

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

**The concept of the constitution, From the constitutions of States to the
constitutions of international organizations The Charter of the United
Nations as a model**

بن الشيخ النوي *

كلية الحقوق جامعة الجزائر 1

BENCHEKH.Naoui@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 2023/01/27 تاريخ قبول المقال: 2023/03/01 تاريخ نشر المقال: 2023/03/19

الملخص:

صدر ميثاق الأمم المتحدة بإسم الشعوب، نحن شعوب الأمم المتحدة " Nous, peuples des Nations Unies"، وإذا كان مصطلح الدستور ينصرف في معناه العام والمجرد، إلى فكرة السلطة المحدودة والمقيدة، بمعنى آخر الدستور هو آلية للحد من إطلاق السلطة وتوجيهها منهجياً بهدف تنظيمها وترشيدها، في أي مجتمع دولياً كان أم وطنياً، ومنه فإن فكرة الدستور وفقاً لما سلف ذكره ليست حكراً على الدولة الوطنية، بل تنطبق في جوهرها على أي مجتمع منظم، لذلك حتى وإن اختلفت شكلاً فهي تنطبق على النصوص المؤسسة لكيانات فوق وطنية من غير الدول، وفي إطار مختلف هو قانون التنظيم الدولي مما يبرر الاختلافات الشكلية، وفقاً للوصف سالف الذكر هل يصدق وصف الدستور في معناه المطلق على المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية أم هو حكراً على كيان هو الدولة الوطنية.

* المؤلف المرسل

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

الكلمات المفتاحية : ميثاق ؛ صك ؛ معاهدة ؛ منظمات، دساتير .

Abstract:

The "concept of the constitution" has been for many centuries a monopoly on a legal framework that is the framework of the national state, but the developments in international law have led to attempts to transfer the "concept of the constitution" to the law of international organization, hence the beginning of naming the treaties establishing international organizations as the "constitution of the organization." Metaphorically at the beginning, and then in a later development, a jurisprudential trend in international law proposed the idea of constitutionalizing the instruments created for international organizations, and the focus was on the United Nations Charter as a "constitution for the United Nations" and at other times as a "constitution for the international community."

Keywords: concept , constitution, States , international, organizations , Charter.

مقدمة:

عند التأمل في تاريخ القانون الدستوري والنظم الدستورية الوطنية، يلاحظ أنه في إطار التطور التدريجي لهذه النظم، ظهرت أقدم الدساتير في العالم إبان القرن السابع عشر، والتي جاءت بأنظمة سياسية مستحدثة كلياً. وفي نفس الاتجاه، في إطار تطور التنظيم الدولي جاء ميلاد ميثاق الأمم المتحدة كأقدم دستور لمنظمة عالمية الاختصاص بعد عهد العصبة، وحمل نفس الوصف من حيث أنه جاء بنظام دولي مستحدث ذو بعد عالمي، ومنذ ذلك الحين، شهد التنظيم الدولي العديد من دساتير المنظمات، عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية.

وفي مسار هذا التطور خلال النصف الثاني من القرن المنصرم بدأت بالظهور في المجال الدولي قواعد قانونية اتسمت بطبيعة خاصة ذلك أنها أحاطت سلطة الدولة ذات السيادة بحدود وجسدت مفهوم السيادة المحدودة وهذه القواعد لم يكن مصدرها النظم القانونية الداخلية وإنما النظام القانوني الدولي، وامتد أثرها إلى عمق دساتير الدول وإلى الفصل بين سلطاتها، وإذا كان هذا ينطبق مثلاً بشكل أكثر عمقا على نموذج الدستورية الأوروبية أي منظمة الاتحاد الأوروبي "UE" فإنه أيضاً ينطبق ولو بشكل أقل عمقا على ميثاق الأمم المتحدة كدستور لمنظمة دولية، وهذه كانت بداية انبثاق الدستورية خارج إطار الدولة الوطنية إلى فضاء القانون الدولي الرحب.

كان البداية من حيث الطبيعة القانونية للمعاهدة المنشأة لمنظمة دولية نجدها ذات طبيعة مزدوجة فهي لها الصفة أو الطبيعة الدستورية، كما أنها تبقى معاهدة تسري عليها أحكام قانون

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجا

المعاهدات، ومن حيث وظائفها فإنها تضع "الإطار العام" لأجهزة وهيئات المنظمة، ونظام سيرها، وهي توزع سلطات ووظائف وصلاحيات المنظمة على أجهزتها وهيئاتها، وهنا يظهر التشابه الوظيفي بين دساتير المنظمات ودساتير الدول، وإذا كانت دساتير الدول تصدر باسم الشعوب معبرة عن طموحاتها وآمالها، فإنه على هذا المنوال المشابه صدر ميثاق الأمم المتحدة بإسم الشعوب، نحن شعوب الأمم المتحدة "Nous, peuples des Nations Unies"، وإذا كان مصطلح الدستور ينصرف في معناه العام والمجرد، إلى فكرة السلطة المحدودة والمقيدة، بمعنى آخر الدستور هو آلية للحد من إطلاق السلطة وتوجيهها منهجيا بهدف تنظيما وترشيدها، في أي مجتمع دوليا كان أم وطنيا، ومنه فإن فكرة الدستور وفقا لما سلف ذكره ليست حكرا على الدولة الوطنية، بل تنطبق في جوهره حتى وإن اختلفت شكلا على النصوص المؤسسة لكيانات فوق وطنية من غير الدول وفي إطار مختلف هو قانون التنظيم الدولي مما يبرر الاختلافات الشكلية .

فإذا أخذنا ميثاق الأمم المتحدة مثالا نجد من الإشارات عن الخصائص الدستورية أنه بموجب المادة (6 فقرة 2) من الميثاق تضمن المنظمة " أن تتصرف الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة وفقاً لمبادئ الميثاق بالقدر اللازم لحفظ السلم والأمن الدوليين" ما يبرهن على امتداد أثر الميثاق إلى الدول غير الأعضاء وهذا يعزز أو يبرهن على الوصف أو الاستعداد الدستوري للميثاق. فيما نصت المادة (103) على سمو التزامات الدول الأعضاء بموجب الميثاق على أي التزامات بموجب اتفاقات دولية أخرى، بمعنى سمو الميثاق، فيما نجد أن الفصل السابع يظهر الطبيعة الدستورية للميثاق بأكثر وضوح، حيث أنه يمنح المنظمة السلطة العليا لتنفيذ العمليات التي قد تنطوي على استخدام القوة، رغما عن إرادة الدول المعنية سواء كانت دولة عضوا أو غير عضو، فهل يصدق وصف الدستور عن المعاهدات المنشأة للمنظمات الدولية والتي منها ميثاق الأمم المتحدة بما يضاهي دساتير الدول أم أن ذلك مثالية مبالغ فيها، ذلك أن مفهوم الدستور هو حكرا على إطار قانوني حيوي له هو إطار الدولة يرتبط به وجودا وعدما .

- في الإطار سالف الذكر يمكن طرح الإشكالية التالية :

ما إمكانية القول بوجود أو قيام فكرة و مفهوم الدستور في قانون التنظيم الدولي؟ وما مدى انطباق ذلك على ميثاق الأمم المتحدة كنموذج ؟

ولفهم ما سلف ذكره حول ماهية ومفهوم فكرة الدستور بين النظامين الوطني والدولي ، نبحث أولا في التأسيس النظري لمفهوم الدستور ومدى قيامها في القانون الدولي، كمبحث أول، ثم نطرح ثانيا في

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

المبحث الثاني، ميثاق الأمم المتحدة في المنظور الدستوري، كنموذج لتطبيق فكرة الدستور في قانون التنظيم الدولي، متبعين في ذلك المنهج التحليلي لتحليل، وأيضاً المنهج التاريخي لرصد حالات تطور مفهوم الدستور و انتقاله إلى بيئة التنظيم الدولي، وهذا كما يأتي:

المبحث الأول: فكرة الدستور ومدى تأصيلها في قانون التنظيم الدولي

ولدت فكرة الدستور في إطار الفقه الدستوري للدولة الوطنية وظلت لقرون حكراً عليها وما يزال الفقه الكلاسيكي يأخذ بأن فكرة الدستور حكرها على الدولة الوطنية وأنه لا إمكانية لقيامها خارج إطار الدولة، فيما ظهرت تيارات فقهية حديثة تعتقد أن فكرة الدستور ليست حكرها على إطار الدولة الوطنية ومفاهيم الفقه الدستوري الوطني وأنه يمكن لكيانات فوق وطنية من غير الدول أن تتجسد لديها فكرة الدستور بتقنيات مختلفة شكلياً وإجرائياً لكن متفقة جوهراً

المطلب الأول: عبور مفهوم الدستور من إطار الدولة إلى إطار المنظمة الدولية.

في البداية كان وصف الدستور "Constitution" بالنسبة للمعاهدات المنشأة لمنظمات دولية في فقه التنظيم الدولي مجازي ويمكن أن نسميه الدستورية المجازية، ويقصد به أن المعاهدات المنشأة لمنظمات الدولية هي من جهة أولى معاهدات تطبق عليها الأحكام العامة للمعاهدات، وهي من جهة ثانية دساتيرها مجازاً بمعنى القانون الداخلي لها "Droit Intrant"¹، ولم يكن المقصود منه احتواء هذه الوثائق على نظرية دستورية بالمعنى الموضوعي إلا جزئياً وهامشياً، بل ولا يزال جانب من الفقه الكلاسيكي يحصر مفهوم الدستور في إطار الدولة الوطنية "cadre étatique"، ولا يرى إمكانية قيام نظرية دستورية خارج إطار الدولة، رغم وجود تيارات فقهية حديثة تعتقد العكس، ذلك أنه في نظر التيار الأول الدستور يحتاج إلى سلطات عامة وشاملة مثل حال سلطة الدولة الوطنية²، بينما سلطة المنظمة وظيفية محدودة بحدود شخصيتها القانونية الوظيفية Functional legal personality بينما

¹ -Lazar Focsaneanu, Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies, Annuaire français de droit international, vol 3, Année 1957, pp : 315-349.

² - Erika De Wet , The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council-Study in international law, Edition :View all formats and editions, Oxford, 2004, p:109 -URL: <https://books.google.je/books?id=2U4t2v4Mb9AC&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false> , 7 - 01- 2023

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

يرى تيار آخر أن الشخصية الوظيفية للمنظمة³ يمكن أن ترتبط بدستور وظيفي وأنه لا يمكن القياس على مفاهيم الفقه الدستوري الوطني إلا في حدود ما يمكن تعميمه.

وإنقل مفهوم الدستور على يد رائد الاتجاه الاتجاه الفقهي القائل بالدستورية العالمية Global constitutionalism الفقيه ألفريد فيردوس "Alfred Verdross"⁴ الذي يعتبر الأب المؤسس لفكرة الدستور في التنظيم الدولي، حيث مبكراً في العام 1926 أصدر كتاب بعنوان "دستور المجتمع الدولي" الذي يتكون في نظره من القواعد والمبادئ القانونية الأساسية للقانون الدولي، وحدد مصادره وكيفية تطبيقه وتوزيع الاختصاص بين الدول⁵، وتحديث لاحقاً سنة 1964 عن مفهوم دستور مجتمع الدول the constitution of the community of states بالمعنى الموضوعي، والذي يتشكل في نظره من القانون العرفي الدولي وفئة من المعاهدات الشارعة متعددة الأطراف ذات القواعد الآمرة وميثاق الأمم المتحدة كنص محوري في هذا الدستور⁶، فليس المقصود أن الميثاق وحده كنص يشكل الدستور بل يرتبط بمجموعة نصوص أخرى تدور حوله في مجملها القواعد الآمرة وقواعد المسؤولية الدولية⁷، وحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

³ - رشاد توام، النشاط الدبلوماسي لحركات التحرر الوطني وأره في القانون الدولي والعلاقات الدولية- التجربة الفلسطينية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي، جامعة بير زيت، سنة 2011 فلسطين، ص: 11-19
⁴ - ألفريد فيردوس 1890-1980 هو فقيه نمساوي وأحد طلبة الفقيه "هانز كيلسن" تبنى نظرية وحدة القانون، وركز على العلاقة بين القانون الدولي والوطني، أسس مدرسة فيينا للقانون الدولي، وكان من أوائل الفقهاء الذين نقلوا مفهوم الدستور إلى القانون الدولي، وكان يهدف إلى إرساء استقلالية القانون الدولي في مقابل سيادة الدولة. من خلال نظرية الأحادية المعتدلة، يشير إلى قضية أخرى هي الدستور متعدد المستويات، في إطار العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي. لكن استخدامه لمصطلح "الدستور" كان مجازياً حينها وكان يري أن الطابع العرفي سوف يحقق الصفة الدستورية للميثاق من خلال الممارسة ولا يحتاج للرسمية. ينظر:

Edited by Malgosia Fitzmaurice and Phoebe Okowa , Global Constitutionalism in International
URL : Legal Perspective, First edition , Martinus Nijhoff, 2011,
<http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/56556/1/Christine%20E.J.%20Schw%C3%B6bel.pdf>

⁵ - محمد عادل عسكر، دستور القانون الدولي دراسة تطبيقية على ميثاق الأمم المتحدة ، الطبعة الأولى، مركز الدراسات

العربية للنشر والتوزيع، مصر 2019، ص: 9

⁶ - Bardo Fassbender , The United Nations Charter as the Constitution of the International Community, First edition, Legal Aspects of International Organization , Leiden – Boston ,USA 2009
p:29 .- URL : <https://brill.com/display/title/16385> , 07- 01- 2023

⁷ - جيمس كروفورد ، المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، مقالة بحثية منشورة على موقع

مكتبة الأمم المتحدة السمعية البصرية، السنة 2017 ، ص: 1- 14، الرابط:

https://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa_a.pdf ، تم الاطلاع 12-12-2022

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجا

قبل هذا التاريخ كان الفقيه "Georges Scelle" سنة 1934 قد تحدث عن مفهوم دستور القانون الدولي، والقانون الدستوري الدولي "Droit constitutionnel international" في كتابه المعنون "المبادئ والأنظمة" والذي رأي فيه أن الأسس النظرية لهذا الدستور قائمة وليست محل شك⁸، ثم تراكم تطور مفهوم الدستور والدسترة خارج الدولة "Constitutionalizing Beyond the State" وتم فك الارتباط بين وجود مفهوم الدستور وإطار الدولة، بالحديث عن مفهوم الدستور خارج الدولة "concept de constitution hors du cadre étatique"، وتوسع هذا الاتجاه بقوة منذ تسعينات القرن المنصرم وتعززت هذه الأفكار الدستورية أيضا بالحركية القانونية لمنظمات دولية مثل الاتحاد الأوروبي (EU)، من خلال التفسير الدستوري للعلاقة بين القوانين الوطنية في الدول الأوروبية وقانون الاتحاد الأوروبي، حيث نجد الأستاذ Miguel Poiars Maduro "ينظر" لدور محكمة العدل الأوروبية بشأن أشكال التعددية القانونية التي تحترم النظم القانونية السيادية للدول مقابل دور مؤسسات الاتحاد الأوروبي، مما يمكن أن يشكل النموذج التطبيقي للدستور الدولي⁹.

الفرع الأول: ترابط مفهوم الدستور من النظام الوطني نحو الدولي

يهدف دستور الدولة إلى تنظيم وتوزيع سلطاتها، ولذلك فهو يحصر ويوزع هذه السلطات والصلاحيات على فروع الدولة الثلاث، لذلك في البدايات الأولى للتنظيم الدولي لم يكن من المقبول والمستساغ القول بفكرة الدستور في التنظيم الدولي نظرا لارتباطها بإطار الدولة والتقسيم الثلاثي للسلطات غير القائم في التنظيم الدولي، وعدم وجود سلطة مركزية، وأن مفهوم "الشعوب" لا يقابل مفهوم "الشعب" كقوة قانونية في الدولة الوطنية، بل ولا يزال الفقه الكلاسيكي يأخذ بهذا الرأي، بضاف إلى ذلك عدم وضوح نظام فصل السلطات في دساتير المنظمات الدولية مقارنة بدساتير الدول، إلا أن جانب من الفقه الحديث يذهب أن القول بالوصف الدستوري للميثاق لا يقصد منه إخضاعه لمعايير الفقه الدستوري الوطني بل يقصد بفكرة الدسترة هنا في معناها العام طريقة لتفسير أحكام وقواعد الميثاق تضاهي في صرامتها وإحكامها ووضوحها دساتير الدول¹⁰ فالدسترة Constitutionalizing هي أعمال القانون الدستوري ضمن إطار القانون الدولي، وهي في معناها الضيق آلية تتعلق بتفسير النصوص القانونية الدولية السارية كما لو أنها قواعد دستورية والعمل بها وفقا لهذه الخصائص بغض

⁸ - محمد عادل عسكر، دستور القانون الدولي دراسة تطبيقية على ميثاق الأمم المتحدة و، المرجع السابق، ص: 9 - 10

⁹ - Vesselin Popovski and Trudy Fraser, The Security Council as Global Legislator, 1st Edition, Publisher Routledge (July 3, 2014) new York, pp: 4-34

¹⁰ - Erika De Wet, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, op.cit, pp: 109 - 116

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

النظر عن وجود دولة عالمية أو حكومة دولية مركزية¹¹، فليس المقصود من القول أن الميثاق دستور أنه يضاهي دستور دولة وطنية أو أنه دستور وفقاً لأحكام وقواعد الفقه الدستوري الوطني لأن هذه الأخيرة أكثر عراقة وتطور ومثالية، عكس القواعد الدستورية الدولية الأكثر واقعية والأقل تطوراً، وبهذا فالميثاق دستور من طبيعة خاصة في إطار قواعد التنظيم الدولي.

ومن حيث المفهوم العام على مستوى الفقه الدولي يشير مفهوم الدستور الدولي «constitution internationale» وفقاً للأستاذة آني بيترز "Anne Peters" إلى مجموع المعايير الأساسية التي تنظم الأنشطة السياسية والعلاقات في نظام عالمي¹²، على شاكلة ميثاق الأمم المتحدة والمعاهدات الدستورية للاتحاد الأوروبي، فالدستور الدولي مركب من عديد النصوص التي تدور أو ترتبط بنص محوري، ولا يمكن لنص واحد منفرداً أن يجسد مفهوم الدستور الدولي، ومن حيث المفهوم الموضوعي لن يكون المقصود أن دستور منظمة دولية يماثل دستور دولة وطنية، حيث أن إشارة واحدة توضح حجم الفارق بين نظام الدولة ونظام منظمة مثل الأمم المتحدة، مثلاً غياب الرقابة الدستورية، فمحكمة العدل الدولية لا تملك صلاحيات المراجعة القضائية للقرارات التي تتخذها الأجهزة مثل مجلس الأمن، وبالمقارنة نجد مثل هذه الرقابة الدستورية قائمة في الاتحاد الأوروبي كمنظمة دولية إقليمية، فيما يتعلق بأجهزة المنظمة عن طريق محكمة العدل الأوروبية "European Court of Justice"، حيث تعطيها المادة (19) من معاهدة ماستريخت "Traité de Maastricht" وظيفة توحيد تفسير القوانين في الاتحاد الأوروبي¹³، وهذا ما جعل جانب من الفقه الدولي يقول بتفاؤل أن الدستور والدستورية ليست حكراً على الدولة وأنه يمكن إقامة منظومة دستورية خارج إطار الدولة تكون خاضعة لنظرية دستورية مكيفة وخاصة ببيئة التنظيم الدولي المختلفة عن البيئة القانونية الوطنية.

فإذا كان الأهم بالنسبة لقيام مفهوم الدستور في إطار الدولة هو مدى وجود نظام لفصل السلطات بين فروع الدولة الثلاث "التقسيم الثلاثي" وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه مقابل هذا نجد جانب من

¹¹ - محمد عادل عسكر، دستور القانون الدولي - دراسة تطبيقية عن القواعد الأمرة وميثاق الأمم المتحدة وقواعد المسؤولية الدولية، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، مصر 2019، ص: 25-26

¹² - "la «constitution internationale», écrit Anne Peters, désigne «la somme des normes fondamentales qui réglementent les activités et relations politiques dans une *politeia* mondiale" See: Rodrigue Ngando Sandjè, « De « la constitution internationale », Les Annales de droit, vol11, 2017, mis en ligne le 16 octobre 2018, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/add/546> ; DOI : 10.4000/add.546, Date : 22 11 2022

¹³ - المركز الأوروبي لمكافحة الإرهاب، ورقة بحثية بعنوان هل يبقى الاتحاد الأوروبي متماسكاً، معاهدة ماستريخت، تم الإطلاع بتاريخ: 13-12-2022، الرابط

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

الفقه الحديث يربط الدستور في التنظيم الدولي بقيام أو وجود نظام للفصل بين الاختصاصات أو الوظائف الخاصة بأجهزة المنظمة بأي شكل من الأشكال كأساس لأي دستور وللتوازن الدستوري فيه، وأيضاً مدى وجود نظام للرقابة الدستورية أو السياسية أو المساءلة في المنظمة، كآلية مهمة لحفظ التوازن في العلاقات الوظيفية بين أجهزة المنظمة لضبط التوازن الأفقي، وضبط التوازن العمودي بين سلطات الدول الأعضاء و سلطات المنظمة¹⁴ وهنا يمكن أن نلمس وجود بدائل أو نظائر لمبدأ الفصل بين السلطات مثل مبدأ التوازن المؤسسي Le principe de l'équilibre institutionnel القائم في الفقه الدستوري لمنظمة الإتحاد الأوروبي ومبدأ التخصص Le principe de spécialité في ميثاق الأمم المتحدة وهذا لا يعني أنها نظائر مساوية له..

وبهذا يظهر أنه تم فك الارتباط بين وجود مفهوم الدستور وإطار الدولة، بالحديث عن مفهوم الدستور خارج الدولة "concept de constitution hors du cadre étatique"، وتوسع هذا الاتجاه بقوة منذ تسعينات القرن.

الفرع الثاني: العوائق التي تعترض قيام مفهوم الدستور في القانون الدولي

غالبا ما تكون أفكار "الدستورية العالمية" موجهة نحو تقييم دور ميثاق الأمم المتحدة منظور إليه كدستور دولي، في حين يرى تيار آخر بأن المنظمة تعتبر أداة للتعاون الدولي بين أطرافها فقط، وهي ليست حكومة عالمية، حيث يذهب الأستاذ راو "Pemmaraju Sreenivasa Rao"¹⁵ في اتجاه وجهة النظر هذه عندما يقول "إنه على الرغم من أن مهام المنظمات الدولية هي مهام ذات طابع عالمي، إلا أن الأمم المتحدة لم تصمم كحكومة عالمية، كما أن أجهزة الأمم المتحدة تفقر للقدرة والفعالية من أجل فرض قراراتها على الدول الأعضاء، فضلا عن عدم وجود أية آلية لاستعراض أعمال هذه الأجهزة بصورة قانونية، وتعتبر هذه عيوب كبيرة بالنسبة للمنظور الدستوري¹⁶، وفي هذا الاتجاه يذهب "Olivier de Frouville" أن نظرية الدستور الدولي تستند إلى ملاحظة أنه مادام هناك مجتمع دولي كمحيط اجتماعي وعليه فهناك دستور في القانون الدولي، وهذا برهان غير منتج، فهذه النظرية تفصل

¹⁴ -Erika De Wet , The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, opcit,pp:109 -116

¹⁵ -**Pemmaraju Sreenivasa Rao** : is a distinguished Indian international law yerthatheaded the Legal and Treaties Division, Ministry of External Affairs, India, and was jurist in international law matters from 1985 to 2002. He was Judge AD HOC of International Court of Justice. He was a member of the International Law Commission from 1987 to 2006 and a Special Rapporteur for the subject of Prevention and Liability. International Law Commission and Chairman of International Law Commission .

¹⁶ -Macdonald Ronald,"The Charter of the United Nations in Constitutional Perspective", op.cit., p : 291

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

مفهوم "الدستور" عن المعنى الذي اكتسبه على مر القرون كمفهوم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود الدولة والمجتمع الإنساني الأساسي "الشعب"¹⁷، ووفقاً لهذا الاتجاه الفقهي هناك عديد من النقائص والجوانب الإشكالية التي تعاني منها الأمم المتحدة مثلاً لكي نقول أنها منظومة دستورية ولها دستور:

يذهب هذا الجانب المنكر للصفة الدستورية للميثاق أنه عند تأسيس الأمم المتحدة كانت الفكرة المسيطرة على الآباء المؤسسون للميثاق هي حفظ السلم والأمن الدوليين أكثر من أية رغبة في تحقيق العدالة والمساواة¹⁸، رغم ذلك فإن التكيف الدستوري للأمم المتحدة يقترب من في حالة التفاوض من "إتحاد كونفدرالي طوعي بين الدول الأعضاء"، فهي أساساً منظمة تعاون وتنسيق "une volontaire d'États confédération"¹⁹، ولا تصل بوضعها الحالي لمزايا "حكومة عالمية" أو اتحاد فيدرالي²⁰، دائم وحقيقي "fédération permanente réelle" ومن ناحية المقارنة الدستورية البحتة، لا ترقى المنظمة للميزات الدستورية للحكومة الفيدرالية القابلة للاستمرار²¹، لكن من الواضح أن مبدأ السيادة المطلقة قد تراجع لصالح السيادة النسبية للدولة، وأصبح مقبولا وجود سلطة أعلى من سلطة الدولة، ومن هنا يمكن القول أن الأمم المتحدة تتضمن شكلاً أولياً أو بدائياً من الميزات الدستورية للحكومة الفيدرالية، حيث يفهم من إشارة الميثاق "للشعوب" في الديباجة كمصدر للسلطات من خلال العبارة الاستهلالية "نحن شعوب الأمم المتحدة"، أن "الشعوب" فئة قانونية تتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات بموجب الدستور، والواقع أن هذه العبارة من الديباجة، تعكس لغة دستور الولايات المتحدة، وهي المرة الأولى التي يظهر فيها مفهوم "الشعوب" في القانون الدولي "كفئة قانونية"²²، لكن ليس هناك تمثيل مباشر للشعوب في المنظمة، فلم يعد الميثاق بعد ذلك لذكر دور الشعوب سوى في

¹⁷-Olivier de Frouville, «Une théorie non constitutionnaliste de la Constitution internationale », *Jus Politicum* , N° 19, Janvier 2018 - [\[http://juspoliticum.com/article/Une-theorie-non-constitutionnaliste-de-la-Constitution-internationale-1198.html\]](http://juspoliticum.com/article/Une-theorie-non-constitutionnaliste-de-la-Constitution-internationale-1198.html) , Date 13- 11- 2022

¹⁸-مفيد محمود شهاب، الأمم المتحدة بين التدعيم والانهييار، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 24، مصر

1968، ص: 161

¹⁹- تعريف الكونفيدرالية: "Confédération" هي رابطة أعضاؤها دول مستقلة ذات سيادة والتي تفوض بموجب اتفاق مسبق بعض الصلاحيات لهيئة أو هيئات مشتركة لتنسيق سياساتها في عدد من المجالات وذلك دون أن يشكل هذا التجمع دولة أو كيانا وإلا أصبح شكلاً آخر يسمى بالفدرالية.

²⁰-تعريف الفيدرالية: "fédération" هي نمط من نظام حكم الدول تتحد بموجبه مجموعة وحدات سياسية مستقلة دول ، ولايات، كتونانات" في دولة فدرالية واحدة، على أن تتمتع الوحدات السياسية باستقلالية واسعة في تدبير شؤونها بهيكل مؤسساتية مستقلة عن الحكومة الفدرالية، مع أن العلاقة بينهم يجب أن تبقى محكومة بمبدأ تقاسم السلطة والسيادة.

²¹- مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر 1973، ص: 165

²²-Macdonald Ronald, "The Charter of the United Nations in Constitutional Perspective", op.cit., p : 2-8

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

المواد 2 والمادة 55، بل أن الخطاب الدستوري موجه للحكومات مما يغيب التمثيل المباشر للشعوب. ويرجع هذا إلى النظرة التقليدية التي تبنى على مبدأ سيادة الدول وبأن الحكومات الوطنية هي التي تمثل شعوبها، مما يجعل مصدر السلطة هنا ناقص شرعية، وهو ما يعتبر نوع من "العجز الدستوري والديمقراطي" وفقاً لرأي جانب من الفقه الدولي²³.

فبالنظر للتنظيم التقليدي الـ "وستفالي" للمجتمع الدولي نجده يقوم على الدول ذات السيادة، ولا يمس قيام المنظمات بشكلها التقليدي بهذا الوضع، لأن شخصية المنظمة وظيفية تقتصر على تحقيق قدر من التعاون بين هذه الدول في مجالات محددة كاختصاص للمنظمة، هو الشكل التعاوني الذي تأخذه غالب المنظمات ومنها الأمم المتحدة بشكل جزئي، وفي هذا يذهب الخبير "موريس برتران" أنه من الصعب فهم الطريقة التي تطورت بها المنظمة، ولا يقدم القاموس السياسي أي مصطلحات لتعريف ذلك، فهي ليست اتحاداً أو دولة كبرى ولا يمكن إقحامها في أي من القوالب التقليدية للفقه السياسي إنما هي آلية خاصة للتعاون والحكم العالمي²⁴.

وحسب رأي هذا الجانب دوماً فإن الاعتماد على تمثيل الدول والحكومات الوطنية دون الشعوب غير كافٍ للتأسيس للشرعية الدستورية للسلطة في الأمم المتحدة، ويجب استكمال هذا النقص بتأسيس جمعية برلمانية للأمم المتحدة ذات تمثيل مباشر، تكون شريك للجمعية العامة الحالية، فيكون التمثيل مزدوجاً بين الشعوب والحكومات²⁵، فمن حيث مشاركة المجتمع المدني الدولي كميّار دستوري، نجد أنه غالباً ما تتجاهل القرارات التي تصدر عن الأمم المتحدة إرادة الأفراد العاديين والخبرات المتوفرة لدى منظمات المجتمع المدني، بمعنى نقص المشاركة في صنع، فالتمثيل غير المباشر لا يمكن أن يكون مقنعاً من جهة الشرعية الدستورية لإعطاء المنظمة حق فرض التزامات قانونية على الأفراد، وهو ما يحدث الآن في قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمكافحة الإرهاب على سبيل المثال لا الحصر التي تضع قواعد ومعايير ذات طابع تشريعي، وهو ما يحبط من الالتزام الطوعي بقرارات المنظمة، حيث تنسم قراراتها بضعف الالتزام الطوعي أو الجبري²⁶، رغم طابعها التنفيذي.

²³ - Joseph E. Schwartzberg, Transformer le système des Nations Unies: Esquisses pour un monde plus fonctionnel, First edition, Institute for Global Policy - Workable World Trust, USA 2017, p : 40

²⁴ - Maurice Bertrand, Contribution a une réflexion sur la réforme des Nations Unies, Assemblée générale des Nations Unies, Document N°A 40 988, Date 8 décembre 1985, p:17

²⁵ -Andreas Bummel, The Composition of a Parliamentary Assembly at the United Nations, op.cit., p:8

²⁶ -Joseph E. Schwartzberg, Transformer le système des Nations Unies: Esquisses pour un monde plus fonctionnel, op.cit. pp : 326-328

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

ومن جهة المعايير الوظيفية للدستور نجد أن العلاقات بين الأجهزة الدستورية المختلفة في المنظمة غير متوازنة وغير ناجعة دستورياً بما يكفي، حيث يفتقر توزيع الاختصاصات للوضوح، فليس هناك وضوح دستوري في مفهوم الاختصاص التشريعي ولمن يؤول، وليس هناك ضبط وتحديد للاختصاص التنفيذي، وهناك ضعف في دور واستقلالية الجهاز القضائي، ومجلس الأمن بوصفه الجهاز التنفيذي هو في حقيقته الدستورية أقرب لجهاز "بوليس" لحفظ السلم والأمن الدوليين²⁷؛ والدور الأساسي للأمين العام هو دور إداري، وليس بوسعه دستورياً القيام بمهام مسئول تنفيذي أول في المنظمة، ولا يمارس دور سياسي قيادي إلا في حالة عدم معارضة الخمس الكبار لذلك، وضمن نطاق محدد²⁸، ويتعدى هذا إلى خارج المنظومة من خلال الاستخدام غير الكافي للمنظمات الإقليمية، في إطار الروابط الدستورية التي يخلقها الميثاق مع هذه المنظومات، وتفتقر الأمم المتحدة لآليات ملائمة للتمويل الذاتي²⁹، مما يجعلها رهينة للإملاءات السياسية من بعض المساهمين الكبار في ميزانيتها.

من جهة أخرى ينتقد جانب من الفقه نص المادة 103 بوصفها الأساس الموضوعي لإضفاء الصبغة الدستورية على الميثاق، من جهة أنها تتناقض وتتصادم مع القواعد الدولية الأمرة خارج الميثاق، فهي تعطي للميثاق وصفاً دستورياً لا يحتمله، وهي لا تعدو كونها وسيلة قانونية لضمان أولوية تنفيذ الميثاق، وتتعلق بأولوية تنفيذ الالتزامات الاتفاقية الناتجة عن الميثاق فقط، ولا تعطي الميثاق سمواً على باقي قواعد القانون الدولي، ولا ترتب أي آثار على مخالفة حكمها، وأيضاً أن الممارسة العملية الدولية تفسر المادة 103 بعيداً عن أي وصف دستوري للميثاق³⁰. وهذا النقائص التي تبين العجز الدستوري ليست كل ما ينقض الطابع الدستوري بل هناك نقائص أخرى تبين العجز الدستوري للميثاق من الصعب حصرها في عجالة.

المطلب الثاني: مؤيدات دستورية الميثاق بين معايير الفقه الدستوري الوطني والدولي

رغم أن الجانب الغالب في سلطة الأمم المتحدة هو الطابع التعاوني الدولي كونها قائمة

²⁷- Joseph E. Schwartzberg, , ibid. ,p: 328

²⁸- الأخضر بن الطاهر، حق الاعتراض "الفيتو" بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر 2010 ،

ص ص: 154 - 160

²⁹- Joseph E. Schwartzberg, Transformer le système des Nations Unies: Esquisses pour un monde plus fonctionnel, op.cit. ,p: 328

³⁰- محمد عادل عسكر، المرجع السابق ، ص ص: 141- 135

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

على مبدأ سيادة الدولة ومثيل الحكومات الوطنية وليس الشعوب إلا أن بعض جوانب سلطة الأمم المتحدة تبين سلطة فوق وطنية، فظلاً عن ذلك تأسيس الميثاق لنظام عام دولي كصفة دستورية فضلاً عن بعض المعايير الشكلية التي تؤيد دستورية الميثاق

الفرع الأول: الجوانب فوق الوطنية لسلطة المنظمة كبرهان على الصفة الدستورية للميثاق

من أبرز مؤيدات الصفة الدستورية نجد تأسيس الميثاق لبعض الجوانب فوق الوطنية لسلطة المنظمة *supranationale* وتأسيسه لنظام عام دولي:

أ- بعض جوانب التأسيس لسلطة فوق وطنية: تشهد التطورات الحديثة للتنظيم الدولي نوع من المنظمات يشكل سلطة فوق الدول *Organisation supranationale*³¹ بحيث تمتلك هذه المنظمات وظائف وسلطات هي في الأصل سلطات للدول، مع تمتعها بالاستقلال والإرادة الذاتية المتميزة عن الدول الأعضاء لتقترب من صور الدولة الاتحادية التي لا تنقيد بسيادة الدول الأعضاء فيها، وهذا هو شكل المنظمات فوق الوطنية، ومثالها الأبرز منظمة الاتحاد الأوروبي، وضمن منظومة الأمم المتحدة نجد البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وصندوق النقد الدولي، وسلطات مجلس الأمن تحت الفصل السابع كصفات فوق وطنية *The UN supranational qualities*³²، ورغم وجود عدة أشكال أخرى من سلطة الأمم المتحدة تأخذ شكل السلطة فوق الوطنية، إلا أن الصورة الأبرز هي سلطات مجلس الأمن تحت الفصل السابع كسلطات فوق وطنية، ذلك أنها تطبق داخل المجال الوطني للدول دون الحاجة لموافقة هذه الأخيرة³³، وعدة جوانب من سلطات الجمعية العامة وعديد الوكالات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة³⁴، ويذهب الأستاذ دويل Doyle أنه إذا قلنا ميثاق الأمم المتحدة دستور، فلا يعني ذلك أنه يشبه دستور الولايات المتحدة فلم ينوي الآباء المؤسسون إنشاء دولة، لكن ينصرف المعنى إلى أن

³¹ -Les organisations supranationales sont pourvues de pouvoirs de décision à l'égard des Etats membres et de leurs ressortissants. Exemple : L'Union européenne édicte des normes (règlements et directives), dans ses domaines de compétence, qui ont primauté sur le droit national (droit interne) des États membres et s'appliquent automatiquement, L'ONU n'atteint ce niveau supranational que dans des domaines spécifiques tels que les dispositions du Chapitre VII de la Charte.

³² -جعفر عبد السلام، المنظمات الدولية- دراسة فقهية تأصيلية، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، مصر دون سنة النشر،

ص: 30-31

³³ - Erika de Wet, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council., op.cit, p: 37-48
³⁴ - وكما قال عن هذا توصيات منظمة الصحة العالمية وتشريعات منظمة العمل الدولية، وبالنسبة للجمعية العامة بعض التوصيات المتعلقة بحقوق الإنسان وقانون البيئة وأمثلة أخرى، ينظر: الموقع الرسمي لمنظمة العمل الدولية، تشريعات العمل في العالم المعاصر، الرابط: <https://www.ilo.org/legacy/arabic/dialogue/ifpdial/llg/index.htm>

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

الميثاق يعكس نظاماً قانونياً دولياً مفصلاً وغير مركزي disaggregated and decentralized international legal order، ورغم أنه لا يخضع كل القانون الدولي للميثاق، فهو ليس المصدر القانوني لجميع القانون الدولي، مع بقاء مفهوم السيادة، إلا أن المادة 103 تمنحه سموا دستورياً، وأحكامه تلزم جميع الدول في مسائل السلم والأمن، سواء الدول الأعضاء أو غير الأعضاء، فضلاً عن خاصية الجمود الدستوري فمن الصعب تعديله وفقاً للمادتين 108 و 109³⁵، وهذه الصفات فوق الوطنية تعطي أحكام الميثاق في هذه الحالات صفة النص الدستوري فوق الوطني، في المجالات المذكورة آنفاً فيما يبقى عمل المنظمة في غالبه تعاوني في المجالات الأخرى وفقاً لهذا المنظور الفقهي.

ب - إنشاء الميثاق لنظام عام دولي: يعرف النظام العام عموماً بأنه مجموعة المبادئ والنظم والقواعد الأساسية التي تشكل ركائز وأسس البنية الاجتماعية في مجتمع ما³⁶، ويعرف النظام العام الدولي، بأنه جملة النظم والقواعد الجوهرية التي تكون المصالح المشتركة للجماعة الدولية³⁷، وبالنظر للمبادئ والقواعد الآمرة، الواردة في الميثاق والأهداف والمقاصد المحددة في المادتين 1 و 2، والقيود الصارمة التي يفرضها حفظ السلم والأمن الدوليين، ودعم وتعزيز حقوق الإنسان والرقابة على الانتهاكات في هذا المجال داخل الدول فإن الميثاق يكون قد أنشأ نظام عام دولي³⁸، وهو من الأسس الجوهرية وغاية من غايات الدستور الجوهرية .

الفرع الثاني: الجوانب الشكلية المؤيدة للصفة الدستورية للميثاق

من حيث المعيار الشكلي للدستور في القانون الوطني تعني القاعدة القانونية ذات الطبيعة الدستورية تلك القواعد التي تتضمنها الوثيقة المسماة الدستور، ومنه فأياً قاعدة أخرى خارج نص الدستور لا تعتبر قاعدة دستورية وفقاً لهذا المعيار³⁹، وبالمقابل تعني القاعدة القانونية ذات الطبيعة الدستورية من

³⁵-Michael W. Doyle , A Global Constitution? The Struggle over the UN Charter, New York University Symposium September 2010, pp:1- 14 -URL: <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2016/11/Doyle-A-Global-Constitution-2010.pdf>

³⁶ - فيصل نسيغة و رياض دنش ، النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، الجزائر 2012، ص: 167 - الرابط: <http://fdsp.univ-biskra.dz/images/revues/mntda/r5/mk5a12.pdf>
³⁷ - علي هادي الشكراوي، النظام العام الدولي بوصفه فيدا في إبرام الاتفاقيات الدولية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - تصدرها جامعة بابل - كلية القانون، العدد الرابع ، المجلد السادس، العراق 2014 ، ص ص: 70-79.
الرابط: http://mouhakiq.com/papers/Lawj_paper_2016_32415.pdf

³⁸ - محمد عادل عسكر، دستور القانون الدولي، المرجع السابق، ص: 112-113
³⁹ - فيصل عبد الكريم دندل، مسؤولية رئيس الدولة عن انتهاك أحكام الدستور: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المنهل، مصر 2019، ص: 25

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

حيث الشكل في فقه التنظيم الدولي تلك القواعد التي تتضمنها المعاهدة المنشأة للمنظمة كوثيقة ذات طبيعة مزدوجة فهي معاهدة دولية من جهة، وذات طبيعة دستورية من جهة أخرى⁴⁰، وبهذا فالدستور هو تلك القواعد المدونة في الصك المنشأ للمنظمة بحسب تسميتها، وما قد يرتبط به من نصوص أخرى في مجالات قطاعية أخرى.

أ- الميثاق نص دستوري مكتوب:

النص الدستوري المنشأ لمنظمة دولية هو عبارة عن معاهدة في وثيقة أو عدة وثائق قانونية تصدر عن هيئة مختصة وفقاً لإجراءات معينة، وتتضمن القواعد المتصلة بنظام سير المنظمة وأجهزتها وغيرها من القواعد الأساسية، وهو ما ينطبق على الميثاق حيث يستوفي شرط إثباته في وثيقة مكتوبة تبين حقوق وواجبات الدول الأعضاء، بلغة دستورية "نحن شعوب الأمم المتحدة"، ويحتوي مبادئ عامة دستورية⁴¹، مثل "مبدأ المساواة في السيادة" و"مبدأ التضامن" و"مبدأ عدم التدخل" وغيرها من المبادئ الوارد منها في المادتين 1 و2 من الميثاق خصوصاً، وهذه شكلية دستورية مناظرة للدساتير الوطنية.

ب- من حيث أسلوب نشأة الدساتير:

ومن حيث أسلوب نشأة الدساتير الوطنية بالمقارنة مع أسلوب نشأة الميثاق، يشير الفقه إلى أن بعض الدساتير الوطنية، نشأت بالفعل عن طريق معاهدات دولية لذلك يرون إن المعاهدة الدولية أسلوب معتاد لنشأة الدساتير، ومثال ذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية، الذي هو ثمرة معاهدة دولية بين ثلاثة عشر ولاية اتفقت على إنشاء دستور الولايات المتحدة الأمريكية، كما أن كل الدساتير الفيدرالية التي قامت في أوربا الوسطى هي ثمرة معاهدات دولية⁴² وبمفهوم المقارنة الميثاق هو معاهدة دستورية بهذا الشكل، وإذا كانت الدساتير الوطنية توضع تقليدياً من قبل سلطة تأسيسية بعد عمل ثوري، فإنه نفس الشيء بالنسبة للميثاق، حيث يرى جانب من الفقه الدولي أن تأسيسه جاء عقب حرب عالمية مدمرة وقد تلاقت إرادة الدول وقتها على جعله " قانون دولي معياري وأساسي"⁴³، في مؤتمر تأسيسي دولي

⁴⁰-Arato Julian, Constitutionality and Constitutionalism Beyond the State: Two Perspectives on the Material Constitution of the United Nations, op.cit., pp : 635-637

⁴¹- محمد عادل عسكر، دستور القانون الدولي، المرجع السابق، ص: 111

⁴²- صلاح جبير البصيصي، المعاهدة الدولية كطريق لوضع الدستور في ضوء قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، العراق 2008، ص: 49، الرابط:

<http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/1435497857.pdf>

⁴³- محمد عادل عسكر، المرجع السابق، ص: 112

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

هو مؤتمر "سان فرانسيسكو" وهو السلطة التأسيسية بهذا الشكل والمعنى المناظر للسلطة التأسيسية على مستوى الدساتير الوطنية.

ج- من حيث أسلوب التعديل "سمو وجمود للميثاق":

تتميز الدساتير الوطنية في تعديلها "بالسمو الشكلي من حيث" وجوب إتباع إجراءات شكلية مشددة في التعديل تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية⁴⁴، وبالنسبة للمعاهدات الدولية العادية فإن القاعدة العامة تحددها المادة 39 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 إذ يجوز تعديل المعاهدات باتفاق أطرافها، وتسري على هذا الاتفاق القواعد العامة في ذلك، ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك⁴⁵، وبالمقارنة نجد المادتين 108 و109 تجعل الميثاق من دساتير المنظمات الجامدة جموداً مشدداً ومن نوع خاص⁴⁶، حيث يتطلب تعديله، أولاً موافقة ثلثي الأعضاء، وثانياً التصديق على هذا التعديل من قبل ثلثي الأعضاء، مع تصديق الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن إجماعاً⁴⁷، وهذا جمود مشدد يقترب من مبدأ الإجماع الكلي الذي كان معمول به في منظمات سابقة، مثل حلف وارسو وحلف بغداد، وهذا الجمود رغم سلبيته إلا أنه يعطي الميثاق جموداً دستورياً من نوع خاص.

وهذا الإشارات الدستورية ليست كل ما يضيف الطابع الدستوري بل هناك خصائص كثيرة تسماها بالميثاق لمصاف الدستور من الصعب حصرها في عجلة.

المبحث الثاني: ميثاق الأمم المتحدة في المنظور الدستوري

ينصب ويركز النقاش حول مفهوم الدستور في التنظيم الدولي على ميثاق الأمم المتحدة بوصفه النص أو الصك الدولي الأكثر استعداداً وتأهيلاً لوصف الدستور، فهل يحتمل هذا الوصف عن جدارة أم ذلك مجاله خاص ومحدد؟

⁴⁴ - نفيسة بختي، التعديل الدستوري في الدولة العربية بين العوائق والحلول، ص 28-34.
⁴⁵ - نصت المادة 39 بشأن تعديل المعاهدات "يجوز أن تعدل المعاهدة باتفاق أطرافها. وتسري على هذا الاتفاق القواعد الواردة في الجزء الثاني ما لم تنص المعاهدة على غير ذلك".
⁴⁶ - نصت المادة 108 من الميثاق "للتعديلات التي تدخل على هذا الميثاق تسري على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثي أعضاء الجمعية وصدق عليها ثلثاً أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين، وفقاً للأوضاع الدستورية في كل دولة".
⁴⁷ - تنص المادة 109 فقرة 2 من الميثاق "كل تغيير في هذا الميثاق أوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثي أعضائه يسري إذا صدق عليه ثلثاً أعضاء "الأمم المتحدة" ومن بينهم الأعضاء الدائمون في مجلس الأمن وفقاً لأوضاعهم الدستورية".

المطلب الأول: الميثاق كنص دستوري في إطاره الدولي

حين نصف الميثاق بوصف الدستور فما هي المعايير في ذلك هل هي معايير الفقه الدستوري الوطني كونها المرجع الأكثر عراقة وتطور وعمق أم أن ذلك غير منتج كون الميثاق نص قانوني دولي نشأ في بيئة مختلفة مما يتطلب استنباط أحكام خاصة تراعي الخصوصية مع الأخذ بالمبادئ العامة لمفهوم الدستور عموماً:

الفرع الأول : المقصود بالوصف الدستوري لميثاق الأمم المتحدة

وبالنسبة لميثاق الأمم المتحدة، إذا طرح السؤال هل ميثاق الأمم "دستور" فإن الجواب يرتبط بما نعنيه بمصطلح دستور، فإذا قصدنا أنه دستور مثل دستور دولة وطنية فالإجابة المباشرة والمؤكدّة هي "لا" وهذا لا يحتاج تبرير، أما إذا قصدنا أنه " دستور وظيفي من طبيعة خاصة خاضعة لمعايير ومبادئ قانون التنظيم الدولي"، وبالعبارة الأبسط فإن القول عن ميثاق الأمم المتحدة بأنه دستور حسب رأي جانب من الفقه الدولي منهم الفقيه " Michel Virally " و "Bardo Fassbender " و " Ronald Macdonald " وآخرون، يقصد بذلك ثلاث معاني أو مستويات:

أ- الميثاق دستور للمنظمة "constitution de l'ONU": بمعنى أنه دستور بالمفهوم الوظيفي لأن شخصية المنظمة وظيفية، بهدف وظيفي "une finalité fonctionnelle" ويقصد بهذا أنه القانون الداخلي للمنظمة "droit interne de l'ONU" والذي تسيّر عليه أجهزتها، فهو يقسم ويوزع الاختصاصات بين هذه الأجهزة، ويرجع له في الحكم بدستورية أو عدم دستورية تصرفات وأعمال وقرارات هذه الأجهزة، وأن مكانة أحكامه بالنسبة لأجهزة المنظمة تأخذ مكانة أحكام دستور الدولة بالنسبة لأجهزتها، ولا يعني هذا أن مبادئ الفقه الدستوري الوطني يمكن أن تنطبق عليه، بل يبقى نصاً دستورياً مختلفاً باختلاف البيئتين بين التنظيم الدولي والدولة الوطنية⁴⁸.

ب- الميثاق دستور للمجتمع الدولي "constitution de la communauté internationale": وفقاً لرأي جانب من الفقه منهم "Bardo Fassbender " و " Michel Virally " ويعني هذا أنه دستور بالمعنى الموضوعي للمنظمة والمجتمع الدولي، و أنه يحتوي نظرية دستورية تجعل منه النص الدستوري المحوري ضمن دستور المجتمع الدولي، وأنه يشكل مع مجموعة نصوص أخرى وقواعد

⁴⁸ - Michel Virally; L'ONU devant le droit, Le droit international en devenir, p: 241-270 - Paru dans le Journal du droit international, Clunet, vol. 99, 1972, pp. 501-533 - URL: https://books.openedition.org/iheid/4397_1 - 8-2020

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

عرفية ومعاهدات شارعة في مجالات قطاعية مختلفة، تشكل مجتمعة دستور المجتمع الدولي، ومن هذه النصوص على سبيل المثال "مجل القواعد الآمرة" في مجالات منها حقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني وغيرها⁴⁹، ومنها قواعد المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية، ودساتير منظمات قطاعية عالمية أخرى مثل دستور منظمة التجارة العالمية، وغيرها من النصوص المحورية العالمية والإقليمية التي ترتبط بميثاق الأمم المتحدة كنص محوري، لتشكل مجتمعة دستور المجتمع الدولي.

ج - الميثاق دستور بالمعنى المجازي: منذ نشأة المنظمة راح الفقه الدولي يصف الميثاق بوصف الدستور أو دستور المنظمة، وهذا كان تعبير مجازي مفاده أن الميثاق بالنسبة للمنظمة يحتل مكانة الدستور بالنسبة للدولة، ولم يكن مقصوده احتواء الميثاق على نظرية دستورية بالمعنى الموضوعي، وهذا سائد في التنظيم الدولي حتى أن بعض المنظمات تسمي الصك المنشأ لها بدستور المنظمة، رغم أن الميثاق "Charter" لم يسمى دستور "constitution"، وكان هذا الوصف التلقائي ممهداً للمذاهب والمدارس الفقهية الحالية منذ التسعينات من القرن المنصرم والمعروفة الدستورية العالمية "Global constitutionalism" التي تذهب أن الميثاق حتى وإن كان يعترضه بعض النقص إلا أنه يحوز كل معايير الدستور بالمعنى الشكلي والموضوعي⁵⁰، وأنه يجب إستكمال ما ينقص بالإصلاح الدستوري، فالميثاق يحوز عرفياً وفقهياً القيم والمعايير الأساسية للدستور الخاصة بفئته وليس معايير الفقه الدستوري الوطني رغم النقائص التي تعترضه .

الفرع الثاني: تأسيس الصفة الدستورية للميثاق

يذهب تيار فقهي حديث أن فكرة الدستور "Constitution" ليس قاصرة على الدولة الوطنية، بل يمكن لمنظومات فوق وطنية أن تكون محلاً للدستور، وأن المجتمع الدولي يشكل المجتمع القانوني الدولي international legal community المؤهل للدستور الذي هو دستور من طبيعة خاصة⁵¹،

⁴⁹-Fassbender, Bardo, The United Nations Charter as Constitution of the International Community, Columbia Journal of Transnational Law, Vo36,N°3,1998 ,pp: 529-619

URL: <https://www.alexandria.unisg.ch/publications/234620> , 3- 9 -2020

⁵⁰ -Christine E. J. Schwöbel, Situating the debate on global constitutionalism, International Journal of Constitutional Law, (2010), Vol. 8 No. 3, pp: 611-635

Downloaded from <https://academic.oup.com/icon/article/8/3/611/623473> by guest on 21 September 2020

⁵¹-Bardo Fassbender , The United Nations Charter as the Constitution of the International Community, First edition, Legal Aspects of International Organization , Leiden – Boston ,USA 2009, p : 28.

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

فالدستورية من معانيها سيادة القانون وهي ليست التزاماً صارماً بقوانين محددة أو نصوص دستورية فحسب بل هي فهم للقانون باعتباره حصناً ضد تعسف السلطة، بالحد من السلطة، والأهم من ذلك، تنشئ مؤسسات توازن، وهكذا فإن الدستورية تعني النظام السياسي الذي يحكمه القانون والتوازن المؤسسي في أي منظومة كانت⁵². فكيف ترتبط مفهوم التوازن الدستوري بالدستورية أو الدسترة في ميثاق الأمم المتحدة ؟

ذهب الفقيه ألفريد فيردوس "Alfred Verdross" إلى أن المجتمع الدولي يشكل المجتمع القانوني وأن مفهوم الشعوب أو البشرية يمكن أن تشكل فئة قانونية تكون مصدراً للسلطة بما يقابل مفهوم الشعب مصدر السلطة في الدولية الوطنية وسمى هذا الدستور المنشود بـ "دستور المجتمع الدولي" وفي تطور لاحق أصبح هذا الوصف في العام 1964 على ميثاق الأمم المتحدة كنص مركزي في هذا الدستور، ويرتبط بنصوص أخرى من فئته ليشكل دستور مجتمع الدول the constitution of the community of states بالمفهوم الموضوعي لا المجازي فقط⁵³، ويرتبط هذا الدستور أيضاً بالقانون الدولي العرفي القواعد الدولية الآمرة⁵⁴، فلا يمكن للميثاق وحده أن يشكل الدستور بل يرتبط بمجموعة نصوص أخرى من فئته ترتبط به ومنها القواعد الآمرة وقواعد المسؤولية الدولية⁵⁵، وحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

ورغم بقاء التيار الفقهي الكلاسيكي يربط مفهوم الدستور بإطار الدولة، إلا أنه أصبح هناك قبول نسبي لفكرة الدستور في إطار كيانات في المجال الدولي ليست دول، وهي في الوقت الحالي المنظمات الدولية⁵⁶، ويذهب جانب من الفقه الدولي أنه لكي يكون النظام الدولي دستورياً، يجب ربطه بنص دستوري محدد ويعتبر الأستاذ "Bardo Fassbender" أحد المدافعين عن فكرة أن النظام

34- Vesselin Popovski and Trudy Fraser, The Security Council as Global Legislator, op.cit, pp:4-⁵²

⁵³- Thomas Kleinlein, Alfred Verdross as a Founding Father of International Constitutionalism?, Goettingen Journal of International Law, vol 4, N°2 (2012), pp: 385-416 – UR: www.gojil.eu

⁵⁴-Bardo Fassbender ; The United Nations Charter as the Constitution of the International Community, op.cit, p:29 .

⁵⁵- جيمس كروفورد ، المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، مقالة بحثية منشورة على موقع مكتبة الأمم المتحدة السمعية البصرية، السنة 2017 ، ص ص: 1 - 14، الرابط:

https://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa_a.pdf

⁵⁶-Paul N’Gouah-Beaud ; Peut-on envisager la translation du concept de constitution hors du cadre étatique ?, Pouvoirs dans la Caraïbe , N° 13, 2002, p. 87

Date : 23 11 2020 , URL - [135.file:///C:/Users/MAISON%20XP/Downloads/plc-292.pdf](https://www.researchgate.net/publication/345678901)

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

الدستوري العالمي يرتبط بميثاق الأمم المتحدة، وهو يدفع بأن هذه ليست فكرة مثالية بل واقعية، فرغم الإقرار أن نص الميثاق معيب في مواضع عديدة، ولكنه رغم ذلك يوفر الأساس الذي يمكن عليه بناء نظام دستوري عالمي، كما ركزت بعض جوانب النظرية الدستورية الدولية على كيفية تعريف النظام القضائي، وهناك أيضاً أفكار عن التعددية القانونية المتعلقة بالمبادئ الدستورية العالمية والنظم القانونية المختلفة⁵⁷.

المطلب الثاني: الطبيعة الدستورية الخاصة للميثاق

مما لا شك فيه أن المفاهيم تختلف باختلاف البيئة القانونية التي تنشأ فيها حتى وإن اشتركت في العموميات فإنها حتماً تختلف في الخصوصيات، وهذا ينطبق حين الحديث عن مفهوم الدستور بين بيئتي القانون الدستوري الوطني وقانون التنظيم الدولي التي ينتمي لها ميثاق الأمم المتحدة، وبهذا لن يصدق القول أن الميثاق يماثل دستور دولة.

الفرع الأول: الطبيعة المزدوجة للميثاق دستور في شكل معاهدة

يوصف الميثاق من بعض الفقهاء بأنه أكبر من معاهدة أقل من دستور ، وأنه معاهدة في شكل دستور ونحوها من الأوصاف، وفي هذا الاتجاه قارن الرئيس "هاري ترومان" العام 1945 بين الميثاق والدستور الأمريكي قائلاً " إن ميثاق الأمم المتحدة مثل دستورنا سوف يتم تحسينه مع مرور الوقت"، وقد كان هذا الوصف حينها مجازياً، لكنه يدل على وعي مبكر بالطبيعة الدستورية للميثاق، وقد تمت الإشارة إلى ذلك مبكراً من طرف الجهاز القضائي للمنظمة، فقد أشار القاضي ألفاريز "Alvarcz" في رأيه الانفرادي الذي ألحقه بالرأي الاستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية عام 1948 بشأن قبول عضو جديد بالأمم المتحدة، إلى الطبيعة الدستورية لميثاق الأمم المتحدة⁵⁸، لكن الإشارة أيضاً كانت مجازية ولم يكن يعني بها توفر الميثاق على نظرية دستورية وفقاً للمعايير الفقهية، بل هي إشارة للتدليل على الطبيعة المزدوجة للميثاق كمعاهدة وكدستور للمنظمة، رغم أن النقاش كان مطروحاً حينها حول مدى توفر الميثاق على نظرية دستورية "Théorie constitutionnelle" بمعنى مناظر لما هو

⁵⁷ - ونجد اتجاهات ونظريات أخرى حول الدستورية العالمية منها النظرية القانونية والسياسية ، حيث يجادل الأستاذ "جان كوهين" بأن فكرة الفيدرالية العالمية يمكن أن تكون طريقة أفضل لتجسيد الدستور العالمي التعددي فهي صيغة أكثر اعتدالاً للدستور العالمي حيث أن الفيدرالية صيغة "دستورية أقل اندماجاً" وتحافظ على مجال لسيادة الدول من جهة وتحقق الدستورية العالمية و حكم القانون عالمياً

⁵⁸ - حسام احمد هندواي ، المرجع السابق، ص ص: 95-96

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

قائم في الدساتير الوطنية، والسؤال المطروح هنا هو: وإلى أي مدى يصدق وصف الدستور على ميثاق الأمم المتحدة، بوصفه الصك المنشئ لأبرز المنظمات ذات الاختصاص العالمي؟؟

إن استقراء نظرية الدستور في الإطار الوطني، وفكرة الدستورية في الإطار الدولي، يبين لنا أن مفهومين قانونيين مستقلين نسبياً عن بعضهما البعض، فالمتصور أن النظام الدستوري في إطار التنظيم الدولي، نظام مركب ومتعدد المستويات، وعليه فالدستور الدولي يجب أن يراعي خصوصية المجتمع الدولي، ولا يمكن أن يكون تكرار لدستور وطني أو إقليمي، فالميثاق دستور في ثوب معاهدة ذلك أنه لا يوجد شكل آخر يمكن أن يأخذه دستور دولي سواء سنة 1945 أو في يومنا هذا⁵⁹، وهو مختلف حتى عن مثيله في الإطار الإقليمي وإن كان بدرجة أقل، ويزداد الاختلاف عمقا متى انتقلنا إلى المعايير والمبادئ الدستورية في القانون الداخلي، ومن هنا فالقياس المباشر للنظرية الدستورية للميثاق كنص في إطار قانون التنظيم الدولي، إذا اقتصر في سنده أو مرجعيته على المبادئ والمعايير الدستورية في إطار القانون الدستوري الوطني، تبدو غير منتجة لأنه يجب مراعاة الاختلاف في المرجعيات والمبادئ والقواعد الشكلية اللازمة للنص الدستوري بين القانون الدولي والقانون الوطني الذي مرده اختلاف تركيبة المجتمع الدولي عن المجتمع الوطني، ويختلف بدرجة أقل عن المجتمع الإقليمي.

فالدستور عموماً هو مجموعة من القواعد الأساسية التي تهدف إلى تنظيم أداء مهام الحكم في المجتمع، بتنظيم العلاقة بين هيئات الحكم، ويتميز الدستور بعدد من الخصائص والوظائف، فهو يوفر الإطار القانوني والمبادئ التوجيهية للحياة السياسية للمجتمع، ويقترن هذا مع خاصية الإلزام للهيئات والأفراد على حد سواء، وخاصية السمو عن القانون العادي بمعنى أن القانون العادي أقل رتبة من القانون الدستوري ويجب أن يتفق مع أحكام الدستور، وإذا قارنا تلك القائمة من الخصائص الدستورية مع ما يحتويه الميثاق من قواعد متعلقة بحقوق الإنسان الأساسية، ومدى تقسيم الاختصاصات من القضاء إلى التنفيذ إلى التشريع⁶⁰، نجد أنها مسائل قائمة موضوعياً يشكل جزئي وليس كلي، حتى وإن

⁵⁹ - يذهب "Bardo Fassbender" أن الميثاق هو دستور يتوفر على الأركان الأساسية لأي دستور، وأنه لا يمكن القياس على معايير الفقه الدستوري الوطني، بل لكل مجتمع معايير فإذا كان المقصود القول أن الميثاق يماثل دستور دولة وطنية بشكل كامل فالجواب لا، لكن المقصود هو أن الميثاق دستور فوق وطني من طبيعة خاصة، فهو دستور في ثوب معاهدة لأنه لا يوجد شكل آخر وفق منطق سنة 1945، (the UN Charter is a constitution in the clothes of a treaty, because no other garment was available in 1945).

⁶⁰ - Bardo Fassbender, Rediscovering a Forgotten Constitution: Notes on the Place of the UN Charter in the International Legal Order, op.cit., pp: 133- 134

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

اختلفت إجرائيا وشكليا عن الدستور الوطني، وذلك منطقيا يرجع للاختلاف بين المجتمع الدولي و المجتمع الوطني.

ومن حيث الجذور يعود مفهوم الدستور في القانون الدولي إلى الفقيه "Alfred Verdross" من خلال مفهومه الكوني للقانون الدولي، حيث يذهب "رغم أنه يجب الاعتراف أن البشرية لا تشكل المجتمع القانوني بين الإنسان العالمي، إلا أنه يجب التأكيد أن الدول والكيانات القانونية الدولية الأخرى من منظمات وغيرها، تشكل أجزاء من المجتمع الدولي يربطها مع القانون الدولي في إطار المجتمع الدولي، كمجتمع يضم البشرية جمعاء، ونتيجة لذلك، فإن المجتمع الدولي يحتاج أيضا الدستور الذي يربط بين أعضائه، حتى لو كان هذا الدستور من "طبيعة خاصة" لأنه في الغالب ينظم العلاقات بين سلطات سيادية وليس كما هو الحال في المجتمع الوطني، والعلاقات بين الأفراد كمواطنين في الدولة في مقابل الدول والكيانات الأخرى كمواطنين بالقاعدة الدستورية في الدستور الدولي رغم أنه في الأخير يؤول ذلك نحو الفرد في الأخير⁶¹.

وفي وضع مناظر نجد الدستور في القانون الوطني بصفة عامة وموضوعية، هو القواعد الأساسية التي تنظم العلاقة بين هيئات الحكم والأفراد و بين هذه الهيئات ذاتها، وبالمعيار الشكلي Formulaire standard هو عبارة عن وثيقة أو عدة وثائق قانونية تصدر عن هيئة مختصة وفقاً لإجراءات معينة، وتتضمن القواعد المتصلة بنظام الحكم⁶²، ويقترب من هذا المعنى مفهوم الدستور على المستوى الدولي، فهو تلك القواعد والمعايير القطعية أي القواعد الآمرة "Jus cogens" لأنها تتعلق بمسائل أساسية للمجتمع الدولي وحماية نظامه العام Ordre public international وهي نفس وظيفة الدستور على المستوى الوطني⁶³، والدستور بالمعنى الوظيفي Constitution au sens fonctionnel في فقه التنظيم الدولي، هو مجموعة القواعد الأساسية التي توزع اختصاصات وسلطات المنظمة بين أجهزتها، وتنظم أداء مهام ووظائف المنظمة وعلاقاتها مع عناصر المجتمع الدولي وأشخاصه القانونية⁶⁴، وهذين المعنيان وإن كان مختلفين شكلا فإنهما متفقين جوهرًا.

⁶¹ - Thomas Kleinlein, Alfred Verdross as a Founding Father of International Constitutionalism ?, Goettingen Journal of International Law, vol 4 (2012), op.cit., pp : 385-386

URL: http://www.gojil.eu/issues/42/42_article_kleinlein.pdf

⁶² - جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مجلس الشعب السوري، سوريا 2014، ص: 9-13

⁶³ - محمد عادل عسكر، دستور القانون الدولي، المرجع السابق، ص: 35

⁶⁴ - محمد عادل عسكر، المرجع نفسه، ص: 32-35

الفرع الثاني: الطبيعة الخاصة للميثاق كنص دستوري فوق وطني

رغم أنه من حيث التكيف في إطار القانون الدولي يعتبر الميثاق معاهدة دولية متعددة الأطراف تسري عليه الأحكام العامة للمعاهدات، و يشكل رابطة عقدية بين الدول الأعضاء في المنظمة، إلا أنه إذا سرنا على هذا المنوال وفقاً لمبدأ الأثر النسبي للمعاهدات فإن المعاهدة لا ترتب أثراً قانونية تجاه الغير إلا في حدود ما يرتضونه بالإقرار اللاحق، وإذا كان من المستساغ ترتيب الحقوق فإنه من غير المعقول ترتيب التزامات، وبالنظر للصفة الأمرة لأغلب قواعد الميثاق، ووفقاً للمادة 103 منه على الأقل⁶⁵ نجد أنها ترتب أثراً على عاتق الدول غير الأعضاء على أوسع نطاق، فهل يغطي القول أن الطبيعة القانونية للميثاق معاهدة هذا الأثر؟؟ وإذا كان الميثاق أكبر من معاهدة فهل يتوفر على نظرية دستورية تتوفر فيها معايير والمبادئ اللازمة وفقاً لقانون التنظيم الدولي والفقهاء الدستوري في عمومهم، أم يبقى معاهدة مثل باقي المعاهدات في القانون الدولي؟

تسمى المعاهدة المنشأة للمنظمة بالقانون الأساسي للمنظمة أو بدستور المنظمة La constitution de l'organisation أو بتسميات أخرى منها، عهد كما هو عهد عصبة الأمم، أو الميثاق (la charte) كما هو ميثاق الأمم المتحدة، وفي البداية نجد المادة 103 تعطي الميثاق السمو الدستوري بمنحها الأولوية لأحكام الميثاق على أي التزام تعاهدي آخر يتعارض معه⁶⁶، والميثاق هو المعاهدة الأكثر تصديقاً في تاريخ القانون الدولي، حيث صدقت عليه 193 دولة وهو ما يدخله مجال القواعد الأمرة⁶⁷، وقد علقت لجنة القانون حول العلاقة بين القواعد الأمرة والميثاق بالقول "يحظى الميثاق بقبول عالمي، ولذلك يصعب تصور نشوء تنازع بين قواعده والقواعد الأمرة الأخرى، وعلى أية حال، نجد مجلس الأمن مثلاً يتصرف بمقتضى الفقرة 2 من المادة 24، ووفقاً لمقاصد ومبادئ الميثاق، التي هي قواعد أمرة" وبخصوص العلاقة بين تطبيق قواعد الميثاق وأثره على القواعد الأمرة وفقاً للمادة 103، أوضحت اللجنة بأن القاعدة التي تتعارض مع المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة تصبح غير قابلة

⁶⁵-Macdonald Ronald، "The Charter of the United Nations in Constitutional Perspective" .

op.cit., p :1

⁶⁶ - نصت المادة 103 " إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها الأعضاء وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق".

⁶⁷ - وفقاً للمادة 53 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات فإن القاعدة الأمرة هي: " يقصد بالقاعدة الأمرة من القواعد العامة للقانون الدولي القاعدة المقبولة والمعترف بها من قبل المجتمع الدولي ككل على أنها القاعدة التي لا يجوز الإخلال بها والتي لا يمكن تعديلها إلا بقاعدة لاحقة من القواعد العامة للقانون الدولي لها ذات الطابع"

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

للتطبيق نتيجة لهذا التعارض وبقدر هذا التعارض⁶⁸، وهذا دلالة على سمو الدستوري، وفقاً لرأي جانب من الفقه.

ويميل الفقه التقليدي إلى تكيف الميثاق كمعاهدة دولية ذات طبيعة خاصة مزدوجة، فهو من جهة يحتتمل طبيعة المعاهدة الدولية وما يسري عليها من أحكام، وهو من جهة ثانية يحتتمل وصف الدستور وهذا يعزز الوصف الدستوري الموضوعي للميثاق⁶⁹، ووفقاً لأحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 نجد المادة 5 تقضي بأن هذه الاتفاقية تطبق على أية معاهدة تعتبر أداة منشئة لمنظمة دولية وعلى أية معاهدة تعتمد في نطاق منظمة دولية⁷⁰، لذلك فإن الميثاق معاهدة تسري عليه الأحكام العامة لقانون المعاهدات، فهو معاهدة دولية متعددة الأطراف ارتبطت به الدول الأعضاء في المنظمة، وهذا لا يتعارض مع الصفة الدستورية للميثاق، وهو من جهة ثانية معاهدة تأسيسية منشئة لمنظمة دولية، وهذه الصفة تعزز من طبيعته الدستورية، نظراً لكونه يؤسس لهيئة دولية تتكون من أجهزة وفروع، أي منظومة دستورية، تخضع في نظامها وسير عملها لأحكام الميثاق، ومن ثمة فهو يحتتمل وصف دستور بالمعنى الشكلي والموضوعي La constitution de l'organisation au sens formel et objectif⁷¹.

الخاتمة:

بعد أن حاولنا في هذا البحث رصد ماهية ومفهوم الدستور في إطار قانون التنظيم الدولي بأخذ ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً، من خلال فهم الإختلاقات وفي نفس الوقت الروابط المشتركة بين مفهوم الدستور في الفقه الدستوري الوطني وقانون التنظيم الدولي، مع الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة لميثاق الأمم المتحدة وما تفرضه هذه الطبيعة من خصوصية واختلاف لمفهوم "الدستور" الذي يمكن

⁶⁸ - لجنة الأمم المتحدة للقانون الدولي، تقرير لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الثامنة والخمسين، تجزؤ القانون الدولي: الصعوبات الناشئة عن تنوع وتوسع القانون الدولي، (الفصل الثاني عشر)، ص: 227، الفقرات 40، 41

⁶⁹ - عدنان زهران، التنظيم الدولي والمنظمات الدولية المعاصرة، الطبعة الأولى، زهران للنشر والتوزيع، 2014 الأردن

ص: 61

⁷⁰ - تنص المادة 5 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات "تطبق هذه الاتفاقية على أية معاهدة تعتبر أداة منشئة لمنظمة دولية وعلى أية معاهدة تعتمد في نطاق منظمة دولية وذلك مع عدم الإخلال بأية قواعد خاصة بالمنطقة".

⁷¹ - Arato Julian, Constitutionality and Constitutionalism Beyond the State: Two Perspectives on the Material Constitution of the United Nations, op.cit., pp : 634-635 URL : Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1951575>

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

أن يقوم في منظمة دولية عن مفهومه القائم في دساتير الدول، أو حتى اختلافه النسبي عن مفهوم الدستور في منظمة دولية إقليمية مثل الاتحاد الأوروبي، يمكن الخروج بالنتائج التالية:

- مفهوم الدستور في قانون التنظيم الدولي هو مفهوم ناشئ ولا يمكن المقارنة المباشرة والكلية مع مفهوم الدستور في الفقه الدستوري الوطني، لكن في نفس الوقت ليس هناك مرجعية يمكن الاستئناس بها في هذا المجال مما يفرض بعض المقارنة المحدودة والحذرة، فمفهوم الدستور مقابل عرافته في الفقه الدستوري الوطني، لا يزال مفهوم حديث في طور النشأة في قانون التنظيم الدولي، لذلك فهو موضوع جدلي رغم أنه موضوع الساعة في مجال البحث في القانون الدولي.

- في البداية كان الوصف المجازي للصكوك المنشأة للمنظمات الدولية بأنها دساتيرها لا يقصد منه احتوائها على نظرية دستورية موضوعية مشابهة لما هو قائم في دساتير الدول، لكن هذا الوصف كان ممهداً للنظر وتفسير هذه الصكوك بما يقترب من تفسير دساتير الدول ثم تطور الأمر لسعي فقهي وسياسي دولي في إطار إصلاح المنظمات الدولية من خلال تعزيز الطابع الدستوري للصكوك المنشأة لها، وهو ما ينطبق على حال ميثاق الأمم المتحدة ومنظمة الاتحاد الأوروبي التي وصلت حد محاولة وضع دستور حقيقي ورسمي للمنظمة رغم الفشل سنة 2005 الذي لا يعني فشل الدستورية الأوروبية التي هي بإجماع فقهي واسع التجربة الأكثر تطوراً والبرهان الأبرز على مفهوم الدستور الدولي فوق الوطني وأن مفهوم الدستور ليس حكراً على الدولة الوطنية.

- بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة الوضع مختلف نسبياً عن الدستورية الأوروبية ذلك أن الأمم المتحدة منظمة تعاون دولي عالمية الاختصاص وقائمة على مبدأ سيادة الدولية، وتجمع كم هائل من الأنظمة القانونية المختلفة عبر العالم، لكن هذا لا يعني استحالة الأمر ذلك أنه لا يقصد منه مضاهاة دستور دولة أو منظمة إقليمية بل هو أقل عمقاً مثل مسألة التفسير الدستوري لأحكام الميثاق المطروحة فعلياً وفقهياً، أيضاً المعنى الوظيفي للدستور من خلال صرامة أحكامه في مسألة فصل اختصاصات الأجهزة، واستقلال هذه الأجهزة وعلى رأسها الجهاز القضائي وغيرها من المسائل ذات الطابع الدستوري التي ترتبط بإصلاح المنظمة والمطروحة فعلياً ورسمياً وفقهياً في مسار إصلاح المنظمة، وهو ما يبين أن هذه المسائل الدستورية طرح واقعي وقائم، إنما ما يوحي بعدم الواقعية هو التصور أن الهدف من الإصلاح الدستوري هو وضع دستور للأمم المتحدة مثل دستور الدولة وهذا بالطبع غير واقعي.

مفهوم الدستور من دساتير الدول إلى دساتير المنظمات الدولية ميثاق الأمم المتحدة نموذجاً

- إن كون مفهوم الدستور في إطار قانون التنظيم الدولي حديث النشأة جعله مفهوم ملتبس ومبهم فحين نبحت عن مفهوم مجمل ومكتمل للدستور في إطار قانون التنظيم الدول لا نجد ذلك بوضوح، لكن حين نبحت عن مفاهيم جزئية مثل التفسير الدستور، الدور القضائي في تفسير دساتير المنظمات، الطابع التراكمي للقيمة الدستورية لمواثيق المنظمات الدولية، دور العرف في إضفاء القيمة الدستورية لهذه المواثيق، وبالنسبة لميثاق الأمم المتحدة عند النظر في المسار الرسمي للإصلاح نجد كم كبير من المسائل ذات الطابع الدستوري تطرحها الدول والفقهاء والخبراء المكلفين بعملية الإصلاح مثل، الرقابة الدستورية عن طريق محكمة العدل الدولية، فصل اختصاصات الأجهزة بطريقة صارمة ودستورية، تعزيز الامتثال لأحكام الميثاق من قبل أجهزة المنظمة والدول الأعضاء فيها .

وختاماً يمكن القول أننا إذا كنا نبحت عن مفهوم رصين ومتكامل للدستور في قانون التنظيم الدولي قد لا نجده بوضوح ويسر، ذلك أنه ليس بمستوى التطور والعمق حين نقارنه مفهوم الدستور في الفقه الدستوري الوطني، لكن حين نبحت عنه مجزئاً نجده بوضوح أكبر من خلال المسائل الجزئية سألها الذكر من قبيل فصل اختصاصات الأجهزة حيث مقابل مبدأ الفصل بين السلطات القائم في الفقه الدستوري الوطني نجد مبدأ التوازن المؤسسي في الفقه الدستوري لمنظمة الإتحاد الأوروبي ومبدأ التخصص في فقه محكمة العدل الدولية حين تصدت لمسائل التفسير الدستوري لاختصاصات أجهزة الأمم المتحدة كما سلف ذكره على سبيل المثال لا الحصر .