



مدى خضوع المعاهدات الدولية للرقابة الدستورية

د. فتح الله محمد حسين أحمد السريري*
أستاذ مشارك، كلية القانون، جامعة الزيتونة، ليبيا

The Extent to Which International Treaties Are Subject to Constitutional Oversight

Fathalla Mohamed Ahsen Ahmed *

Associate Professor, Faculty of Law, Azzaytuna University, Libya

*Corresponding author

fh71274@gmail.com

*المؤلف المراسل

تاريخ النشر: 2024-10-24

تاريخ القبول: 2024-10-18

تاريخ الاستلام: 2024-08-31

المخلص

الهدف من هذه الدراسة هو بيان مدى خضوع المعاهدات الدولية للرقابة الدستورية، حيث تعد المعاهدات الدولية من أهم مصادر القانون الدولي، لأنها من تزوده بمعظم قواعده وتواكب تطورات المجتمع الدولي المتسارعة على مختلف الأصعدة والمجالات الحياتية، وبالتالي تبرز أهمية المعاهدات الدولية كأداة توافقية تبادلية بين أشخاص المجتمع الدولي تبرمها الدول والمنظمات الدولية وفق قواعد القانون الدولي مع ضرورة توافق نصوصها مع قواعد الدستور الوطني شكلاً ومضموناً وإلا وصمت بعد الدستورية متى تحقق القضاء الدستوري من مخالفتها لأحكام الدستور النافذ في إحدى الدول أطراف المعاهدة.

الكلمات المفتاحية: المعاهدات الدولية، الرقابة الدستورية، القواعد الدستورية الإجرائية، القواعد الدستورية الموضوعية، أثر الحكم الدستوري، حجية الحكم الدستوري.

Abstract

This study aims to show the extent to which international treaties are subject to constitutional oversight, as international treaties are one of the most important sources of international law because they provide it with most of its rules and keep pace with the rapid developments of the international community at various levels and areas of life. Thus, the importance of international treaties emerges as a mutually consensual tool between the individuals of the international community concluded by states and international organizations by the rules of international law, with the necessity of their texts being consistent with the rules of the national constitution in form and content, otherwise, they will be deemed unconstitutional when the constitutional judiciary verifies their violation of the provisions of the constitution in force in one of the state's parties to the treaty.

Keywords: International treaties, constitutional oversight, procedural constitutional rules, substantive constitutional rules, the effect of the constitutional judgment, authority of constitutional judgment.

المقدمة

إن التزايد الملحوظ في عدد المعاهدات الدولية التي تنظم المصالح المشتركة لأعضاء الجماعة الدولية أو لعدد من الدول الواقعة في إقليم معين لهو أمر طبيعي يعكس حاجة المجتمع الدولي للمعاهدات الدولية والدور الذي تلعبه كأداة تعاون منذ القدم، وتبرز أهمية المعاهدات الدولية في كونها وسيلة رضائية توافقية بين أشخاص القانون الدولي من حيث مضمونها ومدة سريانها وأثارها القانونية.

بيد أن الدول عند إبرام المعاهدات الدولية وفق أصول القواعد الدولية يجب أن تكون نصوصها متوافقة مع أحكام الدستور الوطني ولا تخالف أحكامه باعتباره أسمى القواعد القانونية الوطنية شكلاً وموضوعاً وإلا وصمت المعاهدة بعدم الدستورية.

أهمية البحث

إن أهمية المعاهدات الدولية فرضت وجود تقنين للقواعد المنظمة والحاكمة لهذا النوع من التصرفات الدولية، مقابل إلزام الدساتير الوطنية للسلطات العامة في الدولة ضرورة توافق ما تبرمه من معاهدات دولية مع أحكام الدستور النافذ، مما يبرر إعمال الرقابة الدستورية على نصها وفحواها والبحث في مدى خضوعها للشرعية الدستورية.

إشكالية البحث

إن البحث في مدى خضوع المعاهدات الدولية للرقابة الدستورية يثير التساؤلات التالية: ماهية المعاهدات الدولية محل إعمال الرقابة الدستورية؟ وما منزلة تلك المعاهدات في الأنظمة القانونية الداخلية؟ وما نوع الرقابة الدستورية سياسية أم قضائية؟ وما أوجه مخالفة المعاهدات الدولية للقواعد الدستورية الوطنية الإجرائية والموضوعية؟ ومن يملك حق تحريك الدعوى الدستورية؟ ومتى يتصل القضاء الدستوري بهاته الدعوى؟ وما أثر الحكم الصادر في الدعوى الدستورية على المعاهدات الدولية؟

إن مناقشة ودراسة تلك التساؤلات عالية تفرض اتباع منهج وصفي تحليلي مقارنة وفق خطة تتكون من الفرعين التاليين:

الفرع الأول: ماهية المعاهدات الدولية موضوع الرقابة الدستورية
الفرع الثاني: طبيعة إعمال الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية

الفرع الأول: ماهية المعاهدات الدولية موضوع الرقابة الدستورية

لقد كانت معاهدة فيينا لقانون المعاهدات عام 1969م¹ مفصل تحول مهم فيما يخص تقنين القواعد التي تحكم إبرام المعاهدات وما يترتب عليها من آثار قانونية.

وتعد المعاهدات الدولية من أهم مصادر القانون الدولي لأنها من تزود القانون الدولي العام بمعظم قواعده وتواكب تطورات المجتمع الدولي بشكل سريع على مختلف الأصعدة ومجالات التعاون الدولي كافة.

فماذا يقصد بتلك المعاهدات؟ وما خصائصها؟ وما منزلتها في النظام القانوني الداخلي؟

أولاً: التعريف بالمعاهدة الدولية

إن تعريف القانون الدولي والمعاهدات الدولية والمؤسسات القانونية هو من صميم عمل الفقه لذا فكل كاتب حر في التعريفات التي يعتقد ويرى أنها الأكثر تعبيراً عن الحقيقة وأشمل إحاطة بالعناصر التي يراها من أركان المؤسسة المعرفة لذا من البدهة أن يختلف الفقه القانوني في تلك التعريفات، وهو

¹ انضمت ليبيا إلى معاهدة فيينا بقانون المعاهدات في 22 / ديسمبر / 2008م وشاركت في المؤتمر الدبلوماسي الذي نتج عنه إقرار نص الاتفاقية التي لم توقع عليها آنذاك، ودخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ 1980/1/27م وقعت في 1969/5/23م. وإن كانت هذه الاتفاقية غير ملزمة إلا للدول الأطراف فيها إلا أن القواعد المدونة فيها قواعد عرفية وبالتالي فهي ملزمة للجميع.

اختلاف لا يعكس بالضرورة التمايز الثقافي والأيدولوجي فحسب، بل يعكس أيضاً القناعات الشخصية والخبرات العملية لأصحابها من أهل الفقه والتدريس والتحكيم والقضاء والاستشارة القانونية وغيرهم من المهتمين بعلم القانون².

وقد أجمع الفقه الدولي على أن أقرب النصوص تعبيراً عن مصادر القانون الدولي هو نص المادة (38) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية³، حيث يجري نصها كالتالي:

1- وظيفة المحكمة أن تفصل في المنازعات التي ترفع إليها وفقاً لأحكام القانون الدولي وهي تطبق في هذا الشأن.

أ – الاتفاقيات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة.

ب - ج -

فهذا النص رغم تأكيده على أهمية المعاهدة الدولية لكنه لم يعرفها ولم يمنحها سموً على العرف الدولي والمبادئ العامة للقانون وقد اتفقت آراء الفقهاء وأحكام المحاكم الدولية على عدم وجود تدرج بين المصادر الأصلية للقانون الدولي وأنها متساوية في القوة وترتيبها في النص أعلاه هو ترتيب صياغة لا ارتباط له بحجية المصادر فلا تغلب بذلك أي مصدر على الآخر حال تعارضها⁴.

إن أهمية المعاهدات الدولية فرضت وجود تقنين للقواعد الحاكمة لهذا النوع من التصرفات الدولية فكانت معاهدة فيينا 1969م وعرفت مادتها الثانية الفقرة الأولى المعاهدة بأنها (اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة، ويخضع للقانون الدولي سواء في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي يطلق عليها)

ولعل أول ما يلاحظ على هذا التعريف قصره وصف المعاهدة على ما يبرم بين الدول وحدها دون المنظمات الدولية وهذا ينسجم مع ما جاء في اتفاقية فيينا في مادة (1 نطاق الاتفاقية). وإن خضعت لها أحكام اتفاقية فيينا 1986م التي تحكم المعاهدات المبرمة بين المنظمات الدولية والدول أو بين المنظمات الدولية ذاتها وقصدت وصف المعاهدة على الاتفاق المكتوب وإن لم تجعل الكتابة ركناً من أركانها إذ أقرت المادة الثالثة بالقيمة القانونية للاتفاقات غير المكتوبة⁵.

ويبدو أن السبب الرئيس يكمن في صعوبة تصور تدوين قواعد تفصيلية تنظم أحكام وشروط ومراحل المعاهدات الشفهية.

وقد وردت عدة تعريفات للمعاهدات الدولية نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

² د. علي ضوي قانون الدولي العام، الجزء الأول (المصادر والأشخاص) مكتبة الوحدة الطبعة الثامنة 2024 ص11.

³ النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية هو معاهدة دولية ملحة بميثاق الأمم المتحدة، وكل دولة تكسب عضوية الأمم المتحدة تكون تلقائياً طرفاً في هذا النظام. وقد تكون الدولة طرفاً في الأخير وليست عضواً بهيئة الأمم المتحدة مثل حالة سويسرا في فترة سابقة.

⁴ هذا بخلاف القانون الليبي الذي لا يجيز استعمال أي مصدر إلا إذا لم توجد قاعدة تقبل التطبيق في المصدر الأسبق منه، المادة (1) من القانون المدني الليبي التي تحدد مصادر القانون – 1- تسري النصوص التشريعية على جميع المسائل التي تتناولها هذه النصوص في لفظها أو فحواها. 2- فإذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية، فإذا لم توجد فبمقتضى العرف فإذا لم يوجد فبمقتضى القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

⁵ نص المادة (1) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969م، تطبق هذه الاتفاقية على المعاهدات بين الدول.

مادة (3) الاتفاقيات الدولية الغير الداخلة في نطاق هذه الاتفاقية.

إن عدم سرية هذه الاتفاقية على الاتفاقيات الدولية التي تعقد بين الدول والأشخاص الأخرى للقانون الدولي أو بين الأشخاص الأخرى مع بعضها البعض أو على الاتفاقات الدولية التي لا تتخذ شكلاً مكتوباً لا يخل بـ:

(أ) القوة القانونية لتلك الاتفاقات.

(ب)

(ج)

(كل اتفاق يبرم بين اثنين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي بهدف إحداث آثار قانونية ويخضع للقانون الدولي)⁶.

(الاتفاقية أو المعاهدة هي التعبير عن تلاقي إرادات أشخاص القانون الدولي العام من أجل إحداث آثار قانونية سيكون على شكل معاهدة بالمعنى الضيق أو اتفاقية مبسطة وقد يكون هذا الاتفاق مكتوباً أو شفهيًا⁷).

وتعرف المعاهدة (بأنها الاتفاق الذي يتم بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي وفق وثيقة موقعة ومصدقة يقصد بها تحقيق غاية قانونية معينة)⁸.

وأيضاً تعرف المعاهدة بأنها (كل اتفاق يبرم بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي من شأنه أن ينتج أثراً حقوقياً بين المتعاقدين ويحكمه النظام القانوني الدولي)⁹.

ويساهم الباحث في تعريف المعاهدة الدولية بأنها (كل اتفاق موثق يخضع لقواعد القانون الدولي يعبر عن تلاقي إرادات أشخاصه (دولاً، أو منظمات دولية) بغية إحداث آثار قانونية).

ولعل إشارتنا إلى أنها اتفاق موثق أي مكتوب يستند إلى أن الواقع يقرر عدم شيوع الاتفاقيات الشفهية في الوقت الحالي إلى درجة الاختفاء، إذ صار التدوين سمة العصر والأكثر ضماناً للحقوق وتبيناً للالتزامات والأيسر في الفصل عند المنازعات أمام القضاء الدولي، ناهيك عن تعارض الاتفاق الشفهي مع نص المادة (102) من ميثاق الأمم المتحدة التي تقضي بضرورة تسجيل أي اتفاق في الأمانة العامة للمنظمة لكي يعتمد أمام فروع هيئة الأمم المتحدة¹⁰.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الفقه يرى بأن هناك تفرقة تترتب على اختلاف التسمية بين المعاهدة والاتفاقية ويستشهد بذلك بالدستور الأمريكي الذي يفرق بين المعاهدة الدولية والاتفاق التنفيذي حيث المعاهدة تتطلب تصديق الكونجرس ويكتفي بتصديق الرئيس وحده على الاتفاق التنفيذي ليدخل حيز النفاذ¹¹.

ثانياً: خصائص المعاهدات الدولية

من خلال التعريف الوارد في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وما أورده الفقه القانوني تتضح خصائص المعاهدات في التالي:

1- المعاهدات الدولية اتفاق أطرافه أشخاص القانون الدولي.

إن المبدأ المستقر في مجال العلاقات الدولية هو أن الدول ذات السيادة هي الشخص القانوني الرئيس في المجتمع الدولي الذي له مكنة القيام بالتصرفات القانونية كافة في المجال الدولي بحكم الشخصية القانونية الدولية المطلقة التي تتمتع بها. ومنها إبرام المعاهدات الدولية فيما لا يخالف القواعد القانونية الدولية الأمرة،

⁶ د. علي ضوي. مرجع سبق ذكره ص 81.

⁷ د. صالح السنوسي، الوجيز في القانون الدولي العام، دار الفضيل للطباعة والنشر والتوزيع، بنغازي الطبعة الثانية، 2013م ص 38.

⁸ د. صلاح الدين احمد الاحمدي، دراسات في القانون الدولي العام، منشورات ELGA الطبعة الأولى 2002م ص 95.

⁹ د. محمد مصطفى المغربي - مبادئ أساسية في القانون الدولي العام، الخضراء للطباعة والنشر. طرابلس، د. ت، ص 108.

¹⁰ المادة (102) من ميثاق الأمم المتحدة (1) كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره في أسرع وقت.

(2) ليس لأي طرف في معاهدة أو اتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أي فرع من فروع الأمم المتحدة.

¹¹ د. محمد سعيد الدقاق، القانون الدولي العام، المصادر والأشخاص الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص 53.

أما فيما يتعلق بالدول ناقصة السيادة ومدى أحقيتها وقدرتها في إبرام المعاهدات الدولية فإن ذلك تحكمه العلاقة القانونية بين الدولة التابعة والدولة المتبوعة وما إذا كان يُسمح لها بذلك من عدمه في إطار تلكم العلاقة وفي كل الأحوال إذا أُنزل لها سيكون مجال إبرام المعاهدات الدولية من طرفها في نطاق ضيق ومحدد للغاية.

أما فيما يخص الدول الاتحادية التي تتكون من عدد من الولايات التي تدخل في اتحاد فيدراليا فأهلية إبرام المعاهدات الدولية يعهد به إلى الحكومة المركزية التي تمثل الدولة في علاقاتها الخارجية، وعليه فلا تملك الولايات كأصل عام تلكم الأهلية إلا إذا منح الدستور الاتحادي لكل الولايات أو بعضها هذا الحق فتستطيع بذلك إبرام معاهدة دولية باسم الولاية أو الدولة الاتحادية التي تمثل جزءاً من مكوناتها¹².

هذا وقد ورد بشكل صريح في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدة عام 1986م في المادة السادسة أهلية المنظمات الدولية في إبرام المعاهدات الدولية فنصت على " أهلية المنظمات الدولية في إبرام المعاهدات تخضع لقواعد هذه المنظمة " وهذه القواعد تتمثل بصفة خاصة في الموثائق الدولية المنشئة للمنظمة وما يصدر عن الأخيرة من قرارات وفق دساتيرها والأعراف التي تتبعها في أداء مهامها التي أنشئت من أجلها.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أنه حال خلو دستور المنظمة الدولية من نص يمنحها أهلية إبرام المعاهدات الدولية فإن الفقه الدولي ابتدع نظرية الاختصاصات الضمنية¹³ التي تستند إلى أحقية المنظمة في تحقيق أهدافها التي أنشئت من أجلها ولو لم ينص على ذلك في ميثاقها فيحق بذلك لأي منظمة دولية إبرام المعاهدات الدولية كوسيلة تمكنها من مباشرة اختصاصاتها وضرورة ضمنية تستخلص من طبيعة أهدافها ويأتي في أولوية هذه الاتفاقيات اتفاقية المقر بين المنظمة ودولة المقر التي تتواجد بها أجهزة المنظمة ويعمل بها موظفيها واتفاق الحصانات والامتيازات

ومن أمثلة ذلك: الاتفاق الذي أبرمته عصبة الأمم مع سويسرا 18 / 12 / 1920 م واتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية 1945م.

وفي كل الأحوال تظل أهلية المنظمة والشخصية القانونية الدولية التي منحت لها شخصية مقيدة بطبيعة المنظمة واختصاصاتها وأهدافها فلا يتصور إبرام المنظمة اتفاقية حدود مع دولة أو منظمة أخرى لأنها بكل بساطة لا تملك إقليماً بل تعمل على إقليم دولة المقر وفق اتفاقية دولية بالخصوص، بعكس شخصية الدولة المطلقة التي لها مكنة إبرام المعاهدات الدولية بكل تصنيفاتها وفي مجالات العمل الدولي كافة.

وقد يقود التساؤل عند الحديث عن أشخاص القانون الدولي حول الوضع القانوني لدولة الفاتيكان ومدى أهليتها في إبرام المعاهدات الدولية¹⁴.

إن ما استقر عليه الفقه الدولي سيما الفقه الغربي والممارسة الدولية أن ما تبرمه الفاتيكان من معاهدات تعد معاهدة دولية لما تتمتع به من شخصية قانونية دولية التي يمنحها هذا الحق وتعتبر أهم آثارها رغم الخلاف القائم حول الطبيعة الدينية لهاته المعاهدات التي يبرمها البابا بصفته المزدوجة

12 د. أصلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 159.

13 تبنى القضاء الدولي هذه النظرية في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في قضية تعويض الأضرار التي أصابت الأمم المتحدة في 11 / 4 / 1949 م بمناسبة اغتيال الكيان الصهيوني لوسيط الأمم المتحدة في فلسطين (فولك بيرنادوت) بتاريخ 17/9/1948 م. د. فتح الله محمد حسين السريري، المركز القانوني للموظف الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013م ص 28.

14 الفاتيكان مساحة من الأرض داخل إيطاليا ومدينة روما تحديداً تبلغ مساحتها (44) هكتار يسكنه ما يقرب (950) شخص ينتقلون يومياً بين مدينة الفاتيكان وروما ومعظمهم من الإيطاليين الذين اكتسبوا جنسية الفاتيكان بسبب الوظيفة ربما يعودون إلى جنسيتهم الأصلية وهي الإيطالية بعد ترك الوظيفة، ويقوم القضاء الجنائي الإيطالي بمحاكمة الجناة الذين ارتكبوا الجريمة في مدينة الفاتيكان ولا تشترك الفاتيكان في المؤتمرات الدولية السياسية ولا تدخل في تحالف بمعاهدة مع دولة أخرى، لمزيد من التفاصيل انظر: د. صلاح الدين أحمد حمدي، المرجع سبق ذكره ص 169، وما بعدها.

كرئيس لدولة الفاتيكان وللكنيسة الكاثوليكية فيكون بالتالي موضوعها تنظيم الأمور المتعلقة بالديانة المسيحية الكاثوليكية مع الدول المسيحية الكاثوليكية الأخرى وهو ما يفرض على الفقه الغربي باعتباره اتفاقيات دولية مقابل رفض الفقه العربي لذلك¹⁵.

عوداً على بدء وبناء على ما ذكر فالمعاهدة الدولية اتفاق مبرم بين أشخاص القانون الدولي مما يعني أنه ليس بإمكان أي كيان قانوني أو هيئة قانونية مهما كانت الصفة الدولية التي تتمتع بها إبرام المعاهدات الدولية ما عدا الدول ذات السيادة والمنظمات الدولية في مجال عملها ونطاق اختصاصاتها ودولة الفاتيكان (اتفاقات ذات صبغة خاصة) وبالتالي لا تعد الاتفاقات التي تبرم بين دولة وبين إحدى الشركات الأجنبية اتفاقية دولية مهما بلغت أهمية ذلك الاتفاق (اتفاقيات الامتيازات النفطية مثلاً)¹⁶ و لا تعقده الدول مع المنظمات الدولية غير الحكومية التي توصف بجمعيات وطنية ذات نشاط مدول (منظمة الصليب الأحمر) ولا ما يبرم بين كيانات ليست دولاً مستقلة كالولايات في الدول الاتحادية كما أن ما تبرمه بعض المنظمات الدولية من اتفاقيات لا يعد من قبيل المعاهدات الدولية (عقود التوريد، عقود القرض، ...) لأنها اتفاق خاصة لتسيير أعمال المنظمة ولا يعد حسب موضوعها اتفاقيات دولية .

2- وضع الاتفاق الدولي في صيغة مكتوبة

صار تدوين القوانين سمة العصر لبيان حقوق أطراف المعاهدة الدولية والتزاماتها المترتبة على الاتفاق بينها وسهولة الإثبات عند حصول المنازعات لذا اشترطت معاهدة فيينا 1969م – 1986 م وضع الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة.

لكن ذلك لا يعني إهدار القيمة القانونية للاتفاقات الشفهية بل أكد نص المادة (3) منها على القوة القانونية لها¹⁷ هذا وقد استقر القضاء الدولي في أحكامه على قوتها الملزمة بذات درجة إلزام الاتفاقيات المكتوبة، وأقر أن الكتابة ليست شرطاً لصحة المعاهدة وإنما هي شرط لسريان أحكام معاهدة فيينا على المعاهدة المعنية.

وبالرغم من اشتراط المعاهدتين إفراغ الاتفاق الدولي في قالب مكتوب لكن بالمقابل لم تشترط أن يكون في وثيقة واحدة بل يمكن تعدد الوثائق ما دام المحتوى واحد وقد يصرح في المعاهدة ذاتها على أن تتكون من عدة وثائق¹⁸.

ووجب التنبيه أن الاتفاقات الشفهية تلزم أطرافها بالآثار المترتبة عليها ما لم ينكره أحد الأطراف، وفي هذه الحالة وجب الإثبات على الطرف المتمسك بها بالطرق كافة ويخضع ذلك كله لتقييم القضاء الدولي عند نظر النزاع والفصل فيه.

3 – خضوع المعاهدة لقواعد القانون الدولي لإحداث آثار قانونية

الاتفاق الدولي المبرم بين أشخاص القانون الدولي لا بد أن يخضع لأحكام وقواعد القانون الدولي حتى يمكن القول إننا أمام معاهدة دولية، ومن ثم فأي اتفاق يبرم بين دولتين ويقرر طرفاه إخضاعه للقانون الداخلي لهما فهذا التصرف لن نكون أمام معاهدة دولية بل أمام عقد (مثل اتفاق دولتين على توريد

¹⁵ د. أحمد اسكندري محمد ناصر، الوضع القانوني لدولة الفاتيكان، محاضرات في القانون الدولي، دار الفجر للنشر، 1992، ص 99 وما بعدها.

¹⁶ أكدت محكمة العدل الدولية ذلك في قضية شركة البترول الأنجلو – إيرانية والحكومة الإيرانية، حيث ادعت الحكومة الإنجليزية أنها هذا عقد امتياز ذو طبيعة مزدوجة أي عقد امتياز ومعاهدة دولية بين الحكومة الإيرانية والحكومة البريطانية فرفضت المحكمة ذلك واعتبرته عقد امتياز بين الحكومة الإيرانية وكيان أجنبي ولا تعد الحكومة البريطانية طرفاً في هذا العقد، انظر د. محمد سعيد الدقاق، دروس في القانون الدولي، دار المطبوعات الجامعية، 1987م، ص 19 وما تلاها.

¹⁷ انظر ص (4) من هذا البحث.
¹⁸ اتفاق الجزائر الموقع في 19/1/1981م الذي أنهى أزمة الرهائن بين الولايات المتحدة الأمريكية وإيران، إذ يتكون من إعلانين للحكومة الجزائرية ووثيقة ثلاثة تحدد التزامات إيران والولايات المتحدة الأمريكية وقد وقعت الدول الثلاث على كل الوثائق. د. علي ضوي، مرجع سبق ذكره ص 83.

إحداهما بعض السلع الزراعية أو الصناعية) فهذا العقد لا يعد حسب موضوعه معاهدة دولية ولا يخضع لقواعد القانون الدولي.

وفي المقابل تخضع المعاهدات الدولية لقواعد القانون الدولي حسب طبيعتها وموضوعها مثلها تنازل فرنسا عن جزء بسيط من إقليمها لصالح دولة سويسرا حتى تتمكن من توسعة مطار جنيف الحدودي، فهذا التنازل يعد معاهدة دولية خاضعة لقواعد القانون الدولي بحكم موضوعه المتمثل في نقل سيادة عن إقليم دولة إلى سيادة دولة أخرى ولو كانت تلك المساحة صغيرة.

ولكن وجب التنويه في هذا الصدد أنه لا يوجد ما يمنع إخضاع بعض أحكام المعاهدة الدولية للقانون الداخلي لإحدى الدول سيما في بعض القواعد التنفيذية اللاحقة لإبرامها (التصديق والنشر في الجريدة الرسمية) ... كي تصبح الاتفاقية الدولية ملزمة لأطرافها وترتب آثاراً قانونية تتمثل في إنشاء قواعد قانونية دولية أو التزامات قانونية دولية متبادلة وفقاً لأحكام القانون الدولي، فكل معاهدة دولية بطبيعتها وتحقيقاً لغرض إبرامها تنشئ على عاتق أطرافها التزامات قانونية ذات قوة إلزامية.

4- تعدد مسميات الاتفاق الدولي للمعاهدة

إن الاتفاق الدولي الذي يبرم بين أشخاص القانون في ضوء كل ما ذكر من خصائص أعلاه لا أهمية للاسم الذي يطلق عليه، ولا ينال من كونه ضمن المعاهدات الدولية ويخضع لقواعد القانون الدولي فقد يسمى ذلك الاتفاق الدولي (معاهدة، اتفاقية، ميثاق، بروتوكول تبادل مذكرات، تبادل خطابات، مذكرة تفاهم، تصريح، اتفاق مؤقت، نظام أساسي، دستور، تسوية مؤقتة، عهد...).

ومن أمثلة تلك المسميات: " اتفاقية فيينا، عهد عصابة الأمم، ميثاق الأمم المتحدة، النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، نظام روما الأساسي لمحكمة الجنايات الدولية، البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية..).

هذا وقد تضي الممارسة الدولية على بعض المعاهدات دلالة خاصة في الاستخدام فيطلق عليها اسم يفهم من خلاله مفهوم مضمون الاتفاق الدولي مع احتفاظها بقوتها الإلزامية وقيمتها القانونية وقد يستفاد من واقع الحال أن الأمر يتعلق بمعاهدة دولية دون الاعتداد بالمسمى المتداول آنذاك.

ثالثاً: منزلة المعاهدة الدولية في النظم القانونية الداخلية

بعد صيرورة المعاهدة الدولية نافذة في مواجهة أطرافها وجب على الدول تبيان منزلتها بين التشريعات الداخلية بما فيها الدستور وتبيان مواقف الدول حول ذلك وفق فلسفة نظم الحكم السائدة والمصالح العليا لكل دولة فبرزت اتجاهات عدة يمكن تناولها على النحو التالي:

1- علو المعاهدة الدولية على الدستور الوطني

جعلت بعض الدول المعاهدة الدولية أسمى منزلة من كل التشريعات الداخلية بما في ذلك التشريع الأساسي (الدستور)، فقد نصت المادة 94 من دستور مملكة هولندا المعدل عام 1983 على أنه (لا تطبق أحكام القانون السارية في المملكة إذا كان تطبيقها لا يتوافق مع أحكام المعاهدات أو قرارات منظمات القانون الدولي)¹⁹.

وبالتالي فإن المعاهدات الدولية المصادق عليها لو تعارضت نصوصها مع أحكام الدستور الهولندي النافذ عد ذلك تعديلاً لأحكام الأخير²⁰.

وطالما استوفت المعاهدة الدولية شروط إجراءات نفاذها المقررة في الدستور الوطني فلا يجوز عندئذ مراقبة مدى دستوريته.

¹⁹ د. علي ضوي، مرجع سبق ذكره، ص 62.

²⁰ د. عبد المنعم محمد داود، التطبيق المباشر لقانون الجماعات الأوروبية، رسالة الدكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1987، ص 260.

وعلى سند من القول يرى أنصار هذا الاتجاه أن الدساتير الوطنية لا تعدو كونها واقعة مادية بالنسبة للقانون الدولي ولا يتصورون ارتباط الأخير بسلوك مادي تعبر فيه الدولة عن إرادتها، ويرتبون عليه نتيجة مفادها أن القضاء الدولي لا يلغي القاعدة الدستورية المخالفة للقانون الدولي باعتبارها واقعة مادية بل يبين وجه المخالفة التي ترتب المسؤولية الدولية على الدول بسبب مخالفتها للقانون الدولي بقاعدة داخلية²¹.

ويبدو من خلال أحكام المحاكم ومواقف الدول أن هناك اتجاهاً عاماً نحو إعلاء أو ترجيح كفة قواعد القانون الدولي سيما المعاهدات الدولية على التشريعات الداخلية كافة بما فيها نصوص الدستور الوطني.

ولعل ما يؤكد هذا التوجه أن أحكام المحاكم الدولية تجمع على الأخذ بمبدأ عدم جواز تخلص الدولة من التزاماتها الدولية بحجة أنها تمت بالمخالفة لقانونها الداخلي وكذلك مكنة القاضي الدولي النظر في مسؤولية الدولة في حال إنكار قضائها للعدالة وحالة نظره في شرعية القانون الداخلي لمعرفة مدى تطابقه أو تعارضه مع قواعد القانون الدولي فإن ذلك يعني إخضاع القانون الداخلي للقانون الدولي باعتباره أعلى منه مرتبة²².

وتجدر الإشارة في هذا المقام أن المادة (100) من الدستور الألماني الاتحادي تسمح للقضاء باستبعاد القانون الداخلي إذا تعارض مع القانون الدولي تحت رقابة المحكمة الاتحادية وتشير المادة (25) من دستور 1949 أن القواعد العامة للقانون الدولي جزء لا يتجزأ من القانون الاتحادي وهي تسمو على التشريعات الاتحادية، وتنشئ حقوقاً والتزامات لسكان الإقليم الاتحادي²³.

2- منزلة المعاهدة الدولية في مرتبة أعلى من القانون وأدنى من الدستور

تبنت هذا النهج العديد من النظم القانونية الداخلية فجعلت مكانة المعاهدة الدولية أسمى من القوانين العادية وأدنى من الدستور فكانت تلزم المعاهدات في منزلة وسطى بينها وأبرز الدول التي أخذت به فرنسا في دستورها عام 1958م حيث نصت المادة 55 منه " للمعاهدات والاتفاقيات المصدق عليها أو الموافق عليها بصفة قانونية وبمجرد نشرها قوة تسمو على القوانين العادية "

وسارت بعض الدساتير العربية على ذات النهج فكانت نص المادة (132) من الدستور الجزائري 1996م " تسمو المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط الدستورية على القانون " وكذا الدستور الموريتاني لسنة 1991م فنصت المادة (80) على " للمعاهدات والاتفاقيات الموافق عليها سلطة أعلى من سلطة القوانين وذلك فور نشرها شريطة أن يطبق الطرف الثاني المعاهدة أو الاتفاقية".

وتأثرت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الليبي عام 2017م بهذا النهج فجاء نص المادة (13) من المشروع صريحاً بالقول " تكون المعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها في مرتبة أعلى من القانون وأدنى من الدستور وتتخذ الدولة التدابير اللازمة لإنفاذها بما لا يتعارض مع أحكام هذا الدستور".

وبناء على ما تقدم يمكن للقاضي الوطني استبعاد القانون الداخلي المخالف لنصوص المعاهدة الدولية وتطبيق نصوص الأخيرة على النزاع المعروض أمامه متى كانت هاته المعاهدة تتبوأ هذه المكانة في النظام القانوني الدولي واتخذت الإجراءات اللازمة من السلطات المختصة فمارس بذلك صلاحياته الممنوحة له دون أي تجاوزات قانونية²⁴.

21 د. محمد السيد صالح حجازي، مرجع سبق ذكره، ص 135.

22 د. صالح السنوسي، مرجع سبق ذكره، ص 107-108.

23 د. علي ضوي، مرجع سبق ذكره، ص 61.

24 د. أشرف عرفات حجازي، مكان القانون الدولي العام في إطار القواعد الداخلية الدستورية والتشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م، ص 11 وما بعدها.

3- معادلة المعاهدة الدولية للقواعد القانونية الداخلية

تبنت بعض دساتير الدول هذا الاتجاه فجعلت المعاهدة الدولية في ذات منزلة القانون الوطني وتبعاً لذلك يتم إعمال المبدأ الذي يقضي بأن القاعدة الجديدة تملو القاعدة القديمة ذات المرتبة الواحدة في قوة الإلزام والمتعارضة معها من حيث المضمون فيحكمها بذلك المبدأ القانوني (اللاحق يلغي السابق) فيكون عندها بمقدور الدولة إلغاء أو تعديل المعاهدة التي صادقت عليها بواسطة قانون لاحق تصدرها سلطتها التشريعية وإن كان ذلك لا يعفيها من المسؤولية الدولية نتيجة عدم التزامها بتعهداتها الدولية وهو ما رسخته أحكام المحاكم الدولية.

هذا وقد اختلفت الدول بشأن معالجة هكذا تعارض وفق النظام القانوني الداخلي بما لا يضر مصالحها ولا يعرضها للمساءلة الدولية²⁵.

ومن الدول التي جعلت في نظامها القانوني المعاهدات الدولية في مرتبة القانون العادي الولايات المتحدة الأمريكية فقد نصت المادة (6) من دستورها على أن (الدستور وقوانين الولايات المتحدة الأمريكية) (القوانين الاتحادية) التي سوف تسن وجميع المعاهدات التي أبرمتها سلطة الولايات المتحدة الأمريكية يجب اعتبارها القانون الأسمى للبلاد.. وتطبق المحاكم الأمريكية هذا النص معتبرة المعاهدات الدولية لها ذات القوة التي يتمتع بها القانون الاتحادي العادي وبالتالي يسمو الأخير بصورة لاحقة على أحكام المعاهدة وتعلو المعاهدة على القانون السابق وقد سار دستور دولة جنوب أفريقيا لعام 1993 م على ذات النهج²⁶.

4- عدم تحديد منزلة المعاهدة الدولية في النظام القانوني الداخلي

لا شك أن وجود حالة من الفراغ التشريعي يحدد مكانة المعاهدة الدولية في النظام الداخلي يثير تساؤلات مهمة وضرورية حول كيفية حسم التعارض بينهما حال حدوثه وما يجب بالتالي على المحاكم تطبيقه في هذا الصدد.

بيد أنه في الحالات التي ينص فيها التشريع الوطني على مكانة القانون الدولي عموماً والمعاهدة الدولية خصوصاً يوحى بأن تلك الدول تأخذ بمذهب ازدواجية القانون الدولي والداخلي والتي يمنح القضاء الوطني في هكذا حالة تجاهل القانون الدولي من حيث المبدأ لأنه ببساطة القاضي الوطني مقيد بالقانون الوطني المحددة مصادره والتي ليس من بينها مصادر أو قواعد القانون الدولي²⁷.

لكن بالمقابل يمكن القول عندما تصادق الدولة على معاهدة دولية بواسطة قانون التصديق ليبدأ نفاذها في مواجهتها فإن ذلك يؤدي إلى تجاهل القاضي لأحكام المعاهدة، التي صارت نافذة في دولته هو بالضرورة تجاهل لقانون وطني (قانون التصديق) الذي عبرت فيه دولته على التزامها بما ورد في هاتمة المعاهدة بل حتى المعاهدات المبسطة التي لا تحتاج إلى تصديق وتعتبر فيه الدولة عن التزامها بمجرد التوقيع وفق عمل قانوني يفرضه قانونها الداخلي لا يمكن للقاضي الوطني إلا أن يلتزم بآثاره القانونية.

ولعل ليبيا من ضمن الدول التي لم ينص نظامها القانوني على مكانة المعاهدات الدولية لا بنص عادي ولا دستوري فتولى ذلك قضاء المحكمة العليا بتطبيق أحكام الاتفاقية الدولية واستبعد أحكام التشريعات الداخلية في الطعن الدستوري رقم 01 / 57 ف بتاريخ 23 / 12 / 2013م فأنتهى حالة التقاضي لصالح القواعد الدولية التي رأى أنها الأولى بالتطبيق²⁸.

25. د. أبو الخير أحمد عطية، نفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، 2003م، ص 47.

26. د. علي ضوي، منهج سبق ذكره، ص 62 - 63.

27. انظر نص المادة (1) للقانون المدني الليبي ص (4) من هذا البحث.

28. حكم المحكمة العليا الليبية في جلستها بتاريخ 20 صفر 1434 هجرية الموافق 2013/12/23 في الطعن الدستوري رقم 1 - 57 ق بعدم دستورية القانون رقم 12 - 2010 الصادر عن مؤتمر الشعب العام (سابقاً) بشأن علاقات العمل (وحيث إنه بالنسبة للسبب الثاني للطعن فإنه من

ويمكن القول في هذا الصدد أي حال غياب النص الوطني الذي يبين منزلة المعاهدة الدولية في نظامه الداخلي يمكن اعتبار أحكام وقواعد المعاهدة الدولية قواعد داخلية تتمتع حسب درجة التصديق فإذا صدق عليها بقانون عادي كان لها نفس القوة الشرعية بشرط أن تكون ذات أحكام موضوعية يمكن تطبيقها بصورة مباشرة في النظام القانون الداخلي.

وختاماً يبدو أن ما استقر عليه العمل الدولي وتبناه غالبية الفقه هو وجوب تطبيق أحكام المعاهدات الدولية وإهمال قواعد القانون الداخلي على سند من القول إن قواعد القانون الدولي بصفة عامة تعلق قواعد القانون الداخلي وهو ما تؤكد الأحكام القضائية الدولية وتتطلبه عدم إمكانية الدول التنصل من التزاماتها الدولية

أما النظام القانوني الفرنسي فقد أوضحت المادة (55) من دستور عام 1958م بشكل واضح وصريح علو المعاهدات الدولية على التشريعات الوطنية بقولها " يكون للمعاهدات أو الاتفاقيات بعد التصديق عليها أو اعتمادها قانوناً منذ نشرها، حجية أعلى من تلك القوانين مع مراعاة تطبيقها بالنسبة لكل اتفاق أو معاهدة من جانب الطرف الآخر".

ويرى جانب من الفقه أن هذا النص واضح وقطعي الدلالة فلا اجتهاد مع صراحته وهو ما تبنته واستقرت عليه قرارات المجلس الدستوري كمبدأ تسمو فيه المعاهدات الدولية على التشريعية الداخلية، إلا أن ذلك لا يجعل من المعاهدات الدولية مصدراً من مصادر القواعد الدستورية التي يراقب دستورية القوانين على ضوءها إلا إذا نص الدستور ذاته على ذلك²⁹.

أما النظام الدستوري المصري قد جعل الدساتير المتعاقبة (1971 – 2012-2014-2019) مكانة المعاهدات الدولية تعادل منزلة القوانين العادية وفقاً للقواعد الدستورية النافذة³⁰.

إن ماهية المعاهدات الدولية محل الرقابة الدستورية والخصائص التي تتسم بها والمنزلة التي تتبوأها في النظم القانونية الداخلية يرتبط عضوياً بمعرفة طبيعة أعمال الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية موضوع الفرع الثاني.

الفرع الثاني: طبيعة أعمال الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية

لعل من نافلة القول في هذا المقام تعريف الرقابة الدستورية بأنها قيام القضاء الدستوري بالتحقق من أن السلطات العامة المعنية بإبرام المعاهدات الدولية قد التزمت القواعد الحاكمة التي يتضمنها الدستور الوطني النافذ في هذا الصدد.

إن ماهية المعاهدات الدولية والخصائص التي تستخلص من تعريفها والمكانة التي منحت لها من قبل النظم القانونية الوطنية تؤكد تنوع أصناف وطبيعة تلك المعاهدات بما يطرح تساؤلات حول أي معاهدة تكون محل الرقابة الدستورية؟ وما أوجه مخالفتها للقواعد الدستورية النافذة؟ وما أثر الحكم الصادر في الدعوى الدستورية بخصوص المعاهدات الدولية كل هذه الأسئلة ستكون موضوع هذا الفرع على النحو التالي:

أولاً: تصنيف المعاهدة الدولية محل أعمال الرقابة الدستورية

تصنف المعاهدات الدولية وفق معايير عدة بل هذه المعايير ذاتها متنوعة بين المعايير الشكلية والموضوعية.

المقرر أن الاتفاقيات الدولية التي ترتبط بها الدولة الليبية تكون نافذة مباشرة بمجرد إتمام إجراءات التشريعات الداخلية، بحيث إذا حدث تعارض بين أحكامها وأحكام التشريعات الداخلية فإن أحكام الاتفاقية هي الأولى بالتطبيق....).

²⁹ د. جورج شفيق ساري، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، دار النهضة العربية، القاهرة، 1955م، ص109.

³⁰ سيتم تفصيل ذلك في موضع لاحق من البحث ص 18.

فتصنف المعاهدات من حيث الشكل حسب عدد الأطراف بين المعاهدات الثنائية ومتعددة الأطراف، وصفات أطرافها وتتميز بها إلى معاهدات بين الدول وثنائية بين الدول والمنظمات الدولية وأخرى بين المنظمات ذاتها، وأيضا لإجراءات إبرامها دور في التفرقة بين المعاهدات ذات الإجراءات المطولة المعاهدات الرسمية بالمعنى الشكلي وأخرى ذات إجراءات مبسطة وتسمى اتفاقات مبسطة أو بسيطة أو اتفاقات عموماً.

أما التصنيف في الموضوعية المادية فيكون موضوع المعاهدة معيار تمييز المعاهدات الشارعة والمعاهدات العقدية فالأولى تتضمن قواعد عامة فتتظم بذلك مسألة ما وتضع لها القواعد التي تسير عليها بصورة دائمة أبرزها (اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وميثاق الأمم المتحدة) أما الثانية العقدية فيكون موضوعها إبرام عقد ينظم مصالح متبادلة بين أطرافها (رسم حدود أو معاهدة تجارية أو تعاونية في المجالات الصناعية والبحثية وغيرها).

ويميز الموضوع بين المعاهدات المعيارية أو القاعدية التي تفرض قواعد سلوك على أطرافها (اتفاقيات الملاحة الجوية واتفاقية قانون البحار جامايكا 1982م) والمعاهدات التأسيسية التي تكون في شكل دستور للمنظمات الدولية تبيين هيكلها وطريقة عملها مثل (القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي , ميثاق جامعة الدول العربية , النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية) ويندرج أخيراً ضمن هذا تصنيف ما ورد في المادة (38) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية في تعداده لمصادر القانون الدولي (المعاهدات العامة والمعاهدات الخاصة).

ويبدو أن هذه التصنيفات ذات أثر قانوني محدود فالمعاهدات الثنائية ومتعددة الأطراف تختلف في بعض الإجراءات السابقة لأبرام كل منها كشكل المفاوضات وكذا إمكانية التحفظ على المعاهدات متعددة الأطراف دون المعاهدة الثنائية التي يعد التحفظ على بعض بنودها بمثابة عرضاً جديداً للتفاوض.

أما المعاهدات الرسمية والاتفاقات المبسطة فتختلفان في شروط أداة النفاذ وتحديد الإجراءات التي تعبر بها الدولة عن الالتزام بها، فالأولى لا تصبح نافذة وملزمة للدولة إلا بعد التصويت عليها وفق نصوص دستورها النافذ بعكس الاتفاق المبسط الذي يلزم الدولة بمجرد التوقيع عليه من السلطة المختصة دون الحاجة إلى التصديق عليه.

بيد أن أثر التصنيفات يتصل بالتساؤل حول أي المعاهدات الدولية يمكن أن تكون محل أعمال الرقابة الدستورية فهل يقصد بها تلك الواردة على سبيل الحصر في بعض الدساتير (الفرنسي عام 1958م والمصري عام 1971، 2012، 2014) أم أنها تشمل كل المعاهدات بتصنيفاتها المختلفة؟ هل يشترط في تلك المعاهدات أن تكون محددة في نص دستوري أم لسلطة القضاء الدستوري أن تخضع غيرها لرقابتها؟ سنحاول الإجابة على ذلك من خلال بيان موقف النظام القانوني الفرنسي والمصري بالخصوص باعتبار الأول تبني رقابة سياسية تولاها المجلس الدستوري الفرنسي والثاني رقابة قضائية تولتها المحكمة الدستورية العليا.

1- المعاهدة الدولية محل الرقابة السياسية الدستورية في النظام القانوني الفرنسي

لو تتبعنا نصوص الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م فيما يتعلق بتحديد المقصود بالمعاهدة الدولية محل الرقابة الدستورية لبرزت لنا المادتين (53 – 54) حيث حدد الأولى مجموعة من المعاهدات لا بد من موافقة السلطات التشريعية عليها فنصت على " أن معاهدات السلام، والمعاهدات الخاصة بالمنظمات الدولية، وتلك المتعلقة بالالتزامات المالية للدولة، والتي تعدل من نصوص لها طابع تشريعي، والمعاهدات التي تتعلق بالحالة المدنية للأفراد أو التي تتضمن التنازل عن جزء من إقليم أو أرض أو

تبادلته أو انضمام إليها، لا يمكن التصديق عليها إلا بقانون أي بعد موافقة السلطة التشريعية، وأسندت الثانية اختصاص الرقابة على دستورية المعاهدات إلى المجلس الدستوري الفرنسي³¹.

بيد أنه يجب التوقف عند مضمون المادتين أعلاه بالتساؤل عن مدى اختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، هل تتوقف عند المعاهدات التي تستوجب موافقة السلطة التشريعية لنفاذها كما ورد في المادة (53) أم إنها تتجاوزها لتشمل المعاهدات الدولية كافة حتى تلك التي لا تحتاج في نفاذها موافقة السلطة التشريعية.

يبدو أن هناك اتجاهان ضيق أحدهما دائرة أو نطاق رقابة المجلس الدستوري على الاتفاقيات الدولية فتنبني جانب من الفقه عدم التوسع في تفسير نص المادة (53) من الدستور والالتزام بحرفيه نص المادة (54) وبالتالي حصر رقابة المجلس الدستوري في المعاهدات التي تستلزم موافقة السلطة التشريعية لنفاذها دون غيرها.

بينما تبني الاتجاه الثاني موقفا مغايرا داعما للممارسة العملية للمجلس الدستوري بحيث تنصرف إلى المعاهدات التي تبرمها الدولة كافة ولو لم تستوجب إقرار البرلمان لنفاذها استناداً إلى مبدأ علو قواعد القانون الدولي.

لكن ممارسات المجلس الدستوري ذهبت أبعد من ذلك لتشمل رقابته القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية التي لا يشترط إجازتها الخضوع للبرلمان وترتب التزامات على الدولة الفرنسية وتطبيقاً لذلك صدر قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (39 – 70) بتاريخ 19 / 6 / 1970م بخصوص الرقابة على قرارات الاتحاد الأوروبي الخاص بتبديد مصادر مالية مستقلة للاتحاد بدلاً من تلك التي تسلم بها الدول الأعضاء³².

نخلص مما تقدم أن المجلس الدستوري الفرنسي توسع في نطاق اختصاصه على المعاهدات الدولية دون التقيد بحرفية النصوص بالخصوص فشمّل بذلك الاتفاقيات المبسطة التي تختص الحكومة بعقدتها دون خضوعها للبرلمان وهي في الغالب ذات طابع فني تنفيذي مستندا في ذلك إلى رقابة العامة على أعمال الحكومة وإعلاء من شأن القواعد الدولية المكتوبة في مجال الرقابة الدستورية مع مراعاة مصالح الدولة في إطار التزاماتها الدولية، وما أفصحت عنه المادة (52) من الدستور علي أن رقابة المجلس الدستوري تشمل المعاهدات المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية أيا كانت الظروف التي أبرمت فيها ولو كانت ذات طابع مستعجل أو ظرف استثنائي وفق المادة 16 من الدستور الفرنسي.

2- المعاهدات الدولية موضع الرقابة القضائية في النظام القانوني المصري

تعاقبت الدساتير المصرية (1971- 2012- 2014- 2019) في تنظيم مسألة الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية وتحديد مدلول الأخيرة محل تلكم الرقابة وإن أنزلتها منزلة القوانين العادية مما رتب خضوعها لذات القواعد الحاكمة للرقابة على دستورية القوانين كأثر طبيعي لتعادل مكانتها في النظام القانوني.

لكن السؤال الذي ظل قائماً وارتبط بتحديد مدلول المعاهدة الدولية هو هل كل المعاهدات تصلح أن تكون محلاً لرقابة القضاء الدستوري أم يقتصر ذلك على المعاهدة التي تستلزم موافقة البرلمان؟

نصت المادة (151 – 2014م) " يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية ويبرم المعاهدات ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور، ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا

³¹ لمعرفة تشكيل المجلس الدستوري الفرنسي أنظر. د. فتح الله محمد حسين أحمد السريري، مبدأ علو الدستور أساس الرقابة الدستورية، مجلة العلوم القانونية والشرعية، جامعة الزاوية، مجلة علمية محكمة نصف سنوية، العدد 24، يونيو 1445 هجرية، 2024، ص 205، 206.

³² د. محمد السيد صالح حجازي، مرجع سبق ذكره ص 152.

يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة، وفي جميع الأحوال لا يجوز إبرام أي معاهدة تخالف أحكام الدستور أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة".

يتضح لنا من خلال استقراء هذا النص العناصر التالية:

- إسناد إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها إلى رئيس الجمهورية.
 - تعليق مصادقة رئيس الجمهورية على الاتفاقيات التي يبرمها على موافقة مجلس النواب أو نتيجة الاستفتاء بالموافقة.
 - معادلة المعاهدة الدولية بمنزلة القانون العادي ولها ذات القوة شرط نشرها داخليا وفق أحكام الدستور
 - التفرقة بين المعاهدات الدولية المهمة ذات الطبيعة الخاصة (معاهدات الصلح، التحالف، المتعلقة بحقوق السيادة)، واشترطت التصديق عليها موافقة الشعب في استفتاء عام ومعاهدات أخرى ذات طبيعة عادية اكتفت بموافقة مجلس النواب للتصديق عليها.
 - حظر إبرام أي معاهدات تخالف أحكام الدستور أو يترتب عليها تنازل عن أي جزء من إقليم الدولة وفي أي ظرف كان عادياً أو استثنائياً.
- بناءً على ما ورد في المادة (151) أعلاه يقصد بالمعاهدة الدولية محل الرقابة الدستورية كل إتفاق دولي يبرمه رئيس الجمهورية ويصادق عليه وينشر وفق الأوضاع المقررة دستورياً، وبالتالي تخضع المعاهدات الدولية كافة أياً كانت طبيعتها للرقابة الدستورية التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا بمقتضى اختصاصها الرقابي السابق واللاحق.

وقد يتبادر للذهن سؤال حول مدى اعتبار نظرية أعمال السيادة³³ أو نظرية الأعمال السياسية قيد يحول دون أعمال الرقابة الدستورية على المعاهدة الدولية استناداً إلى اعتبار الأخيرة الأداة الأهم والأكثر شيوعاً في ميدان العلاقات الدولية وارتباطها الوثيق بالاعتبارات السياسية وسيادة الدولة الخارجية اللذان يمثلان أهم عناصر تلك النظرية، وتعتبر المنازعات الخاصة بتفسير المعاهدات الدولية وتطبيقها عملاً من أعمال السيادة تخرج من ولاية الرقابة القضائية بصفة عامة.

وتعرف أعمال السيادة بأنها تلك الأعمال والاجراءات العليا التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، تباشر بمقتضى هذه السلطة العليا تنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية إذ تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة واستتباب الامن في الداخل أو الدوذ عن سيادتها في الخارج.

إن أعمال السيادة هي الأعمال الصادرة على السلطة التنفيذية، أي الإدارة في أعلي مستوياتها وهي تباشر وظيفتها السياسية³⁴

واعتبر القضاء الإداري المصري النزاع حول تفسير المعاهدات الدولية وتطبيقها على الدولة أو الأفراد هو من الأمور السياسية ويعد من أعمال السيادة التي لا تسأل عنها الحكومة.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا هذا الاتجاه وحكمت في القضية رقم (48) لسنة (4) قضائية دستورية عام 1984م بعدم الاختصاص باعتبار أن موضوع الطعن يندرج ضمن أعمال السيادة، لكن

³³ أعمال السيادة أو أعمال الحكومة هي من خلق القضاء الإداري الفرنسي ولم يرد بشأنها أي نص تشريعي وظهرت لأول مرة في حكم مجلس الدولة الصادر في 1 / 5 / 1882 ، ولم يتردد الفقه الفرنسي في التنديد بهذه النظرية واعتبرها بحق وصمة عار على جبين المشروعية الإدارية، ونادى بضرورة التخلي عنها واستجواب القضاء لذلك وصار يبسط رقابته على القرارات التي كان يعتبرها في الماضي من أعمال السيادة. د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري)، مجمع الفاتح للجامعات، طرابلس 1990 ، ص 107.

³⁴ المرجع السابق ص 107.

ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى النصوص القانونية الليبية بالخصوص التالية نص المادة 16 من قانون نظام القضاء لسنة 1976 (ليس للمحاكم أن تنتظر في أعمال السيادة.....) نص م 6 من القانون 88 لسنة 71 بشأن القضاء الإداري (لا تختص دوائر القضاء الإداري بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة.....)، والمادة 26 من قانون المحكمة العليا 6 - 1982 (لا تختص المحكمة العليا بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة).

تراجعت لاحقاً في الحكم في القضية رقم (10) لسنة 14 قضائية دستورية عام 1993م وقضت باختصاصها نظر الدعوى رافضة الدفع المؤسس على نظرية أعمال السيادة³⁵.

ومن جماع ما تقدم من نص المادة (151) من دستور 2014 الذي حظر إبرام أي معاهدة مخالفة لأحكام الدستور في جميع الأحوال والظروف وإنزال المعاهدات الدولية منزلة القوانين العادية وهو ما يعززه نص المادة (93) من دستور 2014 " تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة " ، وما منحت المادة (192) من دستور 2014م بالقول " تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية... " .

بذا يتأكد لنا خضوع المعاهدات الدولية كافة بما فيها المعاهدات التنفيذية ذات الشكل المبسط دون استبعاد أي طائفة منها على أساس كونها من أعمال السيادة أو عقدت في ظروف استثنائية للاختصاص الأصيل بحكم الدستور ذاته برقابة القضاء الدستوري المتمثل في المحكمة الدستورية، وبحكم إنزال المعاهدات الدولية منزلة القوانين العادية التي تخضع بصورة طبيعية لرقابة القضاء بصفة عامة والقضاء الدستوري بصفة خاصة وهو ما نراه تعزيزاً نصياً عملياً للشرعية الدستورية.

ثانياً: أوجه مخالفة المعاهدة الدولية للقواعد الدستورية

إن أعمال الرقابة الدستورية على المعاهدة الدولية وإصدار حكم بعدم دستورتيتها من الجهة المختصة سواء كانت هيئة سياسية (مجلس الدولة الفرنسي) أو هيئة قضائية (المحاكم الدستورية أو غيرها من المحاكم المختصة بذلك) يتطلب إثبات مخالفة هذه المعاهدة لأحكام الدستور سواء اكانت تلك المخالفة في الجانب الشكلي أي الإجراءات التي يتعين إتباعها قبل نفاذ المعاهدة في النظام الداخلي ، أو في الجانب الموضوعي الذي يمثل جوهر الدستور في نظام الحكم وفلسفته السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقيم المجتمع وحقوق الأفراد وحررياتهم.

وسيراً على ذات النهج واستجابة لمقتضيات الموضوع سنتناول أوجه المخالفة في النظامين الفرنسي والمصري.

1- مخالفة المعاهدة الدولية لأحكام الدستور الفرنسي

تتطلب ممارسة الرقابة الدستورية قيام القاضي المختص التحقق من التزام السلطة العامة المناط بها إبرام المعاهدات الدولية بالقواعد الدستورية النافذة بالخصوص.

وتبدو أن طبيعة ومراحل إبرام المعاهدات الدولية فرض على القضاء الفرنسي و وافقه الفقه الدستوري التمييز بين الأعمال الأولية المتمثلة أثناء المفاوضات والتوقيع التي تعد عملاً محضاً من أعمال السلطة التنفيذية تخرج من ولاية القضاء باعتبارها من أعمال السيادة، وبين الأعمال النهائية كالتصديق على المعاهدة الدولية والنشر في الجريدة الرسمية التي تدخل ضمن رقابة المجلس الدستوري إذ ترفض المحاكم الفرنسية تطبيق المعاهدات الغير منشورة وترى بإلزامه ذلك بعد إبرامها وتام التصديق عليها للإعلام بنفاذها في مواجهة الكافة.

ويتولى المجلس الدستوري الفرنسي أعمال الرقابة الدستورية في الشق الإجرائي في المعاهدة فيما يتعلق بعملية التصديق ليتحقق من مدى الالتزام بالقواعد الدستورية من قبل السلطات المعنية وبإقرار الاتفاقات وفق النصوص الحاكمة المواد (52- 53 -54) من دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958م فأى مخالفة لهاته المواد الحاكمة من رئيس الدولة ورئيس الحكومة عند إبرام المعاهدات توجب على المجلس الدستوري الفرنسي التصدي لها باعتبارها مخالفة إجرائية دستورية.

35. د. محمد السيد صالح حجازي، مرجع سبق ذكره ، 161-162.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن الدستور الفرنسي لم يستثن المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية استناداً لنص المادة (16) من الالتزام بالإجراءات الدستورية الشكلية التي يتم إبرام المعاهدة في الظروف العادية سيما أن الجمعية الوطنية تكون مجتمعة بقوة القانون وقت الإعلان عن تطبيق المادة سالفة الذكر ولا يجوز حلها في هذه الأثناء وبالتالي تكون مواكبة لكل الأوضاع في الدولة وما قد تتطلبه من أعمال ضرورية بما فيها إبرام المعاهدات الدولية والموافقة عليها تلقائياً وفق النصوص الدستورية في إطار عام المسؤولية التضامنية ومبدأ التعاون والتوازن بين السلطات العامة سيما في الظروف الاستثنائية التي قد تهدد كيان الدولة.

ويمكن القول إن ما نصت عليه المادة (55) من الدستور الفرنسي بالقول: (..... مع مراعاة تطبيقها بالنسبة إلى كل اتفاق أو معاهدة من جانب الطرف الآخر أي اشترطت المادة تطبيق طرف المعاهدة الآخر) الذي يعد عملاً لاحقاً لتطبيقها في النظام الداخلي سيما بعد استيفاء الإجراءات الداخلية كافة التي يتطلبها النص الدستوري الوطني ولا يعد بذلك عدم تنفيذ المعاهدة من الطرف الآخر مخالفة للمعاهدة الدولية للأصول الإجرائية الدستورية والقواعد الحاكمة لها بالخصوص مما يجعلها في مأمن من الطعن عليها بعدم الدستورية.

ناهيك أن مسألة تطبيق المعاهدة من جانب الطرف الآخر أمر لا يدخل في صميم عمل القاضي الوطني ولا يمكنه مراقبته بل تقدره وزارة الخارجية حسب علاقة الدولة البيئية ومصالح الطرفين المتبادلة التي تضمنتها تلك المعاهدة الدولية ومبدأ المعاملة بالمثل في إطار العلاقات الدولية فهذا النص ذو طبيعة سياسية يخضع للمصالح المشتركة أكثر من رقابة القضاء الدستوري.

إن مخالفة المعاهدة الدولية للنصوص الإجرائية الدستورية يفقدها الشرعية الدستورية إذا تحقق القضاء الدستوري من تلك المخالفة فإن مخالفتها للقواعد الدستورية الموضوعية يصمها بعدم المشروعية مدى ما ثبت لدى مجلس الدولة الفرنسي تعارض ما تضمنته من أحكام قانونية مع القواعد الموضوعية التي تشكل مادة ومضمون الدستور الفرنسي سواء أكانت هذه القواعد مكتوبة أو غير مكتوبة مادامت تشكل في مجملها المقومات الأساسية والمثل العليا التي يقوم عليها المجتمع الفرنسي وما تمثله بذلك المبادئ الدستورية العليا الواردة في صلب الدستور أو ديباجة أو تم استخلاصها من المبادئ العامة للقانون فاكتملت قوة ملزمة وصارت مصدراً للمشروعية الدستورية تفرض على المجلس الدستوري العمل على حمايتها وإنزالها على الوقائع المفروضة عليها وصولاً إلى مدى مشروعية المعاهدة الدولية دون الاعتداد بالظروف التي أبرمت فيها العادية أم استثنائية بموجب المادة (16) من الدستور الفرنسي المشار إليها آنفاً.

إن الوقوف على مدى المشروعية الداخلية الدستورية فرض على المجلس الدستوري الفرنسي إيجاد عدد من المبادئ ركن إليها في العديد من أحكامه باعتبارها قواعد موضوعية لإعمال رقابته الدستورية منها على سبيل المثال لا الحصر (مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ السيادة الوطنية، مبدأ احترام الحق في اللجوء السياسي، حرية تكوين الأحزاب أو الجمعيات، ...) واعتبر الأخلال بها يوصم المعاهدة بعدم الدستورية وعند ثبوت مخالفتها لديه بعد إدخالها هذه المبادئ حيز التطبيق العملي عليه القضاء بعدم دستورتها³⁶.

إن المجلس الدستوري الفرنسي تبنى نهجاً موسعاً في بسط رقابته على دستورية المعاهدات الدولية عند مخالفتها للقواعد الدستورية الموضوعية بعكس مخالفتها للقواعد الإجرائية على سند من القول بأن مفهوم المشروعية المرتبط بالقواعد الموضوعية والأهداف والمقاصد التشريعية أوسع بكثير من مفهوم الشرعية الدستورية المقيد بنصوص وإجراءات شكلية محددة تطبقها في العموم من يعتمد المنهج الضيق لا الموسع رغم أهميتها وضرورتها هي الأخرى.

³⁶ د. محمد السيد صالح حجازي، مرجع سبق ذكره ص 179.

2: أوجه مخالفة المعاهدة الدولية للقواعد الدستورية في النظام المصري

تمايزت نصوص الدستور المصري حول القواعد الإجرائية لإبرام المعاهدات الدولية فميزت المادة (151) من دستور عام 1971م بين المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية واشترطات نفاذها فجعلت المعاهدات التنفيذية عموماً تدخل حيز النفاذ بعد التصديق عليها من الرئيس دون أن تستلزم موافقة مجلس الشعب عليها، بينما خصصت بعض المعاهدات ذات الطبيعة الخاصة مثل المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو تعديل أراضي الدولة أو معاهدات الصلح والتحالف أو تلك التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة بقانون الميزانية بعدم نفاذها داخلياً إلا بعد موافقة مجلس الشعب.

وقد أضافت المادة (145) من دستور 2012م شرط موافقة مجلسي النواب والشورى قبل التصديق وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد التصديق عليه من الرئيس ونشرها وفق الأوضاع المقررة في الدستور واستلزمت موافقة المجلسين بأغلبية موصوفة (ثلثي أعضاء المجلسين) المعاهدات الخاصة المذكورة أعلاه ناهيك عن عدم جواز إقرار أي معاهدة تخالف أحكام الدستور.

أما المادة (151) دستور 2014م انفردت عن نص المادتين سالفتي الذكر فيما يتعلق بمعاهدات الصلح والتحالف وحقوق السيادة بدعوة الناخبين للاستفتاء عليها ولا يتم التصديق عليها إلا إذا جاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة وهو إجراء جوهري إجباري احترازي يجب مراعاته عند إبرام تلك المعاهدات إذ يبدو أن هذا الشرط المشدد جاء لفنائة ترسخت لدى المشرع الدستوري بأهمية وخطورة هكذا معاهدات وتحمل الشعب مسئولية آثارها بجانب رئيس الجمهورية.

ومن جماع ما تقدم من نصوص حاكمة لإبرام المعاهدات ونفاذها يتبين أن وجه مخالفة المعاهدة الدولية للقواعد الدستورية الإجرائية ومناطق ممارسة الرقابة الدستورية يتركز على إجراء التصديق على المعاهدات الدولية بكافة أنواعها للتحقق من مدى استيفاء موافقة مجلس النواب أو إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة وفق نص المادة (5) لسنة 2014م قبل إتمام عملية التصديق لتصبح المعاهدة نافذة منتجة لآثارها كافة و إذا تخلف شرط الموافقة كشرط استلزمه النص الدستوري وصمت المعاهدة بعدم الدستورية ومارست المحكمة الدستورية العليا رقابتها وحكمت بعدم دستوريته للعيوب الإجرائية التي لحقت بها.

ووجب التنبيه في هذا المقام أن رقابة المحكمة الدستورية العليا لا تتصرف إلى المراحل أو الإجراءات التي تسبق عملية التصديق على المعاهدة (كالتفاوض والتوقيع) لأنها أعمال السلطة التنفيذية بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة أي باعتبار تلك الأعمال من أعمال السيادة التي تخرج من ولاية القضاء مع مكنة الأخير في تقدير طبيعة الأعمال التي تقوم بها الحكومة بصفة عامة.

أما فيما يخص مخالفة المعاهدات الدولية للقواعد الدستورية المنصوص عليها فقد وضع لها المشرع الدستوري المصري إطاراً عاماً يضبط أعمال الرقابة الدستورية عليها من ناحية مدى مخالفتها لهاته القواعد فقد جاءت الفقرة الأخيرة من المادة (143) لدستور 2012م بالنص على عدم جواز إقرار أي معاهدة تخالف أحكام الدستور وتطابق معها ما ورد في نص المادة (5) لدستور 2014م مع إضافة فقرة " أو ما يترتب عليها التنازل من أي جزء من إقليم الدولة " فحدد هذان النصان سالف الذكر مرجعاً موضوعياً تستند إليه المحكمة الدستورية العليا لممارسة رقابتها على نصوص المعاهدة الدولية وبالتالي لا تكون نصوص الأخيرة بمعزل عن الرقابة الدستورية من حيث الموضوع.

واستناداً إلى المادة (151) لدستور 2014م التي أنزلت المعاهدة الدولية منزلة القوانين العادية بعد التصديق عليها ونشرها وفق الأوضاع المقررة ومادة (192) لدستور 2014م التي أنطت بالمحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين وهو ما تؤكد بحكم المحكمة الصادر في 2 / 6 / 1982 من اختصاصها بالرقابة الدستورية هو اختصاص عام يشمل كافة الطعون الدستورية

على القوانين واللوائح سواء القائمة على مخالفة شكلية لإجراءات الدستورية أو التي تنصب على مخالفة الأحكام الموضوعية للدستور.

إن ذلك كله يستلزم عدم مخالفة المعاهدة الدولية للأحكام الموضوعية للدستور وأنها خاضعة لرقابة المحكمة التي حال تحققها من تلك المخالفة وصمت نصوصها بعدم الدستورية وأصدرت حكمها بذلك بما يماثل أي حكم على القوانين الداخلية التي عادل الدستور مكانة المعاهدة الدولية بها مع فارق سبل إبرامها التي تتم وفق آليات دولية خارج نطاق السلطة التشريعية الوطنية التي تتصل بالمعاهدة الدولية عند أخذ موافقتها قبل عملية التصديق عليها وفق الأحكام المقررة دستورياً.

ولعل من أبرز أوجه مخالفة المعاهدة الدولية للقواعد الدستورية الموضوعية عندما تتضمن بعض نصوصها أحكاماً تخالف المبادئ الدستورية العليا التي شملها الدستور على نحو ما ورد في المادة (2) من دستور 2014م بأن مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع فهذا إطار عام يلزم السلطة التشريعية وكل التشريعات التي تصدر عنها إلى أحكام الشريعة الإسلامية وما ينبثق عنها من مبادئ العدل والمساواة وحرمة الإنسان في نفسه وماله وعرضه وحرية ممارسة الشعائر الدينية وحماية الملكية الخاصة وصيانتها وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز . فهذه مبادئ وغيرها تعد قواعد دستورية موضوعية وأساساً للرقابة الدستورية إذا خالفت نصوص المعاهدات الدولية هذه المبادئ وصمت عندئذ بعدم الدستورية وأخذتها المحكمة الدستورية العليا أساساً للطعن بعدم دستورية المعاهدة الدولية وهي بصدد أعمال رقابتها الموضوعية بعدم مخالفة المعاهدة للأحكام والمبادئ التي اشتملها نصوص الدستور³⁷.

ثالثاً: تحريك الدعوى الدستورية وأثر الحكم الصادر بشأنها

يختص المجلس الدستوري الفرنسي والمحكمة الدستورية العليا كما أسلفنا بالنظر في الدعوى الدستورية بشأن المعاهدات الدولية لتبيان مدى مطابقتها إجرائياً وموضوعياً لنصوص الدستور أو مخالفتها له، لكن السؤال الذي يطرح نفسه من الذي يحرك الدعوى الدستورية بالخصوص وما آلية تحريك رقابة دستورية المعاهدة الدولية؟

أسند المشرع الدستوري الفرنسي مكنة تحريك الرقابة أمام المجلس الدستوري الفرنسي وفق ما نص عليه الدستور الفرنسي لعام 1958م في مادته (54) إلى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ وأضاف التعديل الدستوري الذي طرأ عليه في 25 / يونيو / 1992م أحقية سنتين عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ فجمع بذلك ممثلي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية باعتبارهما المنطقتين بهما إبرام المعاهدات ابتداءً بالمفاوضات والتوقيع انتهاءً بالموافقة والتصديق والنشر أي القيام وتتبع كل مراحل المعاهدة حتى دخولها حيز النفاذ في النظام الداخلي.

وبناء على ما تقدم فإن طلب انعقاد المجلس الدستوري للفصل في مدى دستورية أي معاهدة دولية تبرمها الدولة انحصر في السلطات الخمس المذكورة أعلاه ولعل التعديل الأخير الذي منح عدداً من أعضاء السلطة التشريعية مكنة طلب الانعقاد وأحدث نقلة مهمة في مدى دستورية المعاهدة الدولية استناداً إليه وأتاح للمعارضة البرلمانية فرصة أعمال حق دستوري أصيل في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية سيما في إبرام المعاهدات الدولية الأداة المهمة في العلاقات الدولية وأثرها على مواطني ومؤسسات الدولة ترسيخاً لمبدأ الشرعية الدستورية وحرصاً على احترام وسيادة الدستور.

ومع هذا كله تبقى مسألة تحريك الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية مسألة جوازية مرتبهة بإرادة السلطة العامة المذكورة أعلاه على سبيل الحصر يمارسها بصفاتهم وحسب المصالح التي يقدرونها في هذا الصدد.

³⁷ المرجع السابق، ص 174.

أما في النظام القانوني المصري فإن آلية تحريك رقابة دستورية المعاهدات الدولية هي ذاتها المتبعة في القوانين الداخلية إستناداً إلى نص المادة (15) لدستور 2014م التي قضت بأن المعاهدة الدولية بعد إبرامها والتصديق عليها لها قوة القانون وتعد في ذات مزملته وبالتالي تعد النصوص الواردة بها قانوناً داخلياً تتصل به المحكمة الدستورية العليا بعد صدور قانونها رقم 48 / 1979 إن عن طريق الدفع الفرعي أو الإحالة من محكمة الموضوع أو بطريق المحكمة الدستورية العليا ذاتها للفصل في المسألة الدستورية.

هذا وقد تناولت المادة 29 / ب من قانون المحكمة الدستورية العليا 1979 / 48 الرقابة عن طريق الدفع الفرعي بالقول " إذا رفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية قانون أو لائحة، ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى، وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد أعتبر الدفع كأن لم يكن".

إن تقدير جدية الدفع بالنص أعلاه أمر معقود لقاضي الموضوع التي يستند إلى إلزامية الفصل في الطعن الدستوري لارتباطه الوثيق بالفصل في الدعوى الموضوعية بناء على عناصر تفيد بمخالفة التشريع لأحكام الدستور ويتعين على قاضي الموضوع عندما يتعلق الأمر بالمعاهدات الدولية في مجال الرقابة الدستورية أن تتكون لديه عقيدة حقيقية بجدية الدفع مبنية على وجود أسباب يقينية حتى تمارس المحكمة الدستورية العليا رقابتها بالخصوص وحتى وإن كانت منزلة المعاهدة الدولية بمنزلة القانون الداخلي لكن تظل لها طبيعة خاصة تجد سندها في أثرها الدولي على علاقات الدولة الخارجية ومصالحها العليا المرتبطة بذلك.

أما اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى الدستورية عن طريق الإحالة من محكمة الموضوع وفق نص المادة 29 / أ من قانون 1979/48 م فلا تنقيد هذه الإحالة بميعاد محدد يجب أن تتم خلاله بل تقوم به محكمة الموضوع كلما تبين لها عدم دستورية النص القانوني المراد تطبيقه على الدعوى المنظورة أمامها وعليها أن تكون أكثر تحوطاً ويقيناً إذا تعلق الأمر بنصوص المعاهدات الدولية.

وفي ذات السياق الرقابي منح قانون المحكمة الدستورية العليا 1979/48 م في مادته 27 تحريك الدعوى من تلقاء نفسها بالقول " يجوز للمحكمة في جميع الحالات أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك باتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعوى الدستورية".

ومكنة التصدي هذه وفق النص أعلاه أن للمحكمة الدستورية العليا أثناء مباشرتها اختصاصاتها سواء في مجال الدستورية أو في مجال التفسير أو مجال الفصل في تنازع الاختصاص وتنفيذ الأحكام المتعارضة أم نص في تشريع معاهدة دولية أو يتصل بالنزاع المعروض عليها قد خالف نصوص وأحكام الدستور فإذا تحققت المحكمة من ذلك وانتهت الإجراءات المقررة لنظر الدعوى على المحكمة التصدي بالفصل فيها إما بالدستورية أو عدمها.

ويمكن القول في هذا الشأن أن منح هكذا أسلوب رقابي للمحكمة الدستورية العليا أنه يهدف إلى تقرير المزيد من الضمانات القضائية لتعزيز الشرعية الدستورية ويحد من تجاوز السلطات العامة في مخالفة الأحكام الدستورية النافذة.

ولعل ما تم ملاحظته على آلية تحريك الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية هو استبعاد الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية بعدم النص عليه عند تحديد اختصاص ولاية المحكمة الدستورية العليا وهو أمر مستغرب في اعتقادنا لأهمية تحريك الدعوى مباشرة من كل صاحب مصلحة شخصية مباشرة قد

تمس حقوقه أو مركزه القانوني نصوص المعاهدة وقد أكدت هذه المحكمة في العديد من أحكامها بعدم قبول الطعن عن طريق الدعوى الأصلية لرفعها بغير الطريق القانوني³⁸.

إن اتصال القضاء الدستوري بالدعوى الدستورية بعد تحريكها يتطلب تقديم طلب أو إقامة دعوى تستوفي الشروط الشكلية المقررة قانوناً وأن يقدم الطلب أو ترفع الدعوى في الميعاد المحدد قانوناً وإن اختلفا النظامين الفرنسي والمصري حول شرط الصفة في رافع الدعوى حيث اقتصر في الأول علي (رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء، رئيس الجمعية الوطنية، رئيس مجلس الشيوخ، وعدد من أعضاء البرلمان)

أما الثاني فاقصر حق اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا في (الخصوم في حالة الدفع الفرعي أمام محكمة الموضوع سواء كان مدع أو مدعى عليه شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً، الخصم المتداخل في الدعوى الموضوعية، جميع المحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها، الهيئات ذات الاختصاص القضائي والمحكمة الدستورية ذاتها)، وإذا رفعت الدعوى الدستورية من غير ذي صفة حكم بعدم قبولها لانتهاء الصفة.

واختلف أيضاً في شرط المصلحة التي تحكمها بوجه عام أمام المجلس الدستوري الفرنسي غاية الدعوى الدستورية المتمثلة في حماية مبادئ ونصوص الدستور بصفة عامة من تعدي القوانين الوطنية والمعاهدات الدولية فعليه يرى لا لزوم لشرط المصلحة عند اتصاله بالدعوى الدستورية.

أما المحكمة الدستورية العليا في مصر فلا تقبل الدعوى الدستورية أمامها مالم يتوافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة، أي أن يكون نص المعاهدة الدولية محل الطعن قد ألحق ضرراً مباشراً به، فمناط الدعوى الدستورية مرتبط بمصلحة الدعوى الموضوعية³⁹.

ناهيك عن بعض الاختلافات المتعلقة بالمواعيد والتحضير للدعوى الدستورية. هذا وتجدر الإشارة أن المجلس الدستوري الفرنسي لا يجيز التنازل في الدعوى الدستورية استناداً إلى الصفة الموضوعية للرقابة التي يمارسها بالخصوص⁴⁰.

بينما أجازت المحكمة الدستورية العليا التنازل عن الدعوى الدستورية من قبل المدعي وإنهاء الدعوى بصورة كاملة بناء على ذلك التنازل⁴¹.

ويمكن إضافة أيضاً أن الإجراءات التي تمر بها الدعوى الدستورية تتسم بالخصوصية لكونها دعوى عينية غايتها الوقوف على مدى دستورية نص تشريعي أو معاهدة دولية دون أن يكون للخصوم اعتباراً في الدعوى حيث لا تسري بشأنها القواعد المنظمة للحضور والغياب على هذه الإجراءات التي تحكمها نصوص خاصة بالهيئة المنوط بها أعمال الرقابة الدستورية.

كما أنه استثناء من القاعدة العامة التي تقيد القاضي بما ورد في طلب الخصوم إذ لا يجوز له الحكم بغير ذلك فإن للقاضي الدستوري أن يحكم بعدم دستورية نص في معاهدة دولية لم يرد في طلب الخصوم إذا كان غير قابل للانفصال على النص المطلوب الحكم بعدم دستوريته، وقد تبنى المجلس الدستوري الفرنسي هذا النهج الموسع تحقيقاً لعدم إصدار أي تشريع أو معاهدة مخالفة للدستور وهو ما قرره المحكمة الدستورية العليا المصرية في العديد من أحكامها بأن للمحكمة القضاء بعدم دستورية نص لم يرد في صحيفة الدعوى طالما أنه غير قابل للانفصال عن النص المطعون عليه بعدم الدستورية⁴².

³⁸ حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم 68 لسنة 3 قضائية دستورية في جلسة 1989/3/4 الجزء الرابع ص 148.

³⁹ حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 19 لسنة 8 قضائية - دستورية في جلستها المؤرخة 18 / 4 / 1992 الجزء 5 ص 262.

⁴⁰ د. محمد عبد اللطيف، إجراءات القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 132.

⁴¹ حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 139 لسنة 4 قضائية (دستورية) في جلسة 3 / 5 / 1986، الجزء 3، ص 325.

⁴² حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 56 لسنة 6 قضائية دستورية بتاريخ 21 / 6 / 1986، الجزء الثالث ص 253.

3) أثر الحكم الصادر في الدعوى الدستورية بخصوص المعاهدة الدولية

لمعرفة أثر الحكم الصادر بعدم دستورية نصوص المعاهدات الدولية يتطلب ذلك التعرف على مدى حجية ذلك الحكم وزمن تنفيذه وآلية التفسير وفي هذا قد تباينت الأنظمة القانونية حسب فلسفة وغاية كل منها.

نصت المادة 62 / 2 من دستور فرنسا عام 1958 صراحة بأن أحكام المجلس الدستوري تتمتع بالحجية المطلقة وملزمة للسلطات العامة كافة. ولها حجية الشيء المحكوم فيه وأنه غير جائز الطعن على أحكامه بأي طريق من طرق الطعن أو طلب تصحيح الأخطاء المادية المترتبة عليه.

إن آثار الحكم الصادر من المجلس الدستوري تتباين وفق نتيجته بالإيجاب أو السلب أو موضوع المعاهدة ذاتها أو قانون التصديق عليها، فإذا تبين للمجلس تطابق المعاهدات ذاتها وقانون التصديق مع نصوص الدستور فيصدر قانون التصديق خلال (15) يوماً اعتباراً من تاريخ نشر الحكم الصادر من المجلس في الجريدة الرسمية وفق المادة (10) من الدستور الفرنسي.

أما إذا كان قانون التصديق مطابق لنصوص الدستور والمعاهدة الدولية مخالفة له فإن ذلك يعتبر قانون التصديق في حالة تعارض مع الدستور لارتباطه الوثيق بها ويحكم بعدم دستوريته على سند من أن عملية التصديق ذاتها وصمت بعدم الدستورية، لأنه يفترض عدم التصديق على المعاهدة إلا إذا وافقت نصوص الدستور في حالة صدور حكم بعدم دستورية قانون التصديق على المعاهدة يترتب على ذلك تعطيل عملية التصديق، وبالتالي تأخير دخول المعاهدة حيز التنفيذ الفعلي حتى يتدارك ويصحح البرلمان ما شاب قانون التصديق من عيب دستوري ليتوافق بذلك مع أحكام الدستور النافذ ويعجل تنفيذ أحكام المعاهدة الدولية التي أبرمتها الدولة.

لكن عند الحكم بعدم دستورية المعاهدة ذاتها فذاك يحول دون التصديق عليها حتى لو شاب عدم الدستورية نصاً واحداً من بين نصوصها مع بقاء هذا النص دون تعديل حتى يتم رفع التعارض بقيام السلطة التنفيذية إعادة التفاوض مع الأطراف الأخرى في المعاهدة وصولاً إلى صياغة أحكام وقواعد تتفق مع نصوص الدستور الداخلي، لأن عدم موافقة أطراف المعاهدة يحول دون ذلك إذ لا تستطيع الحكومة القيام به بإرادتها المنفردة بل يكون سبيلها الوحيد طلب تعديل الدستور عن طريق الدعوة إلى ذلك استناداً إلى المادة (54) من الدستور أو المادة (89) الذي كفل للبرلمان حق تعديل الدستور تجنباً للحكم بعد دستورية كل أو بعض نصوص الدستور ليتفق مع نصوص المعاهدة الدولية في ضوء تقييم الضرورات العملية وتقدير المصالح العليا للدولة التي قد يكون من بينها عدم إتمام إجراء إبرام هذه المعاهدة انحيازاً لإرادة الشعب المتمثلة في نصوص الدستور الوطني.

أما في إطار النظام الدستوري المصري فإن المادة (49) من قانون المحكمة الدستورية العليا التي نصت بوضوح على أن (أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة، وتنتشر الأحكام والقرارات المشار إليها في الفقرة السابقة في الجريدة الرسمية).

فمن هذا النص يتضح جلياً أن أحكام المحكمة الدستورية العليا ذات حجية مطلقة تلزم جميع سلطات الدولة ولا يقتصر أثرها على أطراف الدعوى فقط، وينطبق ذلك النص على الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية المتعلقة بالمعاهدات الدولية سواء قضت بعدم دستورتها أو رفض الطعن الدستوري بالخصوص ويتعين بذلك على السلطة التنفيذية عدم تنفيذ نصوص المعاهدة الدولية المقضي بعدم دستورتها وعلى السلطة التشريعية مراجعة النصوص التي حكم بعدم دستورتها بغية تعديلها حتى تتطابق مع نصوص الدستور.

واستناداً إلى المادة (48) من قانون المحكمة الدستورية العليا فإن أحكامها نهائية وغير قابلة للطعن بأي طرق عادي أو استثنائي سواء كان مضمون الحكم بعدم الدستورية أو رفض الطعن ويصير حكمها

نافذاً وفق المادة (50) من قانونها في اليوم التالي لنشر الحكم في الجريدة الرسمية ويعد الحكم في ذاته سنداً تنفيذياً إلا في المسائل الجنائية فينفذ فور الحكم به.

الخاتمة

إن البحث في مدى خضوع المعاهدات الدولية متعددة التصنيفات للرقابة الدستورية السياسية والقضائية أثار العديد من التساؤلات في المقدمة تمثل الأشكاليات المرتبطة به، التي توصل الباحث بعد دراستها وتحليل النصوص والآراء المتصلة بينها ومقارنتها إلى النتائج التالية:

- إن المعاهدات الدولية موضع الرقابة الدستورية هي كل اتفاق موثق يخضع لقواعد القانون الدولي ويعبر عن تلاقح إرادات أشخاصه دولاً ومنظمات دولية بغية إحداث آثار قانونية.
- رغم اختلاف مكانة المعاهدة الدولية في النظم القانونية الداخلية بين سمو على القانون الداخلي ومعادلة له، لكن تظل لها طبيعة خاصة تجد سندها في أثرها الدولي علي علاقات الدولة الخارجية والتزاماتها الدولية ومصالحها العليا المرتبطة بها.
- اسناد الدولة تصرفاتها إلى القوانين الداخلية المخالفة لقواعد القانون الدولي سيما الأمرة منها لا يعفيها من المسؤولية الدولية.
- تتنوع الرقابة الدستورية التي تخضع لها المعاهدات الدولية بين الرقابة السياسية (المجلس الدستوري الفرنسي) والرقابة القضائية المحاكم الدستورية، المحكمة العليا، المحاكم الأخرى عند منحها اختصاص الرقابة الدستورية.
- تتمثل أوجه مخالفة المعاهدات الدولية للقواعد الدستورية الوطنية في النصوص الدستورية الاجرائية والموضوعية المرتبطة بأحكام الدستور ومقاصده.
- إن اتصال القضاء الدستوري بالدعوى الدستورية يتطلب تقديم طلب أو إقامة دعوى تستوفي الشروط الشكلية المقررة وفي الميعاد المحدد قانوناً.
- يقبل المجلس الدستوري الفرنسي الدعوى الدستورية دون توافر شرط المصلحة في رافعها على سند من القول إن هذا الشرط لا تتطلبه تحقيق غاية هاته الدعوى المتمثلة في حماية مبادئ ونصوص الدستور بصفة عامة من تعدي القوانين الوطنية والمعاهدات الدولية، بينما لا تقبل المحكمة الدستورية العليا المصرية الدعوى الدستورية ما لم يتوافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة، أي أن يكون نص المعاهدة محل الطعن قد ألحق ضرراً مباشراً بالطاعن.
- لا يجيز المجلس الدستوري الفرنسي التنازل في الدعوى الدستورية استناداً إلى الصفة الموضوعية للرقابة التي يمارسها بالخصوص، بينما تقبل المحكمة الدستورية العليا المصرية التنازل عن الدعوى الدستورية من قبل المدعى وتنتهي الدعوى بصورة كاملة بناء عليه.
- استثناء من القاعدة العامة التي تقيد القاضي بما ورد في طلب الخصوم، فإن للقاضي الدستوري أن يحكم بعدم دستورية نص في معاهدة دولية لم يرد في صحيفة الدعوى إذا كان غير قابل للانفصال عن النص المطلوب الحكم بعدم دستوريته وهو ما تقرر في أحكام المجلس الدستوري الفرنسي والمحكمة الدستورية العليا المصرية.
- تتمتع الأحكام الصادرة في الدعوى الدستورية بشأن المعاهدات الدولية بالحجية المطلقة الملزمة للسلطات العامة كافة ولها حجية الشيء المحكوم فيه، ولا يقبل الطعن عليها بأي طريق من طرق الطعن عادياً أو استثنائياً.
- يتعين على السلطة التنفيذية عدم تطبيق نصوص المعاهدة الدولية المقضي بعدم دستوريته بما يفرض عليها التعاون مع السلطة التشريعية بمراجعة تلكم النصوص غير الدستورية وإعادة صياغتها بما يتلاءم مع نصوص الدستور النافذ وبما يحقق مصالح الدولة العليا.

المراجع أولاً / الكتب

1. أبو الخير أحمد عطية، نفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانون الداخلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، 2003م
2. د. أحمد اسكندري محمد ناصر، الوضع القانوني لدولة الفاتيكان، محاضرات في القانون الدولي، دار الفجر للنشر، 1992.
3. د. أشرف عرفات حجازي، مكان القانون الدولي العام في إطار القواعد الداخلية الدستورية والتشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004 م.
4. د. جورج شفيق ساري، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، دار النهضة العربية، القاهرة، 1955م.
5. د. صالح السنوسي، الوجيز في القانون الدولي العام، دار الفضيل للطباعة والنشر والتوزيع، بنغازي الطبعة الثانية، 2013م.
6. د. صلاح الدين احمد الاحمدي، دراسات في القانون الدولي العام، منشورات ELGA الطبعة الأولى 2002م.
7. د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
8. د. عبد المنعم محمد داود، التطبيق المباشر لقانون الجماعات الاوربية، رسالة الدكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1987
9. د. علي ضوي قانون الدولي العام، الجزء الأول (المصادر والأشخاص) مكتبة الوحدة الطبعة الثامنة 2024.
10. د. فتح الله محمد حسين السريري، المركز القانوني للموظف الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013م.
11. د. محمد سعيد الدقاق، القانون الدولي العام، المصادر والأشخاص الدار الجامعية، بيروت، 1983.
12. د. محمد سعيد الدقاق، دروس في القانون الدولي، دار المطبوعات الجامعية، 1987م
13. د. محمد عبد اللطيف، اجراءات القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989
14. د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري)، مجمع الفاتح للجامعات، طرابلس 1990
15. د. محمد مصطفى المغربي – مبادئ أساسية في القانون الدولي العام، الخضراء للطباعة والنشر. طرابلس، د. ت.

ثانياً / المقالات

1. د. فتح الله محمد حسين أحمد السريري، مبدأ علو الدستور أساس الرقابة الدستورية، مجلة العلوم القانونية والشرعية، جامعة الزاوية، مجلة علمية محكمة نصف سنوية، العدد 24، يونيو 1445 هجرية، 2024

ثالثاً / الوثائق الدولية والقوانين وأحكام المحاكم

1. ميثاق الأمم المتحدة.
2. النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.
3. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969
4. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1986
5. الدستور الفرنسي لعام 1958
6. الدستور المصري لعام 1971 وتعديلاته
7. مشروع الدستور الليبي 2017
8. قانون المدني الليبي
9. قانون نظام القضاء سنة 1976
10. قانون رقم 88 سنة 1971 بشأن القضاء الإداري
11. قانون رقم 6 سنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا
12. أحكام المجلس الدستوري الفرنسي
13. أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية
14. أحكام المحكمة العليا الليبية