

الإطار الدستوري للسياسة الخارجية للجزائر

الأستاذ/دغبار رضا

أستاذ بكلية الحقوق

- جامعة البليدة -

نوطئة :

إن الجهاز الحكومي في أية دولة في العالم بقدر ما هو مكلف بإدارة الشؤون الداخلية للدولة، هو مكلف أيضا بالحفاظ على مصالحها الخارجية، من خلال إدارة حكيمة لعلاقات الدولة في إطار المجتمع الدولي، هذه الإدارة هي التي يطلق عليها عادة مصطلح السياسة الخارجية⁽¹⁾.

غير أن مبدأ الشرعية⁽²⁾ الذي يقتضي وصول هذا الجهاز الحكومي إلى السلطة طبقا للقانون، يقتضي أيضا أن تخضع أعمال هذا الجهاز الحكومي بعد الوصول للسلطة إلى سلطة القانون، بيد أن الأمر مختلف بعض الشيء فيما يتعلق بطبيعة القواعد القانونية التي يخضع لها الجهاز الحكومي في إدارة الشؤون الداخلية للدولة، عن تلك التي يخضع لها وهو يدير شؤونها الخارجية، فالجهاز الحكومي يخضع من حيث المبدأ فقط لقواعد القانون الداخلي في مجال إدارته للشؤون الداخلية، بينما يخضع للقانون الداخلي وللقانون الدولي في إدارته للشؤون الخارجية.

أولاً : وثيقة المدينة أول دستور يؤطر للسياسة الخارجية

إن من أعظم الأحداث في تاريخ الأمة الإسلامية، حدث الهجرة النبوية، على صاحبها أفضل الصلاة وأزكى التسليم، فهجرته صلى الله عليه وسلم إلى المدينة، تعني نشأة أول " دار إسلام " على وجه المعمورة، وقد كان ذلك إيذاناً بظهور الدولة الإسلامية بقيادة رائدها ومنشئها محمد صلى الله عليه وسلم .

قامت هذه الدولة الفتية على أسس ثلاث :

- بناء المسجد.
- المؤاخاة بين المهاجرين والأنصار.
- كتابة وثيقة.

هذه الوثيقة التي كتبها رسول الله صلى الله عليه وسلم فور هجرته، تعد أول وثيقة إنسانية، نظمت حياة الناس في الأرض، فبناء الدولة الإسلامية، يتطلب وضع قواعد قانونية مكتوبة، تحكم العلاقات أولاً بين أفراد هذه الدولة، فتنين حقوق وواجبات "المواطن"، كما توضح علاقة هذا " الكيان " الجديد، - الدولة الإسلامية - بغيره من الكيانات، فتحدد ماله وما عليه سواء في زمن السلم أو في زمن الحرب .

هذا التنظيم المكتوب الذي يتعلق بشأن الدولة، يعرف الدولة وسلطتها، وحقوق وواجبات كل من الراعي والرعية، وعلاقة الدولة بغيرها من المجتمعات القائمة، آنذاك - الذي عرفه المسلمون بعد الهجرة النبوية - هو الذي يعرفه القانون الحديث تحت تسمية " الدستور " . ولا يمكن لأحد أن يجادل في كون الوثيقة التي وضعها الرسول عليه الصلاة والسلام بعد هجرته، هي بمثابة دستور حقيقي، ذلك أن هذه الوثيقة شملت جميع ما يمكن أن يعالجه أي دستور حديث يعني بوضع القواعد الكلية

الواضحة لنظام الدولة في الداخل وفي الخارج .

و حسبنا أن هذا الدستور الذي وضعه رسول الله صلى الله عليه وسلم، بوحى من ربه واستكتبه أصحابه، ثم جعله القانون الأساسي المتفق عليه بين المسلمين، وغيرهم ممن يتبعون الديانات الأخرى، حسبنا ذلك دليلا على أن المجتمع الإسلامي قام منذ نشأته الأولى على أسس دستورية تامة، وأن الدولة الإسلامية قامت - منذ أول بزوغ فجرها - على أتم ما قد تحتاجه الدولة الحديثة من مقومات دستورية وإدارية (3) .

يقول المستشرق الروماني " جيورجيو " (4) حوى هذا الدستور اثنين وخمسين بندا، كلها من رأي الرسول الله صلى الله عليه وسلم، خمسة وعشرون منها خاصة بأمور المسلمين، وسبعة وعشرون بين المسلمين وأصحاب الأديان الأخرى ولاسيما اليهود وعبدة الأوثان .

لقد تضمنت هذه الوثيقة عديد القواعد التي تهدف إلى تنظيم حياة الدولة الإسلامية في إطار ما يمكن أن يطلق عليه مجازا - المجتمع الدولي آنذاك - هذه القواعد نجدها في أغلبها من أهم القواعد التي قامت عليها العلاقات الدولية فيما بعد، وأسست وفقا لمضمونها، عصبية الأمم ومنظمة الأمم المتحدة وأهم هذه القواعد :

* تكاتف الأمة دون الظلم والإثم والعدوان .

* لغير المسلمين دينهم وأموالهم لا يجبرون على دين المسلمين ولا تؤخذ منهم أموالهم .

* على الدولة أن تنصر من يظلم من غير المسلمين كما تنصر كل مسلم يعتدى عليه .

* إذا كانت مصلحة الأمة في الصلح، وجب على جميع أبنائها المسلمين وغير مسلمين أن يقبلوا بالصلح .

* المجتمع يقوم على أساس التعاون على البر والتقوى لا على الإثم والعدوان .
ونسنتج من خلال هذه القواعد، أن الدولة الإسلامية الأولى، عرفت معنى الامتناع
عن اللجوء إلى استخدام القوة في العلاقات الدولية، كما عرفت معنى ما يطلق على
عليه حديثاً " مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى " .
وعرفت أيضاً الدولة الإسلامية معنى " إقامة علاقات ودية بين الدول " وأثر ذلك
على إشاعة السلم بين الدول .
وهذه كلها مبادئ قامت عليها عصبة الأمم بعد الحرب العالمية الأولى ومنظمة
الأمم المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية .
والحقيقة أن إحداث مقارنة بسيطة، بين ما تضمنته وثيقة المدينة في مجال إدارة
السياسة الخارجية للدولة الإسلامية، وما تضمنته الدساتير الحديثة في هذا المجال
يظهر مدى التطور الذي جاءت به وثيقة المدينة فوثيقة المدينة، صيغت من جانب
واحد، حيث كان الحديث عما يعرف الآن بالقانون الدولي غير ممكن، ومن ثمة فهي
تعبير عن فلسفة إسلامية حقيقية لمبادئ وقواعد القانون الذي يحكم العلاقات بين الدول
كما تظهر هذه الوثيقة مدى الاهتمام الذي لقيه مجال تنظيم السياسة الخارجية، في عهد
الرسول عليه الصلاة والسلام، خاصة وأن الدولة الإسلامية التي أسسها صلى الله عليه
وسلم في المدينة بعد الهجرة، كانت أول دولة إسلامية تظهر للوجود .
هذا الاهتمام الذي لا نجده في كثير من الدساتير العربية والإسلامية ومنها دستور
الجزائر لعام 1996 .

ثانيا : في بعض الإشكالات القانونية ذات الصلة

1- فيما يتعلق بأولوية القانون الدولي

إن النظر إلى النظامين القانونيين الدولي والداخلي باعتبارها وحدة واحدة، يطرح إشكالية التدرج بينهما، والحقيقة أن الغالبية الساحقة من فقهاء القانون الدولي يؤيدون فكرة أولوية القانون الدولي على القانون الداخلي، وهو الاتجاه الذي كرسته معظم الدساتير صراحة ومنها الدستور الجزائري لعام 1996 حيث نص في مادته 132 على " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور ⁽⁵⁾ ، تسمو على القانون".

غير أن هذه المادة تطرح عديد الإشكالات القانونية، فهل المعاهدات وحدها التي تسمو على القانون إذا وضعنا في الحسبان، أن مصادر القانون الدولي بنص المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية متعددة، ثم هل المقصود بالقانون، في نص هذه المادة يشمل الدستور أم لا ؟

1-1 حددت المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية مصادر القانون الدولي وهي الاتفاقات الدولية العامة والخاصة، وكذا العادات الدولية المرعية "العرف" ثم مبادئ القانون التي أقرتها الأمم المتحدة وأحكام المحاكم ومذاهب كبار فقهاء القانون العام، وأخيرا مبادئ العدل والإنصاف.

بيد أن الدستور في نص المادة 132 اقتصر على ذكر المعاهدات الدولية، دون غيرها من المصادر وهو ما يعني أن غير المعاهدات الدولية التي تصادق عليها الجزائر لا تسموا على القانون الداخلي، وهذا التوجه إنما يدل على تمسك المشرع الدستوري الجزائري بمبدأ الرضائية المعترف به في القانون الدولي . فالعرف الدولي

شأنه شأن المبادئ التي أقرتها الأمم المتحدة في أغلبها نشأ قبل استقلال الجزائر وغيرها من دول العالم الثالث، ما يجعل خضوع هذه الأخيرة لهذه القواعد أمرا صعبا. (6)

غير أنه بالمقابل يجب النظر إلى القانون الدولي باعتباره وحدة لا تتجزأ، فمن غير المقبول أن تسمو المعاهدات الدولية وهي أحد مصادره الرسمية على القانون الداخلي للجزائر بنص المادة 132 من الدستور ولا تسمو على ذات القانون باقي المصادر الرسمية للقانون الدولي .

2-1 نصت المادة 132 من دستور 1996 على سمو المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية على القانون الداخلي، لكنها مع ذلك لم تحدد هل تشمل بكلمة القانون الواردة في هذه المادة الدستور أم لا ؟

إن الدستور وفقا للنظام القانوني الداخلي هو أسمى القوانين فهو في ذات الحين مصدر الشرعية في الدولة، وتعبير عن فلسفة المجتمع السياسية، ويلعب أيضا دور المحدد لنظام الحكم (7) يتضمن عادة المبادئ العامة التي يقوم عليها المجتمع ويحدد السلطات والهيئات المكلفة ، كما يحدد العلاقة بين هذه السلطات، ويتضمن أيضا بالإضافة إلى ذلك القواعد التي تحكم علاقة الدولة بغيرها من أشخاص المجتمع الدولي. (8)

ووفقا للتفسير اللغوي لنص المادة 132 من دستور 1996 يمكن القول بأن الدستور مشمول بكلمة قانون الواردة فيها، باعتباره جزء لا يتجزأ من القانون الداخلي للدولة، غير أن الإشكال يكمن في أن سمو القانون الدولي كمبدأ – وإن كان مكرس في المعاملة الدولية – مصدره هذا الدستور وليس مصدره القانون الدولي، فهل يكون من المقبول أن يسمو القانون الدولي على الدستور، وأن يكون الدستور ذاته مصدر هذا السمو ؟

2- فيما يتعلق بعدم التعارض بين القواعد الداخلية وقواعد القانون الدولي :

إن خضوع الجهاز الحكومي في إدارته للشؤون الخارجية للدولة لقواعد القانون الدولي والقانون الداخلي في نفس الوقت كان سيكون صعبا، في حال وجود تعارض بين مضمون القواعد الدولية والداخلية، غير أن الأمر ليس كذلك ما دام الدستور بنص المادة 132 منه قد أقر أولوية القانون الدولي على الداخلي، وهو ما يجعل النظام القانوني الذي يخضع له الجهاز الحكومي في إدارة الشؤون الخارجية نظاما موحدا، في أعلى هرمه القانون الدولي، يليه بعد ذلك الدستور وغيره من القواعد الداخلية، عملا بمبدأ تدرج القوانين، الذي يقتضي خضوع الأدنى للأعلى، بيد أن الإشكال مع عدم التعارض يبقى مطروحا خاصة وأن القواعد القانون الدولي لا بد وأن تبقى متكيفة مع تطور المجتمع الدولي، مما يستوجب تعديل هذه القواعد وفقا لمتطلبات كل مرحلة، فاتجاه المشرع الدستوري الجزائري إلى تكريس السمو المطلق لقواعد القانون الدولي على القانون الداخلي فيه بعض المغالاة، ذلك أن الاعتراف بإمكانية تعديل قواعد القانون الدولي، هو إقرار من حيث لا ندري بعدم كمال هذه القواعد، وقبول الجزائر من خلال الدستور - بلعب دور المكرس لقواعد القانون الدولي فيه اختصار كبير لما يمكن لدول العالم الثالث أن تلعبه حيال القانون الدولي، فقواعد القانون الدولي بشكلها الحالي فيها الكثير من الجور، ومنح الجهاز الحكومي المكلف بإدارة السياسة الخارجية بعض الحرية من شأنه أن يمكنه من لعب دور المعدل - أو المشارك في تعديل قواعد القانون الدولي كان سيكون أفضل .

ثالثا : في القواعد الدستورية للسياسة الخارجية :

تضمن دستور 1996 عديد القواعد ذات الصلة بإدارة السياسة الخارجية للجزائر، لعل أهمها على الإطلاق ما نص عليه بالمواد 12، 25، 26، 27، 28، 132 منه .

1- في عيوب الصياغة :

تضمنت جل المواد المشار إليها أعلاه عيوب كبيرة في الصياغة تتنافى وطبيعة القانون- ومن باب أولى الدستور – الذي يجب أن يتسم بالدقة.

فالمادة "12" نصت على " تمارس سيادة الدولة على مجالها البري ومجالها الجوي، وعلى مياهها " " والحال أنه كان يتوجب صياغة هذه المادة كالتالي، " تمارس السيادة الإقليمية للدولة على مجالها البري والبحري والجوي " على اعتبار أن السيادة المقصودة هنا هي السيادة الإقليمية التي تتسم بكمال مضمونها والاستثنائية في ممارستها، ثم أن المجال الجوي للدولة هو ما يعلو المجال البري والبحري ومن الخطأ أن يسبق النص على المجال الجوي في الصياغة، ثم أن ما ورد في المادة " ... وعلى مياهها " لا معنى له لأن المياه الداخلية⁽⁹⁾ هي جزء من الإقليم البري للدولة.

كما تضمنت هذه المادة في فقرتها الثانية عيبا آخر في الصياغة حينما نصت على " كما تمارس الدولة حقها السيد الذي يقره القانون الدولي " فما المقصود بالحق السيد، ذلك أن القانون الدولي لا يعرف هذا المصطلح، فالدولة في نظر القانون الدولي، ووفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982، إما أن تمارس سيادة إقليمية أو حقوق سيادية، أو ولاية استثنائية، أما الحق السيد – الذي لا يتطابق مع الحقوق السيادية- فهو مصطلح غريب عن القانون الدولي.

و نجد أيضا نص المادة 26 من الدستور قد تضمنت أيضا عيب في الصياغة

فالمادة تنص على " تمتنع الجزائر عن اللجوء إلى الحرب من أجل المساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى وحريرتها، وتبذل جهدها لتسوية الخلافات الدولية بالوسائل السلمية " وكان حري أن يضاف إلى هذه المادة النص على امتناع الجزائر عن التهديد أيضا باللجوء إلى الحرب، عملا بنص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة، كما أن النص على السيادة المشروعة للشعوب الأخرى، غير مقبول من وجهة نظر القانون فلا يمكن لموقف الجزائر من سيادة الدول الأخرى أن يشكل أساسا لمشروعيتها.

كما أن المادة 28 تضمنت التكرار، حينما نصت على " تعمل الجزائر من أجل دعم التعاون الدولي، وتنمية العلاقات الودية بين الدول على أساس المساواة والمصلحة المتبادلة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية وتبنى مبادئ ميثاق الأمم المتحدة وأهدافه "، ذلك أن دعم التعاون الدولي شأنه شأن تنمية العلاقات الودية هي من بين أهداف الأمم المتحدة المنصوص عليها بالمادة الأولى من ميثاق هذه الأخيرة، كما أن المساواة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية هي من مبادئ الأمم المتحدة بنص المادة الثانية من ميثاقها، فما الحاجة إلى تكرار القول بأن الجزائر تتبنى مبادئ ميثاق الأمم المتحدة وأهدافه ؟

2- في مضمون المواد

تضمنت المادة 26 من الدستور التزام الجزائر في إطار علاقتها الدولية بالامتناع عن اللجوء إلى الحرب كوسيلة لحل خلافاتها الدولية - رغم أن النص يوحي بأن الامتناع عن اللجوء إلى الحرب قاصر على حالة المساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى - والامتناع عن اللجوء إلى الحرب أو التهديد باللجوء إليها هو أحد مبادئ الأمم المتحدة، نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة، غير أن اللجوء إلى الحرب وعملا بنص المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة يصبح شرعيا إذا كان الهدف منه الدفاع المشروع عن السيادة الوطنية، وهو الأمر الذي كرسته المادة 25 من الدستور، حينما نصت في فقرتها الثانية والثالثة، على حصر

وظيفة الجيش الوطني الشعبي في الدفاع عن السيادة الوطنية، حيث جاء فيهما "تتمثل المهمة الدائمة للجيش الوطني الشعبي في المحافظة على الاستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية، كما يضطلع بالدفاع عن وحدة البلاد، وسلامتها الترابية، وحماية مجالها البري والجوي ومختلف مناطق أملاكها البحرية".

كما تضمنت أيضا هذه المادة التزام على عاتق الجزائر ببذل جهودها لتسوية الخلافات الدولية التي لا تكون طرفا منها بالوسائل السلمية، وهي المنصوص عليها بالفقرة الأولى من المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة.

غير أن الالتزام المنصوص عليها بالفقرة الثانية من هذه المادة هو التزام ببذل عناية وليس التزام بتحقيق نتيجة وإن كان لذلك أثرا إيجابيا على مكانة الجزائر على الصعيد الدولي إذا علمنا أن اختيار الأعضاء غير الدائنين في مجلس الأمن بحسب الفقرة الأولى من المادة 23 من الميثاق بأخذ بعين الاعتبار مساهمة الدولة، " في حفظ السلم والأمن الدوليين وفي مقاصد الهيئة الأخرى".

كما تضمنت المادة 27 النص على إيمان الجزائر بمبدأ تقرير المصير السياسي والاقتصادي للشعوب، وكذا مناهضة التمييز العنصري، الذي على أساسه شرع الاستعمار، وهو تكريس لما ورد في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة، ولأجل ذلك، بدلت الجزائر مساعي حيثية لتكريس مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها السياسي، كما نادت من خلال مؤتمر الجزائر لحركة عدم الانحياز لعام 1973، بإقامة نظام اقتصادي دولي عادل، واحترام حق الشعوب في تقرير مصيرها الاقتصادي من خلال دعم حركة التأميمات لتحقيق سيطرة شعوب العالم III على ثرواتها الوطنية ويصب في هذا الاتجاه الدعم غير المشروط الذي تلقاه الصحراء الغربية في كفاحها التحريري، من طرف السلطات الجزائرية، وسعي الجزائر الدائم لحل هذه المشكلة في إطار منظمة الأمم المتحدة.

بينما تضمنت المادة 28 للنص على تبني الجزائر إجمالا لكافة مبادئ وأهداف الأمم المتحدة وخصت بالذكر التعاون الدولي وتنمية العلاقات الودية بين الدول، والمساواة وكذا عدم التدخل في الشؤون الداخلية.

رابعاً : الخاتمة

يدور جدلاً واسعاً في الساحة السياسية الوطنية حول تعديل دستور 1996، غير أن المؤسف أن النقاش حول هذا الموضوع أختصر في الحديث عن نص المادة 74 منه التي تحدد المهمة الرئاسية، بينما كان يتوجب الحديث عن كثير من الجوانب، سواء تعلق الأمر بطبيعة النظام السياسي، أو بحقوق وحريات المواطن، أو بالقواعد التي تحكم السياسة الخارجية للجزائر، فنص المادة 77 من الدستور في فقرته الثالثة على أن من صلاحيات رئيس الجمهورية أنه " يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها " مقيدة بما هو وارد في المواد السابق الإشارة إليها.

حقيقة ان الدستور باعتباره أسمى القوانين في الدولة يجب أن يتسم بالثبات النسبي مقارنة بباقي القواعد القانونية، وهو ما يفرض على السلطات القائمة الامتناع عن اللجوء المتكرر لتعديل الدستور، غير أنه مع ذلك يجب أن نضع في الحسبان أن أي دستور إنما هو تعبير في النهاية عن إرادة جيل معين، ومن الخطأ أن نفرض هذه الإرادة على الأجيال التي تليه، لذلك يتوجب علينا نقادي النص على عدم جواز تعديل بنود معينة في الدستور لأن في ذلك إدعاء بملكية الحقيقة وهو أمر مخالف للمنطق تماماً.

هوامش البحث

- ¹ - أنظر في تعدد التعاريف الدكتور محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية مكتبة النهضة المصرية الطبعة الثانية 1998 ص 7 وما بعدها.
- ² - أنظر في صلة السياسة الخارجية بمبدأ الشرعية السياسية حسنين توفيق إبراهيم، السياسة الخارجية والشرعية السياسية في الدول النامية مجلة. السياسة الدولية عدد 86 سنة 1986 ص 36 وما بعدها.
- ³ - محمد سعيد رمضان البوطي، فقه السيرة النبوية، دار الفكر الجزائر، دار الفكر سوريا، الطبعة 11، سنة 1412 هـ - 1991 م ص 152.
- ⁴ - جيورجيو، نظرة جديدة في سيرة رسول الله صلى الله عليه وسلم ، الدار العربية للموسوعات، الطبعة الأولى 1983، ص 192.
- ⁵ - وهو ما يعني ان المقصود بالتصديق هو التصديق الكامل وليس التصديق الناقص الذي يتم خلافا للقواعد الدستورية.
- ⁶ - الحقيقة أن هذه الإشكالية هي جزء من إشكالات كثيرة لا زالت تطرح بشأن وجود القانون الدولي، ومدى إلزاميته، والسلطة المكلفة بإجبار أشخاص القانون الدولي على احترامه، انظر بصدد ذلك، الدكتور احمد سرحال قانون العلاقات الدولية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الكتاب للنشر والطباعة والتوزيع الطبعة الأولى 1990 ص 7 وما يليها.
- ⁷ - انظر تفصيل ذلك Jeans Pole Jaqui droit constitutionnelle et institutions politiques 3^{ème} édition Dalloz P 46 et s
- ⁸ - انظر مثلا المواد 12، 26، 27، 28، 132 من دستور 1996.
- ⁹ - يقصد بالمياه الداخلية تلك التي تنحصر خلف الخط الأساسي الذي يقاس منه عرض البحر الإقليمي.