



المركز الفلسطيني لإستقلال الحماة والقضاء
"مساواة"

المعاهدات الدولية والقانون الوطني:

دراسة مقارنة للعلاقة ما بين المعاهدات الدولية والقانون
الوطني وآليات توطيها

جمعية أهلية غير حكومية مستقلة، تأسست بتاريخ 2002/3/18 بمبادرة من محامين وقضاة سابقين وشخصيات اجتماعية، أخذت على عاتقها تكريس جهدها لتعزيز ضمانات استقلال القضاء والمحاماة تشريعاً ومنهجاً وسلوكاً، عن طريق رصد وتوثيق ومراقبة ومعالجة كافة العوائق الاجتماعية والثقافية والسياسية والتشريعية، التي تحول دون التطبيق السليم لمبدأ سيادة القانون، وتعيق تفعيل عناصر ومقومات ومضامين استقلال القضاء والمحاماة وذلك بالطرق والوسائل القانونية.

مجلس إدارة مساواة

المحامي يوسف بختان	رئيس مجلس الإدارة
المحامي ياسر جبر	نائب رئيس مجلس الإدارة
المحامية فايزة الشاويش	أمين السر
الأستاذ سمير البرغوثي	أمين الصندوق
المحامي فهد الشويكي	عضو
المحامي غسان مساد	عضو
المحامي نضال أبو فرحة	عضو
المحامية رنا واصف	عضو
المحامية شيرين شعراوي	عضو

الرئيس التنفيذي المحامي إبراهيم البرغوثي

غزة-شارع الجلاء،
برج الجلاء "الطابق الثالث"
تلفاكس: 0097082864206

البييرة- البالوع- شارع المحاكم
تلفون: 0097022424870
فاكس: 0097022424866

بريد الكتروني: musawa@musawa.ps

صفحة الكترونية: www.musawa.ps

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمركز

كانون أول 2014

**الراء الواردة في هذا الكتيب لا تعبر بالضرورة عن رأي المركز الفلسطيني
لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة» والجهة الداعمة**

تقديم:

مثل توقيع دولة فلسطين على عدد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية خطوة هامة على طريق تمتع دولة فلسطين بسمات الدولة العضو في الاسرة الدولية الملتزمة باحكام القانون الدولي والمتطلعة الى بناء نظام سياسي وقانوني يستند الى افضل ما توصلت له البشرية من احكام ومبادئ تصون حقوق الانسان وحرياته وتضمن له مشاركة فاعلة في رسم حاضره الوطني ومستقبله الانساني.

كما مثلت بداية لا بد من استكمالها بالتوقيع والانضمام والالتزام بسائر المواثيق والمعاهدات الدولية بما فيها اتفاق روما والمحكمة الجنائية الدولية.

هذا الانضمام الى المعاهدات الدولية الموقعة من قبل دولة فلسطين يشكل الخطوة الاولى التي يجب ان تتبعها خطوات ادماج نصوص واحكام تلك الاتفاقيات بالتشريعات الوطنية واعمال احكامها وقواعدها ونصوصها وازالة اي تناقض بين احكامها ومبادئها ونصوصها ونصوص واحكام التشريعات الوطنية او التشريعات السارية المفعول في فلسطين، باتجاه الاقرار باولوية التطبيق والسريان لتلك الاتفاقيات، والغاء كل ما يتعارض مع احكامها او نصوصها والالتزام بمبدأ اولوية التطبيق لاحكامها اذا كانت تعارضت ونصوص القوانين الوطنية او السارية المفعول، وصولاً الى توحيد رزمة التشريعات الفلسطينية واتساقها وانسجامها وتطابقها مع القواعد والاحكام الواردة في الاتفاقيات الدولية.

ولغايات الوقوف على العلاقة بين المعاهدات الدولية والقانون الوطني واليات توطين الاتفاقيات الدولية الموقعة، ارتأت «مساواة» تكليف الاستاذة ريم البطمة - باحثة قانونية باعداد دراسة مقارنة بعنوان المعاهدات الدولية والقانون الوطني، تضعه «مساواة» بين ايدي القانونيين الفلسطينيين والقائمين على التشريع والقضاء والادارة، املة منهم كل في مجال اختصاصه وصلاحياته اتخاذ الاجراءات الواجبة

لادماج احكام ونصوص الاتفاقيات الموقعة في التشريعات الوطنية وضمن الغاء كل ما يتعارض معها، والالتزام باولويتها بالتطبيق حتى يؤدي التوقيع على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الغاية المرجوة منه، وحتى تكون عضوية دولة فلسطين في تلك الاتفاقيات عضوية فاعلة ومقبولة وغير قابلة للنقد او التساؤل اذ ان المدخل الواجب عدم التاخير في الولوج اليه يكمن في ضمان اتساق التشريعات الفلسطينية مع تلك الاتفاقيات وازالة اي تناقض بينهما، والالتزام باولوية تطبيق تلك الاتفاقيات اذا ما تعارضت مع اي نص او تشريع وطني.

مساواه

المعاهدات الدولية والقانون الوطني:

دراسة مقارنة للعلاقة ما بين المعاهدات الدولية والقانون الوطني
وأليات توطينها

الاستاذة ريم البطمة

باحثة قانونية

المحتويات

9	1. مقدمة
12	2. التعبير عن ارتضاء الالتزام بالمعاهدات الدولية وأثره
16	1-2. التصديق
18	2-2. التوقيع
20	3-2. تبادل الوثائق الخاصة بالمعاهدة
21	4-2. الموافقة أو القبول
22	5.2 الانضمام
	3. المتطلبات القانونية والدستورية الداخلية لإبرام المعاهدات الدولية والتعبير عن الارتضاء بالالتزام بالمعاهدات بالمفهوم الدولي
24	1-3. التصديق من اختصاص السلطة التنفيذية فقط
26	2-3. التصديق من اختصاص السلطة التشريعية فقط
27	3-3. توزيع الاختصاص بالتصديق بين السلطة التشريعية والتنفيذية معاً
28	4. علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي (الإنفاذ الداخلي والقيمة القانونية)
31	1-4. النظام الثنائي
36	2-4. النظام الوحداني
37	3-4. موقف النظم القانونية الداخلية من علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي
40	1-3-4. النظام الأمريكي
41	2-3-4. النظام الإنكليزي
42	3-3-4. النظام الفرنسي
43	4-3-4. النظام الهولندي
44	5-3-4. النظام الأردني
46	4-4. النظام الفلسطيني
55	5. خاتمة
57	6. المراجع

1. مقدمة

ثمة مبدأ أساسي في القانون الدولي وهو أن المعاهدات الدولية التي جرى إبرامها إبراماً صحيحاً تلزم جميع الأطراف الدولية التي أبرمتها، ويستند هذا الالتزام إلى قاعدة عامة مستقرة في القانون الدولي، وهي: «العقد شريعة المتعاقدين Pacta Sunt Servanda»¹. وعلى ذلك، فثمة افتراض في القانون الدولي مفاده: أن الدول عندما تقوم بالتعبير عن ارتضاؤها الالتزام النهائي بالمعاهدات الدولية، فإن هذا التعبير هو تعبير عن إرادة حرة لهذه الدول يجري وفقاً لمتطلباتها الدستورية.² ويترتب على ذلك، أن الدول لا تستطيع الاحتجاج بالقواعد الدستورية وبالقانون الداخلي لتبرير عدم وفائها بالتزاماتها المقررة في الاتفاقيات الدولية، إذ أن القانون الداخلي لا يمكن أن يوفّر ذريعة لانتهاك الدولة لالتزاماتها التعاقدية الدولية.³ كما أن الفعل غير المشروع في القانون الدولي يبقى فعلاً غير مشروع حتى وإن كان القانون الداخلي لدولة ما يقرر خلاف ذلك.⁴ إلا أن ذلك لا يعني الانفصال التام ما بين القانون الدولي والقانون الداخلي، وبخاصة في عهد حقوق الإنسان، حيث أصبحت العلاقة ما بين القانونين مفصلة وأساسية أكثر من أي وقت

1 Ian Brownlie, Principles of Public International Law 591-92. 2003.

أنظر في هذا الشأن أيضاً: علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، ط 17، منشأة المعارف: الإسكندرية، 1992، ص 556؛ محمد المجذوب، القانون الدولي العام، ط 5، منشورات الحلبي الحقوقية: بيروت، 2004، ص 557.

2 أنظر في هذا الشأن: المادة (26) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية، وذلك مع عدم الإخلال بما ورد في المادة (46) من ذات الاتفاقية. حيث نصت المادة (26) على أنه: «كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية». بينما نصت المادة (46) على أنه: «1- ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بعقد المعاهدات كسبب لإبطال هذا الرضا إلا إذا كانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي. -2- تعتبر المخالفة بينة إذا كانت واضحة بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق التعامل المعتاد وبحسن نية».

3 أنظر في هذا الشأن المادة 27 من اتفاقية فيينا، حيث نصت هذه المادة على أنه: «لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة، لا تخل هذه القاعدة بالمادة 46».

4 Report of the International Law Commission to the General Assembly, 56 U.N. GAOR Supp. (No. 10) at 1, U.N. Doc. A/56/10 (2001).

أنظر في هذا الشأن أيضاً: المادة 3 من مشروع لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال الخاطئة دولياً « أن وصف الفعل بأنه غير مشروع في القانون الدولي لا يتأثر بكون الفعل مشروعاً في القانون الداخلي».

مضى. فإذا ما قامت الدولة بالتعبير عن ارتضاؤها بالالتزام الدولي النهائي بالمعاهدة أو الاتفاقية، فإن ذلك يرتب في مواجهتها العديد من الالتزامات، تتمثل بالدرجة الأولى بإنفاذها هذه الاتفاقية وتطبيقها في قانونها الداخلي، ويتطلب هذا الالتزام في كثير من الحالات اتخاذ تدابير تشريعية وإدارية داخلية، وعادة ما يحكم طريقة ذلك الإنفاذ القواعد الدستورية والقوانين الداخلية للدولة المعنية. من هنا، فإن العلاقة ما بين القانون الدولي والقانون الداخلي تقوم على محورين أساسيين: الأول: له علاقة بارتضاء الالتزام بالاتفاقية الدولية والعلاقة ما بين القانون الدولي والداخلي في هذا الشأن. والآخر: له علاقة بأثر الاتفاقيات الدولية وما يترتب من التزامات على الدولة وكيفية توطينها في قانونها الداخلي. إن تنظيم هذين المحورين هو على درجة كبيرة من الأهمية، حتى تكون للالتزامات الدولية المعنى المراد له وفقاً للقانون الدولي، وإلا أصبحت مسألة توقيع الاتفاقيات والمعاهدات مجرد ممارسة عشوائية ليس لها معنى.

إن مسألة تنفيذ المعاهدات في مجال النظام القانوني الداخلي مسألة حديثة نسبياً، ففى الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية، كانت دساتير الدول تشير فقط إلى توزيع الاختصاصات الخارجية بين أجهزة الدول. أما بعد ذلك، بدأت الدساتير بالاهتمام بتوضيح علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، وذلك من خلال تضمينها النصوص التي تحدد مكانة قواعد القانون الدولي بشكل عام (المعاهدات، الأعراف الدولية، القواعد الدولية الآمرة). أو من خلال تضمينها النصوص الناظمة لأليات التنفيذ الداخلي لتلك القواعد. ويرجع هذا التطور إلى مشاركة الدول في كثير من المعاهدات والمنظمات الدولية؛ الأمر الذي جعل من الضروري تحقيق نوع من التعايش والتناغم بين القوانين الداخلية وأهداف تلك المعاهدات والمنظمات.⁵ ومن هنا يأتي التساؤل الأبرز حول كيفية قيام الدول بتنفيذ التزاماتها القانونية الدولية في نظامها القانوني الداخلي؟

5 غسان الجندي، قانون المعاهدات الدولية، دن: عمان، 1988، ص 105 - 106.

في الفقه المقارن هناك العديد من الدراسات التي رصدت الممارسة العملية للدول المختلفة وخرجت بتصورات نظرية وعملية حول آليات تنظيم العلاقة ما بين القانونين الدولي والداخلي، وأثار ذلك ونتائجه على كل من القانونين، إلا أن مثل هذه الدراسات ما زالت شحيحة في النظام القانوني الفلسطيني، الأمر الذي يستدعي منا، النظر إلى هذا النظام بالمقارنة مع ما أورده الفقه والممارسة العملية من أنماط في تنظيم تلك العلاقة. وتأتي أهمية هذه الدراسة أيضاً، في ظل تغييرات أساسية في الساحة الفلسطينية مرتبطة أساساً بموضوع هذه الدراسة، فقد قام رئيس دولة فلسطين السيد محمود عباس بتوقيع 15 رسالة انضمام لاتفاقيات دولية مختلفة بتاريخ 2 نيسان 2014. وقد قبل هذا الانضمام بالإشادة والترحيب من قبل مؤسسات حقوق الإنسان الدولية والمحلية إذ شملت هذه المجموعة سبع اتفاقيات أساسية من اتفاقيات حقوق الإنسان التسع، وهو ما تم اعتباره خطوة في طريق توسيع دائرة الالتزام بمعايير حقوق الإنسان في النظام القانوني الفلسطيني.⁶ كما أعتبر سفير فلسطين في الأمم المتحدة السيد رياض منصور في تصريح صحفي له «بأن فلسطين تمارس حقها الذي يمنحها إياه القانون كدولة في الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية وتتطلع للقيام بمسؤولياتها الدولية في هذا الاتجاه».⁷ هذه الخطوة القانونية والسياسية كما ورد في تصريح السفير الفلسطيني ترتب على دولة فلسطين مسؤولية دولية بإنفاذها، والالتزام بأحكامها، والذي له بالضرورة أبعاد مختلفة في كل من القانون الدولي والداخلي. ومن هنا، فإن هذه الدراسة تسعى إلى دراسة العلاقة ما بين القانون الدولي والقانوني الداخلي وآليات توطين المعاهدات الدولية، من منظور القانون الفلسطيني والقانون والمقارن. ولتحقيق ذلك، فإننا سنقوم بدراسة تعبير الدول عن الارتضاء بالالتزام بالمعاهدات الدولية،

6 مركز أنباء الأمم المتحدة، «مفوضية حقوق الإنسان ترحب بانضمام فلسطين لمعاهدات دولية»، على الرابط التالي: <http://www.un.org/arabic/news/story.asp?NewsID=21039&Kw1=%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86&Kw2=&Kw3=#.VF8VeTSUf00>، تاريخ الاسترداد: 25 9-2014.

7 UN News Center» UN confirms receipt of Palestinian applications to join global conventions, treaties, Accessed on 25-9-2014.

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47490#.VF8SuzSuf00>

٢. التعبير عن ارتضاء الالتزام بالمعاهدات الدولية وأثره

تمر المعاهدات قبل أن يتم إبرامها نهائياً بعدة مراحل. تمثل هذه المراحل من الوجهة الأخرى؛ إجراءات، لا تكتمل المعاهدة إلا بتمامها، فإبرام المعاهدات الدولية؛ عملٌ قانونيٌ معقد يقتضي إتمام إجراءات متعددة الجوانب، ولذلك وصفت عملية إبرام المعاهدة بأنها عملية إجرائية. والمراحل أو الإجراءات أو الشروط الشكلية للمعاهدة تجد أساسها في اتفاقية فينا لقانون المعاهدات وفي التعامل الدولي أيضاً، وهي كما تناولها أغلب الفقه؛ المفاوضة، التحرير، الإقرار والاعتماد، الارتضاء بالالتزام بالمعاهدة، تبادل الوثائق أو إيداعها، التسجيل.⁸

وفي هذا البند سوف يتم التركيز على التعبير عن الارتضاء بالالتزام النهائي بالمعاهدات ووسائله، باعتباره ركن مهم وأساسي عادة ما ينطوي على علاقة أساسية ما بين القانون الدولي والداخلي لا بد من الإشارة إليها. ولكن قبل أن تصل الدولة إلى مرحلة التعبير عن الارتضاء النهائي بالمعاهدة، فإن الأخيرة تكون قد مرت بعدة مراحل مهمة منها؛ المفاوضة؛ وهي مرحلة تبادل وجهات النظر بين دولتين أو أكثر بهدف الوصول إلى اتفاق دولي معين في مسألة من المسائل؛ سياسية، اقتصادية، قانونية...، أو الوصول إلى حل سلمي ينهي النزاع القائم بينهما، أو تحديد المسائل التي سوف تشملها المعاهدة. ولا يشترط أن تتم المفاوضة في شكل معين، فقد تتم شفاهةً أو كتابةً.⁹ وقد يقوم بالتفاوض رئيس الدولة أو رؤساء الحكومات أو وزراء الخارجية أو رئيس البعثة الدبلوماسية لدى الدولة التي يتم التفاوض مع ممثليها، أو رئيس البعثة الدائمة لدى

8 أنظر في هذا الموضوع؛ شارل روسو، القانون الدولي العام، (ترجمة: شكر الله خليفة، عبد المحسن سعد)، الألفية للنشر والتوزيع؛ بيروت، 1987؛ سعيد محمد أحمد باناجه، كيفية إبرام المعاهدات ومدى الالتزام بها وتنفيذها بين التشريع الدولي الإسلامي والقانون الدولي المعاصر، العدالة (وزارة العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف)، أبو ظبي، السنة (9)، العدد (32)، يوليو 1982، ص 37-44؛ غسان الجنديمرجع سابق، ص 51-78؛ علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 529-555؛ محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 497-527.

9 عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام: المبادئ العامة، الكتاب الأول، دار الثقافة: عمان، 1997، ص 264.

إحدى المؤتمرات أو المنظمات الدولية أو إحدى هيئاتها لغاية التفاوض مع المنظمة ذاتها، ومع ذلك، من النادر أن يقوم رئيس الدولة بالمفاوضة، باستثناء المعاهدات الخطيرة التي تتعلق بأمن الدولة وسيادتها.¹⁰

إن نجاح المفاوضة بين الدول، يتطلب وضع نص المعاهدة في صك مكتوب كمرحلة تالية، فالأصل أن تعقد المعاهدة كتابةً، حيث عرفت المادة (2 فقرة أ) من اتفاقية فينا المعاهدة بأنها: الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة، والذي ينظمه القانون الدولي...، إلا أنه ليس ثمة ما يمنع أن تعقد المعاهدة شفاهةً، فالمادة (3) من نفس الاتفاقية قررت أن عدم سريرانها على الاتفاقات الدولية التي لا تتخذ الشكل المكتوب لا يؤثر في القوة القانونية لتلك الاتفاقات، ولكن ميثاق الأمم المتحدة قد نص على ضرورة تسجيل المعاهدات بعد إبرامها حتى يمكن الاحتجاج بها أمام الهيئات الدولية، وبالتالي، تبدو أهمية كتابة المعاهدات من أجل تسجيلها ومن ثم إمكانية الاحتجاج بها أمام هيئات الأمم المتحدة.¹¹

ينتهي المتفاوضون من صياغة المعاهدة على النحو السابق، ومن ثم يكون عليهم إقرار نصها كمرحلة تالية، ويتم الإقرار بموافقة الأطراف على نص المعاهدة، ويختلف أسلوب تلك الموافقة باختلاف طبيعة المعاهدة، فاعتماد المعاهدات الثنائية لا يواجه صعوبة، لأنه يتم بإجماع الطرفين. أما المعاهدات متعددة الأطراف والتي تجري بين عدة دول في إطار مؤتمر دولي، فإن الموافقة عليها يثير صعوبة تتمثل في التقاليد الدبلوماسية والمادة (9) من اتفاقية فينا،¹² اللتين يقتضيان الحصول على موافقة ثلثي الدول المعنية على الأقل، إلا أن موافقة ثلثي الدول المعنية أوجد صعوبات عدة حين التطبيق مما حدا بالدول

10 وترجع ندرة قيام رئيس الدولة بالتفاوض في النظم البرلمانية -على وجه الخصوص- إلى عدم مسئوليته دستورياً (شارل روسو، مرجع سابق، ص 39).

11 علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 537.

12 نصت المادة (9) على أنه: «1. يتم اعتماد نص المعاهدة برضا جميع الدول المشتركة في صياغتها مع مراعاة الاستثناء الوارد في الفقرة (2). 2. يتم اعتماد نص المعاهدة في مؤتمر دولي بأغلبية ثلثي الدول الحاضرة والمصوتة، إلا إذا قررت بالأغلبية ذاتها اتباع قاعدة مغايرة».

حين الممارسة العملية إلى الاتجاه نحو إقرار أن المعاهدات المتعددة الأطراف تحتاج إلى الإجماع أو ما يطلق عليه الاتفاق العام حتى يتم اعتمادها وإقرارها وقد درج منذ السبعينيات إلى إدماج النص الخاص بالإجماع في البنود الإجرائية للإعداد الاتفاقية المعنية وإقرارها.¹³

وبعد إقرار نص المعاهدة، يكون على الدول الأطراف اعتمادها بشكل رسمي ونهائي، ويتم ذلك عن طريق اتباع الإجراءات المنصوص عليها في نصوص المعاهدة أو المتفق عليها فيما بين الدول المشتركة في صياغتها والتي تحدد آلية الاعتماد النهائي، وفي حالة عدم وجود مثل تلك الإجراءات، يجري الاعتماد النهائي بالتوقيع أو التوقيع بشرط الرجوع إلى الدولة، أو التوقيع بالأحرف الأولى من جانب ممثلي الدول على نص المعاهدة أو المحضر الختامي للمؤتمر الذي يتضمن النص.¹⁴ ويلجأ إلى التوقيع بالأحرف الأولى (أو التأشير) عادةً، عندما لا تزود الدول ممثليها بالسلطات الكاملة للتوقيع، أو عند وجود شك بخصوص القبول النهائي من قبل الدول الأطراف.¹⁵

ويجب أن يكون معلوماً في هذا السياق، أن إقرار المعاهدة أو اعتمادها -كقاعدة عامة- لا يكفي لإلزام الدولة قانوناً بما تضمنته المعاهدة، فالإقرار والاعتماد هو مجرد اتفاق بين ممثلي الدول المتفاوضة على الصيغة النهائية للمعاهدة وإثباتها بصورة رسمية، وذلك إما بتوقيعها أو باتباع الإجراءات المتفق عليها بين الأطراف.¹⁶ أما التزام

13 Aust, Anthony, " The Modern Law of Treaty and Practice". Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp 67-68.

14 المادة (10) من اتفاقية فينا، مصدر سابق.

15 شارل روسو، مرجع سابق، ص 41.

16 محمد إبراهيم العناني، ارتضاء الالتزام بالمعاهدات الدولية في ضوء أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية (كلية الحقوق: جامعة عين شمس)، مصر، المجلد (14)، العدد (1)، 1972، ص 153. وأنظر في هذا الشأن أيضاً:

Villiger, Mark Eugen. Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. Lieden; Boston :Martinus Nijhoff Publishers,2009,pp. 156-171. & The United Nations Treaty Collection, Accessed 22th Sept, 2014.

https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml#adoption

الدولة القانوني بالمعاهدة، فإنه يحتاج إلى إجراءات لاحقة أو مقترنة مع الاعتماد تنفيذ بارتضاء الدولة نهائياً الالتزام بالمعاهدة.¹⁷

هذه الإجراءات عادة ما توردها الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في البنود الختامية لها عن طريق تحديدها لوسيلة التعبير عن الارتضاء الالتزام النهائي بالمعاهدة، إلا أن الأحكام العامة والمتعلقة بتعبير الدولة عن ارتضاءها الالتزام بالمعاهدات الدولية وردت في المواد من (11: 17) من اتفاقية فيينا، التي نظمت الأمر بشكل عام، حيث أتت المادة (11) من هذه الاتفاقية على بيان هذه الوسائل المختلفة، والتي يشترط فيها جميعاً أن تكون صحيحة غير مشوبة بعيب مبطل لآثارها. وهذه الوسائل هي: التوقيع، تبادل الوثائق المكونة للمعاهدة، القبول أو الموافقة، الانضمام، التصديق، أو أي وسيلة أخرى يتفق عليها.¹⁸ وبالتالي فإن المادة (11) تضمن حكمن: الأول: حددت فيها الوسائل المختلفة للارتضاء بالاتفاقيات، والآخر: تركت فيه المجال للدول للاتفاق على أي وسيلة أخرى غير تلك الواردة فيها. وهذه الوسائل الواردة في المادة (11) تأخذ في المجمل ذات المعنى. وهي كما وردت؛ التصديق، القبول أو الموافقة، التوقيع، والانضمام، وقد عرفت المادة (2) فقرة ب) من اتفاقية فيينا هذه الوسائل بأنها: «الإجراء الدولي المسمى كذلك، والذي تقر الدولة بمقتضاه على المستوى الدولي رضاها الالتزام بالمعاهدة». ويتمثل الهدف الأساسي من تحديد أساليب التعبير عن ارتضاء الدولة الالتزام بالمعاهدة هو تحديد متى يتم اعتبار هذا الارتضاء عمل قانوني ملزم للدولة من

17 علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 541.

18 إبراهيم العناني، مرجع سابق، ص 154. وأنظر أيضاً:

Fitzmaurice, Malagosa, "Expression of Consent to Bound by a Treaty as Developed in Some Environmental Treaties" in Essays on the Law of Treaties, A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag, eds., **J. Klabbers, R. Lefeber**, Martinus Nijhoff Publishers-Kluwer Law International, 1997, pp. 59-81. & **Villiger, Mark Eugen**, "Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties". Lieden; Boston :Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 174-241

الناحية الدولية أي تحديد القواعد الموضوعية والإجرائية التي تجعل تعبير الدول عن إرادتها ملزم اتجاهها.¹⁹

2-1. التصديق

عرّف الفقه التصديق بأنه: «قبول الالتزام بالمعاهدة رسمياً من السلطة التي تملك عقد المعاهدات عن الدولة، وهو إجراء جوهري بدونه لا تنقيد الدولة بالمعاهدة التي وقعها ممثلها...»²⁰ أو هو: «إجراء دبلوماسي يتخذه رئيس الدولة عادةً ليؤكد به توقيع ممثل الدولة على المعاهدة، أو ليقر بأن ذلك التوقيع قد نال موافقته، فهو بتعبير آخر: قبول المعاهدة بصفة رسمية من السلطة التي تملك حق عقد المعاهدات باسم الدولة».²¹ والفرق بينه وبين أي من وسائل التعبير عن الارتضاء بالالتزام النهائي بالمعاهدة الأخرى، هو أن التصديق عادة ما يسبقه التوقيع الابتدائي على الاتفاقية لحين قيام الدولة بالمتطلبات الدستورية الداخلية.

اعتبر التصديق إلى وقت قريب الوسيلة الضرورية والوحيدة التي من خلالها تعبر الدولة عن ارتضاءها للالتزام بالمعاهدة المسبوقة بتوقيع ممثلها، فهو يرقى إلى مستوى القاعدة العرفية،²² فقد حظي بنص القانون الدولي الوضعي (المواد 11 و14 من اتفاقية فينا)،²³ وحددت المادة (14 فقرة 1) من ذات الاتفاقية الحالات التي يتطلب فيها

19 Fitzmaurice, Malagosa, "Expression of Consent to Bound by a Treaty as Developed in Some Environmental Treaties" in Essays on the Law of Treaties, A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag, eds., J. Klabbers, R. Lefeber, Martinus Nijhoff Publishers-Kluwer Law International, 1997, p. 59

20 علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 544.

21 محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 507.

22 طاهر شاش، التصديق على المعاهدات: الاتجاهات الحديثة، وما يجري عليه العمل في الجمهورية العربية المتحدة، المجلة المصرية للقانون الدولي (الجمعية المصرية للقانون الدولي)، مصر، المجلد 21، 1964، ص 9؛ للمزيد، أنظر: عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص 270؛ إبراهيم العناني، مرجع سابق، ص 160.

23 وقبل ذلك، حظي التصديق بنص في بروتوكول برلين المنعقد في 13 مايو سنة 1878، وبنص في معاهدة هافانا المنعقدة بين الدول الأمريكية في 20 فبراير 1928 (المادة 5).

التصديق لالتزام الدولة بالالتزام بالمعاهدة، وهذه الحالات هي:

- أ. إذا نصت المعاهدة على أن التعبير عن الرضا يتم بالتصديق؛ أو
 - ب. إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على اشتراط التصديق؛ أو
 - ج. إذا كان ممثل الدولة قد وقع المعاهدة بشرط التصديق؛ أو
 - د. إذا بدت نية الدولة المعنية من وثيقة تفويض ممثلها أن يكون توقيعها مشروطاً بالتصديق على المعاهدة، أو عبرت الدولة عن مثل هذه النية أثناء المفاوضات.
- بالإضافة إلى ذلك، أيد القضاء الدولي هذا الاتجاه،²⁴ كما أن العرف الدولي المتواتر والعمل الدولي قد جريا على ذلك أيضاً (التعبير عن ارتضاء الالتزام من خلال التصديق على المعاهدة)،²⁵ وغالباً ما تتضمن المعاهدة أحكاماً ختامية تشترط التصديق عليها صراحةً وتحدد شروط تبادلته أو إيداعه وفي المعاهدات الجماعية تبين تلك الأحكام عدد التصديقات المطلوبة لنفاذها.²⁶

إذن، كانت تلك الحالات التي يلزم فيها التصديق كوسيلة لتعبير الدول عن ارتضاءها للالتزام بالمعاهدات، وهذا يعني من الوجهة المقابلة: إمكانية التعبير عن ارتضاء الدولة

24 حكمت المحكمة الدائمة للعدل الدولي بأنه: «من قواعد القانون الدولي العام العادية الأولية قاعدة أن الاتفاقيات لا تصبح ملزمة، فيما عدا حالات استثنائية محدودة إلا بعد التصديق عليها» (المحكمة الدائمة للعدل الدولي، جلسة 10 سبتمبر 1929، مطبوعات المحكمة، مجموعة A، رقم 23، ص 20، نقلاً عن: علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 544 - في الهامش).

25 من ذلك: قرار مجلس عصبة الأمم في 23 يناير 1936 بشأن رفض المساعدة المالية التي طلبتها الحبشة وقت اعتداء إيطاليا عليها، نظراً لأن الحبشة غير مصدقة على المعاهدة الخاصة بالمساعدة المالية للدول المعتدى عليها لسنة 1930؛ من ذلك أيضاً: رفض اليونان تسليم أحد المجرمين من رعايا الولايات المتحدة الأمريكية، بعد طلب الأخيرة لذلك وفقاً لمعاهدة تبادل تسليم المجرمين المنعقدة بين الدولتين في 6 مارس 1931، واحتجت اليونان بعدم تصديقها على تلك المعاهدة (نقلاً عن: عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص 270 - في الهامش).

26 إبراهيم العناني، مرجع سابق، ص 161؛ علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 541. ومن الأمثلة على نص تطلب عدد معين من التصديقات لنفاذ المعاهدة: المادة (126 فقرة 1) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، حيث نصت هذه المادة على أنه: «يبدأ نفاذ هذا النظام الأساسي في اليوم الأول من الشهر الذي يعقب اليوم الستين من تاريخ إيداع الصك الستين للتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة».

بوسائل أخرى غير التصديق، وذلك في الحالات التي لا تندرج تحت نص المادة (14) المشار إليه آنفاً، مثلما هو الوضع في الاتفاقيات التي تعقد بالشكل المبسط. والأصل أن التصديق لا يخضع لصورة شكلية معينة، فكما يمكن أن يكون صريحاً، يمكن أن يكون ضمناً، ومثال الحالة الأخيرة: بدء الدولة بتنفيذ المعاهدة التي وقع عليها ممثلوها المفوضين. ولكن جرت العادة على أن يثبت التصديق في وثيقة مكتوبة موقعة من السلطة المختصة، تتضمن نص المعاهدة أو الإشارة إليها مع وعداً جازماً بتنفيذها.²⁷

2-2. التوقيع

القاعدة العامة: أن توقيع المعاهدة لا يعتبر إجراءً كافياً لتلزم بموجبه الدولة بصفة رسمية بالمعاهدة، إلا أن هذه القاعدة لا تخل من الاستثناءات، حيث يجوز للدولة أن تعبر عن ارتضاؤها النهائي بالالتزام بالمعاهدة عن طريق التوقيع عليها من جانب ممثليها المفوضين قانوناً.²⁸ وذلك في حالات محددة حصراً بموجب المادة (12 فقرة 1) من اتفاقية فيينا، حيث نصت هذه المادة على أنه: «I. تعبر الدولة عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة بتوقيعها من قبل ممثلها في إحدى الحالات الآتية:

أ. إذا نصت المعاهدة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر²⁹؛ أو

ب. إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على أن يكون للتوقيع هذا الأثر؛ أو

ج. إذا بدت نية الدولة المعينة في إعطاء التوقيع هذا الأثر من وثيقة التفويض الكامل الصادرة لممثلها أو عبرت الدولة عن مثل هذه النية أثناء المفاوضات.».

27 محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 510؛ شارل روسو، مرجع سابق، ص 45.

28 إبراهيم العناني، مرجع سابق، ص 166.

29 ومثال ذلك، نص المادة (12) من اتفاق القاهرة لسنة 1954 بشأن جلاء القوات البريطانية عن مصر، والتي اشترطت أن نفاذ المعاهدة يبدأ من يوم التوقيع عليها (نقلًا عن: نفس الموضوع).

وعليه، فإن التوقيع على المعاهدة في الحالات التي حددتها المادة السابقة، يعني أن المعاهدة قد تم إبرامها بطريقة صحيحة، وأن الأطراف يلتزمون بأحكامها من تاريخ التوقيع عليها، ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك؛ أي تحديد تاريخ آخر لنفاذها غير تاريخ التوقيع،³⁰ ومن ثم، يكون للتوقيع في تلك الحالات دورٌ مزدوج، فهو يمثل إجراء لاعتماد المعاهدة من ناحية، وفي ذات الوقت وسيلة لتعبير الدولة عن ارتضاءها الالتزام بالمعاهدة من ناحية أخرى.³¹

وحتى يكون للتوقيع أثر في ارتضاء الدولة للالتزام بالمعاهدة في الحالات السابقة، فيجب أن يصدر من أشخاص يملكون سلطة إبرام المعاهدات نيابة عن الدولة وتمثيلها في جميع مراحل الإبرام، وهم بحسب المادة (7) ودلالة المادة (1 فقرة ج) من اتفاقية فيينا؛ رئيس الدولة، رئيس الحكومة، وزير الخارجية، أو أي شخص مزود بوثائق تفويض صحيحة تخوله سلطة التوقيع النهائي على المعاهدة بشرط أن تكون هذه الوثائق صادرة عن السلطات الداخلية المختصة بإبرام المعاهدة في الدولة.³²

بينما لا يرى البعض لزوم وثائق التفويض في الحالات التي يتم فيها التعبير عن ارتضاء الدولة بالمعاهدة عن طريق التوقيع، لأن ذلك يتنافى مع الاعتبارات التي من أجلها استغنى عن التصديق في مثل تلك الحالات، وهي مقتضيات السرعة والبساطة والتيسير.³³

ينبغي لنا الإشارة هنا إلى أن التوقيع بالأحرف الأولى أو بشرط الرجوع إلى الدولة، لا يعد توقيعاً ملزماً، وليس ثمة ما يجبر المندوبين على التوقيع النهائي بعده، فيكون لكل طرف الحرية المطلقة في التوقيع النهائي أو الامتناع عنه،³⁴ ومع ذلك، فقد جرى

30 علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 542؛ إبراهيم العناني، مرجع سابق، ص 167.

31 غسان الجندي، مرجع سابق، ص 62.

32 إبراهيم العناني، مرجع سابق، ص 169.

33 طاهر شاش، مرجع سابق، ص 29.

34 عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص 268.

العرف الدولي على اعتبار التوقيع بالأحرف الأولى؛ توقيع ملزم للأطراف، إذا صدر هذا التوقيع من السلطة الداخلية المختصة بإبرام المعاهدات، كصدوره من رئيس الدولة مثلاً، أو إذا كان واضحاً من نصوص المعاهدة أو من الظروف المحيطة أن يكون لذلك التوقيع أثر في ارتضاء الدولة للالتزام بالمعاهدة.³⁵ ونصت المادة (12 فقرة 2 فرع أ) من اتفاقية فينا على أنه: «يشكل التوقيع بالأحرف الأولى على نص المعاهدة توقيعاً على المعاهدة إذا ثبت أن الدول المتفاوضة قد اتفقت على ذلك».

كما أن التوقيع بشرط الرجوع إلى الدولة لا ينتج عنه ارتضاء الدولة للالتزام بالمعاهدة، ما لم تجزه الدولة بعد ذلك، حيث نصت المادة (12 فقرة 2 فرع ب) من اتفاقية فينا على أنه: «يشكل التوقيع بشرط الرجوع إلى الحكومة من قبل ممثل الدولة توقيعاً كاملاً على المعاهدة إذا أجازت دولته ذلك». ونفس الأمر يتعلق بأي تصرف قام به شخص لا يمكن اعتباره مخولاً بتمثيل الدولة، حيث يتوقف الأثر القانوني لذلك التصرف على الإجازة اللاحقة من قبل الدولة بحسب ما جاء في المادة (8) من اتفاقية فينا.

3-2. تبادل الوثائق الخاصة بالمعاهدة

اعتبرت اتفاقية فينا تبادل الوثائق الخاصة بالمعاهدة؛ إحدى وسائل تعبير الدولة عن ارتضاءها للالتزام بالمعاهدة، حيث نصت المادة (13) من تلك الاتفاقية على أنه: «تعبّر الدول عن رضاها للالتزام بمعاهدة ناشئة عن وثائق متبادلة فيما بينها بمثل هذا التبادل في إحدى الحالتين التاليتين:

- أ. إذا نصت الوثائق على أن يكون لتبادلها هذا الأثر؛ أو
- ب. إذا ثبت بطريقة أخرى أن تلك الدول كانت قد اتفقت على أن يكون لتبادل الوثائق هذا الأثر».

35 إبراهيم العناني، مرجع سابق، ص 168، نقلاً عن: محمد حافظ غانم، المعاهدات، محاضرات أمام معهد الدراسات العربية، دن: دم، 1961، ص 56-57.

وتحمل هذه الوثائق عادة نفس التاريخ وهو تاريخ إبرام المعاهدة، بحيث يبدأ تنفيذ الأخيرة من ذلك التاريخ ما لم تنص الوثائق على تاريخ آخر غير التاريخ الذي تحمله، كأن تنص على سريانها من تاريخ المحضر الذي حرر لإثبات تبادل الوثائق،³⁶ ويعتبر البعض هذه الوسيلة للتعبير عن ارتضاء الالتزام؛ صورة خاصة من صور الموافقة والقبول.³⁷

تجدر الإشارة هنا إلى ضرورة التمييز بين تبادل الوثائق الخاصة بالمعاهدة كوسيلة للتعبير عن ارتضاء الدولة للالتزام بالمعاهدة، وبين تبادل وثائق التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام، فالأخيرة مرحلة تالية للمعاهدات التي جرى ارتضاء الالتزام بتلك الوسائل؛ أي بالتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام. أما تبادل الوثائق الخاصة بالمعاهدة فهي وسيلة خاصة للتعبير عن ارتضاء الدولة للالتزام بالمعاهدة ولا يشترط أن يسبقها تصديق أو قبول....

4-2. الموافقة أو القبول

يعد القبول أو الموافقة إحدى وسائل تعبیر الدولة عن ارتضاءها للالتزام بالمعاهدة وفقاً لما جاء في المادة (14) من اتفاقية فينا والتي نصت فقرتها الثانية على أنه: «يتم تعبير الدولة عن رضاها للالتزام بالمعاهدة عن طريق قبولها أو الموافقة عليها بشروط مماثلة لتلك التي تطبق على التصديق». وبالتالي، تقترب هاتين الوسيلتين في إجراءاتهما من وسيلة التصديق، حيث تعدان وسيلة للتعبير عن الارتضاء للالتزام بالمعاهدة في نفس الحالات التي يعد فيها التصديق كذلك (المادة (14) فقرة 1))، كما وتعتبر وثائقهما دليلاً على ارتضاء الدولة للالتزام بالمعاهدة في نفس الحالات التي يعتبر فيها التصديق كذلك (المادة (16))، وعادة ما تتضمن الاتفاقيات الدولية بنوداً تسمح بكل من التصديق والموافقة والقبول والانضمام إلا أن الموافقة والقبول تختلفان عن التصديق في عدم الحاجة إلى اتباع الإجراءات الدستورية الخاصة بالحصول على موافقة برلمانية للالتزام النهائي بأحكام المعاهدة.³⁸

36 إبراهيم العناني، مرجع سابق، ص 169.

37 محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام: الجماعة الدولية - القاعدة الدولية - الحياة الدولية، ج 2، ط 7، منشأة المعارف: الإسكندرية، د.ت، ص 199.

38 إبراهيم العناني، مرجع سابق، ص 169.

وفي ذلك الاختلاف يقول الدكتور محمد سامي عبد الحميد: «... إن اختلاف الموافقة أو القبول، عن التصديق، لا يظهر في مجال القانون الدولي العام، بقدر ما يظهر في مجال القانون الداخلي للدولة المعنية. فإذا كان لكل من التصديق أو القبول أو الموافقة ذات الأثر من وجهة نظر القانون الدولي العام، فإن لكل من هذه الإجراءات في مجال القانون الداخلي وضعه المختلف. والأصل أن التصديق لا بد وأن يصدر عن رئيس الجمهورية ووفقاً لإجراءات كثيراً ما تكون معقدة. أما الموافقة والقبول، فالأصل في إجراء كل منها هو التبسيط، ومن المتصور صدور كل منهما عن رئيس الدولة أو عن غيره من الأجهزة المسلم باختصاصها بتمثيل الدولة في مجال العلاقات الدولية».³⁹

5.2 الانضمام

يعرف الانضمام بأنه: إجراء قانوني تقوم به دولة غير عضو في معاهدة وتصبح بموجبها عضواً فيها.⁴⁰ أو هو: العقد القانوني الذي تخضع بموجبه دولة لأحكام معاهدة لم تكن طرفاً فيها ابتداءً.⁴¹ واعتبرت اتفاقية فيينا للانضمام إحدى وسائل تعبير الدولة عن ارتضاؤها الالتزام بالمعاهدات الدولية، حيث جاء في المادة (15) منها: «تعبّر الدولة عن رضاها الالتزام بالمعاهدة بالانضمام إليها في إحدى الحالات التالية:

أ. إذا نصت المعاهدة على أن التعبير عن الرضا يتم بالانضمام؛⁴² أو

ب. إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على أن التعبير عن

الرضا يتم بالانضمام؛ أو

ج. إذا اتفقت جميع الأطراف فيما بعد على أن التعبير عن الرضا يتم بالانضمام».

39 محمد سامي عبد الحميد، مرجع سابق، ص 198 199-.

40 غسان الجندي، مرجع سابق، ص 64.

41 شارل روسو، مرجع سابق، ص 54.

42 قد يكون الانضمام هو الوسيلة الوحيدة للتعبير عن الارتضاء بالالتزام بالمعاهدات الدولية، من ذلك؛ معاهدة 1928 حول التحكيم الدولي، حيث نصت هذه المعاهدة على عدم دخولها حيز التنفيذ إلا بعد انضمام دولتين (نقلًا عن: غسان الجندي، مرجع سابق، ص 65).

وفي سياق الحديث عن الانضمام، يفرق الفقه دائماً بين المعاهدات المغفلة والمعاهدات المفتوحة، فالأولى هي التي لا تتضمن نصاً يسمح بانضمام الدول الأخرى إليها، أو أنها تتضمن نصاً يسمح بانضمام دول خاصة أو محدودة، كميثاق جامعة الدول العربية أو منظمة الوحدة الأفريقية، وبالتالي، يتطلب الانضمام لهذه المعاهدات إجراء مفاوضة مع أطراف المعاهدة الأصليين وقبولهم لهذا الانضمام، إلا إذا كانت المعاهدة المغفلة قد حددت صلاحية بعض الدول في الانضمام، فهذا يجري الانضمام بإحدى الآليات المبينة بعد قليل. أما الأخرى (المعاهدات المفتوحة)، فهي التي تتضمن نصاً يسمح بانضمام الغير إليها أو قبولهم لها، وبالتالي يكون لجميع الدول الحق في الانضمام لتلك المعاهدات، على أنه يشترط للانضمام في هذا الحالة مراعاة الشروط والإجراءات التي تحددها المعاهدة.⁴³

أما عن كيفية حصول الانضمام، فهناك ثلاث آليات لذلك؛ الأولى: الانضمام بموجب معاهدة خاصة إضافية أو بروتوكول خاضع لإجراءات التصديق. الثانية: الانضمام بموجب تصاريح متبادلة، يتضمن التصريح الأول إعلان الرغبة في الانضمام، والآخر قبول هذا العرض وكلاهما خاضع للتصديق. الثالثة: الانضمام بموجب تصريح أو إعلان صادر من جانب واحد (الانضمام بالإرادة الفردية) يراعى فيه الشروط المنصوص عليها في المعاهدة، ويبلغ إلى الحكومة التي تعينها المعاهدة لهذه الغاية والتي تتولى بدورها إبلاغ جميع الدول الموقعة، وهذا الأسلوب هو الأكثر اتباعاً في عالم اليوم.⁴⁴ هذا وقد قامت دولة فلسطين باتباع أسلوب الانضمام في التعبير عن ارتضاءها الالتزام بالاتفاقيات الدولية من خلال رسالة انضمام وجهها رئيس دولة فلسطين رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بهذا الخصوص للجهات المعنية.⁴⁵

43 عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص 304؛ وأنظر: Aust, Anthony, pp 81-84

44 محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 515؛ إبراهيم العناني، مرجع سابق، ص 171.

45 مركز أنباء الأمم المتحدة «مفوضية حقوق الإنسان ترحب بانضمام فلسطين لمعاهدات دولية» تم الدخول إلى الموقع بتاريخ 25-9-2014. <http://www.un.org/arabic/news/story.asp?NewsID=21039&Kw1=%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86&Kw2=&Kw3=#.VF8V6TSUf00>

٣. المتطلبات القانونية والدستورية الداخلية لإبرام المعاهدات الدولية والتعبير عن الارتضاء بالتزام بالمعاهدات بالمفهوم الدولي

أشار (أنطوني أوست) أن التصديق على الاتفاقيات الدولية في المحافل الدولية هو عمل من الأعمال القانونية الدولية التي تتولى الدولة من خلالها التعبير عن ارتضاءها للالتزام النهائي بالاتفاقية الدولية، وهي بذلك ليست بهذا المعنى الدولي عملية دستورية داخلية وإن كان هناك متطلبات دستورية على الدولة أن تقوم بها داخلياً.⁴⁶ ومع أن هذا التوضيح ينصرف على كافة أساليب التعبير عن الارتضاء في القانون الدولي، إلا أن إشكالية الربط تظهر بشكل أوضح عند الحديث عن التصديق، إذ يفترض أن الفترة ما بين التوقيع والتصديق في القانون الدولي هي لضمان أن تقوم الدولة بالحصول على التصديق الداخلي وبمراجعة موقفها من المعاهدة قبل أن تلتزم نهائياً بها.

بناءً على ذلك، يتبين أن للتصديق مدلولين مختلفين؛ أحدهما دستوري (التصديق الداخلي)، والآخر دولي ويختلف هدف وأثر كل منهما. فبينما يهدف التصديق الدولي إلى إعطاء الدولة مهلة للتعبير عن ارتضاءها واتخاذ كافة الإجراءات القانونية الداخلية اللازمة ليكون هذا الارتضاء تعبير عن الإرادة الحقيقية للدولة، فإن المدلول الدستوري للتصديق يتمثل بإقرار السلطة المختصة داخل الدولة للتوقيع على هذه المعاهدة إما من خلال موافقة البرلمان أو أي متطلب آخر، وذلك بهدف إنفاذها في النظام القانوني الداخلي.⁴⁷ هذا وإن كانت اتفاقية فيينا، قد أكدت على الفصل ما بين التصديق الدولي والإجراءات الداخلية للدول، إلا أنها أيضاً أخذت بإمكانية القبول بأن المخالفة البيئية

46 Aust Anthony pp. 74.

47 طاهر شاش، مرجع سابق، ص 1-5؛ محمد عباس محسن، التنظيم الدستوري للمصادقة على المعاهدات الدولية: دراسة مقارنة، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة (كلية الإسلامية الجامعة: النجف الأشرف)، العراق، المجلد 5، العدد 14، 2011، ص 339.

للقانون الداخلي -وهي الواضحة والموضوعية- يمكن أن تؤثر على التعبير عن رضا الدولة بالالتزام بالمعاهدة وهذا ما ورد في المواد (46: 47) منها، حيث نصت المادة (46) على أنه: «1. ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بعقد المعاهدات كسبب لإبطال هذا الرضا إلا إذا كانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي. 2. تعتبر المخالفة بينة إذا كانت واضحة بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق التعامل المعتاد وبحسن نية». ونصت المادة (47) على أنه: «إذا كانت سلطة الممثل في التعبير عن رضا الدولة بالالتزام بمعاهدة ما خاضعة لقيود معين فلا يجوز الاحتجاج بإغفال الممثل مراعاة هذا القيد كسبب لإبطال ما عبر عنه من رضا إلا إذا كانت الدول المتفاوضة الأخرى قد أخطرت بالقيود قبل قيام الممثل بالتعبير عن هذا الرضا». وعليه، فإنه لا يجوز للدولة الاستناد إلى كون التصديق ناقصاً لطلب إبطال المعاهدة، إلا إذا كان العوار الدستوري الذي اعترى التصديق، عيب جلياً لا يتصور ألا تتبته له الدولة التي وجه إليها التصديق، أما إذا كان ذلك العوار من الأمور الواضحة الجلية، ففي مثل هذه الحال يعتبر التصديق ناقصاً صحيحاً وتترتب عليه آثاره في مجال العلاقات الدولية، وبالتالي تكون المعاهدة صحيحة، ولا يجوز الاستناد إلى أن التصديق ناقصاً لطلب إبطال المعاهدة.

أما من الناحية الداخلية، فإن إغفال الدولة القيام باتخاذ الخطوات الدستورية اللازمة لتصديق التوقيع على الاتفاقيات الدولية يؤسس لعدم قابلية هذه الاتفاقيات للإنفاذ في القانون الداخلي مما يعني بأن يترتب على الدولة من الناحية الدولية التزام دولي لا تستطيع توطين بنوده في القانون الداخلي.

وتتجه الأنظمة الدستورية في تحديدها للسلطة الداخلية المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية إلى ثلاثة اتجاهات مختلفة على النحو الآتي، الأول: التصديق من

اختصاص السلطة التنفيذية فقط، الثاني: التصديق من اختصاص السلطة التشريعية فقط، أما الثالث: فيجعل الاختصاص بالتصديق على المعاهدات مشتركاً بين السلطتين؛ التشريعية والتنفيذية. هذا وقد خلا النظام الفلسطيني من إشارة إلى آليات التصديق إلا أن الانضمام الأخير بتاريخ 2 نيسان 2014 قد تم من خلال توجيه رئيس دولة فلسطين وهو رئيس منظمة التحرير الفلسطينية رسالة انضمام لاتفاقيات دولية محدد. وقد تم هذا الانضمام دون الرجوع إلى السلطة التشريعية أو إلى المجلس الوطني الفلسطيني، وهذا ومع العلم بأن السلطة الوطنية غير قادرة من الناحية القانونية على إبرام المعاهدات فإن هذا الاختصاص هو لمنظمة التحرير الفلسطينية وهي تمارسه من خلال رئيس اللجنة التنفيذية الذي يتولى تصديق الاتفاقيات والتوقيع عليها كنهج قانوني.

1-3. التصديق من اختصاص السلطة التنفيذية فقط

يتلائم هذا الاتجاه مع أنظمة الحكم الملكي المطلق وأنظمة الحكم الإمبراطوري، وهو اتجاه ساد قديماً⁴⁸. ثم ما لبث أن عاد وظهر بصورة مؤقتة في العصر الحديث، تزامناً مع ظهور أنظمة الحكم الدكتاتورية القائمة على ترجيح كفة السلطة التنفيذية من الناحيتين القانونية والسياسية، فكان هذا الاتجاه سائداً في ألمانيا النازية وإيطاليا الفاشية (1933 - 1945).⁴⁹ وبموجب هذا الاتجاه ينفرد رئيس الدولة بصفته رئيس السلطة التنفيذية دون غيره بالتصديق على المعاهدات الدولية.⁵⁰

ومن الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه؛ الدستور العراقي المؤقت الصادر سنة 1970، حيث جعل اختصاص التصديق على المعاهدات والاتفاقات الدولية لمجلس

48 من أمثلة الدساتير الذي ساد فيها هذا الاتجاه: دستور الإمبراطورية الفرنسية الثانية لسنة 1852؛ دستور اليابان لسنة 1889 وحتى دستور 1946 (نقلاً عن: شارل روسو، مرجع سابق، ص 47).

49 نفس الموضوع.

50 محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 51.

قيادة الثورة بأغلبية أعضائه بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها. كما جعل الدستور اليوناني الصادر سنة 1975 حق إبرام المعاهدات المعقودة مع الدول الأجنبية بيد رئيس الجمهورية.⁵¹

يستند أنصار هذا الاتجاه إلى ذرائع عدة لتبرير موقفهم، من ذلك: إن مشاركة السلطة التشريعية في اتخاذ القرارات الخاصة بالشؤون الخارجية ينطوي على تأخير هذه القرارات وإجراءات اتخاذها، بالإضافة إلى أن مشاركة تلك السلطة يقيد حرية تصرف السلطة التنفيذية.⁵² على أي حال، تعتبر هذه الطريقة استثنائية تفرضها ظروف تاريخية معينة أو أنظمة سياسية صارمة لا ترغب في إشراك الشعب في أعمالها.⁵³

2-3. التصديق من اختصاص السلطة التشريعية فقط

تمنح بعض الدساتير السلطة التشريعية الحق المطلق في التصديق على كافة المعاهدات والاتفاقيات الدولية الموقعة من قبل السلطة التنفيذية أو من قبل ممثليها المفوضين، ويتبنى هذا الاتجاه في الدول التي تتبع نظام الحكم الجماعي أو نظام الحزب الواحد في الحكم، من ذلك: الدستور التركي الصادر سنة 1924، حيث تنفرد الجمعية الوطنية الكبرى بحق التصديق على المعاهدات الدولية، والدستور السوفيتي الصادر سنة 1977، حيث منح مجلس الاتحاد الأعلى الحق المطلق في التصديق على المعاهدات، وقد ساد هذا الاتجاه في بعض ديمقراطيات أوروبا الشرقية أيضاً، مثل: بلغاريا، المجر، ورومانيا، ...⁵⁴

ومن الدساتير العربية التي نحت هذا المنحى؛ الدستور الاتحادي المؤقت لدولة

51 نقلاً عن: محمد عباس محسن، مرجع سابق، ص 327.

52 نفس الموضوع.

53 محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 511.

54 شارل روسو، مرجع سابق، ص 49؛ سعيد محمد أحمد باناجه، مرجع سابق، ص 41.

الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة 1972، حيث جعل التصديق على المعاهدات للمجلس الأعلى للاتحاد، مع اشتراط أن يتم هذا التصديق بمرسوم.⁵⁵

3-3. توزيع الاختصاص بالتصديق بين السلطة التشريعية والتنفيذية معاً

يعتبر هذا الاتجاه هو الغالب لدى معظم الدول، ويقوم على منح رئيس الدولة سلطة التصديق على المعاهدات الدولية كقاعدة عامة، مع استثناء بعض المعاهدات ذات الأهمية الخاصة كالمعاهدات المتعلقة بالالتزامات السياسية أو المالية أو المعاهدات المتعلقة بسيادة الدولة وسلامة أراضيها ومواطنيها، حيث يشترط في هذا النوع من المعاهدات رجوع رئيس الدولة إلى السلطة التشريعية للحصول على موافقتها قبل أن يمارس حقه بالتصديق عليها. أما المعاهدات الأخرى والتي لم يحددها النص الدستوري فتبقى سلطة التصديق عليها بيد رئيس الدولة دون حاجة للرجوع إلى البرلمان، وهي بوجه خاص الاتفاقيات الدولية المبسطة أو الاتفاقيات التنفيذية.⁵⁶ وقد اعتبر البعض أن موافقة السلطة التشريعية على المعاهدة وفقاً لهذا الاتجاه لا يمكن اعتبارها تصديق، فالبرلمان لا يصدق، وإنما يقتصر دوره على الإجازة أو الرخصة لرئيس الدول من أجل أن يقوم بالتصديق، وقد سبقت الإشارة إلى ذلك.⁵⁷

55 قررت المادة (115) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة عدم جواز تفويض مجلس الاتحاد لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء صلاحية التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، حيث جاء في نص هذه المادة: «للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها على ألا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها أو إعلان قيام الحرب الدفاعية أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا».

56 عزيز كايد، مرجع سابق عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، سلسلة تقارير قانونية رقم (29)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»: رام الله، مارس 2002، ص 14؛ محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 513.

57 علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 546؛ شارل روسو، مرجع سابق، ص 51؛ محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 515.

ويعتبر الدستور البلجيكي الصادر سنة 1831 أول دستور تبنى هذا الاتجاه وتبعه في ذلك معظم الدساتير الأوروبية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر.⁵⁸ حيث قررت المادة (68) من ذلك الدستور اختصاص الملك بالتصديق على المعاهدات الدولية دون حاجة لموافقة البرلمان المسبقة، إلا أنه يستثنى من ذلك معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة سواءً بالضم أو التنازل، والمعاهدات التي تنتقص من سيادة الدولة، كذلك التي تسمح بإقامة قواعد عسكرية على أراضيها، أو التي تمنح تسهيلات بحرية للأساطيل الأجنبية، والمعاهدات التي تحملّ خزينة الدولة نفقات غير واردة بقانون الميزانية، والمعاهدات المتعلقة بحقوق المواطنين وأملاكهم في الخارج، والمعاهدات المنشئة لمنظمات دولية دائمة مزودة بسلطة إصدار قرارات تؤثر أو تحد من اختصاصات الدولة.⁵⁹

ومن الدساتير العربية الحديثة التي أخذت بهذا الاتجاه؛ الدستور التونسي الصادر سنة 2014، حيث ينص على اختصاص رئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدات كمبدأ عام، ثم يقيد هذا الاختصاص بضرورة الحصول على الموافقة المسبقة من مجلس نواب الشعب بخصوص المعاهدات التجارية ومعاهدات التنظيم الدولي أو المتعلقة بحدود الدولة أو بتعهداتها المالية أو بحالة الأشخاص أو بأحكام ذات صبغة تشريعية. أيضاً، الدستور الأردني الصادر سنة 1952، حيث قررت المادة (33 الفقرة 1) منه اختصاص الملك بإبرام المعاهدات والاتفاقات، بينما اشترطت الفقرة (2) من ذات المادة موافقة مجلس الأمة على المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة.⁶⁰

58 شارل روسو، مرجع سابق، ص 48.

59 نقلاً عن: عزيز كايد، مرجع سابق، ص 15.

60 الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل سنة 1958، المنشور على الصفحة (776)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (1396)، بتاريخ 1958/9/1.

واتجه دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1997 إلى نفس الاتجاه ولكن بصورة مختلفة، فلم يحدد المعاهدات التي يجب الحصول على موافقة البرلمان المسبقة عليها، إنما حدد المعاهدات التي ليست هي بحاجة إلى مثل هذه الموافقة، حيث نصت المادة (231 الفقرة 2) على أنه: «لا تكون أي اتفاقيات دولية ملزمة للجمهورية إلا بعد إقرارها من كل من الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للأقاليم، إلا إذا كانت من الاتفاقيات المشار إليها في الفقرة (3)، وتتص الفقرة الأخيرة على أنه: «تصبح أي اتفاقية ذات صبغة فنية، أو إدارية، أو تنفيذية، أو لا تشترط المصادقة أو الانضمام إليها، تدخل فيها السلطة التنفيذية الوطنية، ملزمة للجمهورية دون موافقة الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للأقاليم، إلا أنه يجب عرضها على الجمعية والمجلس خلال فترة معقولة».

بالإضافة إلى ما تقدم، تشترط دساتير بعض الدول التي تبنت هذا الاتجاه؛ موافقة السلطة التشريعية على جميع المعاهدات التي توقعها السلطة التنفيذية، دون تقييد هذه الموافقة بنوع معين من المعاهدات، من ذلك: الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية الصادر سنة 1787، حيث قررت المادة (2 الفقرة 2) سلطة رئيس الاتحاد بعقد المعاهدات، ولكنها اشترطت الموافقة المسبقة عليها من قبل ثلثي عدد أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين.⁶¹

أما دستور الاتحاد السويسري الصادر سنة 1999، فقد كان له موقف مختلف في توزيع الاختصاص بالتصديق على المعاهدات بين السلطة التشريعية (الجمعية الاتحادية) والسلطة التنفيذية (المجلس الاتحادي)، إذ حدد اختصاص كل سلطة في هذا الشأن على حدة، دون تدخل أو مشاركة من السلطة الأخرى، وفي هذا نصت المادة (المادة 166 الفقرة 2) من الدستور على أنه: «تصدق الجمعية

61 نصت هذه المادة على أنه: «تكون له السلطة، بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته، لعقد معاهدات، شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين».

الاتحادية على المعاهدات الدولية ما عدا المعاهدات التي تقع بحكم القانون أو بنص معاهدة دولية ضمن اختصاصات المجلس الاتحادي». وأضاف هذا الدستور طريقة أخرى للتعبير بمدلوله الدستوري، وذلك من خلال اشتراطه موافقة الشعب على بعض المعاهدات عن طريق طرحها للاستفتاء الشعبي؛ إما الإجمالي، كما هو الحال عند دخول الاتحاد في منظمات الأمن الجماعي أو المنظمات الدولية، وإما الاستفتاء الاختياري بخصوص المعاهدات الدولية غير المحددة بمدة زمنية أو التي لا يمكن إنهاؤها، أو المعاهدات التي تقضي بالانضمام إلى المنظمات الدولية، أو تلك التي تتضمن مواد هامة تحدد قواعد قانونية أو تحتاج إلى تبني قوانين فيدرالية لتطبيقها.⁶²

4. علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي (الإنفاد الداخلي والقيمة القانونية)

أشرنا في مطلع هذه الدراسة إلى أن صفة الإلزام للمعاهدات الدولية تستند إلى القاعدة العامة «العقد شريعة المتعاقدين». وفي هذا السياق، رأى البعض إسناد هذا الالتزام إلى اعتبارات خارجة عن دائرة القانون الوضعي كاعتبارات الأدبية أو الضرورات السياسية. فيما رأى البعض الآخر إسنادها إلى قاعدة من قواعد القانون الوضعي والعرفي فرضت على الدول لإيجاد التوازن والاستقرار في العلاقات المتبادلة بينها.⁶³ على أي حال، يتبنى معظم الفقه القاعدة القانونية: العقد شريعة المتعاقدين أو المتعاقد عبر تعاقد لتبرير التزام الدولة باحترام أحكام المعاهدة وتنفيذها.⁶⁴

62 انظر في هذا الشأن: محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 513.

63 للمزيد حول هذه الآراء، انظر: شارل روسو، القانون الدولي العام، ترجمة: شكر الله خليفة، الأهلية: بيروت، 1987، ص 61 62-؛ محمد المجذوب، القانون الدولي العام، ط 5، منشورات الحلبي الحقوقية: بيروت، 2004، ص 558.

64 علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 556؛ عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص 295؛ مغلط الطراونة، مغلط الطراونة، آثار المعاهدات في ضوء قواعد ومبادئ القانون الدولي، مجلة الحقوق (كلية الحقوق: جامعة البحرين)، البحرين، المجلد (2)، العدد (1)، 2005، ص 414.

وكثيراً ما يشير الفقه الدولي إلى الصفة الإلزامية للمعاهدات الدولية، فقد أكدت محكمة العدل الدولية الدائمة بمناسبة استشارة قدمت إليها بخصوص تنفيذ بند من بنود معاهدة فرساي، أن كل تعهد تأخذه الدول الأطراف على نفسها لا يولد بينها واجباً أخلاقياً بسيطاً، وإنما يعتبر جزءاً من المعاهدة ينشأ إلزاماً يربط هذه الدول ببعضها البعض.⁶⁵

ويترتب على نفاذ المعاهدة أو الاتفاقية سريانها في مواجهة الدول الأعضاء فيها فقط، بحيث يكون عليهم احترام أحكامها واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذها. فإن تخلف أحد الأطراف عن التزامه باحترام أحكام المعاهدة وتنفيذها أو تقصيره؛ ينشأ دائماً للطرف أو الأطراف الآخرين في المعاهدة؛ حقاً بالتحلل من التزاماتهم بالفسخ أو بعدم التنفيذ، أو تحريك دعوى المسؤولية الدولية في مواجهة الطرف المتخلف أو المقصر بالتزاماته.⁶⁶ وقد أوردت اتفاقية فينا مبدئين أساسيين لا بد من مراعاتهما عند تنفيذ المعاهدة، الأول هو مبدأ حسن النية، وقد أشارت إلى هذا المبدأ الأساسي؛ المادة (26) من اتفاقية فينا بنصها على أنه: «كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية».⁶⁷ ويعني مبدأ حسن النية في تنفيذ المعاهدات؛ الامتناع بصورة كاملة عن القيام بأي عمل أو تصرف أو إجراء يحول دون تحقيق الغرض أو الغاية من المعاهدة.⁶⁸ ويترتب على مبدأ حسن النية في هذا الإطار؛ أنه لا يجوز تبرير عدم الالتزام بالمعاهدة لوجود صعوبات في العلاقة بين الأطراف، أو أن المعاهدة أصبحت تشكل عبئاً، أو أن الدولة أجبرت على قبولها نتيجة لظروف خاصة.

65 محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 558.

66 محمد سامي عبد الحميد، مرجع سابق، ص 229.

67 المرجع السابق، ص 228-229.

68 مغلد الطراونة، مرجع سابق، ص 415.

وينبثق عن مبدأ حسن النية مبدأ آخر، هو عدم جواز الاحتجاج بالقانون الداخلي لتبرير عدم التنفيذ، إذ لا يجوز للدولة الاحتجاج بالقانون الداخلي لتبرير الإخفاق في تنفيذ المعاهدة بحسب ما نصت عليه المادة (27) من اتفاقية فينا، وبالتالي، فإن التزام الدولة باحترام أحكام المعاهدة وتنفيذها يترتب عليه عدم قدرتها بالاحتجاج بالمبادئ الدستورية أو القواعد القانونية السارية المفعول في نظامها الداخلي، كمبرر لعدم إنفاذ المعاهدة.

وعلى ذلك، فإن الالتزام بالاتفاقيات الدولية يترتب على الدول في كثير من الحالات باتخاذ كافة الإجراءات القانونية اللازمة لجعل الاتفاقية نافذة من وجهة نظر القانون الداخلي. فلا يكفي فقط أن تقوم الدولة بالمصادقة على الاتفاقية وإنما لا بد من أن تتبعها بكافة الإجراءات القانونية الداخلية اللازمة التي تجعل من هذه الاتفاقية جزء من القانون الداخلي ويمكن الاحتجاج بها أمام القضاء. فمثلاً يجب على السلطة التنفيذية التي تتولى إبرام المعاهدات؛ عرض الاتفاقية على البرلمان إذا ما كان دستوراً يتطلب ذلك، كما أن عليها أن تقوم بنشر هذه الاتفاقيات في حال النص على ذلك. وسوف نأت على بحث آلية الإنفاذ في الأنظمة الدستورية المختلفة عند البحث في علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي.

كما يترتب على التزام الدولة بتنفيذ المعاهدة، أن الدول في كثير من الحالات لا بد لها من أن تقوم بالموائمة ما بين الأحكام الواردة في هذه الاتفاقيات وقانونها الداخلي، إذ تلتزم أيضاً باتخاذ كافة التدابير التشريعية والإدارية اللازمة لإنفاذ الاتفاقيات الدولية. من ذلك؛ ما أكدت عليه كل من المادة (2 فقرة 2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية سنة 1966،⁶⁹ والمادة (2 فقرة 1) من العهد الدولي

69 تنص هذه الفقرة على أنه: «بمنصها على أنه: «تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية» تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية».

للمحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سنة 1966.⁷⁰ وهو التزام وارد في معظم الاتفاقيات الدولية.

وعليه، فإنه باستثناء الحالات النادرة التي تكون فيها مضامين المعاهدة نافذة سلفاً في القانون الداخلي، تلتزم الدول الأطراف عند إنفاذها للمعاهدة باتخاذ التدابير التشريعية أو الإدارية على نحو يحقق الاتساق بينها من جهة وما تتطلبه المعاهدة من جهة أخرى.⁷¹ وبخاصة كون المعاهدات لا تضع غالباً سوى توجيهات عامة لتحقيق مقاصد معينة ولا تتضمن الالتزامات بتحقيق نتيجة. فالمعاهدات التي تنص على التزامات مالية أو سن تشريعات جديدة أو تعديل أو إلغاء تشريعات سارية، تلتزم المشرع الداخلي بالتدخل لتحقيق هذا الغرض.⁷² كما أن بعض المعاهدات تنص على الالتزام بتقديم تقارير دورية حول عملية التنفيذ أو حول الموضوع الذي تعالجه، بالإضافة إلى التزامات بنشر المعرفة بها على أوسع نطاق أو ضمن الفئة المستهدفة، والتزامات أخرى تتعلق بتعديل بعض المناهج الدراسية، الأمر الذي يلزم مؤسسات وطنية رسمية وغير رسمية بالتدخل لتحقيق هذا الغرض. والمعاهدات لا تحدد عادةً الأحكام التي تطبق مباشرة في النظام الداخلي للدول الأطراف؛ الأمر الذي ينشأ التزام في مواجهة القضاء الداخلي للنهوض بمهمة هذا التحديد.⁷³

بالخلاصة؛ فإن التزام الدولة بتنفيذ التزاماتها الدولية هو التزام بتحقيق نتيجة وليس مجرد التزام ببذل عناية، وينصرف هذا الالتزام إلى سلطات الدولة الثلاث

70 تنص هذه المادة على أنه: «تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية».

71 مجلس حقوق الإنسان (الدورة العاشرة: البند 2 من جدول الأعمال)، التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وتقارير المفوضية والأمن العام: الدراسة المواضيعية التي أعدها المفوضية السامية لحقوق الإنسان لزيادة التوعية باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وفهمها، الجمعية العامة: الأمم المتحدة، 2009، ص 10

72 محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام: المقدمة والمصادر، دن: دم، 1996، ص 258.

73 نفس الموضوع؛ دليل التنفيذ الوطني للقانون الدولي الإنساني، ص 23.

وإلى الأفراد والهيئات المعنوية أيضاً. فبعض المعاهدات تتطلب تدخلاً تشريعياً كتعديل بعض النصوص القانونية أو إلغائها أو رصد مبالغ مالية، كما أن بعض المعاهدات تكسب الأفراد حقوقاً أو تحملهم التزامات خاصة تلك المتعلقة بحقوق الإنسان. فضلاً عن التزام السلطة القضائية بتطبيق المعاهدات على النزاعات المعروضة عليها.⁷⁴

وبما أن الدولة ملزمة بتنفيذ اتفاقاتها الدولية ولا يمكنها الاحتجاج بقانونها الداخلي لعدم تنفيذ تلك الاتفاقات فإن مسألة العلاقة ما بين القانون الدولي بالقانون الداخلي تثير العديد من التساؤلات التي انبرى الفقه في وضع الحلول العملية لها؛ من هذه التساؤلات ما يتعلق بكيفية توطين الالتزامات الدولية؟ مرتبة القانون الدولي في سلم تدرج القواعد القانونية الداخلية؟؛ هل القانون الدولي أعلى مرتبة من القوانين الداخلية أو أنه أدنى مرتبة أم إن كلا القانونين يتساوان في المرتبة؟ ومنها ما يتعلق بتطبيق القواعد القانونية؛ هل يطبق القانون الدولي مباشرة في النظام القانوني الداخلي؟ هل القانون الدولي يمنح الأفراد حقوقاً ويرتب عليهم التزامات بشكل مباشر داخل الدولة؟ كما يثور التساؤل عن مدى تطبيق القاضي الوطني للقانون الدولي؟

تتركز الحلول العملية التي وضعها الفقه والأنظمة القانونية المختلفة لحل هذه المشكلات في نظامين أساسيين لتوطين القانون الدولي عادة ما تتبناها الدول: النظام الثنائي أو ازدواج القانونيين، والنظام الأحادي أو وحدة القانونيين،⁷⁵ ويعرض هذان النظامين التوجهات المختلفة لكيفية ممارسة الدولة لمسألة العلاقة ما بين القانون الدولي والداخلي وآليات توطين القانون الدولي. وعليه، سوف نعرض لهذان النظامين. بالإضافة إلى بيان حالة التعامل الداخلي للدول بشكل عام، وحالة التعامل في النظام الفلسطيني بشكل خاص.

74 المرجع سابق، ص 237؛ محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 555؛ غسان الجندي، مرجع سابق، ص 103؛ حامد سلطان، عائشة راتب وآخرون، القانون الدولي العام، ط 4، دار النهضة العربية: القاهرة، 1987، ص 256.

75 محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 79.

1-4. النظام الثنائي

في ظل النظام الثنائي، فإن دستور الدولة لا يمنح وضعاً خاصاً للمعاهدات أو للحقوق والالتزامات التي أنشأتها تلك المعاهدات، وبالتالي، تبقى هذه القواعد والمبادئ الواردة في تلك المعاهدات دون أي تأثير في القانون الداخلي ما لم يتم إقرارها وفقاً لقواعد العملية التشريعية في الدولة الطرف، حتى يكون هناك إمكانية لإنفاذها في القانون الداخلي. وعليه، فإن توطين القانون الدولي يعتمد في هذا النظام على الإجراءات المتبعة لسن القوانين في هذه الدول، والتي تتطلب تدخل المشرع لإعمالها. وعادة ما يكون هذا النظام في الدولة التي لا تتطلب موافقة البرلمان على الاتفاقيات قبل التصديق الدولي عليها.⁷⁶

يترتب على الأخذ بهذا النظام مجموعة من النتائج أو السمات:

1. لا يؤثر عدم مراعاة الدولة لالتزاماتها الدولية عند سن قانونها الداخلي على صحة هذا الأخير أو سريانه، إنما يقتصر الأمر حينها على تحميل الدولة المسؤولية الدولية المتمثلة في التعويض فقط، فلا يوجد في القانون الدولي أساس يجيز إلغاء القانون الداخلي المخالف.⁷⁷
2. إن القاعدة الدولية لا تسري ولا تكتسب وصف الإلزام في النظام القانوني الداخلي إلا إذا تم تحويلها إلى قواعد قانونية داخلية وفقاً للإجراءات الدستورية المقررة،⁷⁸ وعليه، يمكن إلغاء القاعدة الدولية أو تعديلها بموجب

76 Aust,P.150.

77 شارل روسو، مرجع سابق، ص 18.

78 يختلف التحويل عن الاستقبال في أن الأول يكون لقاعدة قانونية موجودة بالفعل يتم تحويلها إلى قاعدة قانونية داخلية. أما الاستقبال فقد يسبق وجود القاعدة القانونية الدولية، وذلك بالإحالة إلى مجموعة قواعد القانون الدولي في مجال معين لتطبيقها في ذلك المجال سواء ما كان موجوداً منها بالفعل أو ما يمكن أن يوجد في المستقبل (موقف سمور المحاميد، القيمة القانونية للمعاهدات في الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته، مجلة الحقوق (كلية الحقوق، جامعة الكويت)، الكويت، المجلد 35، العدد 4، 2011، ص 429).

- تشريع داخلي لاحق، تطبيقاً لقاعدة اللاحق ينسخ السابق. دون التأثير في ذلك على المسؤولية الدولية للدولة التي قد تنجم عن هذا الإخلال.⁷⁹
3. لا يجوز للقاضي الوطني أن يطبق أو يفسر قواعد القانون الدولي، ما لم تكتسب هذه الأخيرة صفة القانون الداخلي عن طريق تحويلها إلى قواعد قانونية داخلية على النحو المشار إليه آنفاً.⁸⁰
4. عدم إمكانية قيام التنازع بين القانونين، لأن التنازع إنما يكون بين قوانين تنتمي لنظام قانوني واحد، وعليه، تلزم جميع هيئات الدولة بالقانون الداخلي بصرف النظر عن تعارضها أو توافقها مع قواعد القانون الدولي،⁸¹ إلا أن ذلك لا يعني عدم إمكانية إحالة أي منهما للآخر لاستكمال أحكامه، من ذلك: إقرار القانون الداخلي بتمتع المبعوثين الدبلوماسيين بالحصانات الدبلوماسية، ويحيل على القانون الدولي لتحديد المقصود بالمبعوثين الدبلوماسيين وبالحصانات الدبلوماسية.⁸²

2-4. النظام الوحداني

جوهر النظام الأحادي هو أن تصبح المعاهدة، دون حاجة للقيام بعملية تشريعية داخلية؛ جزءاً من القانون الداخلي، بمجرد إبرامها ودخولها حيز النفاذ بالنسبة للدولة، وذلك إذا ما تم إبرامها والموافقة على المعاهدة وفقاً لما رسمه دستور الدولة. لكن وفي كثير من الحالات، فإن الدول التي تأخذ بالنظام الأحادي تتميز

79 أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية: القاهرة، 1995، ص 48؛ شارل روسو، مرجع سابق، ص 19.

80 حامد سلطان، عائشة راتب، وآخرون، مرجع سابق، ص 28.

81 حسينة شرون، علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، مجلة الباحث (جامعة قاصدي مرباح ورقلة)، الجزائر، العدد 5، 2007، ص 160.

82 موفق سمور المحاميد، مرجع سابق، ص 428.

بثلاث نتائج أو سمات رئيسية هي الأكثر شيوعاً. الأولى: أن يتطلب الدستور الموافقة المسبقة للبرلمان حتى يكون للسلطة التنفيذية المصادقة عليها من الناحية الدولية، وعادة ما يكون هناك استثناءات لأنواع معينة من المعاهدات أو ظروف معينة. الثانية: يتم التمييز بين المعاهدات وفقاً لطبيعتها أو موضوعها، بحيث تعتبر بعض المعاهدات ذاتية التنفيذ، والبعض الآخر يتطلب التشريع قبل أن يكون لها تأثير في القانون الداخلي. الثالثة: يذهب بعض أنصار هذا الاتجاه إلى منح قواعد القانون الداخلي السمو على قواعد القانون الدولي عند قيام التنازع أو التعارض بينهما، ذلك أن القانون الداخلي هو الذي يحدد شروط صحة تعبير الدولة عن ارتضاؤها بالالتزام بالمعاهدة (إبرام المعاهدات)، وآلية تنفيذها وقيمتها القانونية في النظام القانوني الداخلي، ويكون كل ذلك بمحض إرادة الدولة دون خضوعها لأي سلطة أخرى. وبالتالي، فإن أساس الالتزام بقواعد القانون الدولي يعتمد في النهاية على قواعد القانون الداخلي، أو هو متفرع عنها، والفرع يتبع الأصل دائماً، وهؤلاء الذين قالوا بسمو القانون الداخلي على القانون الدولي. بينما يرى آخرون عكس ذلك، إذ يقولوا بأن السمو للقانون الدولي وليس للقانون الداخلي عند قيام التعارض بينهما.⁸³

3-4. موقف النظم القانونية الداخلية من علاقة القانون الدولي

بالقانون الداخلي

يعرض الفقهاء والباحثين عند بحثهم لعلاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي إلى حالة التعامل الدولي وحالة التعامل الداخلي بخصوص العلاقة بين القانونين. وسوف تقتصر هنا على الثانية، التي تعنى ببحث تلك العلاقة من منظور النظام القانوني الداخلي للدول، كون دراستنا تهتم بالموقف الداخلي وليس الدولي. لكن ذلك لا يمنع من

83 أحمد أبو الوفا، مرجع سابق، ص 48؛ شارل روسو، مرجع سابق، ص 22؛ محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 85.

الإشارة بشكل سريع ومختصر إلى حالة التعامل الدولي بشأن هذه العلاقة. وفي هذا، يشير الباحثين إلى أنه لا يوجد في التعامل الدولي ما يؤدي إلى القول بحسم العلاقة بين القانونين على أساس النظام الثنائي أو الوحداني، ولكنهم يستشهدون بنصوص معاهدات دولية وفتاوى وأحكام قضاء دولي وقرارات تحكيم دولية أيضاً، تجعل السمو في تلك العلاقة للقانون الدولي؛ أي الأخذ بالنظام الوحداني، من ذلك: نص المادتين (26: 27) من اتفاقية فينا التي ألزمت الدول الأطراف بالمعاهدة على تنفيذها بحسن نية من ناحية، ولم تجز لأحد أطراف المعاهدة بأن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ الاتفاقية من ناحية أخرى؛ الأمر الذي يترتب عليه، تطبيق القاضي أو المحكم الدولي للقانون الدولي عند تعارضه مع القانون الداخلي سواءً كان الأخير تشريع أساسي أو عادي أو لائحي، ولكنه لا يملك البت بصحة تلك التشريعات، فيكتفي بتقرير عدم جواز الاحتجاج بها في مواجهة الدول الأخرى؛ أي عدم وجودها دولياً، وقد يرتب المسؤولية الدولية نتيجة لذلك.⁸⁴

أما بخصوص موقف النظم القانونية الداخلية من علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، فإنه يستدل عليه من نصوص دستور الدولة النازمة لمسألة إبرام المعاهدات الدولية وآلية إنفاذها في القانون الداخلي والمحددة لقيمتها القانونية داخلياً، ومن أحكام القضاء كذلك؛ أي متى يطبق القضاء المعاهدة الدولية؟ وهي مسألة تتعلق بألية الإنفاذ، وهل يطبق القضاء المعاهدة الدولية المتعارضة مع القانون الداخلي؟ وهي مسألة تتعلق بإمكانة القانون الدولي في النظام القانوني الداخلي، وهنا، ثمة تأكيد على أنه لا يوجد دستور دولة يأخذ بالنظرية الوحدانية على إطلاقها والعكس صحيح أيضاً، فمثلاً قد يأخذ بالوحدانية فيما يتعلق بالمعاهدات وبالثنائية

84 للمزيد حول حالة التعامل الدولي، أنظر: محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 87 91-؛ شارل روسو، مرجع سابق، ص 24 26-؛ موفق سمور محاميد، مرجع سابق، ص 439 446-؛ حامد سلطان، عائشة راتب وآخرون، مرجع سابق، ص 31.

فيما يتعلق بالعرف الدولي أو العكس.⁸⁵ بالإضافة إلى ذلك، فإن بعض دساتير الدول لا تتناول بالتنظيم الصريح هذه المسألة وتكون فيها أحكام القضاء قليلة بما لا يسمح بالاستدلال على موقفها من علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي.

الدول وفي مناسبات عديدة تقر -من حيث المبدأ- بالصفة الإلزامية للقانون الدولي، ولكنها قلما تعترف للأخير بالنفوذ المباشر في القانون الداخلي أو بسموه على قواعد القانون الداخلي. وفيما يلي موقف بعض الأنظمة القانونية من مسألة إنفاذ القانون الدولي في النظام القانوني الداخلي ومن مسألة القيمة القانونية للقانون الدولي في القانون الداخلي. وبناءً على موقفها من هاتين المسألتين يتحدد موقفها الرئيس من علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي؛ أي هل تأخذ بالنظرية الثنائية أم بالنظرية الوجدانية؟

4-3-1. النظام الأمريكي

في النظام الأمريكي، يعتبر العرف الدولي جزءاً من القانون الأعلى للولايات المتحدة الأمريكية، بحيث يفسر أي قانون يصدر عن الكونجرس بأنه لا يتعارض مع قواعد القانون الدولي العرفي، وإن خضع لقاعدة اللاحق ينسخ السابق، وبالتالي يكون بإمكان الكونجرس الأمريكي أن يسن قانون يلغي بموجبه حكم قاعد عرفية سابقة وفي المقابل يكون لقواعد العرف الدولي اللاحقة أن تلغي تشريع داخلي سابق. ونفس الحكم ينطبق على المعاهدات الدولية التي ترتبط بها الولايات المتحدة، فقد نصت المادة (6 فقرة 2) من دستور الولايات المتحدة الصادر سنة 1787 على أنه: «هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تعقدت تحت سلطة الولايات المتحدة، تكون القانون الأعلى للبلاد. ويكون القضاء في جميع الولايات ملزمين به، ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون

85 مدوس فلاح الرشيد، محاولة تأصيل آلية دولية لاندماج المعاهدات في القانون الوطني، مع إشارة خاصة إلى القانون الكويتي، مجلة الحقوق (كلية الحقوق: جامعة الكويت)، الكويت، المجلد 30، العدد 1، مارس 2006، ص 82؛ محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 92؛ حسينة شرون، مرجع سابق، ص 164.

مخالفاً لذلك». وبذلك يسوي الدستور الأمريكي بين القوانين الفيدرالية والمعاهدات الدولية ويجعلهما بمرتبة واحدة، بحيث يكون بإمكان الكونجرس أن يلغي أو يعدل معاهدة دولية سابقة بموجب تشريع لاحق. ويكون للمعاهدة الدولية اللاحقة نفس التأثير على التشريع الداخلي السابق.

ما سبق يتعلق بمكانة القانون الدولي (عرف أو معاهدات) في القانون الداخلي الأمريكي. أما فيما يتعلق بآلية إنفاذ المعاهدات والذي من شأنها هي الأخرى أن تعكس الموقف من علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي فيما إذا كان يتبنى النظرية الثنائية أو الوحدانية، وعلى هذا، تفرق المحاكم الأمريكية بين نوعين من المعاهدات، هن: المعاهدات النافذة بذاتها، والمعاهدات غير النافذة بذاتها. فالأولى هي التي لا تتطلب صراحةً أو بطبيعتها صدور تشريع لسريانها في النظام الداخلي، بل تعد نافذة وجزءاً من القانون الداخلي الأمريكي بمجرد إبرامها، ويكون لها السيادة على قواعد القانون الدولي العرفي. أما الثانية (المعاهدات غير النافذة بذاتها) فهي التي تحتاج إلى صدور مثل هذا التشريع لنفاذها داخلياً، وبالتالي لا تعد جزءاً من القانون الداخلي ولا تلتزم المحاكم بتطبيقها ما لم يصدر التشريع اللازم لتنفيذها.⁸⁶

4-3-2. النظام الإنكليزي

ثمة مبدأ في النظام الإنكليزي، وهو: «القانون الدولي جزءاً من قانون البلاد». إلا أن هذا المبدأ، لا ينطبق إلا على قواعد العرف الدولي ولا ينسحب على المعاهدات التي تتعلق بحقوق الأفراد الخاصة، أو التي تتطلب تعديلاً في القانون الإنكليزي، أو تلك التي تمنح الملك سلطات إضافية، أو تفرض التزامات مالية على الحكومة، فهذه المعاهدات لا

86 محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 92؛ مدوس فلاح الرشيد، مرجع سابق، ص 85 - في الحاشية، نقلاً عن: Reiff. The Enforcement of Multipartite Administrative Treaties in United States. American Journal of International Law (hereinafter referred to as: AJIL) 1940, vol.34, p.661; The United Nation Publications. Laws and Partice Concerning the Conclusion of Treaties, 1953, p.129.

تعد جزءاً من قانون البلاد كما العرف الدولي إلا إذا جرى استقبالها عن طريق تشريع يصدره البرلمان الإنجليزي. وبالتالي، يساوي القانون الإنجليزي بين القانون الدولي والقانون الداخلي، ويجعلهما في نفس المرتبة. فيكون للقانون الداخلي الذي يجري سنه لاحقاً للقانون الدولي (العرف أو المعاهدات) أن يبلغ ذلك العرف وتلك المعاهدة مع تحمل الدولة المسؤولية الدولية عن خرق التزاماتها.⁸⁷

إن تعليق نفاذ المعاهدات في النظام الإنجليزي على تشريع يصدره البرلمان، يرجع إلى الفهم الإنجليزي الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات، فجعل المعاهدات نافذة بمجرد إبرام السلطة التنفيذية لها، يعني ممارسة هذه الأخيرة لصلاحيات تشريعية لا يخولها القانون الإنجليزي ممارستها. إن هذا الموقف للنظام الإنجليزي يؤدي إلى وجود عدد من الاتفاقيات الدولية النافذة في دائرة القانون الدولي، ولكنها غير نافذة في القانون الداخلي الإنجليزي نتيجة عدم موافقة البرلمان عليها. ومن أجل تلافي هذه النتيجة، فقد جرى العمل في إنجلترا على استطلاع الحكومة رأي البرلمان والحصول على موافقته قبل إبرام المعاهدة والتصديق عليها، لذلك، فإن المعاهدات في إنجلترا تعرض على البرلمان مرتين؛ مرة للموافقة عليها وهو إجراء من إجراءات الإبرام، ومرة أخرى لإصدار التشريع اللازم لتنفيذها.⁸⁸

3-3-4. النظام الفرنسي

تتمتع المعاهدات الدولية في النظام الفرنسي بقيمة قانونية تفوق القوانين العادية بشرط أن يتم التصديق أو الموافقة عليها وفقاً للأوضاع الدستورية المقررة، وأن يتم نشرها في الجريدة الرسمية بنفس الطريقة التي تدرج فيها التشريعات الوطنية، بالإضافة إلى اشتراط تطبيق الطرف الآخر لها «المعاملة بالمثل»، وهذا ما تقرر في المادة (55) من

87 حسينة شرون، مرجع سابق، ص 164.

88 محمد عباس محسن، مرجع سابق، 345؛ أحمد عبد العليم شاعر علي، المعاهدات الدولية أمام القضاء الجنائي، دار الكتب القانونية: المحلة الكبرى (مصر)، 2006، ص 224.

الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 بنصها على أنه: «يكون للمعاهدات أو الاتفاقات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها قانونياً منذ نشرها قوة تفوق القوانين شريطة أن يطبق الطرف الآخر هذا الاتفاق أو هذه المعاهدة». ويترتب على ذلك، عدم مشروعية القانون الصادر بالمخالفة لأحكام المعاهدة سواءً كان سابق على إبرامها أو لاحقاً عليه. والقاضي الفرنسي ملتزم بتطبيق أحكام المعاهدة التي تتوفر فيها شروط المادة (55). ومع ذلك، فإن المعاهدات في النظام الفرنسي لا تسمو على الدستور، لأن المادة (54)⁸⁹ منه لا تجيز منح الإذن بالتصديق على معاهدة تتضمن بنداً مخالفاً للدستور إلا بعد تعديل هذا الأخير؛ الأمر الذي يؤكد سمو الدستور على المعاهدات الدولية.

بناءً على ما تقدم، فإن المعاهدات في النظام الفرنسي تحتل مرتبة وسطى بين الدستور والقانون. أما بخصوص آلية إدخال المعاهدة في النظام الفرنسي فهي بحسب صريح نص المادة (55)؛ النشر، وليس الإصدار، وبالتالي، فإن القاضي الفرنسي يمتنع عن تطبيق المعاهدة لعلّة عدم النشر وليس لعلّة عدم الإصدار. هذا وقد جاء الدستور الفرنسي خلوّاً من نصوص تحدد مكانة العرف الدولي في النظام القانوني الداخلي.⁹⁰

4-3-4. النظام الهولندي

النظام الهولندي هو حالة فريدة في مجال رسم علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، إذ يجعل للمعاهدات الدولية قيمة تسمو على الدستور، فالمعاهدات التي يجري إبرامها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة في الدستور الهولندي الصادر سنة 1963 يمكن أن تخالف الدستور والتشريعات الأخرى، سواءً كانت سابقة أو لاحقة على نشر

89 نصت هذه المادة على أنه: «إذا رأى المجلس الدستوري بناءً على إشعار من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أحد المجلسين أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ أن التزاماً دولياً ما يتضمن بنداً مخالفاً للدستور فإنه لا يؤذن بالتصديق على هذا الالتزام الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد مراجعة الدستور».

90 موفق سمور المحاميد، مرجع سابق، ص 460، نقلاً عن: محمد فوزي نويجي، فكرة تدرج القواعد الدستورية، دار النهضة العربية: القاهرة، 2007، ص 189-190؛ محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 94؛ شارل روسو، مرجع سابق، ص 65.

المعاهدة، وعليه، فإنه يتمتع على المحاكم الهولندية أن تعلن عدم دستورية المعاهدة لتعارضها مع التشريعات الداخلية. ويختلف موقف الدستور الهولندي بخصوص قيمة العرف الدولي، إذ لا يعترف له بنفس قيمة المعاهدات.⁹¹

4-3-5. النظام الأردني

نصت المادة (33) من الدستور الأردني المعدل سنة 1958 على أنه: «1-الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات. 2-المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة». هذه المادة بفقرتيها تشير إلى آلية إنفاذ المعاهدات في النظام الداخلي الأردني، وتفرق في سبيل ذلك بين المعاهدات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة والخاصة من جهة، وبين المعاهدات التي لا يترتب عليها مثل تلك النتائج، فالأخيرة تنفذ في القانون الداخلي بمجرد إبرامها من قبل الملك. أما الأولى، فهي تحتاج إلى موافقة مجلس النواب عليها كي تشق طريقها إلى السريان في النظام الداخلي. ولكن الدستور لم يحدد آلية هذه الموافقة، في هذا السياق، قضت محكمة التمييز في أحد أحكامها: «استقر اجتهاد محكمة التمييز على أن الاتفاقيات التي تمس حقوق الأردنيين العامة والخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة إعمالاً لنص المادة (2/33) من الدستور، ولا يكفي لغايات إنفاذها نشرها بالجريدة الرسمية بل يتوجب أن يصدر لهذه الغاية قانون يقضي بوضع أحكامها موضع التنفيذ»⁹². وفي حكم آخر قضت: «إن اتفاقية تسليم المجرمين المعقودة بين دول جامعة الدول العربية

91 محمد عباس محسن، مرجع سابق، ص 348؛ حسينة شرون، مرجع سابق، ص 164؛ للمزيد حول موقف الدستور الهولندي؛ أنظر: أحمد عبد المنعم شاكور علي، مرجع سابق، ص 214-215.

92 تمييز أردني (الدائرة الجنائية)، رقم 1998/758، المجلة القضائية الأردنية، العدد 11، ص 279؛ تمييز أردني (الدائرة الجنائية)، رقم 1964/101، جلسة 1964/12/5، مشار إلى هذه الأحكام لدى: موفق سمور المحاميد، مرجع سابق، ص 216.

غير نافذة المفعول؛ لأنه اكتفي بنشرها في الجريدة الرسمية كما وردت من الجامعة العربية دون أن يصدر قانون دستوري بوضع أحكامها موضع التنفيذ، وعليه، فإن استناد الحكم المميز إلى هذه الاتفاقية في غير محله ولا يستند إلى أساس قانوني سليم فيتعين نقضه»⁹³. وعليه، يتبين بما لا يدع مجالاً للشك، أن محكمة التمييز قد حددت آلية إنفاذ المعاهدات الدولية في النظام الداخلي وهي القانون، فنشر المعاهدة لا يكفي لنفاذها في النظام الداخلي.⁹⁴

وفيما يتعلق بالقيمة القانونية للمعاهدات في النظام الأردني، فليس ثمة نص صريح يعالج هذه المسألة، إلا أن اجتهاد محكمة التمييز الأردنية تواتر على تقرير سمو المعاهدات الدولية على القوانين المحلية، فقضت في أحد أحكامها: «المعاهدات والاتفاقيات تسمو مرتبة على القوانين المحلية ولها الأولوية بالتطبيق عند تعارضها معها، ذلك لا يجوز الاحتجاج بأي قانون محلي عند تعارض أحكامه مع أحكام الاتفاقية»⁹⁵، وفي قضاء آخر لها قالت: «إن الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة هي أعلى مرتبة من القوانين النافذة، وإنها واجبة التطبيق ولو تعارضت نصوصها مع أحكام هذه القوانين، وعليه، فإن إغفال محكمة الاستئناف تطبيق اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي وإصدارها لقرارها وفقاً لقانون تنفيذ الأحكام الأجنبية يجعل قرارها مخالفاً للقانون»^{96,97}

ما سبق كان بخصوص موقف النظام الأردني من مسألة نفاذ المعاهدة في النظام الداخلي والقيمة القانونية التي تحتلها فيه، أما بخصوص العرف الدولي، فقد أشارت المادة (103) من

93 تمييز أردني (الدائرة الجنائية)، رقم 1997/397، جلسة 1997/7/30، المجلة القضائية الأردنية، 1997، ص 660. نقلاً عن: موفق سمور المحاميد، مرجع سابق، ص 223.

94 المرجع السابق، ص 217.

95 تمييز أردني (الدائرة الحقوقية)، رقم (2003/4309)، جلسة 2004/4/22، منشورات مركز عدالة، مشار إليه لدى: المرجع السابق، ص 240.

96 تمييز أردني (الدائرة الحقوقية)، رقم 94/677، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص 817، مشار إليه لدى: المرجع السابق.

97 غسان الجندي، مرجع سابق، ص 109.

الدستور إلى تطبيق العرف الدولي في المسائل التي تندرج في إطار القانون الدولي الخاص.⁹⁸

4-4. النظام الفلسطيني

تخلو المنظومة القانونية الفلسطينية من نصوص تشريعية صريحة ومباشرة، ومرجعية قانونية موحدة، تعنى بتنظيم علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي بشكل عام، سواءً فيما يتعلق بالقانون الدولي العرقي أو بالمعاهدات الدولية، فالقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 لم يحدد آليات توطين القانون الدولي وعلاقته بالقانون الداخلي؛ السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية أو آلية إنفاذها في النظام الداخلي أو القيمة القانونية التي تحتلها فيه، وذلك على غرار ما ذهب إليه معظم الدساتير المقارنة في هذا الشأن. ولا تقتصر هذه الإشكالية على النقص التشريعي، فثمة محددات أساسية مهمة مرتبطة بعلاقات مختلفة ضمن منظومة الوضع القانوني والسياسي للسلطة الوطنية الفلسطينية. أول هذه المحددات يتعلق بصلاحيات إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، حيث يعود هذا الاختصاص لمنظمة التحرير الفلسطينية وليس للسلطة الوطنية الفلسطينية، فصاحبة الشخصية القانونية هي منظمة التحرير. والمحدد الثاني هو أنه في إطار العلاقة ضمن اتفاقية أوسلو، فإن السلطة الوطنية الفلسطينية ليست مخولة بالتوقيع على الاتفاقيات الدولية أيضاً، بل أن تلك الاتفاقية تقضي بعدم جواز ذلك.⁹⁹ أما المحدد الثالث فهو أن أحكام القضاء أو

98 محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 94. نصت المادة (103) على أنه: «تمارس المحاكم النظامية اختصاصها في القضاء الحقوقي والجزائي وفق أحكام القوانين النافذة المعمول بها في المملكة المتحدة على أنه في مسائل الأحوال الشخصية للأجانب أو في الأمور الحقوقية والتجارية التي قضت العادة في العرف الدولي بتطبيق قانون بلا أخرى بشأنها ينفذ ذلك القانون بالكيفية التي ينص عليها القانون».

99 إن الصلاحيات والمسئوليات التي جرى نقلها للسلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاقية أوسلو لا تشمل العلاقات الدولية وعقد المعاهدات. حيث نصت المادة (9 فقرة 5) من الاتفاقية الإسرائيلية-الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة في واشنطن في 28/9/1995 على أنه: «أ. بناءً على إعلان المبادئ، لن يكون للمجلس صلاحيات ومسئوليات في مجال العلاقات الدولية والتي تشمل تأسيس سفارات أو قنصليات أو أي ممثلات أو ملحقيات دبلوماسية أو ممارسة مهام دبلوماسية. ب. بالرغم من أحكام هذا البند، فبإمكان منظمة التحرير أن تجري في مفاوضات توقع اتفاقيات مع دول أو منظمات دولية لمصلحة مجلس الأمن في الأمور التالي: 1. اتفاقيات اقتصادية...». أنظر في هذا الشأن: عزيز كايد، مرجع سابق، ص 41.

الممارسة العملية اليومية في هذا الشأن قليلة ومتباينة في كثير من الأحيان على نحو لا يمكن معه حسم موقف النظام من علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي.

على أي حال، أدى غياب التنظيم التشريعي للمسائل المتعلقة بالقانون الدولي وبخاصة بالمعاهدات الدولية، إلى الاضطراب وعدم الثبات في الممارسة العملية المتعلقة بالآلية التي يجري من خلالها الإنفاذ الداخلي للمعاهدات التي التزمت بها دولة فلسطين في النظام الدولي. ففي حين جرى إنفاذ بعض الاتفاقيات الثنائية واتفاقيات تسليم المجرمين عن طريق آلية المرسوم الصادر عن رئيس السلطة، جرى إنفاذ البعض الآخر عن طريق آلية القرار بقانون دون أن يكون أساس قانوني في كلتا الممارستين.¹⁰⁰ بالإضافة إلى ذلك، التزمت دولة فلسطين دولياً بعدة معاهدات واتفاقيات ولكنها لم تقم بأي إجراء تشريعي لإنفاذها في النظام القانوني الداخلي إلى حد الآن؛¹⁰¹ جدير بالذكر هنا، أن المسودة الثالثة للدستور

100 من الأمثلة على إنفاذ المعاهدات الدولية بموجب مرسوم رئاسي: مرسوم رقم (4) لسنة 2014، بشأن المصادقة على اتفاقية حول إلغاء التأشيرات لجوازات السفر الدبلوماسية والخاصة الموقعة بين دولة فلسطين وجمهورية البيريو؛ مرسوم رقم (5) لسنة 2014، بشأن المصادقة على اتفاقية التعاون في مجال مكافحة الجريمة وحماية النظام وضمان حماية حقوق الفرد الموقعة بين دولة فلسطين وجمهورية روسيا الاتحادية؛ مرسوم رقم (9) لسنة 2011، بشأن المصادقة على تعديل الاتفاقية العربية لمكافحة جرائم تقنية المعلومات؛ مرسوم رقم (10) لسنة 2011، بشأن المصادقة على تعديل الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ مرسوم رقم (11) لسنة 2011، بشأن المصادقة على تعديل الاتفاقية العربية لنقل نزلاء المؤسسات العقابية والإصلاحية؛ مرسوم رقم (12) لسنة 2011، بشأن المصادقة على تعديل الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية؛ مرسوم رقم (19) لسنة 2009، بشأن المصادقة على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة «سيداو»؛ مرسوم رقم (3) لسنة 2008، بشأن المصادقة على تعديل الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب.

ومن الأمثلة على إنفاذ المعاهدات الدولية بموجب قرار بقانون: قرار بقانون رقم (3) لسنة 2013، بشأن المصادقة على اتفاقية تجنب ازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب مع حكومة المملكة الأردنية الهاشمية؛ قرار بقانون رقم (18) لسنة 2013، بشأن المصادقة على اتفاقية تجنب ازدواج الضريبي ومنع التهرب الضريبي مع جمهورية فيتنام الاشتراكية؛ قرار بقانون رقم (15) لسنة 2013، بشأن المصادقة على تعديلات الاتفاقية اليورومتوسطية الخاصة بتراكم المنشأ؛ قرار بقانون رقم (16) لسنة 2013، بشأن المصادقة على الاتفاقية الموحدة «الاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية» المعدلة.

وبخصوص مدى تأثير إصدار الاتفاقية أو إنفاذها بموجب قرار بقانون على مسألة سريانها في القانون الداخلي، يرغب أغلب الفقه الأردني بهذا الشأن، أن إصدار الاتفاقية بموجب قانون مؤقت (قرار بقانون) لا يؤدي إلى إنفاذ هذه الاتفاقية بالقانون الداخلي، حيث إن الإنفاذ يحتاج إلى موافقة البرلمان بموجب قانون (للمزيد، أنظر موقف سمور محاميد، مرجع سابق، ص 224 -228).

101 من هذه المعاهدات والاتفاقيات: الاتفاقيات الخمس عشرة التي وقع رئيس السلطة رسائل الإنضمام إليها، وهي: اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة؛ اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (للمزيد، أنظر: وكالة الحياة ببرس الإخبارية، أسماء الاتفاقيات الدولية التي قرر الرئيس انضمام فلسطين لها، على الرابط التالي: <http://www.alhayatp.net/?p=27223>، تاريخ الاسترداد: 2014/9/30).

الفلسطيني قد نظمت هذه المسائل صراحةً، فقد نصت المادة (79) من المسودة على أنه: «يقر مجلس الوزراء الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يبرمها أعضاء الحكومة بموجب الصلاحيات المفوضين بها، ويلزم لسريانها تصديق رئيس الدولة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. أما الاتفاقيات والمعاهدات التي تُحمل خزينة الدولة نفقات غير واردة في الموازنة أو تُحمل المواطنين أو الدولة التزامات خلافاً للقوانين السارية فتستوجب أيضاً موافقة أغلبية مجموع أعضاء المجلس النيابي لإنفاذها. ويناقش المجلس النيابي المعاهدات التي يترتب عليها مساس باستقلال الدولة أو سلامة أراضيها، توطئة لقيام الحكومة بطرحها على الاستفتاء الشعبي العام، ويلزم لنفاذها موافقة أغلبية المشاركين في هذا الاستفتاء».¹⁰²

في ظل هذه المعادلات المختلفة يطرح التساؤل التالي، وهو: ما الأساس القانوني الذي يمكن الاستناد إليه لتحديد آلية إنفاذ أو توطئة القانون الدولي في النظام القانوني الفلسطيني؟ هل نتحدث عن نظام أحادي أم ثنائي؟ طبعاً الإجابة على ذلك هي محاولة لخلق نقاش حول الآلية وليس لرسم خارطة طريق أو برنامج لتنفيذ المعاهدات. إلا أننا سوف نشير إلى إكثانتان في هذا الخصوص:

الإمكانية الأولى: القول بأنه في ظل غياب أساس قانوني لإبرام المعاهدات وآلية إنفاذها في القانون الداخلي يمكن طرح فكرة أن الدستور الأردني الصادر سنة 1952 والمعدل سنة 1958 والذي كان سارياً في الضفة الغربية، كأساس قانوني يمكن الركون إليه فيما يتعلق بعملية إبرام المعاهدات الدولية وآلية إنفاذها في النظام القانوني الداخلي على النحو الذي تناولته المادة (33) منه وفق ما أشرنا إليها آنفاً، ذلك أن القانون الأساسي المعدل لم ينص صراحةً على إلغاء الدستور الأردني أو أي من تعديلاته؛ الأمر الذي يوحي باستمرار سريان أحكامه في النظام الفلسطيني إلى الحد الذي لا تتعارض

102 للاطلاع على المسودة الثالثة للدستور الفلسطيني، أنظر: برنامج دراسات التنمية (جامعة بيرزيت)، على الرابط http://sites.birzeit.edu/cds/cdsNEW/arabic/constitution/constitution_3ed_draft.التالي، تاريخ الاسترداد: 2014/9/30.html.

فيه مع القانون الأساسي المعدل سناً لقرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1994 والمعدل بالقانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، وأن المادة (33) من الدستور الأردني لا تتعارض مع القانون الأساسي المعدل، ذلك أنه لا يوجد نص ينظم المسائل التي تتناولها تلك المادة بالتنظيم (إبرام المعاهدات وإنفاذها). الإمكانية الثانية: هي أن النظام الفلسطيني هو نظام أحادي نظراً لخلوه من قواعد دستورية تفيد غير ذلك، كما أن الإشارات القانونية الواردة في القانون الأساسي تفيد بأن القانون يحث على الانضمام للاتفاقيات الدولية وتطبيقها، ومثال ذلك ما ورد في المادة (10) من القانون الأساسي المعدل.¹⁰³ وبالتالي، فإن الاتفاقيات الدولية قابلة للتنفيذ ذاتياً دون حاجة إلى إقرارها بقانون. بمعنى آخر: أن نفاذ المعاهدات في النظام واكتسابها لقوة القانون؛ يكون بمجرد إبرامها دون الحاجة في ذلك إلى القيام بعمل تشريعي يضيف على المعاهدة صفة الإلزام. وبالتالي، يلتزم القاضي الوطني بتطبيقها من تلقاء نفسه بصرف النظر عن طلب الخصوم هذا التطبيق أم عدمه. ويمكن القول بأن عدم قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بأي عمل قانوني داخلي لإنفاذ بعض الاتفاقيات قد يصب في تدعيم هذا الموقف على الرغم من أن الكلمة الحاسمة ستكون عند القضاء الفلسطيني الذي سيؤسس لتحديد معالم هذا النظام.

ونرى في هذا السياق، أنه بصرف النظر عن الآلية المعتمدة في ذهن صانع القرار في الوقت الحالي، أو أي آلية سيتم اعتمادها مستقبلاً، فإنه يجب أن لا يكون ثمة غنى عن إجراء نشر الاتفاقية في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)، ذلك أن نشر المعاهدات كما يراه أغلب الفقه هو ضرورة لا غنى عنها سواء في الأنظمة التي التزمت الصمت تجاه هذه المسألة أو في الأنظمة التي قررت النفاذ التلقائي دون أن تنص صراحةً على وجوب

103 نصت هذه المادة على أنه: « 1- حقوق الإنسان وحياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام. 2- تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان.»

النشر، ذلك أن الأخير ليس بالإجراء الشكلي بل هو إجراء له قيمته وأهميته العملية والقانونية، وتبيان ذلك أن القواعد القانونية سواءً كانت من صنع المشرع الوطني أم كانت من صنع معاهدة دولية لا يمكن أن تراعى أو تحترم وأن يفرض تطبيقها دون أن توضع في نص رسمي يكون في متناول علم السلطات والأفراد المخاطبين بها للإلمام والإطلاع على أحكامها، حيث إن فرض قاعدة قانونية جديدة لا علم بها هو في الواقع يعد عمل تعسفي يتنافى مع أبسط قواعد العدالة، والقواعد التي تتضمنها المعاهدة هي عند العموم قاعد جديدة لا علم لهم بها، وبالتالي، فإذا ما أريد تطبيقها عليهم فليس أقل من تيسير علمهم بها، وكل ذلك لا يتحقق إلا عن طريق النشر.¹⁰⁴

بالإضافة إلى ذلك، فإن للنشر أساس دستوري، فهو يستتج ضمناً من النص الدستوري الذي يلزم بنشر القوانين في الجريدة الرسمية لسريان مفعولها، فعملية صناعة القانون الوطني وصياغته وما رافقها من إجراءات مناقشته وإقراره تكفي للقول بوصوله لعلم الكثير من الأفراد، بالرغم من ذلك، ألزم الدستور بنشره. وعليه، يكون من باب أولى نشر المعاهدات والاتفاقيات في الجريدة الرسمية حتى يصبح ذلك النشر قرينة على علم الكافة بها. فلا يعذر أحد بجعله بها ويلتزم القاضي بتطبيقها باعتبارها جزءاً من القانون الداخلي للبلاد.¹⁰⁵

وبخصوص الممارسة القضائية بشأن تطبيق المعاهدات والاتفاقيات الدولية، نلمس من جانب عدم حسم الموقف صراحةً. ومن جانب آخر رغبة في تطبيق الاتفاقيات الدولية ومنحها قيمة أعلى من القانون، فقد قضت الهيئة العامة لمحكمة النقض المنعقدة في رام الله بأحد أحكامها: «إن الأمر رقم 71 لسنة 67 والأمر المعدل رقم 481 لسنة 72 قد ألغى قوانين مقاطعة إسرائيل ومنها القانون الموحد لمقاطعة إسرائيل رقم 10 لسنة

104 علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 573؛ محمد عباس محسن، مرجع سابق، ص 346.

105 موفق سمور المحاميد، مرجع السابق، ص 213.

58. وفي هذا الخصوص نجد أن المادة 43 من لائحة لاهاي لعام 1907 الخاصة بالحرب البرية قد أوجبت على سلطة الاحتلال المحافظة على القوانين المطبقة في البلد المحتل ما لم يحل دون ذلك مانع مطلق بحيث تبقى التشريعات التي كانت عشية الاحتلال سارية المفعول ولا يجوز لسلطة الاحتلال تعديل أو إلغاء هذه التشريعات إلا إذا تطلب ذلك المحافظة على أمن قواته أو اقتضت ذلك مصلحة السكان، ولما كان الأمر رقم 71 لسنة 67 والأمر المعدل رقم 481 لسنة 72 بشأن إلغاء قوانين مقاطعة إسرائيل ومنها القانون الموحد لمقاطعة إسرائيل رقم 10 لسنة 58 وعلى وجه الخصوص في المسائل المتعلقة بالصفقات العقارية المتصلة ببيع العقارات للعدو أو محاولات البيع أو التوسط والسمسرة في عملية بيع العقار سواء كان البيع أو محاولة البيع أو التوسط أو السمسرة للأفراد أو الهيئات أو الدولة ذاتها، لا يتعلق بأمن قوات الاحتلال ولا مصلحة ظاهرة فيه للسكان، بل إنه تقرر لمصلحة الاحتلال ومواطنيه ومؤسساته، فإنه يكون والحالة هذه مخالفاً لأحكام القانون الدولي ويتعين على القضاء الوطني استبعاده والامتناع عن تطبيقه، ذلك أن إسرائيل كدولة محتلة سعت وتوسعت وبكافة الوسائل والطرق وتحت مسميات عدة لقمص الأراضي الفلسطينية، وفي سبيل ذلك عمدت إلى إلغاء التشريعات التي تجرم هذه الأفعال وسارعت في إقامة المستوطنات وأنشأت شركات عدة لشراء الأراضي العربية من أصحابها ضعاف النفوس وخلقت شبكات من السمسرة والعملاء والمزورين والغاية من هذا كله لا تخدم مصلحة السكان بل فرض واقع جديد على الأرض بغية ضمها أو تمليكها حقاً أو امتيازاً خاصاً بالفلسطينيين، باعتبار أن حدود إسرائيل يتم ترسيمها من خلال محراث الاستيطان والمستوطنين وفي هذا كله مخالفة لقانون الاحتلال الحربي وحدود سلطة الدولة المحتلة في تعديل أو إلغاء أو سن التشريعات»¹⁰⁶

106 نقض رام الله (هيئة عامة - الدائرة الجنائية)، رقم 116/2010، جلسة 24/6/2012، منشورات منظومة القضاء والتشريع في فلسطين «المقتضى»، على الرابط التالي: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/>، تاريخ استرداد: 2014/9/30، ShowDoc.aspx?ID=89589

وتبنت محكمة الاستئناف هذا التوجه، إذ جاء في أحد أحكامها ما يؤدي إلى القول بسمو نصوص المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية أيضاً، وذلك بقولها فيه: «نجد بأن ما أثير حول تعارض الاتفاقية الموقعة فيما بين السلطة الوطنية الفلسطينية ووكالة الغوث، مع السيادة الوطنية الفلسطينية ومع القوانين الفلسطينية السارية، نجد أيضاً بأن هذا الدفع واقع في غير محله، ذلك أن الحصانة التي تتمتع بها المستأنف عليها تتبع ابتداء من المواثيق الدولية ووفق ما استقرت عليه قواعد القانون الدولي، ذلك أن مجموعة مواثيق امتيازات وحصانة الأمم المتحدة قد تم إقرارها في اجتماع الجمعية العمومية: (الاتفاقية الملحق حول الامتيازات وحصانة الأمم المتحدة) التي جرى إقرارها في ذلك الاجتماع بتاريخ 13 شباط 1946، والتي نظمت آلية حصول المنظمة على الحصانة في الدول المضيضة بموجب المادة النهائية: قسم 31 وما بعده، وذلك بأن الدول الأعضاء تودع موافقتها على الوثيقة المتعلقة بمنح الحصانة لدى الأمين العام للأمم المتحدة، وبالتالي فان مسألة توقيع وزير العدل للاتفاقية المذكورة لا تدق بهذا الصدد».¹⁰⁷

وينبغي لنا في سياق حديثنا عن موقف المحاكم الفلسطينية، التطرق إلى موقف هذه المحاكم من تطبيق اتفاقيات أوسلو، وفي هذا نجد، أن المحاكم الفلسطينية درجت على تطبيق أحكام تلك الاتفاقية، فجاء في أحد أحكام محكمة النقض المنعقدة في رام الله: «وبالرجوع إلى نص المادة الثالثة من الملحق الرابع بروتوكول حول القضايا القانونية نجد أنها تتعلق بالحالات التي يكون الإسرائيلي طرفاً فيها، حيث نصت الفقرة 1 منها أن المحاكم الفلسطينية والسلطات القضائية لديها ولاية في جميع الأمور المدنية وفقاً لهذا الاتفاق، وحصرت الفقرة الثانية منها الحالات التي يكون فيها الإسرائيلي طرفاً ويكون للمحاكم الفلسطينية والسلطات القضائية ولاية تجاه الدعاوى المدنية، وهي تتعلق فيمن يحمل الجنسية الإسرائيلية. وأن البيئات التي قدمها الطاعنان تثبت حملهما

107 استئناف رام الله (الدائرة الحقوقية)، رقم 2009/90، جلسة 2009/3/4، منشورات المقتضي، مرجع سابق.

الهوية الإسرائيلية، ولا يعني ذلك حملهما الجنسية الإسرائيلية بدليل أن المادة الثانية من الفصل الأول من الاتفاقية المذكورة نصت في الفقرة الخامسة بأن حق الانتخاب يكون للمدرج أسماءهم في السجل السكاني المحفوظ من قبل السلطة الفلسطينية أو السلطات الإسرائيلية، وبالتالي لمن يكون حاملاً لهوية أصدرتها السلطة الفلسطينية أو السلطات الإسرائيلية، والمادة السادسة نصت على ترتيب الانتخابات بخصوص القدس، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه ينبغي لتنفيذ أي اتفاقية أن يجري تعديل القانون وفق أحكامها، يؤيد ذلك أن القرار الرئاسي رقم 42 لسنة 97 نص على إنشاء محكمة بداية في محافظة القدس على أن يعمل به بعد تاريخ صدوره في 1997/3/1. وحيث أن الدعوى البدائية المتفرع عنها طلب رد الدعوى بعدم الاختصاص المكاني قدمت في وقت سابق لصدوره وحيث أن إجراءات تشكيلها لم تستكمل بعد فإن محكمة بداية رام الله هي صاحبة الاختصاص المكاني لرؤية الدعوى وفق القوانين السارية المفعول عند إقامة الدعوى».¹⁰⁸

وفي حكم لمحكمة الاستئناف أوجت المحكمة بإمكانية تطبيق أحكام هذه الاتفاقية، بقولها: «أما فيما يتعلق بطلب المستأنفة التوقف عن السير في هذه الدعوى استناداً إلى اتفاقية أوسلو (ب) بخصوص الولاية القضائية، فإننا نجده غير وارد ما دام أن أحكام هذه الاتفاقية ليست قيد العمل والتطبيق في هذه المرحلة أمام المحاكم التي لا زالت مقيدة بالعملة وفق النظام القضائي والقوانين المعمول بها من السابق».¹⁰⁹ أي أن هذه الاتفاقية ستكون محل اعتبار عند القضاء، إذا كانت قيد العمل والتطبيق في مرحلة لاحقة. وما يؤدي هذا القول الأخير، وهو الفترة الزمنية التي صدر فيها الحكم، حيث صدر في بدايات تسلم السلطة لبعض صلاحيات الحكم في أجزاء من الضفة الغربية وقطاع غزة.

108 نقض رام الله (الدائرة الحقوقية)، رقم 2003/20، جلسة 2003/10/19، المرجع السابق.

109 استئناف رام الله (الدائرة الحقوقية)، رقم 1995/18، جلسة 1995/11/23، المرجع السابق.

بالخلاصة: يمكننا القول بأنه على النظام القانوني الفلسطيني في ظل المعادلة الحالية غير واضح فيما يتعلق بآليات توطين الاتفاقيات الدولية وحتى يمكن للدولة أن تقول بقدرتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية والقيام بمسؤولياتها فإن على قانونها الداخلي أن يكون لديه القدرة أيضا على التعامل مع هذه الالتزامات الدولية. في ظل ذلك يكون على القائمين على النظام القانوني الفلسطيني من سلطات ثلاث ومجتمع مدني ومواطنين أن يدفعوا باتجاه تكوين نمط واحد وواضح في هذا النظام اتجاه استيعاب الالتزامات الدولية ومتطلباتها. ويقع عبء مهم في ذلك على السلطة القضائية التي يمكنها أن تتولى رسم ممارسة قانونية واضحة في هذا الشأن. أما بقاء الحال على ما هو عليه الآن فهو يعني وجود التزام دولي ومسؤولية دولية غير قابلة للإنفاذ في القانون الداخلي.

٥. خاتمة

عادة ما يطرح موضع القانون الدولي والقانون الداخلي بشكل مستقل عن الآخر باعتبار أنهما حقلين منفصلين عن بعضهما البعض. هذا وإن كانت هذه المقولة صحيحة فيما سبق، إلا أن القانون الدولي ما بعد عام 1945 وميثاق الأمم المتحدة أصبح من الصعب توصيفه بالاستقلال عن القانون الداخلي أو باستقلال القانون الداخلي عنه بشكل تام. صحيح أن الاتفاقيات الدولية يتم إبرامها في المحافل الدولية، وفق آليات القانون الدولي وقواعده وهي بالتالي عمل من الأعمال القانونية الدولية، إلا أن هذه العملية ليست منفصلة كلياً عن القانون الوطني وقواعد الدستورية والقانونية. إذ على الدول حين قيامها بارتضاء الالتزام بالاتفاقيات أن تكون قد عمدت إلى أتباع متطلبات القانون الداخلي لذلك وهناك في هذا الشأن عدة توجهات لدى الدول. فإذا ما قامت الدولة بالتعبير عن ارتضاءها بالالتزام الدولي النهائي بالمعاهدة أو الاتفاقية، فإن ذلك يرتب في مواجهتها العديد من الالتزامات، تتمثل بالدرجة الأولى بإنفاذها هذه الاتفاقية وتطبيقها في قانونها الداخلي، ويتطلب هذا الالتزام في كثير من الحالات اتخاذ تدابير تشريعية وإدارية داخلية، وعادة ما يحكم طريقة ذلك الإنفاذ القواعد الدستورية والقوانين الداخلية للدولة المعنية.

قمنا من خلال هذه الدراسة باستعراض نقاط أساسية عند الحديث عن المعاهدات الدولية وعلاقتها بالقوانين الوطنية وآليات توطيئها وهذه المحاور تركز بشكل أساسي على محورين الأول تأثير القانون الداخلي على عملية التعبير عن ارتضاء الالتزام بالاتفاقيات الدولية، والثاني هو إنفاذ الاتفاقيات الدولية في القانون الداخلي والقيمة القانونية لذلك. وقد قمنا بعرض هذين المحورين من خلال التطرق إلى اتفاقية فيينا للمعاهدات الدولية لسنة 1969 ومن خلال الأنظمة القانونية المختلفة والمناهج الخاصة بإنفاذ قواعد القانون الدولي في هذه الأنظمة المختلفة. وقد قمنا

في هذه الدراسة بمحاولة لاستكشاف الوضع الخاص بالنظام القانوني الفلسطيني، إذن حاولت الدراسة استكشاف النهج الذي يتبناه النظام القانوني الفلسطيني سواء نصاً أو ممارسة قضائية. وقد خلصت الدراسة إلى أن خلو القانون من قواعد لتنظيم مسألة إنفاذ القانون الدولي يأتي على حساب إمكانية تنفيذ الاتفاقيات في القانون الوطني. وترى الدراسة بأن من الواجب العمل على إيجاد آليات واضحة لتوطين القانون الدولي في النظام القانوني الفلسطيني وبأن هناك عبء خاص على القضاء الفلسطيني لخلق ممارسة واضحة وجليّة حول نفاذ الاتفاقيات الدولية وقيمتها القانونية. وقد بينت الدراسة أنه لا يمكن أن تستقيم ممارسة الدولة في القانون الدولي دون أن تكون مسألتي التصديق على المعاهدات ومسألة إنفاذ هذه المعاهدات واضحة في القانون الداخلي. إذ أن القيمة الحقيقية للالتزامات الدولية تظهر في قدرتها على تنفيذ هذه الالتزامات على أرض الواقع وهو الأساس الذي يبنى عليه كل مفهوم إبرام المعاهدات وتصديقها.

7. المراجع

1-6. بالعربية

1-6. الكتب

1. أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية: القاهرة، 1995.
2. أحمد عبد العليم شاكر علي، المعاهدات الدولية أمام القضاء الجنائي، دار الكتب القانونية: المحلة الكبرى (مصر)، 2006.
3. حامد سلطان، عائشة راتب وآخرون، القانون الدولي العام، ط 4، دار النهضة العربية: القاهرة، 1987.
4. شارل روسو، القانون الدولي العام، (ترجمة: شكر الله خليفة، عبد المحسن سعد)، الأهلية للنشر والتوزيع: بيروت، 1987.
5. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام: المبادئ العامة، الكتاب الأول، دار الثقافة: عمان، 1997.
6. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، ط 17، منشأة المعارف: الإسكندرية، 1992.
7. غسان الجندي، قانون المعاهدات الدولية، د.ن: عمان، 1988.
8. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، ط 5، منشورات الحلبي الحقوقية: بيروت، 2004.
9. محمد حافظ غانم، المعاهدات، محاضرات أمام معهد الدراسات العربية، د.ن: د.م، 1961.
10. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام: الجماعة الدولية - القاعدة الدولية - الحياة الدولية، ج 2، ط 7، منشأة المعارف: الإسكندرية، د.ت.
11. محمد فوزي نويجي، فكرة تدرج القواعد الدستورية، دار النهضة العربية: القاهرة، 2007.
12. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام: المقدمة والمصادر، د.ن: د.م، 1996.

1. حسينة شرون، علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، مجلة الباحث (جامعة قاصدي مرباح: ورقة)، الجزائر، العدد 5، 2007.
2. سعيد محمد أحمد باناجه، كيفية إبرام المعاهدات ومدى الالتزام بها وتنفيذها بين التشريع الدولي الإسلامي والقانون الدولي المعاصر، العدالة (وزارة العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف)، أبو ظبي، السنة (9)، العدد (32)، يوليو 1982.
3. طاهر شاش، التصديق على المعاهدات: الاتجاهات الحديثة، وما يجري عليه العمل في الجمهورية العربية المتحدة، المجلة المصرية للقانون الدولي (الجمعية المصرية للقانون الدولي)، مصر، المجلد 21، 1964.
4. محمد إبراهيم العناني، ارتضاء الالتزام بالمعاهدات الدولية في ضوء أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية (كلية الحقوق: جامعة عين شمس)، مصر، المجلد (14)، العدد (1)، 1972، ص 153.
5. مدوس فلاح الرشيد، محاولة تأصيل آلية دولية لاندماج المعاهدات في القانون الوطني، مع إشارة خاصة إلى القانون الكويتي، مجلة الحقوق (كلية الحقوق: جامعة الكويت)، الكويت، المجلد 30، العدد 1، مارس 2006.
6. موفق سمور المحاميد، القيمة القانونية للمعاهدات في الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته، مجلة الحقوق (كلية الحقوق: جامعة الكويت)، الكويت، المجلد 35، العدد 4، 2011.

6-1-3. الأبحاث والتقارير

1. عزيز كايد، مرجع سابق عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، سلسلة تقارير قانونية رقم (29)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»: رام الله، مارس 2002.

2-6. بالإنجليزية

1. Aust, Anthony, “ The Modern Law of Treaty and Practice”. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
2. **Fitzmaurice, Malagosa**, “*Expression of Consent to Bound by a Treaty as Developed in Some Environmental Treaties*” in Essays on the Law of Treaties, A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag, eds., **J Klabbbers, R. Lefeber**, Martinus Nijhoff Publishers- Kluwer Law International, 1997.
3. Ian Brownlie, Principles of Public International Law 591–92 . 2003.
4. Reiff. The Enforcement of Multipartite Administrative Treaties in United States. American Journal of International Law (hereinafter referred to as: AJIL) 1940
5. *Report of the International Law Commission to the General Assembly*, 56 U.N. GAOR Supp. (No. 10) at 1, U.N. Doc. A/562001) 10/).
6. The United Nation Publications. Laws and Parctice Concerning the Conclusion of Treaties, 1953.
7. **Villiger, Mark Eugen**, “Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties”. Lieden; Boston :Martinus Nijhoff Publishers,2009.
8. Villiger, Mark Eugen. Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. Lieden; Boston :Martinus Nijhoff Publishers,2009.

3-6. المواقع الإلكترونية

1. مركز أنباء الأمم المتحدة، «مفوضية حقوق الإنسان ترحب بانضمام فلسطين لعاهدات دولية»، على الرابط التالي: <http://www.un.org/arabic/news/story.asp?NewsID=21039&Kw1=%D9%8A%D%84%D8%B3%D8%B7%D9%81%D9%D=21039&Kw1=%D9%8A%D%84%D8%B3%D8%B7%D9%81%D9%D=21039&Kw2=&Kw3=#.VF8VeTSUfO0&86%9> . تاريخ الاسترداد : 2014/9/25 .
2. أسماء الاتفاقيات الدولية التي قرر الرئيس انضمام فلسطين لها، على الرابط التالي: <http://www.alhayatp.net/?p=27223> . تاريخ الاسترداد : 2014/9/30 .
3. برنامج دراسات التنمية (جامعة بيرزيت)، على الرابط التالي: http://sites.birzeit.edu/cds/cdsNEW/arabic/constitution/constitution_3ed_draft.html . تاريخ الاسترداد : 2014/9/30 .

4. منظومة القضاء والتشريع في فلسطين «المقتفي»، على الرابط التالي: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=89589>، تاريخ الاسترداد: 2014/9/30.

5. UN News Center» UN confirms receipt of Palestinian applications to join global conventions, treaties, Accessed on 252014-9-. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47490#.VF8SuzSUfO0>.
6. The United Nations Treaty Collection, Accessed 22th Sept, 2014. https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml#adoption

