الفصل الثاني

سريان القاعدة في النظام الداخلي

القانون الدولي والقانون الداخلي :

منذ نشأة القانون الدولي جد البحث عن طرق استقبال القانون الداخلي له ، كما ثارت مشكلة الحد الفاصل بين ما يدخل في الاختصاص الدولي وما يدخل في الاختصاص الداخلي.

المسألة الأولى - طرق استقبال القانون الداخلي للقانون الدولي:

انقسم الفقه والعمل في البداية بين نظريتين هما نظرية الوحدة monism ونظرية الازدواج أو النظرية الثائية dualism . وتقضى الأولى بأن قبول الدولة للقانون الدولي يجعل القانونين الداخلي والدولي وحدة واحدة. أما النظرية الثانية فتعتبر القانون الدولي حتى بعد قبول الدولة له يظل موازيا للقانون الداخلي ولا يتم استقباله وتطبيقه إلا بإدماجه في القانون الداخلي فيصبح القانون الدولي أحد قوانين الدولة.

وقد ثبت أن هذا التقسيم نظري أكثر منه عملي ، ولا يوجد نظام ثنائي أو أحادى كامل. والدليل على ذلك أن مصر تأخذ بوحدة القانون عند البعض وبالثنائية عند البعض الآخر ومرجع ذلك هو الاختلاف في تفسير المادة ١٥١ من الدستور المصري التي تنظم إبرام المعاهدات بين رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية حيث يختص رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات العادية ، أما المعاهدات غير العادية الهامة والموضحة تفصيلا في الفقرة الثانية من هذه المادة فلابد أن يوافق عليها مجلس الشعب أولا قبل أن يبرمها رئيس الجمهورية ثم يقوم بإصدارها .

وقد عجز الفقه المصري حتى الآن عن تصور طريقة سريان مصادر القانون الدولي الأخرى غير المعاهدات. ويجرى العمل في مصر على

إصدار المعاهدات وحدها ونشرها في الجريدة الرسمية دون أن يصدر قانون بها مما دفع البعض إلى القول بأن مصر تأخذ بوحدة القانون وليس بثنائيته.

ويجب التنويه إلى أن تزايد أهمية قرارات مجلس الأمن تتطلب إرساء طريقة داخلية لتنفيذها أسوة بالدول الأخرى. ونقترح أن يتم نشرها بالجريدة الرسمية على غرار المعاهدات حتى تصبح ملزمة للكافة، وأن تأخذ مصر بنظام الشهادات التنفيذية من وزارة الخارجية كلما تعلق الأمر بشأن من شئون العلاقات الدولية والسياسية والقانونية(١).

المسألة الثانية - الاختصاص الدولي والاختصاص الداخلي :

الاختصاص الداخلي هو القدر من خصائص السيادة الذي تمارسه الدولة في الداخل على الإقليم وما يوجد عليه وما يعلوه وما تحت الإقليم. وكانت الدول هي التي تحدد نطاق هذا الاختصاص وتمنع غيرها من التدخل فيه لأي سبب وتعتبر التدخل مدعاة للحرب وجزءا من كرامتها الوطنية.

ولكن فكرة الاختصاص الداخلي التي كانت مطلقة في الماضي قد أصبحت مفهوما نسبيا متغيرا ، حيث صار من اهتمامات المجتمع الدولي أمور كانت قاصرة على اختصاص الدولة الداخلي ، وأبرزها علاقة الدَّوْلَة برعاياها وممارسات الدولة في الداخل بما يؤثر على جيرانها أو على المصالح العامة الدولية.

وقد تغير الخط الفاصل بين الاختصاص الدولي والداخلي بتغير العلاقات الدولية ، وهو ما أكدته محكمة العدل الدولية في عدد من

(١) يمكن الرجوع في ذلك إلى القسم الثالث من رسالتنا المقدمة إلى جامعة اريس في يوليو ٢٠٠١ ، حول نفاذ إجراءات القمع التي يقررها مجلس الأمن في القانون الدولي والداخلي.

القضايا مثل المصايد الأنجلو-نرويجية عام ١٩٥١ وقضية نوتبوم عام ١٩٥٥ التي أخرجت فيها المحكمة قواعد ممارسة الحماية الدبلوماسية المستندة إلى الجنسية من نطاق الاختصاص الداخلي ، وأكدت المحكمة الدائمة في قضية مصنع كورزوف عام ١٩٢٨أن الدولة لا تستطيع أن تتذرع بتشريعها الداخلي لتبرر انتهاكها للقانون الدولي. وقد انعكس هذا المبدأ في المادة ٧/٢ من ميثاق الأمم المتحدة التي يمتنع بموجبها على الأمم المتحدة أن تتدخل فيما يعد أساسا من قبيل الاختصاص الداخلي سواء في المجال التشريعي أو التنفيذي أو القضائي.

ويترتب على ذلك أنه يمتنع على الدولة أن تخضع الدول الأخرى لقضائها أو أن تمس بتشريعها ما يعد شأنا داخليا لغيرها ، وأن تحترم مبدأ المساواة في السيادة بين الدول حيث تتمتع كل دولة أمام قضاء الأخرى بما يسمى بحصانة الدول (State Immunity).

ويستند الاختصاص الداخلي في المجال الجنائي على عدد من المبادئ يشملها مفهوم أساسي وهو أن الدولة تستقل بمحاكمة ما يقع من جرائم على أراضيها أو من مبدأ الاقليمية ينتمي إليها بجنسيتها ، وهذا هو أساس حق ليبيا في محاكمة الليبيين المشتبه فيهما في أزمة لوكيربى حيث يمتد في تحديد الاختصاص الجنائي بالمبدأ الإقليمي ومعيار الجنسية.

ويمكن الرجوع في ذلك إلى القسم الثالث من رسالتنا المقدمة إلى جامعة باريس في يوليو ٢٠٠١ حول نفاذ إجراءات القمع التي يقررها مجلس الأمن على القانون الدولي والداخلي.

وقد أضافت الاتفاقية الدولية بشأن أخذ الرهائن عام ١٩٧٩ معيارا أخرا هو معيار الشخصية السلبية حيث نصت في مادتها التاسعة على أنه يجوز الاستناد إلى الحالة الوطنية للرهينة إذا وجدت الدولة ذلك ملائما ،

وقد تَمَّ الأخذ بهَذَا المعيار في قانون مكافحة الجريمة الأمريكي عام ١٩٨٤ مادامت الجريمة قد ارتكبت ضد مواطن أمريكي في مكان لا يقع في اختصاص دولة أخرى ، بل إنه في أعقاب حادثة السفينة الايطالية أكيلى لاورو (Achille Lauro) صدر في الولايات المتحدة قانون مكافحة الإرهاب وتأكيد الأمن الدبلوماسي وتضمن قسما جديدا حول الاختصاص الأمريكي في جرائم العنف الجسماني والمؤدى لإبادة الجنس المرتكبة خارج الأراضي الأمريكية إذا كان الضحية أمريكي الجنسية .

وقد طبقت المحاكم الأمريكية معيارا آخر ، وهو معيار العالمية (Universality) رغم أن الولايات المتحدة لم تكن تقبل في الماضي معيار الشخصية السلبية بينما كان معيار العالمية مقبولا دائما في الجرائم العامة الدولية أو ما يسمى بجرائم النظام العام الدولي مثل القرصنة وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وإن كان القضاء الإسرائيلي يطبق بشكل انتقائي مبدأ العالمية . ذلك أنه في قضية إيخمان عام ١٩٦١ ، استندت المحكمة العليا الإسرائيلية إلى مبدأ العالمية لتحكم بإعدامه وبشرعية القبض عليه على الأراضي الأرجنتينية بينما لا تعترف بهذا المعيار في غير الجرائم أو الأعمال الماسة بها حتى لو كانت في نظر الغير أعمالا مشروعة.

ويتفرع على قاعدة الاختصاص الداخلي وضرورة احترامه عدد من الآثار منها أن تسليم المجرمين لابد أن يتم باتفاق صريح بين الدول وأن الاختصاص المتجاوز للإقليم المعروف بإسم (Extraterritorial Juridiction) لابد أن يستند إلى نص بل إن القضاء الأمريكي قد توسع في هذا المبدأ منذ تقريره عام ١٩٤٥ في قضية شركة الألومنيوم الأمريكية إذ رخصت المحكمة لأي دولة بفرض قيود حتى على الأشخاص الذين لا يتبعونها لضبط سلوكهم خارج أراضيها مادام هذا السلوك يؤدى إلى آثار داخل حدودها ويتولى القضاء الأمريكي تحسين هذا المذهب وتأصيله؛ فاشترط

فيما بعد توفر النية للإضرار وأن يكون الضرر محسوسا وأدخلت المحاكم الأمريكية منذ عام ١٩٧٦ في الاعتبار مصالح الدول الأخرى وعلاقاتها بالولايات المتحدة.

قام الفدائيون الفلسطينيون بإختطاف هَذِهِ السفينة الإيطالية عام ١٩٨٥ ، وعلى متنها بعض اليهود ، وقتل أحدهم خلال الاختطاف وهو معوق أمريكي ، ولجأ الخاطفون إِلَى القاهرة الَّتِي أرادت أَن تنقلهم إِلَى تونس ، حَيْثُ مقر منظمة التحرير الفلسطينية ، فإعترضت الطائرات الجوية الأمريكية الطائرة المصرية فِي البحر المتوسط وإعتقلت الخاطفين الفلسطينيين.

ولكن المحاكم الأمريكية تخلت منذ عام ١٩٨٤ عن مبدأ التوازن في المصالح وأن كانت المنازعات قد استمرت حول مبدأ الامتداد الإقليمي للاختصاص الأمريكي لمراقبة الصادرات التكنولوجية للدول الشيوعية وكذلك فروع الشركات الأمريكية في أوروبا. وهو الأمر الذي تحدته الجماعة الأوروبية صراحة بوصفه مخالفا للقانون الدولي عام ١٩٨٤وقد أثار هذا السلوك الأمريكي القضائي في الامتداد الإقليمي الاقتصادي والجنائي أو ما يسمى سياسة" الذراع الطويلة" جدلا عنيفا خاصة منذ عام ١٩٩٢ عندما سمح لسلطات الأمن الأمريكية باعتقال ومحاكمة Rodriguez أحد المكسيكيين من المكسيك ومن قبله نورييجا رئيس بنما مما دفع إلى الاعتقاد بأن تحديد الاختصاص القضائي للدولة يتوقف على قدراتها وهيبتها في النظام الدولي .

والحق أن فكرة الاختصاص الداخلي والدولي والعلاقة بينهما وطفيان الأخيرة على الأولى في إطار النظام الدولي الجديد تحت ستار غلبة التضامن الدولي على الاعتبارات الوطنية الضيقة وضرورة انكماش مساحة

السيادة الوطنية هي من الذرائع لسيطرة الغرب على دول العالم الثالث ولا طالما تذرعت أوروبا في الماضي بعدد من الوسائل لتحقيق هذه السيطرة منها فكرة الدولة المتحضرة وغير المتحضرة ، واحترام حقوق الإنسان ، وما ظهر مؤخرا من تبرير للتدخل لسبب جديد هو الاعتبارات الإنسانية سواء كان هدفه إنقاذ الشعب من حكومته أو إنقاذ الأجانب مادامت الحكومة لا تستطيع إنقاذهم ومادامت الدولة غير فعالة.

وهكذا يتردد الآن عدد من المصطلحات لتبرر انتهاك السيادة الوطنية كالتدخل الإنساني الذي أشرنا إلى مبرراته أو التدخل لأسباب حضارية حين تعجز الدولة أو تخرج بسلوكها البربري من عداد الدول المتحضرة. وهكذا نرى أن الخط الفاصل بين الاختصاص الدولي والداخلي ليس ظاهرا بوجه قاطع وإنما سيتحدد خلال السنوات القادمة عندما ينتهي الصراع القائم بين الأطراف المختلفة في النظام الدولي.

حل التعارض بين النطاقين[1] :

يؤدى الموقف الراهن إلى تمسك دول العالم الثالث بالنطاق المحجوز لسيادتها مما يؤدى بدوره إلى صراع مكشوف مع الدول الغربية. والواقع أن حل هذا الإشكال يكمن في البحث عن سببه وهو أن اتساع نطاق الاختصاص الدولي يزعج الدول المتخلفة ولا يزعج الدول المتقدمة لأن

(١) أنظر لمزيد من التفاصيل حول الإختصاص الداخلي أو النطاق المحجوز (Domaine Rèservè) أو المسائل المتصلة (Questions liées) ومقارنة بَيْنَ المادة ١٥ فقرة ٨ من عهد عصبة الأمم والمادة ٧/٢ من ميثاق الأمم المُتَّحِدَة ومعنى التداخل في الشئون الداخلية وصوره وتطوره والنطاق المحجوز بطبيعته ،والمحجوز بسبب التطور وموقف القضاء الدُّوَلي من علاقة المسائل الداخلية في الإختصاص الداخلي ،وإختصاص المحاكم في نظر هَذَا النزاع المعروف بإسم (Recevabilitè) والقضايا الْهَامَّة الَّتِي تناولها القضاء في هَذَا الصدد مثل قضية Losinger وشركة كهرباء صوفيا وبلغاريا ،وقضية المرور في الاقليم الهندي ،ورفض الدفع بالاختصاص الداخلي كأساس لرفض الإختصاص القضائي في قضايا مراسيم الجنسية وَ Interhandle وتأميم شركة البترول الإيرانية البريطانية.

الدول الأخيرة ليس لديها حساسية تاريخية من التبعية كما هو حال الدول المتخلفة ولا هي لديها حساسية بسبب نظامها الديمقراطي المكشوف القابل للحساب على خلاف الدول المتخلفة التي تتعثر نظمها وتستتر خلفها مظاهر التخلف السياسي والاجتماعي والفساد بأنواعه المختلفة.

والدليل على ذلك أن الاتفاق الدولي على مراقبة تصرفات المسئولين المالية واتباع نظام اقتصادي معين يدخل تطبيقه مباشرة في نطاق الاختصاص الداخلي للدول المتخلفة بينما يعد شأنا دوليا لا غضاضة فيه من جانب غيرهم علما بأن هناك قدرا من الحقيقة في مخاوف الدول المتخلفة حيث تستخدم ذريعة التضامن الدولي للتدخل في شئونها الداخلية.

ويحل هذا الإشكال على محورين الأول هو إشاعة الديمقراطية في الدول المتخلفة والثاني هو إشاعة الديمقراطية في العلاقات الدولية بحيث تشترك الدول صغيرها وكبيرها في إدارة الشئون العامة الدولية وبذلك تنتهي المخاوف والحساسيات والشكوك ويقترب الاختصاص الدولي ويتعايش مع الاختصاص الداخلي لأن الأصل ألا يكون هناك اختلاف بينهما إلا بقدر ما يتفاوت الحل الدولي عن طبيعة النظم القانونية الداخلية ما دامت الدول نفسها هي التي تصنع القانون الدولي والداخلي معاً.