

سيادة القانون دليل للسياسيين



**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**

OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

حقوق النشر

معهد راؤول ويلنبرغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني

ومعهد لاهاي لتدويل القانون لعام ٢١٠٢

ISBN: 978-91-86910-93-8

هذا المنشور يمكن تعميمه بشرط ألا يتم ذلك عن طريق الاتجار أو من خلال الإعارة والبيع والانتفاع مقابل رسم، أو يعمم بطرق أخرى وذلك بدون موافقة مسبقة من الناشر، بأي تجليد أو تحت غلاف غير الذي نُشر به وبدون النص على شرط مماثل، بما في ذلك فرض هذا الشرط على الناشر اللاحق.

ويجوز ترجمة هذا الدليل إلى لغات أخرى بشرط الحصول على موافقة الناشرين، وبشرط إدراج هذا التصدير ونقل الترجمة للنص بشكل دقيق. ويُشجّع المترجمون على المستويات الوطنية على القيام بهذا العمل مجاناً خدمة للصالح العام. ويرجو الناشر إرسال نسخة بأسماء المترجمين من أجل إدراجه على موقعيهما على الإنترنت.

الناشران

The Raoul Wallenberg Institute
of Human Rights and Humanitarian Law
Stora Gråbrödersgatan 17 B
P.O. Box 1155
SE-221 05 Lund
Sweden
Phone: +46 46 222 12 00
Fax: +46 46 222 12 22
E-mail: rolf.ring@rwi.lu.se
www.rwi.lu.se

The Hague Institute for the
Internationalisation of Law (Hiil)
Anna van Saksenlaan 51
P.O. Box 93033
2509 AA The Hague
The Netherlands
Phone: +31 70 349 4405
Fax: +31 70 349 4400
E-mail: info@hiil.org
www.hiil.org

Publmarket B.V., The Netherlands: الغلاف

وتبرعت بأداء الترجمة السيدة عزه قناوي، كبير مترجمين بالأمانة العامة للأمم المتحدة.

سيادة القانون

دليل للسياسيين

قائمة المحتويات

5	تصدير
6	1- مقدمة
7	2- سيادة القانون على المستوى الوطني
7	1-2 ماذا تعني سيادة القانون على المستوى الوطني
7	1-1-2 ما هي سيادة القانون؟
8	2-1-2 سيادة القانون ومسؤولية السياسيين
9	3-1-2 ثلاثة عناصر أساسية في سيادة القانون: الشرعية والديمقراطية وحقوق الإنسان
10	2-2 اشتراطات إرساء سيادة القانون على المستوى الوطني
10	1-2-2 الدستورية
11	2-2-2 النشر والوضوح وعدم التطبيق بإثر رجعي والاستقرار
12	3-2-2 المسؤولية الخاصة للبرلمانيين
13	4-2-2 السلطة التقديرية
13	5-2-2 الفصل بين السلطات
14	6-2-2 السلطة القضائية
17	7-2-2 أساليب بديلة لتسوية المنازعات
18	8-2-2 صانعو القرارات الآخرون
18	9-2-2 الإنفاذ الوافي
19	10-2-2 نقاط تنبيهية
20	3-2 ما هو السبب في أنه لا غنى عن سيادة القانون على المستوى الوطني؟
20	1-3-2 تقييد ممارسة السلطة
21	2-3-2 اليقين القانوني والحرية

- 22 3-3-2 المساواة في المعاملة
- 22 **-3 سيادة القانون على المستوى الدولي**
- 22 1-3 معنى سيادة القانون على المستوى الدولي
- 24 2-3 اشتراطات سيادة القانون على المستوى الدولي
- 24 1-2-3 يجب أن يكون القانون الدولي علنيا، ويمكن الاطلاع عليه، وواضحا، وذا نظرة مستقبليا
- 25 2-2-3 القضاء المستقل والنزيه
- 27 3-2-3 الإنفاذ الوافي
- 28 3-3 لماذا لايمكن الاستغناء عن سيادة القانون على المستوى الدولي ؟
- 29 **-4 ترابط سيادة القانون على المستويين الوطني والدولي**
- 29 1-4 العلاقة بين المستويين
- 30 2-4 أسباب توقف سيادة القانون على المستوى الوطني على القانون الدولي
- 33 3-4 أسباب توقف سيادة القانون على المستوى الدولي على القانون الوطني
- 36 **-5 مراجع يمكن الإطلاع عليها ضمن قراءات أخرى**

تصدير

يتمثل الغرض من هذا الدليل في تقديم توجيه للسياسيين يتعلق بالعناصر الأساسية لسيادة القانون. وهذا الدليل مستوحى من المناقشات التي دارت في مجلس العمل التفاعلي لرؤساء الدول والحكومات السابقين. ونفذت عملية إعداد المواد بمبادرة وإشراف من معهد راؤول ويلنبرغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني في جامعة لوند بالسويد ومعهد لاهاي لتدويل القانون في هولندا. وأعد المسودة الأولى د. رونالد جينس، رئيس برنامج القانون في معهد لاهاي لتدويل القانون، أثناء التحاقه بزماله هنري ج. شيرميرز في معهد هولندا للدراسات العليا في العلوم الإنسانية والاجتماعية. وُذّل مزيد من العمل في المعهدين المشرفين. وتولى بعد ذلك استعراض المادة أعضاء مجلس العمل التفاعلي وممثلو الاتحاد البرلماني الدولي. ووردت أيضا تعليقات قيمة من خبراء أفراد. وأجرى الاستعراض النهائي د. هانز كوريل، رئيس مجلس أمناء معهد راؤول ويلنبرغ والمستشار القانوني السابق للأمم المتحدة. وتمثل المبدأ الهادي في إعداد الدليل في أن يكون على أقصر ما يمكن لكي تكون قراءته يسيرة بالنسبة للسياسيين المشغولين على مختلف المستويات، على أن يكون مفيدا أيضا لمتخذي القرارات وصانعي السياسات والصحفيين وغيرهم ممن يحتاجون توجيهها بشأن هذا الموضوع. وينبغي أيضا أن يكون الدليل سلسا بحيث تسهل ترجمته وأن ينشر بلغات مختلفة. وهذا هو السبب في أن الدليل لا يضم رسوما إيضاحية أو صورا. واللغة الإنجليزية هي اللغة الأصلية التي كُتِب بها الدليل. ويجوز مع ذلك ترجمته إلى لغات أخرى بإذن من المعهدين، بشرط إدراج هذا التصدير في النسخة المترجمة وأن تنقل الترجمة النص بشكل دقيق. والأصل متاح على موقعي المعهدين المشرفين، حيث ستُنشر الترجمات أيضا.

لوند ولاهاي، في آب/ أغسطس 2012

عن معهد	عن معهد
راؤول	راؤول
ويلنبرغ	ويلنبرغ
لحقوق	لحقوق
والقانون	والقانون
الإنسان	الإنسان
الإنساني	الإنساني
ماري توما	ماري توما
المديرة	المديرة
عن معهد	عن معهد
لاهاي لتدويل	لاهاي لتدويل
القانون	القانون
سام مولر	سام مولر
المدير	المدير

1 - مقدمة

أصبحت سيادة القانون مثلاً أعلى ومطمحا منشودا على الصعيد العالمي. وتحظي بدعم الأفراد والحكومات والمنظمات في أرجاء العالم. ويسود اعتقاد واسع النطاق بأنها تشكل ركنا أساسيا في النظم السياسية والقانونية الوطنية. ويسود أيضا اعتراف متزايد بأنها تشكل عنصرا أساسيا في العلاقات الدولية. وفي الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام 2005، وافق رؤساء دول وحكومات العالم على الاعتراف بضرورة الامتثال على نطاق عالمي لإعمال سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي. وبعد عام من ذلك، اتخذت الجمعية العامة قرارا عن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وواصلت القيام بذلك في دوراتها السنوية المعقودة منذ ذلك الحين.

وفي عام 2010، قررت الجمعية العامة عقد اجتماع رفيع المستوى للجمعية العامة بشأن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي أثناء الجزء الرفيع المستوى للدورة السابعة والستين للجمعية العامة في عام 2012. والهدف من هذا الدليل هو تقديم شرح لأسس القانون الدولي على هذين الصعيدين. ويوضح الدليل أيضا أن سيادة القانون على الصعيد الوطني تتوقف إلى حد كبير على سيادة القانون على الصعيد الدولي، والعكس بالعكس.

وأصل هذا الدليل هو مناقشة دارت بين أعضاء مجلس العمل التفاعلي لرؤساء الدول والحكومات السابقين في حزيران/يونيه 2008. فقد قاموا في البيان الختامي الصادر عن الدورة العامة السنوية السادسة والعشرين للمجلس المعقودة في ستوكهولم من 25 إلى 24 حزيران/يونيه 2008، بتناول عدد من المسائل منها "استعادة القانون الدولي".

ووفقا لما يتبين من موقع مجلس العمل التفاعلي على الإنترنت إنشئ المجلس في عام 1983 كمنظمة دولية مستقلة لحشد الخبرات والطاقت والاتصالات الدولية لمجموعة من رجالات الدولة الذين شغلوا أعلى المناصب في بلادهم. واشترك أعضاء المجلس في وضع توصيات بشأن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه البشرية ووضعوا حلولاً عملية لها.

وأثناء إعداد بيان عام 2008، أثرت نقطة تشير إلى ضرورة زيادة توعية السياسيين بأسس القانون الدولي ومعنى سيادة القانون.

وتبلورت هذه الفكرة بقدر أكبر داخل معهد راؤول ويلينبرغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني ومعهد لاهاي لتدويل القانون. ونوقشت أيضا في اجتماعات نظمها مشروع العدالة العالمي. وفي هذا السياق، قد يرغب قراء الدليل في معرفة كيف يُقيّم بلدهم ضمن دليل سيادة القانون المشار إليه في الختام.

وأثناء هذه العملية، شارك فيها بجهوده أيضا الاتحاد البرلماني الدولي - وهو منظمة دولية للبرلمانات أنشئت في عام 1889. والاتحاد البرلماني الدولي هو مركز تنسيق الحوار والعمل البرلماني على النطاق العالمي من أجل السلام والتعاون بين الشعوب ومن أجل إقامة ديمقراطية تمثيلية. ويتمثل أحد أهداف الاتحاد البرلماني الدولي في الإسهام في تحسين المعرفة بعمل المؤسسات التمثيلية وتعزيز تطوير أساليب عملها.

ووفقا لما يتضح من التصدير، فإن ممثلي هذه المؤسسات شاركوا بنشاط في إعداد هذا الدليل. وهناك بالطبع مجموعة كتابات جامعة جاهزة متاحة عن هذا الموضوع. ولكن ساد شعور بأنه سيكون من المفيد إعداد عرض عام موجز عن الموضوع، لكي يتمكن السياسيون المشغولون من التعرف بسرعة على هذا المجال مع التركيز بشكل خاص على دورهم وعلى الطريقة التي يمكن أن يسهموا بها في تعزيز سيادة القانون. ويدرك المعهدان تماما أن محتويات الدليل يمكن أن يُنظر إليها على أنها لا تعكس إلا بعض النظم القانونية في العالم. ولكنهما يأملان في أن تكون المحتويات مفيدة مع ذلك لجميع المعنيين. وفي هذا السياق، يوجه

الانتباه بشكل خاص إلى الإشارات إلى المواد التي أعدها الاتحاد البرلماني الدولي. وثمة جانب آخر في الدليل وهو أنه قد يُنظر إليه على أنه يركز بقدر أكبر على السياسيين الذين يشغلون مناصب حيوية للغاية، بينما يولي اهتماماً أقل للكثيرين من زملائهم على المستويين المحلي والإقليمي داخل الدول. وهو أمر حتمي إلى حد ما. ومع ذلك فإن المعهدين يأملان في يكون الدليل مفيداً أيضاً لمن يؤدون عملهم الهام على تلك المستويات.

2 - سيادة القانون على المستوى الوطني

1-2 ماذا تعني سيادة القانون على المستوى الوطني

1-1-2 ما هي سيادة القانون؟

من الناحية الجوهرية، تعني سيادة القانون أن المواطنين ومن يحكمونهم ينبغي أن يطيعوا القانون. ويستلزم هذا التعريف البسيط قدراً من الإيضاح، يبين أنواع المسائل التي تنطبق عليها سيادة القانون؟ وما الذي تعنيه عبارة القانون؟

وسيادة القانون تنطبق على العلاقة بين السلطات الوطنية (الحكومة وسائر أجزاء الفرع التنفيذي على مختلف المستويات، والقضاء) والمواطنين والمقيمين والجهات الخاصة الأخرى، من قبيل الجمعيات والشركات. وعلى سبيل المثال، تتعلق سيادة القانون بكيفية وضع القوانين، أو بالطريقة التي ينبغي بها معاملة المشتبه في ارتكابهم جرائم، أو بالطريقة التي ينبغي بها فرض الضرائب وتحصيلها. وتنطبق سيادة القانون أيضاً على ما يدور بين الجهات الفاعلة الخاصة في المجتمع. وتتعلق بمسائل منها شراء أو بيع الممتلكات، سواء كانت هذه الممتلكات هاتفاً محمولاً أو سيارة، أو منح تعويض مستحق عن الضرر الناجم عن حادث مرور، أو العلاقات الأسرية مثل الزواج والطلاق والإرث. وتتصل أيضاً بمسائل من قبيل الحق في زراعة قطعة أرض أو شراء أو بيع أراضٍ.

وبإيجاز، فإن سيادة القانون تتصل بالعلاقات بين المحكومين وبين من يحكمونهم وكذلك بالعلاقات بين الكيانات الخاصة، سواء كانت هذه الكيانات أشخاصاً طبيعيين أو أشخاصاً اعتباريين، مثل الجمعيات والشركات. وهذا أمر يستحق التشديد عليه، لأن هناك من يحتاجون أحياناً بأن سيادة القانون معنية حصراً بالحد من ممارسة الحكومة لسلطتها. إلا أنها ليست كذلك.

وإنطلاقاً مما سبق، هناك فرق كبير بين نطاق سيادة القانون في العلاقات المشار إليها. وتسود آراء مختلفة في ما يتعلق بالمدى الذي ينبغي أن يتغلغل به القانون في المجتمع. والدول التي تسمي دول الرعاية الاجتماعية تميل إلى تفضيل التنظيم الشامل للشؤون الاجتماعية والاقتصادية من جانب الحكومة، في حين ترى الدول الأكثر تحرراً من الناحية الاقتصادية دوراً أكثر تواضعاً للحكومة.

وفي الوقت نفسه ينبغي أن يكون من الواضح أنه ينبغي ألا يكون الهدف الوحيد لدولة ما هو ضمان «القانون والنظام» ولا شيء غير ذلك. والواقع أن الارتباط الوثيق بين سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان يعني أن الدولة يجب أن تؤدي بعض المهام الاجتماعية. ويعني هذا أن سيادة القانون تستلزم قيام الدول

بسن قوانين تتعلق بالعلاقات الاجتماعية وتنظيم هذه العلاقات، بما في ذلك في الميدان الاقتصادي. ومن الواضح مع ذلك أن مستوى التنظيم يتباين من بلد إلى آخر، ويتوقف إلى حد ما على مستوى الثقة التي تتمتع بها الحكومة بين الأهالي.

وتخضع في بعض البلدان كثير من العلاقات الاجتماعية لقواعد تنظيمية شديدة، بينما يؤدي القانون في مجتمعات أخرى دورا أكثر محدودية، بل وحتى دورا هامشيا. ومع ذلك فإن الدول، حتى تلك التي تخضع لتنظيم قانوني شديد، تعترف بأن من غير الممكن أو المستصوب أن ينظم القانون كل ما يدور بين الناس في المجتمع. فغالبا ما تكون أنواع أخرى من المعايير أنسب، على سبيل المثال المبادئ الدينية أو أصول العلاقات مع الجيران أو الأعراف المتبعة في الحياة التجارية. وباختصار، فإن سيادة القانون ليست متصلة بجميع العلاقات القائمة بين المواطنين والجهات الخاصة الأخرى.

ولكن سيادة القانون هي دائما المقياس الذي يحدد على أساسه متى يمكن للحكومة أن تمارس سلطتها الحكومية. وغير مسموح بأي استثناءات في هذا المجال.

أولا، يجب أن يتمتع أي مسؤول عند ممارسته لسلطته بالسلطة القانونية اللازمة للقيام بذلك. فعلى سبيل المثال، لو أن مسؤولا أراد تفتيش منزل، فيجب أن يكون مخولا السلطة القانونية المناسبة للقيام بذلك. أي أن القانون هو الذي يقرر من هو المسموح له بممارسة أي سلطة وفي إطار أي ظروف.

وثانيا، يجب على المسؤولين أن يطيعوا القانون عند ممارستهم لسلطاتهم. فعلى سبيل المثال، عند القيام بإلقاء القبض على شخص ما، فإن المسؤول يخضع في كثير من الولايات القضائية لالتزام قانوني بتقديم أمر بالضبط والإحضار وإبلاغ الشخص بأسباب اعتقاله. ويجب على المحقق أن يبلغ المشتبه به بأن كل ما يقوله يمكن أن يستخدم ضده في المحكمة. ويحدد القانون كيفية استخدام هذه السلطة. وهو ما يمكن أن يشار إليه أيضا بمراعاة «الأصول القانونية»، التي تهدف على سبيل المثال إلى حماية حقوق الأفراد، وحمائتهم من الإيداع في السجن بدون تهمة، والتأكد من تمكن الأفراد من الاتصال بمحام في حالة توجيه اتهام لهم أو إلقاء القبض عليهم.

وباختصار: فإن سيادة القانون تُخضع ممارسة السلطة للقانون، وتتصل أيضا بالعلاقات بين الأفراد والكيانات الخاصة.

2-1-2 سيادة القانون ومسؤولية السياسيين

بالنسبة للمواطن العادي، من المهم للغاية، لأسباب ستوضح بعد قليل، أن تخضع ممارسة السلطة السياسية للقانون. فقطعا ليس من الصالح أن تتمكن الحكومة من التصرف وفقا لأهوائها، مثلما يحدث في الديكتاتوريات. ومن المهم أن يخضع سلوك المواطنين وإخوانهم للقانون، نظرا لأن القانون ييسر وجود بيئة مستقرة ويمكن التنبؤ بها تهيئ كل شيء، بدءا من الأمن الشخصي للأفراد إلى حريتهم في القيام بمعاملات تجارية آمنة.

وسيادة القانون لا تستلزم مع ذلك إخضاع كل سلوك المواطنين، أو حتى معظمه، إلى قوانين وقواعد قانونية تتزايد باستمرار. وعلى العكس تماما، فإن المواطنين غالبا ما يعارضون إخضاع قدر أكثر مما يجب من سلوكهم للقوانين واللوائح. فمزيد من القوانين يمكن أن يعني نقصان حرية التصرف.

ومن ناحية أخرى فإن السياسي، كواضع للسياسات، قد يتبنى موقفا آخر. وهناك حالات يشكل فيها غياب القانون عيبا وضعفا وخطرا وحالة غير مستصوبة للوضع الراهن من منظور سيادة القانون. وينبغي ألا

يتمكن من ممارسة السلطة من فرض عقوبات أو ما شابه من الجزاءات على الآخرين بدون الاسترشاد بقواعد قانونية واضحة. وينبغي ألا يتمكنوا من تقديم مزايا أو منح مصالح بدون سلطة قانونية أو بدون الاسترشاد بالقواعد القانونية.

وينبغي أيضا أن يكون أي سياسي واعيا بحيث لا يتمتع سائر واضعي السياسات والمسؤولين بحرية ممارسة السلطة وفق هواهم. وباختصار، فالسياسي، كصانع للسياسات، ينبغي ألا يؤيد إطلاق حريته في التصرف وفق ما يرغب، بل أن يقبل الالتزام والتقييد بالكامل بالقانون. وينبغي للسياسي أن يسعى لوجود نظام يجري فيه ممارسة السلطة وفقا للقانون.

وهكذا فإنه فيما يخص ممارسة السلطة السياسية، ينبغي للسياسيين، أيا كان وضعهم في النظام السياسي، ألا يسمحوا على الإطلاق للمسؤولين، ناهيك عن أنفسهم، أن يعملوا خارج نطاق القانون، إما من خلال ممارسة سلطة غير مسموح لهم باستخدامها، أو باستخدامها بطريقة تنتهك القانون.

ويكتسب هذا أهمية خاصة بالنسبة للسياسيين الذين يعملون في الفرع التنفيذي للحكومة. فإغراء التغاضي عن القانون من أجل أداء الأشياء بسرعة، بدون القيود الموضوعية والإجرائية المرهقة، يمكن أن يكون على أشد ما يكون في هذا الفرع.

وعلى السياسيين الذين يعملون في الفرع التشريعي أن يكونوا على الدوام واعين لأن تكون ممارسة السلطة مقيدة بقدر كاف بالقانون. وإذا ما اكتشفوا أن القانون يتيح سلطة تقديرية كبيرة، فينبغي أن يشعروا أنهم ملزمون بإجراء التعديلات اللازمة في التشريعات القائمة. وفي الآونة الأخيرة، ثبت أن التشريعات المناهضة للإرهاب تشكل مجالا ترتفع فيه مخاطر وجود تعاريف فضفاضة، وتتآكل فيه بسهولة الحقوق الأساسية. ومسؤولية السياسي، أيا كان منصبه، أن يكفل خضوع السلطة الحكومية للقانون، وممارستها وفقا للقانون.

3-1-2 ثلاثة عناصر أساسية في سيادة القانون: الشرعية والديمقراطية وحقوق الإنسان

هناك سؤال أساسي يجب توجيحه في ما يتعلق بتعريف سيادة القانون وهو: ما الذي تعنيه بالضبط عبارة القانون ضمن تعبير سيادة القانون؟ ويمكن في هذا الصدد تمييز ثلاثة جوانب.

أولا، تقضي سيادة القانون أن تكون القوانين قواعد تتسم بمجموعة من الخصائص الشكلية. وهذه الخصائص تسمى شكلية لأنها لا تقول شيئا عن مضمون أو جوهر القوانين. ومن أمثلة الخصائص الشكلية أن القانون الصادر يتضمن السمات التي تبين أنه تشريع نُشر في الجريدة الرسمية القانونية الوطنية، وأن جودته كإصدار تتيح فهمه من جانب الأشخاص الذين وجه إليهم.

ويتعلق الجانب الثاني بالطريقة التي توضع بها القوانين. وهناك بصفة عامة خياران. فالقوانين يمكن أن يضعها أشخاص منتخبون من جانب الشعب أو يخضعون للمساءلة أمامه، أو يضعها أشخاص لم يجروا انتخابهم. ويمكن أن توضع بطريقة ديمقراطية أو في نظام لا تطبق فيه أي ديمقراطية. ومن البديهي أن سيادة القانون لا يمكن تفعيلها بالكامل إلا في ظل نظام سياسي ديمقراطي.

وتجدر الإشارة مع ذلك إلى أنه لا يجري سن كل القوانين في بلد ما عن طريق البرلمان أو هيئة منتخبة أخرى. ويمكن تفويض سلطة وضع القوانين إلى هيئات أخرى، وخاصة الوكالات الإقليمية والمحلية. وفي بعض الديمقراطيات، قد تضم البرلمانات ممثلين غير منتخبين. والأمر الأساسي هنا هو أن يخضع للقانون الأشخاص الذين توكل إليهم سلطة تشريعه، وأن يخضعوا لرقابة دستورية مناسبة.

وهذا لا ينفي أن الخصائص الرسمية لسيادة القانون يمكن أن تتحقق إلى حد ما أيضا في بعض النظم السياسية

غير الديمقراطية. وفي هذه النظم، قد يمارس السياسيون السلطة من خلال القوانين، وإن كانوا لا يخضعون هم أنفسهم في المعتاد للقوانين. وتتسم هذه النظم بالحكم بواسطة القانون، وليس بواسطة سيادة القانون. ويتعلق الجانب الثالث بجوهر القانون. ويتمثل العنصر الحاسم هنا في أن سيادة القانون تستلزم احترام حقوق الإنسان. ويصدق هذا على وجه الخصوص على احترام الحقوق المدنية والسياسية. ويصعب على سبيل المثال تخيل كيف يمكن أن تتحقق سيادة القانون بدون احترام الحق في حرية التعبير وفي تكوين الجمعيات. ولكن تعتبر هنا أيضا حقوق الإنسان عنصرا أساسيا، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وسيجري في هذا الدليل تناول الجانبين الأخيرين في سيادة القانون، وهما الديمقراطية وحقوق الإنسان، في السياقات المناسبة أدناه، حيث أنهما مسألتان أساسيتان في حد ذاتهما. وسينصب محور التركيز المستمر لهذا الدليل على المسائل المتعلقة تحديدا بسيادة القانون.

ولا يعني هذا التغاضي عن الشرط المتعلق بضرورة أن تكون القوانين مشروعة، أي أن تحظى الجهة التشريعية المختصة بثقة المواطنين. وفي الأساس، لا يمكن بناء هذه الثقة إلا من خلال عملية ديمقراطية، عن طريق على وجه الخصوص جمعية وطنية أو برلمان يجري انتخابهما بالاقتراع السري.

2-2 اشتراطات إرساء سيادة القانون على المستوى الوطني

1-2-2 الدستورية

يمكن أن يوصف شرط أساسي من شروط سيادة القانون بالدستورية. ويعني هذا من حيث الجوهر ضرورة وجود مجموعة من القوانين الأساسية ضمن نظام قانوني، تحدد السلطات التنفيذية والتشريعية والقانونية للدولة. ويجب أن تحدد القوانين الأساسية الهيئات في الدولة التي ستكون مسؤولة عن ممارسة هذه السلطات، وسبل ممارستها لهذه السلطات، فيما بين هذه السلطات وحيال المواطنين والكيانات الخاصة الأخرى على حد سواء.

والأهم أن هذا التشريع يجب أن يحدد في عبارات عامة ما هي حدود ممارسة هذه السلطات المختلفة. وبعبارة أخرى، يجب أن يوفر الدستور الهيكل الأساسي لقواعد النظام القانوني وأن يبين من يحق له ممارسة أي سلطات وكيف. وبدون إطار قانوني أساسي من هذا القبيل، سيستحيل قياس مدى وفاء الحكومة بواجباتها في مجال سيادة القانون بقدر معقول من الدقة.

وتوجد في الأغلب هذه المجموعة من القوانين الأساسية في وثيقة رسمية مكتوبة، الغرض منها أن تكون موجزا شاملا للقوانين الأساسية، ويطلق عليها «الدستور».

ومع الأسف، توجد دول لها دساتير مكتوبة لا تجسد على الإطلاق الطريقة الفعلية لممارسة هذه السلطات أو تلبى شروط هذا الإطار. وفي هذه الدول، تعتبر الدساتير المكتوبة مجرد عملية تجميلية.

وينبغي أن ندرك أيضا أن هناك دولا ليس لديها دساتير مكتوبة. وهناك أيضا دول (على سبيل المثال إسرائيل) يوجد فيها مزيج من قوانين متعددة ووثائق ذات طابع دستوري. ويمكن أن توجد نظم من هذا القبيل بالاقتراع بدساتير مكتوبة. ومن البديهي أنه يتعين على السياسيين أن يلموا بدستور بلادهم. وفي بعض البلدان، تُعقد ندوات تعريفية أو تدريبية للأعضاء الجدد في البرلمان.

2-2-2 النشر والوضوح وعدم التطبيق بإثر رجعي والاستقرار

من الواضح أنه لا يمكن لأي قواعد أن توجه السلوك إلا إذا كان الأفراد الموجهة إليهم هذه القواعد على علم بوجودها. ويجب لذلك نشر القوانين، أي إعلانها. وعلاوة على ذلك، يجب أن تكون القوانين واضحة بقدر كاف، لأن الناس لا يمكن أن يطيعوا القوانين لو لم يفهموها.

ومن المهم أيضا تطبيق القوانين بأثر لاحق وليس بأثر رجعي. وهذا المبدأ المتعلق بعدم تطبيق القوانين بأثر رجعي له أهمية في القانون الجنائي على وجه الخصوص. وهذا هو السبب في أن هذا المبدأ منصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948). إذ تنص الفقرة 2 من المادة 11 على أنه "لا يدان أي شخص بجرمة بسبب أي عمل أو امتناع عن عمل لم يكن في حينه يشكل جرما بمقتضى القانون الوطني أو الدولي، ...". وأكدت لاحقا من جديد اتفاقات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية هذا الحق الأساسي.

وهناك مع ذلك استثناء واحد هام من هذه القاعدة، هو المسؤولية عن بعض الجرائم الدولية. وينبع هذا من الفقرة 2 من المادة 15 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على ما يلي: "ليس في هذه المادة من شيء يخل بمحاكمة ومعاقبة أي شخص على أي فعل أو امتناع عن فعل كان حين ارتكابه يشكل جرما وفقا لمبادئ القانون العامة التي تعترف بها جماعة الأمم". وتضم معاهدات أخرى لحقوق الإنسان أحكاما مماثلة. وينبغي الإشارة أيضا في هذا السياق إلى اختصاص المحكمة الجنائية الدولية بموجب نظام روما الأساسي (1998).

وعلاوة على ذلك، يجب أن تكون القوانين والدساتير على وجه الخصوص مستقرة على مدى الزمن. ويجب ألا تخضع لتعديلات أو تغييرات مرات كثيرة. فالقوانين إذا تغيرت بشكل متكرر، سيصعب اتباعها. ومن شأن التغييرات المتكررة أن تؤدي أيضا إلى التباس دائم بشأن فحوى القوانين. وعلاوة على ذلك، سيستحيل القيام بالأفعال التي تنطوي على تخطيط طويل الأجل. فعلى سبيل المثال، إذا فكر شخص ما في إنشاء عمل تجاري أو صناعي، فمن المهم أن يكون على علم بما إذا كانت القوانين المتعلقة بالضرائب والإعفاءات الضريبية من المرجح أن تظل على ما هي عليه إلى حد كبير في الأجل القصير.

ومن الواضح أن الاستقرار هو مسألة نسبية. فمن المستحيل تحديد فترة زمنية يجب أن تظل فيها القوانين على ما هي عليه. وعلاوة على ذلك، فإن الاستقرار أهم في بعض ميادين القانون عنه في ميادين أخرى. والقاعدة العامة هي أن القوانين التي تنظم أمورا تستلزم تخطيطا متأنيا وقرارات طويلة الأجل يجب أن يقل تواتر تغييرها عن القوانين التي تعالج مواضيع يشيع فيها اتخاذ قرارات أقصر أجلا.

وفي إحدى القضايا البارزة وهي، صندي تايمز ضد المملكة المتحدة (1979)، التي عرضت على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أوجزت المحكمة الشروط التي تمت الإشارة إليها للتو: "يجب أن يكون القانون مفهوما بالقدر الكافي: فالمواطنون يجب أن يتمكنوا من الحصول على بيان واف عن الظروف التي تنطبق فيها القواعد القانونية على حالة بعينها ... ولا يمكن اعتبار أي قاعدة 'قانونا' إلا إذا صيغت بدقة كافية تمكن المواطن من تنظيم سلوكه: يكون في إمكانه - بمشورة مناسبة إذا لزم الأمر - أن يتوقع بقدر معقول، في ظروف معينة، النتائج التي يمكن أن تترتب على فعل بعينه."

3-2-2 المسؤولية الخاصة للبرلمانيين

يتحمل البرلمانيون مسؤولية خاصة في دعم المبادئ التي تمت الإشارة إليها توا. ويجب أن يكفلوا الإعلان الكافي عن القوانين، ووضوحها واستقرارها. ويستلزم هذا اهتماما متأنيا. والوضوح ليس مجرد صياغة دقيقة. ولكنها يستلزم أيضا اتساقا بين القوانين الجديدة والأحكام الحالية. فقد تصبح الأحكام الجديدة، مهما كانت صياغتها محكمة، محيرة إذا ما قُرئت بالاقتران بالقوانين والأحكام الحالية التي تتضمن عبارات مماثلة ولكن بتعاريف مختلفة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يتقوض الوضوح أيضا نتيجة الإفراط في وضع قواعد تنظيمية وتعدد القوانين لأن ذلك يربك المواطنين والمسؤولين.

ووضوح القوانين يستلزم توافر أساليب ومهارات تشريعية كافية لدى من يقومون بصياغة القوانين. ويجوز أن يقوم بهذا العمل برلمانيون، ولكن في الأغلب الأعم يقوم به موظفون مدنيون يعملون في البرلمان أو في الوزارات. وفي أي نظام قانوني يطمح إلى احترام سيادة القانون، من المهم أن يحصل هؤلاء الأفراد على تدريب واف ومهارات كافية لتمكينهم من أداء عملهم.

ولضمان جودة التشريع، من المهم أيضا التماس مشورة بشأن العملية التشريعية من مؤسسات مستقلة في القطاعين العام والخاص، وخاصة من المنظمات غير الحكومية ونقابات العمال وقطاع الأعمال. وعلاوة على ذلك، ثبت في الغالب أن تبادل الآراء مع برلمانيين ومسؤولين من بلدان أخرى مفيد للغاية في تحسين المهارات والأساليب التشريعية.

وبعض البرلمانات لديها معاهد للتدريب والصياغة في المجال التشريعي تقدم تدريباً على أساليب الصياغة التشريعية إلى الموظفين البرلمانيين، وإلى موظفين من بلدان أخرى أيضاً. ويمكن الإشارة إلى الهند كمثل في هذا الصدد. ويمكن للاتحاد البرلماني الدولي أن يقدم معلومات عن هذا الأمر.

والنشر يجاوز أيضا الإعلان الرسمي في الجريدة الرسمية. فببساطة ليس من الممكن أن إبقاء المواطنين والمسؤولين على علم بالقوانين الجديدة والتغييرات في القوانين بمجرد إحالتهم إلى هذه المنشورات. ونظرا لكم الضخم من المعلومات الذي يتعين على الأفراد استيعابه كل يوم، فإن النشر يستلزم القيام بشكل دؤوب بإبلاغ المتأثرين بالتغييرات القانونية.

وحتى لو كانت مهمة تنظيم وتنفيذ هذه الحملات الإعلامية مهمة من مهام الفرع التنفيذي، فيجب على البرلمان أن يتابع ما إذا كان يجري القيام بذلك بشكل مُرض. ويمكن أن تكون الإنترنت أداة مفيدة للغاية في عرض القانون وجعله في متناول جماهير مختلفة. وفي المجتمعات التي يكون فيها الاطلاع على المواد المطبوعة أو على الإنترنت غير يسير، فينبغي اتباع وسائل أخرى. وهنا أيضا يمكن للاتحاد البرلماني الدولي أن يقدم مزيداً من المعلومات.

ورغم أن حظر تطبيق القوانين بأثر رجعي، المشار إليه أعلاه، موجه أساساً إلى السلطتين القضائية والتنفيذية، وخاصة وكلاء النيابة، فالبرلمانيون يتحملون مسؤولية في هذا المجال أيضاً. وفي القانون الجنائي على وجه الخصوص، حيث يعد حظر تطبيق القوانين بأثر رجعي على أهم ما يكون، يُواجه وكلاء النيابة والقضاة في أغلب الأحوال بأحكام صيغت منذ وقت طويل ويجوز أنها لم تعد توفر توجيهات وافية بشأن المشاكل القانونية الحالية. ويمكن للبرلمانيين وينبغي لهم أن يكفلوا تفادي هذه الحالات عن طريق الفحص الدوري لما إذا كانت صياغة القوانين في التشريعات الأساسية، وخاصة الأحكام القديمة، لا تزال متسقة مع المعايير والآراء المعاصرة بين عامة الجمهور والهيئة التشريعية والمحامين. ويستفيد حظر تطبيق القوانين بأثر رجعي استفادة كبيرة من الاستعراض الدوري للقوانين، وتعديلها إذا لزم الأمر.

وعلاوة على ذلك، يتعين على الفرع التنفيذي القيام بدور هام في دعم شروط المشروعية. فوضوح القوانين ونشرها يتعززان بقدر كبير عندما يكفل الفرع التنفيذي إبقاء الجماعات التي تهمها القوانين بصفة خاصة على علم بأحدث ما فيها وأن اللغة التي تصاغ بها التحديثات تناسب الجماهير المختلفة. ويمكن أن تؤدي الإنترنت دورا هاما في هذا المجال. ومن المهم التواصل، إما من خلال الإنترنت أو وسائط أخرى، مع نقابات المحامين، ومنظمات المهنيين، والمنظمات غير الحكومية، ومكاتب تقديم المساعدة القانونية، وغيرها.

4-2-2 السلطة التقديرية

تستلزم سيادة القانون أن تمارس الحكومة سلطاتها بقدر الإمكان من خلال القانون، الذي يجري التعريف به بقدر وافي سلفا، إلى آخره. ولكن قد تتعذر ممارسة السلطة السياسية في جميع الحالات عن طريق القانون. وتطبيق السلطة التقديرية وممارسة السلطة من خلال أوامر خاصة هما جزءان لا مفر منهما للحكومة. ومع ذلك فإن تلبية معايير سيادة القانون، تستلزم أن تكون سلطة ممارسة هذه السلطة التقديرية أو إصدار الأوامر اللازمة محددة بقواعد عامة.

وعلاوة على ذلك، ينبغي للفرع التنفيذي ألا يُفْرِط في ممارسة سلطاته التقديرية. ويشكل هذا بالطبع أحد أصعب المسائل في ممارسة السلطة السياسية، لأنه يجب أحيانا التصدي لتهديدات الأمن القومي بقدر كبير من السرية وقد يقتضي ذلك أحيانا فرض قيود على الحقوق المدنية والسياسية. ويلزم أحيانا تحقيق التوازن بين سيادة القانون في مواجهة الأهداف الهامة الأخرى. وينبغي أن يتصرف السياسيون بنية حسنة عند التعامل مع هذه الأفعال التي تحقق التوازن.

وتتمثل العناصر الهامة في تحقيق هذا التوازن في الأفعال التي تنظم الحصول على المعلومات والكيفية التي تُنفَّذ بها أو التي ينبغي أن تنفذ بها. ويمكن أن توجد مزيد من التوجيهات والتوصيات في هيئات المعاهدات وفي قانون السوابق القضائية لمحاكم حقوق الإنسان الدولية.

ويقدم الدليل الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي المعنون Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices (الرقابة البرلمانية لقطاع الأمن: المبادئ والآليات والممارسات)، وصفا للإطار القانوني والممارسات الجيدة في هذا الصدد. ويصف جملة أمور منها المبادئ الدولية للتعامل مع حالات الطوارئ، بما في ذلك الشرعية والنشر والإبلاغ والحدود الزمنية والتهديد الاستثنائي والتناسب وعدم المساس، ويشير المبدأ الأخير إلى حقوق أساسية محددة، لا يمكن خرقها. وينصح هذا الدليل أيضا البرلمانيين بضرورة أن يشاركوا فعليا إما في إعلان حالة الطوارئ أو في إقرارها بعد أن يُصدِر الفرع التنفيذي مرسوما بها. والهدف من ذلك هو منع الفرع التنفيذي من أن ينفرد بصلاحيته اعتماد تدابير على هذا القدر من الخطورة.

5-2-2 الفصل بين السلطات

تستلزم سيادة القانون الفصل بين السلطات الأساسية، التنفيذية والتشريعية والقضائية. وهذا الفصل لا يعني فقط أن هذه السلطات ستُمارس بواسطة مؤسسات مختلفة (على سبيل المثال الحكومة والبرلمان

والقضاء)، بل يعني أيضا أن الأفراد لا يمكن أن ينتموا لأكثر من مؤسسة من هذه المؤسسات (على سبيل المثال لا يمكن أن يكون رئيس الوزراء قاضيا أيضا).

وبالطبع، لا يوجد في الواقع على الإطلاق فصل مطلق وصارم بين السلطات: وتوجد في كل بلد مؤسسات تشارك في ممارسة سلطتين. وهناك سمة مشتركة هي أن الفرع التنفيذي في إمكانه أن يصدر أنواعا معينة من القواعد (مراسيم، وأوامر تنفيذية، وما شابه) أو يتمتع باختصاص مشترك لإصدار أنواع معينة من القواعد. وعلاوة على ذلك، ففي كل من البلدان التي تطبق القانون المدني والتي تطبق القانون العام، تعتبر السوابق القضائية جزءا من القانون القائم من خلال طريقة تفسير هذه القوانين أو تطبيقها في قضية بعينها. ويعني هذا أن القضاء عندما يمارسون سلطاتهم القضائية يسهمون أيضا في وضع القانون على المستوى الوطني.

وعلاوة على ذلك، تسمح كثير من البلدان للأفراد بأن يكونوا جزءا من مؤسستين في الوقت ذاته في بعض الحالات. فعلى سبيل المثال، في المملكة المتحدة يمكن أن يكون أحد الوزراء عضوا أيضا في البرلمان.

وفي الواقع، فإن أفضل وصف يمكن تقديمه للوضع في كثير من البلدان هو أنه نظام للضوابط والتوازنات وليس للفصل الصارم بين السلطات. والسلطة موزعة بين مؤسسات مختلفة وأفراد مختلفين بطريقة لا تتيح لأي مؤسسة أو شخص ممارسة سلطة مطلقة، لأن ممارسة السلطة تخضع دائما لضوابط وتجري موازنتها من جانب سلطات أخرى. وفي الواقع فإن البرلمانات تمارس رقابة على الفرع التنفيذي.

ويعد وجود نظام سليم للضوابط والتوازنات أمرا له أهمية قصوى في تحقيق سيادة القانون. فعلى سبيل المثال، فإن الوظيفة الرئيسية لسيادة القانون، وهي فرض قيود على ممارسة السلطة، لن تتحقق إذا تولت ممارسة السلطتين التنفيذية والتشريعية نفس المؤسسة أو تولى ذلك نفس الفرد.

6-2-2 السلطة القضائية

هناك شرط لا غنى عنه لسيادة القانون وهو وجود سلطة قضائية نزيهة ومستقلة، تتمكن في نهاية المطاف من حل المنازعات وتكفل احترام القوانين.

وتحدث حتما منازعات في كل مجتمع. وتنشأ بعض هذه المنازعات في العلاقة بين الحكومة والمواطنين. بينما تحدث منازعات أخرى في العلاقات بين المواطنين والكيانات الأخرى.

وتدور بعض هذه المنازعات حول وقائع. فالشرطة تتهم رجلا بأنه شارك في أعمال شغب- وينكر الرجل أنه كان هناك. وسيدة تقول أن جارها لا يزال مدينا لها بنقود- وينكر الجار اقتراضه أي نقود منها على الإطلاق. وتتعلق منازعات أخرى بالقانون. فيفيد أحد الأشخاص بأن لديه عقدا سليما من الناحية القانونية بشراء منزل لأنه أبلغ المالك بأنه قبل السعر الذي حدده الأخير لبيع المنزل في الصحيفة المحلية. ويحتاج المالك بأنه لم يبرم عقدا وإنه ليس ملزما ببيع المنزل لأن الإعلان هو مجرد دعوة لبدء مفاوضات وليس عرضا يمثل، إذا ما قبل، عقدا بالمعنى القانوني.

يجب تسوية المنازعات وفقا للقانون

يجب تسوية المنازعات من هذا القبيل وفقا للقانون. ويجب اتخاذ قرار وفقا للوقائع والقانون ويجب تطبيق القانون على الوقائع. وفي غياب قرارات من هذا القبيل، ستستمر المنازعات أو ستحل بأساليب أخرى، في أسوأ الحالات باستخدام القوة.

وعلاوة على ذلك، فلكي يتمكن المسؤولون والمواطنون من إطاعة القوانين، يجب أن يعرفوا أي تفسير للقانون هو التفسير السليم أو كيف يتعين تطبيق القانون على الوقائع. وصدور قرار من هيئة مختصة يمكن أن يوفر هذا الوضوح. وتتجاوز لذلك أهميته تسوية المنازعة بين الأطراف في حالة بعينها. ويساعد في أن يكفل بشكل أعم فهم المسؤولين والمواطنين للقانون وتمكنهم من إطاعته.

الاستقلالية

القرارات من هذا النوع يجب أن يتخذها طرف ثالث أو قاض أو محكمة. ويجب ألا يتعرض المنتمون إلى السلطة القضائية لأي ضغوط خارجية. ويجب أن تصدر قراراتهم وفقا للقانون ولا شئ غير القانون. ويعني هذا أولا وقبل كل شئ أنهم يجب أن يكونوا مستقلين عن الحكومة. ويجب ألا تتأثر أحكامهم بالسلطات القائمة. ومن ناحية أخرى، يجب إن يلتزم القضاة بمدونات النزاهة وقواعد السلوك المهني، وأن يخضعوا للمساءلة عن ما يصدره من أحكام بطريقة عادلة. ويجب تعزيز هذه الاستقلالية وضمانها بقوانين تتعلق بمسائل مثل تعيين القضاة، والأمن الوظيفي، وشروط الخدمة، وطرق تحديد المرتبات- التي يجب إبعادها بأقصى قدر ممكن عن نفوذ الحكومة.

النزاهة

يعني ثانياً تحرر القضاة من الضغوط الخارجية أن يكون القاضي نزيهاً، وبعبارة أخرى ألا يكون منحازاً لأي من الطرفين في القضية قيد النظر. ويستلزم هذا جملة أمور منها أن تتاح الفرصة للطرفين لرد القاضي إذا ما شكاً في أن القاضي منحاز. وقد يسفر ذلك عن إقصاء القاضي عن نظر القضية. ويجب أن يحق للقضاة أيضاً استشعار الحرج والتنحي عن نظر القضية إذا كانوا على علاقة بأحد أطراف النزاع. ويمثل الفساد أحد أشد التهديدات التي تعترض نزاهة واستقلالية القضاء. ولهذا السبب، فإن المرتبات الكافية والأمن الوظيفي، وما شابه، هي أمور لا غنى عنها. ويتبين من المشار إليه أعلاه أنه يجب أن يقابل ذلك التزامات باحترام مدونات قواعد النزاهة والسلوك المهني وفقاً لما يتضح من المشار إليه أعلاه.

أخلاق المهنة

إن تطبيق القانون بشكل صحيح وعلى الجميع على قدم المساواة، وبدون التأثير بضغوط خارجية، لا ينطوي فحسب على قواعد وترتيبات كافية، بل ينطوي أيضاً على ارتفاع معايير أخلاق المهنة وحسن السلوك بين جميع المشتركين في عملية تسوية المنازعات. ويجب على القضاة أيضاً ألا يضعوا أنفسهم موضع الشبهات في حياتهم الخاصة وألا يجازفوا باستقلاليتهم ونزاهتهم من خلال الخضوع لضغوط نفوذ خارجي. ويجب أن يلتزموا بالقانون حتى في الحالات التي قد تبدو تافهة والتي قد يميل عامة المواطنين في المعتاد فيها إلى عدم إطاعة القانون. ويجب حتى على القضاة أن يحذروا المشاركة في أنشطة يمكن أن تجعلهم عرضة لضغوط خارجية. فمن المرئب تماماً، على سبيل المثال، أن يسمح القضاة لأنفسهم بأن يذهبوا للمقامرة إلى نواد القمار مرخصة قانوناً ترخيصاً سليماً. وينطبق الشئ نفسه على وكلاء النيابة.

من المهم للغاية أن يجاهر السياسيون بقبولهم واحترامهم استقلالية ونزاهة القضاء. ويجب ألا يدلي السياسيون على سبيل المثال برأي عن ما يعتبرونه نتيجة مستصوبة لقضية ما معروضة على المحكمة ولكن لم تبت فيها المحكمة بعد. فيمكن أن يفسر هذا من جانب القضاة - والجمهور بصفة عامة - على أنه ضغط خارجي للتأثير على نتيجة القضية.

ويجب أيضا على السياسيين أن يحجموا عن التعليق على تفاصيل نتائج قضايا بعينها أو يشيروا إلى أن قرار البت في القضايا كان خاطئا. ولا يعني هذا بالطبع أن السياسيين لا يمكنهم أن يقولوا شيئا على الإطلاق عن أحكام القضاء؛ وقد يرغبون في تعديل قوانين أو استحداث قوانين نتيجة لقرار قضائي أو مجموعة من هذه القرارات، إذا رؤوا إنها لا تتوافق مع المعايير المعاصرة. ولكن ينبغي أن يقتصروا على الإدلاء بملاحظات عامة للغاية وألا يشيروا إلى أن القضاة قد أصدروا قرارات خاطئة في بعض القضايا. وفي الواقع، فقد تكون الأحكام متطابقة تماما مع القانون الواجب التطبيق. وتقع المسؤولية في ذلك الحين على عاتق المُشرِّع.

ويجب على السياسيين أن يكونوا أيضا حذرين للغاية عندما يناقشون علانية الأحكام والشروط التي يجري في إطارها توظيف القضاة. فمن غير المناسب تماما على سبيل المثال الرد على نتيجة قضية بعينها عن طريق الإشارة إلى أن الأمن الوظيفي للقضاة سيُلغى وأن القضاة سيُفصلون إذا ما اتخذوا قرارا "خاطئا". ولا يعني هذا أن السياسيين لا يمكنهم مناقشة ترتيبات من قبيل نطاق الأمن الوظيفي للقضاة طالما أن الأحكام المعتمدة في النهاية تلبى شرط ضمان استقلالية ونزاهة القضاء.

أما مسألة ضرورة قيام البرلمانين بممارسة الرقابة على الفرع التنفيذي، بما يشمل القضاء، فهي مسألة مختلفة لضمان إقامة العدل على النحو الواجب. ولا يشكل ممارسة هذا الواجب تدخلا في استقلالية القضاء.

ضمان إمكانية اللجوء إلى المحاكم

من المهم أن يكون اللجوء إلى المحاكم ميسورا للناس. ويجب ألا يُحجم الأفراد عن عرض قضيتهم على المحكمة لأن ذلك مكلف للغاية أو مرهق أو معقد. ويعد اللجوء إلى العدالة عنصرا مهما في مجتمع خاضع لسيادة القانون.

ويعني هذا، أولا وقبل كل شيء، أن معايير الموافقة على عرض قضية ما على المحكمة، والبت فيها من قِبَلِها، يجب ألا تكون شديدة وصارمة. ومن الحتمي أن توجد بعض القيود، لأن من شأن كثرة عدد القضايا بشكل كبير أن يفرض عبأ مفرطا على الجهاز القضائي ويعرقل عمله. إلا أن أي قيود مفروضة يجب أن تخدم هدفا مبررا، وأن تكون لازمة لتحقيق هذا الهدف.

وعلى سبيل المثال، ونظرا لشدة العقوبات والطابع التقني للإجراءات الجنائية، فقد يكون هناك ما يبرر اشتراط أن يتولى محامون تمثيل المشتبه بهم. ولكن في قضايا الإدعاءات البسيطة نسبيا فإن التمثيل القانوني الإلزامي لا يبدو ضروريا، بشرط أن يتمتع القضاة بسلطة كافية لتطبيق جميع القوانين ذات الصلة.

وثانيا، يجب أن تكون تكاليف المحكمة متواضعة ويجب أن يجري تقديم إعانات إلى الأفراد الذين لا يمكنهم تحمل تكاليف المحكمة أو أتعاب المحامين. وثمة حل شائع لورطة ارتفاع أتعاب المحامين بشكل مانع، وهو خطة تقديم المساعدة القانونية.

وعلى سبيل المثال، فبموجب المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، يحق للأفراد الحصول على مساعدة قانونية مجانية في القضايا الجنائية. وفي القضية الشهيرة آيري ضد أيرلندا، حكمت المحكمة

الأوروبية لحقوق الإنسان بأن أي دولة عليها، في ظروف معينة، التزام بتوفير مساعدة قانونية في القضايا المدنية. وثمة جانب آخر يتمثل في أن مسافة السفر إلى المحكمة يجب ألا تكون طويلة للغاية.

العدالة المؤجلة هي عدالة غير ناجزة

من المهم للغاية أيضا ألا تستغرق القضايا المعروضة على المحاكم وقتا طويلا للغاية بل يتعين أن تجري تسويتها خلال فترة معقولة من الوقت. والملاحظة القائلة بأن العدالة المؤجلة هي عدالة غير ناجزة، هي ملاحظة معروفة تماما. وهذا مجال ينبغي أن يوليه البرلمان اهتماما. وينبغي على وجه الخصوص أن يُعنى البرلمان بضمان أن يتوافر للنظام القضائي السبل اللازمة لتحقيق العدل في حينه.

ضرورة أن تكون الإجراءات عادلة

علاوة على ذلك، يجب أن تكون الإجراءات القضائية المتبعة في المحاكم عادلة. ويعني هذا جملة أمور منها أن تكون جلسات الاستماع مفتوحة من حيث المبدأ للجمهور. ويعني أيضا أن الأطراف يمكنها التماس تمثيل قانوني، وأن يتاح لها وقت كاف لإعداد حججها، وأن تتمكن من الرد على حجج الطرف الآخر أو الأطراف الأخرى، وأن يحق لهم عرض قضيتها على محكمة أخرى لمراجعتها.

7-2-2 أساليب بديلة لتسوية المنازعات

من منظور سيادة القانون، يمكن أيضا تسوية المنازعات بأساليب أخرى غير القضاء. ويمكن أن تكون الأساليب البديلة لتسوية وحل المنازعات مقبولة تماما. وفي الواقع هناك مجموعة من الأساليب التي يمكن اللجوء إليها، منها الوساطة والتحكيم، وهي معروفة بأنها "الأساليب البديلة لتسوية المنازعات". وهناك أيضا مؤسسات شبه قانونية، مثل أمين المظالم، الذي يمكن أن يحقق في أي شكاوي مقدمة ضد استغلال السلطة الحكومية أو التنظيمية.

ويمكن أن تكون مزايا جميع الطرق البديلة لتسوية المنازعات كثيرة فهي: يسيرة نسبيا من حيث التكاليف والمسافة، وسريعة نسبيا، والامتثال لتنتائجها أفضل، وتخفف عبء القضايا على القضاء الرسمي، إلى آخره. وبالإضافة إلى ذلك، من الممكن استحداث إجراءات صغيرة وبمبسطة بشدة داخل الهيكل القضائي الرسمي، مثل محاكم الدعاوى الصغيرة، والإجراءات التصالحية الإلزامية، وما شابه.

وبقدر ما تؤدي هذه الإجراءات البديلة، داخل أو خارج القضاء الرسمي، إلى زيادة كفاءة وفعالية حل المنازعات، فإنها تحظى بالقبول من وجهة نظر سيادة القانون بل وتعزز فعلياً سيادة القانون. ومع ذلك فهناك شرط مسبق هو أن توفر هذه الإجراءات حماية قانونية إلى جميع الأطراف، بما في ذلك الحق في سماع عادل لدعواهم، وتلبية الشرطين المتعلقين بالنزاهة والاستقلالية.

وتجدر الإشارة في هذا السياق أيضا إلى أنه توجد في كثير من البلدان مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان. وكثير من هذه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مكلف بتلقي الشكاوي من الأفراد والتحقيق فيها ويمكنه متابعة هذه الشكاوي مع المؤسسات الحكومية المعنية. وحسب الاقتضاء، تمارس أيضا المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وظيفة المصالحة، فتجمع الشاكي والمدعى عليه معا في عملية سرية لمناقشة المسائل المثارة

والتوصل إلى اتفاق بشأنها. وعلاوة على ذلك، فعادة ما تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مطالبه بحكم القانون بتقديم تقرير إلى البرلمان، ويمكن أن يؤدي هذا إلى تغييرات في التشريع وتحسين في حالة حقوق الإنسان في البلد ككل.

ويمكن التماس مزيد من التوجيه في ما يطلق عليه مبادئ باريس المتصلة بوضع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها 134/48 المؤرخ 20 كانون الأول/ ديسمبر 1993.

8-2-2 صانعو القرارات الآخرون

بالإضافة إلى السلطة القضائية، هناك مجموعة متنوعة تنوعا كبيرا من الموظفين الإداريين والوكالات يطبقون القانون ويتخذون قرارات تؤثر على المواطنين. ومن البديهي أن الإدارة على جميع المستويات يجب أن تتولى تطبيق القانون وإطاعته، بدءا من الوزراء إلى وكلاء النيابة والموظفين العموميين الذين يعملون في الشارع، ومنهم موظفو الضرائب وموظفو التخطيط الحضري ووكالة الحماية البيئية وغيرهم. وقرارات الكثير من هذه الوكالات لها أثر عميق على حياة المواطنين. ومكتب الضرائب يشكل حالة في صلب الموضوع. ومن الأهمية القصوى لذلك أن تعمل هذه الوكالات في نطاق حدود يقرها القانون، وأن تكفل في الواقع احترام القانون. ولها دور أساسي في تفعيل سيادة القانون.

9-2-2 الإنفاذ الوافي

تدور سيادة القانون حول ضبط ممارسة السلطة الحكومية من خلال إخضاع هذه الممارسة للقانون. ويعني هذا أن السلطة لا تُمارس إلا على يد من فُوضت إليهم السلطة القانونية للقيام بذلك، وأن السلطة تمارس في إطار القانون.

وعلاوة على ذلك، تقتضي سيادة القانون الإنفاذ الصارم بصفة عامة للقوانين، وأن يكون الإنفاذ جليا. وتقتضي سيادة القانون احترام السلطة للقوانين ودعمها لها.

ولكي يطيع الأفراد القانون، من المهم أن يروا أن القانون يُحترم بالفعل. فلو نما إلى علمهم أو خبروا أن القانون غير مطاع في الواقع، وبعبارة أخرى أن المسؤولين والمواطنين يطبقون في الواقع "معايير" بطريقة تختلف تماما عن ما يقتضيه "القانون في الكتب"، فلن يمكنهم أن يحترموا هم أنفسهم القانون. واتساع نطاق عدم الطاعة يولد عدم الثقة في النظام القانوني وعدم الاكتراث به.

وتؤدي السلطة القضائية المستقلة دورا هاما في ضمان اتساق القواعد الواجبة التطبيق مع السلوك الفعلي. وعلى وجه الخصوص، تؤدي السلطة القضائية دورا في فحص تجاوزات السلطة التنفيذية.

وفي الوقت نفسه، من المهم بشكل حيوي أن تدرك بوضوح جميع الوكالات ومن يخدمون فيها أهمية سيادة القانون وما تقتضيه منهم. فإنهم لا يمكنهم إنفاذ القانون إذا لم يكونوا على علم به أو إذا لم يفهموه. ولا يمكنهم التمسك بسيادة القانون إذا لم يكونوا على علم بخصائصه الأساسية وأهميته. ولا غنى عن مواصلة جهود إعلام وتثقيف الحكومة بجميع مستوياتها، ليس فقط بشأن سيادة القانون بصفة عامة ولكن أيضا بشأن ما تعنيه بالنسبة لعملها اليومي.

وفي هذا السياق تجدر الإشارة أيضا إلى أهمية الاشراف البرلماني الوافي من خلال آليات مناسبة.

10-2-2 نقاط تنبيهية

يمكن زيادة إطالة قائمة الاشتراطات الرسمية. لكن ذلك سيجاوز نطاق هذا الدليل الموجز. ومع ذلك فمن المهم إبراز بعض النقاط الأخرى.

ليست هناك معايير جامدة وسريعة

تم بالفعل تناول أولها بشكل عابر وهي: أن اشتراطات سيادة القانون لا تتسم بأنها إما أبيض أو أسود، ولكنها مسألة درجة. فليس ثمة معايير جامدة وسريعة تشير إلى أنه جرى تلبية الاشتراطات أم لا. وعلى سبيل المثال، من اليسير القول بأن القوانين ينبغي أن تكون واضحة بالنسبة لهؤلاء الذين توجه إليهم هذه القوانين. ومع ذلك فإن الوضوح التام لا يمكن بلوغه.

ومن ناحية، فالحكمة المقبولة تقول أن جميع العبارات عرضة لتفسيرات مختلفة في بعض الحالات. فعلى سبيل المثال، لو أن القانون المحلي ينص على أن المركبات غير مسموح لها بالوقوف في مكان ما، فمن الواضح أن الحظر يشمل العربات والدراجات النارية والدراجات. ولكن ماذا بشأن ألواح التزلج وأجهزة التزلج؟ وجميع العبارات لها معنى أساسي غير متنازع عليه، ولكن هناك مجال دائم لعدم التيقن من المعنى.

ومع ذلك، فرغم أن صياغة القانون يجب أن تكون على أقرب ما يمكن إلى اللغة العادية، فمن الحتمي وجود قدر من التقنية من أجل وضوح القانون. وعلاوة على ذلك، ضمت عمداً كثير من النظم القانونية - غالباً لأسباب مبررة - عبارات في القانون قابلة لتفسيرات مختلفة؛ وتعتبر أحكام حقوق الإنسان في الدساتير والاتفاقيات الدولية مثالا واضحاً لذلك. وبالمثل كذلك الأحكام المتعلقة بالإنصاف أو المعقولة في كثير من مدونات قوانين دعاوى الخطأ أو المسؤولية التقصيرية والعقود.

وبالطبع، ينبغي عدم المبالغة في أثر هذه العوامل والعوامل الأخرى على وضوح القانون. ومن الممكن ضمان إلمام المواطنين والمسؤولين بالتزاماتهم وحقوقهم الأساسية في معظم الحالات في معظم الأوقات. والمسألة بالأحرى هي أن مدى اتساق النظم القانونية مع سيادة القانون هي دائماً مسألة درجة - وبالتالي فإنها مسألة قابلة للنقاش.

إطار شامل

ثمة نقطة تنبيهية أخرى هي أن الاشتراطات المشار إليها للتو لها طابع المبادئ العامة. ولكي تكون فعالة، فيجب تحسينها وتطويرها إلى قواعد تفصيلية بقدر أكبر وترتيبات قانونية. وبعبارة أخرى، فإن المبادئ ليست أكثر أو أقل من إطار شامل، أي خط أساس؛ وينبغي تطويرها إلى قواعد تفصيلية ومحددة. وفي هذه العملية، يجب المفاضلة بين عدة اختيارات.

وعلى سبيل المثال، ففي بعض النظم القانونية لا يشارك العامة في إصدار أحكام في القضايا الجنائية والمدنية، بينما تستعين نظم قانونية أخرى بالعامة لهذه الأغراض. وفي الحالتين، مع ذلك، يعتبر إصدار الأحكام ملبياً للاشتراطات المتعلقة بحل المنازعات بصورة مستقلة ونزيهة، ولاشتراط الاستماع العادل إلى الدعوى.

وثمة مثال آخر، وهو أن معظم النظم القانونية تعطي القضاء سلطة استعراض ما إذا كانت القوانين الصادرة عن الهيئة التشريعية العليا صدرت وفقاً للدستور، بينما لا تتبع نظم قانونية أخرى ما يسمى بالاستعراض

الدستوري. وفي إطار النظامين، مع ذلك، قد تكون هناك ضوابط كافية لضمان دستورية القوانين التشريعية. وفي بعض النظم القانونية، يتعين على وكلاء النيابة مقاضاة أي جريمة أو جنحة يتم إبلاغهم بها، بينما يتمتع وكلاء النيابة في نظم قانونية أخرى بقدر من السلطة التقديرية في هذا الصدد. وفي النظامين، مع ذلك، يمكن أن يكون انفاذ القانون الجنائي وافيا ويمكن التنبؤ به.

ليس ثمة حل واحد يناسب الجميع

باختصار، ليس ثمة رد صحيح وحيد على السؤال المتعلق بكيف يجب تنفيذ الاشتراطات اللازمة لتفعيل سيادة القانون. وبدلاً من ذلك، توجد طرق كثيرة يمكن اتباعها في المعتاد. وتختلف النظم القانونية بشكل كبير حول المضمون الدقيق للقواعد والمؤسسات التي يمكن أن تلبّي اشتراطات سيادة القانون بقدر متساو. وبالتالي فليس ثمة نظام قانوني يمكن أن يعمل كنموذج لسيادة القانون قابل للتطبيق عموماً. وليس ثمة حل واحد يناسب الجميع لمشكلة ترجمة الاشتراطات العامة لتحقيق سيادة القانون إلى قواعد قانونية محددة. ويعني هذا أيضاً إنه لا ينبغي لأي سياسي أن يعتقد أن نموذج الوطني هو الوحيد الذي يمثل سيادة القانون. ويعد هذا مهماً على وجه الخصوص في ميدان التعاون القانوني مع بلدان أخرى، وخاصة عندما يكون الهدف من مشاركات من هذا القبيل هو بناء أو تعزيز سيادة القانون في تلك البلدان.

التنبه إلى النسبية

ينبغي مع ذلك عدم النظر نظرة نسبية للأمر. فبعض القواعد والترتيبات القانونية تنتهك ببساطة الاشتراطات الأساسية لسيادة القانون. فإذا تولت السلطة التنفيذية تعيين القضاة بشكل مباشر بلا ضمانات، وإذا كان بإمكان السلطة التنفيذية فصل القضاة وفق هواها، فإن سيادة القانون لا تُحترم. وإذا كان في الإمكان إلقاء القبض على الأفراد ووضعهم في السجن لأسابيع بدون عرضهم على قاض، فإن سيادة القانون تتعرض للانتهاك. وإذا استُبعدت تصرفات الحكومة التي تنطوي على استخدام السلطة العامة تجاه المواطنين من التدقيق والاستعراض القضائيين، فإن سيادة القانون تتعرض للانتهاك.

3-2 ما هو السبب في أنه لا غنى عن سيادة القانون على المستوى الوطني؟

ليس ثمة سبب وحيد لأهمية تقييد المسؤولين والمواطنين بالقانون. وتجسد سيادة القانون مجموعة من الأهداف، معظمها وثيق الصلة ببعضه البعض.

1-3-2 تقييد ممارسة السلطة

في كثير من الدول، إن لم يكن في جميعها، تتمتع الحكومة بسلطة هائلة على مواطنيها. ولديها سلطة معاقبة أو القيام من ناحية أخرى بفرض جزاءات سلبية عليهم. فهي تجبي الضرائب. وتقدم مساعدات مالية أو غير ذلك من المزايا. وتؤثر السلطة الحكومية تأثيراً عميقاً على حياة المواطنين.

وإذا ما أُلزم المسؤولون بالتصرف عملاً بالقانون ووفقاً له، فإن ممارسة السلطة سيكون محصوراً في حدود القانون. وسيادة القانون تقيد السلطة التقديرية وتعوق الممارسة الخاطئة للسلطة، أي بعبارة أخرى الممارسة القائمة على التعمد والتعسف والتحامل والهوى والتحيز. وهذا هو أهم سبب في أنه لا غنى عن سيادة القانون.

ومن الواضح أن المواطنين يستفيدون من عدم ممارسة سلطة تعسفية. ولكن سيادة القانون مهمة لأسباب أخرى أيضاً. فالمستثمرون الأجانب على سبيل المثال لا يجذبهم بلد يتعين أن تقترن فيه كل معاملة رسمية بمنح رشوة أو عندما تخضع حماية الممتلكات إلى أهواء المسؤولين.

وأي بلد يرغب في اجتذاب رأس مال ينجح بقدر أكبر لو تمكن من ضمان أن تنفذ المعاملات الاقتصادية في إطار مجموعة واضحة ومستقرة من القوانين، وأن تتوافر وسائل انتصاف قانونية، وأن يمكن الاعتماد على القرارات، وأن تتصرف السلطات وفقاً للقانون. وإخضاع ممارسة السلطة الحكومية للقانون هو أمر في صالح قطاع الأعمال وحقوق العمال.

2-3-2 اليقين القانوني والحرية

هناك قيمة أخرى تشكل أساس سيادة القانون وهي اليقين. وسيادة القانون تعد شرطاً مسبقاً للثقة المتبادلة. وإذا مارست الحكومة السلطة وفقاً للقانون، سيكون المواطنون قادرين على التنبؤ بمتى وكيف ستستخدم الحكومة سلطتها، وهل ستواجه تصرفاتهم وكيف ستقوم بذلك. فالمواطنون يمكن أن ينصرفوا إلى أداء أعمالهم في ظل الوعي المريح بأنهم لن يواجهوا إجراءات ضارة، مثل الغرامات أو السجن أو أي تدخل قهري آخر. وينبغي أن يتمكنوا أيضاً من تلقي المستحقات أو الإعانات التي تكون الحكومة مضطرة لتقديمها بموجب تشريع ذي صلة بالموضوع.

وإذا تم احترام سيادة القانون، فيمكن أن نتوقع أن يتصرف كل فرد تقريباً وفقاً للقانون كل الوقت تقريباً. ويمكن أن نعرف أيضاً القواعد التي تنطبق في حال وجود مشكلة. ومن شأن وجود سلطة قضائية مستقلة ونزيهة ووكالات للإنفاذ تتيح وسائل انتصاف في الحالات التي لا يتصرف فيها الناس وفقاً للقانون أن يعزز الشعور باليقين.

ويحظى هذا بأهمية خاصة عند التعامل مع أشخاص لا يعرفهم الفرد أو يعرفهم من بعد فقط. ويشجع اليقين الأفراد على الدخول في معاملات قصيرة الأجل وطويلة الأجل. وهذا مفيد في جملة أمور منها المعاملات الاقتصادية. وسيادة القانون بهذا المعنى، تيسر التنمية الاقتصادية.

وإلى جانب هذه الفائدة المجتمعية، فإن اليقين مفيد للمصلحة الشخصية. فلو شعر الأفراد بالثقة في أنهم يعرفون ما يمكنهم عمله وكيف سيرد الأفراد على تصرفاتهم، فسيشعرون أن في إمكانهم أن يستقروا على خيارات قصيرة الأجل وطويلة الأجل والتصرف تبعاً لذلك. وتعد هذه القدرة على تخطيط حياة الفرد مسألة تكفل الحرية. وبالطبع، فإن هذه الحرية يمكن أن تصبح محض خيال بفعل عوامل أخرى، مثل الفقر. ولكن هذه مسألة أخرى لا تقلل من أهمية قيمة سيادة القانون، وخاصة وأن الفقر غالباً ما يكون بالأحرى وليد غياب سيادة القانون.

3-3-2 المساواة في المعاملة

تتمثل القيمة الثالثة التي تشكل أساس سيادة القانون في المساواة في المعاملة. فعندما يطبق المسؤولون والقضاة القانون بعدل، لن يكون بإمكانهم معاملة الناس معاملة مختلفة، فهم متساوون في عين القانون. ولن يمكنهم معاملة شخص ما، أو جماعة ما، معاملة مختلفة بسبب التحيز أو الفساد أو سوء المزاج. فسيادة القانون تقوم في جزء منها على إحساس أساسي بالعدالة يكمن في أن الحالات المماثلة ستُعامل معاملة مماثلة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الفكرة المتعلقة بالعدالة هي مسألة رسمية. وتقول أن الأفراد المتساويين يتعين إن يعاملوا معاملة متساوية، ولكنها لا تحدد من ينبغي أن يعتبر مساويا أمام القانون. ولكن ووفقا لما هو معروف، شهد القرن العشرون إنهاءً مطردا ومرحليا للتمييز من جانب كثير من النظم القانونية. واكتسبت النساء والأقليات الإثنية والمعوقون والأطفال حقوقا تتزايد بشكل دائم، وأصبحوا يعاملون إلى حد كبير على قدم المساواة في نظم قانونية تتزايد أعدادها بإطراد.

وتأكد وتعزز إنهاء التمييز بشكل تدريجي في المعاهدات الدولية، ومن أمثلتها في سياق الأمم المتحدة، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واتفاقية حقوق الأفراد ذوي الإعاقة.

ونتيجة لذلك، فإن الاشتراط الرسمي لسيادة القانون المتعلق بأن الأشخاص المتساويين يتعين أن يعاملوا معاملة متساوية لم يعد إلى حد كبير مجرد مسألة رسمية بحتة. وأصبح يكفل بشكل متزايد ألا يتعرض أي شخص لتمييز ضده بحكم القانون.

ولا يعني هذا عدم وجود مشاكل. فعلى سبيل المثال فإن الصلة بين تمكين المرأة وسيادة القانون لا يمكن التقليل من شأنها.

3- سيادة القانون على المستوى الدولي

1-3 معنى سيادة القانون على المستوى الدولي

لقد نشأت سيادة القانون على المستوى الوطني. وهي مصطلح لم يكن شائعا ومستخدما على نطاق واسع بصفة تقليدية في القانون الدولي. ومع ذلك، فقد أصبح، على مدى العقود القليلة الماضية، مصطلحا مقبولا على نطاق واسع مما حتم قيام النظام القانوني والسياسي الدولي، أيضا، باحترام سيادة القانون. وليس هناك فرق بين المعنى الأساسي لسيادة القانون على المستويين الوطني والدولي. ففي كلتا الحالتين، تعني سيادة القانون أنه ينبغي احترام القانون. ولكن سيادة القانون على المستوى الدولي تنطبق في المقام الأول، وليس على سبيل الحصر، على الدول والمنظمات الدولية. ولكن هذا الفرق لا يشكل عائقا أمام تحويل المعنى الجوهرى للمفهوم من المستوى الوطني إلى المستوى الدولي. فسيادة القانون على المستوى الدولي تعني ببساطة أنه يجب احترام القانون الدولي من جانب رعاياه، أو بعبارة أخرى من جانب الدول والمنظمات الدولية. وفي كثير من الحالات ينطبق هذا أيضا على أفراد وكيانات خاصة أخرى. ومن المهم أن ندرك، مع ذلك، أن هناك فرقا كبيرا بين النظم القانونية والسياسية الوطنية والمجتمع الدولي.

فعلى المستوى الوطني، تنطبق سيادة القانون في المقام الأول على العلاقة الهرمية بين الدولة ومواطنيها. وسيادة القانون هي، إلى حد كبير، فهم الطريقة التي يجب أن تُنظّم بها الدولة بجميع سلطاتها وتصرف. وليس ثمة ما يعادل هذه التراتبية الهرمية على المستوى الدولي. فالمجتمع الدولي يتكون من أكثر من 190 دولة ذات سيادة، وعدد كبير من المنظمات الحكومية الدولية. وليس ثمة "دولة عظمى" أو "حكومة عالمية" تُعد كل هذه الدول والمنظمات رعاياها.

ولنأخذ سن القوانين كمثال على ذلك. فعلى المستوى الوطني، يتم سن القوانين من قِبَل الدولة وأجهزتها. وعلى المستوى الدولي، ليس هناك سلطة تشريعية مركزية من هذا القبيل. وبدلاً من ذلك، فإن سن القوانين هو جهد مشترك من قبل الدول والمنظمات الدولية.

وهناك مصدران رئيسيان للقانون الدولي هما: القانون العرفي وقانون المعاهدات.

ويتألف القانون العرفي من ممارسات الدول التي تحظى باعتراف من جانب مجتمع الدول على وجه العموم، مثل وضع قواعد السلوك التي يتعين التقيد بها. وبالتالي فإن القانون العرفي يعتمد على ما تكون الدول على استعداد لقبوله كقواعد؛ ولن تصبح القاعدة جزءاً من القانون العرفي، أو تستمر في ذلك، إذا اعترضت الدول عموماً عليها.

ويرتكز قانون المعاهدات إلى مبدأ وجوب التقيد بالاتفاقات، التي يُعبر عنها بالجملة اللاتينية *servanda pacta sunt* أي العقد شريعة المتعاقدين. وبالتالي، فإن قانون المعاهدات يتكون من اتفاقات بين دولتين (المعاهدات الثنائية) أو عدة دول (المعاهدات المتعددة الأطراف) بشأن موضوعات مختلفة. والدول ليست ملزمة بالمعاهدات التي لا تكون طرفاً فيها، أو بقواعد المعاهدة التي أبدت تحفظات عليها.

وفي بعض الحالات يمثل قانون المعاهدات تدويناً للقانون العرفي الدولي. والعكس بالعكس، فغالباً ما تعتبر المعاهدات التي تصدق عليها غالبية عظمى من مجتمع الدول بمثابة قانون عرفي دولي وهي، في هذا السياق، مُلزمةٌ للدول التي لم تصدق عليها أيضاً. وما اتفاقيات فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، واتفاقيات جنيف لعام 1949 التي غالباً ما يشار إليها باعتبارها جوهر القانون الإنساني الدولي وبعض معاهدات حقوق الإنسان إلا أمثلة على ذلك.

وتضم بعض المعاهدات، وخاصة في مجال حقوق الإنسان، العديد من الأحكام التي كثيراً ما تكون عرضة لتفسيرات مختلفة. وقد وضعت المحاكم الدولية، مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وكذلك هيئات الرصد، مثل لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، طائفة مؤثرة من الاجتهادات القضائية والتوصيات التي توفر التوجيه والوضوح فيما يتعلق بتفسير هذه المعاهدات. ومع ذلك، فإن هذه المعايير العامة ستظل تثير تساؤلات تفسيرية في ضوء التحديات التي يفرضها التقدم التكنولوجي، والأمن الدولي، والفروق فيما يتعلق بالأخلاق.

ويمكننا أن ننظر أيضاً في إنفاذ القانون. فعلى المستوى الوطني، يكون إنفاذ القانون والمحاكمة والعقاب على انتهاكات القانون من مسؤوليات الدولة. وعلى المستوى الدولي، ليست هناك قوة شرطة، وليس هناك نظام موحد للعقوبات أو، إلا باستثناءات قليلة، ما يعادل مكتب النائب العام. وبدلاً من ذلك، فإن إنفاذ القانون هو إلى حد كبير مسألة جهد ذاتي: حيث تقرر الدول ما إذا كان يجب اتخاذ إجراءات أو طلب مساعدة أم لا. ويتناول البند 3-2-3 دور مجلس الأمن في الأمم المتحدة في هذا السياق.

ولا تؤدي هذه الفروق بين النظم القانونية الوطنية والدولية، وفقاً لما لوحظ من قبل، إلى تغيير المعنى الأساسي لسيادة القانون. كما أنها لا تغير على نحو جذري اشتراطات سيادة القانون. لكن الفروق مستوالة عن أن إعمال سيادة القانون على المستوى الدولي يواجه بعض التحديات الخطيرة.

2-3 اشتراطات سيادة القانون على المستوى الدولي

1-2-3 يجب أن يكون القانون الدولي علنيا، ويمكن الاطلاع عليه، وواضحا،
وذا نظرة مستقبلية

تقتضي سيادة القانون في المجتمع الدولي أن تكون القوانين علنية ويمكن الاطلاع عليها وواضحة وتنطوي على نظرة مستقبلية، وأن تهتدي عملية سن القوانين بقواعد واضحة. وليس هناك فرق في هذا الصدد بين سيادة القانون على المستوى الوطني والمستوى الدولي.

ومن النظرة الأولى، يواجه القانون الدولي تحديات تفوق ما يواجهه القانون الوطني، نظرا لأنه، وفقا لما أشير إليه من قبل، لا يوجد مُشرّع مركزي يكون، أو يمكن أن يكون، مسؤولا عن سهولة الاطلاع على القانون الدولي ووضوحه ودرجة اليقين فيما يتصل به. وبدلا من ذلك، فإن المسؤولية عن اليقين فيما يتعلق بالقانون الدولي تكمن في أيدي كثير من الدول التي تبرم المعاهدات وتصيغ القانون العرفي.

وتوجد هنا، في الواقع، بعض المخاوف. فالمعاهدات غالبا ما تكون نتاج حلول وسط ومفاوضات، وهذا لا يسهم دائما في الوضوح. وهناك عدد كبير للغاية من المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف، مما يُصعب جدا تتبع جميع الالتزامات التي تتحملها الدول والحقوق التي تحقق لها. ومن المهم لذلك الإشارة إلى أنه يمكن تقديم مساعدة عن طريق الجهات الودية للمعاهدات الدولية. وينبغي الإشارة بوجه خاص إلى مجموعة معاهدات الأمم المتحدة.

وتضم بعض المعاهدات، في مجال حقوق الإنسان على سبيل المثال، العديد من الأحكام التي كثيرا ما تكون عرضة لتفسيرات مختلفة. لكن، وكما ذكر أعلاه، فإن عددا لا بأس به من هيئات رصد المعاهدات يعتمد تعليقات عامة بشأن تفسير الاتفاقية التي أنشئت هذه الهيئة بعينها من أجلها، توضح مضمون مواد الاتفاقية. وتُعد أيضا بعض هيئات رصد المعاهدات اجتهادات قضائية على أساس قرارات اتخذت بشأن شكاوى فردية. والقانون العرفي واضح عموما، ولكنه معروف بعدم دقته على مستوى التفاصيل. والقرارات التي يتخذها القضاة الوطنيون التي تتعلق بمسائل القانون الدولي غير معروفة إلى حد كبير، على الرغم من بذل الكثير من الجهد مؤخرا لتدارك هذا النقص. ولا يوجد تجميع موثوق للمبادئ العامة للقانون.

وتوجد بعض هذه المشاكل أيضا في العديد من النظم القانونية الوطنية. وعلى الرغم مما قيل للتو، فإن الالتباس الناجم عن أن حقوق الإنسان عرضة لتفسيرات مختلفة هو مثال في هذا الصدد. ففي العديد من مجالات القانون غالبا ما يكون من الصعب معرفة ما ينص عليه القانون على مستوى التفاصيل. ومع ذلك، فلا ينبغي تضخيم المشاكل سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الدولي.

وثمة وجه قلق ساد مؤخرا يتمثل في تزايد قواعد ومؤسسات القانون الدولي. ويحتاج مراقبون بارزون بأن القانون الدولي يمر بعملية تجزئة، أي بعبارة أخرى إنه سيذوب في عدد من الأنظمة المنفصلة. ولكن مخاوف البعض تتمثل في أن المشكلة تكمن في أن المعايير قد تصبح غير متناسقة إلى حد بعيد، وأنه قد يصعب للغاية حل التناقضات بين المعايير، وأن الشفافية والوضوح واليقين فيما يتعلق بالقانون الدولي ستضار بصورة خطيرة.

وفي تقرير صدر مؤخرا حول هذه المسألة، خلصت مع ذلك لجنة القانون الدولي، وهي هيئة تابعة للأمم المتحدة تشارك في التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه، إلى أنه يمكن التحكم في هذه المخاطر طالما

يولى اهتمام كاف لتطوير أساليب وتقنيات التعامل مع تصادم المعايير والأنظمة والقواعد. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن القانون الدولي لديه قوة هائلة. وتوفر اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 مجموعة هائلة من القواعد فيما يتعلق بقضايا مثل إبرام المعاهدات وتفسيرها وإنهاؤها. وبفضل هذه المعاهدة، جرى بالتأكيد الامتثال للاشتراط اللازم لتحقيق سيادة القانون وهو الوضوح في عملية سن القوانين، على الأقل فيما يتعلق بقانون المعاهدات. وعلاوة على ذلك، سهلت شبكة الإنترنت كثيرا الاطلاع على قانون المعاهدات. فعلى سبيل المثال، يمكن الاطلاع على مجموعة معاهدات الأمم المتحدة عبر الإنترنت. وتُنشر قرارات بعض الهيئات القضائية بشكل جيد ويجري تحليلها والتعليق عليها على نطاق واسع. ويمكن التنويه هنا إلى الاجتهادات القضائية لمحكمة العدل الدولية أو المحاكم الجنائية الدولية كأمثلة على ذلك. وهذه القائمة من نقاط الضعف والقوة ليست شاملة ويمكن الإضافة إليها. وعلى الرغم من الطابع اللامركزي للقانون الدولي، فعادة ما ينظر إليه على أنه يتسم بمستوى كاف من اليقين وبإمكانية التنبؤ به وبالوضوح، على الأقل في المجالات الموضوعية الأساسية مثل قانون حقوق الإنسان، والقانون الإنساني، وقانون العمل، والقانون الاقتصادي، وقانون البحار، وقانون مسؤولية الدولة. وهذا لا يعني أن المرء يجب أن يكون قانعا. فمن الممكن بل وينبغي إدخال تحسينات في مجال الوضوح واللجوء واليقين في ما يتعلق بالقانون الدولي. ولكن تلبية هذه الاشتراطات ليست أهم تحد يواجه القانون الدولي.

2-2-3 القضاء المستقل والنزاهة

هناك تحد أكبر يواجه أعمال سيادة القانون على المستوى الدولي يتعلق بتسوية المنازعات بالوسائل السلمية. وفي المجتمع الدولي، هناك، كما هو معروف تماما، نوعان من تسوية المنازعات بالوسائل السلمية هما: الدبلوماسية والتفاوض. ويتم حل العديد من المنازعات بالوسائل الدبلوماسية، أي من خلال المفاوضات والمساعي الحميدة والتحقيق والتوفيق. ولكن إذا لم تنجح الدبلوماسية أو لم تكن مناسبة لتسوية النزاع القائم، فقد تختار الأطراف التقاضي، وبعبارة أخرى أن تعرض قضيتها لإصدار حكم ملزم بشأنها من طرف ثالث نزيه. وليس هناك نقص في آليات التقاضي في المجتمع الدولي، والأمر على العكس من ذلك تماما. بل يقال في بعض الأحيان أن الآليات أكثر مما يجب وليست أقل مما يجب. وقد يأخذ التقاضي شكل التحكيم، على سبيل المثال أمام محكمة دائمة للتحكيم أو عن طريق مُحكِّمين يتم تعيينهم لقضية معينة. وقد يأخذ أيضا شكل تسوية قضائية. وتبعا للتعريف الدقيق، هناك حوالي 15 محكمة دولية وإقليمية، معظمها له طابع دائم. وتشمل هذه المحاكم الدائمة محكمة العدل الدولية، وهي الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة، والمحكمة الدولية لقانون البحار، والمحكمة الجنائية الدولية، ومحكمة العدل الأوروبية، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. ولا تكمن المشكلة في أن المحاكم والدوائر والهيئات القضائية الأخرى في القانون الدولي ينقصها الاستقلال والنزاهة. فمحكمة العدل الدولية تحظى بتقدير بالغ فيما يتعلق بنزاهة قضاتها المهنية وكفاءتهم، والحال كذلك بالنسبة للمحاكم الأخرى التي ورد ذكرها للتو. ومحكمة العدل الدولية مفتوحة أمام جميع الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة، أي لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وكذلك للدول غير الأعضاء

بشروط معينة.

ويتمثل التحدي الأبرز الذي تواجهه المحاكم على الصعيد الدولي في طابع ولايتها القضائية. ففي القانون الوطني، لن يعتبر من المقبول، من وجهة نظر سيادة القانون، أن يكون في إمكان أطراف النزاع أن يقرروا ما إذا كان من اختصاص محكمة ما النظر في قضيتهم والبت فيها أم لا. فالنتيجة الحتمية لنظام من هذا القبيل هي بقاء الخلافات بدون حل.

ومن الواضح، أن سيادة القانون على المستوى الوطني تستلزم أن تكون للمحاكم ولاية قضائية إلزامية. وهذا يعني أن تقرر المحاكم، على أساس معايير محايدة، لا تتوقف على موافقة الأطراف المعنية، ما إذا كانت مختصة بالنظر والبت في القضية أم لا.

ولبعض المحاكم الدولية التي ورد ذكرها للتو ولاية قضائية إلزامية. وتعد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حالة في صلب الموضوع لسبب بسيط هو أنه لا يمكن للدول أن تكون أعضاء في مجلس أوروبا إذا لم تقبل الولاية القضائية الإلزامية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. ولكن المحاكم الأخرى ليس لها ولاية قضائية إلزامية وتستلزم موافقة الأطراف لتمكن من النظر في أي قضية. وهذه تشمل، ومن أبرزها وأكثرها إشكالية، محكمة العدل الدولية في قضايا المنازعات.

وبناء على ذلك، يمكن للدول المدعى عليها، إذا رغبت في ذلك، منع تسوية المنازعات مع الدول المدعية بواسطة محكمة العدل الدولية، أو في الواقع بواسطة أي شكل آخر من أشكال التسوية القضائية أو التحكيمية. ويمكن أن تظل بذلك النزاعات بدون حل.

وهذا أيضا غير مرض بشكل أعم: فإذا لم تُتخذ أحكام حاسمة بشأن الانتهاكات المزعومة للقانون الدولي، فإن هذا يقوض وضوح المضمون الدقيق للقانون الدولي. ومن الحقائق المعروفة جيدا أن المنازعات يمكن منعها أو تسويتها من خلال الدبلوماسية إذا كان هناك حُكمٌ واضحٌ من محكمة العدل الدولية بشأن قضية مماثلة. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الفقرة 2 من المادة 36 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية تتضمن حكما يمكن بموجبه للدول الموافقة مسبقا على الولاية القضائية الإلزامية للمحكمة في القضايا المرفوعة ضد دول قبلت الالتزام نفسه. وهذا الحكم ليس فعالا جدا حاليا. فحتى الآن، لم تقبل إلا 67 دولة الولاية القضائية الإلزامية للمحكمة. ومما يدعو للأسف أن العديد من تلك الدول أيضا أبدت تحفظات واسعة النطاق، مما جعل شرط موافقة الطرف الآخر على الالتزام نفسه وهما في معظم الحالات.

ومن الواضح أن الطريق إلى الأمام في تحقيق سيادة القانون على الصعيد الدولي يتمثل في القبول العام للولاية القضائية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية وفقا للفقرة 2 من المادة 36 من النظام الأساسي للمحكمة. ويمكن أن تشكل أوروبا نموذجا في هذا الصدد: فلا يمكن للدول أن تشارك في الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا ما لم تقبل الولاية القضائية الإلزامية لمحكمة العدل الأوروبية في لوكسمبورغ والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في ستراسبورغ، على التوالي. وتجدر الإشارة، مع ذلك، إلى أن عدد الدول الأوروبية التي لا توافق على الولاية القضائية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية لا يزال بعيداً عن يكون جميعها.

ونشأت مشكلة أخرى نظرا لكثرة القواعد والمؤسسات، بما في ذلك المحاكم، وهي أن القضاة سيجدون صعوبة متزايدة في تفسير وتطبيق القانون الدولي بطريقة متسقة. ولكن القضاة على الصعيد الوطني والدولي ردوا على هذا التحدي من خلال التشاور على نحو متزايد بشأن قرارات المحاكم الأخرى، مما هيا تفاعلا بين مستويات متعددة أو نظم متعددة. ومن المرجح أن تسهم هذه الممارسات المتعلقة بإقامة اتصالات وحوار مفتوحين والاستناد إلى قرارات المؤسسات الشقيقة في منع أوجه التضارب وعدم اليقين الرئيسية في تطبيق القانون الدولي

3-2-3 الإنفاذ الوافي

كتب لويس هانكين، وهو محام دولي شهير، ذات مرة: «يمكننا القول أن جميع الدول تكاد تتقيد جميعها تقريبا بجميع مبادئ القانون الدولي تقريبا وبجميع التزاماتها تقريبا في كل الأوقات تقريبا.» وعلى الرغم من أن انتهاكات القانون الدولي تحدث بالفعل، وأنها تحظى في كثير من الأحيان بتغطية إعلامية ونقاش كبير، فإن هذا يشكل الاستثناء الذي يثبت القاعدة. فمعظم المراقبين والممارسين متفقون على أن القانون الدولي يحظى عموما بالاحترام. وبالتالي فإن الإنفاذ لا يبدو أنه يشكل مشكلة رئيسية. غير أن الوضع أبعد عن أن يكون مرضيا. فوفقا للمشار إليه من قبل، ليست هناك وكالة مركزية لإنفاذ القانون تحتكر القوة في المجتمع الدولي. وصحيح، أن هناك هيئات لديها السلطة والقوة على أن تكفل، أو على الأقل تحاول أن تكفل، الامتثال للقانون الدولي. إلا أن كثيرا من هذه الهيئات قد يكون غير فعال. وأبرز هذه الهيئات هي مجلس الأمن في الأمم المتحدة، والذي، كما هو معروف تماما، لديه سلطة اتخاذ تدابير، عن طريق استخدام القوة إذا لزم الأمر، في حال إذا ما قرر أن السلام والأمن الدوليين في خطر أو أنه يلزم استعادتهما.

ولكن حيادية المجلس غالبا ما تتعرض للتشكيك، وأتهم المجلس بتطبيق معايير مزدوجة في بعض الأحيان. ويرجع أحد أسباب ذلك إلى أن المجلس كثيرا ما يُمنع من التصرف بسبب حق النقض الذي يمارسه أعضاؤه الدائمون، مما يؤدي إلى عدم التصدي لبعض انتهاكات القانون الدولي. بل إن أعضاء المجلس أنفسهم انتهكوا في بعض الحالات، بما فيهم الدول الدائمة العضوية، ميثاق الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، ففي حين أن هيئات من قبيل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لديها سلطة التصدي لانتهاكات القانون الدولي التي تتعلق بالصالح العام للمجتمع الدولي، وخاصة السلام والأمن، فتكاد لا توجد آلية لتسوية المنازعات التي تنشأ بين دولتين والتي تقع خارج نطاق ميثاق الأمم المتحدة. كما أن التسوية القضائية للخلافات عادة ما لا تتوافر بسبب الطابع الطوعي لاختصاص محكمة العدل الدولية. وبناء على ذلك، ففي كثير من المسائل «الخاصة»، فإن الشكل الوحيد للإنفاذ المتاح للدول التي تشعر أنها وقع عليها ضرر هو الاعتماد على الذات. ويمكن للدول، على سبيل المثال، اتخاذ تدابير انتقامية مشروعة، تُعرف بالتأر، وتشمل فرض قيود اقتصادية أو قيود على السفر وقطع العلاقات الدبلوماسية. ويمكنها أيضا اتخاذ تدابير هي في حد ذاتها غير قانونية، ولكن يبررها الفعل غير المشروع السابق الذي قام به الطرف الآخر، مثل الحصار.

والمشكلة بالنسبة للاعتماد على الذات، مع ذلك، هي أن فعاليتها متفاوتة وذلك لسبب بسيط هو أنها تعتمد على القوة النسبية للدول. وهي غير مرضية أيضا، لأنه لا يوجد طرف ثالث مستقل ومحيد يشارك في الحكم على ما إذا كان قد تم بالفعل انتهاك الالتزامات المفروضة بموجب القانون الدولي. وينبغي ألا تكون تسوية المنازعات مسألة قوة بل مسألة قانون.

3-3 لماذا لا يمكن الاستغناء عن سيادة القانون على المستوى الدولي ؟

غالبا ما يقال إن سيادة القانون على المستوى الدولي تخدم مصالح مماثلة للمصالح التي تخدمها سيادة القانون على المستوى الوطني. ومن هذا المنظور، فإن سيادة القانون على المستوى الدولي تعزز القدرة على التنبؤ والمساواة في العلاقات بين الدول وأشخاص القانون الدولي الأخرى وتقيد استخدام القوة بصورة تعسفية. وهناك، مع ذلك، أسباب أخرى عديدة لأهمية امتثال الدول والمنظمات والأفراد للقانون الدولي. أولا، إن القانون الدولي هو تقليديا مجموعة من القواعد والمؤسسات التي تهدف إلى إقامة السلام والأمن والحفاظ عليهما في مجتمع الدول. وعلاوة على ذلك، يهدف أحد فروعها، وهو القانون الإنساني، إلى إضفاء الطابع الإنساني على السلوك أثناء الحرب إذا حدثت نزاعات عنيفة.

ومن المسلم به عموما أنه سيكون من الأصعب تحقيق السلام والاستقرار، إن لم يكن من المستحيل، إذا لم يكن هناك قانون دولي أو إذا لم يتم الامتثال عموما لهذا القانون. فأى مجتمع دولي فوضوي سيصبح أكثر عنفا بكثير من مجتمع يعيش في ظل سيادة القانون. ومن الواضح أيضا أن الحرب تكون وحشية للغاية إذا لم يتم احترام القانون الإنساني.

وعلاوة على ذلك، فإن القانون الدولي يهدف إلى محاولة حل المشاكل العالمية أو الإقليمية. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك الجريمة الدولية، والإرهاب الدولي، والأسواق المالية المختلة وظيفيا، والتهديدات البيئية (تلوث الغلاف الجوي والبحار، والاحترار العالمي، وسلالات الحياة البرية المهددة، وأخطار المواد النووية والمواد الخطرة الأخرى). وليس في إمكان الدول التي يعمل كل منها منفردا حل المشاكل من هذا القبيل أو تخفيفها، ولكن هذه المشاكل تستلزم تعاونًا وتنظيمًا دوليين. وسيادة القانون على الصعيد الدولي تجعل حل المشاكل الإقليمية والعالمية أقرب للتحقيق.

وتزايد أيضا اهتمام القانون الدولي بحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. والواقع، أن هذه الحقوق لها دائما تقريبا نظير في القانون الدستوري الوطني. ولكن حتى لو كان هذا هو الحال، فإن القانون الوطني لحقوق الإنسان يترسخ ويستقر بالقانون الدولي لحقوق الإنسان.

ويمكن أيضا للقانون الدولي والمحاكم الدولية لحقوق الإنسان وآليات الرصد الأخرى العمل كأداة إضافية تفحص ما تقوم به السلطة التنفيذية على المستوى الوطني، وبالتالي تستكمل الضوابط والتوازنات على المستوى الوطني. ويجري تناول هذه النقاط بمزيد من الاستفاضة في القسم التالي. وحسبنا القول الآن أن الامتثال للقانون الدولي له أهمية حاسمة في تعزيز حماية حقوق الإنسان على المستوى الوطني.

وثمة شئ واحد مشترك بشأن النقاط التي ذكرت للتو وهو: أن سيادة القانون على المستوى الدولي تخدم في نهاية المطاف مصالح كل فرد على حده من بني البشر.

4- ترابط سيادة القانون على المستويين الوطني والدولي

1-4 العلاقة بين المستويين

لقد رأينا أن سيادة القانون على المستويين الوطني والدولي فيها الكثير من القواسم المشتركة. فسيادة القانون تعني نفس الشيء على المستويين: فالقانون يجب أن يُطاع. وينبغي أيضا أن تكون له نفس الخصائص على المستويين: أي أن هناك سلطة قضائية مستقلة ونزيهة، وأن يجري التعريف بالقوانين على نحو كاف، وأن تكون واضحة ويسهل الإطلاع عليها، ويتم تطبيقها على الجميع على قدم المساواة.

ولكن هل ترتبط سيادة القانون على المستوى الدولي فعليا بسيادة القانون على المستوى الوطني؟ وهل يمكن أن تستفيد سيادة القانون على المستوى الدولي من سيادة القانون على المستوى الوطني؟ وهل يمكن أن تعزز سيادة القانون على المستوى الوطني من خلال سيادة القانون على المستوى الدولي؟

وفي الماضي، لم تكن هذه العلاقة بين المستويين الوطني والدولي أمرا مسلما به. وفي الوقت الحاضر، مع ذلك، لم يعد ينظر إلى القانون على المستويين الوطني والدولي على أنهما منفصلين، على الأقل ليس في جميع ميادين القانون. فهما مترابطان على نحو متزايد.

وأوضح مثال على ذلك هو القانون الدستوري، الذي يتداخل بشكل كبير، بالنسبة لحقوق المواطنين، مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، من الصعب هذه الأيام أن نتصور أن يتم وضع دستور جديد لبلد ما دون إحالات واضحة إلى الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ومقتطفات منها. وفي بعض الحالات، تنص الدساتير على أن القانون الدولي هو جزء من القانون الوطني.

ويمكن العثور على أمثلة أخرى للترابط المتزايد في القانون البيئي وقانون الاستثمار. وفي الواقع، فثمة أمر مهم للغاية يتعين أن يلاحظه السياسيون الذين ينتمون إلى هيئة تشريعية وطنية وهو، أنه نظرا لتزايد كم المعاهدات في مختلف الميادين، فقد أصبحت حرية عمل المشرع الوطني مُقيدة على نحو متزايد. ويتمثل عنصر من أهم العناصر في التشريع على المستوى الوطني اليوم في أن يتأكد المشرع من أن القانون الذي سيجري سنه يتسق مع المعاهدات التي تكون الدولة طرفا فيها. ويمكن الاطلاع على أمثلة وتوضيحات لهذا الأمر في منشور الاتحاد البرلماني الدولي Parliament and Democracy in the Twenty-First Century (البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين)، المشار إليه في نهاية هذا الدليل.

وهذا عنصر مهم بشكل خاص في ميدان حقوق الإنسان. ولذلك، ففي العملية الإلزامية للتحقق من أن التشريع المقترح يتماشى مع دستور البلد، يجب القيام على نحو مواز بإجراء فحص مناظر في ما يتعلق بالمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان.

ومن المهم أيضا أن تسهم البرلمانات الوطنية في رصد ومراقبة تنفيذ القواعد الدولية لحقوق الإنسان. ويتضمن منشور الاتحاد البرلماني الدولي الذي أُشير إليه للتو إشارات تستحق الاهتمام عن كيف يتم ذلك في عدة دول، منها دول في أفريقيا وأمريكا الجنوبية. وتحظى بأهمية خاصة الطريقة التي نفذ بها البرلمان البرازيلي التوصيات الصادرة عن إحدى الهيئات الإقليمية لمعاهدة حقوق الإنسان. وهناك أيضا عدد من التوصيات التي أُعدت من أجل البرلمانيين في حلقة عمل دولية عن مؤسسات حقوق الإنسان والهيئات التشريعية عقدت في أبوجا في عام 2004، وكذلك إشارة إلى ما يطلق عليه مبادئ باريس المتعلقة بوضع مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، التي اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة 134/48 المؤرخ 20 كانون الأول/ديسمبر 1993.

وهذا لا يعني، بالطبع، أن القانون الوطني يغطي كل عناصر القانون الدولي، أو العكس. فإذا تدخلت، على سبيل المثال، دولة في دولة أخرى دفاعاً عن النفس، فمن الواضح أن أهم قواعد القانون في هذا الصدد يتعين أن توجد في ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي العرفي. فهذه ليست مسألة من مسائل القانون الوطني. وعلاوة على ذلك، فإن المحكمة التي سيكون من اختصاصها من حيث المبدأ حسم القضية هي محكمة العدل الدولية، وليس محكمة محلية في بلد ما. أما كون محكمة العدل الدولية هي التي ستختص في الواقع بالنظر في قضية بعينها، وفقاً لما يبدو مما سبق، فإن هذا مسألة مختلفة تماماً.

وبالمثل، فإذا نشأ نزاع بين صاحب قطعة أرض والسلطات البلدية حول ما إذا كان يحق للأول الحصول على تصريح بناء، فإن القانون الوطني سيكون هو القانون الواجب التطبيق، وتقوم المحاكم الوطنية، وليس محكمة دولية، بنظر القضية.

وضرورة أن تكون التشريعات السارية في هذه الحالة متوافقة مع القانون الدولي هو مسألة أخرى. فعلى سبيل المثال، ووفقاً لما اتضح من الممارسة العملية، يقال إنه في حال صدور أي حكم من المحكمة الوطنية العليا أو أي سلطة مختصة ينتهك المعايير المنصوص عليها، على سبيل المثال، في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، فإن المسألة يمكن أن تعرض على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. فإذا وجدت المحكمة أن الاتفاقية قد انتهكت، فسيعني هذا في كثير من الحالات أنه يتعين على الدولة المعنية أن تعدل تشريعاتها الوطنية لتجنب تكرار المخالفة نفسها.

وعلى سبيل المثال، ففي إحدى القضايا وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان قد انتهكت لعدم كفاية إمكانية اللجوء إلى محكمة يمكنها مراجعة القرارات التي اتخذتها وكالة حكومية وأثرت على الحقوق المدنية لأحد الأفراد والتزاماته. وفي حالة أخرى وجدت المحكمة أن الاحتفاظ بعينات من الحمض النووي للأفراد الذين ألقى القبض عليهم، ولكن تمت تبرئتهم أو جرى إسقاط التهم عنهم في وقت لاحق هو انتهاك للحق في الخصوصية بموجب الاتفاقية. وفي كلتا الحالتين يجب اتخاذ إجراء تشريعي على المستوى الوطني.

وبالتالي فمن الإنصاف أن نخلص إلى أن الترابط المتزايد بين سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي يعززان ويعضدان بعضهما البعض إلى حد كبير.

2-4 أسباب توقف سيادة القانون على المستوى الوطني على القانون الدولي

غالباً ما يكون القانون الدولي ذا صلة مباشرة بسيادة القانون على المستوى الوطني. ووفقاً لما تبين مما سبق، فهذا هو الحال بكل وضوح بالنسبة للقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويحد هذا القانون من سلطات الدول إزاء مواطنيها والمقيمين، فما عن طريق كفاية حريات مثل الحق في حرية التعبير والتجمع والعبادة (انظر على سبيل المثال المواد 6-12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). وينص القانون الدولي لحقوق الإنسان أيضاً على وجود سلطة قضائية مستقلة ونزيهة على المستوى الوطني (انظر على سبيل المثال المادة 14 من نفس المرجع).

حقوق الإنسان

وقعت جميع الدول تقريبا وصدقت على معظم المعاهدات العالمية لحقوق الإنسان. وهناك لذلك، على سبيل المثال، في الوقت الحاضر (أغسطس/آب 2012) 160 دولة طرفا في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و167 دولة طرفا في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وهناك أيضا معاهدات إقليمية لحقوق الإنسان أصبحت كثير من الدول طرفا فيها. وثمة مهمة هامة ملقاة على عاتق أي سياسي وهي معرفة معاهدات حقوق الإنسان التي دخلت دولته طرفا فيها. وبالإضافة إلى ذلك، ارتقت كثير من حقوق الإنسان إلى مرتبة القانون الدولي العرفي. ومن المسلم به على نطاق واسع أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان قد اكتسب اليوم صفة القانون الدولي العرفي. وهذا يعني أن الدول ملزمة باحترام حقوق الإنسان الأساسية، حتى لو لم تكن قد وقعت وصدقت على المعاهدات العالمية أو الإقليمية ذات الصلة. وهكذا، يكون للقانون الدولي لحقوق الإنسان، أو ينبغي أن يكون له، أثر حاسم على القانون على الصعيد الوطني.

أسبقية القانون الدولي

القانون الدولي له أسبقية على القانون الوطني. وتلتزم الدول بالتصرف وفقا للقانون الدولي وتحمل المسؤولية عن أي إنتهاكات له، سواء ارتكبت من قبل الفرع التشريعي أو الفرع التنفيذي أو الفرع القضائي. وهذا يعني أنه لا يمكن للدول الاحتجاج بالقانون الوطني، أساسا ولا حتي بدستور وطني، كوسيلة للدفاع عن انتهاكات الالتزامات بموجب القانون الدولي. وبعبارة أخرى، لا يمكن إغفال القانون الدولي، ناهيك عن نقضه، من خلال القانون الوطني.

وبالتالي، فإن القانون الدولي، ولا سيما قانون حقوق الإنسان، يعزز ويعمق سيادة القانون على الصعيد الوطني. وإذا كانت هناك ثغرات في أي نظام قانوني وطني فيما يتعلق بسيادة القانون، فيمكن الاحتجاج بالقانون الدولي لمعالجة هذا الوضع.

أوجه قصور معينة

تعد الصورة في الحقيقة أكثر قتامة بكثير في عديد من الحالات. ويمكن الحد من القوة الكاملة للقانون الدولي لحقوق الإنسان على المستوى الوطني بطرق مختلفة.

وتشمل المشكلة الأولى التحفظات على المعاهدات. فعندما تكون الدول في طريقها إلى أن تصبح طرفا في إحدى المعاهدات، يمكنها أن تتقدم ببيانات تشير فيها إلى أنها ترغب في أن تستبعد أو تعدل الأثر القانوني لأحكام معينة فيما يتعلق بها.

ويدور جدل كبير حول إلى أي مدى يمكن أن تخضع معاهدات حقوق الإنسان للتحفظات، وخاصة فيما يتعلق بمعاهدات حقوق الإنسان التي لها أيضا مرتبة القانون الدولي العرفي. ويحاجج الكثيرون بأن التحفظات تتعارض مع الهدف والغرض من معاهدات حقوق الإنسان. ويبدو واضحا، من حيث المبدأ على الأقل، أنه ليس من مصلحة سيادة القانون على المستوى الوطني إعلان تحفظات على القانون الدولي لحقوق الإنسان.

التطبيق على المستوى الوطني

تتعلق المشكلة الثانية بالعلاقة بين القانون الدولي والقانون الوطني داخل الدول. وليس ثمة شك، وفقا لما لوحظ من قبل، في أن القانون الدولي له مكانة أعلى من القانون الوطني وأن الدول ملزمة بدعم واحترام القانون الدولي. ولكن السؤال هنا هو هل يستتبع هذا على سبيل المثال أن يتمكن المواطنون من تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان في محكمة وطنية في نزاع مع غيرهم من المواطنين أو مع الدولة. وهناك حوالي ثلاث طرق للرد على هذا السؤال.

النظام الأحادي والنظام الثنائي

لدى مناقشة هذه المسألة، من المهم أولاً أن نميز بين نظامين مختلفين للتعامل مع قانون المعاهدات على الصعيد الوطني: النظام الأحادي والنظام الثنائي. ومن المهم أن يعرف السياسيون في المجلس التشريعي إلى أي من هذين النظامين تنتمي دولهم.

ففي النظام الأحادي يتمثل أهم أثر، في الممارسة العملية، في أن المعاهدات التي صدقت عليها الدولة تصبح ملزمة مثلها مثل القانون الوطني وفقا لصياغتها. فعلى سبيل المثال، إذا انتهكت دولة حق المواطن في حرية التعبير على النحو المنصوص عليه في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فمن ثم يمكن للمواطن مساءلة الدولة عن انتهاك هذا الحق أمام محكمة وطنية. وهنا، يكون القانون الدولي لحقوق الإنسان نافذاً من تلقاء ذاته. فله أثر مباشر في النظام القانوني الوطني. ويُسْتَوْعَب تلقائياً في النظام القانوني الوطني. ويمكن تطبيق القانون الدولي من قبل المحاكم دون أي تشريعات تنفيذية محددة.

وفي النظام الثنائي، يجب أن تتحول الالتزامات بموجب المعاهدات الدولية إلى قانون وطني أو أن تدرج فيه لتحقيق نفس النتيجة. ويعني هذا في الأساس أن أي دولة من هذا القبيل لا يمكنها أن تصدق على معاهدة دولية بدون أن تعيد النظر في تشريعاتها الوطنية لجعلها تتماشى مع الالتزامات التي تعهدت بها في المعاهدة. وفي كلتا الحالتين، مع ذلك، تنطبق التزامات المعاهدة فيما يتعلق بالدول المتعاقدة الأخرى. وهذا يعني أن الدول الأطراف في المعاهدة مسؤولة إزاء بعضها بعضاً عن انتهاك الالتزامات التي تعهدت بها. وهكذا، فإذا انتهكت دولة ما مثلاً حق مواطن في حرية التعبير، وهو حق مكفول في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فتكون الدولة مسؤولة عن هذا الانتهاك أمام الدول الأطراف الأخرى في هذه المعاهدة. وفي ظل النظام الثنائي، إذا لم تقم الدولة الطرف في معاهدة ما بشكل صحيح بتحويل أو بإدراج الالتزامات بموجب المعاهدة، فقد يواجه أي مواطن تنتهك حقوقه صعوبات في مساءلة الدولة عن انتهاك القانون الدولي في أي محكمة وطنية. ومع ذلك، وحسب الموضوع، قد تكون هناك سبل للانتصاف مثل اللجوء إلى هيئات الرقابة الدولية، وخاصة المحاكم الدولية لحقوق الإنسان.

وهناك أيضاً موقف ثالث وسط. وبموجب هذه النظرية، يعتبر القانون الدولي جزءاً من نظام متميز، ولكنه قادر، في ظل ظروف معينة، على أن يطبق داخلياً بدون أي تشريع تنفيذي. وقد اختارت معظم الدول في الممارسة العملية اتباع هذا الموقف الأخير.

ولا يملئ القانون الدولي وجوب استخدام أي من هذه الأساليب. فكلها مرضية من حيث المبدأ. ولكن من المهم أن ندرك ما هي نقاط القوة والضعف الرئيسية.

ونقطة الضعف الرئيسية للنظام الثنائي هي أن قوة القانون الدولي في النظام القانوني الوطني تتوقف على ما تتخذه الدولة من إجراءات بالإضافة إلى التصديق على المعاهدة. ولا يقتصر الأمر على أن الدولة هي التي

تقرر ما إذا كانت ستحول القانون الدولي إلى قانون وطني أو سدرجه فيه، بل وكذلك متى ستقوم بذلك. والدولة هي التي تقرر أيضا إلى أي مدى سيتم ذلك.

وبعبارة أخرى، فمن الممكن ألا يجري على الإطلاق تحويل القانون الدولي إلى قانون وطني أو إدماجه فيه، أو لا يجري ذلك إلا على نطاق محدود، أو ببطء شديد. ونظرا لأن الدولة ترى في كثير من الأحيان أن سلطاتها تضيق بموجب القانون الدولي، ولا سيما قانون حقوق الإنسان، فليس من المستغرب أن يحتاج المدافعون عن حقوق الإنسان في كثير من الأحيان بأن النظام الأحادي أو الموقف الوسط أفضل من النظام الثنائي.

والمشكلة الرئيسية مع النظام الأحادي والموقف الوسط، مع ذلك، هي أنهما يفرضان عبئا ثقيلًا على المحاكم الوطنية. فلكي تكون قادرة على أداء دورها على نحو واف بصفاتها الناطقة باسم القانون الدولي، يجب أن يكون القضاة على دراية جيدة للغاية بالقانون الدولي ومدربين تدريبًا جيدًا جدا في تطبيق القانون الدولي. وثمة مصدر قلق إضافي هو أن القضاة في الدول المختلفة يفسرون ويطبّقون القانون الدولي بطرق مختلفة بقدر كبير.

التطبيق العام للمنطق المتبع في هذا القسم

انصب التركيز الرئيسي على ما يبدو على حقوق الإنسان، عند القيام في هذا القسم بشرح سبب توقف سيادة القانون على المستوى الوطني على القانون الدولي. ومع ذلك فينبغي أن يكون واضحا أن هناك العديد من المجالات الأخرى التي ينطبق فيها هذا المنطق. فعلى سبيل المثال، يمكننا أن نشير إلى النظام الدولي لحماية الملكية الفكرية أو المعاهدات الكثيرة المتعددة الأطراف المبرمة تحت رعاية منظمة التجارة العالمية التي لا تغطي التجارة فقط ولكن أيضا العديد من المجالات الأخرى. ويمكن الإشارة في هذا السياق إلى أن آلية تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية هي آلية دولية يمكن أن تضمن على الأقل قدرا من الإنفاذ.

3-4 أسباب توقف سيادة القانون على المستوى الدولي على القانون الوطني

يتمثل الوجه الآخر للعملة في أن سيادة القانون على المستوى الدولي تستفيد من سيادة القانون على المستوى الوطني. وفي الواقع، يبدو أن سيادة القانون على المستوى الدولي تتوقف إلى حد كبير على كيفية تنفيذ القانون على المستوى الوطني.

دور الحكومات والمشرعين

مهما قلنا عن أهمية دور الحكومات والمشرعين الوطنيين في هذا الصدد، فلن نكون مبالغين. ومن الأساسي، على وجه الخصوص، أن يتم بشكل سليم تنفيذ المعاهدات التي تبرمها الحكومات وتصدق عليها البرلمانات وفقا للقواعد الدستورية الوطنية على المستوى الوطني. ويرجى الرجوع هنا إلى القسمين 1-4 و 2-4.

مسألة هامة للغاية

ينبغي في هذا السياق الإشارة إلى مسألة هامة للغاية تتعلق بالترابط القائم بين سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي. وترد في القسم 3-2-3 إشارة إلى أنه في بعض الحالات انتهك أعضاء في مجلس الأمن، ومنهم أعضاء من الأعضاء الدائمي العضوية، ميثاق الأمم المتحدة.

وثمة مثال حزين في هذا الصدد، هو الحرب ضد العراق في عام 2003. وفي هذه الحالة، دخلت بلدان في حرب في انتهاك للقانون الدولي والقانون المحلي. واعتقد قادة تلك البلدان في ذلك الحين أن صالحهم الوطني يقتضي استخدام القوة، حتى وإن كان ذلك مناقضا للقانون. وكانوا مستعدين للتغاضي عن سيادة القانون. وهناك مثال آخر، هو الطريقة التي انتهكت بها بعض تدابير مكافحة الإرهاب المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

وتعد هذه مسألة خطيرة للغاية تقتضي مناقشة متعمقة نظرا لأهميتها للسلام والأمن الدوليين في المستقبل. ومع ذلك فمن المتعذر تناولها بالتفصيل في هذا الدليل الموجز. ولكن الأمانة البحتة تقتضي عدم إغفال الإشارة إلى هذه المشكلة.

ويجب تطبيق سيادة القانون بشكل مطلق على جميع الأشخاص وفي جميع الأوقات. ومن السهل تطبيق سيادة القانون على من نتفق معهم، لكن إذا ما اعتنق الأشخاص أفكارا مختلفة، وإذا ما اتبعوا ممارسات لا نتفق بقوة معها، فهناك احتمال خطير في أن يبدأ البعض في المحاججة بأن سيادة القانون لا تنطبق على هؤلاء الأشخاص. ويكفي القول بأن سلوك الدول الرئيسية، وخاصة الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن، سيكون عاملا مُحددا، إن لم يكن العامل المُحدّد، في صون السلام والأمن الدوليين في المستقبل. ومن المهم بشكل خاص أن تأخذ الديمقراطيات الغربية زمام المبادرة في هذا الصدد. وفي الواقع، يجب أن يكون أدائها مُنزّها عن الخطأ. ومع الأسف، فإن هذا ليس هو الحال في عالم اليوم.

دور المحاكم الوطنية

تشكل المحاكم الوطنية عنصرا هاما للغاية في تنفيذ القانون الدولي على المستوى الوطني. فالمحاكم الوطنية يمكن أن تؤدي دورا حيويا في ضمان امتثال الدول والمنظمات والأفراد لالتزاماتهم بموجب القانون الدولي. بمعنى أن مستقبل سيادة القانون على المستوى الدولي يتوقف بقدر ليس بالقليل على المحاكم الوطنية. وبديهي أن هناك حدودا للمساهمة التي يمكن للمحاكم الوطنية تقديمها. فهي ليست في وضع يمكنها من أن تطبق جميع قواعد القانون الدولي على جميع أنواع المنازعات على جميع رعايا القانون الدولي. ولكن هناك حالات يمكن للمحاكم الوطنية أن تقدم مساهمة فيها، على سبيل المثال في القضايا التي تتولى فيها المحاكم الوطنية ولاية قضائية في ما يتعلق باحتجاز أفراد من بلدان أخرى مسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان الأساسية.

وعلاوة على ذلك، فحتى في الحالات التي تتمتع فيها المحاكم الوطنية بولاية قضائية لتطبيق قواعد قانونية دولية، فلن يكون هناك غنى في الغالب عن المحاكم الدولية في حالة الطعن النهائي، ليس فحسب لأنها يمكن أن تكفل وحدة واتساق تطبيق القانون الدولي، ولكن أيضا لأنها يمكن أن تتيح فحوا إضافيا لنوعية القرارات المتخذة على المستوى الوطني.

وعلى سبيل المثال، إذا عملت المحاكم الوطنية في جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا بنشاط وعن قصد في تطبيق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في القضايا المتصلة بالموضوع، فستظل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لا غني عنها باعتبارها المُحكّم النهائي في ما يتعلق بتفسير وتطبيق هذه المعاهدة. ومع ذلك فهناك قدر كبير من الحقيقة في الفكرة القائلة أن المحاكم الوطنية لها أهمية خاصة بالنسبة لمستقبل سيادة القانون على المستوى الدولي. فهناك حالات كثيرة يمكن أن تؤدي فيها المحاكم الوطنية دورا أساسيا في ضمان امتثال الدول والمنظمات والأفراد لالتزاماتها بموجب القانون الدولي. وفي الواقع فإن هناك أسبابا عديدة تجعلها تبدو في وضع مناسب، على وجه الخصوص، يمكنها من القيام بهذا الدور.

الدور الذي يمكن للمحاكم الوطنية القيام به

أولا، يمكن للمحاكم الوطنية أن تسد الثغرات القائمة في سلطة المحاكم الدولية وغيرها من الآليات الدولية لتسوية المنازعات.

وثانيا، يمكن للمحاكم الوطنية أن توفر بديلا سريعا ورخيصا نسبيا للآليات الدولية لتسوية المنازعات. فبما أن سيادة القانون تقتضي أن يكون في الإمكان اللجوء إلى إجراءات المحاكم، وألا تتأخر العدالة بشكل مفرط، فإن هذا يشكل ميزة هامة.

وثالثا، غالبا ما تحجم الدول عن تمكين المحاكم الدولية المختلفة عن طريق إخضاع سلطاتها القضائية لها. ويفرض القانون الدولي حدودا على سلطات الدولة، ولا ترغب الدول بصفة عامة في أن تأذن لمحاكم فوق وطنية بأن تحدد النطاق الدقيق لهذه الحدود. وغالبا ما تحظى المحاكم الوطنية بقدر أكبر من القبول. وحيث أن زيادة القبول قد تؤدي إلى زيادة الامتثال للأحكام، فإن هذا الأمر يعد مهما بالنسبة لسيادة القانون.

ورابعا، تتمتع المحاكم الوطنية في المعتاد بوضع أفضل يمكنها من تكييف القانون الدولي بما يلائم الظروف المحلية أكثر من المحاكم أو المؤسسات النائية. فمعرفة القيم والمعايير القانونية المحلية أكبر، ولديها قدر أكبر من الخبرة في التعامل معها. وحيث أن الكثير من المعايير الدولية، وخاصة في مجال حقوق الإنسان، تتيح قدرا من المراعاة للمعايير والقيم القانونية الوطنية، يُطلق عليه هامش التقدير، فإن إصدار الأحكام على المستوى الوطني يحظى بقدر أكبر من القبول من جانب الدولة والمواطنين مما يجعلها أيسر في الالتزام بها.

وخامسا، تعد المحاكم الوطنية ضرورية لحماية المحاكم الدولية من تحمل أعباء مفرطة. وفي الحقيقة فإن هذا أحد أسباب الحكم الذي تتضمنه الاتفاقيات الإقليمية لحقوق الإنسان والذي يقضي بضرورة استفاد سبل الانتصاف الوطنية قبل أن يكون في إمكان الأجهزة المنشأة بموجب الاتفاقيات ممارسة اختصاصها في إعادة النظر في القضية.

مبدأ التكامل

ويمثل هذا الدور أيضا أحد الأسباب الكامنة وراء مبدأ التكامل الذي أرساه نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. ويعني هذا المبدأ أن الدول ذاتها تمارس اختصاصا على الجرائم الدولية طالما تمت تلبية شروط الاختصاص القضائي.

ولو اعتمدت سيادة القانون كليا على المحاكم والهيئات القضائية الدولية لتعذر على هذه المؤسسات معالجة حجم القضايا المعروضة عليها مما يسفر عن تأخير مفرط في إقامة العدالة وبالتالي تُصبح العدالة غير ناجزة.

وغني عن القول، مع ذلك، أنه لكي تتمكن المحاكم الوطنية من أداء الدور المشار إليه للتو، فيجب أن تكون من أعلي نوعية. ويجب أن تفي باشتراطات سيادة القانون على المستوى الوطني التي نوقشت من قبل، وأبرزها الاستقلال والنزاهة. فلو أن المواطنين اعتبروا المحاكم الوطنية محاكم فاسدة، فلن تسهم هذه المحاكم بشكل إيجابي في مستقبل سيادة القانون على المستوى الدولي.

وبعبارة أخرى، فإن العمل من أجل تحسين نوعية المحاكم الوطنية ليس فحسب في صالح سيادة القانون على المستوى الوطني، ولكن أيضا لصالح سيادة القانون على المستوى الدولي.

5- مراجع يمكن الإطلاع عليها ضمن قراءات أخرى

ترد أدناه إشارات إلى مراجع للإطلاع عليها ضمن قراءات إضافية في الروابط التالية الموجودة على الموقعين الشبكيين لمعهد راؤول ولينبيرج لحقوق الإنسان ومعهد لاهاي لتدويل القانون: معهد راؤول ويلنبرغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني

<http://www.rwi.lu.se/>

معهد لاهاي لتدويل القانون

<http://www.hiil.org/>

الموقع الشبكي للاتحاد البرلماني الدولي و متاح على:

<http://www.ipu.org/english/home.htm>

الموقع الشبكي لمشروع العدالة العالمي، متاح على:

<http://worldjusticeproject.org/>

وترد إشارات خاصة إلى المنشورات التالية:

الإعلان الختامي الصادر عن الدورة العامة السنوية السادسة والعشرين لمجلس العمل التفاعلي المشترك لرؤساء الدول والحكومات السابقين

<http://www.interactioncouncil.org/final-communicu-29>

حقوق الإنسان: دليل للبرلمانيين. شارك في نشره الاتحاد البرلماني الدولي ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، 2005

http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_en.pdf

البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسات الجيدة. نشره الاتحاد البرلماني الدولي، 2006

http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

الرقابة البرلمانية لقطاع الأمن: شارك في نشره الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2003

<http://www.ipu.org/PDF/publications/decaf-e.pdf>

حقوق الإنسان والبرلمانيون: دليل للأعضاء والموظفين. اتحاد وستمنستر، ورابطة المحامين الدولية، وشبكة المملكة المتحدة للمعونة، 2011

http://www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/About_the_HRI/HRI_Activities/Parliamentary_Strengthening.aspx

المبادئ المتصلة بوضع المؤسسات الوطنية (مبادئ باريس)

<http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

دليل مؤشرات سيادة القانون الذي أُعد تحت رعاية مشروع العدالة العالمي

<http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>