

الباب الأول

نظرات فى القانون

قاضي الإدارة وحماية الحقوق الأساسية(*)

لئن كان مبدأ سيادة القانون يعنى أن كافة سلطات الدولة خاضعة للقانون، إلا أن القانون لا يحقق سموه على سلطات الدولة، ما لم يكن ذلك ماثلاً في جوهر مبادئه لا في مجرد الالتزام باحترامها.

فالقانون في جوهره يجب أن يكفل الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، فهذا الضمان هو سبب وجود سيادة القانون، بل إن أساس التمييز بين دولة القانون L'etat De Droit والدولة الشرعية L'etat Légal يكمن في سمو دولة القانون على الدولة بضمان الحقوق الأساسية والحريات العامة في مواجهة سلطاتها، بخلاف الحال في الدولة الشرعية حيث تتحقق الشرعية بمجرد إقرار القانون من السلطة التشريعية، دون التزام بضمان الحقوق الأساسية للأفراد وحرياتهم، فشرعية الدولة في الدولة الشرعية تستمد من ممارسة الدولة لسلطاتها طبقاً للقانون، أما دولة القانون فإنها تعلى سيادة القانون بما يكفله القانون من ضمانات للحقوق الأساسية للأفراد في مواجهة سائر السلطات.

وهكذا تنبع سيادة القانون من حيث جوهرها من مبدأين :

الأول : يتمثل في السيادة المطلقة للقانون على جميع السلطات.

والثاني : واضح جلي في مضمون القانون نفسه الذي يكفل الحقوق والحريات الأساسية للإنسان.

(*) كلمة أُلقيت في الجلسة الافتتاحية لمؤتمر قاضي الإدارة والحقوق والحريات الأساسية في مجال الفرانكوفونية - مجلس الدولة - القاهرة - ١٨ من ديسمبر سنة ١٩٧٧ .

وقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا فى مصر إلى أنه فى دولة القانون لا يجوز أن تكون حقوق وحريات محكوميها فى مستوى أدنى من الحدود المقبولة بشكل عام فى الدول الديمقراطية ، وأن ربط الدولة بالقانون يعنى أن تحترم السلطات العامة - عند وضع التشريعات - الحقوق المعترف بها فى الدول الديمقراطية ، ومن هنا تنبثق دولة القانون والضمانات الأساسية لحماية حقوق الإنسان وكرامته .

ولا تقتصر المحكمة الدستورية العليا على الحقوق الأساسية التى يكفلها الدستور بوضوح ، وإنما تحرص أيضاً على الحفاظ على جوهر القانون عند التطبيق عن طريق ضمانات يحميها الدستور ، ولو لم يرد ذكرها فى النص صراحة .

ومن قبيل ذلك فى نظر المحكمة الدستورية العليا ، أنه من المحذور معاقبة المتهم فى جريمة واحدة مرتين ، وأنه لا يجوز أن تكون العقوبة الجنائية مهينة أو مبالغة فيها ، وأنه لا بد من أن تحدد الأفعال التى يعاقب عليها القانون فى النص بشكل دقيق .

إن إلقاء الضوء على مفاهيم الحقوق والحريات الأساسية يكشف عن عدم قابليتها للمساس سواء بواسطة أحكام القانون الداخلى ، أو تجسدت هذه المفاهيم فى إطار الاتفاقيات الدولية التى انضمت إليها الدولة مانحة إياها قوة القانون ، ففى النظم الديمقراطية لا تنبع هذه الحقوق والحريات الأساسية من أحكام الدستور فحسب ، وإنما من طبيعة النظام الديمقراطى الذى نص عليه الدستور .

وجدير بالذكر أن طبيعة دولة القانون لا تتواءم إلا مع النظام الديمقراطى ، فهى تستبعد بالطبع الحيل القانونية التى تتخفى تحت ستارها فى أغلب الأحيان الأنظمة الدكتاتورية ، ففى هذه الأنظمة الأخيرة وجد القانون لينظم سلطاتها ، فهى تأخذ بنظام الدولة الشرعية لا دولة القانون . أما النظام الديمقراطى فلا يعرف غير دولة القانون التى يسمو فيها القانون بمضمونه على سلطات الدولة حين يكفل حماية الحقوق الأساسية فى مواجهة سلطاتها .

ويقوم المفهوم الديمقراطى للقانون على مجموعة من المبادئ والقيم الأساسية ، وقد أشار الإعلان الدولى للديمقراطية الذى أصدره الاتحاد البرلمانى الدولى الذى

اجتمع فى القاهرة فى سبتمبر ١٩٩٧ إلى أن الديمقراطية هدف يقوم على القيم المشتركة بين شعوب المجتمع الدولى بأسره ، وأن الديمقراطية كحق أساسى للوطن يجب أن تمارس فى مناخ من الحرية والمساواة والشفافية والمسئولية ، وهى كنموذج تهدف إلى المحافظة على الحقوق الأساسية للفرد وعلى كرامته وتدعيمها ، وأن ضمان حصول المواطنين على حقوقهم المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية يأتى على رأس المسئوليات التى يجب أن تضطلع بها دولة القانون .

وفى هذا السياق قاد المجلس الدستورى الفرنسى حركة واسعة ومستمرة للتوسع فى الحقوق الأساسية عندما قرر عدم دستورية أى قانون يتعارض مع ديباجة الدستور الفرنسى لعام ١٩٥٨ . وهذه الديباجة تتضمن إعلان الثورة الفرنسية فى عام ١٧٨٩ ، وأيضاً مقدمة دستور عام ١٩٤٦ الذى يشمل المبادئ الأساسية التى تحمىها قوانين الجمهورية ، ومن هذا المنظور خول المجلس الدستورى لنفسه حق وضمانات دستورية لم يسبق ذكرها صراحة فى الدستور مثل مبدأ احترام حقوق الدفاع ومبدأ استقلال أساتذة الجامعات .

ويلاحظ أن أحكام القانون الرامية إلى حماية الحقوق الأساسية لا تنتهى إلى نتائج فعالة إلا إذا طبقتها الهيئات القضائية المختلفة ، فأحكام القانون تظل خرساء صامته ، طالما أن القاضى لم يطبقها تطبيقاً صحيحاً ، ولهذا السبب تفرض هذه البديهية نفسها : وهى أن القاضى هو دعامة دولة القانون ، وأن النظام القضائى هو الذى يحرص على ضمان سيادة القانون وحماية الحقوق الأساسية .

إن القاضى هو مفتاح وشرط تحقيق دولة القانون . ويشكل مبدأ «أن القاضى هو الحارس الطبيعى للحريات» ضماناً أوسع مدى من المبدأ البريطانى الشهير وهو عدم الاحتجاز التعسفى للمتهم Habeas Corpus لأنه لا يقتصر على حالة الاحتجاز التعسفى ، وإنما يطبق على كافة الأوضاع التى تكون فيها الحرية الشخصية بمعناها الواسع معرضة للتهديد .

ويعرف النظام القضائى المصرى نوعين من القضاة : قاضى القانون العام وقاضى الإدارة ، ويتميز كل منهما عن الآخر بطبيعة النزاعات التى تعرض عليه ، فقاضى

القانون العام ينظر كافة النزاعات التى تتعلق بالأفراد فيما بينهم ، أما قاضى الإدارة فهو يطلع على النزاعات التى تقوم بين الأفراد والإدارة ، وهو ينظر أعمال الإدارة ويكفل الحقوق الأساسية للمواطنين فى حالة النزاع معها ، سواء كان هذا القاضى متخصصا فى مجرد النزاعات الإدارية ، أو كان غير متخصص فيها وحدها .

ولقد بين الإعلان العالمى للديمقراطية أهمية دور القاضى الإدارى فى الديمقراطية القائمة على سيادة القانون ، وتظهر هذه الأهمية عندما تبدو ضرورة فتح منفذ الوصول إليها لكافة الأفراد الذين يتساوون تماما فى استخدام الوسائل القانونية التى تكفل لهم حقوقهم ، وتضمن احترام أجهزة الدولة ومثلها السلطة العامة وأعضاء المجتمع للقرارات الإدارية والقضائية ، ونص الإعلان أيضا على أن المساءلة العامة عنصر رئيس من عناصر الديمقراطية ، وأن هذه المساءلة تتطلب المطالبة بالإنصاف من خلال آليات إدارية وقضائية نزيهة .

وإذا كانت مصر قد أرست نظام قاضى الإدارة فى عام ١٩٤٦ فى شكل مجلس الدولة ، فإن الرقابة القضائية على عمل الإدارة فى مصر لم تنشأ ببدء العمل بالقانون المؤسس لمجلس الدولة ، فقد كانت المحاكم الوطنية والمختلطة تمارس حق النظر فى عمل الإدارة دون أن تقضى بالإلغاء فى حالة عدم المشروعية اكتفاء بالحكم بالتعويض ، وقد جاء القانون المؤسس لمجلس الدولة فى عام ١٩٤٦ عقب إلغاء الامتيازات الأجنبية باتفاقية مونترو لعام ١٩٣٧ التى أعادت سيادة القضاء الوطنى .

وقد كان إنشاء هذا المجلس بمثابة نقطة تحول حاسمة فى مجال حماية الحقوق الأساسية للمواطنين تجاه السلطة التنفيذية ، فقد أعطى الفرد فى حالة عدم خضوع الإدارة لسلطة القانون الوسيلة المكتسبة لإلغاء الإجراءات المناقضة له ، وبفضل أحكام مجلس الدولة وضعت القواعد لحماية الحقوق الأساسية ، وأسهمت هذه الأحكام فى أن تسود قيم احترام القانون فى الإدارة .

وتقديرًا للمبادئ الرفيعة المدونة فى أحكام مجلس الدولة لحماية الحقوق والحريات الأساسية أكد الدستور المصرى لعام ١٩٧١ مفهوم مجلس الدولة فى المادة ١٧٢ من هذا الدستور ، وبهذا اكتسب قاضى الإدارة المصرى قيمة دستورية

محددة. وبمقتضى النص الدستورى أصبح متخصصا فى كافة النزاعات الإدارية وليس فى بعض الحالات المحددة فقط، واتسع حق القاضى فى نظر الأعمال الإدارية واحترام الحقوق الأساسية فى مواجهة الإدارة.

والأكثر من هذا، حظر الدستور المصرى فى المادة ٦٨ - تأكيداً لحق القاضى الإدارى فى النظر - تخصيص أى عمل إدارى من الطعن فيه، فاكتمل دور قاضى الإدارة قوة فريدة، ذلك لأن وجوده واختصاصه يقوم على الدستور، وأكثر من ذلك فإن الممارسة القضائية لقاضى الإدارة فى مجال النزاعات الإدارية قد وفرت ضمانات جديدة لحماية الحقوق والحريات الأساسية. وفى هذا النطاق أكد مجلس الدولة من خلال دوره فى حماية الحقوق والحريات الأساسية عدة مبادئ مهمة منها:

١ - حقه فى الرقابة على دستورية القوانين التى أصبحت بموجب دستور ١٩٧١ من اختصاص المحكمة الدستورية العليا.

وقد أشار مجلس الدولة فى هذا الصدد إلى التزام القضاء بعدم تطبيق تشريع معارض للمصالح الوطنية، وفى حالة الخلاف بين الدستور والقانون لابد من تغليب الدستور لأنه يعلو على القانون.

٢ - نظراً لاختصاص مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية فقد تذرع متخذ القرار فى أغلب الأحيان بأن القرار الإدارى هو من أعمال السيادة للإفلات من رقابة مجلس الدولة فى التحقق من حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، إلا أن مجلس الدولة دقق فى تحديد اختصاصه لبسط دوره فى الحالات التى لا تعد من أعمال السيادة. وقد أراد بذلك ضمان حق المواطنين فى أن يكون لهم قاض يلجئون إليه، ومن أجل هذا فرق المجلس بين الأعمال والإجراءات الخاصة بالسلطة الحاكمة والتى أدرجها فى نطاق أعمال السيادة والأعمال الأخرى الصادرة عن الإدارة، وتتعلق الأولى بالسياسة العليا للدولة وبالإجراءات التى تتخذها الحكومة فى أعلى سلطة لها لحماية سيادة وكيان الدولة فى الداخل والخارج.

وقد قرر مجلس الدولة أن ما يميز بين إجراءات السلطة الحاكمة - كإجراءات سيادة - وأعمال الإدارة يكمن فى الهدف منها مع مراعاة طبيعة هذه الإجراءات نفسها وليس الظروف المحيطة بها، وقد استخلصت المحكمة من هذا المعيار أن قرارات الإدارة التى تؤخر صدور الصحف أو تلغيها، أو التى تعارض صدورها تعد أعمالاً إدارية خاضعة لرقابة مجلس الدولة .

٣ - أكد مجلس الدولة حماية مبدأ المساواة أمام القانون والقضاء، وأكد حق الأفراد فى الوظيفة العامة وفى الجنسية، وأكد ضرورة احترام الحريات الشخصية، وحرية التنقل، وحق المواطن فى أن يكون له عنوان، وحقه فى الأمن، وعدم انتهاك حرمة مراسلاته .

وأكد أيضاً على حق حرية التفكير وحرية العقيدة وحرية الصحافة والنشر، وأكد على حرية التعليم وحرية الملكية وحرية العمل وممارسة التجارة، وفيما يتعلق بالحريات السياسية فقد أكد حق تكوين أحزاب سياسية وعلى حق الانتخاب والترشيح .

٤ - وأكد مجلس الدولة المصرى أن القرارات الجمهورية التى تصدر وفق المادة ٧٤ من الدستور - المناظرة للمادة ١٦ من القانون الفرنسى - فى حالات تعرض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى للخطر، ما هى إلا قرارات إدارية تخضع لرقابة مجلس الدولة وإن أخذ موافقة الشعب حول هذه الإجراءات لا يمنع عرضها على مجلس الدولة لأن الاستفتاء لا يسمح بطبيعته بإعطاء الصلاحية لقرار خاطئ، ومن ثم لا يظهر الإجراءات الباطلة من الأخطاء التى تشوبها .

والأمثلة سالفة الذكر، تؤكد أن مصر فخورة بدور قاضيتها الإدارى الذى منحته مكانة عالية فى النظام الدستورى، وأنه دعامة أساسية لنظامها الديمقراطى .

والواقع أن ممارسة دولة القانون تتطلب قواعد قانون رفيعة يكون القاضى أول ضامن لها، دون أن يثقل عليه تهديد المساس بالحقوق والحريات الأساسية من

جانب السلطة التنفيذية التى يجب عليه حمايتها منها ، وهكذا تتأكد دولة القانون رافعة راية الديمقراطية لكى يسود الاستقرار .

وإننا اليوم إذ نرى تأكد الدور الموقر والتميز لقاضى الإدارة الضامن للحقوق والحريات الأساسية ، والطريقة النموذجية التى يتبعها نفخر بأن ننسب إليه الفضل فى تعميق جذور المبادئ الأساسية لسيادة القانون .

إن النظام القضائى فى بلادنا ليعتز بهذه القلعة التى يمثلها مجلس الدولة المدافع عن العقد الاجتماعى الذى يحدد دور السلطة التنفيذية فى مواجهة المواطنين ، وارتكازا على القاضى الإدارى - ومعه كافة الهيئات القضائية - تقوم دولة القانون لحماية مضمون القانون .

وفى الختام فإن حماية الحقوق والحريات الأساسية لا يمكن أن تتحقق بدون قاض ، قاض مستقل ومحايدين من أجل تطبيق سليم للضمانات التى يكفلها القانون ومن أجل الدفاع عن الحريات .

الديمقراطية وسيادة القانون والحق فى التنمية(*)

اختلف علماء القانون الدستورى حول تحديد وظيفة الدستور ما بين اتجاه يرى أن الدستور قد وضع لى يبين حدود السلطات ، واتجاه آخر يقول إن الدستور قد وضع لضمان الحقوق والحريات العامة . وواقع الأمر أن الوظيفة الأساسية للدستور تتحدد على ضوء الحاجة إلى الدستور .

إن الذى يتتبع موجات الحرية التى ارتفع هديرها بين الشعوب وخاصة فى فرنسا ، وانجلترا ، والولايات المتحدة الأمريكية . . يتبين تماماً أن الدستور قد ارتبط بقضية الحقوق والحريات العامة ، وأن تنظيم الفصل بين السلطات ليس إلا نتيجة لتلك الحقوق والحريات العامة التى يتمتع بها المواطنون . . بل إن العقد الاجتماعى الذى نادى به ، جان جاك روسو ، فى فرنسا بين السلطة والشعب . . جاء لتأكيد أن الأصل هو حرية الشعوب ، وأن أفراد الشعب قد تراضوا فيما بينهم على إعطاء السلطة حقوقاً فى مواجهة أفراد الشعب من أجل خدمة الشعب ، وتحقيق النظام والأمن فيما بينهم .

وباستقراء قضاء المحكمة الدستورية العليا فى مصر نجد أن معظم أحكامها قد تناولت قضية الحقوق والواجبات العامة ، وأرست فى هذا الشأن مبادئ رفيعة خالدة ألقت ضوءاً ساطعاً على نصوص الدستور المصرى . . وعلى ضوء أحكام المحكمة الدستورية العليا أصبح الدستور المصرى فى مقدمة الدساتير التى أعلنت من شأن الحقوق وكافة الضمانات للحريات العامة . وفى هذا الشأن لا بد أن نشير إلى ما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا فى مصر حول معيار الحقوق

(*) مجلة مجلس الشعب - العدد الثالث عشر - أكتوبر ١٩٩٥ .

والحريات العامة . . وأنه يتفق مع المبادئ المسلم بها في الدول الديمقراطية ، والتي كشفت عنها الاتفاقيات الدولية .

ومفاد ما تقدم أن الربط بين قضية الديمقراطية ، وقضية الحقوق والحريات العامة ، واعتبارهما وجهين لعملة واحدة إنما هو أمر منطقي لأن جوهر الديمقراطية هو حرية الرأي . . وهو مالا يستقيم بدون تأكيد جميع الحقوق والحريات العامة للمواطن . . والتي بدونها يستحيل أن يكون للمواطن رأى حريقرع به الأسماع ، وترتفع به أعلام الديمقراطية ، ومن ناحية أخرى فإن ذلك الذى أكدته المحكمة الدستورية العليا يربط بين مفهوم الديمقراطية فى مصر وبين المفهوم العالمى للديمقراطية ، وليس أدل على ذلك من أنها فسرت الحقوق والحريات العامة الواردة فى الدستور المصرى بمعناها المسلم به فى الدول الديمقراطية . وأكثر من ذلك فإن المحكمة الدستورية العليا قد عدت الاتفاقيات الدولية فى مجال حقوق الإنسان كاشفة للضمير العالمى بشأن مفهوم هذه الحقوق إذا استأنست بها فى تفسير ماورد فى الدستور المصرى بشأن الحقوق والحريات العامة .

وقد عنيت المحكمة الدستورية العليا فى جمهورية مصر العربية بإحداث ربط وثيق بين مبدأ سيادة القانون ، وقضية الحقوق والحريات العامة . . فأكدت فى أحكامها أن سمو القانون على الدولة يرتبط باحترام حقوق وحريات المواطنين فقالت :

«إن الدستور حرص على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتأه كفيلا بصون الحقوق والحريات العامة على اختلافها كى لا تقتحم إحداهما المنظمة التى يحميها الحق أو الحريات أو تتداخل معها» .

وإذا نظرنا إلى مفهوم حقوق الإنسان ، نجد أنه قد لقى تطوراً كبيراً جداً فى نهاية هذا القرن . . فظهر الجيل الثالث من حقوق الإنسان . . والذى تبدو بعض ملامحه فى الحق فى السلام . . والحق فى البيئة الصالحة والحق فى التنمية ، فإذا نظرنا إلى الحق فى التنمية نجد أنه قد تأكد فى قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة الأخيرة . . وفى قرارات مؤتمر «فيينا» ، لحقوق الإنسان عام ١٩٩٤ ، ولا يجوز أن يمر اعتبار

الحق في التنمية حقاً من حقوق الإنسان بسهولة ويسر دون أن نتوقف عنده وقفة متأنية تماماً . . ذلك أن سلطات الدولة مكلفة باحترام الحق في التنمية شأنه في ذلك شأن سائر حقوق الإنسان إعلاء لسيادة القانون وفقاً للمفهوم الذي أكدته المحكمة الدستورية العليا فيما تقدم وسبق الإشارة إليه .

فإذا ما نظرنا إلى مفهوم التنمية نجد أنه يختلف من نظام اقتصادي إلى نظام اقتصادي آخر . ولقد اتجهت جمهورية مصر العربية إلى تحرير الاقتصاد المصري بعد أن عاشت سنوات طويلة من الزمان تحت تأثير النظام الاقتصادي الموجه الذي تتدخل فيه الدولة تدخلاً مباشراً، وذلك في مجالات التخطيط والتوجيه والتملك والتنفيذ، إلى أن اتجهت مصر منذ التسعينيات إلى التحرر من تدخل الدولة في الاقتصاد لكي تبدأ برنامجاً يقوم على اقتصاديات السوق ويعطي للقطاع الخاص دوراً مهماً في تحقيق التنمية .

وعندما ارتفعت بعض الأصوات من هنا وهناك لتشكك في دستورية الإصلاح الاقتصادي القائم على الحرية الاقتصادية . . هنا تصدت المحكمة الدستورية العليا لتلك الأصوات وتؤكد في أحكامها أن : الدستور وثيقة تقدمية لا ترتد مفاهيمها إلى حقبة ماضية، إنما تمثل القواعد التي تقوم عليها . . والتي صاغت الإرادة الشعبية انطلاقاً إلى تغيير لا يصد عن التطور آفاقه الرحبة^(١) .

وعادت المحكمة الدستورية العليا مرة أخرى ، وبصراحة شديدة جداً لكي تؤكد أن النصوص الدستورية لا يجوز تفسيرها بوصفها حلاً نهائياً ودائماً لأوضاع اقتصادية جاوز الزمن حقائقها، فلا يكون تبنيها والإصرار عليها، ثم فرضها بآلة عمياء إلا حرثاً في البحر، بل يتعين فهمها على ضوء قيم أعلى غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسياً واقتصادياً^(٢) .

(١) انظر المحكمة الدستورية العليا في ٤ يناير ١٩٩٢ في القضية رقم ٢٢ لسنة ٨ قضائية «دستورية» الجريدة الرسمية العدد (٤) في ٢٣ يناير ١٩٩٢ .

(٢) دستورية عليا في أول يناير ١٩٩٧ في القضية رقم ٦٥ لسنة ٧ قضائية «دستورية» الجريدة الرسمية، العدد (٧) تابع في ١٣ فبراير ١٩٩٧ .

ولم يثن المحكمة الدستورية العليا عن قضائها التقدمي . . ما ورد في نصوص الدستور المصرى بشأن الاشتراكية ، ودور القطاع العام لأنها آمنت بأنه يتعين أن تحمل نصوص الدستور وجميع مقاصدها على ضوء تغيير لا يصدها بأى حال من الأحوال عن التطور^(١) . ووصل الأمر بالمحكمة الدستورية العليا أن فسرت القطاع العام بأنه استثمار عام تتولاه الدولة لتحقيق التنمية ، وأن الاستثمار العام شريك متكامل مع الاستثمار الخاص لا يزاحمه ولا يتعارض معه ، بل يتولى كل منهما مهامهما يكون مؤهلا لها وأقدر عليها .

وخلاصة ما تقدم أن الدستور المصرى جاء أساساً لحماية جميع الحقوق والحريات . . وأن النظام الديمقراطي ، ومبدأ سيادة القانون إنما يعتمدان كل الاعتماد على احترام الحقوق والحريات العامة . وأن الحق فى التنمية بوصفه أحد هذه الحقوق يحظى تماماً باحترام وتقدير الدولة تأكيداً لسيادة القانون . وأن هذا الاحترام يجب أن يصاغ بمفهوم تقدمى يتفق مع الآفاق الراحبة للتطور بما مؤداه أن تحرير الاقتصاد فى جمهورية مصر العربية يعد أساساً دستوريا لتحقيق التنمية .

(١) دستورية عليا فى أول فبراير ١٩٩٧ القضية رقم ٧ لسنة ١٦ قضائية «دستورية» الجريدة الرسمية العدد (٧ تابع) فى ١٣ فبراير ١٩٩٧ .

المواجهة التشريعية لظاهرة الإرهاب على المستويين الوطنى والدولى(*)

لا شك فى أن مواجهة ظاهرة الإرهاب تتم على مستويات مختلفة على رأسها الزاوية القانونية . فهى المظلة التى يتم على أساسها التعامل مع الجريمة ومرتكبيها فى الدولة القانونية التى تتخذ سيادة القانون أساس الحكم فيها .

ويشير هذا الموضوع اهتماما كبيرا فى كل من القانون الدولى والقانون الداخلى ، نظرا لما للإرهاب من آثار خطيرة على كل من الاستقرار والتنمية والديمقراطية وحقوق الإنسان . وهو ليس بالظواهر الجديدة ، فقد عرفت الممارسات الإرهابية منذ زمن غير قريب ، وشعر العالم بمحاولات الإرهابيين فى بعض البلاد التأثير على الرؤية السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال التخويف والترويع ، وعن طريق العقوبات التى توضع فى مواجهة أمن واستقرار الدولة ، بل تهديد السلام والأمن الدوليين .

ولم يتوان المجتمع الدولى فى وضع المواثيق الدولية الخاصة بحماية الإنسان من كل أنواع العنف والإرهاب . وقد تجلّى ذلك بوجه خاص فى اتفاقية طوكيو سنة ١٩٦٣ الخاصة بالجرائم والأعمال التى ترتكب على متن الطائرات ، واتفاقية لاهى سنة ١٩٧٠ الخاصة بمنع الاحتجاز غير القانونى للطائرات ، واتفاقية مونتريال سنة ١٩٧١ الخاصة بمنع الأعمال غير القانونية التى تهدد أمن الطيران المدنى ، واتفاقية

(*) كلمة أقيمت فى الجلسة الافتتاحية للمؤتمر العلمى السنوى الثالث لكلية الحقوق بجامعة المنصورة - أبريل سنة ١٩٩٨ .

سنة ١٩٧٣ الخاصة بمنع ومعاقبة الجرائم المرتكبة ضد أفراد يتمتعون بالحماية الدولية بمن فيهم الدبلوماسيون، واتفاقية نيويورك سنة ١٩٧٩ لمنع احتجاز الرهائن .

وبرغم هذه المواجهة الدولية منذ اتفاقية طوكيو سنة ١٩٦٣ ، فقد ازداد عمق ظاهرة الإرهاب على المستويين الداخلى والدولى فى الآونة الأخيرة . وقد وصل الأمر فى بعض الأحوال ، أن الإرهابيين حددوا أهدافهم فى دولة لا علاقة لها بسبب الجريمة ، وذلك كأداة للضغط على حكومة دولة صديقة لها أو فى تحالف معها .

ويشير موضوع الإرهاب من الزاوية الدولية عدة مشكلات قانونية ، منها :

أولا : تعريف الإرهاب ، ومدى تأثيره بالبواعث والمقاصد السياسية للإرهابيين ، ومدى أهمية التمييز بين الإرهاب الإجرامى المحض والإرهاب السياسى ، والتمييز بين الإرهاب وحركات التحرير الوطنى ، وكذلك مدى تأثير هذا التعريف بالمحل الذى يرد عليه العنف ، وهو الأشخاص والأموال .

ثانيا : أسلوب تفعيل القانون الدولى لمواجهة الإرهاب ، بعد أن لوحظ أن بعض الدول شجعت أنشطة الإرهابيين . وإذا كنا نسجل أن تقدما ملحوظا قد طرأ على قواعد القانون الدولى لكى تشمل مواجهة الإرهاب ، إلا أن الاتجاه الذى اتبعه المجتمع الدولى فى الأعوام الأخيرة قد اتسم بالبرجماتيكية والتعامل مع كل حالة على حدة دون أن يتسم بالمواجهة الشاملة .

وقد لوحظ أن اتفاقية منع ومعاقبة الإرهاب التى أقرتها عصبة الأمم سنة ١٩٣٧ لم تستوف مقومات قوة التنفيذ بعد ، وذلك بسبب اندلاع الحرب العالمية الثانية عقب توقيعها . وقد لمسنا فيما تقدم الموائيق الدولية واتفاقيات طوكيو ولاهاى ومونتريال فى سنة ١٩٦٣ ، و ١٩٧٠ ، و ١٩٧٣ الخاصة بالأنشطة الإرهابية ضد الطائرات . ولم تحدث أى مواجهة دولية شاملة للإرهاب ، بل إن الجمعية العامة للأمم المتحدة أنشأت سنة ١٩٧٢ لجنة خاصة بالإرهاب فشلت فى تقديم توصيات وأحيل الأمر برمته للجمعية العامة ، ولا يزال بحث الموضوع متعثرا لعدة أسباب سياسية

مختلفة منها رغبة دول العالم الثالث فى أن تتضمن المواجهة إرهاب الدولة وبخاصة استخدام العنف لمنع الشعوب من استخدام حق تقرير المصير . إلا أن الجمعية العامة للأمم المتحدة أفلحت فى سنة ١٩٧٣ فى إقرار اتفاقية منع ومعاقبة الجرائم المرتكبة ضد أفراد يتمتعون بالحماية الدولية بمن فيهم الدبلوماسيون ، ونجحت فى سنة ١٩٧٩ فى إقرار اتفاقية لمنع احتجاز الرهائن . كما أقرت عددا من القرارات التى تدعو الدول للتصديق على مختلف الاتفاقيات الخاصة بالإرهاب والتعاون فيما بينها لمواجهته . وفى عام ١٩٨٥ ، أصدرت قرارا يدين كل الأفعال ووسائل وممارسات الإرهاب مهما كانت صفة مرتكبيه أو مكان ارتكابه ، كما ضاعف مجلس الأمن دوره بعد انتهاء الحرب الباردة ، فأقام ارتباطا بين الإرهاب وتهديد الأمن والسلام الدوليين .

وفى الوقت ذاته عنى الاتحاد البرلماني الدولي بناء على اقتراح مجلس الشعب المصرى بدراسة الإرهاب كظاهرة دولية تهدد الديمقراطية وحقوق الإنسان والسلام والأمن الدوليين ، وتعرق مسيرة التنمية ، وأصدر قرارا فى مؤتمره الدولي الخامس والتسعين المنعقد فى أبريل سنة ١٩٩٦ أدان فيه بشدة جميع أشكال الإرهاب وطالب بوضع قانون دولي قادر على حماية العالم من الإرهاب يضع عقوبات ضد أى دولة يثبت تورطها أو تصديرها للإرهاب ، أو يثبت إيوائها ودعمها لعناصره أو تمكين الإرهابيين سرا من تنفيذ أعمالهم الإرهابية داخل أراضي دولة أخرى . وينص على ضرورة تسليم الإرهابيين الذين قد يفرون من بلدهم الأصلي ويمنع عدّهم لاجئين سياسيين .

وأمام الالتزام الدولي بالامتناع عن تدبير الإرهاب أو تمويله ومساعدته بأى طريق كان ، يثور البحث عن وسائل التكافل مع الدولة التى تخالف هذا الالتزام .

وهناك عدة محاور لا بد من إجراء البحث فى ظلها ، منها رد الفعل تجاه الدولة المتورطة فى النشاط الإرهابى إذا عدّ ماسا بالأمن والسلام الدوليين ، والمسئولية الدولية عن هذا النشاط ، والالتزام بتسليم المجرمين والامتناع عن منحهم حق اللجوء السياسى .

ومن حيث الرؤية الداخلية لمواجهة الإرهاب، فلا شك في عدّه من الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلى . وقد عنيت كثير من الدول بوضع سياسة جنائية لتحقيق هذه المواجهة على مختلف مستويات التجريم والعقاب والإجراءات الجنائية .

وقد عنى المشرع المصرى بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٢ بمواجهة الإرهاب فى كل من قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية، وقد حذا فى ذلك حذو المشرع الفرنسى، كما تجلّى بالقانون الصادر فى ٩ من سبتمبر سنة ١٩٨٦، على إثر تعرض فرنسا لكثير من الحوادث الإرهابية بلغت منذ سنة ١٩٧٥ حتى سنة ١٩٨٦ ستة آلاف حادث وقعت معظمها باستخدام مواد متفجرة .

وتتمثل أهم ملامح السياسة التشريعية لمواجهة الإرهاب فى مصر فى عدة مبادئ عامة أهمها:

(١) أن هذه المواجهة تمت داخل كل من مدونة قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية . وعلة ذلك أن هذه المواجهة لا تتضمن استحداثا لجريمة جديدة تسمى جريمة الإرهاب، فالنشاط الإجرامى الواقع على أمن الدولة أو على الأشخاص أو الأموال يعاقب عليه قانون العقوبات ذاته . ولم يعاقب قانون ١٩٩٢ الإرهاب بهذه الصفة، وإنما عاقب عليها بوصفه ماسا بنوع من المصالح العامة والخاصة التى يحميها قانون العقوبات . فالإرهاب الذى واجهه المشرع المصرى هو النموذج الإرهابى لجرائم تقع إما على أمن الدولة وإما على الأشخاص أو على الأموال . ويتمثل هذا النموذج الإرهابى فى اشتراط الإرهاب وسيلة لتنفيذ الجريمة (المادة ٨٦ مكررا (أ) والمادة ٨٦ مكررا (ب)، والمادة ٨٨ مكررا) أو هدفا من ارتكاب الجريمة (المادة الثالثة من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٢) بالنسبة لجناية القتل العمد، وجناية الضرب المفضى إلى موت، وجناية الضرب المفضى إلى عاهة مستديمة . ويؤدى النموذج الإرهابى الممثل فى الوسيلة أو الهدف إلى تشديد العقوبة المقررة للجريمة . وواقع الأمر أن الجريمة الإرهابية - ولا نقول جريمة الإرهاب - لا تتميز عن غير من الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلى أو جرائم المساس بالأشخاص أو الأموال إلا فى

وسائلها الإرهابية أو دوافعها وبواعثها، وما يقترن به ذلك من تضخيم حجم نتائج الجريمة وأثارها لتحقيق الهدف الإجرامى الذى توخاه مرتكبها.

(٢) لم يشترط القانون أن يقع النموذج الإرهابى للجريمة من جماعة منظمة أو من عدة أشخاص، بل يتوافر النموذج ولو وقعت الجريمة من شخص واحد. وإن كان وقوع هذه الجريمة من الناحية العملية يتم من خلال التنظيمات غير المشروعة، واعتمادا على معونة وتمويل أطراف متعددة منها ما هو خارج حدود البلاد.

(٣) رأى المشرع فى تشديد العقوبة على النماذج الإرهابية لبعض الجرائم، وهى معاملة عقابية تتفق خطورتها مع خطورة مرتكبيها.

(٤) ساوى المشرع فى النموذج الإرهابى بين الجرائم التى تقع بدافع إجرامى أو يباعث سياسى، وساوى بين الجرائم التى تقع على سلطات الدولة، أو على حريات المواطنين وحقوقهم (المادة ٨٦ مكررا).

(٥) فضلا عن العقوبات الأصلية الجسيمة التى تتفق مع خطورة النموذج الإرهابى للجريمة، استخدم المشرع أسلوب التداير الاحترازية بصفة تكميلية جوازية عند تقرير الجزاء الجنائى الخاص بالجرائم الإرهابية (المادة ٨٨ مكررا (د)) وذلك لاتقاء شر الإرهابيين مستقبلا.

(٦) وضع المشرع إجراءات جنائية خاصة بالنماذج الإرهابية للجرائم فى إطار الشرعية الدولية، واضعا فى حسبانته تمكين سلطات الضبط من ملاحقة الجناة وضبطهم وكشف الحقيقة، مع مبدأ مركزية المحاكمة بمدينة القاهرة. وهو مبدأ سبق أن أخذ به المشرع الفرنسى، والإشارة إلى خطورة هذا النوع من الجرائم على أمن البلاد، وما يتطلبه من تخصص قضائى فى المحاكمة، وما يوجب الردع العام من أن تجرى المحاكمة فى عاصمة البلاد التى تمتد إليها الأبصار فى جميع أنحاء الجمهورية. وفى هذا الصدد تجدر الإشارة إلى قرار المجلس الدستورى الفرنسى فى ٣ من سبتمبر سنة ١٩٨٦ من أن الأحكام الخاصة بالجرائم الإرهابية

لا تُعدّ إخلالاً بمبدأ المساواة بين المتهمين أمام القضاء ، لأنها تتعلق بجرائم لا تشترك مع غيرها فى خصائص واحدة .

إن مواجهة الإرهاب دولياً وداخلياً أصبح على قمة الأولويات ، إيماناً بأهمية العمل على دعم أسس الاستقرار والأمن وتقوية أسس الديمقراطية وتوفير المناخ الملائم للتنمية ، واحترام الحقوق والحريات الأساسية للمواطن ، وذلك فى عالم تكسرت فيه الحواجز وأصبح كقرية صغيرة يتأثر كل جزء منه بما يدور حوله .

ولا بد أن ندرك أن الإرهاب وثيق الصلة بجرائم أخرى واسعة الانتشار ذات آثار إجرامية خطيرة مثل الاتجار غير المشروع فى السلاح والمخدرات وعمليات غسل الأموال . ومن ثم فإن المواجهة الشاملة للإرهاب تتطلب رؤية متكاملة للجرائم الأخرى التى ترتبط به للتمكين منه .

وإذا كانت جامعة الدول العربية تقرر غدا اتفاقية عربية لمكافحة الإرهاب ، فإننا لنأمل أن تكون هذه الاتفاقية مدخلاً لإعادة النظر فى كثير من التشريعات العربية لاتخاذ موقف إيجابى لمكافحة الإرهاب .

ولا شك فى أن المواجهة القانونية للإرهاب ليست أقل أهمية من المواجهة الأمنية ، لأن جميع أجهزة الدولة لا تعمل إلا بالقانون . والقانون المتطور الواعى هو الذى يحتوى على القيم والمبادئ التى تلاحق تطور الواقع السياسى والاجتماعى والاقتصادى . وبالتعاون الدولى الفعال واحترام مبادئ القانون الدولى يستطيع المجتمع الدولى أن يكون فى مأمن من خطر يهدد كل منجزات الحضارة والإنسانية .

القانون المدنى المصرى كتعبير عن حضارة مصر المعاصرة(*)

احتفلت مصر بالعيد الخمسين لصدور القانون المدنى المصرى تأكيداً لمبدئنا الدستورى، وهو أن سيادة القانون أساس فى الدولة، ومصر بوصفها دولة قانونية تعتر بمكانة قانونها المدنى وتحتفل بما أسهم به هذا القانون فى حياة مصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وإذا أردنا أن نقدم القانون المدنى المصرى فى نظرة شاملة تستجلى أصالته فإننا نلاحظ ما يأتى :

أولاً : يعد القانون المدنى بوجه عام تعبيراً عن حضارة معينة بما يحويه من مبادئ الحرية والعدالة والمساواة وحماية الحقوق والتكافل الاجتماعى وبما يعبر عنه من قيم المجتمع سواء من حيث الجماعية أو الفردية . وبموقفه من حماية الطرف الضعيف فى العلاقة القانونية . وتصدره لأساس المسئولية . ويتم صياغة هذه القيم والمبادئ بصورة منتظمة متناسقة يتكون بها بنية الحضارة التى يعبر عنها هذا القانون .

وقد جاء القانون المدنى المصرى الحالى وبعد مرور نصف قرن على صدوره تعبيراً عن حضارة مصر المعاصرة، بكل ما تقوم عليه من مبادئ رفيعة وقيم إنسانية غالية . فإذا كان وجه مصر يتجلى واضحاً مرفوعاً فى مجالات السياسة الخارجية والإصلاح الاقتصادى والنظام القضائى والقوات المسلحة، فإن وجه مصر يشرق براقاً فى قانونها المدنى .

(*) مجلة مجلس الشعب - العدد السادس عشر - أكتوبر ١٩٩٨ .

فهو القانون الذى أعطى للمجتمع المصرى تنظيماً متكاملأ أسهم فى تحديد نمطه وتنظيمه الداخلى ، وفى ضوء هذا التحديد ينهض تنظيم العلاقات المدنية داخل المجتمع ، وعلى وجه يجعله أساساً يمكن أن يقال عنه بأنه بمثابة دستور مدنى .

ولهذا سجل القانون المدنى أبعاداً طويلة المدى للأحكام القانونية للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية ، فقد ظلت أحكامه راسخة متينة رغم الخروج عنها فى بعض التشريعات لضرورات قدرها المشرع ، وبعد أن اتجهت هذه الضرورات إلى الزوال فى ضوء سياسة الإصلاح الاقتصادى ، فإن أحكام القانون المدنى تبقى صالحة لتحكم العلاقات التى تنشأ فى ضوء سياسة التحرر الاقتصادى .

ثانياً : عبر القانون المدنى الحالى عن استرداد مصر لسيادتها القانونية فقد كان القانون المدنى الأهلى عام ١٨٨٣ مستمداً فى أغلبه من القانون المدنى الفرنسى . وكما عبر عنه العالم الكبير الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهورى ، فإنه قد جمع بين عيوب التقليد وعيوب الأصل الذى قلده . ومع الاتفاق على إلغاء الامتيازات الأجنبية عام ١٩٣٧ ، بدأ التفكير للإعداد للمرحلة التشريعية والقضائية الوطنية . وخاصة فيما يتعلق بإعداد قانون مدنى جديد يؤكد سيادة مصر القانونية والقضائية .

والواقع أن القانون هو أكبر تعبير عن سيادة الدولة ، لأنه بحكم طبيعته ليس إلا وليد المجتمع بظروفه وعلاقاته ونظمه وقيمه ، ولقد تطلبت هذه السيادة الوطنية مواجهة العيوب السائدة فى القانون المدنى الأهلى بما يشوبه من نقص وغموض واقتضاب فى بعض المواضع وتقليد أعمى للتقنين الفرنسى ، فقد نقل كثيراً من عيوبه ولم يعد يجارى تقدم العمران فى مختلف نواحيه واتساع المعاملات بين الناس ، لذلك ازداد قصوراً فوق قصور عن مسايرة مقتضيات العصر الحاضر حتى أصبح رجل القانون يسبح فى بحر خضم من نصوص غامضة وتفسيرات متفقة أحياناً متجافية أحياناً أخرى ، فهو تارة يستوحى مواد القانون الغامضة ويستقرئها ، وتارة أخرى يولى نظره شطر أحكام القضاء يستلهمها ويسترشد بها ، وطوراً يرجع إلى المعجمات الفرنسية ومؤلفات الشراح من رجال الفقه المصريين وغيرهم مستقصياً باحثاً .

وهو مناخ لا يكفل اليقين القانوني ، ولا يحقق الاستقرار فى العلاقات القانونية التى تحكم المجتمع .

فى ضوء ذلك أصبحت الحاجة ملحة إلى وضع قانون مدنى شامل (القانون المدنى الحالى) يساير تطورات العصر الحديث ويضع حدا لهذه المعميات ويسد النقص فىنير الطريق للمشتغلين بالقانون ويبسط الأمر على الخاضعين له ، وقد أيد هذه الضرورة أن مصر فى ذلك الوقت قد غمرتها موجة من النشاط التشريعى واسع النطاق ، فهى قد استقبلت آنذاك تطورا خطيرا فى نظمها القضائية بعد أن زالت الامتيازات الأجنبية ، وبعد أن أصبحت المحاكم المختلطة وشبكة الزوال لهذا كان طبيعيا أن تبادر الحكومة إلى توحيد القوانين الأهلية والمختلطة بعد تنقيحها . وقد فعلت ذلك فى القانون الجنائى وقانون الإجراءات الجنائية وقانون المرافعات المدنية ، وكان طبيعيا فوق هذا ، بل قبل كل هذا أن تبادر إلى تنقيح القانون المدنى وتوحيده .

وقد خرج هذا التفكير فى صورة عملية سنة ١٩٣٦ ، ففى تلك السنة شكلت أول لجنة للقيام بهذه المهمة ، وفى سنة ١٩٣٨ أسندت هذه المهمة إلى الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهورى القاضى بالمحاكم المختلطة والسيو لاميير من كبار رجال الفقه فى فرنسا ، وقد أنجزا مهمتهما بوضع مشروع تمهيدى كامل للقانون المدنى تم طبعه سنة ١٩٤٢ ، وقد عرض المشروع على رجال القضاء وأساتذة القانون ومختلف الهيئات القانونية المالية زهاء ثلاث سنوات .

وفى ٢٩ مارس سنة ١٩٤٥ شكلت لجنة برئاسة الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهورى لمراجعة القانون فى ضوء ما قدم من ملاحظات ، ثم عرض المشروع على مجلس النواب ، وقد استغرق نظره زهاء ستة أشهر ، ثم أحيل إلى مجلس الشيوخ فقرر فى يونية سنة ١٩٤٦ إحالته إلى لجنة سميت بلجنة القانون المدنى ، وقد استغرق نظر المشروع أمام المجلس نحو عامين ثم أحيل ثانية إلى مجلس النواب بعد إدخال ما رأى مجلس الشيوخ إدخاله عليه من تعديلات ، وانتهى مجلس النواب من نظره بجلسة ٥ يوليو سنة ١٩٤٨ وبتاريخ ١٦ من يوليو سنة ١٩٤٨ صدر المرسوم بالتصديق عليه وإصداره .

وبذلك فقد استردت البلاد بهذا التشريع سيادتها التشريعية ، فجاء القانون المدنى الجديد تعبيراً مصرياً خالصاً عن هذه السيادة ، فهو يعد بعد الدستور أهم تشريع وضعه المصريون أنفسهم ، فقد أعد مشروعه فقيه مصرى يشغل مكانة رفيعة بين علماء القانون ، وأدلى المصريون برأيهم فيه ، وكان هذا الرأى محل تقدير ودراسة ، وقد تولت مراجعته لجنة اشترك فيها من رجال الفقه والقضاء والمحاماة فريق من المبرزين ، وهو فى مرحلته الأخيرة عرض على نواب الأمة وشيوخها للنظر فى أحكامه فى ضوء علمهم وخبرتهم بتقاليد البلاد وأوضاعها وحاجاتها ، فإذا جاوز هذه المرحلة أصبح القانون المدنى «المصرى» حقيقة ونعتا ، وكان للأجيال القادمة أن تعتزه به ، وأن تعلم لمجرد العبرة أو الذكرى أن مصر احتملت على مضض منها تقينا معيبا ، ولكنها اجتهدت وجاهدت حتى أخرجت بنفسها ولنفسها هذا التقنين الجديد .

ثالثا : جاء القانون المدنى تعبيراً عن مبدأ قومية القانون الذى يركز على الذاتية المصرية فى مختلف جوانبها القضائية والفقهية والثقافية ، وقد عبر عن ذلك الأستاذ السهورى أمام مجلس النواب فى قوله بأنه بمشروع هذا القانون تتطور النصوص فى صميم الحياة القومية وتثبيت ذاتيتها ، ويتأكد استقلالها ويتحقق ما قصد إليه واضعو المشروع من أن يكون لمصر قانون قومى يستند إلى قضاء وفقه لهما من الطابع الذاتى ما يجعل أثرهما ملحوظاً فى التطور العالمى للقانون .

وقد ساعد على نموه هذه النزعة القومية رفض التبعية للأجنى عسكياً أو اقتصادياً أو ثقافياً أو قانونياً ، وهو ما انعكس بطبيعة الحال على القانون بوصفه وليد المجتمع بكل نزعاته وآماله وطموحاته .

ومن حيث الجانب القضائى أخذ القانون المدنى بالمبادئ التى استحدثها واستقر عليها القضاء المصرى والتى كانت ثمرة اجتهاد متطور على مدى حوالى سبعين عاماً ، وقد تجلّى ذلك بوضوح فى المبادئ التى قررها فى الملكية الشائعة وقسمة المهايأة والحكر وحقوق الارتفاق والتزامات الجوار والتعاقد بالمراسلة ، وفى الحالات

التي يعد فيها سكوت المتعاقد قبولا ، وفى تحديد الأجل إذا اشترط أن يكون الدفع عند المقدرة أو عند الميسرة ، وفى جواز تخفيض الشرط الجزائى ، وفى عدم جواز تخفيض أجر الوكيل إذا دفع هذا الأجر طوعا بعد تنفيذ الوكالة ، وضمان العيوب الخفية ، وانتقال حق الشفعة بالميراث . . . وغير ذلك من مسائل .

ومن حيث الجانب الفقهي فإن الفقيه القانونى المصرى الكبير الأستاذ السنهاورى هو صاحب اليد الطولى فى وضع مشروع القانون المدنى الذى يعد بحق أبرز وأمجد حدث قانونى مصرى طوال القرن العشرين ، واعتمد فى المشروع - ضمن ما اعتمد - على اجتهادات الفقه القانونى المصرى ، حيث أصبح فى مصر فقهاء عظام للقانون عكفوا فى بحوثهم ودراساتهم على تأصيل القانون وتفسيره وكشف ما يعتوره من عيوب ، والمقارنة بينه وبين القانون المقارن وبين نظيره فى الفقه الإسلامى مما كان له أثر بعيد وعميق فى فتح الطريق نحو صدور قانون مدنى يقف على أرض الواقع المصرى الصميم .

ومن حيث الذاتية الثقافية المصرية فإنها تنتمى إلى الثقافة العربية الإسلامية ، وقد تأكدت هذه الذاتية فى القانون المدنى حين استمد كثيراً من مبادئه من النظريات العامة فى الشريعة الإسلامية ، وقبل هذا وذاك جعل القانون المدنى الشريعة الإسلامية من بين المصادر الرئيسة للقانون إذا لم يجد القاضى نصا تشريعيا يمكن تطبيقه ، والفروض التى لا يعثر فيها القاضى على نص فى التشريع ليست قليلة ، وفى هذا فتح عظيم للشريعة الغراء وتأكيد للذاتية الثقافية المصرية ، ولعل أهم ما اقتبس القانون المدنى من النظريات العامة فى الشريعة الإسلامية نظرية التعسف فى استعمال الحق ، ومسئولية عدم التمييز ، وحوالة الدين ، ومبدأ الحوادث غير المتوقعة ، ومجلس العقد ، وإيجار الوقف ، وإيجار الأراضى الزراعية وغيرها كثير . وفى صدد المقصود بمبادئ الشريعة الإسلامية أوضحت المناقشات التحضيرية للقانون المدنى أن هذه المبادئ مستمدة دون تقييد بمذهب معين ، فمبادئ الشريعة ، أى كلياتها - ليست محل خلاف بين الفقهاء ، والقاضى لن يطبق من الشريعة إلا المبادئ العامة دون الحلول التفصيلية ، هذا فضلا عن أن بعض الفقهاء قد

تبيينوا أن بعض الأحكام القانونية التى وردت فى قانون نابليون عرفت بها الشريعة الإسلامية من قبل .

رابعاً : وفق القانون المدنى بين طابعه القومى وبين التمشى مع أحدث الاتجاهات القانونية العالمية ، فكان القانون المقارن أحد روافده وخاصة القانونين الفرنسى والإيطالى والتقنيات الجرمانية ، وقد راعى القانون المدنى فيما أخذه من بعض اتجاهات القانون المقارن الابتعاد عما وقع فيه من التعقيد والغموض ، ومراعاة عرف البلاد وما ألفته من قواعد المعاملات ، أى بعبارة أخرى لم يتنازل القانون المدنى عن ذاتيته القومية فى تنظيم العلاقات القانونية ، وقد عبر عن ذلك الأستاذ السنهاورى فى قوله بأن طابع القانون المدنى الاعتدال ، فهو يرضى الاستقرار ويطاوع التطور ، والاستقرار يتمثل فى وصل الحاضر بالماضى والتطور يترأى فى تطلع الحاضر إلى المستقبل .

ولاشك فى أن استيعاب حركة القانون المقارن تضمن للقانون المدنى مرونته وصلاحيته للتطبيق لمدة طويلة من الزمان وتهىء لمصر فرص الانفتاح على العالم فى معاملاتها وعلاقاتها القانونية .

خامساً : أعطى القانون المدنى للمجتمع المصرى تنظيمًا أساسياً أكد على كثير من المبادئ الأساسية تجلت فى مبدأ سلطان الإرادة واحترام الملكية الفردية والمسئولية الشخصية ، وتعد هذه المبادئ قيماً أساسية فى التشريع المصرى ، بها يحدد القانون مثله العليا التى ينشدها ويستجلى بها روحه التى يضعها المشرع أمامه عند تفسير نصوصه ، وتعد هذه المبادئ فى ذات الوقت بمثابة حقائق مألوفة فى ضوئها يحدد كل شخص أسلوب حياته ويرسم إطار معاملاته .

ويجدر فى هذا الصدد أن نلاحظ أنه بعد صدور القانون المدنى طرأت تغيرات سياسية اقتصادية واجتماعية أدت إلى صدور عدد من التشريعات الخاصة التى غيرت فى شكل المبادئ الأساسية التى يقوم عليها هذا القانون فى نوع معين من العلاقات ، مثل قانون الإصلاح الزراعى رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ والقوانين الخاصة بالعلاقات الإيجارية فى المساكن والمحال المعدة لغير السكنى ، وقد جاءت بعض

الأحكام التى وردت فى هذه التشريعات الخاصة تطبيقاً تشريعياً لنظرية الظروف الطارئة المنصوص عليها فى المادة ١٤٧ / ٢ من القانون المدنى ، والتى شرعت لتحقيق العدالة بين المتعاقدين بعقود طويلة الأمد الذين تكون ظروف تعاقدهم الاقتصادية العامة قد تغيرت قبل تمام تنفيذ تلك العقود تغيراً كبيراً يبرر الخروج عن شريعة العقد ، ومن أمثلة ذلك القانون رقم ٤٥٢ لسنة ١٩٥٣ الذى جاء عقب صدور قانون الإصلاح الزراعى رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بتعديل التزامات الطرفين فى عقود البيع ثابتة التاريخ قبل ٢٣ / ٧ / ١٩٥٢ ، نظراً لما أصاب العلاقة العقدية بين المتعاقدين من خلل فى التوازن بين التزاماتهما بسبب صدور قانون الإصلاح الزراعى المذكور .

وفى ضوء سياسة الإصلاح الاقتصادى وما أسفرت عنه من تقليل حدة الظروف الطارئة ، ورغبة فى تأكيد القيم الأساسية التى يقوم عليها القانون المدنى صدر القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى ، فأعاد إخضاع عقود الإيجار فى الأراضى الزراعية إلى أحكام القانون المدنى ، وصدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ فأعاد إخضاع عقود إيجار الأماكن المعدة للسكنى والمبرمة بعد العمل بهذا القانون لأحكام القانون المدنى .

وفى ذات الوقت فإن المحكمة الدستورية لم تتردد فى الحكم بعدم دستورية بعض نصوص التشريعات الخاصة التى كانت قد خرجت عن أحكام القانون المدنى ، ولم تلتزم بمقتضيات نظرية الظروف الطارئة التى أرساها هذا القانون استناداً إلى مبدأين :

أولهما : أن القيود التى يفرضها المشرع على حق الملكية لا يجوز أن تكون مدخلاً لإثراء مستأجر العين وإفقار مالكيها ولا أن يحصل من خلالها على حقوق لا يسوغها مركزه القانونى فى مواجهة المؤجر .

ثانيهما : أن التوازن بين مصالح أطراف العلاقة الإيجارية لا يجوز أن يكون شكلياً أو متحلاً أو سراباً ، ولا يجوز أن يعدل المشرع من إطار العلائق الإيجارية بما يمثل إهداراً كاملاً لحقوق أحد أطرافها ، أو انحرافاً عن ضوابط ممارستها .

وقد أكدت المحكمة الدستورية فى تطبيقها لهذين المبدأين أن الطبيعة الاستثنائية للتشريعات التى تدخل بها المشرع لمواجهة الأزمة المتناقمة الناشئة عن قلة المعروض من الأماكن سواء كانت مهيأة للسكنى ، أو معدة لغير ذلك من الأغراض . لاتعصمها من الخضوع للدستور ولا تخرجها من مجال الرقابة القضائية التى تباشرها المحكمة الدستورية العليا على دستورية القوانين .

ونستخلص مما تقدم أن بعض القيم الأساسية التى عبر عنها القانون المدنى عام ١٩٤٨ قد حظيت بالقيمة الدستورية فى دستور ١٩٧١ ، مما دفع المحكمة الدستورية العليا إلى أن تقضى بعدم دستورية ما صدر من تشريعات ، سواء كانت سابقة على هذا الدستور أو لاحقة عليه مما لا يتفق مع نصوص هذا الدستور .

ولاشك فى أن ارتفاع بعض القيم الأساسية التى أخذ بها القانون المدنى إلى المستوى الدستورى مع اتجاه المشرع إلى تحرير الاقتصاد المصرى والابتعاد عن العوائق التى كانت من مظاهرها التدخل فى حرية الإرادة فى التصرفات القانونية ، لتتم عن النظرة البعيدة والعميقة التى تحلى بها القانون المدنى وتؤكد حقيقة ما قلناه من أن القانون المدنى يعبر عن حضارة مصر .

واليوم إذ يمر العالم بعصر العولة والديمقراطية التى تريد أن تربط مختلف أنشطة العالم بقواعد واحدة ، نجد أن القانون المدنى بما اعتنقه من اتجاهات حديثة يتمشى مع مبادئ الحرية فى المعاملات ، ويقوم على القيم الأساسية التى تعتنقها أكثر الدول حضارة ، وفى الوقت نفسه يحافظ القانون على الطابع القومى الذاتى فلا تجرفه العولة إلى التضحية بذاتيته الثقافية التى تميز أصالته واستقلاله .

سادسًا : أسهم الأستاذ السنهورى واضع القانون المدنى فى إرساء وحدة فكرية قانونية داخل الدول العربية ، فهو الذى وضع للعراق مشروع قانونها المدنى ، وكذلك وضع مشروع القانون المدنى السورى ، كما وضع مشروع قانون البينات السورى ، كما وضع مشروع القانون المدنى الليبى . ثم وضع مشروعات قوانين دولة الكويت ودستورها ، وكان آخر عمل تشريعى قام به للبلاد العربية هو مشروع دستور اتحاد إمارات الخليج بناء على تكليف من

إمارة «أبو ظبي»، ولكن لم يتمكن من إتمامه بسبب ظروفه الصحية، كما وضع السنهورى للبحرين مجموعة من مشروعات القوانين التى تعد مفخرة تشريعية.

وهكذا استطاع واضع مشروع القانون المدنى من خلال نشاطه التشريعى أن يحقق وحدة فكرية بين أبناء البلاد العربية، إذ أصبحوا فى هذا المجال يتكلمون لغة قانونية واحدة، ويفكرون تفكيراً قانونياً واحداً هو فكر السنهورى، المفكر المصرى القومى الذى يؤمن بأن توحيد القوانين هو إحدى الوسائل الناجحة لتوحيد الأمة العربية.

إننا وبعد مرور خمسين عاماً على صدور قانوننا المدنى، لنا أن نحثفى باسترداد سيادتنا القانونية، ونؤكد اعتزازنا بذاتيتنا المتمثلة فى ثقافتنا الإسلامية وقضائنا وفقهنا المصرى الأصيل، واعتزازنا فى ذات الوقت بالإيمان بكافة المبادئ العالمية التى تؤكد دور مصر المتطور والمنفتح على العالم.

يجب أن نعى فى ذات الوقت أن السنهورى واضع مشروع القانون المدنى قد خلده عمله الذى وهب له نفسه وتفانى فيه، فانتهد حياته فى الدنيا ولكن شعلتها لم تنطفئ فما زالت متوهجة ساطعة.

إن المبادئ القانونية ليست محض شعارات أو صيغ شكلية، ولكنها تعبير عن قيم حضارية وحقوق وحرىات أساسية، تنبع من فكر قانونى إنسانى. فهذا الفكر القانونى هو الضمان لفعالية تحقيق الأهداف، ولقد رأينا القانون المدنى فى إطار منظومة التشريعات هو الفكر القانونى الصالح لاستيعاب حركة المجتمع فى تطورها السريع.

إذا كنا قد ألقينا بعض الضوء على دور القانون المدنى المصرى فى الحياة السياسية والقانونية والقضائية والاقتصادية والاجتماعية فى مصر والدول العربية، فلا بد أن نعى الحاجة إلى العمل على استكمال منظومة التشريعات الأساسية فى كافة المجالات على أساس من القيم والمبادئ الأساسية التى استخلصتها مصر من كفاحها الطويل وحركتها السياسية الاقتصادية والاجتماعية المتطورة من أجل غد مشرق. لقد أكدت أن القانون حضارة بكل ما يؤكد من قيم ومبادئ، ويجب أن تستمر.

مقومات النصر فى قضية طابا أمام محكمة التحكيم^(*)

احتفلت وزارة العدل فى ١٥ من نوفمبر سنة ١٩٩٨ بالذكرى العاشرة لصدور حكم محكمة التحكيم فى قضية طابا، التى تعد حدثاً كبيراً فى نضالنا الوطنى والقومى من أجل استرداد جزء عزيز من أرض مصر .

ولاشك فى أن ارتفاع علم مصر عزيزاً خفاقاً فوق طابا فى الخامس عشر من مارس سنة ١٩٨٩، تلك البقعة الغالية من أرض مصر كان تتويجاً لكفاح شعب مصر العظيم، من أجل استرداد آخر شبر من أراضيه المحتلة، هذا الكفاح الذى أخذ صوراً شتى تدرجت من الحرب دفاعاً شرعياً عن الأرض إلى المفاوضات التى أسفرت عن توقيع معاهدة السلام مع إسرائيل، ثم إلى اتخاذ إحدى الوسائل الناجعة لضمان إقامة وحفظ السلام والأمن العالميين، وهى التحكيم الدولى وتجلى بذلك وجه مصر الحضارى وتطبيقها لمبادئ القانون الدولى حفاظاً على الشرعية واسترداداً لحقوقها المشروعة .

وجاء استرداد طابا عبر التحكيم الدولى عام ١٩٨٩ استكمالاً للنصر العسكرى لحرب أكتوبر، ومن ثم تعد المعركة الدبلوماسية القانونية لطابا انطلاقة من روح أكتوبر واستثماراً سياسياً للنصر العسكرى فى أكتوبر ١٩٧٣ .

وتكشف إدارة معركة طابا الدبلوماسية القانونية التى انتصرت فيها مصر، عن مقومات هذا النصر العظيم ليكون نبأ ساطعاً عند مواجهة التحديات .

(*) كلمة أُلقيت بمناسبة الاحتفال بالذكرى العاشرة لصدور حكم محكمة التحكيم فى قضية طابا (١٥ من نوفمبر سنة ١٩٩٨) .

وتتجلى هذه المقومات فيما يأتى:

أولاً: الإرادة السياسية المصرية على تحرير آخر شبر من الأراضى المحتلة .

فلقد رفضت مصر كل محاولات إسرائيل لعدم الانسحاب من طابا ، ولم تقبل أى حلول وسط فيما يتعلق بسيادتها على هذه البقعة من أراضى مصر . وبذلت مصر كل جهودها لحل النزاع سياسياً بكل الوسائل بدءاً من المفاوضات وجهود التوفيق الأمريكية ، إلى أن تحتم الالتجاء إلى التسوية القانونية متمثلة فى التحكيم الدولى . وتجلت هذه الإرادة المصرية فى رفض المفاوضات المصرى الانزلاق إلى مفاوضة إسرائيل حول مسائل سياسية حاولت إسرائيل ربط سير عملية التحكيم بها .

ثانياً: التحديد الإستراتيجى الواضح للهدف المصرى من وراء قبول التحكيم . فلقد حاولت إسرائيل جاهدة فى أثناء المفاوضات الخاصة بإعداد وصياغة مشاركة التحكيم لتحديد السؤال الذى يوجه إلى هيئة التحكيم ، أن تجعل السؤال متعلقاً بتحديد خط الحدود بين الدولتين بغية إعادة النظر فى حدود مصر قبل احتلال ١٩٦٧ ، إلا أن مصر رفضت كل الاقتراحات الرامية إلى ذلك ونجحت فى تحديد هدفها الاستراتيجى الواضح وهو التأكيد على مبدأ قدسية الحدود وعدم المساس بها فى ديباجته ، وحصر نقطة النزاع فى تحديد مكان علامات الحدود التى اختلف عليها قبيل انسحاب إسرائيل النهائى من سيناء فى أبريل سنة ١٩٨٢ ، مع الالتزام بالنص الحرفى لوصف الحدود الدولية ، كما ورد فى معاهدة السلام «مصر مع فلسطين تحت الانتداب» .

وكان نجاح مصر فى تحديد مقطع النزاع أمام هيئة التحكيم بأنه يتعلق بتحديد مواضع علامات الحدود فى ضوء العلامات القائمة بالفعل والمسجلة على الخرائط نقطة بارزة فى الجهود المصرية الموفقة والتى أسفرت عن كسب قضية طابا أمام هيئة التحكيم ، ويكشف هذا النجاح عن إيمان مصر وثقتها فى سيادتها ، الأمر الذى جعلها ترفض رفضاً حاسماً قاطعاً محاولات إسرائيل لجرحها إلى تحكيم يتناول هذه السيادة من خلال تحديد خط الحدود بين الدولتين ، لكى تنجح فى حصر مقطع

النزاع فى مسألة تتعلق بمواضع علامات الحدود فى ضوء الوثائق والمستندات والأدلة المادية بعيداً عن أية محاولة لإعادة خط الحدود بين مصر وإسرائيل ، أو ترسيم الحدود بين الدولتين .

وقد كان نجاح مصر فى تحديد مقطع النزاع فى مشاركة التحكيم استثماراً جيداً لنجاح المفاوضات المصرى للحيلولة دون ضم أى أرض من الأراضى المحتلة إلى إسرائيل ، كما تحاول دائماً تحت تأثير الأفكار البالية لمرحلة ما قبل عصر التنظيم الدولى . وتأكد ذلك فى معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل التى نصت الفقرة الثانية من مادتها الأولى على أن تسحب إسرائيل كافة قواتها المسلحة والمدنيين من سيناء إلى ما وراء الحدود الدولية بين مصر وفلسطين تحت الانتداب وأن تستأنف مصر سيادتها الكاملة على سيناء .

ثالثاً : الإعداد الجيد للموقف القانونى المصرى قبل عرض الخلاف على التحكيم ، وتشكيل لجنة قومية عليا لطابا وهيئة الدفاع توافرت فيها مقومات الفاعلية ، وضمت خبراء رفيعى المستوى فى القانون الدولى والدبلوماسية والتاريخ والجغرافيا والعسكرية ، واستطاعت هيئة الدفاع أن تعمل بروح الفريق ، فوزعت الأدوار توزيعاً دقيقاً وعمل كل من أعضائها بتفان ودقة ومثابرة وعلم ، مما كان له أكبر الأثر فى قوة الدفاع المصرى . يدعم ذلك ثقة بالنفس وإيمان عميق بالحق . وقد وضعت أجهزة الدولة كل طاقتها ووفرت كل الإمكانيات أمام هيئة الدفاع . ولقى ذلك كله تأييداً شعبياً جارفاً تجلّى فى تطوع كثير من المواطنين على تقديم ما لديهم من خرائط قديمة وكتب ومطبوعات لدعم الموقف المصرى .

رابعاً : تصميم مصر على تنفيذ حكم محكمة التحكيم الصادر فى ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٨٨ رغم كل المراوغات والمماطلات التى قامت بها إسرائيل للتوصل من تنفيذ الحكم ، رغم ما نصت عليه مشاركة التحكيم من قيام طرفى التحكيم بالاتفاق على موعد التنفيذ خلال ٢١ يوماً من صدور الحكم ، ولتفويت كل هذه الأساليب على إسرائيل ، تحلىفاوض المصرى بالصبر والدقة القانونية

انواعية ، فطلبت مصر من محكمة التحكيم الموافقة على مد ميعاد تنفيذ
الحكم مع استمرار ولاية المحكمة فى حسم أى طلب للتفسير أو التوضيح .
وكان مغزى هذا الإجراء عدم ترك تنفيذ الحكم محلاً للتفاوض أو المماطلة ،
وإخضاع تنفيذ الحكم لرقابة المحكمة التى استمرت ولايتها ولم تنته بصدد
حكمها حتى يتم تنفيذه . وكان المفاوض المصرى حريصاً كل الحرص على
إخطار رئيس المحكمة بمدى التقدم فى المباحثات حول تنفيذ الحكم إلى أن تم
توقيع اتفاق فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٨٩ ، حيث تحدد موعد الانسحاب يوم ١٥
مارس سنة ١٩٨٩ . وعندما تم الانسحاب أخطر رئيس المحكمة فى اليوم التالى
لإعلانه بإتمام الانسحاب ، وعندئذ أصدرت المحكمة قرراً بانتهاء مهمتها .

وهكذا كانت معركة طابا ملحمة دبلوماسية قانونية رائعة أثبت فيها أبناء مصر
البررة قدرتهم وحنكتهم القانونية الرفيعة ، بالإضافة إلى مهارتهم الدبلوماسية
الفائقة .

وإذا كان العلم المصرى يرتفع خفياً عالياً فوق طابا ، فإن ارتفاعه يرمز إلى أكثر
من معنى ، ولعل أول هذه المعانى هو تأكيد نصر أكتوبر المجيد الذى صنعه أبطال
مصر ، فبقوة هذا النصر استعادت مصر آخر شبر من أراضيها المحتلة ، وثانى هذه
المعانى الثقة فى قدرة أبناء مصر وحنكتهم ودرايتهم الدبلوماسية والقانونية للوقوف
فى وجه المماطلات والمراوغات ، إيماناً بالمبادئ والحق ودفاعاً عن الأرض ، ولعل
ثالث هذه المعانى أن ما أخذ بالقوة لا يسترد إلا بالقوة ، قوة السلاح وقوة القانون .

العولمة والجريمة المنظمة(*)

يأتى المؤتمر الدولى السادس عشر لقانون العقوبات تأكيداً وتواصلًا لنشاط الجمعية الدولية لقانون العقوبات الذى بدأ منذ عام ١٩٢٤ من أجل تنمية الجهود الرامية إلى تأصيل المبادئ التى تحكم قانون العقوبات وخاصة فى مجالات التجريم والعقاب والمسئولية الجنائية، ومن أجل تبادل الرأى والخبرة فى اتجاهات القانون المقارن فى قانونى العقوبات والإجراءات الجنائية، من أجل تعميق مفاهيم قانون العقوبات الدولى، ومن أجل حماية حقوق الإنسان فى مجال إدارة العدالة الجنائية. ويتميز هذا المؤتمر بمعالجة موضوع واحد فريد طالما أولته الأمم المتحدة اهتمامها منذ أكثر من عشرين عاماً، ألا وهو الجريمة المنظمة.

ونأمل أن تنجح جهود الأمم المتحدة نحو عقد اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة وغير الوطنية وبروتوكولاتها الثلاثة، والتى بدأت فى إعدادها منذ بداية هذا العام. ولكن الموضوع فى حقيقته ليس واحداً، فجوانبه متعددة متميزة، وللجريمة المنظمة أشكالها المختلفة. ولهذا فإن بحث هذا الموضوع يفرض دراسة كل الجوانب التى تدخل فى اهتمامات الجمعية الدولية لقانون العقوبات، سواء من حيث المبادئ العامة للتجريم والعقاب، أو من حيث تطبيق قانونى العقوبات والإجراءات الجنائية، أو من حيث قانون العقوبات الدولى، أو من حيث حماية حقوق الإنسان.

إن تعميق البحث والدراسة فى القانون الجنائى، ليس مجرد اهتمام أكاديمى

(*) كلمة أُلقيت فى الجلسة الافتتاحية للمؤتمر الدولى السادس عشر للقانون الجنائى . (بودابست : ٦ سبتمبر ١٩٩٩).

علمى، وإنما هو ثقافة قانونية رفيعة لا بد أن يتحلى بها رجال السياسة ورجال العمل العام لأنها تتعلق بحركة المجتمع ومستقبله لتحقيق الأمن والاستقرار والعدالة وسيادة القانون.

وسوف يتركز البحث على عرض جانب محدد، ألا وهو العولة والجريمة المنظمة؛ فى محاولة لإبراز الصلة بين النظام الاقتصادى الدولى الجديد والإجرام المنظم؛ ولتوضيح كيف وجدت الجريمة المنظمة مناخاً مواتياً فى هذا النظام لكى تنمو وتتطور، وذلك حتى نتنبه ونعد وسائل المواجهة اللازمة لمحاربة هذه الجريمة.

إن دراسة «العولة والجريمة المنظمة» يغطى مجالاً للواقع الحى. إنها إسهام فى تحديد التحديات الجديدة للأمن والاستقرار داخل المجتمعات الوطنية، وفى المجتمع الدولى، والتى صاحبت النظام الاقتصادى المالى والتجارى الدولى الجديد، وكذلك التطورات التكنولوجية الحديثة. وقد سجلت قمة برمنجهام لمجموعة الدول الصناعية الثمانية ١٩٩٨ أن العولة قد صاحبها ازدياد مأساوى فى الجريمة العابرة للأوطان.

وإذا كان المجتمع الدولى قد عرف الجريمة المنظمة خلال العهود الثلاثة الماضية، وكانت الأمم المتحدة قد كثفت جهودها منذ أكثر من عشرين عاماً نحو تحقيق التعاون الدولى لمواجهة الجريمة المنظمة، إلا أن مناخاً جديداً شجع على ارتكاب هذه الجريمة وهو العولة التى اتصف بها النظام الاقتصادى الدولى الجديد فهذا النظام يختلف فى طبيعته عن النظام الاقتصادى الدولى الذى ألفناه منذ سنوات طويلة. وإذا كانت العلاقات الدولية مستمرة بين الدول إلا أنها بدأت تأخذ نظاماً جديداً يختلف كما ألفته من قبل. فلقد كانت الدول من قبل تتعامل مع غيرها من مواقع حدودها، إلا أن تطور هذه العلاقات جعل هذه الحدود غير قائمة، فلم تعد تتعامل الدول مع بعضها من مواقع أوطانها، بعد أن انكسرت الحواجز بين حدود هذه الأوطان. وأكثر من ذلك فقد أصبح العالم اليوم يمثل مجتمعا واحدا بالنسبة للمعرفة فى ضوء انتقالها السريع بواسطة الأقمار الصناعية والإنترنت، حتى أصبحنا اليوم نعيش فى إطار حقيقة واحدة. لقد تعودنا فى الماضى على التعامل مع

نظم وطنية تحميها نظم قانونية داخلية، ولكن الحال أصابه التبديل، فلم تعد النظم القانونية الداخلية كافية لمعالجة بعض الموضوعات الوطنية بعد أن تشعبت العلاقات وأصبحت نسيجاً من حقيقة عالمية واحدة. ونشعر اليوم بضرورة إقامة نظام قانوني دولي جديد قادر على التعامل مع العلاقات الاقتصادية العابرة للأوطان، يكون إطاراً قانونياً يحكم مشروعيته الاقتصاد العالمي.

ولكن هذا النظام القانوني الدولي لا يجوز أن يقتصر مجاله على تنظيم العلاقات الاقتصادية العابرة للأوطان، بل لابد أن يمتد في ذات الوقت إلى مجالات الجريمة المنظمة التي تزايدت وتفرعت أشكالها في عصر العولمة. فالتحديات المستقبلية قد تغيرت في السنوات القليلة الماضية، فوجود اقتصاد قائم على مبدأ التقارب وعلى الحدود المفتوحة، مع تطور وسائل النقل والتكنولوجيا، قد أفسح المجال أمام عدم الاستقرار والظروف الصعبة. فبدلاً من أن يعمل الاقتصاد العالمي على توحيد الشعوب، فقد ازدادت الهوة بينها، حتى أصبح الاقتصاد العالمي يحكمه عالم قطبي يتكون من دول غنية وأخرى فقيرة، دول مهيمنة ودول أخرى خاضعة، ومما زاد من خطورة الوضع تضاعف مشكلة المديونية في البلاد النامية لتعصف بآمالها نحو التنمية. ويا ليت الأمر وقف عند هذا الحد، ففي غمار هذه التناقضات التي أدت إليها العولمة، وجدت الجريمة المنظمة ضالتها، فشجعتها الحدود الاقتصادية المفتوحة على تنفيذ مآربها الإجرامية عبر الحدود، وشجعتها الظروف الصعبة في الدول النامية لكي تتخذها مقراً لغسيل الأموال والاتجار غير المشروع في المخدرات والسلاح والإرهاب. وتحت غطاء تشجيع الاستثمار، وتوريد السلع الرأسمالية والخدمات تزايدت جرائم الفساد والغش. وتحت ستار المنافسة التي خلقها قانون السوق زادت حالات الإغراق بوساطة الجماعات المنظمة لأصحاب المصالح للحصول على مزيد من الربح ولو أدى ذلك إلى تحطيم اقتصاديات الدول النامية. ووقفت وراء هذه الأهداف الجريمة المنظمة بما تملكه من وسائل التخطيط والإدارة، لكي تقيم جسور الإجرام بين المجتمعات بما يهدد أمنها واستقرارها، ويدمر اقتصادياتها ويحطم آمالها نحو التنمية.

وهكذا حققت الجريمة المنظمة بعداً سلبياً جديداً للعولمة يضاف إلى سلبياتها الاقتصادية تجاه الدول النامية . ومما يضاعف من آثار المأساة أن هذه الدول هي التي تدفع الثمن وتتعرض للمخاطر وتصاب شعوبها بالإحباط بسبب الآثار السلبية للجريمة المنظمة على نظامها الاقتصادي .

وقد تم كل ذلك ، بسبب أن الجريمة المنظمة بحسب طبيعتها تهدف إلى تحقيق الربح وقد وجدت الطريق لها سهلاً ممهداً في نظام العولمة ، باختراق الأسواق المالية والسيطرة على الاقتصاديات الوطنية من خلال غسيل الأموال ، مما أدى في ذات الوقت إلى تهديد النظام المالي الوطني والدولي . وقد أسهمت حرية التجارة والسرعة الفائقة في نقل المعلومات في التوسط بسهولة في أنشطة مالية غير مشروعة وغسيل الأموال عبر الحدود الوطنية قدرها البعض بحوالى بليون دولار يوميا ، بينما قدرها بعض الخبراء بحوالى ٣٠٠ إلى ٥٠٠ بليون دولار سنوياً . وقد أوضح المدير التنفيذي لصندوق النقد الدولي في فبراير ١٩٩٨ أن تقديرات الحجم الحالى لعمليات غسل الأموال تفوق الخيال إذ تتراوح نسبتها ما بين ٢ إلى ٥ ٪ من الإنتاج المحلى الإجمالى فى العالم .

وقد أدت الموارد الواسعة المتاحة للجماعات المنظمة إلى جعلها فى وضع متميز أمام السلطات القائمة على تطبيق القانون . ولهذا عنيت قمة مجموعة الدول الصناعية الثمانية المنعقدة فى برمنجهام ١٩٩٨ بإعطاء أهمية خاصة لموضوعات غسل الأموال والجرائم المالية ووافقت على إقامة وحدات لجمع المعلومات وتحليلها حول المتورطين فى غسيل الأموال ، وتتعاون هذه الوحدات مع السلطات الوطنية ولهذا عنى مؤتمر مجلس أوروبا فى أول ديسمبر ١٩٩٤ إلى أن يشير إلى أن الحركة السريعة نحو قانون السوق وخصخصة عدد كبير من المشروعات قد أدت إلى زيادة الإجرام الاقتصادى الجسيم على اختلاف أشكاله وإلى زيادة وقائع الاستيلاء على أموال الدولة . ولهذا أكد المؤتمر البرلمانى الدولى الرابع والتسعون المنعقد فى بوخارست فى أكتوبر ١٩٩٥ أن الفساد ظاهرة عالمية ، وأعرب هذا المؤتمر عن قلقه إزاء العلاقة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة وخاصة الجريمة المنظمة .

وسجل هذا المؤتمر أن الفساد قد أخذ أبعاداً تنذر بالخطر بسبب تحرير التجارة الخارجية والخروج بها إلى نطاق العولمة وإدخال التكنولوجيا الجديدة مع تنامي دور الشركات متعددة الجنسية .

ولمواجهة هذا الموقف تم عقد عدد من الاتفاقيات الدولية لمواجهة مشكلة الفساد المصاحب للتجارة الدولية . من ذلك الاتفاقية بين الدول الأمريكية ضد الفساد العابر للأوطان والإثراء غير المشروع . وفى عام ١٩٩٧ عقدت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية اتفاقية حول مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب فى الصفقات التجارية الدولية .

وواقع الأمر ، أن الفساد هو دائماً واحد من الأدوات المفضلة للجريمة المنظمة ، بل هو جزء لا يتجزأ من استراتيجيتها ، وذلك باعتبار أن المال المدفوع كرشوة يعد بالنسبة إلى مدبرى الجريمة المنظمة نوعاً من الاستثمار الناجح ، لأنه يزيد من فرص نجاح أهداف هذه الجريمة ويقلل من أخطار ملاحقة مرتكبيها والقبض عليهم ومحاكمتهم . ولهذا فإن منظمة التجارة العالمية تنظر إلى موضوع الفساد بحساسية بالغة لأنه يشوه نظام التجارة الدولية .

وقد اهتم وزراء العدل فى الدول الأعضاء فى مجلس أوروبا منذ مؤتمراتهم التاسع عشر المنعقد فى فالتا بمالطة يبحث مشكلة الفساد ، وأكد مؤتمراتهم الواحد والعشرون المنعقد فى براغ فى يونية ١٩٩٧ أن التعاون الدولى لمحاربة الجريمة المنظمة والفساد لم يعد مجرد أمر مفيد بل أصبح أمراً ضرورياً .

إذا كانت العلاقات الاقتصادية قد شهدت فى عصر العولمة نظاماً قانونياً دولياً جديداً ، فإن الجريمة المنظمة التى تزايدت وتنوعت أشكالها تحت تأثير العولمة لابد أن تحتل جانباً مهماً من اهتمامات النظام القانونى الدولى . ويبدو هذا الجانب فى التعاون الدولى فى مجال الجريمة المنظمة والاتفاقيات الدولية الشارعة لوضع مبادئ جديدة فى قانونى العقوبات والإجراءات الجنائية لضمان فاعلية محاربة هذه الجريمة .

ونبه ابتداء إلى أنه لا يجوز للنظام القانونى الجنائى فى مقام محاربة الإجرام أن يبتعد عن مبادئه الأساسية التى تتمثل فى احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ، وقيام التجريم والعقاب على أساس الضرورة والتناسب ، واحترام مبدأ شخصية المسؤولية الجنائية ومبدأ شخصية العقوبة ، واحترام قرينة البراءة ، وضمانات المحاكمة المنصفة . إنما يجب على النظام القانونى الدولى الجنائى أن يواجه الأنشطة الجديدة التى امتدت إليها أيدى الجريمة المنظمة وخاصة غسل الأموال ، والفساد ، والغش ، وجلب المخدرات وغيرها من أشكال التهريب غير المشروع . وتكون هذه المواجهة بوضع بناء قانونى للقانون الجنائى الخاص بالجريمة المنظمة .

فإذا نظرنا إلى الأنشطة التى امتدت إليها أيدى الجريمة المنظمة - وخاصة فى إطار سياسات العولمة ، فإنها قد تميزت بكونها عابرة للحدود . وقد سجل المؤتمر الوزارى العالمى حول الجريمة المنظمة عابرة الحدود المنعقد فى نابولى (إيطاليا) فى نوفمبر سنة ١٩٩٤ أن نشوء السوق العالمية المالية قد أدى إلى تغيير طبيعة الإطار الذى تعمل الجريمة المنظمة بداخله ، مما يترتب عليه وقوع تغيير عميق فى طبيعة هذه الجريمة ذاتها . وقد انعكس هذا التغيير فى هياكل ونماذج السلوك والأنشطة ، والقدرة على الربح ، والسلطة ، والتأثير الذى تمارسه جماعات الجريمة المنظمة ، والذى ينبعث بوجه خاص من الفساد ، حتى قيل بأن ما هو فى مصلحة التجارة الحرة ، هو فى مصلحة مرتكبى الجرائم المنظمة . وقد لوحظ أن رائد هذه الجريمة ومحركها الرئيس هو الحصول على الربح ، وقد تجلّى ذلك بوضوح فى نشاط المافيا حيث لا تأتى أموالها فقط من تهريب المخدرات وإنما تأتى أيضا من عديد من الجرائم الأخرى الخطيرة من الاتجار غير المشروع فى السلاح والاتجار بالرقائق الأبيض ، والإرهاب . وقد أدى هدف الحصول على الربح الحرام كقاسم مشترك فى مختلف أشكال الجريمة المنظمة - إلى محاولة إخفائه من خلال غسل الأموال ، وهى جريمة تهدد دولة القانون أكثر من غيرها نظراً لآثارها الضارة على اقتصاديات المجتمع بما تفرزه من أموال سوداء تحدث خللاً جسيماً بالأمن الاقتصادى فى الدولة . وإذا كانت الجريمة المنظمة لا ترتكب إلا من أجل الحصول على المال ، فإن محاربة غسل الأموال يمكن أن يؤدى إلى محاربة هذه الجريمة . وكما قيل ، فإن إغلاق أبواب

البنوك فى كل بلاد العالم على الأموال غير المشروعة سوف يؤدى إلى وقف استخدام هذه الأموال القذرة، ومنع ارتكاب مصادرها من الجريمة المنظمة ومنها تهريب المخدرات التى يترتب على التعامل بها أضرار مأساوية بالغة. وقد ظهر اتجاهان رئيسان لمحاربة غسل الأموال من أجل إعاقة تحقيق الهدف من الجريمة المنظمة وهو الحصول على المال؛ (الأول) يهدف إلى منع استخدام المال المتحصل من الجريمة من خلال إغلاق سبل الخدمات المصرفية وذلك بمعاينة رجال المصارف الذين يقومون بغسل الأموال، و(الثانى) يهدف إلى معاقبة من يغسلون أموالهم عن طريق المصارف، وخاصة من خلال مصادرة الأموال القذرة باعتبار أن هذه المصادرة ضمان لعدم تمتع الجريمة المنظمة بثمارها.

ولا شك فى أن المهم فى هذا الشأن ليس مجرد تجريم أعمال المصارف وإنما هو كشف الجريمة التى أثمرت المال غير المشروع الذى أريد غسله عن طريق البنوك. ولهذا اختلفت التشريعات بين هذين الاتجاهين، فمنها ما ركز على الاتجاه الأول ومنها ما ركز على الاتجاه الثانى، ومنها ما أخذ بالتركيز على الاتجاهين معاً. وأصبح على كل مشرع وطنى فى ضوء مبادئه وقيمه الاجتماعية وأخلاقياته المهنية أن يضع سياسته القانونية الخاصة به، وأن يجد ما يحقق التوازن بين الاتجاهين، على أن يضع فى الاعتبار فى ذات الوقت ضرورة التعاون الدولى لمحاربة غسل الأموال. فلقد قيل بأنه لا يوجد قانون وطنى قادر، مهما كان صارماً على مكافحة غسل الأموال، ووقف تغلغل المجرمين فى مجالات الاستثمار فى القطاعات الاقتصادية الشرعية. وواقع الأمر، أن تجريم غسل الأموال لا يهدف فقط إلى مجرد حماية النظام الاقتصادى الوطنى، وإنما يهدف كذلك إلى محاربة كل أشكال الجريمة المنظمة من خلال عدم تمكين مرتكبيها من الحصول على مآربهم فى الحصول على المال بطريق غير مشروعة. فالجهود الرامية إلى كبح جماح غسل الأموال تساعد على الحد من الفساد وغيره من أشكال الجريمة المنظمة، باعتبار أن المرتشين والذين يحصلون على المال الحرام يبحثون عن قنوات مالية آمنة لإخفاء المصدر غير المشروع لأموالهم؛ وبذلك يكون غسل الأموال هو المحطة الأخيرة فى المشروع الإجرامى المنظم، ما لم يكن له هدف سياسى أو إرهابى.

أما من حيث البناء القانوني لوسائل مواجهة الجريمة المنظمة فيجب أن تتميز نصوص التجريم بالعبارات الدقيقة التي تحدد الأفعال محل التجريم تحديداً دقيقاً، والابتعاد عن العبارات الغامضة التي يصعب تحديد معناها. ولا خلاف في أن مخاطر الجريمة المنظمة وأضرارها سواء على المجتمعات الوطنية أو على المجتمع الدولي، تفرض ضرورة التجريم. وتقوم هذه الضرورة على التوازن بين الحقوق والحريات والمصلحة العامة، بما يؤدي إلى حماية هذه المصلحة بقدر يتناسب مع ما يهددها من أضرار وأخطار.

وقد رأت كثير من التشريعات الوطنية أن ضرورة التجريم تسمح باعتبار مجرد الانضمام للجماعة الإجرامية المنظمة، جريمة مستقلة قائمة بذاتها تنفصل عن الجريمة التي يمكن أن ترتكبها هذه الجماعة. وأيا كان الوصف القانوني لفعل الانضمام للجماعة الإجرامية المنظمة والعناصر التي يجب توافرها في هذا الفعل، فإن امتداد يد التجريم إلى هذا الفعل يبدو منطقياً وضرورياً في هذا النوع الخطير من الجرائم، إذ يكفي تجريم الأفعال التي من شأنها أن تهدد بالخطر ولو لم يحدث ضرر فعلى. طالما أن الفعل المادى الذى أتاه الجاني هو بذاته محل التجريم وليس مجرد حالته النفسية الخطرة أو مجرد استعداده الإجرامى؛ فإن التجريم يكون في حدود الضرورة الاجتماعية. أما عن التناسب في العقاب فهو أمر تقدره السلطة التشريعية الوطنية في ضوء الأخطار أو الأضرار الناجمة عن الجريمة المنظمة.

وفي مجال الإجراءات الجنائية، فلعل أهم ما يميز مواجهة الجريمة المنظمة هو ذلك التحول نحو مد نطاق التطبيق الإقليمي للقوانين العقابية الوطنية خارج حدود دولتها. وفي هذا النطاق اعتنقت بعض التشريعات مبدأ الاختصاص العالمى لقانون العقوبات بالنظر إلى نوع معين من الجرائم المنظمة البالغة الخطورة. وفي داخل هذا النوع من التشريعات أخذ البعض بشرط ازدواج التجريم ولم يأخذ البعض بهذا الشرط. كما اعتنقت تشريعات أخرى مبدأ امتداد الاختصاص الإقليمي لقانون العقوبات إلى جرائم تقع خارج حدود الدولة، وهو ما يعرف باسم مبدأ عينية قانون العقوبات. وبوجه عام اشترطت هذه التشريعات ازدواج التجريم في كل من الدولة

التي تحاكم مرتكبي الجريمة والدولة التي وقعت فيها، واحترام مبدأ حجية الأحكام الأجنبية .

ولا شك في أن هذه الاتجاهات التشريعية تثير كثيراً من المشكلات القانونية . وأهم ما يعنينا هو التعاون بين السلطات القضائية ، وما يتطلبه من تيسير المساعدة القضائية وتيسير وسائل الاتصال بين الهيئات القضائية في الدول المختلفة ، والأخذ بالأدلة الجنائية التي يمكن التحصل عليها في الخارج ، وإجازة الإنابة القضائية ، والتعاون في تسهيل ضبط ثمار الجريمة المنظمة لمصادرتها .

واضح مما تقدم أنه إذا كانت الجريمة المنظمة ثمرة من ثمرات التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فإن العولمة الاقتصادية التي شهدتها العقد الأخير من القرن العشرين قد أدت إلى انتشار هذه الجريمة وتشعبها في أشكال جديدة بغية الحصول على الربح سواء لمجرد الإثراء ، أو لاستخدامه في تحقيق أغراض سياسية . وتلاقت الجريمة المنظمة مع العولمة في خصيصتين : أولاًهما : الهدف وهو الحصول على الربح . وثانيتهما : كسر الحواجز بين الدول . ومن خلال هذا التلاقى كان انتشار الجريمة وتوسعها . وإذا كان للعولمة في حد ذاتها مظاهرها السلبية وخاصة تجاه الدول النامية ، فإن الجريمة المنظمة التي توسعت تحت جناحها أصبحت أحد هذه المظاهر السلبية .

ومما يشير الأسف أن الدول النامية دفعت ثمن هذه السلبيات أكثر من الدول المتقدمة ، فهي الضحية في الحالتين . ولهذا فإن التعاون الدولي يبدو أمراً ملحاً لمحاربة هذه الجريمة بكافة النظم والإجراءات القانونية من أجل تحقيق الأمن والاستقرار وإقامة مجتمعات وطنية ومجتمع دولي نظيف تحكمه سيادة القانون ومبادئ الحرية والعدالة بعيداً عن قانون الغاب الذي اعتنقته الجماعات المنظمة ، وبعيداً عن الإثراء غير المشروع الذي تعمل هذه الجماعات على تحقيقه مهما كان الثمن للوصول إلى أهدافها الدنيئة .

ونحن نحیی توصيات قمة برمنجهام لمجموعة الدول الصناعية الثمانية المنعقدة سنة ١٩٩٨ لبحث مكافحة المخدرات والجريمة الدولية ، والتي أكدت ضرورة

التعاون الدولي لمحاربة الجريمة المنظمة، ورحبت بالخطوات التي اتخذتها هذه المجموعة في اجتماعها في ليون، لتنفيذ توصياتها الثمانية والأربعين بشأن الجريمة العابرة للأوطان.

إننا نجتمع في إطار المؤتمر المدني السادس عشر لقانون العقوبات من أجل تأكيد سيادة القانون، وفي أيدينا سلاح مهم من أجل تحقيق هذا الغرض وهو القانون الجنائي بشقيه: قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية. إنه السلاح الأكثر فاعلية من بين كل الأسلحة القانونية، فلنعمل على إجادته اختياره وحسن استعماله نحو تحقيق الهدف المنشود وهو تحقيق الأمن والاستقرار وإعلاء دولة القانون.

القانون الدولي الإنسانى والرقابة على الأسلحة(*)

يثور البحث حول القانون الدولي الإنسانى والرقابة على الأسلحة بما فى ذلك أسلحة الدمار الشامل ، وسط غيوم كثيفة تلقى بظلالها حول كل من الشرعية الدولية، ونظام الأمم المتحدة، والنظام الدولى الجديد. ولعل مبعث هذه الغيوم أن تحديات النظام الدولى الجديد قد تجاوزت نطاقه الاقتصادى المرسوم لتصل إلى صيغ أخرى سياسية وأمنية حتى بات التساؤل مطروحا عن مصير أهم إنجازين من الإنجازات التى تحققت فى أعقاب الحرب العالمية الثانية، وهما احترام وحماية حقوق الإنسان، وتجسيد الإرادة الجماعية للمجتمع الدولى فى نظام الأمم المتحدة. وإذا كان القرن العشرون قد عرف فوضى العلاقات الدولية، فقد عرف فى ذات الوقت إرساء مبادئ القانون الدولى وفوضى انتهاكات هذا القانون.

ولعل هذا الإحساس جاء نابعا من العزم الأكيد على احترام الكرامة الإنسانية سواء كان ذلك فى وقت السلم أو فى وقت الحرب. فقد تعهدت الدول الأعضاء بموجب ميثاق الأمم المتحدة بأن تعمل معا، أو كل على حدة لكى تكفل بفاعلية احترام حقوق الإنسان على الصعيد العالمى، وجاء الإعلان العالمى لحقوق الإنسان فاعترف للبشرية جمعاء بالكرامة وبالحقوق المتساوية والثابتة بوصفها أساسا للحرية والعدالة والسلام فى العالم.

(*) محاضرة أُلقيت فى الندوة العربية الثانية للقانون الدولي الإنسانى والرقابة على أسلحة الدمار الشامل التى عقدت بجامعة الدول العربية، ونشرت بمجلة مجلس الشعب - العدد الثامن عشر - أكتوبر ١٩٩٩م.

وبالإضافة إلى ذلك ، فقد نشأت قواعد القانون الدولي الإنساني وتبلورت تعبيراً عن حاجة الجماعة الإنسانية لإنهاء أو تقليل المعاناة والآلام والمآسى الناتجة عن اندلاع الصراعات والنزاعات المسلحة سواء على الصعيد الداخلى أو الخارجى .
وجاء إرساء هذه القواعد عبر مسيرة إنسانية ممتدة عكست مراحل متعاقبة لتطور ورقى البشرية .

وعلى الرغم من أن القانون الدولي الإنساني قد بدأ تطوره منذ منتصف القرن الماضى ، حيث تم فى سنة ١٨٦٤ إقرار اتفاقية جنيف لتحسين أحوال الجرحى فى الجيوش والتي أعيد النظر فيها سنة ١٩٠٦م وتلتها جهود متواصلة على مدار نحو مائة عام لتتوج باتفاقيات جنيف الأربعة فى عام ١٩٤٩م والبروتوكولين الإضافيين لها فى عام ١٩٧٧م . وقد استهدفت قواعد القانون الدولي الإنساني المتمثلة فى مختلف وثائقه الدولية تنظيم سلوك المتحاربين وفق مبادئ تحكم أسرى الحرب ، والمدنيين ، والمرضى والجرحى والأسلحة الممنوع استخدامها فى الحرب ، وحماية حقوق الإنسان فى هذه المجالات . وعلى الرغم من أن القواعد والمبادئ الأساسية للقانون الدولي الإنساني مجموعة من القيم الإنسانية التى قبلها المجتمع الدولي ، إلا أن هذه القواعد للأسف الشديد لا تزال غير مألوفة بالنسبة إلى أولئك الذين يتعين عليهم تطبيقها . هذا بالإضافة إلى عدم اتخاذ مصادر القانون الدولي الإنساني طابعا عالميا حتى الآن ، حيث إن حوالى ثلث دول العالم ليست منضمة فى الوقت الحالى للبروتوكولين الإضافيين لاتفاقيات جنيف الصادرين فى عام ١٩٧٧م ، وأن عددا محدودا من الدول انضمت للاتفاقية الخاصة بحظر استخدام بعض الأسلحة التقليدية أو الحد منها (١٩٨٠م) ، كما أن ٨٢ دولة فقط انضمت للاتفاقية الخاصة بحماية الممتلكات الثقافية فى حالة نشوب نزاعات المسلحة .

وإن متابعة أعمال قواعد القانون الدولي الإنساني فى الواقع العملى فى المرحلة الراهنة ليكشف على نحو أليم مدى الانتهاك الجسيم لهذه القواعد ، وبشاعة الممارسات القمعية والوحشية التى تهدر فيها حقوق الإنسان فى الصراعات والنزاعات المسلحة التى يزخر بها المسرح الدولي ، فما زالت تنتشر عمليات التطهير

العرقى، والقتل الجماعى، والأعمال الوحشية ضد المدنيين، وتدمير منازلهم وممتلكاتهم، وممارسة أعمال القهر عليهم لترك مدنهاهم وقراهم، بالإضافة إلى تزايد أعمال العنف الجنسى المنظم ضد النساء والأطفال.

وبجانب ذلك تزايدت موجات التوتر والمنازعات بين مجموعات سياسية وعرقية، وعنصرية، ودينية أو ثقافية، مما يمكن أن تسفر عن عمليات إبادة جماعية أو تؤدي إلى ارتكاب مثل هذه الجريمة.

وكيف يمكن أن نتحدث عن احترام القانون الدولى الإنسانى، مع ذكريات أحداث المأسى الدامية فى هضبة البحيرات الكبرى فى أفريقيا وفى البوسنة والهرسك وكوسوفا، والتى عجزت تجاهها الأمم المتحدة بوصفها المنظمة الدولية الأم والمعنية بالأمن والسلم الدوليين عن القيام بدور فاعل فى الوقت المناسب، بل إن دور الأمم المتحدة المفروض فى هذه الأحداث الدامية جاء متأخرا وتقلص أو اختزل إلى أضعف الحدود. ولا يقلل من هذا الضعف القرارات التى اتخذها مجلس الأمن بإنشاء محكمة دولية لمحاكمة مجرمى الحرب فى رواندا وفى البوسنة والهرسك وكوسوفا، وهى قرارات تعد فى أحد جوانبها محاولة لإنقاذ وجه منظمة الأمم المتحدة وستر عجزها. وما زلنا نأمل فى إعمال الاتفاقية التى أقرت فى ١٧ يوليو سنة ١٩٩٨م فى روما المتعلقة بالنظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية، حتى يمكن تفعيل القواعد الآمرة فى القانون الدولى الإنسانى والمسئولية الدولية الناتجة عنها، وهى الحلقة المفقودة فى النظام القانونى الدولى بصفة عامة والحماية الدولية لحقوق الإنسان بصفة خاصة. ويظل السؤال حائرا هل تنجح إرادة المجتمع الدولى فى إعمال هذه المحكمة بالتصديق على اتفاقية إنشائها، أم تعلق إرادة مراكز القوى الدولية لكى تهمش دور هذه المحكمة وتجعل إنشاءها أمرا انتقائيا يتوقف على مشيئتها أو هواها؟

ومن ناحية أخرى، فإنه لا يمكن تطبيق القانون الدولى الإنسانى وضمن احترامه فى ظل هذا التسابق المحموم على اقتناء السلاح بمختلف أنواعه. فإذا كانت قواعد القانون الدولى الإنسانى قد انتهكت فى عصر الأسلحة التقليدية، حيث

تجاهلت الأطراف المتحاربة، أو أهملت هذه القواعد فى ممارستها لأعمال القتل فى البر والبحر والجو، فماذا سيكون عليه الوضع بعد التطور الحادث فى أسلحة القتال وخاصة فى الأسلحة النووية ذات القوة التدميرية الهائلة، وكذا فى باقى أسلحة الدمار الشامل، مع الوضع فى الاعتبار حجم الضحايا وقدر المهانة الإنسانية نتيجة استخدام هذه الأسلحة.

إن إدراك مصر لخطورة هذه المشكلة قد انعكس فى موقفها المبدئى والثابت من قضية انتشار أسلحة الدمار الشامل، وخاصة الأسلحة النووية التى ترى أنها تمثل دون شك تهديدا خطيرا للأمن والسلم الدوليين وخاصة فى منطقة الشرق الأوسط، كما تعد أيضا عقبة أمام التوصل إلى سلام شامل ودائم بين دول المنطقة. من هنا كانت مبادرة الرئيس محمد حسنى مبارك لنزع أسلحة الدمار الشامل فى الشرق الأوسط والتى سلمت رسميا إلى سكرتير عام الأمم المتحدة فى ٥ أغسطس سنة ١٩٩٢م، والتى تتضمن الدعوة لأن تودع دول المنطقة فى مجلس الأمن الدولى إعلانات تعكس تأييدا صريحا وغير مشروط لإعلان الشرق الأوسط منطقة خالية من أسلحة الدمار. والواقع أن إنشاء هذه المنطقة فى الوقت الراهن لا يتطلب سوى أن تقبل إسرائيل إخضاع منشأتها النووية للتفتيش، وأن تنضم كسائر دول المنطقة إلى اتفاقية حظر انتشار الأسلحة النووية، وهو الأمر الذى ترفضه بإصرار. ولعل هذا التعتن الإسرائيلي كان وراء الموقف الذى اتخذته معظم الدول العربية بالامتناع عن التوقيع على معاهدة حظر إنتاج الأسلحة الكيماوية إيمانا منها بأن بلورة أسس سياسة عادلة لنزع أسلحة الدمار الشامل بكافة أنواعها وفق معايير موحدة ودون تفرقة أو ازدواجية، لهو المدخل الحقيقى لضمان سلام وتقدم كل شعوب المنطقة على قدم المساواة.

وهنا أود أن أشير إلى أن المؤتمر الثانى للاتحاد البرلمانى الدولى حول الأمن والتعاون فى البحر المتوسط (قالتا فى نوفمبر سنة ١٩٩٥) قد حث دول المنطقة على إزالة أسلحتها الفائضة عن الضرورة، وطالب جميع دول المتوسط - التى لم تقم بما يلى حتى الآن - أن تنضم إلى اتفاقية الحظر أو الحد من استخدام بعض الأسلحة

التقليدية (١٩٨١)، وكذلك الانضمام إلى الاتفاقية حول صنع وتخزين الأسلحة البيولوجية (١٩٧٢)، والاتفاقية حول حظر تطوير إنتاج وتخزين واستخدام الأسلحة الكيماوية وحول إتلافها (١٩٩٣). كما أعلن المؤتمر قلقه حول امتناع إسرائيل عن توقيعها على المعاهدة حول عدم انتشار الأسلحة النووية.

وبجانب أسلحة الدمار الشامل، شعر المجتمع الدولي بالقلق إزاء التوسع في استخدام الألغام الأرضية، لما يترتب على ذلك من خسائر فادحة في أرواح المدنيين، ولما يمثله من عقبة كبيرة تحول دون تهيئة الظروف المواتية لتحقيق السلم داخل الدول التي كانت من قبل أطرافاً في نزاعات مسلحة، ولما تمثله الألغام الأرضية من عرقلة تحول دون عودة اللاجئين وتعوق التنمية الزراعية وتحول دون إعادة بناء البنية الأساسية في مجال الاتصالات والنقل، ويتطلب ذلك مناشدة الدول الانضمام إلى البروتوكول الثانى المنقح (بشأن الألغام الأرضية) لاتفاقية منع وتقييد الأسلحة التقليدية المحددة، الصادر في ٣ من مايو سنة ١٩٩٦ م عن مؤتمر المراجعة في جنيف. هذا إلى جانب ضرورة بذل كل الجهود الدولية الرامية إلى كفالة التخلص من الألغام الأرضية المضادة للأفراد.

لقد استشعرت البرلمانات بوصفها ممثلة للشعوب الخطر الفادح من انتهاك قواعد القانون الدولي الإنسانى، فبدأت فى طرح هذا الموضوع فى جدول أعمال أكثر من مؤتمر للاتحاد البرلمانى الدولى، فناقشه المؤتمر البرلمانى الدولى السادس والسبعون (بيونس إيرس - أكتوبر سنة ١٩٨٦ م) ليؤكد الأهمية التى يجب أن توليها الأسرة الدولية لضرورة احترام هذا القانون والعمل على التقيد بأحكامه. وناقشه بعد ذلك المؤتمر البرلمانى الدولى السادس والثمانون (١٩٩١) بشأن اتخاذ التدابير الرامية إلى مواجهة ومنع الإبادة الجماعية للجنس البشرى من خلال التعاون الدولى، وفى إطار الأجهزة الدولية المختصة ولا سيما الأمم المتحدة. ثم ناقشه المؤتمر البرلمانى الدولى التسعون (كانبرا - سبتمبر سنة ١٩٩٣) فأوصى مجلس الاتحاد البرلمانى الدولى بإنشاء لجنة متابعة مسألة احترام القانون الدولي الإنسانى، وخاصة فيما يتعلق بموقف الدول من التصديق على الاتفاقيات والبروتوكولات، وكذا متابعة

الإجراءات التي تتخذ على الصعيد المحلي ، على أن تقوم هذه اللجنة بتقديم تقرير دورى إلى مجلس الاتحاد ابتداء من عام ١٩٩٤ .

وجاء المؤتمر البرلماني الدولي الثالث والتسعون فناقش موضوع المجتمع الدولي فى مواجهة التحديات التي تفرضها النكبات الناشئة عن النزاعات المسلحة مع تلك التي تنشأ عن الكوارث الطبيعية أو التي صنعها الإنسان . وقد طالب هذا المؤتمر المجتمع الدولي بأن يأخذ فى حسبانته حقيقة أن الأنشطة الإنسانية والسياسية والعسكرية ينبغي أن تحتفظ بديناميكياتها دون الخلط بين الأهداف والمهام ، وذلك من أجل المحافظة على استقلال وحياد ونزاهة العمل الإنساني ، وحث المؤتمر كل الدول على تأكيد التزامها باحترام وتطبيق القانون الدولي الإنساني ، وخاصة عن طريق دعم آليات تطبيقه . وجاء المؤتمر البرلماني الدولي السادس والتسعون (١٩٩٦) بشأن الحظر العالمى للألغام المضادة للأفراد ، فأشاد بالعمل المهم الذي تقوم به فى الوقت الراهن اللجنة الخاصة المعنية بالنهوض باحترام القانون الدولي الإنساني المنبثقة عن الاتحاد البرلماني الدولي ، لا سيما المسح الذي تقوم بإجرائه للتحرك البرلماني لكافة تطبيق القانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطنى .

كما قرر مجلس الاتحاد البرلماني الدولي فى سبتمبر سنة ١٩٩٨ فى موسكو بعد أن استعرض التقرير الثالث للجنة المذكورة ، فلاحظ ضعف المعلومات الواردة عن نشاط كثير من البرلمانات فيما يتعلق بالمسائل الخاصة بالقانون الدولي الإنساني ، وطالب هذه اللجنة بالتشاور مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمة الأمم المتحدة بإعداد دليل لمساعدة البرلمانات على أداء أعمالها التشريعية لتفعيل قواعد القانون الدولي الإنساني .

ولعل أول ضمانات من ضمانات احترام القانون الدولي الإنساني هى ضرورة إيجاد القضاء الجنائي الدولي المختص بنظر جرائم انتهاك حقوق الإنسان . ولا شك فى أن قيام محكمة جنائية دولية خاصة بالجرائم فى البوسنة والهرسك وكوسوفا ، كان لابد أن يتطلب تفعيل المحكمة الجنائية الدولية التي أنشأها مؤتمر روما فى يوليو سنة ١٩٩٨ ، ونشر التوعية بهذه المحكمة وأهميتها ، ونشر التوعية بمبادئ القانون

الدولى الإنسانى على أوسع نطاق عالمى حتى لا تقتصر المعرفة بها على المتخصصين من القانونيين أو العسكريين ، لكى تتأكد كقيمة إنسانية تجرى فى ضمير البشر من أجل أن ينشأ جيل جديد يحترم قواعد هذا القانون ويعمل على تطبيقه مستندا إلى احترام مقومات الشرعية الدولية والعدالة والمساواة بوصفها مبادئ سامية يجب أن تحكم حياتنا فى القرن القادم .

ولا شك فى أن وجود قضاء جنائى دولى دائم ضمان فعال العطاء القيمة الإلزامية لقواعد القانون الدولى الإنسانى ، هذا بجانب أن هذا القضاء سوف يؤكد معانى الشرعية الدولية ويجسد إرادة المجتمع الدولى بديلا عن إرادة مراكز القوى الدولية . كما أن إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة سوف يحول دون إنشاء هذه المحكمة على سبيل الانتقاء بمناسبة أحداث معينة .

وأتخيل أن ندوتكم بالإضافة إلى تعميق المبادئ والقيم التى يقوم عليها القانون الدولى الإنسانى سوف تحث مختلف الدول على سرعة التصديق على اتفاقية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية ، وأن تبحث أبعاد ما قرره النظام الأساسى لهذه المحكمة من النظر إلى أعمال الاستيطان فى الأراضى المحتلة على أنها جريمة دولية تقع انتهاكا للقانون الدولى الإنسانى ضد السكان المدنيين الأصليين فى الأراضى المحتلة ، وأن توصى بإنشاء لجنة فى نطاق جامعة الدول العربية لترصد انتهاكات القانون الدولى الإنسانى فى العالم العربى وتنشرها على المجتمع الدولى ، وتخطر بها الجهات الدولية ذات الشأن .

فلنعمل جميعا على تعميق مفاهيم حقوق الإنسان ، سواء فى كل من القانون الدولى العام والقانون الدولى الإنسانى ولنعبئ كل القوى للدفاع عن هذه الحقوق وحمايتها ، لأن فى ذلك كل الضمان لاحترام الكرامة الإنسانية وإعلاء شأن الحق والعدالة التى بدونهما لا يكون للحياة أى معنى .

المنظومة التشريعية وتطويرها للملاءمة متطلبات التنمية^(*)

تحدد الخيارات السياسية للدولة الأدوار التي تقوم بها . فإذا نظرنا إلى قضية التنمية الاقتصادية والاجتماعية بوصفها إحدى المسؤوليات الرئيسة التي تواجه المجتمعات النامية ، نجد أن تحقيق هذا الهدف يتطلب من الدولة تدخلا تشريعيًا لتحديد الإطار القانوني لسياستها الاقتصادية والاجتماعية من خلال التشريع ، فالهدف الأساسي لهذه السياسة - وهو تنمية الاقتصاد الوطنى من خلال رفع مستوى نمو المؤشرات الاقتصادية للتمكن من رفع المستوى العام داخل المجتمع - لا يتحقق إلا من خلال مجموعة من الوسائل التي تحركها الدولة .

ولا يمكن لهذه الوسائل أن تؤدي غايتها ما لم تتحدد وتتحرك فى إطار تشريعى معين يساهم فى تحديد فاعليتها لتحقيق الهدف المرسوم ، فالتشريع هو مكون لازم لاستمرار الدولة والتمكين لها لأداء دورها ، لهذا كان تحديد الإطار التشريعى لدور الدولة فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية أمرا جوهريا للوصول إلى هذا الهدف .

وقد أكد الإعلان الصادر عن مؤتمر رؤساء البرلمانات الوطنية بمقر الأمم المتحدة المنعقد فى الفترة من ٣٠ من أغسطس إلى أول سبتمبر عام ٢٠٠٠ على أن وجود البرلمان الذى يمثل كافة طوائف المجتمع وتمكينه من سلطة التعبير عن رغبات الشعب عن طريق إقرار التشريعات - أمر لا غنى عنه - والضامن الدائم لحفظ السلام المدنى والتنمية المتناسقة .

(*) محاضرة أُلقيت فى مؤتمر الأعمال الإلكترونية والتنمية فى مصر (القاهرة ١٥ من فبراير ٢٠٠١) .

ويدق الأمر فى عالم التنمية المتغير ، حيث يجب أن يواكبه فى ذات الوقت تطوير للمنظومة التشريعية الملائمة لتحقيق التنمية فى ضوء المتغيرات . وفى هذا الصدد فإن التطوير يحكمه أحد خيارين :

الخيار الأول : يعطى القيادة للسياسة والتبعية للاقتصاد ، ويحدث ذلك عندما يتم تطوير القوانين بإجراءات مركزية لا تراعى ظروف السوق أو المتطلبات الفعلية للتنمية .

أما الخيار الثانى : فإنه يعطى القيادة للاقتصاد كى تتبعه السياسات . ويتم ذلك فى ضوء متغيرات السوق وما تفرضه من قواعد لتنظيمها . وفى هذه الحالة يتم تطوير القانون وفقا لإجراءات لا مركزية تراعى احتياجات السوق ومتطلبات التنمية .

والصحيح هو الجمع بين الخيارين معا ، فيتم التفاعل بين السياسة والاقتصاد ، حتى يتم تطوير التشريعات وفقا لمعلومات صحيحة ، وفى ضوء المتغيرات والاحتياجات الفعلية للمجتمع ، وهو ما يضمن فاعليتها فى تحقيق الهدف باعتبار أن القانون هو وليد المجتمع . فالدولة من خلال إرادتها السياسية وخطتها القومية بما تتضمنه من قواعد أمر وإرشادية ، ومن خلال تكريس النظام الديمقراطي وإرساء قواعد دولة المؤسسات يمكنها أن تحدث نقلة نوعية للاقتصاد تنعكس على مؤشرات التنمية الاجتماعية ، ثم تتحدد القواعد المنظمة لمسيرة التنمية فى ضوء حركة السوق ومتطلباته .

وإذا كان الإطار التشريعى يتمثل فى مجموعة القواعد العامة المجردة التى تحدد نطاق دور الدولة فى تحقيق التنمية وحدود حركة القائمين بالنشاط الاقتصادى والاجتماعى ، إلا أن هذا الإطار التشريعى تحكمه مجموعة من المبادئ القانونية تختلف باختلاف النموذج الذى تتخذه الدولة فى ضوء نظامها السياسى والاقتصادى . والأمر فى النهاية لا يخرج عن نموذجين حاكمين ، الأول : نموذج يعطى للدولة حرية التدخل بصفة مطلقة وشاملة . والثانى : نموذج يتوقف فيه تدخل الدولة على احترام المبادرة الفردية واقتصاديات السوق .

وقد تأثر كل من هذين النموذجين بالفكر الاقتصادى والسياسى . فقد طرح آدم

سميث في الربع الأخير من القرن الثامن عشر فكره الذي يدعو للحرية الاقتصادية واقتصاد السوق ، وأكد على ضرورة الابتعاد عن كل ما يقيد المجتمع والعمل على تشجيع المبادرة الفردية ، وكان هذا الفكر هو الدعامة الاقتصادية للنموذج الثاني لتدخل الدولة . أما كينز فقد روج في الثلث الأول من القرن العشرين لإعطاء دور كبير للدولة في مكافحة الكساد الاقتصادي والبطالة حماية للاستقرار الاقتصادي ، وهو ما تأثر به ماركس في تأصيله لأفكاره الاشتراكية ، وكان هذا الفكر هو الدعامة الاقتصادية للنموذج الأول لتدخل الدولة .

وقد عكس كل من هذين النموذجين عمق العلاقة بين السياسة والاقتصاد والقانون ، فقد احتاج كل منهما إلى أيديولوجية سياسية انعكست على نظام الحكم في الدولة ، كما أن التعبير عن كل من هذين النموذجين تطلب إطارا تشريعا يحدد دور الدولة . ويتجلى ذلك في أن النموذج السائد في الاتحاد السوفيتي سابقا ، وسائر دول الكتلة الشرقية في ذلك الوقت هو تدخل الدولة في الاقتصاد تدخلا عاما شاملا في ظل إطار دستوري يعمق سيطرة الدولة وتدخلها تحت مظلة النظام الشيوعي أو الاشتراكي ، وفي ضوء ذلك حدد الإطار التشريعي حجم هذا التدخل وخاصة من خلال قانون الخطة الذي أخذ بالتخطيط المركزي لتحقيق سياسة الدولة ، وقد حدد هذا الإطار الالتزامات والأوامر التي تفرضها الدولة على القائمين بالنشاط الاقتصادي ، وحدد الإطار التشريعي للتنمية المسئولية الكاملة للدولة في القيام بالنشاط الاقتصادي ، بما في ذلك القيام بدور المنتج والتاجر .

أما النموذج الثاني : فيقوم على الحرية الاقتصادية تحت مظلة النظام الرأسمالي والديمقراطية ، جنبا إلى جنب مع قيام الدولة بأداء مهامها السيادية في تحقيق العدالة ، والدفاع ، والأمن . ويتطلب هذا النموذج أن يكفل الإطار التشريعي تحديد دور الدولة في تحقيق التنمية . ولا يختلف هذا النموذج عن سابقه في أهمية الإطار التشريعي لدور الدولة في النشاط الاقتصادي ، ولكن الخلاف يرجع إلى مضمون هذا الإطار التشريعي من حيث تحديد طبيعة دور الدولة ومداه . ففي النموذج الأول يهيئ قانون التخطيط المركزي للدولة القيام مباشرة بالنشاط الاقتصادي من خلال

ما تصدره من أوامر وقرارات متعلقة بالإنتاج والاستثمار والتوزيع وتحديد الأسعار يلتزم الأفراد بتنفيذها، فالنطاق التشريعي لهذه الدولة يفرض على موظفيها التزامات تتعلق بمباشرة الاقتصاد فيما تصدره إليهم من أوامر فى شكل خطة عامة وخطط أخرى تفصيلية .

وفى النموذج الأول، ينحصر مدلول القانون فى معناه الشكلى بوصفه قاعدة إلزامية يلتزم بتنفيذها المخاطبون بها. هذا بخلاف الحال فى النموذج الثانى القائم على الحرية الاقتصادية، فإن القانون يضمن حقوق وحرىات المواطنين فى مواجهة الدولة، فى رسم إطارا عاما تتوازن فيه المصلحة العامة مع هذه الحقوق، وهذا هو المعنى الجوهرى فى القانون. وفى هذا النموذج لا يفرض قانون الخطة على الأفراد أوامر قهرية ولا يجوز مخالفتها، بل إنه يقدم مؤشرات مرنة ترشد الأفراد إلى ما يجب القيام بها من مشروعات لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فنظام السوق فى حقيقته هو تنظيم اقتصادى للتخطيط للمستقبل، ولكنه تخطيط غير مركزى، كما تتدخل الدولة من خلال التشريع لحماية الحقوق والحرىات من خلال نظام قانونى سليم يضمن ممارسة هذه الحقوق والحرىات، وأهمها ممارسة قدر كبير من المشاركة الديمقراطية .

ولعل من أهم الواجبات الملقاة على عاتق السلطة التشريعية فى نموذج الحرية الاقتصادية واقتصاديات السوق، وجوب حماية الملكية الخاصة، سواء كانت منقولة أو عقارية، وأن يكفل قانون الشركات حسن تنظيم قواعد إنشائها وإدارتها، وأن يكفل القانون الضريبى تحقيق الهدف الاقتصادى من الضريبة وفقا لقواعد تكفل عدالتها، وأن يكفل قانون العمل تحديد شروط العمل وعدالة أجور العمال، وأن يحمى حقوقهم فى مواجهة أصحاب العمل فى إطار علاقة متوازنة معهم، وأن ينظم منازعات العمل الجماعية، وأن يضمن حسن استمرار المشروعات والمرافق العامة وفقا لمناخ السلام الاجتماعى. كما يتعين على التشريع أن يكفل حماية الملكية الفكرية، سواء تمثلت فى حقوق المؤلف أو براءات الاختراع أو العلامات التجارية، نظرا لما تمثله هذه الحماية من تهيئة لمناخ الاستثمار والتنمية وبدون ذلك تتضاءل فرص نقل التكنولوجيا وتعرض المشروعات إلى ضعف الجودة الإنتاجية .

ويجب على التشريع كذلك ، أن يوفر الضمانات لتداول العملة وحماية قيمة النقود وتوفير الاستقرار النقدي والمالي ، وهو أمر لازم لنجاح اقتصاد السوق ، ويجب على قانون البنوك وشركات التأمين أن تؤمن حقوق المودعين ، وأن يضمن الرقابة على سير أعمالها . وكذلك الشأن فى قانون سوق المال يجب أن يضمن انتظام هذه السوق لمنع أية هزات اقتصادية ، ويكفل الثقة لدى حاملى الأسهم ، كما يجب أن يكفل التشريع حرية المنافسة ومشروعيتها . فى مواجهة الاحتكار ، وأن يحمى المستهلك ، وأن يمنع إغراق السوق بالسلع الأجنبية دون أن يؤدى ذلك إلى الإلغاء التام للمنافسة .

وفى هذا الصدد يجب مراعاة الملاحظات الآتية :

أولاً : أن يكفل استقرار التشريع قواعده لكى يكفل مناخاً من الاستقرار القانونى يساعد على توطيد الثقة فى المعاملات التى تتم فى إطار القانون ، فنجاح اقتصاد السوق لا يستند فقط إلى الحرية الاقتصادية والاستقرار النقدي والمالي ، بل يتطلب بالإضافة إلى ذلك استقراراً فى الأوضاع القانونية وشفافية فى أحكامها واتساقاً فيما بينها . ولا يكفى لتحقيق هذا الهدف الحيلولة دون تطبيق القوانين بأثر رجعى ، بل يجب السهر على أن يوفر أثرها المباشر مناخ الثقة فى المعاملات حتى لا تتم عرقلة تنفيذها وفقاً لقواعد تشريعية جديدة تحمل فى طياتها الهزات أو المفاجآت ، ومن المبادئ القانونية المسلم بها فى هذا الصدد ، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة ، وقاعدة حماية الثقة المشروعة ، وقاعدة المساواة وعدم التمييز ، والالتزام بالمساءلة لمن يخرجون عن القانون ومحاربة الفساد .

ثانياً : يتطلب الاستقرار التشريعى توفير الحماية القضائية الناجزة وإتاحة الفرصة للالتجاء إلى التحكيم الداخلى أو الدولى ، كل هذا دون إغفال لاختصاص القضاء الوطنى فى الطعن على قرارات التحكيم بالبطلان ودون إغفال اختصاصه فى إجراءات التنفيذ .

ثالثاً : مراعاة وضع الضوابط السليمة لقواعد السوق ، لمواجهة كل اختلال أو تجاهل لها ، فالتشريع بالحدود والضوابط التى يضعها يحول دون أن تصبح السوق همجية أو وحشية . وليكن معلوماً أن الدولة القوية شرط لنجاح السوق ، ولكنها دولة القانون التى تعمل بالقواعد التشريعية العامة المجردة التى توازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ، وليست دولة الأوامر أو دولة تحكم السلطة .

وحقيقة الأمر أن اقتصاد السوق لابد أن يخضع لمنظومة متكاملة من القواعد القانونية ، فهو ليس مجرد إطلاق الحرية للقطاع الخاص ، بل يتعين ممارسة هذه الحرية داخل منظومة تشريعية متناسقة تضع الضوابط الكفيلة بتحقيق هذا الغرض وإلا انقلب الأمر إلى فوضى .

رابعاً : أن التركيز على الدور التشريعى فى تحقيق التنمية الاقتصادية لا يعنى تجاهل دوره فى التنمية الاجتماعية . فالنمو الاقتصادى المتواصل والدائم هو المحرك الرئيس للتنمية الاجتماعية ، إذ إن من شأنه أن يسمح بخفض المعدل العام للفقر ، بزيادة المشروعات الإنتاجية ، مع العمل على محاربة البطالة وضمان التكامل الاجتماعى . وبناء على ذلك فإن الالتزام بمفهوم التنمية الاجتماعية يعنى تبنى التشريع لأنماط عريضة من النمو الاقتصادى تسمح بانخراط الفقراء فى الأنشطة المولدة للدخل ، نظراً لأن عوائد النمو لا تتساقط تلقائياً على الفقراء . بل إن عملية التنمية الاقتصادية لن تحظى بالاستمرار ما لم تتخذ من القيم الإنسانية ركيزة لها ، ذلك بمراعاة البعد الاجتماعى للتنمية ، وفى هذا الشأن أوصى المؤتمر البرلمانى الدولى المنعقد فى كوبنهاجن فى مارس سنة ١٩٩٥ ، بضرورة إيجاد توازن لا غنى عنه بين الفاعلية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية فى إطار يبنى مناسب لتحقيق التنمية المستدامة طبقاً للأولويات المحددة على المستوى الوطنى .

ولاشك فى أن الاعتماد المتبادل بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية واجب على المنظومة التشريعية للتنمية يتمثل فى تحقيق التوازن بين مقتضيات كل من

الجانبين الاقتصادى والاجتماعى للتنمية . كما أن النمو الاقتصادى وإن عد شرطاً ضرورياً لتحقيق التنمية الاجتماعية إلا أنه وحده ليس كافياً ما لم يتواءم مع تطوير قدرات المواطن الصحية والتعليمية ، وهو هدف لا يمكن للمنظومة التشريعية أن تتجاهله لدفع عملية التنمية البشرية .

وإذا كان الإطار التشريعى للتنمية يتحدد وفقاً للنموذج الذى يحدد نطاق تدخل الدولة ، حسبما عرضنا فيما تقدم ، إلا أنه لا يجوز أن نغفل تأثير تحولات الاقتصاد الدولى على قضية التنمية وبالتالي الإطار التشريعى لمعالجتها ، ومن أهم مظاهر هذه التحولات أزمة نظام النقد الدولى ، التى أدت إلى تعديل اتفاقية صندوق النقد الدولى فى نهاية عام ١٩٧٦ الذى ترك للدول حرية اختيار نظام الصرف ، بعد أن كان نظام بريتون وودز للنقد الدولى قد أخذ بنظام ثبات أسعار الصرف . يضاف إليها أزمة المديونية الخارجية للدول النامية بسبب العجز المتزايد فى موازين مدفوعاتها مما اضطرها إلى اللجوء إلى القروض الخارجية ، وقد أدت هذه الأزمة إلى تعطيل مسيرة التنمية فى الدول المدينة التى تتحمل اقتصادياتها عبئاً ضخماً لخدمة ديونها ؛ مما أدى إلى اتجاه الدول النامية إلى الاستثمار الأجنبى لتمويل المشروعات مع الحد من المديونية الخارجية ، وهو ما يتطلب ضمانات تشريعية لهذا الاستثمار .

وجاء التحول الثالث فى شكل النظام التجارى الدولى الذى بلورته اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية اعتباراً من ١ / ١ / ١٩٩٥ لى تحقيق ما يسمى بالعمولة الاقتصادية ، والتى تعنى إزالة الحواجز بين الدول حتى تصبح أمام سوق عالمية ، وأسهم فى ذلك سقوط الاتحاد السوفيتى والكتلة الشرقية ، وانتهاء الصراع بين الشرق والغرب ، مما يعنى أنه لم يعد هناك محل للتفكير فى حرب عالمية جديدة بين المعسكرين لغياب المنافسة ، وبالتالي لم يكن هناك بد من التحول نحو «العالمية نفسها» ، أو كما يقولون «العمولة» .

وجاءت الثورة التكنولوجية لى تضيف قوة جديدة تسهم فى تحديد أبعاد قضية التنمية . فقد صاحب هذه الثورة تغيرات عميقة فى العالم الذى نعيش فيه ،

فبمقتضى النمو التكنولوجى تغير الطريق الذى يتم فيه جمع المعلومات ونشر المعرفة، وأصبحت معالجة تدفق المعلومات تحدياً رئيساً يواجه المؤسسات العامة هذه الأيام. وعلى الرغم من أن التقدم التكنولوجى قد يقوى المؤسسات العامة إلى درجة كبيرة إلا أن سرعته قد فاقت قدرة الحكومات على التكيف معها. هذا بالإضافة إلى أن التغير التكنولوجى قد أدى إلى تعقيد العلاقات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية. ومن الواضح أن الثورة التكنولوجية قد أدت إلى عمق التفاعل الاقتصادى والاجتماعى كأثر لهذه الثورة، وعلى هذا النحو واجهت قضية التنمية تحديات من نوع جديد تتطلب ترتيبات مؤسسية خلاقة تسمح للحكومات ولكافة المنظمات والأفراد بالتعامل مع الثورة التكنولوجية من أجل تحقيق التنمية فى ضوء هذا التغير.

ولاشك فى أن كل هذه المتغيرات العالمية بما تفرضه من تحديات على قضية التنمية تلقى بمسئولية كبرى على التشريع بوصفه أداة لوضع المناخ المناسب لتحقيق التنمية. ويبدو ذلك فى عدة مجالات أهمها قضية الاستثمار الأجنبى وما يتطلبه من ضمانات لإحداث التوازن بين حماية المصلحة الوطنية وزيادة الاستثمار، وقضية التكيف مع العولمة لصالح الاقتصاد الوطنى والعمل على إقامة تكتل اقتصادى عربى نواته سوق عربية مشتركة، وضمان حماية الهوية الثقافية الوطنية، هذا بجانب قضية الثورة التكنولوجية وما تتطلبه من قواعد قانونية تنهى المناخ العام لقيام الصناعات التكنولوجية وجذب الاستثمار فى هذا المجال وتشجيع نقل التكنولوجيا وتطويرها، وتوفير الحماية القانونية الكافية للملكية الفكرية لى تتفق مع أحكام الاتفاقيات الدولية وبما لا يتعارض مع المصلحة الوطنية. وهو ما يتطلب أيضاً إصدار قانون جديد خاص بالتجارة الإلكترونية، لتنظيم قواعد العمل فى هذه التجارة بعد أن أصبحت عنصراً مهماً فى التجارة الدولية مع توفير الضمانات لسلامة ودقة التعاملات التى تتم من خلال التجارة الإلكترونية دون إخلال بضمانات الحقوق والحريات.

حددنا فيما تقدم المؤشرات العامة للمنظومة التشريعية وأهمية تطويرها للملاءمة متطلبات التنمية، وبقي علينا أن نحدد مسار هذا الدور فى مصر.

لا بد أن نسجل ابتداء أن مصر فى ظل ثورة ٢٣ يوليو اعتنقت النموذج الأول للتنمية القائم على التدخل المطلق للدولة فى الاقتصاد بعد أن اعتنقت مذهباً اقتصادياً جديداً (الاشتراكية العربية - أو التطبيق العربى للاشتراكية) . وتم وضع الإطار التشريعى بما يتفق مع هذا النموذج للتنمية ويكرس التدخل المطلق العام للدولة فى شئون الاقتصاد . وقد بدأ التطور التدريجى نحو النموذج الثانى للتنمية ظهرت بدايته الأولى بإعلان الدولة عن توجه اقتصادى جديد فيما سمي بالانفتاح الاقتصادى (ورقة أكتوبر ١٩٧٤) ، وصدر قانون جديد لتشجيع الاستثمارات العربية والأجنبية (القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٧٤) أعطى الروح للقطاع الخاص ، وحمل نوعاً من تشجيع الاستثمارات العربية والأجنبية . إلا أن الانفتاح الاقتصادى كان أشبه بنظام اقتصادى مواز وغريب وسط اقتصاد يسيطر عليه القطاع العام ، ويخضع كله للتخطيط المركزى ، إلى أن تقرر التحول إلى النموذج الثانى للتنمية بمبادرته بتحرير الاقتصاد المصرى ، والبدء اعتباراً من فبراير ١٩٩٢ فى تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى القائم على التحرير الاقتصادى وقانون السوق .

وتحقيقاً لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقاً لسياسة الإصلاح الاقتصادى ، تحدد الإطار التشريعى لتدخل الدولة وفقاً للنموذج الثانى الذى يرسم هذا الإطار فى ضوء الحرية الاقتصادية وقانون السوق . فصدرت مجموعة من التشريعات تحدد الإطار التشريعى للتنمية الاجتماعية :

أولاً : تشجيعاً للقطاع الخاص على أن يسهم بإيجابية فى هذا النشاط ، صدرت منظومات من التشريعات أهمها :

- القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام .
- القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٢ بتعديل أحكام قانون الاستثمار بتعديلاته المختلفة .
- القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ بإصدار قانون ضمانات وحوافز الاستثمار .
- القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون البنوك بتعديلاته المختلفة .

- القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ بإصدار قانون سوق رأس المال بتعديلاته المختلفة .
- القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٤ بتنظيم التعامل بالنقد الأجنبي .
- القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٩٤ فى شأن إصدار قانون تنظيم تجارة القطن فى الداخل .
- القانون رقم ٢١٢ لسنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة .
- القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٥ فى شأن التأجير التمويلي .
- القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٦ فى شأن الموانئ التخصصية .
- ولتوفير الظروف المواتية لتشجيع المزيد من الاستثمار، صدر عدد من التشريعات أهمها:
- القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٦ فى شأن قواعد التصرف بالمجان فى الأراضى الصحراوية المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تأجيرها بإيجار اسمى لإقامة مشروعات استثمارية عليها أو التوسع فيها .
- القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٩٦ يتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ بشأن الأراضى الصحراوية .
- القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٩٦ بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات .
- القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٩٦ بتعديل بعض أحكام قانون ضريبة الدمغة الصادر بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ .
- القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٩٦ بإعفاء سفن أعالي البحار من الضريبة الجمركية وضريبة المبيعات .
- القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٩٦ بإعفاء أرباح صناديق الاستثمار من الضريبة

السنوات على الأرباح المقررة بقانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ .

- القانون رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٠ بشأن الإيداع والقيود المركزي للأوراق المالية ولتوحيد حوافز وضمانات الاستثمار في قانون واحد .

ورغبة في تقرير حوافز جديدة تهيئ مصر لمواجهة المنافسة العالية في مجال جذب الاستثمار صدر القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ بإصدار قانون ضمانات وحوافز الاستثمار .

ثانيًا : توسيعا لنطاق مشاركة القطاع الخاص صدرت مجموعة من التشريعات أهمها :

- القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء هيئة كهرباء مصر لتشجيع المستثمرين المحليين في مجال إنشاء محطات توليد الكهرباء وتخفيض القطاع الخاص على إنشاء المشروعات العامة .

- القانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٧ بمنح التزام المرافق العامة لإنشاء وإدارة واستغلال المطارات وأراضي النزول ، الذي فتح مجالات جديدة أمام القطاع الخاص للاستثمار في مجال إنشاء وإدارة مطارات خاصة .

- القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٨ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء المؤسسة المصرية العامة للنقل البحري ، لتوسيع نطاق مشاركة القطاع الخاص ، والاستثمارات في قطاع النقل البحري للارتقاء بمستوى الأداء في هذا القطاع .

- القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٩٨ بتحويل الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركة مساهمة مصرية ، بغية تطوير هذا المرفق ومده بالتكنولوجيا المتطورة ، وفتح المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في هذا القطاع .

- القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٨ لتوفير الإطار التشريعي الذي يسمح للقطاع الخاص

والاستثمارى بإنشاء الموانى العامة أو التخصيصية أو أرصفة متخصصة فى الموانى القائمة وإدارتها واستغلالها وصيانتها .

- القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض الأحكام الخاصة بشركات التأمين وإعادة التأمين ، للتأكيد على حق القطاع الخاص فى ارتياد نشاط التأمين ، وفى تملك أسهم شركات التأمين لوضع القطاع التأمينى فى مصر على قدم المساواة مع القطاعات التأمينية العالمية .

- القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٩٨ بتنظيم إسهام القطاع الخاص فى رءوس أموال بنوك القطاع العام ، لتوسيع قاعدة الملكية وإسهام القطاع الخاص فى ملكية الأنشطة والمشروعات المملوكة للدولة وذلك عن طريق زيادة مشاركة القطاع الخاص فى رءوس أموال بنوك القطاع العام المملوك رأس مالها بالكامل للدولة .

ثالثاً: توفيراً للاستقرار القانونى فى المعاملات وكفالة العدالة الناجزة صدرت مجموعة من القوانين الحاكمة تتمشى مع أحدث الاتجاهات من أهمها:

- القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٠ بإصدار قانون التجارة البحرية .

- والقوانين أرقام ٦ لسنة ١٩٩١ و ٢٣ لسنة ١٩٩٢ و ١٨ لسنة ١٩٩٩ بتعديل قانون المرافعات المدنية والتجارية .

- القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ بإصدار قانون فى شأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية .

- القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون التجارة .

- القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات التى تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها .

رابعاً: تمكيناً للدولة من ممارسة مهامها السيادية صدرت منظومة تشريعية بشأن الموارد السيادية من أهمها:

- القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون الضريبة العامة على المبيعات .

- القوانين أرقام ١ لسنة ١٩٩٣، و١٧ لسنة ١٩٩٣، و٩٠ لسنة ١٩٩٦، و٢٢٦ لسنة ١٩٩٦، و١٦٢ لسنة ١٩٩٧، و٥ لسنة ١٩٩٨، و٩٠ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١.

- القانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٩ بتقرير حوافز لأداء الضرائب.

- القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٣ و١٠ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام قانون ضريبة الدمغة.

- القوانين أرقام ١٨٥ لسنة ١٩٩٧، و١٧٥ لسنة ١٩٩٩، و١٦٠ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام قانون الجمارك الصادر بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣.

فضلا عن الموافقة على عدد من القوانين بالترخيص لوزير البترول في الاتفاق مع بعض الشركات للبحث عن البترول واستغلاله، وكذا الترخيص لوزير الصناعة والثروة المعدنية في التعاقد للبحث عن الذهب والمعادن واستغلاله.

خامساً: وتمكيناً للدولة لإحكام رقابتها لصالح المستهلك، صدر:

- القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٤ في شأن الوزن والقياس والكيل.

- القانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٧٦ بشأن الرقابة على المعادن الثمينة.

- القانون رقم ٢٨١ لسنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤١ بقمع التدليس والغش.

سادساً: وعملاً على تحقيق التنمية الاجتماعية صدرت عدة تشريعات منها:

- القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩١ في شأن محو الأمية وتعليم الكبار.

- القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وقانون نظام التأمين الاجتماعي الشامل.

- القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٩٢ فى شأن نظام التأمين الصحى على الطلاب .
- القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ .
- القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٢ بشأن إنشاء الجامعات الخاصة .
- القانونان رقم ٢ لسنة ١٩٩٤ ، و ٢٣ لسنة ١٩٩٩ بتعديل بعض أحكام قانون التعليم الصادر بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ .
- القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بإصدار قانون فى شأن البيئة .
- القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ بإصدار قانون الطفل .
- القانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٩٨ بشأن حماية الاقتصاد القومى من الآثار الناجمة عن الممارسات الضارة فى التجارة الدولية .
- سابعاً: إيماناً بأن الممارسة الديمقراطية هى أحد المكونات الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فقد عيّنت المنظومة التشريعية بتأكيد هذه الممارسة وضمانها فى عدد من التشريعات أهمها :
- القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية بتعديلاته المختلفة .
- القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ بشأن ضمانات ديمقراطية التنظيمات النقابية المهنية .
- القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة .
- القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، والقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب ، والقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى ، مستهدفاً دعم الإشراف القضائى على العملية الانتخابية وتعديل الأحكام الخاصة بتحديد صفة العامل والفلاح .

وتطبيقاً لحكم المحكمة الدستورية العليا بشأن الإشراف القضائي أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية وقانون مجلس الشعب على نحو يضمن فعالية الإشراف القضائي على الانتخابات، وذلك بإسناد رئاسة جميع اللجان الفرعية إلى أعضاء من هيئات قضائية.

* * *

عرضنا فيما تقدم لأهم ملامح المنظومة التشريعية في مصر وماطرأ عليها من تطور لتحقيق متطلبات التنمية في ضوء برنامج الإصلاح الاقتصادي. وقد وضح أن هذه المنظومة قد عنيت بتحقيق متطلبات التنمية سواء فيما يتعلق بدور الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أو في دور الأفراد لتحقيق هذا الغرض.

وينبغي أن نعترف أنه من السخف والسذاجة الاعتقاد بأن اقتصاد سوق مع توسيع دور القطاع الخاص يعنى انزواء دور الدولة الاقتصادي أو تهيمشه. فالدولة مازالت قوية بما تملكه من أدوات التأثير في النشاط الاقتصادي عبر السياسات الاقتصادية التي ترسمها ويعبر عنها التشريع، ومن خلال دورها التنظيمي والرقابي وتوفير الخدمات الرئيسة. وذلك في إطار تشريعي يحدد المسار ويضبط التوازن بين الحقوق والحريات من جهة وبين المصلحة العامة من جهة أخرى. ويتجلى التوازن مع المصلحة العامة في دور الدولة في إطار التشريع والرقابة ووضع الضوابط، فضلاً عن قيامها ببعض المشروعات العامة التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الخدمة العامة كمصلحة عامة.

وما ساعد على تحقيق متطلبات التنمية، ذلك المنهج الذي اتبعته المحكمة الدستورية العليا في تفسير النصوص الدستورية على أساس أن الدستور وثيقة تقدمية لا ترتد مفاهيمها إلى حقبة ماضية، وإنما تمثل القواعد التي يقوم عليها والتي صاغتها الإرادة الشعبية انطلاقاً إلى تغيير لا يحول دون التطور (دستورية عليا في ٤ يناير سنة ١٩٩٢ في القضية رقم ٢٢ لسنة ٨ قضائية دستورية). وتطبيقاً لذلك نجد أن المحكمة الدستورية العليا في صدد تفسير المادة ٣٠/٢ من الدستور التي نصت

على أن يقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ، ويتحمل المسئولية الرئيسة فى خطة التنمية ، فسرت القطاع العام بمبدلول الاستثمار العام ، وقالت إنه إذا كان هذا النوع من الاستثمار قوة رئيسة تتعدد مداخلها ، فإنه ليس لازماً أن يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها ، ولا عليها ان تبقىها كلما كان هناك تعثر باد ، أو كانت الأموال الموظفة فيها لا تغل عائدا مجزيا ، وأن الاستثمار العام شريك متكامل مع الاستثمار الخاص لا يزاومه ولا يتعارض معه . (دستورية عليا فى أول فبراير سنة ١٩٩٧ فى القضية رقم ٧ لسنة ١٦ قضائية دستورية) ، وبذلك أرسى المحكمة الدستورية الأساس الدستورى لخصخصة القطاع العام وقطاع الأعمال .

ولاشك فى أن هناك بعض القضايا التى تتعلق بأولويات العمل الوطنى وتحتاج إلى مزيد من التنظيم التشريعى ، ومن هذه الأولويات تنمية الصادرات المصرية والتنمية التكنولوجية والتنمية الاجتماعية . وقد أصدر مجلس الشعب المصرى عام ٢٠٠٠ ثلاثة تقارير برلمانية مهمة فى هذه المجالات تضمنت مجموعة من التوصيات منها ما يتعلق بالسياسة التشريعية الخاصة بهذه المجالات . ولابد من ترجمة هذه التوصيات إلى منظومة تشريعية لتحقيق متطلبات التنمية فى كل من هذه المجالات ، كما يعكف مجلس الشعب من خلال لجانه المختصة إلى بحث قضية البطالة لتقديم رؤيته فى هذا الشأن .

والحقيقة أن التشريع فى مصر قد أدى ومازال يؤدي دوراً مهماً وجوهرياً وفاعلاً فى مواجهة قضايا التنمية بحكم تفاعلها مع السياسات العامة وتعبيرها بصدق عن نبض الجماهير ومطالبها وآمالها وتبنى مواقفها وقضاياها . لهذا يمكن القول بأن نهضة تشريعية قد عبرت عن خطة تحرير الاقتصاد وتحقيق التنمية ، ويتعين على التشريعات فى مرحلتها القادمة أن ترقى بمتطلبات التطور والمشاركة فى التغيير إلى الأفضل حتى تتمشى مع حركة المجتمع والمتغيرات الدولية فلا تشتط ولا تتخلف ، وإنما تكون معبرة عن تطلعات الجماهير وطموحاتها ، هذا فضلاً عن وجوب تنقية التشريعات الماضية التى تأثرت بالنموذج الأول للتنمية لعدم اتساقها مع موجبات

العولمة واستقلال السلطة التشريعية (*)

ما من شك فى أنه مع تسارع إيقاع العولمة ، يهاب بالبرلمانات الوطنية أن تركز اهتمامها فى مجال تناول كثير من القضايا على الصعيد الدولى ، إذ إن الكثير من المشكلات التى تناقش فى البرلمانات اليوم والحلول المقترحة لتسويتها إنما تتأثر بشكل متزايد بالأحداث والوقائع الجارية خارج حدود الدولة .

علاوة على ذلك تتجاوز السياسات المرتبطة بالتجارة حدود المجالات التى تغطيها السياسات الاجتماعية والاقتصادية ، ولذا يتعين التأكيد على ضرورة قيام ممثلى الشعب المنتخبين بإجراء المداولات التى من شأنها أن تفضى إلى الإسهام فى تطوير نظام التجارة متعدد الأطراف .

وتجدر الإشارة إلى أهمية عقد المناقشات الدورية حول منظمة التجارة العالمية فى البرلمانات الوطنية كوسيلة للتوصل إلى فهم أفضل لتأثير وانعكاسات نظام التجارة متعدد الأطراف على عملية التنمية ، وبما يسهم فى زيادة الوعى العام بمدى الصلة بينها وبين سياسات التجارة الدولية .

وعليه يجب التسليم بأن للبرلمانات ثلاثة أدوار مهمة تضطلع بها على الساحة الدولية :

أولها : أن البرلمانين هم ممثلو الشعوب وتقع على عاتقهم مسئولية الدفاع عن مصالح شعوبهم .

(*) كلمة أُلقيت فى الاجتماع البرلمانى حول التجارة العالمية الذى نظمه الاتحاد البرلمانى الدولى والذى عقد فى جنيف (٨ ، ٩ يونية ٢٠٠١) .

ثانيها : أن البرلمان هو يد التشريع للدولة والمسئول عن وضع القوانين التي تحكمها .

ثالثها : أن البرلمان يمثل الجزء الأساسي في منظومة الديمقراطية فيما يتصل بالضوابط والتوازنات ، ويناط به مهام مباشرة الرقابة على الحكومة وأجهزتها الحاكمة وضمان التزامها بالقوانين .

ويهمني أن أطرح ثلاث قضايا رئيسة ، هي :

(أ) نظام التجارة العالمي الجديد وتأثيره على التنمية .

(ب) دور البرلمانات في مجال التشريع .

(ج) دور البرلمانات في إطار النظام العالمي للتجارة .

(أولاً) نظام التجارة العالمي الجديد وتأثيره على التنمية :

في عالم اليوم الذي يتصف بالعمولة والتقدم التكنولوجي والتدفق المتسارع للمعلومات ، يتاح المزيد من فرص النمو والمزيد من التحديات .

ومع ذلك فإن الاستفادة من هذه الفرص ومجابهة هذه التحديات إنما يرتهن بقدرة هذه البلدان على التكيف مع هذه التحولات والتصدي لها .

في هذا الاتجاه ، بات للتجارة دور مهم تضطلع به في خضم عالم تتعاضم فيه سمة الاعتماد المتبادل . وتمثل التجارة قاطرة مهمة للتنمية والإسهام في تعزيز النمو الاقتصادي ، الأمر الذي يستوجب الاهتمام الواسع بقواعد نظام التجارة متعدد الأطراف الذي وضعته منظمة التجارة العالمية ، ذلك أن توفير مناخ أكثر أمناً للتبادل التجاري من شأنه أن يؤدي إلى سد احتياجات البلدان الضعيفة في المجتمع الدولي .

برغم ذلك ، يجدر التنويه بأن التجارة الدولية ليست هدفا في حد ذاته وإنما هي إحدى الوسائل التي تمكن الدول ، بل تحتم عليها أن تستعين بها ، لإنجاز الأهداف الملحة للتنمية على الصعيد القومي . وتنص ديباجة اتفاقية مراكش التي تأسست

توجبها منظمة التجارة العالمية ، على ضرورة توجيه العلاقات الاقتصادية نحو رفع مستويات المعيشة ، وضمان التوظيف الكامل والتوسع فى إنتاج وتجارة السلع والخدمات ، مع مراعاة الاحتياجات والمشاغل الذاتية للبلدان الأعضاء فى الاتفاقية على اختلاف مستويات التنمية الاقتصادية لديها .

ويمكن أن نستشعر الأثر المباشر للتجارة الدولية على الجوانب المعيشية لعموم الشعوب اليوم أكثر من ذى قبل ، هو ما نلاحظه بوضوح فيما يتعلق بإتاحة فرص العمل وتوفير منتجات أرخص وأفضل ورفع مستوى المنافسة الإنتاجية . ومن هذا المنطلق ، يكتسب البرلمانيون دوراً متزايداً فى مجال التجارة الدولية من أجل حماية حقوق ومصالح كل من المستهلكين والمنتجين .

ومن هنا ينبغى أن يشدد البرلمانيون على أن أى نظام للعمولة لن يكون متواصلاً فى ظل المحاولات المستمرة لفرض معايير موحدة للممارسات لا تقيم وزناً للقيم الثقافية والاجتماعية التى تفردت بها مجتمعات بعينها على مر الزمان .

وينبغى أن يضع البرلمانيون فى صدر اهتماماتهم هدف تضيق الفجوات والحد من التفاوتات القائمة سواء فيما بين البلدان أو فى داخل البلد الواحد . ولذا يجب أن تكون البرلمانات إحدى الوسائل الفعالة لكل من يمعن النظر فى قرارات منظمة التجارة العالمية ويبدى رأيه فيها ويؤثر عليها .

وبناء عليه ، فإن البرلمانيين ، إذ يضطلعون بواجباتهم بفاعلية ، ينبغى ألا يغيب عن أذهانهم أن واجبهم الأول هو العمل على خدمة شعوبهم بما يكفل تحقيق مصالحها ، الأمر الذى يتطلب الاستعانة بمعطيات الآليات المتاحة وتعزيز هذه الآليات اعتماداً على مصادر خمسة هى :

الحكومات : وذلك لتمكينهم من رصد المواقف التى تتخذها والسياسات التى تنتهجها الحكومات إزاء القضايا قيد التناول داخل منظمة التجارة العالمية .

الشعوب : وذلك للإحاطة بكيفية تأثير القواعد التى تضعها المنظمة على هذه الشعوب بالسلب أو بالإيجاب .

منظمة التجارة العالمية : وذلك بالحصول على المعلومات والبيانات من منظمة التجارة العالمية من خلال البرامج الخارجية حول أنشطتها، وذلك لمعاونتها على تحليل آثار وانعكاسات المنظمة على أوضاع معينة والتأكد من تحقيق التوازن بين مصالح الأطراف المختلفة .

المجتمع المدني : ويمكنه الإسهام الفعال في هذا الشأن سواء أكانت المدخلات أو المعطيات المتاحة مصدرها القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية أو القطاع الأكاديمي أو الصحافة .

برلمانيون آخرون : يمكن للبرلمانيين إجراء مشاورات مثمرة للغاية ، ولذا فإنه من الأهمية بمكان أن يتبادل البرلمانيون وجهات النظر التي تعرض للتجارب الذاتية للمجالس النيابية حول مدى التقدم الذي أحرزته في مجال قضايا منظمة التجارة العالمية ، وطرح الآليات التي قاموا بوضعها للتعريف باحتياجات شعوبهم والعمل على تليبيتها .

ثانياً : دور البرلمانات في مجال التشريعات ذات الصلة :

لا يزال الدور الرئيس والمهم المناط بالبرلمانيين يتمثل في كونهم المشرعين الوطنيين ، أو بعبارة أخرى تقع عليهم مسئولية ترجمة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بنظام التجارة متعدد الأطراف إلى قوانين وطنية ، بما يضمن احترام وحماية الالتزامات الدولية التجارية في كل البلدان الأعضاء في تلك الاتفاقيات ، وكذا توفير عناصر الأمن والمصدقية اللازمة لتفعيل النظام قيد التنازل .

وللبرلمانات دور في هذا الشأن يتلخص في تغيير قواعد اللعبة والتحول من صفة المتلقى السلبي للقوانين واللوائح الدولية إلى المنفذ النشط لتلك القوانين واللوائح . وهذا الدور النشط في وضع القوانين الوطنية وصياغة التشريعات الدولية التي تحكم نظام التجارة العالمي يجب أن يضع في الحسبان تفاوت مراحل التنمية في الدول المعنية .

والتغيرات الجارية على صعيد نظام التجارة العالمي تحمل الرسائل الضمنية

برلماناتنا في محاولة لمواءمة إسهاماتها في مواجهة تيار العولمة وزيادة قدرتها على تحصيل إيجابياته وتلافي سلبياته .

إن مبادئ منظمة التجارة العالمية هي بمثابة إطار تنظيمي يقيد قدرة المشرعين على سن القوانين وذلك بموجب قواعد دولية تحد من الخيارات المتاحة للحكومات ومن نطاق حريتها في وضع السياسات ، وبالتالي فإنها تحد أيضا من قدرة البرلمانات في هذا الشأن مما يهدد المسيرة الديمقراطية ويهدد سيادة البرلمان وسلطاته . فالمشرعون ، على سبيل المثال ، لا يجوزون للبرلمان اتخاذ تدابير بيئية تقيد التبادل التجاري أكثر مما ينبغي .

ومن هنا يجب العمل على تحقيق التوازن فيما يتعلق بقواعد منظمة التجارة العالمية ، ضمانا لتمكين البرلمانات من الحفاظ على قدرتهم على التواصل إلى التوازن المطلوب بين الأهداف التجارية وغيرها من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المشروعة التي تنشدها الحكومات والبرلمانات .

وأيا كانت هذه التحديات فيجب أن نسلم بالحقائق الآتية :

(١) برغم محاولات إيجاد قانون عالمي موحد - أو على الأقل إيجاد تنسيق قانوني عالمي - فإنه لا يوجد نظام قضائي عالمي ، وما زال القضاء الوطني هو المكلف بتطبيق القانون .

(٢) لا يمكن التخوف من العولمة في إضعاف سيادة القانون الوطني ، لأن القضاء الوطني يمارس سيادته الوطنية في حياد واستقلال ، ولن يسمح القضاء بحلول تمس النظام العام للدولة . وباسم هذا النظام العام يمكن للقاضي أن يفسر نصوص القانون على النحو الملائم ، وأن يوائم بينها وبين المشكلات التي تخلق التبادلات في تطبيقاته على نحو لا يعرض المستثمرين للخطر .

(٣) أن تسمح العولمة الاقتصادية باختفاء دور الدولة في الاقتصاد . وفي هذا الشأن يجب التأكيد على دور الدولة في حسن إدارة اقتصاد السوق وفي تحقيق توازن أفضل للمجتمع . وهو ما يتطلب تدخل الدولة لمراقبة حسن إدارة السوق ،

وتأكيد دور الدولة فى تحديد إطار النشاط الاقتصادى من خلال اللوائح التنفيذية ، وفى العمل على خلق مناخ لصالح التنمية ، وفى حسن إدارة السياسة النقدية .

وكل هذا التنظيم الذى يؤكد دور الدولة فى الاقتصاد يحتاج إلى برلمانات تضع قواعد قانونية تكفل تحقيق التوازن بين الفاعلية الاقتصادية وحماية الحقوق والحريات والأمن القانونى .

وفى النهاية تجدر الإشارة إلى أن المشاركة الفعالة للبرلمانيين تتطلب وعيا برلمانيا متزايدا بقضايا منظمة التجارة العالمية وأنشطتها من خلال تبادل المعلومات المفصلة والمنظمة ، وكذا من خلال إسهاماتها التى تساعد على تحديد أطر المفاوضات .

ويضطلع البرلمانيون بمهمة أساسية تتعلق بمنح حكوماتهم تفويضا واضحا فى اتخاذ المواقف التفاوضية فى المفاوضات الحاسمة المقبلة . فمن الواضح أن القدرات البشرية والمؤسسية فى بلدان العالم النامى ضئيلة للغاية . وإذا كان هناك توافق فى رأى فهو على أنه يتعين بذل مزيد من الجهد صوب بناء هذه القدرات بغية تفعيل نظام التجارة فى المستقبل .

وهناك حقيقة جلية ألا وهى أن دور البرلمانيين اليوم صار أكثر تعقيدا وأوسع نطاقا مما كان فى الماضى ، ولذا يجب إعدادهم إعدادا جيدا وتزويدهم بالمعلومات الوفيرة بخصوص القواعد الدولية والسياسات الحكومية والخطط التنموية الجديدة ، وذلك لتمكينهم من أداء رسالتهم على نحو يتسم بالمصداقية والفاعلية .

ثالثا ، دور البرلمانات إزاء نظام التجارة العالمى :

علاوة على ما تقدم ، فإن المحافل أسوة بهذا المنتدى الذى ينظمه الاتحاد البرلمانى الدولى تساهم فى إتاحة الفرصة أمامنا نحن البرلمانيين لتبادل وجهات النظر فيما بيننا بشأن تصورات الشعوب وآرائها حيال نظام التجارة العالمى الراهن وكيفية تعاملها معه . وهو ما يعد خطوة مهمة صوب تمكين ممثلى الشعوب من استيعاب الاهتمامات والمصالح المرتبطة بنظام التجارة العالمى على النحو الملائم .

والآن نوضح بعضاً من تصوراتنا حول هذا النظام . لقد أسفرت جولة أوروغواى بما لا يدع مجالاً للشك عن تحسن ملموس فى حركة دخول السوق فى مجال البضائع ، وكذا فى مجال الخدمات برغم حدائمه . وحقوق النفاذ إلى السوق مصنونة بواسطة آلية تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية . كما أفرزت جولة أوروغواى اتفاقات أخرى جديدة كتلك التى تتصل مثلاً بحقوق الملكية الفكرية .

ومع ذلك ، فقد أولت جولة أوروغواى اهتمامها للتحرير الكامل للتجارة ، بينما لم تتعرض لمسألة التصعيد بالنسبة للتعريف الجمركية لعدد من المنتجات ذات الأهمية التصديرية لدى البلدان النامية والتى يعتمد كثير منها على منتج واحد أو عدة منتجات فى توريد إيرادات من التصدير .

والحقيقة أن التحرير الكامل للتجارة لن يؤتى نتائجه بالنسبة للدول النامية ما لم يشتمل على المنتجات التى تعود بالنفع على هذه الدول . وتمثل المنسوجات التى تعد أحد أهم مجالات الإنتاج فى الدول النامية قطاعاً يحظى بالحماية بدرجة عالية فى الوقت الذى يخضع نشاط آخر مثل الزراعة للتمييز بينه وبين المنتجات الصناعية مثلاً .

فى مجال الخدمات ، تطرح الاتفاقية التى أبرمت من خلال جولة أوروغواى ، إطاراً إيجابياً يتسم بالمرونة ، ألا وهو تحرير التجارة مع مراعاة اختلاف مستويات التنمية بين الدول . بيد أنه بات واضحاً تجاهل شروط النفاذ إلى السوق التى تتواءم وظروف الدول النامية ، أى تلك المتعلقة بحركة الأشخاص الطبيعيين .

إن أحد أهم المعطيات فى مجمل محصلة جولة أوروغواى يتمثل فى النصوص والبنود الخاصة بالمعاملة التفضيلية لصالح البلدان النامية حسبما وردت فى مختلف الاتفاقات ولكنها أثبتت عدم جدواها حيث إنها لم تكن سوى عبارات يمكن أن توصف بأنها «أفضل المسمى» فى هذا الاتجاه .

وقد أثبتت التجربة حتى الآن عدم فاعلية تنفيذ النصوص والبنود السابقة على

النحو المطلوب . وعليه تجدر الإشارة إلى أهمية ضمان وضع تلك النصوص موضع التطبيق الكامل ، ووجوب الالتزام بها والحرص على تمكين الدول النامية من تحقيق الاستخدام الأمثل لها .

وقياسا على ذلك ، تحتاج الدول النامية إلى مرونة فى صنع السياسات التى تنتهجها فى سياق دعم مشروعاتها ، ودفع الاستثمارات المباشرة إلى القطاعات والمواقع ذات الأولوية فى إطار إستراتيجية التنمية الشاملة ، وتشجيع المبادرات الإبداعية ، واكتساب الخبرات الفنية .

وعلى النقيض ، قامت منظمة التجارة العالمية - فى بعض الأحوال - بتضييق نطاق الخيارات فيما يتعلق بوضع السياسات للدول النامية ، وبالتالي حرمت هذه الدول من حقها فى الاختيار الحر لفعاليات السياسة الأكثر مواءمة أو من تحديد أولويات التغييرات المرتبطة بها بما يتفق واحتياجاتها وقدراتها القومية .

وبالنظر إلى القدرات المؤسسية والمالية للبلدان النامية ، لابد من إتاحة المزيد من الوقت أمامها لاستيعاب مردودات جولة أورجواى كاملة وحتى يمكنها أن تضع أقدامها على طريق الاستفادة من المزايا المنشودة بواسطة تطبيق إجراءات تحرير التجارة .

كما يتعين عدم إدراج أى قضايا جديدة فى جدول أعمال منظمة التجارة العالمية لحين بلوغ تلك الغايات . كما يجب أن يحظى البعد الخاص بالتنمية بأولوية تناوله فى ضوء المستجدات التى يرى إضافتها .

وفى هذا الصدد يجب أن تركز اهتمامات البرلمانين على القضايا التالية :

* الاندماج الفعلى للبلدان النامية فى نظام التجارة متعدد الأطراف بالصورة التى تحقق مصالحها .

* ضمان تحقيق العدالة فى توزيع منافع هذا النظام .

* ضمان حصول البلدان النامية على نصيب عادل فى التجارة الدولية فى السلع والخدمات .

✳ ضمان التوازن بين الحقوق والالتزامات بين أعضاء المنظمة وكذا التوازن في توزيع الأدوار في إطار هذا النظام .

✳ ضمان المشاركة الفعالة للبلدان النامية في الأنشطة الجارية في منظمة التجارة العالمية .

✳ ضمان قيام المجتمع الدولي بالتصدي لمتطلبات تنمية الموارد البشرية ودعم القدرات المؤسسية في البلدان النامية .

✳ معالجة عدد من القضايا الجوهرية التي لها تأثيرات تتجاوز السياسات التجارية بمعناها الضيق الذي يشمل : التجارة والبيئة ، التجارة والاستثمار ، تسوية المنازعات التجارية ، والتجارة العادلة وغيرها .

وعلى البرلمانات في الدول النامية ألا تقف مكتوفة الأيدي ، وألا تكتفى بالتطلع نحو اتخاذ المجتمع الدولي قرارات بشأن هذه المسألة ، وعليها بالأحرى أن تفتح منافذ جديدة لإدارة حواراتها حول قضايا التجارة الدولية وإلقاء المزيد من الضوء على غموض بعض جوانبها وإبراز تمثيل أفضل لمجموعات المصالح على المستوى المحلي جنباً إلى جنب مع المجموعات المهمشة ، والهدف من وراء ذلك هو الوصول إلى توافق في الرأي يرسخ المواقف المتوازنة .

يتعين على البرلمانيين الحفاظ على هذه الفرصة بهدف تبادل وجهات النظر فيما بينهم بشأن القضايا المتصلة بالتجارة الدولية ، وهذا من شأنه الإسهام في بلورة وتقرير مواقف الدول إزاء نظام التجارة متعدد الأطراف ، والوصول إلى توعية أفضل للرأي العام فيما يتعلق بالقضايا الأساسية التي تتناولها المناقشات حول التجارة الدولية .

ويجب تفعيل هذا التوجه من خلال الآليات التي أرساها الاتحاد البرلماني الدولي . وإذا نرى إضافة بند دائم على جدول أعمال مؤتمر الاتحاد بشأن «أثر العولمة وقضايا التجارة الدولية» ، نقترح إنشاء لجنة دائمة بمؤتمر الاتحاد للنظر في موضوع هذا البند ، تتولى مناقشة يعجزها البرلمانيون من أعضاء المؤتمر حول القضايا المتصلة بالتجارة الدولية والعولمة لارتباطهما بوجه خاص بعملية التنمية .

وَتُعَدُّ هذه اللجنة بمثابة منتدى للبرلمانيين لتبادل الآراء بصورة دورية ، وإحاطة أعضاء الاتحاد بفعاليات عملها ونتائج مداوولاتها وذلك للإسهام فى التبادلات حول هذا الموضوع على الصعيد القومى .

ويمكن للبرلمانيين أن يكونوا بمثابة « حلقة وصل » بين عامة الناس والمجتمع المدنى من ناحية والمنظمة من ناحية أخرى . كما أن النظر إلى البرلمانيين من هذا المنظور يمكن أن يجعلهم عاملاً حافزاً على تطوير نظام التجارة متعدد الأطراف . ذلك أن تنامى دور البرلمانات الوطنية فى أنشطة المنظمة يزيد من التوعية العامة بالنظام ويسهم فى تفعيله .

التنظيم القانونى للمنافسة وحرية التجارة(*)

يشور البحث عن التنظيم القانونى للمنافسة وحرية التجارة- وهو لب الحياة الاقتصادية ومحركها بالدرجة الأولى لصالح المستهلكين والشركات على حد سواء . فعن طريق المنافسة يصبح المستهلكون أكثر قدرة على الحصول على المنتجات والخدمات ذات الجودة وبأفضل الأسعار، وعن طريق المنافسة أيضا تكون ثمة حوافز حقيقية للمنتجين تدفعهم إلى زيادة الإنتاج وتطوير التكنولوجيا الخاصة بهم وتحسين جودة إنتاجهم وخدماتهم .

إن المنافسة تحفز على الابتكار وتخفيض الأسعار وتشجع على تحسين الجودة وتزيد من خير المجتمع .

ولكن لمَ نحن فى حاجة إلى نظام قانونى للمنافسة؟ إن النظام القانونى وضع لينظم ويحمى ويحدد المحظورات وليصدر عقوبات عند مخالفتها . فهل المنافسة تحتاج إلى حماية؟ وهل تحتاج إلى تنظيم؟ الإجابة : نعم . ليس لتوجيهها وإنما لكفالة الحرية لها بالرغم مما يبدو فى هذا الأمر من تناقض .

ولم يقتصر الأمر على النظام القانونى الداخلى فقد ارتبط تحرير التجارة الدولية بسياسات المنافسة فى مباشرة النشاط الاقتصادى داخل العلاقات التجارية الدولية . فإذا كان الهدف من تحرير التجارة الدولية هو إلغاء القيود التى تقف فى وجه الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية للعالم ككل ، فإن تبنى سياسات حماية

(*) كلمة أُلقيت فى الندوة الخاصة المنعقدة فى القاعة الفرعونية بمجلس الشعب (٤ من نوفمبر ٢٠٠١) .

المنافسة فى إطار العلاقات التجارية الدولية يتجه إلى تحقيق ذات الهدف . ولهذا اهتم المجتمع الدولى منذ منتصف القرن الماضى بوضع قواعد دولية أو متعددة الأطراف لسياسة المنافسة ، تقف ضد كل الممارسات المقيدة للمنافسة أو للأعمال على المستوى العالمى والتي تحول دون تحقيق الفوائد المرجوة من تحرير التجارة الدولية . وقد بدا ذلك فى ميثاق هافانا سنة ١٩٤٨ للتجارة الدولية الذى تضمن فى الباب الخامس منه نصوصا تطلب من الدول الأعضاء اتخاذ الإجراءات المناسبة الكفيلة بمنع الممارسات المقيدة للمنافسة فى مجال التجارة العالمية .

وفى ديسمبر ١٩٨٠ وضع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الإكتاد) مجموعة القواعد متعددة الأطراف لإعلاء شأن المنافسة الدولية ، وعلى الأخص فى علاقتها بالتجارة العالمية .

وفى عام ١٩٩٥ بعد العمل باتفاقات التجارة الدولية اهتم الاتحاد الأوروبى بموضوع الربط بين تحرير التجارة وسياسة المنافسة الدولية . وقد بحث المؤتمر الوزارى الأول لمنظمة التجارة العالمية المنعقدة فى سنغافورة فى ديسمبر ١٩٩٦ موضوع الربط بين التجارة وسياسة المنافسة وشكل مجموعة عمل لدراسة المسائل الخاصة بالعلاقات المتبادلة ما بين التجارة وسياسة المنافسة ، بما فى ذلك الممارسات المضادة للمنافسة .

وتجدر الإشارة هنا إلى محاور الحماية التى تحتاجها المنافسة :

- الحماية من الممارسات والسلوكيات المناهضة للتنافس .

- الحماية من الممارسات المقيدة لها .

- الحماية من استغلال مراكز السيطرة .

- الحماية من المنافسة المشوبة بالغش .

- وأخيراً تحتاج المنافسة إلى ضمانات وقواعد الشفافية .

وحول هذه المحاور الرئيسة الخمسة سوف يدور حديثى .

أولاً: حماية المنافسة من الممارسات والسلوكيات المناهضة للتنافس:

من الضروري أن حرية حركة السوق هي التي تحدد الأسعار . وذلك هو أحد الأهداف الكبرى للعبة المنافسة . ولتحقيق ذلك لابد من حظر أى اتفاق بين اشركات حول الأسعار ، أى ما نسميه بتكوين «الكارتل» . فلا يجب أن تتاح للشركات إمكانية اتخاذ قرار مشترك بتحديد سعر أعلى من ذلك الذى قد يترتب على المنافسة الحرة فيما بينها .

ومن أجل هذه الغاية نفسها يتعين منع أى عرض يقدم سعراً شديداً لانخفاض بغية إخراج منافس من السوق أو منعه من الوصول إليها .

وعلاوة على هذه السلوكيات غير التنافسية فى مجال الأسعار لابد أن نكون شديدي الحرس إزاء العديد من الممارسات المعوقة للتنافس . وينطبق هذا على حالات الحد من الإنتاج أو التحكم فيه وتوزيع الموارد التموينية أو التقدم التكنولوجى .

ومن المهم أيضاً أن يحظر على الشركات إبرام اتفاقيات ضمنية أو صريحة للتفاهم فيما بينها على اقتسام الأسواق أو الموارد التموينية بشكل يقوم على التمييز . وعلى النهج نفسه لابد أن نحرس على منع أى عمل يهدف إلى ربط أى اتفاق بقبول خدمة إضافية تكون غير ذات موضوع فى العقد الأسمى ، وهى الممارسة التى يطلق عليها البيع المشروط .

ومع ذلك لابد أن نسترعى الانتباه إلى نقطتين مهمتين :

- يجب أن تتفق أولاً على نظام قانونى للمنافسة يتناول حالات الترخيص بالممارسات غير التنافسية - كتلك التى أوردناها سلفاً - ويحدد أسباب هذا الترخيص . وهنا لابد أن يحدد المشرع ويأخذ بعين الاعتبار حالات الإعفاء . كما أنه لابد أن ينص على إمكانيات وشروط إباحة التجاوز .

- وبعد ذلك وحتى لو كان العقاب على الممارسات المضادة للتنافس أمراً

ضرورياً، يتعين على المشرع أن يأخذ فى اعتباره أن مكافحة مثل هذه الممارسات يجب أن تتم أيضاً من خلال منعها سلفاً .

ثانياً، حماية المنافسة من الممارسات المقيدة؛

على عكس الممارسات المناهضة للمنافسة فإن الممارسات المقيدة للمنافسة بالرغم من كونها غير مشروعة إلا أنها لا تتم بالضرورة من خلال اتفاق غير مشروع . وتمثل هذه الممارسات من الناحية العملية فى رفض البيع وربط البيع بشراء كمية مفروضة، وفى البيع بربح له طبيعة تختلف عن طبيعة الشيء المباع . ويتمثل الأمر أيضاً فى إعادة البيع بسعر أقل من سعر الشراء إلا فى حالات استثنائية صريحة . لذا لا بد من إيلاء انتباه خاص إلى السلوكيات التمييزية التى لا مبرر لها والتى ينتهجها منتج أو تاجر أو صانع إزاء عميل سواء بمنحه أو عدم منحه - مقارنة بالعملاء الآخرين - أية ميزة فى السعر أو فى شروط البيع أو فى إجراءات وأجال السداد . ولا بد أن يسبغ بعدم الشرعية التعليق الجزئى أو الكلى لالتزام تجارى بلا إخطار مسبق يحدد مهلة كحد أدنى . وتستثنى من ذلك حالات عدم وفاء الشريك بالتزاماته والقوة القهرية . ويجب أن نعتبر ممارسات أخرى تقييدية غير مشروعة مثل شروط البيع بالغة الإجحاف أو الحصول من العميل على أتعاب مبالغ فيها مقارنة بالخدمة المسداة .

ثالثاً، حماية المنافسة من استغلال مراكز السيطرة؛

بالقدر نفسه من الاهتمام بتعزيز المنافسة يجب أن يهتم النظام القانونى بآليات السوق عندما تكون - سواء على نحو طبيعى أو مصطنع - على درجة كبيرة من التمرکز وبالأحرى التمرکز فى أيدي عدد محدود من الشركات الكبرى . وتكمن الخطورة هنا فى نمو مراكز سيطرتها لارتكاب تجاوزات بطريق الغش؛ ذلك أنه من شأن هذه التجاوزات فى نهاية الأمر استبعاد المنافسين من السوق وفرض أسعار باهظة على المستهلكين الذين يشكلون الجانب الأكثر ضعفاً فى السوق .

ومما يشير الارتباك في النفوس أن يكون هناك اعتراف بأن بعض آليات السوق المستمرة تكون أمراً طبيعياً. وفي هذا الشأن يحدثنا زملاؤنا الاقتصاديون بلغتهم العملية عن أوضاع «احتكار الأقلية للسوق» بل عن «الاحتكار الطبيعي». ويعللون ذلك بأن «العائد متنامي المستوى» الذي تتسم به في بعض الأحيان تقنية الإنتاج يؤدي إلى تحقيق «حد أدنى من الفعالية» ويمكن بالتالي أن ينجم عنه «وبشكل طبيعي» ظواهر تركز وظهور شركات كبرى بل ضخمة للغاية.

على أية حال نحن لن ندخل في جدل مع زملائنا الاقتصاديين حول هذا الموضوع، فنحن نصدقهم. ولكننا بوصفنا قانونيين يتعين علينا أن نشير - حتى في هذه الحالة - إلى أن أية ممارسة مضرّة بالمستهلكين يجب ردعها حتماً.

على أنه - في ضوء الاستتارة بالحجج الاقتصادية - يجب أن نتوخى الحذر عند وضع تشريع يتعلق بمراكز السيطرة عند الشركات.

فعلى هذا النحو لن يحظر بصفة عامة منتظمة وجود مراكز سيطرة في أية شركة وإنما ما يجب أن يحظر بالضرورة هو إساءة استخدام مركز السيطرة هذا. وعلى سبيل المثال لا الحصر يمكن أن يكتسب استغلال مراكز السيطرة أشكالاً متعددة مثل فرض أسعار باهظة وشروط تجارية مجحفة والحد المصطنع من الإنتاج والتوزيع والقيام بممارسات تمييزية ورفض البيع أو أداء الخدمات للعملاء بلا مبرر... إلخ. ومن الملائم هنا تحقيق التحكم بواسطة القواعد التنظيمية في ظهور مراكز السيطرة نتيجة لعمليات دمج الشركات الكبرى فيما بينها أو لقيام شركات كبرى بضم شركات أخرى إليها.

ولابد أن تخضع للتنظيم مراكز السيطرة حتى لو كانت طبيعية. فحماية المستهلك تفرض علينا الحرص على عدم إتاحة الفرصة لظهور مراكز سيطرة تكون مشوبة في حد ذاتها بارتكاب التجاوز على نحو مضاد للمنافسة.

رابعاً: مكافحة المنافسة المشوبة بالغش؛

تجدر الإشارة بداية إلى أنه ليس من اليسير إدخال تعريف قانونى لفكرة المنافسة المشوبة بالغش . فالقاموس الفرنسى «Le petit Robert» يعرف اصطلاح «غير المشروع» بما يدل على عدم توافر حسن النية . وعلى هذا فإن المنافسة المشوبة بالغش تعنى أية ممارسة غير تجارية تكون غير مطابقة لمتطلبات حسن النية . وبناء عليه يكون معيياً كل عمل - أيا كانت طبيعته - من شأنه أن يوقع المستهلك فى الخطأ . وهذا يتمثل بصفة عامة فى تصرفات الغش والخداع التى تضر بالمنافسة ، والدعاية الكاذبة ، والبيع القسرى عن طريق الهدايا الدعائية الحقيقية أو الوهمية ، وتقليد المنتجات ، وسلب شهرة الغير أو علامة تجارية خاصة به وعدم امتثال النشرات المكتوبة أو المعلنة لمواصفات المنتج أو الخدمة إلى آخر ذلك من الأساليب .

خامساً: ضمان الشفافية؛

من الجلى أن إخطار المستهلكين بالمعلومات يشكل أحد المتطلبات الرئيسة لتحقيق منافسة فعالة . فكل بائع يجب أن يطلع المستهلك على المعلومات المتعلقة بالسعر وبالمنتج وبشروط البيع والقواعد المنظمة له ، وإذا لزم الأمر بالمسؤولية المترتبة على الضرر المحتمل . ويتطلب الاهتمام بتحقيق الشفافية أيضاً إعطاء الفواتير بمجرد إتمام العملية التجارية ولاسيما فى الأنشطة المهنية . وهناك مجال آخر لا بد أن يكفل فيه قانون المنافسة الفعال تطبيق قواعد الشفافية وأعنى به السوق العامة . ومن المعروف أن الصفقات التجارية فى السوق العامة هى الأكثر عرضة لعمليات الغش ، الأمر الذى يجعل التطبيق الصارم لقواعد الشفافية فى هذا المجال ضرورة مطلقة .

نحن نؤمن جميعاً بالآثار المفيدة المترتبة على حرية المنافسة بالنسبة للمستهلك وللشركة وللإقتصاد على حد سواء . ونحن نؤمن أيضاً بأن المنافسة يجب أن تنمو فى إطار احترام متطلبات العدل والصحة العامة وقواعد القانون كافة .

ولابد أن أشير فى النهاية إلى أن التشريع فى مجال المنافسة لا يمكن تطبيقه فى غياب هيئات ومؤسسات تقوم على هذا التطبيق . واسترعى الانتباه إلى ضرورة

وجود نظام قانونى ينظم مجلساً للمنافسة ويحدد اختصاصاته وسلطاته وطرق
الفحص والتقصي والإجراءات وأيضاً أساليب الطعن، ويكون هذا المجلس جهة
إدارية مستقلة لا جهة قضائية. وخارج نطاق الاختصاصات المتعلقة باتخاذ بعض
التدابير يتعين أن يؤدي دوراً استشارياً بالنسبة إلى أى تنظيم جديد يكون له تأثير
على التجارة الدولية. فالتشريع الجيد فى مجال المنافسة لا يمكن أن يتحقق بدون
إشارة مرجعية دقيقة إلى هيئات الاستهلاك المفترض فيها الدفاع عن مصالح
المستهلكين. ذلك لأنه مطلوب من المستهلك أيضاً أن يضطلع بدوره من أجل تحقيق
منافسة فعالة حقاً.

أقر أن المهمة المعهود بها إلينا ليست سهلة. ولكن ذاكرتى القانونية تؤكد أننا لم
نتراجع أبداً ولا سيما أمام المهام الصعبة.

ملاحظات حول نظام الأمن الجماعى (*)

يعد نظام الأمن الجماعى الذى أرساه ميثاق الأمم المتحدة حجراً أساسياً فى النظام العالمى القائم اليوم . لكن كلنا يدرك أيضاً أن نظام الأمن الأساسى هذا لا يعمل على ما يرام .

ومن دواعى الأهمية بمكان أن يكون الإنسان أميناً مع نفسه ، ليس فقط باعتبار ذلك قيمة أخلاقية ، بل أيضاً لأن الأمانة تعد ضرورة سياسية واجبة . وإذا كان لنا أن نتصدى بشكل جاد وعلى نحو دقيق لمشكلات الأمن فى سائر ربوع العالم ، حيث ثبت أنها قادرة على التأثير على العالم أجمع فإنه ينبغى لنا أن نتحرك ، ويمكن أن نتحرك فقط من منطلق تقييم أمين لأوجه الفشل والضعف فى نظامنا القانونى والمؤسسى .

ومن الواضح أن الجهود التى تبذلها الأمم المتحدة فى سبيل الحفاظ على السلم وإقراره تعد بالغة الأهمية ، وأنها كانت ناجحة نسبياً فى بعض الحالات . ومع ذلك ، ولسوء الحظ ، لم تكن حالات أوجه الفشل هذه استثناء فقط . ففى كثير من أجزاء العالم ، كانت عمليات السلام إما متأخرة جداً أو ضعيفة للغاية ، أو ربما لم يكن لها وجود على الإطلاق .

وتعد منطقة الشرق الأوسط مثالا صارخا على أوجه فشل نظام الأمن الجماعى للأمم المتحدة . وآخر تطور فى هذا الشأن ، هو الاجتماع الذى عقد فى جنيف يوم ٦

(*) كلمة ألقيت فى ندوة «برلمانيون من أجل تحرك عالمى» ندوة إقليمية ، (القاهرة ٢٧-٢٨ من فبراير سنة ٢٠٠٢م) .

من ديسمبر سنة ٢٠٠١م، لمؤتمر كبار الأطراف المتعاقدة لاتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين في أوقات النزاعات المسلحة. وبإدئ بدء، كان عقد هذا الاجتماع ممارسة بالغة الصعوبة لأن كثيرا من البلدان الغربية لم تكن راغبة في إدانة الانتهاكات الإسرائيلية ومخالفاتها لمعظم القواعد الأولية للقانون الإنساني الدولي. لكن أهم إخفاق غير مقبول في نظري هو أن مثل هذا الاجتماع المهم لم ينشئ آلية متابعة لضمان الاستجابة لتوصياته.

ومن الواضح، أن انتهاكات إسرائيل المستمرة لحقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية الأساسية، تشكل تهديدا للأمن والسلم الإقليميين والدوليين. ومع ذلك، فإن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة يقف عاجزا عن اتخاذ قرار بسيط وعاجل وواضح يتعلق بإرسال قوة لحفظ السلام أو مراقبين للإشراف على الوضع في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وثمة مصدر جوهري آخر يشكل قلقا بالغاً لأي مراقب أمين لتطور جهود إقرار السلام على الصعيد الدولي يتمثل في الإجراءات التالية التي يتخذها مجلس الأمن.

أولا : قد يفوض مجلس الأمن سلطاته التنفيذية لدول أعضاء، وهذا ما حدث في كوريا، وحرب الخليج وإلى حد ما رواندا.

ثانيا : أبدى المجلس إدراكا لمفهوم أوسع لما يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، حتى لا ينطبق ذلك فقط على العدوان الخارجي، بل أيضا على بعض الاضطرابات الداخلية البحتة، المصنفة «كتهديد للسلام»، كما حدث في ليبيريا والصومال.

ثالثا : عمل المجلس على زيادة سلسلة الإجراءات التي اتخذها بمقتضى الفصل السابع لتغطية مجموعة كبيرة متنوعة من البعثات وإنشاء محكمتين مخصصتين في يوغسلافيا السابقة، ورواندا لمحاكمة مجرمي الحرب المزعومين بسبب جرائم اقترفوها داخل دولهم من جراء حروب أهلية.

رابعاً : يرى المجلس فى بعض الحالات أن مفهوم «خرق السلام» هو بالضرورة مرادف لمفهوم «خرق القانون الدولى» ، وهذا ما حدث بالنسبة لليبيا عندما ارتأى المجلس أن إخفاق حكومة ليبيا فى تسليم مرتكبى حادث تفجير الطائرة فوق لوكيربى يعد تهديدا للسلم ، وكذلك إخفاقها فى نبذ الإرهاب عن طريق اتخاذ «إجراءات محسوسة» (مهما كان نوعها) ، وثالثا رفضها دعاوى التعويضات ، والتى لم تحسم بأى إجراء قانونى .

خامساً : وليس هذا فقط ، بل فيما يتعلق بالعراق أيضا ، فقد اتخذ مجلس الأمن سلسلة من التدابير الملزمة الواسعة غير المسبوقه بدءا من ضمان حدود غير قابلة للخلاف عليها إلى تنفيذ ضوابط صارمة على بعض أنواع التسليح ، فضلا عن إنشاء لجنة للتعويضات تمول من الرسوم التى تفرض على صادرات النفط . . .

سادساً : اتخذ المجلس مؤخرا قرارا ليس فقط فيما يتعلق بوجود تهديد أو خرق للسلام والأمن الدوليين بمقتضى المادة ٣٩ ، بل أيضا القرارات الملزمة التى تضمنها الفصل السابع المتعلقة بمواقع الحدود والإشراف على الأماكن التى دمرتها الأسلحة ، والمسئولية القانونية عما فقد من أرواح وما دمر من ممتلكات بموجب القانون الدولى ، وطرق التعويضات ، مع تأكيد استبعاد الديون الخارجية ، وتأكيد أن بعض الإجراءات المعينة تعتبر ملغاة وباطلة ، والمطالبة بعدم الاعتراف بها .

سابعاً : إن إجراءات السلام التى يتخذها مجلس الأمن يمكن أن تتعارض مع القانون الدولى الإنسانى ، مثل العقوبات الاقتصادية والاجتماعية التى تفرض بهدف تحقيق الاستجابة لبعض إجراءات استعادة حالة السلم . مثل هذا التعارض يوضح الحاجة إلى كيفية إقامة علاقة سليمة بين هاتين المجموعتين من المبادئ التى ينبغى أن تكون موجودة إذا كانت هناك رغبة فى احترام حكم القانون . والقانون عبارة عن مجموعة من العلاقات المتناغمة بين المصالح والحقوق والواجبات المختلفة للعديد من الهيئات والكيانات .

ثامنا: إن المجلس فى بعض الحالات لا يعالج الموقف وفقا لمعيار قانونى واحد، بل على العكس من ذلك، يطبق معايير مزدوجة فى اتخاذ قراراته بصفة خاصة.

فيما يتعلق بهذا النشاط المتزايد وتأثيره على الدول الأعضاء، فقد أثبتت قضية حول ضرورة وجود هيئة قادرة على ضمان اتخاذ مجلس الأمن لإجراءات تتسق مع الميثاق والقانون الدولى. ونظرا لأن المحكمة الدولية تعد الهيئة القضائية الرئيسة للأمم المتحدة، حيث قد يبدو أنها المرشح الطبيعى لذلك. وعلى ذلك، فقد ركزت المناقشات حول شرعية مجلس الأمن على الحاجة إلى تحديد أن قدرة مجلس الأمن التنفيذية وسلطته التقديرية فى هذا الشأن، تمارس بحسن نية ودون المساس بالحقوق، وعلاوة على ذلك، لا يمكن تحقيق السلام بأى ثمن، لكن تحقيقه فقط على أساس احترام القواعد الأساسية للقانون الدولى، ولذا فإن الإصرار على وجود تهديد للسلام ليست مسألة تقديرية غير مقيدة، ولكن ينبغى أن تظل على الأقل تبعا لمقتضيات ومبادئ الميثاق. وكما أوضح البروفسير براونلى أنه لا ضرورة لوجود انفصال بين السلطة التقديرية والشرعية. فالمسألة التقديرية توجد فقط داخل حدود القانون، والقضية الحقيقية تكمن فى حدود ونطاق السلطة التقديرية.

من هذا المنطلق، فإن أهم حلقة مفقودة فيما يتعلق بالسلام الدولى، هى قاعدته الاقتصادية والاجتماعية. وجدير بالذكر أن الفقر، والبؤس، وعدم المساواة، والجهل والتوترات العرقية والصراعات الإقليمية، تشكل جميعها مقومات تؤدى حتما إلى العنف بصوره المختلفة. وعندما تتضافر مثل هذه المقومات فيما بينها على زيادة وتفاقم آثارها المعنية، حيث تسهم بصورة كبيرة فى خلق بيئة خصبة لاستشراء الإرهاب.

وعلى ذلك، إذا لم يقم وإلى حين قيام المجتمع الدولى بالتصدى بشكل جاد لجذور العنف الدائم، والمنظم والمهمل المتمثلة فى الفقر الشديد وحالات عدم المساواة الصارخة، سوف يظل السلام رسالة من المستحيل تحقيقها.

إن السلام لا يعنى مجرد عدم وجود الحرب، لكن معناه أوسع وأشمل من ذلك إنه يعنى احترام الشرعية وحقوق الإنسان. ويتعين معالجة التوترات المتزايدة الناجمة

عن كل أنواع النزاعات التي لم يتم تسويتها، وحالات عدم المساواة التي لم يتم التصدي لها، بطريقة عادلة ومتساوية، وينبغي أن يكون ذلك هو استراتيجيتنا لمنع النزاع.

إننى على قناعة تامة بأن تعزيز قدرة الأمم المتحدة على بناء السلام يعتمد على قدرة المجتمع الدولي على تصور وتنفيذ مثل هذه الاستراتيجية لمنع النزاعات. وبالتحديد لا يمكن تصور مثل هذه الاستراتيجية على أساس حالة بحالة، إذ ينبغي أن تكون عملية طويلة المدى.

مسيرة القانون وحوار الحضارات(*)

أعتر كل الاعتزاز بجامعة بولونيا العريقة ومدرستها القانونية القديمة التي أسهمت في تطوير العلم القانوني في أوروبا، ونذكر بكل تقدير الرواد الأوائل من رجال القانون في هذه المدرسة من أمثال بارتول (Bartole ١٣١٣ - ١٣٥٧) و Balde (١٣٢٧ - ١٤٠٠).

لقد عُرف فقه مدرسة بولونيا القانونية القديمة باختيار أفضل الحلول - Eclecticique، والقدرة على التحليل Analytique، والعالمية Universelle.

وقد اتخذت مدرسة بولونيا القانونية القديمة القانون الروماني، كما جاء في موسوعة جستنيان Justinian مصدراً لها، فكانت نقطة انطلاق للتطور القانوني الذي نهض على يد جامعة بولونيا لكي يؤكد مفهوم الشرعية Legalité التي تلبى احتياجات المجتمع المتطورة. ويكشف هذا التطور القانوني لا عن مجرد وجود تعديل في نصوص القانون تمت على مر الزمان، وإنما يعكس تطور النظم القانونية تحت تأثير الفكر الحضاري المتقدم لهذا المجتمع. وذلك باعتبار أن القانون في أي عصر من العصور، وفي أي شعب من الشعوب هو وليد ظروف التاريخ وثمرة تطور المجتمع، ونتيجة لعوامل مختلفة متصلة الحلقات متدرجة مع التقدم والارتقاء.

ولقد تجاوزت المدرسة القانونية في بولونيا مع متطلبات هذا التطور فعكست التغيير الذي أثر في المجتمع، وبالتالي كان له تأثيره في مبادئ القانون.

(*) محاضرة ألقيت في جامعة بولونيا الإيطالية. أقدم جامعات أوروبا. بمناسبة نيل المؤلف للدكتوراه الفخرية في القانون (مايو-٢٠٠٢).

وهنا لابد أن نؤكد أن التغيير الذى يحدثه القانون يتأثر كل التأثير بتفاعل الحضارات التى انطلقت على أرضيتها مبادئ القانون .

وقد انعكس تفاعل الحضارة المصرية القديمة مع الحضارتين اليونانية والرومانية على مسيرة النظم القانونية فى ظل هذه الحضارات . ففي الحضارة المصرية القديمة كان القانون الفرعونى أقدم قانون معروف فى تاريخ البشرية ، وهو يدل - رغم قدمه - على مدى التقدم الحضارى الذى كان يعيشه المجتمع المصرى . وقد استمر هذا القانون زمنًا يقرب من ثلاثين قرنًا . ورغم فتح الإسكندر الأكبر لمصر فى عام ٣٣٢ ق . م وضمها إلى إمبراطوريته ، إلا أن القانون المصرى ظل مطبقًا على المصريين . وظهر بجانبه قانون جديد هو القانون الإغريقى الذى طبق على المواطنين الإغريقين الذين استوطنوا مصر . ونتج عن تطبيق القانونين معًا فى بلد واحد حدوث تفاعل بينهما أدى إلى ظهور قانون مشترك بين المصريين والإغريق اصطلح على تسميته بالقانون المصرى الإغريقى . وحينما ضم الرومان مصر إلى إمبراطوريتهم عام ٣١ ق . م ظهر القانون الرومانى فى مصر . وقد طبق هذا القانون على الرومان وحدهم ، وبقي القانون المصرى - الإغريقى مطبقًا على المصريين والإغريق . وقد تأثر القانون الرومانى بالقانون المصرى الإغريقى مما أدى إلى ظهور قانون مختلط اصطلح على تسميته باسم القانون المصرى - الرومانى . وقد أخذ القانون الرومانى الذى قن فى عهد جستينيان بكثير من أحكام هذا القانون . وهكذا يبين أنه إذا كانت موسوعة جستينيان قد تأثت بالقانون المصرى - الرومانى فإن التقائى بكم اليوم كمصرى وقد شرفت بتكريم جامعتكم المتميزة ، يأتى تأكيدًا للتفاعل القديم الذى تم بين القانون الرومانى ، والقانون المصرى الإغريقى فى موسوعة جستينيان التى انطلقت منها مدرسة بولونيا القانونية ، وفى مسيرتها نحو تطوير القانون .

وقد صممت مصر على أن تؤكد مسيرتها فى تحقيق التفاعل الحضارى ، فعملت على إحياء مكتبة الإسكندرية القديمة التى كانت أقدم مركز للبحث العلمى على شاطئ البحر المتوسط ، ونأمل أن ينشأ بينها وبين مراكز البحث العلمى فى أوروبا وخاصة جامعة بولونيا علاقات التعاون العلمى الوثيق .

هذا وقد كانت مجموعات جستنيان مصدراً رئيساً من مصادر القانون الفرنسى الذى نقل عنه المشرع المصرى فى القرن الماضى ، ولما استرد المشرع المصرى سيادته استطاع التوفيق بين طابعه القومى وبين التمشى مع أحدث الاتجاهات القانونية العالمية ، فكان كل من القانونين الفرنسى والإيطالى أحد مصادره غير المباشرة . وحافظ التشريع المصرى على ذاتيه الثقافية حين استمد بعض مبادئه من النظريات العامة فى الشريعة الإسلامية .

ويعكس هذا التطور القانونى مسيرة التقاء مختلف الحضارات والتي انعكست فى حركة التشريع فى عدد كبير من بلدان العالم .

ولا شك فى أن التقاء الحضارات فى عالم القانون يكشف عن القيم الأساسية التى تعتنقها كل حضارة والتى يعمل القانون على حمايتها . ولهذا فإن الحوار بين الحضارات لا يجوز أن ينظر إليه بوصفه عملية سياسية بقدر ما يتعين النظر إليه بوصفه مجالاً لاستجلاء القيم المشتركة التى تقوم عليها الحضارات المختلفة والتى تتفق على حمايتها مختلف النظم القانونية مهما تغيرت أساليب هذه الحماية .

ونلاحظ أن حضارة القرن العشرين فى عقديها الأخيرين قد اندفعت نحو العولمة من خلال تدفق الاتصالات وثورة المعلومات وتطور نظام التجارة الدولية وحرية انتقال الأشخاص والأموال عبر الحدود الوطنية .

وقد خلقت هذه العولمة Mondialisation طلباً جديداً على القانون Crait une nouvelle demande de droit ، تجلّى بوجه خاص فى القطاع Sector الاقتصادي . كما أدت العولمة إلى إحداث تغيير فى الحقائق العلمية والتكنولوجية ، وأسهمت فى شكل التغيرات السياسية والاجتماعية مما أسفر عن ظهور حقائق اجتماعية تعكس قيماً جديدة ، أثرت على مضمون القانون ، سواء كان ذلك فى نطاق النظام القانونى الداخلى أو النظام القانونى الدولى .

وقد ظهر التأثير السلبى للعولمة على مبادئ القانون من خلال ما يؤدى إليه

تطبيقها على كل من البلاد الغنية Pays riches والبلاد الفقيرة، سواء بسواء، إلى الإخلال بمبدأ المساواة بسبب عدم تكافؤ الفرص المتاحة لكل البلاد. ويبدو هذا الإخلال في تطبيق النظام القانوني الذي تفرضه العولمة على دول تختلف مراكزها القانونية من حيث التنمية باختلاف درجات النمو فيها. فالمساواة لا تتحقق إلا باختلاف في المعاملة بين المختلفين.

ولتساءل هل تملك الدول النامية القدرة الإنتاجية والتكنولوجية والقدرة على التسويق التي تسمح لها بالمنافسة في مواجهة الدول الصناعية؟ إن عدم المساواة بين الظروف التي ينتج فيها الإنسان في كل دولة لا تتفق بلا شك مع وحدة القواعد التي تنظم جهوده.

ولا شك في سوء العولمة إذا استهدفت تبعية الدول وإخضاع الشعوب إلى متطلبات الحصول على الربح، وإلى الهيمنة الاقتصادية للشركات متعددة الجنسية. لا شك في سوء العولمة التي تركز على المساواة وتركز الثراء في أيدي مجموعة من الدول، أو في أيدي مجموعة من الشركات إضراراً بالشعوب وتعميقاً للفقر والتهميش الاجتماعي.

وفي النظام القانوني الداخلي لابد من التنبيه إلى ضرورة إحداث التوازن في الحماية بين مختلف الحقوق والحريات، الأمر الذي يتطلب التناسب بين حماية المصلحة الاقتصادية وحقوق الأفراد وحرياتهم، حتى يكون القانون أكثر عدلاً. وهو ما يتطلب من واضع التشريع والقائم على تطبيقه أن يجيد إقامة التوازن بين الهدف الاقتصادي للتشريع وبين سائر الأهداف الاجتماعية، للوصول إلى الحل الأكثر عدلاً. فما يعتبر في بعض الأحوال مخيباً للهدف الاقتصادي يمكن اعتباره محققاً للعدالة. وكما قال أرسطو والفقيه الروماني كلس: إن القانون هو فن العدل والخير (Le droit est L'art du Juste et du bon).

وتحدد قيمة النظام القانوني في مدى ما يحققه من عدالة وأمن قانوني، لا فيما يحققه من إغراق قانوني Dumping Sécurité Juridique، يتمثل في كثرة القوانين الاقتصادية. كما أنه يجب ألا تسبق القيمة الاقتصادية المتوخاة ما يجب أن يتوافر في

التشريع ابتداء من قيمة قانونية بالمعنى الذى حددناه ، فهذه القيمة من شأنها أن تعطى للمنتج القانونى «Production Juridique» ، قيمة اقتصادية تشجع على الاستثمار والنمو الاقتصادى ، الذى لا يمكن أن يتحقق إلا فى ظل إطار قانونى يحقق العدالة والأمن القانونى معاً . إن هذا الإطار القانونى هو الذى يسهم فى إعطاء المستثمرين والمستهلكين على حد سواء الشعور بالاستقرار الحقيقى الذى يحتاج إليه أى استثمار طويل الأجل . وفى هذا الصدد فإننا نعارض أية عولمة لا تستهدف غير إعلاء سيادة قانون السوق ، ونطالب بتوحيد كل الجهود لكى نرى فى نصوص القانون كل ما يؤكد احترام حقوق الإنسان ، كل إنسان ، واحترام كرامته ، واحترام العدالة ، واحترام خصوصية ثقافته وحضارته .

وقد لوحظ أن العولمة وما صاحبها من الاعتماد المتبادل بين الدول واهتزاز الحواجز التى تفصل بين سيادة كل دولة وأخرى ، قد أسهم فى صياغة قيم مشتركة سواء على المستوى الوطنى ، أو على المستوى الدولى . فلم تعد حقوق الأفراد ومصالح المجتمع الوطنى هى الشاغل الوحيد للقانون ، بل أصبح من شواغله أيضاً مواجهة مصالح المجتمع الدولى ، وبحث مدى تأثير أعمال الأفراد عليها .

وزهاء ظهور أفكار ومبادئ جديدة تحت تأثير العولمة ، وانتقال القيم والأفكار من حضارة إلى أخرى تحت تأثير سرعة الانتقال وتقدم وسائل الاتصال ، ظهرت الحاجة إلى صياغة قيم مشتركة ، وصلت إلى حد العالمية ، ومن بينها حماية حقوق الإنسان التى وصلت إلى المستوى الذى أزال الحواجز التقليدية بين القانون الداخلى والقانون الدولى بشأنها .

ومن تطبيقات احترام حقوق الإنسان فى نظامنا الجنائى ، مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ، ومبدأ شخصية المسؤولية الجنائية ومبدأ شخصية العقوبة ، حماية استقلال القضاء وحياده ، وقرينة البراءة Preésomption D'innocence والمحاكمة العادلة Sfair Impartial trial واحترام حقوق الدفاع .

كما أمن المجتمع الدولى بضرورة مواجهة زيادة الجرائم المنظمة العابرة للحدود Transtrontier ، وجرائم الإرهاب الدولى وغيرها من الظواهر الإجرامية التى

ضاعفت العولة من وقوعها، على نحو يهدد الأمن فى كل من المجتمع الوطنى والدولى معاً. وقد خلقت هذه التغييرات طلباً ملحاً على النظام الجنائى الدولى، يتمثل فى تقنين التشريع الداخلى للجرائم الدولية وظهور النظام القضائى الجنائى الدولى، وامتداد اختصاص القضاء الوطنى فى بعض الدول إلى جرائم تقع خارج إقليمه. وهو ما يتطلب بالتبعية زيادة التعاون الدولى فى مجال الجريمة. هكذا تجاوزت العولة نطاقها الاقتصادى لكى تمتد إلى النظام القانونى الجنائى الذى يضم الجرائم الدولية التى زادت فى هذه الآونة الأخيرة، والذى يثير الحاجة إلى نظام عالمى جنائى يواجه هذه الظاهرة. نظام يؤكد القيم المشتركة التى يجب حمايتها جنائياً على المستوى الدولى. على أنه من ناحية أخرى نحذر من القيم التى تخلقها القوة المادية والسيطرة التى تتمتع بها بعض الدول الكبرى، فلا يجوز فرض هذه القيم على سائر المجتمعات، لأن القانون لا يجوز أن يحمى سوى القيم التى يحتاج إليها المجتمع أو يؤمن بها، لا تلك القيم الفوقية التى تفرضها قوة أو سلطة مهيمنة. لا بد للقانون أن يعكس حقيقة الواقع السياسى والاجتماعى والثقافى والاقتصادى والمالى السائد فى المجتمع، لا أن يستورد واقعاً فى بلد أجنبى، وأن يترجم واقعاً يملأ عليه. فلا شك فى سوء العولة التى تتركس السيطرة الاقتصادية الثقافية لجزء من العالم على الجزء الآخر، أو توحد مدلول الأخلاق، أو تؤدى إلى التغريب الثقافى وفقاً لمرجعيات موحدة تعتمد على السيطرة والضغط.

ومن ناحية أخرى، فإننا نحتاج إلى القوة لحماية القانون وكفالة تنفيذه، فلا يجوز أن تتخذ السلطة مهما كانت طبيعتها سواء كانت اقتصادية أو سياسية أو عسكرية، ستاراً لمخالفة الشرعية الدولية. أو تطبيقها بمعايير مزدوجة، أو تطبيقه بصورة انتقائية. كل ذلك يضعف قيمة العدالة ويهز الإيمان بقيم القانون، مما يفتح الطريق أمام الفوضى بسبب عدم الإيمان بعدالة القانون. إن القانون خلق للجميع ومن أجل الجميع... فلا يجوز خلق قانون للأقوياء لتطبيقه على الضعفاء؛ فتلك هى بداية الانحلال فى النظام القانونى بأسره.

إن حيوية النظام القانوني واستمراره يتوقف على احتفاظ القيم الاجتماعية المقبولة بقوتها في دفع القانون وقيادته، وكلما تغيرت هذه القيم يتغير القانوني سواء كان ذلك في إطار النظام القانوني الداخلي، أو في نطاق النظام القانوني الدولي. ولهذا فإنه يتعين على المؤسسات الأكاديمية أن تركز اهتمامها على استجلاء القيم الاجتماعية المقبولة التي نريد الدفاع عنها والتي يتعين على النظام القانوني أن يشملها بحمايته، ولا يمكن في هذا الشأن أن نتخذ نموذجاً ثقافياً لأحد المجتمعات لكي نستخلص قيمه المقبولة ونفرضها على سائر المجتمعات. وإنما يتعين احترام التنوع الثقافي للشعوب وخلق مجتمع عالمي جديد يراعى الخصوصيات الثقافية وأنماطها المختلفة. فالحصار الحقيقي للتفاعل الحضاري يبدو في إقامة نظام قيمى عالمي يراعى التنوع بين الثقافات واحترام هوية كل منها.

إن عالم اليوم هو حصيلة ما قدمه الإنسان للإنسان، ما قدمه كل شعب للشعوب الأخرى، من خلال تنوع الثقافات والحضارات. هذا التنوع يجب أن ندافع عنه، وأن نحافظ عليه، فهو مصدر الثراء المتبادل بين الشعوب، وهو ضمان التقدم المتوازن داخل الحضارات، فالتجاوزات التي تقع داخل أية حضارة تصححها المبادئ والقيم التي تؤمن بها حضارات أخرى.

وكل ذلك يفرض إقامة حوار حقيقى بين الحضارات والثقافات المختلفة، من أجل فهم ما الذى يجرى عولته وبواسطة من ولصالح من؟ ولقد سبق أن أكدت في أكاديمية لينشاي بروما بتاريخ ٢٩ من نوفمبر سنة ١٩٩٩.

إن الثقافة ليست سلعة، وخصوصية كل ثقافة يجب أن تلو على أى اعتبار، ولا يجوز للعمولة أن تتحدث باسم الثقافة، بل إنها على العكس يجب أن يتيح التعبير عن الأصالة والخصوصية التي تتمتع بها كل ثقافة.

هذا هو التحدى الحقيقى الذى يواجهنا في عالم القانون عندما نطور قوانيننا لكي تواجه الحاجات الجديدة للمجتمع، وبما تتطلبه من تدويل L'internationalisation للعلاقات الاقتصادية في ضوء نظام التجارة العالمى، وما قد يصاحب ذلك من غزو ثقافى للدول ذات النفوذ الاقتصادى أو ذات السيطرة.

ولا يقتصر الأمر على ذلك فى عالم القانون ، بل يمتد التحدى الذى صاحب العولمة إلى البحث عن النموذج القانونى للدولة ، فلم يعد صالحاً نموذج الدولة المتداخلة L'etat interventionniste فى نظام اقتصادى يقوم على قانون السوق ، الأمر الذى يثير عدة مشكلات فى الدول النامية بسبب التزاماتها الدولية وفقاً للعولمة . وأياً كانت عناصر الأزمة فى هذه الدول ، فإنه من المتفق عليه أن دور الدولة لن يختفى فى الاقتصاد فى كافة الدول سواء كان ذلك لضمان حسن إدارة Fonctionnement اقتصاد السوق ، أو من أجل تحقيق التوازن داخل المجتمع . كما أنه بوجه عام يجب على الدولة أن تخلق مناخاً مواتياً لتنمية المشروعات ، d'entreprises. فهذه هى المشكلة فى جميع البلاد النامية التى تهدف إستراتيجيتها إلى جذب الاستثمارات الأجنبية . وأياً كان الأمر فى شأن دور الدولة فى الاقتصاد ، فإن نجاح هذا الدور يتوقف إلى حد كبير على القيم الثقافية فى كل دولة . فلا يوجد نموذج قانونى موحد لهذا الدور ، ولا يمكن نقل نموذج تطبقه دولة ما على دولة أخرى .

لقد استعرضت فيما تقدم مسيرة النظام القانونى الذى كان الفضل لجامعة بولونيا القديمة فى تعميق بعض أصوله وتعميق جذوره وتطوير أفكاره . وأوضحت كيف أن التفاعل بين الحضارات المصرية القديمة واليونانية والرومانية كان له تأثير على مبادئ القانون . وقد بينا أن التحديات التى هبت علينا بسبب العولمة سواء من ناحية القيم التى يحميها القانون ، أو من زاوية الإطار القانونى الملائم لشكل هذه الحماية . ولنتساءل ماذا سوف يكون عليه عالم اليوم بدون إسهام علماء الرياضة والفلك العرب ، والفلاسفة الإغريق ، والمعماريين والرسامين الإيطاليين ؟ ماذا سوف يكون عليه عالم اليوم بدون إسهام الحضارات الصينية ، والإفريقية ، والهندية ، وحضارة جنوب أمريكا ؟

ولا شك فى أن الأمل معقود على المؤسسات الأكاديمية ومراكز البحث القانونى لكى تضع دعائم الإطار القانونى الذى يصلح لمواجهة العولمة . وأحسب أن احترام حقوق الإنسان ، واحترام الشرعية الدولية ، والالتزام بتحقيق العدالة

والأمن القانونى هى غايات مهمة يجب بلوغها حتى يكون للقانون دور فعال فى أحداث التغيير المنظم والإسراع نحو التطور والتنمية فى إطار من تكافؤ الفرص والمساواة .

بل هى دعائم مهمة ، فنحن فى حاجة إلى تحويل العولمة أداة للتنمية والرخاء للجميع ، وأداة للمساواة والعدالة الاجتماعية .

العولمة وتطوير الدراسات القانونية(*)

إننا نمر بمرحلة دقيقة تهدد عالمنا القانوني ، ألا وهى مرحلة العولمة . ويبدو هذا التهديد فى محاولة وضع قواعد دولية تحكم التشريع الوطنى وتحد من الخيارات المتاحة للمشرع الوطنى مما يهدد المسيرة الديمقراطية التى تعلى إرادة الشعب ، وتهدد سيادة الدولة وتقيد سلطة البرلمان . فالأهداف والمناهج التى تحكم انتشار العولمة لا تتفق بالضرورة مع الأسس التى تقوم عليها الدولة القانونية Etat de droit ، والتى ترتبط كل الارتباط بالديمقراطية واحترام الحقوق والحريات ، واحترام استقلال القضاء .

ومن واجبنا نحن رجال القانون والقضاء والمحاماة أن نحافظ على هذه الأسس وأن نعمقها ونغرسها فى نفوس الأجيال الجديدة من رجال القانون . ولا غرو فى ذلك ، لأن قضية الدولة القانونية لا تنفصل عن فاعلية القانون وقدرة الدولة على ضمان الوسائل القانونية ، وحماية الحقوق والحريات .

وإذا كانت العولمة قد حاولت إخضاع النشاط الاقتصادى داخل الدول لقواعد واحدة ، فإنها فى غمار حركتها نحو هذا التوحيد اعترفت بعجزها أمام الثقافة ، فأصبح الاستثناء الوحيد أمامها هو الثقافة ، وأمام هذه الحقيقة تم التسليم بقضية التنوع الثقافى ، التى سلمت بوجوب احترام تعدد الثقافات ومراعاة الخصوصيات الثقافية وأنماطها المختلفة . وطالما كان القانون وليد المجتمع بخصوصية الثقافة ، التى

(*) كلمة ألقيت فى الجلسة الافتتاحية لمؤتمر تطوير الدراسات القانونية والإعداد المهني لرجال القضاء والمحاماة (٢٦ من أكتوبر سنة ٢٠٠٢) .

لا يجوز للعولمة أن تقتحمها ، فإننا نواجه اليوم تحدياً قانونياً يجب أن نتخطاه ، ويبدو هذا التحدي في تنامي القواعد القانونية الدولية التي تحكم النشاط الوطنى باسم العولمة ، وفي ضرورة احترام الأصالة الثقافية للشعب ، مما يوجب أن يكون للتشريع الوطنى خصوصيته . إن القانون الموحد يفترض وحدة الثقافة ، بينما الثقافات متعددة ويجب أن تعيش معاً .

إن دولة القانون ليست دولة أى قانون ، إنما هى دولة القانون الذى ينبع من ثقافة الدولة وخصوصية احتياجاتها وواقعها الاجتماعى . وهنا تتعرض دولة القانون لموقف صعب فى مجال تحديد قانونها ، فذاتيتها الثقافية تتطلب ملامح خاصة لتشريعها الوطنى ، بينما علاقاتها الدولية قد تفرض عليها التزامات دولية فى إطار العولمة .

فكيف نحمل دولة القانون بخصوصيتها الثقافية ، وفى ذات الوقت نحترم الالتزامات الدولية التى تفرضها العولمة ؟

إن ذلك يتطلب التركيز فى مجال التكوين القانونى على الإحاطة بالاتفاقيات الدولية الشارعة وعلى طبيعة العلاقات التى تربطها بالقوانين الوطنية ، والتأكيد على رجال القانون أن العولمة لن تؤدى إلى تقليص الدور الذى تؤديه القوانين الوطنية وأنه لا يجوز أن تؤدى الاتفاقيات الدولية الشارعة إلى الحد من السلطة التشريعية الوطنية . فما زالت البرلمانات هى صاحبة السلطة التشريعية وتملك سلطاتها التشريعية كاملة ، ولا يجوز أن تتحول إلى مجرد سلطة تتلقى الاتفاقيات والقواعد الدولية لكى تنفذها فى صورة قوانين داخلية . وإنما عليها دور نشط فى وضع القوانين الوطنية وصياغة التشريعات وفقاً لمراحل التنمية فى دولها . فمثلاً إن مبادئ منظمة التجارة العالمية ليست إلا إطاراً تنظيمياً يضع مجموعة معينة من الخيارات أمام الدول وفقاً للقواعد الدولية التى يحددها هذا الإطار . وفى ذات الوقت يجب التسليم بأن التنوع الثقافى لا يعنى تنافر الثقافات أو الصراع فيما بينها ، فلا بد من الحوار الهادئ بينها والذى يلتقى فى نقاط مشتركة تعكس قيماً إنسانية رفيعة يلتقى

ففيها الهدف من القانون تقوى روابط الاتصال بين الشعوب ، ومن خلال هذا التفاعل يمكن الوصول إلى حلول لجميع صور التنازع بين القوانين .

إن الأمن القانوني *Securité Juridique* الذي توفره الأنظمة القانونية الوطنية هو القيمة القانونية الحقيقية في عالم اليوم المتعدد الأطراف ، لأن هذه القيمة توفر للاقتصاد الوطني ما لم يستطع توفيره لا اليوم ولا بالأمس ، وهو الأمن . وهو مايجب أن يوقن بها رجال القانون والقضاء .

هذا الدور الذي يؤديه النظام القانوني الوطني وما يقيمه من أمن قانوني عن طريق سلامة قواعده واستقرارها وحياد قضائه هو الذي يمكن الدول أن تصل إلى المزايا التنافسية وسط عالم يتصف بالأنظمة القانونية التنافسية في مدى ما توفره من أمن و ضمانات لجذب الاستثمارات .

وكل ذلك يقودنا إلى الاهتمام المتزايد بما يجب أن يكون عليه القانون في العصر الجديد من خصائص توفر الثقة المشروعة *Confiance Légitime* لقواعده . ومما يحمده أنه برغم محاولات إيجاد قانون عالمي موحد أو على الأقل إيجاد تنسيق قانوني عالمي ، فإنه لا يوجد نظام قضائي عالمي يفصل في المشكلات القانونية الخاصة ، فما زال القضاء الوطني هو المكلف بتطبيق القانون ، ما لم تتفق الأطراف المعنية على اللجوء إلى التحكيم .

ويمارس القضاء الوطني اختصاصه تحت سيادته الوطنية في حياد واستقلال . ولا شك في أن القضاء لن يسمح بحلول تمس النظام العام للدولة ، وأنه باسم هذا النظام العام يمكن للقاضي أن يفسر القانون على النحو الملائم ، وأن يوائم بينها وبين المشكلات التي تخلق التبادلات في تطبيقات على نحو لا يعرض المستثمرين للخطر . وهكذا يؤدي القانون الوطني دوره المتميز برغم عالمية القواعد الدولية وهو في تحديد ماهية النظام العام الداخلي ، يوجب عليهم بحث هذه الموضوعات .

في ضوء كل هذه المفاهيم يجب مراعاة إعداد أجيال المستقبل من رجال القانون والقضاء والحاماة وهو ما يوجب إيلاء عناية خاصة بالاستعانة بالتكنولوجيا الحديثة

فى تدريس القانون والبحث العلمى المتعلق به ، والاهتمام بتدريس القانون المقارن ، لأن الإحاطة بهذا القانون شرط لازم لإعداد ممارس القانون فى ظل سياق العولة . كما يتعين الاهتمام بتعليم اللغات الأجنبية الحية لأنها السبيل للاطلاع على المعلومات القانونية فى عالم مترابط متشابك .

إن تطوير الدراسات القانونية يعنى تطوير النشاط الإنسانى بجميع مجالاته سياسية كانت أو اقتصادية أو اجتماعية ، لأن القانون هو الذى يحكمها وينظم مسيرتها ، ويضبط إيقاعها ويوازن بين جميع المصالح المحمية ويحمى الحقوق والحريات العامة .

وإذا كانت العولة من التحديات التى تواجه عالم القانون ، فإن اهتزاز معانى الشرعية وتطبيقاتها على المستويات الدولية يمثل جانباً آخر من التحديات . وإذا كان تجار الأسلحة وصانعوها يعملون على تطوير أسلحتهم وابتكار أسلحة الدمار الشامل لتكريس قيم العدوان وتهديد حقوق الإنسان كافة ، فعلىنا نحن رجال القانون أن نعمل على تطوير سلاح أكثر فاعلية ونفوذاً ألا وهو القانون . فهو سلاح البناء وحماية حقوق الإنسان ، وسلاح الشرعية التى تقف أمام العدوان . ويجب أن نثق نحن رجال القانون فى قيمة السلاح الذى نحمله ، فهو الذى يحقق الاستقرار والأمن ، ويوفر الحياة الآمنة للمواطن والوطن ، ويحدد معالم الشرعية الدولية التى تضبط مسيرة المجتمع الدولى ، ويسقط القناع الذى يتخفى وراءه تجار الحروب .

ولهذا ، فإن المطلوب منا فى مقام التكوين القانونى والإعداد المهنى ليس مجرد تعميق الثوابت التى تقوم عليها دراسة القانون ومنها العناية بالمنطق القانونى والمنطق القضائى وتربية الملكة القانونية وروح الاستقلال فى التفكير القانونى ، وإنما يجب أيضاً أن نواجه المتغيرات التى تحيط بالقانون ، وإنما نعمل فوق كل ذلك على تعميق قيم الديمقراطية والشرعية بأسسها السليمة وحقوق الإنسان فى نفوس الأجيال الجديدة من رجال القانون . فعلى أساس هذه القيم سوف يميزون الخطأ من الصواب ، وسوف يدافعون عن حقوق شعوبهم ومواطنيهم ، وسوف يرفعون راية

الشرعية والعدل فى عالم يخشى أن تتكس فيه هذه الراية ، وأن ترتفع مكانها رايات
التسلط والهيمنة والقوة على أنقاض الشرعية وحقوق الإنسان .

وكل ذلك يتطلب فى مقام التكوين القانونى إعطاء اهتمام بمبادئ القانون
الدولى ، وبخاصة القانون الدولى الإنسانى لخلق جيل من رجال القانون يدافعون
عن الشرعية الدولية ويواجهون انتهاكاتها فى عالم سيطرت عليه النزاعات المسلحة
أكثر مما يسيطر عليه مناخ السلام . وفى الوقت ذاته يجب أن تعنى عند دراسة القانون
بغرس ثقافة السلام ، فنعلم مبادئها فى نفوس طلابنا حتى ينشأ جيل جديد ينبذ
العنف ويعمل على بناء جسور السلام .

إن مهمتنا ليست سهلة ، لأنها تحمل على كتفيها الهموم الوطنية والدولية ،
وتتطلب ألا ننسلخ من ذاتيتنا الثقافية ولا أن نتخلى عن مبادئ الشرعية بل نعرفها
جيداً ونعمقها فى نفوس رجال القانون ، حتى لا تذروها رياح العولمة أو تضعفها
نزعات الهيمنة .

المحكمة الجنائية الدولية والتشريعات الوطنية(*)

وكان إقرار مؤتمر روما فى ١٧ من يولية سنة ١٩٩٨ للنظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية أهم حدث قانونى بالغ الدلالة عقب انتهاء الحرب الباردة . فمع نهاية القرن العشرين ، أقر مؤتمر روما النظام الأساسى لهذه المحكمة لكى يمثل انحصارا للفكرة الكلاسيكية لسيادة الدولة كأساس للقانون الدولى . فبهذا النظام الأساسى وضعت الفواصل بين الدولة وبين هؤلاء الذين يعبرون عن إرادتها ، وذلك بالسماح بمحاكمتهم على جميع المستويات ، طالما أن أفعالهم قد أصابت القيم المعترف بها بواسطة المجتمع الدولى بأسره وخالفت القواعد الدولية التى تنبعث منها هذه القيم . وعلى هذا النحو لم تصبح سيادة الدولة هى ذلك الحاجز المنيع الذى يختفى وراءه الحكام الدكتاتوريون ، ويتستر وراءه كبار المجرمين تحت زعم الدفاع عن المصلحة العامة لدولهم . وفى ذات الوقت ، فإنه مع نهاية القرن العشرين ظهر بصيص من الأمل للإنسانية لكى تتخلص أخيرا من أفكار ميكافيللى وفلسفته السياسية التى تضع الوسائل أيا كانت لخدمة الغايات النهائية لكل سياسة من أجل القفز إلى السلطة والاستمرار فيها .

ومن ناحية أخرى ، فقد سجل إقرار النظام الأساسى لهذه المحكمة بعدا أخلاقيا عالميا يجب الالتزام به ، وتبدو الحاجة إلى التمسك به فى ظل ظروف عالمية تحكمت فيها ظواهر العولمة التى تجاوزت أهدافها الاقتصادية لكى تعمل نحو تحقيق أهداف سياسية تفرض على المجتمع الدولى وتخضع لها الدول والشعوب الصغيرة . لقد فرض النظام الأساسى لهذه المحكمة التزاما باحترام قيم أخلاقية وحضارية معينة ،

(*) كلمة أُلقيت أمام الجمعية المصرية للقانون الجنائى .

أصبحت في ذاتها معيار أساسيا لمصادقية الخطاب السياسى الذى يتحدث عن الديمقراطية وحقوق الإنسان . ويفسر الحاجة إلى هذا الالتزام ذلك الدور البارز الذى لعبته مؤسسات المجتمع المدنى والرأى العام العالمى من خلال مختلف المنظمات غير الحكومية التى لعبت دورا مؤثرا فى مؤتمر روما للضغط على الحكومات المشاركة فى المؤتمر للتصويت على النصوص التى تضمنها النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية .

وقد ظهرت الحاجة إلى إنشاء قضاء جنائى دولى منذ معاهدة فرساي سنة ١٩١٩ التى أبرمت فى نهاية الحرب العالمية الأولى . فمنذ هذه المعاهدة وحتى إقرار النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية أنشئت خمس لجان تحقيق دولية خاصة^(١) . وأربع محاكم جنائية دولية^(٢) .

وازداد الإلحاح نحو إنشاء قضاء جنائى دولى لمواجهة بعض الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان التى تمت عقب انتهاء الحرب الباردة . وقد تمثلت أخطر هذه الانتهاكات فى الإبادة الجماعية للسكان تحت دعوى التطهير العرقى ، الأمر الذى هز الضمير العالمى وأشعره بأهمية الربط بين كل من حماية حقوق الإنسان وإقامة السلام وتحقيق العدالة .

فمنذ أقر مؤتمر الأمم المتحدة لحقوق الإنسان فى طهران سنة ١٩٦٨ إدراج اتفاقات جنيف بشأن القانون الدولى الإنسانى فى قائمة وثائق حماية حقوق الإنسان ، اعتبرت الأمم المتحدة أن احترام القانون الدولى الإنسانى هو أحد العوامل التى

(١) لجنة عام ١٩١٩ لتحديد مسئوليات مبتدئى الحرب العالمية الأولى وتنفيذ العقوبات ، ولجنة الأمم المتحدة لجرائم الحرب عام ١٩٤٣ ، ولجنة الشرق الأقصى فى ديسمبر سنة ١٩٤٥ ، التى أصدرت قرارها بشأن القبض على المتهمين والمحاكمة وتنفيذ العقوبات على مجرمى الحرب فى الشرق الأقصى ، ولجنة الخبراء المنشأة بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٧٨٠ لسنة ١٩٩٣ للتقصى عن جرائم الحرب فى يوغسلافيا السابقة ، ولجنة الخبراء المنشأة بموجب قرار مجلس الأمن فى يوليو ١٩٩٤ للتحقيق فى الانتهاكات الخطيرة للقانون الدولى الإنسانى والتى ارتكبت فى أثناء الحرب الأهلية فى رواندا .

(٢) المحكمة العسكرية الدولية فى نورمبرج عام ١٩٤٥ ، والمحكمة العسكرية الدولية للشرق الأقصى فى طوكيو لعام ١٩٤٦ ، والمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة لعام ١٩٩٣ ، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا لعام ١٩٩٤ .

تتحكم فى حفظ السلام ، وأن انتهاك هذا السلام يدخل فى اختصاص مجلس الأمن فى الحالات الصارخة لانتهاك القانون الدولى الإنسانى .

وقد استند مجلس الأمن إلى ذلك لكى ينشئ محكمتين دوليتين إحداهما فى يوغسلافيا السابقة سنة ١٩٩٣ والأخرى فى رواندا سنة ١٩٩٤ اعتمادا على سلطته السياسية طبقا للفصل السابع لميثاق الأمم المتحدة . واعتمد قرار إنشاء المحكمتين على تحقيق السلام ومنع الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولى الإنسانى .

وعلى الرغم من الأسانيد المبررة لإنشاء هاتين المحكمتين ، إلا أن الحاجة كانت ملحة للخروج من الشرعية الانتقائية التى يعتمد عليها فى إنشاء محكمة جنائية دولية لمحاكمة مرتكبى الجرائم الدولية ، للأخذ بشرعية واحدة عامة مجردة تتجنب الخضوع للأهواء السياسية فى مجلس الأمن ، وتواجه كافة انتهاكات القانون الدولى الإنسانى بغير تمييز . لهذا كان إقرار مؤتمر روما سنة ١٩٩٨ للنظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية إيذانا بالخروج من المأزق السياسى للشرعية الانتقائية ، وإفلاتا من حاجز سيادة الدولة الذى كان يتستر وراءه المسئولون عن سياساتها والذين يرتكبون الجرائم باسمها وأمام الانتهاكات المستمرة للقانون الدولى الإنسانى فى فلسطين المحتلة ، وفى أماكن كثيرة من العالم يتجه الأمل نحو محكمة جنائية دولية دائمة تستند إلى الشرعية الدولية القائمة على مبادئ العدل والمساواة لا مبادئ التحكم والانتقاء .

ولقد خصصت الجمعية المصرية للقانون الجنائى هذا المؤتمر لبحث علاقة المحكمة الجنائية الدولية بالتشريعات الوطنية ، ونظرا للارتباط الوثيق بين هذه المحكمة وتحديد الجرائم الدولية التى تدخل فى اختصاص هذه المحكمة ، فإن بحث هذه العلاقة يقتضى تحديد علاقة كل من قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية الوطنى بهذه المحكمة .

ويتوقف مفتاح هذا البحث ابتداء على تحديد ما إذا كان اختصاص المحكمة الجنائية الدولية يعد موازيا لاختصاص القضاء الجنائى الوطنى أو مكملا له . لقد أخذ النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية بمبدأ الاختصاص المكمل للقضاء

الوطني، فنصت ديباجة هذا النظام على أن المحكمة الجنائية الدولية المنشأة بموجب هذا النظام الأساسي ستكون مكتملة للاختصاصات القضائية الوطنية. كما نصت هذه الديباجة على أن أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره يجب ألا تمر دون عقاب، وأنه يجب ضمان مقاضاة مرتكبيها على نحو فعال من خلال تدابير تتخذ على الصعيد الوطني، وكذلك من خلال تعزيز التعاون الدولي. كما نصت المادة الأولى من النظام الأساسي للمحكمة على أن تكون المحكمة مكتملة للاختصاصات القضائية الجنائية الوطنية. كما نصت المادة ١٧ من هذا النظام الأساسي على أن تقرر المحكمة الجنائية الدولية عدم قبول الدعوى إذا مارست الدولة اختصاصها القضائي الوطني وفقاً لضوابط معينة^(١).

(١) نصت المادة ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أنه:

- ١ - مع مراعاة الفقرة ١٠ من الديباجة والمادة ١، تقرر المحكمة أن الدعوى غير مقبولة في حالة ما:
 - (أ) إذا كانت تجري التحقيق أو المقاضاة في الدعوى دولة لها اختصاص عليها، ما لم تكن الدولة حقا غير راغبة في الاطلاع بالتحقيق أو المقاضاة أو غير قادرة على ذلك.
 - (ب) إذا كانت قد أجرت التحقيق في الدعوى دولة لها اختصاص عليها وقررت الدولة عدم مقاضاة الشخص المعني، ما لم يكن القرار ناتجا عن عدم رغبة الدولة أو عدم قدرتها حقا على المقاضاة.
 - (ج) إذا كان الشخص المعني قد سبق أن حوكم على السلوك موضوع الشكوى، ولا يكون من الجائز للمحكمة إجراء محاكمته طبقاً للفقرة ٣ من المادة ٢٠.
 - (د) إذا لم تكن الدعوى على درجة كافية من الخطورة تبرر اتخاذ المحكمة إجراء آخر.
- ٢ - لتحديد عدم الرغبة في دعوى معينة، تنظر المحكمة في مدى توافر واحد أو أكثر من الأمور التالية، حسب الحالة، مع مراعاة أصول المحاكمات التي يعترف بها القانون الدولي:
 - (أ) جرى الاضطلاع بالتدابير أو يجري الاضطلاع بها أو جرى اتخاذ القرار الوطني بفرض حماية الشخص المعني من المسؤولية الجنائية عن جرائم داخلية في اختصاص المحكمة على النحو المشار إليه في المادة ٥.
 - (ب) حدث تأخير لا مبرر له في التدابير بما يتعارض في هذه الظروف مع نية تقديم الشخص المعني للعدالة.
 - (ج) لم تباشر التدابير أو لا تجري مباشرتها بشكل مستقل أو نزيه أو بوشرت أو تجري مباشرتها على نحو لا يتفق في هذه الظروف مع نية تقديم الشخص المعني للعدالة.
- ٣ - لتحديد عدم القدرة في دعوى معينة، تنظر المحكمة فيما إذا كانت الدولة غير قادرة، بسبب انهيار كلي أو جوهري لنظامها القضائي الوطني أو بسبب عدم توافره، على إحضار المتهم أو الحصول على الأدلة والشهادة الضرورية أو غير قادرة لسبب آخر على الاضطلاع بإجراءاتها.

ووفقاً لما تقدم، فإنه وفقاً لمبدأ الاختصاص المكمل للمحكمة الجنائية الدولية تكون للمحاكم الوطنية الأولوية في هذا الاختصاص وفقاً للحدود التي حددتها المادتان ١٧ و ٢٧/٢ من النظام الأساسي لهذه المحكمة.

هذا بخلاف الحال، بالنسبة إلى النظام الأساسي لكل من المحكمتين الجنائيتين الدوليتين اللتين أنشأهما مجلس الأمن الخاصتين بمحاكمة مرتكبي جرائم انتهاك القانون الدولي الإنساني في كل من يوغسلافيا السابقة ورواندا، فقد أعطى الأولوية للمحكمة الجنائية الدولية على المحكمة الوطنية، على أساس الاختصاص الموازي لكل من المحكمة الوطنية والمحكمة الجنائية الدولية في كل من يوغسلافيا السابقة ورواندا. وفقاً لهذا الأساس يجوز للمحكمة الجنائية الدولية أن تطلب في أي وقت من المحكمة الوطنية أن تتخلى عن اختصاصها لمصلحتها.

واتساقاً مع مبدأ التكامل بين اختصاص القضاء الجنائي الوطني واختصاص المحكمة الجنائية الدولية المنشأ وفقاً لمؤتمر روما سنة ١٩٩٨ تأكد في النظام الأساسي لهذه المحكمة مبدأ عدم جواز إعادة محاكمة المتهم أمامها عن سلوك سبق أن حوكم عنه أمام محكمة وطنية [المادتان ١٧ (ج) و ٢٠/٢]^(١) هذا بخلاف الحال بالنسبة إلى مبدأ أولوية اختصاص المحكمة الجنائية الدولية في كل من يوغسلافيا السابقة ورواندا، فقد أدى إلى تطبيق مبدأ عدم جواز إعادة محاكمة المتهم عن سلوك واحد بشرط أن يكون قد حوكم لأول مرة أمام المحكمة الجنائية الدولية، وعدم تطبيق هذا المبدأ إذا حوكم لأول مرة أمام محكمة وطنية إلا بشروط معينة.

= ونصت المادة ٢٧/٢ من النظام الأساسي لهذه المحكمة على أنه لا تحول الحصانات أو القواعد الإجرائية الخاصة التي قد ترتبط بالصفة الرسمية للشخص، سواء كانت في إطار القوانين الوطنية أو إندولية، دون ممارسة المحكمة اختصاصها على هذا الشخص.

(١) نصت المادة ٢٠/٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أن الشخص الذي يكون قد حوكم أمام محكمة أخرى عن سلوك يكون محظوراً أيضاً بموجب المادة ٦ أو المادة ٧ أو المادة ٨ لا يجوز محاكمته أمام المحكمة فيما يتعلق بنفس السلوك إذا كانت التدابير في المحكمة الأخرى: (أ) قد اتخذت لغرض حماية الشخص المعنى من المسؤولية الجنائية عن جرائم تدخل في اختصاص المحكمة.

(ب) لم تجر بصورة تتسم بالاستقلال أو النزاهة وفقاً لأصول المحاكمات المعترف بها بموجب القانون الدولي. أو جرت، في هذه الظروف، على نحو لا يتسق مع النية إلى تقديم الشخص المعنى للعادلة.

ولا بد أن نشير إلى أنه وفقاً لمبدأ تكامل اختصاص المحكمة الجنائية الدولية مع اختصاص القضاء الوطنى فإن الأصل فى الاختصاص بالتجريم والعقاب والمحاكمة الجنائية يكون لكل من التشريع وللقضاء الوطنى ، وبذلك يتأكد مبدأ السيادة الوطنية فى مجالى التشريع والقضاء .

على أنه إذا نظرنا إلى الجرائم التى تدخل فى اختصاص المحكمة الجنائية، نجد أن المادة الخامسة قد حددتها فى أربعة أنواع من الجرائم : هى جريمة الإبادة الجماعية (genocide) والجرائم ضد الإنسانية ، وجرائم الحرب ، وجريمة العدوان .

وبالنسبة إلى جريمة الإبادة الجماعية فقد عرفتھا اتفاقية الأمم المتحدة فى ٩ من ديسمبر سنة ١٩٤٨ الخاصة بمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها .

أما الجرائم ضد الإنسانية فقد نص عليها لأول مرة النظام الأساسى للمحكمة العسكرية الدولية فى نورمبرج المنشأة فى ٨ من أغسطس سنة ١٩٤٥ ، وجاء ذكرها فى النظام الأساسى للمحكمة العسكرية للشرق الأقصى فى طوكيو المنشأة فى ١٩ من يناير سنة ١٩٤٦ ثم ورد ذكرها فى النظام الأساسى لكل من المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة ١٩٩٣ والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا ١٩٩٤ . وقد خلط جانب من القضاء الوطنى والدولى بين جريمة الإبادة الجماعية «génocide» أو جرائم الحرب ، وبين جرائم الاعتداء على الإنسانية . كما لوحظ أن قانون العقوبات الفرنسى الجديد [المواد ٢١١ - ١ (أ) إلى ٢١٣ - ٥] ادخل فكرة الإبادة الجماعية فى قائمة الجرائم ضد الإنسانية . هذا بينما عنى القانون الدولى بالتمييز بين كل من هذه الأفكار القانونية . فقد قضت جريمة الإبادة الجماعية وفقاً لاتفاقية ٩ من ديسمبر سنة ١٩٤٨ لتمييزها عن الجرائم ضد الإنسانية . وبالنسبة إلى جرائم الحرب فإنها تتمثل فى مخالفة قوانين وأعراف الحرب المقننة فى اتفاقيات لاهاى وجنيف . وقد عنى واضعو اتفاقية لندن التى أنشأت المحكمة العسكرية الدولية فى نورمبرج بإيضاح أن المقصود بجرائم الاعتداء ضد الإنسانية تجاوز نطاق جرائم الحرب لملاحقة مرتكبى أفعال بالغة الجسامه تخرج عن تعريف هذا النوع من الجرائم ، وبوجه خاص الأفعال التى ارتكبها الألمان النازيون ضد السكان الألمان أو مواطنى

الحلفاء، دون اشتراط ارتكاب هذه الأفعال خلال نزاع مسلح. وقد عيّنت المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة في حكم لها صدر في ٢٠ من نوفمبر سنة ١٩٩٦ في قضية Erdemovic، بالإشارة إلى أن هذه الجرائم لا تمس مصالح دولة واحدة وإنما تؤذى الضمير العالمي. وإذا تأملنا في الأساس القانوني للجرائم ضد الإنسانية نجد أنه يعتمد على قواعد هي خليط بين الدولية والوطنية، وأن بعضها مصدره اتفاقية Conventionnelle وأن بعضها الآخر مصدره عرفي Coutumière وأحيانا قضائي Jurisprudentielle، وغالبا فقهي Doctrinales. وفي ضوء هذا الأساس القانوني تطلب النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في مادته السابعة لكي تعتبر الجريمة ضد الإنسانية أن ترتكب أفعالها^(١) في إطار هجوم واسع النطاق أو منهجي موجه ضد أية مجموعة من السكان المدنيين، وعن علم بالهجوم.

أما جرائم الحرب فقد نصت المادة الثامنة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أنها تعنى:

-
- (١) وهي:
- (أ) القتل العمد.
 - (ب) الإبادة.
 - (ج) الاسترقاق.
 - (د) إبعاد السكان أو النقل القسري للسكان.
 - (هـ) السجن أو الحرمان الشديد على أى نحو آخر من الحرية البدنية بما يخالف القواعد الأساسية للقانون الدولي.
 - (و) التعذيب.
 - (ز) الاغتصاب أو الاستعباد الجنسي، أو الإكراه على البغاء أو الحمل القسري، أو التعقيم القسري، أو أى شكل آخر من أشكال العنف الجنسي على مثل هذه الدرجة من الخطورة.
 - (ح) اضطهاد أية جماعة محددة أو مجموع محدد من السكان لأسباب سياسية أو عرقية أو قومية أو إثنية أو ثقافية أو دينية، أو متعلقة بنوع الجنس على النحو المعروف في الفقرة (٣)، أو لأسباب أخرى من المسلم عالميا بأن القانون الدولي لا يجيزها، وذلك فيما يتصل بأى فعل مشار إليه في هذه الفقرة أو بأية جريمة تدخل في اختصاص المحكمة.
 - (ط) الاختفاء القسري للأشخاص.
 - (ي) جريمة الفصل العنصري.
 - (ك) الأفعال اللا إنسانية الأخرى ذات الطابع المماثل التي تتسبب عمدا في معاناة شديدة، أو في أذى خطير يلحق بالجسم أو بالصحة العقلية أو البدنية.

(أ) الانتهاكات الجسيمة لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ من أغسطس ١٩٤٩^(١)، ضد الأشخاص أو الممتلكات الذين تحميهم اتفاقية جنيف ذات الصلة.

(ب) الانتهاكات الخطيرة للقوانين والأعراف السارية على المنازعات الدولية المسلحة، في النطاق الثابت للقانون الدولي^(٢).

(١) وذلك عن الأفعال التالية:

- ١ - القتل العمد.
- ٢ - التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية، بما في ذلك إجراء تجارب بيولوجية.
- ٣ - تعمد إحداث معاناة شديدة أو إلحاق أذى خطير بالجسم أو بالصحة.
- ٤ - إلحاق تدمير واسع النطاق بالممتلكات والاستيلاء عليها دون أن تكون هناك ضرورة عسكرية تبرر ذلك وبالمخالفة للقانون وبطريقة عابثة.
- ٥ - إرغام أى أسير حرب، أو أى شخص آخر مشمول بالحماية على الخدمة فى صفوف قوات دولية معادية.
- ٦ - تعمد حرمان أى أسير حرب أو أى شخص آخر مشمول بالحماية من حقه فى أن يحاكم محاكمة عادلة ونظامية.
- ٧ - الإبعاد أو النقل غير المشروعين أو الحبس غير المشروع.
- ٨ - أخذ رهائن.

(٢) وذلك بالنسبة لأى فعل من الأفعال التالية:

- ١ - تعمد توجيه هجمات ضد السكان المدنيين بصفتهم هذه أو ضد أفراد مدنيين لا يشاركون مباشرة فى الأعمال الحربية.
- ٢ - تعمد توجيه هجمات ضد مواقع مدنية، أى المواقع التى لا تشكل أهدافا عسكرية.
- ٣ - تعمد شن هجمات ضد موظفين مستخدمين أو منشآت أو مواد أو وحدات أو مركبات مستخدمة فى مهمة من مهام المساعدة الإنسانية أو حفظ السلام عملا بميثاق الأمم المتحدة ما داموا يستحقون الحماية التى توفر للمدنيين أو للمواقع المدنية بموجب قانون المنازعات المسلحة.
- ٤ - تعمد شن هجوم مع العلم بأن هذا الهجوم سيسفر عن خسائر تبعية فى الأرواح أو عن إصابات بين المدنيين أو عن إلحاق أضرار مدنية، أو عن إحداث ضرر واسع النطاق وطويل الأجل وشديد للبيئة الطبيعية يكون إفراطا واضحا بالقياس إلى مجمل المكاسب العسكرية المتوقعة الملموسة المباشرة.
- ٥ - مهاجمة أو قصف المدن أو القرى أو المساكن أو المباني العزلاء التى لا تكون أهدافا عسكرية، بأية وسيلة كانت.
- ٦ - قتل أو جرح مقاتل استسلم مختارا، يكون قد ألقى سلاحه أو لم تعد لديه وسيلة للدفاع.
- ٧ - إساءة استعمال علم الهدنة أو علم العدو أو شارته العسكرية وزيه العسكرى، أو علم الأمم المتحدة أو شارتها وأزيائها العسكرية، وكذلك الشعارات المميزة لاتفاقيات جنيف مما يسفر عن موت الأفراد أو إلحاق إصابات بالغة بهم.
- ٨ - قيام دولة الاحتلال، على نحو مباشر أو غير مباشر، بنقل أجزاء من سكانها المدنيين إلى الأراضى =

- = التى تحتلها، أو إبعاد أو نقل كل سكان الأراضى المحتلة أو أجزاء منهم داخل هذه الأرض أو خارجها.
- ٩ - تعتمد توجيه هجمات ضد المباني المخصصة للأغراض الدينية أو التعليمية أو الفنية أو العلمية أو الخيرية، والآثار التاريخية، والمستشفيات وأماكن تجمع المرضى والجرحى، شريطة ألا تكون أهدافا عسكرية.
- ١٠ - اختصاص الأشخاص الموجودين تحت سلطة طرف معاد للتشويه البدنى أو لآى نوع من التجارب الطبية أو العلمية التى لا تبررها المعالجة الطبية أو معالجة الأسنان أو المعالجة فى المستشفى للشخص المعنى والتى لا تجرى لصالحه وتسبب فى وفاة ذلك الشخص أو أولئك الأشخاص أو فى تعريض صحتهم لخطر شديد.
- ١١ - قتل أفراد متمين إلى دولة معادية أو جيش معاد أو إصابتهم غدرا.
- ١٢ - إعلان أنه لن يبقى أحد على قيد الحياة.
- ١٣ - تدمير ممتلكات العدو أو الاستيلاء عليها ما لم يكن هذا التدبير أو الاستيلاء مما تختمه ضرورات الحرب.
- ١٤ - إعلان أن حقوق ودعاوى رعايا الطرف المعادى ملغاة أو معلقة، أو لن تكون مقبولة فى أية محكمة.
- ١٥ - إجبار رعايا الطرف المعادى على الاشتراك فى عمليات حربية موجهة ضد بلدهم، حتى وإن كانوا قبل نشوب الحرب فى خدمة الدولة المحاربة.
- ١٦ - نهب أى بلدة أو مكان حتى وإن تم الاستيلاء عليه عنوة.
- ١٧ - استخدام السموم أو الأسلحة المسممة.
- ١٨ - استخدام الغازات الخائفة أو السامة أو غيرها من الغازات وجميع ما فى حكمها من السوائل أو المواد أو الأجهزة.
- ١٩ - استخدام الرصاصات التى تتمدد أو تسطح بسهولة فى الجسم البشرى، مثل الرصاصات ذات الأغلفة الصلبة التى لا تغطى كامل جسم الرصاصة أو الرصاصات المحرز الغلاف.
- ٢٠ - استخدام أسلحة أو قذائف أو مواد أو أساليب حربية تسبب بطبيعتها أضرارا زائدة أو ألما لا لزوم لها أو تكون عشوائية بطبيعتها بالمخالفة للقانون الدولى للمنازعات المسلحة، بشرط أن تكون هذه الأسلحة والقذائف والمواد والأساليب الحربية موضع حظر شامل وأن تدرج فى مرفق للنظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية.
- ٢١ - الاعتداء على كرامة الشخص، وبخاصة المعاملة المهينة والحاطة بالكرامة.
- ٢٢ - الاغتصاب أو الاستعباد الجنسى أو الإكراه على البغاء أو الحمل القسرى على النحو المعروف فى الفقرة ٢ (و) من المادة ٧ من النظام الأساسى للمحكمة، أو التعقيم القسرى، أو أى شكل آخر من أشكال العنف الجنسى يشكل أيضا انتهاكا خطيرا لاتفاقيات جنيف.
- ٢٣ - استغلال وجود شخص مدنى أو أشخاص آخرين متمتعين بحماية لإضفاء الحصانة على العمليات العسكرية على نطاق أو مناطق أو قوات عسكرية معينة.
- ٢٤ - تعتمد توجيه هجمات ضد المباني والمواد والوحدات الطبية ووسائل النقل والأفراد من مستعملى الشعارات المميزة المبينة فى اتفاقيات جنيف طبقا للقانون الدولى.
- ٢٥ - تعتمد تجويع المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب بحرمانهم من المواد التى لا غنى عنها لبقائهم بما فى ذلك تعتمد عرقلة الإمدادات العوثية على النحو المنصوص عليه فى اتفاقيات جنيف.
- =

(ج) فى حالة وقوع نزاع مسلح غير ذى طابع دولى ، الانتهاكات الجسيمة للمادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع المؤرخة ١٢ أغسطس ١٩٤٩^(١).

(د) لا تنطبق المنازعات المسلحة غير ذات الطابع الدولى على حالات الاضطرابات والتوترات الداخلية مثل أعمال الشغب أو أعمال العنف المنفردة أو المتقطعة وغيرها من الأعمال ذات الطبيعة المماثلة.

(هـ) الانتهاكات الخطيرة الأخرى للقوانين والأعراف السارية على المنازعات المسلحة غير ذات الطابع الدولى ، فى النطاق الثابت للقانون الدولى^(٢).

= ٢٦ - تجنيد الأطفال دون الخامسة عشرة من العمر إلزاميا أو طوعيا فى القوات المسلحة الوطنية أو استخدامهم للمشاركة فعليا فى الأعمال الحربية.

(١) وهى أى من نوع الأفعال المرتكبة ضد أشخاص غير مشتركين اشتراكا فعليا فى الأعمال الحربية، بما فى ذلك أفراد القوات المسلحة الذين ألقوا سلاحهم، وأولئك الذين أصبحوا عاجزين عن القتال بسبب المرض والإصابة أو الاحتجاز لأى سبب آخر:

١ - استعمال العنف ضد الحياة والأشخاص، وبخاصة القتل بجميع أنواعه، والتشويه، والمعاملة القاسية، والتعذيب.

٢ - الاعتداء على كرامة الشخص، وبخاصة المعاملة المهينة والحاطة بالكرامة.

٣ - أخذ الرهائن.

٤ - إصدار أحكام وتنفيذ إعدامات دون وجود حكم سابق صادر عن محكمة مشكلة تشكيلا نظاميا تكفل جميع الضمانات القضائية المعترف عموما بأنه لا غنى عنه.

(٢) وتتكون من أى من الأفعال التالية:

١ - تعمد توجيه هجمات ضد السكان المدنيين بصفتهن هذه أو ضد أفراد مدنيين لا يشاركون مباشرة فى الأعمال الحربية.

٢ - تعمد توجيه هجمات ضد المباني والمواد والوحدات الطبية ووسائل النقل والأفراد من مستعملى الشعارات المميزة الميئة فى اتفاقيات جنيف طبقا للقانون الدولى.

٣ - تعمد شن هجمات ضد موظفين مستخدمين أو منشآت أو مواد أو وحدات أو مركبات مستخدمة فى مهمة من مهام المساعدة الإنسانية أو حفظ السلام عملا بميثاق الأمم المتحدة ما داموا يستحقون الحماية التى توفر للمدنيين أو للمواقع المدنية بموجب قانون المنازعات المسلحة.

٤ - تعمد توجيه هجمات ضد المباني المخصصة للأغراض الدينية أو التعليمية أو الفنية أو العلمية أو الخيرية، والأثار التاريخية، والمستشفيات وأماكن تجمع المرضى والجرحى، شريطة ألا تكون أهدافا عسكرية.

٥ - نهب أى بلدة أو مكان حتى وإن تم الاستيلاء عليه عنوة.

٦ - الاغتصاب أو الاستعباد الجنسى أو الإكراه على البغاء أو العمل القسرى على النحو المعرف فى الفقرة ٢(و) من المادة ٧ من النظام الأساسى، أو التعقيم القسرى، أو أى شكل آخر من أشكال العنف الجنسى يشكل انتهاكا خطيرا لاتفاقيات جنيف.

(و) لا تنطبق الفقرة (هـ) السابقة على حالات الاضطرابات التوترات الداخلية، مثل أعمال الشغب أو أعمال العنف المنفردة أو المتقطعة أو غيرها من الأعمال ذات الطبيعة المماثلة، وتنطبق على المنازعات المسلحة التي تقع في إقليم دولة عندما يوجد صراع مسلح متداول الأجل بين السلطات الحكومية وجماعات مسلحة منظمة أو فيما بين الجماعات.

وقد تميز النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في تحديده لجرائم الحرب عن كل من المحكمة الجنائية الدولية في يوغسلافيا السابقة وفي رواندا، فبينما اقتصرَت المحكمة الأولى على ما تضمنته اتفاقيات جنيف مع استبعاد ما أضافه البروتوكول الأول، فإن المحكمة الثانية تضمنت مخالفة المادة الثالثة المشتركة في اتفاقيات جنيف والنصوص الأساسية في البروتوكول الثاني. وبينما عني النظام الأساسي في كل من هاتين المحكمتين بدعم مبادئ القانون الدولي، فقد عني كذلك النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بهذا المعنى، إذ نص في المادة العاشرة منه على أنه ليس في هذا الباب ما يفسر على أنه يقيد أو يمس بأي شكل من الأشكال قواعد القانون الدولي القائمة أو المتطورة المتعلقة بأغراض أخرى غير هذا النظام الأساسي.

أما بالنسبة للجريمة الرابعة وهي جريمة العدوان، فلم يتضمن النظام الأساسي

= ٧- تجنيد الأطفال دون الخامسة عشرة من العمر إلزامياً أو تطوعياً في القوات المسلحة، أو في جماعات مسلحة أو استخدامهم للمشاركة فعلياً في الأعمال الحربية.

٨- إصدار أوامر بتشريد السكان المدنيين لأسباب تتصل بالنزاع، ما لم يكن ذلك بداع من أمن المدنيين المعنيين أو لأسباب عسكرية ملحة.

٩- قتل أهل المقاتلين من العدو أو إصابته غدراً.

١٠- إعلان أنه لن يبقى أحد على قيد الحياة.

١١- إخضاع الأشخاص الموجودين تحت سلطة طرف آخر في النزاع للتشويه البدني أو لأي نوع من التجارب الطبية أو العلمية التي لا تبررها المعالجة في المستشفى للشخص المعنى والتي لا تجري لصالحه وتسبب في وفاة ذلك الشخص أو أولئك الأشخاص أو في تعريض صحتهم لخطر شديد.

١٢- تدمير ممتلكات العدو أو الاستيلاء عليها ما لم يكن هذا التدمير أو الاستيلاء مما تقتضيه ضرورة الحرب.

للمحكمة الجنائية الدولية تعريفا لها، ونصت الفقرة الثانية من المادة الخامسة منه على أن تمارس المحكمة الاختصاص على هذه الجريمة متى اعتمد حكم يعرف جريمة العدوان ويضع الشروط التي بموجبها تمارس المحكمة اختصاصها فيما يتعلق بهذه الجريمة، وإنه يجب أن يكون هذا الحكم متسقا مع الأحكام ذات الصلة من ميثاق الأمم المتحدة. وطبقا للمادتين ١٢١، ١٢٣ من النظام الأساسي لهذه المحكمة يتوقف اعتماد حكم يعرف جريمة العدوان على موافقة جمعية الدول الأطراف في اتفاقية إنشاء هذه المحكمة، سواء بالإجماع أو بأغلبية ثلثي أعضائها. ولا يصبح هذا التعريف قابلا للتطبيق إلا بالنسبة للدول الأطراف التي وافقت عليه أو الدول الأطراف التي توافق على التصديق على التعديل بعد عام من إيداع مستندات التصديق.

ولقد فرض النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على كل دولة أن تتخذ تدابير على الصعيد الوطني لمحاكمة مرتكبي الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام، بل نص على واجب كل دولة في ممارسة ولايتها القضائية الجنائية على أولئك المسؤولين عن ارتكاب جرائم دولية - وتأكد ذلك بمبدأ الاختصاص التكميلي لهذه المحكمة لاختصاص القضاء الجنائي الوطني. هذا بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة ٨٨ من النظام الأساسي للمحكمة من أن تكفل الدول الأطراف إتاحة التدابير اللازمة بموجب قوانينها الوطنية لتحقيق جميع أشكال التعاون الدولي مع المحكمة. وعلى هذا النحو تلتزم الدولة في تشريعاتها الوطنية بتجريم كل الأفعال التي تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية حتى تمارس ولايتها القضائية الأصلية على هذه الأفعال، وحتى تستطيع الامتثال لأشكال التعاون الدولي بشأن هذه الجرائم.

ولا يكفي في هذا الصدد تصديق الدولة على الاتفاقيات التي يمثل انتهاكها بعض صور جريمة الإبادة الجماعية أو جرائم الاعتداء على الإنسانية أو جرائم الحرب، ما لم يتضمن التشريع الوطني في حد ذاته تحديدا كافيا للجرائم والعقوبات

المرتبة على مخالفة هذه الاتفاقيات ، لأنها فى حد ذاتها لا تكفل تحديد الجرائم والعقوبات تحديدا كافيا وفقا لما يتطلبه احترام مبدأ الشرعية الجنائية . وفى ذات الوقت لا يكفى تصديق الدولة على اتفاقية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية ونظامها الأساسى حتى ينعقد الاختصاص للقضاء الجنائى الوطنى بالنسبة إلى ما تضمنه هذا النظام الأساسى من جرائم وعقوبات ، لأنه وإن كان هذا التصديق يجعلها فى قوة القانون وجزءا من النظام القانونى الداخلى ، إلا أن الجرائم والعقوبات المنصوص عليها فى هذا النظام الأساسى لا تنفصل ولا يتجزأ عن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية . فالتجريم والعقاب المنصوص عليه فى هذا النظام الأساسى لا ينطبق إلا إذا قضت به المحكمة الجنائية الدولية ، فهذا النظام الأساسى كيان متكامل يجمع بين بعدين أحدهما عقابى ويتناول تحديد الجرائم والعقوبات ، والآخر إجرامى يحدد قواعد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية . ومن هنا فلا يمكن اعتبار البعد العقابى للنظام الأساسى جزءا لا يتجزأ من التشريع الوطنى يغنى بذاته عن إصدار تشريع وطنى يعاقب على ما يتضمنه من جرائم . فهذا البعد العقابى لا يرى إلا من خلال اختصاص المحكمة الجنائية الدولية بمحاكمة ما تضمنه من جرائم وتقرير ما نص عليه من عقوبات بشأنها .

ويثور البحث حول منهج التشريع الوطنى للوفاء بالتزامه الدولى بشأن تجريم الأفعال التى تضمنها النظام الأساسى للمحكمة الجنائية ، حتى يفوز القضاء الوطنى بأولويته فى محاكمة مرتكبى هذه الأفعال . فلا شك فى أن التشريع الوطنى ملتزم بمراعاة أمرين :

أولهما : الالتزامات الدولية التى تقع على الدولة بحكم تصديقها على اتفاقية إنشاء المحكمة وغيرها من الاتفاقيات الدولية التى أحال إليها نظامها الأساسى .
ثانيهما : احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) بوصفه مبدأ دستوريا .

ويمكن للتشريع الوطنى للوفاء بهذا الالتزام أن يلجأ إلى أحد أسلوبيين :

الأول : وهو ما يسمى «بالتكيف بالإدماج» «Adaptation par incorporation» .

والثاني : هو ما يسمى «بالتكيف بالإحالة» «Adaptation par référence» .

ووفقا للأسلوب الأول ، فإن السلطة التشريعية الوطنية تتبنى تعريف الجريمة الدولية الذى أوردته الاتفاقية الدولية فى نص فى التشريع الوطنى ، وتدمجه فى بنيانه التشريعى فى هذه الحالة يكون هذا النص هو مصدر التجريم والعقاب ، ويكون أساسا لمباشرة الإجراءات الجنائية بواسطة السلطة القضائية الوطنية ، مثال ذلك ، فى فرنسا القانون الصادر فى أول يولية سنة ١٩٧٢ بتجريم بعض حالات التمييز العنصرى المبنية على اعتبارات عنصرية ، هى فى حقيقتها مستوحاة من اتفاقية سنة ١٩٦٥ بشأن إلغاء التمييز العنصرى . وكذلك الشأن بالنسبة للمادة ١/٤٤٢ من قانون العقوبات الفرنسى القديم حول العلامات النقدية الفرنسية والأجنبية كنتيجة للانضمام إلى اتفاقية جنيف الصادرة فى ١٢ من أبريل سنة ١٩٢٩ حول تزييف النقود . فى مثل هذه الحالات لا يكون الطابع الدولى سنة ١٩٢٩ حول تزييف النقود . فى مثل هذه الحالات لا يكون الطابع الدولى للجريمة محل اعتبار فى التجريم والعقاب ، وإنما يستند ذلك فقط إلى التشريع الوطنى .

أما الأسلوب الثانى ، فيتمثل فى أن تحيل السلطة التشريعية الوطنية بنص صريح للنصوص الدولية المحددة للجرائم والعقوبات . مثال ذلك فى فرنسا ، القانون الفرنسى الصادر فى ٥ من يولية سنة ١٩٨٣ بشأن المعاقبة على تلويث البحار بواسطة السفن ، فقد أحال بعبارات صريحة إلى المادة الثالثة من اتفاقية لندن الصادرة فى ١٢ من مايو سنة ١٩٥٤ . وقد أصدرت بريطانيا قانونا خاصا بهذه الإحالة عندما عاقبت على الجرائم الجسيمة المنصوص عليها فى اتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ بقانون اتفاقيات جنيف الصادر سنة ١٩٥٧ . وكذل الحال فعلت السويد حين خصصت فصلا خاصا فى قانون العقوبات للنص على الجرائم الدولية ، فإذا لم يتكيف التشريع الوطنى فى التجريم والعقاب مع أحد الأسلوبين السابقين احتراما لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ، امتنع على المحكمة الاستناد فى الإدانة إلى التعريفات الواردة فى الاتفاقيات الدولية .

ولهذا السبب انتقد الفقه الفرنسى حكما لمحكمة النقض الفرنسية فى ٩ مارس سنة ١٩٩٢ استند فى الإدانة عن إحدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون الصحة العامة إلى أنه يمكن عند ورود نقص فى التشريع الوطنى حول تعريف عنصر من عناصر الجريمة الرجوع إلى تعريفه فى الاتفاقية الخاصة بالاتجار فى المخدرات .

ولهذا يجب على التشريع الوطنى أن يتضمن بذاته جميع عناصر الجرائم الدولية إذا ما اتجه القضاء الوطنى إلى فرض ولايته فى محاكمة المتهمين بارتكابها ، ويؤدى هذا المسلك إلى ازدواج التجريم فى كل من الاتفاقية الدولية إذا نصت على الجرائم والعقوبات ، والتشريع الوطنى . وهو ما حدث فى فرنسا حين تجاوب المشرع الفرنسى مع قرار مجلس الأمن الذى أنشأ محكمة جنائية دولية لمحاكمة المتهمين بارتكاب جرائم جسيمة بالمخالفة للقانون الدولى الإنسانى فى إقليم يوغسلافيا السابقة ، فقد أصدر القانون رقم ١ - ٩٥ فى ٢ يناير سنة ١٩٩٥ الذى يسمح باشتراك القضاء الفرنسى فى المحاكمة عن هذه الجرائم ، ونص هذا القانون على أن يسرى ذلك على الجرائم التى تدخل فى اختصاص تلك المحكمة الجنائية الدولية متى كانت تعد فى ذات الوقت جرائم طبقا للقانون الفرنسى .

وطبقا لذات المبدأ الذى يفرض على التشريع الوطنى احتراماً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات أن يتضمن بذاته جميع عناصر الجرائم الدولية ، رفض البرلمان الفرنسى اقتراح لجنة الشئون التشريعية بمجلس الشيوخ الفرنسى بعدم الحاجة إلى أن ينص التشريع الفرنسى على النص على الجرائم الواردة فى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا حتى يشترك القضاء الفرنسى فى محاكمة المتهمين بارتكابها ، اعتماداً على - حسب قوله - على ذاتية القانون الدولى الذى ينطبق بغض النظر عما يرد فى التشريع الوطنى . واضطر المشرع الفرنسى بالقانون الذى أصدره فى ٢٢ من مايو سنة ١٩٩٦ ، أيضاً فى هذه الحالة إلى الأخذ بمبدأ ازدواج التجريم ، فيجمع بين كل من المصدر الدولى والمصدر الوطنى ، ووفقاً لذلك دخل فى ولاية القضاء الجنائى الفرنسى الاختصاص بمحاكمة المتهمين بارتكاب الجرائم المنصوص عليها فى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية ، وذلك تطبيقاً للقانون

الفرنسي الذي نص على هذه الجرائم لا تطبيقاً للنظام الأساسي المذكور^(١).

وعندما يزاول المشرع الوطني اختصاصه التشريعي فإنه يمارس سلطته التقديرية في هذا الشأن من حيث التجريم والعقاب في حدود التوازن بين الالتزام الدولي واحترام مبدأ الشرعية واحترام السيادة الوطنية التشريعية.

فمن حيث التجريم، يكفي مجرد إضفاء وصف التجريم على أنواع السلوك المجرمة وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بمختلف عناصره، بغض النظر عن الوصف الذي يطلق على هذا التجريم.

ومن حيث العقاب، يملك المشرع الوطني سلطة تقديرية في تحديد العقوبات وفقاً لمبدأ التناسب الذي يقيد المشرع في العقاب، وفقاً لما تطلبته المحكمة الدستورية العليا. فإذا جاءت هذه العقوبات أشد من العقوبات المنصوص عليها في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، امتنع على المتهم التمسك بالنصوص الواردة في هذا النظام بوصفها قانوناً أصح للمتهم، لأن هذه النصوص لا يعمل بها إلا حين تمارس المحكمة الجنائية الدولية اختصاصها، لا عند ممارسة القضاء الوطني اختصاصه، وهي مشكلة قابلة للإثارة عندما ينص التشريع الوطني على عقوبة الإعدام التي تجنبها النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

وما يؤكد حرية التشريع الوطني في تحديد مدى جسامته التجريم والعقوبات، أن المادة ١٧ من النظام الأساسي لهذه المحكمة قد اعتبرت الدولة غير راغبة في محاكمة المتهم بارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام الأساسي، في حالات لا تتصل بسياسة الدولة في التجريم والعقاب^(٢).

(١) Cass. Erim. 6 Janv. 1998, JCP II 10 158, p. 1758.

(٢) نصت المادة ١٧/٢ على أنه لتجديد عدم الرغبة في دعوى معينة، تنظر المحكمة في مدى توافر واحد أو أكثر من الأمور الآتية، حسب الحال مع مراعاة المحاكمات التي يعترف بها القانون الدولي:

(أ) جرى الاضطلاع بالتدابير، أو يجري الاضطلاع بها أو جرى اتخاذ القرار الوطني بغرض حماية = الشخص المعني من المسؤولية الجنائية عن جرائم داخلية في اختصاص المحكمة على النحو المشار إليه في المادة ١٥.

(ب) حدث تأخير لا مبرر له في التدابير بما يتعارض في هذه الظروف مع نية تقديم الشخص المعني للعدالة.

(ج) لم تباشر التدابير أو لا تجري مباشرتها بشكل مستقل أو نزهي أو بوشرت أو تجري مباشرتها على نحو لا يتفق، في هذه الظروف، مع نية تقديم الشخص المعني للعدالة.

وفى هذا الصدد يمارس المشرع الوطنى سلطته التقديرية فى تحديد نطاق تطبيق قانون العقوبات الوطنى ويمكنه أن يمد هذا النطاق خارج إقليم الدولة ، إذا كان المتهم - وطنيا - وارتكب الجريمة خارج وطنه ، أو كان المجنى عليه وطنيا أيا كان مكان وقوع الجريمة ، أو كانت الجريمة قد مست إحدى مصالح الدولة الموجودة خارج إقليمها ، أو إذا كانت الجريمة دولية فينعتد الاختصاص للقضاء الوطنى أيا كان مكان وقوع الجريمة ، وهو ما يعرف بمبدأ الاختصاص العالمى .

ووفقا لهذه المعايير التى تمكن القضاء الوطنى من مباشرة اختصاصه على جرائم خارج الإقليم الوطنى ، تعتبر كل محكمة وطنية بمثابة محكمة جنائية دولية من حيث اختصاصها العالمى وحجية أحكامها . إلا أن مباشرة القضاء الوطنى لاختصاصه يعتمد على ما يحدده القانون الوطنى من إجراءات ، بما فى ذلك إجراءات التعاون القضائى التى ينص عليها هذا القانون وسائر الاتفاقيات الدولية المعقودة مع الدولة فى هذا الشأن . فلا ينطبق فى هذا الشأن إجراءات التعاون القضائى المنصوص عليها فى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية لأنها لا تسرى إلا إذا مارست هذه المحكمة اختصاصها ، ويجدر التنبيه فى هذا الشأن إلى أن القضاء الوطنى عندما يمارس اختصاصه على الجرائم الدولية إذا ما نص عليها التشريع الوطنى لا يتقيد بسلطات مجلس الأمن المنصوص عليها فى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية والتى تبيح له أن يطلب من هذه المحكمة وقف الإجراءات لمدة ١٢ شهرا ، وذلك إذا ما رأى مجلس الأمن أن الحالة التى رفعت بشأنها الدعوى تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين مما يخول لمجلس الأمن مباشرة سلطة فرض العقوبات المنصوص عليها فى الفصل السابع لحفظ وبقاء السلام .

ويترب على التصديق على اتفاقية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية اعتبار نظامها الأساسى جزءا من التشريع الداخلى يسرى بالشروط والمعايير المبينة ، وهو ما يؤدى إلى انحسار اختصاص المحكمة الجنائية الدولية طالما بدأت السلطة القضائية الوطنية فى ممارسة اختصاصها فى التحقيق أو المحاكمة (المادة ١٧ / ١ «أ») . والتزام المحكمة الجنائية الدولية بحجية الحكم الصادر من القضاء الوطنى (المادة ١٧ / ١ «أ») . ومع ذلك فإن النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية قد

سمح لهذه المحكمة أن تتجاهل حجية الحكم الصادر من القضاء الوطنى فى حالتين : (أ) إذا صدر الحكم بقصد حماية المتهم من المسئولية الجنائية عن جرائم تدخل فى اختصاص المحكمة . (ب) إذا لم تتم المحاكمة بصورة تتسم بالاستقلال أو النزاهة وفقا لأصول المحاكمات المعترف بها بموجب القانون الدولى ، أو جرت فى هذه الظروف على نحو لا يتسق مع نية تقديم المتهم إلى العدالة .

وواضح من هاتين الحالتين أن النظام الأساسى أعطى للمحكمة الجنائية الدولية سلطة التعقيب على حيدة واستقلال القضاء الوطنى فى هاتين الحالتين ، وهو ما يعد أساسا بالسيادة الوطنية ما لم تقبل الدولة راضية هذا المساس بتصديقها على الاتفاقية . وإذا كان من حق المشرع الوطنى وفقا لمبدأ تكامل المحكمة الجنائية الدستورية مع القضاء الجنائى الوطنى أن يمارس سلطته فى التجريم والعقاب حسبما يبين فيما تقدم ، إلا أنه يلتزم فى ذات الوقت بإصدار التشريعات التى تتكيف مع سائر قواعد النظام الأساسى عندما تمارس المحكمة الجنائية الدولية اختصاصها ، لكى تتمكن سلطات القضاء الوطنى من التعاون مع المحكمة الدولية فيما تجريه فى إطار اختصاصها من تحقيقات فى الجرائم والمحاكمة عنها . وقد أكدت المادة ٨٨ من النظام الأساسى للمحكمة هذا الالتزام الدولى فنصت على أن تكفل الدول الأطراف إتاحة التدابير اللازمة بموجب قوانينها الوطنية لتحقيق جميع أشكال التعاون المنصوص عليها فى هذا الباب . كما يلتزم المشرع الوطنى باحترام قواعد تنفيذ الأحكام التى تضمنها النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية ، وهناك ثمة مبادئ تحكم هذه القواعد تبدو أهمها فيما يأتى :

- ١ - استعداد الدولة لقبول تنفيذ عقوبة السجن على إقليمها (المادة ١٠٣ / ١ «أ»).
- ٢ - يخضع تنفيذ حكم السجن لإشراف المحكمة وفقا للمعايير التى تنظم معاملة المسجونين والمقررة بمعاهدات دولية مقبولة على نطاق واسع (المادة ١٠٦).
- ٣ - يجوز للدولة التى ينفذ الحكم فى إقليمها أن تقوم ، وفقا لقانونها الوطنى بتسليم الشخص أو تقديمه إلى دولة طلبت تسليمه أو تقديمه بغرض محاكمة أو تنفيذ حكم صادر بحقه (المادة ١٠٧ / ٣).

٤ - يجوز لأية دولة من الدول الأطراف أن تقوم بتنفيذ أحكام الغرامة أو المصادر التي بها المحكمة ، وذلك دون المساس بحقوق الأطراف الثلاثة حسنة النية وطبقاً لإجراءات قانونها الوطني (المادة ١٠٩ / ١) .

٥ - لا يجوز للدولة التي يجرى التنفيذ في إقليمها أن تفرج عن الشخص قبل انقضاء مدة العقوبة التي قضت بها المحكمة ويكون مناط الأمر كله في يد المحكمة الجنائية الدولية لا عن طريق الأمر بالإفراج الشرطي ، وإنما من خلال تخفيف العقوبة وفقاً للقواعد التي حددتها المادة ١١٠ من النظام الأساسي .
وفي الختام لا يفوتني أن أنبه إلى أهم المحاور الأساسية الآتية التي تحكم هذا الموضوع .

١ - الوضع القانوني للمحكمة الجنائية الدولية في النظام القضائي الوطني وفقاً لمبدأ أولوية القضاء الوطني وتكامل المحكمة الجنائية الدولية .

٢ - دور المشرع الوطني في التوفيق بين التزامه الدولي بالتجريم والعقاب واحترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات .

٣ - كيفية التوفيق بين متطلبات احترام السيادة الوطنية والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية فيما يتعلق بما تتخذه هذه المحكمة من إجراءات التحقيق والمحاكمة .

٤ - المتطلبات التي يجب توافرها في التشريع الوطني حتى يمارس القضاء الوطني اختصاصه كاملاً على الجرائم التي تقع في مصر والتي تدخل في إطار النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية .

٥ - المتطلبات التي يجب توافرها في التشريع الوطني حتى يمارس القضاء الوطني اختصاصه على ما يقع من جرائم دولية (نص عليها النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية) خارج الإقليم الوطني .

التأثيرات القانونية والاقتصادية والسياسية للعولمة على مصر والعالم العربى (*)

إذا كانت أهم ملامح العولمة قد تجلت فى زوال الحدود أمام حركة السلع والخدمات والأموال والأفكار، وفى تدفق المعلومات على مستوى العالم، مما أتاح مزيداً من فرص التنمية، إلا أن مظاهر العولمة قد اكتنفتها كثير من التحديات وصاحبها كثير من المشكلات. ومن ناحية أخرى، تعددت الآثار الناتجة عن العولمة وما أسفرت عنه من إنشاء مؤسسات عالمية متعددة الأطراف، وعقد اتفاقيات تجارية دولية.

ويهمنى أن أشير إلى ثلاثة موضوعات هى : المستويات المختلفة لآثار العولمة، وأثر العولمة على التشريع الوطنى، وأثرها على السياسات العامة للدول.

ومن حيث المستويات المختلفة لآثار العولمة فإنه على المستوى الاقتصادى برزت التكتلات الاقتصادية الكبرى التى تضم عدداً من الدول، وتشكل كل منها كتلة متماسكة، لها شخصيتها القانونية المتميزة عن شخصية الدول الأعضاء، ومن ثم أصبحت تملك سلطات لا تقل عن سلطات الدول الأعضاء، بل تفوقها فى بعض الميادين. كما ظهرت حركة الاندماجات والتحالفات الإستراتيجية بين الشركات الكبرى فى العالم مكونة أشخاصاً قانونية جديدة على مستوى العالم، وأصبح لهذه القوى الجديدة قدرات وإمكانات هائلة تمكنها من الضغط على الحكومات عند صياغة السياسات العامة للدولة بما يحقق لهذه القوى مصالحها الاقتصادية، وهو ما يمكن أن يحد من مرونة القرار الاقتصادى الوطنى.

(*) كلمة أُلقيت خلال المؤتمر السنوى السادس لكلية الحقوق بجامعة المنصورة.

وعلى المستوى السياسى ، ظهر نوع من التكتل وتركيز القوة فى العالم فى نطاق دائرة محدودة من الدول ، وقد مورست هذه القوة إما من خلال الأسلوب المباشر من هذه الدول ، وإما من خلال الأسلوب غير المباشر الذى تمارسه هذه الدول على المنظمات الدولية فى كثير من الأمور . ولم يقتصر الأمر على منظمة التجارة العالمية ، بل امتد إلى منظمة الأمم المتحدة من خلال توسيع اختصاص مجلس الأمن للمحافظة على الأمن والسلام ، والتدخل فى شئون الدول تحت مسمى التدخل الإنسانى .

وعلى المستوى الاجتماعى ، ظهرت تكتلات بين قوى المجتمع المدنى لها مطالب وأفكار خاصة ، وخصوصا فيما يتعلق بحماية الحقوق والحريات ، وقد تجلّى أثر هذه التكتلات فى المؤتمرات العامة التى نظمتها الأمم المتحدة فى العقد الأخير من القرن العشرين لمناقشة القضايا الكونية ، مثل تلوث البيئة والانفجار السكاني والمرأة والفقر . فقد انعقدت هذه المؤتمرات على مستويين : المستوى الحكومى الرسمى ، والمستوى الأهلى غير الحكومى . وأصبح لقوى المجتمع المدنى على المستوى الدولى تأثير فى تحديد وتطوير السياسات العامة . وكان من مظاهر ذلك قوة المجتمع المدنى فى مؤتمر العنصرية الذى عقد فى جنوب إفريقيا فى العام الماضى .

وعلى المستوى الثقافى ، برزت الدعوة إلى الثقافة الكونية التى تركز على القيم والمفاهيم المشتركة التى تجمع البشر وتدعو إلى نموذج ثقافى وحضارى جديد . وقد تخفّى البعض وراء هذه الدعوة للدعاء بوجود صدام بين الحضارات وحذر من أخطار الحضارة الإسلامية ، وهو ما تمت مواجهته بأهمية الحوار بين الحضارات واحترام الذاتية الثقافية للشعوب وعدم التناقض بين العولمة والتنوع الثقافى .

وعلى مستوى التطور العلمى والتكنولوجى ، الذى صاحب العولمة ، فقد احتكرت هذا التطور مجموعة من الدول امتلكت أهم القدرات العلمية والتكنولوجية . فأصبح العالم فى حقيقته منقسماً إلى مجموعتين من الدول : مجموعة تملك ناصية العلم والمعرفة بمختلف أدواته وتقنياته ، ومجموعة أخرى كبيرة من الدول لا تملك مثل هذه القدرات . وهو ما يؤدى إلى تباين المستويين الاجتماعى والاقتصادى بين الدول التى تملك هذه القدرات والتى لا تملكها .

وإذا كان للعولمة تحدياتها على مختلف المستويات التي عرضت لها، فقد أثرت العولمة على حدود السلطة التشريعية وعلى مضمون القواعد القانونية.

لقد أدى انتشار الاتفاقيات الدولية الشارعة، وبخاصة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بنظم التجارة العالمية إلى وجوب صدور تشريعات وطنية داخل الإطار الدولي الذى ترسمه هذه الاتفاقيات. وأصبح على السلطة التشريعية الوطنية أن تتحرك فى ضوء الالتزامات الدولية فى كل من الدول الأعضاء فى تلك الاتفاقيات، ويتجلى ذلك بوضوح فى مبادئ اتفاقيات منظمة التجارة العالمية التى تُعدّ بمثابة إطار تنظيمى يقيد قدرة المشرعين على سن القوانين، وذلك بموجب قواعد دولية تحد من الخيارات المتاحة للحكومات وتقيّد نطاق حريتها فى وضع السياسات، وبالتالي تضعف من قدرة البرلمانات فى هذا الشأن مما يهدد المسيرة الديمقراطية ويهدد سيادة البرلمانات وسلطتها. ومن هنا وجب العمل على تحقيق التوازن بين حماية المصالح الوطنية واحترام قواعد اتفاقية منظمة التجارة العالمية. وفى إطار ذلك يجب التسليم بثلاث حقائق :

١- أنه برغم محاولات إيجاد قانون عالمى موحد- أو على الأقل إيجاد تنسيق قانونى عالمى- فإنه لا يوجد نظامى قضائى عالمى، فما زال القضاء الوطنى هو المكلف بتطبيق القانون داخل الدولة.

٢- لا يمكن المبالغة فى التخوف من العولمة فى إضعاف سيادة المشرع الوطنى، طالما وجد قضاء وطنى يمارس سيادته الوطنية فى حياد واستقلال، وذلك بتقدير أن فكرة حماية النظام العام الوطنى يستقل بتحديد القاضى الوطنى الذى لن يسمح بتطبيق حلول تخالف هذا النظام العام، كما يمكن للقاضى الوطنى أن يفسر نصوص القانون على النحو الملائم، وأن يوائم بينها بما يحقق المصلحة الوطنية، ونأمل أن ينظم مركز الدراسات القضائية دورات تدريبية فى هذا السياق.

٣- أن التشريع الوطنى يمكن أن يضع قواعد قانونية تكفل تحقيق التوازن بين الفاعلية الاقتصادية وحماية الحقوق والحريات والأمن القانونى. ذلك أن العولمة

في مستواحد الاقتصادى لا يمكنها أن تغل دور الدولة فى الاقتصاد، فلا يمكن تكر هذا الدور فى وجوب حسن إدارة اقتصاد السوق، وفى تحديد إطار النشاط الاقتصادى. وفى العمل على خلق مناخ لصالح التنمية، وفى حسن إدارة سياسة النقدية.

وضمننا لاحترام سيادة البرلمان الوطنى فى التشريع حتى لا يجد نفسه فى موقف التنفيذ لاتفاقات التجارة العالمية التى تعقدها الدول، فقد أصدر المؤتمر البرلمانى لدولى السابع بعد المائة المنعقد فى مراكش فى الفترة ما بين ١٦، ٢٣ من مارس سنة ٢٠٠٢ قراراً طالب فيه البرلمانات بأن تقوم بدور أكثر نشاطاً فى مجال مفاوضات التجارة الدولية والتمويل والبيئة وبأن تشارك فى تشكيل السياسات المرتبطة بها. وأشار القرار إلى الحاجة الملحة لإسهام البرلمانات بطريقة إيجابية فى كل مراحل المفاوضات التجارية، بما فى ذلك المتابعة، حتى يمكن ضمان أنها تعكس هموم المواطنين وآمالهم. كما دعا القرار البرلمانات إلى القيام بدور نشط فى مراقبة انقرارات التى تتخذ، والأنشطة التى تنفذ من قبل المؤسسات المتعددة الأطراف، وبخاصة تلك التى تؤثر على تنمية الأمم، وذلك ضماناً لأن تكون المؤسسات المتعددة الأطراف أكثر ديمقراطية، وشفافية وإنصافاً.

وإذا كنت قد ألمحت فيما تقدم إلى المستويات المختلفة لآثار العولمة، فإنه من الأهمية بمكان أن أشير إلى تحديات العولمة فى مجال تحديد السياسات العامة للدول. ذلك أنه نتيجة للطابع العالمى الذى أصبحت تتسم به مجالات العولمة، أصبح أمام الدولة عدة تحديات تواجه حريتها فى صياغة السياسات الداخلية وإخارجية، وفى تنفيذ هذه السياسات. فقد لوحظ أن المديونية فى كثير من الدول، ولا سيما الدول الأكثر فقراً، أصبحت تمثل قيداً كبيراً وعائقاً حقيقياً للتنمية فى إطار العولمة. وساد الإحساس بالقلق لأن النظام الدولى الحالى يبدو منحازاً لصالح الدول المتقدمة ويخلق مشكلات كثيرة للدول النامية، وهو ما يؤدى إلى حاجة كثير من الدول لمزيد من الحماية فى مجالات حقوق الإنسان والتنمية المستدامة والاحتياجات الاجتماعية تحت تأثير أخطار العولمة على هذا النوع من الدول، وقد

تجلت هذه الأخطار فى تقييد دول الجنوب فى صنع سياساتها من خلال ضرورة أن تنسجم هذه السياسات مع ما تضعه المؤسسات المالية الدولية من شروط وصلت فى بعض الأحوال إلى فرض قيود تترجم فى صورة أهداف كمية على الدولة يتعين عليها بلوغها خلال فترة محدودة من الزمن ، ومن ناحية أخرى عجزت كثير من الدول عن تنفيذ بعض سياساتها المالية والاقتصادية بسبب عدم توافقها مع توجهات أصحاب رءوس الأموال المحليين أو الأجانب ، مما أدى إلى هروب رأس المال فى ظل انفتاح السوق المحلى على السوق العالمى ، وهو ما قد يؤدى بدوره إلى انهيار قيمة العملة المحلية ، على نحو ما حدث فى المكسيك فى سنة ١٩٨٢ ، وفى سنة ١٩٩٥ ، وعلى نحو ما جرى فى بعض دول شرقى أسيا فى عام ١٩٩٨ م .

ولوحظ أيضاً أن المؤسسات المالية الدولية ومن ورائها الدول الصناعية الكبرى وإن قبلت أن يكون للدولة فى الوقت الراهن دور فى الاقتصاد ، إلا أنها ترفض أن يكون هذا الدور من خلال القيام بالإنتاج ، وتفضل أن يتم ذلك باستخدام أدوات السياسة النقدية والمالية ، وأن ينحصر دور الدولة فى تسهيل مهمة القطاع الخاص والشركات الأجنبية ، لا أن تنافس أيا منهما أو أن تحل محله . وهكذا أصبح نجاح سياسة الدولة فى ظل العولمة مرتبطاً بقدرة النظام على الإنجاز الاقتصادى والتعامل بحكمة مع السوق الدولية وتحقيق الاستقرار النقدى والمالى ، والتقليل من البطالة ورفع مستوى معيشة المواطنين .

وكل ذلك يوضح أن العولمة تفرض على الدولة ضرورة تطوير قدراتها الذاتية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أجل الوصول إلى مستوى المنافسة الدولية الذى تقتضيه العولمة ، وهو ما يستوجب تحديث السياسات العامة للدولة بما يتماشى والتحديات التى تفرضها العولمة .

ولما كان التشريع هو أداة التعبير عن السياسات العامة ، فلا بد أن يتسع نطاقه ليشمل مجالات جديدة ذات خصائص فنية معقدة وذات أبعاد متعددة ، مثل حماية الملكية الفكرية ، وحماية البيئة ، والتجارة الإلكترونية ، ومنع الاحتكار ، وحماية المستهلك . ويتعين على التشريع أن يضع أسس التنظيم الاقتصادى والاجتماعى فى

ظل نظام اقتصاد السوق ، الأمر الذى يحتم الاهتمام بجودة «المنتج التشريعى» وتحديد مواصفات هذه الجودة ، بوصفه عاملاً مؤثراً فى حركة الاستثمار ، وتدفق الاستثمارات من الخارج وزيادة القدرة التنافسية للاقتصاد الوطنى .

يبقى سؤال أخير ، لقد قامت الشيوعية من أجل خير الإنسان والمجتمع ، ثم سقطت عندما أدى تطبيقها إلى ظلم الإنسان وتعظيم دكتاتورية الدولة ، وقامت العولمة تحت أعلام الرأسمالية والديمقراطية من أجل خير الإنسان والمجتمع . فهل ياترى يمكن أن يتحقق خير الإنسان والمجتمع ونحن نرى الآثار السلبية للعولمة ومن أهمها أن أصبح القرار فى يد عدد من الدول الكبرى مما أضعف من حجم الديمقراطية فى العلاقات الدولية وأثر فى ممارسة السيادة التشريعية وغير ذلك من السياسات ؟ !

ما مصير العولمة ؟ هل تلقى النهاية ذاتها التى لاقتها الشيوعية بسبب ما أسفرت عنه من مظالم ؟ هذا ما ستسفر عنه أعوام هذا القرن الذى عاصرت مولده أعاصير الإرهاب الدولى التى هددت أمن الإنسان والمجتمع .

قواعد المناقصات والمزايدات بين المعايير المحلية والدولية(*)

لعلكم تتفقون معى فى أن عقد هذا المؤتمر الرابع من نوعه ، فى فترة زمنية وجيزة ، فى إطار مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجارى حيث يزداد الاهتمام بقواعد المناقصات والمزايدات ، لما يعرضه هذا الموضوع من تساؤلات متجددة ، تحتاج منا إلى إجابات شافية ، وبخاصة فى مجال التطبيق العملى للمعايير والقواعد الدولية والمحلية التى تحكم عملية المناقصات والمزايدات . .

فعلى الرغم من أن وجود قوانين وممارسات سليمة لعمليات الشراء الحكومية ، يعد أمرا ضروريا فى جميع البلدان ، فإن هذه الحاجة الملحة تتضح بصفة خاصة فى العديد من البلدان النامية وتلك على طريق التحول الاقتصادى والتكيف الهيكلى . ففى هذه البلدان تقوم الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام بقدر ضخم من مجموع عمليات الشراء . كما أن جانبا كبيرا من هذه المشتريات يتعلق بمشاريع تشكل جزءا مهما من عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى البلدان النامية . هذا فضلا عما تعانيه هذه البلدان بصفة خاصة من قلة الأموال العامة المخصصة لأغراض الشراء . من هنا يصبح من الأهمية بمكان القيام بعمليات الشراء الحكومية فى إطار من الشفافية والاقتصاد وبعيدا عن أية تجاوزات قد تؤثر على التوجه السوقى للاقتصاد الوطنى .

وفى ظل ما يموج به العالم من تحولات اقتصادية متسارعة ، على نحو يزيد من مساحات التداخل بين الاقتصاد العالمى بمؤسساته المختلفة والاقتصادات الوطنية . .

(*) كلمة ألقيت فى المؤتمر الدولى الذى ينظمه مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجارى الدولى (القاهرة: ١٤ و ١٥ ديسمبر ٢٠٠٢).

يصبح اعتماد قواعد موحدة تنظم عمليات المناقصات والمزايدات ، وتأخذ في اعتبارها مختلف النظم الاجتماعية والاقتصادية والقانونية، ضرورة لا غنى عنها في سبيل المساهمة في إزالة الحواجز القانونية في مجال التجارة الدولية وتعزيز تنمية هذه التجارة. والمساعدة على خلق مناخ اقتصادي جاذب للاستثمارات في البلدان النامية على وجه الخصوص .

وواقع الأمر أنه على الرغم من وجود عدة أساليب للشراء الحكومي ، يبقى أسلوب المناقصات والمزايدات هو الأسلوب الأكثر رواجاً والأكثر فعالية في تعزيز المنافسة والاقتصاد والكفاءة في عمليات الشراء ، هذا فضلاً عما يحققه هذا الأسلوب من أهداف عديدة منها :

- تعزيز وتشجيع مشاركة الموردين والمقاولين في إجراءات الشراء ، وبما يؤدي إلى رواج التجارة .

- تعزيز المنافسة بين الموردين والمقاولين ، بما يسمح بتوريد السلع أو الإنشاءات أو الخدمات المراد شراؤها بجودة أعلى وتكلفة أقل . في إطار من المعاملة العادلة والمنصفة لجميع الموردين والمقاولين .

- هذا فضلاً عن تعزيز نزاهة عملية الشراء وعدالتها وتعزيز ثقة الجمهور فيها ، وتحقيق الشفافية في الإجراءات المتعلقة بالشراء .

وفي هذا الإطار ، تصبح أهداف القوانين المنظمة للمناقصات والمزايدات - وفقاً للشروط السابقة - ضرورية لتدعيم الاقتصاد وتعزيز الفعالية في عملية الشراء والحد من التجاوزات . الأمر الذي من شأنه أن يهيئ بيئة تتعزز فيها ثقة الجمهور في الجهة الحكومية المشترية في إطار من المسؤولية والمحاسبة .

هناك ثمة قناعة رئيسة بأن المناقصات والمزايدات الدولية هي الوسيلة الفعالة للدول الآخذة في النمو للوصول إلى التنمية الشاملة ولتحقيق مبدأ الإنفاق المالي السليم . فعبر هذا الأسلوب تم أجزاء هائلة من موازنات الدول ومن خلاله أيضاً تحصل الدول النامية على جزء مهم من المساعدات والقروض من المؤسسات المالية وبصفة خاصة البنك الدولي للإنشاء والتعمير .

وكما تعلمون فإن الجهود الدولية فى هذا الصدد، عديدة ومتنوعة، سواء تلك الهادفة إلى وضع قواعد قانونية تنظم المناقصات والمزايدات على المستويين الدولى والوطنى، أو تلك الهادفة إلى إيجاد معايير دولية نموذجية لإيجاد نوع من التنسيق التشريعى بين الدول المختلفة فيما يتعلق بقواعد تنظيم المناقصات والمزايدات .

- وفى إطار الأمم المتحدة : نجد اتفاقية الأمم المتحدة بشأن فترة التقادم فى البيع الدولى للبضائع (نيويورك - ١٩٧٤)، والتي ترسى قواعد موحدة لتنظيم الفترة الزمنية التى يجب فى أثنائها بدء الإجراءات القانونية الناشئة عن عقود البيع الدولى . وقد عدلت هذه الاتفاقية ببروتوكول اعتمد فى عام ١٩٨٠ . وبدأ نفاذ الاتفاقية الأصلية والاتفاقية بصيغتها المعدلة على السواء فى الأول من أغسطس لعام ١٩٨٨ .

وكذلك اتفاقية الأمم المتحدة بشأن عقود البيع الدولى للبضائع (فيينا - ١٩٨٠)، والتي تضع مدونة شاملة للقواعد القانونية التى تنظم تكوين عقود البيع الدولى للبضائع، والتزامات المشتري والبائع، وسبل الإنصاف عند الإخلال بالعقد، وقد بدأ نفاذها فى الأول من يناير لعام ١٩٨٨ .

- وفى إطار منظمة التجارة العالمية : نجد الاتفاقية الجديدة للشراء الحكومى التى وقعت عليها اثنتان وعشرون دولة فى الخامس عشر من أبريل لعام ١٩٩٤ فى مراكش بالمغرب، وبدأ تطبيقها ابتداء من أول يناير لعام ١٩٩٦ لتحل بذلك محل اتفاقية الجات فيما يتعلق بالمشتريات الحكومية الموقعة فى عام ١٩٧٩ . وقد أنشأت هذه الاتفاقية أشكالا جديدة للحقوق والالتزامات المكانية للقانون والإجراءات التى يجرى عليها العمل فى نطاق المشتريات الحكومية، بهدف فتح أسواق شراء حكومية جديدة أمام جميع الموقعين على الاتفاقية . وهى تسمح فى ذات الوقت للحكومات أن تتخذ إجراءاتها بطريقة معقولة، وهو ما يتوافق مع السياسات المالية للدول الأعضاء الهادفة إلى تصحيح مسار الإتفاق العام فى هذه الدول .

- وفى إطار البنك الدولى للإنشاء والتعمير : هناك ما يسمى «الإرشادات العامة بشأن التجهيز بمقتضى قروض البنك الدولى للإنشاء والتعمير واعتمادات المؤسسة

الدولية للتنمية»، وهو ما يطلق عليه «لائحة مناقصات البنك»، والتي تهدف إلى توضيح الإجراءات التي يجب أن يتبعها من يقوم بتنفيذ أى مشروع يموله البنك أو مؤسسة التنمية الدولية، والحقوق والواجبات المتبادلة بين المقترض والمورد أو المقاول والتي تحكمها وثائق المناقصة ثم العقد المبرم بينهما. ولا شك فى أن لائحة مناقصات البنك تحظى بأهمية كبيرة للعاملين فى مجال الاستثمارات الدولية، وخاصة فى نطاق الدول النامية، والتي تعتمد فى تمويل العديد من مشروعاتها على موارد وقروض البنك.

- وفى إطار لجنة الأمم المتحدة للقانون التجارى الدولي (الأونسيترال): نجد القانون النموذجى لشراء السلع والإنشاءات والخدمات (١٩٩٤)، والذي يتضمن إجراءات تهدف إلى تحقيق أهداف المنافسة والشفافية والعدالة والموضوعية فى عملية الشراء، بقصد أن يكون هذا القانون نموذجاً تهتدى به البلدان لدى وضع وتقييم وتحديث قوانينها وممارساتها الخاصة بالشراء. هذا فضلاً عن دليل الأونسيترال القانونى بشأن صياغة العقود الدولية لتشديد المنشآت الصناعية، والذي يناقش العديد من المسائل القانونية التى تنشأ فيما يتصل بتشديد المنشآت الصناعية، التى تغطى مراحل ما قبل التعاقد والتشديد وما بعد التشديد، ويقترح الوسائل الممكنة التى يجوز للأطراف أن تستخدمها فى تناول هذه المسائل فى عقودها.

واقع الأمر، أن هذه الاتفاقيات الدولية والقوانين النموذجية الخاصة بتنظيم عملية المناقصات والمزايدات، والهادفة إلى توفير جميع الإجراءات والمبادئ الأساسية للقيام بإجراءات الشراء، وإن كانت تنظم عمليات المناقصات والمزايدات على الصعيد الدولى، فإنها على المستوى المحلى تعد بمثابة إطار مرجعى لا يبين فى حد ذاته جميع القواعد واللوائح التى قد تكون ضرورية لتنفيذ الإجراءات فى دولة بذاتها. ولهذا السبب يتوخى القانون النموذجى للأونسيترال - على سبيل المثال - أن تقوم الدول المشرعة بإصدار «لوائح للشراء» بغية استكمال التفاصيل التنظيمية للإجراءات التى يخولها القانون النموذجى وإيلاء الاهتمام للظروف المحددة والمحتمل أن تتغير فى الدول المشرعة.

وتجدر الإشارة إلى أن إجراءات الشراء الواردة فى القانون النموذجى ، فضلا عن إثارتها لمسائل تتعلق بالإجراءات الواجب تناولها فى لوائح الشراء التنفيذية ، قد تثير بعض التساؤلات القانونية التى لا ترد بشأنها إجابات فى القانون النموذجى ، ومن ذلك علاقته بالقوانين الأخرى المطبقة بالفعل فى الدول المعنية مثل قانون الإجراءات الإدارية والتعاقدية والجنائية .

من هذا المنطلق ، وإيماناً من المشروع المصرى بضرورة التكيف التشريعى مع مثل هذه الاتفاقيات الدولية وتعظيماً للانتفاع بإيجابياتها وتجنباً لما قد يكون لها من آثار سلبية ، وفى إطار الدور التشريعى الداعم لجهود الدولة فى مجال الإصلاح الاقتصادى وتهيئة مناخ اقتصادى أكثر جذباً للاستثمارات المحلية والأجنبية ، تم صدور القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات .

ومن الجدير بالذكر هنا أن المشرع المصرى قد انتبه فى وقت مبكر نسبياً ، منذ مايزيد على قرن من الزمان ، إلى أهمية وضع ضوابط قانونية حاکمة للتعامل فى الأموال العامة ، إذ صدرت لائحة «شروط وقيود بيع أملاك الميرى الحرة» فى ٢١ أغسطس عام ١٩٠٢ ، وظلت سارية لأكثر من نصف قرن حتى صدر القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ والمعدل بالقانون رقم ٢٠٤ لسنة ١٩٥٧ ، والذى ظل نافذ المفعول إلى أن ألغى بصدور القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ بتنظيم المناقصات والمزايدات ، الذى ألغى بدوره بصدور قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ .

لقد صدر القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات فى وقت يشهد العديد من التطورات الاقتصادية فى العالم وبخاصة فى العقد الأخير من القرن العشرين الذى كثر فيه الحديث عن مبادئ مهمة مثل مبادئ الشفافية ، والعلانية ، والمساواة ، وغيرها من المبادئ التى أصبحت عرفاً مستقراً فى الاقتصاد العالمى الذى نحن جزء منه ، نتأثر به وبمتغيراته ، وذلك بالإضافة إلى ما انتهجته الدولة من سياسات ترمى إلى تشجيع القطاع الخاص وإرساء مناخ الاقتصاد الحر . لذلك جاء قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الجديد بحيث يكون مساهماً لتلك التطورات الاقتصادية سواء العالمية منها أو الداخلية ، وللقضاء على

الشغرات التى أسفر عنها التطبيق العملى للقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات .

وفى هذا الإطار فقد حرصنا على تضمين قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ، عددا من المعانى والأفكار المستحدثة التى تتواءم ليس فقط مع الاتفاقيات الدولية المعنية والقانون النموذجى للأونسيترال . ولكن أيضا مع طبيعة المرحلة التى يعيشها الاقتصاد المصرى على طريق الإصلاح الاقتصادى الشامل . . ويأتى فى مقدمة هذه المعانى والأفكار - على سبيل المثال لا الحصر - ما يأتى :

أولا : التأكيد على صفات الموضوعية والشفافية والحيدة والعدالة وبصفة خاصة عند القائمين على لجان البت المختصة بترسية المزايدات والمناقصات بصفة عامة ضمانا لجدية العمل ونزاهته وثقة المتعاملين فى هذا المجال من ناحية ، والحد من التجاوزات والسلبيات التى يكون من شأنها تفويت الفرصة أمام العطاءات الصحيحة والتى تخدم المناقصات وتدعم الاقتصاد وتعزز فعاليته من ناحية أخرى .

وفى هذا الإطار ، حدد نص المادة الثانية من القانون المبادئ الأساسية التى تخضع لها المناقصة والممارسة وهى العلانية وتكافؤ الفرص والمساواة وحرية المنافسة . إضافة إلى حظر تحويل المناقصة إلى ممارسة عامة أو ممارسة محدودة . كما استحدث القانون فى المادة ٤٠ منه إلزام الجهة المختصة بأن تعلن أسباب قرارات ترسية أو إلغاء المناقصة أو الممارسة العامة أو المحدودة أو المزايدة ، فى لوحة مخصصة لهذا الغرض لمدة أسبوع لكل قرار .

ثانيا : الحرص على تهيئة البيئة الصالحة اللازمة لتعزيز ثقة الجمهور والموردين والمقاولين فى المزايدات والمناقصات الحكومية ، وذلك عن طريق الأخذ بمعيار الملاءمة والصلاحية والمساواة بين المتزايدين والمتنافسين فى تفضيل العطاءات المقدمة بعيدا عن المجاملات والتحيز من خلال تقديم الضمانات الكافية للمتقدمين .

ونشير هنا إلى نص الفقرة الأخيرة من المادة ٢٣ من القانون ، التى تقضى بأنه «فى حالة الادعاء بإخلال الجهة الإدارية بالتزاماتها الواردة بالعقد بخطأ منها ، يكون

للمتعاقدين الحق فى اللجوء للقضاء للمطالبة بتعويضه عما يكون قد لحقه من ضرر نتيجة ذلك . . . » . كما استحدث القانون بابين جديدين ، جرى تخصيصهما لشراء واستئجار العقارات ، وبيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات . يضاف إلى ذلك ما قرره المادة الأولى من القانون من إضافة الدراسات الاستشارية والأعمال الفنية ضمن الأشياء التى تخضع للقانون . وبذلك فإن التعامل على الأموال العامة أيا كان شكله وأيا كانت صورة هذه الأموال يستقضى ضوابطه ومحدداته من خلال تقنين واحد ، بما يضمن وحدة إجراءات المزايدات والمناقصات ووضوحها .

ثالثا : وفيما يتعلق بطرق الشراء . . وإذا كان القانون النموذجى للجنة الأمم المتحدة للقانون التجارى (الأونسيترال) يرجح الأخذ بالمناقصة أسلوبا للشراء ، مع جواز الأخذ بأساليب شراء بديلة فى الحالة التى تكون فيها إجراءات المناقصة غير مناسبة أو غير ممكنة عمليا ، وأنه يجوز للدول أن تختار من هذه الأساليب ما يناسبها . فقد أخذ قانون المناقصات والمزايدات المصرى بوجهة النظر هذه ، حيث أضاف الممارسة العامة إلى المناقصة العامة كأصل عام فى التعاقد . وبعد أن كانت المناقصة أو المزايدة فى ظل القانون الملغى هى الأصل العام فى تعاقد الإدارة ، جعلت المادة الأولى من القانون الحالى الممارسة العامة أسوة بالمناقصة العامة طريقا أصليا للتعاقد وليس طريقا استثنائيا . كما أجاز القانون فى الحالات العاجلة التعاقد بطريق الاتفاق المباشر ، وذلك بترخيص من رئيس الهيئة أو المصلحة إذا كانت القيمة فى حدود ٢٠ ألف جنيه وبترخيص من الوزير المختص أو المحافظ إذا كانت القيمة فى حدود ٥٠ ألف جنيه (المادة ٣١) .

رابعا : وبالنسبة لتقييم العطاءات . . وفى حين تنص معظم القوانين على ترسية المناقصة على صاحب العطاء الأفضل شروطا وأقل سعرا ، دون تحديد لأولوية أى من الشرطين ، فقد فصل قانون المناقصات والمزايدات الحالى بين النواحي المالية والفنية مع إعطاء الأولوية للجانب الفنى ، حين تقضى المادة ١٠ من القانون بأن يقدم العطاء فى مظهرين أحدهما فنى والآخر مالى ولا يفتح المظروف المالى إلا إذا قبل العطاء من الناحية الفنية .