

القواعد الدستورية كتصرفات انفرادية في مفهوم القانون الدولي

د/ رضا دغبار

جامعة البليدة

Résumé :

الملخص :

Les actes unilatéraux ne sont pas considérés comme une source formelle du droit international, aux termes de l'article 38 du statut de la Cour Internationale de Justice, mais la pratique et la jurisprudence internationale reconnaissent l'existence et la contribution de ces actes à la formation du droit international, et parmi les actes unilatéraux on trouve les règles constitutionnelles cadrant la politique extérieure de l'Etat.

لا تعتبر التصرفات الانفرادية مصدرا رسميا للقانون الدولي بالمعنى الحرفي للمادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، رغم أن الممارسة الدولية و القضاء الدولي يعتبرانها كذلك، و من بين التصرفات الانفرادية التي لم تكن محل دراسة من طرف فقهاء القانون الدولي، نجد القواعد الدستورية المنظمة للسياسة الخارجية للدولة.

مقدمة:

بالرغم من أن المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أوردت في ديباجتها تعبير "...و هي تطبق..." في إشارة صريحة إلى أن المصادر المحددة في المادة هي المصادر الرسمية للقانون الدولي، وليست المصادر المادية، إلا أن واقع العلاقات الدولية و موقف القانون الدولي يعترفان بوجود مصدر آخر يسهم في تكوين قواعد قانونية دولية، و هي التصرفات الانفرادية للدول أو للمنظمات الدولية.

إن تمييز التصرفات الانفرادية عن التصرفات غير الانفرادية لأشخاص القانون الدولي، يتسم بصعوبة كبيرة، ذلك أن التمايز بينهما في كثير من الحالات أمر بالغ التعقيد، فالتوصيات التي تصدر عن المنظمات الدولية تعتبر في ظاهرها تصرفا انفراديا و لكن حقيقتها أقرب ما تكون لاتفاقية دولية، بالنظر إلى صدورهما بموافقة مجموع الدول الأعضاء أو غالبيتهم، و التصريحات التي تصدرها دولتين بصورة منفردة حول موضوع واحد تتقاطع فيه إرادة الدولتين هو أقرب في الحقيقة للاتفاقية منه للتصرف الانفرادي الذي يظهر به، و رغم ذلك يميل القضاء الدولي و جانب كبير من الفقه إلى اعتبارها تصرفات انفرادية.

و عموما فإن التصرفات التي تصدر عن الدول أو عن المنظمات الدولية بصورة انفرادية دون مشاركة الغير تعتبر في مفهوم القانون الدولي تصرفات انفرادية بالرغم من أن مصطلح التصرفات "« les actes »"، لا يتناسب في الحقيقة مع مدلولها في نطاق القانون الدولي، على اعتبار أن "التصرف" مصطلح ينصرف إلى فعل ايجابي، في حين أن مدلول التصرفات الانفرادية في نطاق القانون الدولي يمكن أن ينصرف أيضا إلى الامتناع الذي لا يعتبر تصرفا بالمعنى الايجابي بل بالمعنى السلبي.

و اثناء للجدل القائم بين فقهاء القانون الدولي حول مدى اعتبار التصرفات الانفرادية من مصادر القانون الدولي، سنحاول تحديد طبيعتها ثم التعرض لإمكانية اعتبار القواعد الدستورية كتصرفات انفرادية.

و بناءا عليه تم تقسيم هذا البحث إلى قسمين كالتالي:

أولا- الطبيعة القانونية للتصرفات الانفرادية.

ثانيا- القواعد الدستورية و التصرفات الانفرادية.

أولاً- الطبيعة القانونية للتصرفات الانفرادية في نطاق القانون الدولي:

1- تعريف التصرفات الانفرادية:

تعرف التصرفات الانفرادية بأنها "التصرفات التي تنسب إلى شخص واحد من أشخاص القانون الدولي..." (1)، و هي بذلك تتميز عن التصرفات المجتمعة لأشخاص القانون الدولي، و التي تأخذ شكل الاتفاقيات الدولية، و تفترض وجود أكثر من إرادة واحدة لتحقيقها.

و من ثم يعتبر تصرفا انفراديا للدولة أو للمنظمة الدولية التصرف الذي ينسب إليها بشرط أن يكون هذا التصرف قد تم داخل حدود سلطة و اختصاص الشخص مصدرها، و أن تكون إرادة هذا الشخص المعبر عنها بهذا التصرف إرادة ظاهرة و لا أثر بعد ذلك لرضي أو عدم رضي غيره من أشخاص القانون الدولي في اعتبار التصرف الصادر عنه تصرفا انفراديا في مفهوم القانون الدولي.

و بقدر ما تشمل التصرفات الانفرادية في مفهومها الضيق التصرفات المستقلة (2) النابعة عن التعبير المنفرد عن إرادة شخص واحد من أشخاص القانون الدولي، تشمل في مفهومها الواسع التصرفات المرتبطة بقواعد اتفاقية و/أو عرفية حسب بعض المؤلفين.

إلا أننا نعتقد بأن المسألة تحتاج إلى الكثير من التفكير، لأن التصرفات المشتقة من قاعدة قانونية، اتفاقية أو عرفية إنما تعتبر تنفيذا للالتزام دولي، و لا يمكنها أن تخلق الالتزام الدولي الذي سيظل مصدره الوحيد القاعدة الاتفاقية أو العرفية.

و يقسم الفقه التصرفات الانفرادية من الناحية المادية إلى تقسيمات متعددة، فيميز بين الإبلاغ، الاعتراف، التخلي و الاحتجاج، التي و رغم اختلاف مضامينها إلا أنها جميعا تحوز صفة الاستقلالية ليس فقط عن أشخاص القانون الدولي الآخرين غير الدولة التي صدر عنها، و لكن أيضا عن أية قاعدة عرفية أو اتفاقية.

2- التصرفات الانفرادية بين مصادر القانون الدولي و مصادر الالتزام.

درج كثير من المؤلفين (3) على تناول التصرفات الانفرادية عند دراسة مصادر القانون الدولي، معتبرين أنها من المصادر غير التعاهدية، إلا أن هذا التوجه في اعتقادنا يعتبر شكلا من أشكال التعميم، ذلك أن التزام أشخاص القانون الدولي يمكن أن يكون مصدره قاعدة قانونية متأتية من إحدى مصادر القانون الدولي المحددة بنص المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، و هي بالتالي قاعدة قانونية تتسم بالعمومية و التجريد،

كما يمكن أن يكون تصرفا صادرا عن شخص واحد من أشخاص القانون الدولي، و هو تصرف لا يلزمه إلا هو، على نحو ما هو قائم في نطاق النظم القانونية الداخلية. ولعل اعتبار التصرفات الانفرادية للدولة كمصدر للالتزام الدولة، يظهر أكثر في مجال ما يعرفه الفقه بأنه تصرفات إنفرادية مستقلة، و هي تلك التصرفات المعبرة عن الإرادة المنفردة للدولة دونما أدنى ارتباط بقاعدة قانونية أو عرفية(4)، و دونما أدنى مشاركة من الغير من أشخاص القانون الدولي.

ذلك أن التصرفات الانفرادية التي ترتبط بمعاهدة دولية أو بعرف دولي، يصعب تحديد مصدر التزام الدولة بشأنها، هل هو التصرف الصادر عنها أم أنه القاعدة الاتفاقية أو العرفية المرتبطة بها.

و الحقيقة في اعتقادنا أن الفقهاء الذين يعتبرون بأن التصرفات الانفرادية التي تأتي مرتبطة بقاعدة اتفاقية أو عرفية، بمثابة تصرفات انفرادية على نحو ما هي محددة في القانون الدولي، إنما يخلطون بين مسألتين التمايز بينهما قائم، رغم دقته.

ثم إن البعض الآخر من المؤلفين (5) يعتبر بأن النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية في نص مادته 38 لا يشير البتة إلى وجود تصرف صادر عن دولة واحدة يمكن أن ينتج آثارا قانونية، و هو أمر نختلف معهم فيه، لأن إشارة النظام الأساسي إلى المعاهدات الدولية كمصدر للقانون الدولي، فيه تأكيد على أن تصرف الدولة بصورة منفردة ينتج آثارا قانونية، فالمعاهدة الدولية المبرمة بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي لا تصدر عن سلطة شارعة في المجتمع الدولي، و أساس الالتزام بقواعدها إنما هو التصرف الصادر عن الدولة الذي بموجبه تعبر عن ارتضاءها الالتزام ببند المعاهدة، و بالتالي فإن أساس الإلزام بالنسبة للدولة بخصوص المعاهدة التي هي طرف فيها ليس نصوص المعاهدة باعتبارها جزءا من القانون الدولي، إنما هو تصرفها المنفرد المتمثل في تعبيرها النهائي عن ارتضاءها الالتزام بالمعاهدة من خلال التصديق عليها أو التوقيع عليها في الاتفاقات ذات الشكل المبسط.

و لعل أكبر ما يؤكد هذا التفكير هو أن الدساتير تعتبر فعل التصديق على المعاهدات من طرف الدولة، الإجراء الوحيد الذي يجعل من المعاهدة ملزمة بالنسبة إليها، و ما يؤكد ذلك أيضا هو أن دخول المعاهدة الدولية حيز النفاذ، يكون جزئيا بحيث يشمل فقط الدول المصدقة عليها، دون غيرها من الدول، و في هذه الحالة تكون المعاهدة بمثابة قانون

بالنسبة للبعض و ليست كذلك بالنسبة للبعض الآخر.

من خلال كل ما سبق يمكن التأكيد بأن الدولة حينما تأتي تصرفا تطبيقا لقاعدة اتفاقية أو عرفية فإن تصرفها هذا لا يخلق مصدرا جديدا لالتزامات الدولة، و لا يعدو أن يكون في ذاته سوى تنفيذا لالتزام قبلي، بحيث لا أثر له على مجموع القواعد القانونية الدولية الملزمة للدولة لا زيادة و لا نقصانا، و بالتالي فهذا النوع من التصرفات في اعتقادنا يجب أن يدرس، ليس باعتباره تصرفات انفرادية بل باعتباره تصرفات تهدف إلى تنفيذ التزام دولي اتفاقي أو عرفي، فالدولة في النهاية لا تعبر عن ارتضاؤها الالتزام بمعاهدة سوى مرة واحدة.

ثانيا- مدى جواز اعتبار القواعد الدستورية تصرفات انفرادية

1- القواعد الدستورية المعنية بالتصنيف:

يعتبر الدستور أسمى القوانين في الدولة، يتضمن تحديد شكل الدولة و الحكم و العلاقة بين السلطات و الحقوق و الواجبات، كما يتضمن أيضا إضافة إلى القواعد التي يمكن أن توصف بأنها تستهدف تنظيم السياسة الداخلية قواعد أخرى تستهدف تنظيم السياسة الخارجية للدولة، و هي القواعد التي تحكم تصرفات الدولة في إطار المجتمع الدولي، و التي يسميها البعض (6) بـ"الأوجه الدولية للدساتير، و التي يمكن التمييز بصدها بين مجموعتين:

مجموعة أولى: تحدد القواعد العامة لممارسة السياسة الخارجية من خلال تحديد المبادئ التي تحكمها، فنجد مثلا الدستور الجزائري ينص في مادته 26 على مبدأ الامتناع عن استخدام القوة في العلاقات الدولية، و التزام الجزائر بتسوية المنازعات بالطرق السلمية، و ينص في مادته 27 على حق نقري المصير السياسي للشعوب، و نجد الدستور العماني ينص في مادته العاشرة على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، و مبدأ احترام القانون الدولي العرفي منه و الاتفاقي.

و هي مجموعة من القواعد تحكم ممارسة السياسة الخارجية للدولة، بحيث تمارس في إطار هذه المبادئ، تحت طائلة اعتبارها غير دستورية.

مجموعة ثانية: و هي القواعد التي تحدد الأجهزة المكلفة بإدارة السياسة الخارجية للدولة، و هي مسألة تختلف الدساتير بشأنها بين من يسند مهام إدارة السياسة الخارجية للسلطة التنفيذية أو للسلطة التشريعية أو لكليهما معا، و لهذا الصنف الثاني من القواعد أهمية

قصوى، ذلك أن نسبة أي تصرف انفرادي للدولة يقتضي وجوبا صدوره عن الشخص المؤهل لإصدار هذا التصرف داخل الدولة، لذلك فإن القواعد الدستورية المعنية بتحديد الأشخاص المؤهلين لإدارة السياسة الخارجية، يمكن اعتبارها تصرفات انفرادية في مفهوم القانون الدولي، شأنها شأن القواعد المتضمنة تحديد لمبادئ العامة للسياسة الخارجية. و نعتقد بهذا الصدد أن بعض المؤلفين (7) لم يتحروا الدقة حينما اعتبروا أن نص القانون الداخلي على قاعدة دولية يجعل من الأولى قرينة على وجود القاعدة الدولية، أن هذه الأخيرة مستقلة في وجودها تمام الاستقلالية على وجود القاعدة الداخلية و صيرورتها جزءا من النظام القانوني الدولي، ليس مرتبطا و لا مرهونا باعتمادها في القانون الداخلي.

2-توافر شروط التصرفات الانفرادية في القواعد الدستورية:

رأينا بأن التصرفات الانفرادية للدولة في نطاق القانون الدولي تأخذ شكل السلوك المعبر عن إرادة الدولة دون مشاركة أي شخص من أشخاص القانون الدولي. و من ثمة فإن الشرط الأول لاعتبار تصرفا ما انفراديا في مفهوم القانون الدولي هم صدوره عن الإرادة المنفردة للدولة، دون مشاركة غيرها من أشخاص المجتمع الدولي، و بهذا المفهوم تعتبر القواعد الدستورية التي تحكم السياسة الخارجية نموذجا لذلك، ذلك أن فعل وضع القواعد الدستورية التي تحكم السياسة الخارجية للدولة هو فعل يتسم بالاستقلالية و بصدوره دون مشاركة الغير. ثم ان التصرف الانفرادي يشترط فيه أيضا أن ينتج آثارا قانونية على الصعيد الدولي، فالتصرف الانفرادي الذي يصدر عن الدولة و الذي لا ينتج آثارا قانونية، بمعنى أنه لا يضيف و لا ينقص من التزامات الدولة على الصعيد الدولي، لا يمكن إدخاله ضمن التصرفات الانفرادية في نطاق القانون الدولي، لأن عدم إنتاجه لآثار قانونية يجعل وجوده و عدمه سواء، كما هو الشأن بالنسبة للتصرفات الانفرادية التي تأتي تطبيقا لقاعدة دولية عرفية أو اتفاقية.

و بهذا الخصوص يجب التمييز بين نوعين من القواعد الدستورية ذات الطبيعة الدولية، نوع من القواعد ينص على اعتبار قاعدة عرفية أو اتفاقية دولية كقاعدة حاكمة للسياسة الخارجية، و هي طبقا لهذا المفهوم لا تعتبر من قبيل التصرفات الانفرادية لأنها لا تنتج آثارا قانونية.

و قواعد دستورية لا تنص على اعتبار قاعدة عرفية أو اتفاقية كقواعد مؤطرة للسياسة الخارجية، و هذا النوع من القواعد يضيف التزامات جديدة للدولة، و بالتالي ينتج آثارا قانونية دولية، و من ثمة يعتبر كحق من قبيل التصرفات الانفرادية للدولة.

أما القواعد الدستورية التي تحدد الإطار المكلف بإدارة السياسة الخارجية للدولة، فهي تندرج دائما في إطار التصرفات الانفرادية لانعدام وجود قواعد دولية عرفية أو اتفاقية تحدد الأجهزة المكلفة بإدارة السياسة الخارجية للدولة.

خاتمة:

إن اعتبار جزء من القواعد الدستورية المنظمة للسياسة الخارجية للدولة بمثابة تصرفات انفرادية في مفهوم القانون الدولي، يرتب مجموعة من النتائج أهمها اعتبار تلك القواعد بالإضافة إلى كونها جزءا من القانون الدستوري الداخلي، جزءا أيضا من قواعد النظام الدولي، كما يمكن تبعا لذلك لأي من أشخاص القانون الدولي صاحب المصلحة أن يحتج على الدولة بتلك القواعد، و يحق أيضا لمحكمة العدل الدولية أن تعتمد تلك القواعد نصوصا للفصل في المنازعات التي تكون الدولة طرفا فيها.

بيد أن حق الدولة في تعديل القواعد الدستورية المعنية لا يرتبط خلافا لغيرها من التصرفات الانفرادية بأية شروط من طبيعة دولية بل يكون تعديلها بصورة استثنائية وفقا لقواعد التعديل الدستوري المنصوص عليها في هذا الأخير، و لعل مرد ذلك هو أن هذه القواعد، و إن كانت تخلق التزامات على عاتق الدولة مصدرتها، إلا أنها خلافا لغيرها من أشكال التصرفات الانفرادية كالتخلي أو الإعلان لا تخلق حقوقا للغير.

الهوامش و المراجع:

- Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, Droit 1 et s.353international public, DELTA,LGDJ. 5eme édition, page 2-ibis, page 354.
- 3-أحمد سرحال، قانون العلاقات الدولية، الدار الجامعية للنشر و التوزيع، ص 103.
- Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, op cit, page 4 355.
- ibis p3555
- 6- Mohamed BEJAOU, Aspects internationaux de la constitution Algérienne de 1976, A.F.D.I , 1977, page 17.
- 7- علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، دار المعارف، الإسكندرية، ص 26.
- 8- دستور الجزائر 1996 المعدل و المتمم.
- 9- النظام الأساسي للدولة، سلطنة عمان، 1996.