مقابلة

ميشال كرم
Michelkaram2@hotmail.com

إتفاقيّة فيينا مرجعيّة أساسيّة لتحديد مسار المعاهدات إسماعيل: التجاذب حول المعاهدات يحوّلها صراعات

المعاهدات الدولية هي وثائق مكتوبة تخضع لقواعد القانون الدولي وليس للقوانين الوطنية، وترتب التزامات قانونية بين دولتين او أكثر وفقا لموازين القوى القائمة بينها. تسعى هذه الدول بعد التصديق عليها، الى تسجيلها لدى الامانة العامة للامم المتحدة لضمان الشفافية الدولية، ومنع عقد الاتفاقات السرية التي قد تهدد الاستقرار والسلم العالمي

تسارع الامانة العامة للامم المتحدة بعد تسجيل المعاهدات او الاتفاقات الدولية الى نشرها بلغاتها الرسمية مع عنوان المعاهدة واطرافها، تواريخ تواقيعها وتصديقها ونفاذها، اللغات التي حررت بها لإفساح المجال امام المجتمع الدولي للاطلاع على مضمونها، لأنه إذا نشأ نزاع حول معاهدة غير مسجلة، لا يمكن لأي طرف من أطراف النزاع الاعتراض امام اي جهاز من اجهزة الامم المتحدة وفقا لنص الفقرة الثانية من المادة 102، وقد حققت الاجراءات المتبعة نجاحا كبيرا في ابطال الديبلوماسية السرية بين الدول.

اللافت ان معظم دساتير الدول تجمع على توزيع صلاحيات ابرام الاتفاقات الدولية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فيما يعتبر اتفاق فيينا لقانون المعاهدات الموقع عام 1969 المرجع الدولي والاساسي الذي يحدد المسار الكامل للمعاهدة، من التفاوض، التوقيع، التصديق، والنشر. على الرغم من توحد الإطار القانوني الدولي بموجب اتفاقية فيينا، تختلف الاليات الداخلية من دولة الى اخرى وفقا لنظامها الدستوري، لا سيما في طريقة ادماج المعاهدة في النظام القانوني الداخلي، لجهة ما اذا كانت تصبح نافذة مباشرة او تحتاج الى قانون داخلي خاص لتنفيذها.

"الامن العام" حاورت الخبير الدستوري الدكتور جهاد اسماعيل حول المعاهدات الدولية ومراحلها الدستورية والاجراءات الواجب اتباعها لإلغائها او تعديلها، ومسارها في ظل التجاذب السياسي بين الرئاسات الثلاثة.

■ ما هي المراحل الدستورية التي تمر بها الاتفاقية الدولية في النظام اللبناني؟

□ الاتفاقية الدولية، وفق المادة الاولى من اتفاقية فيينا، هي مثابة اتفاق دولي يعقد بين دولتين او اكثر، علما انه يخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة او اكثر، مهما كانت التسمية التي تطلق عليه. تمر الاتفاقية او المعاهدة، وفق المادة 52 بالمراحل الآتية:

1- التفاوض والابرام الاولي: يفاوض رئيس الجمهورية على نص الاتفاقية مع الدولة او المنظمة المعنية، ويوقع بعد المفاوضات بالاتفاق مع رئيس الحكومة.

2- موافقة مجلس الوزراء: يعرض نص الاتفاقية على مجلس الوزراء للموافقة عليها. إذا لم تكن الاتفاقية من النوع البسيط (اي لها طابع سياسي او مالي او تؤثر على سيادة الدولة)، فلا يمكن ان تعتبر نهائية الا بموافقة مجلس النواب.

3- تصديق مجلس النواب (عند الاقتضاء) أي تحال تلك الاتفاقيات ذات الطابع السياسي او المالي او التي تؤثر على سيادة الدولة، وجوبا الى مجلس النواب للموافقة عليها بقانون.

4- تنشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية.

■ مَن يملك صلاحية التفاوض والتوقيع النهائي باسم الدولة اللبنانية؟

□ يتولى رئيس الجمهورية، بحسب المادة 52 من الدستور اللبناني، المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وابرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ولا تصبح مبرمة الا بعد موافقة مجلس الوزراء. تطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما "تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة". اما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة بعد سنة، فلا يمكن ابرامها الا بعد موافقة مجلس النواب. هذا النص يعني امرين:

الاول ان هناك معاهدات تقر بمراسيم، وهناك معاهدات تقر بقوانين، وذلك بالنظر الى ماهيتها وطبيعتها.

الثاني ان التوقيع على المعاهدة، إثر المفاوضة، يناط برئيس الجمهورية والحكومة، وهو حق دستوري لا يجوز التنازل عنه في كل مراحل المعاهدات.

■ كيف يتصرف القضاء اللبناني عندما تتعارض نصوص معاهدة دولية نافذة مع قانون داخلي؟

□ تنص المادة الثانية من قانون اصول المحاكمات المدنية على انه "عند تعارض احكام المعاهدات مع احكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الاولى على الثانية". عملا بهذا النص، فان القضاء العدلي يؤكد سمو المعاهدة على القانون، في حين ان مجلس شورى الدولة تردد في الموقف، حيث يعتبر المعاهدة سامية على القانون تارة ويضعها في منزلة القانون تارة اخرى.

■ ما هي الاجراءات الدستورية لتعديل اتفاقية دولية ابرمت سابقا؟ وما هي آلية الغائها؟

□ وفق المادة 39 من اتفاقية فيينا المعمول بها في لبنان، يجوز ان تعدل المعاهدة بعد اتفاق اطرافها، وتسري على هذا الاتفاق القواعد الواردة في الجزء الثاني ما لم تنص المعاهدة على غير ذلك. في حين ان الغاء المعاهدة، وفق المادة 54 يتم وفق الالية الاتية:

أ- وفقا لنصوص المعاهدة.

ب- برضى جميع اطرافها بعد التشاور مع الدول المتعاقدة الاخرى.

■ هل ثمة امثلة سابقة في لبنان عن الغاء معاهدة او تجميدها او تعديلها؟

□ هناك مثال حيوي يثبت ان الغاء المعاهدة ليس عملا متعذرا بل هو ممكن، كاتفاق 17 ايار 1983 الذي تم توقيعه بين لبنان واسرائيل خلال الحرب الاهلية، برعاية أميركية. فقد شمل انسحاب القوات الاسرائيلية وترتيبات امنية، لكن الحكومة اللبنانية تراجعت عن تنفيذه رسميا. وقد أعلن ان الاتفاقية الغيت في 5 آذار 1984 تحت وطأة الضغطين الشعبي والسياسي.

■ في حال تغير النظام السياسي او تبدلت سلطة التنفيذ، هل تبقى الدولة ملزمة بالتزاماتها؟

□ يتوقف هذا الامر على مسار السلطة الدستورية الجديدة وارادتها، لأن المعاهدة تبقى سارية ما لم يتم تعديلها او الغاؤها بنص مماثل. مثلا، هناك معلومات تناقلتها مصادر ديبلوماسية في شأن الغاء المجلس الاعلى اللبناني - السوري الذي تم انشاؤه بمعاهدة بين سوريا ولبنان في عهد النظام السوري السابق. لكن الغاء المجلس الاعلى الذي جرى بقرار اداري او سياسي، لا ينسجم مع المادة 51 من الاعلان الدستوري السوري الجديد، حيث تنص على استمرار العمل بالقوانين النافذة ما لم يتم تعديلها او الغاؤها. وبما ان المجلس قد صودق عليه في سوريا بموجب قانون، فان الغاءه لا يتم الا بقانون، لا بمرسوم او ما يماثله، مما يعني ان تجاوز هذه الاصول يشكل خرقا لنص دستوري وارد في الاعلان الدستوري.

■ ما الفرق بين التوقيع على المعاهدة والتصديق عليها، بمعنى هل للتوقيع قيمة الزامية؟

□ الاختلاف بين التوقيع والتصديق على المعاهدة جوهري في القانون الدولي، ويمس درجة الالزام القانوني لكل منهما: لجهة التوقيع، هو من حيث المفهوم تعبير اولي عن موافقة الدولة على مضمون المعاهدة، لكن من دون ان تصبح ملزمة لها بعد. اما من حيث الطبيعة القانونية فلا يرتب التزاما قانونيا كاملا بتنفيذ المعاهدة، لكنه ينشىء التزاما ادبيا بعدم الاقدام على اي عمل يحبط هدف المعاهدة، بحسب المادة 18 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، مما يعني انه يشكل خطوة تمهيدية نحو التصديق. اما لجهة التصديق، فهو من حيث الماهية، الاجراء الرسمي النهائي الذي تعلن الدولة من خلاله التزامها الكامل بالمعاهدة، فتصبح ملزمة ونافذة قانونا تجاه الاطراف الاخرى.

> **التوقيع على المعاهدة ينشىء التزاما ادبيا بعدم احباطها**

■ في ظل التركيبة السياسية اللبنانية والتجاذب بين الرئاسات الثلاثة، هل تتحول المعاهدات الدولية الى صراع دستوري بين هذه السلطات؟ وهل تستخدم آلية التصديق على الاتفاقيات كوسيلة ضغط او تفاوض سياسي أكثر منها اجراء قانونيا؟

□ من الثابت انه في ظل الواقع السياسي اللبناني، تتحول المعاهدات الدولية في احيان كثيرة الى اداة صراع دستوري او تفاوض سياسي، أكثر منها مجرد اجراء قانوني محض. هذا الامر لا يتحمل وزره النص الدستوري بمقدار ما يجب ان تتحمله المؤسسات الدستورية. لكن على الرغم من ذلك، ثمة خلل نجده في الدستور يزيد من وتيرة المشهدية، على سبيل المثال لا الحصر: نجد ان المادة 52 من الدستور نصت على الابرام مرتين: مرة اعطت الحق في الابرام لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ومرة ثانية اعطته لمجلس الوزراء، فيما كان الاجدى ان تستخدم المادة 52 من الدستور عبارة "التوقيع" عند اتمام المعاهدة في المراحل الاولى. خلا الدستور اللبناني من اشارة صريحة وحاسمة في شأن دور البرلمان في المصادقة على عقد الحرب والسلم على خلاف الدستور الفرنسي في الجمهورية الثالثة والخامسة، في حين ان هذا الامر يتصل بسيادة الدولة وكيان الامة، اذ جرى الاستنتاج بأن هذا الامر يدخل في صلب المعاهدات السياسية التي تدخل اصلا في عداد مصادقة البرلمان.

الخبير الدستوري الدكتور جهاد اسماعيل.