دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلّد 40، العدد 1، 2013

مرتبة المعاهدة الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني

عمر صالح علي العكور [1] وممدوح حسن مانع العدوان [2] وميساء بيضون [3]*

ملخص

تعد المعاهدات الدولية مصدراً هاماً من مصادر القانون الدولي العام، وتتمتع تلك المعاهدات بقوة قانونية خاصة على المستوى الوطني. ومن الجدير بالذكر أن بعض الدول قد منحت المعاهدة الدولية قوة قانونية أعلى من الدستور نفسه أو مساوية له. في حين أن بعض الدول، قد منحت المعاهدة الدولية قيمة قانونية أعلى من التشريع العادي او مساوية له.

أما المشرع الأردني، فلم يأت على مرتبة المعاهدة الدولية في المنظومة القانونية الأردنية، إلا استثناء في المادة (33) البند (2) من الدستور الأردني لعام 1952 إذ اشترط موافقة مجلس الأمة لنفاذ المعاهدة التي تمس حقوق الأردنيين العامة او الخاصة، كذلك التي تحمل خزينة الدولة نفقات جديدة غير مدرجة في الموازنة.

بدوره، اتخذ القضاء الأردني موقفا واضحا في بيان مرتبة المعاهدة الدولية في المنظومة القانونية الأردنية، إذ دأبت محكمة التمييز الموقرة في أحكامها، على الأخذ بعلوية المعاهدة الدولية على القانون النافذ في حالة التعارض، ولكن على الجانب الأخر، يجب أن لا ننسى ان النظام القانوني الأردني لا يأخذ بمبدأ السوابق القضائية، إذ تستطيع المحكمة الرجوع عما حكمت به في قضية أخرى، الأمر الذي قد يؤدي إلى إرباك في تطبيق المعاهدة الدولية عند التعارض والاختلاف مع قانون داخلي نافذ.

الكلمات الدالة: المعاهدة الدولية، القانون الدولي، التشريعات الوطنية.

المقدمـة

أخذت المعاهدات الدولية تنتشر كثيراً في أيامنا هذه، ذلك إن العالم شهد في هذا العصر انفتاحاً كبيراً بين الدول، حتى أصبحت بعض الدول تعقد الكثير من المعاهدات الدولية، مما حدا بالمجتمع الدولي إلى عقد مؤتمر دولي (1969) في فينا، وتبنى معاهدة سميّت "معاهدة فينا لقانون المعاهدات 1969".

ولم تعد الدولة في أيامنا هذه بمعزل عن غيرها من بقية دول العالم؛ فالعالم كما يقال أصبح قرية صغيرة، وبالتالي فإن الدول قد وجدت نفسها تتأثر بالتطورات الدولية وتعيش وسط علاقات قانونية مع غيرها من الدول.

وكنتيجة طبيعية لمثل هذه العلاقات القانونية فإنه لا بد من وجود نظام قانوني يحكم تلك العلاقات بين الدول، من أجل تنمية وتقوية أواصر العلاقات الودية، وعدم نشوب اي نزاع بين تلك الدول، وكما نعلم فانه لا يجوز اللجوء الى القوة كوسيلة لحل المنازعات.

وفي أيامنا الحاضرة نجد أن الدول ترتبط مع بعضها بعضا بمعاهدات دولية. وقد كثرت هذه المعاهدات إلى درجة أظهرت الحاجة إلى وجود تنظيم دولي لها؛ وكثمرة لتعاون المجتمع الدولي تم إقرار اتفاقية فينا لقانون المعاهدات (1969)، التي تعد حجراً وركيزة لحل الخلافات التي قد تنشأ عن تطبيق المعاهدات الدولية. ولكن على أرض الواقع والتطبيق العملي للمعاهدات الدولية نجد أنه قد يحصل خلاف أو تعارض بين المعاهدة الدولية والقانون الداخلي، إذ إن الدول تعتدُ كثيراً بقانونها الداخلي وتعتبر تطبيقه جزءاً من سيادتها الوطنية.

فمن جهة نجد أن المجتمع الدولي يطالب، لا بل ويلزم الدولة باحترام التزاماتها الدولية؛ ومن جهة أخرى نجد أن الدولة تتمسك بقانونها الوطني معتبرة أن تطبيقه هو جزء من سيادتها الوطنية.

ولحل مثل هذا النوع من التعارض، نجد أن بعض الدول قد نصت في دساتيرها أو قوانينها الوطنية على مرتبة المعاهدات الدولية، فبعض الدول قد منحتها مرتبة القواعد الدستورية؛ وبعضها الآخر قد أعطاها مرتبة القوانين العادية، ونجد أن بعض الدول قد سكتت أو أغفلت النص عن مرتبة المعاهدة في منظومتها القانونية.

إن المحاكم الدولية في الكثير من أحكامها، قد أخذت بسمو

* كلية نوح القضاة للشريعة والقانون، جامعه العلوم الإسلامية (2،1)؛ وكلية القانون، جامعة آل البيت (3)، الأردن. تاريخ استلام البحث 2011/12/12 وتاريخ قبوله 2012/5/1.

© 2013 عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

المعاهدة الدولية على القانون الوطني، حيث أكدت تلك الأحكام على أنه لا يجوز للدولة أن تتذرع بقانونها الوطني للتنصل من التزاماتها الدولية. ولقد حاول القاضي الوطني بدوره الوصول إلى حل إشكالية التعارض بين قانونه الوطني والمعاهدة الدولية. فهو بين مطرقة القانون الوطني الذي يستمد سلطته منه ويخضع له، ومن جهة أخرى بين سندان التزام دولته بمعاهدة دولية رتبت عليها التزامات دولية لا تستطيع التنصل منها.

وسوف نقوم في بحثنا بالتركيز والتفصيل على موقف المشرع الأردني، إذ أن المشرع الأردني لم يتناول المرتبة القانونية للمعاهدات الدولية في منظومته التشريعية إلا من خلال المادة (33/البند2). واتجه القضاء الأردني نفس الاتجاه الذي سلكته المحاكم الدولية، حيث أن محكمة التمييز الأردنية في العديد من أحكامها، قد أخذت بسمو المعاهدات الدولية على القانون الوطني، احتراماً والتزاماً من الدولة الأردنية للمعاهدات التي تبرمها.

وسوف نتناول المرتبة القانونية للمعاهدة الدولية في هذه الدراسة من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول – موقف الفقه من العلاقة بين المعاهدات الدولية والتشريعات الوطنية.

المبحث الثاني – موقف الدساتير من المعاهدات.

المبحث الثالث – موقف المعاهدات الشارعة من العلاقة بين القانونين الوطني والدولي.

المبحث الرابع – موقف المشرع الأردني من المعاهدات الدولية.

المبحث الأول
موقف الفقه من العلاقة بين المعاهدات الدولية والتشريعات الوطنية

قبل أن نبدأ بتوضيح العلاقة بين المعاهدات الدولية والنظم القانونية الداخلية، نجد لزاماً علينا أن نعرف ولو بإيجاز ماهية المعاهدة الدولية،فالمعاهدة الدولية هي توافق إرادة شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي (الدول والمنظمات الدولية) على أحداث أثر قانوني وفقاً لأحكام القانون الدولي، على أن تكون المعاهدة مكتوبة[1]. وقد قسم الفقهاء المعاهدات الدولية من حيث الوظيفة القانونية إلى معاهدات عقدية، أطرافها عدد محدود من الدول، ولا يتعدى أثرها إلى الغير، وأخرى شارعه وهي التي تعقد بين مجموعة كبيرة من الدول وقد ينصرف أثرها إلى الغير. ويعد هذا النوع من المعاهدات مصدراً رئيسا من مصادر القانون الدولي العام[2].

إن تطبيق المعاهدات الدولية يتم من قبل الدول التي أبرمت تلك المعاهدة، ويجب أن يتم تطبيق المعاهدة بحسن نية من قبل الأطراف المتعاقدة. لكننا نجد أن النظم القانونية للدول مختلفة وغير متشابهه، فمنها من أخذ بسمو القانون الدولي على المعاهدة الدولية على القانون الداخلي إذ إن بعضها نص على هذا المبدأ في دستورها، والبعض الآخر قد منحها قوة القانون العادي.

إن تحديد العلاقة بين القانون الدولي العام والقانون الوطني، كان وما زال مثار جدل وخلاف بين فقهاء القانون، إذ إن الدولة عادةً ما ترتبط بالعديد من المعاهدات الدولية، وتنضم إلى العديد من المنظمات الدولية، مما يرتب التزاماً على الدولة وجب عليها تنفيذه بحسن نيّة. لكن عند التطبيق والتنفيذ لهذه المعاهدات الدولية نجد أن بعض تلك المعاهدات قد تتعارض مع قواعد القانون الداخلي، فهل يجب على القاضي الوطني الأخذ بالقاعدة القانونية الدولية مع أنها متعارضة في نفس الوقت مع قانونه الوطني؟ أم الأخذ بالقانون الوطني وعدم تطبيق القاعدة القانونية الدولية؟ إن المنظومة القانونية للدول تختلف بإختلاف تكوينها السياسي والاجتماعي والثقافي، الأمر الذي أدى إلى اختلاف تطبيق المعاهدة الدولية عند تعارضها مع قاعدة قانونية داخلية فمنها من أخذ بنظرية "وحدة القانونين"، والبعض أخذ بنظرية "الوحدة مع السمو"، سواء سمو القانون الدولي على الداخلي أو القانون الداخلي على الدولي، ولكل منهما أسانيده وحججه وسوف نقوم بعرض موجز لهذه النظريات.

لقد حاول فقهاء القانون وضع حلول قانونية لحل هذه الإشكالية، فظهرت نظريتان، وسوف نعرضهما في المطلبين التاليين.

المطلب الأول
نظرية ثنائية القانونين

اتجه الفقه الدولي حسب هذا المذهب، إلى أن المعاهدة الدولية ليست مصدراً من مصادر القاعدة القانونية الداخلية، إذ إن تطبيق المعاهدة الدولية يتطلب تعريفاً قانونياً خاصاً من جانب الدولة حتى تأخذ صفة الإلزام والنفاذ في المجال الداخلي للدولة؛ وبدون هذا التعّرف من جانب الدولة تبقى المعاهدة الدولية خارج إطار التطبيق بالنسبة للدولة[3].

واستناداً إلى هذه النظرية، فإن قواعد القانون الدولي العام تعتبر مستقلة عن قواعد القانون الداخلي للدولة، وبالتالي فإنه

لا مجال لتطبيق أي منهما في مجال الآخر وكأن النظامين القانونيين يسيران في خطوط متوازية، فلا مجال للالتقاء أو التعارض[4].

ولجأ أصحاب هذه النظرية إلى تحديد الموضوعات التي ينظمها كل من القانونين. فالقانون الداخلي ينظم قانون الجنسية والقانون الإداري والقانون الدولي الخاص. أما القانون الدولي العام، فانه ينظم حالة النزاع المسلح، والحياد والبحار.

واستند أصحاب هذه النظرية إلى اختلاف كل من مصادر القانونين، والأشخاص المخاطبين، كذلك اختلاف الموضوعات التي ينظمها كل من القانونين[5].

فمن حيث المصدر نجد أن مصدر القانون الداخلي هو الدولة وحدها، إذ إن الدولة تضع قانونها الداخلي بما يتلاءم ومصالحها الوطنية، أما قواعد القانون الدولي تضعها إرادة مشتركة للدول وفي كلتا الحالتين فان القاعدة القانونية هي ثمرة الحياة الاجتماعية، والاختلاف هو في طريقه التعبير فقط[6].

أما من حيث الأشخاص المخاطبون، فالقانون الداخلي يخاطب الأفراد العاديين (المواطنين) وينظم العلاقة فيما بينهم، وكذلك بينهم وبين الدولة. أما في القانون الدولي فالمخاطبون بها هم أشخاص القانون الدولي (الدول والمنظمات)، أضف إلى ذلك، أن القانون الدولي العام قد يخاطب الأشخاص العاديين، كما في قواعد القانون الدولي الإنساني، وقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان(من حيث ترتيب الحقوق وتحمل الالتزامات)[7]. كذلك المواضيع التي ينظمها كل من القوانين مختلفة، كذلك هنالك اختلاف في التكوين السياسي والقانوني لكل منهما (القانون الداخلي[8] والدولي)[9]. وان كلا من النظامين القانونيين يلتقيان في أكثر من مجال. والاختلافات الأخرى ما هي إلا اختلافات سطحية أكثر مما هي جوهرية[10].

المطلب الثاني
نظرية وحدة القانونين

تقوم هذه النظرية على أن كلاً من النظامين القانونيين (الدولي والداخلي) هما نظام قانوني واحد، وبالتالي فان إمكانية التعارض والاختلاف بين القانونين واردة، ولحل هذه المشكلة، نادى الفقهاء بإمكانية تغليب احدهما على الآخر، بمعنى أن أحدهما قد يتبع أو يخضع للآخر وذلك حسب تدرج القاعدة القانونية حيث أنه قد يسمو القانون الدولي على القانون الداخلي والعكس صحيح[11].

أولاً: الوحدة مع سمو القانون الدولي

يرى أصحاب هذه النظرية أن القانون الدولي هو القانون الواجب التطبيق في حالة التعارض مع القانون الداخلي. وبناءً على الأخذ بهذه النظرية فإنه في حالة التعارض فإن القاضي الوطني ملزم بتطبيق القانون الدولي وإهمال القانون الداخلي[12]. وبالتالي فإنه يجب على القاضي الوطني الالتزام باحترام وتطبيق قواعد القانون الدولي، وكذلك السلطات الوطنية. ويرى بعض الفقهاء أن العلاقة بين القوانين هي علاقة تابع ومتبوع بمعنى أن العلاقة تشبه إلى حد كبير العلاقة ما بين قانون الدولة الاتحادية وقوانين الدول الأعضاء في الإتحاد[13]. وقد أكدت هذا المبدأ اتفاقية فينا لقانون المعاهدات عام 1969 في المادة 46، حيث نصت تلك المادة على أنه لا يجوز للدولة أن تتذرع بقانونها الوطني من اجل التنصل من التزاماتها الدولية الناشئة بموجب معاهدة دولية. كذلك أكدت اتفاقية فينا في المادة 27 على انه لا يجوز لأي طرف من أطراف المعاهدة الدولية التمسك بقانونه الوطني كسبب لعدم تنفيذ التزاماتها المترتبة بموجب المعاهدة الدولية المبرمة .

ولقد أخذت المحاكم الدولية في العديد من أحكامها بهذا الاتجاه[14]

ويهدف ترسيخ مبدأ سمو المعاهدة الدولية على التشريعات الداخلية، إلى تحقيق الاستقرار في علاقات الدول التي ارتبطت فيما بينها بمعاهدات دولية، الأمر الذي يؤدي إلى ترسيخ الأمن والسلم الدوليين. إضافة إلى ذلك، فان رسوخ هذا المبدأ يمنع الدول من ان تتذرع بقانونها الوطني بهدف الإفلات من التزاماتها الدولية، علما بان هذا المبدأ لا يتعارض ومبدأ سيادة الدولة، إذ أن الدولة التي قامت بالتوقيع او الانضمام الى المعاهدة الدولية، قد قامت بذلك، بمحض إرادتها الحرة دون إجبار، وبالتالي فانه من باب أولى ان تقوم تلك الدولة بترتيب شؤونها الداخلية قبل التوقيع أو الانضمام إلى المعاهدة الدولية.

ولكن من الجدير ذكره أن هذه النظرية قد وجهت إليها بعض الانتقادات، إذ إن الدولة هي أقدم في النشاط من القانون الدولي، حيث أن قواعد القانون الداخلي مستقرة، إضافة إلى أنه لا يزال هناك تعارض واختلاف بين القانون الدولي والقانون الداخلي. كذلك إن إلغاء قواعد القانون الداخلي لا يتم إلا باتخاذ نفس القواعد والإجراءات التي تمت بها طريقة سن القانون، التي هي مختلفة بالطبع عن طريقة وضع وسن قواعد القانون الدولي. أضف إلى ذلك إذا كان هنالك تعارض ما بين قواعد القانون الدولي وقواعد القانون الداخلي، إذا كانت قاعدة

جوهرية، فانه يؤخذ بقواعد القانون الداخلي[15]. وعلى الجانب الأخر، نادى بعض الفقهاء بوحدة القانونيين، ولكن بسمو القانون الداخلي على القانون الدولي.

ثانياً: الوحدة مع سمو القانون الداخلي

يرى أصحاب هذه النظرية أنه في حالة التعارض بين قواعد القانون الدولي وقواعد القانون الداخلي فإن الإعمال يكون للأخير، بمعنى يُعمل بقواعد القانون الداخلي على حساب قواعد القانون الدولي. وبعبارات أخرى فان المعاهدة الدولية تستمد قوتها من القانون الداخلي للدولة فإذا كانت متطابقة معه تم تطبيقها، ولكن في حالة التعارض يُهمل تطبيق المعاهدة الدولية[16].

يستند أصحاب هذه النظرية إلى أن القاعدة القانونية سواء كانت (دولية أو داخلية) تستمد قوتها من إرادة الدولة وبالتالي فللدولة الحرية التامة في الالتزام في تطبيق المعاهدة الدولية، أو عدم الأخذ فيها في حال تعارضها مع قانونها الوطني – وذلك لمراعاة لمصالحها الوطنية–. كذلك فإن دستور الدولة وحدها هو الذي يحدد السلطات المختصة بإبرام المعاهدات الدولية، وبمعنى آخر أن الدستور هو السلطة المختصة الوحيدة لإعطاء أو لمنح الإلزام والنفاذ للمعاهدة الدولية.

وبعد العرض والتعرض لآراء وحجج كل من أصحاب النظريتين فانه لا يمكننا الأخذ بإحدى النظريتين على الإطلاق، بمعنى أن كلاً من القانونين ليسا منفصلين أو مستقلين كلياً، كذلك على الجانب الآخر لا يمكن الأخذ بدمجهما معاً، إذ أنه يوجد هنالك مجالات مشتركة بين القانونين، كما أن هذه النظرية تقوم على مصدر واحد من مصادر القانون الدولي وهو المعاهدات، وكأنها تلغي أو تغفل المصادر الأخرى مثل العرف، الذي كان المصدر الأول والأساسي لقواعد القانون الدولي. أضف إلى ذلك، أن الواقع العملي قد استقر على العمل بالالتزامات الدولية، بغض النظر عن مخالفة هذه الالتزامات لقواعد القانون الداخلي. والمجال هنا لا يتسع للدخول في شرح هذه الأوجه والمجالات[17]. وبعد التعرض ولو بإيجاز إلى هاتين النظريتين، سوف نقوم بتوضيح موقف الدساتير الدولية (الأجنبية والعربية)، من المعاهدات الدولية، وبيان القوة القانونية لها في تلك الدساتير.

المبحث الثاني
موقف الدساتير من المعاهدات

إن المرتبة القانونية للمعاهدات الدولية، لا يمكن أن تحدث إشكالاً قانونياً في الدساتير المرنة، إذ إن القيمة القانونية للمعاهدة الدولية تكون مساوية للدستور أو القانون العادي،وبناء عليه لا يمكن أن يكون هنالك تعارض أو تصادم بين المعاهدة الدولية والقانون الداخلي.

إن الدول ذات الدساتير الجامدة، لم تأخذ موقفاً قانونياً موحداً في دساتيرها بالنسبة إلى المعاهدات الدولية، فمنها من أخذ بعلوية دستورها على المعاهدة الدولية، ومنها من أخذ بعلوية الدستور الوطني على المعاهدة الدولية، وبعض الدول الأخرى قد نحت منحنىً آخر إذ أخذت بمساواة القاعدة القانونية الدستورية مع المعاهدة الدولية. وسوف نعرض موقف دساتير بعض الدول من المعاهدات الدولية.

المطلب الأول
موقف الدساتير الأجنبية من المعاهدات الدولية

اختلفت الدساتير الأجنبية في موقفها من المعاهدات الدولية، إذ نصت المادة (6) القسم الثاني من الدستور الأمريكي الصادر عام (1787) على ما يلي "الدستور الحالي وكذلك قوانين الولايات المتحدة التي تصدر طبقاً له، وجميع المعاهدات الدولية المبرمة بواسطة الولايات المتحدة هي القانون الأعلى للبلاد، وهي ملزمة لجميع القضاة في جميع الولايات المتحدة بغض النظر عن النصوص المخالفة الدرجة في دستور أو في قوانين الولايات[18]". وبناءً عليه فإن القاعدة القانونية التي تحكم تنازع القوانين هي "اللاحق يلغي السابق".

أما الدستور الألماني الصادر عام (1917) نصت المادة الرابعة منه على أن "قواعد القانون الدولي العام المسلم بها من عموم الدول هي جزء لا يتجزأ من قانون الدولة الألمانية". أما المادة (25) من الدستور الألماني الصادر عام (1949) فقد نصت على أن "تعد القواعد العامة من القانون الدولي جزءاً لا يتجزأ من القانون الفدرالي وتسمو فوق القوانين وتولد حقوقاً والتزامات لسكان الدولة الفدرالية [19]".

أما الدستور الفرنسي فقد عبّر في الفقرة (14) من مقدمته"عن مراعاة قواعد القانون الدولي العام". ثم جاءت المادة (55) من الدستور نفسه أكثر وضوحاً إذ نصت على"أن المعاهدات والإتفاقيات الدولية المصادق عليها بصورة قانونية تتمتع ابتداءً من نشرها بسلطة تعلو على سلطة القوانين"[20]. وفي المادة 54، ذهب المشرع الفرنسي ابعد من ذلك، بمعنى انه في حالة التعارض بين المعاهدة الدولية والدستور نفسه، فانه يلجأ إلى تعديل الدستور، وذلك بعد اتخاذ الإجراءات الدستورية اللازمة لذلك.

أما الدستور الهولندي فقد أخذ بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي، إذ نصت المادة (91) من الدستور على"علوية المعاهدة التي تكون هولندا طرفاً فيها على القانون الداخلي شريطة موافقة مجلس البرلمان وهذه الموافقة قد تكون صريحة أو ضمنية[21].

أما الدستور الإيطالي الصادر عام (1949) فالمادة (10) منه فقد نصت على"وجوب أن يكون القانون الإيطالي متفقاً مع قواعد القانون الدولي–بمعنى أنه قد جعل المعاهدات الدولية على قدم المساواة مع القانون الداخلي.

وفي الدستور الروسي المعتمد (1993) في المادة (106) منه، عهدت إلى الرئيس سلطة إبرام المعاهدات، أما البرلمان فهو المختص بالموافقة على المعاهدات عن طريق سن قانون إتحادي خاص بالمعاهدات الدولية، وفي الفقرة الرابعة من المادة (15) فقد أعطت لقواعد القانون الدولي علواً على القواعد القانونية الوطنية السابقة واللاحقة[22]. اما الدستور التركي وحسب المادة 65 منه التي تنص على ان (إبرام الاتفاقيات التي تعقد باسم الجمهورية التركية مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية معلقة على موافقة المجلس الوطني الكبير بقانون)، كما ان المعاهدات الدولية الواجبة النفاذ يكون لها قوة القانون، ولا يجوز الطعن بها. وبعد إن استعرضنا موقف الدساتير الأجنبية من المعاهدات الدولية، سوف نقوم بتوضيح موقف الدساتير العربية من المعاهدات الدولية.

المطلب الثاني

موقف الدساتير العربية من المعاهدات الدولية

لم تتخذ الدساتير العربية موقفاً موحداً بالنسبة إلى المرتبة القانونية للمعاهدات الدولية من حيث قوتها القانونية. إذ إن الدستور التونسي قد منح المعاهدة الدولية قوة القانون العادي بعد استكمال الإجراءات الدستورية (إجراءات التوقيع والمصادقة) بمعنى أن المعاهدة الدولية اللاحقة تستطيع أن تلغي أو تعدل قانوناً سابقاً مخالفاً لها[23].

أما الدستور المصري فقد نص على أن المعاهدة الدولية المبرمة يكون لها قوة القانون العادي بعد مرورها بالمراحل التشريعية التي نص عليها الدستور[24].

إذ إن المادة (151) من الدستور المصري الصادر (1971) تنص على أن "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعةً بما يناسب البيان وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة، على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل أراضي الدولة، والتحالف والتجارة والملاحة، وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزينة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية تجب موافقة مجلس الشعب عليها".

أما الدستور الكويتي في المادة (70) منه نص على أن يكون للمعاهدة الدولية المبرمة (ويبرمها الأمير) قوة القانون العادي بعد مرورها بمراحلها المنصوص عليها بالدستور حقوق المواطنين العامة والخاصة، معاهدات الملاحة، التجارة، الإقامة، والمعاهدات التي تحمل خزينة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة، كذلك التي تتضمن تعديلاً لقوانين الكويت فإنه لنفاذها، يجب ان تصدر بقانون[25].

أما الدستور السوري في المواد (104) والمادة (71) فقد وضح أو بيّن مرتبة المعاهدات الدولية، إذ نجد أن المادة (104) قد منحت لرئيس الجمهورية الحق في إبرام وإلغاء المعاهدات والإتفاقيات الدولية وفقاً لأحكام الدستور. أما المادة (71) فقد نصت على وجوب إصدار تشريع جديد لنفاذ المعاهدة الدولية، إذا كانت تلك المعاهدة متعلقة بالسيادة، أو يصلح أو بتحالف، أو التي تحمل خزينة الدولة نفقات غير الواردة في الموازنة، أو التي تخالف تشريعاً نافذاً[26].

أما دستور الإمارات العربية المتحدة، قد منح المعاهدة الدولية مرتبة خاصة ومتميزة، إذ نص صراحة على تطبيق أحكام الدستور(ما لم يخل بما ارتبطت به الإمارات الأعضاء في الإتحاد مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات أو اتفاقيات).

أما دستور الجزائر فينص على أنه يجب تعديل الدستور أولاً للإذن والمصادقة على المعاهدة، إذا تبين أن أحكاماً فيها تخالف الدستور نفسه.

أما الدستور المغربي فنص في الفصل الحادي والثلاثين منه على أنه (1– يوقع الملك المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون –2– تقع المصادقة على المعاهدات التي يمكن أن تكون غير متفقة مع نصوص الدستور بإتباع المسطرة المنصوص عليها فيما يرجع لتعديله).

المبحث الثالث
موقف المعاهدات الدولية من العلاقة بين القانونين الدولي والوطني

إن طبيعة القواعد القانونية تتسم بالتدرج، بمعنى أن القواعد القانونية الأقل قوة يجب أن لا تخالف القواعد القانونية الأعلى منها،بينما القواعد القانونية العليا لها القوة القانونية لإلغاء أو

تعديل القواعد الدنيا، وهو ما يسمى بمبدأ المشروعية. أما فيما يتعلق بعلاقة القواعد القانونية الداخلية مع القواعد القانونية الدولية، فيجب أن تكون واضحة ومحددة في القانون الداخلي للدولة،حتى لا يكون هنالك أي تعارض أو اصطدام ما بين التزامات الدولة على المستوى الدولي، وبين قانونها الداخلي.

ومن الجدير ذكره، إن أحكام المحاكم الدولية قد استقرت على الأخذ بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي وذلك من أجل استقرار العلاقات الدولية والمحافظة عليها. كذلك نجد أن أهم المعاهدات الدولية الشارعة قد حذت حذو تلك المحاكم، إذ نصّت في بنودها على مبدأ علوية واحترام قواعد القانون الدولي. وسوف نعرض في هذا المطلب لذلك بشيءٍ من التفصيل.

ومن المعلوم إن المعاهدات الدولية من حيث المبدأ تنشئ إلتزاماً على عاتق الدول الأطراف بوجوب احترامها وتنفيذها، إذ انه إذا قبلت الدولة المعاهدة وعبّرت عن رضاها بها بالوسائل القانونية، فإنه يجب على تلك الدولة أن تقوم بتطبيقها وتنفيذها، وذلك إما بتعديل قوانينها الوطنية أو دستورها، إذا كان هنالك ما يخالف تلك المعاهدة. وتأكيداً على ذلك نجد أن المادة الثانية–الفقرة الأولى من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ينص على ما يلي"تتعهد كل دولة طرف في العهد الحالي بإحترام وتأمين الحقوق المعترف بها في العهد الحالي لكافة الأفراد ضمن إقليمها والخاضعين لولايتها دون تمييز من أي نوع سواء كان ذلك بسبب العنصر، اللون، الجنس الديانة، الرأي السياسي، الاجتماعي، صفة الولادة، أو غيرها"[27].

لقد أكدت المعاهدات والاتفاقيات الدولية سمو وعلو قواعد القانون الدولي على القانون الوطني، إذ أكدت بروتوكولات التحكيم الفنزويلية عام (1903) بأن يحكم المحكمون وفقاً لمبادئ وقواعد القانون الدولي دون الاعتداد بقواعد القانون الداخلي[28].

وقد رسخت لجنة القانون الدولي مبدأ سمو القانون الدولي على القانون الداخلي، ففي المادة (14) من مشروعها عن حقوق وواجبات الدول التي أعدته عام (1949)، نصت على أنه"يجب على كل دولة أن توجه علاقاتها بالدول الأخرى وفقاً للقانون الدولي، ولمبدأ أن سيادة الدول يعلوها القانون الدولي". ونجد أيضاً أن المعاهدات الدولية قد رسّخت مبدأ علو القانون الدولي على القانون الداخلي، إذ أكدت المعاهدة الفرنسية/التونسية (3 حزيران عام 1955)، إذ نصت المادة (3) من المعاهدة على"علوية الإتفاقيات والمعاهدات على القانون الداخلي[29]".

إن ميثاق الأمم المتحدة الذي يعد من أهم المعاهدات الدولية الشارعة إن لم يكن أهمها على الإطلاق لم يتضمن أي نص يشير صراحة على سمو قواعد القانون الدولي، إلا أن الميثاق قد عبّر ضمناً عن ذلك عندما أكد في مقدمته على مبدأ (احترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي)[30].

لقد أكد القانون الدولي العام وجوب احترام الدول لالتزاماتها الدولية، إذ نصت المادة (27) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات على انه "مع عدم الإخلال بنص المادة (46) لا يجوز لطرف في معاهدة أن يتمسك بقانونه الداخلي كسبب لعدم تنفيذ هذه المعاهدة". بمعنى انه لا يجوز التمسك بالقانون الوطني للتنصل من الالتزامات الدولية الناشئة عن المعاهدة الدولية.

كذلك نجد أن المادة (46) من اتفاقية فينا قد نصت على أنه"لا يجوز لدولة أن تتمسك بأن التعبير عن ارتضائها الالتزام بمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بإبرام المعاهدات كسبب لإبطال رضاها، إلا إذا كان إخلالاً واضحاً بقاعدة ذات أهمية جوهرية من قواعد قانونها الداخلي[31]". ويجب التنويه هنا ان اتفاقية فينا لم تضع معايير واضحة ومجددة لمفهوم (الإخلال الجوهري) بقواعد القانون الداخلي للدولة، الأمر الذي يترك المجال واسعا ومفتوحا أمام التقديرات والاجتهادات القانونية لتحديد وبيان معنى (الإخلال الجوهري)، إذ أنها تختلف من دولة إلى أخرى، حسب ظروفها السياسية والاجتماعية وعوامل أخرى، مما يؤدي إلى إشكالية في تطبيق وتنفيذ المعاهدات الدولية[32]، كذلك في قضية نيجريا والكاميرون، المتعلقة بالحدود البرية والبحرية بين الكاميرون ونيجيريا.[33]

لقد عرّفت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات (1969) في المادة (2/1فقرة أ) على أن المعاهدة الدولية بأنها"اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر في شكل مكتوب ويخضع للقانون الدولي سواء تم هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليها".

وباستقراء بسيط لهذا التعريف نجد أنه قد اقتضى على الدول كأطراف للمعاهدة الدولية، واستثنى المنظمات الدولية من ذلك، ولكن بسبب أهمية المنظمات الدولية والدور الكبير الذي تلعبه على الساحة الدولية في استقرار قواعد القانون الدولي، ونشر مبادئه من أجل الوصول إلى سعادة البشرية والمساعدة في ترسيخ الأمن والسلم الدوليين، فإن لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة قد أعدت اتفاقية خاصة بالمعاهدات التي تكون فيها المنظمات الدولية طرفا فيها (1986)[34].

والأصل أن المعاهدة الدولية متى دخلت حيز النفاذ، يجب

على الأطراف المتعاقدة تنفيذها بحسن نية[35]. وتبدأ المعاهدة بالسريان من تاريخ دولها حيز النفاذ بمعنى أن المعاهدة الدولية لا تسري بأثر رجعي إذ إنها تطبيق على الوقائع اللاحقة وليست السابقة إلا إذا نصت المعاهدة على ذلك[36].

إن الباحث في علاقة القانون الدولي وعلاقته مع القانون الداخلي يجد أن هنالك تداخلاً وتشابكاً بين قواعد القانونيين. إذ إننا نجد أن القانون الدولي حتى منتصف القرن العشرين كان يهتم ويركز بشكل أساسي على سلوك الدول وتنظيم علاقات تلك الدول فيما بينها، أما في أيامنا الحاضرة فإننا نجد أن القانون الدولي يتدخل ويؤثر في القانون الداخلي (الوطني)، وإن قواعد القانون الدولي قد تنفذ وتطبيق من قبل السلطات الوطنية، إذ إننا نجد أحيانا بعض المسائل القانونية تعد من صميم الاختصاص المحصور للدولة نجد أن القانون الدولي قد يتدخل ويؤثر فيها مثل مسألة الجنسية[37].

المبحث الرابع
موقف المشرع الأردني من المعاهدات الدولية

إن القانون الداخلي لكل دولة، هو الذي يضع الحل لإشكالية التعارض بينه وبين القانون الدولي. فهناك بعض الدول قد تنص صراحة في قانونها الوطني على المرتبة القانونية للمعاهدات الدولية (كما ذكرنا سابقاً)، وهنالك بعض الدول قد يصمت المشرع ومنها الأردن وفي حالة التطبيق العملي للمعاهدة الدولية تثور المشكلة أمام القاضي الوطني في حالة التعارض ما بين قانون وطني نافذ ومعاهدة دولية إلتزمت بها الدولة.

وسوف نعرض في هذا الفصل إلى واقع التطبيق العملي للمعاهدة الدولية في النظام القانوني الأردني وكيفية إيجاد الآلية القانونية لحل التعارض والاختلاف بين المعاهدة الدولية والقانون الوطني النافذ .

المطلب الأول
المرتبة القانونية للمعاهدات الدولية في الدستور الأردني

إن المشرع الأردني قد تعرض بصورة موجزة وسريعة للقوة القانونية للمعاهدة الدولية في النظام القانوني الأردني. إذ نص في المادة (33) البند الثاني على مرتبة المعاهدة الدولية وسكت المشرع الأردني في دستور (1952) عن بيان بالنسبة للقانون الداخلي مرتبة المعاهدة الدولية إلاّ في المادة (33) من الدستور الأردني حيث نصّت على أنه:

1- "الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقيات.

2- المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئاً من النفقات أو مساساً بحقوق الأردنيين العامة والخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في اي معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية".

وباستقراء الفقرة الأولى من المادة (33) نجد أن الملك يمارس صلاحيته في إعلان الحرب وعقد الصلح، وإبرام المعاهدات والإتفاقيات بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، حيث أن الملك يمارس تلك الصلاحية بإرادة ملكية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء.

أما في الفقرة الثانية من المادة (33) فإن ممارسة الملك لصلاحياته تكون هنا بصفته شريكاً للسلطة التشريعية، حيث أنه يتطلب لنفاذ المعاهدة الدولية موافقة الشريك الأخر (السلطة التشريعية)، حيث يجب أن تأخذ المعاهدة الدولية إجراءات دستورية كالتي يمر بها القانون العادي[38].

وبناءً على ذلك فإن المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي لا تمس بحقوق الأردنيين العامة والخاصة، أو تلك التي تحمل خزينة الدولة نفقات لا تحتاج إلى موافقة مجلس الأمة. وعند قراءة الفقرة الثانية من المادة (33) من الدستور الأردني يجب علينا معرفة ما الذي عناه المشرع الأردني بعبارة"مساس حقوق الأردنيين العامة والخاصة" والتي يتوقف على نفاذ المعاهدات الدولية على موافقة مجلس الأمة.

وعند الرجوع إلى الفصل الثاني من الدستور الأردني لسنة (1952) نجد تحت عنوانه (حقوق الأردنيين وواجباتهم) وهي تلك الحقوق المنصوص عليها من المادة (5-23) من الدستور الأردني، وعند استعراضنا للحقوق المنصوص عليها في تلك المواد، نجد أن الدستور قد نص على وجود ضمانه لهذه الحقوق، إذ إنه نص على وجوب أخذ موافقة مجلس الأمة من قبل السلطة التنفيذية عند توقيع المعاهدة الماسة بتلك الحقوق، وذلك من أجل دخول المعاهدة حيز النفاذ. وقد نص الدستور على عدم نفاذ المعاهدات إذا لم يتم اشتراك السلطة التشريعية فيها وذلك لمساسها بحقوق الأردنيين العامة والخاصة.

ومن خلال استقراء الفقرة الثانية من المادة المشار إليها نجد أن المشرع قد عنى أو قصد أن حالة المساس إنما تنصرف إلى حالة الإنتقاص بأي شكل من الأشكال لهذه الحقوق، وهذا ما أكده قرار المجلس العالي لتفسير الدستور[39]. وفي الواقع العملي نجد أن معظم المعاهدات والإتفاقيات الدولية تحتاج إلى موافقة مجلس الأمة.

ويلاحظ أيضاً من قراءة المادة الثانية من الفقرة (33) من الدستور الأردني أنه لم ينص صراحة على أولوية تطبيق المعاهدة على القانون الداخلي، لا بل منح المعاهدات صفة النفاذ بعد موافقة مجلس الأمة على تلك المعاهدات، مما يترك الباب مفتوحاً للنزاع في حال قيام التعارض بين المعاهدة الدولية والقانون الداخلي. كذلك نجد أن المشرع الأردني قد اشترط موافقة مجلس الأمة، وذلك لا يعني بالضرورة أن تكون قانوناً، لأنه لو اتجهت إرادة المشرع الأردني إلى ذلك، لنص عليه صراحةً، كما فعل في المادة (117)[40]. كذلك فإن مراحل وطرق إصدار القانون العادي تختلف عن موافقة مجلس الأمة على المعاهدة الدولية المقدمة إليه[41].

وفي قراءة لقرار محكمة العدل العليا الأردنية نجد أنه قد اعتبر المعاهدة المعقودة بين الأردن ولبنان والمتعلقة بتنظيم التبادل الاقتصادي والترانزيت ذهبت المحكمة إلى أن هذه المعاهدة هي معاهدة تجارية وبالتالي يجب موافقة مجلس الأمة عليها[42].

وبناءً على قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته المنعقدة بتاريخ (1954/2/20)، اجتمع المجلس العالي المنصوص عليه، من أجل تفسير المادة (33) من الدستور وبيان أنواع المعاهدات التي يشترط لنفاذها الحصول على موافقة مجلس الأمة عليها بمقتضى أحكام هذه الفقرة.

وبعد الإطلاع على قرار مجلس الوزراء المشار إليه وتدقيق نصوص الدستور تبين لنا أن الفقرة الثانية المطلوب تفسيرها تنص على أن (معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة والمعاهدات الأخرى التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلاّ إذا وافق عليها مجلس الأمة.

والواضح من هذا النص أن واضع الدستور قسم المعاهدات من أجل غايات هذه الفقرة إلى قسمين:

الأول: معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة.

الثاني: المعاهدات الأخرى التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة.

فالمعاهدات التي هي من القسم الأول لا تكون نافذة المفعول في كل حال إلاّ إذا وافق عليها مجلس الأمة وذلك بقطع النظر عن ماهيتها والالتزامات التي تترتب بموجبها، إذ إن مثل هذه المعاهدات تعد بالنسبة لطبيعتها وموضوع التعاقد فيها ذات مساس بحقوق الدولة الأساسية وبسلطاتها وسيادتها على إقليمها البحري، البري، والجوي.

أما المعاهدات الأخرى فإن نفاذها لا يحتاج إلى موافقة مجلس الأمة إلاّ إذا كان يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها...إلخ. فإن لم يترتب عليها مثل هذه الآثار فإنها تُعتبر نافذة بمجرد إبرامها من السلطة التنفيذية دونما حاجة لموافقة مجلس الأمة وذلك لعدم خطورة الالتزامات التي تنطوي عليها.

ومما يؤيد هذا الاستنباط أيضاً أن واضع الدستور لو أراد أن يجعل عبارة (التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها...إلخ).

ومما يجدر بنا ذكره هو أن ذلك النص الدستوري قد مر بمراحل عديدة من التعديل، ففي عام (1958) تم تعديله بحيث تم الاستغناء عن موافقة مجلس الأمة بالنسبة إلى (معاهدات الصلح والتحالف والتجارة)[43].

فإننا نلاحظ أنه من حيث المبدأ أن المعاهدات والإتفاقات الدولية تنفذ في المملكة دون الحاجة إلى موافقة مجلس الأمة، وتكون نافذة بمجرد المصادقة عليها وتنشرها في الجريدة الرسمية[44].

ولكن يرى بعض الفقهاء في القانون الدولي أن المعاهدة الدولية، التي لا تحتاج إلى موافقة مجلس الأمة لا يكون لها أثر قانوني داخلي، حتى لو نشرت في الجريدة الرسمية لأنها ليست قوانين بسبب صدورها عن السلطة التنفيذية، وهي ليست أنظمة لأن هذه الأخيرة تصدر استناداً للقانون وتنفيذاً له. فإن نص المادة (33) بفقرتيه الأولى والثانية لا يوصى بهذا، فالفقرة الأولى منها تقتصر تحديد الجهة صاحبة الصلاحية بإبرام المعاهدات الدولية وحددتها بالملك.

أما الفقرة الثانية فتأتي باستثناء على الأصل العام الذي يتصوره الدستور، وهو أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية بشكل عام تنفذ في المملكة دون موافقة مجلس الأمة.

وقد أكدت محكمة التمييز الأردنية في قرارها رقم (1999/1286) على أن المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي أشارت إليها المادة (2/33) من الدستور الأردني هي التي تمس حقوق الأردنيين العامة والخاصة أو التي تكبد خزينة الدولة نفقات. وبما أن الإتفاق الأردني السوري الثنائي لعام 1975 قد جاء خدمة لمصلحة البلدين، فهو لا يحتاج إلى موافقة مجلس الأمة.

وفي قرار آخر لمحكمة التمييز (1999/975) إن الطعن المقدم لمخالفة المحكمة مصدرة القرار لأحكام المادة (2/33) من الدستور الأردني لأن اتفاقية التعاون الاقتصادي وتنظيم التبادل التجاري بين الأردن وسوريا غير سارية المفعول لعدم

تصديق مجلس الأمة عليها، هو طعن مردود لأن المادة المذكورة تتعلق بالمعاهدات التي يترتب عليها مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة أو تحميل خزينة الدولة شيئاً من النفقات، والإتفاقية مدار البحث ليست كذلك فهي تتضمن مصالح متبادلة بين أطرافها وهدفها تنمية وتطوير العلاقات الاقتصادية والتجارية بين البلدين مما يحقق التكامل الاقتصادي وتنمية التبادل التجاري بينهما وعلى أساس المصلحة المتبادلة، مما يجعل نص المادة المذكورة غير منطبق على هذه الإتفاقية.

وبعد ان تعرفنا إلى موقف الدستور الأردني حول مكانة المعاهدة الدولية في منظومته القانونية، سوف نقوم بالتعرف إلى موقف القضاء الأردني من المعاهدات الدولية التي تبرمها المملكة الأردنية الهاشمية، ومدى نفاذ تلك المعاهدة في حال تعارضها مع تشريع وطني نافذ.

المطلب الثاني
موقف القضاء الأردني

اتجه القضاء الأردني إلى الأخذ بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي بمعنى أنه في حالة التعارض بين معاهدة دولية وقانون داخلي نافذ،أخذ القضاء بإعمال المعاهدة الدولية[45]. وسوف نقوم باستقراء بعض أحكام القضاء الأردني:

ففي قرار لمحكمة التمييز (1993/936) الصادر بتاريخ (1993/11/13) نص على أن "الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة هي أعلى مرتبة من القوانين النافذة، وإنها واجبة التطبيق ولو تعارضت نصوصها مع أحكام هذه القوانين، وعليه فإن إغفال محكمة الاستئناف تطبيق اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي وإصدارها لقرارها وفقاً لقانون تنفيذ الأحكام الأجنبية يجعل قرارها مخالفاً للقانون[46].

والقرار رقم (2003/3965) بتاريخ (2004/2/29) لمحكمة تميز/حقوق نص على ما يلي "أجمع الفقه والقضاء لدى جميع دول العالم ومنها الأردن على سمو الاتفاقيات والمعاهدات الدولية على القوانين الداخلية،وأنه لا يجوز تطبيق أحكام أي قانون داخلي يتعارض مع هذه الاتفاقيات والمعاهدات الدولية بحيث يمكن تطبيقها معاً وهو ما جرى عليه قضاؤنا بلا خلاف".

وفي القرار رقم (2003/7309) بتاريخ (2004/4/22) تميز حقوق نص على "لأن المعاهدات والاتفاقات الدولية تسمو مرتبةً على القوانين المحلية ولها الأولوية بالتطبيق عند تعارضها معها، ولا يجوز الاحتجاج بأي قانون محلي عند تعارض أحكامه مع أحكام الاتفاقيات".

وفي جلسة لجنة حقوق الإنسان في جنيف (11-29) - 10- 2010 حول تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. جاء الرد الأردني كالأتي:

1- إن دوله المملكة الأردنية الهاشمية ملتزمة بتطبيق العهدان الدوليان (العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).

2- إن المعاهدات الدولية التي صادقت عليها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية تعتبر جزءاً لا يتجزأ من التشريع الوطني وتسمو على القوانين المحلية النافذة، بدلالة نص المادة 24 من القانون المدني الأردني إذ نصّت هذه المادة على أنه (لا تسري أحكام المواد السابقة إذا وجد نص في قانون خاص أو في معاهدة دولية نافذة في المملكة الأردنية الهاشمية يتعارض معها).

وقد فسخت محكمة استئناف عمان في آيار 2010 قرار محكمة بداية جزاء القاضي بإدانة المستأنف بجرم مخالفة أحكام المادة (5،7) من قانون المطبوعات والنشر رقم (8) لسنة (1988) والمادة (15) من قانون انتهاك حرمة المحاكم. ووفقاً للقرار تقرر في نفس الوقت إعلان عدم مسؤولية المستأنف عما اسند إليه[47]. ومما يجدر ذكره أن العهد الدولي الخص بالحقوق المدنية والسياسية .

وبعد قراءة أحكام القضاء الأردني قراءة متأنية فان نجد أنه قد منح المعاهدة الدولية مرتبة أعلى من القانون الداخلي، ولكن بقيت المعاهدة الدولية في مرتبة أدنى من القواعد الدستورية، بمعنى أن القضاء الأردني قد أخذ بمبدأ وحدة القانونين مع سمو القانون الدولي على قواعد القانون الداخلي[48].

وبعد النظر في أحكام القضاء الأردني نجد أنه قد اتجه إلى منح المعاهدة قيمة أقل مرتبة من القواعد الدستورية وقد كان القضاء موفقاً في ذلك، إذ إن الدستور الأردني هو من الدساتير الجامدة بمعنى أنه يحتاج إلى إجراءات خاصة إلى تعديله. حيث يشترط لتعديل الدستور الأردني إجراءات اشتراط موافقة جلالة الملك على التعديل، وموافقة مجلس الأمة بالأغلبية المشددة(الثلثين) وكذلك المناداة على الأعضاء بأسمائهم بصوت عالٍ. وبالتالي فإن طريقة تعديل الدستور الأردني لا يمكن أن تكون عن طريق معاهدة دولية.

كذلك نستنتج أن القضاء الأردني قد إتجه إلى أن المعاهدة الدولية تلغي القانون السابق المخالف لها ولكن بعد الفحص والتدقيق نجد أن المادة (5) من القانون المدني الأردني تنص على أنه"لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا تشريع لاحق ينص

صراحة على هذا الإلغاء أو يشمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع".ولكن في حالة إصدار قانون لاحق مخالف لمعاهدة دولية تم إبرامها؟

إن القضاء الأردني قد استقر على أن المعاهدة الدولية واجبة التطبيق وأولى بالتطبيق على القانون الداخلي سواء كان هذا القانون سابقاً على إبرام تلك المعاهدة أو لاحقاً على إبرامها. ومن الجدير ذكره أن القاضي الوطني– في الواقع العملي – هو الذي يطبق المعاهدة الدولية بإعتبارها أصبحت جزءاً من القانون الوطني، وبالتالي يجب على القاضي الوطني العلم بها وإثباتها، لأن الخصوم ليسوا مطالبين بإثبات القانون لأن عبء إثبات القانون يكون على القاضي.

أما إذا شاب نصوص المعاهدة الدولية بعض الغموض فإنه يحق للقاضي الوطني تفسيرها. ففي قرار لمحكمة التمييز فيما يتعلق بإتفاقية التعاون الاقتصادي وتنظيم التبادل التجاري بين المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العربية السورية عام 1975 بعدم استيفاء ضرائب داخلية على البضائع المتبادلة بين البلدين المفروضة على مثيلاتها من البضائع المنتجة محلياً (إن قيام دائرة الجمارك باستيفاء ضريبة على هذه البضائع قام على أساس غير قانوني، وتعتبر هذه الضريبة من الضرائب المشمولة بحكم المادة (5) من اتفاقية التبادل التجاري السوري الأردني عام 1975، وطالما أن البضائع المستوردة ذات منشأ سوري، ومعفاة من الرسوم الجمركية والضرائب والرسوم الأخرى. وبالتالي يكون استيفاء دائرة الجمارك الضريبة الإضافية عنها قائماً على أساس غير قانوني)[49].

الخاتمـــة

ترتبط الدول هذه الأيام بمعاهدات دولية متنوعة ومتعددة المجالات، وقد يظهر في بعض الأحيان تعارض في تطبيق بنود تلك المعاهدات الدولية مع القوانين الداخلية النافذة، فيجد القاضي الوطني نفسه في وضع قانوني متناقض أو متعارض، أيهما يطبق؟ المعاهدة الدولية تنفيذاً لالتزام دولته؟ أم القانون الوطني النافذ تنفيذاً لقانون دولته واحتراماً لسيادتها.

وقد وجدنا أن بعض الدول قد وجدت الحل فمنها من نص مباشرة على سمو المعاهدة الدولية على الدستور، ومنها من أخذ بالمساواة مع الدستور. والبعض الآخر قد ساوى في المرتبة القانونية للقانون العادي الوطني النافذ، أما الأردن فقد سكت المشرع عن ذلك، ولكن من خلال بحثنا وجدنا أن القضاء الوطني قد اتجه إلى الأخذ بمبدأ سمو القانون الدولي، حيث أن أحكام محكمة التمييز قد رسخت هذا المبدأ علماً بأن النظام القضائي الأردني لا يأخذ بالسوابق القضائية.ومن خلال بحثنا يوصلنا إلى النتائج التالية:

1- إن بعض الدول قد منحت المعاهدة الدولية مرتبة أعلى من دستورها الوطني، والبعض الآخر قد وضعها دون القواعد الدستورية، بينما اتجهت دول أخرى إلى منحها قوة القانون العادي.
2- إن المعاهدات الدولية الشارعة وأهمها اتفاقية فينا لقانون المعاهدات عام 1969، قد أخذت بسمو المعاهدات الدولية على التشريعات الوطنية.
3- إن القضاء الدولي قد رسخ في الكثير من أحكامه، على مبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون الوطني النافذ، إذ أكدت المحاكم الدولية على عدم جواز التذرع بالقانون الوطني للتنصل من الالتزام الدولي.
4- إن الدستور الأردني قد سكت عن بيان موقفه من المرتبة القانونية للمعاهدات الدولية، إلاّ في المادة (33/البند2)، إذ اشترط موافقة مجلس الأمة على المعاهدات التي تمس حقوق الأردنيين العامة والخاصة، والتي تحمل خزينة الدولة نفقات غير منصوص عليها في الموازنة.
5- إن اجتهاد القضاء الأردني ممثلاً بمحكمة التمييز قد أخذ بمبدأ سمو المعاهدات الدولية على القوانين العادية. ولكن تستطيع محكمة التمييز على الأقل من الناحية النظرية الرجوع أو النظر في قراراتها السابقة، علماً بأن النظام القانوني الأردني لا يأخذ بفكرة السوابق القضائية.

لذلك فمن المناسب في هذا المجال ادراج التوصيات الآتية:

1- ان تسمو المعاهدة الدولية على مصلحة الدولة المنفردة (السمو على القانون الداخلي)، حيث انها تعد المصدر الأول من مصادر القانون الدولي، وتهدف هذه المعاهدات إلى ترسيخ مصلحة المجتمع الدولي كافة.
2- ضرورة إجراء تعديل دستوري لتأكيد سمو المعاهدات الدولية على القوانين العادية النافذة في المملكة الأردنية الهاشمية، حتى يصبح مبدأ السمو مبدأ دستورياً وليس مجرد اختيار قضائي يمكن العدول عنه مستقبلاً.
3- إنشاء محكمة دستورية – إن الدستور الأردني قد كفل صراحة حقوق الأفراد وحرياتهم. فالمحكمة الدستورية تكون ضماناً حقيقياً للحقوق والحريات العامة، خصوصاً أن المملكة من أكثر الدول العربية انضماماً للمعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان.

ويجب الإشارة هنا أن التعديل الدستوري (الذي لم يستكمل

جميع مراحله الدستورية حين كتابة هذا البحث) قد نص على إنشاء محكمة دستورية، ونحن نتمنى أن ترى تلك المحكمة النور في القريب العاجل، لما في ذلك من حفاظ على الحقوق والحريات العامة للأفراد.

الهوامش

(1) علون، القانون الدولي العام- المقدمة والمصادر، الطبعة الثالثة، ص 157.
(2) الذرب، القانون الدولي العام، الطبعة الأولى، ص 82-84.
(3) عبد الحميد وآخرون، القانون الدولي العام، ص239.
(4) مرشحة، الوجيز في القانون الدولي العام، ط2، ص441.
(5) أ- علوان، القانون الدولي المقدمة والمصادر، ص80. ب- عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام المعاصر، ص173. ج- السيد، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد، ص(50-52).
(6) علوان، القانون الدولي المقدمة والمصادر، ص 115.
(7) أبو العطا، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 108.
(8) عبد الحميد، أصول القانون الولي العام، الجزء الثاني، القاعدة الدولية، الطبعة السادسة.
(9) لمزيد من التفاصيل انظر السيد، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد، مرجع سابق، ص(47) وما بعدها.
(10) السيد، المرجع السابق، ص(50-52).
(11) إبراهيم، النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الداخلي صراع أم تكامل، ط1، ص(47-48)، ص81.
(12) السيد، المرجع السابق، ص(50-51).
(13) علوان، القانون الدولي العام،المقدمة والمصادر، المرجع السابق، ص(119).
(14) لمزيد من التفاصيل أنظر:
أ-قضية الالباما بين الولايات المتحدة وبريطانيا محكمة تحكيم دولية-جينيف في 1872/9/14، اذ جاء في حكم المحكمة بالرغم من ان القوانين الانجليزية لم تتضمن نصا يسمح لجميع الدول الدول المحايدة من السماح لمواطنيها من صنع السفن للدول المتحاربة اثناء الحرب، فان هذا الوضع لا يعفي من الالتزام بعدم مساعدة اي طرف في النزاع كما نصت قواعد الحياد، واشارت المحكمة إلى انه لا يجوز للدولة ان تستند إلى قانونها الداخلي لكي تتحلل من التزاماتها الدولية المترتبة عليها.
ب-حكم محكمة العدل الدولية الدائمة في لاهاي 1910/9/25 بين الولايات المتحدة وفنزويلا.
ج-حكم محكمة العدل الدولية 18-كانون الأول 1951 في قضية المصائد بين بريطانيا والنرويج.
د-قرار محكمة التحكيم الدولية الدائمة "لاهاي" عام 1922 في النزاع بين الولايات المتحدة والنرويج الخاص بشركة الملاحة النرويجية حيث نص القرار "بأن القانون الوطني لا يطبق إذا كان يتعارض مع القانون الدولي.
هـ- قضية (ويمبلدون) اذ قامت الحكومة الألمانية استنادا إلى قانونها الوطني بمنع السفينة من المرور في قناة كييل، علما بان الحكومة الألمانية من الدول الموقعة على معاهدة فرساي عام 1919- وبموجب المادة 380 من المعاهدة تلتزم ألمانيا السماح بمرور جميع السفن التجارية والحربية، وقد أصدرت محكمة العدل الدولية حكمها القاضي بعدم مشروعية التصرف الألماني، انطلاقا من مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القانون الوطني.
و- حكم محكمة العدل الدولية في الخلاف الذي نشا بين الولايات المتحدة الأمريكية وهيئة الأمم المتحدة عام 1988 فيما يتعلق باتفاق مقر الأمم المتحدة عام 1947. ويتلخص النزاع حول إن الولايات المتحدة قد حاولت إغلاق مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية استنادا إلى قانون مكافحة الإرهاب الأمريكي. فكان حكم المحكمة (إن اتفاقية المقر هي معاهدة دولية، ويجب على الولايات المتحدة احترامها والالتزام بها ولا يجوز للولايات المتحدة ان تتنصل من التزامها الدولي تذرعا بقانونها الوطني. وان المعاهدات الدولية تسمو على القوانين الوطنية.
(15) عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، القاعدة الدولية، ص (118-120).
(16) إبراهيم، النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الداخلي، مرجع سابق، ص(60-62).
(17) لمزيد من المعلومات أنظر:
أ- أبو العطا، القانون الدولي العام ط1، ص(119).
ب- غانم، ص(61) وما بعدها.
ج- ابراهيم، مرجع سابق، ص(104) وما بعدها.
د- أبو هيف، القانون الدولي العام، ص(94).
(18) أبو هيف، القانون الدولي العام، الجزء الأول، ط17، 1997، ص(570-571).
(19) أبو العطا، المرجع السابق، ص(122).
(20) السيد، المرجع السابق، ص(49).
(21) علوان، المرجع السابق، ص(135).
(22) لمزيد من التفاصيل انظر علوان، المرجع السابق، ص(137-139).
(23) الخطيب، حقوق الإنسان في الأردن في ضوء العهد الدولي لحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعلاقته بالمنظومة القانونية الأردنية، بحث منشور في مجلة الفقه والقضاء، ص(12).
(24) أبو هيف -القانون الدولي العام-الجزء الأول، ط17،

1997، ص(570-571).

(25) سرحان، المرجع السابق، ص(127-132).

(26) لمزيد من التفاصيل راجع: مرشحة، المرجع السابق، ص(273) وما بعدها.

(27) موسى، تطبيق الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان في القضاء الأردني الواقع والسبل المتاحة، مرجع سابق، ص(23-27).

(28) الذرب، القانون الدولي العام، ط1، ص(59).

(29) الذرب، المرجع السابق، ص(59-60).

(30) علوان، القانون الدولي العام المقدمة والمصادر، المرجع السابق، ص(122-123).

(31) المادة (46) اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام (1969).

(32) ففي المعاهدة المبرمة بين انجلترا والاروغواي عام 1853 (اتفاقية البريد)، قامت الحكومة الاروغوائية بإصدار مرسوم عام 1883 تتنصل به من التزاماتها المفروضة عليها بموجب تلك المعاهدة، متذرعة بعدم استيفاء المعاهدة للاجراءات الدستورية اللازمة لنفاذ المعاهدة. بدورها رفضت الحكومة الانجليزية ذلك، وذهبت إلى القول، ان المعاهدة قد مضى على نفاذها فترة من الزمن ولم تعترض الاروغوي، وان عدم اعتراض السلطة التشريعية عليها في حينه، يعد قبولا ضمنياً واقرارا بها.

- وفي قضية اقليم (غرين لاند) بين النرويج والدنمارك، حاولت الحكومة النرويجية التنصل من توقيع وزير خارجيتها على المعاهدة عام 1933، بذريعة ان المعاهدة لم تستكمل الاجراءات القانونية وفقا لقانونها الوطني، إلا ان محكمة العدل الدولية الدائمة رفضت ذلك، وأقرت بصحة المعاهدة. (لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر: -المجذوب، محاضرات في القانون الدولي العام،- ابراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، القاهرة، دار النهضة العربية 1995.

(33) تمسكت نيجريا في هذه القضية بأنه كان واضحا وجليا بصورة موضوعية بالمعنى الوارد في المادة 46/2 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات للكاميرون بأن الرئيس النيجري لا يتمتع بسلطة غير مقيدة لإصدار تعدات ملزمة من الناحية القانونية، وقد ردت الكاميرون على ذلك بأن الانتهاك المزعوم يم يكن واضحا ولا جليا علاوة على أنه لم يتعلق بقاعدة أساسية جوهرية من قواعد القانون الداخلي بالمعنى المنصوص عليه في المادة 2 / 46. واتخذت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في هذه القضية موقفا مؤيدا لموقف الكاميرون، فعدت القيد الوارد على سلطة رئيس الدولة وصلاحيته غير واضح ولا جلي بالمعنى المنصوص عليه في المادة 46/2، ما لم يتم نشره وتعميمه، خاصة وأن رئيس الدولة يعد من الأشخاص المفوضين حكما بمقتضى المادة 7/2 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعقود بين الدول.

(34) أبو العطا، القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص(140-143).

(35) تنص المادة (26) -من اتفاقية فينا على أن "كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية".

(36) المادة (28) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات (1969).

(37) علوان، القانون الدولي العام، المرجع السابق، ط3، دار وائل للنشر، 2007، ص(1).

(38) الخطيب، حقوق الإنسان في الأردن في ضوء العهد الدولي، المرجع السابق، ص(13).

(39) بناء على قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته المنعقدة بتاريخ (1952/2/20).

(40) تنص المادة (117) من الدستور الأردني على أن (كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون).

(41) إذ أن مشروع القانون قد يكون مقدماً من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء، أما المعاهدة الدولية فهي اتفاق بين الأردن ودولة أخرى أو عدّة دول، أضف إلى ذلك أن مشروع القانون العادي يناقش مادةً مادة وتكون بعض مواده قابلة للحذف، الإضافة، أو الإلغاء، وليست الحالة نفسها في المعاهدة الدولية.لمزيد من التفاصيل انظر الجهني (نفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي الأردني) مركز الدراسات القضائية التخصصي، أيار، 2000.

(42) مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة، العدد(3)، رقم 1957/24، ص(487).

(43) علوان، القانون الدولي العام المقدمة والمصادر، مرجع سابق، ص(201).

(44) الموسى، تطبيق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في القضاء الأردني الواقع والسبل المتاحة، عمان، تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، 2009، ص(36).

(45) الجندي -قانون المعاهدة الدولية، ص(109).

(46) مجلة نقابة المحامين لسنة 1996 عدد رقم (1)، ص(5).

(47) قرار محكمة استئناف عمان الذي فسخت فيه قرار لمحكمة بداية جزاء عمان (رقم 2009/550 بتاريخ 28 أيار 2009). واستندت في ذلك إلى المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(48) مخادمة، تطبيق المعاهدة الدولية من قبل القاضي الوطني وخاصة الأردني، مجلة دراسات، المجلد (27)، العدد(12)، ص(80).

(49) تمييز حقوق (98/1138) صفحة 1027 سنة 2000.

المصادر والمراجع

إبراهيم، علي، 1995، الوسيط في المعاهدات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة.

إبراهيم، علي، النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الداخلي صراع أم تكامل، ط1، دار النهضة، القاهرة.

أبو هيف، 1997، علي صادق، القانون الدولي العام، الجزء الأول، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ط17.

أبو العطا، رياض صالح، 2010، القانون الدولي العام، ط1.

الجندي، غسان، 1988، قانون المعاهدة الدولية،عمان.

الجهني، أمجد حمدان، 2000، نفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي الأردني، مركز الدراسات القضائية التخصصي.

الخطيب، نعمان، حقوق الإنسان في الأردن في ضوء العهد الدولي لحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعلاقته بالمنظومة القانونية الأردنية، بحث منشور في مجلة الفقه والقضاء.

الذرب، عبد الأمير، 2006، القانون الدولي العام، ط1، دار تنسيم للنشر والتوزيع، عمان.

السيد، رشاد، 2001، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد، عمان، دار وائل للنشر.

عامر صلاح الدين، 1989، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام المعاصر ط2، دار النهضة العربية.

عامر، صلاح الدين، 1984، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام (ماهيته– مصادره)، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1.

عبد الحميد محمد سامي، 1987، أصول القانون الولي العام، الجزء الثاني، القاعدة الدولية، الطبعة السادسة، الدار الجامعية، الاسكندرية.

علوان، محمد، 1960، القانون الدولي المقدمة والمصادر، المكتبة الوطنية، عمان.

علون، محمد يوسف، 2007، القانون الدولي العام –المقدمة والمصادر– دار وائل للنشر الطبعة الثالثة.

المجذوب، محمد، 1993، محاضرات في القانون الدولي العام، القاهرة، دار النهضة.

محمد سامي عبد الحميد، 1972، أصول القانون الدولي العام، القاعدة الدولية الإسكندرية.

مخادمة، محمد علي، تطبيق المعاهدة الدولية من قبل القاضي الوطني وخاصة الأردني، مجلة دراسات الجامعة الأردنية.

مرشحة، محمود، 1994، الوجيز في القانون الدولي العام، ط2، جامعة حلب.

الموسى، محمد خليل، 2009، تطبيق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في القضاء الأردني الواقع والسبل المتاحة، عمان، تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

Ranking of International Treaty in National Legislations and the Constitution of Jordan

*Omar S. Al-Okur, Mamdouh H. Al-Edwan and Maysa Baydoun**

ABSTRACT

Treaties constitute an important source of the sources of international law; as such treaties have particular legal force at the national level. It is worth mentioning, that some states considered treaty superior to the Constitution itself or equal to it. While other states granted treaties the superiority to the ordinary legislation or equal to it.

The Jordanian legislator has not addressed the hierarchy of a treaty in the Jordanian legal system, but-as an exception- Article 33 (2) of the Jordanian Constitution1952 considered that treaties and agreements which involve financial commitments to the Treasury or affect the public or private rights of Jordanians shall not be valid unless approved by the National Assembly.

In its turn, the Jordanian judiciary has established a clear statement in regards to the hierarchy of treaty in the Jordanian legal system, as the Court of Cassation has esteemed in its decisions to give the superiority of a treaty to the law in force in the case of conflict. However, one should bear in mind the fact that the Jordanian legal system does not consider the principle of judicial precedents, thus the court is not bound by its own previous decisions which could lead to confusion in the application of a treaty in the case of conflict with national law in force.

Keywords: International Treaty, International Law, National Legislations.

* Islamic Sciences University, Al al-bayt University, Jordan. Received on 12/12/2011 and Accepted for Publication on 1/5/2012.