

رقابة القضاء الإداري على تفسير و مشروعية المعاهدات

إعداد :

د. صبحي أحمد زهير العادلي

المخلص

تعالج الرقابة القضائية على مشروعية المعاهدات الدولية فكرة خضوع المعاهدات للرقابة القضائية ضماناً وتحقيقاً لمبدأ المشروعية، فالمعاهدات الدولية على المستوى الداخلي تضعها أغلب النظم القانونية في مرتبة القوانين والتشريعات العادية ، وبالتالي فهي تخضع من الناحيتين الإجرائية والموضوعية للدستور، لذلك فإنه يجب على السلطات ومؤسسات الدولة احترام القواعد الإجرائية الخاصة بالمعاهدات.

ولكن نظراً لأسباب عدة ذهب القضاء الداخلي في أغلب دول العالم إلى تحصين المعاهدات الدولية ومنع خضوعها للرقابة القضائية بحجة أنها تنتمي الى طائفة الأعمال المسمّاة بأعمال السيادة، وهذه الفكرة مهيمنة تماماً على كافة الأنظمة القضائية حتى تلك التي عرّفت الرقابة على دستورية القوانين، إلا أن تشابك العلاقات الدولية مع القواعد الدستورية واتساع نطاقها فتح المجال أمام دراسة موضوع الرقابة على مشروعية المعاهدات الدولية، ومدى قدرة القضاء الإداري على إعطاء تفسير صحيحة ودقيقة لنصوصها الغامضة ولمعانيها المبهمة.

الكلمات المفتاحية: تفسير المعاهدات الدولية - الرقابة القضائية - مبدأ المشروعية - أعمال
السيادة - القضاء الإداري.

Administrative judiciary oversight On the interpretation and legitimacy of treaties

Abstract:

Judicial oversight of the legality of international treaties addresses the idea of treaties being subject to judicial oversight to ensure and achieve the principle of legality. International treaties at the internal level are placed by most legal systems in the rank of ordinary laws and legislation, and therefore they are subject from both the procedural and substantive aspects to the constitution. Therefore, the authorities and state institutions must respect the rules. Treaty procedures.

However, due to several reasons, the domestic judiciary in most countries of the world decided to fortify international treaties and prevent them from being subject to judicial oversight, under the pretext that they belong to the category of actions called acts of sovereignty. This idea is completely dominant in all judicial systems, even those that defined oversight of the

constitutionality of laws. However, the intertwining of relationships International treaties, along with constitutional rules and their broad scope, opened the way for studying the issue of monitoring the legality of international treaties, and the extent of the administrative judiciary's ability to give correct and accurate interpretations of their ambiguous texts and ambiguous meanings.

Keywords: interpretation of international treaties – judicial oversight – the principle of legality – acts of sovereignty – administrative judiciary.

مقدمة:

إن دراسة المعاهدات الدولية بشكل معمق ومن مختلف الجوانب له دور كبير في الوصول إلى حلول للمشاكل التي ظهرت بعد أن فرضت المعاهدات نفسها و بقوة في التنظيم القانوني على مستوى المجتمع الدولي، وبعد أن أثبتت أهمية دورها في تنظيم الحياة الدولية وتحقيق الأمن والسلام عن طريق التعاون الدولي، فالمعاهدات أصبحت اليوم نقطة توازن بين مصالح الدول الخاصة وبين مصالحها مع الدول الأخرى، كما أنها احتلت مكاناً في النظم القانونية الداخلية كأحد مصادرها لذا كان لها قوة القانون، بل فرضت عليه إجراءات و شروط متعلقة بنفاذها لكي تصبح واجبة النفاذ دستورياً، غير أن عملية تطبيق المعاهدات تستوجب الفهم الدقيق للمعاهدات، وقد تعترض القضاة في بعض الحالات نصوص معاهدات غير واضحة يكتنفها الغموض وعدم التحديد فتكون بحاجة إلى التوضيح والتفسير، حيث يقصد بتفسير المعاهدة بيان حقيقة معناها ومدلولها، وتحديدها تحديداً دقيقاً، ثم إن القيام بعملية التفسير ليس بالأمر السهل لأن بعض التفاسير قد تؤدي إلى إشعال خلافات ومنازعات بين الدول المتعاقدة، ولذلك يجب القيام بمهمة تفسير المعاهدات بدقة وحذر شديدين، وبناءً على ذلك وعلى أهمية موضوع تفسير المعاهدات سنقوم

بالقاء الضوء على تعريف بالمعاهدات الدولية وأهمية تفسيرها و الضوابط التي تحكمها وأيضا مدى صلاحية القاضي الإداري في تفسيرها و ممارسة الرقابة على مشروعيتها ودستوريتها.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث الرئيسية في الإجابة على السؤال التالي:

- هل ينعقد الاختصاص بتفسير المعاهدات الدولية للقضاء الإداري ؟

والتي ينفرع عنها جملة من التساؤلات الفرعية التالية:

- هل يملك القاضي الإداري صلاحية تفسير المعاهدات الدولية؟
- هل يملك القاضي الإداري صلاحية مراقبة مشروعية المعاهدات أو دستوريتها؟
- هل تعتبر كل المعاهدات الدولية من قبيل أعمال السيادة وبالتالي تخرج من اختصاص

القاضي الإداري؟

أهمية البحث:

تنبثق أهمية هذا البحث من كون المعاهدات الدولية من أهم الوسائل التي تنظم العلاقات بين الدول، والتي أصبحت المحاكم الداخلية تعتمد عليها في بعض أحكامها، ومن هنا فإن اعتبار المعاهدات الدولية جزء من النظام القانوني الداخلي يعطي للقضاء الداخلي دوراً مهماً وحيوياً في تطبيق هذه المعاهدات ويمتد هذا الدور في بعض الأحيان إلى تحديد معنى النص وبيان نطاق تطبيقه وتفسيره، ومن ثم إصدار قرار فاصل في القضية المعروضة عليه دون ضرورة الرجوع إلى جهات أخرى للحصول على التفسير، لأن الأصل أن تكون سلطة تفسير القانون من صميم عمل القاضي، وجزء لا يتجزأ من عمله، وفي دراسة هذه الفكرة فإن دراسة مدى امتداد سلطة القاضي، إلى تفسير المعاهدات الدولية كجزء من عمله القضائي يعتبر ذو أهمية كبيرة ناهيك عن

أن تفسير المعاهدات يعتبر مقدمة لممارسة القاضي الإداري الرقابة على مشروعية المعاهدات وهذا الدور لا يقل أهمية عن مراقبة دستوريته.

أهداف البحث:

تكمن أهداف هذا البحث في كونه يسלט الضوء على تفسير المعاهدات الدولية والجهة التي تتولى هذه المهمة عادة، وأيضاً التعريف بالرقابة القضائية على المعاهدات وتبيان إمكانية ممارسة القضاء الإداري للرقابة على مشروعية المعاهدات وتحديد مدى خضوع المعاهدات لطائفة أعمال السيادة التي تخرج عادةً عن نطاق هذه الرقابة .

منهج البحث :

إن طبيعة دراسة هذا الموضوع تفرض علينا الأخذ بكل ما ورد بخصوصها فقهاً وقانوناً وقضاءً معتمدين في ذلك على المنهجين الوصفي والتحليلي من خلال تحليل بعض النصوص القانونية في الموضوع ومحاولة استنتاج موقف القضاء من بعض الأحكام القضائية.

الدراسات السابقة:

1- دراسة زاهر جابر رديد الظالمي، بعنوان: تفسير المعاهدات الدولية، عام 2022:

تتمثل مشكلة الدراسة في دراسة التعريفات الفقهية لمفهوم تفسير المعاهدات الدولية، وأهميته في حسم المنازعات الدولية، وبيان إذا ما كانت هنالك سلطة قانونية مختصة على المستوى الدولي تتولى مهمة تفسير المعاهدات الدولية وتحدد قواعدها وضوابطها.

أما هدف البحث فهو تحديد ماهية تفسير المعاهدات الدولية وتوضيح الجهة المسؤولة عن القيام بهذا التفسير .

اعتمد الباحث في دراسته المنهج الوصفي التحليلي.

2- دراسة حنان توافق وميساء ماضي، بعنوان: دور القاضي الإداري في تفسير المعاهدات الدولية، عام 2020:

تتمثل مشكلة البحث في تحديد الحالات التي ينعقد فيها اختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدة الدولية وأهم الإجراءات المتخذة حيال ذلك. أما عن هدف البحث فهو تحديد الجهة المختصة بتفسير المعاهدات الدولية، وبيان طرق وقواعد هذا التفسير، مع معرفة موقف القضاء الإداري من هذا التفسير. تم اتباع منهج وصفي تحليلي مقارنة في هذا البحث.

مخطط البحث

المبحث الأول : صلاحية القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدولية

المطلب الأول : ماهية تفسير المعاهدات

الفرع الأول : التعريف بتفسير المعاهدات

الفرع الثاني : طرق تفسير المعاهدات و القواعد التي تحكمها

المطلب الثاني : دور القاضي الإداري بتفسير المعاهدات

الفرع الأول : صلاحيات القاضي الإداري في تفسير المعاهدات

الفرع الثاني : تطبيق على تفسير المعاهدات أمام القضاء الإداري

المبحث الثاني : صلاحية القضاء الإداري في ممارسة الرقابة على المعاهدات

المطلب الأول : ماهية الرقابة القضائية على المعاهدات

الفرع الأول : مفهوم الرقابة القضائية على مشروعية المعاهدات

الفرع الثاني : إمكانية الرقابة على دستورية المعاهدات من قبل القاضي الإداري

المطلب الثاني : صلاحية القاضي الإداري في الرقابة على دستورية المعاهدات

الفرع الأول : دور القاضي الإداري في الرقابة على دستورية المعاهدات

الفرع الثاني: مدى تطبيق نظرية أعمال السيادة على المعاهدات الدولية

المبحث الأول

صلاحية القاضي الإداري بتفسير المعاهدات

تحتل المعاهدات الدولية مكانة متميزة وقد تعاضم دورها بشكل كبير خاصة بعد التحول الذي عرفه القانون الدولي العام نتيجة تغير تركيبة وأفكار المجتمع الدولي وتحوله من قانون قائم على التنسيق والتعايش بين السيادة إلى قانون قائم على التبادل والتعاون وهذا ما أدى إلى قيامها بدور بارز على المستوى الداخلي، كونها تعد مصدراً للشرعية الداخلية بصرف النظر عن المصادر الأخرى، وعلى اعتبار أن القاضي الإداري يناط به كغيره من القضاة تطبيق القانون والاجتهاد فيما لم يرد فيه نص¹، فكثيراً ما تتضمن المعاهدات الدولية حل للمنازعات إما بصورة مباشرة في إطار المعاهدات الثنائية خاصة، وإما بصورة غير مباشرة حين تشكل مرجعية يمكن للقاضي الإداري أن يجتهد في إطارها من خلال تفسيرها وتحليلها غير أن قيام القاضي الإداري يتم وفق قواعد وضوابط يتوجب عليه الالتزام بها وهي تختلف من دولة إلى أخرى .

¹ إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، القاهرة: منشأة المعارف، 2003، ص 122.

ومن هذا المنطلق سنلقي الضوء على مفهوم تفسير المعاهدات الدولية ومدى صلاحية القضاء الإداري في تفسيرها والرقابة عليها، وذلك من خلال تقسيم مبحثي هذا إلى مطلبين يتناول الأول التعريف بالمعاهدات و تفسيرها و الثاني دور القاضي الإداري في تفسيرها وفق الآتي:

المطلب الأول

ماهية تفسير المعاهدات

تعد المعاهدات الدولية من أهم مصادر القانون الدولي على اعتبار أنها قواعد قانونية قائمة بذاتها لها أولوية على مصادر القانون الدولي الأخرى تلجأ إليها الطرف لتسوية النزاعات بينهم بشكل مباشر.

وتعرف المعاهدة الدولية بأنها اتفاق دولي مكتوب يعقد بين دولتين أو أكثر، وشأنها شأن أي مصدر آخر للقانون قد يكتنفها الغموض و التعقيد ومن هنا تبرز الحاجة إلى تفسيرها و عادة ما يتولى هذه المهمة الجهة القائمة على تطبيقها و غالباً ما يتولى القضاء هذه المهمة و بناءً عليه سيتحدث هذا المطلب عن تفسير المعاهدات و القواعد التي تحكمه ومن ثم مفهوم الرقابة القضائية على المعاهدات.

الفرع الأول: التعريف بتفسير المعاهدات:

يقصد بمفهوم تفسير المعاهدات تحديد مضمون المعاهدة ثم تفسير نصوصها وتوضيحها وكيفية تطبيقها ودخولها حيز التنفيذ، وذلك لأن هناك معاهدات من الصعب فهمها ومعرفة مضمونها بدقة، لذا فهي تحتاج إلى تفسير وتوضيح قبل البدء بتنفيذها أي قبل أن تتحول إلى قاعدة قانونية

وقانون من القوانين الداخلية¹ ، وبالتالي عند تطبيق أي معاهدة يفترض أن تكون المحاكم على دراية بنصوص تلك المعاهدة ومضمونها، علماً أنه يشترط على المعاهدات الدولية لكي تكون ملزمة للمحاكم الوطنية أن يتم تصديقها ثم أن تنشر في الجريدة الرسمية ثلاثين يوماً لكي تصبح ملزمة للمحاكم الوطنية².

وإنّ من أجمل الأقوال في فقه تفسير المعاهدات الدولية مقولة اللورد ماكنير " ليس هناك جزء في المعاهدة يثير ذعر واضعها أكثر من ذلك الجزء المتعلق بالتفسير "، وقد أثبت الواقع صحة هذه المقولة فتفسير المعاهدات بوجه عام من أكثر الأمور التي تثير القلق للكثيرين وليس واضعها فحسب، حيث لخص الفقه الدولي هذه المخاوف في ثلاث مشكلات رئيسية وهي مشكلة المعنى العادي المتبادر للذهن من ألفاظ المعاهدة، والثانية مشكلة العلاقة بين الأفكار التي تتبادر للذهن وبين الكلمات والجمل الأخرى في المعاهدة، والثالثة العلاقة بين عبارات المعاهدة وبعضها البعض، ولذلك فإن تفسير المعاهدات الدولية كما يذهب الفقه يحتاج موهبة ومهارة خاصة لدى من يقوم بالتفسير³، ويصف الفقيه " شارل روسو" عملية التفسير بأنها تعد من عمليات الفن القانوني⁴، بينما يرى بعض الفقهاء بأن التفسير عملية فكرية تركز على تحديد معنى التصرف القانوني وعلى توظيف معناه الحقيقي وما قصد منه الشرع.

كما تثير عملية التفسير جملة من الصعوبات نذكر منها:

¹ أ. د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام ، منشورات بيروت الحقوقية، ط1، ص117.

² أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، القاهرة، دار الشروق، 1999، ص68.

³ إن تفسر المعاهدات الدولية فن وليس مجرد علم محض، إذ يعتمد استعمال أي وسيلة من وسائل التفسير على مراعاة كافة الظروف الملائمة للحالة وتقدير مدى إمكانية تطبيقها على المعاهدة أو على نص خاص فيها، ينظر إلى أ. د. أحمد أبو الوفا ، الوسيط في القانون الدولي العام، منشورات بيروت الحقوقية، ط1، ص127.

⁴ CH. ROUSSEAU, Droit international public, (Paris, Montchrestien, 1970).T1.

- تحديد الجهة المختصة بالتفسير، وهذه الصعوبة ناتجة من عدم وجود سلطة عليا على المستوى الدولي تلزم الدول والمنظمات الدولية باتباع سلوك تفسيري معين أو الاحتكام إلى جهة تفسيرية معينة أو قبول تفسير معين، ولهذه الأسباب تعددت الجهات التي تقوم بعملية التفسير، والتي قد تكون جهات دولية أو وطنية أو قضائية أو غير قضائية¹.

ومن المعروف أن المسؤول الأساسي عن تفسير المعاهدات هي وزارة الخارجية، وخاصة حين يواجه القاضي الوطني مشاكل أثناء تطبيق وتفسير نصوص المعاهدة، لأنه في حال كانت المعاهدة ذات آثار وتبعات دوية فإن تفسيرها الخاطئ قد يؤدي إلى نشوب نزاعات وحروب دولية، وهنا يجب اللجوء إلى القضاء الدولي لحل هذه المشكلات وتوضيح اللبس الموجود في المعاهدة الدولية، ليتم اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة.

الفرع الثاني: طرق تفسير المعاهدات و القواعد التي تحكمها

وفقاً لنص المواد (31-33) من اتفاقية فينا فإن تفسير أي معاهدة دولية يكون إما تفسير نصي أو تفسير ضمني².

أولاً : التفسير النصي :

يجب على المفسر أن يراعي ويحرص على تفسير النصوص بالاعتماد على الألفاظ التي استعملت في النص، وذلك لأن نصوص المعاهدات تعبر عن إرادة أطرافها، حيث أن مهمة المفسر ووظيفته

¹ جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام المدخل والمصادر، ج1، دار العلوم للنشر والتوزيع 2004، ص157.

² إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 134.

هو قراءة النص بوضوح وتمعن ودقة تُمّ مراعاة الألفاظ المستعملة في الربط بين النص والنصوص الأخرى وذلك من خلال:

- تفسير النص بناءً على معناه العادي والطبيعي.
- تفسير النص وفقاً إلى سياق المعاهدة.
- مبدأ الأثر النافع والأعمال بنص خيرٍ من إهماله¹.

ثانياً- التفسير الضمني:

إن تفسير نصوص أي معاهدة قانونية يعني تفسير نصوصها استناداً إلى عناصر من ذات المعاهدة أي يعني عناصرها الداخلية.

ولكن قد لا يتم تفسير المعاهدة وفقاً لعناصرها الداخلية، حيث يتم اللجوء إلى عناصر خارجية أي عناصر من خارج المعاهدة، وذلك عندما يكون النص غير واضحاً أي غامضاً وغير مفهوم، أو حين تشوبه أي إشكالية تؤدي إلى غباشه، حينها يصبح من الضروري اللجوء إلى عناصر خارجية لتحديد المعنى الدقيق والواضح لنص المعاهدة، ثم استخلاص نية أطراف المعاهدة ومضمونها والمغزى من إبرامها، وفي النهاية التوصل إلى أهم النتائج التي ترافق هذه المعاهدة².

¹ عيد أحمد الغفلول، الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية - دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999، ص168.

² محمد فؤاد عبد الباسط، مدى اختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدولية، القاهرة: الدار الجامعية، 1994، ص87.

أما بالنسبة للقواعد التي تحكم هذا التفسير فقد نصت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 و 1986 على القواعد الخاصة بهذا الشأن في المادة 31 منها، و يمكن ذكر أهمها كما يلي:

أولاً: مبدأ حسن النية:

لمبدأ حسن النية دور هام في عملية التفسير وله قيمة خاصة في المعاهدات الدولية، إذ يعبر عن الوفاء والأخلاق واحترام القانون، كما أنه يفرض التخلي عن الغش والخداع في العلاقات مع الغير، وهذا ما أقرته اتفاقية فيينا في المادة 31 منها، حيث كان يجب أن يتم التفسير على أساس أن أطراف المعاهدة كانوا يمتلكون نوايا حسنة حين قاموا بإبرامها، وأنهم كانوا ينوون تنفيذ تعهداتهم بحسن نية، كما يعتبر مبدأ حسن النية مبدأ قانوني وجزء لا يتجزأ من القاعدة الأصلية التي تجعل المعاهدات ملزمة للطرفين ويجب تنفيذها بحسن نية.

ثانياً: مبدأ التفسير وفق معنى الألفاظ :

وذلك من خلال أبسط قواعد تفسير الألفاظ المستعملة بناءً على كل من معناها العادي و معناها الطبيعي، تطبيقاً لمبدأ أن النص يجب تطبيقه وعدم التشكيك فيه مادام واضحاً، وبالتالي فلا يجوز الخروج عن معناه إلا إذا وجدت أسباب جدية تدعو إلى خلاف ذلك.

ثالثاً: الاعتداد بسياق النص:

حددت المادة 31 من الفقرة الثانية من اتفاقية فيينا المعنى المقصود بالسياق بأنه الإطار الخاص للمعاهدة مشيرةً إلى أن السياق يشمل لغرض التفسير إلى جانب نصوص المعاهدة، الديباجة و الملحقات و أي اتفاق أو وثيقة تتعلق بالمعاهدة بمعن أي وثيقة صدرت عن طرف أو أكثر، بمناسبة عقد المعاهدة، وقبلها الأطراف كوثيقة لها صلة بالمعاهدة.

رابعاً- مبدأ التفسير الضيق :

يقتصر التفسير على ما هو منصوص عليه في المعاهدة صراحة دون زيادة أو نقص، لأن

التوسع في الاستنتاج و التفسير قد يمس بالأمور الشخصية لأطراف المعاهدة¹.

هذه هي المبادئ التي نادى بها اتفاقية فيينا عند اللجوء لتفسير المعاهدات ضماناً لتقريب وجهات النظر الدولية بين الأطراف أما بخصوص دور القاضي الإداري في التفسير فسيتم التطرق له في المطلب الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني

دور القاضي الإداري في تفسير المعاهدات

إن الوقوف على المعنى الحقيقي و الصحيح لنصوص المعاهدات الدولية ليس بالأمر الهين، وذلك لأن أن توافق الآراء بين الأطراف المتعاقدة يعتبر أمراً صعباً، وهو ما يستدعي من جميع الأطراف اللجوء إلى عملية التفسير باعتبارها عملية فنية تستند إلى قواعد معتبرة بالإضافة الى أن هذه العملية بذاتها وسيلة سليمة لحسم المنازعات التي تقوم بين الأطراف عند الاختلاف في تطبيق، وتنفيذ ما تم الاتفاق عليه فالتفسير ليس إلا عملية تتمثل في تحديد معنى عمل قانوني، وتوضيح النقاط الغامضة فيه، إذ أن تطبيق أي معاهدة دولية يتطلب أن تكون ألفاظ المعاهدة ومقاصدها واضحة وجلية²، كما أن لجوء القاضي إلى تفسير المعاهدات لا يتم إلا من خلال طرق معينة كفيلة بجعل التفسير صحيحاً وسليماً، في سبيل تسهيل و ضمان التطبيق الصحيح والسليم لنص

¹ محمد السيد صالح حجازي، الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية، دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة 2014، ص44.

² محمد فؤاد عبد الباسط، مدى اختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدولية، القاهرة: الدار الجامعية، 199، ص80.

المعاهدة، وفي ظل كل هذه النقاط تبقى النقطة الأكثر أهمية في هذا الموضوع هي مدى سلطة القاضي الإداري في تفسير المعاهدات الدولية باعتباره مسؤولاً عن القيام بهذه المهمة.

الفرع الأول: صلاحية القاضي الإداري في تفسير المعاهدات

تعتبر مسألة اختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدولية مسألة مهمة في القانون الدولي عامة و القانون الإداري خاصة، لكونها ترتبط بتنفيذ المعاهدات و الالتزامات الدولية، كما ترتبط أيضاً بشروط تطبيق المعاهدات، فكل دولة تمتلك هامش معين في عملية التفسير وذلك بما يتماشى مع عقليتها و مصالحها و تقديرها للحقوق و الواجبات المترتبة عن هذه المعاهدات، مما يفتح المجال أمام إمكانية حدوث تعارض و تباين في عملية التفسير، الأمر الذي قد يؤدي الى قيام منازعات قانونية دولية وهنا يظهر دور القاضي الإداري من خلال اتباع مبادئ وقواعد أساسية يجب أن يرجع إليها أثناء تفسيره للمعاهدة الدولية، وهي القواعد و المبادئ والتقنيات التي أعدتها اتفاقية فيينا للمعاهدات الدولية، كما أخذها الاجتهاد القضائي الدولي من خلال أحكام محكمة العدل الدولية¹، وقد تم ذكر هذه المبادئ في المبحث السابق.

وأما عن صلاحية القاضي الإداري في القيام بهذا الدور، فقد كان فقهاء القانون الدولي قد اختلفوا حول تحديد الجهة المختصة في تفسير المعاهدات الدولية، ما بين أن تكون جهة سياسية حكومية أو قضائية وطنية.

فهناك من يرى التفسير عمل سياسي حكومي يقع على عاتق السلطة التنفيذية في الدولة، باعتبارها صاحبة الاختصاص المطلق فيما يخص العلاقات الخارجية والدولية، وليس للمحاكم الإدارية والعادية وانطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات.

¹ محمد سعيد الدقاق، القانون الدولي العام - المقدمة والمصادر ط1، ج1، دولة الإمارات العربية المتحدة: دائرة القضاء، 2014، ص134.

بينما هنالك من يأخذ بمبدأ وحدة القانون الذي ينص على أن أي معاهدة توقع عليها الدولة تتحول نصوصها مباشرة إلى نصوص وطنية تندرج ضمن القواعد القانونية الداخلية، وبالتالي يكون القاضي الإداري هو المختص بتفسير نصوصها وهذا الرأي أيده جانب من الفقه، حيث يرى أن قيام القاضي الإداري بتفسير المعاهدة يسرع الفصل في الدعاوى، كما أنه يسمح للقاضي عند تطبيق المعاهدة بالتفسير أن يحسبها قانوناً¹.

وبالتالي فإن القاضي الإداري يعتبر مخولاً بتفسير نصوص المعاهدات الدولية، ويمتلك صلاحية كاملة في ذلك، وهذا ما أيدته آراء مجلس الدولة الفرنسي في قرار قضية G.I.S.T.T والتي أكدت على أن القاضي الإداري يمتلك سلطة تكييف التفسيرات لنصوص المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتحديد مدى سلامتها، وهو ما يكشف عن كون التفسير الحكومي للمعاهدات لم ينفِ ضمنه أعمال السيادة بل إنه أصبح خاضعاً لرقابة القاضي الإداري والذي يمكنه من خلال اختصاصه بتفسير المعاهدات أن يعطي التفسير الذي يجده مناسباً، متحرراً بذلك من إلزامية التفسير الحكومي².

إضافة إلى ما سبق فإن جوهر مبدأ المشروعية يتجسد في سيادة حكم القانون وسيطرته، وخضوع الحكام والمحكومين له على السواء³، وقد أكد مجلس الدولة السوري على ضرورة سمو حكم الدستور باعتباره القانون الأعلى للدولة، وأوجب تغليب حكمه، بحيث إذا وقع تعارض بينه وبين القوانين الأخرى، يتم إغفال تطبيق القانون المخالف للدستور على النزاع المطروح أمامه، ومن كل هذه المبادئ يظهر دور القاضي الإداري وصلاحياته في تفسير نصوص المعاهدة القابلة

¹ زاهر جابر رديد الظالمي، تفسير المعاهدات الدولية، بحث أعد لنيل شهادة بكالوريوس، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2022، ص32.

² حنان توافق وميساء ماضي، دور القاضي الإداري في تفسير المعاهدات الدولية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، الجزائر، 2020، ص45.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، ص 15، بيروت، منشورات الحلبي، 2004.

للتطبيق على النزاع المطروح أمامه محاولاً أن يوائم بينها و بين القوانين الأخرى بحيث يتجنب قدر المستطاع وقوع أي تعارض بينهما.

وبالتالي بات القاضي الإداري مرجعاً قادراً على اعطاء تحليل تفسيري دون الرجوع إلى وزير الخارجية، على حد ما كان مستقراً عليه في الفقه والاجتهاد، وذلك على ضوء المستندات والاستقصاءات التي يحصل عليها عند الاقتضاء من السلطات الحكومية.

ومن الجدير بالذكر أن القاضي الإداري ليس بإمكانه إبطال معاهدة دولية، بل إبطال بعض القرارات الإدارية المتخذة لتنفيذاً لمعاهدة وتتعلق بحقوق الأفراد مباشرة وليس بالعلاقات الدولية، و التي تعتبر عمل حكومي يتعلق بسيادة الدولة و لا يمكن إبطال القرارات المتصلة بهذا النوع من المعاهدات¹.

الفرع الثاني: تطبيق تفسير المعاهدات أمام القضاء:

لقد اكتسبت المعاهدات حديثاً قوة أكبر بفعل جرأة القاضي الإداري في تفسيرها حيث كان في السابق يطلب ذلك من وزارة الخارجية، وقد أقر الاجتهاد الفرنسي منذ عام 1990 صلاحية القاضي الإداري في تفسير المعاهدات ، إلا أنه قد أبقى هذا الدور في إطار المشورة التي يطلبها القاضي الإداري إن أراد ليستشير بها دون أن يلزم باتباعها، كما أن مجلس الدولة السوري سار بالاجتهاد الذي سار عليه مجلس الدولة الفرنسي بحيث جعل القاضي الإداري هو المسؤول عن تفسير المعاهدات.

أولاً: تطبيق تفسير المعاهدات أمام مجلس الدولة الفرنسي:

¹ حمدي علي عمر، الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة على أعمال السيادة - دراسة مقارنة، القاهرة: منشأة المعارف، 2016، ص 150.

منح الدستور الفرنسي المعاهدات الدولية مكانة رفيعة في النظام الدستوري الفرنسي، فهي تعلق على القوانين العادية، لكنها لا تصل إلى مرتبة الدستور، وإن رقابة المجلس الدستوري الفرنسي على دستورية المعاهدات الدولية تتميز بأنها رقابة سابقة على التصديق على المعاهدة الدولية، وليست لاحقة عليه¹.

إن تطور تفسير المعاهدات الدولية في القضاء جاء على يد القضاء الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة الفرنسي والذي قطع شوطاً كبيراً في هذا المجال، وهو ما يظهر جلياً بموجب حكم NICOLO الصادر في 20 تشرين الأول 1989، حيث جاء الانقلاب على الموقف السابق بعدما اعتنق مجلس الدولة الفرنسي تفسير مفوض الحكومة Fydmán، والذي مفاده أن الدستور هو من خول بموجب المادة 55/ منه للقاضي البحث في مدى تطابق القانون مع أحكام المعاهدة المستوفية الشروط المنصوص عليها في هذه المادة وإعلانها على القانون المخالف لها، ويستوي في ذلك أن يكون هذا القانون سابقاً أو لاحقاً عليها.

إذ أنه في هذا القرار السابق قام مجلس الدولة الفرنسي ولأول مرة بالمقابلة بين قانون ومعاهدة سابقة عليه، وقضى في حكمه بعدم التعارض، ويبدو أنه أسس للنتيجة التي توصل إليها من ملاحظاته و استنتاجاته التي استخدمها من وثائق الملف المطروحة أمامه²، فيكون بمعنى ذلك أن المجلس تمسك باختصاصه بالنظر في صحة التفسير الحكومي، و بالتالي كرس اختصاصه بتفسير المعاهدات الدولية، ولم يكن ملزماً بإحالة الملف الى وزير الشؤون الخارجية في شأن تفسير المعاهدات، وبالتالي تم إعلان مرحلة جديدة بخصوص موقف القاضي من تفسير المعاهدات

¹ CH. ROUSSEAU, Droit international public, (Paris, Montchrestien, 1970).T1.

² محمد محمد عبداللطيف، المجلس الدستوري في فرنسا، مجلة الحقوق، الكويت: المجلد 34، العدد 3، 2010،

ص 25.

الدولية ومباشرة الاختصاص بنفسه وترك موقفه السابق المتمثل في إحالة موضوع التفسير الى الحكومة.

ثانياً- تطبيق تفسير المعاهدات أمام مجلس الدولة السوري:

سار القضاء الإداري السوري، ممثلاً بمجلس الدولة، على النهج نفسه الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي في مسألة تفسير المعاهدات الدولية، مع مراعاة خصوصية النظام القانوني السوري. فقد تطور موقف القضاء الإداري السوري تدريجياً من عدم التدخل في تفسير المعاهدات إلى ممارسة هذا الاختصاص بشكل مباشر، باعتبار أن المعاهدات الدولية تُعد جزءاً من المنظومة القانونية الوطنية بمجرد التصديق عليها ونشرها وفق الأصول.

لقد كان الاتجاه السائد في السابق يقوم على إحالة مسألة تفسير المعاهدات إلى وزارة الخارجية بوصفها الجهة التي تولت التفاوض والتوقيع، وبالتالي هي الأكثر إماماً بمدلول النصوص ومقاصدها. إلا أن هذا الاتجاه لم يلبّ حاجات القضاء الإداري، خاصة في النزاعات التي تتطلب فهماً قانونياً دقيقاً لألفاظ المعاهدة بما ينسجم مع قواعد التفسير الدولية المعتمدة في اتفاقية فيينا لعام 1969.

وبناءً على ذلك، بدأ مجلس الدولة السوري في اعتماد منهج جديد يقوم على مباشرة تفسير النصوص والمعايير الواردة في المعاهدات الدولية بنفسه كلما عُرض عليه نزاع يستدعي ذلك، وهو ما تجسد في عدة مبادئ واجتهادات قضائية كرّست هذا الاختصاص بشكل صريح. إذ اعتبر المجلس أنّ تفسير المعاهدة يدخل ضمن مهامه الطبيعية ما دامت هذه المعاهدة أصبحت نافذة وملزمة للدولة بعد التصديق عليها، وبالتالي فهي تُعامل معاملة القوانين من حيث الخضوع لرقابة القضاء الإداري في التطبيق والتفسير.

ويُستفاد من اجتهادات مجلس الدولة السوري أنّ القاضي الإداري يمارس تفسير المعاهدة وفق قواعد موضوعية، أبرزها:

1. الرجوع إلى نصوص المعاهدة ذاتها باعتبارها المصدر الأول للتفسير.
2. تفسير النص في ضوء هدف المعاهدة وغرضها، بما يتوافق مع المبدأ العام المنصوص عليه في اتفاقية فيينا.
3. استخدام الأعمال التحضيرية للمعاهدة عند اللزوم، كمرحلة مكملّة لتحديد الإرادة المشتركة للأطراف.
4. عدم التقيد بالتفسير الحكومي، رغم إمكانية طلب المشورة من وزارة الخارجية إذا وجد القاضي ضرورة لذلك.

ويُلاحظ أن مجلس الدولة السوري لم يجعل رأي وزارة الخارجية ملزماً له، بل اعتبره رأياً استشارياً يستعين به عند الحاجة، مما يعكس استقلال القضاء في مباشرة التفسير. وبذلك انتقل الاجتهاد السوري إلى مرحلة جديدة، قريبة جداً من الاتجاه الفرنسي بعد حكم NICOLO، قائمة على تعزيز دور القضاء الإداري في حماية مبدأ سمو المعاهدات الدولية على التشريعات الوطنية المخالفة لها، طالما أنها استوفت شروط النفاذ.

ويُعد هذا التطور خطوة هامة في ترسيخ دولة القانون في سوريا، إذ أسهم في ضمان التطبيق السليم للمعاهدات الدولية وتناغمها مع التشريعات الداخلية، وأكد أن القاضي الإداري ليس مجرد جهة تنفيذية للنصوص بل هو سلطة تقديرية قادرة على تأويلها بما يتوافق مع مقاصدها الدولية.

المبحث الثاني

صلاحية القاضي الإداري في ممارسة الرقابة على المعاهدات

يكمن دور القاضي الإداري في تطبيق المعاهدات الدولية على ما يسنه المشرع من إجراءات وضوابط تتعلق بتنفيذها، حيث أنه لا يستطيع تطبيق هذه المعاهدات بمجرد نفاذها على المستوى الداخلي دون الرجوع الى أحكام التشريع الذي ينظم مسألة نفاذ المعاهدات الدولية داخل النظام القانوني، بالإضافة إلى التزامه كذلك بإثبات وتحديد مضمونها، وإرادة أطرافها، وفي حالة وجود نزاع فقد يتمسك الطرف الآخر بالقانون الأجنبي، لذا يجب على القاضي أن يكون على دراية بمضمون المعاهدات ومطابقتها للقانون الوطني، وعليه خصصت هذا المبحث للتعريف بالرقابة القضائية على مشروعية في المطلب الأول من هذا المبحث وصلاحية القضاء الإداري في ممارستها في المطلب الثاني منه.

المطلب الأول

ماهية الرقابة القضائية على المعاهدات

تعني الرقابة القضائية وجود هيئة قضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين و المعاهدات، ولما كان موضوع الرقابة القضائية والمسائل التي تثيرها تعد مسألة قانونية بالغة الأهمية، فحواها التحقق من مدى تطابق القانون أو عدم تطابقه مع أحكام الدستور، فمن المنطقي أن يتم إسناد هذه الرقابة إلى هيئة قضائية تتصف بالتكوين القانوني لأعضائها، وتقدم كافة ضمانات الحياد والموضوعية والاستقلال وحرية النقاضي وعلانية الجلسات وتسبب الأحكام مما يجعل هذه الرقابة ضماناً أكيدة

لاحترام الدستور¹، وسأتكلم عن ذلك من خلال فرعين كنت قد أفرغتهم للحديث عن ماهية هذه الرقابة و أنواعها وفق الآتي..

الفرع الأول: مفهوم الرقابة القضائية على مشروعية المعاهدات:

إن تحديد مفهوم الرقابة القضائية على مشروعية المعاهدات الدولية يعتبر موضوع بالغ الأهمية، وقد نال اهتمام الفقه القانوني من خلال ما طرحه من مفاهيم محددة لها، فقد عرف البعض الرقابة القضائية بأنها عملية تستطيع المحاكم من خلالها إخضاع أعمال وتصرفات الوكالات الحكومية الأخرى وبالأخص المشرعين للرقابة لمعرفة مدى مشروعية المعاهدات الدولية وموافقته للقوانين، وعرفها آخرون بأنها البت في مصير قانون ما من حيث كونه مخالف للمبادئ الدستورية، والبعض الآخر عرف الرقابة القضائية بأنها حق المحاكم بمقتضى وضعيتها الأصلية وبناءً على طلب من ذي مصلحة بتفحص قانون ما للتحقق من مدى توافقه مع دستور البلاد، ومن ثم الامتناع عن تطبيق هذا القانون أو إلغائه.

لذا يمكن القول أن الرقابة القضائية تتمثل بتولي هيئة قضائية إلغاء قانون ما إذا ثبت لها تعارضه مع الدستور، ويحظى موضوع الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية بأهمية بالغة كونه يتعلق بحماية مبدأ سيادة الدستور أمام التشريعات الدولية تماشياً مع مقتضيات مبدأ المشروعية، وتختلف الرقابة على المعاهدات الدولية من دولة إلى أخرى، فمنها من انتهجت أسلوب الرقابة القضائية مثل مصر، والبعض الآخر انتهج أسلوب الرقابة السياسية مثل الجزائر، وعليه نلاحظ أن موضوع الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات تعتبر عملية بعيدة نوعاً ما عن المحاكم العادية والإدارية، لأنها عادة ما تكون من اختصاص هيئة قضائية خاصة مثل المحكمة العليا أو المجلس الدستوري.

الفرع الثاني: إمكانية الرقابة على دستورية المعاهدات من قبل القضاء الإداري:

¹ محمد فواد عبد الباسط، المرجع السابق، ص90.

أن أساليب الرقابة القضائية تنقسم إلى ثلاثة أنواع، أي أن هناك أساليب ثلاثة يمكن بأحدها أن تمارس المحكمة رقابتها على دستورية القوانين، وهذه الطرق هي:

1. الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الموضوع.

2. الإحالة من محكمة الموضوع.

3. حق التصدي المقرر للمحاكم الدستورية¹.

والكلام حول هذه الأساليب يخرج عن نطاق بحثنا، لكن ما نود أن نشير إليه هو أن هذه الأساليب هي ذاتها التي تتبع عند التعرض لأمر دستورية المعاهدات الدولية على اعتبار أنها أصبحت بعد التصديق والنشر قانوناً كسائر القوانين.

وبطبيعة الحال فإنه قبل التعرض لدستورية المعاهدات الدولية لابد من تفسيرها، ثم إن هنالك بعض القواعد التي تحكم تفسير المعاهدات الدولية، والأصل أن قواعد تفسير المعاهدة ترجع في جنورها إلى القواعد التي تفسر بها العقود في مجال القانون الخاص، وكانت القاعدة الأصلية في تفسير المعاهدات قد وردت ضمن المادة (31) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، التي تقرر ضرورة تفسير المعاهدة بما يتفق وحسن النية، وعلى ضوء المعنى المعتاد الذي يتعين أن يعطى لعباراتها ومصطلحاتها، وفي سياقها أو بما لا يخل بموضوعها ولا بأغراضها، وكنا قد ذكرنا سابقاً أنه يندرج ضمن مهمة تفسير المعاهدة، فهمها وفهم سياقها وملاحقها وديباجتها وكل اتفاق يتعلق بها وعقد بين أطرافها، ويؤخذ في الاعتبار أيضاً كل اتفاق لاحق تم بين أطرافها ويتعلق بتفسير المعاهدة أو تطبيق أحكامها².

¹ J. MOREAU, Internationalisation du droit administratif français et déclin de l'acte de gouvernement , in mélange LOUSSOUARNM ,p22 (Dalloz, 1994).

² سامي سراج الدين، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، القاهرة: مجلس الدولة المصري، سبتمبر 2017، العدد الأول، ص 98 .

وتعتبر المعاهدة قابلة للرقابة من قبل القضاء الإداري إذا تمت إحالتها إلى القانون لتنظيم الحقوق المقررة بها، إذ يعتبر تدخل المشرع عندئذ لازماً لإعطاء هذه الحقوق فاعليتها، فإن لم يتدخل المشرع على هذا النحو اعتبر موقفه سلبياً ومخالفاً للدستور، ذلك أن الرقابة التي تفرضها المحاكم الإدارية على دستورية النصوص القانونية جميعها، لا تقتصر على تلك التي يقرها المشرع ولكنها تشمل كذلك صور الامتناع عن تنظيم الحقوق بما يكفل فعاليتها، فلا يكون تخلي المشرع عن تنظيم الحقوق التي كفلتها المعاهدة للمواطنين إلا إغفالاً من قبله يناقض الدستور، بما يعني أن نصوص المعاهدات بعد توقيعها وتصديقها طبقاً للقواعد المرعية تكون ملزمة للإدارة والأفراد شأنها شأن كل القوانين الداخلية فإذا أصدرت الإدارة قرار يخالف تلك النصوص يكون قرارها معيباً بمخالفة النصوص.

المطلب الثاني

صلاحية القاضي الإداري في الرقابة على دستورية المعاهدات

عند إعمال المحاكم الوطنية لنصوص معاهدة دولية تظهر مسألة إمكانية التعارض بين أحكامها وأحكام القوانين الوطنية، وقد كرست معظم النظم القانونية بصورة صريحة وواضحة مبدأ "سمو المعاهدة على القانون الداخلي"، ولكن السؤال الذي طرح في الدراسة وهو يشكل محاولة جدية في معالجة إشكالية قلما تم بحثها في الدراسات التي قدمت في الموضوع، حيث كانت الأبحاث تتناول تعارض المعاهدة مع القانون العادي، دون أن تتعرض لنوع آخر من التعارض وهو تعارض هذه المعاهدات مع الدستور ومع القوانين المتعلقة بالنظام العام والإشكالية التي تفترض المعالجة هي في ترجيح التطبيق ما بين الدستور والمعاهدة عند عدم وجود نص قانوني واضح وصريح في

المسألة، وكذلك ما هي وضعية المعاهدة عند التعارض الذي قد يطرح بين نصوصها ونصوص القوانين الحتمية التطبيق أمام القاضي الإداري خصوصاً مدى تمكن القاضي من استبعاد نص معاهدة دولية استناداً لمخالفته مبدأ المشروعية وهو سابعته على فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول: دور القاضي الإداري في الرقابة على دستورية المعاهدات:

تعتبر المعاهدات في القانون الفرنسي مصدراً من مصادر الشرعية لأن المادة /26/ من دستور 1946 أعطت المعاهدات المصادق عليها والمنشورة حسب الأصول قوة معادلة لقوة القانون، وأوضحت المادة /٢٨/ من الدستور ذاته أن للمعاهدات قوة تفوق قوة القانون الداخلي، وقد أقر هذا المبدأ المادة /٥٥/ من دستور ١٩٥٨ بقولها أن للمعاهدات والاتفاقيات المصادق عليها حسب الأصول قوة تفوق قوة القانون اعتباراً من تاريخ نشرها، ونتيجة لهذا المبدأ يصبح القرار الإداري الذي يخرق معاهدة أو اتفاق دولي معين معرضاً للإبطال بسبب تجاوز حد السلطة، وهذا ما حصل في قرار نيكولو الشهير حيث منح الأولوية للمعاهدة، وذلك على الرغم من نظرية العمل الحكومي أو السيادة التي تحول دون مراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بتفسير وتطبيق وتنفيذ المعاهدات¹.

هذا وتتص المادة /١٠٤/ من الدستور السوري على أنه " يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور"، الأمر الذي يعني تقدم أحكام الدستور على الاتفاقيات الدولية والمعاهدات وعدم جواز إبرام أية معاهدة خلافاً له، وبدلالة الفقرة السابعة من المادة /127/ من الدستور السوري التي حددت اختصاصات مجلس الوزراء، حيث جاء في البند السابع منها أنه يتم عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور، كما أن المادة /٢٥/ من القانون المدني السوري قد أكدت تقدم أحكام المعاهدات الدولية على أحكام القانون الداخلي حيث نصت على أنه " لا تسري أحكام المواد السابقة إلا حيث لا يوجد نص على خلاف ذلك في قانون

¹ محمد محمد عبداللطيف، المجلس الدستوري في فرنسا، المرجع السابق ص 45.

خاص أو معاهدة دولية نافذة في سوريا" ، وقد أكدت ذلك أيضاً المادة /٣١١/ من قانون أصول المحاكمات السوري والتي نصت على أن " العمل بالقواعد المتقدمة لا يخل بأحكام المعاهدات المعقودة والتي تعقد بين سوريا وبين غيرها من الدول في هذا الشأن"¹.

هذا وقد يحدث في بعض الأحيان أن يكون أحد القوانين مخالفاً لمعاهدة ما، ويمكن توقع حصول هذه الفرضية وخصوصاً أن المجلس الدستوري غير مخول بتحقيق مثل هذه الواقعة، لأن مهمة هذا المجلس هو التثبت من توافق القوانين مع المصادر ذات القيمة الدستورية وليس مع المعاهدات، وبناءً على ذلك يمكن لأي محكمة إدارية كانت أم عدلية أن ترفض تطبيق القانون المخالف لإحدى المعاهدات.

إلا أنه وفي تطور لافت استنتج المجلس الدستوري الفرنسي من المادة /٥٥/ من دستور عام ١٩٥٨ أهلية هذه المحاكم للتحقق من توافق كافة القوانين مع المعاهدات، ف جاء قراره الصادر عام ١٩٧٥ إلى استبعاد القانون المخالف سواءً كان سابقاً أم لاحقاً للمعاهدة².

الفرع الثاني: مدى تطبيق نظرية أعمال السيادة على المعاهدات الدولية:

إن نظرية الأعمال الحكومية هي من خلق مجلس شورى الدولة الفرنسي، ومقتضاها أن بعض الأعمال التي تجريها السلطة الإدارية تظل في منأى عن رقابة القضاء الإداري.

ومن أبرز هذه الأعمال أعمال السلطة التنفيذية في علاقتها مع الدول الخارجية والمنظمات الدولية، أي العلاقات الدبلوماسية، فإذا كانت توجد طائفة من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية في مجال القانون الدولي العام غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري، فأهم سؤال في هذا المجال هو

¹ سامي سراج الدين، المرجع السابق ص 63.

² J. MOREAU, Internationalisation du droit administratif français et déclin de l'acte de gouvernement , in mélange LOUSSOUARN ,p18 (Daloz, 1994).

عن كيفية تطبيق القواعد الدولية وسلطات القاضي الإداري في الرقابة على الاتفاقيات الدولية واحترامها؟

تعد نظرية أعمال السيادة من أبرز وأهم النظريات التي تميز مجال القانون الإداري، إذ تمثل أساساً أساسياً لفهم وتحليل تفاعل الدولة مع مواطنيها والمؤسسات التي تقوم بإدارة شؤون البلاد.

إن تطور هذه النظرية على مر العقود شكل تحولاً هاماً في كيفية نظر القانون إلى العلاقة بين الحكومة والمواطن، وكيفية تقديم الحكومة للخدمات العامة وتنفيذ سلطتها¹، حيث تتجلى أهمية نظرية أعمال السيادة في تحليل عدد من القضايا والمسائل المهمة، مثل توزيع السلطات بين مؤسسات الدولة، وتوضيح حدود صلاحيات الحكومة في التدخل في حياة المواطنين والمؤسسات الأخرى، وضمان توازن القوى في النظام السياسي. إن فهم هذه النظرية يسهم بشكل كبير في تعزيز العدالة والشفافية في الإدارة الحكومية وحماية حقوق المواطنين².

تتمتع أعمال السيادة بحصانة مطلقة من الرقابة القضائية، وذلك لضمان استقلال الدولة وبقائها، ومع ذلك فقد ظهرت بعض الاتجاهات الفقهية والقانونية التي تدعو إلى تقييد هذه الحصانة، وذلك لأسباب عديدة، منها:

- مدى شرعية هذه الأعمال، حيث يرى البعض أنها تتناقض مع مبدأ المشروعية الذي ينص على خضوع الدولة للقانون.
- مدى ملاءمتها للتطورات السياسية والقانونية الحديثة، حيث يرى البعض أنها أصبحت غير ضرورية في ظل سيادة القانون.

¹ حمدي علي عمر، الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة على أعمال السيادة -دراسة مقارنة، القاهرة: منشأة المعارف، 2016، ص 154.

² محمد محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص40.

وبناءً على هذه الاتجاهات، فقد تم تطوير بعض أشكال الرقابة القضائية على أعمال السيادة، ومن هذه الأشكال:

- الرقابة على الشكلية: تتمثل هذه الرقابة في فحص صحة إجراءات إصدار أعمال السيادة، وذلك للتأكد من أنها تمت وفقاً للشكليات القانونية المقررة.
- الرقابة على المشروعية: تتمثل هذه الرقابة في فحص مدى مطابقة أعمال السيادة للقانون، وذلك للتأكد من أنها لا تتعارض مع الدستور أو القانون.
- الرقابة على الضرورة: تتمثل هذه الرقابة في فحص مدى ضرورة إصدار أعمال السيادة، وذلك للتأكد من أنها لا تصدر إلا في الحالات التي تستوجبها المصلحة العليا للدولة¹.

وكمثال على استبعاد المعاهدات من أعمال السيادة، كانت قد استبعدت المحكمة الدستورية العليا المصرية من نطاق رقابتها اتفاقية تنظيم إقامة الجيوش العربية في البلد الذي تقتضي الضرورات العسكرية بانتقالها إليها تأسيساً على اعتبارها من أعمال السيادة، مقررًا أنه ولئن كانت الرقابة القضائية على دستورية القوانين تجد أساساً لها في مبدأ الشرعية وسيادة القانون الذي أرساه الدستور، غير أنه يرد على هذا الأصل ما استقر عليه القضاء والفقهاء من استبعاد "أعمال السيادة" من مجال الرقابة القضائية على أساس أن طبيعتها تأتي أن تكون مجال لدعوى قضائية.

وقد بررت المحكمة استبعاد أعمال السيادة من رقابة القضاء بأنه يأتي تحقيقاً لاعتبارات سياسية تقتضي النأي بها عن نطاق الرقابة القضائية، بسبب طبيعة هذه الأعمال واتصالها بنظام الدولة السياسي اتصالاً وثيقاً أو بسيادتها في الداخل والخارج، وذلك لدواعي الحفاظ على كيان الدولة في الداخل والدفاع عن سيادتها في الخارج ورعاية مصالحها العليا، وأكدت المحكمة أن العبرة في

¹ عبدالفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة، 1955، ص 78.

التكليف القانوني لما يعتبر من أعمال السيادة وما لا يعتبر منها هي طبيعة هذه الأعمال ذاتها، التي يجمعها إطار عام ، من حيث أنها تصدر عن السياسة العليا للدولة بما لها من سلطة عليا وسيادة داخلية وخارجية مستهدفة تحقيق مصلحة الجماعة، مع احترام الحقوق الدستورية وتنظيم علاقاتها الخارجية، وتأمين سلامتها في الداخل، والدفاع عن إقليمها والمرد في ذلك إلى السلطة التقديرية للقضاء وحده.

وأكدت المحكمة بأن الأعمال السياسية مستبعدة من مجال الرقابة القضائية، إلا أن تحديد التكليف القانوني لهذه الأعمال يكون بطبيعتها لا بالأوصاف التي يطلقها المشرع عليها وأن أعمال السيادة التي تنأى عن رقابة القضاء هي التي تأتي استجابة لدواعي الحفاظ على الدولة والدفاع عن سيادتها ورعاية مصالحها العليا، وتقتضى لذلك منح السلطين التنفيذية والتشريعية سلطة تقديرية أوسع مدى وأبعد نطاقاً في سبيل تحقيق مصالح الوطن وسلامته، وأكدت المحكمة بناءً على سلطاتها التقديرية أنه ليس صحيحاً إطلاق القول بأن جميع الاتفاقيات الدولية - أياً كانت موضوعاتها - من الأعمال السياسية، وليس صحيحاً أيضاً أن كل الاتفاقيات الدولية التي تعرض على مجلس الشعب تصبح من الأعمال السياسية تلقائياً وتخرج من نطاق الرقابة القضائية¹.

¹ عبدالفتاح ساير داير، المرجع السابق ص 70.

الخاتمة

إن صياغة المعاهدات الدولية عادة ما تكون بعبارات سهلة و بسيطة وغير مبهمة من الناحية اللغوية و من الناحية القانونية، وهذا ما يساعد أطراف المعاهدة وغيرهم على فهم معانيها، غير أنه في حالة غموض بعض العبارات قد يلجأ الأطراف إلى ما يسمى بعملية التفسير لإضفاء صبغة من الوضوح و إزالة الضبابية على هذه العبارات، فتفسير المعاهدات الدولية يتضمن إخراج المعنى الدقيق للقاعدة المطبقة و مضمونها، كما يقصد به الوقوف على المعنى الذي تضمنته نصوص المعاهدة منظوراً إليها في مجموعها أو لكل واحدة منها على حدا، وذلك لتطبيقها تطبيقاً صحيحاً، وقد تتعدد الجهات المخولة بعملية التفسير، إذ قد تقوم به جهات داخلية وطنية فتضطلع به جهة سياسية حكومية ممثلة في وزارة الخارجية، أو جهة قضائية ممثلة في المحاكم الوطنية، كالقضاء الإداري بشكل خاص، وإضافةً إلى التفسير فإن المعاهدات الدولية تحتاج إلى أن يتم تطبيق رقابة عليها وعلى دستورتها ومشروعيتها، حيث تم دراسة مدى قدرة القاضي الإداري على القيام بهذا الدور.

النتائج

- تعالج الرقابة القضائية على مشروعية المعاهدات الدولية فكرة خضوع المعاهدات للرقابة القضائية ضماناً و تحقيقاً لمبدأ المشروعية، فالمعاهدات الدولية على مستوى الداخلي تضمها أغلب النظم القانونية في مرتبة القوانين والتشريعات العادية ومن ثم فهي تخضع من الناحيتين الإجرائية و الموضوعية للدستور.
- يقصد بمفهوم تفسير المعاهدات تحديد مضمون المعاهدة ثم تفسير نصوصها وتوضيحها وكيفية تطبيقها ودخولها حيز التنفيذ أما بالنسبة للقواعد التي تحكم التفسير فقد نصت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 و 1986 على القواعد الخاصة بهذا الشأن في المادة 31 من اتفاقية فيينا.

- الرقابة القضائية هي عملية من خلالها تستطيع المحاكم إخضاع أعمال وتصرفات الوكالات الحكومية الأخرى للرقابة، لمعرفة مدى مشروعية المعاهدات الدولية وموافقها للقوانين.
- إن القاضي الإداري ليس بإمكانه إبطال معاهدة دولية، بل إبطال بعض القرارات الإدارية المتخذة تنفيذاً لمعاهدة بحيث تكون ذات علاقة بحقوق الأفراد مباشرة وليس بالعلاقات الدولية.
- هنالك أعمال سياسية تستبعد من مجال الرقابة القضائية، وذلك بسبب التكييف القانوني لهذه الأعمال الذي يكون بطبيعتها لا بالأوصاف التي يطلقها المشرع عليها، وإن أعمال السيادة التي تتأى عن رقابة القضاء هي التي تأتي استجابة لدواعي الحفاظ على الدولة والذود عن سيادتها ورعاية مصالحها العليا.

التوصيات

- أهم الصعوبات التي تثيرها عملية التفسير تحديد الجهة المختصة بتفسير وهذه الصعوبة ناتجة من عدم وجود سلطة عليا على المستوى الدولي تلزم الدول والمنظمات الدولية بإتباع سلوك تفسيري معين أو الاحتكام إلى جهة تفسيرية معينة لذلك وجود مثل هذه الهيئة يوحد التفسير و يغني عن اختلافه.
- ليس صحيحاً أيضاً أن كل الاتفاقيات الدولية التي تعرض على مجلس الشعب تصبح من الأعمال السياسية تلقائياً وتخرج من نطاق الرقابة القضائية، بل إن أعمال السيادة التي تتأى عن رقابة القضاء هي التي تكون استجابة لدواعي الحفاظ على الدولة والذود عن سيادتها ورعاية مصالحها العليا.
- من المهم الاعتراف للقاضي الإداري بالرقابة على مشروعية المعاهدات طالما أن المعاهدة بعد التصديق عليها ونشرها تصبح بمثابة القانون الواجب التطبيق في المحاكم.

المراجع

المراجع العربية:

• الكتب:

- أ. د. أحمد أبو الوفاء، الوسيط في القانون الدولي العام ، منشورات بيروت الحقوقية.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، القاهرة: منشأة المعارف، 2003.
- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، القاهرة: دار الشروق، 1999.
- جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام المدخل والمصادر، ج1، دار العلوم للنشر والتوزيع 2004
- حمدي علي عمر، الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة على أعمال السيادة - دراسة مقارنة، القاهرة: منشأة المعارف، 2016.
- سامي سراج الدين، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، القاهرة: مجلس الدولة المصري، 2017، العدد الأول.
- عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة، 1955.
- عيد أحمد الغفلول، الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية - دراسة مقارنة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1999
- محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، بيروت، منشورات الحلبي، 2004.

- محمد سعيد الدقاق، القانون الدولي العام - المقدمة والمصادر، دولة الإمارات العربية المتحدة: دائرة القضاء، 2014، ط1، ج: 1.
- محمد فؤاد عبد الباسط، مدى اختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدولية، القاهرة: الدار الجامعية، 1994.
- الرسائل والأبحاث:
- محمد محمد عبداللطيف، المجلس الدستوري في فرنسا، مجلة الحقوق، الكويت: المجلد 34، العدد 3، 2010.
- محمد السيد صالح حجازي، الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية، دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2014.
- حنان توافق وميساء ماضي، دور القاضي الإداري في تفسير المعاهدات الدولية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، الجزائر، 2020.
- زاهر جابر رديد الظالمي، تفسير المعاهدات الدولية، بحث أعد لنيل شهادة بكالوريوس، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2022.

المراجع الأجنبية:

- 1- CH. ROUSSEAU, Droit international public, (Paris, Montchrestien, 1970).T1
- 2- J. MOREAU, Internationalisation du droit administratif français et déclin de l'acte de gouvernement , in mélange LOUSSOUARN , (Daloz, 1994).