفهوم الفقه المجتمعي والفقه الحكومي (أرسطا ورجائي، ١٤٠٠، ٤٦). في هذا النهج، تكون الدولة الإسلامية مسؤولة عن تحقيق العدالة الاجتماعية في المجتمع باستخدام أدوات الحكم. في إطار الفقه الحكومي، يمكن للدولة، بالاستفادة من الموارد المالية العامة والمؤسسات الاقتصادية، إنشاء شبكات دعم واسعة للفئات الضعيفة. يمكن أن تشمل هذه الشبكات ما يلي:نظام تأمين اجتماعي للنساء ربّات الأسر، وبرامج دعم سكني للأسر التي لا تملك مسكناً لائقاً، ومشاريع توظيف وتمكين اقتصادي، وخدمات تعليمية وصحية لأطفال هذه الأسر.

خلاصة القول، إن دراسة قدرات القانون الإسلامي والقانون الدولي لحقوق الإنسان تُظهر إمكانية تحقيق تقارب بين هذين النظامين القانونيين في مجال حماية النساء ربّات الأسر. مبادئ مثل العدالة الاجتماعية، وحماية الأسرة، والاهتمام بمصلحة الطفل، هي من الأسس المشتركة التي يمكن أن تشكل قاعدة لصياغة سياسات حمائية أكثر فعالية.

في هذا السياق، يمكن لإجراءات مثل تطوير التفسيرات الفقهية الجديدة، وصياغة قوانين حمائية شاملة، والإصلاح التدريجي لقوانين الأسرة، وتصميم أنظمة ضمان اجتماعي مستوحاة من الفقه الحكومي، أن تلعب دوراً مهماً في تحسين حماية الأمهات ربّات الأسر في الدول الإسلامية. كما أن تنفيذ مثل هذه السياسات يمكن أن يمهد الطريق لتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير حماية أكثر فعالية للأسر الضعيفة.

في العقد الأخير (من حوالي عام ٢٠١٦ حتى الآن)، تحول نهج النظام القانوني والتنفيذي الإيراني تجاه النساء ربّات الأسر من "الحماية المعيشية والخيرية البحتة" إلى "التمكين الاقتصادي والاجتماعي". وهذا التحول في النهج يتوافق بشكل أكبر مع المعايير الحقوقية (ولا سيما الحق في العمل، والحق في الضمان الاجتماعي، ومنع التمييز).

تم تحقيق تطورات تشريعية ملحوظة في إيران في العقد الأخير في مجال حقوق الإنسان، وهذا

المسار مستمر (قاسمي، ١٤٠٤:٤١). وفقاً لقانون تخفيض ساعات عمل الموظفات ذوات الظروف الخاصة (الصادر عام ٢٠١٦)، تم تخفيض ساعات عمل النساء ربّات الأسر العاملات في الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص (المشمولات بقانون العمل والضمان الاجتماعي) من ٤٤ ساعة إلى ٣٦ ساعة أسبوعياً، مع صرف الراتب والمزايا كاملة. وهذا القانون يتوافق مع "الحق في ظروف عمل عادلة ومنصفة" في الصكوك الحقوقية.

أيضاً، وفقاً لقانون خطة التنمية السادسة (الصادر عام ٢٠١٦):في البند (ت) من المادة ٨٠ من هذا القانون، ألزمت الحكومة صراحةً بإعداد وتنفيذ "المخطط الشامل لتمكين النساء ربّات الأسر". كان هذا الالتزام القانوني نقطة تحول للتخطيط الكلي اللاحق. قوانين الموازنات السنوية في العقد الأخير:في السنوات الأخيرة، خصص المشرع سنوياً في موازنة الدولة حصة خاصة من التسهيلات المصرفية (القروض الحسنة) لتوظيف النساء ربّات الأسر والنساء ذوات العائل غير القادر.

اتجهت سياسات معاونية شؤون المرأة والأسرة في رئاسة الجمهورية ووزارة العمل إلى جعل أولوية قصوى، بدلاً من صرف المعاشات، لتدريب المهارات وربط هؤلاء النساء بسوق العمل (من خلال المهن المنزلية والمشاريع الصغيرة). كما قامت إيران في السنوات الأخيرة، من خلال صندوق التأمين الاجتماعي للفلاحين والقرويين والبدو وبدعم إعانة حكومي، بتوفير تغطية تأمينية للتقاعد والعجز والوفاة لعشرات الآلاف من النساء ربّات الأسر القرويات (وهو ما يتوافق مع المادة ٩ من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بالحق في الضمان الاجتماعي).

النتيجة

سعت هذه الورقة البحثية، باتباع نهج مقارن، إلى دراسة وضع حماية النساء ربّات الأسر في الدول الإسلامية وعلاقته بموازين القانون الدولي لحقوق الإنسان. أظهرت دراسة خمس دول هي إيران والسعودية وماليزيا ومصر وتركيا أنه على الرغم من قبول جميع الدول الإسلامية نوعاً من الالتزام بحماية هذه الفئة الضعيفة، فإن الاتجاه العام في هذه الدول هو الانتقال من المناهج الخيرية القائمة على الصدقات إلى السياسات القائمة على الحق والتمكين الاقتصادي.

شهد النظام القانوني الإيراني في العقد الأخير تطورات ملحوظة تعتبر مهمة من حيث انطباقها مع المعايير الحقوقية. يُعد قانون تخفيض ساعات عمل النساء ربّات الأسر العاملات من ٤٤ إلى ٣٦ ساعة مع الحفاظ على الراتب والمزايا (الصادر عام ٢٠١٦) خطوة عملية نحو تحقيق "الحق في ظروف عمل عادلة". كما يعتبر إلزام قانون خطة التنمية السادسة (البند "ت" من المادة ٨٠) بإعداد وتنفيذ "المخطط الشامل

لتمكين النساء ربّات الأسر" نقطة تحول في السياسات الكلية. كذلك فإن التخصيص السنوي لحصة من التسهيلات المصرفية (القروض الحسنة) لتوظيف هؤلاء النساء في قوانين الموازنة، وتغطية التأمين الاجتماعي للفلاحين والقرويين والبدو (التي وضعت عشرات الآلاف من النساء ربّات الأسر القرويات تحت مظلة التقاعد والعجز) يدل على الانتقال من الحماية المعيشية البحتة إلى التمكين الاقتصادي والاجتماعي. ومع ذلك، لا تزال أوجه القصور الهيكلية مثل حكم الولاية القهرية للأب والجد للأب على الأطفال (المادة ١١٨٠ من القانون المدني) تشكل عقبات جدية.

ترى هذه الورقة أنه بالاستفادة من القدرات الداخلية للفقه الإسلامي، بما في ذلك قواعد مثل "نفي العسر والحرج" و"المصلحة" و"العدالة"، وكذلك التفسير الديناميكي للمصادر الدينية في إطار "الفقه المجتمعي والحكومي"، يمكن اتخاذ خطوات فعالة نحو إصلاح قوانين الأسرة، وصياغة قانون شامل لحماية النساء ربّات الأسر، وتصميم شبكات ضمان اجتماعي مستوحاة من بيت المال والزكاة. وفي الختام، فإن حماية النساء ربّات الأسر ليست عملاً خيرياً، بل هي واجب حكومي وحق إنساني، وتحقيقها يتطلب إرادة سياسية، وإصلاحات هيكلية، وتقارباً ذكياً بين الفقه والقانون الدولي.

المصادر

قرآن الكريم

المصادر باللغة الفارسية

ارسطا، محمدجواد. (۱۳۹۸). نظام حقوق بشر اسلامی: بررسی مبانی فقهی اعلامیه اسلامی حقوق بشر (جلد ۲). مرکز پژوهشی مبنا.

ارسطا، محمدجواد، و رجائی، مهدی. (۱۴۰۰). فقه جامعه‌محور، بستر بازشناسی فتوای معیار در قانون‌گذاری. فصلنامه حکومت اسلامی، ۱۰۰(تابستان)، ۲۳-۴۶.

امامی، مسعود. (۱۳۹۵). پژوهش‌های فقهی در حوزه قانونگذاری. مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی.

تسخیری، محمدصالح. (۱۴۰۲). ظرفیت‌های حقوقی اسلامی مغفول در سندنویسی بین‌المللی؛ مطالعه موردی «راهبرد سازمان همکاری اسلامی در خصوص سالمندی». پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۲۴(۴)، ۷۱۳-۷۴۶.

تسخیری، محمدصالح. (۱۴۰۴). امکان‌سنجی مواجهه جمهوری اسلامی ایران با جنایات بین‌المللی رژیم صهیونیستی از رهگذر الحاق به اساسنامه رم با نگرشی به ملاحظات فقهی شورای نگهبان. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۴(۱)، ۱۵۷-۱۸۲.

تکیه‌خواه، سید دارا، محمدی، شاهو، شفیعی، زانیار، و محمدی، عزت‌الله. (۱۴۰۴). آگاهی شهروندان از حقوق و بیمه تأمین اجتماعی (نگرشی بر اصل ۲۹ قانون اساسی و حقوق شهروندی) [مقاله ارائه‌شده]. دومین کنفرانس ملی حسابداری، مدیریت، بیمه و کارآفرینی، سنندج.

حکمت‌نیا، محمود. (۱۴۰۳). حقوق و مسئولیت‌های فردی و اجتماعی زن (چاپ ۳). پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

روشن، حمدی حسین. (۱۳۹۸). مصالح عالیه کودک در حقوق و رویه قضایی ایران و کنوانسیون حقوق کودک. فصلنامه حقوق کودک، ۱(۱)، ۱۱-۳۶.

زیبایی‌نژاد، محمدرضا، و سبحانی، محمدتقی. (۱۳۸۶). درآمدی بر نظام شخصیت زن در اسلام. دفتر مطالعات و تحقیقات زنان مرکز مدیریت حوزه‌های خواهران.

صالحی، عباسعلی، و شهباز، سجاد. (۲۰۲۵). ولایت و حضانت فرزند طبیعی در فقه اسلامی و حقوق ایران. فقه، ۳۱(۴)، ۷-۴۱.

صمدی اهری، محمدهاشم. (۱۳۸۸). تحلیل حقوقی نفقه زوجه دائم موضوع ماده ۱۱۰۷ قانون مدنی. تحقیقات حقوقی آزاد، ۴(۴)، ۱۳۳-۱۵۸.

فضائلی، مصطفی. (۱۳۸۲). شروط غیرمعتبر و آثار حقوقی آن در کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان. دفتر مطالعات و تحقیقات زنان مرکز مدیریت حوزه‌های خواهران.

قاسمی، غلامعلی. (۱۴۰۴). گریزناپذیری مجلس از حقوق بین‌الملل بشر: چالش‌های تقنینی و فرصت‌های پارلمانی. نشریه دین و قانون، ۱۳(۴۷)، ۴۱-۷۲.

کلینی، محمدبن‌یعقوب. (۱۴۰۷). کافی (جلد ۴). طبع الاسلامیه.

مهرپور، حسین. (۱۳۸۶). حقوق بشر در اسناد بین‌المللی و موضع جمهوری اسلامی ایران (چاپ ۲). انتشارات اطلاعات.

References

Abd Samad, S., Padil, H. M., Ibrahim, S. S., Zainal, N., & Idris, S. H. (2025, August). *Malaysia's social protection: Advocating for an integrated and comprehensive approach*. In *Proceedings of the 2nd International Conference on Administrative Science (ICAS 2024)* (p. 466). Springer Nature.

Alfredsson, G., & Eide, A. (Eds.). (2023). *The Universal Declaration of Human Rights: A common standard of achievement*. Martinus Nijhoff Publishers.

Alribi, A. (2023). *An examination of the Saudi Arabian Kafalah loan guarantee programme for small and medium-sized enterprises* [Doctoral dissertation].

Arasta, M. J. (2019). *Islamic human rights system: A study of the jurisprudential foundations of the Islamic Declaration of Human Rights* (Vol. 2). Mabna Research Center. (In Persian)

Arasta, M. J., & Rajaei, M. (2021). Society-oriented jurisprudence: A platform for recognizing the criterion fatwa in legislation. *Islamic Government Quarterly, 100*(Summer), 23–46. (In Persian)

Assembly, G. (2005). Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. *Organization, 16*(18), 7.

Boroomand, Z., Momeni, M., & Torkashvand, M. H. (2016). Evaluating the possibility of establishing knowledge management in state welfare organization of Iran. *UCT Journal of Management and Accounting Studies, 4*(2), 7–15.

Breisinger, C., Gilligan, D., Karachiwalla, N., Kurdi, S., El-Enbaby, H., Jilani, A., & Thai, G. (2018). *Impact evaluation study for Egypt's Takaful and Karama cash transfer program: Part 1: Quantitative report* (Vol. 14). International Food Policy Research Institute.

Comstock, A. L. (2024). Signing CEDAW and women's rights: Human rights treaty signature and legal mobilization. *Law & Social Inquiry, 49*(2), 1222–1255.

Emami, M. (2016). *Jurisprudential research in the field of legislation*. Islamic Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (In Persian)

Fazaeli, M. (2003). *Invalid conditions and their legal effects in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Office of Women's Studies and Research, Center for the Management of Sisters' Seminaries. (In Persian)

Ghasemi, G. (2025). The Parliament's inescapability from international human rights law: Legislative challenges and parliamentary opportunities. *Religion and Law Journal, 13*(47), 41–72. (In Persian)

Hekmatnia, M. (2024). *Individual and social rights and responsibilities of women* (3rd ed.). Research Institute for Culture and Islamic Thought. (In Persian)

Khadijeh Tofighian, Reza Eslami, & Mohammad Jalali. (2022). A study of the decent work of Iranian women from the perspective of international law. *Journal of Islamic Life Style Centered on Health, 5*(4), 254–263.

Kinninmont, J. (2017). *Vision 2030 and Saudi Arabia's social contract: Austerity and transformation*. Chatham House.

Kulayni, M. b. Y. (1987). *Al-Kafi* (Vol. 4). Al-Islamiyyah Press. (In Arabic)

Lindbekk, M. (2013). The enforcement of personal status law by Egyptian courts. In *Adjudicating family law in Muslim courts* (pp. 87–105). Routledge.

Mahboobi, M., Bagheri, M., & Abdollahzade, G. (2019). Diagnosing of the micro and home enterprises plans of the Imam Khomeini Relief Committee in Golestan Province. *Quarterly Journal of Social Work, 8*(2), 24–32.

Mehrpour, H. (2007). *Human rights in international documents and the position of the Islamic Republic of Iran* (2nd ed.). Information Publications. (In Persian)

Mohd, M. S., Kamal, M. K. A. M., Yusof, M. S. M., & Yusof, N. A. (2021). Single mothers in Malaysia: Survivability, entrepreneurship and empowerment. *JASSP, 1*(1), 43–54.

Pinto, M. (2022). International covenant on economic, social and cultural rights. *United Nations Audiovisual Library of International Law, 11*(1).

Razeghi-Nasrabad, H. B., Askari-Nodoushan, A., & Tanhaa, F. (2025). Structural solutions to remove barriers to childbearing: Analysis of the perspectives of employed women in the Social Security Organization. *Social Studies and Research in*

Iran, 14(3), 427–446.

Rojas, J. B. (2024). Educational adequacy: Harmonizing the right to education, parents' rights, and educational freedoms under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *George Washington International Law Review, 55*, 357.

Roshan, H. H. (2019). The best interests of the child in Iranian law and judicial practice and the Convention on the Rights of the Child. *Child Rights Quarterly, 1*(1), 11–36. [In Persian]

Saleh, R. H., & Luppicini, R. (2017). Exploring the challenges of divorce on Saudi women. *Journal of Family History, 42*(2), 184–198.

Salehi, A., & Shahbaz, S. (2025). Guardianship and custody of natural children in Islamic jurisprudence and Iranian law. *Fiqh, 31*(4), 7–41. (In Persian)

Samadi Ahari, M. H. (2009). Legal analysis of the alimony of the permanent wife subject to Article 1107 of the Civil Code. *Free Legal Research, 4*(4), 133–158. (In Persian)

Sawed, A. A. (2018). Islamic reservations to human rights treaties and universality of human rights within the cultural relativist paradigm. *The Journal of Human Rights, 12*(2), 101–154.

Taskhiri, M. S. (2023). Neglected Islamic legal capacities in international document drafting: A case study of the "Strategy of the Organization of Islamic Cooperation on Ageing". *Islamic Law Research Journal, 24*(4), 713–746. (In Persian)

Taskhiri, M. S. (2025). Feasibility of the Islamic Republic of Iran's confrontation with international crimes of the Zionist regime through accession to the Rome Statute with a view to the jurisprudential considerations of the Guardian Council. *Public Law Knowledge Quarterly, 14*(1), 157–182. (In Persian)

Tekyeh-Khah, S. D., Mohammadi, S., Shafiei, Z., & Mohammadi, E. (2025). *Citizens' awareness of rights and social security insurance (A look at Article 29 of the Constitution and citizenship rights)* [Paper presentation]. Second National Conference on Accounting, Management, Insurance and Entrepreneurship, Sanandaj, Iran. (In Persian)

Uysal, S. (2019). Psychological effects of Islamophobia on hijab ban victims in Turkey in the context of February 28 hijab ban process and religious coping. *Yakın Doğu Üniversitesi İslam Tetkikleri Merkezi Dergisi, 5*(2), 281–314.

Verhellen, E. (2009). The Convention on the Rights of the Child. In *Understanding children's rights* (pp. 43–46). University of Ghent.

Zayed, A. M. (2026). *Toward transformative social protection: Integrating economic empowerment and addressing graduation challenges in Egypt's Takaful and Karama Program*.

Zibaeinejad, M. R., & Sobhani, M. T. (2007). *An introduction to the system of women's personality in Islam*. Office of Women's Studies and Research, Center for the Management of Sisters' Seminaries. (In Persian)

Legal Studies for Islamic Countries

Volume 2, Issue 2, 2026

The Balance between National Security and Citizens' Rights in the Siting of Military Installations: A Public Law Analysis

Hasan Sadrazade[1] and Seyed Alireza Hosseini[2]

1. Corresponding author, Master's graduate, Faculty of Law, Allameh Askari University, Qom, Iran. Email: book1996@iran.ir
2. Assistant Professor, Faculty of Law, Allama Askari University, Qom, Iran. Email: seyed150@gmail.com

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:
Received 14 February 2026
Received in revised form 19 March 2026
Accepted 07 June 2026
Published online 06 July 2026

Keywords:
National security, citizens' rights, public law, state responsibility, military installations.

Abstract

The siting of military installations in residential areas, from the perspective of public law and fiqh (Islamic jurisprudence), raises the question of balancing national security with citizens' rights, because such a measure may expose civilians to security risks. This study aims to clarify the limits of the legitimacy of these decisions and to examine the state's responsibility for risks imposed on citizens. It adopts a descriptive-analytical method and relies on library sources in public law, Islamic jurisprudence, and modern theories of state responsibility. The findings show that national security is not an absolute concept and that its implementation is constrained by necessity, proportionality, the rule of law, and accountability. The state is also obliged to prevent foreseeable risks that may threaten citizens. Accordingly, the placement of military installations in residential areas is lawful only where there is a compelling necessity, no less dangerous alternative is available, and effective measures are taken to reduce the risks. Otherwise, such placement may give rise to the state's legal and jurisprudential responsibility.

Cite this article: Sadrazade, H., & Hosseini, S.A.R., (2026). The Balance between National Security and Citizens' Rights in the Siting of Military Installations: A Public Law Analysis, *Legal Studies in Islamic Countries*, *2 (2)*. 108-132. https://doi.org/10.22091/lsic.2026.15982.1059

©Author(s) retain the copyright and full publishing rights
10.22091/lsic.2026.15982.1059 Publisher: University of Qom
https://lsic.qom.ac.ir/article_4496.html?lang=en

البحوث القانونية للدول الاسلامية

المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٢٦

التوازن بين الأمن القومي وحقوق المواطن في تحديد مواقع المنشآت العسكرية: تحليل في إطار القانون العام

حسن صدرزاده[١] و سيد عليرضا حسيني[٢]

١. المؤلف المسؤول، خريج الماجستير، كلية الحقوق، جامعة العلامة العسكرى، قم، ايران. book1996@iran.ir

٢. أستاذ مساعد، كلية الحقوق، جامعة العلامة العسكري، قم، إيران. seyed150@gmail.com

معلومات المقالة

نوع المادة:
مقالة محكّمة

تاريخ المقال:
تاريخ الاستلام: ٢٠٢٦/٠٢/١٤
تاريخ المراجعة: ٢٠٢٦/٠٣/١٩
تاريخ القبول: ٢٠٢٦/٠٦/٠٧
تاريخ النشر: ٢٠٢٦/٠٧/٠٦

الكلمات الرئيسة:
الأمن القومي، حقوق المواطنين، القانون العام، مسؤولية الدولة، المنشآت العسكرية.

الملخّص

يعد تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق السكنية من منظور القانون العام والفقه الإسلامي مسألة هامة في التوازن بين الأمن القومي وحقوق المواطنين؛ لأن هذا الإجراء قد يعرض المواطنين للمخاطر الأمنية. الهدف من هذه الدراسة هو توضيح حدود شرعية مثل هذه القرارات ودراسة مسؤولية الدولة تجاه المخاطر المفروضة على المواطنين. تم إجراء هذه الدراسة باستخدام المنهج الوصفي التحليلي وبالاعتماد على المصادر المكتبية في مجالات القانون العام والفقه الإسلامي ونظريات المسؤولية الحديثة للدولة. تشير النتائج إلى أن الأمن القومي ليس مفهوماً مطلقاً، وتنفيذه مقيد بمبادئ الضرورة، والتناسب، وحكم القانون، والمساءلة. كما أن الدولة ملزمة بمنع المخاطر المتوقعة التي قد تهدد المواطنين. بناءً على ذلك، فإن استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية سيكون مشروعاً فقط في حالة وجود ضرورة قاطعة، وعدم وجود بديل أقل خطراً، واتخاذ تدابير لتقليل المخاطر؛ وإلا فإن ذلك قد يؤدي إلى مسؤولية قانونية وفقهية على الدولة.

الاقتباس: صدرزاده، حسن و حسيني، سيدعليرضا. (١٤٤٨).التوازن بين الأمن القومي وحقوق المواطن في تحديد مواقع المنشآت العسكرية: تحليل في إطار القانون العام، البحوث القانونية للدول الاسلامية، ٢(٢). صص: ١٣٢-١٠٨. https://doi.org/10.22091/lsic.2026.15982.1059

https://lsic.qom.ac.ir/article_4496.html?lang=ar

الناشر: جامعة قم

10.22091/lsic.2026.15982.1059

© يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر وحقوق النشر الكاملة

المقدمة

يعد تأمين الأمن القومي من أهم واجبات الدول في الأنظمة القانونية العامة، ويُعتبر جزءاً كبيراً من السياسات الحكومية التي تهدف إلى تحقيق هذا الهدف. في هذا السياق، يعد استقرار وتحديد مواقع المنشآت العسكرية والأمنية كأداة لتحقيق الأمن أمراً ذا أهمية خاصة. ومع ذلك، في كثير من الحالات، يتم تحديد مواقع هذه المنشآت بالقرب من أو داخل المناطق السكنية والنسيج الحضري، مما قد يعرض المواطنين المدنيين للمخاطر المباشرة وغير المباشرة الناتجة عن التهديدات الأمنية والعسكرية. لذلك، فإن القضية الرئيسية في هذه الدراسة هي ما إذا كانت هذه القرارات تتوافق مع التزامات الدولة في الحفاظ على حياة المواطنين وأمنهم وحقوقهم الأساسية، أو ما إذا كانت يمكن اعتبارها نوعاً من فرض المخاطر غير المبررة على المجتمع.

في الأدبيات القانونية العامة، على الرغم من تناول الدولة لمسؤولياتها في تأمين الأمن والنظام العام بشكل واسع، فإن دراسة العلاقة بين "السياسات الأمنية" و"حقوق المواطنين" بشكل دقيق ومستقل وخاصة في مجال تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق السكنية لم تحظَ بالاهتمام الكافي. فقد تناولت بعض الدراسات مسؤولية الدولة في حال حدوث الأضرار الناتجة عن الإجراءات الحكومية، بينما قام آخرون بتحليل المبادئ مثل التناسب، الضرورة، والشرعية في تطبيق السلطة العامة. ومع ذلك، لا يزال هناك فجوة بحثية في تفسير "المخاطر الأمنية المفروضة على المواطنين" وحدود شرعيتها ضمن إطار حقوقي عام.

تظهر دراسة سابقة في البحث أن الدراسات الحالية يمكن تصنيفها إلى ثلاث مجموعات رئيسية: أولاً، الدراسات الفقهية التي قامت بتحليل الأمن القومي ضمن سياق ضرورة الحفاظ على النظام ووجوب الاستعداد الدفاعي، وأكدت على قواعد مثل قاعدتي لا ضرر وحفظ النفس ودفع الفساد؛ ثانياً، الدراسات

في الحقوق العامة التي تناولت العلاقة المتبادلة بين الأمن القومي وحقوق المواطنين، وحدود سلطات الدولة وضرورة احترام الحريات والحقوق الأساسية؛ ثالثاً، الدراسات المقارنة التي سعت لتحقيق التوازن بين المتطلبات الأمنية والحقوق العامة. ومع ذلك، فإن معظم هذه الأعمال تركز على مفهوم الأمن العام ولا تتناول بشكل خاص "تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق السكنية" وآثارها على حق الحياة وأمن المواطنين والصحة العامة ومسؤولية الحكومة. بعبارة أخرى، على الرغم من أن الأدبيات المتاحة قد قدمت أسساً نظرية مهمة بشأن العلاقة بين الأمن وحقوق المواطنين، إلا أنه لا يزال هناك غياب لإطار قانوني منظم لتقييم شرعية فرض المخاطر الناجمة عن إقامة المنشآت العسكرية في المناطق الحضرية.

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنه في العصر الحديث، ومع تعقيد التهديدات الأمنية وزيادة تركيز البنى التحتية الحيوية في المناطق الحضرية، تزداد احتمالية مواجهة المواطنين للمخاطر الناجمة عن استقرار المنشآت العسكرية. وهذا لا يعد قضية قانونية فحسب، بل هو أيضاً مسألة مرتبطة بالعدالة، شرعية الحكومة، وثقة الجمهور. من جهة أخرى، في الأنظمة القانونية المعتمدة على المبادئ الإسلامية، يعتبر مبدأ حفظ حياة الإنسان والابتعاد عن إلحاق الأضرار أمراً أساسياً، مما يمكن أن يلعب دوراً حاسماً في تقييم شرعية مثل هذه السياسات.

تتمثل إبداع هذه الدراسة في أنها تطرح "المخاطر الأمنية المفروضة على المواطنين" كمفهوم مستقل في الحقوق العامة، وتعمل على تحديد حدود وشرعية الإجراءات الأمنية للحكومة في ضوء مبادئ مثل التناسب، الضرورة، ومسؤولية الحكومة. كما تسعى هذه الدراسة إلى تقديم إطار نظري لتقييم تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق السكنية من خلال الربط بين المناقشات القانونية العامة واعتبارات حقوق المواطنين.

في إطار الإجابة على هذه الأسئلة، تم تنظيم المقال في عدة أقسام: أولاً، سيتم توضيح الأسس النظرية للأمن القومي وحقوق المواطنين ضمن إطار الحقوق العامة؛ ثم يتم تحليل مفهوم المخاطر الأمنية ومسؤولية الدولة؛ في ما بعد، سيتم استعراض معايير الشرعية في تحديد مواقع المنشآت العسكرية؛ وفي النهاية، سيتم عرض النتائج المستخلصة من البحث.

١. الأسس النظرية للأمن القومي، حقوق المواطنين، ومسؤولية الدولة

١-١- مفهوم ومكانة الأمن القومي في الحقوق العامة

يعد الأمن القومي من أبسط وأعقد المفاهيم في الحقوق العامة المعاصرة، حيث يتعلق بالحفاظ على وحدة الأراضي، الاستقلال السياسي، استقرار النظام الحاكم واستمرار النظام الاجتماعي. في الأدبيات

القانونية العامة، لا يُنظر إلى هذا المفهوم فقط باعتباره حالة موضوعية، بل يُعتبر "هدفاً استراتيجياً حكومياً"، حيث أن جميع الهياكل العامة للسلطة تعمل جزئياً لتحقيق هذا الهدف. من هذا المنظور، تُعتبر الدولة هي الجهة المسؤولة الرئيسية عن تأمين الأمن، وتمتلك صلاحيات واختصاصات واسعة في مجالات السياسة، الوقاية، والإجراءات الدفاعية، والتي تستمد مشروعيتها من ضرورة الحفاظ على النظام العام وبقاء المجتمع السياسي (كاتوزيان، ١٣٨٦: ص ٢١٥).

مع ذلك، فإن تطور الفكر في الحقوق العامة في العصر الحديث جعل من الأمن القومي مفهوماً "مقيداً بالمبادئ القانونية"، بدلاً من أن يكون مفهوماً مطلقاً وغير قابل للتحديد. بمعنى آخر، على الرغم من أن الأمن القومي يُعتبر أحد الأهداف الأساسية للدولة، إلا أن هذا الهدف لا يمكن أن يُتبع بمعزل عن الإطارات القانونية والقيم الأساسية للنظام القانوني. في الواقع، في الأنظمة القانونية المعتمدة على سيادة القانون، لا يُعتبر الأمن القومي تصريحاً عاماً لاستخدام القوة، بل هو هدف مقيد بمبادئ مثل التقيد بالقانون، التناسب، الضرورة، واحترام حقوق المواطنين الأساسية (هاشمي، ١٣٩٠، ج ٢: ص ٨٧).

في هذا الإطار، يعتبر مبدأ سيادة القانون أحد أهم القيود على ممارسة السلطة الأمنية من قبل الدولة. وفقاً لهذا المبدأ، لا يمكن أن تُتخذ أي إجراءات حكومية حتى في مجال الأمن خارج الإطارات القانونية والقابلة للرقابة. ولهذا السبب، يجب أن تكون أي سياسة أمنية قابلة للتبرير القانوني وقابلة للتقييم والمراقبة من منظور الحقوق العامة. تزداد أهمية هذه النقطة عندما تتعارض الإجراءات الأمنية للدولة بشكل مباشر أو غير مباشر مع حقوق المواطنين الأساسية، لا سيما حق الحياة والأمن الشخصي.

من جهة أخرى، في النظريات الحديثة للحقوق العامة، يُنظر إلى الأمن القومي باعتباره مفهوماً "متوازناً"، بمعنى أن تحقيقه يتطلب إيجاد توازن بين سلطة الدولة وحقوق المواطنين. في هذا الرأي، يُعتبر الأمن القومي مشروعاً بشكل كامل عندما يضمن المصالح الجماعية دون الإضرار غير الضروري بالحقوق الفردية. لذلك، يجب تقييم أي سياسة أمنية ضمن إطار مبدأ التناسب، الذي يتطلب أن يكون هناك توازن معقول وقابل للدفاع بين الهدف الأمني والأدوات المستخدمة (Barak, 2012: 341).

بالإضافة إلى ذلك، في التحليلات الحديثة للحقوق العامة، يُعتبر الأمن القومي مفهوماً "ديناميكياً" يعتمد على السياق الاجتماعي والسياسي. وهذا يعني أن حدوده ومجالاته قد تختلف في ظل الظروف الزمنية والمكانية المختلفة. وبالتالي، لا يمكن تحديده في دائرة ثابتة وغير قابلة للتغيير، بل يجب إعادة تعريفه بشكل مستمر في تفاعل مع حقوق المواطنين والمتطلبات الأخلاقية والقانونية.

على هذا الأساس، على الرغم من أن الأمن القومي يُعتبر من الوظائف الأساسية للدولة الحديثة، فإنه يجب فهمه ضمن إطار المبادئ التي تقيد السلطة العامة. هذه المبادئ، التي تشمل التقيد بالقانون،

الضرورة، التناسب واحترام حقوق الإنسان الأساسية، تمنع الدولة من تبرير أي تدخل مفرط تحت مسمى الأمن. لذلك، يُعتبر الأمن القومي في الحقوق العامة المعاصرة ليس مفهوماً مطلقاً، بل هو مفهوم "مقيد، قابل للرقابة والمسؤولية" الذي يتعرض دائماً للتقييم القانوني.

١-٢- حقوق المواطن و حق الأمن والحياة

في مواجهة مفهوم الأمن القومي كأحد الوظائف الأساسية للدولة، تُعتبر "حقوق المواطنين" كحزمة من الحقوق والحريات الأساسية للأفراد ضد السلطة العامة. في الأنظمة القانونية المعاصرة، لا تُعتبر هذه الحقوق امتيازات تُمنح من الدولة، بل هي حقوق فطرية وغير قابلة للتجريد من الإنسان، وتتحمل الدولة دور الضامن والواقي لها. من بين هذه الحقوق، يُعد "حق الحياة" و"حق الأمان الشخصي" من الحقوق الإنسانية الأساسية التي لا تقتصر أهميتها على الوثائق الدولية لحقوق الإنسان، بل تحظى أيضاً بمكانة خاصة في الأنظمة القانونية المحلية، وتعتبر شرطاً مسبقاً للاستفادة من الحقوق الأخرى (عميد زنجاني، ١٣٨٩: ص ١٣٢).

يُعتبر حق الحياة كأول وأهم حق للإنسان، بمعنى أنه لا ينبغي لأحد أن يُحرَم من الحياة بصورة تعسفية أو غير قانونية. هذا الحق إلى جانب حق الأمان الشخصي، الذي يتعلق بحماية الفرد من التهديدات والعنف والأضرار البدنية والنفسية، يشكل جوهر نظام حقوق المواطنين. في الواقع، دون ضمان هذين الحقين الأساسيين، لن تكون باقي الحقوق والحريات قابلة للتحقيق أو التنفيذ الفعّال.

في ضوء مبادئ الحقوق العامة، لا تقتصر مسؤولية الدولة على الامتناع عن انتهاك هذه الحقوق بشكل مباشر فقط، بل هي أيضاً ملزمة بـ "الالتزامات الإيجابية". الالتزام الإيجابي للدولة يعني أن الحكومة ملزمة باتخاذ التدابير القانونية والتنفيذية والمؤسسية المناسبة لضمان تحقيق وصيانة حقوق المواطنين. يُعتبر هذا النهج في النظريات الحديثة للحقوق العامة انتقالاً من الدولة السلبية إلى الدولة المسؤولة (قاضي، ١٣٨: ص ٦٤).

في هذا الإطار، لا تقتصر مسؤولية الدولة على الأفعال المباشرة فقط، بل تشمل أيضاً عواقب القرارات والسياسات العامة غير المباشرة. بمعنى آخر، قد لا ترتكب الدولة انتهاكاً مباشراً لحق الحياة، ولكن إذا كانت قراراتها تؤدي إلى زيادة كبيرة في المخاطر على حياة المواطنين، فإن هذا بالوضع يمكن أن يُعتبر انتهاكاً لالتزامات الدولة في حماية المواطنين. يُصبح هذا الأمر ذو أهمية خاصة في مجال السياسات الأمنية والعسكرية، لأن هذه القرارات في جوهرها لها آثار واسعة وأحياناً يمكن التنبؤ بها على أمن المواطنين.

من هذا المنظور، فإن تحليل العلاقة بين الأمن القومي وحقوق المواطنين يتطلب الانتباه إلى مفهوم "المخاطر المنسوبة للدولة". في هذا المفهوم، لا يكفي وقوع الخطر فقط، بل يجب أن يتم النظر في ما إذا كانت الدولة قد قامت بتهيئة الظروف لخلق أو تفاقم هذا الخطر مع العلم بالعواقب المحتملة. إذا كان الجواب نعم، فيمكن الحديث عن المسؤولية الحكومية، حتى وإن لم يُتسبب الضرر مباشرة من قبل الدولة.

بناءً على ذلك، فإن استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية، إذا أدى بشكل قابل للتنبؤ إلى زيادة احتمال التهديد ضد المدنيين، لا يُعتبر مجرد قرار فني أو إداري، بل يمكن أن يكون له آثار قانونية على مستوى المسؤولية الحكومية. في مثل هذه الظروف، يظهر الصراع بين الضروريات الأمنية والتزامات الدولة بحقوق الإنسان؛ صراع يتطلب حلّه تطبيق مبادئ مثل التناسب، الضرورة وتقليل الخطر على المواطنين.

بمعنى أدق، على الرغم من أن الدولة قد تضطر إلى اتخاذ بعض القرارات الصعبة والمكلفة في سبيل تأمين الأمن القومي، إلا أن هذا لا يمكن أن يتم بشكل غير محدود ودون مراعاة للحقوق الأساسية للمواطنين. يجب أن تُصمم وتُنفذ أي سياسة أمنية بحيث تحمل أقل قدر ممكن من التعدي على حق الحياة والأمن الشخصي للأفراد. وإلا، فإن مشروعيتها من منظور الحقوق العامة ستكون محل شك.

١-٣. مفهوم مسؤولية الدولة في الحقوق العامة

إحدى المسائل الأساسية التي شهدت تحولاً كبيراً في الحقوق العامة المعاصرة هي مفهوم "مسؤولية الدولة" تجاه أعمالها وقراراتها وسياساتها الحكومية. في الأنظمة القانونية التقليدية، كانت الدولة غالباً ما تُعتبر في مكانة فوق المسؤولية المدنية والقانونية، وكان مبدأ "حصانة السيادة" يمنع محاكمة الدولة أو تحميلها المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن ممارسة السلطة العامة. كان هذا الموقف مبنياً على تصور مطلق للسيادة كان يضع الدولة فوق قواعد المسؤولية القانونية.

ومع ذلك، في الحقوق العامة الحديثة، تعرض هذا الموقف لتحول جوهري تدريجي. اليوم، تؤكد معظم الأنظمة القانونية على أن الدولة، مثل غيرها من الشخصيات القانونية، مسؤولة عن آثار ونتائج أفعالها، حتى وإن كانت هذه الأفعال تُمارس في إطار السياسات الحكومية ومن أجل المصلحة العامة (جعفري لنگرودی، ١٣٩١: ص ٤٥٦). في الواقع، هذا التحول هو نتيجة الانتقال من الدولة الاستبدادية إلى الدولة المسؤولة والقائمة على سيادة القانون؛ دولة تكون قوتها ليست غير محدودة، بل مقيدة بحقوق وحريات المواطنين الأساسية.

في هذا السياق، لا تقتصر مسؤولية الدولة على الأنشطة التنفيذية أو الإدارية فقط، بل تشمل أيضاً القرارات الاستراتيجية والسياسات الكبرى. بعبارة أخرى، عندما يتم اتخاذ قرار حكومي يؤدي إلى الإضرار بأشخاص بشكل كبير، يمكن أن تُنسب المسؤولية إلى الدولة، شريطة توافر الشروط اللازمة لتحقيق المسؤولية.

بشكل عام، تكون مسؤولية الدولة في الحقوق العامة قابلة للنقاش عندما تتحقق ثلاثة عناصر أساسية:

١. وجود فعل أو تقاعس حكومي؛

٢. وقوع الضرر على الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين؛

٣. وجود علاقة سببية بين القرار أو الإجراء الحكومي والضرر الذي وقع (كاتوزيان، ١٣٨٦: ص ٣٠١).

تشكل هذه العناصر الثلاثة أساساً لتحليل المسؤولية في العديد من الأنظمة القانونية المعاصرة، وتتيح تقييم الإجراءات الحكومية ضمن الإطار القانوني. النقطة المهمة هي أنه في الحقوق العامة الحديثة، ليس "النية في الإضرار" شرطاً لتحقيق المسؤولية؛ بل مجرد تهيئة الظروف لوقوع الضرر، في حالة إثبات العلاقة السببية وقابليتها للتنبؤ، قد تكون كافية لتحميل المسؤولية.

في ضوء هذه المبادئ، يكتسب موضوع تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق السكنية أهمية خاصة. في مثل هذه الحالات، يبرز السؤال الأساسي: هل يمكن اعتبار قرار الدولة بتحديد مواقع البنية التحتية الأمنية في البيئات الحضرية، إذا أدى إلى زيادة احتمالية وقوع الأضرار ضد المدنيين، بمثابة "تسبب في الضرر"؟

من منظور الحقوق العامة، يتحقق التسبب في الضرر عندما يساهم سلوك أو قرار بشكل غير مباشر في تهيئة الظروف لحدوث الأضرار، بحيث تكون احتمالية حدوث الضرر أقل بكثير في غياب ذلك القرار. في هذا السياق، إذا كان تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق السكنية سيؤدي إلى زيادة المخاطر الأمنية المتوقعة للسكان، يمكن اعتباره من المصاديق المحتملة للتسبب في الضرر، خصوصاً عندما تكون هناك خيارات بديلة أقل خطراً.

علاوة على ذلك، يلعب معيار "القابلية للتنبؤ" دوراً حاسماً في تحليل مسؤولية الدولة. عندما يستطيع المسؤول العام بشكل معقول التنبؤ بأن قراره قد يؤدي إلى زيادة المخاطر على المواطنين، فإن مسؤوليته تجاه نتائج ذلك القرار ستكون قابلة للفحص. يتماشى هذا النهج مع مبادئ الدولة المسؤولة وسيادة القانون، ويمنع القبول غير المشروط بالإجراءات الحكومية (Sunstein, ٢٠٠٥: ١٤٨)

لذلك، في القضية المطروحة، لا يقتصر تحليل مسؤولية الدولة على وقوع الحادثة فقط، بل يجب أيضاً النظر في عملية اتخاذ القرار، ومدى الوعي بالمخاطر، وإمكانية اتخاذ خيارات بديلة. وهذا يظهر أن مسؤولية الدولة في الحقوق العامة المعاصرة ليست مجرد مفهوم لاحق، بل لها طابع وقائي ومبني على تقييم المخاطر أيضاً.

١-٤- مبدإ التناسب والضرورة في ممارسة السلطة العامة

يعد مبدأ "التناسب"[1] أحد أهم المبادئ التي تحكم مشروعية إجراءات الدولة في الحقوق العامة المعاصرة. يُعتبر هذا المبدأ أحد أهم الأدوات التي تُستخدم في مراقبة السلطة العامة، حيث يهدف إلى منع توسيع

[1]. proportionality

صلاحيات الدولة بشكل غير مبرر في مواجهة حقوق وحريات المواطنين. وفقاً لهذا المبدأ، يجب تقييم كل إجراء حكومي على ثلاثة مستويات: أولاً، مشروعية الهدف؛ ثانياً، ضرورة الإجراء؛ ثالثاً، التناسب بين الوسيلة والهدف (طباطبائي مؤتمني، ١٣٨٨: ص ١٧٣).

على المستوى الأول، يُعتبر الإجراء الحكومي مبرراً فقط عندما يكون في سياق تحقيق هدف مشروع وقابل للقبول في النظام القانوني، مثل الحفاظ على الأمن القومي، النظام العام أو صحة المجتمع. إن وجود هدف أمني وحده لا يكفي لتبرير أي إجراء يحد من حقوق المواطنين، بل يجب أن يتم التحقق من مشروعية هذا الهدف ضمن إطار المبادئ القانونية العامة.

على المستوى الثاني، يقتضي مبدأ الضرورة أن يكون الإجراء الحكومي مسموحاً فقط إذا لم تكن هناك أداة بديلة أقل ضرراً وأكثر فعالية لتحقيق نفس الهدف. بمعنى آخر، يجب على الدولة أن تتحقق من إمكانية استخدام الخيارات البديلة قبل اتخاذ أي قرار قد يؤدي إلى تقييد حقوق الأفراد. تزداد أهمية هذا المبدأ بشكل خاص في مجال السياسات الأمنية، حيث عادة ما تكون أدوات التنفيذ متنوعة ويسهل اختيار الخيارات المختلفة.

على المستوى الثالث، مبدأ التناسب يعني وجود توازن منطقي بين شدة الإجراء وأهمية الهدف المطلوب تحقيقه. بعبارة أخرى، كلما زادت شدة تدخل الدولة في حقوق المواطنين، يجب أن تكون ضرورة وأهمية الهدف أكبر لتبرير هذا التدخل. لذلك، لا يمكن اتخاذ إجراءات لتحقيق أهداف أمنية تؤدي إلى تأثير غير متناسب على الحقوق الأساسية للمواطنين.

إلى جانب مبدأ التناسب، يُعد مبدأ "الضرورة" أحد الأعمدة المكمّلة لمشروعية الإجراءات الحكومية. ينص هذا المبدأ على أنه لا يُسمح للدولة بتقييد حقوق المواطنين إلا في الحالات التي يكون فيها هذا التقييد ضرورياً للغاية للحفاظ على مصالح أساسية للمجتمع. في الواقع، تعني الضرورة غياب أي خيار بديل أقل ضرراً، وتهدف إلى منع اللجوء غير المبرر إلى إجراءات شديدة ومكلفة في الحقوق العامة.

من خلال تطبيق هذه المبادئ على مسألة تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق السكنية، يمكن التوصل إلى إطار تحليلي واضح. في هذا الإطار، يُعتبر استقرار المنشآت العسكرية في البيئات الحضرية مبرراً فقط إذا تم توافر الشروط الأساسية الثلاثة في نفس الوقت:

أولاً، وجود ضرورة أمنية قاطعة؛ بمعنى أن تهديد الظروف يجب أن يكون بحيث لا يمكن إقامة المنشآت في مناطق غير سكنية أو بعيداً عن النسيج الحضري أو أن تكون هذه الخيارات غير فعّالة. في هذه الحالة، يُعد مبدأ الضرورة مرفوضاً.

ثانياً، عدم وجود خيارات بديلة أقل خطورة؛ مما يعني أن الدولة يجب أن تتحقق من عدم وجود مكان

أو هيكل بديل يمكن أن يوفر نفس الوظيفة الأمنية بمستوى أقل من المخاطر على المواطنين. يتطلب ذلك تقييماً فنياً دقيقاً ومدعوماً بالوثائق.

ثالثاً، اتخاذ تدابير فعّالة لتقليل المخاطر المحتملة على المواطنين؛ وتشمل هذه التدابير الفنية والهندسية والأمنية التي تهدف إلى الحد من الآثار السلبية لإقامة مثل هذه المنشآت في المناطق السكنية.

إذا لم يتم مراعاة أي من هذه الشروط، فسيكون الإجراء الحكومي متعارضاً مع مبدأ التناسب والضرورة من منظور الحقوق العامة، ويمكن تقييمه على أنه خروج عن حدود مشروعية السلطة الحكومية. إن هذا الوضع لا يُعتبر نقداً نظرياً فحسب، بل يمكن أن يكون أيضاً سبباً لمسؤولية الدولة القانونية عن العواقب الناتجة عن هذا القرار (Barak, 2012: 343).

نتيجة لذلك، يُعتبر مبدأ التناسب والضرورة ليس فقط أدوات فنية في تقييم إجراءات الدولة، بل معايير أساسية لقياس مشروعية السلطة العامة التي تلعب دوراً حاسماً في الحفاظ على التوازن بين سلطة الدولة وحقوق المواطنين في مجالات حساسة مثل السياسات الأمنية.

٢- مفهوم "المخاطر الأمنية المفروضة على المواطنين

٢-١- مفهوم المخاطر في الحقوق العامة

يعد مفهوم "المخاطر" في الأدبيات القانونية العامة المعاصرة من المفاهيم الرئيسية والمترابطة بين عدة مجالات، حيث يتقاطع مع حقوق الإنسان، الإدارة العامة، العلوم السياسية ونظريات الحكم. على عكس التصورات التقليدية التي كانت تعرف المخاطر على أنها احتمال وقوع حادث أو ضرر في المجالات الفنية والإحصائية فقط، يُنظر إلى المخاطر في الحقوق العامة كمفهوم معياري ومؤسس على المسؤولية. وبعبارة أدق، فإن المخاطر في هذا المجال تتعلق بالحالات التي توجد فيها احتمالية حدوث ضرر للأفراد دون أن يكون هذا الضرر قد تحقق بالفعل. بناءً على ذلك، يمكن تعريف المخاطر بأنها "الاحتمال العقلاني لوقوع ضرر نتيجة للقرارات أو السياسات العامة"، والتي يمكن نسبها إلى عمليات الحكم. (Schwartz, 2010: 45)

يشير هذا التعريف إلى أن المخاطر في الحقوق العامة ليست مجرد واقع إحصائي، بل لها أبعاد قانونية ومعيارية. بمعنى آخر، ما يهم ليس مجرد احتمال وقوع الضرر، بل ما إذا كان هذا الاحتمال ناتجاً عن قرار واعٍ أو قابل للنسب إلى الدولة أم لا. من هذا المنظور، ترتبط المخاطر ارتباطاً مباشراً بمفاهيم مثل "القابلية للتنبؤ"، "الإسناد"، "مسؤولية الحكومة" و"مشروعية القرارات العامة".

في هذا السياق، يُعد التمييز بين "المخاطر الطبيعية" و"المخاطر المفروضة" من أهم الفروق النظرية في تحليل المخاطر. فالمخاطر الطبيعية تشير إلى المخاطر التي تنشأ خارج إرادة الدولة، كالزلازل والفيضانات

والكوارث الطبيعية الأخرى. في هذه الحالة، تتحمل الدولة دور إدارة الأزمات وتقليل الآثار، ولا يمكن تحميلها المسؤولية المباشرة عن نشوء هذه المخاطر.

بالمقابل، المخاطر المفروضة تتعلق بتلك المخاطر التي تنشأ بشكل مباشر أو غير مباشر نتيجة للقرارات أو السياسات أو الإجراءات الحكومية. في هذه الحالة، يكون المواطنون مجبرين على تحمل العواقب التي لم يكن لهم دور في اختيارها، بل هي نتيجة لقرار الدولة. لهذا السبب، يرتبط مفهوم المخاطر المفروضة في الحقوق العامة بمفهوم "تحمل تكاليف اجتماعية لقرارات الحكومة" (قاضي، ١٣٨٧: ص ٨٩).

وبناءً على هذا التمييز، يمكن اعتبار استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية ضمن المخاطر المفروضة إذا تحققت الشروط الخاصة. في مثل هذه الحالة، فإن زيادة احتمال التهديدات الأمنية، وضع المدنيين في خطر، أو تحويل المناطق السكنية إلى أهداف محتملة للهجمات، ليست نتيجة لاختيار المواطنين بحرية، بل هي نتيجة مباشرة أو غير مباشرة لسياسات الحكومة. لذا، فإن العبء الرئيسي لهذه المخاطر يقع على المواطنين الذين ليس لهم دور في عملية اتخاذ القرار، ولكنهم يتحملون عواقبها.

علاوة على ذلك، في الحقوق العامة المعاصرة، شهدت رؤية الدولة تجاه المخاطر تحولاً جوهرياً. لم تعد الدولة مجرد رد فعل تجاه المخاطر، بل أصبحت تُعتبر "مديراً للمخاطر"[1]؛ بمعنى أنها ملزمة بالتعرف على المخاطر المحتملة الناتجة عن سياساتها، تقييمها وإدارتها قبل وقوع الضرر. هذا التحول المفهومي جعل مسؤولية الدولة تمتد من مجال رد الفعل اللاحق إلى مجال الوقاية المبدئية.

بناءً على ذلك، لا تقتصر مسؤولية الدولة على الامتناع عن خلق المخاطر غير الضرورية فقط، بل هي ملزمة باتخاذ تدابير فعّالة لتقليل، التحكم وتوزيع هذه المخاطر بشكل عادل عند مواجهة المخاطر التي لا مفر منها. يصبح هذا الالتزام ذا أهمية خاصة في الحالات التي تتعرض فيها حياة، صحة وأمن المواطنين للخطر. بمعنى آخر، كلما كانت شدة وأهمية الحقوق المعرضة للخطر أكبر، يجب أن يزيد مستوى التزام الدولة في إدارة المخاطر (Sunstein, 2005: 148)

في النهاية، لا يُعتبر مفهوم المخاطر في الحقوق العامة مجرد مفهوم وصفي، بل هو أداة لتقييم مشروعية القرارات الحكومية. إذا كان قرار الدولة يفرض مخاطر كبيرة على المواطنين بدون ضرورة أو دون مراعاة مبدأ التناسب، يمكن أن يكون هذا القرار عرضة للنقد من منظور الحقوق العامة وقد يشمل المسؤولية القانونية. سيشكل هذا الإطار التحليلي أساساً لفحص مفهوم "المخاطر الأمنية المفروضة على المواطنين" في الفصول التالية.

٢-٢- التمييز بين المخاطر المشروعة وغير المشروعة

لا تُعتبر كل نوع من المخاطر التي تُنشئها الدولة أو التي تنشأ نتيجة للسياسات العامة غير مشروعة بشكل

[1]. Risk Regulator.

تلقائي. في الواقع، الحياة الاجتماعية ونظام الحكم يرتبطان بطبيعتها بدرجات من المخاطر، ولا يمكن تصور إدارة المجتمع دون وجود أي نوع من المخاطر. العديد من الإجراءات الحكومية، خاصة في المجالات المتعلقة بالأمن، الدفاع، الصحة العامة والبنى التحتية الحيوية، تتطلب بالضرورة خلق بعض المستويات من المخاطر للمواطنين. وبالتالي، المسألة الأساسية في الحقوق العامة ليست إزالة المخاطر تماماً، بل "إدارتها، السيطرة عليها وتبريرها".

في هذا السياق، تؤكد الأدبيات الحديثة في الحقوق العامة على ضرورة التمييز بين "المخاطر المشروعة" و"المخاطر غير المشروعة"، وهو تمييز له دور كبير في تقييم حدود صلاحيات الدولة ومدى مسؤوليتها تجاه المواطنين. المخاطر المشروعة هي المخاطر التي تُنشأ ضمن إطار أهداف مشروعة للحكم، وتتميز بثلاث خصائص أساسية: أولاً، أن تكون في سياق هدف مشروع وقابل للتبرير في النظام القانوني؛ ثانياً، أن تُعتبر ضرورية من الناحية العقلية والقانونية؛ وثالثاً، أن يتم احترام مبدأ التناسب في تصميم وتنفيذها بحيث يتم تقليل الأضرار الممكنة لأدنى حد ممكن من حقوق ومصالح المواطنين (طباطبائي مؤتمني، ١٣٨٨: ص ١٨١).

بعبارة أخرى، مشروعية المخاطر في الحقوق العامة لا تعتمد فقط على الهدف منها، بل أيضاً على "كيفية إنشائها، حجمها وطريقة توزيع آثارها". حتى إذا كان هدف مثل تأمين الأمن القومي أو الحفاظ على النظام العام يُعتبر هدفاً نبيلاً ومقبولاً، فإن هذا لا يكفي لتبرير أي مستوى من المخاطر ضد المواطنين. بل يجب التأكد من أن هذه المخاطر لا تتجاوز الضرورة، وأن الأدوات الأقل خطراً لم تُستخدم.

في المقابل، تُطلق المخاطر غير المشروعة على تلك المخاطر التي تفتقر إلى واحد أو أكثر من شروط المشروعية الأساسية. أبرز أمثلة المخاطر غير المشروعة تشمل: الحالات التي كان من الممكن استخدام خيارات بديلة أقل خطراً، ولكن الحكومة اختارت بدلاً من ذلك الخيار الأكثر خطورة دون تبرير كافٍ؛ أو الحالات التي تكون فيها شدة واتساع الخطر المفروض على المواطنين غير متناسب بوضوح مع المنفعة المتوقعة من الإجراء الحكومي. في مثل هذه الحالات، يصبح الإجراء الحكومي خارج نطاق "السلطة المشروعة" ويدخل في نطاق "فرض المخاطر غير المبررة".

من منظور النظريات الحديثة في الحقوق العامة، لا يُعتبر هذا الوضع مجرد قضية إدارية، بل هو قضية قانونية ومعيارية. لأن الدولة، عند ممارسة السلطة العامة، مُلزمة بتحقيق توازن بين المصالح العامة وحقوق الأفراد، ولا يمكنها تحت أي ذريعة أن تعرض الحقوق الأساسية للمواطنين لمخاطر غير متناسبة. بناءً على ذلك، فإن مشروعية المخاطر تعتمد على متغيرين أساسيين هما "الضرورة" و"التناسب"، وليس فقط وجود هدف أمني أو عام (Barak, 2012: 340).

في ضوء هذا التحليل، لا يُعتبر الخطر مجرد مفهوم محايد، بل له قيمة قانونية ومعيارية. بمعنى

آخر، يجب تقييم كل خطر من منظور مدى تبريره قانونياً. هذا النهج يصبح أكثر أهمية في مجالات مثل السياسات الأمنية والعسكرية، حيث يكون نطاق تأثير قرارات الحكومة على حياة وأمن المواطنين واسعاً وأحياناً لا يمكن الرجوع عنه.

استناداً إلى هذه المبادئ، في الموضوع محل الدراسة في هذا البحث، وهو استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية، يمكن استنتاج أنه إذا تم اتخاذ هذا القرار دون التأكد من ضرورة الأمن القومي القاطعة، أو في ظروف يمكن فيها استخدام أماكن بديلة أقل خطراً، فإن هذه المخاطر تخرج من نطاق "المخاطر المشروعة" وتدخل في نطاق "المخاطر غير المشروعة". في هذه الحالة، لا يجب على الدولة أن تكون مسؤولة من منظور الحقوق العامة فقط، بل سيكون من الممكن أيضاً فحص مسؤوليتها تجاه العواقب الناتجة عن هذا القرار.

٢-٣- التسبب في الضرر ومسؤولية الدولة

أحد المفاهيم الأساسية في تحليل المخاطر المفروضة في الحقوق العامة هو مفهوم "التسبب في الضرر"، الذي يمكن تتبعه في كل من الفقه الإسلامي ونظريات المسؤولية المدنية. وفقاً لهذا المفهوم، عندما يقوم شخص ما، سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً، بفعل معين أو حتى بترك فعل معين، فإنه يُمكن أن يُسهم في تهيئة الظروف لوقوع الضرر على شخص آخر، حتى وإن لم يكن الضرر قد تحقق بشكل مباشر بيده، ففي هذه الحالة، يمكن أن تُنسب المسؤولية إليه (جعفري لنگرودی، ١٣٩١: ص ٤٧٨). في هذا الإطار، لا تقتصر المسؤولية فقط على "التسبب المباشر في النتيجة الضارة"، بل يمكن أيضاً أن تُستند إلى "التسبب في سبب مؤثر وقابل للإسناد".

في الحقوق العامة المعاصرة، تم إعادة تفسير هذا المفهوم في سياق أوسع ضمن "مسؤولية الدولة". خلافاً للتوجهات التقليدية التي كانت ترى الدولة في إطار السيادة محصنة من المسؤولية المدنية، تؤكد التوجهات الحديثة على أن الدولة، مثلها مثل الأفراد، تتحمل المسؤولية عن آثار ونتائج قراراتها. بمعنى آخر، إن سلطة الدولة لا تعني بأي حال من الأحوال التخلص من المسؤولية القانونية، بل يجب على الدولة أن تكون مسؤولة عن الأضرار التي تُنسب إليها إذا تسببت قراراتها في أضرار للمواطنين (كاتوزيان، : ص ٣٠٢).

هذا التحول النظري يعكس الانتقال من الدولة الاستبدادية إلى الدولة المعتمدة على الحقوق والمسؤولة؛ دولة لا تمارس السلطة فقط، بل تلعب دور "أمين الحقوق العامة". في مثل هذا الهيكل، يجب تقييم كل قرار حكومي من حيث آثاره المباشرة وغير المباشرة على حقوق المواطنين، ولا يمكن اعتبارها خارج إطار المسؤولية القانونية.

من منظور الفقه الإسلامي أيضاً، تم مناقشة مبادئ مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن الإجراءات

الحكومية في إطار القواعد الفقهية. أهم هذه المبادئ هو قاعدة "لا ضرر ولا ضرار في الإسلام"، التي تنص على أنه لا يجوز إلحاق الضرر بالآخرين حتى في إطار الأعمال المشروعة، إلا إذا كانت هناك ضرورة قاطعة وغير قابلة للتجنب (محقق داماد، ١٣٨١: ص ٩٥). تُعتبر هذه القاعدة ليس فقط مبدأ أخلاقياً، بل قاعدة قانونية ملزمة في الفقه الإسلامي يمكن أن تكون أساساً لتحليل مسؤولية الحكومة.

بالإضافة إلى ذلك، يُعتبر مبدأ "حفظ النفس" أحد الأهداف الأساسية في الشريعة الإسلامية وله مكانة خاصة في تحليل هذه المسألة. وفقاً لهذا المبدأ، يُعتبر الحفاظ على حياة الإنسان من أهم أهداف الشريعة، ويجب أن تُصمم السياسات أو الإجراءات الحكومية بحيث لا تؤدي إلى تهديد غير ضروري لحياة الأفراد. في الواقع، يشير هذا المبدأ إلى أن حياة الإنسان في النظام القانوني الإسلامي لها قيمة أساسية ولا يجوز تعريضها للمخاطر القابلة للتجنب بسهولة.

من خلال دمج هذه المبادئ الفقهية والقانونية، يمكن الوصول إلى إطار تحليلي مشترك، حيث يعمل "التسبب في الضرر" كنقطة اتصال بين المسؤولية المدنية للدولة والمبادئ الفقهية. بناءً على ذلك، إذا تم اتخاذ قرارات حكومية تؤدي إلى زيادة المخاطر على المواطنين، حتى وإن تحققت هذه المخاطر بشكل غير مباشر، يمكن أن تُنسب المسؤولية إلى الدولة.

في ضوء هذا التحليل، تكتسب مسألة استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية أهمية خاصة. إذا أدى هذا الاستقرار إلى زيادة احتمالية الهجمات أو التهديدات أو الأضرار للمدنيين، فيمكن اعتباره مثالاً على "التسبب في إنشاء الخطر". في هذه الحالة، لا يمكن للدولة أن تكون معفية من المسؤولية إلا إذا استطاعت إثبات ضرورة قاطعة، وعدم وجود خيارات بديلة، والامتثال الكامل لمبدأ التناسب.

بناءً على ذلك، لا تعتبر مسؤولية الدولة في هذا المجال مسألة استثنائية، بل هي جزء من منطق الحقوق العامة والفقه الإسلامي الذي بموجبه تُعتبر السلطة السياسية دائماً مسؤولة عن العواقب المتوقعة والقابلة للإسناد لها.

٣- تحليل تعارض الأمن القومي وحقوق المواطنين في تحديد مواقع المنشآت العسكرية

٣-١- التداعيات القانونية والاجتماعية لاستقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية

لا يُعتبر استقرار المنشآت العسكرية في النسيج الحضري، وخاصة في جوار المناطق السكنية، مجرد قرار فني أو هندسي أو حتى أمني فقط، بل يجب أن يُعتبر من قرارات "السلطة الحاكمة الثقيلة" التي لها آثار متعددة في مجالات الحقوق العامة، والنظام الاجتماعي، وحتى مشروعية الحكومة. هذا القرار يؤثر بشكل مباشر على جودة حياة المواطنين، وإحساسهم بالأمن العام، والعلاقة الثقة بين الدولة والمجتمع.

أول وأهم تداعيات هذا التحديد هو "تغيير وظيفة وطبيعة الفضاء المدني". المناطق السكنية، التي يجب أن تكون في منطق الحقوق العامة مكاناً لتحقيق الأمن والراحة والاستفادة من الحقوق الأساسية للمواطنين، تتحول بفعل استقرار المنشآت العسكرية إلى أماكن ذات وظيفة مزدوجة؛ من جهة، هي أماكن سكن للمدنيين، ومن جهة أخرى، قد تصبح أهدافاً محتملة للتهديدات العسكرية. هذا التناقض يتعارض بشكل جوهري مع فلسفة تشكيل الفضاءات الحضرية (هاشمي، ١٣٩٠، ج ٢: ص ١٥١).

في هذا السياق، يمكن اعتبار هذه الحالة مثالاً على "تحويل الفضاء المدني إلى فضاء أمني"، وهو عملية تتسلل فيها الاعتبارات الأمنية إلى حياة المواطنين اليومية، مما يؤدي إلى تشويش الحدود بين المجال العام والمجال العسكري. هذا لا يقتصر فقط على التداعيات الملموسة (زيادة المخاطر)، بل له آثار نفسية وعقلية أيضاً؛ بحيث يشعر المواطنون، حتى في حالة غياب التهديد الفعلي، بحالة "عدم الأمان المدرك"، وهو أمر يستحق الاهتمام من منظور الحقوق العامة.

من الناحية التحليلية، فإن المفهوم الأكثر أهمية هنا هو "نقل المخاطر الحكومية إلى المواطنين". في الحالة المعتادة، تُلزم الدولة بإدارة المخاطر الأمنية في المجالات التي تكون فيها أقل تأثيراً على حياة المواطنين العامة. ولكن في حالة استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية، يتم عكس هذا المنطق؛ مما يعني أن المخاطر الناتجة عن التهديدات الخارجية أو العسكرية تنتقل إلى داخل فضاء حياة المواطنين. هذا النقل، خاصة إذا كان قائماً على قرار واعٍ وقابل للتنبؤ، له تداعيات قانونية مهمة؛ لأن "قابلية التنبؤ بالمخاطر" هي أحد الركائز الأساسية في إسناد المسؤولية إلى الدولة (كاتوزيان، ١٣٨٦: ص ٣١٥).

في هذا السياق، يجب التمييز بين "تحمل المخاطر الاجتماعية" و"فرض المخاطر الحكومية". في الحياة الاجتماعية، بعض المخاطر لا مفر منها وتنتج عن طبيعة الحياة الجماعية؛ ولكن المخاطر التي تنشأ مباشرة عن قرارات الحكومة تتطلب تبريراً إضافياً. بمعنى آخر، قد يتعرض المواطنون بطبيعتهم لبعض المخاطر، ولكن إذا كانت الدولة هي المسؤولة عن زيادة هذه المخاطر، فإن مشروعية هذا القرار تحتاج إلى تقييم دقيق (قاضي، ١٣٨٧: ص ١٠٥).

علاوة على ذلك، يمكن أن يؤدي هذا النوع من التحديد إلى تآكل مبدأ "التمييز بين الأهداف العسكرية والمدنية". على الرغم من أن هذا المبدأ قد تم طرحه بشكل كلاسيكي في قانون حقوق الإنسان الدولي، إلا أنه أيضاً يمكن الاستناد إليه من منظور الحقوق العامة؛ حيث أنه ينص على ضرورة التمييز بين الأماكن المرتبطة بالأمن والأماكن المرتبطة بالحياة المدنية. إلغاء هذا التمييز لا يؤدي فقط إلى زيادة المخاطر الملموسة، بل يمكن أن يُضعف أيضاً الأسس المشروعة للإجراءات الحكومية (عميد زنجاني، ١٣٨٩: ص ٢٠١).

من المنظور الفقهي أيضاً، يمكن تحليل هذه الحالة. إذا أدى استقرار المنشآت العسكرية إلى "التعرض

المحتمل للأرواح"، فهذا يتعارض مع مبدأ "حفظ النفس" إلا إذا كانت هناك ضرورة قاطعة. يؤكد الفقهاء على أنه حتى احتمال تعرض حياة الأفراد للخطر يجب أن يُؤخذ في الاعتبار في القرارات الحكومية، ولا يمكن الاكتفاء فقط بتحقق الضرر الفعلي (شاطبي، ١٤٠١ق، ج ٢: ص ١٢).

وأخيراً، يجب الإشارة إلى نتيجة أكبر وهي "تأثير ذلك على مشروعية الحكومة". عندما يشعر المواطنون أن السياسات الأمنية للحكومة تعرضهم للخطر، فإن هذا قد يؤدي إلى تقليل الثقة العامة وإضعاف رأس المال الاجتماعي. في الحقوق العامة المعاصرة، لا ترتبط المشروعية فقط بالقانونية، بل أيضاً بـ "القبول الاجتماعي" لهذه السياسات (محقق داماد، ١٣٨١: ص ١١٨).

٣-٢- التحليل القانوني لتعارض الأمن القومي وحق حياة المواطنين

في النقطة المركزية لهذه المناقشة، يتشكل تعارض أساسي ومعقد في الوقت ذاته: من جهة، تُلزم الدولة، باعتبارها المسؤول عن النظام العام وبقاء السلطة السياسية، بتأمين الأمن القومي؛ ومن جهة أخرى، باعتبارها ضامنة للحقوق الأساسية، فهي ملزمة بضمان حق الحياة، والأمن الشخصي، وكرامة المواطنين. في الحالة العادية، تتوافق هذه الالتزامات وتكمل بعضها البعض، ولكن في بعض الحالات الخاصة، مثل تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق السكنية، يواجهان تعارضاً.

السؤال المركزي هنا ليس فقط "أي منهما أولى بالأولوية"، بل هو: "بناءً على أي معايير يمكن إيجاد توازن بين هاتين القيمتين؟" بعبارة أخرى، القضية الرئيسية هي تحديد الآلية العقلانية والقانونية لتسوية هذا التعارض، وليس إزالة أحدهما لصالح الآخر.

في الحقوق العامة المعاصرة، يتم تقديم الإجابة على هذه المسألة في إطار "منطق التوازن" وفقاً لهذا المنهج، لا يُعتبر أي من القيم الأساسية، سواء كانت الأمن القومي أو حقوق الأفراد، ذا أولوية مطلقة أو سابقة؛ بل يتم تحديد مكانتها وأولويتها في كل حالة معينة، بناءً على الظروف الموضوعية، باستخدام معايير محددة مثل الضرورة، والتناسب، والمعقولية (Barak, 2012: 343). في هذا الإطار، لا يُعتبر الأمن القومي مفهوماً "محرراً من التقييم"، بل يصبح موضوعاً للتقييم القانوني. بمعنى آخر، لا يمكن قبول الاستناد فقط إلى الأمن القومي كـ"بطاقة بيضاء" لتبرير أي إجراء حكومي؛ بل يجب على الدولة أن تُظهر أن الإجراء المعني يحمل الشروط اللازمة للدخول في نطاق المشروعية (هاشمي، ١٣٩٠، ج ٢: ص ١٦٥).

في تطبيق هذا المنطق على المسألة التي نبحثها، أي استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية، يمكن استخراج ثلاثة معايير أساسية:

أولاً، الضرورة: يجب على الدولة أن تثبت أن هذا الإجراء كان ضرورياً ولا مفر منه لتحقيق الهدف الأمني. الضرورة هنا لا تعني مجرد عدم وجود خيارات بديلة، بل تعني عدم وجود "خيارات أقل ضرراً

ومعقولة". بعبارة أخرى، إذا كان بالإمكان إقامة نفس المنشآت في مناطق بعيدة عن النسيج السكني، فإن مبدأ الضرورة يكون مرفوضاً (طباطبائي مؤتمني، ١٣٨٨: ص ١٩٥).

ثانياً، التناسب: حتى إذا تم إثبات الضرورة، يجب أن يكون هناك توازن بين "الفائدة الأمنية المتحققة" و"الخطر المفروض على المواطنين". إذا كان مستوى الخطر على حياة وأمن المواطنين كبيراً إلى حد لا يتناسب مع الفائدة المتوقعة، فيُعتبر الإجراء الحكومي غير متناسب. هنا، لا يكون معيار التناسب فقط كمية، بل هو أيضاً نوعي؛ بمعنى أنه يجب الانتباه إلى نوع الخطر (مثل التهديد على الحياة) وليس فقط إلى كميته (عميد زنجاني، ١٣٨٩: ص ١٨٤).

ثالثاً، الحد من الضرر: حتى في الحالات التي يتم فيها اعتبار الإجراء الحكومي ضرورياً ومتوازناً، يجب على الدولة أن تتخذ جميع التدابير الممكنة لتقليل المخاطر. هذا الالتزام جزء من "الالتزام الإيجابي للدولة" تجاه حقوق المواطنين، وعدم الامتثال له يمكن أن يؤدي بمفرده إلى المسؤولية (قاضي، ١٣٨٧: ص ١٠٢).

في هذا السياق، هناك نقطة مهمة جداً وهي أن "القابلية للتنبؤ بالمخاطر" تلعب دوراً حاسماً في تقييم مسؤولية الدولة. إذا كانت الدولة على علم، أو يجب أن تكون على علم، بأن استقرار مركز عسكري في منطقة معينة سيحول تلك المنطقة إلى هدف محتمل للتهديدات، فإنها لا يمكن أن تُعفى من المسؤولية في حالة وقوع الضرر. في الواقع، يزيد العلم بالمخاطر من التزام الدولة بالحذر والمراعاة (كاتوزيان، ١٣٨٦، ص ٣٢٢).

من ناحية أخرى، في الحقوق العامة الحديثة، لا يتم التمييز بين "التسبب المباشر في الضرر" و"إحداث الظروف الخطرة"، بل يمكن أن يكون كل منهما مصدراً للمسؤولية. لذلك، حتى إذا لم تكن الدولة هي الجهة المباشرة وراء الهجوم أو التهديد، ولكنها من خلال قراراتها قد هيأت الظروف لذلك، يمكن الحديث عن "المسؤولية الناشئة عن التسبب".

بعبارة أدق، وعند تحليل أعمق: إذا كانت الدولة، بشكل واعٍ وعلى دراية بالعواقب المحتملة، تخلق ظروفاً تعرض المواطنين لمخاطر جادة، فإن هذا الإجراء يخرج عن حالة "الحياد الحكومي" ويدخل في مجال "التدخل المسؤول". في هذه الحالة، تصبح الدولة جزءاً من سلسلة الأسباب التي أدت إلى الخطر، وليست مجرد مراقب للتهديدات.

من الناحية الفقهية، يمكن تعزيز هذا التحليل. وفقاً لقاعدة "لا ضرر"، فإن مجرد خلق وضعية تؤدي إلى ضرر، حتى وإن لم يتحقق الضرر بعد، يمكن أن يكون موضعاً للإشكال. كما أن مبدأ "حفظ النفس" يقتضي أنه في حالة تعارض المصالح الحكومية مع حياة الأفراد، يجب أن يكون الأصل هو الحذر والابتعاد عن خلق مخاطر على الأرواح، إلا إذا كانت هناك ضرورة قاطعة لا مفر منها (محقق داماد، ١٣٨١: ص ١٠٧).

في النهاية، يمكن القول إن تعارض الأمن القومي وحق الحياة ليس تعارضاً بسيطاً، بل هو "اختبار

للمشروعية" للقرارات الحكومية. الدولة التي لا تستطيع إدارة هذا التعارض ضمن إطار المبادئ القانونية، لا تعرض نفسها فقط للمسؤولية القانونية، بل يمكن أن تتعرض أيضاً لتقويض مشروعية سياساتها السياسية.

٣-٣.التحليل الفقهي للتعارض مع التأكيد على حفظ الدماء وقاعدة لا ضرر

في النظام القانوني القائم على الفقه الإسلامي، يدخل تحليل مسألة استقرار المنشآت العسكرية في جوار أو داخل المناطق السكنية في طبقة أعمق بكثير من مجرد القواعد الشكلية للحقوق العامة. في هذا السياق، نواجه مجموعة من المبادئ والقواعد الأساسية التي لا تتمتع فقط بطابع استشاري، بل تتمتع أيضاً بطابع معياري ملزم، وتركز بشكل مباشر على حماية حياة الإنسان، وكرامته، ومنع الأضرار. هذه الخاصية تجعل أي قرار حكومي في هذا المجال لا مفر من أن يُخضع لتحليل فقهي دقيق.

٣-٣-١- مبدإ حفظ الدماء وحرمة النفس

في منظومة الفقه الإسلامي، يُعتبر حفظ حياة الإنسان من أهم مقاصد الشريعة، ويُشار إليها كإحدى "الضروريات الخمس". ويؤكد الفقهاء، خصوصاً في التقليد الذي يعود إلى آثار الشاطبي، أن جميع الأحكام والسياسات العامة يجب أن تُقيّم وفقاً لحماية النفس البشرية، وليس في تعارض معها (الشاطبي، ١٤٠١ق، ج ٢: ص ٨).

النقطة المهمة هنا هي أن هذا المبدأ لا يتعلق فقط بمنع القتل أو التسبب المباشر في إزهاق النفس، بل يشمل أيضاً أي إجراء من شأنه "عقلاً وقابلاً للتنبؤ" أن يعرض حياة البشر للخطر. بعبارة أدق، في تحليل مقاصد الشريعة، لا يوجد تمييز جوهري بين "الحفاظ على النفس من الهلاك" و"الوقاية من تعرضها للخطر"، بل يشمل كلاهما في إطار مفهوم شامل "لحماية النفس".

بناءً على ذلك، إذا كانت سياسة أمنية مثل استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية قد تم تصميمها بطريقة تزيد من احتمالية تعرض المدنيين للخطر، فإن هذه الحالة لا تُعتبر مجرد قضية فنية أو إدارية، بل تدخل مباشرة في نطاق تقييم مشروعية الشريعة. في هذا السياق، يكفي حتى "احتمال الخطر العقلي" لإنشاء التزام احتياطي، ولا يمكن تجاهله.

٣-٣-٢- قاعدة لا ضرر ولا ضرار

قاعدة "لا ضرر ولا ضرار في الإسلام" هي إحدى القواعد الشهيرة والأساسية في الفقه الإسلامي، وامتدادها يتجاوز بكثير منع الضرر المباشر. في التحليل الأصولي لهذه القاعدة، هناك نقطتان أساسيتان جديرتان بالذكر:

أولاً، هذه القاعدة لا تقتصر فقط على "رفع الضرر الفعلي"، بل تشمل أيضاً "منع إنشاء الظروف التي تؤدي إلى الضرر". بمعنى آخر، أي إجراء يُهيئ عادة وبطريقة عقلانية ظروفاً لحدوث ضرر، حتى وإن لم يتحقق الضرر بعد، يمكن أن يُشمل ضمن هذه القاعدة (محقق داماد، ١٣٨١: ص ١٠١).

ثانياً، في العديد من التحليلات الفقهية المعاصرة، يتم التمييز بين "الضرر المباشر" و"التسبب في الضرر"، أي أنه رغم أن الدولة أو الحكومة قد لا تكون الجهة المباشرة وراء الأذى، إلا أنه إذا كانت قراراتها قد أوجدت ظروفاً خطرة، فلن تُعفى من المسؤولية.

بناءً على ذلك، إذا كان استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية يزيد من احتمال الهجمات أو الأضرار الجانبية أو تحويل المناطق غير العسكرية إلى أهداف محتملة، يمكن اعتباره مثالاً على "التسبب في الضرر". في هذه الحالة، يمكن تحليل المسؤولية ليس بناءً على الفعل المباشر، بل بناءً على خلق حالة خطرة.

في الأدبيات الفقهية، تم تعزيز هذا المعنى بأن "من تسبب في ضرر للآخرين فهو ضامن"، حتى وإن كان تحقق الضرر يعتمد مباشرة على فعل آخر، فإن مبدأ السببية يكفي.

٣-٣-٣- قاعدة الأهم والمهم ومنطق الضرورة

مقابل القواعد مثل لا ضرر وحفظ النفس، يعترف الفقه الإسلامي أيضاً بوجود "تعارض" بين المصالح. قاعدة "الأهم والمهم" هي واحدة من أهم الأدوات لحل هذا التعارض. وفقاً لهذه القاعدة، في الحالات التي تتعارض فيها مصلحتان أو مفسدتان، يجب تقديم المصلحة الأهم حتى لو كان ذلك يستلزم تحمل مفسدة على مستوى أقل (مكارم الشيرازي، ١٤١١ق، ج ١: ص ٢٤٥).

في مجال السياسات الأمنية، يُستشهد عادة بهذه القاعدة لتبرير بعض الإجراءات عالية المخاطر. ومع ذلك، النقطة الحاسمة هنا هي "التحديد الدقيق لمستوى الضرورة". يؤكد الفقهاء على أن مجرد الادعاء بوجود مصلحة أمنية لا يكفي لتجاوز القواعد مثل لا ضرر، بل يجب توافر ثلاثة شروط أساسية:

١. يجب أن تكون الضرورة حقيقية ومبنية على الظروف الموضوعية، وليست افتراضية أو مبنية على احتمالات بعيدة.

٢. يجب أن يكون الإجراء غير قابل للتجنب، بمعنى أنه لا يوجد بديل أقل خطراً.

٣. يجب أن يتم تحديد نطاق الإجراء ليقتصر على الحد الأدنى الممكن ومنع توسعه غير الضروري.

في غير هذه الحالة، فإن اللجوء إلى قاعدة الأهم والمهم لن يكون أداة مشروعة بل سيتحول إلى أداة لتوسيع الصلاحيات الحكومية بشكل غير مبرر، وهو ما يتعارض مع روح الشريعة.

من خلال دمج مبادئ الحقوق العامة والقواعد الفقهية الإسلامية، يمكن الوصول إلى إطار تحليلي متكامل ومتعدد الطبقات، حيث لا يُقبل مشروعية الإجراءات الحكومية في المجال الأمني بشكل مطلق ودون قيد.

بناءً على هذا الإطار، يُعتبر استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية إذا أدى إلى زيادة المخاطر على المواطنين، في الأصل متعارضاً مع التزامات الدولة الأساسية في حماية الحياة والأمن وكرامة

الإنسان. هذا التعارض ليس تعارضاً بسيطاً أو تنفيذياً، بل هو تعارض على مستوى المبادئ الأساسية للحقوق العامة ومقاصد الشريعة.

لا يمكن تبرير هذا الوضع إلا إذا تم توافر مجموعة من الشروط في آن واحد: ضرورة قاطعة وغير قابلة للتجنب، عدم وجود أي بديل أقل خطراً، واتخاذ جميع التدابير الممكنة لتقليل المخاطر. إن فقدان أي من هذه العناصر قد يكون أساساً لعدم مشروعية القرار قانونياً وفقهياً.

في غير هذه الحالة، يمكن نقد هذا الإجراء من منظورين:

من منظور الحقوق العامة، باعتباره انتهاكاً لمبدأ التناسب، وخروجاً عن حدود الصلاحيات الحكومية، وخلق مسؤولية ناتجة عن فرض مخاطر غير مبررة على المواطنين؛

ومن منظور الفقه، باعتباره تعارضاً مع قواعد مثل لا ضرر، حرمة النفس، ومبدأ حفظ الدماء.

في النهاية، يمكن الوصول إلى هذه الفكرة الرئيسية: في النظام القانوني الإسلامي، يُعتبر الأمن مشروعاً فقط عندما يكون في خدمة حفظ حياة الإنسان، وليس في تعارض معها. عندما يتم تصميم الآليات الأمنية بطريقة تصبح هي نفسها مصدر تهديد لحياة المواطنين، فإن هذا الوضع يشير إلى خروج عن منطق مقاصد الشريعة ويستدعي مراجعة جدية في الأسس التبريرية له.

٤- معايير مشروعية تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق الحضرية

في إطار المناقشات السابقة، يتجاوز الموضوع الآن مرحلة تحليل التعارض البسيط بين الأمن القومي وحقوق المواطنين ويصل إلى مرحلة يمكن تسميتها بـ "مرحلة تشكيل المعايير القانونية". في هذه المرحلة، الهدف ليس مجرد وصف أو نقد الوضع الحالي، بل استخراج المعايير التي يمكنها تحديد حدود مشروعية القرارات الحكومية في المجال الأمني.

بعبارة أدق، السؤال الأساسي هو: في أي ظروف يمكن اعتبار استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية، على الرغم من آثارها المحتملة على حياة وأمن المواطنين، "مبرراً ومقبولاً" ضمن إطار الحقوق العامة والفقه الإسلامي؟ للإجابة على هذا السؤال، من الضروري الرجوع إلى مجموعة من المبادئ الأساسية في الفقه السياسي، وأصول الفقه، والحقوق العامة المعاصرة، التي وظيفتها الأساسية هي "مراقبة سلطة الحكومة" و"تنظيم علاقتها مع الحقوق الأساسية للمواطنين".

في هذا السياق، تعتبر المشروعية ليست حالة مطلقة، بل هي حالة "معلقة وقابلة للتقييم"، ويجب تقييمها استناداً إلى معايير متعددة. هذه المعايير هي في الواقع أدوات لتحويل القرارات الأمنية من "سلطة سياسية" إلى "قرار قانوني قابل للمساءلة".

٤-١- مبدإ الضرورة (الضرورات تبيح المحظورات) وتحديد نطاقه

أول وأهم معيار في تقييم المشروعية هو مبدأ "الضرورة"، الذي يتم طرحه في الفقه الإسلامي تحت قاعدة مشهورة هي "الضرورات تبيح المحظورات". هذه القاعدة تُعد من القواعد الفقهية الأساسية التي تم قبولها على نطاق واسع في آراء فقهاء الشيعة والسنة (نجفي، جواهرالكلام، ج ٢١: ص ٣١٢؛ أنصاري، المكاسب، ج ٣، ص ٢٤٣؛ الإمام الخميني، تحرير الوسيلة، ج ١: ص ٤٧٢).

مع ذلك، في التحليل الأصولي والمقاصدي، النقطة المهمة هي أن "الضرورة" ليست مجرد "أهمية عالية" أو "مصلحة كبيرة"، بل هي مفهوم محدود جداً. أكد الفقهاء أن الضرورة تتحقق عندما:

- لا يوجد حل بديل مشروع؛
- ترك الإجراء يؤدي إلى اضطراب جاد في النظام أو في حياة الأفراد؛
- ولا توجد أدوات أقل ضرراً لتحقيق الهدف.

بعبارة أخرى، "الضرورة" في الفقه ليست مفهوماً قابلاً للتوسع، بل هي مفهوم "حصري"؛ بمعنى أنه يُمكن تطبيقه فقط في حالة غياب البدائل أو انسداد سبل أخرى. هذا الفهم المحدود للضرورة قد تم التأكيد عليه أيضاً في التحليلات المعاصرة (طباطبائي مؤتمني، ١٣٨٨: ص ١٩٨).

في الحقوق العامة الحديثة، يُعتبر مفهوم الضرورة أحد العناصر الأساسية للحد من سلطة الدولة. وفقاً لهذا المنهج، لا يمكن للدولة اللجوء إلى إجراءات عالية المخاطر فقط بسبب فعاليتها أو سهولة تنفيذها، بل يجب عليها أن تثبت أن الإجراء المعني هو "الوسيلة الأخيرة المتاحة" لتحقيق هدف مشروع (Barak, 2012: 357).

نتيجةً لذلك، في الموضوع الحالي، إذا كان استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية ناتجاً عن اعتبارات إدارية، أو قيود تنظيمية، أو حتى توفير التكاليف، فإن هذا الدليل لا يُعتبر بأي حال من الأحوال "ضرورياً فقهياً وقانونياً". بل يجب أن يكون الضرورة على مستوى يُفضي غيابها إلى اضطراب خطير في الأمن العام أو الدفاع الوطني.

من هذا المنظور، تُعتبر "الضرورة" اختباراً صارماً لتقييم مشروعية التدخل الحكومي في حقوق المواطنين؛ وهو اختبار يتحمل عبء إثباته الدولة.

٤-٢- مبدإ التناسب

مبدأ التناسب هو من أهم المبادئ التي تقيد السلطة العامة في الحقوق العامة المعاصرة، وهو من المفاهيم العميقة في الفقه السياسي. في الحقوق العامة، لا يُعتبر هذا المبدأ مجرد معيار شكلي، بل هو أداة جوهرية لقياس "قابلية تبرير القرار الحكومي". بناءً على التحليلات الشائعة، يُلزم مبدأ التناسب بأن يكون هناك

توازن عقلاني وقانوني بين الهدف المشروع (الأمن القومي) ووسيلة تحقيقه (استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية) (Barak, 2012: 352).

في الفقه الإسلامي، على الرغم من أن مصطلح "التناسب" لا يُستخدم مباشرة، فإن محتواه يظهر ضمن "التوازن بين المصلحة والمفسدة" وكذلك في قواعد التزاحم. حيث أكد الأصوليون أنه لا يمكن للمصلحة حتى لو كانت على مستوى الحكومة أن تكون مبرراً للقرار دون تقييم المفسدة المترتبة عليه (آخوند خراساني، كفاية الأصول: ص ٢٨٧).

في تحليل أعمق، يشمل مبدأ التناسب ثلاث مستويات للتقييم:

- أولاً، التناسب الأداتي؛ بمعنى هل الإجراء المتخذ قادر على تحقيق الهدف الأمني أم لا.
- ثانياً، التناسب القائم على الضرورة؛ بمعنى هل توجد خيارات أخرى ذات نفس الوظيفة ولكن مع مخاطر أقل أم لا.
- ثالثاً، التناسب النهائي؛ بمعنى هل يمكن تبرير مقدار الخطر المفروض على حياة وأمن المواطنين مقارنة بالفائدة الأمنية المتحققة أم لا.

في الموضوع الحالي، إذا كان استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية يؤدي إلى زيادة احتمال التهديد ضد المدنيين، حتى مع وجود منفعة أمنية، يجب أن يتم التحقق مما إذا كانت هذه المنفعة كافية لتبرير هذا التكلفة أم لا. في غير هذه الحالة، يُعتبر القرار غير متناسب و"تدخلاً غير موازن في حقوق المواطنين" (هاشمي، ١٣٩٠، ج ٢: ص ١٦٧).

٤-٣- قاعدة لا ضرر وتوسيع مفهومها في التسبب والسياسة العامة

قاعدة "لا ضرر ولا ضرار في الإسلام" هي واحدة من القواعد الأساسية والمُتفق عليها في فقه الإمامية، التي لها تأثير واسع في التحليلات الأصولية، حيث تتجاوز منع الضرر المباشر. وفقاً لما ذكره الشيخ الأنصاري في *المكاسب*، هذه القاعدة تتعلق بنفي أي حكم أو وضع يؤدي إلى إلحاق ضرر غير عادي بالآخرين (أنصاري، المكاسب، ج ٣،: ص ٢٤٣).

في التحليلات المعاصرة، أكد فقهاء مثل آية الله مكارم الشيرازي أن نطاق قاعدة لا ضرر يشمل "إيجاد ظروف الخطر والضرر" أيضاً، وليس مجرد تحقق الضرر المادي (مكارم الشيرازي، ١٤١١ق، ج ١: ص ٢٤٥). هذا التوسع المفهومي له دور مهم في تحليل السياسات العامة؛ لأن العديد من القرارات الحكومية لا تخلق ضرراً مباشراً، بل "ضرراً محتملاً وقابلاً للتنبؤ".

هنا، يصبح مفهوم "التسبب" ذا أهمية خاصة. في الفقه، إذا قام شخص بتهيئة ظروف من شأنها بشكل طبيعي أن تؤدي إلى إلحاق ضرر بالآخرين، حتى إذا لم يكن هو المباشر في تحقق الضرر، فإنه

يُعتبر مسؤولاً (نجفي، جواهرالكلام، ج ٢٦: ص ١٤٧). هذا المنطق يُعرف في الحقوق العامة المعاصرة تحت مصطلح "المسؤولية الناتجة عن خلق مخاطر قابلة للإسناد" (كاتوزيان، ١٣٨٦: ص ٣٣١).

بناءً على ذلك، إذا قامت الدولة بخلق ظروف من شأنها زيادة احتمال الأذى للمواطنين، حتى إذا لم يتحقق هذا الأذى فعلاً بعد، يمكن تحليل هذه الحالة ضمن نطاق قاعدة لا ضرر. خاصة عندما تكون هذه المخاطر ناتجة عن قرار حكومي واعٍ وقابل للتنبؤ، فإن عنصر المسؤولية يصبح أكثر وضوحاً.

في الموضوع الحالي، إذا أدى استقرار المنشآت العسكرية في المناطق السكنية إلى تحويل هذه المناطق إلى أهداف محتملة للتهديدات، يمكن اعتباره "إيجاد ظروف ضرر". في هذه الحالة، حتى إذا لم تكن الدولة تهدف إلى إلحاق الضرر، فإن مجرد خلق حالة خطرة يعتبر محل نزاع فقهي.

من خلال دمج المبادئ الثلاثة الأساسية: الضرورة، التناسب، ولا ضرر، يمكن الوصول إلى إطار تحليلي متكامل يُحدد معايير تقييم مشروعية القرارات الأمنية في تحديد مواقع المنشآت العسكرية. وفقاً لهذا الإطار:

- تحدد الضرورة ما إذا كان هناك إذن بدخول نطاق تقليص حقوق المواطنين أم لا؛
- يحدد التناسب ما إذا كان مستوى الخطر المفروض مبرراً بالنظر إلى المنفعة الأمنية المتحققة أم لا؛
- وقاعدة لا ضرر ترسم الحدود النهائية للمشروعية وتمنع خلق حالات خطرة غير مبررة.

في النتيجة، فإن مشروعية مثل هذا القرار ليست مسألة مطلقة وسياسية، بل هي حالة مشروطة ومتعددة الطبقات التي يمكن قبولها فقط عندما تتحقق جميع هذه العناصر.

خاتمة

١. الأمن القومي في إطار الحقوق العامة مقيد بمبادئ سيادة القانون، التناسب، الضرورة، والمسؤولية.

٢. الدولة مسؤولة عن حماية حق الحياة وأمن المواطنين، ولديها التزام بمنع المخاطر القابلة للتنبؤ الناتجة عن القرارات الحكومية.

٣. تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق السكنية يُعتبر من قرارات السلطة الحكومية التي تؤثر على الحقوق الأساسية للمواطنين.

٤. استقرار المنشآت العسكرية في النسيج الحضري، في حال زيادة المخاطر المتوقعة للسكان، يعتبر من المخاطر المفروضة التي يمكن إسنادها إلى الدولة.

٥. مشروعية هذا القرار مرتبطة بتحقيق الضرورة الحقيقية، عدم وجود بدائل أقل خطراً، والتناسب بين الفائدة الأمنية والمخاطر المفروضة.

٦. فقدان أي من الشروط المذكورة يؤدي إلى خروج القرار عن حدود السلطة المشروعة ويخلق أساساً للمسؤولية القانونية للدولة.

٧. من منظور الفقه الإسلامي، فإن قواعد لا ضرر، حفظ النفس، ومنع التسبب في الضرر تشير إلى منع فرض المخاطر غير الضرورية على المواطنين.

٨. يمكن تبرير تحديد مواقع المنشآت العسكرية في المناطق الحضرية فقط في حالة استثنائية، مع ضرورة قاطعة وتدابير فعالة لتقليل المخاطر.

المصادر

القرآن الكريم

١ـ المصادر باللغة العربية

الآخوند الخراسانی، محمدکاظم. (بی‌تا). کفایة الأصول. مؤسسة آل‌البیت.

الإمام الخميني، سيد روح‌الله. (١٣٨١). تحرير الوسيلة (ج ١). مؤسسة تنظيم و نشر آثار الإمام الخميني.

الأنصاری، مرتضی. (١٣٧٥). المکاسب (ج ٣). دفتر انتشارات اسلامی.

الشاطبی، ابراهیم بن موسی. (١٤٠١ق). الموافقات فی أصول الشریعة (ج ٢). دار المعرفة.

مکارم شیرازی، ناصر. (١٤١١ق). القواعد الفقهیة (ج ١). مدرسة الإمام علی بن أبی‌طالب.

النجفی، محمدحسن. (١٤٠٤ق). جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام (ج ٢١ و ٢٦). دار إحیاء التراث العربی.

٢ـ المصادر باللغة الفارسية

جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (١٣٩١). ترمینولوژی حقوق. گنج دانش.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (١٣٨٨). حقوق اداری. سمت.

عمید زنجانی، عباسعلی. (١٣٨٩). حقوق بشر در اسلام. سمت.

قاضی، اسدالله. (١٣٨٧). حقوق اساسی و ساختار حکومت. دانشگاه تهران.

قاضی، سید حسن. (١٣٨٧). حقوق عمومی. دانشگاه تهران.

محقق داماد، سید مصطفی. (١٣٨١). قواعد فقه. مرکز نشر علوم اسلامی.

محقق داماد، سید مصطفی. (١٣٨١). قواعد فقه (بخش مدنی). سمت.

هاشمی، سید محمد. (١٣٩٠). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (ج ٢). میزان.

کاتوزیان، ناصر. (١٣٨٦). حقوق مدنی: مسئولیت مدنی. شرکت سهامی انتشار.

کاتوزیان، ناصر. (١٣٨٦). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. شرکت سهامی انتشار.

References

Al-Akhund al-Khorasani, M. K. (n.d.). *Kifayat al-usul*. Al al-Bayt Institute. (In Arabic)

Al-Najafi, M. H. (1984). *Jawahir al-kalam fi sharh shara'i' al-Islam* (Vols. 21 & 26). Dar Ihya al-Turath al-Arabi. (In Arabic)

Al-Shatibi, I. b. M. (1981). *Al-Muwafaqat fi usul al-shari'ah* (Vol. 2). Dar al-Ma'rifah. (In Arabic)

Amid Zanjani, A. (2010). *Human rights in Islam*. SAMT. (In Persian)

Ansari, M. (1996). *Al-Makasib* (Vol. 3). Islamic Publications Office. (In Arabic)

Barak, A. (2012). *Proportionality: Constitutional rights and their limitations*. Cambridge University Press.

Hashemi, S. M. (2011). *Constitutional law of the Islamic Republic of Iran* (Vol. 2). Mizan. (In Persian)
Imam Khomeini, S. R. (2002). *Tahrir al-wasilah* (Vol. 1). Institute for the Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works. (In Arabic)
Jafari Langarudi, M. J. (2012). *Terminology of law*. Ganj-e Danesh. (In Persian)
Katouzian, N. (2007). *Civil law: Civil liability*. Sherkat-e Sahami-ye Enteshar. (In Persian)
Katouzian, N. (2007). *Introduction to the science of law and the study of the Iranian legal system*. Sherkat-e Sahami-ye Enteshar. (In Persian)
Makarem Shirazi, N. (1991). *Al-Qawa'id al-fiqhiyyah* (Vol. 1). Imam Ali ibn Abi Talib School(In Arabic)
Mohaqeq Damad, S. M. (2002). *Rules of jurisprudence (Civil section)*. SAMT. (In Persian)Hashemi, S. M. (2011). *Constitutional law of the Islamic Republic of Iran* (Vol. 2). Mizan. (In Persian)
Mohaqeq Damad, S. M. (2002). *Rules of jurisprudence*. Center for the Publication of Islamic Sciences. (In Persian)
Qazi, A. (2008). *Constitutional law and the structure of government*. University of Tehran. (In Persian)
Qazi, S. H. (2008). *Public law*. University of Tehran. (In Persian)
Schwartz, R. (2010). *Risk and public law*. Oxford University Press.
Sunstein, C. R. (2005). *Laws of fear: Beyond the precautionary principle*. Cambridge University Press.
Tabatabai Mo'tameni, M. (2009). *Administrative law*. SAMT. (In Persian)