

## التشريع فى العالم العربى ومواجهة تحديات العولمة

المستشار سري محمود صيام\*

### تقديم:

شهدت العقود الأخيرة من الألفية الثانية، والسنوات الأولى من الألفية الثالثة تطورات عالمية متلاحقة، تواكبت مع أحداث جسام ضاعفت من آثارها، وعظمت قدرها، وتحولت بفعلها الكثير من الهواجس المحلية أو الإقليمية إلى هواجس دولية، وقد انعكست آثار هذه التطورات على كافة حاجات واهتمامات البشرية على مستوى المعمورة، ومن أهمها الاتجاهات القانونية العالمية، التى فرضت على دول العالم كافة مسيرة تكاد تكون محددة المعالم والأهداف لتطوير التشريعات كى تتلاءم مع تلك الاتجاهات الحديثة فى ظل عالم متغير.

وتأتى الحاجة إلى تطوير التشريع بحسبانه مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة التى يحددها الدستور أو النظام الأساسى لكل دولة أو التى تُفوض بموجب أحكامه، والتشريع بهذا المعنى ليس مرادفاً للقانون، ولا يستغرق المفهوم الكلى له، وإن كان أهم مظاهره، إذ يتجلى القانون فى صور أخرى غير مكتوبة كالعرف والقانون الطبيعى وقواعد العدالة، ويتكفل التشريع بتنظيم العلاقات الاجتماعية فى الدولة بمختلف صور هذه العلاقات، وبحماية المصالح المرجحة خلال مراحل التطور الاجتماعى

---

\* نائب رئيس محكمة النقض ومساعد وزير العدل لشئون التشريع ورئيس امناء مكافحة غسل الاموال، جمهورية مصر العربية.

التشريع فى العالم العربى ومواجهة تحديات العولمة

المتعاقبة، تحقيقاً لضبط السلوك الاجتماعى فى كل مناحيه، وفقاً لفلسفة قانونية تسود فى المجتمع خلال كل مرحلة من مراحل هذا التطور يعبر عنها ويرتكز على ذاتيتها الحضارية والثقافية.

#### المعايير الحاكمة لصناعة التشريع:

ويميز علماء فلسفة القانون بين وجود التشريع وفعاليتته، فوجود التشريع يتمثل فى صدوره شكلاً من السلطة التى تملك إصداره وفقاً لأحكام الدستور وللقواعد والإجراءات التى وضعها لسن التشريع، أما فعالية التشريع فلا تكون إلا بكفالة التغلغل الاجتماعى لأحكامه فى نسيج حياة وعلاقات المجتمع، ولا يكفى لذلك أن تقف سلطة الدولة وراء القاعدة التشريعية تمدّها بالهبة والنفوذ، بل لابد لتحقيق هذه الفعالية من اقتناع أعضاء الجماعة بأن تطبيق أحكام التشريع شرط لازم لحسن سير حياتهم الاجتماعية وضبط علاقاتهم، ولضمان ذلك وتهيئة المناخ لنجاح التشريع فى تحقيق غاياته التى سلف بيانها يتعين على المشرع الرشيد أن يراعى المعايير التالية:

- أ- أن التشريع ليس مجرد أداة من أدوات الإيجار التى تمثل القوة المجردة، ولكنه وسيلة لتحقيق المصلحة يشيع بها العدل،
- ب- أن أى تشريع يستقر فى وجدان أفراد المجتمع أن ما يحدثه من الظلم أكثر مما يشيعه من العدل مصيره التجاهل والنكران مهما تسلحت قواعده بأشدّ الجزاءات، ومن ثمّ يجب مراعاة اقتناع الجماعة بأن القاعدة التشريعية لازمة لسير حياتهم، محققة لمصالحهم الراجحة، موفرة العدل لهم.
- ج- أن تحقيق الاقتناع المشار إليه، يقتضى تبصير المخاطبين بالتشريع، وسلطات تطبيقه وتنفيذه بأهدافه ومراميه، وبأهميته وجدواه، وعدالة أحكامه، والاهتمام باستطلاع الآراء فى هذا الخصوص، وذلك قبل اتخاذ إجراءات إصداره، عملاً على استنهاض الاقتناع الذاتى به، وتأميناً لفاعليته بالامتثال لأحكامه وتطبيقه على النحو المراد وبما يحقق الهدف المنشود.
- د- أن التشريع الذى لا يمتزج بأعراف المخاطبين به، ولا يحظى باقتناعهم أو برضا المسؤولين عن تطبيقه، يتحول بفعل الترك والإهمال واعتياد التجاهل

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

والمخالفة إلى نصوص فارغة لا وجود لها في الواقع، تقوم شهادة على اغتراب القانون عن واقع المجتمع.

هـ- أن المشرع الرشيد لا يجب أن يركن ويطمئن إلى مجرد سلطته في سن التشريعات، وما يرتبه على مخالفتها من أنواع الجزاءات، بل يتعين أن يراعى مجموعة القواعد الأخلاقية والمبادئ الدينية والمعطيات الثقافية المستقرة في ضمير الجماعة، وأن يهدف إلى تحقيق أهداف اجتماعية مشروعة يقبلها المجتمع ولا يرفضها.

و- أنه ولئن كان التشريع هو تعبير عن المصالح الاجتماعية الراجعة في المجتمع والاقتصادية منها على وجه الخصوص، بحيث لا بد أن يغلب مصالح اجتماعية على مصالح اجتماعية أخرى، إلا أنه لا ينبغي إغفال المصالح الاجتماعية المرجوحة، ومن ثم فإن جوهر التشريع الرشيد يقوم على الموازنة بين المصالح بما يحقق التوفيق بينها إلى أقصى حد مستطاع، وعلى التنسيق بين القيم التشريعية، بحيث لا يقبل من نظام تشريعي أن ينحاز دائماً لقيم معينة على حساب إغفال قيم أخرى.

ز- أن يكون ترتيب شؤون المجتمع بالتشريع على نحو يتسم بالجدية والرشد والعقلانية، بحيث يتعين أن يكون لما يحظره التشريع من صنوف الأفعال - في نطاق تنظيم حركة البناء والسكنى والمرور وتبادل السلع والخدمات وغيرها من وسائل توفير الحاجات الضرورية لأفراد المجتمع - بدائل مشروعة متاحة، تهيئ إمكانية احترام أحكام التشريع والالتزام بها، إذ أن في الإصرار على إصدار مثل هذه التشريعات دون توافر هذه البدائل ما يجبر الأفراد على عصيانها دون استهجان من الجماعة، فتسقط هيئة الدولة ويتحول التشريع إلى وظيفة خطابية، ويصبح التجاوز عن تطبيقه عادة معتبرة في فلسفة التشريع.

ح- يجب على المشرع أن ينطلق في كل تشريع من فلسفة واضحة محددة، تحقق لأحكامه التناسق والتناغم، وتضمن صلاحيته للتطبيق على المدى الطويل دون اللجوء إلى تعديله بين حين وآخر، سترأ لما يظهره التطبيق من أوجه الاختلاف

والتناقض، وما يؤدى إليه ذلك من صعوبة الإحاطة بأحكامه، بعد أن يتحول إلى مجرد مسخ بفعل كثرة التعديلات التى تطرأ عليه.

ط- يتعين على المشرع، فضلاً عن اعتناق الفلسفة الواضحة المشار إليها، أن يستهدف بالتشريع خير المجموع لا مجرد مصالح جماعات محددة أو أهداف معينة سريعة التحول، تحقيقاً لاستمرارية التشريع ونزوعاً به إلى العدل المطلق قدر الإمكان.

ي- من الأهمية بمكان أن تتحقق للتشريع العمومية والتجريد من الناحية الفعلية، بحيث يوضع لتنظيم العلاقات الاجتماعية فى مجال محدد من مجالات هذه العلاقات يراد لها الاستمرار، بصرف النظر عن ملاسبات الحالات الوقتية والعارضه، حتى لاينحدر العمل التشريعى إلى مستوى العمل التنفيذى الذى تحكمه المصالح العارضه، وحتى يتفادى الخلط بين وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ وبين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ.

ك- يجب - لما سلف - النأى بالتشريعات عن أن تكون رد فعل تنظيمى لأحداث معينة يمكن علاجها بوسائل أخرى سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو أخرى إدارية، وذلك حتى لا يتحول التشريع إلى تنظيم قاعدى قلق تتجاذبه عوارض الأحداث التى يموج بها سطح الحياة الاجتماعية، وحتى لا تفرغ نصوص مثل هذا التشريع من مضمونها عند بقائها بعد انقضاء الظروف التى أدت إليها أو تغيرها.

ل- تتعين ملاحظة عدم الإسراع فى اتخاذ القرار بعلاج مشكلة ما عن طريق التشريع، ذلك لأن التشريع يبدو طريقاً براقاً من زاوية السرعة فى إصداره، وعدم استلزامه نفقات معينة، غير أن هذا البريق كثيراً ما يخفى أن المشكلة التى ثارت واتجه النظر إلى حلها بطريق التشريع إنما يستعصى حلها على أى تشريع، بل إن التشريع - فى أحوال معينة - قد يؤدى إلى تفاقم آثارها، إذ أن حلولها الواقعية إنما تكمن فى عناصر أخرى غير تشريعية، أو على الأقل يكون دور الجانب التشريعى فى حلها دوراً ثانوياً.

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

م- من أهم ما يتعين على المشرع مراعاته تحقيق التوافق والانسجام بين الدستور والتشريع، تحقيقاً للاستقرار القانوني، وهو من أهم عوامل تهيئة المناخ الملائم لحدوث تنمية حقيقية شاملة لصالح القاعدة العريضة من المواطنين، والتي يتأثر بصدور الأحكام بعدم دستورية نصوص قانونية جرى العمل بها.

#### القواعد واجبة الاتباع في إعداد التشريعات:

أ- العناية الفائقة بإعداد وصياغة مشروعات القوانين وإمعان النظر فيها وتدقيق البحث للتأكد من مطابقتها لنصوصها وأحكامها لأحكام الدستور.

ب- أن يتم الالتزام بعرض مشروعات القوانين على الجهات المختصة بالتشريع لتتولى مراجعة صياغتها وإبداء الرأي في أحكامها، وبخاصة مدى توافقها مع الدستور وهو ما يحقق نوعاً من الرقابة المسبقة على دستورية التشريع.

ج- يجب حرص المشرع على مراعاة الحقوق الأساسية للإنسان كما استقرت في المواثيق الدولية وفي مفاهيم الدول الديمقراطية، والتي عبرت عنها المحكمة الدستورية العليا في مصر بأنها من الحقوق الطبيعية التي لا يجوز الإخلال بها أو تقييدها، وبخاصة تلك التي تنطلق من إيمان الأمم المتحضرة بحرمة الحياة الخاصة وبوطأة القيود التي تنال من الحرية الشخصية، ومن ثم يجب أن تكون هذه الحقوق بمنأى عن أي انتهاك تشريعي، بل يتعين أن تكون هذه الحقوق محلاً للحماية التشريعية.

د- يتعين أن تراعى في التشريعات الجزائية خاصية الوضوح واليقين، وأن يركن المشرع إلى مناهج في الصياغة لا تنزلق إلى التعبيرات الفضفاضة أو الغامضة أو المتميعة المحملة بأكثر من معنى، بما يوقع المحاكم الجزائية في محاذير تخل بالضوابط الجوهرية التي تقوم عليها المحاكمة المنصفة التي تنص عليها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وتكفلها الدساتير، كما يجب أن يتجنب المشرع الجنائي تقييد سلطة القاضي في الاختيار بين بدائل للجرائم، وفي استعمال موجبات الرأفة.

هـ- لما كانت فكرة الشرعية في صميم مفهومها هي فكرة ملازمة لمبدأ العمومية والمساواة أمام القانون ومناقضة لمفهوم الاستثناء من تطبيق أحكام القاعدة

القانونية، وكان أسوأ أنواع ذلك الاستثناء هو الذى يصرح القانون به فى صلب نصوصه ومواده، فإنه يتعين تحاشى النصوص التى تفتح أبواب الاستثناء، ومنافذ الثغرات فى التطبيق أياً كانت الجهة التى تُعطى السلطة التقديرية فى تقرير الاستثناء أو الإعفاء من التطبيق، وذلك حتى يحتفظ القانون بهيبته، وليطيعه المواطنون عن إيمان بأن الحق أحق أن يتبع، وذلك ما لم تكن هناك ضرورة اجتماعية للاستثناء تحكمها قواعد موضوعية مجردة ينص عليها التشريع.

و- يتعين على المشرع ألا يمايز بين الدولة وبين الأفراد فى مجال تنظيم مباشرة أوجه النشاط الاقتصادى الخاص واستثمار أموال الدولة الخاصة، بتقرير إعفاءات للدولة من أحكام تنظيمية معينة يلتزم بها الأفراد فى نفس الظروف، وذلك تغليباً لمبدأ المساواة أمام القانون، وحتى يكون لدى السلطة المبرر الأخلاقى فى المطالبة بالالتزام المواطنين بهذه القوانين.

#### مقومات نجاح سلطات التشريع:

تعتبر الديمقراطية شرطاً رئيسياً لكفاءة التشريع ورسوخه فى البنية الاجتماعية وتحقيق فاعليته، ومن ثم يجب ما يأتى:

أ- أن يكون المجلس التشريعى منتخباً بطريقة ديمقراطية، وأن تكون عملية وضع التشريع ذاته ومناقشته وإقراره داخل المجلس قد تمت بأسلوب ديمقراطى، إذ تودى غيبة الديمقراطية فى هذا النطاق إلى اغتراب التشريع عن الواقع الاجتماعى، ويتحول إلى تشريع بالجبر وليس بالافتتاح، فإذا طغت سلطة الجبر فى المجتمع لسبب أو لآخر تحول التشريع إلى نص فارغ لا مضمون له.

ب- ألا تكون آليات السلطة التنفيذية وحدها هى المهيمنة على العمل التشريعى، وألا يكون المصدر الرئيسى للتشريع دائماً هو مشروعات القوانين التى تقدم من هذه السلطة، بل يتعين أن يباشر أعضاء السلطة التشريعية دورهم المخول بمقتضى الدستور بتقديم الاقتراحات ومشروعات القوانين تعبيراً عن مصالح مجموع المواطنين.

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

ج- أن توفر السلطة التشريعية لأعضائها الأجهزة الفنية التي تعينهم على مباشرة حقهم في اقتراح التشريعات، حتى تتحقق لها الدراسة الفنية والقانونية، علاجاً لافتقار الكثير منهم إلى التخصص والمعرفة القانونية التي تمكنهم من صياغة أفكارهم في نصوص صالحة للعرض والمناقشة.

د- يجب أن يستقر في وجدان أعضاء السلطة التشريعية أن مهمتهم الأساسية ليست أداء الخدمات الفردية لمواطني دوائهم، أو المصالح الخاصة بهذه الدوائر، وإنما تتمثل هذه المهمة الرئيسية في الإسهام في صياغة التشريع في سائر مجالاته وعلى كافة مستوياته.

ه- يتعين ألا يقتصر اهتمام عضو السلطة التشريعية على مناقشة مشروعات القوانين التي تتصل أحكامها بدائرتها أو بمواطنيها، وإنما يجب الإسهام الحقيقي في دراسة كافة المشروعات والمشاركة الجادة في مناقشة أحكام موادها، دون الاقتصار على العبارات العامة والأوصاف الفضفاضة لهذه المشروعات من حيث المبدأ.

و- يجب أن يدرك المشرع أهمية اتباع أسلوب " التقنيات الموحدة " عن طريق تجميع وحصر التشريعات المنظمة للموضوع الواحد، وتطويرها وتبسيطها وإعادة صياغتها في تقنين موحد، تلافياً لما يترتب على تعدد التشريعات المنظمة للموضوع الواحد من تضخم تشريعي غير مبرر، ومن صعوبة الإلمام بهذه التشريعات المتعددة مع احتمالات التعارض بين أحكامها.

ز- يتعين على الدولة أن تعنى بإنجاز قاعدة بيانات تشريعية من خلال الرصد والجمع والتصنيف والتخزين لمواد التشريعات وإيجاد إطار مرجعي مركزي للتشريع على المستوى القومي، يتيح لكافة ذوى الشأن، ارتقاء بمستوى المعرفة القانونية، وحتى لا يتزعزع الأساس الذي تقوم عليه قاعدة افتراض العلم بالقانون.

#### التشريع بين القومية والعالمية:

عرفت الكثير من المجتمعات التشريع في عصورها المبكرة، وظلت تتوسل به نظم الحكم فيها لبطس سلطاتها والتعبير عن هيمنتها تحقيقاً للتحكم وضبط السلوك الاجتماعي،

واعتبرته الدول بهذه المثابة مظهراً هاماً من مظاهر سيادتها الإقليمية، وعلى هذا النحو فقد ظل التشريع على مدى مراحل زمنية طويلة ولید المجتمع بظروفه وعلاقاته ونظمه وقيمه، نابعا من حضارة الدولة وخصوصية ثقافتها وطبيعة واقعها، وهو ما يعبر عنه جميعه بمبدأ قومية التشريع بما يعنيه من ارتكاز التشريع على الذاتية الحضارية والثقافية لمجتمع التشريع الذى تثبت الأمة به ذاتيتها ويتأكد استقلالها وتعبير عن حضارتها بما تحويه من مبادئ فى شأن قيم الحرية والعدالة والمساواة وحماية الحقوق.

وكما سلف القول فقد شهد العالم تطورات عميقة بفعل الثورة الهائلة فى مجال قنوات الاتصال بين دول العالم فى كافة المجالات، والتقدم غير المسبوق فى نطاق استخدام التكنولوجيا، وقد أدت هذه التطورات إلى نشر قيم عالمية جديدة وتغيير فى شكل العلاقات الدولية على كافة المستويات، وقد أفرز ذلك شكلا من أشكال التكتل وتركيز القوة الاقتصادية فى العالم فى نطاق دائرة محدودة من الدول مارست نفوذها فى منظمة التجارة العالمية، لفرض قواعد موحدة تحكم العلاقات التجارية بين مختلف دول العالم، والوصول إلى التزام من جانب كافة الدول لحماية جميع جوانب حقوق الملكية الفكرية، كما ظهرت تكتلات بين قوى المجتمع المدنى لها مطالب وأفكار خاصة، تتعلق بحماية حقوق وحريات الإنسان فى مختلف بقاع العالم، وكان ذلك كله من تجليات العولمة التى برزت الدعوة إلى ثقافتها التى تركز على القيم والمفاهيم المشتركة التى تجمع بين البشر، وتسعى إلى نشر نموذج ثقافى وحضارى جديد.

ولقد أفرزت العولمة، تحقيقاً للأهداف التى سلف بيانها، عدیدا من الاتفاقيات الدولية، التى يطلق عليها – وبحق – الاتفاقيات الشارعة، فى مجالات شتى، تلزم جميعها التشريع الوطنى لكل دولة من الدول الأطراف بما تحتوى عليه من أحكام لا تقتصر على المبادئ العامة بل تمتد إلى سائر الأحكام التفصيلية بغية تحقيق توحيد تشريعى دولى فى الموضوعات التى تتناولها هذه الاتفاقيات، ومن أبرز هذه الاتفاقيات تلك المتعلقة بنظم التجارة العالمية، وما يتصل بها من حماية حقوق الملكية الفكرية، والاتفاقيات والصكوك الدولية المعنية بمكافحة الإرهاب بوسائله المختلفة وبتمويله، والتى تعاضم قدرها وتضاعف الاهتمام الدولى بها بعد أحداث الحادى عشر من سبتمبر، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الإقليمية والبروتوكولات الملحقه بها، واتفاقية الأمم

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

المتحدة لمكافحة الفساد، والتوصيات الدولية الصادرة في شأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويمكن القول أن ظاهرة الاتفاقيات الشارعة. وهي من أهم تجليات العولمة في مجال التشريع قد أدت إلى تراجع سيادة الدولة التشريعية بما فرضته من التزامات على أطرافها تحتم إجراء مراجعة للتشريعات الوطنية لتتلاءم مع أحكام هذه التشريعات وتتوافق معها.

### العالم العربي وتحديات العولمة في مجال التشريع:

كان من آثار تراجع سيادة السلطة التشريعية المحلية في كل دولة من دول العالم، بفعل ظاهرة الاتفاقيات الدولية الشارعة، الاتجاه إلى التكتلات الإقليمية للتخفيف من هذه الآثار والتعاون في مجال التكيف مع الاتجاهات القانونية العالمية وتطورها المتلاحق، ومن أهم التجارب في هذا المجال التوحيد التشريعي في دول الاتحاد الأوروبي، وتمثل هذه الظاهرة وما اكبتها من اتجاهات عالمية جديدة وظروف دولية حاكمة، تحدياً حقيقياً يواجه عملية التشريع في الدول العربية في عالمنا المعاصر، يفرض حتمية اهتمام هذه الدول بالمشاركة المكثفة في الجولات التفاوضية في مراحل إعداد مشروعات الاتفاقيات الدولية الشارعة المعروضة في الوقت الراهن أو المزمع إعدادها في المستقبل، وذلك بخبراء ومتخصصين مؤهلين ومدربين.

ولما كانت هذه الاتفاقيات تأخذ قوة القانون بالتصديق عليها وفق الإجراءات الدستورية في كل بلد عربي، فيطبق منها فور دخولها حيز النفاذ تلك الأحكام القابلة للتطبيق بذاتها، وتلتزم كل دولة طرف بتعديل تشريعاتها بما يحقق أهداف الاتفاقية فيما يحتاج إلى تدخل تشريعي مما لا يصلح للتطبيق بغير هذا التدخل، فإن من الضروري تنسيق المواقف وتوحيد الرؤى بين وفود الدول العربية في ضوء المصالح العربية القومية والحفاظ على الذاتية الحضارية والثقافية للأمة العربية في توازن دقيق لا يخل بالإسهام الفعال في الجهود الدولية بأشكالها المختلفة الرامية إلى مواجهة الظواهر الدولية السلبية والحفاظ على الحضارة الإنسانية وحفظ السلام والأمن الدوليين.

ويشار في هذا الصدد إلى أن مواجهة تحديات العولمة في مجال التشريع لا يجب أن تعصف بمبدأ قوميته، ذلك أن هذا المبدأ وكما أورد بحق الأستاذ الدكتور أحمد فتحى سرور في محاضراته الافتتاحية لمؤتمر رؤساء التشريع في الدول العربية الذى انعقد

بالقاهرة فى شهر سبتمبر عام ٢٠٠٤، لا يعنى انغلاق التشريع على قومية بذاتها، فلا تناقض بين الطابع القومى للتشريع، وبين انفتاحه على العالم الذى يعكس مسيرة التقاء الحضارات، كما لا يحول هذا الطابع دون الاستفادة من الخبرات التشريعية للدول الأخرى فى ضوء اتجاهات القانون المقارن، والتكيف مع أحدث الاتجاهات القانونية العالمية، وأن التقاء الحضارات فى عالم القانون يكشف القيم الأساسية التى تعتنقها كل حضارة والتى يعمل القانون على حمايتها، ويخلص إلى أن الحوار بين الحضارات لا يجوز النظر إليه بوصفه عملية سياسية بقدر ما يتعين النظر إليه بوصفه مجالاً لاستجلاء القيم المشتركة التى تقوم عليها مختلف الحضارات والتى تتفق على حمايتها مختلف النظم القانونية.

وينبغى أن تنصرف جهود الإسهامات العربية فى إعداد الاتفاقيات الدولية الشارعة إلى الدفاع عن الخصوصية الحضارية والثقافية للأمم العربية، حتى يكون الحصاد الحقيقى للتفاعل الحضارى الدولى إقامة نظام قيمى عالمى يراعى التنوع بين الثقافات واحترام هوية كل منها، وإلى العمل على تأكيد قومية تشريعاتنا فى مواجهة اتجاهات قد لا تتفق مع ذاتيتنا، ويمثل ذلك تحدياً حقيقياً يواجهه العالم العربى فى مسيرة تطوير تشريعاته لتستجيب للاتجاهات القانونية العالمية الجديدة فى ظل عالم دائم التغير.

#### مجهودات الدول العربية فى مواجهة تحديات العولمة:

##### أولاً: فى نطاق اجتماعات مسئولى إدارات وهيئات التشريع فى الدول العربية:

انطلاقاً مما يربط الدول العربية من علاقات خاصة وسمات مشتركة، وما يجمع بين شعوبها من المصير المشترك ووحدة الهدف، واقتناعاً بأن التنسيق والتعاون فيما بينها هو السبيل الوحيد لمواجهة تحديات العولمة فى كافة مناهجه ومن أهمها التشريع، وتمشياً مع ميثاق جامعة الدول العربية الداعى إلى تحقيق تقارب أوثق وروابط أقوى فى مجال دعم وخدمة القضايا العربية، فقد أنشئ مجلس وزراء العدل العرب بقرار مجلس جامعة الدول العربية رقم ٤٢١٨ لسنة ١٩٨٢ ويهدف إلى تحقيق التعاون العربى فى المجالات القانونية والقضائية وتأهيل القائمين على تلك المجالات وكفالة تخصصهم لتحقيق القدرات العربية على مواكبة التطور.

ومن أهم آليات هذا المجلس المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية وهو بيت الخبرة لهذا المجلس وبتاريخ ١٩٩٨/١١/٣٠ أصدر المجلس قراره رقم ٤٠٣/٤١د بإقرار

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

برنامج عمل هذا المركز الذي تضمنت بنوده عقد لقاء دورى لمديرى إدارات التشريع في وزارات العدل العربية.

ولم يكن هذا القرار وليد اللحظة بل كان تجسيدا مؤسسيا لواقع تاريخي واجتماعي وثقافي، يعكس عمق الروابط التي تقارب بين الدول العربية وتوحد أهدافها المنشودة، ويعززها توحد الرقعة الجغرافية التي تحتضن مواطنيها وتيسر الاتصال والتواصل فيما بينهم وتخلق بذلك حاجة ماسة إلى أقصى درجات التجانس بين التشريعات التي تنظم العلاقات على كافة المستويات فى تلك الدول.

وإنفاذا لقرار مجلس وزراء العدل العرب سالف البيان وجه المركز الدعوة إلي وزارات العدل العربية لمشاركة مسئولى التشريع فى أعمال تلك اللقاءات.

وقد تداولت هذه اللقاءات على مدى خمسة اجتماعات دارت المناقشات فيها حول جميع المحاور المتعلقة بالعملية التشريعية، ومن أهم التوصيات التي صدرت عن الاجتماعات الأربعة الأولى ما يأتى :

١. إسناد إعداد وصياغة التشريعات إلي هيئة موحدة تضم خبراء على مستوى قانوني رفيع تستعين بالخبراء الفنيين وممثلي الجهات المعنية في الموضوع الموكل إليها أمر إعداد وصياغة التشريع فيه.
٢. تزويد هيئة التشريع بجميع المعلومات عن التشريعات المماثلة عربية كانت أم أجنبية للتشريع المطلوب إعداده وكذلك الاتفاقيات والمعاهدات الدولية النافذة والدراسات المقارنة في موضوعه .
٣. أن يتولى المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية إعداد برامج الحد الأدنى لتأهيل الكوادر التشريعية، وإعداد دليل نموذجي لقواعد صياغة التشريعات العربية، وعقد الدورات التدريبية التخصصية والندوات للقائمين بالعملية التشريعية في إطار برامج للتأهيل التخصصي والمستمر في الموضوعات التي يتفق عليها مع الدول العربية.
٤. دعوة الدول العربية لتوفير مواقع لها علي شبكة الإنترنت للتشريعات النافذة فيها والدراسات المتصلة بها وتأهيل القائمين بالعملية التشريعية لمعرفة الوسائل الفنية لاستخدام هذه الشبكات.

٥. الاهتمام باستطلاع آراء المخاطبين بالتشريع والسلطات القائمة علي تطبيقه وتنفيذه والمتخصصين في مشروعات القوانين قبل اتخاذ إجراءات إصدارها ومتابعة التطبيق ورصد النتائج.
٦. دعوة الدول العربية إلي تقديم الدعم المادي والمعنوي إلي المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية تمكينا للجان الخبراء المشكلة لوضع بعض التشريعات العربية النموذجية الموحدة من إنجاز مهامها والاستمرار في هذا النشاط لإنجاز هذه التشريعات في سائر فروع القانون.
٧. مناشدة الدول العربية الحرص علي تلبية الدعوات التي توجه من المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية لعقد اللقاءات بين ممثليها في مجالات نشاط المركز تعميما للفائدة وتحقيقا لمزيد من التقارب.
٨. تشكيل لجنة من كبار المتخصصين في إدارات التشريع في الدول العربية لإعداد دليل نموذجي لقواعد إعداد التشريعات بمختلف أنواعها للاستعانة به في التأهيل.
٩. تكليف المركز بالاتصال مع الدول العربية بإعداد دليل خبراء التشريع لتسهيل الاستعانة بهم والاستفادة من خبراتهم لمن يرغب من الدول العربية.
١٠. مشاركة خبراء التشريع في المؤتمرات والندوات والمحافل العربية والدولية المعنية بالموضوعات التشريعية وكذلك لدى إعداد الاتفاقيات العربية والدولية.
١١. إتاحة الفرصة لإسهام القطاع الخاص في إعداد الدراسات وعقد الندوات التي ينظمها المركز.
١٢. دعوة الدول العربية لإبداء ملاحظاتها حول مشاريع القوانين النموذجية، وموافاة هذه الدول بتلك التشريعات بعد الانتهاء من إعدادها لتحقيق الاستفادة منها.
١٣. تشجيع تبادل الزيارات الثنائية بين المتخصصين في مجال التشريع في الدول العربية للاستفادة من تجاربهم وتوثيق التعاون في هذا المجال.
١٤. إنشاء هيئة مركزية مستقلة للتشريع في كل بلد عربي لا توجد فيه هذه الهيئة وذلك بما يتفق مع النظامين القانوني والإداري وتزويدها بالكوادر البشرية

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

المتخصصة والإمكانيات المتطورة والوسائل الحديثة التي تحتاجها لتحقيق السياسة التشريعية بكفاءة عالية.

١٥. إسناد ملاحظة كفاية التشريعات إلي إدارات الشؤون القانونية في وزارات وهيئات الدولة وتتبع التشريعات المماثلة في النطاقين العربي والدولي وتطويرها واقتراح الحلول التشريعية لمواجهة التغيرات والمستجدات، وتزويدها بالمهارات والإمكانيات والوسائل التي تعينها علي القيام بتلك المهام.

١٦. وضع برنامج وطني للتأهيل التشريعي المستمر والتخصصي بالتنسيق مع المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية.

١٧. تعزيز صلات التعاون بين هيئات التشريع في الدول العربية وتبادل التشريعات والخبرات والتجارب بجميع الوسائل الحديثة المتاحة وتبادل الزيارات بالتنسيق مع المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية.

١٨. التأكيد علي مرجعية الشريعة الإسلامية للتشريعات العربية كافة.

١٩. تعزيز المكتبات القانونية القائمة في هيئات التشريع بمراجع الفقه الإسلامي بمذاهبه المختلفة.

٢٠. الاستعانة بالتشريعات النموذجية الصادرة عن جامعة الدول العربية للوصول إلي تقارب تشريعي يوحد الموقف العربي في العلاقات الدولية.

٢١. استعمال المصطلحات القانونية الموحدة التي اعتمدها مجلس وزراء العدل العرب.

٢٢. التأكيد علي الدقة والوضوح وحسن الصياغة وإعداد الترجمة بمعرفة الجهات ذات الصلة بالتشريعات العربية ذات الصبغة الدولية.

٢٣. عدم اللجوء إلي وضع تشريع جديد أو تعديل تشريع قائم إلا حيثما استدعت الضرورة وذلك تحقيقاً للاستقرار التشريعي.

٢٤. مراجعة التشريعات بواسطة خبراء قانونيين وشرعيين خلال فترات دورية مناسبة وعلي وجه الخصوص التشريعات ذات الصلة بالاتفاقيات والمواثيق الدولية.

٢٥. العناية بصياغة الأسباب الموجبة لإصدار التشريعات ومذكراتها الإيضاحية والاحتفاظ بحصيلة الأعمال التحضيرية لها ووضعها بشكل يبسر لذوى الشأن الرجوع إليها.
٢٦. تبادل المعلومات والآراء فيما يتعلق بإعداد التشريعات الحديثة وبالأخص التشريعات المتعلقة بالاتجاهات العالمية الحديثة من أجل اتخاذ موقف موحد بشأنها بين الدول العربية وكذلك عند المشاركة فى إعداد الاتفاقيات الدولية والتصويت عليها.
٢٧. إجراء دراسات شرعية وقانونية واجتماعية و اقتصادية لمشروعات الاتفاقيات الدولية وإرسال كبار المتخصصين للمشاركة فى إعدادها والتنسيق فى المواقف بين الدول العربية.
٢٨. حث الحكومات العربية على دعم وتعزيز هيئات التشريع ودعم استقلاليتها بما يمكنها من أداء مهامها.
٢٩. العناية بالتأهيل التشريعي المستمر وإسناد وضع برامجه الدورية على المستوى العربي إلى المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، والتنسيق مع معاهد الدراسات والأكاديميات المختصة فى الدول العربية لتبني تنفيذ هذه البرامج تحت إشراف المركز.
٣٠. حث الدول العربية على دعم مشروع تولاه المركز لترجمة التشريعات الأجنبية الحديثة ذات الصفة العالمية بمعرفة خبراء مختصين وتزويد الدول العربية بها للاستعانة بهذه الترجمات عند وضع تشريعاتها.
٣١. إشراك كبار المتخصصين فقهاً وقانوناً من هيئات التشريع العربية فى اللجان التي تشكل لإعداد التشريعات العربية النموذجية ودعم اللجان القائمة بهم.
- لقد كانت تلك اجتماعات مديري التشريع فى الدول العربية، والتي اتخذت سبيلها لبناء وحدة تشريعية عربية بحسبان ذلك ضرورة قومية ملحة تفرضها وحدة الرقعة الجغرافية واللغة والثقافة فى سبيل رفعة الوطن العربى.

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

وفي إطار تنفيذ توصيات الاجتماعات الأربعة وتحقيق مقاصدها في توثيق أوامر التعاون بين الدول العربية في المجالات القانونية والقضائية، ونقلها إلي طور العمل التنفيذي فقد أعد استبيان يهدف إلي:

١. معرفة الصعوبات التي تحول دون تنفيذ تلك التوصيات.
٢. استطلاع أوضاع إدارات ودواوين التشريع وواقعها، والعمل علي تطويرها والتزقي بأداء العاملين بها وتبادل الخبرات في هذا الشأن.
٣. البحث في مدى إمكان إعداد دليل عربي نموذجي موحد لقواعد إعداد وصياغة التشريعات.

ولقد احتوى الاستبيان تسعة أسئلة:

الأول: يتعلق بالصعوبات التي تحول دون إسناد إعداد وصياغة التشريع إلي هيئة موحدة.

والثاني: يتضمن الاستفسار عما إذا كان لإدارة التشريع في الدولة موقع علي شبكة المعلومات الدولية الإنترنت.

والثالث: يتطرق إلي رأي الإدارة في برنامج الحد الأدنى لتأهيل الكوادر التشريعية وبرنامج التأهيل التخصصي والتأهيل المستمر والملاحظات الضرورية لتطويرها وتحديثها.

والرابع: يتعلق بالمقترحات التي يمكن أن يتضمنها الدليل النموذجي لقواعد إعداد التشريعات.

والخامس: عن الخبراء الذين ترى الدولة إدراج أسمائهم في دليل الخبراء في التشريع.

والسادس: عن دور إدارة التشريع في الدولة في إيذاء الملاحظات حول مشاريع القوانين النموذجية التي تعد من قبل مجلس وزراء العدل العرب.

والسابع: عن الفائدة المتوخاة من الزيارات الثنائية المتبادلة بين المختصين في مجال التشريع في الدول العربية، وعما إذا يمكن استقبال الوفود المتبادلة، وما هو البرنامج الذي يقترح في هذا الصدد والموضوعات التي يمكن طرحها.

والثامن: عما إذا كان يتم إسناد ملاحظة كفاية التشريعات النافذة وتتبع التشريعات المقارنة على النطاق العربى والدولى إلى إدارات التشريع.  
والتاسع: عن التصور حول إعداد برنامج وطنى للتأهيل التشريعى المستمر والتخصصى.

وقد ثبت ورود إجابات على هذا الاستبيان من كل من الدول الآتية:

١. المملكة الأردنية الهاشمية .
٢. مملكة البحرين.
٣. الجمهورية الجزائرية.
٤. سلطنة عمان.
٥. دولة قطر.
٦. الجمهورية اللبنانية.
٧. المملكة المغربية.

ومع أهمية هذا الاستبيان وفائدته فى تقييم مدى تفعيل التوصيات سالفة البيان فإن استجابة الدول العربية للرد عليه لم تكن بالقدر المطلوب بالنظر إلى قلة الدول العربية التي بادرت بالرد ( سبع دول من جملة اثنتين وعشرين دولة). ويبين من العرض السابق للتوصيات – على السياق المتقدم – أن أهم ما دعت إليه التوصيات أكثر من مرة يدور حول المسائل الرئيسية الأربعة الآتية:

١. إنشاء هيئة مركزية مستقلة فى كل دولة عربية تزود بالكوادر البشرية المتخصصة والإمكانات المتطورة والمراجع والوثائق اللازمة والوسائل الحديثة التي تعينها على النهوض بتنفيذ السياسة التشريعية بكفاءة عالية.
٢. إعداد الدليل النموذجى العربى الموحد لأسس وقواعد إعداد وصياغة التشريعات بمختلف أنواعها، والاستعانة فى ذلك بالمركز العربى للبحوث القانونية والقضائية.
٣. العناية بالتأهيل المبدئى للكوادر التشريعية، وبالتدريب المستمر والتخصص لهم، ووضع البرامج اللازمة لذلك على المستويين العربى والوطنى (المحلى) بالتنسيق مع المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية.

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

٤. تقديم الدعم المادى والمعنوى إلى المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية تمكيناً له وللجان التى تشكل فى رحابه من إنجاز المهام التى أنشئ من أجلها والاستمرار فى مباشرة النشاط لتحقيق أهدافه والغايات التى تتوخاها التوصيات. وتحقيقاً لمقاصد المشاركين فى اللقاءات السابقة التى تبلورت أهمها فى المسائل المذكورة، فقد دارت فى شأن التوصيات المشار إليها فى الاجتماع الخامس لمسئولى التشريع والذى عقد فى القاهرة فى سبتمبر عام ٢٠٠٤ مناقشات جادة صريحة تستهدف الوقوف على المدى الذى وصلت إليه الجهود المبذولة فى مجال أعمال التوصيات فى شأن هذه المسائل، وما قد يكون قائماً من عقبات وذلك جميعه بهدف رصد الواقع ورسم الطريق لتحقيق المأمول، من هذه التوصيات، ويلاحظ بداية:

١. فيما يتعلق بالمسألة الأولى والتي تتعلق بإنشاء هيئة مركزية مستقلة فى كل دولة عربية لإعداد وصياغة التشريعات، فقد أبدت معظم الدول التي شاركت في الاستبيان استعدادها لتنفيذها ما لم تكن قائمة لديها بالفعل، وأثارت بعض الدول بشأنها صعوبات تتمثل في عدم إمكان قيام جهة واحدة بالإحاطة بكافة التخصصات التي يطلب استصدار قوانين في شأنها فضلاً عن وجود عدة هيئات مكلفة من قبل الدولة بهذه المهمة.

وفي رأينا، أن الصعوبات التي أثارها تلك الدول لا تقف حائلاً دون تصور إنشاء هذه الهيئة المستقلة، حيث من الممكن أن يتم الإعداد المبدئى للتشريعات فى الجهات المختصة، أو الهيئات المكلفة، على أن تعرض الصياغة المبدئية لهذه التشريعات جميعاً على الهيئة المركزية الموحدة التي تنشأ لهذا الغرض حيث تقوم بمراجعتها بمشاركة الجهات المذكورة والمتخصصين من أساتذة الجامعات وغيرهم من الخبراء ممن يكونون علي دراية بالتخصص الذي سيصدر التشريع فى شأنه.

ولا ريب فى أهمية إنشاء ذلك الكيان، لأنه يحقق الأهداف الآتية:

- أ- توحيد المنهج الذى يتبع فى إعداد التشريعات وهيكلتها.
- ب- مراعاة قواعد الصياغة المتفق عليها.

ج- إيجاد ما يتضمن رقابة مسبقة على دستورية القوانين عن غير طريق القضاء أو المجلس الدستوري المختص، احتراماً للدساتير وكفالة للاستقرار والأمان التشريعى.

د- الإحاطة بالاتفاقيات الدولية التي تكون الدول العربية طرفاً فيها، وتحقيق الوفاء بالتزاماتها في تلك الاتفاقيات، سيما بعد الأحداث والتطورات الإقليمية والدولية التي تؤثر بشكل مباشر على الدول العربية ومصالحها وأمنها، والتي تمثل تحدياً ضخماً للعمل العربي المشترك، والتي نقلت العالم العربي من مراحل التشريع الوطني المحدود إلى مرحلة التشريع العالمي، كالاتفاقيات الدولية في مجالات حقوق الإنسان وحقوق الملكية الفكرية وغسل الأموال ومكافحة أسس التجارة الإلكترونية والاتفاقيات الاقتصادية، وكذا ما ترتب على انضمام الدول العربية لمنظمة التجارة العالمية من التزامات، وذلك كله على النحو الذى سلف بيانه فى موضع سابق.

٢. فيما يتعلق بالمسألة الثانية، وهي إعداد الدليل النموذجي العربى الموحد لأسس وقواعد إعداد وصياغة التشريعات بمختلف أنواعها، والاستعانة فى ذلك بالمركز العربى للبحوث القانونية والقضائية، فتنبع أهميته من أنه يدعم جسور التواصل القانوني بين الدول العربية، ويحقق تنسيقاً فى هذا المجال يصل إلى أقصى درجات وحدة التشريعات.

٣. فى شأن المسألة الثالثة، والخاصة بالتأهيل المبدئى والتدريب المستمر والمتخصص للكوادر التشريعية، فقد ترادفت التوصيات على الحديث عن أهمية، وضع البرامج الخاص بها بالتنسيق مع المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية، بيد أننا نرى أنها لا تحظى باهتمام كاف من المراكز والمعاهد العلمية القائمة بالتدريب في وزارات العدل العربية، ومع أن وضع مثل هذه البرامج وبمشاركة المركز سالف الذكر وبدعم من الدول العربية يؤدي إلى رفع مستوى الأداء التشريعى فى الدول العربية، ويساعد على تنامى القدرات

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

التشريعية فيها، والتوافق مع التطورات العالمية في هذا المجال، بحيث تحتل الدول العربية مكانتها اللائقة في نطاق التشريع، وعلى وجه الخصوص في مجالات التشريعات الاقتصادية والجنائية وتشريعات حقوق الإنسان والملكية الفكرية والتجارة الإلكترونية والحاسب الآلي.

٤. في خصوص المسألة الرابعة والخاصة بتقديم الدعم المادى والمعنوى إلى المركز، فإن المأمول، وباستثناء مبادرات مشكورة في هذا النطاق، أن تولى سائر الدول العربية أهمية خاصة لتقديم هذا الدعم كل بحسب إمكانياتها المتاحة، باعتبار أن عائد ما يقدم من أية دولة يحقق فائدة لها في مجال يحتل مكان الصدارة ويحظى بالأولوية.

وعلى ضوء ما تقدم، فقد عرض على بساط البحث ما يأتي:

أ- إنشاء آلية مركزية في المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية تتولى إخطار الدول العربية بالتوصيات ومتابعة وصولها، واستنهاض الهمم لتنفيذها، وطلب مواقف تلك الدول في شأن هذا التنفيذ سواء بالنسبة إلى حصوله أو العقبات التي تعوقه، وإعداد تقارير في هذا الشأن تعرض تباعاً على الاجتماعات المتتالية لرؤساء التشريع.

ب- إنشاء آليات وطنية في الجهات المسؤولة عن التشريع في الدول العربية تعهد إليها بتلقى التوصيات التي تصدر عن اجتماعات مسئولى التشريع، واتخاذ ما يلزم بشأن تنفيذ هذه التوصيات، وإعداد التقارير في هذا الشأن سواء بالنسبة إلى التنفيذ أو العقبات التي تحول دونه، وموافاة الآلية المركزية في المركز بها.

ج- إجراء استبيانات دورية لرصد الواقع العملى بالنسبة إلى موقف الدول العربية من التوصيات التي تصدر، وتحليل بيانات هذه الاستبيانات بمعرفة الجهة المختصة في المركز.

وقد عكست المناقشات الاهتمام بتحقيق طموحات مسئولى التشريع في الدول العربية في مختلف المجالات، اتساقاً مع الأهداف المنشودة التي أسفرت عنها اجتماعاتهم، وتخطياً للعقبات والقيود التي تواجه التطبيق على المستوى العملي، بما يشكل اندماجاً لأسس التشريع في الدول العربية بقناعة راسخة بأهمية تحقيق الوحدة التشريعية العربية المأمولة

، ووضع استراتيجىة يؤمل منها الوقوف على أفضل السبل لذلك من خلال إصلاح وتطوير منظومة العمل العربى المشترك فى مجال التشريع بحسبانة ضرورة حتمىة سوف تشكل علامة فارقة فى تاريخ العلاقات العربىة. كما وأن ذلك سيكون مكملاً لما آلت إليه الجهود التى تبنت توحيد التشريعات العربىة ودعم وتنسيق المواقف العربىة فى هذا المضمار لمواجهة المتغيرات العالمىة الحدیثة تحت مظلة فعالة من الأنظمة التشريعىة العربىة وذلك على نحو ما سيرد بيانه.

وقد أسفرت المناقشات فى المسائل سالفة البیان، عن صدور التوصيات الآتية:

- ١- تفعيل التوصيات الصادرة عن الاجتماعات السابقة لمسئولى إدارات التشريع فى الدول العربىة عن طريق إنشاء آلیة مركزیة فى المركز العربى للبحوث القانونىة والقضائىة تتولى إخطار الدول العربىة بالتوصيات ومتابعة وصولها وإعداد تقارير فى شأن تنفيذها تعرض تباعا على الاجتماعات المتتالىة.
- ٢- التأكيد على متابعة تنفيذ التوصيات السابقة المتعلقة بما یأتى :
  - أهمية إنشاء هیئة موحدة لإعداد وصياغة التشريعات على صعيد كل قطر عربى.
  - تزويد هذه الهیئة بجميع التشريعات العربىة والأجنبىة ذات الصلة بالتشريع المزمع إعداده.
  - إصدار دليل للخبراء العرب المتخصصین فى التشريع للاستعانة والاستفادة من خبراتهم على الصعيد العربى.
  - تشجيع الزيارات المتبادلة للمختصین فى التشريع قصد التعاون والإطلاع على تجارب كل منهم فى هذا المجال.
  - مراجعة التشريعات بشكل دورى سیما تلك التشريعات ذات الصلة بالاتفاقیات والموائق الدولیة.
  - التنسيق التام بین الدول العربىة عند المشاركة فى إعداد الاتفاقیات الدولیة والتصویت علیها

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

- ٣- تشكيل لجنة من كبار رجال القانون لإعداد دليل نموذجي لقواعد ومنهجية إعداد التشريعات على ضوء مشروع الدليل المقدم من دول فلسطين وما تقدمه الدول العربية الأخرى من مشروعات، على أن تجتمع بمقر المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية فى بداية عام ٢٠٠٥.
- ٤- تولى الإدارات القانونية فى كل الوزارات ملاحظة استمرار ملاءمة التشريعات واقتراح الحلول لمواجهة المتغيرات والمستجدات وتزويد هذه الإدارات بالمهارات البشرية والإمكانات التى تساعدها على القيام بهذه المهام.
- ٥- أهمية تخصيص قسم للترجمة فى إدارات التشريع وذلك لترجمة التشريعات الأجنبية فى الدول المتقدمة قصد الاستفادة منها عند إعداد التشريعات المماثلة لمواكبة التطور التشريعى فى العالم.
- ٦- وضع برنامج للتأهيل التشريعى المستمر والتخصصى على المستوى العربى بمعرفة المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية.
- ٧- عقد ندوة لندارس تنمية القدرات الفنية فى مجال صياغة التشريعات فى إدارات التشريع يتولى إعدادها المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية.
- ٨- إنشاء آلية وطنية فى الجهات المسؤولة عن التشريع فى الدول العربية لاتخاذ ما يلزم بشأن تنفيذ التوصيات الصادرة عن اجتماعات مسؤولى إدارات التشريع وإعداد التقارير فى هذا الشأن وموافاة العربى للبحوث القانونية والقضائية بها.
- ٩- إجراء استبيانات دورية لرصد الواقع العملى بالنسبة إلى موقف الدول العربية من التوصيات الصادرة وتحليل بيانات بمعرفة المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية ومتابعة التوصيات السابقة بحيث تكون بنداً دائماً على اجتماعات مسؤولى إدارات التشريع.

١٠- تنظيم دورات تأهيلية للعاملين فى الجهات المسؤولة عن التشريع يشرف عليها المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية ويتولاها كبار القضاة والخبراء فى صياغة التشريع فى الوطن العربى .

**ثانياً: فى مجال توحيد التشريعات والمنهجية التى تتبع فى إعداد القوانين الاسترشادية:**

لا ريب أن أحد أهم مجالات التعاون العربى فى مواجهة تحديات العولمة هو توحيد التشريعات العربية وقد أقرت ذلك خطة صنعاء بموجب القرار الصادر عن المؤتمر الثانى لوزراء العدل العرب المنعقد فى صنعاء فى ٢٥/٢/١٩٨١، وتعتبر تلك الخطة هى المرتكز الأساسى لتوفير القاعدة المتينة والثابتة لإقامة التشريع العربى الموحد، مع الأخذ فى الاعتبار الصعوبات الموضوعية والمنهجية المتعلقة بعملية التوحيد، وربط التصور الفكرى لعملية التوحيد بتخطيط منهجى مدروس، وكذلك تحديد الأولويات استناداً إلى الإمكانيات المرحلية.

وفى هذا المجال فقد تم إنجاز ما يأتى:

- أ- التشريعات التى اعتمدها مجلس وزراء العدل العرب:  
على مدار ما ينيف على عشرين عاماً منذ إقرار خطة صنعاء عام ١٩٨١، تم اعتماد أحد عشر تشريعاً نموذجياً موحداً عربياً فى مسائل متنوعة وبياناتها الآتى :
١. نظام الدار البيضاء للتنظيم القضائى العربى الموحد، الذى اعتمده المجلس بالقرار رقم ٦٠ - ٢٤ بتاريخ ١٧/٤/١٩٨٦.
٢. وثيقة الكويت للقانون العربى الموحد للأحوال الشخصية الذى اعتمده المجلس بالقرار رقم ١٠٥ بتاريخ ٤/٤/١٩٨٨.
٣. القانون العربى الموحد للتسجيل العقارى الذى اعتمده المجلس كقانون نموذجى استرشادى بالقرار رقم ١٨٨ بتاريخ ٢٨/١١/١٩٩٤.
٤. القانون النموذجى للأحداث، الذى اعتمده المجلس، كقانون نموذجى بالقرار رقم ٢٢٦ بتاريخ ١٩/١١/١٩٩٦.
٥. القانون الجزائى العربى الموحد، الذى اعتمده المجلس، كقانون نموذجى بالقرار رقم ٢٢٩ بتاريخ ١٩/١١/١٩٩٦.

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

٦. القانون المدنى العربى الموحد، الذى اعتمده المجلس، كقانون نموذجى بالقرار رقم ٢٨٨ بتاريخ ١٩/١١/١٩٩٦.
  ٧. القانون النموذجى العربى الموحد لتنظيم السجون، الذى اعتمده المجلس، كقانون نموذجى استرشادى بالقرار رقم ٣٦٥ بتاريخ ٦/١١/٢٠٠٠.
  ٨. القانون النموذجى العربى الموحد لرعاية القاصرين، الذى اعتمده المجلس، كقانون نموذجى استرشادى بالقرار رقم ٣٢٣ بتاريخ ٤/٣/٢٠٠٢.
  ٩. قانون الجزائر العربى الاسترشادى للإجراءات المدنية، الذى اعتمده المجلس، بالقرار رقم ٤٩٣ بتاريخ ٨/١٠/٢٠٠٣.
  ١٠. قانون الجزائر العربى الاسترشادى للإجراءات المدنية، الذى اعتمده المجلس، بالقرار رقم ٤٩٤ بتاريخ ٨/١٠/٢٠٠٣.
  ١١. قانون الإمارات العربى الاسترشادى لمكافحة جرائم تقنية المعلومات وما فى حكمها، الذى اعتمده المجلس، بالقرار رقم ٤٩٥ بتاريخ ٨/١٠/٢٠٠٣ ومجلس وزراء الداخلية بالقرار رقم ٤١٧ فى عام ٢٠٠٤.
- ب- مشروعات القوانين الاسترشادية التى يجرى إعدادها:  
وفى المجال ذاته تواصلت الجهود لإعداد مشروعات قوانين استرشادية أخرى يجرى العمل فيها:
١. مشروع القانون العربى الاسترشادى للضمان الاجتماعى.
  ٢. مشروع القانون العربى الاسترشادى لتنظيم زراعة الأعضاء البشرية ومنع ومكافحة الاتجار فيها.
  ٣. مشروع القانون العربى الاسترشادى لمنع استنساخ الكائنات البشرية لأغراض التناسل.
  ٤. مشروع القانون العربى الاسترشادى للتوفيق والمصالحة.
  ٥. مشروع القانون العربى الاسترشادى لتنفيذ الأحكام والمساعدة القضائية.
  ٦. مشروع القانون العربى الاسترشادى للجرائم التى تدخل فى اختصاص المحكمة الجنائية الدولية.

٧. مشروع القانون العربى النموذجى لمكافحة الفساد وهو محال من مجلس وزراء الداخلية العرب.
  ٨. مشروع القانون العربى النموذجى لمواجهة جرائم الاتجار بالأشخاص وهو محال من مجلس وزراء الداخلية العرب.
  ٩. مشروع قانون موحد للسلطة القضائية والتفتيش القضائى.
  ١٠. مشروع قانون تجارى عربى.
- ويبين من دراسة التشريعات النموذجية التى اعتمدها مجلس وزراء العدل العرب أنها عمدت إلى فكرة التوفيق بين الأنظمة القانونية المختلفة التى تعتقها التشريعات الداخلية للدول العربية، والتى تتنوع ما بين النظام اللاتينى (كمصر وتونس ولبنان)، والنظام الانجوسكسونى (كالسودان) ونظام الشريعة الإسلامية فى عموم تطبيقه (كالمملكة العربية السعودية) أو فى بعض أحكامه (كبقية الدول العربية).
- وباستقراء هذه التشريعات النموذجية والتى اعتمدها مجلس وزراء العدل العرب يبين أن جلها قد اعتنق منهجاً تفصيلياً فى إيراد أحكام وقواعد مطولة والولوج إلى دقائق وفرعيات تختلف باختلاف الأنظمة القانونية فى البلدان العربية، وقد تستعصى على التطبيق فى بعضها، ومن أمثلتها : القانون الجزائى والمدنى العربى الموحد، وقانون الجزائر العربى الاسترشادى للإجراءات الجزائية وللإجراءات المدنية ووثيقة الكويت للقانون العربى الموحد للأحوال الشخصية، وغيرها.
- وفى حين أن بعض تلك التشريعات النموذجية قد اختط سببلاً منهجياً مغايراً بأن أورد القواعد والأحكام الكلية التى تعد ركائز وأساساً لكافة الأنظمة العربية يمكن أن تستهدى بها التشريعات الداخلية لكل قطر عربى بما يناسبه من هذه الكليات، كما فى القانون النموذجى الموحد للأحداث والقانون النموذجى الموحد لتنظيم السجون.
- كما نحت بعض تلك التشريعات منحى جديداً، بتنظيمها موضوعات مستحدثة استلزمها ضرورات التطور التكنى المتلاحق الذى يشهده عالم المعلومات اليوم، وذلك باعتماد قانون الإمارات العربى الاسترشادى لمكافحة جرائم تقنية المعلومات وما فى حكمها.
- وفى مجال تقييم تلك المنهجية التى انتهجتها التشريعات النموذجية، فقد اتجهت الآراء أثناء المناقشات التى دارت فى الاجتماع الخامس لرؤساء التشريع إلى استحسان الاتجاه

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

نحو التركيز على وضع معايير عامة وأحكام كلية صالحة للاستهداء بها في التشريعات الداخلية للدول العربية، بحيث تصبح تلك الأحكام العامة هي الأسس المنهجية التي تعين المشرع الداخلي لكل قطر عربي كي يستقى منها ما يتلاءم مع الظروف البيئية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية له، وبما يحقق - كذلك - وحدة تشريعية عربية موضوعية تقوم على رصد ودراسة ثم تحليل الظواهر القانونية المشتركة والتي تقتضى تدخلاً تشريعياً موحداً زمانياً ومكانياً.

وقد أثّرت في المناقشات المشار إليها إشكالية عدم توافر معلومات عن مدى استفادة الدول العربية من اعتماد التشريعات النموذجية، وذلك منذ إقرار أول تشريع نموذجي عام ١٩٨٦، وذلك لعدم إجراء استبيان عن مدى هذه الاستفادة في التشريعات الداخلية للدول العربية.

ولا ريب في أن إجراء مثل هذا الاستبيان سوف تكون له فوائد جمة سواء على الصعيد الوطني للدول العربية أو على الصعيد التشريعي العربي، فعلى الصعيد الوطني يوضح هذا الاستبيان مدى التجاوب الحقيقي لما تم إعماله، وما تم إهماله من التشريعات النموذجية والأسباب الكامنة لهذا الإعمال أو الإهمال، وعلى الصعيد التشريعي العربي فإن هذا الاستبيان يعد مؤشراً عملياً هادياً للمشروعات التي يتم إعدادها فيما بعد، يؤدي إلى رسم سياسة إعداد هذه التشريعات على ضوء نتائج الاستبيان.

ولقد طرحت للنقاش في هذا المجال الاقتراحات التالية :

١. تبنى منهجية واضحة في إعداد التشريعات العربية الموحدة من خلال اللجان التي يتم تشكيلها لهذه الأغراض، تكون مهمتها تععيد الأحكام العامة المجردة المشتركة، والتي لا يوجد خلاف عليها بين الأقطار العربية، مع ترك المسائل التفصيلية لظروف كل دولة عربية على حدة.
٢. عدم إنفاق وقت وجهد كبير في التشريعات الرئيسية " كالقانون المدني والقانون الجزائي وإجراءاتهما " باعتبار أن هذه القوانين قد رسخت في التنظيم القضائي والقانوني لكافة الأقطار العربية ولا تحتاج إلى هذا العناء في دراستها.
٣. العناية بالمعالجة التشريعية لما يستحدث من موضوعات مهمة في عالم يتطور من لحظة إلى أخرى، ومواكبة هذا التطور المذهل بما يناسبه من تشريعات في

- إطار قواعد حاكمة موحدة كما فى أمور الاتصالات والحاسبات الآلية والشبكة الدولية للمعلومات " الإنترنت " وتنظيم استعمال نواتج التقنية الحديثة، والجرائم المعلوماتية، وتقنين نقل التكنولوجيا، والاستخدامات السلمية للطاقة النووية وغيرها من الموضوعات عظيمة الأثر فى المجتمعات الإنسانية العربية.
٤. العمل على إنفاذ الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية فى التشريعات الداخلية، وذلك من خلال إعداد التشريعات النموذجية العربية الموحدة التى تستهدف بها الأقطار العربية لاسيما فيما يتعلق بصور التجريم ورصد الجزاءات فى إطار التعاون الجنائى الدولى، وبما تفرضه هذه الاتفاقيات الدولية من توازن بين الالتزامات الدولية وبين المصالح الوطنية.
٥. إيجاد آلية فعالة بالتعاون بين المركز العربى للبحوث القانونية والقضائية والأمانة العامة لمجلس وزراء العدل العرب، تتولى إرسال مشروعات التشريعات النموذجية للدول العربية ومتابعة تلقى الردود عليها وكذلك إجراء استبيان شامل وعملى من أجل دراسة مدى استفادة الدول العربية من التشريعات النموذجية التى تم اعتمادها من مجلس وزراء العدل العرب.
- وفى هذا المجال، فقد أوصى المجتمعون من مسئولى التشريع فى العالم العربى فى اجتماعهم الخامس بالقاهرة بما يأتى :
١. التركيز على تبنى منهجية علمية واضحة فى إعداد التشريعات العربية الموحدة من خلال التركيز على الأحكام العامة المجردة المشتركة وترك المسائل التفصيلية لظروف كل دولة عربية على حدة.
  ٢. الاهتمام بالمعالجة التشريعية لما يستجد من موضوعات مهمة فى عالم يتطور بسرعة هائلة (التجارة الإلكترونية-نقل التكنولوجيا - الاستخدام السلمى للطاقة النووية - الملكية الفكرية...الخ).
  ٣. الأخذ بمقتضيات الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية النافذة عند إعداد التشريعات الاسترشادية العربية الموحدة.
  ٤. إعداد استبيان حول القوانين الاسترشادية المعتمدة لمعرفة الفائدة التى نتجت عن إعداد هذه القوانين على الصعيد العربى.

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

ثالثاً: فى مجال تنسيق المواقف العربية بشأن المؤتمرات والاتفاقيات الدولية: تنفيذاً لقرارات مجلس وزراء العدل العرب ومكتبه التنفيذى شكلت عدة لجان من خبراء مجلس وزراء العدل العرب لتدارس مشروعات الاتفاقيات الدولية بهدف تنسيق المواقف وتوحيد الرؤى بشأن هذه الاتفاقيات الدولية، وكذا تنسيق المواقف العربية فى المؤتمرات الدولية.

ويبين من متابعة أعمال هذه اللجان أن من أهم الاتفاقيات التى عكفت على دراستها خلال الجولات التفاوضية بشأنها وحتى التوقيع عليها النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية، واتفاقية الأمم المتحدة للجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومؤتمرات الأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، وقد أصدرت هذه اللجان عدة توصيات بشأن هذه الاتفاقيات والمؤتمرات تنفيذاً للمهام الموكولة إليها، وأهم هذه اللجان وإنجازاتها ما يأتى:

أ- لجنة تنسيق المواقف العربية بشأن المحكمة الجنائية الدولية والندوات المرتبطة بها:

وقد عقدت اللجنة عدة اجتماعات تنفيذاً للقرارات الصادرة عن المكتب التنفيذى لمجلس وزراء العدل العرب، وذلك لدراسة تقرير خبراء الوفود العربية التى اجتمعت فى نيويورك على هامش اجتماعات الدورة السادسة والأخيرة للجنة التحضيرية المعنية بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية وأية مسائل أخرى وذلك للخروج بموقف عربى موحد إزاءها. وفى البداية ناشدت اللجنة الدول العربية التريث فى التوقيع على النظام الأساسى للمحكمة والتأكيد على ضرورة المشاركة الفعالة للدول العربية فى اجتماعات اللجنة التحضيرية فى نيويورك وأن يكون التمثيل على مستوى عال من المختصين فى القانون الجنائى والقانون الدولى وخاصة من الذين شاركوا فى مؤتمر روما واللجان التحضيرية. والعمل على التنسيق مع المجموعات الأخرى للحصول على أكبر قدر من التأييد للموقف العربى، والتأكيد على ضرورة التنسيق بين وزارات العدل والخارجية من خلال ممثليها فى اجتماعات اللجنة التحضيرية فى نيويورك وخاصة بشأن الورقة التى قدمت باسم بعض الدول العربية حول أركان الجرائم ضد الإنسانية والتي أقرها مجلس وزراء العدل العرب.

ثم أكدت اللجنة أهمية التوقيع على النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية وأوصت الدول العربية باتخاذ القرار المناسب بهذا الشأن فى الوقت الذى تراه كل دولة مناسباً. وفى الإطار ذاته عقدت " الندوة القانونية العربية حول آثار التصديق والانضمام إلى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية "، استمراراً للجهود المبذولة لتنسيق المواقف العربية فى هذا الشأن بالقاهرة خلال الفترة من ٣ - ٤ فبراير سنة ٢٠٠٤ بمشاركة أعضاء لجنة تنسيق المواقف العربية بشأن المحكمة الجنائية الدولية لمناقشة آثار التصديق والانضمام إلى النظام الأساسى للمحكمة وقد انتهت الندوة إلى عدة توصيات أهمها:

توصيات عامة:

- أ- التأكيد على أهمية إنشاء محكمة جنائية دولية كقضاء جنائى دولى دائم مستقل محايد يمارس اختصاصه على جميع الأشخاص دون تمييز أو انتقائية ترسيخاً لمبادئ العدالة الجنائية الدولية.
- ب- حث الدول العربية على الاهتمام بتجارب الدول التى صادقت أو انضمت إلى النظام الأساسى للتغلب على العقبات الدستورية إن وجدت عند النظر فى ملاءمة تشريعاتها مع النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية.
- ج- أهمية استمرار التنسيق العربى من خلال لجنة خبراء وممثلى الدول العربية بشأن الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية خاصة فى موضوع تعريف جريمة العدوان وشروط ممارسة المحكمة اختصاصها على هذه الجريمة.

وبصدد جدوى التصديق أو الانضمام إلى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية: أوصت الندوة بأهمية التواجد العربى فى جماعة الدول الأطراف عند دخول النظام الأساسى للمحكمة حيز النفاذ للمساهمة فى رسم سياسة عمل المحكمة والحفاظ على المكتسبات التى حققتها الدول العربية فى مؤتمر روما وفى اجتماعات اللجنة التحضيرية وتمثيل الدول العربية عند إقامة أجهزة المحكمة واختيار القضاة وجهاز المدعى العام الذى يراعى فيها التوزيع الجغرافى وتمثيل الأنظمة القانونية الأساسية فى العالم ومنها الشريعة الإسلامية، والمشاركة فى اعتماد الصكوك الملحقه بالنظام

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

الأساسي للمحكمة وخاصة أركان الجرائم والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات واتفاق العلاقة بين الأمم المتحدة والمحكمة.

كما أوصت اللجنة بمتابعة الجهد العربي من داخل جمعية الدول الأطراف من اجل التوصل إلى تعريف مقبول لجريمة العدوان وشروط ممارسة المحكمة اختصاصها على هذه الجريمة.

وعن الالتزامات والآثار المترتبة على الدولة التي ترغب في أن تكون طرفاً في الاتفاقية:

أوصت الندوة الدول العربية التي ترغب في أن تكون طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أن تحدد بدقة مواطن التعارض بين دساتيرها وتشريعاتها الوطنية من جهة وبين النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كما أوصت اللجنة الدول العربية على أن تعمل على سن تشريعات وطنية تغطي جميع الأفعال المجرمة في النظام الأساسي في المحكمة الجنائية الدولية لتتجنب سلب المحكمة للاختصاص القضائي على الوقائع التي لهذه الدول ولاية عليها.

ولفتت الندوة نظر الدول العربية التي لا ترغب في أن تكون طرفاً في الاتفاقية أن تأخذ بعين الاعتبار أن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية يمكن أن يمتد ليشمل دولاً غير أطراف من خلال محاكمة رعاياها في حال ارتكابهم إحدى الجرائم التي تدخل في اختصاص على إقليم دولة طرف، أو عند إحالة الدعوى من مجلس الأمن، وأوصت الندوة الدول غير الأطراف بأن تقوم بتأثيم الجرائم الواردة في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية - في تشريعاتها الوطنية تجنباً لمحاكمة مواطنيها أمام المحكمة الجنائية الدولية.

ولقد كان من أهم إنجازات اللجنة المشروع الأولى للقانون العربي النموذجي للجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية والمقدم من خبراء اللجنة الدولية للصليب الأحمر، وأوصت بالآتي :

1. تعميم المشروع وكذا مشروع مدونة قانون العقوبات الدولي الألماني على الدول العربية لإبداء ما قد يكون لديها من ملاحظات على المشروع الأولى مع الاسترشاد بالمشروع الألماني .

٢. ضرورة العمل على التوسع فى تعريف الجرائم التى تدخل فى اختصاص المحكمة الجنائية الدولية وفق أركان الجرائم التى ستعتمدها جمعية الدول الأطراف تفادياً لأى قصور فى التشريعات الوطنية قد يودى إلى نقل الاختصاص من القضاء الوطنى إلى المحكمة الجنائية الدولية.

٣. حث الدول العربية - حتى فى حال عدم مصادقتها أو انضمامها إلى النظام الاساسى للمحكمة الجنائية الدولية أو عدم رغبتها فى ذلك - على العمل على ملاءمة تشريعاتها الوطنية مع أحكام النظام الاساسى للمحكمة الجنائية الدولية ومع أركان الجرائم استرشاداً بالقانون النموذجى العربى لتجنب سلب المحكمة الاختصاص القضائى الوطنى لهذه الدول على الوقائع التى لا ولاية لها عليها.

ب- لجنة تنسيق المواقف العربية بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية:

وقد استعرضت اللجنة مشروع الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها والأحكام الخاصة بالتوقيع والتصديق على الاتفاقية. وحثت الدول العربية على دراسة مشروع الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها وإنشاء لجان وطنية لهذا الغرض من الجهات المعنية. وفى شأن إعداد مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود العربية أوصت اللجنة بمناقشة صياغة مشروع الاتفاقية العربية فى الاجتماع المخصص لتنسيق المواقف العربية من مسألة التوقيع والتصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية نظراً لارتباط الموضوعين وحث الدول العربية بموافاة الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب بتصوراتها ومقترحاتها بشأن مشروع الاتفاقية العربية.

وقد عقدت فى هذا الإطار الندوة القانونية العربية حول نتائج وآثار التوقيع والتصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية بمشاركة ممثلى وزارات العدل العربية وذلك فى شهر مارس ٢٠٠٢ بمدينة الخرطوم بدعوة من وزارة العدل السودانية وناقشت اللجنة عدة موضوعات هى :

- أ- نطاق انطباق الاتفاقية مع التركيز على جرمتي غسل الأموال والفساد الإدارى.
- ب- الجرائم الإلكترونية عبر الحدود الوطنية.

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

ج- أثر نصوص الاتفاقية فيما يتعلق بسيادة الدول وحققها في إصدار التشريعات الجنائية.

وقد انتهت الندوة إلى عدة توصيات من بينها:

١. التأكيد على أهمية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية باعتبارها أداة فعالة للتعاون القضائي الدولي والعمل على استصدار التشريعات واتخاذ التدابير المناسبة بغية الانضمام إليها بما يحقق المواءمة بين التشريعات العربية وأحكام هذه الاتفاقية وبما لا يتعارض مع خصوصيات النظم القانونية في البلدان العربية.
٢. أهمية إصدار تشريعات وطنية عربية تتواءم مع المبادئ والأحكام العامة في مجال التجريم والملاحقة القضائية المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، مع الأخذ في الاعتبار ما قد يثار من محاذير وما ينبغي توافره من ضوابط لكي تحقق عملية المواءمة مع أحكام الاتفاقية هدفها المنشود.
٣. توجيه الاهتمام بشكل خاص لجريمة غسل الأموال باعتبارها ظاهرة إجرامية مستحدثة ووخيمة العواقب جديرة بالمعاقبة عليها بصياغات تشريعية دقيقة ومتوازنة تعكس كافة جوانب هذه الظاهرة من ناحية، وتستجيب من ناحية ثانية لمبدأ الشرعية الجنائية في مفهومه الدقيق، وتكفل من ناحية أخيرة المبادئ القانونية السليمة والمعترف بها في النظم القانونية المعاصرة مثل افتراض البراءة، ولا جريمة إلا بقصد جنائي.
٤. أهمية التعاون القضائي الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والأخذ بصور المساعدة القانونية المتبادلة، ولا سيما في مجال مصادرة وضبط عائدات الجرائم.
٥. التأكيد على العلاقة الوثيقة بين الجريمة المنظمة والإرهاب والارتباط القائم بين التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب والجريمة المنظمة، مع ضرورة التمييز بين الإرهاب والحق المشروع للشعوب في مقاومة الاحتلال.
٦. دعوة الدول العربية التي لم تنشئ لجاناً وطنية إلى إنشاء هذه اللجان لدراسة أحكام الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها ومتابعة تنفيذها عند بدء نفاذها.

٧. مواصلة التنسيق العربى بشأن الاتفاقية والبروتوكولات الملحقه بها ومتابعة تنفيذ أحكامها بعد دخولها حيز النفاذ بما يحافظ على المصالح العربيه وذلك فى إطار لجنة خبراء وممثلى الدول العربيه لتنسيق المواقف العربيه بشأن الاتفاقيات والمؤتمرات الدوليه.

ولقد كان للمعهد الدولى العالى للعلوم الجنائيه بسيراكوزا دور هام فى هذا الاطار حيث عقدت الندوة الوزاريه العربيه حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنيه والبروتوكولين الملحقين بها فى سيراكوزا - إيطاليا ١٥-١٩/٩/٢٠٠٣.

وقد ناقشت الندوة عبر جلساتها الخمس خمسة محاور هى:

١. الاتفاقية من حيث الأهداف، المفاهيم، الاصطلاحات والتطبيق.
٢. البروتوكولات الخاصة بالاتفاقية.
٣. التعاون الدولى فى المسائل الجنائيه والتعاون الشرطى.
٤. مكافحة غسل الأموال.
٥. مشروع الاتفاقية العربيه لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنيه.

وقد انتهت اللجنة إلى عديد من التوصيات من بينها:

١. دعوة الدول العربيه وأعضاء المجتمع الدولى كافة إلى المصادقات أو الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنيه والبروتوكولين الملحقين بها.
٢. أهمية إصدار تشريعات وطنيه عربيه تتواءم مع المبادئ والأحكام العامه فى مجال التجريم والملاحقه القضائيه المنصوص عليها فى الاتفاقية مع إعطاء الأولويه لسن القوانين الخاصه بمكافحة جريمة غسل الأموال وجريمة الفساد وبالنظر إلى خطورتها وآثارها الوخيمه على التنمية الاقتصادية والاجتماعيه.
٣. تفعيل آليات التعاون القضائى والأمنى بين الدول العربيه بما يحقق الفعاليه فى العمل المشترك لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنيه.
٤. اجتماع لجنة الخبراء المخصص لدراسة التقرير التجميعى للاستبيان الصادر عن ندوة سيراكوزا بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنيه.

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

وقد ناقش اجتماع القاهرة ردود وزارات العدل والداخلية في الدول العربية بشأن الاستبيان الخاص بموضوع الندوة وانتهى إلى عدد من التوصيات هي:

١. التأكيد على ما جاء في قرار مجلس وزراء العدل العرب رقم ٥٠٤ بدعوة الجهات المختصة في الدول العربية إلى إيلاء أهمية خاصة لمسألة التصديق والانضمام إلى الاتفاقية والبروتوكولين الملحقين بها بشأن منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالبشر وبخاصة النساء والأطفال ومكافحة تهريب المهاجرين.
٢. قيام المعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية بإعداد مشروع مبدئي لقانون عربي استرشادي للتعاون الجنائي الدولي وتكليف الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب بتعميمه على الدول الأعضاء.
٣. الدعوة للاستمرار في التشاور من خلال اللجنة للعمل على توافق التشريعات الوطنية للدول العربية مع الالتزامات الواردة بالاتفاقية والتغلب على أية عقوبات قد تنثور في هذا الشأن.

ج- لجنة تنسيق المواقف العربية بشأن مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: وقد ناقشت اللجنة بشكل مستفيض مواد مشروع الاتفاقية وانتهت إلى بعض التعديلات الواجب إدخالها من ناحية الصياغة وأوصت بمشاركة رئيس الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب في اجتماعات الدورة الرابعة للجنة المخصصة في فيينا للإشراف على تنظيم الاجتماعات التنسيقية العربية على هامش الدورة. كما خلصت إلى عدد من التوصيات العامة من بينها:

١. تكليف الأمانة العامة بتعميم التوصيات على الدول الأعضاء وإرسالها إلى المجموعة العربية في فيينا للاسترشاد بها في تنسيق المواقف العربية على هامش أعمال الدورة السادسة للجنة المخصصة.
٢. دعوة الدول العربية إلى تكثيف حضورها في الدورة السادسة والأخيرة للجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتعزيز التنسيق بين المجموعة العربية والمجموعات الأخرى بما يحقق المصلحة العربية ويلبي المطالب الأساسية للدول العربية.

د- لجنة تنسيق المواقف العربية بشأن مؤتمرات منع الجريمة :

وقد ناقشت اللجنة البنود المدرجة على مشروع جدول أعمال مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين وخلصت إلى التوصيات التالية :

**البند الأول: تعزيز سيادة القانون وتعزيز نظام العدالة الجنائية:**

١. إبراز اهتمام الدول العربية بتعزيز سيادة القانون والجهود التى تبذلها لتدعيم نظم العدالة الجنائية وتطوير وإصلاح قوانينها وأجهزتها القضائية والأمنية وجعلها قادرة على مواجهة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية.
٢. تأكيد حرص الدول العربية على الإسهام الفعال فى الجهود التى تبذلها الأمم المتحدة وأجهزتها المتخصصة فى مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، ودعوة هذه الأجهزة إلى تقديم المساعدات التقنية اللازمة للدول العربية لدعم مؤسساتها القضائية والأمنية.
٣. دعوة المؤتمر إلى دعم الجهود التى تبذلها الأجهزة المختصة فى جامعة الدول العربية فى مجال تعزيز سيادة القانون وتدعيم نظام العدالة الجنائية.
٤. مناشدة المؤتمر إعطاء أولوية خاصة لتقديم المعونة إلى الأجهزة القضائية والأمنية فى الدول العربية التى تحتاج لإعادة إعمار بعد الحروب والمنازعات.

**البند الثانى : التعاون الدولى فى مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية:**

١. تؤكد اللجنة على أهمية إبراز الأخطار التى تواجهها المجتمعات العربية من جراء تفاقم الجريمة المنظمة عبر الوطنية كنتيجة للعولمة والتقدم التكنولوجى وتدعو إلى المطالبة بتعزيز التعاون الإقليمى والدولى لمكافحتها.
٢. تؤكد اللجنة على التوصيات الصادرة عن الندوة العربية حول الجريمة المنظمة عبر الحدود العربية فى الفترة من ١ - ٣/١١/١٩٩٨ والتي شددت فيها على خطورة الجرائم المنظمة عبر الحدود العربية.
٣. إبراز أن الشريعة الإسلامية تجرم الفساد وكافة أشكال الإجرام المنظم، والتنبيه على أهمية اتخاذ تدابير فعالة لمكافحة الجرائم المنظمة بما فى ذلك تشديد العقوبات على هذه الجرائم.

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

٤. التأكيد على خطورة الجرائم الإرهابية وضرورة تعزيز التعاون الدولي لمكافحتها وذلك بصياغة اتفاقية دولية شاملة لمكافحة الإرهاب وإبراز الجهود التي تبذلها الدول العربية في هذا المجال.

#### **البند الثالث: الوقاية الفعالة من الإجرام ومواكبة التطورات الجديدة:**

١. إبراز ما تنص عليه الشريعة الإسلامية السمحة من تدابير فعالة لمنع الجريمة وما تلعبه القيم والتقاليد في الدول العربية من دور هام في هذا المجال والتأكيد على ضرورة تعزيز هذه التدابير وتطوير مناهجها تماشياً مع التطور الكبير الذي تشهده تكنولوجيا المعلومات.

٢. دعوة الدول العربية إلى التعريف بتجاربها وإبراز حاجياتها في مجال إدخال المعلوماتية في عمل أجهزتها القضائية والأمنية ودعم برامجها الوطنية في مجال بناء وقواعد المعلومات والمساعدة في إنشاء الشبكة القانونية العربية وربطها بمراكز المعلومات القانونية الوطنية وشبكات المعلومات القانونية التابعة للأمم المتحدة وأجهزتها .

٣. ضرورة وضع قواعد موحدة لجمع وتناول وتقاسم الأدلة الإلكترونية للإثبات من جانب المحاكم المحلية والأجنبية.

٤. ألا يؤدي استخدام تكنولوجيا المعلوماتية الجديدة في التحريات الجنائية إلى المساس بالحرمة الشخصية للأفراد والأسر وضرورة مراعاة ما تنص عليه مبادئ الشريعة الإسلامية في حماية هذه الحرمات.

٥. التنبيه إلى ضرورة حماية العمال العرب المهاجرين من الجرائم المتعلقة بمعاداة الأجنبي والحد العنصري وتعزيز التدابير الرامية لمنع الجرائم المتعلقة بالاتجار بالمهاجرين.

#### **البند الرابع: المجرمين والضحايا : المساءلة والنزاهة في إجراءات العدالة:**

١. التأكيد على أهمية تشجيع أساليب الوساطة والصلح بين المجرم والضحية وفق مبادئ الشريعة الإسلامية والتقاليد والأعراف السائدة في مجتمعاتنا العربية كبديل للعقوبات الاحتجاجية مما يساعد على تقليل تكاليف المؤسسات العقابية.

٢. أهمية تطبيق النهج المتوازن فى سياسة العدالة الإصلاحية بين كفالة حقوق المجرمين الإنسانية وتنفيذ قواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء.
٣. إبراز الاهتمام الذى توليه الدول العربية لموضوع العدالة الإصلاحية وخاصة للمسائل المتعلقة بقضايا الأحداث وإنشاء الدور المناسبة لتأهيلهم.

ويستخلص من جماع ما تقدم أن لجان تنسيق المواقف العربية شكّلت تنفيذاً لقرارات مجلس وزراء العدل العرب ومكتبه التنفيذى لبحث ومناقشة مشروعات الاتفاقيات الدولية، والموضوعات المدرجة على جداول أعمال مؤتمرات منع الجريمة بغرض تنسيق المواقف العربية وتوحيد الرؤى بشأنها، وقد ناقشت هذه اللجان ثلاث اتفاقيات دولية هى اتفاقية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، واتفاقية الجريمة المنظمة، واتفاقية مكافحة الفساد بالإضافة إلى الموضوعات المدرجة على جدول أعمال المؤتمر العاشر لمنع الجريمة وقد نتج عن أعمال هذه اللجان توحيد الرؤى العربية بشأن الغالب من الموضوعات المعروضة على اللجان وتوحيد موقف المجموعة العربية عند نظر هذه الاتفاقيات رغم أنه يلاحظ أن كثيراً من النقاط الاتفاقية التى توحدت الرؤى العربية بشأنها لم تحظ بالتأييد اللازم لها عند صياغة هذه الاتفاقيات مما يجب معه إعادة النظر فى منهجية عمل هذه اللجان وأسلوب عملها وطرق تنفيذ توصياتها ومتابعة ذلك فى المحافل الدولية، ولذلك أهميته البالغة باعتبار أن هذه الاتفاقيات هى من الاتفاقيات الشارعة التى تفرض المرحلة الراهنة التى يمر بها العالم الالتزام بأحكامها، وتعديل التشريعات الوطنية مما يتلاءم ويتوافق مع هذه الأحكام.

والذى يبين مما سلف، أن الدول العربية تواجه تحديات خطيرة فى مجال التشريع، تحتم عليها العمل على تأكيد قومية تشريعاتها فى مواجهة مبادرات غريبة لإملاء إصلاحات قد لا تتفق مع ذاتيتها، وذلك من خلال تعاون عربى مشترك، لتطوير آليات التشريع وتعظيم قدرات القائمين على إعدادها، بما يضمن جودة المنتج التشريعى، وكذلك الاهتمام بإعداد التشريعات العربية النموذجية، المنصوص عليها فى الاتفاقيات الدولية، والتعاون الجنائى الدولى الذى تفرضه هذه الاتفاقيات، وبحيث تعتق هذه القوانين أحكام الاتفاقيات المشار إليها.

قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية

ولا ريب أن ما تبذله جامعة الدول العربية من خلال مجلس وزراء العدل العرب بالتنسيق مع مجلس وزراء الداخلية العرب، يعتبر من المجهودات المشكورة في هذا الخصوص، وكذلك ما ينهض به المعهد الدولي العالي للعلوم الجنائية في سيراكوزا بايطاليا، والذي أولى التحديات سالفه البيان أهمية قصوى من خلال الندوات المتعاقبة التي يحرص على عقدها بتمثيل عربي رفيع المستوى والإسهام في إعداد مشروعات القوانين النموذجية والدورات التدريبية، ويمثل إصدار هذا الكتاب بما يجمعه من تشريعات ولوائح وأنظمة متعلقة بصناعة التشريع ومسئوليات إقراره وإصداره في الدول العربية خطوة هامة تعين هذه الدول على التعرف على هذه الأنظمة جميعاً، وتبادل هذه المعرفة والاستفادة بما يتلاءم منها مع متطلبات المرحلة الراهنة وفي ذلك تعظيم لقدرات هذه الدول على مواجهة التحديات التي سلف إيرادها، حفاظاً على هويتها وصوناً لذاتيتها وتأكيداً لقوميتها في هذه المرحلة الدقيقة التي يمر بها عالم اليوم الذي تشتد فيه الأعاصير وتهدر الأمواج.

