

وحدات الدولة الاتحادية ومدى اختصاصها في إبرام الاتفاقيات الدولية
(دراسة مقارنة)

Units of the federal state and the extent of their
jurisdiction to conclude international agreements
(acomparative study)

Qasim Fahd Khnyab Al-kaabi

م.م. قاسم فهد خنياب

جامعة ميسان

qassim.fahad@uomisan.edu.iq

تاريخ القبول

٢٠٢٥/١٠/١٤

تاريخ الاستلام

٢٠٢٥/٩/١٥

الخلاصة:

ينطلق البحث الى الاجراءات المتبعة في ابرام الاتفاقيات الدولية للدول الاتحادية والتي تبدأ من اجراءات التفاوض والتوقيع ومن بعدها التصديق ومن ثم الشكل النهائي للاتفاقية والتي تمثل الالتزام النهائي ومرحلة التنفيذ من قبل السلطة الاتحادية بموجب الاتفاقيات الدولية والاحكام الدستورية، ولكي تكون الاتفاقية سارية المفعول قانوناً وفقاً لقواعد القانون الدولي يجب أن تصدر الاتفاقية عن جهة قانونية تتمتع بالشخصية القانونية الدولية فإذا كانت الاتفاقية الدولية لا تسبب أية مشكلة في ظل الدولة الاتحادية، حيث تتولى السلطة المركزية إدارة الشؤون الدولية بما فيها ابرام الاتفاقيات الدولية، فهي تدير أيضاً السياسة العامة للدولة، ولكن في ظل الدولة الفيدرالية الوضع يختلف لوجود تباين بين مستويات الحكومة الفيدرالية وبين الحكومة ووحداتها الاتحادية فمنها تمنح الاهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية ضمن قيود دستورية محددة ومنها لا تمنح وحداتها الاتحادية اهلية ابرام الاتفاقيات الدولية، فكل مستوى مسؤولية معينة من الوظائف والمهام، فإن الدولة الاتحادية تتمتع بالسيادة وحدها تبعاً لقواعد سيادة القانون الدولي ومفادها أن للدولة الاتحادية الحق في تنظيم شؤونها وعلاقاتها الداخلية والخارجية لما تتمتع به من شخصية قانونية دولية، ولها الحق في ممارسة الاجراءات القانونية ذات الطابع الدولي، ولكن عندما اصبحت الوحدات الاتحادية تتدخل في ممارسة بعض الانشطة الدولية بسبب تطور العلاقات الدولية، فهنا تغير التوجه بحيث اصبحت الوحدات الاتحادية الدولية متورطة بصورة حقيقية في ممارسة العلاقات الدولية التي كانت من اختصاص السلطة الاتحادية، وقد اثار ذلك التدخل تساؤلاً حول الاساس القانوني لاختصاص الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية خاصة إذا كان من يمارس ابرام الاتفاقيات الدولية عليه أن يتمتع بالشخصية القانونية الدولية في حين ان الاتفاقيات الدولية هي السبيل في التشريع والقانون الدولي لإيجاد القواعد القانونية الملزمة، فيجب على الدولة الاتحادية أو الوحدات الاتحادية أن تحترم عقدها في الاتفاقيات الدولية التي تجربها مع الدول الاخرى، وأن نتيجة البحث هي التوصل الى أن الاساس القانوني للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية يستند الى الدستور الاتحادي الذي يمتحها الاهلية لإبرام تلك الاتفاقيات، إذ أن تلك الوحدات لا تمارس اختصاصها مستقلاً في ابرام الاتفاقيات الدولية فلا بد لها أن تحصل على المصادقة من قبل السلطة الاتحادية والموافقة المسبقة من قبلها.

الكلمات المفتاحية: وحدات الدولة الاتحادية، اختصاص الوحدات، ابرام الاتفاقيات، الاتفاقيات الدولية.

Abstract:

The research touched on the procedures followed in the conclusion of international agreements of the federal states, which start with; negotiation and signing procedures, and then ratification, and then the final form of the agreement, which represents the final and the implementation of the enforcement by the federal authority under international agreements and constitutional provisions, and to be the agreement is legally valid in accordance with rules of international law. Also, under the federal state, the situation varies with the federal government and the government and is federal units, Federal and civil agreements have a certain level of responsibility and functions, the state and the federal state are sovereigns alone, according to the rules of international rule of law, to the effect that the federal state has the right to; regulate its internal and external affairs and relations, as it enjoys a legal personality. International, and it has the right to and to practice legal measures of an international nature, but when the federal units are interfering with the practice of some international points due to the development of international relations, here the trend has changed, and the international units are genuinely involved in the practice of international relations, which where; the competence of the federal authority, and this intervention has arisen as a question about the legal basis for the competence of; federal units in concluding international agreements, especially if the person who exercises the conclusion of international agreements shall have the international legal personality, while international conventions are the way to international legislation, law and law to find the legal rules are binding, the federal state or federal units must respect its concluding in international conventions that it conducts with other countries, and that the result of the research is to reach the legal basis of federal units in the conclusion of international conventions based on the federal constitution. To conclude these agreements, as these units do not exercise their own independent competence in the conclusions of international conventions, they must obtain ratification by the federal Authority and the prior approval of the keywords, Federal State units, unit specialization, concluding agreements. International agree mints .

المقدمة:

أولاً: التعريف بالموضوع:

تعد الدولة الاتحادية المصدر الاساسي للتشريع في اطار مبادئ القانون الدولي، ولأجل مباشرة اختصاصها وممارسة نشاطها في المجمع الدولي من خلال إقامة العلاقات بين كافة الدول من خلال عقد الاتفاقيات الدولية، كونها تمثل الاداة المثلى في جميع العلاقات بين اعضاء المجتمع الدولي ففي الدولة الاتحادية تظهر بوضوح في مجال الاختصاص الدولي، كمنح الاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية ونظراً لما تتمتع به الدولة الاتحادية من شخصية قانونية دولية، فإن لها القدرة على انشاء قواعد قانونية ولا يمكن ذلك إلا عن طريق ابرام الاتفاقيات الدولية، ألا أن بعض الدول الاتحادية منحت وحداتها الاتحادية مباشرة بعض الاختصاصات الدولية في ابرام الاتفاقيات الدولية وشاركت السلطة الاتحادية في ممارسة الاختصاص الدولي، وتختلف هذه المشاركة من دولة الى أخرى حسب التنظيم الدستوري لها، فإن الدساتير الاتحادية لم تنهج نهجاً واحداً في تنظيم مشاركة الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية، وسيقتصر البحث على مدى امكانية منح الاهلية من عدمه في ابرام الاتفاقيات الدولية في بعض الدول الاتحادية.

ثانياً: أهمية الموضوع:

تتحصر أهمية الموضوع في ما يلي:

- ١- بيان مدى اهلية الاختصاص للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية
- ٢- معرفة موقف القانون الدولي وفقهاؤه من منح اهلية ابرام الاتفاقيات الدولية للوحدات الاتحادية للدول الفيدرالية.
- ٣- بيان موقف دساتير بعض الدول الاتحادية من منح اهلية الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية .
- ٤- الوقوف على نصوص دساتير الدول التي تمنح الاهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية ونصوص الدساتير الاخرى التي لا تمنح الاهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية

٥-تزايد ابرام الاتفاقيات الدولية من خلال منح الاختصاص من الدول الاتحادية للوحدات الاتحادية لإبرام الاتفاقيات الدولية واختلاف النصوص الدستورية للدول الاتحادية في هذا المجال.

ثالثاً: مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في: ما الاساس القانوني لمنح الأهلية لوحدات الدولة الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية؟ كون القاعدة العامة في الدولة الاتحادية الفيدرالية هو قيامها وفقاً لدستورها الاتحادي بحصر اختصاص ابرام الاتفاقيات الدولية بيدها وحدها دون تدخل الوحدات الاتحادية داخل الاتحاد، لأنها تمثل الشخصية الدولية المختصة في العلاقات الخارجية ومنها ابرام الاتفاقيات الدولية، فهل أن الوحدات الاتحادية تملك الشخصية القانونية؟ على الرغم انها لا تمتلك اختصاص الدولة الاتحادية، ومن هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ الاتفاقيات الدولية المبرمة من قبل الوحدات الاتحادية للدولة؟ ومن أين تحصل الوحدات الاتحادية على أهلية ابرام الاتفاقيات الدولية؟ وهنا ينبغي الاجابة على تلك التساؤلات لنتمكن من الافصاح عن بيان حل اشكالية البحث.

رابعاً: منهجية البحث:

من اجل التوصل الى النتائج الموضوعية لموضوع البحث، تم الاعتماد على المنهج المقارن والمنهج التحليلي لملاءمتها طبيعة البحث، فالمنهج المقارن تم اعتماده في دول المقارنة من حيث طبيعة دساتيرها، كدستور سويسرا الاتحادية ودستور الامارات العربية المتحدة كدول تمنح الاهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية ودساتير لا تمنح الأهلية كدستور دولة الهند ودستور جنوب افريقيا، والمنهج التحليلي تم من خلاله التعرف على سبب تفاوت النصوص الدستورية للدول الاتحادية في منح اهلية ابرام الوحدات الاتحادية للاتفاقيات الدولية من عدمه.

خامساً: هيكلية البحث:

قسمت الدراسة الى مبحثين، خصص المبحث الأول للوحدات الاتحادية وأهليتها في ابرام الاتفاقيات الدولية وموقف القانون الدولي منها، من خلال بيان موقف الفقهاء الدوليين وموقف الاتفاقيات الدولية، فيما خصص المبحث الثاني، موقف دساتير الدول المقارنة من اهلية الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية ، وذلك ببيان الدساتير التي تمنح الاهلية للوحدات الاتحادية ودساتير لا تمنح الاهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية.

المبحث الأول

الوحدات الاتحادية وأهليتها في إبرام الاتفاقيات الدولية وموقف القانون الدولي منها

مقدمة:

إن من صور الدولة المركبة، هي الدولة الاتحادية وتكون ذات هيئات حاكمة متعددة، فالسلطة الاتحادية تسمى بالحكومة الاتحادية التي يكون دورها الاساسي هو تمثيل الدولة الاتحادية على النطاق الخارجي فتمارس سيادتها في الخارج بالإضافة الى ممارسة شؤونها في الداخل، وبجانب الحكومة الاتحادية توجد حكومات الوحدات الاتحادية التي تمارس سلطاتها في تسيير الشأن الداخلي وعلى استقلال شبه تام عن انظار السلطة الاتحادية وتكون عادةً من اصل الحكومة الاتحادية صلاحيات ممارسة اعمال الشؤون الخارجية، ولكن بعض الدول الاتحادية لم تحصر الاختصاص الخارجي وإنما اشركت وحدات الدولة الخارجية في ممارسة اغلب النشاطات الدولية والتدخل في الميدان الدولي، والتي كانت في الاساس من اختصاص الحكومة الاتحادية، وعليه فمن الضروري معرفة أهلية الوحدات الاتحادية وموقف القانون الدولي منها في مدى منحها الصلاحيات في إبرام الاتفاقيات الدولية، وكذلك موقف الفقه الدولي والاتفاقيات الدولية من اهليتها، وعليه سنقسم بحثنا هذا الى مطلبين، المطلب الأول سنتناول فيه موقف الفقهاء الدوليين، والمطلب الثاني، سنوضح فيه موقف الاتفاقيات الدولية.

المطلب الأول

موقف الفقهاء الدوليين

أنقسم الفقهاء الدوليين الى اتجاهين وذلك عندما بحثوا أهلية الوحدات الاتحادية في إبرام الاتفاقيات الدولية، أحدهما لا يمانع والآخر يمانع بمنح هذا الاختصاص للوحدات الاتحادية وعلى هذا الاساس سنقسم هذا المطلب الى فرعين، في الاول سنبين الجهات المؤيدة من الفقهاء لهذا الاتجاه، والفرع الثاني سنخصصه الى بيان الجهات المعارضة أو الغير مؤيدة لهذا الاتجاه.

الفرع الأول

اختصاص الوحدات الاتحادية والجهات المؤيدة لها في ابرام الاتفاقيات الدولية

أكد بعض الفقهاء الدوليين على منح الوحدات الاتحادية الاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية وأن منح الدولة الاتحادية اختصاص ابرام الاتفاقيات الدولية للوحدات الاتحادية لا يسبب اضرار داخلية في بنية الدولة الاتحادية المانحة لهذا الاختصاص^(١) وأن من اهم الاسباب التي دعت انصار هذا الاتجاه هو بفعل ما انتجته التغيرات التي طرأت في العالم وزيادة حجم المعاملات الدولية مما أدى الى انشاء معاملات تجارية دولية واتصالات بشرية بين الحدود، وأن الوحدات الاتحادية في الكثير من الدول الفدرالية انخرطت في النشاطات الدولية، حيث تأثرت ممارسة مسؤولياتها بالعلومة وبشكل متزايد، وأن ظهور العولمة أثر بصورة مباشرة على الوحدات الاتحادية وعلى المستوى الدولي^(٢) فعندما يتم تنظيم العلاقة بين الوحدات الاتحادية وسلطاتها بشأن ابرام الاتفاقيات الدولية يؤدي ذلك الى توحيد القرارات للدولة الاتحادية على الصعد الداخلية والدولية، ويتحقق ذلك عندما تلتزم السلطات الاتحادية بإبرام الاتفاقيات الدولية وعندما تقع هذه الاتفاقيات ومواضيعها ضمن اختصاص الوحدات الاتحادية الدستوري، حيث يتم منح صلاحية ابرام الاتفاقيات الدولية ضمن حدود معينة^(٣) وإذا اختلف هذا الاتجاه من الفقه في تبيان الاسس القانونية التي تعتمد عليها الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية فكيف تكتسب الشخصية القانونية الدولية وهي ليست من اشخاص القانون الدولي؟ أم انها اكتسبت الشخصية القانونية من دستور الدولة الاتحادية كونها مصدر لجميع الاختصاصات والصلاحيات، فيظهر اتجاهين من الفقه في تحديد الاساس القانوني لاختصاصات الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية، فالإتجاه الأول: ربطها بالشخصية القانونية للدولة الاتحادية وظهرت بصدده عدة آراء:

الرأي الأول: يتبع بإضفاء الشخصية على الاتصال بنحو مباشر بقواعد القانون الدولي ويكون مؤهلاً لتحمل التزاماته الدولية والتمتع بحقوقه في الادعاء أمام القضاء الدولي وبالتالي يوصف بالشخصية القانونية الدولية، ونتاج هذه الشخصية في ابرام الاتفاقيات الدولية المتمثلة بالوحدات الاتحادية هو انشاء حقوق وترتيب التزامات دولية.

(١) د. مفيد شهاب، الدولة الفيدرالية في القانون الدولي، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد الأول، ١٩٦٩، ص ٢٣٩.

(٢) هاترج مايكلمان، تأملات مقارنة على العلاقة الخارجية في الدول الفيدرالية، الجزء ٥، ٢٠٠٧، ص ٣-٤.

(٣) حسن العبيدي، تنظيم المعاهدات في دساتير الدول، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٨، ص ٦٤.

الرأي الثاني: ويثبت هذا الرأي إن من اشخاص القانون الدولي العام هي الدولة ولها الحق بالاعتراف بالشخصية القانونية للأخرين سواء كانت وحدة اتحادية من وحدات الدولة الاتحادية أو كانت دولة ذات استقلال ذاتي على الصعيدين الخارجي والداخلي لكون الدولة التي اعترفت تمتلك السيادة الكاملة وذات حرية تامة في الالتزام مع جميع الجهات سواء كانت من اشخاص القانون الدولي العام أو ليس من جهاته وها الاعتراف يمنحها الشخصية القانونية الدولية ويعد اعترافاً بالأمر الواقع^(١).

أما الرأي الثالث: يرى بأن الشخصية القانونية للوحدات الاتحادية تثبت من خلال السيادة التي تؤهلها لأبرام الاتفاقيات الدولية هي السيادة المستمرة وليست السيادة المتجزئة في الدولة الاتحادي، أي تكون السيادة مشتركة في جميع اجزاء الدولة الاتحادية لكون علاقة الوحدات الاتحادية بالسلطة الاتحادية علاقة تعاونية وليست علاقة اخضاع، حيث ان الشخصية القانونية يكون ارتباطها دولياً من خلال الدولة الاتحادية وتعد في حينها الوحدات الاتحادية متمتعة بالشخصية القانونية الدولية في ابرام الاتفاقيات الدولية لاحتفاظها بجزء من الصلاحيات الدولية^(٢).

أما الرأي الرابع: حيث قرن مجموعة من الفقهاء الشخصية القانونية للوحدات الاتحادية بسيادة الدولة الاتحادية إذ اعدوها اساساً قانونياً لحق الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية في الدولة الاتحادية كون السيادة في الدولة الاتحادية قابلة للتجزئة ويمكن لكل وحدة من وحدات الدولة الاتحادية أن تتمتع بالشخصية القانونية تبعاً لشخصية الدولة الاتحادية^(٣). وعليه فإن جميع الآراء المتقدمة والتي تمثل الاتجاه الأول للفقهاء الدوليين لم تسلم من الانتقادات الموجهة إليها، لكونها لم تقدم دليلاً علمياً بثبوت امتلاك الشخصية القانونية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية.

أما الاتجاه الثاني من الفقه: يرى هذا الاتجاه وبعد بحث الاساس القانوني لمنح الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية، ان الاساس القانوني لتلك الوحدات الاتحادية يأتي من دستور الدولة الاتحادية ومحدد في النص الدستوري المتبع في الدولة الاتحادية وحده، وان نظر القانون الدولي العام من اشكالية صلاحية الوحدات الاتحادية فإنه ممنوح دستورياً ولها صلاحية الدخول في العلاقات الدولية وبذلك يحق للوحدات الاتحادية استخدام صلاحياتها سواء كانت صلاحياتها واسعة أو مقيدة دستورياً كما في بعض

(١) د. حنيفه السيد جواد، العقود المبرمة بين الدول والاشخاص الاجنبية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٦٩٢.

(٢) د. صلاح جبير البصيصي، ابرام المعاهدات الدولية في الدول الفيدرالية، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، ٢٠١٠، ص ٢٥٧.

(٣) د. صالح جواد الكاظم، مباحث في القانون الدولي، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٩١، ص ٢٣٥.

الدول الغربية والعربية وفي الحالتين يستند موقف القانون الدولي العام في تحديد الاساس القانوني لاختصاص الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية على دستور الدولة الاتحادية^(١). ولكن هؤلاء الفقهاء اختلفوا فيما بينهم حول مدى التفويض الدستوري الممنوح للوحدات الاتحادية في الشخصية القانونية من امكانية ابرام الاتفاقيات الدولية أم كونها صلاحيات دولية منحت من خلال تفويض دستوري اعطاها اهلية قانونية دون منحها الشخصية القانونية، وعلى هذا الاساس ذهب بعض الفقهاء الدوليين الى أن الدستور الاتحادي للدولة الاتحادية إذا منح الوحدات الاتحادية الاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية تصبح متمتعة بشخصية قانونية محدودة^(٢) وان الاتحادات الفيدرالية لها مركز قانوني يكون خاص في منح او مباشرة الاختصاصات الدولية مما يمنحها الشخصية القانونية الدولية، وان الاختصاصات الممنوحة للوحدات الاتحادية تكون اختصاصات تكميلية وذات طابع دولي وأن الاتحاد الفيدرالي لا يجرى الوحدات الاتحادية من الشخصية القانونية الدولية بصورة تامة وإن حرمتها من الصفة الدولية، فتصبح دولة ذات شخصية دولية ناقصة وغير كاملة، واستناداً الى التفويض الدستوري الممنوح لها من الدولة الاتحادية يجعلها متمتعة ببعض اختصاصات السيادة الخارجية للدولة الاتحادية^(٣).

وذهب مجموعة من الفقهاء: بأن الدستور الاتحادي عندما منح الاختصاص الدولي لوحدات الدولة الاتحادية، هذا لا يجعل منها مالكة للشخصية القانونية الدولية كون اختصاصها يخضع مباشرة الى القواعد القانونية الداخلية أي أنه يجد اساس له في القانون الداخلي للدولة وليس في القانون الدولي، ولذلك فإن الاتحاد وحده الذي يمتلك الشخصية القانونية الدولية كونه يظهر كوحدة واحدة على مستوى القانون الدولي العام وان الوحدات الاتحادية ليس بإمكانها التمسك بقواعد القانون الدولي العام حتى تتمكن من المحافظة على امتيازاتها، حيث ان الدولة الاتحادية بنظامها لا تركز على قواعد القانون الدولي بل تركز على مقومات النظام الدستوري^(٤). وعليه يمكن القول بأن التفويض الدستوري للوحدات الاتحادية بمباشرة الاختصاص الدولي هو الاساس القانوني بمنح الاختصاص للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية وان هذا التفويض لا يكسبها الشخصية القانونية الدولية بل يمنحها اهلية محدودة كالدول الناقصة السيادة

(١) د. ابراهيم احمد شلبي، مبادئ القانون الدولي العام، الدار الجامعية، ١٩٨٦، ص ٢٦٣-٢٦٤.

(٢) اياد ياسين حسين، المفاوضات الدولية ودورها في حل المنازعات الدولية في اطار القانون الدولي العام، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٨، ص ١٣٢.

(٣) د. حسن الجليبي، القانون الدولي العام (اصول القانون الدولي)، ج ١، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٦٤، ص ١٦٥.

(٤) د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي العام (النظريات العامة ونظرية القانون في القانون الدولي العام)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٢٨٤-٢٤٩.

بموجب الوثيقة الدستورية التي تحدد المركز القانوني، ويمكن منح أو تجريد الاختصاص من الوحدات الاتحادية بقوة الدستور ويتحدد أيضاً كقيود دستورية حيث تؤكد الدولة السلطة الاتحادية ويحدد سنده في الدستور الاتحادي لكونه القانون الاسمي الذي يجب أن تخضع له كافة دساتير الوحدات الاتحادية والقوانين المحلية، وان منح الوحدات الاتحادية صلاحية ابرام الاتفاقيات الدولية يجب ان يكون بموجب دستور الدولة الاتحادية أي ان الدستور الاتحادي هو الذي يمنح الوحدات الاتحادية اهلية مباشرة الحقوق على الصعيد الدولي ولا تتوقف الاهلية على الاعتراف ولكن يتوقف الاعتراف عليها^(١) ولذلك تعد مسألة منح صلاحية الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية من عدمه شأن يحدده الدستور وحسب ظروف كل دولة، ولذلك فإن افضلية ادارة ابرام الاتفاقيات الدولية في الدولة الاتحادية ينبغي ان تكون بيد السلطة الاتحادية كونها ذات شخصية قانونية وذات تأثير كبير في الصعيد الدولي ونفوذ دولي واسع وعلى كافة الجوانب من الوحدات الاتحادية، وان الاطراف الدولية تفضل التعامل مع قانون واحد يحكم التصرفات الدولية فلا يمكن وضع قاعدة عامة بل حسب ظروف كل دولة في حينها وللدولة الاتحادية حق ممارسة الرقابة على الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الوحدات الاتحادية

الفرع الثاني

اختصاص الوحدات الاتحادية والجهات المعارضة لها في ابرام الاتفاقيات الدولية

ذهب اتجاه من الفقهاء الدوليين بالقول ان الاختصاص من صلاحيات السلطة الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية وبصورة كاملة وأن تحرم وحدات الدولة الاتحادية من هذا الاختصاص في ظل النظام الدولي للضرورة العملية والمتعلقة بطبيعة التعامل الدولي^(٢) وان شخصية الاتحاد هي الشخصية القانونية الوحيدة في الدولة الاتحادية ولا يوجد غيرها وهي التي تبشر الاختصاصات الدولية على العكس من الوحدات الاتحادية حيث لا تمتلك تلك الشخصية القانونية التي تؤهلها للقيام بذلك في ابرام الاتفاقيات الدولية وغيرها كالتمثيل الدبلوماسي، وعليه فان ادارة ملف العلاقات الخارجية للدولة الاتحادية لا بد أن يدار منها وحدها، وهذا ما يجعل صلاحية ادارة الملف الخارجي بيد السلطة الاتحادية بمفردها دون غيرها^(٣). واصحاب هذا الرأي يعزون سبب تجريد وحدات الدولة الاتحادية من الشخصية القانونية الدولية

(١) د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٢٣٨.

(٢) د. مفيد شهاب، مصدر سابق، ص ٢٣٩.

(٣) د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٢٥٥.

بعدم تمتع الوحدة الاتحادية بالسيادة الدولية، وان اساس الشخصية القانونية هو السيادة وأن السيادة لابد أن تكون محصورة بيد السلطة الاتحادية دون غيرها من الوحدات الاتحادية للدولة فلا تظهر الوحدات الاتحادية كأشخاص قانونية في اطار القانون الدولي العام، وعليه فلا بد ان تظهر الدولة الاتحادية كوحدة واحدة في مباشرة العلاقات الخارجية^(١) وأن اصحاب هذا الرأي يرجحون أن يتم حصر الاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية بيد السلطة الاتحادية لكي تتوحد المواقف تجاه القضايا الدولية الخارجية من قبل الحكومة الاتحادية، وذلك لما مرت به الدولة الاتحادية وما اصابها من ازمت سياسية واقتصادية مما أدى بالحكومة الاتحادية الى تجاوزها الاختصاص الدستوري الذي تتمتع به^(٢).

المطلب الثاني

موقف الاتفاقيات الدولية

إن الأهلية في نظر القانون الدولي، هي قدرة الشخص القانونية التي يمكنه من خلالها تحقيق اهدافه وممارسة حقوقه المشروعة وتحمله كافة الالتزامات التي تنشأ عن ممارسة اهليته في تحقيق اهدافه وممارسة حقوقه، وان هذه الاهلية مرتبطة بالشخصية القانونية الدولية ومحدودة للمنظمات الدولية وعامة للدول وما كان موقف الاتفاقيات الدولية من الوحدات الاتحادية في مجال اهلية ابرام الاتفاقيات الدولية من عدمه^(٣). وسنقسم المطلب الى فرعين، الأول يخص موقف اتفاقية فينا، والأخر يبين اتفاقيات الدول الأخرى.

الفرع الأول

موقف اتفاقية فينا

إن للدولة اهلية ابرام الاتفاقيات الدولية كونها مظهر من مظاهر ممارسة الدولة لسيادتها ككيان ذو شخصية قانونية مستقلة مؤهلة لممارسة كافة حقوقها وتحمل التزاماتها عند ممارسة علاقاتها الدولية الخارجية، فعند اعداد مشروع اتفاقية فينا عام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات وخلال مناقشات لجنة القانون الدولي ظهر خلاف بشأن الاتفاقيات التي يعقدها اعضاء الدولة الاتحادية، حيث كان يرى بعض

(١) د. عبد العزيز رمضان الخطابي، نظرية الاختصاص في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ١٦٥.

(٢) د. صالح جواد الكاظم، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

(٣) د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت، ص ٦٢٢.

القانونيين ان الاتفاقيات التي تعقد من طرف اعضاء الدولة الاتحادية هي اتفاقيات واردة في القانون الدولي، والبعض الآخر منهم يرى ان الدخول في الاتفاقيات الدولية والتفاوض مع البلدان الاخرى لأعضاء الدولة الاتحادية مناط بالقدر الذي يسمح به الدستور الاتحادي، وان ما يفعله الاعضاء يعد بوصفهم وكلاء عن دولتهم الاتحادية كونها وحدها متمتعة بالشخصية القانونية الدولية فإذا منح الدستور الاتحادي الوحدات الاتحادية صلاحيات ابرام الاتفاقيات الدولية فإنها تمارس نيابة عن الدولة الاتحادية، ويرى بعضهم بأنه اذا اصبحت الوحدات الاتحادية أعضاء في منظمة الأمم المتحدة، فيجب أن تصبح أولاً شخصاً من اشخاص القانون الدولي^(١). وحين اعدت لجنة القانون الدولي اتفاقية فينا لقانون المعاهدات ثبتت وجهة نظر معينة مفادها أن الوحدات الاتحادية لا يستطيع القانون الدولي أن يحدد أهليتها في ابرام الاتفاقيات الدولية من عدمه لكون السلطة التقديرية موكلة بسلطة الاتحاد الفيدرالي لتحديد اهلية ابرام الاتفاقيات الدولية، وأن الوحدات الاتحادية لا تمتلك الاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية إلا إذا منحها القانون الداخلي الاختصاص أو عندما يسمح القانون الداخلي بممارسة الاختصاص، فإن الوحدات الاتحادية تعد كوكلاء عن الاتحاد الفيدرالي، فالاتحاد هو وحده من يملك منح الاختصاص والشخصية القانونية. فعند اعداد مشروع اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الدولية من قبل لجنة القانون الدولي فإنها ضمنت في الفقرة الثانية من المادة الخامسة نصاً يتعلق بأهلية الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية عندما ينص عليها في الدستور الفيدرالي وضمن حدود معينة، وقد لاقت الفقرة المذكورة من المشروع معارضةً شديدة عند انعقاد منظمة الامم المتحدة ولدورتين من الاجتماعات في بيان مؤتمرها الذي انعقد حول قانون المعاهدات والذي عقد الاول في فينا سنة ١٩٦٨ والمؤتمر الثاني سنة ١٩٦٩ والذي تمخض عن اسقاط النص المذكور ولم يتم ادراجه ضمن نصوص اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الدولية سنة ١٩٦٩^(٢). ومن هذا يتضح أن اتفاقية فينا لقانون المعاهدات حصرت اهلية ابرام الاتفاقيات الدولية بالدول ولم تمنح الوحدات الاتحادية هذه الصلاحية لأبرام الاتفاقيات الدولية.

(١) د. طالب رشيد يادكار، مبادئ القانون الدولي العام، ط١، مطبعة موكرياني، اربيل، ٢٠٠٩، ص ٢٢٤.

(٢) د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٤٤.

الفرع الثاني

موقف اتفاقيات الدول الأخرى

إن موقف القانون الدولي يتمثل بالاتفاقيات الدولية، ولم يتحدث عن اهلية وحدات الدولة الاتحادية بمباشرتها الشؤون الدولية الخارجية وأنها لاتقف بالصد اتجاه مباشرة وحدات الدولة الاتحادية لاختصاصها عندما يتم تفويضها استناداً لدستور الدولة الاتحادي لممارسته دولياً، ولم تكن الاتفاقيات التي سبقت أو الاتفاقيات التي تلت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الدولية افضل منها اتجاه مدى اهلية الوحدات الاتحادية في مباشرتها للشؤون الدولية الخارجية، مثل اتفاقية هافانا سنة ١٩٢٨ التي عقدت حول الموظفين الدبلوماسيين والتي اقرت بانه يحق للدول أن تمثل نفسها لدى الآخرين عن طريق الممثلين الدبلوماسيين وأن يحق للدولة ان تعهد بتمثيلها لدى حكومة واحدة أو عدة حكومات الى موظف دبلوماسي واحد يكون ممثل عن دولته^(١) وما بينته اتفاقية فينا سنة ١٩٦١ للعلاقات الدبلوماسية وبناءً على الاتفاق المتبادل بين الدول تنشأ العلاقات الدولية فيما بينها وتوفد البعثات الدبلوماسية الدائمة، واتفاقية فينا ١٩٦٣ لعلاقات القنصلية فإنها لم تتطرق بصورة مباشرة او غير مباشرة للاختصاص الدولي للوحدات الاتحادية بل خصت جميع مواد الاتفاقية بأحقية مباشرة الشؤون الدولية للدول فقط^(٢) وأشارت الاتفاقية الاوربية لحصانة الدول سنة ١٩٧٦ الى ان الاقليم في الدول الفيدرالية يتمتع بالحصانة وإذا كانت الدولة الفيدرالية طرفاً في الاتفاقية فبإمكانها توجيه اخطار الى الامين العام للمجلس الأوربي وتعلن فيه أن وحداتها الاتحادية تمثل طرفاً في الاتفاقية ويسري عليها ما يسري على الدول الأخرى، وبإمكان الوحدات الاتحادية للدولة المنتمية الى هذه الاتفاقية التمتع بالحصانة الدبلوماسية ومركزها متساو مع بقية الدول الأخرى المنظمة للاتفاقية شريطة أن تكون الدولة الاتحادية طرفاً في هذه الاتفاقية ولا تستطيع الوحدات الاتحادية بإرادتها المنفردة امكانية الانضمام الى الاتفاقية ما لم تكن الدولة الفيدرالية الاتحادية طرفاً فيها، لأن الدولة الاتحادية تمتلك الشخصية القانونية الدولية على عكس الوحدات الاتحادية للدولة حيث انها لا تمتلك الشخصية القانونية الدولية لأنها امتداد للشخصية القانونية الدولية للاتحاد، وأن اتفاقية الامم المتحدة لحصانة الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية إذ بينت سريان هذه الاتفاقية على الدول ولم يسري على الوحدات الاتحادية للدول^(٣). فالوحدة الاتحادية هي جزء من مجموع مساحة جغرافية اقليمية تقع ضمن

(١) المادة (٥) من اتفاقية هافانا للموظفين الدبلوماسيين لسنة ١٩٢٨.

(٢) البند (١) من المادة (٢) من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣.

(٣) المادة (١) من اتفاقية الامم المتحدة لحصانة الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية لسنة ٢٠٠٤.

سياق تكوين الدولة الاتحادية وتنظيمها من الناحية السياسية والقانونية والادارية وهي احد مكونات الدولة الاتحادية الفيدرالية^(١).

المبحث الثاني

موقف دساتير الدول المقارنة من اهلية الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية

إن من يتكفل بتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والوحدات الاتحادية في الدولة الاتحادية هو الدستور الاتحادي، ومنها مباشرة اختصاص الشؤون الدولية، وانقسمت في هذا الصدد الدول محل المقارنة الى اتجاهين، اتجاه تمنح الأهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية، والاتجاه الثاني لا تمنح الأهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية وسنقسم هذا المبحث الى مطلبين، الأول لبيان الدساتير التي تمنح الأهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية، والثاني نخصه للدساتير التي لا تمنح الأهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية.

المطلب الأول

دساتير تمنح الأهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية

هنالك دساتير تمنح وحداتها الاتحادية الاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية وبشروط دستورية ونتيجة الى تضافر عدة ظروف ظهرت الوحدات الاتحادية على النطاق الدولي ولم تقتصر الاتفاقيات الدولية على الجوانب السياسية فقط بل توسعت لتشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحقوق الانسان والضمان الاجتماعي لجميع الدول^(٢). فبعض دساتير الدول الاتحادية تمنح وحداتها الاتحادية الأهلية في ابرام الاتفاقيات الدولية وعليه سنقسم المطلب الى فرعين، الأول سنتطرق فيه الى دستور سويسرا الاتحادية والفرع الثاني سنبين فيه دستور الامارات العربية المتحدة.

(١) مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد ١، العدد (الثالث)، ٣٠/ابريل/٢٠٢١، ص ٨٦.

(٢) ينظر، هاترج مايكمان، مرجع سابق، ص ٤٣.

الفرع الأول

دستور سويسرا الاتحادية

صدر الدستور السويسري سنة ١٩٩٩ وبين فيه أن يختص الاتحاد السويسري بالشؤون الخارجية وأشار في نصوصه الى احترامه لاختصاص المقاطعات والمحافظة عليها ومنحها مباشرة البعض من الاختصاصات الدولية واكد الدستور السويسري على ضرورة مشاركة المقاطعات في اتخاذ القرارات الخاصة بها والمشاركة في المفاوضات الدولية، أما علاقتها بالدول الاخرى ومباشرتها في ابرام الاتفاقيات الدولية فقد نص الدستور السويسري في المادة (٥٦) الفقرات الأولى والثانية والثالثة وللمقاطعات اخطار الاتحاد بالمعاهدات قبل ابرامها ولها الحق في التعامل مع الجهات الاجنبية التي تضاهيها وعن طريق الاتحاد في المجالات الاخرى مع الجهات التي لم تكن في مستواها، وعليه فإن نصوص الدستور السويسري منحت مباشرة الاختصاصات الدولية الى الاتحاد لتمتعه بالشخصية القانونية الدولية ومنحت المقاطعات بلورة القرارات الخاصة بالعلاقات الخارجية ذات المصالح الحيوية واعطاؤها الحق في ابرام الاتفاقيات الدولية مع الدول الاخرى التي تكون ضمن اختصاصها ولكن هذا الحق ليس مطلق وانما مقيد بشروط وضوابط محددة ويجب على المقاطعات اخبار الاتحاد قبل ابرام الاتفاقيات الدولية، وذلك لضمان الاتحاد السويسري بأن الصلاحيات الممنوحة للمقاطعات التي تخص الشؤون الدولية متسقة مع اهداف الاتحاد وبالتالي له الحق في الطعن بتلك الاتفاقيات الدولية إذا لم تتسجم مع مصلحة الاتحاد، وأن الدستور السويسري فرق بين الاتفاقيات الدولية التي تبرم مع جهات اجنبية في مستوى المقاطعات وأخرى مع الدول الاجنبية التي ليس بمستواها فالتى مع الدول الاجنبية الاخرى يجب ان يكون التعامل معها عن طريق الاجهزة الاتحادية المختصة، فإما أن يجريها الاتحاد بنفسه أو عن طريق تعيين ممثلين عنه لإبرام تلك الاتفاقيات الدولية^(١). ويتبين من ذلك ان الاتحاد دائماً يحرص على مباشرة العلاقات الدولية بيده والمتعلقة بالمقاطعات ويبرمها باسم المقاطعة، وأن صلاحيات ابرام الاتفاقيات الدولية متلازمة بين التحاد والمقاطعات وكل حسب اختصاصه وضمن الدستور، فإن الاتفاقيات التي تعقدها المقاطعات السويسرية يجب ان تصادق من قبل المجلس الاتحادي وإذا لم يصادق المجلس عليها فبالإمكان اعتمادها بعد عرضها على الجمعية الاتحادية^(٢).

(١) روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدولة الاتحادية، بيروت، ١٩٦٦، ص ٤٩٠.

(٢) الفقرة (٣) من المادة (١٧٢) من الدستور السويسري الصادر سنة ١٩٩٩.

الفرع الثاني

دستور الامارات العربية المتحدة

في سنة ١٩٧١ صدر دستور دولة الامارات العربية المتحدة وحدد صلاحيات الحكومة الاتحادية بما فيها صلاحيات الشؤون الخارجية، وتم توزيع الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الامارات المتحدة^(١) وبعد ان حصر الدستور الاماراتي مباشرة العلاقات الخارجية بالاتحاد لكن في المادة (١٢٣) من الدستور تم استثناءه وأجاز للإمارات مباشرة الشؤون الدولية وبصورة محدودة في ابرام الاتفاقيات الدولية وضمن ما يسمح به الدستور، واكد الدستور الاماراتي على جواز الإمارات الاعضاء في الاتحاد عقد اتفاقيات محدودة على أن تكون ذات طبيعة إدارية مع الدول المجاورة لها بشرط اخطار المجلس الاعلى للاتحاد مسبقاً وعلى أن لا تتعارض تلك الاتفاقيات مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية وأن لا يعترض المجلس الاعلى للاتحاد على تلك الاتفاقيات، فإذا اعترض عليها فيتم ارجاء الامر لحين أن تبت المحكمة الاتحادية في هذا الاعتراض، ويجوز للإمارات الاحتفاظ بالعضوية في المنظمات الدولية والاقليمية والانضمام اليها كمنظمة أوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط وغيرها من المنظمات^(٢). يتضح من الدستور الاماراتي إن للإمارات أهلية ابرام الاتفاقيات الدولية استناداً الى تحليل نص المادة (١٢٣) من الدستور وضمن حدود وشروط دستورية كأن تكون تلك الاتفاقيات الدولية محدودة وذات طبيعة إدارية محلية وأن تكون على صلة مباشرة بتنظيم شؤون الإمارة من الناحية الداخلية، أي تهتم بتنظيم الإمارة محلياً وأن جميع الاتفاقيات سواء السياسية أو الاقتصادية أو العسكرية التي لا تتوفر فيها تلك الصفات، فتخرج من نطاق الإمارات في الاختصاص من ناحية ابرام الاتفاقيات الدولية، وان تكون تلك الاتفاقيات منعقدة مع الدول المجاورة حصراً، فلا يمكن أن تعقد مع دول غير مجاورة وأن الدول المجاورة، هي الدول التي تكون مجاورة للاتحاد وليس للإمارة^(٣) وأن لا تتعارض تلك الاتفاقيات مع مصالح الاتحاد أو مع القوانين الاتحادية وأن يتم اخطار المجلس الاعلى للاتحاد قبل ابرام الاتفاقيات الدولية لأجل التأكد من مدى مطابقتها لمصلحة الاتحاد، وبخلافه سيتم الاعتراض من المجلس الاعلى وهذا الاعتراض يؤدي الى وقف الاجراءات القانونية لكون السلطة العليا في دولة الامارات العربية هي للمجلس الأعلى، وكذلك لتجنب المسؤولية الدولية وأن جميع العلاقات الخارجية تكون تحت سلطة الاتحاد

(١) البند (١) المادة (١٢٠) من دستور الامارات العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٧١ المعدل.

(٢) المادة (١٢٣) من الدستور نفسه.

(٣) د. عادل الطبطاوي، النظام الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، ١٩٧٨، ص ١٠٦.

، وفي حالة اعتراض المجلس الاعلى للاتحاد على الاتفاقيات التي تبرمها الامارات فلها ضمانة دستورية ، وهي أن تعرض امام انظار المحكمة الاتحادية لحين البت فيه فإذا كانت الاتفاقية مستوفية للشروط حسب رأي المحكمة الاتحادية فهنا يستمر عقدها^(١) وللإمارات ايضاً حسب الدستور الاماراتي الاحتفاظ بعضويتها في المنظمات الاقليمية والانضمام اليها، كمنظمة الدول العربية المصدرة للنفط، وعلى ما تقدم تعد دولة الامارات العربية المتحدة هي أول الدول العربية في المنطقة التي تبنت النظام الفيدرالي ومنحت وحداتها الاتحادية اختصاص ابرام الاتفاقيات الدولية ضمن شروط دستورية معينة ولكن دون ان تمتلك هذه الامارات أو الوحدات الاتحادية الشخصية القانونية الدولية وحصر الشخصية القانونية بالاتحاد فقط أي أن لها صلاحيات غير مطلقة على عكس الاتحاد الذي يمتلك صلاحيات مطلقة، ولا تقيدته إلا مبادئ القانون الدولي ولا تتمتع الوحدات الاتحادية بهذا الاطلاق^(٢) واعطى الدستور الاماراتي للوحدات الاتحادية حرية الاحتفاظ بعضويتها في الاتفاقيات المبرمة مع الدول الاخرى قبل تطبيق الدستور بشرط عدم تعديلها أو الغاؤها ، من ذلك يتضح أن الدستور الاماراتي منح السيادة الخارجية أن تكون من مقررات الاتحاد وأن ما تتمتع به الإمارات من صلاحيات ابرام الاتفاقيات الدولية تكون مرجعيته للدستور، وإذا كان العكس فباستطاعة الوحدات الاتحادية (الامارات) أن تأتي بتصرفات قانونية دولية لا يسأل عنها الاتحاد في الامارات العربية المتحدة^(٣). أما إذا ابرمت الوحدات الاتحادية اتفاقيات دولية فلا يمكن تسجيل هذه الاتفاقيات لدى الامانة العامة للأمم المتحدة، كون هذه الوحدات لا تمتلك الحق في التسجيل لدى الامانة، ومن الاسباب التي جعلت من الوحدات الاتحادية للدولة أن تتخرط في ابرام الاتفاقيات الدولية، هي العوامل السياسية والاقتصادية والثقافية والاقليمية والعوامل الجغرافية واهمها العولمة، حيث ساهمت العولمة في نمو مشاركة الوحدات الاتحادية للدولة بفعل تطور شبكة العلاقات الدولية والمعاملات التجارية والعلمية وذلك لتطور شبكة الاتصالات الدولية^(٤) ولذلك ظهرت الدول على اتجاهين مختلفين في بيان مدى انخراط وحدات الدولة الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية، الاتجاه الأول يمنح الوحدات الاتحادية الاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية ولكن لأنواع محددة من الاتفاقيات الدولية وضمن شروط وضوابط

(١) د. فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة تحليلية مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٨٠.

(٢) د. داوود الباز، النظم السياسية (الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١١٧.

(٣) د. محمد علي داوود وآخرون، التجارب الوحدوية المعاصرة (تجربة دولة الامارات العربية المتحدة) مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٨٦، ص ٦٤١.

(٤) د. هارتج مايكلمان، مصدر سابق، ص ٤.

دستورية لا يمكن تجاوزها، كعدم مساسها السيادة الخارجية للدولة الاتحادية، أما الاتجاه الآخر لا يمنح الوحدات الاتحادية ابرام أي اتفاقيات دولية وجعل الاختصاص محصور بيد السلطة الاتحادية بالشؤون الدولية، ويحق للوحدات الاتحادية ابرام الاتفاقيات الدولية التي تدخل ضمن اختصاصها وضمن الشروط الدستورية، كالتى تتعلق بالجوانب الادارية والتشريعية والثقافية والتعليمية، باستثناء الاتفاقيات السياسية والعسكرية، ويجب على الوحدات الاتحادية عند ممارسة اختصاصها في ابرام الاتفاقيات الدولية الحصول على موافقة مسبقة من قبل السلطات الاتحادية والحصول على المصادقة اللاحقة على الاتفاقية الدولية، لأن سلطة الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية هي سلطة محدودة في اطار الدستور فهي لا تتمتع بالشخصية القانونية الدولية وسلطاتها مستمدة من القانون الداخلي وليس من القانون الدولي، فيمكن ايقاف اجراءاتها وسحبها والانتقاص منها أو الغاؤها^(١).

المطلب الثاني

دساتير لا تمنح الأهلية للوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية

هنالك مجموعة من الدول الاتحادية عملت على توحيد شؤونها الخارجية بمنح الحكومة الاتحادية الحق المطلق في امكانية ابرام الاتفاقيات الدولية، وذلك لعدم وجود شخصية قانونية دولية سوى شخصية الاتحاد الفيدرالي وأن صلاحية ابرام الاتفاقيات الدولية محصورة بيد السلطة الاتحادية ومن هذه الدول التي لا تمنح دساتيرها الاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية للوحدات الاتحادية هي دولتي الهند وجنوب افريقيا.

الفرع الأول

دستور دولة الهند

عند صدور دستور دولة الهند في سنة ١٩٤٩ جعل الاختصاص في العلاقات الخارجية وعملية ابرام الاتفاقيات الدولية محصورة بالاتحاد الفيدرالي حسب ما نصت عليه المادة (٢٦٤) وأكدت بذلك عدم اهلية الوحدات الاتحادية في عقد و ابرام الاتفاقيات الدولية مع باقي الدول الاجنبية لكون الاتفاقيات الدولية تقع ضمن شؤون الدولة الخارجية وهي من اختصاص الحكومة الاتحادية كما وبينت المادة (٢٦١) ان تحديد

(١) المرجع السابق، ص ٧-٨.

الجهة المختصة بعقد الاتفاقيات الدولية تنظم بقانون صادر من البرلمان الهندي يتضمن الشروط التي يتم بمقتضاها تحديد الوثائق الرسمية للمحاضر والمعاهدات وان المادة المذكورة لم تحدد الجهة المختصة بعقد الاتفاقيات او التفاوض وكما موضح في المادة (٥٣) من الدستور الهندي فإن اوجه النشاط التنفيذي يتولاها رئيس السلطة التنفيذية للاتحاد، لذلك فإن الاتفاقيات والمعاهدات تقه ضمن اختصاص السلطة التنفيذية للاتحاد فووقت العديء من المعاهدات والاتفاقيات الدولية باسم الرئيس الهندي كتوقيع معاهدة ١٩٦٠ الخاصة بمياه الهندوس مع رئيس باكستان^(١).

الفرع الثاني

دستور جنوب افريقيا

عء صدور دستور جنوب افريقيا سنة ١٩٩٦ تم بموجبه اسناد اختصاص ابرام الاتفاقيات الدولية الى السلطة الاتحادية ويشكل حصري واستناداً الى ما اوضحته المادة (٢٣١) من الدستور، بأن يكون التفاوض بشأن جميع الاتفاقيات الدولية وتوقيعها مسؤولية السلطة التنفيذية الوطنية، وأن لا تكون أية اتفاقية دولية ملزمة إلا بعد اقرارها من الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للإقليم وتصبح أية اتفاقية دولية ذات صبغة فنية أو ادارية أو تنفيذية أو الانضمام اليها او لا تشتت المصادقة عليها تدخل فيها السلطة التنفيذية الوطنية، تكون ملزمة دون موافقة الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للإقليم، إلا أنه ينبغي وخلال فترة معينة عرضها على الجمعية الوطنية والمجلس الوطني فلا يحق لوحدات الدولة الفيدرالية ممارسة الاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية وفق شروط دستور جمهورية جنوب افريقيا الفيدرالية، ويرجع ذلك الى عدم توافر الخبرة في الميدان الدولي والمؤسسات وعدم توفر القدرات والامكانيات، مما اءى الى محدودية مشاركة الوحدات الاتحادية في جمهورية جنوب افريقيا في ابرام الاتفاقيات الدولية ولا يختصر ذلك على الاسباب الدستورية فقط، وعلى الرغم من حصر دستور جنوب افريقيا الاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية بيد السلطة الاتحادية، فإن بعض الوحدات الاتحادية في جنوب افريقيا بدأت تظهر دولياً وعقدت بعض الاقاليم اتفاقيات ذات طبيعة معينة سعياً منها للقضاء على البطالة، مما أدى الى حدوث خلافات حول المضمون الدستوري والقانوني اتجاه هذا الحق، فإن الاطار الدستوري للاختصاص في ابرام الاتفاقيات الدولية يقع ضمن الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية، إلا انه سوغه البعض بأن مشاركة الوحدات الاتحادية في ابرام الاتفاقيات الدولية محدودة، جاء من كونها تحضا بمصلحة

(١) د. علي يوسف شكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، ط١، المكتبة الحيدرية، النجف الاشرف، ٢٠٠٩، ص٢٩٦.

حيوية متمثلة، أولاً عند إبرام الاتفاقيات الدولية من قبل السلطة الاتحادية في جمهورية جنوب أفريقيا ينبغي تطبيقها من قبل الوحدات الاتحادية، لذا ينبغي على الوحدات الاتحادية الانخراط في المفاوضات الدولية، وأما ثانياً فيجب على المجلس التشريعي للبرلمان الوطني للمقاطعات الموافقة على الاتفاقيات الدولية^(١). وعليه يمكن القول ان دستور جنوب أفريقيا حصر الاختصاص في إبرام الاتفاقيات الدولية بيد السلطة الاتحادية دون الوحدات الاتحادية في الجمهورية.

الخاتمة:

توصلت دراستنا الى جملة من النتائج وبعض المقترحات التي سنقدمها.

أولاً: النتائج

- ١- اختلاف الدول الاتحادية في منح وحداتها الاتحادية اختصاص إبرام الاتفاقيات الدولية وهذا الاختلاف متباين بين دولة واخرى، فمنها تختصر على المسائل التشريعية ومنها ما يخص جميع المسائل التي تختص بها الدولة الاتحادية، وبعضها تحددها بالأمور الادارية ولا تشمل الاتفاقيات ذات الطابع السياسي، كونها من اختصاص السلطات الاتحادية للدولة الاتحادية.
- ٢- تمتلك الدولة الاتحادية الاختصاص في إبرام الاتفاقيات الدولية وحدها بوصفها قاعدة عامة، ولتمتعها بالشخصية القانونية الدولية وكونها الجهة المخاطبة بأحكام القانون الدولي.
- ٣- تختلف الدساتير الاتحادية في منحها الاختصاص في إبرام الاتفاقيات الدولية للوحدات الاتحادية، إذ هناك دساتير اتحادية تمنح وحداتها الاتحادية الاختصاص في إبرام انواع محددة من الاتفاقيات الدولية وضمن شروط دستورية، ودساتير اتحادية اخرى جعلت الاختصاص في إبرام الاتفاقيات الدولية محصوراً ومطلقاً بالسلطة الاتحادية للدولة.
- ٤- إن مرجعية الدستور الاتحادي هي من تحدد المركز القانوني وتحدد اهلية الوحدات الاتحادية للدولة من عدمه في منح الاختصاص لإبرام الاتفاقيات الدولية.
- ٥- الوحدات الاتحادية لا يمكنها ممارسة اختصاص مستقل عندما يمنحها الدستور الاتحادي للدولة الاتحادية صلاحيات إبرام الاتفاقيات الدولية، بل توجد هناك مجموعة من القيود الدستورية المفروضة عليها مقروناً

(١) كريسيان موارى، حوارات بشأن العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية، ج ٥، مركز الدراسات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص ٤٢-٤٣.

بحصول الموافقة المسبقة من الاتحاد حتى لا تتعارض مع السياسات العامة للسلطة الاتحادية، فضلاً عن وجوب المصادقة على الاتفاقيات من قبل الأخيرة.

ثانياً: المقترحات

- ١- حث الدول الاتحادية على وضع نصوص واضحة في دساتيرها تبين فيه الاختصاص الصريح للجهة التي يمكنها إبرام الاتفاقيات الدولية من عدمه، اما حصره بالسلطة الاتحادية أو منح الوحدات الاتحادية للدولة الاختصاص في إبرام الاتفاقيات الدولية التي تقع ضمن اختصاصها دون غيرها.
- ٢- توحيد النصوص الدستورية للاتحادات الدولية في منح الاختصاص للوحدات الاتحادية في إبرام الاتفاقيات الدولية، لتسهيل اجراءات عقد و إبرام الاتفاقيات الدولية بين مختلف الدول الاتحادية.
- ٣- الغاء القيود المفروضة في بعض الدساتير الاتحادية على منح الاختصاص للوحدات الاتحادية في إبرام الاتفاقيات الدولية، ومنحها امكانية إبرام الاتفاقيات الدولية التي تقع ضمن اختصاصها.
- ٤- منح الوحدات الاتحادية امكانية إبرام الاتفاقيات الدولية ذات الطابع السياسي والعسكري في المقاطعات التابعة لها وضمن ما يقع تحت سلطتها الادارية.
- ٥- تمنح المراكز القانونية للوحدات الاتحادية تبعاً للمركز القانوني للدولة الاتحادية حتى تتمكن من إبرام الاتفاقيات الدولية وضمن ما ينص عليه القانون الدولي.

المراجع:

أولاً: الكتب:

- ١- د. ابراهيم احمد شلبي، مبادئ القانون الدولي العام، الدار الجامعية، ١٩٨٦.
- ٢- د. حسن الجلي، القانون الدولي العام(اصول القانون الدولي)، ج ١، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٦٤.
- ٣- د. حنيفة السيد جواد، العقود البرمة بين الدول والاشخاص الاجنبية، بيروت، ٢٠٠٢.
- ٤- د. داوود الباز، النظم السياسية(الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٥- د. صالح جواد الكاظم، مباحث في القانون الدولي، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٩١.
- ٦- د. طالب رشيد بادكار، مبادئ القانون الدولي العام، ط ١، مطبعة موكرياني، اربيل، ٢٠٠٩.
- ٧- د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة(دراسة مقارنة)، ١٩٧٨.

- ٨- د. عبد العزيز رمضان الخفاجي، نظرية الاختصاص في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢.
- ٩- د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي العام (النظريات العامة ونظرية القانون في القانون الدولي العام)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
- ١٠- د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩.
- ١١- د. علي يوسف شكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، ط١، المكتبة الحيدرية، النجف الاشرف، ٢٠٠٩.
- ١٢- د. فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة تحليلية مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ١٣- د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت، لا توجد سنة طبع.
- ١٤- روبرت بوي وكارل فردريك، دراسات في الدولة الاتحادية، بيروت، ١٩٦٦.
- ١٥- كريسيان مواري، حوارات بشأن العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية، ج٥، مركز الدراسات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧.
- ١٦- هاترج مايكلمان، تأملات مقارنة على العلاقة الخارجية في الدول الفيدرالية، ج٥، ترجمة مها بسطامي، ٢٠٠٧.

ثانياً: الرسائل والاطروحات:

- ١- اياد ياسين حسين، المفاوضات الدولية ودورها في حل المنازعات الدولية في اطار القانون الدولي العام، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٨.
- ٢- حسن عزية العبيدي، تنظيم المعاهدات في دساتير الدول، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٨.

ثالثاً: المجلات:

- ١- د. صلاح جبير البصيصي، ابرام المعاهدات الدولية في الدول الفيدرالية، مجلة القانون والسياسة، عدد خاص، ٢٠١٠.
- ٢- د. مفيد شهاب، الدولة الفيدرالية في القانون الدولي، المجلة المصرية للقانون الدولي، ع٤، ١٩٦٩.

٣- عباس عطوان الياسيري، د.محمد سلمان محمود، اهلية الوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية(دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، ع٣، ٢٠٢١.
رابعاً: الدساتير والاتفاقيات:

- ١-المادة (٥) من اتفاقية هافانا للموظفين الدبلوماسيين سنة ١٩٢٨.
- ٢-البند (١) من المادة (٢) من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية سنة ١٩٦٣.
- ٣-البند (١) من اتفاقية الامم المتحدة لحصانة الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية سنة ٢٠٠٤.
- ٤-الفقرة (٣) من المادة(١٧٢) من الدستور السويسري الصادر سنة ١٩٩٩.
- ٥-البند(١) من المادة (١٢٠) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧٩ المعدل.

Sources and references

First: Books:

- 1-Dr. Ibrahim Ahmed Shalabi, Principles of Public International Law, University House, 1986.
- 2-Dr. Hassan Al-Jalabi, Public International Law (Principles of International Law), Vol., Shafiq Press, Baghdad, 1964..
- 3-Dr. Hanifa Al-Sayyid Jawad, Contracts between States and Foreign Persons, Beirut, 2002.
- 4-Dr. Daoud Al-Baz, Political Systems (The State and Government in Light of Islamic Law), University House of Thought, Alexandria, 2006.
- 5-Dr. Saleh Jawad Al-Kadhim, Studies in International Law, General Cultural Affairs House, Baghdad, 1991.
- 6-Dr. Talib Rashid Badkar, Principles of Public International Law, st ed. Mukriani Press, Erbil, 2009.
- 7-Dr. Adel Al-Tabtabai, The Federal System in the United Arab Emirates (A Comparative Study), 1987.
- 8-Dr. Abdul Aziz Ramadan Al-Khafaji, The Theory of Jurisdiction in Public Interna and Legal Theory in Public International Law), Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1991.
- 9-Dr, Abdel Aziz Sarhan,Public International Law,General Theories and

Legal Theory in Public International Law, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1991.

10-Dr. Issam Al Attia, Public International Law, Al Sanhoury Library, Baghdad, 2009.

11-Dr. Ali Youssef Shukri, The Head of State in the Federal Union, 1st ed., Al Haidariyah Library, Najaf, 2009.

12-Dr. Fathi Fikri, The Constitutional Organization of Federal Authorities in

13-Dr. Muhammad Al Majzoub, The Mediator in Public International Law, University House, Beirut, no publication year.

14-Robert Bowie and Carl Frederick, Studies in the Federal State, Beirut, 1966.

15-Christian Moiré, Dialogues on Foreign Relations in Federal States, Vol. 5, Centre for Federal Studies, Canada, 2007.

16-Hartwig Michaelman, Comparative Reflections on Foreign Relations in Federal States, Vol. 5, translated by Maha Bastami, 2007.

Second: Theses and Dissertations:

1-Ayad Yassin Hussein, International Negotiations and Their Role in Resolving International Disputes within the Framework of Public International Law, Master's Thesis, College of Law and Politics, University of Salah al-Din, 2008.

2-Hassan Azba al-Obaidi, The Organization of Treaties in State Constitutions, PhD Thesis, College of Law, University of Baghdad, 1988.

Third: Journals:

1-Dr. Salah Jubair al-Busaisi, Concluding International Treaties in Federal States, Journal of Law and Politics, Special Issue, 2010.

2-Dr. Mufid Shehab, The Federal State in International Law, Egyptian Journal of International Law, Issue 4, 1969.

3-Abbas Atwan Al-Yassiri, Dr. Mohammad Salman Mahmoud, The Capacity of Federal Units to Practice International Activities (A Comparative Study), Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue 3, 2021.

Fourth: Constitutions and Agreements:

Article (5) of the Havana Convention on Diplomatic Personnel of 1928. 1-

2-Clause (1) of Article (2) of the Vienna Convention on Consular Relations of 1963.

3-Clause (1) of the United Nations Convention on the Jurisdictional Immunity of States and Their Property of 2004.

4-Paragraph (3) of Article (172) of the Swiss Constitution of 1999 .

5-Clause (1) of Article (120) of the Constitution of the United Arab Emirates of 1979,as amended.