المكانة القانونية للمعاهدات الدولية

المكانة القانونية للمعاهدات الدولية

إن توقيع دولة فلسطين على عدد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية يعتبر خطوة هامة وذلك لتمتع دولة فلسطين بسمات الدولة العضو في الأسرة الدولية الملتزمة بأحكام القانون الدولي ، و التي تسعى لبناء نظام قانوني سياسي فلسطيني يتماشى مع مبادئ القانون الدولي والإنساني وحقوق الإنسان .

كما يشكل إنضمام دولة فلسطين إلى المعاهدات الدولية خطوة أولى لإدماج نصوص وأحكام تلك الاتفاقيات الدولية بالتشريعات الفلسطينة ، وإزالة أي تناقض بين أحكامها وأحكام التشريعات الوطنية ، ومن أجل الوصول الى هذه الغاية ، ونظرا لأهمية هذه المعاهدات ، لا بد لنا من الوقوف على المكانة القانونية للمعاهدات الدولية المصادق عليها من قبل دولة فلسطين والقانون الوطني والبحث بإلزاميتها ، ولا سيما عند حصول أي تناقض بين التشريعات الفلسطينية والإتفاقيات الدولية .

وليتسنى لنا الوصول الى الغاية الرئيسية من هذه الدراسة لا بدّ لنا من الخوض في تعريف المعاهدات الدولية ومراحل إبرامها وسريانها بحق الدول المنضمة لها ، ومكانتها القانونية في القانون الدولي والقانون الوطني ، وكيف عالجت دساتير بعض الدول والقانون الأساسي الفلسطيني المكانة القانونية للمعاهدات الدولية ، وآلية الإنضمام اليها وذلك على النحو الآتي :

أولاً : تعريف وشروط المعاهدات الدولية :

المعاهدات الدولية هي اتفاق مكتوب يتم بين أشخاص القانون الدولي بقصد ترتيب آثارٍ قانونية معينة ، وفقاً لقواعد القانون الدولي العام ، سواء أفرغ هذا الإتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه ، هذا التعريف مستوحى من المادة الثانية فقرة(1/أ) من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969م ، وكذلك من المادة المقابلة لها من إتفاقية قانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية الموقعة في فيينا (21) مارس من عام 1986م .

نستخلص من هذا التعريف أنه ينبغي أن تتوافر ثلاثة شروط لصحة المعاهدات الدولية :

- المعاهدات الدولية لا تبرم إلا بين أشخاص القانون الدولي ، والمقصود بذلك الدول ذات السيادة والتي لها وحدها أهلية إبرام المعاهدات في كافة المجالات ، وهذا تم تأكيده في المادة(6) من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969م والتي نصت على :» كل دولة لها أهلية إبرام المعاهدات « ، ومن هنا نجد بأن الدول ذات السيادة هي الشخص القانوني المخول بإبرام المعاهدات ، وكون فلسطين دولة وفقا لقرار الجمعية العامة بتاريخ 29/ 11/ 2012 ، والذي إعترف بفلسطين كعضو مراقب في الامم المتحدة وبناء عليه يحق لدولة فلسطين إبرام المعاهدات والإنضمام اليها وهذا ما قامت به بالفعل في العام 2014م ، بالإنضمام الى العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية .
- ينبغي أن تصاغ المعاهدات الدولية في وثيقة مكتوبة .

ثانيا : مراحل إبرام المعاهدات والتعبير عن الإلتزام بها وأثره .

تمر المعاهدات قبل أن يتم إبرامها نهائيا بعدة مراحل ، تتمثل بالآتي :

- **المفاوضة**

وهي وسيلة لتبادل وجهات النظر بين ممثلي دولتين أو أكثر بقصد توحيد آرائهما ومحاولة الوصول إلى حل أو تنظيم لمسألة أو موضوع معين ، ووضع الحلول أو التنظيم الذي يتفقون عليه في صورة مواد ، تكون مشروع الاتفاق المنوي إبرامه .

- **تحرير المعاهدات**

إذا أدى التفاوض إلى اتفاق وجهات النظر ، تبدأ مرحلة تسجيل ما اتفق عليه في مستند مكتوب ، وذلك وفق ما نصت عليه المادة(1/2/أ) من إتفاقية فيينا ، إذ نصت على» يقصد بـ «المعاهدة» الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي ، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة"

- **التوقيع**

نصت المادة(1/12) من إتفاقية فيينا على ما يلي :» تعبر الدولة عن رضاها الالتزام بالمعاهدة بتوقيعها من قبل ممثلها في إحدى الحالات الآتية :

أ . إذا نصت المعاهدة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر .

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

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 .

كما نصت المادة(1/2) على :

«أ- يعتبر التوقيع بالأحرف الأولى على نص معاهدة من قبيل التوقيع على المعاهدة ، إذا ثبت أن الدول المتفاوضة قد اتفقت على ذلك .

ب- يعتبر التوقيع بشرط الرجوع إلى الدولة على معاهدة من جانب ممثل الدولة من قبيل التوقيع الكامل عليها إذا أجازته الدولة بعد ذلك» .

يتضح من النصوص السابقة أنه في حال وقعت دولة ما على معاهدة وإدرج في أحد موادها نص يفيد على أن يكون للتوقيع أثر الإلتزام بالمعاهدة بمجرد التوقيع عليها وبالتالي تصبح المعاهدة سارية وملزمة بحق الدولة الموقعة ما لم يشترط التصديق .

- **التصديق :**

التوقيع على المعاهدة - باستثناء الاتفاقات ذات الشكل المبسط - لا يكفي لكي تكتسب أحكامها وصف الإلزام ، بل لابد من إجراء آخر يتلو التوقيع هو التصديق . والتصديق إجراء يقصد به الحصول على إقرار السلطات المختصة داخل الدول للمعاهدة التي تم التوقيع عليها ، وهذه السلطات هي أما رئيس الدولة منفرداً ، وأما رئيس الدولة مشتركا مع السلطة التشريعية ، أو السلطة التشريعية لوحدها ، وذلك تبعاً للنظم الدستورية السائدة في مختلف الدول .

- تعبر الدولة عن رضاها الالتزام بالمعاهدة بالتصديق عليها في إحدى الحالات الآتية :
(أ) إذا نصت المعاهدة على أن التعبير عن الرضا يتم بالتصديق .
(ب) إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على اشتراط التصديق .
(ج) إذا كان ممثل الدولة قد وقع المعاهدة بشرط التصديق .
(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 .

2- يتم تعبير الدولة عن رضاها الالتزام بالمعاهدة عن طريق قبولها أو الموافقة عليها بشروط مماثلة لتلك التي تطبق على التصديق .

- **تبادل الوثائق :**

وبعد الإنتهاء من التصديق يتم تبادل الوثائق الخاصة بالمعاهدة والتي تعد من وسائل تعبير الدولة عن إرتضائها الإلتزام بالمعاهدة ، حيث نصت المادة(13) من الإتفاقية على ما يلي :

«تعبر الدول عن رضاها الالتزام 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 .

وبعد ذلك يتم القبول أو الموافقة والتي تعد إحدى وسائل تعبير الدولة عن رضاها اللإلتزام بالمعاهدة وفقاً ، لما جاء في المادة(14) من الإتفاقية والتي نصت في فقرتها الثانية على : « يتم تعبير الدولة عن رضاها الالتزام بالمعاهدة عن طريق قبولها أو الموافقة عليها بشروط مماثلة لتلك التي تطبق على التصديق» .

- **الإنضمام**

وبعد الإنتهاء من مراحل الإبرام الأربعة تصبح الدولة طرف في المعاهدة وملزمة لها ، ولكن يثار تساؤلا هل يحق لدولة ما لم تشارك بمراحل إبرام المعاهدة ولم تكن طرفا فيها حين دخولها حيز النفاذ أن تصبح طرفا فيها حتى بعد نفاذها ، فيما يتعلق بتلك الدول فإن لها إجراء قانوني يسمح لها بأن تكون عضوا فيها ، ألا وهو الإنضمام ، وهو ما قامت به دولة فلسطين ، حيث نصت المادة(15) من الإتفاقية على :» تعبر الدولة عن رضاها الالتزام بالمعاهدة بالانضمام إليها في إحدى الحالات التالية :

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

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

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

وبعد الإنتهاء من تلك المراحل نجد أن الدولة قد أصبحت طرفاً في المعاهدة أو الاتفاقية الدولية مما يثير تساؤلاً حول مكانة تلك الإتفاقية بالنسبة لقانونها الداخلي .

إن اولوية المعاهدات الدولية وسموها على النظام القانوني الداخلي ومن ثم إنفاذها يثير إشكالية من الناحية القانونية ، فعلى صعيد فقه القانون الدولي نجد بأنهم إختلفوا بخصوص هذه المسألة حيث ظهرت مدرستين : **الاولى** تنادي بوحدة القانون ، أي علوية القانون الدولي على النظام القانوني الداخلي ، **والثانية** بثنائية القانون ، أي ان النظام القانوني الداخلي يعلو على النظام القانون الدولي وعليه ، سنعرض موقف بعض الدساتير حول موضوع المكانة القانونية للمعاهدات :

الدستور الهولندي :
فيما يتعلق بالدستور الهولندي وطبقاً للتعديل الدستوري الذي أقر عام 1963م ، يضع المعاهدة الدولية في مرتبة أسمى من الدستور .

الدستور الفرنسي :
تتمتع المعاهدات الدولية في النظام الفرنسي بقيمة قانونية تفوق القوانين العادية بشرط أن يتم التصديق أو الموافقة عليها وفقاً للأوضاع الدستورية المقررة ، إذ إشترط القانون الفرنسي **نشرها في الجريدة الرسمية ،** واشترط تطبيق الطرف الآخر لها ، أي المعاملة بالمثل وفق نص المادة(55) من الدستور ، والتي تنص على : « يكون للمعاهدات أو الاتفاقيات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها قانونياً منذ نشرها قوة تفوق القوانين ، شريطة أن يطبق الطرف الآخر هذا الإتفاق أو هذه المعاهدة . وأكد الدستور في المادة(54) منه على أن المعاهدات الدولية لا تسمو على الدستور ، وبالتالي فإن المعاهدات تحتل مرتبة وسطى بين الدستور والقانون .

الدستور البريطاني :
يعد القانون الدولي العام في المملكة المتحدة من حيث الواقع في مرتبة ادنى من القانون الداخلي ، على الرغم من المساواة الشكلية فيما بينهما ، فالمبدأ في انكلترا يقضي بأن « القانون الدولي جزء من قانون البلاد « ، وقد جرى العرف في انكلترا على انه اذا كانت المعاهدة تمس الحقوق الخاصة بالافراد ، او كانت تتضمن نصوص مخالفة للقانون الانكليزي ، ففي هذه الاحوال ينبغي ان يستحصل الموافقة من البرلمان على تلك النصوص الواردة في المعاهدة الدولية ، وتصدر هذه الموافقة على شكل تشريع أو قرار يبيح تعديل التشريع بما يتفق مع نصوص المعاهدة .

أما فيما يتعلق بالدساتير العربية ، نجد بأنها انقسمت الى أكثر من إتجاه .
حيث نرى بأن بعض الدساتير العربية جعلت المعاهدة الدولية ذات قيمة قانونية مساوية للقانون الداخلي ، كالدستور البحريني لسنة 2002 حيث نص على» يبرم الملك المعاهدات بمرسوم ويبلغها إلى مجلسي الشورى والنواب فورا مشفوعة بما يناسب من بيان ، وتكون للمعاهدة قوة القانون . . . . . .) , والدستور الكويتي لسنة 1961 (يبرم الأمير المعاهدات . . . . . وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية» .

والنظام الأساسي العماني لعام 1996م نص على : « لا تكون للمعاهدة والاتفاقيات الدولية قوة القانون إلا بعد التصديق عليها . . .» ، والدستور القطري لعام 2003م « يبرم الأمير المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم ، ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من بيان ، وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية . .» ، والدستور المصري لعام 1971م « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها لمجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من بيان ، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة .

وهناك آتجاه آخر من الدساتير التي تضع المعاهدة في مكانة أسمى من القانون الداخلي وأقل مرتبة من دستور الدولة ما يعني أن المعاهدة التي استوفت الإجراءات القانونية والمخالفة للقانون الوطني تنتهي بالضرورة إلى تعديله ، ومن بين الدساتير العربية التي تبنت هذا الاتجاه الدستور التونسي لعام 1989م» المعاهدات لا تعد نافذة المفعول إلا بعد المصادقة عليها ، والمعاهدات المصادق عليها بصفة قانونية أقوى نفوذا من القوانين» والدستور الجزائري لعام 1996م» المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون»

نلاحظ مما سبق ، أن الدساتير العربية تباينت على تحديد القيمة القانونية للمعاهدات الدولية ومكانتها في تلك التشريعات الوطنية ، فهنالك دساتير لم تحدد القيمة القانونية للمعاهدة مثل الدستور العراقي النافذ لعام 2005م ، والدستور اليمني لعام 1990م ، والدستور الإماراتي لعام 1971م ، والقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م وتعديلاته ، والدستور اللبناني لعام 1926م ، والدستور السوري لعام 1973م والدستور السوداني لعام 1996م ، والدستور الأردني لعام 1952 ، والدستور المغربي لعام 1996م .

وعليه ، وبالنظر الى الدستور الأردني المعدل لسنة 1958م ، فإنه لم يحدد مكانة المعاهدات والاتفاقيات الدولية بالنسبة لقانونه الداخلي بنص صريح إلا أنه نص على النفاذ في مادتها (33) ، والتي تنص على : « الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقيات ، أما المعاهدات والإتفاقيات التي يترتب عليها خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة او الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة» .

إلا انه قد تم تحديد مكانة المعاهدات الدولية من خلال أحكام محكمة التمييز الأردنية والتي تضمنت في أحدى احكامها في القرار رقم(2003/4309) على» المعاهدات والإتفاقيات تسمو مرتبة على القوانين المحلية ولها الاولوية في التطبيق عند تعارضها معها ، ذلك لا يجوز الإحتجاج بأي قانون محلي عند تعارض احكامه مع احكام الإتفاقية .

أما بالنسبة للقانون الأساسي الفلسطيني فإنه لم يتطرق لموضوع المعاهدات الدولية ، لا من حيث المكانة ولا النفاذ إذ ان المنظومة القانونية الفلسطينية خلت من نصوص تشريعية صريحة ومباشرة ، ومرجعية قانونية موحدة ، تعنى بتنظيم علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي بشكل عام ، سواء فيما يتعلق بالقانون الدولي العرفي أو بالمعاهدات الدولية ، مما خلق فراغاً تشريعياً وإشكالية على أرض الواقع حول كيفية التعامل مع الإتفاقيات الدولية ، وبالذات بعد إنضمام فلسطين في الآونة الأخيرة للعديد من الإتفاقيات .

إلا أن القانون الدولي قد حدد المكانة القانونية للمعاهدات التي جرى إبرامها صحيحاً والتي دخلت حيز النفاذ بحيث تصبح ملزمة لأطرافها ، ويستند هذا الإلتزام في قاعدة مستقرة في القانون الدولي وهي» العقد شريعة المتعاقدين والتي جاء النص عليه في المادة (26) من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات والتي» نصت بشكل صريح على» العقد شريعة المتعاقدين ، كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية» .

ولم يكتفي القانون الدولي بذلك بل تضمن نصا يتناول علاقة المعاهدات بالقانون الداخلي حيث نصت المادة(37) من الإتفاقية على» لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة ، لا تخل هذه القاعدة بالمادة(46) . وبالرجوع الى المادة(46) منه والتي تنص على» ليس للدولة ان تحتج بأن التعبير عن رضاها الالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالإختصاص بعقد المعاهدات كسبب لإبطال هذا الرضا ، إلا إذا كانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي» .

وإستناد لما ذكر أعلاه نجد أن إتفاقية فيينا قد نظمت مكانة المعاهدات الدولية وعلاقتها بالقانون الداخلي بحيث أنها تسمو على القانون الداخلي إلا في حالة مخالفة بينة لقاعدة أساسية من قواعد القانون الدولي الداخلي ، وبما **أن دولة فلسطين انضمت لها فهي ملزمة بتطبيق أحكامها وتنفيذها .**

وبناء على ما تقدم ، وفي ظل غياب نص صريح في القانون الفلسطيني متعلق بمكانة المعاهدات الدولية بالنسبة للقانون الداخلي ، نجد ان إتفاقية فيينا حلت هذه الإشكالية بنصوصها المتعلقة بمكانة المعاهدات الدولية والمطبقة على دولة فلسطين بصفتها دولة طرف فيها ، وكما ويمكن ترسيخ مكانة المعاهدات الدولية في فلسطين من خلال التطبيق العملي لها وما يصدر من أحكام قضائية على غرار محكمة التمييز الأردنية ، فيمكن لمحكمة النقض الفلسطينية لعب ذات الدور في تحيد تلك المكانة ، وتجدر الإشارة الى أنه في كافة الأحوال يجب حل هذه الإشكالية من خلال وضع نص صريح في الدستور المستقبلي لدولة فلسطين يبين المكانة القانونية لها ، وهناك إتجاه لذلك في المسودة الثالثة في الدستور الفلسطيني ، والذي نص في المادة(79) منه على :» يقر مجلس الوزراء الإتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يبرمها أعضاء الحكومة بموجب الصلاحيات المفوضين بها ، ويلزم لسريانها تصديق رئيس الدولة عليها **ونشرها في الجريدة الرسمية** . أما الإتفاقيات والمعاهدات التي تحمل خزينة الدولة نفقات غير واردة في الموازنة أو تحمل المواطنين او الدولة إلتزامات خلافا للقوانين السارية فتستوجب أيضا موافقة اغلبية مجموع أعضاء المجلس النيابي لانفاذها ، ويناقش المجلس النيابي المعاهدات التي يترتب عليها مساس بإستقلال الدولة أو سلامة أراضيها توطئة لقيام الحكومة بطرحها على الاستفتاء الشعبي العام ويلزم لنفاذها موافقة أغلبية المشاركين في هذا الاستفتاء .

سندا للنص اعلاه نجد أنه قد عالج مسألة آلية النفاذ للمعاهدات الدولية ، دون النص بشكل صريح على مكانتها ، فنرى أنه من الأفضل أن ينص الدستور على مكانة هذه المعاهدات ومن ثم النص على النفاذ .