المواجهة الوطنية لتحديات عولمة التشريع

القاضي الدكتور/ سري محمود صيام
رئيس محكمة النقض و رئيس مجلس القضاء الأعلى الأسبق
بجمهورية مصر العربية

تقديم وتقسيم :

فى ثوب قشيب ، وإخراج أنيق ، صدر العدد الأول من مجلة «القانونية» ، فى أحضان هيئة التشريع والإفتاء القانونى بمملكة البحرين الشقيقة ، وقد طالعت بكل السرور والتقدير ما حوته من بحوث رصينة ، ومتابعات قانونية مفيدة ، ومقالات باللغتين العربية والإنجليزية مثرية ، وازدادت سعادتى بما تفضل به المستشـار الجليل رئيس التحرير والمستشارون الأجلاء أعضاء هيئة التحرير ، بما أتاح لى شرف أن يكون البحث الذى بعثت به إلى المجلة هو أول البحوث المنشورة فى نشأتها التى كانت وكأنها فى عنفوان صباها .

وقد حفزنى ما سلف إلى أن يكون إسهامى فى مجلة « القانونية » موصولاً، مهما كلفنى ذلك من وقت أثق فى جنى القارئ ثمرته ، أو من جهد ينفع ، يقينى أن جزاءه عند الله محقق فى حالى الصواب والخطأ ، وأن تستمر كتابتى فى مجال التشريع حتى يكتمل تناول مناحيه وهى عديدة ، والإلمام بموضوعاته وهى متنوعة متكاملة ، وبحسبانه ، وكما سبق أن أسلفت فى تقديم البحث الذى سلف نشره بعنوان « المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع » هو أحب الموضوعات إلى نفسى ، وأدناها إلى تخصصى وخبرتى العملية الطويلة . ويتناول البحث الذى أتشرف بإعداده للنشر ، ضمن سلسلة بحوث أتمنى أن تتواصل ، إذا كان فى العمر بقية « موضوع » المواجهة الوطنية لتحديات عولمة التشريع ، وذلك فى مباحث أربعة : يعنى أولها بتحديات عولمة التشريع ويختص الثانى ببيان «أهداف المواجهة الوطنية لتحديات عولمة التشريع »، ويتكفل الثالث بعرض وسائل وآليات المواجهة الوطنية لتحديات العولمة ، ويختص الرابع ببيان أهم الاتفاقيات الدولية الشارعة فى مجال المواجهة الوطنية لتحديات العولمة ، وذلك على النحو الآتى:

المبحث الأول
تحديات عولمة التشريع

تناول البحث المنشور فى العدد الأول من هذه المجلة تحت عنوان «المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع»،

أن القانون بالمعنى الواسع متعدد المصادر والصور ، وأن هذه المصادر والصور تتنوع بين مصادر وصور غير مكتوبة ، ومن أمثلتها العرف وقواعد العدالة ومبادئ القانون الطبيعى ، وبين مصادر وصور مكتوبة يطلق عليها «التشريع» وهو أهم تجليات القانون ، وأن التشريع هو حجر الزاوية فى تنظيم المجتمعات الإنسانية كافة وعلى مختلف الأصعدة .

كما سلف البيان فى المبحث المشار إليه ذاته ، أن التشريع فى تطوره على مر العصور انتقل من الاعتماد على مبدأ قومية التشريع بما تعنيه من ارتكازه على الذاتية الحضارية والثقافية والاجتماعية والواقع المعاش فى المجتمع الذى يتكفل التشريع بتنظيم شئونه وينهض بضبط إيقاع حركته ، إلى عالمية التشريع التى تركز على القيم والمفاهيم المشتركة التى تجمع البشر وتدعو إلى نموذج ثقافى وحضارى جديد ، وتحول التشريع إلى وسيلة مهمة من وسائل الضبط الاجتماعى الدولى ، نتيجة تحول الكثير من الظواهر السلبية من ظواهر وطنية وإقليمية إلى ظواهر سلبية دولية ، تحتاج لمواجهتها إلى وضع النصوص التشريعية الوطنية التى تتكفل بتحديد التدابير اللازمة لمكافحة هذه الظواهر ، وتعنى ببيان صور السلوك المؤثمة وبتنظيم أحكام التعاون الدولى والإقليمى والثنائى فى مجال القضاء على الظواهر المشار إليها أو الحد منها إلى أقصى حد مستطاع .

ويتم ما سلف جميعه وفق نماذج موحدة تتكفل بصياغتها الاتفاقيات وسائر المواثيق الدولية التى أدت عولمة التشريع إلى إدراجها تحت مسمى « الاتفاقيات الدولية الشارعة » .

وتقديرًا للدور المهم الذى تؤديه هذه الاتفاقيات فى تحقيق التعاون المنشود على مختلف الأصعدة فإن العالم لم يقنع بمجرد تصديق الدول عليها أو الانضمام إليها ، بل انتقل إلى مرحلة المتابعة المنهجية فى خصوص إنفاذ الدول الأطراف لأحكام هذه الاتفاقيات ، والوفاء بما تفرضه من التزامات وفرض الجزاءات على صور القعود عن القيام بهذه المقتضيات والواجبات الدولية .

والجدير بالبيان ، أن وثيقة إصدار دستور مملكة البحرين المعدل بتاريخ ١٤ من فبراير سنة ٢٠٠٢ ، على السياق الذى سبق ذكره فى البحث السابق المنشور بالعدد الأول من هذه المجلة ، قد أوردت ما يعكس الفهم الصحيح لمتطلبات عولمة التشريع ، بقولها «... كان من الضرورى أن نمد السمع والبصر إلى كل تراث الإنسانية شرقًا وغربًا ، لنقتطف منه ما نراه نافعًا وصالحًا ومتفقًا مع ديننا وقيمنا وتقاليدنا وملائمًا لظروفنا ، اقتناعًا بأن النظم الاجتماعية والإنسانية ليست أدوات أو آلات جامدة تنتقل دون تغيير من مكان إلى آخر، وإنما هى خطاب إلى عقل الإنسان وروحه ووجدانه ، تتأثر بانفعالاته وظروف مجتمعه » .

ويعبر ما سلف إيراده نقلاً عن وثيقة إصدار دستور مملكة البحرين – على السياق المتقدم – عن إدراك واعٍ لأهمية التجاوب مع تحديات عصر الاتفاقيات الدولية الشارعة الذى نعيشه ، والتفطن لجسامة مسئولية تحقيق هذا التجاوب دون مجاوزة تخوم ثوابت الدين والقيم والتقاليد والظروف السائدة فى المجتمع الذى يتكفل التشريع بتنظيم شئونه ، فى إطار من التجاوب مع الظروف والتحديات الإقليمية والدولية الراهنة، وتلقى هذه المسئولية عبئًا ثقيلاً على المشتغلين بالتشريع الوطنى يتطلب جهدًا دؤوبًا لتعظيم الكفاءات القادرة على حمل هذه المسئولية وفق أطر دولية ومن خلال حرص واعٍ على الحفاظ على الهوية الوطنية

وصون القيم الدينية ، والمبادئ الأخلاقية ، والمصالح المحلية .

ويعكس دستور مملكة البحرين المعدل ذاته ، تقديرًا صريحًا لمقتضيات العولمة ، ومن أدوات إعمال هذه المقتضيات التشريع ، بل إنه أجل هذه الأدوات شأنًا ، ومن شواهد هذا التقدير ، ما تنص عليه المادة (٦) من هذا الدستور من أن الدولة تسهم فى ركب الحضارة الإنسانية ، وما حرصت عليه المادة (١٨) من تأكيد أن الناس سواسية فى الكرامة الإنسانية ، ويذكر لهذا الحكم الذى يقرر المبدأ العالمى المنصوص عليه فى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ ، أنه شمل عموم الناس ، ولم يقتصر على المواطنين ، وقد ترقى هذا الحكم بهذا المبدأ الأصيل من مبادئ حقوق الإنسان ، فرفعه إلى مصاف المبادئ الدستورية التى تفرض إلزامها على ما يصدر من تشريعات فى مملكة البحرين بحيث تستحيل مجاوزته .

وفضلاً عما سلف فإنه مما ينبئ عن التقدير المشار إليه سلفًا النص فى المادة (٣٧) من الدستور ذاته على أن تكون للمعاهدات قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها فى الجريدة الرسمية ، وكذلك النص فى البند (أ) من المادة (١٢١) على أنه « لا يخل تطبيق هـذا الدستـور بما ارتبطت به مملكة البحرين مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات واتفاقات ».

وقد أشارت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل سالف البيان، إلى مواجهة التحديات المقبلة مع كل المستجدات على الصعيد العالمى من التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتشريعية ، والنص على التطورات التشريعية بالغ الدلالة على الوعى الرشيد بتحقيق المواءمة التشريعية الوطنية مع تحديات عولمة التشريع والتى يتناولها هذا البحث .

وفى النطاق المشار إليه ذاته ، فى مجال إدراك المشرع الدستورى الوطنى لأهميـة الإنفـاذ الوطنـى لمتطلبات تحديات عولمة التشريع ، تنبغى الإشارة إلى ما أورده دستور جمهورية مصر العربية المعدل لعام ٢٠١٤م ، على نحو غير مسبوق ، فى المادة (٩٣) منه أنه « تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التى تصدق عليها مصر ، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقًا للأوضاع المقررة» ، وهذا الالتزام الذى أفصحت عنه عبارات هذه المادة صراحة ، وألقت به على عاتق الدولة ، أبرز تجلياته التشريع، وقد خص بالذكر الاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان ، بحسبان أن هذه الحقوق هى الأكثر عرضة للانتهاك ، والأكثر حاجة إلى الحماية ، وأعلى مراتبها الحماية التشريعية ، وقد عبرت ديباجة الدستور عما تأمل إليه الإنسانية من أن تنتقل من عصر الصراعات على الأرض إلى عصر الحكمة ، لبناء عالم إنسانى جديد تسوده الحقيقة والعدل ، وتصان فيه الحريات وحقوق الإنسان .

وتعبيرًا عن المعانى السالفة ذاتها التى احتفى بها دستور مصر المعدل الجديد ، وأنزلها منزلة القواعد الدستورية التى لا تملك السلطة التشريعية النكول عنها أو إنكارها أو مخالفتها ، محققة غايات عولمة التشريع ، نصت المادة (٩٢) من هذا الدستور على أنه : «الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصًا . ولا يجوز لأى قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها ، وهذه الحقوق والحريات مواردها الاتفاقيات والمواثيق وسائر الإعلانات والصكوك الدولية التى أصبحت بمثابة «الاتفاقيات الدولية الشارعة» وهو المصطلح الذى سبقت الإشارة إليه ، وترسخت مقتضياته فى عصر العولمة الذى نعيش تجلياته المتطورة والمتلاحقة .

ويمكن القول على ضوء ما سلف بيانه، أن التحديات التى تواجه التشريع الوطنى ، والتى تفرضها تجليات العولمة، يتمثل أهمها فيما يأتى :

١- ما شهدته العقود الأخيرة من الألفية الثانية، والعقد الأول من الألفية الثالثة من تطورات عالمية متلاحقة عظيمة الخطر ، بالغة الأثر ، تواصل السير فى طريق المزيد من التطور فى ميادين الحياة كافة على مستوى الصعيد العالمى، متغلغلة فى نواحى الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتشريعية على المستوى الإقليمى والمحلى ، وتمتد دائمًا إلى ميادين جديدة تكتسب صفة العالمية بعد أن كانت ذات صبغة وطنية أو إقليمية .

وقد تواكبت التطورات المشار إليها مع أحداث جسام ضاعفت من آثارها، وعظمت قدرها، وتحولت بفعلها الكثير من الهواجس المحلية أو الإقليمية إلى هواجس دولية، كالشأن بالنسبة إلى ظهور جماعات متطرفة بالغت فى تطرفها إلى معتقدات غير مسبوقة أو معهودة أو متصورة من الغلو والتشدد والانتقال من طبائع البشر إلى سلوكيات الوحوش ، ومن مجتمعات القانون إلى شريعة الغابات، وكذلك إلى جرائم الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية سواء فى ظل الأنزعة المسلحة الدولية أو غير الدولية، وجرائم الحرب، وجرائم العدوان التى توصل العالم إلى تعريفها فى عام ٢٠١٠ فى مؤتمر مراجعة النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية فى كامبالا ، والمتصلة جميعها بالقانون الإنسانى الدولى، والذى تعاظم خطره، وتزايدات أهميته فى بداية العقد الثانى من هذه الألفية الثالثة نتيجة ما اندلع من نزاعات مسلحة شديدة الوطأة فى عدد من الدول العربية ، فيما اصطلح على تسميته بثورات الربيع العربى ، والتى شهدت ارتكاب الكثير من الجرائم ضد الإنسانية فى نزاعات مسلحة غير دولية.

والشأن ذاته فيما يتعلق بعالمية الكثير من الظواهر السلبية الأخرى ، ومن أمثلتها الظواهر الإجرامية المتصلة بالمخدرات والاتجار بالأسلحة بكافة أنواعها ومنها الأسلحة الثقيلة والأسلحة بالغة التطور التى لم تكن تتاح إلا لجيوش الدول النظامية ولا تستخدم فى الأغلب الأعم إلا فى الحروب والنزاعات الدولية، وفى نطاق الإرهاب، وتمويله ، كان التطور مما يتأبى على التصور ، ويستحيل على التخيل ، وقد امتد حتى طال الكثير من الدول على مختلف مستوياتها ، ومتعدد نظمها ، وما كان لها من منعة ، وقوة عسكرية لابد أن تؤخذ فى الاعتبار فضلاً عن تمويل التسليح بأسلحة الدمار الشامل .

وبالإضافة إلى الظواهر السلبية المذكورة استشرت ظاهرتا الفساد، وغسل الأموال وهما من الظواهر التى تكشفت صورها وتنوعت نماذج سلوكها الإجرامى وتم اكتشاف العديد من وقائعها والوقوف على جسامتها وتغلغلها فى مختلف بقاع العالم وتنامى آثارها الضارة على رفاهية الشعوب وتعثر مجهودات التنمية والإخلال بمقومات العدالة الاجتماعية ، وتهديد استقرار النظم الاقتصادية ، وما تقدم جميعه ينعكس بالسلب على تطلعات العالم إلى تحقيق حياة أفضل ومناخ أكثر أمنًا واستقرارًا فى هذه الحقبة المهمة من تاريخ البشرية .

وفى نطاق ما سلف بيانه ذيوع ظاهرة الإجرام المنظم، والجماعات الإجرامية الدولية والعصابات المحلية والإقليمية والدولية التى تمارس كافة صور الاتجار بالبشر، وتستغل تردى الأوضاع الاقتصادية وتفشى

البطالة فى الدول النامية على وجه الخصوص، لتقارف أوجه السلوك غير المشروعة فى مجال الهجرة غير الشرعية التى تتلاحق أحداثها ويتضاعف ضحاياها فى غير قليل من البلاد التى تنتمى إلى الدول المشار إليها.

وفى الميدان ذاته ما شهدته الساحة الدولية من الأحداث المتوالية للقرصنة البحرية التى هددت سلامة الملاحة البحرية الدولية، وانعكست آثارها على مناحى النشاط الاقتصادى كافة ، سيما تلك التى تعتمد على النقل البحرى فى ممارسة تجارتها نتيجة طبيعة ما يتم الاتجار فيه التى تحتم استخدام هذه الوسيلة من وسائل النقل .

وتجدر الإشارة فى الصدد ذاته إلى الجرائم التى ترتكب بالوسائل التقنية الحديثة وغيرها من الظواهر ذات الصفة العالمية، ومنها الأزمة الاقتصادية الطاحنة التى أصابت العالم منذ بضع سنين، وما تبعها من أزمة اقتصادية انتقلت آثارها من الولايات المتحدة الأمريكية إلى كثير من دول العالم، وأدت إلى انهيار بدرجات متفاوتة فى أسواق المال ، وقد لفتت مثل هذه الأزمات الأنظار إلى ضرورة إعادة النظر فى التشريعات الاقتصادية فى ظل نظرة عالمية شمولية تحتاج إلى تخطى الحدود الوطنية إلى مجالات دولية أوسع وأوجب .

ومن التحديات فى المجالات الأخرى التى تستوجب تدخلاً حاسمًا من كل مشرع وطنى على مستوى المعمورة، الالتزامات التى تفرضها منظمة التجارة العالمية ، وعلى وجه الخصوص اتفاقية « التربس »، والتى تتجه إلى تحقيق حرية أكثر اتساعًا لهذه التجارة فى مجالاتها المختلفة ، وللخدمات، وكذلك حماية حقوق الملكية الفكرية ، وحماية البيئة ، والوفاء التشريعى بهذه الالتزامات ، فى إطار توازن حتمى يرعى المصالح الاقتصادية الوطنية إلى أقصى حد مستطاع هو من المهام الصعبة .

٢- الحاجة الماسة إلى تنظيم شامل لتعاون دولى كامل محكم، ينهض به التشريع على المستويات المحلية والإقليمية والدولية لمواجهة الظواهر المشار إليها التى لم تعد تفلح فى مكافحتها الجهود الإقليمية وحدها مهما بلغت قدرتها وكفاءتها ، أو مراعاة التكامل والتنسيق فى مهامها ، أو الجهود الوطنية بمفردها مهما تعاظمت وتوسلت بالمستحدث من الآليات والمتطور من الوسائل ، ويستلزم هذا التعاون الدولى المحكم لتحقيق فاعليته وإنتاج آثاره إدراك ما طرأ من تغيير على كثير من النظريات التشريعية التقليدية والمبادئ القانونية المستقرة ، وعلى وجه الخصوص فى شأن قواعد سريان التشريعات الوطنية من حيث المكان والأشخاص كليهما ، وبصدد القواعد الحاكمة لامتداد الولاية القضائية المحلية عبر الحدود الوطنية .

وقد تمثل التغيير المشار إليه فى نشوء اتجاهات قانونية عالمية حديثة فى هذا المجال تتجه إلى التوسعة فى نطاق سريان التشريعات الجنائية لمصلحة امتداد سريان التشريعات المحلية عبر الحدود الوطنية وعلى غير المواطنين ، وفى شأن الولاية القضائية الجنائية، عن طريق تقرير الولاية القضائية العالمية للسلطات القضائية الوطنية بحيث تمتد إلى ما يرتكب فى الخارج من جرائم مؤثمة فى الداخل ومن غير المواطنين، وذلك بتقرير هذه الولاية القضائية العالمية إما بصورة مطلقة دون أية شروط أو وفقاً لمعايير محددة كالمساس بمصلحة من مصالح الدولة أو أحد مواطنيها .

ويواجه التحدى المشار إليه ، فى نطاق ما استجد من اتجاهات فى نطاق المبادئ القانونية دول العالم كافة

فى إطار مسيرة تشريعية حتمية تكاد تكون محددة المعالم والأهداف موحدة الأحكام والنصوص ، فى مجال تطوير أحكام كل تشريع معنى من التشريعات الوطنية كى يتلاءم مع تلك الاتجاهات الحديثة التى يفرضها ذلك التحدى فى ظل عالم متتابع التغير سريع التطور .

ومن مقتضيات المسيرة المشار إليها الخروج على كثير من القواعد العامة التى استقرت ردحًا طويلاً من الزمان فيما قبل عصر العولمة ، وعلى وجه الخصوص فى القانون الجنائى، لمصلحة التوسعة فى مد نطاق التجريم إلى صور من السلوك تقوم بها مجرد الأعمال التحضيرية أو المحاولة لم تصل إلى درجة الشروع، والعقاب على صور الاشتراك فى الجريمة بحسبانها جرائم مستقلة، ودون اشتراط وقوع جريمة نتيجة لأى من تلك الصور ، وأخصها التحريض الذى بات يمثل على المستوى الدولى هاجسًا بالغ الخطورة فى ظاهرة الإرهاب ، وفى الدعوة إلى تمويله ، وهو فى الأغلب الأعم من صوره يكون عامًا وعبر وسائل الإعلام غير موجه لفرد معين أو جماعة بذاتها أو لارتكاب جريمة محددة ، وغير ذلك من الأحكام التى تستجيب لهذه الاتجاهات العالمية الحديثة التى تمثل تحديًا من تحديات العولمة ، لابد لكل تشريع وطنى أن يواجهها ، مواجهة متوازنة رشيدة ، وقد ورد النص على هذه الأحكام ، فيما سبقت الإشارة إليه ويطلق عليه «الاتفاقيات الدولية الشارعة» ، والتى تمثل تحديات مهمة فى مجال التشريع على النحو الذى سيرد بيانه.

٣- إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف فى نطاق الأمم المتحدة ، على وجه الخصوص ، لتنظيم ما يقتضى الأمر تنظيمه ، على نحو متناغم متناسق فى دول العام قاطبة ، فى تشريعات كل دولة من تلك الدول على مستوى المعمورة فى المجالات التى سبق بيان بعضها ولمواجهة الظواهر الإجرامية التى عنيت تلك الاتفاقيات ببيانها، وضرورة تحقيق أعلى قدر من التوافق مع ما تشتمل عليه من أحكام تتعلق بالظواهر غير الإجرامية ذات الاهتمام الدولى التى تحتاج إلى تنظيم دولى مشترك .

ويضاعف قدر التحدى المذكور تصديق الأغلب الأعم من دول العالم على هذه الاتفاقيات بحيث صارت سارية فيها بذات قوة سريان تشريعاتها ، واجبة النفاذ الفورى بالنسبة إلى أحكامها القابلة للتطبيق بذاتها ، ملقية على عاتق هذه الدول التزاماً بتطوير تشريعاتها بما يحقق إنفاذ الأحكام التى تحتاج لإعمال مقتضاها تدخلاً من المشرع الوطنى، وإنشاء الكثير من الكيانات الدولية لتقييم موقف الدول جميعها من التصديق على هذه الاتفاقيات أو الانضمام إليها ، والمتابعة الدورية المنهجية لإنفاذ أحكامها واتخاذ إجراءات مضادة دولية متباينة المستوى حيال الدول المتقاعسة عن التصديق أو الانضمام ، بحسب الأحوال، وكذلك غير الملتزمة بهذا الإنفاذ أو المتراخية فى التفعيل ، تصل إلى حد توقيع الجزاءات الدولية بالغة التأثير .

ويتعاظم قدر التحدى المتصل بالاتفاقيات الدولية الشارعة المشار إليها ، بتأثير ما سبقت الإشارة إليه فى هذا البحث مما أوردته وثيقة إصدار دستور مملكة البحرين المعدل بتاريخ ١٤ من فبراير عام ٢٠٠٢، وما اشتمل عليه الدستور ذاته من مد البصر إلى كل تراث الإنسانية لاقتطاف ما هو نافع وصالح ومتفق مع الدين والقيم والتقاليد وملائم للظروف الوطنية ، وإسهام الدولة فى ركب الحضارة الإنسانية ، وما استحدثه دستور مصر المعدل لعام ٢٠١٤ من تأكيد التزام الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التى تكون مصر طرفًا فيها .

٤- ضرورة مواكبة ما تفرضه الاتفاقيات والمواثيق والتوصيات الدولية المشار إليها من أحكام لإحكام ما يصدر على المستوى الوطنى من تشريعات حديثة أو تعديل تشريعات قائمة ، على نحو تتحقق به آليات التنظيم المطلوب فى هذه الصكوك الدولية ، ووسائل وإجراءات تحقيق أهداف المكافحة والردع فى إطار التفطن لتحدى الموجة الدولية العاتية التى تستهدف مراعاة الحقوق الأساسية للإنسان كما استقرت فى المواثيق الدولية وفى مفاهيم الدول الديمقراطية، والتى اعتبرتها هذه المواثيق والمفاهيم من الحقوق الطبيعية التى لا يجوز الإخلال بها أو تقييدها، وبخاصة تلك التى تنطلق من إيمان الأمم المتحضرة بحرمة الحياة الخاصة وبوطأة القيود التى تنال من الحرية الشخصية ، وقد تفطن المشرع الدستور المصرى لتحديات تلك الموجة فرفع أحكام التواءم معها إلى مرتبة القواعد الدستورية بنصه فى المادة (٩٢) من الدستور المذكور سلفًا على أنه « الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصًا. ولا يجوز لأى قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها .

وقد أوجبت المواثيق والمفاهيم المشار إليها حماية مزدوجة للحقوق التى سلف ذكرها، بحيث يجب أن تكون تلك الحقوق بمنأى عن أى انتهاك تشريعى من ناحية، وأن تكون محلاً للحماية التشريعية من ناحية أخرى ، وهو ما مفاده أن التحدى فى هذا المجال الذى يواجه المشرع من عنصرين كفالة الحق وتهيئة سبل ممارسته ، وتأثيم صور العدوان عليه .

ومما يضاعف وطأة التحدى المشار إليه استخدام النظام العالمى الجديد، لقضية حماية حقوق الإنسان، استخداماً سياسياً ، فى أحيان كثيرة، كأداة للضغط على الدول ولاسيما الدول النامية، من خلال المنظمات الدولية وفروعها التى تسيطر عليها وتوجه دفتها الدول الكبرى لمصالحها ، ومصالح من ترعاه من حلفائها، وذلك لتحقيق مآرب سياسية واقتصادية خاصة ، ويشهد الواقع المعاش فى نطاق الكثير من الدول المستهدفة صورًا عديدة من هذا الاستخدام ، يتسم بتعدد المعايير ، والافتقاد إلى الحيدة وسلوك سبل الانحياز .

ويترتب على اشتداد رياح المطالبة العالمية بمراعاة الحقوق والحريات العامة للإنسان فى أى مكان على كوكب الأرض، دقة وصعوبة مهمة المشرع الوطنى فى الدول النامية بخاصة فى إحداث توازن رشيد بين الوفاء بمقتضيات الالتزامات الدولية المنصوص عليها فى المواثيق والصكوك العالمية بأنواعها المختلفة فى نطاق ما يتطلبه هذا الوفاء من عمل تشريعى، وبين الوقوف عند حدود موجبات صون الحقوق والحريات المشار إليها على النحو سالف البيان دون مجاوزة لحدود مقتضيات هذا الوفاء ، أو تخط لتخومه ، سيما فى ظل تسييس قضية احترام هذه الحقوق والحريات من جانب الدول الكبرى ذات السيطرة والنفوذ ، ومن شأن ذلك أن يجعل النجاح فى تحقيق التوازن المنشود رعاية للمصالح الوطنية أمرًا بالغ الصعوبة محفوفًا بالعقبات والعثرات .

٥- ومن أهم التحديات التى يفرضها عصر العولمة ، وذلك فى مجال التشريع ، الذى يتناوله هذا البحث ، استحداث نظام عالمى جديد – غير مسبوق – لقضاء جنائى دولى دائم، تمثل فى نشوء المحكمة الجنائية الدولية بموجب النظام الأساسى لهذه المحكمة الذى أقره فى عام ١٩٩٨ مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسى فى روما، والذى دخل حيز النفاذ اعتباراً من الأول من يوليو سنة ٢٠٠٢، وقد بلغ عدد الدول المصدقة على النظام المذكور حتى ١٣ من يوليو سنة ٢٠١٤ (١٢٥) مائة وخمسًا وعشرين دولة ويشمل اختصاص هذه

المحكمة وفقًا لأحكام النظام الأساسى ذاته جرائم الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، ومنذ إبرام النظام الأساسى استقر للمحكمة هذا الاختصاص بهذه الأنواع الثلاثة من الجرائم الدولية ، ولاية ومباشرة ، فضلاً عن جريمة العدوان التى أرجئت مباشرة المحكمة الاختصاص بها حتى وضع تعريف متفق عليه لها ، ووفق أحكام المباشرة التى يضعها النظام ذاته لاحقًا، وقد تحقق ذلك لجريمة العدوان بموجب اعتماد تعريف هذه الجريمة وتحديد الشروط التى بموجبها تمارس المحكمة اختصاصها بها، وذلك فى مؤتمر مراجعة النظام الأساسى فى كمبالا الذى انعقد فى يونيو عام ٢٠١٠ ويضاعف التحدى امتداد اختصاص هذه المحكمة إلى غير الدول الأطراف بالنسبة إلى الحالات التى يحيلها مجلس الأمن إلى المدعى العام لهذه المحكمة.

ويشار فى هذا الصدد إلى أنه رغم انحصار عدد الدول العربية المصدقة على النظام المشار إليه فى ثلاث دول، هى الأردن وجيبوتى وجزر القمر وصدور مرسوم فى الرابعة وهى تونس بالتصديق وذلك بعد الثورة التى اندلعت فيها فى عام ٢٠١١م ، فقد برزت أولى مشكلات الامتداد فى الاختصاص السالف بيانه إلى غير الدول الأطراف، وذلك بالنسبة إلى السودان وهى دولة غير طرف فى النظام الأساسى للمحكمة، وما أثاره قرار الدائرة التمهيدية لها بناءً على مذكرة المدعى العام بتوقيف الرئيس السودانى على ذمة حالة دارفور التى أحالها مجلس الأمن إلى المحكمة من ردود أفعال على المستوى الدولى والعربى والإفريقى، وما أبرزته هذه السابقة من ضرورة اتخاذ الخطوات التشريعية والقضائيــة المناسبة لتجنب اختصاص تلك المحكمة، الذى يتسم بأنه اختصاص تكميلى لا يلجأ إليه إلا إذا لم ينهض القضاء الوطنى باختصاصه لعدم قدرة أو رغبة أو جدية.

وقد تبعت حالة دارفور المشار إليها حالة ثانية هى حالة الجماهيرية العربية الليبية التى أحالها مجلس الأمن وصدر فيها قرار المحكمة، بناءً على طلب المدعى العام، بتوقيف العقيد معمر القذافى وابنه سيف الإسلام ومدير جهاز مخابراته ، وقد شهدت هذه الحالة تطوراً بالغ الخطر تمثل فى مصرع العقيد على أثر الثورة التى اندلعت فى ليبيا ، وما تبع ذلك من إلقاء القبض على ابنه ومدير جهاز مخابراته ، وكان قد أعلن عن الاتفاق بين المجلس الوطنى الانتقالى الليبى السابق ، والمحكمة الجنائية الدولية على أن تجرى محاكمة الأخيرين فى ليبيا ، كما نُسب إلى المدعى العام للمحكمة الجنائية الدولية آنذاك أن مقتل العقيد الليبى يعتبر جريمة ضد الإنسانية .

غير أن تغيرات طرأت على الموقف المذكور فقد أعلنت منظمات حقوق الإنسان أن ليبيا لا تستطيع أن توفر لسيف الإسلام محاكمة عادلة، وأن المحكمة الجنائية الدولية لها الولاية على القضية وأن الدعوى محالة من مجلس الأمن وأن المجلس الوطنى الانتقالى آنذاك لم يحكم قبضته على البلاد.

وقد قدمت ليبيا فى أول مايو سنة ٢٠١٢ طعنًا فى مقبولية النظر فى قضية نجل الرئيس الليبى الراحل ورئيس مخابراته استنادًا إلى أن النظام القضائى الوطنى الليبى يحقق فى شأن اتهامهما بأعمال قتل واضطهاد ترقى إلى مرتبة الجرائم ضد الإنسانية وطلبت تسليمهما ، وذلك بعد أن تم اعتقال رئيس المخابرات الليبى السابق عبدالله السنوسى فى مارس سنة ٢٠١٢ بمطار نواكشوط بموريتانيا عندما كان يحاول دخول البلاد وقد تم تسليمه فى ٥ من سبتمبر من العام ذاته إلى السلطات الليبية ، التى لم تقم بنقله

للمحكمة الجنائية الدولية تنفيذًا لقرار التوقيف الصادر بحقه منذ ٢٧ من يونيو سنة ٢٠١١ .

ويستخلص مما سلف أن التحدى المتمثل فى إنشاء المحكمة الجنائية الدولية والتى تباشر اختصاصاتها منذ ما يجاوز عشر سنوات ، وامتداد اختصاصها إلى غير الدول الأطراف فى نظامها الأساسى سواء بالنسبة إلى ما يرتكب على أقاليمها أو من مواطنيها من الجرائم التى تختص بها تلك المحكمة ، هو تحدٍ مفروض على دول العالم كافة بما فيها جميع الدول العربية رغم أن الدول الأطراف فى النظام الأساسى لهذه المحكمة لم يتجاوز أربع دول منها ، وأن باقى هذه الدول وعددها ثمانى عشرة دولة ليست من بين الدول الأطراف فى النظام .

٦- نشوء أزمات اقتصادية ومالية عالمية طاحنة بين الحين والحين ، تؤدى تحديات العولمة إلى تنامى تداعياتها واتساع مساحتها، وتعدد مجالاتها، وتنوع آثارها المباشرة وغير المباشرة، وشمولها لدول العالم كافة على مستوى المعمورة متقدمة ونامية ومتخلفة، والحديث المتواتر ، بحق ، عن أن من أهم وسائل مواجهة هذه الأزمات التشريع، الذى يكون فى بعض الأحيان من عوامل نشوء هذه الأزمات ، وهو ما تم رصده فى الأزمة الاقتصادية عام ٢٠٠٨م وكان من أسبابها الأحكام التشريعية المتعلقة بتطبيق نظام التوريق فى مجال التمويل العقارى، وقد تبع هذه الأزمة، أزمة كبيرة طالت الاقتصاد الأمريكى امتدت تداعياته إلى عديد من دول العالم، وامتدت إلى غير قليل من أسواق المال فيها.

٧- حتمية إقامة التوازن الدقيق بين الطابع القومي أو الوطني للتشريع وبين انفتاحه على العالم، وتحوله إلى العالمية ، مع الأخذ فى الاعتبار أن هذا الانفتاح لا يعنى تصادم الحضارات، وتضارب التشريعات، وإنما يعكس مسيرة التقائها نحو أهداف جمعية ومصالح مشتركة تحتم الاستفادة من الخبرات التشريعية للدول الأخرى ، في ضوء اتجاهات القانون المقارن ، والتكيف مع أحدث الاتجاهات القانونية العالمية ، والتفطن الرشيد إلى أن انفتاح الحضارات على بعضها البعض فى نطاق عالم القانون لا يجوز النظر إليه بوصفه عملية سياسية تحكمها قواعد الحراك السياسى، والتفاعل بين النظم السياسية المختلفة وإنما يتعين النظر إلى هذا الانفتاح بوصفه سبيلاً لا فكاك منه لاستجلاء واستخلاص القيم المشتركة والثوابت محل الاتفاق التي تقوم عليها مختلف الحضارات وتتفق على دعمها وحمايتها مختلف النظم القانونية، أياً كانت مناهجها ومهما تباينت توجهاتها، وهو ما سبقت الإشارة إليه ، فى مجال اعتناق دستور مملكة البحرين، ودستور جمهورية مصر العربية القائمين له.

٨- الحاجة إلى تأكيد قومية التشريعات الوطنية في مواجهة بعض الاتجاهات التى قد لا تتفق مع الذاتية المحلية، ويمثل ذلك تحدياً حقيقياً يواجه مصر وسائر الدول العربية في مسيرة تطوير تشريعاتها لتستجيب للاتجاهات القانونية العالمية الجديدة والالتزامات التى تفرضها الصكوك والمواثيق الدولية فى ظل الظروف العالمية المتغيرة، وتزداد شراسة هذا التحدى كلما اختلفت هذه الاتجاهات العالمية الجديدة والالتزامات التى تفرضها مع مبادئ الشرائع السماوية فى أصولها الكلية وقواعدها قطعية الدلالة والثبوت ، وأخصها مبادئ الشريعة الإسلامية والمغالاة والتشدد والتطرف فى مجال المقصود بهذه المبادئ ، التى فسرتها المادة (٢١٩) من دستور مصر السابق لعام ٢٠١٢م ، بأنها تشمل أدلة هذه الشريعة الكلية وقواعدها الأصولية والفقهية ومصادرها المعتبرة فى مذاهب أهل السنة والجماعة ، وقد أثار هذا التفسير جدلاً محتدماً بين

التيارات المتشددة المحسوبة على الإسلام ، وغيرها من التيارات المعتدلة التى استمسكت بتحديد المحكمة الدستورية العليا لهذه المبادئ ، وقد أدى هذا الخلف إلى حذف التفسير المشار إليه من دستور مصر الجديد لعام ٢٠١٤م ، الذى أورد فى ديباجته أن المرجع فى تفسير مبادئ الشريعة الإسلامية هو ما تضمنه مجموع أحكام المحكمة الدستورية العليا فى هذا الشأن، وأكثر التشريعات عرضة لصعوبة التوفيق بينها وبين الاتجاهات الدولية الحديثة المشار إليها ، تشريعات الأحوال الشخصية ، وتشريعات الأسرة ، وحماية الطفولة ، وتلك التى تتعلق بحقوق المرأة ، بالإضافة إلى التشريعات الجنائية، ولا سيما فى نطاق جرائم الحدود .

ويفرض هذا التحدى تداعياته على نحو بارز ، عند مناهضة التطورات العالمية الحديثة للموروثات الثقافية والمبادئ الأخلاقية والعادات والتقاليد الراسخة المرعية .

المبحث الثانى
أهداف المواجهة التشريعية الوطنية لتحديات عولمة التشريع

سبق الحديث فى المبحث الأول من هذا البحث عن التحديات التى تفرضها العولمة فى مجال التشريع، على السياق المتقدم، وفيما يأتى بيان أهداف المواجهة التشريعية الوطنية لتحديات العولمة ، وذلك على النحو الآتى :

١ حفاظ القائمين على شئون التشريع والمتصلين به فى كافة مراحل صناعته منذ نشوء فكرته وإعداد مشروعه، فى خطوات هذا الإعداد المتتابعة بما فيها الصياغة والمراجعة والحوار وأخذ الرأى ، ثم الإحالة إلى السلطة التشريعية لمناقشته وإقراره وحتى إصداره كتشريع نافذ ، وإلى أقصى حد مستطاع ، على العناصر والمقومات والثوابت والقواعد الدينية ، والتراث الثقافى للمجتمع الذى يحكمه التشريع والتي يتحقق بها الصون اللازم للمعايير التى لا تنهدم بها دعائم قومية التشريع أو تنمحى ، بما تعنيه هذه القومية، على النحو سالف البيان، من ارتكاز التشريع الوطنى ، فى توازن دقيق مع تحديات العولمة ، على الذاتية الحضارية والثقافية للمجتمع الذى تتحدد به هويته ويتضح انتماؤه ويتأكد به استقلاله ويعبر عن حضارته بما تحويه من مبادئ وقيم.

٢ الإدراك الواعى والمتابعة المتواصلة والانفتاح الرشيد على ما يشهده العالم من تطورات متلاحقة متسارعة عميقة متعدية للحدود الوطنية بالغة التأثير والتأثر بفعل الثورة الهائلة في مجال قنوات الاتصال بين الدول في كافة المجالات، والتى يتردد على أثرها دومًا أن العالم قد تحول إلى قرية كونية ، والتطور المذهل فى نطاق تقنية المعلومات، ومسايرة التقدم غير المسبوق في نطاق استخدام التكنولوجيا، والوقوف على ما تفرزه هذه التطورات من القيم العالمية الجديدة التى تحتاج إلى الفحص والتمحيص والتقييم وكذلك الحال بالنسبة إلى المعرفة الكاملة الآنية بكل تغيير في شكل العلاقات الدولية ومناطق النفوذ ، ومواقع السيطرة والتأثير والتحكم على كافة المستويات.

والعوامل السالفة جميعًا ، لها انعكاساتها على الظواهر الاجتماعية فى كل دولة من دول العالم ، وأبرز هذه

الظواهر التشريع بكافة صوره ، بحكم أنه الضابط لحسن سير العلاقات فى المجتمع ، وأهم تجليات هذه الظواهر ، وكذلك الروابط التى تجمع بين المجتمعات كافة على مستوى المعمورة .

وتجب الإحاطة الشاملة بما أفرزه ما سبق ، على السياق المتقدم ، من أشكال التكتل وتركيز القوة الاقتصادية في العالم ، وحتمية الوقوف على مراكز هذا التكتل الذى بات ، بسبب طغيان الماديات ولغة المصالح ، ينحصر فى دائرة محدودة من الدول تمارس نفوذها في نطاق المعمورة بأسرها، وكذلك المعرفة التامة بتجليات العولمة التي برزت الدعوة إلى ثقافتها ، وبالقيم والمفاهيم المشتركة التي تجمع بين البشر، وتسعى إلى نشر نموذج ثقافي وحضارى جديد .

وما سلف جميعه يجب الوقوف الواضح عليه من كافة الممارسين لصناعة التشريع ، والمختصين بإعداده وسلطات إقراره وإصداره ، ويتعين عليهم فى مباشرة اختصاصاتهم والنهوض بمسئولياتهم التفاعل معه والتعاون فى نطاقه فى ضوء التزام أقصى قدر من الحفاظ على المصالح الوطنية والثوابت الثقافية والقيم الذاتية للمجتمع.

٣ ومن أهم أهداف المواجهة التشريعية الوطنية لتحديات عولمة التشريع ، بل وفى موقع الصدارة منها ، الإنفاذ الكامل الرشيد لأحكام الاتفاقيات الدولية التي سلفت الإشارة إليها والتي يطلق عليها ، وبحق ، الاتفاقيات الشارعة، والتي تتناول مجالات شتى، تلزم جميعها التشريع الوطنى لكل دولة من الدول الأطراف بما تحتوى عليه من أحكام لا تقتصر على المبادئ العامة فى الموضوعات التى تنظمها وتضع قواعدها ، بل تمتد إلى كافة الأحكام التفصيلية التى أصبح إدراجها فى الاتفاقيات الدولية الشارعة ، نهجًا متبعًا ، سيما تلك التى تواجه الظواهر العالمية السلبية ذات الصبغة الدولية ، التى نعيش عصر امتدادها وتنوعها ؛ والإنفاذ الكامل لأحكام هذه الاتفاقيات كافة بالنسبة إلى كل دولة من دول العالم يتغيا تحقيق توحيد تشريعي دولي يكون هو النافذ بأحكامه المتماثلة في الموضوعات التى تتكفل بتنظيمها هذه الاتفاقيات .

وقد سبق القول أن الموضوعات المشار إليها لا تقتصر على الموضوعات التى يغلب عليها الطابع العقابى، بل تمتد إلى موضوعات أخرى تتناولها اتفاقيات لا يمثل الجانب المذكور الأحكام الغالبة فيها ، ومن هذه الاتفاقيات ، على سبيل المثال ، تلك المتعلقة بنظم التجارة العالمية، وما يتصل منها بحماية حقوق الملكية الفكرية ، وحقوق الفئات الأكثر ضعفًا فى المجتمع كالأطفال والنساء وذوى الاحتياجات الخاصة.

وتعتبر الاتفاقيات الدولية المشار إليها من أهم تجليات العولمة، وقد سبق بيان أن إبرام هذه الاتفاقيات وتصديق وانضمام الأغلب الأعم من دول العالم إليها أدى في مجال التشريع إلى تراجع سيادة الدولة الوطنية التشريعية بما فرضته من التزامات على أطرافها، وعلى غيرهم فى بعض الأحيان، كما هو الحال – على نحو ما سبق بيانه – بالنسبة إلى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية ، فضلاً عن الاتفاقيات والصكوك الدولية الخاصة بمكافحة الإرهاب وتمويله وبمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ومكافحة الفساد ، والاتجار بالبشر ، والتوصيات الدولية فى شأن مكافحة غسل الأموال .

٤ التنسيق على المستويات الإقليمية فى مجال المواجهة التشريعية ، لتحديات عولمة التشريع ، ويتجسد هذا الهدف فى حتمية الإسهام فى سلوك نهج الاتجاه إلى العمل فى مجال التشريع من خلال وفى ظل التكتلات الإقليمية فى مجال المواجهة التشريعية لتحديات العولمة، والتعاون الإقليمى بين دول التكتل

على اختلاف إمكاناتها وقدراتها للتخفيف من الآثار السلبية للاتفاقيات والمواثيق الدولية الشارعة على المصالح الوطنية ، والاستفادة المتبادلة من الخبرات المختلفة وذات الكفاءات المتعددة فى كل دولة من دول التكتل الإقليمى، والتعاون بين هذه الدول على نحو تكاملى في مجال التكيف مع الاتجاهات القانونية العالمية وتطورها المتلاحق، ومحاولة الوصول إلى توحيد تشريعي في هذا المجال الإقليمى يتأسى بالتجربة الرائدة في نطاق دول الاتحاد الأوروبى التى قطعت شوطًا طويلاً فى هذا النطاق .

والنهج سالف البيان للاتحاد الأوروبى هو ذاته النهج الذى بُذلت الجهود لاتباعه من قبل الدول العربية تحت مظلة جامعة الدول العربية من خلال عمل تشريعى مشترك ، فى نطاق المجالس الوزارية العربية وأخصها مجلس وزراء العدل العرب ومجلس وزراء الداخلية العرب ، وبواسطة لجان رفيعة المستوى مشكلة من الدول العربية ، فى مقر الجامعة ، وفى المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية التابع لهذه الجامعة، وعن طريق وضع الكثير من التشريعات العربية النموذجية الموحدة ، يقترب من العشرين تشريعًا فضلاً عن عقد اتفاقيات عربية موحدة فى المسائل ذات الصفة الدولية، كمكافحة الإرهاب، والجريمة المنظمة، ومكافحة الفساد ، وغسل الأموال .

٥ تحقيق مشاركة وطنية جادة فعالة ودائمة على مستوى عالٍ فى الجولات التفاوضية في مراحل إعداد مشروعات الاتفاقيات والمواثيق الدولية الشارعة أو مشروعات تعديلها المعروضة فى نطاق الأمم المتحدة أو المنظمات والهيئات الدولية المختصة ، أو على المستوى الإقليمى، أو المزمع إعدادها في المستقبل، وذلك بوفود من الدول مشكلة من خبراء ومتخصصين وطنيين مؤهلين ومدربين ، وذلك بهدف الإسهام الفاعل والمؤثر فى توجيه المناقشات والاتجاهات نحو ما يصون المصالح الوطنية إلى أقصى حد مستطاع، والحيلولة دون حسم موضوعات هذه الاتفاقيات ، دون إحاطة بوجهات النظر الوطنية ، ووضع المصالح المحلية فى الاعتبار ، بما يحقق التوقى من أحكام تخل بهذه المصالح ، لم تكن هناك حاجة ماسة إليها ، للوصول إلى الأهداف التى من أجلها أبرمت .

٦ توحيد المواقف والرؤى والقرارات بين دول التكتل الواحد رعاية لمصالحها المشتركة ، ومن أبرز التكتلات التى تتسم بهذه المصالح ، وتجمع بينها الكثير من الروابط والعناصر الدول العربية التى يعتبر هدف التوحيد المشار إليه ، هدفًا رئيسًا ، يتعين أن يكون محل اعتبار في شأن التوقيع والتصديق والانضمام إلى الاتفاقيات والمواثيق الدولية المشار إليها ، في ضوء المصالح العربية القومية المشتركة والحفاظ على الذاتية الحضارية والثقافية والتاريخية للأمة العربية في توازن دقيق لا يخل بالإسهام الفعال في الجهود الدولية بأشكالها المختلفة الرامية إلى مواجهة الظواهر الدولية السلبية والحفاظ على الحضارة الإنسانية وحفظ السلام والأمن الدوليين.

المبحث الثالث
وسائل و آليات المواجهة الوطنية لتحديات عولمة التشريع

أورد المبحث السابق من هذا البحث بيان أهم الأهداف التى تجب مراعاتها على المستوى الوطنى فى سبيل تحقيق المواجهة التشريعية اللازمة والمأمولة ، والتى يتعين أن تكون رشيدة ومتوازنة وكافية ، للاستجابة

لتحديات العولمة وذلك على المستوى الوطنى ، والتطلع إلى أن تكون هذه المواجهة على المستوى الإقليمى لتحقيق تعاون تكاملى قادر فعال للتخفيف من الآثار السلبية لتداعيات هذه المواجهة إلى أقصى حد مستطاع ، ويمكن تصور الوسائل والآليات الآتية لتحقيق هذه المواجهة بصفاتها المذكورة على النحو الآتى :

١ الدراسة الواعية المتعمقة لتجليات العولمة بمختلف مناحيها وتعدد موضوعاتها وذلك في مجال اتصالها بصناعة التشريع، والرصد الدقيق للمتغيرات والمستجدات الدولية في هذا الخصوص . والحصر الرشيد لما تستلزمه وتحتمه هذه المتغيرات والمستجدات من سن تشريعات مستحدثة ، وقد يكون منها غير المسبوق على المستوى الوطنى ، أو تعديل تشريعات قائمة ، إنفاذًا لما تستلزمه الأحكام الدولية الجديدة .

ويتعين فى النطاق سالف البيان إيلاء عناية خاصة للوقوف على القواعد الحديثة في مجال سريان التشريعات الجنائية الوطنية من حيث المكان ومن جهة الأشخاص، وكذلك المتعلقة بامتداد ولاية القضاء الجنائى الوطنى إلى ما يرتكب من الجرائم في الخارج ومن غير المواطنين، واستنباط الأحكام المتعلقة بهذه القواعد المستحدثة من مصادرها في الاتفاقيات والمواثيق الدولية الشارعة، ودراسة التشريعات المقارنة التي تم استحداثها للوفاء بالالتزامات التى فرضتها هذه الأحكام، أو تلك التى طرأت عليها التعديلات المحققة لغاية التجاوب مع موجبات هذه المواثيق وتلك الاتفاقيات. للاستهداء بما أسفرت عنه دراساتها للوصول إلى هذه الغاية ، والاستفادة منها فيما يبذل من جهد فى هذا الخصوص ، ولا سيما الدول ذات النظم التشريعية المتقدمة والمتطورة .

٢ الحصر الشامل للأحكام الموضوعية للاتفاقيات والمواثيق الدولية المشار إليها، وعلى وجه الخصوص، من حيث تدابير مكافحة الظواهر الإجرامية التى تنظم مكافحتها مما هو ذات صبغة عالمية ، وأنماط السلوك التي دعت هذه الاتفاقيات والمواثيق الدولية إلى تأثيمها فى التشريعات الوطنية وتقرير الجزاءات المناسبة لها، وما نصت عليه هذه الاتفاقيات والمواثيق من أساليب التعاون الدولي في شأن مكافحة هذه الظواهر بمختلف أنواعها، والتنظيم التشريعى المحكم فى شأن تنفيذ كل دولة للأحكام الصادرة من القضاء فى دولة أخرى ضد الجناة، وذلك فى كافة صور السلوك التى دعت الاتفاقية إلى تأثيمها ، ولمقتضيات إمكانية التعاون يتعين أن يتحقق هذا التأثيم فى التشريع الوطنى فى كلٍ من دولة الحكم ، ودولة التنفيذ ابتغاء توافر شرط ازدواجية التجريم ، وهو أساس جواز هذا التعاون ، وكذلك ملاحقة الأموال المتحصلة من تلك الصور المجرمة ، أو الأموال التى تم إبدالها بها ، أو اندماجها فيها واستردادها، والجدير بالذكر أن الاتفاقيات الدولية المشار إليها قد جرت على أن تشتمل على تنظيم أحكام التدابير المشار إليها ، وقواعد التجريم والعقاب ، وتنظيم كامل لأحكام وسائل التعاون الدولى المتعارف عليها دوليًا .

وبالإضافة إلى ما سلف، وفى ظل الظروف والمستجدات الدولية الراهنة ، تتعين العناية بتوجيه اهتمام خاص بالاتفاقيات الدولية في مجالات حقوق الإنسان ، والإرهاب ، وتمويل الإرهاب بكافة صوره وأشكاله، والجرائم المنظمة العابرة للحدود الوطنية، وتلك المنصوص عليها في البروتوكولات الملحقة بالاتفاقية الخاصة بهذه الجرائم، ومنها جرائم الاتجار بالبشر بما فيها جرائم الاتجار بالأعضاء البشرية، وجرائم الهجرة غير الشرعية، فضلاً عن جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالأموال ، وتمويل التسلح بأسلحة

الدمار الشامل ، وكذلك الجرائم الالكترونية، واستخلاص ورصد كافة الأحكام الموضوعية التي تحقق الوفاء بالالتزامات التي تفرضها هذه الاتفاقيات وتلك المواثيق .

ولا يفوت منصف فى مجال هذا البحث ، أن يشير إلى الإدراك المحمود لدستور مصر الجديد لعام ٢٠١٤، لأهمية السبل المشار إليها فى مجال المواجهة ، وقد انعكس ذلك على الترقى بهذه الالتزامات التشريعية الدولية إلى مصاف المبادئ الدستورية بنصه فى المواد ٥١ و٥٢ و٦٣ و٦٤ و٦٩ و٨٠ و٨١ منه على التزام الدولة باحترام كرامة الإنسان ، واعتبار التعذيب بجميع صوره وأشكاله جريمة لا تسقط بالتقادم ، وحظر التهجير القسرى التعسفى بجميع صوره وأشكاله واعتبار مخالفة هذا الحظر جريمة لا تسقط بالتقادم ، والإلزام بتنظيم القانون لحرية ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة لأصحاب الأديان السماوية، والتزام الدولة بحماية حقوق الملكية الفكرية بشتى أنواعها فى جميع المجالات وإنشاء جهاز مختص لرعاية تلك الحقوق وحمايتها القانونية، وكفالة الدولة الحقوق وحمايتها القانونية ، وكفالة الدولة حقوق الأطفال ذوى الإعاقة وتأهيلهم واندماجهم فى المجتمع ، والتزامها بضمان حقوق الأشخاص ذوى الإعاقة صحيًا واقتصاديًا واجتماعيًا وثقافيًا وترفيهيًا ورياضيًا وتعليميًا، وتوفير فرص العمل لهم ، وإدماجهم مع غيرهم من المواطنين ، إعمالاً لمبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص .

٣ إجراء مراجعة شاملة للتشريعات العربية الاسترشادية التي تم إنجازها في نطاق مجلس وزراء العدل العرب وغيره من المجالس الوزارية العربية ، وأخصها مجلس وزراء الداخلية العرب، والتى اقتربت من عشرين قانوناً عربياً استرشادياً ، وتوجيه الأجهزة القائمة فى جامعة الدول العربية بمهمة إعداد هذه التشريعات عناية خاصة للقوانين ذات الصلة بالاتفاقيات والمواثيق الدولية الشارعة، التى تساعد الدول العربية على المواجهة التشريعية لتحديات ما تفرضه من التزامات ، ووضع منهجية فى نطاق الجامعة، وبخاصة مجلسا وزراء العدل والداخلية العرب لإعداد هذه التشريعات، وتعميمها على الدول العربية ومتابعة الاستفادة بها.

وفى هذا المجال يجدر التنويه بالجهد الفائق الذى بذله المجلسان المشار إليهما والمركز العربى للبحوث القانونية والقضائية التابع للجامعة فى مجال محاولة التوحيد التشريعى فى العالم العربى، انطلاقاً مما نص عليه قرار مجلس جامعة الدول العربية فى سنة ١٩٨٢ بإنشاء مجلس وزراء العدل العرب من أن الهدف من هذا الإنشاء تحقيق التعاون العربى فى المجالات القانونية والقضائية وتأهيل القائمين على تلك المجالات وكفالة تخصصهم لتحقيق القدرات العربية على مواكبة التطور فى هذا النطاق، ومن إصدار المجلس الوزارى المذكور قراراً فى عام ١٩٩٨ باعتماد برنامج عمل المركز العربى سالف البيان ومن بنوده عقد لقاء دورى لمديرى إدارات التشريع فى وزارات العدل العربية.

وقد توالت هذه اللقاءات السنوية منذ هذا التاريخ، وكان من أبرزها اللقاء الخامس الذى عقد فى القاهرة، وتناولت محاوره التعاون العربى فى مجال توحيد التشريعات وتقييم المنهجية التى تتبع فى إعداد القوانين العربية الاسترشادية المشار إليها، ومدى استفادة الدول العربية بما تم إعداده من هذه القوانين، وتنسيق المواقف العربية بشأن المؤتمرات والاتفاقيات الدولية، وقد انصبت اللقاءات السابقة على هذا اللقاء على منهجية رفع كفاءة المسئولين عن إعداد التشريعات فى إدارات التشريع فى الدول العربية وتأهيل الكوادر

المتخصصة فى هذا المجال، وبحث المقتضيات العامة والخاصة عند إعداد التشريع، وتحديد العقبات التى تحول دون حسن إعداد التشريعات الوطنية، والتعاون فى المجالين العربى والدولى.

ومن أهم إنجازات اللقاءات السنوية المشار إليها لمسئولى التشريع فى العالم العربى إعداد الدليل النموذجى العربى الموحد لأسس وقواعد وإعداد وصياغة التشريعات بمختلف أنواعها، والتوصية الدائمة المتواترة بإنشاء هيئة مركزية مستقلة فى كل دولة عربية تزود بالكوادر البشرية المتخصصة والإمكانيات المتطورة والمراجع والوثائق اللازمة والوسائل الحديثة التى تعينها على النهوض بتنفيذ السياسة التشريعية بكفاءة عالية، وتنفيذاً لهذه التوصية أعد المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية سالف الذكر وثيقة لتوقيعها من وزراء العدل العرب بهدف إقرارها فى اللقاء السنوى لمسئولى التشريع بدولة الكويت، ولم يقدر لهذا اللقاء اعتماد هذه الوثيقة بصورة نهائية ، وقد سبق ، فى البحث الذى نشر لنا فى العدد الأول من هذه المجلة ، الإشادة بتجربة مملكة البحرين فى إنشاء هيئة التشريع والإفتاء القانونى كهيئة مستقلة ذات طبيعة قضائية لا تخضع لوزارة بذاتها ، وتجدر الإشارة فى هذا المجال إلى تجربة دولة الكويت وعدد من الدول العربية فى هذا الصدد .

وبالإضافة إلى ما سلف التوصية بالعناية بالتأهيل المبدئى للكوادر التشريعية، وبالتدريب المستمر والمتخصص لهم، ووضع البرامج اللازمة لذلك على المستويين العربى والوطنى بالتنسيق مع المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية.

ومن أسف ، أن الإعداد والتأهيل والتدريب المبدئى والمستمر للعاملين فى مجال صناعة التشريع فى العالم العربى ، ورغم التوصيات المشار إليها واللقاءات المستمرة التى انعقدت وصدرت عنها هذه التوصيات ، لم يحظ جميعه بالإنفاذ ولم تبادر أية دولة من الدول العربية ، وأخصها ما أنشأ معاهد أو مراكز متخصصة للدراسات القانونية والقضائية مستقلة أو تابعة لوزارة العدل ، إلى تبنى التوصيات التى سلف بيانها – على السياق المتقدم – رغم انعقاد دورات تدريبية فى شئون أخرى كثيرة ، ومع أن تحديات عولمة التشريع وما تحتمه فى مواجهتها من تعاون مشترك ، يعين الدول العربية على النهوض بهذه المواجهة ، يجعل من تبنى تلك التوصيات على مستوى إقليمى ضرورة ملحة ، تتوقى بها الدول العربية آثارًا سلبية فى تقييم نظمها القانونية ومدى مواءمتها للاتفاقيات الدولية الشارعة .

ولعل الوسائل الأدنى إلى تحقيق أهداف المواجهة التشريعية لتحديات العولمة بخاصة، ولجودة المنتج التشريعى بعامة، من وجهة نظر هذا البحث، يتمثل أهمها فيما يأتى :

١- إنشاء هيئة مركزية مستقلة على مستوى كل دولة، تختص بإعداد ومراجعة وصياغة التشريعات بمختلف أنواعها، ويشار فى هذا الصدد إلى صدور قرار رئيس مجلس الوزراء المصرى رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١٣ بإنشاء اللجنة العليا لشئون التشريع .

وقد أعقبه بعد انتخاب رئيس الجمهورية الجديد ، إنفاذًا للخطوات المنصوص عليها فى خارطة المستقبل فى أعقاب ثورة ٣٠ من يونيو لسنة ٢٠١٤م صدور قرار بديل هو قرار رئيس الجمهورية رقم ١٨٧ لسنة ٢٠١٤ بتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعى ، غير أن إنشاء هذه اللجنة العليا فى مصر ، فى ظل الأوضاع الدستورية الجديدة ، فيما يختص بمرحلة إعداد التشريع ، لا يحقق الهدف المبتغى من إنشاء هيئة مركزية

مستقلة تتولى هذا الإعداد ، إذ البين من أحكام الدستور الجديد لعام ٢٠١٤ أنه ، وعلى نحو غير مسبوق ، أوجب أخذ رأى ما يجاوز عشرين من الجهات والهيئات العامة والأجهزة والمجالس العليا والاتحادات والنقابات وغيرها فى مشروعات القوانين المتعلقة بها ، بالإضافة إلى نهوض قطاع التشريع بوزارة العدل بمهمة إعداد هذه المشروعات بقوانين ، ولاسيما ما يطلق عليه التشريعات الرئيسية كقانون العقوبات (الجزاء) والإجراءات الجنائية (الجزائية) ، والقانون المدنى ، وقانون المرافعات المدنية والتجارية .. إلخ ، وذلك منذ ثلاثينيات القرن الماضى ، فإن صياغة المادة (١٩٠) من الدستور ذاته توحى بمنح مجلس الدولة اختصاصًا انفراديًا بمراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصبغة التشريعية وهو حكم ظاهر التعارض مع ما يقوم به قطاع التشريع فى وزارة العدل فى شأن تلك المراجعة وهذه الصياغة ، والاختصاصات التى تتولاها اللجنة العليا للإصلاح التشريعى هى ذات ما أسند إلى مجلس الدولة ، على سبيل الانفراد ، ويزيد اتساع دائرة الازدواجية تدخل وزارة العدالة الانتقالية ومجلس النواب فى العملية التشريعية بحكم تولى وزيرها أعمال المقرر للجنة العليا المذكورة ، وهذا النهج يتأدى عنه تنازع فى الاختصاصات المتعلقة بإعداد التشريعات وتشتت لا تؤمن عواقبه .

٢- أفضلية أن يتم الإعداد المبدئى للتشريعات فى الجهات ذات الصلة بالموضوعات التى تنهض هذه التشريعات بتنظيم أحكامها كل بالنسبة إلى الموضوع المتصل به ، وأن تعرض الصياغة المبدئية للتشريع على الهيئة المركزية الموحدة المشار إليها التى سلف القول بضرورة قيامها فى كل دولة لتقوم بمراجعتها ووضعها فى الصيغة الملائمة الصالحة للعرض ، وذلك فى إطار هذه الهيئة المستقلة ، وتحت سقفها بمشاركة الجهات التى أعدت هذه الصياغة وبإسهام من المتخصصين من أساتذة الجامعات وغيرهم من رجال القضاء العادى والإدارى ، إن وجد ، وسائر الخبراء فى المسائل التى يعالجها التشريع.

٣- وضع برامج التكوين المبدئى والتأهيل والتدريب المستمر والمتخصص للكوادر التشريعية بهدف إعداد المتخصصين فى مجال صناعة وصياغة التشريع، وتنمية قدرات العاملين فى هذا المجال ، ورفع مستوى الأداء التشريعى بعامة، ويحسن أن يتم التكوين والتدريب كليهما على مستويين أحدهما إقليمى تتبناه إحدى الدول العربية القادرة ولا سيما تلك التى تأسست فيها مراكز أو معاهد للبحوث والدراسات التشريعية والقضائية، توفرت لها كافة الإمكانات البشرية والمادية والتقنية ، التى تعين على القيام بهذه المهمة وثانيهما وطنى يتم على مستوى كل دولة ويتلاءم مع خصوصيتها وحاجاتها الذاتية .

٤- الإحاطة الدائمة والمتواصلة بالاتفاقيات الدولية، والشارعة منها على وجه الخصوص، لملاحقة الأحداث والتطورات الدولية فى مجالها ، وتحقيق الوفاء التشريعى بالتزامات الدولة المترتبة على هذه الاتفاقيات بصورة طوعية وفى أسرع وقت ممكن، دون الانتظار حتى يتم التقييم الدولى من المنظمات المختصة والخضوع لإجراءات إلزامية فى هذا الخصوص .

ويؤدى اتباع النهج الذى سلف بيانه عند اعتناقه واتباعه فى شأن الاتفاقيات التى تتناول المسائل ذات الصبغة الدولية إلى توحيد المنهج الذى يتبع فى إعداد التشريعات وهيكلتها، والالتزام بقواعد موحدة للصياغة، ومراعاة المواءمة بين أحكام التشريع الوطنى ومبادئ الشريعة الإسلامية وأحكام الدستور المعنى التى تعتبر تلك المبادئ فى مصر المصدر الرئيسى للتشريع ، وقد سبق بيان المعنى الواسع لهذه المبادئ الذى

كانت قد اعتنقته المادة (٢١٩) مـن الدستور السابق لسنة ٢٠١٢ وعدل عنه الدستور الجديد لعام ٢٠١٤ ، وفق ما سلف بيانه ، وتوافق التشريعات مع الشريعة الإسلامية ، كالتزام دستورى له أهميته فى مملكة البحرين ، حيث تنص المادة (٢) من دستور المملكة المعدل لعام ٢٠٠٢م ، على أن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسى للتشريع .

والنص فى الدستور على أن مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع يتحقق بالالتزام به نوع من أنواع الرقابة المسبقة على دستورية التشريع عن غير طريق القضاء فى الدول التى تأخذ بنهج الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية القوانين ، كأصل عام ، كالشأن فى مصر وذلك دون حاجة إلى مجلس دستورى ينشأ لهذا الغرض، على غرار فرنسا التى تأخذ بنظام الرقابة السابقة على دستورية التشريع والتى يتولاها المجلس المذكور، ويتأدى عن ذلك ضمان احترام التشريع للدستور والامتثال لأحكامه وكفالة الاستقرار والأمن التشريعى.

ويشار فى الخصوص سالف البيان أن المحكمة الدستورية المنصوص عليها فى المادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين تباشر ، بحسب الأصل ، رقابة قضائية لاحقة على دستورية القوانين واللوائح ، وتفتح الباب أمام ذوى الشأن من الأفراد للطعن لدى المحكمة الدستورية المذكورة ، وإلى جانب الرقابة القضائية اللاحقة سالفة البيان ، يضيف الدستور فى المادة ذاتها لاختصاصات المحكمة رقابة قضائية دستورية سابقة ، بناء على إرادة الملك ، وذلك بالنص فى الفقرة الأخيرة من هذه المادة على أنه « وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور ، ويعتبر التقرير ملزمًا لجميع سلطات الدولة وللكافة » .

ونهج الرقابة الدستورية السابقة كان قد أخذ به دستور مصر الأسبق لعام ١٩٧١ فى المادة (٧٦) الخاصة بالانتخابات الرئاسية ، وتوسع فيه الدستور السابق لعام ٢٠١٢م ، وعدل عنه دستور مصر القائم لعام ٢٠١٤م .

ويشار إلى وجوب استطلاع آراء الجهات والوزارات المختصة فى شأن المنهجية التى توضع لصناعة التشريع، والعمل على مراجعة التشريعات المتصلة بهذه الجهات والوزارات للوقوف على ما يحتاج منها إلى تعديل، وما يجب استحداثه للتوافق مع أحكام الاتفاقيات الدولية الشارعة.

٥- دعم الدول العربية كافة وأخصها مصر للجنة الخبراء المشكلة تحت مظلة جامعة الدول العربية، فى نطاق مجلس وزراء العدل العرب والمعنية بتنسيق المواقف العربية بشأن المؤتمرات والاتفاقيات الدولية، ووضع منهجية محددة دائمة لعمل هذه اللجنة وتحديد الأولويات فى نطاق التشريعات وفق معايير واضحة يتفق عليها، وآلية محددة لتدوين التقارير التى تعد عن أوجه نشاطها، وإنشاء كيان قادر لمتابعة تنفيذ ما تنتهى إليه، والتنسيق بين هذه اللجنة وبين سائر المجالس الوزارية فى جامعة الدول العربية وبخاصة مجلس وزراء الداخلية العرب ومجلس وزراء الخارجية العرب.

٦- إعطاء أولوية خاصة فى مراجعة التشريعات الوطنية للجرائم التى تدخل فى اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، والتى سبق بيانها فى أكثر من موضع وهى جرائم الإبادة الجماعية ، والجرائم ضد الإنسانية ، وجرائم الحرب وجريمة العدوان ، ومراعاة شمول التشريع الوطنى لهذه الجرائم التى تدخل

فى اختصاص هذه المحكمة كافة ، وملاحقة التطورات التى تطرأ على هذه الاختصاصات على ضوء أركان الجرائم التى تعتمدها جمعية الدول الأطراف ، وما انتهى إليه الأمر فى شأن جريمة العدوان كما سلف الذكر فى مؤتمر كامبالا لمراجعة النظام الأساسى للمحكمة المذكورة ، والذى انعقد فى عام ٢٠١٠م .

ومما ييسر المهمة فى النطاق المذكور أمام المشرع الوطنى الاستعانة بالقانون العربى النموذجى المتعلق بالجرائم المشار إليها لتجنب سلب المحكمة الجنائية الدولية للاختصاص القضائى الوطنى، والتحوط من تداعيات النهج المسيس لهذه المحكمة فى تعاملها مع الدول النامية على وجه الخصوص ، وذلك على ضوء الممارسة فى المرحلة السابقة.

والجدير بالذكر أن القانون العربى النموذجى للجرائم التى تدخل فى اختصاص المحكمة الجنائية الدولية سالفة الذكر، قد تم إعداده فى نطاق مجلس وزراء العدل العرب، تحت مظلة جامعة الدول العربية، بمعرفة لجنة من الخبراء العرب شكلت لهذا الغرض، وتم اعتماده من المجلس المذكور بتاريخ ٢٩ من نوفمبر سنة ٢٠٠٥.

وقد تضمن القانون المشار إليه بياناً تفصيلياً بالجرائم التى تختص بها المحكمة الجنائية الدولية، وهى ، كما سلف ، جريمة الإبادة الجماعية وقد نص القانون على كافة صور سلوكها الإجرامى فى مادته العاشرة، والجرائم ضد الإنسانية وقد تكفلت المادة الحادية عشرة ببيان كافة النماذج القانونية لسلوكها الإجرامى، ثم جرائم الحرب فى المادة الثانية عشرة، وأخيراً جريمة العدوان فى المادة الثالثة عشرة وهى مادة القانون الأخيرة ، والخاصة بالجريمة التى سبق بيان أن مؤتمر مراجعة النظام الأساسى فى كمبالا قد اعتمد تعريفها فى يونية عام ٢٠١٠ .

ويشار إلى أن الجهات والكيانات المؤهلة لتنفيذ الخطة المقترحة التى سلف بيانها، تتمثل فى وزارات العدل، والوزارات المعنية بالشئون القانونية، وهيئات التشريع المستقلة إن وجدت وهو الشأن فى مملكة البحرين ، والكويت ، على سبيل المثال ، ومجلس الدولة فى الدول التى تأخذ بنظام هذا المجلس ، ومنها مصر ، ويشار فى هذا الصدد إلى أن دستور عام ٢٠١٤م ، على نحو ما سبق بيانه ، قد أختص مجلس الدولة المصرى بالفرع الثالث من الفصل الثالث من الباب الخامس منه المعنى بنظام الحكم ، وعنوان الفرع المشار إليه « قضاء مجلس الدولة « وقد نصت المادة (١٩٠) الخاصة بهذا القضاء على أن مجلس الدولة يختص وحده بمراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصبغة التشريعية ، وكذلك المجالس القومية ذات الشأن ، ومن أمثلتها فى مصر المجالس القومية المتخصصة، والمجلس القومى لحقوق الإنسان، والمجلس القومى للمرأة، وغيرها وسائر الوزارات والمجالس القومية ذات الصلة .

وعلى رأس الجهات والكيانات المذكورة السلطة التشريعية ويتولاها فى مصر – كما سلف البيان – ووفق المادة (١٠١) من الدستور مجلس النواب ، وبعد صدور الدستور الجديد لم يتم حتى الآن انتخاب هذا المجلس ومباشرته لمهام اختصاصه.

وتتمثل السلطة التشريعية لمملكة البحرين ، وفق الدستور ، فى المجلس الوطنى ، وتنص المادة (٥١) من هذا الدستور على أن هذا المجلس يتألف من مجلسين مجلس الشورى ومجلس النواب ، وأعضاء المجلس

الأول معينون ، أما أعضاء المجلس الثانى فإنهم منتخبون بطريق الانتخاب العام السرى المباشر ، كما تنص على ذلك المادة ٥٦ من الدستور، وتنص المادة (٧٠) من الدستور ذاته على أنه « لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلسى الشورى والنواب أو المجلس الوطنى بحسب الأحوال ، وصدق عليه الملك « .

وينبغى فى صدد ممارسة السلطة التشريعية لمهامها فى مجال التشريع فى كل دولة، توفير خبراء تشريعيين رفيعى المستوى لأعضاء المجالس النيابية فى نظامها لمساعدتهم فى ممارسة دورهم التشريعى، وعلى الأخص الحق المقرر لأعضاء هذه المجالس فى تقديم اقتراحات بقوانين جنباً إلى جنب مع ممارسة السلطة التنفيذية ، ممثلة فى الحكومة، لدورها الدستورى فى مجال إعداد مشروعات القوانين ، وتقديم الاقتراحات بهذه المشروعات من رئيس الدولة ، أو من الحكومة على النحو المقرر فى كل دستور ، وتنظم هذا الحق فى مصر ، وفقًا لأحكام الدستور الجديد لعام ٢٠١٤م الفقرة الأولى من المادة (١٢٢) بنصها على أنه «لرئيس الجمهورية ، ولمجلس الوزراء ، ولكل عضو فى مجلس النواب اقتراح القوانين ، كما تمنح المادة (٩٢) من دستور مملكة البحرين كل عضو من أعضاء مجلسى الشورى والنواب حق اقتراح القوانين .

والجدير بالذكر أن العولمة ومن تجلياتها عصر الاتفاقيات الدولية الشارعة الذى نعيشه فى هذه الحقبة التاريخية الخطيرة، والتطورات المتلاحقة والمتسارعة لبعض الظواهر الإجرامية الجسيمة، وأبرزها تنامى الإرهاب واتساع نطاقه وتعدد صوره وأشكاله، والعجز الواضح فى مواجهته على نحو يخرجه عن حدود السيطرة، والتفشى المتنامى والمتسارع للفساد فى كافة صوره وأشكاله ، وفى نطاق رموز بعض الأنظمة الحاكمة وبعض أصحاب النفوذ ، والفشل الذريع فى مواجهته، بالإضافة إلى الأزمة الاقتصادية والمالية التى عانى العالم من ويلاتها وأعقبتها الأزمة الاقتصادية الأمريكية فضلاً عن الأحداث المتلاحقة التى انتشرت فى عدد من الدول العربية، وما ترتب على بعضها من أحداث تندرج تحت النزاعات المسلحة غير الدولية، وارتكاب جرائم ضد الإنسانية، من شأنه جميعه أن يفرض فى مجال التشريع تحديات جديدة تتعلق فى جانب كبير بالمواجهات التشريعية وفق أطر دولية قد لا تتفق مع الذاتية المحلية، وهو ما يفرض قدراً أعلى من الجهد الدءوب لتعظيم القدرات على مواجهة تلك التحديات فى إطار من الحفاظ على الهوية الوطنية، وصون الذاتية ، وتأكيد القومية إلى أقصى حد مستطاع فى هذه المرحلة الخطيرة التى يمر بها عالم اليوم الذى تشتد فيه الأعاصير وتهدر الأمواج.

المبحث الرابع
أهم الاتفاقيات الدولية الشارعة
فى مجال
المواجهة الوطنية لتحديات العولمة

أولاً : فى مجال القانون الدولي الإنساني:

سبق بيان أبرز المجالات التشريعية التى تحتم على المشرع الوطنى إجراء مواجهة تشريعية فى نطاقها ، ابتغاء التوافق مع الاتفاقيات الدولية الشارعة الحاكمة لها ، ومن هذه الاتفاقيات التى تحدد أطر التشريع

الدولى فى مناح شتى تلك المتصلة بما يعرف بالقانون الدولى الإنسانى(١) بحسبانها على رأس المواثيق الدولية المعنية بحماية حقوق الإنسان من ويلات الحروب وشرورها ومن بطش وتعسف السلطة، ومن أهم هذه الاتفاقيات ما يأتى :

أولاً : اتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ وملحقاها الإضافيان لعام ١٩٧٧، وملحقها الإضافى الثالث لعام ٢٠٠٥، وهى الأعمدة الأساسية للقانون سالف البيان، وبيان هذه الاتفاقيات الأربع ما يأتى :

الاتفاقية الأولى : اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة فى الميدان المؤرخة فى ١٢ أغسطس/ آب ١٩٤٩.

الاتفاقية الثانية : اتفاقية جنيف لتحسين حال جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة فى البحار المؤرخة فى ١٢ أغسطس/ آب ١٩٤٩.

الاتفاقية الثالثة : اتفاقية جنيف بشأن معاملة أسرى الحرب، المؤرخة فى ١٢ أغسطس/ آب ١٩٤٩.

الاتفاقية الرابعة : اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين فى وقت الحرب، المؤرخة فى ١٢ أغسطس/ آب ١٩٤٩.

وتكتسب هذه الاتفاقيات فى مجال القانون الدولى الإنسانى أهمية قصوى، إذ بلغ عدد الدول المصدقة عليها (١٩٥) دولة، وبهذه المثابة فإن هذه الاتفاقيات تعتبر قانوناً تعاقدياً ملزماً لجميع دول العالم تقريباً. ويضاف إلى هذه الاتفاقيات البروتوكولان (الملحقان) الإضافيان لها لعام ١٩٧٧ والأول خاص بالنزاعات المسلحة الدولية، والثانى خاص بالنزاعات المسلحة غير الدولية.

والجدير بالذكر أن مؤتمراً دبلوماسياً انعقد فى جنيف خلال الفترة من ٥ إلى ٨ ديسمبر/ كانون الأول ٢٠٠٥ اعتمد البروتوكول (الملحق) الثالث للاتفاقيات المذكورة، وهو الخاص بشارة مميزة إضافية علاوة على الشارات المميزة الواردة فى اتفاقيات جنيف، وقد دخل هذا البروتوكول (الملحق) حيز النفاذ فى ١٤ يناير/ كانون الثانى ٢٠٠٧.

ثانياً: اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (٩ ديسمبر/كانون الأول ١٩٤٨)، وقد دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ فى ١٢ يناير/كانون الثانى ١٩٥١.

ثالثاً: اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية (٢٦ نوفمبر/تشرين الثانى عام ١٩٦٨) .

رابعاً: المعاهدة الخاصة بحماية المؤسسات الفنية والعلمية والآثار التاريخية لعام ١٩٣٥.

خامسًا: اتفاقية الأمم المتحدة بحظر الاستخدام العسكرى أو أى استخدام عدائى آخر لتقنيات تغيير البيئة (١٠ ديسمبر / كانون الأول عام ١٩٧٦) .

---

١. جرى إطلاق مصطلح " القانون الدولى الإنسانى " على مجموعة قواعد القانون الدولى العام التى يتكون منها الصرح القانونى الذى يستهدف توفير أكبر قدر من الحماية لضحايا الأنزعة المسلحة، وقد اعتنق الفقه هذه التسمية، وحظيت بالطابع الرسمى على نحو ما جرى به التعبير فى المؤتمر الدبلوماسى الذى عقد بجنيف خلال الأعوام من 1974 إلى 1977، المستشار محمد أمين المهدى، مواءمة التشريع المصرى مع اتفاقيات القانون الدولى الإنسانى، بحث غير منشور – ص1.

سادسًا: اتفاقية الأمم المتحدة المناهضة لأخذ الرهائن (١٧ ديسمبر / كانون الأول عام ١٩٧٩) .
سابعًا : اتفاقية عام ١٩٧٢ (لندن وموسكو وواشنطن ١٠ من إبريل/نيسان ١٩٧٢) حول حظر استحداث وإنتاج وتخزين الأسلحة الجرثومية (البيولوجية) .
ثامنًا : اتفاقية لاهاى بشأن حماية الممتلكات الثقافية فى حالة نزاع مسلح (١٤ مايو/ آيار ١٩٥٤)، وبروتوكولها (ملحقها) الإضافى الأول فى التاريخ ذاته وبروتوكولها (ملحقها) الإضافى الثانى (لاهاى ٢٦ مارس/آذار ١٩٩٩) .
تاسعًا : اتفاقية جنيف ١٠ من أكتوبر / تشرين الأول عام ١٩٨٠ حول حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معنية يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر والبروتوكولات (الملاحق) الثلاثة، وأولها بشأن الشظايا التى لا يمكن الكشف عنها، وثانيها بحظر أو تقييد استعمال الألغام والشراك الخداعية، وثالثها بحظر أو تقييد استعمال الأسلحة المحرقة، والبروتوكول (الملحق) الرابع (١٥ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٥) وهو الخاص بأسلحة الليزر المسبب للعمى، والبروتوكول (الملحق) الخامس الخاص بمخلفات الحرب فيما عدا الألغام المضادة للأفراد (٢٨ نوفمبر/تشرين الثانى ٢٠٠٣).
عاشرًا : اتفاقية عام ١٩٩٣ المتعلقة بحظر استحداث وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيمائية وتدمير تلك الأسلحة.
حادى عشر : اتفاقية أوتاوا لعام ١٩٩٧ الخاصة بحظر استعمال وتخزين وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام .
ثانى عشر: النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية المبرم فى مؤتمر روما الدبلوماسى فى عام ١٩٩٨. وقد بلغ عدد الدول المصدقة عليه حتى ١٣ من يوليو عام ٢٠١٤ (١٢٥) دولة، ودخل حيز النفاذ فى أول يوليو ٢٠٠٢، وقد تم تعديله فى مؤتمر مراجعة النظام الأساسى فى كمبالا من ٣١ مايو/آيار إلى ١١ يونيو/ حزيران سنة ٢٠١٠.
ثالث عشر: الاتفاقية الخاصة بالذخائر العنقودية (٣٠ مايو / آيار ٢٠٠٨) والتى دخلت حيز النفاذ فى أغسطس / آب ٢٠١٠.
وبالإضافة إلى الاتفاقيات سالفة البيان ، فإن هناك العديد من المواثيق الدولية ، فى نطاق القانون الدولى الإنسانى تتمثل فى إعلانات عالمية شتى أبرزها إعلان حقوق الإنسان الصادر فى ١٠ ديسمبر / كانون الأول عام ١٩٤٨، والذى سبقه إعلان حق الشعوب فى السلم الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٢ نوفمبر / تشرين الثانى عام ١٩٤٨، ومبادئ صادرة عن الأمم المتحدة مثل مبادئ التعاون الدولى المتعلقة بالكشف عن الأشخاص الذين ارتكبوا جرائم حرب وجرئم ضد الإنسانية والقبض عليهم وتسليمهم ومعاقبتهم ، وذلك بموجب قرار الجمعية العامة المذكورة فى ٣ ديسمبر/كانون الأول سنة ١٩٧٣ ، وهى وغيرها ذات الصلة جديرة بالاحترام وحرية بالالتزام .

ثانيًا :فى مجال مكافحة الإرهاب

سبقت الإشارة إلى التنامي المطرد للإرهاب على مختلف الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية ،

وتطور أساليبه وتشعب صوره، وازدياد بشاعة آلياته، وتعاظم اهتمام المجتمع الدولي بمواجهته، سيما وأن الإرهاب لم يتوقف عند أساليب معينة يتوسل بها في إحداث الترويع والتخويف والدمار بل يسير في طريق تصاعد الخطورة واتساع النطاق، وزيادة التحديات للأمن والسلامة الدوليين التي تصل إلى حد تعريض الحضارة الإنسانية للفناء.

وتعانى الدول العربية من تأثيرات عولمة الظواهر الإرهابية ومن أسبابها ظواهر الغلو والتطرف الاعتقادى على وجه الخصوص ، وقد أعلت شأن الاهتمام بتدابير المنع والمواجهة والمكافحة ، فبادرت إلى إجراء تعديل على الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب التى تم إقرارها فى جلسة مشتركة لوزراء العدل والداخلية العرب فى نطاق جامعة الدول العربية فى عام ١٩٩٨ ، وقد تضمن هذا التعديل توسيعاً فى تعريف الجريمة الإرهابية ليشمل كل من يحرض على الجريمة الإرهابية أو يشيد بها أو ينشر أو يطبع أو يعد محررات أو مطبوعات أو تسجيلات أياً كان نوعها لاطلاع الغير عليها بهدف تشجيع ارتكاب تلك الجرائم ، ويتوالى فى المرحلة الراهنة تصديق الدول العربية على هذا التعديل ، الذى يواكب الاتجاه الدولى للاهتمام بوسائل المنع والمكافحة .

ومن أهم المرجعيات الدولية فى مجال مكافحة الإرهاب قرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٣ لسنة ٢٠٠١م ، الذى انطلق فيه من أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ، ابتغاء ربط الإرهاب بالإخلال بالسلم والأمن الدوليين والذى لا يتطلب إخلالاً فعليًا من هذا القبيل ، بل يكفى لتحققه أن يترتب على الإرهاب مجرد التهديد بحدوث هذا الإخلال .

ومن أهم تحديات واهتمامات النظام الدولي في مجال مكافحة الإرهاب، بعد أن اكتسب صفة العالمية، وتخطى حدود الاهتمام المحلية والإقليمية، إصدار الكثير من الوثائق الدولية أهمها الاتفاقيات التي تبرم في نطاق الأمم المتحدة التي تفرض على الدول التزامات بمكافحة الإرهاب وتحدد وسائل التعاون الدولي في مجال هذه المكافحة.

وقد طالب قرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٣ لسنة ٢٠٠١، الذي سلفت الإشارة إليه ، الدول كافة بأن تنضم بأسرع وقت ممكن إلى الاتفاقيات الدولية والبروتوكولات المتعلقة بالإرهاب بما في ذلك الاتفاقية الدولية الخاصة بقمع تمويل الإرهاب لسنة ١٩٩٩، كما طالب القرار الدول بأن تتخذ مجموعة من التدابير للمعاقبة على أفعال الإرهاب، وفرض على الدول الامتناع عن إعطاء حق اللجوء السياسي لمن يمولون أو ينظمون أو يسهلون أو يرتكبون أعمال الإرهاب أو يخفون مرتكبيه.

والاتفاقيات الدولية التى أشار إليها قرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٣ تتمثل فيما يأتى :

١. اتفاقية بشأن الجرائم وبعض الأعمال الأخرى التى ترتكب على متن الطائرات وهى اتفاقية طوكيو لعام ١٩٦٣ بشأن سلامة الطيران .
٢. اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات وهى اتفاقية لاهاى لعام ١٩٧٠ بشأن خطف الطائرات .
٣. اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدنى وهى اتفاقية مونتريال لعام

١٩٧١ والبروتوكول المكمل لها لعام ١٩٨٨ .

٤. اتفاقية منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية بمن فيهم الموظفون والدبلوماسيون لعام ١٩٧٣ .

٥. الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن لعام ١٩٧٩ .

٦. اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية وهى اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٠ والمعدلة عام ٢٠٠٥ .

٧. اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية المبرمة فى روما سنة ١٩٨٨، والبروتوكول الملحق بها بشأن الأعمال غير المشروعة ضد سلامة المنصات المثبتة فى الجرف القارى المعدل سنة ٢٠٠٥م .

٨. اتفاقية المتفجرات البلاستيكية لسنة ١٩٩١ .

٩. اتفاقية الأمم المتحدة لضمان سلامة العاملين بها لسنة ١٩٩٤ .

١٠. الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لعام ١٩٩٧ .

١١. الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لسنة ١٩٩٩ .

١٢. الاتفاقية الدولية لقمع الإرهاب النووى لسنة ٢٠٠٥ .

وعلى نهج عولمة ظواهر الإرهاب وتمويل الإرهاب ، والعناية الدولية بمنعها ومكافحتها، وأهم السبل المؤدية إلى تحقيق هذه الأهداف ، ومنها البحث عن أسبابها ، وظواهر الغلو والتطرف الاعتقادى من بينها ، قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة بوضع استراتيجية لمواجهة الإرهاب بمقتضى القرار رقم ٢٨٨ الذى اتخذته فى ٨ من سبتمبر سنة ٢٠٠٦ وقد الحق بهذا القرار خطة العمل ، وأكدت ديباجة القرار المذكور أنه لا يجوز ولا ينبغى ربط الإرهاب بأى دين أو جنسية أو حضارة أو جماعة عرقية ، وكان من بين محاور الإستراتيجية الأربعة ، محوران يتعلقان بتدابير منع الإرهاب ومكافحته وبالتدابير الرامية إلى دعم قدرات الدول على منع الإرهاب ومكافحته وتعزيز دور منظومة الأمم المتحدة فى هذا الصدد .

ثالثًا :فى مجال مكافحة الفساد

يشهد الواقع المعاش فى العقود الأخيرة وعلى مختلف الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية تنامياً سرطانياً لظاهرة الفساد ، اتسع به مجالها ، وشاعت صورها حتى أصبح الفساد سلوكاً متسماً بطابع كلى الوجود، شمولى النطاق ، محيطاً بالنظم السياسية كافة ديمقراطية أو ديكتاتورية أو شمولية ، وبالنظم الاقتصادية على تنوعها رأسمالية أو موجهة أو مخططة ، متغلغلاً فى جميع مستويات التنمية .

وقد ترتب على ما سلف جميعه ، أن تحول الفساد من هاجس وطنى أو إقليمى إلى قضية سياسية عالمية أدرك العالم خطورتها وازداد قلقه وتضاعفت مخاوفه إزاء تداعياتها وعواقبها ، واستقرت فى يقينه الحاجة الماسة إلى سياسات فعالة للتصدى لها من خلال تعاون إقليمى ودولى جاد لا يقتصر على الحكومات والجهات الرسمية بل يمتد إلى المنظمات الدولية والإقليمية، وإلى المجتمع المدنى بمنظماته غير الحكومية ، ويستهدف الممارسات الفاسدة كافة أياً كانت أشكالها ، وأينما كانت مواقعها ، ومهما كانت أوضاع ومناصب مقارفيها بعد أن كشفت الأحداث عن شيوع هذه الممارسات بشكل يفوق كل حد ،

بحيث لا يتحدد بالقطاع العام بل يمتد إلى القطاع الخاص ولا يقتصر على كبار المسئولين بل يمتد إلى صغارهم ، مع الوضع فى الاعتبار أن ذيوع الفساد بين الكبار من شأنه أن يقلل فرص التعامل مع فساد الصغار بفعالية وجدية .

ولا يتسع المقام ، لاستعراض كافة المجهودات العالمية التشريعية لمكافحة الفساد على المستويين الإقليمى والدولى ، وأبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الإقليمية التى أقرها مؤتمر باليرمو الدبلوماسى بإيطاليا فى ديسمبر عام ٢٠٠٠ م ، والتى دخلت حيز النفاذ فى ٢٩ من سبتمبر ٢٠٠٣ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التى اعتمدتها فى الدورة السابعة اللجنة المخصصة للتفاوض بشأنها فى الأول من أكتوبر سنة ٢٠٠٣م ، وجرت مراسم توقيعها فى المكسيك فى شهر ديسمبر من العام ذاته ، معلنة بذلك إرادة دولية صادقة لمناهضة شاملة للفساد والتزاماً بتعديل التشريعات الوطنية وفاءً بالالتزامات الدولية التى تفرضها هذه الاتفاقية بتجريم أنشطة الفساد كافة وملاحقة مرتكبيها وتوقيع الجزاءات الرادعة عليهم ، فضلاً عن اتخاذ تدابير المنع والوقاية التى عنيت الاتفاقية ببيانها ، والالتزام بالأحكام المتعلقة بآلية المتابعة ، على نحو ما قررته الدول أطراف الاتفاقية ، وتعتبر هذه الاتفاقية العماد الأساسى لمكافحة الفساد فى البنية التشريعية الدولية، فى نطاق ما يطلق عليه «الاتفاقيات الدولية الشارعة».

وعلى المستوى العربى كانت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ، التى أعيدت صياغتها فى صورتها النهائية فى الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب فى تونس ، من أهم أعمدة البنية التشريعية لمكافحة الفساد فى العالم العربى ، ويعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائى على مكافحة الفساد مع شبكة إقليمية من آليات مكافحة الفساد بهدف تعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة ، ودعم تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد من خلال برنامج إقليمى من شأنه تعزيز التعاون وتعزيز المعرفة بشأن الفساد وآليات مكافحته .
وقد تم توقيع الاتفاقية المشار إليها فى اجتماع مشترك لمجلسى وزراء العدل ووزراء الداخلية العرب فى ٢١ من ديسمبر سنة ٢٠١٠م .

رابعًا: فى مجال مكافحة الاتجار بالبشر

تمثل حماية البشر من الاتجار إحدى أهم تجليات تطور المجتمعات البشرية ، والترقى بمقومات الكرامة الإنسانية، والتنامى المطرد للعناية بصون حقوق البشر بمختلف مناحيها، وشتى صورها، من كافة صنوف المساس بها والبغى والعدوان عليها بعد أن تجاوزت هذه المجتمعات ما وقع من أبشع أنواع استغلال الإنسان فى حقب سابقة مظلمة من التاريخ، تمثلت فى أشكال صارخة من العبودية وصور مزرية من الرق بأنماطهما التقليدية القائمة. آنذاك ، تعاملت مع الإنسان الذى كرمه الله سبحانه وتعالى واستخلفه لعمارة الأرض باعتباره سلعة يتم التعامل فيها بالبيع والشراء، وما ترتب على هذه الممارسات الفجة من المآسى والآلام التى حلت بضحاياها من بنى الإنسان، وكانت وصمة عار لا تمحى فى جبين تاريخ الإنسانية فى تلك المراحل البائسة التى حفلت بهذه الصور المقيتة من الاستغلال لفئات مستضعفة مستعبدة من البشر، والتى خاضت الشعوب صراعاً طويلاً قاسياً من أجل القضاء عليها فى أشكالها التقليدية المشار إليها.

ومن الاتفاقيات الدولية الشارعة فى مجال المواجهة الجمعية الدولية لظاهرة الاتجار بالبشر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولان المكملان لها والصادر باعتمادها جميعاً قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المؤرخ ١٥ من نوفمبر سنة ٢٠٠٠م والذى أقره مؤتمر باليرمو الدبلوماسى بإيطاليا فى غضون شهر ديسمبر من السنة ذاتها، وقد تكفل البروتوكول الأول المكمل لهذه الاتفاقية بتنظيم منع وقمع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال .

وتعتمد المواجهة الدولية لظواهر الاتجار بالأشخاص بشكل أساسى على الاتفاقية، والبروتوكول الأول المكمل لها، المشار إليهما سلفاً ، وتتصل بظواهر الاتجار بالأشخاص ظاهرة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو ، التى تناولها البروتوكول الثانى المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المشار إليه .

ولا تقتصر هذه المواجهة الدولية لظواهر الاتجار بالأشخاص فى صورها المختلفة، وأنماط سلوكها المتعددة، ومخاطرها المتشعبة المتنامية على تلك الاتفاقية والبروتوكول الأول المكمل لها، وإنما تستند أيضاً إلى عدد من الصكوك الدولية ذات صلة وثقى بالاتفاقية والبروتوكول المذكورين فى مجال تلك الظواهر، وتتمثل أهم هذه الصكوك فيما يأتى :

١. اتفاقية الرق والخدمة القسرية والعمل بالسخرة والأعراف والممارسات الشبيهة بها عام ١٩٢٦، والبروتوكول المعدل لها فى العام ذاته .
٢. الاتفاقية التكميلية لإلغاء الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالعبودية عام ١٩٥٦.
٣. اتفاقية العمل بالسخرة (العمل الجبرى أو الإلزامى) التى اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية فى دورته الرابعة عشرة بتاريخ ٢٨ يونيو عام ١٩٣٠، وبدأ نفاذها فى أول مايو عام ١٩٣٢، والاتفاقية الثابتة المعتمدة من ذات المؤتمر عام ١٩٥٧.
٤. اتفاقية قمع الاتجار فى الأشخاص واستغلال دعارة الغير الموقعة فى ٢١ مارس عام ١٩٥٠، وقد أكدت ديباجتها على أن الدعارة وما يصاحبها من آفة الاتجار فى الأشخاص لأغراض الدعارة تتنافى مع كرامة الإنسان وقدره.
٥. اتفاقية بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام ، المعتمدة من منظمة العمل الدولية فى عام ١٩٧٣ .
٦. اتفاقية عام ١٩٧٩ بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والتى تهيب بالدول الأطراف فى المادة (٦) منها أن تتخذ جميع التدابير المناسبة، بما فى ذلك التدابير التشريعية لمكافحة جميع أشكال الاتجار بالمرأة واستغلال بغائها.
٧. اتفاقية عام ١٩٨٩ بشان حقوق الطفل، التى تنص فى المادة (٣٥) منها على أن تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير الملائمة الوطنية والثنائية ومتعددة الأطراف لمنع اختطاف الأطفال أو بيعهم أو الاتجار بهم لأى غرض من الأغراض أو بأى شكل من الأشكال. ويتصل باتفاقية حقوق الطفل المشار إليها البروتوكولان الاختياريان فى عام ٢٠٠٠ وأولهما المتعلق ببيع الأطفال واستغلالهم فى البغاء وفى المواد الإباحية، وثانيهما المتعلق باشتراك الأطفال فى النزاعات المسلحة، وتقضى المادة (٢) منه بأن تكفل الدول الأطراف عدم خضوع الأشخاص الذين لم يبلغوا الثامنة عشرة من العمر للتجنيد الإجبارى فى

قواتها المسلحة.

٨. ويضاف إلى الصكوك السالف بيانها اتفاقية لاهاى لعام ١٩٩٣ بشأن حماية الأطفال والتعاون فى مجال التبنى على الصعيد الدولى، وتحظر هذه الاتفاقية التبنى فيما بين البلدان فى الحالات التى يكون الحصول فيها على موافقة الوالدين قد تم نتيجة لدفع مبلغ أو تعويض، كما تنص فى المادة (٣٢) منها على أنه لا يجوز لأى شخص أن يجنى مكسباً مالياً أو غيره من أى نشاط له صلة بتبنى طفل بين بلد وآخر.

٩. وفى السياق ذاته فإن نظام روما الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨، فى تعريفه للجرائم ضد الإنسانية الذى تضمنته المادة (٧) أورد أن هذه الجرائم تشمل «الاسترقاق»، وقد عرفته هذه المادة بأنه ممارسة أى من السلطات المترتبة على حق الملكية، أو هذه السلطات جميعاً على شخص ما، بما فى ذلك ممارسة هذه السلطات فى سبيل الاتجار بالأشخاص ولاسيما النساء والأطفال، كما نصت المادة (٨) من ذلك النظام على أن مصطلح جرائم الحرب يشمل الإكراه على الدعارة.

١٠. اتفاقية حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال سنة ١٩٩٩ والتى نصت فى المادة (٣) منها على أن تعبير أسوأ أشكال عمل الأطفال يشمل كافة أشكال العبودية أو الممارسات الشبيهة بالعبودية، كبيع الأطفال والاتجار بهم والعمل القسرى أو الإجبارى، بما فى ذلك التجنيد القسرى أو الإجبارى للأطفال لاستخدامهم فى الصراعات المسلحة ١.

١١. المبادئ التوجيهية الموصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالأشخاص الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عام ٢٠٠٢.

١٢. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المؤرخ ١٨ من ديسمبر عام ٢٠٠٢ وعنوانه « الاتجار بالنساء والفتيات».

ويُضاف إلى ما سلف بيانه من الاتفاقيات والمواثيق الدولية والبروتوكولات الملحقة بها ، العديد من المبادرات والخطط والاتفاقيات على الصعيد الدولى والإقليمى والمبادئ التوجيهية الدولية فى مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين ، ولا مشاحة فى أهمية الوقوف عليها، عند المواجهة التشريعية لتحديات العولمة فى هذا النطاق ، ومن أبرز ما سلف ما يأتى :

١. مبادئ أثينا الأخلاقية بعنوان – أوقفوا الاتجار بالبشر الآن الصادرة فى أثينا يناير عام ٢٠٠٦ .

٢. خطة العمل الإقليمية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا الصادرة عن الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين ، والتى أعدها مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة ، وتم تبنيها فى اجتماع الخبراء المعقود فى فيينا فى الفترة من ٣ إلى ٥ من شهر يوليو عام ٢٠٠٦ .

٣. المبادرة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر الصادرة عن مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة عام ٢٠٠٧ .

---

١. انظر فى بيان عدد من الاتفاقيات الأخرى فى مجال قمع الاتجار بالرقيق الأبيض وبالنساء والأطفال خلال الفترة من عام ١٩٠٤ وحتى عام ١٩٤٧ – المستشار عادل ماجد – مكافحة جرائم الاتجار بالبشر – معهد التدريب والدراسات القضائية – أبو ظبى – الطبعة الأولى ٢٠٠٧ – ص ١٩ و ص ٢٠ .

٤. الدليل التشريعى الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية .
٥. الدليل التشريعى الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة لتنفيذ بروتوكول الاتجار بالأشخاص .
٦. الدليل الاسترشادى للمنظمة الدولية للهجرة حول تقديم المساعدة المباشرة لضحايا الاتجار فى الأفراد .
٧. خطة العمل العربية لجدول أعمال منتدى فيينا حول المبادرة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر – فيينا – فبراير ٢٠٠٨ .
٨. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة بشأن تنسيق الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار بالبشر (وثيقة الأمم المتحدة رقم A/٦٤/١٣٠ الصادرة بتاريخ ٧ من يوليو عام ٢٠٠٩) .
٩. خطة عمل الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار بالأشخاص (وثيقة الأمم المتحدة رقم ٦٤/٢٩٣/ Res/A الصادرة بتاريخ ١٢ أغسطس عام ٢٠١٠) .
١٠. القانون النموذجى لمكافحة الاتجار بالأشخاص الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة الصادر فى فيينا عام ٢٠١٠ ، والذى أشارت مقدمته إلى أنه تم وضعه استجابة لطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام بالعمل على تعزيز جهد الدول الأعضاء وتقديم المساعدة إليها سعيًا إلى انضمامها إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها وتنفيذها.
١١. الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية الموقعة من وزراء العدل ووزراء الداخلية العرب فى شهر ديسمبر سنة ٢٠١٠.
١٢. القانون العربى الاسترشادى لمكافحة جرائم الاتجار بالبشر الصادر عن جامعة الدول العربية (مجلسا وزراء العدل ووزراء الداخلية العرب)، والذى تجرى مراجعته فى نطاق الجامعة اعتبارًا من شهر مايو عام ٢٠١٢ .

والجدير بالذكر أنه ولئن كانت الصكوك الدولية الشارعة والمبادرات والخطط والقوانين النموذجية المشار إليها تعد جميعًا مرجعيات دولية وإقليمية تتضمن العديد من الأحكام فى مجال مكافحة الاتجار بالبشر ، لا ينبغى إغفالها أو التغاضى عنها ، إلا أن المرجعية الرئيسية فى هذا المجال تتمثل فى بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص ، وبخاصة النساء والأطفال المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والملحق بها .

وتظل سائر الصكوك بخلاف البروتوكول المذكور آنفًا لازمةً ولاسيما للتعريف بالمقصود بالمصطلحات التى وردت بهذا البروتوكول دون تعريف ، حال كونها تمثل الكثير من صور السلوك الإجرامى وعناصر التجريم فى نطاق المكافحة المعنية .

خاتمـــــــة

وفى ختام هذا البحث يتعين التأكيد على أن تحول التشريع من القومية إلى العالمية ، والانتشار المخيف لكثير من الظواهر السلبية على مستوى المعمورة ، والصور بالغة العنف والقسوة والوحشية التى تتخذها ممارسات هذه الظواهر ، على نحو ينأى عن حدود التصور ، ويتخطى تخوم السلوك البشرى ، هو تحول يهدد البشرية بالفناء ، ويحتم على الدول أن تنهض كل منها بمسئوليتها فى إجراء مواجهة تشريعية مكتملة وفعالة لتحديات عالمية التشريع ، وفى المجالات التى أشير إليها فى البحث على وجه الخصوص .

وما تم إيراده وبسطه من أفكار وآراء فى مجالات موضوعات البحث هو ما يسره الله لى ، وهو من صنع البشر محكوم عليه بالنقصان .

أسأل الله أن يتحقق بما بذلت ما ابتغيت ، وهو من وراء القصد ، والهادى إلى سواء السبيل .