

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

السياسة الخارجية على ضوء التعديل الدستوري 2020

Foreign Policy in Light of Constitutional Amendment 2020

عزوزي بن عزوز*

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجلقة، (الجزائر)، azzouzin.b@yahoo.com

تاريخ النشر: 2024/09/01	تاريخ القبول: 2024/08/01	تاريخ ارسال المقال: 2024/06/04
-------------------------	--------------------------	--------------------------------

* المؤلف المرسل

الملخص:

تعد السياسة الخارجية من أهم الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية في المجال التنفيذي، ونظرا لأهميتها البالغة فقد أحاطها المؤسس الدستوري بعناية خاصة، إذ جعل تقريرها وتوجيهها سلطة محضة ينفرد بها رئيس الجمهورية في إطار المبادئ والأهداف الدستورية العامة المنتهجة من قبل الدولة، ومنحه في ذلك جملة من الأدوات من أجل تنفيذها على غرار صلاحيته في تمثيل الدولة داخليا وخارجيا وإبرام المعاهدات والمصادقة عليها وتعيين الممثلين الدبلوماسيين، على أن استثنى رئيس الجمهورية لهذا المجال لم يمنع من تدخل بعض الأجهزة ولو بصورة غير مباشرة، سواء وزارة الخارجية أو البرلمان أو المحكمة الدستورية في نوع من التكامل الوظيفي بين المؤسسات الدستورية في الدولة.

الكلمات المفتاحية: السياسة الخارجية؛ إبرام المعاهدات؛ رئيس الجمهورية؛ تقرير وتوجيه.

Abstract :

Foreign policy is one of the most important competencies conferred on the President of the Republic in the executive sphere and, in view of its great importance, the Constitutional Founder took it with particular care, making its report and guidance purely the exclusive authority of the President of the Republic within the framework of the general constitutional principles and objectives of the State and to give it a range of tools for its implementation along the lines of its competence to represent the State internally and externally, to conclude and ratify treaties and to appoint diplomatic representatives, However, the President's influence on this area has not prevented some organs from intervening, even indirectly. s constitutional institutions , whether Ministry of Foreign Affairs, Parliament or the Constitutional Court in a form of functional integration between the constitutional institutions of the State.

Keywords: Foreign policy; Conclusion of treaties ; President of the Republic ; Report and guidance.

مقدمة:

لقد أناط المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بمجملته من الصلاحيات الواسعة، باعتباره المؤسسة الدستورية الأسمى في الدولة، وهذا على الصعيدين الداخلي والخارجي، انطلاقاً من كونها وجهان لعملة واحدة يعكس كل منهما توجهات الدولة في شتى المجالات السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية. ونظراً لما تكتسبه السياسة الخارجية من أهمية كونها المعبر عن إرادة وتوجهات الدولة في مواجهة عناصر المجتمع الدولي، فقد جعل منها سلطة استثنائية خالصة لرئيس الجمهورية يوجهها وحده دون سواه، ولذلك فإن الهدف من دراستنا هاته يتمحور حول تبيان أهمية هذه السياسة والأسس والمعايير التي تنبني عليها، وكذا تسليط الضوء على أهم الميكانيزمات والآليات الضابطة لممارستها وتنفيذها، من خلال التعرّيج على مفهوم السياسة الخارجية وأدوات ممارستها والأجهزة المتدخلة في ذلك انطلاقاً من إشكالية مفادها: كيف عالج المؤسس الدستوري السياسة الخارجية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ؟ ولإجابة عن هذا السؤال تم الاعتماد على المنهج التحليلي وكذا الوصفي الذي يلائم الدراسة، مع الاستعانة أحياناً بالمنهج المقارن لاسيما بين النصوص القانونية السابقة واللاحقة. وتم تقسيم الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول: تقرير وتوجيه السياسة الخارجية.

المبحث الثاني: ممارسة السياسة الخارجية.

المبحث الأول: تقرير وتوجيه السياسة الخارجية

تكتسي السياسة الخارجية أهمية كبرى كونها تعكس واجهة الدولة وتوجهاتها في إطار المحيط الدولي، وكونها المعبر عن إرادتها على كافة الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحتى البيئية، لذلك كان لزاماً على المؤسس الدستوري إيلاءها وإحاطتها بالقدر الذي يتوافق مع هذه الأهمية. انطلاقاً من ذلك سنخرج بداية على مفهوم السياسة الخارجية (المطلب الأول)، ومن ثم على الأسس الدستورية لها (المطلب الثاني)، واستئنار رئيس الجمهورية بتقريرها وتوجيهها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم السياسة الخارجية

مما لا شك فيه أن الدولة في بنائها المؤسساتي تعكس جملة من الركائز التي وجب أن تقوم وتبنى عليها، والتي تفضي إلى واجهتين تعد كل منهما امتداداً للآخرى، وهما السياسة الداخلية والخارجية، وبعيداً عن الأولى فإن السياسة الخارجية تعرف على أنها ذلك النموذج أو النهج أو الأسلوب الذي تنتهجه الدولة على الصعيد الخارجي أو في علاقاتها مع باقي أعضاء المجتمع الدولي.

كما يعرفها البعض على أنها مجموعة السلوكات والتصرفات السياسية التي تنجم عن عملية التفاعل فيما يتعلق بصناعة القرار الخارجي للدولة، وبالتالي فهي عبارة عن جملة الأحداث والأفعال الملموسة التي تقوم بها الدولة على نحو مقصود هادف في محاولة منها لإبراز توجهاتها ضمن البيئة الخارجية المحيطة بها¹.

وتعد السياسة الخارجية عملاً تنفيذياً محضاً، إذ ينأى في الأصل بالسلطة التنفيذية، وعادة ما يتم وضعها من قبل مؤسسات الدولة سواء الداخلية أو الخارجية، فعلى صعيد المؤسسات الداخلية يأتي رئيس الجمهورية على رأسها، والذي يستأثر بنصيب الأسد في ذلك من خلال ما يخوله إياه الدستور من صلاحيات على غرار إبرام المعاهدات واعتماد الدبلوماسيين وتمثيل الدولة في المحافل الدولية.

هذا بالإضافة إلى مؤسسة الحكومة ممثلة في وزارة الخارجية باعتبارها الجهاز التنفيذي المناط بالشأن الخارجي للدولة أمام مختلف الفاعلين على الصعيد الدولي، من خلال رعاية المصالح الخارجية للدولة وتمثيلها في الملتقيات. أما على صعيد المؤسسات الخارجية فتتمثل في البعثات الدبلوماسية والقنصلية².

ومن خلال ما سبق فإن السياسة الخارجية تعد الوجه الثاني للدولة، فهي بمثابة المرآة العاكسة لسياسة الدولة الداخلية في شتى المجالات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسة وحتى الثقافية والبيئية.

المطلب الثاني: الأسس الدستورية للسياسة الخارجية

لم يغفل المؤسس الدستوري الجزائري عبر كافة الدساتير التي عرفتها الجزائر عن التنصيص عن مجال السياسة الخارجية، نظر لما تلعبه من دور هام في إرساء معالم الدولة أمام باقي الفاعلين. حيث نص دستور 1963³ في المادة 48 على: "يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها، كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقاً لإرادة الشعب التي يجسمها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني".

وعليه وباستقراء هذا النص يلاحظ أن مرجعية إعداد وتقديم سياسة الدولة في مجال الخارجي يعود لحزب جبهة التحرير الوطني المهيمن آنذاك على جل مؤسسات الدولة باعتباره الجسد لإدارة الشعب، لتكون بذلك المهمة معقودة لرئيس الجمهورية بتحضير وتسيير وتنسيق هذه السياسة برعاية الحزب.

أما في دستور 1976⁴ فقد أحاط المؤسس الدستوري السياسة الخارجية بأهمية خاصة حين أولى لها فصلاً خاصاً متعلقاً بالمبادئ التي تقوم عليها هذه السياسة في الجزائر، وذلك في المواد من 86 إلى 93، الأمر الذي يعكس حقيقة ومكانة الجزائر في البيئة الدولية آنذاك ومدى التركيز الذي توليه لهذا الجانب، وتتمثل في المبادئ التي أقرتها موثاق الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الإفريقية والجامعة العربية، بالإضافة إلى الالتزام والعمل على وحدة الشعوب العربية، وتشجيع الوحدة بين شعوب القارة الإفريقية والامتناع عن القيام بالحروب الهادفة إلى المساس بسيادة الشعوب وحريتها، والسعي من أجل حلحلة النزاعات الدولية بالطرق السلمية والنضال من أجل السلم والتعايش وعدم التدخل في شؤون الدول الداخلية ودعم الكفاح من أجل التحرير وتقرير المصير.

هذا وقد نص الميثاق الوطني لسنة 1976 الذي يعد الوثيقة الأسمى في الدولة آنذاك على السياسة الخارجية في الباب الخامس، حيث اعتبرها بمثابة المرآة العاكسة للسياسة الداخلية حيث تحدد هذه الأخيرة تصور الأولى، كما

أقرت نصوص الميثاق ذات المبادئ التي ذكرناها سابقا ، لاسيما تلك المتعلقة بالتضامن مع الشعوب وحقوقها في تقرير المصير والنمو والأمن والسلام .

أما دستور 1989⁵ فإن تخليه عن الاشتراكية وتبنيه للنظام الليبرالي والانفتاح السياسي كان له انعكاسه الواضح على أهداف ومبادئ السياسة الخارجية للجزائر، حيث أغفل تماما النص عن تلك المبادئ والأهداف السابقة واكتفى بنص المادة 3/74 التي نصت على: " يقرر رئيس الجمهورية السياسية الخارجية للأمة ويوجهها". وذلك ما أكدته أيضا من خلال نص المادة 3/77 من ذات الدستور بنصها على: "رئيس الجمهورية هو مجسد الدولة داخل البلاد وخارجها".

وهو الأمر الذي تم تكريسها أيضا بموجب دستور 1996⁶ من خلال المادة 70 منه بنصها: " يجسد رئيس الجمهورية ، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور. ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة".

والمادة 3/77 في معرض الحديث عن صلاحيات رئيس الجمهورية بنصها: "... يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها".

كما نصت المادة 3/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁷ على ذات الصياغة المنصوص عليها في دستور 1996، ليبقى هذا الاختصاص معقودا لرئيس الجمهورية بصورة استثنائية.

هذا ولم يشذ التعديل الدستوري لسنة 2020⁸ عن سابقه، إذ أقر لرئيس الجمهورية الصلاحية الأصلية والمستأثرة له دون سواه في تقرير السياسة الخارجية وتوجيهها من خلال نص المادة 3/91 ، كما أولاه تمثيل الدولة داخليا وخارجيا من خلال نص المادة 84 بنصها على: " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية. يحمي الدستور ويسهر على احترامه. يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة".

كما قد أولى المؤسس الدستوري هذا المجال أولوية وأهمية بالغة في الديباجة وجعل توجه الدولة فيه من المقومات الأساسية ، حيث جاء في نصها: " إن الجزائر أرض الإسلام وجزء لا يتجزأ من المغرب العربي الكبير ، وأرض عربية أمازيغية ، وبلاد متوسطية وإفريقية تعتر بإشعاع ثورتها ، ثورة أول نوفمبر ، ويشرفها الاحترام الذي أحرزته ، وعرفت كيف تحافظ عليه بالتزامها إزاء كل القضايا العادلة في العالم. إن الجزائر المتمسكة بالسلم وحقوق الإنسان والتنمية ، توجه سياستها الخارجية نحو تعزيز حضورها ونفوذها في محافل الأمم عبر عمليات الشراكة القائمة على المصالح المتبادلة التي تكون منسجمة كل الانسجام مع خياراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الوطنية، وفي ظل احترام أهداف ومبادئ الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية".

وفي ذلك إشارة صريحة لأهم المبادئ التي تقوم عليها السياسة الخارجية في الجزائر باعتبارها عنصرا فاعلا في المنظومة الدولية.

المطلب الثالث: استئثار رئيس الجمهورية بالسياسة الخارجية

لقد أناط المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بمجملته من الصلاحيات على كافة الأصعدة سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية ، ومن بين هذه الصلاحيات وعلى رأسها تقرير السياسة الخارجية وتوجيهها نظرا لما تكتسبه من أهمية لإرساء دعائم الدولة ، وباعتبارها واجهة تمحورها داخل المجتمع الدولي .

فقد نصت المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها الثالثة على : "... يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها".

وباستقراء هذا النص نجد أنه يشكل المرجعية الدستورية التي تأسس بشكل واضح لاستحواذ واستئثار واستفراد رئيس الجمهورية باختصاص المجال الخارجي للدولة، مما يمكنه من تحديد هذه السياسة ومحتواها من جهة ، ومن جهة أخرى توجيهها وإدارتها حسب المقتضيات التي يراها مناسبة⁹، ناهيك عن المادة 84 سابقة الذكر التي تخوله صراحة تمثيل الدولة داخل البلاد وخارجها.

والحقيقة أن تخويل رئيس الجمهورية لصلاحيات تقرير السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها لا يعني البتة اضطلاع بكل المهام المتعلقة بإدارة هذا المجال ، وفي هذا الصدد وباستقراءنا المتفحص لنص المادة 3/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فإن القول باحتكار واستئثار رئيس الجمهورية المطلق للسياسة الخارجية بعيد عن الصواب لأن نص المادة يخول الرئيس صلاحيات تقرير السياسة الخارجية وتوجيهها وليس ممارستها فالأمر مختلف، ذلك أن تقرير السياسة الخارجية يعني سلطة رئيس الجمهورية في الاختيار بين البدائل المطروحة فيما يتعلق بهذه السياسة والأمر باعتماد هذا الاختيار ، بحيث يعد توجيهها للسياسة الخارجية¹⁰.

بينما الممارسة تقتضي بالإضافة إلى التقرير والتوجيه تنفيذ هذه السياسة بصورة شخصية ، وهذا يتنافى والدور المنوط ببعض الهيئات والأجهزة التي تتدخل في هذه العملية على غرار الحكومة ممثلة في وزارة الخارجية طبقا لما يقتضيه المرسوم رقم 02-403 الذي يحدد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية¹¹، وكذا البرلمان وحتى المحكمة الدستورية.

كما أن سلطة رئيس الجمهورية في مجالات السياسة الخارجية ليست على إطلاقها من منطلق كونها تبقى مقيدة بعدة قيود أهمها تلك الأهداف والمبادئ الدستورية المقررة سواء في الدياحة أو في مواد الدستور، وكذا تقييدها أحيانا بموافقة البرلمان.

لذلك كان لابد من وجود أطراف مساهمة في هذه العملية لاسيما فيما يتعلق بممارسة هذه السياسة عمليا وتنفيذها واقعا، وهنا نكون بمعرض الحديث عن عمل الحكومة لاسيما وزارة الخارجية التي أناطها المشرع بذلك وبصورة أصيلة لا تفويضية من خلال المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية¹²، حيث تناط بهذا الأخير مهمة إدارة العلاقات الخارجية انطلاقا من كونه الناطق الرسمي للدولة على الصعيد الدولي، وبالتالي فهو همزة الوصل بينها وبين باقي الدول الأجنبية¹³.

ولعل أهم الصلاحيات الموكلة لوزير الخارجية بموجب هذا المرسوم هو تنفيذ السياسة الخارجية تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية ، وإدارة العمل الدبلوماسي ومباشرة العلاقات الدولية ، بالإضافة إلى الإسهام والمشاركة في تنفيذ وتكريس برنامج الحكومة والدفاع عن مصالح الدولة ورعاياها المتواجدين بالخارج¹⁴.

كما تتولى وزارة الخارجية التنسيق في إعداد الاتفاقيات والمعاهدات وكذا النصوص التنظيمية المحددة والمنظمة لمهام الممثلات الدبلوماسية والقنصليات ، بالإضافة إلى اضطلاعها بتلقي المراسلات الرسمية للبعثات الدبلوماسية المعتمدة في الجزائر ، كما تقوم بتوجيه مراسلات الدولة إلى الحكومات الأجنبية ، إضافة إلى دورها الاستشاري في إرسال الوفود الممثلة عن المؤسسات والإدارات العمومية إلى الخارج كل ذلك طبقا لما نصت عليه المادة 09 من ذات المرسوم.

كما يعهد لوزير الخارجية المساهمة في التحضير للاتفاقيات والقيام بالمفاوضات ، وكذا تفسير الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات التي تكون الجزائر أحد أطرافها¹⁵.

المبحث الثاني: ممارسة السياسة الخارجية

يعد تقرير وتوجيه السياسة الخارجية من قبل رئيس الجمهورية مرحلة أولية تنحصر في الاختيار بين البدائل بعيدا عن سبل التنفيذ والممارسة على أرض الواقع، ذلك أن هذه الأخيرة تفترض وتتطلب جملة من الأدوات التي تجسد هذه الممارسة (المطلب الأول) ، كما أن التعاون الوظيفي بين مختلف المؤسسات الدستورية داخل الدولة قد يسمح ويتيح لبعض الأجهزة الأخرى من المساهمة والتدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في تنفيذ وممارسة هذه السياسة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أدوات ممارسة السياسة الخارجية

لقد حول المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية مهمة تقرير وتوجيه السياسة الخارجية للدولة، وخصه بذلك بجملة من الآليات والميكانيزمات العملية التي تجسد ممارسة هذه الصلاحية على أرض الواقع ، وذلك من خلال إنابته بصلاحية إبرام المعاهدات والمصادقة عليها (الفرع الأول) ، وكذا تعيين السفراء والممثلين الدبلوماسيين وإنهاء مهامهم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إبرام المعاهدات والمصادقة عليها

بالرجوع إلى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات نجد أنها نصت على تعريف المعاهدة على أنها اتفاق يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ، ويخضع للقانون الدولي ، سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأيا كانت تسميته. وبالتالي فالمعاهدات هي تلك الاتفاقيات المبرمة بين عناصر المجتمع الدولي التي تهدف إلى تنظيم العلاقة بينها في شتى المجالات ، وهي تصرف قانوني منشئ ومقرر للالتزامات والحقوق بين أطرافها ، فهي تهدف إلى إنشاء أو تعديل أو إنهاء علاقة قانونية دولية ، وعليه فهي عبارة عن عمل أو تصرف قانوني يخضع لجملة من الإجراءات الشكلية التي حددها القانون الدولي¹⁶.

وتتم المعاهدة كى تخرج إلى الوجود عبر ثلاث مراحل هي المفاوضات والتوقيع والمصادقة، فأما مرحلة المفاوضات أو التفاوض فهي من صميم اختصاص السلطة التنفيذية ، إذ يمارسها رئيس الجمهورية بصورة شخصية أو من خلال تفويضها للغير على غرار رئيس الحكومة أو الوزير الأول أو وزير الخارجية ، أو لرؤساء وأعضاء القنصليات والبعثات الدبلوماسية.

أما مرحلة التوقيع والتي كثيرا ما يطلق عليها مرحلة التأشير فتأتي بعد التفاوض، بحيث يتم وضع التأشير على نص المعاهدة من قبل الأطراف المتفاوضين ، ويعقب ذلك التوقيع عليها والذي يعبر في كنهه عن مضمون إرادة الدولة دون أن يضفي على أحكامها الإلزامية ، حيث لا تكتسب مبدئيا قوة تنفيذية إلا بالمصادقة عليها¹⁷.

أما اشتراط الموافقة الصريحة للبرلمان فقد قضت به المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها على: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم، والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المصادقة الصحيحة من قبل رئيس الجمهورية على المعاهدة يمنحها صفة السمو على القانون الداخلي وفقا لما قضت به المادة 154 من التعديل الدستوري 2020 والتي نصت على: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

لتصبح بذلك المعاهدة المصادق عليها جزءا من المنظومة القانونية في الدولة.

على أن مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدة وإقرارها بشرط موافقة البرلمان يقودنا للحديث عن مظهر آخر من مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من جهة ، ومن جهة أخرى في ذلك دلالة على رضا ممثلي الشعب على السياسة الخارجية التي يقرها ويوجهها رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: تعيين السفراء والدبلوماسيين

لقد حول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية أخرى تعد أداة وآلية هامة في مجال السياسة الخارجية ممثلة في سلطة تعيين السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين إذ نصت المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "... ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم". وباستقراء هذا النص فإن لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في اختيار السفراء وأعضاء البعثات الدبلوماسية ونقلهم وإنهاء مهامهم ، على أن يكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي ودونما أي قيد أو شرط ، فله كامل السلطة التقديرية في ذلك ، عكس ما ذهبت إليه بعض الأنظمة التي اشترطت موافقة البرلمان على التعيينات على غرار النظام الرئاسي.

ويتم التعيين بمقتضى خطاب الاعتماد ، والذي تتم صياغته بذات النمط والأسلوب المنتهج في المراسلات بين رؤساء الدول ، حيث يسلمه رئيس البعثة بصفة شخصية لرئيس الدولة المعتمد لديها بعد تسليمه لنسخة من الخطاب لوزير الخارجية مباشرة عند وصوله للدولة المعتمدة لديها ، هذا بالإضافة إلى صلاحية رئيس الجمهورية في

تسليم خطابات الاعتماد الخاصة بالسفراء والممثلين الدبلوماسيين الأجانب المعتمدين في الجزائر بعد تسلم وزير الخارجية لنسخة منها مباشرة عند وصولهم ، على أنه يمكن لرئيس الجمهورية إنهاء مهامهم في حال تجاوزوا اختصاصهم وتكليفهم بمغادرة البلاد طبقا لنص المادة 9/43 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969¹⁸. ولعل انفراد رئيس الجمهورية بسلطة تعيين واعتماد السفراء والممثلين الدبلوماسيين يعود إلى الأهمية التي تكتسيها من جهة ، وإلى خصوصية الأمر من جهة أخرى كونهم يعتبرون همزة وصل بين الدول ، والممثل الرسمي لدولهم والمعبّر عن توجهاتها وإرادتها ، لذلك كان لزاما توخي معايير الثقة والكفاءة في اختيارهم وحصر ذلك في يد رئيس الجمهورية باعتباره الأدرى بمن يلائم لتنفيذ السياسة التي أئيط بتقريرها وتوجيهها، على أن العادة جرت على كون هذه الاختيارات كثيرا ما تكون بناءً على اقتراح من وزير الخارجية.

المطلب الثاني: الأجهزة المتدخلة في السياسة الخارجية

إن القول باحتكار رئيس الجمهورية للسياسة الخارجية للدولة لا ينفي البتة إمكانية تدخل بعض الجهات الدستورية الأخرى في هذا المجال ، سواء كان هذا الأمر بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ولعل أهم هذه الأجهزة وزارة الخارجية والتي أسلفنا الحديث عن دورها ، وكذا البرلمان (الفرع الأول) والمحكمة الدستورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: البرلمان

لقد أوعز المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2020 للبرلمان إمكانية تنظيم مناقشة عامة حول السياسة الخارجية بنصها : " يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين. يمكن أن تتوج هذه المناقشة ، عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية". والحقيقة أن هذه المكنة الممنوحة للبرلمان لا تتيح له التدخل المباشر في مجال السياسة الخارجية ، ولا تمنحه حق مساءلة رئيس الجمهورية أو الرقابة عليه أو توجيه وتقرير هذه السياسة ، وبالتالي فلا جدوى من هاته المناقشة ، ليبقي دور البرلمان هنا محصورا في الاقتصار على إصدار لائحة توجه لرئيس الجمهورية ، مما يجعل جانبا كبيرا من الفقه يرى في ذلك مجرد رقابة صورية لا أكثر¹⁹.

ومن جهة أخرى فإن آلية السؤال والاستجواب المخولتين للبرلمان في مواجهة الحكومة قد تشكلان دورا ولو غير مباشر في هذه السياسة ، ذلك أن السؤال قد يوجه إلى وزير الخارجية المناط بتنفيذ هذه السياسة ، كما أن هذه السياسة الخارجية قد تشكل قضية ذات أهمية وطنية بحيث تكون موضوعا للاستجواب.

هذا بالإضافة إلى صلاحية رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية رغم كونها محتكرة ومستأثرة له وحده، إلا أن المؤسس الدستوري جعلها مقيدة ومشروطة بموافقة البرلمان الصريحة ، وذلك فيما يتعلق بالمعاهدات المنصوص في المادة 153 من التعديل الدستوري المشار إليها سابقا ، وهذا بالنظر إلى الأهمية التي

تكتسيها ، وبالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية التملص من هذا الإجراء تحت طائلة المخالفة الصريحة للنص الدستوري.

وفي هذا الصدد يرى الأستاذ دغبار رضا أن تجاوز رئيس الجمهورية للبرلمان في هذه الحالة يجعل التصديق ناقصا بمفهوم القانون الدولي ، مما ينتج عنه أثر يتمثل في عدم سمو المعاهدة المصادق عليها على القانون طبقا لما قضت به المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2020²⁰.

وهنا لا بد من الإشارة إلى نقطة جوهرية وهي أن موافقة البرلمان على بنود المعاهدات المنصوص عليها في المادة 153 إجراء ضروري للتصديق عليها، إلا أنه لا يلزم رئيس الجمهورية بهذا التصديق بمعنى أنه يمكن للرئيس العدول عن المصادقة بعد إبداء البرلمان موافقته الصريحة ، وفي هذا امتداد لسلطة رئيس الجمهورية المطلقة في مجال السياسة الخارجية ، وبالتالي يبقى دور البرلمان محصورا في المشاركة من خلال إبداء رأيه دون أن يكون له الحق في تحديد أو تقرير أو توجيه أو تنفيذ هذه السياسة.

الفرع الثاني: المحكمة الدستورية

قد يظهر بادئ الأمر أن لا علاقة للمحكمة الدستورية برسم وتقرير وتوجيه السياسة الخارجية، وهذا في حقيقة الأمر صحيح بصورة نسبية، لأن المستقرى لنصوص الدستور يلح دورا قد تتدخل من خلاله المحكمة الدستورية في هذا المجال، ذلك أن المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حولت لها الفصل في دستورية المعاهدات التي تم إخطارها بشأنها، حيث نصت على: " بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات. يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها والقوانين قبل إصدارها. "

ليمنح بذلك المؤسس الدستوري للمحكمة الدستورية إمكانية منع رئيس الجمهورية من المصادقة على المعاهدات والاتفاقات والاتفاقيات متى ما بدا له عدم دستورتها طبقا لما قضت به الفقرة الأولى من المادة 198 بنصها: " إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها... ".

غير أن تجريد المحكمة الدستورية من إمكانية الرقابة الآلية الذاتية على دستورية المعاهدات وربطها بإخطار الهيئات المخولة بذلك طبقا لنص المادة 2/190 يجعل من هذا التدخل ضيقا ومحدودا يمكن التملص منه، وبالتالي لرئيس الجمهورية أن يصادق على المعاهدة أو الاتفاقية حتى وإن كانت مخالفة للدستور، وهنا نكون أمام إشكالية دخولها ضمن المنظومة القانونية للدولة، بل وسموها على كافة التشريعات، مما يحدث نوعا من الارتباك وعدم التناغم بين النصوص القانونية في الدولة.

وعلى كل فإن دور الأجهزة السابقة يبقى قاصرا ومحدودا جدا أمام سلطة رئيس الجمهورية الإستثنائية في رسم السياسة الخارجية للدولة.

خاتمة:

لقد كان للمكانة الدستورية المرموقة لرئيس الجمهورية انعكاسها على كم الصلاحيات الواسعة المخولة له على كافة الأصعدة وفي مواجهة كل السلطات، ولهذا أوكل المؤسس الدستوري الجزائري عبر مختلف الدساتير وصولاً إلى التعديل الأخير لسنة 2020 لرئيس الجمهورية رسم معالم سياسة الدولة، لاسيما في المجال الخارجي حينما أولاه تحديد هذه السياسة وتقريرها وتوجيهها بصورة مطلقة ومحتكرة في إطار الأسس والمبادئ الدستورية العامة المنتهجة من طرف الدولة، ووفقاً لآليات وأدوات محددة ومضبوطة على غرار إبرام المعاهدات والاتفاقيات وتعيين الممثلين الدبلوماسيين، رغم أن استئثار رئيس الجمهورية لهذا المجال لم يمنع بعض المؤسسات والأجهزة الدستورية الأخرى كالبرلمان ووزارة الخارجية والمحكمة الدستورية من المساهمة ولو بطريقة غير مباشرة في ممارستها وتنفيذه.

ولهذا يبقى مجال السياسة الخارجية مجالاً هاماً يعكس بشكل واضح المكانة التي تحتلها الدولة داخل المجتمع الدولي ومدى تفاعلها معه إيجاباً أو سلباً.

لنصل في نهاية الدراسة إلى جملة من التوصيات أهمها :

- لا بد من تفعيل دور الحكومة بشكل أوسع إلى جانب رئيس الجمهورية في ممارسة وتنفيذ السياسة الخارجية من خلال إيلائها بعض الصلاحيات كي تساهم بشكل أكثر فاعلية في رسم هذه السياسة وتوجيهها طبقاً لما يقتضيه برنامج الحكومة، لاسيما في حالة تعيين رئيس حكومة بدلاً من الوزير الأول أي في حالة التعايش ووجود برنامج حكومي مستقل عن برنامج رئيس الجمهورية.
- تفعيل دور البرلمان بشكل أوسع من خلال إشراكه في تقرير وتوجيه السياسة الخارجية كونه ممثلاً لإرادة الشعب، وعدم قصر وحصر دوره في فتح مناقشة حول هذه السياسة وفقاً لما نصت عليه المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على مجرد إصدار لائحة لا فاعلية ولا إلزامية لها.
- بالإضافة إلى توسيع إجراء موافقة البرلمان ليشمل المعاهدات والاتفاقيات بصورة عامة إشراكاً له في تنظيم السياسة الخارجية، وعدم الاقتصار على ما جاءت به المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- منح المحكمة الدستورية آلية الإخطار الذاتي فيما يتعلق بالمعاهدات والاتفاقيات من أجل الرقابة على مدى دستوريتها، كونها ستسهم على الدستور وعلى كافة المنظومة القانونية في الدولة بعد المصادقة عليها.

الهوامش:

- ¹ بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2008/2009، ص 105_106.
- ² البعثات الدبلوماسية منظمة بموجب اتفاقية فينا الموقعة بتاريخ 18 أبريل 1961، أما البعثات القنصلية فهي محددة بموجب اتفاقية فينا الموقعة بتاريخ 24 أبريل 1963.
- ³ دستور 1963 المصادق عليه في استفتاء 08 سبتمبر 1963، الصادر بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر ج العدد 64 المؤرخة في 08 ديسمبر 1963.
- ⁴ دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-79 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج العدد 94 المؤرخ في 24 نوفمبر 1976، المعدل بالقانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 يوليو 1979، ج ر ج ج العدد 28 المؤرخة في 10 يوليو 1979.
- ⁵ دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر ج ج العدد 9 المؤرخة في 01 مارس 1989.
- ⁶ دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المصادق عليه بموجب استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج العدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- ⁷ التعديل الدستوري 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 07 مارس 2016، ج ر ج ج العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.
- ⁸ التعديل الدستوري 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر ج ج العدد 82، المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020.
- ⁹ محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2012، ص 139.
- ¹⁰ دغبار رضا، الأجهزة المتدخلية في إدارة السياسة الخارجية في الجزائر في ظل دستور 2016، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جوان 2016، ص 433.
- ¹¹ المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 28 نوفمبر 2002 يحدد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، ج ر ج ج العدد 79، المؤرخة في 01 ديسمبر 2002.
- ¹² المرجع نفسه.
- ¹³ غازي حسين، الوجيز في مبادئ القانون الدولي، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ص 261.
- ¹⁴ المادة 02 من المرسوم الرئاسي 02-403، مرجع سابق، ص 4.
- ¹⁵ بن زاغو نزيهة، المرجع السابق، ص 129.
- ¹⁶ يحي السيد الصباحي، النظام الأمريكي والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1993 ص 213.
- ¹⁷ حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دراسة مقارنة للنظم السياسية في " الولايات المتحدة الأمريكية، البرازيل، فنزويلا، العراق، مصر، سوريا، تونس"، دار عطوة للطباعة، القاهرة، مصر، 1981، ص-ص: 265-266.
- ¹⁸ بن زاغو نزيهة، المرجع السابق، ص 127.
- ¹⁹ محمد بورايو، المرجع السابق، ص 152.
- ²⁰ دغبار رضا، المرجع السابق، ص 436.