

## الحماية الدولية للأشخاص النازحين قسرياً

د. عبد الحكيم ضو زامونه

كلية القانون - جامعة طرابلس

### مقدمة:

النازحون قسرياً هم أولئك الأشخاص أو مجموعات الأشخاص الذين اضطروا أو اجبروا على الفرار أو ترك منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة نتيجة أو سعيًا لتفادي آثار نزاع مسلح أو حالات عنف معمم أو انتهاكات لحقوق الإنسان والذين لم يعبروا الحدود الدولية المعترف بها للدولة.

إن مفهوم الحماية إجمالاً يشمل جميع الأنشطة الهادفة إلى الحصول على الاحترام الكامل لحقوق الفرد وفقاً لنص وروح القوانين ذات الصلة وخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وقانون اللاجئين.

إن الإشكالية الرئيسية لهذا البحث تتمثل في الإجابة عن تساؤل رئيسي وهو هل القانون الدولي العام المعاصر بفروعه المختلفة يتضمن قواعد وأحكام من شأنها إقرار حماية دولية لحقوق النازحين داخلياً؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية أهمها ما هي فروع القانون الدولي العام التي تقرر أحكام وقواعد الحماية؟ وما هي المؤسسات الدولية التي يتطلبها إنفاذ هذه الحماية؟ وبخصوص المنهجية سنتبع عدة مناهج في إطار ما يعرف بتكامل المناهج (الوصفي والتحليلي والقانوني) نظراً لتشعب ظاهرة البحث.

عموماً سنقوم بدراسة الحماية الدولية للأشخاص النازحين قسرياً في مطلبين: (أولهما) يتناول الإطار المعياري لهذه الحماية وذلك بتحديد القواعد القانونية الدولية التي من شأنها كفالة هذه الحماية. و(ثانيهما) يتناول الإطار المؤسسي لمعرفة أهم المؤسسات الدولية المعنية بإنفاذ تلك القواعد القانونية ومساعدة النازحين.

المطلب الأول - الإطار المعياري لحماية الأشخاص النازحين قسرياً: يتضمن القانون الدولي العام قواعد قانونية تكفل حماية دولية للنازحين داخلياً، ولكن هذه القواعد ليست مدونة في وثيقة قانونية دولية واحدة، بل في وثائق متعددة يتعلق بعضها بالقانون الدولي الإنساني وبعضها الآخر بالقانون الدولي لحقوق الإنسان وأخرى بالقانون الدولي للاجئين وكذلك أخرى بما يسمى بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح القسري الداخلي، وسوف نقوم بدراسة كافة هذه الوثائق على النحو التالي:

أولاً - الحماية الدولية للنازحين قسرياً في إطار القانون الدولي الإنساني: القانون الدولي الإنساني هو ذلك الفرع من فروع القانون الدولي العام الذي تهدف قواعده المكتوبة والعرفية إلى حماية الأشخاص المتضررين في حالة نزاع مسلح، كما تهدف قواعده إلى حماية الأموال التي ليست لها علاقة مباشرة بالعمليات العسكرية<sup>(1)</sup>. إذ أن القانون الدولي الإنساني يهدف بشكل أساسي إلى حماية الإنسان وقت النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، وبالتالي فإن احترام قواعده يضمن تلافي وقوع الكثير من حالات النزوح القسري الداخلي، باعتبار أن المنازعات المسلحة التي يسعى القانون الدولي الإنساني إلى حماية الإنسان من آثارها تعتبر أحد أهم أسباب النزوح القسري الداخلي، هذا بالإضافة إلى الحماية التي يوفرها للنازحين بوصفهم مدنيين عاديين، إضافة إلى وجود أحكام صريحة بهذا القانون تحظر الترحيل القسري الداخلي كصورة من صور النزوح القسري.

1- حماية النازحين بوصفهم مدنيين: يتمتع المدنيون في أوقات النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية بالحماية وفقاً لأحكام القانون الدولي الإنساني أن النازحين يتمتعون أثناء النزاعات المسلحة الدولية بحماية عامة ضد الأخطار الناجمة عن العمليات العسكرية، ليس بوصفهم هذا وإنما بوصفهم مدنيين عاديين، ويجب ألا يكونوا هم أو أعيانهم المدنية محلاً للهجوم أو هدفاً لأعمال العنف أو التهديد به بقصد بث الذعر بينهم أو إرهابهم<sup>(2)</sup>.

إن النازحين يتمتعون بالحماية من خلال حظر كل مهاجمة أو تدمير أو نقل أو تعطيل الأعيان أو المواد التي لا غنى عنها لبقاء السكان المدنيين، سواء كانت هذه المحظورات تتخذ بقصد تجويع المدنيين أم لحملهم على النزوح وترك منازلهم أو لأي باعث آخر<sup>(3)</sup>.

إن المادة (23) من اتفاقية جنيف الرابعة والمادة (70) من البروتوكول الإضافي الأول يكفلان للمدنيين الحق في أثناء النزاعات المسلحة الدولية في تلقي الأدوية والأغذية الضرورية والملابس وغيرها من الإمدادات الجوهرية لبقائهم على قيد الحياة<sup>(4)</sup>. ويتمتع النازحون داخلياً في أثناء النزاعات المسلحة غير الدولية، بوصفهم مدنيين، بحماية تشابه إلى حد بعيد الحماية التي يتمتع بها النازحون في أثناء النزاعات المسلحة الدولية، فقد نصت المادة الثالثة المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع على ضرورة معاملتهم معاملة إنسانية غير قاسية أو مهينة أو حاطة بكرامتهم مع عدم إخضاعهم لأية صورة من صور التعذيب<sup>(5)</sup>.

ولقد أكدت المادة (4) من البروتوكول الإضافي الثاني على الحماية الواردة في المادة (3) سالفة الذكر وأضافت إلى الأفعال المحظور ارتكابها ضد المدنيين في أثناء النزاعات المسلحة غير الدولية أفعالاً أخرى تتمثل في حظر الأعمال الإرهابية، الاعتصاب، وكل ما من شأنه خدش الحياء، حظر الرق وتجارة الرقيق، ونصت أيضاً على ضرورة الاهتمام بالأطفال وتوفير الرعاية لهم.

وهناك حماية إضافية نصت عليها المادة (5) من البروتوكول الإضافي الثاني لصالح الأشخاص الذين قيدت حريتهم لأسباب تتعلق بالنزاع كما ألزمت المادة (6) الدول الأطراف بضرورة احترام الضمانات الأساسية عند إجراء المحاكمات الجنائية المرتبطة بالنزاع المسلح غير الدولي.

2- حظر الترحيل القسري الداخلي: يتضمن القانون الدولي الإنساني أحكاماً صريحة وأخرى ضمنية، مدرجة في اتفاقيات جنيف الأربعة والبروتوكولين الإضافيين الملحقين بهم، تقضي بحظر النقل والترحيل القسري الداخلي.

فالمادة (49) من اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين في وقت الحرب رخصت لدولة الاحتلال أن تقوم بإخلاء كلي أو جزئي بمنطقة محتلة معينة إذا اقتضى ذلك أمن السكان أو لأسباب عسكرية قهرية.

وبالرجوع لنص المادة (49) المشار إليها نلاحظ بأن عمليات النقل أو الترحيل القسري لا يمكن أن تكون قاعدة عامة إلا إذا كانت داخلية، أي داخل الأراضي المحتلة، ولا يعتد بها

إلا على سبيل الاستثناء أي بمعنى أن أمن السكان يقتضي ذلك أو اضطرت اليه السلطات لأسباب عسكرية قهرية.

وتجب الإشارة إلى أن الإخلاء يختلف عن النقل أو الترحيل القسري، حيث أن الأول يهدف للمحافظة على أمن وسلامة السكان وهو بطبيعته مؤقتاً، بينما النقل أو الترحيل القسري يهدف إلى تحقيق مصلحة أو أكثر لسلطة الاحتلال التي تعتمد في تحقيقها على نقل أو ترحيل السكان قسرياً عن أماكن إقامتهم.

أيضاً بالبروتوكولين الإضافيين لاتفاقيات جنيف الأربع نلاحظ بأن المادة (85) من البروتوكول الإضافي الأول تنص بشكل صريح على حماية المدنيين من النقل والترحيل القسري الداخلي حيث ورد في نص الفقرة (4) "فضلاً عن الانتهاكات الجسيمة المحددة بالفقرات السابقة، تعد الأعمال التالية بمثابة انتهاكات جسيمة لهذا البروتوكول إذا اقترفت عن عمد مخالفة للاتفاقيات أو البروتوكول:

- عند قيام دولة الاحتلال بنقل أو ترحيل كل أو بعض سكان الأراضي المحتلة داخل نطاق هذه الأراضي<sup>(6)</sup>.

ولقد عززت ذلك الفقرة (5) من المادة (85) باعتبار أن نقل المدنيين أو ترحيلهم تعتبر جريمة حرب.

أيضاً المادة (17) من البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف حظرت بدورها الترحيل القسري للمدنيين لأسباب تتصل بالنزاع المسلح غير الدولي حيث ورد بالفقرة (2) بأنه لا يجوز إرغام الأفراد المدنيين على النزوح عن أراضيهم لأسباب تتصل بالنزاع، فهذا الحكم يؤكد على عدم جواز ترحيل السكان المدنيين لأسباب تتصل بالنزاع<sup>(7)</sup>.

ثانياً- الحماية الدولية للنازحين في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان: أن القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يحتوي كقاعدة عامة على أحكام صريحة تتعلق بحماية الأشخاص النازحين قسرياً، إلا أن احترام قواعده بصفة عامة تضمن تلافياً ووقوع الكثير من حالات النزوح القسري الداخلي، وإجمالاً يمكن القول بأن احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان يوفر ضمانات سابقة تتمثل في تلافياً ووقوع الكثير من حالات النزوح القسري الداخلي كما يوفر ضمانات لاحقة تتمثل في كفالة تمتع النازحين بجميع حقوق الإنسان الأساسية.

1- الضمانات السابقة المنبثقة عن القانون الدولي لحقوق الإنسان: يعرف القانون الدولي لحقوق الإنسان بأنه " مجموعة القواعد القانونية التي تهتم بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية في وقت السلم<sup>(8)</sup> وبما أن الانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية تعتبر من الأسباب الرئيسية لظاهرة النزوح القسري الداخلي، فيمكن القول بأن احترام أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان يضمن تلافي وقوع الكثير من حالات النزوح القسري الداخلي.

إن القانون الدولي لحقوق الإنسان يتضمن أحكاماً كثيرة تحظر التمييز بين المواطنين في التمتع بالحقوق والحرريات العامة لأسباب غير موضوعية مردها الرأي السياسي أو اللون أو الجنس أو الدين أو العرق أو اللغة أو النسب أو الثروة أو غيرها<sup>(9)</sup>.

ويمكن القول أن إتباع سياسات تمييزية تجاه مناطق معينة أو اتجاه فئات محددة داخل الدولة الواحدة في مجال التمتع بالحقوق والحرريات الأساسية سيؤدي حتماً إلى ظاهرة النزوح القسري الداخلي هرباً من الاضطهاد<sup>(10)</sup>.

كما أن القانون الدولي لحقوق الإنسان كفل حرية الإنسان في التنقل واختيار محل الإقامة من خلال النص على هذا الحق في عديد من الوثائق الدولية العالمية والإقليمية<sup>(11)</sup>.

2- الضمانات اللاحقة المنبثقة عن القانون الدولي لحقوق الإنسان: بما أن قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان تطبق على الإنسان بصفة عامة، فإن النازحين قسرياً يتمتعون كأشخاص عاديين بجميع الحقوق والحرريات والضمانات التي يكفلها هذا القانون، فأحكام هذا الأخير توفر حماية إضافية للطوائف الضعيفة من الأشخاص كالنساء والأطفال وكبار السن وذوي الإعاقة والأقليات وهذه الطوائف تشكل جانباً كبيراً من النازحين المنتشرين عبر العالم. إن الظروف الاستثنائية التي يمر بها النازحون تحتم على الأجهزة الدولية أو الداخلية أن تضمن لهم بعض الحقوق الأساسية كالحق في المأكل والملبس والسكن والصحة العامة المنصوص عليها في المادتين (11)، (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

أيضاً أن حق النازح في الأمان على شخصه وعلى ذويه يعتبر من الحقوق العامة التي يكفلها القانون الدولي لحقوق الإنسان<sup>(12)</sup>، كما للنازح الحق في عدم تجريده من مسكنه

وممتلكاته العقارية والمنقولة بصورة تعسفية نتيجة إجباره على النزوح وتركها وهو ما نصت عليه المادة (27) فقرة (2) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

ثالثاً- الحماية الدولية للنازحين في إطار القانون الدولي للاجئين: ان القانون الدولي للاجئين لا يطبق إلا على اللاجئين وهم الذين يعبرون الحدود الوطنية للدولة. فهل يمكن أن يكون القانون الدولي للاجئين مصدراً للحماية الدولية للنازحين؟

يرى بعض الفقهاء بأن القانون الدولي للاجئين لا يهدف إلى حماية النازحين، حيث أن هدفه الأساسي هو تنظيم الحماية الدولية للاجئين فقط دون غيرهم<sup>(13)</sup>، غير أن البعض الآخر من الفقه يرى بأنه كلما تقدم المجتمع الدولي خطوة نحو إقرار حماية دولية فعالة للنازحين داخلياً، كلما نقص عدد اللاجئين حول العالم، وهو ما يفسر توسع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في تفسير اختصاصاتها لتتسع بمساعدة وحماية النازحين على الرغم من عدم تمتعهم بوصف (اللاجئ) وفقاً لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لسنة 1951 وبروتوكول سنة 1966 المكمل لها.

إن التشابه الكبير بين طائفتي (اللاجئين) والنازحين داخلياً يقودنا إلى القول بأنه يمكن الاستفادة من القانون الدولي للاجئين فقط كنقطة ارتكاز ومقارنة لوضع معايير تخص النازحين داخلياً ومحاولة إيجاد إطار قانوني لحمايتهم<sup>(14)</sup>.

إن الحق الأهم الذي يمنحه القانون الدولي للاجئين هو الحق في البحث عن ملجأ ويعتبر حظر الطرد أو الرد حجر الزاوية في القانون الدولي للاجئين حيث تنص المادة (33) فقرة (1) من الاتفاقية الخاصة باللاجئين على أنه: (لا يجوز لأية دولة متعاقدة أن تطرد لاجئاً أو ترده بأية صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين فيها بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية أو بسبب آرائه السياسية، وبالتالي يمكن القول بأن حظر الطرد أو الرد أصبح قاعدة عرفية وتعاهديه ملزمة ويعتبر حظر التعرض للاضطهاد من أهم عناصر الحق في حظر الطرد أو الرد وفقاً لنص المادة (3) فقرة (1) من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة 1984م.

وفيما يخص النازحين داخلياً فيمكنهم الاستفادة من هذا الحق بعدم إجبارهم على العودة إلى حيث لا يريدون.

إجمالاً، يمكن القول بأن القانون الدولي للاجئين لا يصلح كمصدر للحماية الدولية للنازحين إلاّ فيما يتعلق بضمان حقوقهم كأشخاص عاديين في أن يبحثوا عن ملجأ في دولة أخرى وهذا الحق يقتصر على الذين فروا من منازلهم إلى دولة أخرى خوفاً من الاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى جماعة اجتماعية أو سياسية معينة ودون النازحين الذين غادروا منازلهم لأسباب أخرى كالحوادث الطبيعية.

**رابعاً- الحماية الدولية للنازحين وفقاً للمبادئ التوجيهية بشأن النزوح القسري الداخلي:**

إن الجهود التي بذلها ممثل الأمين العام للأمم المتحدة للنازحين آلت في النهاية إلى تبني ما يسمى (بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح القسري الداخلي) في 11 فبراير 1998م. إن هذه الوثيقة تحتوى على مجمل أحكام القانون الدولي العام ذات الصلة بالنزوح وتضيف أحكاماً جديدة لا تزال قوتها الإلزامية مثار خلاف وجدل.

إن المبادئ التوجيهية تشمل مقدمة وثلاثين مبدأ موزعة على خمسة أجزاء ومصنفة على التوالي إلى مبادي عامة متعلقة بالحماية ضد النزوح القسري ومبادئ تتعلق بالحماية في أثناء النزوح ومبادئ تتعلق بالمساعدة الإنسانية ومبادئ أخرى تتعلق بالعودة وإعادة التوطين والاندماج.

إن الفقرة الأولى من المقدمة أشارت إلى أن المبادئ التوجيهية تهدف إلى إشباع الحاجات الخاصة بالنازحين داخلياً في كافة أنحاء العالم وذلك من خلال تحديد الحقوق والضمانات التي تتعلق بحمايتهم ضد النزوح القسري الداخلي ومساعدتهم أثناء فترة النزوح وعند العودة والتوطين والاندماج<sup>(15)</sup>.

أما الفقرة الثانية من المقدمة فقد احتوت على تعريف موسع للنازحين قسرياً بينما أشارت الفقرة الثالثة إلى أهداف المبادئ التوجيهية والتي تتمثل في مساعدة الأمين العام والمنظمات الدولية وغير الحكومية على مواجهة ظاهرة النزوح القسري الداخلي والتقليل من معاناة النازحين<sup>(16)</sup>.

أما الفقرة الأخيرة من المقدمة فقد نصت على وجوب نشر وتوزيع المبادئ التوجيهية وتطبيقها على مستوى واسع بالرغم من أنها لم تشر إلى الجهات التي يقع على عاتقها تنفيذ هذا الالتزام.

على ضوء ما تقدم يمكن دراسة المبادئ التوجيهية في النقاط التالية:

**أولهما:** الحماية (الوقائية) وتتمثل في المبادئ المتعلقة بالحماية ضد النزوح القسري الداخلي والمبادئ المتعلقة بحضر الترحيل القسري الداخلي.

**وثانيها:** الحماية العلاجية وتتمثل في المبادئ المتعلقة بحقوق النازحين أثناء فترة النزوح.

**ثالثهما:** المساعدة الإنسانية التي تقدم لهم ويلحق بهذا النوع المبادئ المتعلقة بالعودة وإعادة التوطين والاندماج.

**رابعهما:** القيمة القانونية للمبادئ التوجيهية.

وفيما يلي سنقوم بدراسة ما تقدم بشيء من التفصيل:

**1- مبادئ الحماية من النزوح (الحماية الوقائية):** يتضمن الجزء الثاني من المبادئ التوجيهية وسيلتين أساسيتين لحماية الإنسان من النزوح القسري هما:-

- العمل على مكافحة أسباب النزوح بهدف القضاء عليها أو الحد منها .
- حظر النزوح القسري الداخلي.

وسنقوم بدراسة ذلك على التوالي:

أ-مكافحة أسباب النزوح الداخلي وتجنب حدوثه: يتوجب بداية توخي حدوث المشكلة حيث يقضي المبدأ (5) من المبادئ التوجيهية على (ضرورة احترام جميع السلطات وجميع أعضاء المجتمع الدولي المعنيين بالالتزامات الدولية التي تقع على عاتقهم بمقتضى أحكام القانون الدولي العام، وبصفة خاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، وأن تعمل على احترامها في جميع الظروف (17).

إذاً الأشخاص يحتاجون إلى حماية من النزوح القسري ولبلوغ تلك الغاية يتوجب على الحكومات وضع استراتيجيات وقائية وبأن تأخذ على عاتقها الاحترام الفائق لحقوق الإنسان والقواعد القانونية الدولية ذات العلاقة، إضافة إلى وضع آليات للإنذار المبكر بوجود تهديد،



وتدعوا للاستجابة السريعة لهذا الإنذار من أجل حماية المواطنين الواقعين في إطار ذلك التهديد<sup>(18)</sup>.

ب- **حظر الترحيل القسري الداخلي**: نصت المبادئ التوجيهية على حق كل شخص في أن يتمتع بالحماية ضد الترحيل القسري التعسفي بحيث يحظر إكراه الأشخاص على مغادرة مساكنهم أو مناطق إقامتهم المعتادة دون مبرر مقبول<sup>(19)</sup>، ونستنتج من هذا النص أن الترحيل القسري الداخلي مرخص به متى ما وجدت المبررات الداعية إليه والتي تزيل عنه وصف (التعسفي) وخاصة إذا حدث لأسباب تتعلق بالمصلحة العليا للدولة، فقد أشار المبدأ (2/6) من المبادئ التوجيهية إلى خمس حالات يعتبر فيها الترحيل القسري الداخلي (تعسفياً) وهي:

- الترحيل القسري الذي يقع كنتيجة لسياسات التمييز العنصري أو التطهير العرقي أو سياسات مشابهه تتمثل في تعديل التركيبة العرقية أو الدينية للأشخاص المرشحين.
  - الترحيل القسري الذي يقع أثناء النزاعات المسلحة الدولية أو غير الدولية إلا إذا كان لأمن الأشخاص المدنيين أو لأسباب عسكرية ملحة.
  - الترحيل القسري الذي يحدث بسبب أو كنتيجة لمشروعات التنمية الكبيرة التي لا تبررها اعتبارات ملحة متعلقة بالمصلحة العامة العليا.
  - الترحيل القسري الذي يجري في حالات الكوارث إلا إذا كان وضع الأشخاص المرشحين يقتضي ذلك الترحيل.
  - الترحيل القسري الذي يستخدم كوسيلة من وسائل العقاب الجماعي<sup>(20)</sup>.
- كما أن أي قرار يفض بنتائجه نزوحاً داخلياً يجب أن يكون قراراً شرعياً يناسب الظروف تماماً ويحقق الضمانات المفصلة في المبادئ التوجيهية (مبدأ 7)، وعلى السلطات واجب اتخاذ الإجراءات والحلول التي تضمن مساكن مناسبة للنازحين بالإضافة إلى ضرورة أن يكون النزوح وفقاً لشروط مناسبة لحفظ سلامة الأشخاص من الأذى وضمان غذائهم وحصولهم على الرعاية الصحية والموافقة الصحية وبالأخص يتفرق أفراد الأسرة الواحدة من بعضهم<sup>(21)</sup> عموماً وكقاعدة عادة يجب ألا تجرى عملية النزوح بشكل يؤدي إلى انتهاك حقوق النازحين في الحياة والكرامة والحرية والأمن على أنفسهم وممتلكاتهم.

2- المبادئ المتعلقة بحقوق النازحين أثناء مرحلة النزوح (الحماية العلاجية): خصص الجزء الثالث من المبادئ التوجيهية، لبيان الحقوق والحريات الأساسية التي يجب أن يتمتع بها النازحون داخلياً أثناء مرحلة النزوح، وتجدر الإشارة إلى أن الحقوق المنصوص عليها في هذا الجزء هي ذاتها التي يتمتع بها الإنسان بصفة عامة وفقاً لأحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني مع إدخال بعض التعديلات بهدف جعلها أكثر ملائمة مع الظروف الاستثنائية التي يمر بها النازحون.

ولقد نص المبدأ (1/10) من المبادئ التوجيهية على حق النازحين في الحياة باعتباره حقاً ملازماً لكل إنسان، وبالتالي يتوجب حماية النازحين بصفة خاصة من أعمال الإبادة الجماعية والاعتقالات والإعدام بدون محاكمة وأعمال الاختفاء القسري والختف والاحتجاز، ويلاحظ بأن المبادئ التوجيهية، قد حظرت أيضاً التهديد بارتكاب هذه الأفعال أو التحريض على ارتكابها.

كما أن المبدأ (2/10) يحظر الهجوم أو أي من أعمال العنف الأخرى على النازحين أثناء النزاعات المسلحة مادام هؤلاء لا يشاركون في القتال، ويحظر بصفة خاصة شن هجمات عشوائية مباشرة ضدهم أو ضد المعسكرات أو المناطق التي يقيمون فيها.

أيضاً نص المبدأ (12) من المبادئ التوجيهية على حق النازحين في الحرية والأمن الشخصي وحمايتهم من القبض أو الاحتجاز التعسفي. وبالتالي يحظر حبسهم أو احتجازهم داخل المعسكرات وحمايتهم من القبض أو الحبس التمييزي الذي يتمثل سببه في واقعة النزوح وحدها<sup>(22)</sup>.

كما نص المبدأ (13) من المبادئ التوجيهية على عدم استغلال ظروف النازحين لإلحاقهم بالقوات المسلحة أو اتخاذ أي عمل مهين أو غير إنساني في مواجهتهم.

كما كفل المبدأ (15) من المبادئ التوجيهية للنازحين حق البحث عن الأمن في منطقة أخرى داخل الدولة غير تلك التي يقيمون بها فعلياً، بل ومنحهم الحق في الحماية ضد إعادتهم أو توطينهم قسرياً في أي مكان تكون فيه حياتهم وأمنهم أو حريتهم أو صحتهم معرضة للخطر.

وبالنسبة للمبدأ (17) فإنه كفل حق النازحين في حياتهم العائلية من خلال السماح لأفراد العائلة الواحدة بالبقاء معاً والعمل بأقصى سرعة على لم شمل العائلات التي تفرقت بسبب النزوح وتلتزم السلطات المعنية بمساعدة البحث الذي يقوم به أفراد العائلة عن ذويهم وتشجيع جهود المنظمات الإنسانية التي تعمل في هذا المجال.

ونصت المبادئ التوجيهية أيضاً على ضرورة تلقي المرضى والجرحى والمعاقين النازحين الرعاية الطبية والعلاج النفسي والمساعدة الاجتماعية دون تمييز ونص المبدأ (18) على ضرورة منح اهتمام ورعاية خاصة لاحتياجات المرأة في مجال الصحة والرعاية الطبية بخصوص الإنجاب وغيرها.

كما كفلت المبادئ التوجيهية وتحديداً بالمبدأ (21) حماية أموال وممتلكات النازحين في جميع الظروف وعدم جواز حرمانهم منها بطريقة تعسفية، وكذلك أوجبت هذه المبادئ على السلطات المعنية في المبدأ (22) على ضرورة تمكين النازحين من ممارسة الحقوق والحريات دون تمييز بسبب وضعهم كنازحين كالحق في حرية الرأي والتعبير والتفكير والدين والاعتقاد والبحث عن عمل والمشاركة في الأنشطة الاقتصادية وتكوين النقابات والتصويت والمشاركة في القضايا العامة.

كما نص المبدأ (23) من المبادئ التوجيهية على حق النازحين في التعليم تعليماً إجبارياً مجاناً بالمرحلة الابتدائية مع احترام هويتهم الثقافية ولغتهم وديانتهم.

2- المبادئ المتعلقة بالمساعدة الإنسانية: المساعدات الإنسانية هي في الغالب مساعدات عينية كالسلع والخدمات، وتقدم لضحايا الظروف الاستثنائية الطارئة وتتولى الأجهزة الدولية أو الداخلية تقديمها إلى المستفيدين وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد وفي إطار الاحترام الكامل لسيادة الدولة المعنية<sup>(23)</sup>.

ولقد أكد المبدأ (24) من المبادئ التوجيهية على المساعدات الإنسانية عندما ذكر بأنه يجب تقديمها في احترام كامل لمبادئ الإنسانية والحياد دون إجراء أي تمييز غير موضوعي بين المستفيدين.

ولقد أكد المبدأ (25) من المبادئ المذكورة على أهمية أن تمنح السلطات الوطنية مدخلاً فورياً وأمناً للمنظمات الإنسانية الدولية لتصل إلى النازحين بمساعداتها الضرورية.

وتجب الإشارة إلى أنه وبالرغم من أن المبادئ التوجيهية تعتبر المساعدات الإنسانية حقاً من حقوق الإنسان إلا أنها تكفل في نفس الوقت احترام سيادة الدولة المعنية وذلك بمنحها الحق في رفض تلك المساعدات إذا كان لديها مبرر مقبول.

وفي النهاية يجب القول بأن المبادئ التوجيهية أُلقت على عاتق السلطات الوطنية في المبدأ (28) العبء الأول بخصوص خلق الظروف المناسبة لإعادة النازحين إرادياً إلى مساكنهم أو أماكن إقامتهم العادية أو إعادة توطينهم طواعية في منطقة أخرى داخل الدولة، وبأن تبذل تلك السلطات قصارى جهدها لتسهيل إدماجهم أو إعادة إدماجهم في مجتمعاتهم الجديدة.

وكذلك نص المبدأ (29) من المبادئ التوجيهية على حكم جديد وهام وهو التزام الدولة المعنية بأن تساعد النازحين الذين عادوا إلى مساكنهم الأصلية، أو أعيد توطينهم في أماكن أخرى داخل الدولة، على استرداد ممتلكاتهم وأموالهم التي تركوها أو نزعت منهم عند مغادرة مساكنهم أو فرارهم منها، وبأن تقوم الدولة بمنحهم تعويضاً عادلاً عند ما يكون استرداد تلك الممتلكات والأموال غير ممكن.

كما نص المبدأ (30) من المبادئ التوجيهية بأنه يجب على كافة السلطات المعنية السماح للمنظمات الدولية الإنسانية ومساعدتها على الوصول بحرية وبالسرية المطلوبة إلى النازحين قسرياً بهدف مساعدتهم على العودة إلى مساكنهم أو على إعادة توطينهم وإدماجهم. رابعاً- القيمة القانونية للمبادئ التوجيهية: المبادئ التوجيهية، كما تم الإشارة إلى ذلك مسبقاً، وضعت بمعرفة ممثل الأمين العام للأمم المتحدة وفريق متكامل من الخبراء القانونيين وبمساعدة ومساهمة الكثير من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، إلا أن هذه المبادئ لم يتم عرضها بشكل رسمي على الدول للموافقة عليها وصياغتها في شكل معاهدة دولية تطرح للتصديق، وبالتالي فالتساؤل الذي يطرح هو مدى الزامية هذه المبادئ وصلاحتها لأن تكون مصدراً جديداً للحماية الدولية للنازحين داخلياً.

بداية يمكن القول بأن اتخاذ الوثيقة الجديدة شكل مبادئ توجيهية يعني أنها لا تتمتع في حد ذاتها بأية قيمة قانونية ملزمة، وهذا ما أكدت عليه المفاوضات التي جرت حول الوثيقة الختامية للقمة العالمية لسنة 2005م، حيث أظهرت انه وبالرغم من ترحيب كافة

الحكومات بالمبادئ التوجيهية إلا أن العديد من الدول والحكومات مازالت غير مستعدة للاعتراف الصريح بصفقتها الإلزامية، إذ أن الفكرة القائلة بأن النزوح القسري الداخلي في الأساس (شأن داخلي) لا يزال لها حضور قوى لدى كثير من الدول في العالم<sup>(24)</sup>.

وبالرغم من أن المبادئ التوجيهية لا تتمتع في حد ذاتها بأية قيمة قانونية ملزمة، إلا أنه يجب القول بأن الكثير من الأحكام الواردة بها تعتبر ملزمة، لأنها تجسد وتتطابق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، كما أن الكثير من أحكامها وخاصة المتعلقة بالحماية أثناء النزوح هي بمثابة إعلان لقواعد دولية عرفية، حيث أنها تمزج بين جُل قواعد القانون الدولي الإنساني و الضمانات الرئيسية لحقوق الإنسان وهي بالتالي تؤكد على الهدف المشترك لكلا القانونين والمتمثل في حماية الحياة والكرامة الإنسانية<sup>(25)</sup>.

عموماً يمكن التمييز بين نوعين من القواعد الواردة بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح

القسري:

أولها: تلك القواعد الكاشفة عن أحكام تجد أساسها في القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان وهذه تتمتع حتماً بالقوة القانونية الملزمة.

وثانيهما: قواعد منشئة لأحكام جديدة لا تجد لها سنداً في القانون الدولي العام، إجمالاً ولا تتمتع بالصفة الملزمة.

أيضاً يمكن القول بأنه وبالرغم من عدم إلزامية القواعد ذات الطبيعة الإنشائية الواردة بالمبادئ التوجيهية، إلا أنها تلقى بصفة عامة، قبولاً عاماً على المستوى العالمي والإقليمي والوطني، ولقد أصدرت منظمة الأمم المتحدة وتحديداً الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس حقوق الإنسان عدة قرارات تشجع فيها الدول والمنظمات الدولية، وتحثها على تطبيق المبادئ التوجيهية عند معالجتها لمشكلة النزوح<sup>(26)</sup>.

وخلاصة القول أنه إذا كانت المبادئ التوجيهية كوحدة واحدة لا تتمتع بقيمة قانونية ملزمة، إلا أن جزء كبير من هذه المبادئ تستمد إلزاميتها من كونها كاشفة عن قواعد قانونية دولية بالقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، كما أن المبادئ ذات الطابع الإنشائي الواردة بها هي في مرحلة الانتقال للقانون الدولي وذلك بتكريسها لقواعد عرفية دولية.

المطلب الثاني- الإطار المؤسسي لحماية الأشخاص النازحين قسرياً: تقع المسؤولية عند حماية ومساعدة النازحين داخلياً، في المقام الأول، على عاتق الدولة التي يتواجدون على إقليمها، ولا تطرح مسألة الحماية الدولية إلا كبدل لعجز هذه الدولة، أو عدم رغبتها وتقاعسها عن مساعدة وحماية هؤلاء الأشخاص (27).

وبالرغم من عدم وجود مؤسسة دولية أو جهاز دولي يختص صراحة بالعمل على إنفاذ الحماية الدولية للنازحين، إلا أن الواقع العملي أثبت وجود عدد كبير من المنظمات والمؤسسات الدولية التي تتدخل فعلياً أو يمكن أن تتدخل في أحوال محددة لتقديم الحماية والمساعدة لهم والمثال على ذلك بعض المنظمات الدولية المتخصصة (28)، والمنظمات الإقليمية، والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر، بالإضافة إلى الدور المحوري والأساسي الذي تقوم به منظمة الأمم المتحدة بأجهزتها المختلفة، وسنقوم في هذا المطلب بدراسة الدور الذي تلعبه هذه المؤسسات وذلك على النحو التالي:

أولاً- دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في إنفاذ الحماية الدولية للنازحين: لتوضيح دور المفوضية في إنفاذ الحماية الدولية للنازحين، فإنه يجب تحديد أساس تدخلها لحماية ومساعدة هؤلاء الأشخاص والشروط التي يتوجب توافرها لذلك التدخل وكذلك تقييم هذا الدور .

1- أساس تدخل المفوضية لحماية ومساعدة النازحين: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين هي أحد الأجهزة الثانوية التابعة للجمعية العامة، أنشئت سنة 1951م بتقسي قرار من هذه الأخيرة (29).

وتتمثل المهمة الرئيسية للمفوضية وفقاً للمادة الأولى من نظامها الأساسي في العمل، تحت إشراف الأمم المتحدة، على توفير حماية دولية للاجئين والبحث عن حلول دائمة لمشاكلهم.

وإذا كانت المفوضية لا تختص وفقاً لنظامها الأساسي بحماية ومساعدة النازحين، إلا أن الواقع يؤكد عملها منذ أوائل السبعينات من القرن الماضي على توسيع حدود ولايتها لتمتد لهؤلاء الأشخاص حيث أكد الأمين العام على أن المفوضية تعتبر أكثر أجهزة الأمم المتحدة اهتماماً بحماية ومساعدة النازحين (30).

أن المفوضية اهتمت بحماية ومساعدة النازحين داخلياً منذ أكثر من (50) عاماً، ولكن يمكن القول بأن الأساس أو الفلسفة التي بني عليها الاهتمام قد مرت بمرحلتين أساسيتين: في بادئ الأمر كان اهتمام المفوضية يحدث في كل قضية على حده وعلى أساس سمات هذه القضية وبدون إتباع منهج معين<sup>(31)</sup>، ويشير الواقع العملي إلى حالات كثيرة قامت فيها المفوضية بحماية ومساعدة النازحين داخلياً والمثال على ذلك ما حدث سنة 1972 في السودان وسنة 1974 في أنغولا وغينيا بيساو وموزنبيق وسنة 1980 في زيمبابوي والسلفادور ونيكاراغوا.

أما المرحلة الثانية فبدأت منذ سنة 2003م، حيث طرأ على أساس اهتمام المفوضية بالنازحين تطور مهم يتمثل في سعي المفوضية إلى تحسين استجابتها من خلال "نهج تعاوني" بين الوكالات يقوم على توزيع المسؤوليات بشكل غير رسمي، وبداية من سنة 2005م بدأ تنقيح هذا المنهج حيث تم تولي المفوضية لمسؤوليات قيادية تتعلق بحماية وتنسيق المخيمات، وإدارة المخيمات والإيواء الطارئ<sup>(32)</sup>.

**2- شروط تدخل المفوضية لحماية ومساعدة النازحين داخلياً:** يجب القول بدايةً، بأن النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لم يتضمن أية قوانين تجاه فئة (النازحين داخلياً) ولكن نلاحظ بأن المادة (9) من النظام الأساسي للمفوضية أتاحت للجمعية العامة للأمم المتحدة في مناسبات عدة أن تتصرف تجاه هذه الفئة، كما تم تعزيز ذلك بالإجراءات الإيجابية التي سبق أن اتخذتها المفوضية لصالح النازحين داخلياً<sup>(33)</sup>.

ولقد وضعت المفوضية شروطاً محددة لتدخلها لمساعدة وحماية النازحين داخلياً

وهي:-

1- بناءً على طلب الأمين العام أو الجهات المختصة<sup>(34)</sup>.

2- موافقة الأطراف.

3- معرفة عدد المتضررين.

4- توفر الأمن للمنظمة وشركائها لتأدية أعمالها.

5- توفر الموارد اللازمة.

6- سهولة الوصول للمستهدفين.

- 7- الدعم السياسي لعملها.
- 8- وجود شركاء من الوكالات الأخرى التابعة للأمم المتحدة في المكان المستهدف.
- 9- أن يكون العمل ضمن إمكانية المفوضية للقيام بمهامها.
- 10- تحديد المسؤوليات والمحاسبة وإمكانية التدخل المباشر مع الأطراف.
- إذاً بالرغم من أن النظام الأساسي للمفوضية لم يشير للنازحين داخلياً إلا أنه يقر في المادة (9) بأن "المفوضية قد تشارك- بالإضافة إلى عملها مع اللاجئين- في أنشطة مثل تلك التي قد تحددها الجمعية العامة في حدود الموارد المتاحة لديها" وبناء على ذلك اتخذت الأمم المتحدة عدة قرارات تشكل في مجملها مع المادة(9)المشار إليها قواعد قانونية تنظم عمل المفوضية بخصوص النازحين داخلياً، ويمكن الإشارة في هذا الصدد للقرار رقم (A/RES/48/118) الصادر بتاريخ 24-3-1994 والذي يطلب من المفوضية السامية أن تواصل جهودها لدى وكالات الأمم المتحدة المناسبة والاتحاد الأفريقي والمنظمات الحكومية وغير الحكومية من أجل تدعيم وزيادة الخدمات الأساسية المقدمة للاجئين والعائدين والنازحين داخلياً.
- وبالتالي يمكن القول بأن اهتمام المفوضية بالنازحين داخلياً نشأ من التقويض الإنساني الصادر عنها والذي وضع على عاتقها مسؤولية الدفاع عن النازحين داخلياً، وحشد الدعم لهم وتقوية قدراتها للاستجابة لمشاكلهم، وأخذ مركز الصدارة لحمايتهم ومساعدتهم في حالات محددة وخاصة عندما تكون عملية النزوح بسبب الاضطهاد وحالات العنف المعمم والصراعات والانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان<sup>(35)</sup>.
- 3- تأثير المبادئ التوجيهية على عمل المفوضية السامية للاجئين:** ترى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن المبادئ التوجيهية أكثر من مجرد تجميع للقواعد القانونية، حيث أن الإطار السياسي وإستراتيجية التنفيذ للنازحين اللذان وضعتهما المفوضية سنة 2007م يؤكدان على أهمية هذه المبادئ وبأنها ستدمج في أنشطة المفوضية المتعلقة بحماية حقوق النازحين داخلياً.

أن النسخة المؤقتة من دليل حماية النازحين داخلياً التي صدرت عن الوكالات التابعة للأمم المتحدة سنة 2007م اقترحت عدة أنشطة لحماية اللاجئين والنازحين مدعومة من



المبادئ التوجيهية، وتشمل هذه الإستراتيجية مراقبة الحماية، وتقييم تمتع النازحين داخليا بالحقوق، ولقد لعبت المبادئ التوجيهية دوراً هاماً في تشكيل استجابات المفوضية عملياً لقضايا النازحين، كما أن الاعتماد عليها في إعداد البرامج قد ساعد على تعزيز مصداقيتها وتأثيرها كوثيقة دولية مهمة بالخصوص.

عموماً يمكن القول بأن تولي المفوضية السامية لشؤون اللاجئين دوراً قيادياً بخصوص حماية النازحين، واستنادها على المبادئ التوجيهية، قد ساهم مساهمة كبيرة في تحسين قيادة جهود الحماية، ومع ذلك لا تزال قيادة الحماية تحتاج إلى جهود إضافية خاصة على المستوى المؤسسي، حيث تنقسم مسؤولية التنسيق الدولي بين المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومفوضية اليونسيف، ولكل منها مخاوف حول قدرتها على تحمل هذه المسؤولية الإضافية.

ثانياً- دور اللجنة الدولية للهلال والصليب الأحمر في حماية ومساعدة النازحين: بالرغم من أن اللجنة الدولية للهلال والصليب الأحمر تعتبر منظمة غير حكومية ولا تتمتع بالشخصية القانونية الدولية، إلا أنها تقوم بدور مهم على المستوى الدولي في المجال الإنساني، ولقد أدى ذلك إلى منحها صفة مراقب من الجمعية العامة للأمم المتحدة بمقتضى قرارها رقم 6/45 الصادر بتاريخ 16/10/1990.

وللتعرف على دور اللجنة الدولية للهلال والصليب الأحمر في حماية ومساعدة النازحين سنتناول أساس اختصاصها وفئات النازحين المستفيدين من تلك الحماية والمساعدة.

**1- أساس اختصاص اللجنة الدولية بحماية ومساعدة النازحين:** للجنة الدولية للهلال والصليب الأحمر حق المبادرة بمقتضى المادة (3) المشتركة من اتفاقيات جنيف فقرة (ج)، والتي تنص على أنه "يجوز لهيئة إنسانية غير متحيزة، كاللجنة الدولية للصليب الأحمر، أن تعرض خدماتها على أطراف النزاع"، والملاحظ أن حق المبادرة هنا ليس حكراً على اللجنة الدولية وفق نص هذه المادة إلا أن الدول كرسست هذا الحق في النظام الأساسي للحركة الدولية للهلال والصليب الأحمر، حيث تنص المادة (5) فقرة (8) من النظام الأساسي للحركة الدولية على "قيامها في جميع الأوقات باعتبارها مؤسسة محايدة تقوم بعمل إنساني، خاصة في حالات النزاعات المسلحة الدولية وغيرها من النزاعات المسلحة وحالات الصراع الداخلي

إلى ضمان الحماية والمساعدة للعسكريين والمدنيين من ضحايا مثل هذه الأحداث ونتائجها المباشرة" وبالتالي أصبح للجنة الدولية تفويضاً دولياً حقيقياً.

وبالرغم من أن الأحكام الواردة في اتفاقيات جنيف الأربع والبروتوكولين الملحقين بها أو في النظام الأساسي للجنة الدولية لم يسند لهذه الأخيرة اختصاصاً صريحاً بحماية ومساعدة النازحين داخلياً، إلا أنه يجب القول بأن اللجنة الدولية للصليب الأحمر تختص بحماية ومساعدة كافة المدنيين ضحايا النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، وكذلك في إطار الجهود التي تبذلها هذه الأخيرة لكفالة احترام القانون الدولي الإنساني.

إذا يمكن القول بأن اللجنة الدولية للصليب الأحمر لا تختص بحماية ومساعدة النازحين بوصفهم هذا، وإنما بوصفهم مدنيين محميين بقواعد القانون الدولي الإنساني، وبخصوص حمايتهم ومساعدتهم للنازحين بسبب الاضطرابات والتوترات الداخلية التي لا تخضع لإحكام القانون الدولي الإنساني فإنه يؤسس على أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان وكذلك بعض النصوص الصريحة في النظام الأساسي للجنة الدولية<sup>(36)</sup>.

**2- طوائف النازحين الذين تختص اللجنة بحمايتهم ومساعدتهم:** تختص اللجنة الدولية للهلال والصليب الأحمر بحماية ومساعدة طائفتين فقط من النازحين داخلياً هما النازحون بسبب النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، والنازحون بسبب الاضطرابات والتوترات الداخلية، ويرجع السبب في ذلك إلى أن اختصاص اللجنة يقتصر وفقاً للمادة (4) من نظامها الأساسي على حماية ومساعدة ضحايا النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية وضحايا الاضطرابات والتوترات الداخلية من العسكريين والمدنيين.

نستنتج مما سبق بأن اللجنة غير مختصة إذا بحماية ومساعدة النازحين بسبب المخالفات الجسيمة لحقوق الإنسان أو بسبب الكوارث الطبيعية أو من صنع الإنسان أو غيرها من أسباب النزوح القسري الداخلي.

**3- جهود اللجنة الدولية لحماية ومساعدة النازحين:** تتركز جهود اللجنة لحماية ومساعدة النازحين في تذكير أطراف النزاع المسلح بالالتزامات الواردة في اتفاقيات جنيف الأربع والبروتوكولين الإضافيين الملحقين بها، وتقديم المساعدات الغذائية والطبية العاجلة، وزيارة المحتجزين والبحث عن المفقودين وإعادة الصلات العائلية وإقامة مناطق آمنة.

إذا بما أن حماية ومساعدة النازحين تقع في المقام الأول على عاتق الدول والكيانات الأخرى المسلحة التي يتواجد هؤلاء الأشخاص تحت سيطرتهم، فإن اللجنة الدولية تقوم بتذكيرهم وحثهم على احترام وتنفيذ التزاماتهم الناتجة عن اتفاقيات جنيف والبروتوكولين الإضافيين والعمل على تحسين مصير كافة ضحايا هذه النزاعات.

أيضاً تبذل اللجنة جهوداً كبيرة في سبيل توفير المواد الغذائية والطبية والمياه النقية اللازمة لضحايا النزاعات المسلحة والاضطرابات والتوترات الداخلية بما فيهم النازحين، حيث أكدت المادة (4) في الفقرتين (1،2) من البروتوكول الإضافي على التالي "وفي هذه الحالة تتخذ كافة الإجراءات الممكنة لاستقبالهم في ظروف طبيعية من المأوى والأوضاع الصحية" وقائية وعلاجية" والسلامة والتغذية، كما لا يجوز إرغامهم على النزوح من أراضيهم لأسباب تتصل بالنزاع"<sup>(37)</sup>.

كما أن اللجنة الدولية، واستعمالاً للرخصة الممنوحة لها بمقتضى اتفاقية جنيف الرابعة، تقوم بزيارة الأشخاص المحتجزين لأسباب تتعلق بنزاع مسلح دولي، والذين قد يكون من بينهم الكثير من النازحين، بهدف التأكد من تمتعهم بالحقوق التي تكفلها لهم الاتفاقية، والتعرف على مشاكلهم ومحاولة إيجاد حلول لها مع الدولة المحتجزة<sup>(38)</sup>.

كذلك تقوم اللجنة الدولية بنشاط آخر من خلال، الوكالة المركزية للبحث عن المفقودين التابعة لها، حيث تساعد في البحث عن الجرحى والقتلى والمحتجزين والمدنيين المعزولين في الأراضي التي يسيطر عليها العدو، والنازحين واللاجئين<sup>(39)</sup> والعمل على إعادة الصلات العائلية وجمع الشمل العائلي.

إن الأحكام الواردة في المادتين (14،15) من اتفاقية جنيف الرابعة والمادتين (59،60) من البروتوكول الإضافي الأول وكذلك النظام الأساسي للجنة الدولية للصليب الأحمر، تشكل في مجملها الأساس القانوني لتدخل هذه الأخيرة لحماية ومساعدة النازحين، وبالتالي يمكن القول بأن اللجنة الدولية، بعد أخذ موافقة أطراف النزاع المسلح، يمكنها إنشاء مناطق آمنة أو منزوعة السلاح بهدف توفير الحماية والمساعدة للنازحين، وفي هذا الإطار تسعى اللجنة إلى وقف كافة الانتهاكات بالتحدث إلى أطراف النزاع بخصوص ضرورة حماية الأشخاص النازحين والمدنيين بصورة عامة<sup>(40)</sup>.

ثالثاً- تدخل مجلس الأمن الدولي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً: يصعب أو يستحيل على المؤسسات الدولية المعنية بحماية ومساعدة النازحين أحياناً الاضطلاع بدورها وذلك نتيجة لأسباب تتعلق بالدولة التي يتواجد النازحون على إقليمها، كأن تكون الدولة فاقدة لسيطرتها على أجزاء من إقليمها وبالتالي لا تستطيع التعاون مع المنظمات الإنسانية بخصوص الحماية والمساعدة أو نتيجة لرفضها التعاون مع هذه الأخيرة. ويحدث ذلك غالباً في حالات العنف المسلح بين دولة ودولة أخرى أو بين دولة وجماعات مسلحة بداخلها بحيث لا تتمكن هذه الأخيرة من القيام بمسؤولياتها كونها طرفاً في النزاع<sup>(41)</sup>.

وهنا يثور التساؤل حول مدى إمكانية تدخل مجلس الأمن لأداء وظيفة مزدوجة تتمثل في حماية النازحين وكذلك حماية ومساعدة المنظمات الإنسانية وتمكينهم من الوصول إلى الضحايا.

أن تدخل مجلس الأمن في هذه الحالة يثير مسألتين هامتين تتعلق أولهما بالأساس القانوني للتدخل وثانيهما بكيفية وآلية هذا التدخل.

وبخصوص أساسه القانوني يمكن القول بأن ميثاق منظمة الأمم المتحدة ينص على تفويض المجلس من قبل المجموعة الدولية لحفظ السلم والأمن الدوليين وهو ما ورد بخصوص الميثاق بالمواد (24/1)، (25/1)، (39)، (41)، (42)، (43).

فدراسة نصوص المواد السابقة نستنتج بأن الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة كلفت مجلس الأمن بتحمل التبعات الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين، كما أنها قبلت بأن يعمل نائباً عنها في هذا المجال.

أن مجلس الأمن يملك الحق دون غيره في أن يفحص أي نزاع أو موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي وبأنه يملك أيضاً سلطة تقديرية واسعة في تقرير ما إذا كان ما وقع يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين من عدمه.

ولعل أهم التدابير التي يمكن لمجلس الأمن اتخاذها وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق هي التدابير القسرية والتي تنقسم إلى تدابير غير عسكرية بموجب نص المادة (41) وتتمثل في الجزاءات الاقتصادية، قطع العلاقات الدبلوماسية مع الدولة المعنية، فرض حظر

جوي... إلخ، وتدابير عسكرية وهي إجراءات جماعية يتم اتخاذها من مجلس الأمن أيضاً بموجب المادة (42) وهي تتطلب استخداماً للقوة لفرض حفظ السلم والأمن الدوليين. وتجب الإشارة إلى أن الميثاق لم ينص على سلم لترتيب الأولويات حيث يكون لمجلس الأمن الحرية الكاملة في اللجوء مباشرة إلى التدابير العسكرية ودون المرور بالتدابير غير العسكرية، كما لا تتطلب كافة التدابير التي يسمح بها الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة أية موافقة من أطراف النزاع، حيث أن الدول الأعضاء تعهدت بقبول وتنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس الأمن.

وبخصوص طبيعة العلاقة بين النزوح القسري الداخلي والسلم والأمن الدوليين فإنها تثير عدة تساؤلات أهمها:

- هل يترتب على وقوع حالات كثيرة من النزوح القسري الداخلي تهديداً للسلم والأمن الدوليين وبالتالي يمكن لمجلس الأمن التدخل لإعادتها إلى نصابها؟

للإجابة عن هذا التساؤل انقسم الفقه إلى رأيين:

الرأي الأول: ويذهب أنصاره إلى أنه عند تحديد طبيعة العلاقة بين مجلس الأمن والنزوح القسري الداخلي، الذي وقع في دولة ما، يجب التمييز بين ما إذا كان قد نتج عن ذلك النزوح انتهاك لحدود الدول المجاورة أم لا، فإذا نتج عن انتهاك حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني حدوث حالات كثيرة للنزوح القسري الداخلي، وتدفق هؤلاء إلى حدود الدول المجاورة، فإن ذلك سيحدث حتماً توتراً في العلاقات الدولية الأمر الذي يسمح لمجلس الأمن بتكليف ذلك على أنه يهدد السلم والأمن الدوليين وعليه بالتالي تطبيق مواد الفصل السابع من الميثاق.

أما إذا كان ما وقع من حالات للنزوح القسري الداخلي على إقليم الدولة لم ينتج عنه انتهاك لحدود الدول المجاورة فإن مثل هذا الوضع لا يهدد السلم والأمن الدوليين وبالتالي لا يجب أن يستند عليه المجلس للتدخل وفقاً للفصل السابع، ولقد أخذ مجلس الأمن بهذا التمييز في قراره رقم (688) بشأن حماية سكان شمال العراق سنة 1991 حيث ذكرت الفقرة (3) من القرار "أن تدفق اللاجئين وانتشار النازحين على نطاق واسع عبر الحدود الدولية وحدثت اختراقات لتلك الحدود، يمثل تهديداً للسلم والأمن الدوليين" (42).

الرأي الثاني: ويرى أنصاره، أن مجلس الأمن بعد انتهاء الحرب الباردة وسع كثيراً من مفهوم "تهديد السلم والأمن الدوليين" وبأنه أصبح يشمل كافة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وكافة الأزمات الإنسانية حتى عندما لا تشكل انتهاكا لحدود الدول المجاورة، ويدللون على ذلك ببعض القرارات التي صدرت عن المجلس كقرار رقم(1593) لسنة 2005م بشأن دار فور /السودان وقراره رقم(1807) لسنة 2008م بخصوص الكونغو الديمقراطية وغيرها والتي تؤكد على حماية المدنيين في الصراعات المسلحة وتطبيق العقوبات على كافة المتورطين في عمليات التهجير القسري.

#### الخاتمة:

اهتم المجتمع الدولي اهتماما خاصا بظاهرة النزوح القسري الداخلي بهدف تطوير الحماية الدولية التي يضيفها القانون الدولي العام على النازحين وجعلها أكثر تلاءما مع الاحتياجات الخاصة لهم. كذلك يهدف اهتمام المجتمع الدولي بهذه الظاهرة إلى إيجاد إطار مؤسسي فاعل وقادر على إنفاذ هذه الحماية.

بعد دراسة مختلف أوجه الحماية للنازحين يمكن إيجاز مجموعة من النتائج (أولاً) وتقديم بعض التوصيات المتعلقة بالدراسة (ثانياً).

#### أولاً- نتائج الدراسة:

1- إجماع الدول على مسؤولية حماية النازحين بحيث تكون على عاتق حكوماتهم في المقام الأول طالما أنهم مازالوا داخل حدود بلدانهم ولم يتجاوزوا هذا الحد الفاصل والذي يعتبر الفارق الحقيقي بينهم وبين فئة اللاجئين.

2- إن الحماية الدولية التي يكفلها القانون الدولي العام للنازحين هي حماية عامة غير ملائمة وغير كافية. فمن ناحية تعتبر غير ملائمة لأنها تحمي النازحين بوصفهم أشخاص عاديين دون الأخذ في الاعتبار ما يعانونه من مشاكل وصعوبات ذات طبيعة خاصة ومعقدة نتيجة النزوح القسري، ومن ناحية أخرى تعتبر حماية غير كافية لوجود أعداد كبيرة منهم لا يمكن أن يستفيدوا من الحماية التي يكفلها القانون الدولي العام بسبب اقتصار تطبيق القانون الدولي الإنساني على النازحين بسبب المنازعات المسلحة دون غيرهم كالنازحين نتيجة الكوارث الطبيعية أو العنف المعمم أو الاضطرابات الداخلية وغيرها.

3- تدخل عديد من المؤسسات والأجهزة الدولية لحماية ومساعدة النازحين على الرغم من عدم اختصاص أي منها صراحة بالاضطلاع بهذه المهمة، فبخلاف اللاجئين الذين تختص المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بإفناذ الحماية الدولية تجاههم، فإنه لا يوجد مؤسسة دولية أو جهاز معين يختص صراحة بحماية ومساعدة النازحين. وعلى الرغم من ذلك فإن الواقع العملي يعكس اهتمام كثير من المؤسسات والأجهزة الدولية بحمايتهم ومساعدتهم وعلى رأسهم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر.

4- بالرغم من أن الأمم المتحدة أنشأت آليات للتنسيق بين مختلف الأجهزة والمؤسسات المعنية لحماية ومساعدة النازحين إلا أن ذلك لم يصل إلى الحد الذي يحقق الحماية والمساعدة المنشودة.

#### ثانياً- التوصيات:

1. ضرورة اعتماد السلطات الوطنية لأطر وطنية شاملة تتعلق بمسائل وضع السياسات والمسائل المؤسسية والقانونية للتصدي لظاهرة النزوح الداخلي طبقاً لما ورد بالمبادئ التوجيهية.
2. ضرورة نظر الدول للمساعدات الدولية الإنسانية التي تقدم للنازحين بحسن نية وإلا تتعسف في رفضها.
3. يتوجب في الوقت الراهن توحيد الجهة المختصة بإفناذ المنهج التعاوني، حيث أن ذلك يعتبر ذا أهمية قصوى في ظل عدم وجود جهاز أو مؤسسة دولية تختص بشؤون النازحين داخلياً.
4. تأسيس مفوضية خاصة جديدة ينحصر اهتمامها بشؤون النازحين والتصدي للإشكاليات التي يعانون منها بكافة دول العالم لحمايتهم ومساعدتهم.

## قائمة المراجع:

## أولاً-الكتب:

- 1- الفار عبد الواحد، القانون الدولي الإنساني، أحكام معاملة أسرى الحرب، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 1999م.
- 2- الفار، عبدالواحد، القانون الدولي الإنساني وعلاقته بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2005م.
- 3- جويلي، سعيد سالم، المدخل لدراسة القانون الدولي الإنساني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003م.
- 4- زناتي، محمد، حماية حقوق الإنسان في إطار الأمم المتحدة، الإطار القاعدي، الإطار المؤسسي.
- 5- شريف عليم، محمد ماهر، موسوعة اتفاقيات القانون العربي الإنساني، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ط6، القاهرة، مصر، 2005م.
- 6- ضوي علي، القانون الدولي العام، الجزء الأول، المصادر والأشخاص، دار الكتب الوطنية، بنغازي، ليبيا، ط2، 2005م.
- 7- عصام، محمد زناتي، حماية حقوق الإنسان في إطار الأمم المتحدة، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، مصر، 1998م.
- 8- علوان محمد، المرسي محمد، القانون الدولي لحقوق الإنسان، المصادر ووسائل الرقابة (الجزء الأول)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2004م.
- 9- كتيب الاهتمام بالنزوح الداخلي، إطار عمل للمسؤولية الوطنية، 2005م.

## ثانياً: المقالات والبحوث

1. الرشيد، أحمد، بعض الاتجاهات الحديثة في دراسة القانون الدولي العام، المجلة المصرية للقانون الدولي، عدد (55)، 1999م.
2. جولدمان، روبرت، تدوين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص النازحين داخلياً، المجلة الدولية للصليب الأحمر، عدد(324)، 1998م.



3. روبرتا كوهين، فرنسيس دينغ، عشر سنوات على صدور المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي، نشرة الهجرة القسرية، (عدد خاص)، 2008م.
4. جان فيليب لا فواتيه، اللاجئين والأشخاص المهجرون، المجلة الدولية للصليب الأحمر، عدد (305)، 3/4/1995م.
5. نشرة الهجرة القسرية، الفاعلون المسلحون غير الدول والنزوح، برنامج دراسات اللاجئين، 2002م.

## ثالثاً: - الوثائق

1. ميثاق منظمة الأمم المتحدة 1945م.
2. اتفاقيات جنيف الأربع لسنة 1949م.
3. البروتوكولان الإضافيان الملحقان باتفاقيات جنيف لسنة 1977.
4. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948م.
5. المعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966.
6. الاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري لسنة 1965م.
7. المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح القسري الداخلي لسنة 1998م.

## رابعاً: - مراجع باللغات الأجنبية

- 1- Biad (A.), Droit international humanitaire, 2 ed, Ellipses, 2006.
- 2- Domestici (met), Aide humanitaire: un Consensus Conflictuel?, Economica, Paris, 1996.
- 3- Hakata (k.), Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de Leur Propre pays, R.G.D.I.P. 2002-3.
- 4- Munuma (J.M.), Les enjeux normatifs et institutionnels de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays R.B.D.I. 2000.
- 5- Walter (Kalin), Flight in Times of War, RICR, Sep. 2001, Vol 83.

## الهوامش:

- 1 - انظر، د. عبد الواحد محمد الغار، القانون الدولي الإنساني، أحكام معاملة أسرى الحرب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص3، سعيد سالم جويلي، المدخل لدراسة القانون الدولي الإنساني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص99.
- 2 - المرجع نفسه، ص99.
- 3 - الفقرة (1)، (2) من م (54) من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف لسنة 1977م.
- 4 - انظر المواد من (55) إلى (59) من اتفاقية جنيف الرابعة والمواد من (69) إلى (71) من البروتوكول الإضافي الأول.
- 5 - انظر، الفقرة الأولى والثانية من المادة (3) المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربعة لسنة 1949م.
- 6 - انظر، نص المادة (49) من اتفاقية جنيف الرابعة.
- 7 - انظر، شريف عتلم ومحمد ماهر، موسوعة اتفاقيات القانون العربي الإنساني، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ط6، القاهرة، 2005، ص360.
- 8 - انظر، أحمد الرشدي، بعض الاتجاهات الحديثة في دراسة القانون الدولي العام، المجلة المصرية للقانون الدولي، 1999، ص83، محمد علوان ومحمد المرسي، القانون الدولي لحقوق الإنسان: المصادر ووسائل الرقابة (ج1) دار الثقافة والنشر والتوزيع، 2004، ص49.
- 9 - انظر، م/2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 و م/2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966م.
- 10 - انظر، إعلان الأمم المتحدة للقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري لسنة 1963م، الإعلان بشأن العنصرية والتمييز العنصري لسنة 1978م، والاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري لسنة 1965م، الاتفاقية الدولية لمنع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها لسنة 1973م، اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، إعلان حقوق الطفل... الخ.
- 11 - انظر، م 13/ فقرة 1/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، م/12 فقرة 1/ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966، م/22 فقرة 1/ من الاتفاقية الأمريكية للإنسان، م/12 فقرة 1/ من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان.
- 12 - انظر، عبد الواحد محمد الفار، القانون الدولي الإنساني وعلاقته بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص99، وما بعدها.
- 13 - انظر، Hakata (K), Versune protection plus effective des personnesdeplacées a linterieur de leurpropre pays, R.G.D.I.P, 2002-3, P.631
- 14 - انظر، فقرة (2) من المبدأ الثاني من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح القسري الداخلي.

- 15 - فقرة (1) من مقدمة المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي.
- 16 - لقد أكدت، الفقرة الثالثة على أن تلك المبادئ (مستوحاة من أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ومنتقاة معها) .
- 17 - المبدأ (5) من المبادئ التوجيهية.
- 18 - كتيب (الاهتمام بالنزوح القسري) في إطار عمل للمسؤولية الوطنية، 2005م، ص12.
- 19 - انظر الفقرة (2) من المبدأ السادس من المبادئ التوجيهية.
- 20 - الفقرة الثانية (ب) من المبدأ (6) تستنتج من مبادئ معاهدة جنيف الرابعة والبروتوكولين الإضافيين فيما يخص حماية السكان المدنيين، انظر، (kalin), Flight in times of war, RICR, SEP.2001, Walter (VOL.83 N° .0, P27.
- 21 - فقرة (1) ، (2) من المبدأ (7) من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح القسري.
- 22 - انظر، (kalin), flight in times of war, Walter سبق ذكره
- 23 - انظر (Domestici (met), Aide humanitaire:un consensus conflictuel? Economist, Paris, 1996, p27.
- 24 - بالرغم من أن رؤساء الدول والحكومات الذين اجتمعوا في القمة العالمية في نيويورك بشهر سبتمبر 2005م اعترفوا بأن المبادئ التوجيهية (إطار عمل دولي مهم لحماية النازحين داخلياً) انظر G.A.RES.60/L.1,123UN DOC A/60/L.1
- 25 - انظر، روبرت جولدمان، تدوين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص النازحين داخلياً، المجلة الدولية للصليب الأحمر، عدد324، 30-9-1998، ص466.
- 26 - انظر، قرار الجمعية العامة A/RES/58/177 الصادر في مارس 2004، بخصوص توفير المساعدة والحماية للنازحين داخلياً، وقرار الجمعية العامة رقم 152/62 فقرة (10) الذي رحبت فيه بتزايد عدد الدول والمنظمات الدولية وغير الحكومية التي تطبق المبادئ التوجيهية وقرار الجمعية العامة رقم 1/60 في مؤتمر القمة العالمي 2005م الذي اقر المبادئ التوجيهية كإطار دولي لحماية النازحين داخلياً وغيرها.
- 27 - تم التأكيد على ذلك بالقرار رقم 51/2003، الصادر عن لجنة حقوق الإنسان في 2003/4/23م وتحديدًا بالفقرة (3) من مقدمته.
- 28 - مثل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة أو منظمة الصحة العالمية... الخ.
- 29 - المادة (22) من ميثاق منظمة الأمم المتحدة تمنح الجمعية العامة سلطة إنشاء ما تراه ضرورياً من الأجهزة الثانوية لمساعدتها في القيام بوظائفها.
- 30 - انظر، تقرير ممثل الأمين العام الخاص بالنزوح القسري رقم E/CN.4/1995/50,6.2.1995,PAR.144.

- 31 - روبرتا كوهين، فرنسيس دينغ، مرور عشر سنوات على المبادئ، التوجيهية للنزوح الداخلي، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص، 2008، ص33.
- 32 - نشرة الهجرة القسرية (عدد خاص) (عشر سنوات للمبادئ التوجيهية)، 2008، ص33.
- 33 - تنص المادة (9) من النظام الأساسي للمفوضية على (يقوم المفوض السامي بالمشاركة في تلك الأنشطة الإضافية، بما في ذلك إعادة الإعادة إلى الوطن وإعادة التوطين، وفق ما قد تقرره الجمعية العامة، في إطار القبول التي تحددها الموارد الموضوعة تحت تصرفه).
- 34 - انظر تفويض الأمين العام للأمم المتحدة الموجه للمفوضية والمتعلقة باضطلاعها بمهام لصالح النازحين، A/RES/48/118.
- 35 - انظر قرار الأمانة العامة للأمم المتحدة رقم 16. A/res/53/125.12.2.1999.par.
- 36 - انظر المادة (5) فقرة (5)، (8) من النظام الأساسي.
- 37 - انظر، جان فيليب لافوابيه، اللاجئون والأشخاص المهجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلة الدولية للصليب الأحمر، عدد (305)، 13 بريل 1995، ص162-180.
- 38 - انظر، المادة (126) من اتفاقية جنيف الثالثة، والمادة (143) من اتفاقية جنيف الرابعة.
- 39 - انظر، المادة (78) من البروتوكول الإضافي الأول.
- 40 - انظر نشرة الهجرة القسرية، الفاعلون المسلحون غير الدول والنزوح، برنامج دراسات اللاجئين، 2002، ص4.
- 41 - انظر، عصام محمد زناتي، حماية حقوق الإنسان في إطار الأمم المتحدة - الأساس القاعدي، الإطار المؤسسي، آليات المتابعة والمراقبة، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، 1998، ص1، 2.
- 42 - انظر، قرار مجلس الأمن رقم (688) 1991/4/5 بشأن حماية السكان في العراق.

## النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي

جمال علي سالم الذيب

كلية الشريعة والقانون العجيلات - جامعة الزاوية

## المقدمة:

تحرص الدول الحديثة على الاهتمام بالوظيفة العامة اهتماماً كبيراً باعتبارها الوسيلة التي تسعى من خلالها الدول إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ومن هذا المنطلق جاء حرص الدول على وضع نظام قانوني دقيق ينظم شؤون التوظيف والموظفين في الأجهزة الإدارية المختلفة من خلال التركيز على تنمية العنصر البشري المتمثل في الموظف العام الذي يعد العمود الفقري لعملية التنمية، والاهتمام بحقوقه المادية والمعنوية والتي منها الترقية التي تعد حجر الزاوية بالنسبة للوظيفة العامة، وعليها يتوقف حسن سير العمل مما يكسبها اهتماماً بالغاً لدى الباحثين.

وقد عنى المشرع الليبي بحق الترقية عناية كبيرة على غرار باقي التشريعات في العالم وتظهر هذه العناية في النصوص التشريعية التي تنظم ضوابط واحكام الترقية وكذلك الضمانات التي اعترف بها المشرع للموظف ازاء قرارات الترقية.

وتتعلق فكرة هذا البحث من الأهمية النظرية والعملية لموضوع الترقية في مجال الوظيفة العامة، نظراً لما لها من أثر بارز في حياة شريحة واسعة من شرائح المجتمع المتمثلة في الموظفين العامين، حيث تعد الترقية من الحوافز التي تشجع الموظف وتدفعه إلى المزيد من البذل والعطاء في سبيل الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي وبما يضمن حسن سير المرفق العام، وكذلك لما تحققه الترقية من تشجيع للموظف في البقاء في خدمة الوظيفة العامة وعدم الانتقال إلى القطاع الخاص أو الهجرة للعمل بالخارج سعياً للحصول على مزايا مادية أفضل. كما تعمل الترقية على تحقيق المصلحة العامة والخاصة معاً حيث تتمثل الأولى في عدم إتاحة فرص الوصول إلى الدرجات الوظيفية العليا لغير أكفأ وأفضل العاملين في الحقل الوظيفي وتتمثل الثانية في تحسين المراكز والأوضاع الوظيفية والشخصية لهؤلاء الموظفين.

وتتمحور اشكالية البحث حول سلطة الادارة في ترقية الموظف العام هل هي سلطة مقيدة تلتزم بمنحها الادارة لمستحقيها كلما توفرت شروطها ام انها سلطة تقديرية، وما هو موقف كل من المشرع والقضاء الاداري الليبي .؟

وتهدف هذه الدراسة إلى بيان أهمية الترقية وأثرها على الحياة المهنية للموظف وكذلك الإدارة، ومحاولة للتعرف على القواعد والأسس التي يتم بموجبها منح الترقية في النظام القانوني الليبي بغية الوصول إلى أوجه القصور التشريعي لنظام الترقية وكيفية معالجته.

وعلى هذا الأساس فإن بحثنا سيتناول موضوع الترقية وفقاً لأحكام قانون العمل رقم 12 لسنة 2010 ولوائحه التنفيذية، وقد اعتمدت في دراسة هذا الموضوع على المنهج الوصفي التحليلي وقمت بتقسيم البحث إلى مطلبين اثنين على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية الترقية وشروطها.

المبحث الثاني: موانع الترقية والرقابة عليها.

**المبحث الأول- ماهية الترقية وشروطها:**

تعتبر الترقية من اهم ما يشغل الموظف العام بعد استكمال اجراءات التعيين ومباشرة العمل، حيث ينصب جل اهتمامه على المزايا والمكاسب التي ا سيتحصل عليها خلال تدرجه الوظيفي ، والترقية تعد بمثابة الطريق الموصل للمستقبل الوظيفي المنتظر .

والاستفادة من الترقية يبقى مرهونا بتحقيق بعض الشروط المنصوص عليها قانونا، وذلك لإعطاء جميع الموظفين فرصة لتطوير حياتهم المهنية .

ولبيان ماهية ترقية الموظف العام وتحديد اهم شروط منحها فإننا قمنا بتقسيم المبحث الى مطلبين اثنين على النحو الآتي:

المطلب الاول / ماهية الترقية واهميتها

المطلب الثاني / شروط الترقية

**المطلب الأول - ماهية الترقية وأهميتها:**

تعد الترقية بالنسبة للموظف العام من ابرز امنياته خلال مساره الوظيفي، حتى يحقق طموحاته المشروعة، فهي تمثل حافزا كبيرا يدفعه للمثابرة في العمل وتجعله يبذل مجهود اكبر في اداء المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، لذلك سنتحدث في ماهية الترقية عن

تعريف الترقية وبيان أهميتها لكل من الموظف والادارة ثم نتطرق بعد ذلك لتكييفها القانوني على النحو الآتي:

### أولاً- تعريف الترقية:

الترقية لغة - تعنى الترقية في اللغة الصعود والارتقاء<sup>(1)</sup> وهي اسم فعل رقي، يرقى، ترقية، ويقصد بها رفع الشخصي أو عدة أشخاص من مرتبة إلى مرتبة أعلى منها.

الترقية فقهاً - تعددت تعريفات فقهاء القانون الإداري للترقية فقد عرفها بعض الفقه المصري على أنها "شغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة في المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة في اختصاصاته الوظيفية"<sup>(2)</sup>، وعرفها بعض الفقهاء الليبيين "بأنها رفع درجة الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة في الوحدة الإدارية التي يتبعها وفي ذات المجموعة التي تتدرج فيها وظيفته، فالترقية تتمثل في انتقال الموظف من درجته الوظيفية التي يشغلها إلى درجة وظيفية أعلى في السلم الوظيفي وما يستتج ذلك من تمتعه باختصاصات وصلاحيات أوسع ومن ثم حصوله على درجة مالية أكبر"<sup>(3)</sup>.

وقد عرفها الفقيه الفرنسي Waline بأنها إصلاح وتحسين في مركز الموظف يرتب له لقباً جديداً وسلطات أوسع ومراتب أعلى ومن خلال التعريفات السابقة نستخلص أن للترقية العديد من الأركان تتمثل في:-

- الانتقال من وظيفة أدنى إلى وظيفة أعلى شاغرة في السلم الوظيفي، وكذلك زيادة في المسؤوليات والاختصاصات.
- تحقيق زيادة مالية.
- انطواء الترقية على معاني المكافأة والتقدير والاعتراف بحسن أداء الموظف المرقى لعمله.

### ثانياً- أهمية الترقية وأهدافها:

يحمل نظام ترقية الموظف العام أهداف سامية تفرضها مبررات قانونية وعملية ومن هذه الأهداف تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد

وتحقيق المصلحة الخاصة المتمثلة في المزايا المادية والمعنوية للموظف العام وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:-

### 1- أهمية الترقية للجهاز الإداري:

أدركت الدول الحديثة أن الجهاز الإداري هو السبيل الأمثل لتحقيق ازدهارها ورفاهيتها وتقدمها لذلك عملت على تحديث هذا الجهاز وتطويره بحيث يتماشى مع التطورات السريعة للحياة المعاصرة حيث أصبح من الثابت أن الجهاز الإداري الذي تحسن الدولة إدارته وتطويره يمكن أن يؤدي إلى نتائج مذهلة تثري الدولة والمجتمع حتى لو كانت إمكانيات هذه الدولة متواضعة، فلإدارة الحسنة مع الإمكانيات المتواضعة يمكن أن تكون في كثير من الأحيان أفضل من الإدارة السيئة مع إمكانيات مادية هائلة<sup>(4)</sup>، وبناءً على ما تقدم فإن لنظام الترقية أهمية كبيرة وأهداف واضحة ضمن إطار الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري أهمها:

أ- أن نظام الترقية يعد من أهم الحوافز الإدارية للتنمية حيث تحفز الترقية الموظف العام إلى بذل أقصى جهده للفوز بالترقية والوصول إلى أعلى درجات السلم الإداري فيضاعف من عمله ويسعى لرفع إنتاجيته وكفاءته وهذا ينعكس إيجاباً على الجهاز الإداري وتحقيق الصالح العام<sup>(5)</sup>.

ب- يسهم نظام الترقية في احتفاظ الجهاز الإداري بالعقول والخبرات والمهارات المتواجدة ضمن إطاره التي أسهمت الدولة في إعدادها وتأهيلها منعاً لتسريبها إلى القطاع الخاص أو خارج حدود الدولة سعياً للحصول على حوافز مادية أفضل<sup>(6)</sup>، يضاف إلى ذلك أن هذا النظام يعمل على تغطية احتياجات الجهاز الإداري بعناصر بشرية من داخل الجهاز الأمر الذي يقلل على ميزانية الدولة نفقات اعداد وتأهيل عناصر بشرية جديدة.

ج- يسهم نظام الترقية أخيراً في وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة وفقاً لما يحمله من كفاءات ومؤهلات علمية وخبرات وظيفية.

وينبغي على السلطة المختصة في ليبيا أن تعمل على تطوير وتحديث الجهاز الإداري من خلال التنمية البشرية وإيجاد منظومة تشريعية متطورة تتماشى مع متطلبات الحياة العصرية.



## 2- أهمية الترقية للموظف العام:

يحقق نظام الترقية العديد من المزايا المادية والمكاسب النفسية والأدبية والثقافية للموظف نحو الآتي :

أ- تحقق الترقية مكاسب مادية تؤدي إلى تحسين المستوى المعيشي والاجتماعي للموظف العام، فزيادة المرتب والذي تترتب عليه ازدياد اختصاصاته وسلطاته الوظيفية قد يكون سبباً في أبعاد الموظف عن استغلال عمله لتحقيق مآرب شخصية وأبعاده عن الأعمال التي تتعارض مع أخلاقيات الوظيفة العامة ويؤدي إلى تحسين مستواه الاجتماعي ويترك الأثر الطيب في نفسه<sup>(7)</sup>.

ب- تؤدي الترقية إلى تحقيق الاطمئنان والاستقرار النفسي وكذلك الاستقرار الوظيفي للموظف العام وتعمل على تنمية قدراته ومعارفه من خلال انخراطه في الدورات التدريبية والتأهيلية التي تعقدتها الإدارات العامة والتي توسع من مدارك وقدرات الموظف الذهنية والعقلية والمعرفية مما يعود عليه بالفائدة في مجال وظيفته وكذلك حياته الخاصة<sup>(8)</sup>.

## ثالثاً- التكيف القانوني للترقية:

هل سلطة الادارة في ترقية الموظف العام سلطة مقيدة تلتزم الادارة بإقرارها لمستحقيها كلما تحققت شروطها ام انها سلطة تقديرية تخضع لتقدير الادارة وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة؟

وللاجابة عن هذا التساؤل سوف نستعرض موقف الفقه ثم موقف المشرع والقضاء الاداري الليبي على النحو الآتي:

## أ / موقف الفقه:

اختلف فقهاء القانون الاداري في التكيف القانوني للترقية فمنهم من يرى في الترقية حقا مكتسبا للموظف ويتزعم هذا الاتجاه الدكتور سليمان الطماوي حيث يقول (القاعدة ان الترقية ليست حقا للموظف ولو استوفى شروطها، وحقه ينحصر في ان تلتزم الادارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية فلا ترقى الا من استوفى الشروط القانونية) ويرى البعض الاخر من الفقه ان الترقية تعد حقا مكتسبا للموظف ، ومن هؤلاء الدكتور انور رسلان الذي

يقول (ان الترقية تعد حقا مكتسبا للموظف العام بما يترتب عليها من نفع له يتمثل في زيادة المرتب وغيره من الحقوق المالية).

#### ب/ موقف المشرع الليبي:

تنص المادة 132 من قانون علاقات العمل على (لا تجوز ترقية الموظف الا الى وظيفة شاغرة تلي الوظيفة التي كان يشغلها) ومن المعلوم ان شغل الوظائف الشاغرة هي مسألة جوازيه للإدارة فلها ان تشغلها بالندب او الاعارة او الترقية. كما تنص المادة 138 الفقرة 1 من القانون المذكور على (يشترط لترقية الموظف ان يكون قد امضى المدة المقررة كحد ادنى للترقية ولا يترتب على انقضاء الحد الادنى أي التزام بالترقية) وهذا يعني في تقديري ان الإدارة لا تلتزم بترقية الموظف حتى ولو تحقق شرط المدة المقررة للترقية . ومن خلال هذه النصوص وغيرها نرى ان المشرع لم يلزم الإدارة بترقية الموظف حتى وان تحققت شروطها وانما الزمها بعدم مخالفة قواعد واجراءات منحها وان لا تتعسف وتسيء استعمال هذه السلطة.

#### ج/ موقف القضاء الإداري الليبي:

جاء موقف المحكمة العليا منسجما مع موقف المشرع حيث تقول المحكمة في احد احكامها "الأصل في الترقية لا يعتبر حقا للموظف لأن القانون لا يوجب الترقية على الإدارة بطريقة الإلزام وإنما ترك لها الترخيص في تعيين الوقت الذي تجريها حسبما تقتضيه المصلحة العامة، لأن ملائمة الوقت الذي تجرى فيه الترقية متروك لتقدير الإدارة بما لا معقب عليها فيه ما دام مسلكها خالياً من إساءة استعمال السلطة"<sup>(9)</sup>. وفي حكم آخر تقول المحكمة "الترقية مما تترخص به جهة الإدارة وليس للموظف إجبارها على ترقيته"<sup>(10)</sup>.

ومن خلال ما ذكر يتبين لنا أن الترقية لا يمكن تصنيفها من ضمن الحقوق الخاصة بالموظف العام، وبناءً على ذلك لا يستطيع الموظف أن يخاصم الإدارة إذا قصرت في منح الترقية إلا إذا خالفت إجراءات منحها.

ونحن نرى من جانبنا أن الترقية لما لها من أهمية كبيرة في المجال الوظيفي للموظف والوظيفة العامة ينبغي على المشرع أن ينص على وجوبها كحق خالص للموظف تلتزم به الإدارة ويحق للموظف إجبارها على منحه ولا يترك لتقدير الإدارة.

### المطلب الثاني - شروط الترقية:

لا يجوز ترقية موظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى إلا بتوفر العديد من الشروط منها ما يتعلق بالموظف العام ، ومنها ما يتعلق بالوظيفة العامة وقد تناول المشرع الليبي هذه الشروط في المادة 138 من قانون علاقات العمل على النحو الآتي:-

#### أولاً - الشروط المتعلقة بالموظف العام:

تتمثل هذه الشروط في شرط المدة والكفاءة واجتياز امتحان الترقية بنجاح وان تتوفر في المرقي الشروط اللازمة للوظيفة المرقي إليها :

#### 1- مضي مدة معينة في الوظيفة الأدنى:

يشترط لترقية الموظف أن يكون قد أمضى الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء في الدرجة التي يشغلها قبل الترقية، وذلك لتمكين الموظف العام من اكتساب الخبرة والممارسة الفعالة للأعمال المتصلة بوظائف كل درجة قبل صعوده المنتظم في درجات السلم الإداري<sup>(11)</sup>.

وبالرجوع إلى اللائحة التنفيذية لقانون العمل رقم 12 لسنة 2010 فقد نصت المادة (102) على الحد الأدنى للترقية على النحو الآتي:

أ- من الدرجة الأولى حتى العاشرة أربع سنوات.

ب- من الدرجة العاشرة حتى الدرجة الحادية عشر خمس سنوات.

ج- من الحادية عشر فما فوق غير محددة المدة.

ويترتب على شرط مضي الحد الأدنى للترقية نتيجتين:

**الأولى:** لا يستحق الموظف الترقية بمضي المدة بموجب القانون وإنما يدخل ضمن ممن تترخص الإدارة بترقيتهم إذا كانت الوظيفة المرقي إليها شاغرة، وهذا ما نصت عليه المادة 138 من القانون بقولها "ولا يترتب على انقضاء الحد الأدنى أي التزام بالترقية"، وقد أكدت على ذلك المحكمة العليا في أحد أحكامها بقولها "أن من المقرر إن الترقية ليست حقاً ولا

فرضاً لازماً على جهة الإدارة أن تجريها بمجرد انقضاء الحد الأدنى للترقية وإنما هي سلطة تستعملها عندما ترى موجباً لذلك<sup>(12)</sup>.

**الثانية:** شرط الحد الأدنى للمدة لا ينطبق في حالة الترقية التشجيعية، حيث تنخفض المدة إلى النصف وهذا ما نصت عليه المادة 140 من قانون العمل التي قالت (تجوز ترقية الموظف ترقية تشجيعية إذا أمضى نصف الحد المقررة للترقية في الوظيفة التي يشغلها).

2- أن يكون مستوفياً للشروط اللازم توافرها لشغل الوظيفة المراد ترقيته إليها: حيث يشترط في المرقي أن تتوفر فيه الشروط العلمية والفنية التي تتطلبها الوظيفة المرقي إليها وإلا جاز تعيين غيره من خارج الموظفين إذا تعذر شغل الوظيفة بأي وسيلة أخرى.

3- أن يجتاز الامتحان المقرر للترقية بنجاح: يشترط أحياناً المشرع لإجراء الترقية أن يجتاز المرقي الامتحان المقرر للترقية وفي هذه الحالة لا تستطيع الإدارة أن تتجاوزته وتقوم بالترقية بمخالفته بل يصبح الامتحان واجباً على الإدارة من أجل المفاضلة بين الموظفين.

4- أن يحصل الموظف على تقدير كفاءة جيد جداً فما فوق لأخر ثلاث سنوات. الكفاءة الوظيفية هي تكريم وتقدير للموظف المعنى بها فالموظف غير الكفؤ بموجب تقاريره الدورية ينبغي أن تحجب عنه الترقية. وتحدد درجة كفاءة الموظف بناءً على تقارير الخدمة السنوية والتي تعد من قبل الرئيس المباشر للموظف. وإذا زاد عدد المرشحين للترقية عن الوظائف الشاغرة فلمن تكون الأولوية؟

**تجيب عن ذلك المادة 141 من قانون العمل بقولها:**

- إذا كانت الترقية نتيجة اجتياز الامتحان المقرر للترقية فتكون الأولوية على أساس نتيجة الامتحان، فإن تساوت تكون على أساس تقرير الكفاية فإن تساوت تكون على أساس الأقدمية.

- إذا كانت الترقية بدون امتحان فتكون الأولوية على أساس تقارير الكفاية فإن تساوت تكون على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.

وقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون العمل كيفية الترقية على أساس الكفاية حيث نصت المادة 2/101 (تكون الأسبقية للحاصلين على درجة ممتاز في السنتين الأخيرتين ثم الحاصلين على درجة ممتاز في أحدهما وجيد جداً في الأخرى مع تقديم الحاصل على

ممتاز في السنة الأخيرة ثم الحاصل على جيد جداً فيهما) وفي حالة تساوى درجات الكفاية يقدم الموظف الأقدم على الأحدث؛ وإذا تجاوزت الإدارة الأقدم إلى الأحدث فإن تصرف الإدارة يكون مخالفة تفتح لصاحب المصلحة الحق في الطعن على قرارات الترقية التي تصدرها الإدارة بالمخالفة للقانون، ويكون قرارها مهدد بالإلغاء، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في أحد أحكامها بقولها (لقد سلم القضاء الإداري للموظف الأقدم بحق الطعن في ترقية الموظف الأحدث لأن مصلحة الطاعن محققة في إلغاء القرار فيما اشتمل عليه من ترقية هؤلاء الأشخاص إذ سيترتب على ذلك زوال أسبقيتهم في ترتيب الأقدمية كما سيتيح له فرصة أوسع للترقية)<sup>(13)</sup>.

والسؤال الذي يمكن طرحه هنا كيف نضم المشرع الليبي حساب الأقدمية؟

**تجيب عن ذلك المادة 136 من قانون العمل بقولها:**

- 1- إذا كان شغل الوظيفة لأول مرة نتيجة اجتياز الامتحان المقرر لشغلها، تحدد الأقدمية على أساس نتيجة الامتحان.
  - 2- إذا شغل الوظيفة لأول مرة دون إجراء الامتحان فتحدد الأقدمية على أساس الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً فالأكثر سناً.
  - 3- إذا كان شغل الوظيفة بطريقة الترقية بناء على نجاح في الامتحان المقرر للترقية حددت الأقدمية على أساس البند الأول أما إذا كان بدون امتحان حددت الأقدمية على أساس الأقدمية الأقدمية في الوظيفة، وفي حالة التساوي يطبق حكم البند (ب) من هذه المادة.
  - 4- وإذا كانت للموظف مدة خدمة سابقة حسبت له أقدمية اعتبارية في الوظيفة.
  - 5- أن يصل مرتب الموظف المرقى إلى نهاية مربوط مرتب الوظيفة التي يشغلها.
  - 6- أن تتم الترقية ممن له صلاحية إصدار قرار شغل الوظيفة المرقى إليها.
- وقد نصت المادة 131 من قانون العمل على الجهات المختصة بإصدار قرار شغل الوظائف على النحو الآتي:
- أمانة مؤتمر الشعب العام بالنسبة للعاملين بها والجهات التابعة لها - سابقاً - والتي يقابلها رئاسة مجلس النواب.

- اللجنة الشعبية العامة بالنسبة للعاملين بها والجهات التابعة لها - سابقاً - يقابلها مجلس الوزراء .

- اللجان الشعبية العامة للقطاعات - سابقاً - يقابلها الوزارات.

### ثانياً - الشروط المتعلقة بالوظيفة العامة:

لا يرقى الموظف الا الى وظيفة شاغرة وان تكون الترقية من سلطة مختصة وفقاً للاتي:

1- أن توجد وظيفة شاغرة تلي مباشرة الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المراد ترقيته. فلا تتم الترقية إلى وظيفة مشغولة فيصبح على رأس الوظيفة الواحدة موظفان لما في ذلك من خلل في التنظيم الإداري السليم للوظائف العامة، وإن تكون الوظيفة الجديد مواتية للوظيفة السابقة ولعل الحكمة من ذلك هي تمكين الموظف من اكتساب الخبرة والمهارة اللازمة من خلال مروره بكافة درجات ووظائف الوحدة الإدارية.

2- أن تكون ترقية الموظف في ذات المجموعة الوظيفية التي تتدرج فيها وظيفته، وذلك من أجل لمحافظة على مبدأ التخصص وفتح مجال التنافس بين أعضاء المجموعة الواحدة فينبغي الحرص على عدم ترقية الموظف إلى وظيفة مغايرة لتخصصه قد لا يحسن القيام بأعبائها.

### المبحث الثاني - موانع الترقية والرقابة عليها:

إذا توفرت للموظف العام الشروط القانونية اللازمة للترقية ينبغي على الإدارة ان تصدر قرار الترقية ولا ترجئه دون سبب وان كان لها سلطة تقديرية في هذا السياق ، كما ان المركز القانوني للموظف لا ينشئ بمجرد توفر شروط الترقية تلقائياً وانما ينشئ هذا المركز ويحدث اثره بصدور قرار الترقية من الجهة المختصة ووفقاً للاجراءات القانونية المتبعة ، ولكن قد يتعذر على الإدارة المختصة اصدار قرار الترقية رغم توفر شروطها وذلك لوجود موانع تحول دون الترقية، وقد تتوفر الشروط وتتقي الموانع ولكن الإدارة قد ترتكب بعض الاخطاء مما يجعل قراراتها بشأن الترقية غير مشروعة مما يجعلها خاضعة للرقابة الادارية والقضائية لذلك فقد تطلب تقسيم هذا المبحث الى المطلبين التاليين :

المطلب الاول/ موانع الترقية

المطلب الثاني/ الرقابة على قرارات الترقية

### المطلب الأول- موانع الترقية:

قد تعترى الموظف أثناء مسيرته لوظيفية بعض الموانع التي تحول دون ترقيته وتمنع الإدارة من إصدار قرارات الترقية وإلا اعتبر تصرفها باطلاً وعديم الأثر. وهذه الموانع منها ما يؤجل منح الترقية حتى تزول اسباب التأجيل كحالة العقوبة التأديبية التي لا تتجاوز 3 سنوات، او الاحالة على المحاكمة التأديبية او الجنائية، ومنها ما يؤدي الى الحرمان من الترقية كحالة حصوله على تقرير كفاية ضعيف.

وفيما يلي تفصيل هذه الموانع :

### اولا- حصول الموظف على تقارير أداء منخفضة:

يحرم الموظف من الترقية إذا تحصل على تقريرين متتاليين بدرجة كفاية أقل من جيد أي بدرجة متوسط أو ضعيف<sup>(14)</sup>.

حيث تؤثر التقارير السنوية المنخفضة سلباً على ترقية الموظف العام وتعنى التقارير السنوية السيئة عدم قدرة الموظف العام على تقلد وظيفة أعلى من وظيفته الحالية ذات اختصاصات وسلطات ومسؤوليات أكبر، وقد يكون القصد من هذا المنع حث الموظفين على تجنب الحصول على تقارير أداء منخفضة والعمل على تحسين أدائهم الوظيفي كي لا يحرّموا من الترقية.

### ثانيا- إذا وقعت على الموظف عقوبة الحرمان من الترقية كعقوبة تأديبية:

نصت المادة (160) من الباب الرابع من القانون 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل على العقوبات التي يجوز لمجلس التأديب توقيعها على الموظف عند إخلاله بواجبات وظيفته ومن بينها الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات أيّاً كانت الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف، ويؤخذ على هذا المانع إن المشرع الليبي لم يحدد الذنب الإداري الذي يترتب على فعله حرمان الموظف من الترقية خلال المدة المذكورة وذلك لأن العقوبات التأديبية ليست واردة على سبيل الحصر لذلك ترك امر تقديرها للسلطات التأديبية التي قد تسيء استعمال هذه السلطة .

## ثالثاً- الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية:

حيث نصت المادة (162) من قانون العمل الليبي على عدم جواز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو إذا كان موقوفاً عن العمل خلال مدة الإحالة أو الإيقاف على أن تحجز له درجة الوظيفة التي كان يستحق الترقية إليها وذلك إلى أن تنتقضي سنة من تاريخ الإحالة أو إلى أن يبيث في الدعوى أيهما أسبق، فإذا اسفرت الإجراءات عن عدم إدانته وجبت ترقيته إلى الوظيفة المحجوزة، وإذا كانت مدة الحجز قد انقضت رقى إلى أي وظيفة خالية بالوحدة الإدارية من ذات درجة الوظيفة التي كان يستحق الترقية إليها وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تندرج تحتها وظيفته، وإلا رقى إلى مثل هذه الوظيفة بصفة شخصية على أن يسوى وضعه على أول وظيفة تخلو من ذات الدرجة والمجموعة الوظيفية.

وقد يكون المشرع الليبي قد ابتغى من هذا المانع تحقيق أمرين:

**الأول:** أن تكون هذه العقوبة رادعة بحيث لا يرقى الموظف إذا ثبت عليه الجرم المحال من أجله إلى التأديب.

**الثاني:** باعتبار الترقية تمثل أحد وسائل شغل الوظيفة العامة، فأراد المشرع أن يحتاط في حال اتهام الموظف بأي جريمة جنائية أو تأديبية لأن من شروط شغل الوظائف العامة أن لا يكون الموظف محكوماً عليه بجريمة جنائية أو مفصول بقرار تأديبي، وحتى لا تتعسف الإدارة في استعمال هذا المانع كذريعة في مواجهة الموظف فقد قيدها المشرع بقيدين:

**الأول: القيد الزمني:** وهو أن لا يتجاوز الحرمان من الترقية سنة من تاريخ الإحالة، فإذا انقضت سنة من هذا التاريخ دون الفصل في الموضوع ألزمت الإدارة بترقية الموظف إذا كان مستحقاً لها.

**الثاني:** وهو قيد موضوعي يتمثل في ضرورة البث في الدعوى (تأديبية كانت أو جنائية) فإذا انقضت سنة دون البث في الدعوى وجب ترقية الموظف، وقد يكون الهدف من ذلك هو محاربة التهاون الإداري، وإلزام الإدارة بالتسرع في إجراءات المحاكمة التأديبية للموظفين، وحتى لا تتخذ مثل هذه الإجراءات من قبل الإدارة في تحقيق أهداف لا تمس بأي صلة للمصلحة العامة<sup>(15)</sup>.



**رابعاً- الحبس الاحتياطي أو تنفيذ حكم جنائي:**

تنص المادة (158) من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على أن "كل موظف يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي سقط حقه في مرتبه طوال مدة الحبس ولا تحسب هذه المدة في أقدمية الدرجة أو استحقاق العلاوة السنوية أو الإجازة، أما إذا كان الحبس احتياطياً فيوقف صرف نصف مرتب الموظف مدة الحبس على أن يصرف له النصف الآخر أن أسفرت الإجراءات عن عدم إدانته".

الوقف أو الحبس الاحتياطي هو إجراء احتياطي مؤقت غايته تنحية الموظف عن أعمال وظيفته بصفة مؤقتة ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان عدالة وموضوعية المحاكمة وإقصائه عن وظيفته لكي لا يؤثر قيامه بالعمل على مجريات القضية أو التحقيق فيها<sup>(16)</sup>.

**خامساً-** يمنع عن الإدارة ترقية الموظف المنقول خلال سنة من تاريخ نقله إذا كان من شأن هذه الترقية أن تفوق على أحد زملائه في الجهة المنقول إليها فرصة الترقية خلال السنة المذكورة، ولا يسرى هذا المنع على من كان نقله بسبب نقل وظيفته أو إلغائها أو إلى إحدى وظائف الإدارة العليا أو كان الموظف المنقول موفداً للدراسة أو التدريب أو التجنيد ولم توجد عند عودته بالوحدة الإدارية التي أوفدته وظيفة خالية من ذات درجته ومجموعته الوظيفية.

**سادساً- الإحالة تحت تصرف الخدمة:**

الإحالة تحت تصرف الخدمة أو ما يسمى "بلاستيداع" يعني أبعاد الموظف عن الاضطلاع بأعباء وظيفته كلية لمدة معينة ثم يتقرر مصيره في نهاية هذه المدة إما بإعادته إلى وظيفته أو إلى وظيفة أخرى وإما بفصله نهائياً من الخدمة. وتعد حالة الاستيداع من الحالات التي يحرم فيها الموظف من المزايا المالية المرتبطة بالوظيفة والتي منها الترقية وذلك خلال مدة الإحالة.

**المطلب الثاني- الرقابة على قرارات الترقية:**

يكتسب قرار الترقية مشروعيته من خلال استناده إلى القوانين واللوائح التي يصدر بموجبها ويترتب على صدوره تعديل في المركز القانوني للموظف العام، لذا يتعين على الإدارة اتباع الإجراءات القانونية السليمة التي يتطلبها القانون عند إصدارها لقرارات الترقية، ونظراً لما تشكله الرقابة بنوعها الإدارية والقضائية من ضمانة لحقوق الموظف ضد تعسف

الإدارة فقد قرر المشرع خضوع قرارات الترقية كغيرها من القرارات الإدارية لهذه الرقابة وهذا ما سوف نبحثه على النحو الآتي:

### أولاً- الرقابة الإدارية:

تقوم الإدارة بمراقبة أعمالها وتصرفاتها من خلال المراجعة والتدقيق لقراراتها فإذا ما تبين لها إنها أخطأت تقوم بسحب قرارها أو تعديله أو إلغاه، وقد تكون الرقابة الإدارية في شكل تظلم يقدمه صاحب المصلحة في القرار الذي أضر به، حيث يقدمه إلى مصدر القرار أو إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار أو إلى لجنة التظلمات الإدارية، وقد أعطى المشرع الليبي في القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون أعطى للموظف الحق في التظلم من قرارات الترقية التي أضررت بمصلحته أمام لجنة التظلمات المنصوص عليها في القانون المذكور، والتي لها أن تلغي القرار كلياً أو جزئياً أو تجرى التسوية بما يتفق وأحكام القانون ويكون قرارها مسبباً ونهائياً.

حيث نصت المادة 3 من القانون المذكور على:

(تشكل لجنة التظلمات بقرار من اللجنة الشعبية العامة للعدل-سابقاً- وتختص بنظر التظلمات من القرارات الادارية النهائية المرفوعة من الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية .... وللجنة ان تلغي القرار كلياً او جزئياً او تجري التسوية بما يتفق واحكام القانون ويكون قرارها مسبباً ونهائياً ) .

فكلما توفرت شروط الترقية ينبغي على الإدارة ترقية موظفيها الذين تنطبق عليهم شروط الترقية دون تمييز وهذا ما أكدت عليه المحكمة العليا بقولها "يجب على الجهة الموكول إليها التعيين أو الترقية مراعاة الشروط المذكورة في القانون سواء كانت هذه السلطة مجلس الوزراء أو لجنة الخدمة المدنية، كما أن الترقية أو التعيين يجب أن يتم بعد استعراض الأسباب التي استندت إليها جهة الإدارة في قراراتها حتى يكون للموظفين وللمحاكم سلطة الرقابة على تنفيذ القوانين"<sup>(17)</sup>.

وقد نصت المادة 181 من قانون العمل على بطلان قرارات الترقية التي تكون مخالفة لشروط الترقية وتسحب هذه القرارات من الجهة التي اصدرتها ولا تتحصن بمضي المدة او

استفائها للشروط المطلوبة بعد صدورها مع عدم الإخلال بمساءلة المسؤول عن إصدارها تأديبياً وفقاً لأحكام هذا القانون.

وفي الحديث عن جدوى الرقابة الإدارية فإننا نتفق مع من يرى أن هذه الجدوى مرتبطة بحسن نية الإدارة ورغبتها الصادقة في إصلاح أخطائها.

### ثانياً: الرقابة القضائية:

تعد رقابة القضاء على قرارات الترقية من أهم وأكثر صور الرقابة فعالية وذلك لما يتميز به القضاء من استقلال وحياد عن السلطة التنفيذية، وقد منح المشرع الليبي في القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الموظف العام الحق في الطعن بالإلغاء أو التعويض أو بالأمرين معاً على القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالترقية في الوظائف العامة والمخالفة للقوانين واللوائح وذلك أمام دوائر القضاء الإداري وقد أكدت المحكمة العليا الليبية على هذا الحق بقولها "من المسلم قانوناً أن الترقية ليست حقاً للموظف كقاعدة عامة إلا أن من حقه الطعن على قرارات الترقية التي تتم بالمخالفة للقانون إذا كان من شأنها أن تلحق به ضرراً ولو محتملاً"<sup>(18)</sup>.

ويلاحظ أن رقابة القضاء الإداري لقرارات الترقية تشمل الآتي:

**1/ محل قرار الترقية:** رقابة القضاء الإداري لمحل القرار هي رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار للقواعد القانونية النافذة بان يكون الاثر المترتب على القرار ممكناً وجائزاً قانوناً، فلو اصدرت الإدارة قراراً بترقية احد الموظفين خلال الفترة التي يوقف فيها القانون الترقية كان يكون الموظف محالاً للمحاكمة الجنائية، فان قرارها يكون غير مشروعاً لعباً في محله .

**2/ مدى صدوره من الجهة المختصة قانوناً (ركن الاختصاص):** تشمل رقابة القضاء لركن الاختصاص حيث يجب ان يكون قرار الترقية صادر من الجهة المخولة قانوناً باصداره والا كان قرارها معيباً بعبء عدم الاختصاص وهو عيب يتعلق بالنظام العام يجوز للمحكمة ان تثيره من تلقاء نفسها.

**3/ أن تكون غايته المصلحة العامة (ركن الغاية):** يجب ان تكون غاية الإدارة من قرار الترقية تحقيق الصالح العام اما اذا انحرفت عن هذا الهدف كان قامت بترقية موظف غير

مؤهل للترقية أو امتنعت عن ترقية موظف جدير بالترقية وقامت بترقية موظف آخر مكانه فان قرارها يكون معيبا بغيب الانحراف بالسلطة ويخضع لرقابة القضاء الإداري .

4/ مشروعية الإجراءات الإدارية السابقة للترقية والتي من شأنها التأثير على المركز الوظيفي للموظف العام عند إجراء ترقيته.

وقد أكدت المحكمة العليا على حق الموظف العام في الطعن في قرارات الترقية التي تتم بالمخالفة للقانون إذا كان من شأنها أن تلحق به ضرراً ولو محتملاً، وسلم القضاء بحق الموظف الاقدم بحق الطعن في الموظف الأحدث لأن مصلحة الطاعن محققة في إلغاء القرار فيما اشتمل عليه من ترقية هؤلاء الأشخاص، إذ سيرتب على ذلك زوال اسبقيتهم من ترتيب الأقدمين من طريقه، كما سيتيح له فرصة أوسع للترقية<sup>(19)</sup>، ويلاحظ أن اختصاص دوائر القضاء الإداري أثناء نظر طعون الترقية يقتصر على التحقق من مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه ومن ثم الحكم برفض الدعوى أو إلغاء القرار في حالة عدم مشروعية ولا تملك الحق في إجبار الإدارة بترقية الموظف.

وأخيراً يمكن القول بأن الرقابة القضائية أفضل وأنجع من الرقابة الإدارية لأن من يقوم بهذه الرقابة هم أشخاص مؤهلين علمياً وقضاة متخصصين عملياً لكونهم عاشوا في رحاب القضاء، ونهلوا من معينه، ولأن القضاة أكثر خبرة ودراية وحيدة من رجال الإدارة.

#### الخاتمة:

استعرضنا من خلال هذا البحث النظام القانوني لترقية الموظف العام وفقاً لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، وقد توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات نوردتها على النحو الآتي:-

#### - النتائج:

1- تعد الترقية من أهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام خلال مسيرته المهنية، وذلك بالنظر إلى الأهمية الكبرى التي تحققها في إطار الوظيفة العامة سواء بالنظر للموظف العام أو بالنسبة للإدارة العامة، فهي تسعى إلى تحفيز الموظفين وتشجيعهم على العمل والأداء الجيد وخلق روح التنافس بينهم وزرع الأمل في نفوسهم للتقدم في مستويات السلم

- الإداري والمنافسة على تولى مسؤوليات أكثر أهمية، ولتحقيق ذلك لابد من الاعتماد على مبدأ المساواة بين الموظفين المترشحين واعتماد مبدأ الكفاءة والأقدمية.
- 2- موانع الترقية هي أسباب محددة مسبقاً من قبل المشرع وقد وردت هذه الموانع على سبيل الحصر وبشكل مؤقت فلا تقرر إلا بنص، وقد تكون الغاية من هذه الموانع هو حث الموظف على الحيلولة دون الوقوع فيها وحتى لا يخسر المزايا التي تحققها الترقية.
- 3- حماية لحقوق الأفراد من تعسف الإدارة فقد منح المشرع للموظف العام الحق في سلوك طريق التظلم الإداري أو الطعن القضائي على قرارات الترقية المخالفة للقوانين واللوائح.
- التوصيات:

- 1- يوصى الباحث بضرورة وضع نظام قانوني حديث ومتطور للترقية يتماشى مع التطور السريع للإدارة.
- 2- نوصى بضرورة الاهتمام بالموظف المراد ترقيته من خلال إقامة دورات تدريبية وتكوينية للرفع من كفاءة الموظف وقدراته المهنية.
- 3- الرفع من مستوى كفاءة المكاتب القانونية بالمؤسسات العامة للدولة.
- 4- فصل قانون العمل عن قانون الوظيفة العامة لاختلاف طبيعة ومجال كل من القانونين.
- 5- نوصى أخيراً المشرع الليبي أن يجعل من الترقية حقاً خالصاً للموظف العام تلتزم الإدارة بمنحها كلما توفرت شروطها ويحق للموظف مساءلتها ومحاسبتها كلما اهملت أو تأخرت في منحها بدون مبرر.

## الهوامش:

- 1 المعجم الوسيط، إصدار مجمع اللغة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ص380.
- 2 سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973م، ص503.
- 3 محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري، الطبعة السادسة، المكتبة الجامعة الزاوية، 2010م، ص433.
- 4 زينب عبدالفتاح الغنيمي، ترقية الموظف العام في فلسطين، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الأردن، 2001م، ص36.
- 5 طلبة، عبدالله والأحمد نجم، القانون الإداري، 2005، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الأولى، ص110.
- 6 عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة، ص216.
- 7 ابو جابر جلوريا، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 2001م، ص35.
- 8 ليلي نقلا، الترقيات في نظام الموظفين في لبنان، بيروت، 2005م، ص54.
- 9 طعن إداري رقم 8/7-5-6-1964، م.م.ع، السنة الأولى، العدد الأول، ص23.
- 10 طعن إداري رقم 10/5، 4-5-1964 م.م.ع، السنة الأولى، العدد الثاني، ص12.
- 11 سعود وليد القاضي، ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى، 2012م، ص199.
- 12 طعن إداري رقم 42/86 ق 10-1-1999، الباحث الالكتروني.
- 13 طعن إداري رقم 9/7 - 9-5-1964، م.م.ع، السنة الأولى، ع3، ص7.
- 14 محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص438.

- 15 د. محفوظ علي تواتي، أحكام ترقية الموظف العام في القانون الليبي، ص 326  
بحث منشور على الانترنت في مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراته.
- 16 خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام، رسالة ماجستير،  
جامعة الشرق الأوسط، 2011-2012، ص 87.
- 17 طعن إداري 8/7 ق - 16-5-1964، ص 323.
- 18 طعن إداري 8/7 ق مشار إليه سابقاً.
- 19 محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ص 442، مرجع سابق.