

الرقابة البرلمانية

على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية

إعداد

عزيز كاسد

سلسلة التقارير القانونية (29)

الرقابة البرلمانية
على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية

إعداد
عزيز كايـد

سلسلة التقارير القانونية (29)

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
حقوق الطبع والنشر محفوظة للهيئة
رام الله - آذار 2002

عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله
الرمال - مقابل المجلس التشريعي	ش.الإذاعة مجمع مخماس التجاري ط6
خلف بنك فلسطين الدولي	هاتف: 2986958 - 2987536 - 972-2
هاتف: 2836632 - 8 - 972	2960241 - 2960242
972-8-2824438	فاكس: 2987211 - 2 - 972
فاكس: 2845019 - 8 - 972	ص.ب. 2264

E-mail: piccr@piccr.org

piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

Internet: <http://www.piccr.org>

المحتويات

رقم الصفحة

1

مقدمة

3

الفصل الأول: دور البرلمان في التصديق على المعاهدات

5

المبحث الأول: التصديق على المعاهدات في القانون الدولي

11

المبحث الثاني: التصديق على المعاهدات في القوانين الوطنية

25

الفصل الثاني: الأثر القانوني لتصديق البرلمان على المعاهدات

27

المبحث الأول: القيمة القانونية للمعاهدات المصادق عليها من البرلمان

37

المبحث الثاني: القيمة القانونية للمعاهدات غير المصادق عليها من البرلمان

مقدمة

المعاهدة هي اتفاق يعقد كتابة بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي، بقصد إحداث آثار أو أوضاع قانونية معينة تخضع لقواعد القانون الدولي. وللمعاهدة الدولية، بغض النظر عن تسميتها (معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية أو بروتوكول) جانبان: الأول يتصل بالقانون الدولي، والثاني يتعلق بالقانون الوطني.

تمر المعاهدات الدولية بعدة مراحل، بدءاً بالتفاوض بين الأطراف المعنية، ومروراً بالتصديق عليها من قبل الجهة أو الجهات المختصة دستورياً، وتوقيعها من قبل السلطة التنفيذية، وانتهاءً بتسجيلها لدى الجهات المختصة دولياً ومحلياً. لكن نظراً لأهمية المعاهدات الدولية والآثار القانونية المترتبة عليها، فقد منحت دساتير دول عديدة دوراً هاماً للسلطة التشريعية في مجال التصديق على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، وذلك للرقابة على النتائج المترتبة على توقيعها، قانونياً ومالياً وسياسياً.

تتعدد توجهات الدول المختلفة إزاء مسألة تصديق السلطة التشريعية على المعاهدات. فبينما تكتفي بعض الدول بصدور قرار برلماني بالموافقة على المعاهدة، تشترط دول أخرى مصادقة البرلمان، ضمن إجراءات التشريع المتبعة قبل أن تصبح المعاهدة سارية المفعول. وبينما تحصر بعض الدول، مثل مصر، مصادقة البرلمان على المعاهدات الهامة المتعلقة بخزينة الدولة أو أراضيها أو سيادتها، تشترط دول أخرى هذه المصادقة على كافة المعاهدات، ويصل الأمر في بعض الدساتير، كالدستور الفرنسي، إلى حد عرض المعاهدة، في حالات معينة، على الاستفتاء الشعبي. وفي حالة تكوين البرلمان من

مجلسين، تتم المصادقة، في بعض الدول، من أحد المجلسين، مثل مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، بينما تنص دساتير دول أخرى على أن يقوم البرلمان بمجلسيه بالتصديق على المعاهدات، مثل تركيا.

إن صدور المعاهدة في بعض الدول بقانون يعني أن الدور الرقابي الذي تمارسه السلطة التشريعية على المعاهدات هو دور تشريعي أيضاً، يتمثل في تحويل المعاهدة إلى قانون داخلي، ينشر في الجريدة الرسمية، ويلزم المحاكم الوطنية، وتبني عليه آثار قانونية، ترقى في بعض الدول على أحكام الدستور، كما في فرنسا. وفي دول أخرى، تصبح المعاهدة هي القانون الأعلى في البلاد، كما في الولايات المتحدة الأمريكية.

يسمى التصديق على المعاهدة من قبل السلطة التنفيذية دون عرضها على السلطة التشريعية أو دون مصادقة الأخيرة عليها بالتصديق الناقص. وتتعدد اتجاهات فقهاء القانون تجاه التصديق الناقص بين اعتباره صحيحاً أو باطلاً أو صحيحاً بشروط.

هذه الدراسة هي دراسة مقارنة، تتناول في الفصل الأول موضوع التصديق على المعاهدات في كل من القانون الدولي والقانون الوطني، وتتناول في الفصل الثاني الآثار القانونية التي تترتب على تصديق السلطة التشريعية أو عدم تصديقها على المعاهدات. يتضمن هذان الفصلان مقارنة بين أحكام دساتير دول مختلفة، مثل الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا واليابان وتركيا ومصر والأردن. إذ تعطي دساتير هذه الدول نماذج مختلفة تجاه اختصاص السلطة التشريعية في التصديق على المعاهدات، وتجاه الآثار القانونية المترتبة عليها.

الفصل الأول دور البرلمان في التصديق على المعاهدات

جرى العرف الدولي على أن المعاهدات لا تصبح سارية بمجرد التوقيع عليها من قبل ممثل الدولة، وإنما يلزم لنفاذها القيام بإجراء وطني لاحق هو التصديق. فالتصديق هو الإجراء القانوني الذي تعبر به الدول الأطراف بصورة نهائية عن التزامها بأحكام المعاهدة وفقاً للإجراءات الدستورية. فالتصديق هو إجراء وطني يتم وفقاً لقواعد القانون الداخلي في كل دولة طرف في المعاهدة.¹

يعتبر التصديق على المعاهدات أحد مراحل إبرامها، فهو يلي التفاوض على بنود المعاهدة، والتوقيع عليها، ويسبق إيداعها وتسجيلها لدى الجهات المختصة. كما أن التصديق على المعاهدات، إلى جانب التوقيع عليها وتبادل الوثائق بين أطرافها، هو أحد أشكال تعبير الدولة عن التزامها بالمعاهدة.

يختلف التصديق (Ratification) عن الإصدار (Promulgation)، وإن كان كل منهما إجراء قانونياً يصدر عن جهة الاختصاص في الدولة. فالتصديق إجراء يُثبت التزام الدولة تجاه الدول الأخرى الموقعة على المعاهدة، أما الإصدار فهو إجراء يلي التصديق ويهدف إلى إضفاء صفة القانون على المعاهدة التي تم التصديق عليها، وذلك لتتقيد بها سلطات الدولة وأفرادها، وتتمكن الدولة من مواجهة التزامها المترتب على التصديق.²

¹ محمد السعيد الدقاق و مصطفى سلامة حسن، القانون الدولي المعاصر (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1997)، ص 92.

² علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1992)، ص 546.

تمنح صلاحية التصديق إما للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة، وإما للسلطة التشريعية، وإما للسلطتين معاً. وقد وضعت دساتير الدول المختلفة إجراءات دستورية خاصة بتصديق المعاهدات. ومع أن النصوص القانونية تختلف اختلافاً واضحاً من دولة إلى أخرى، إلا أن هناك قاسماً مشتركاً بينها بحيث صار التصديق أمراً ضرورياً لنفاذ المعاهدة.

والهدف من التصديق على المعاهدة، خاصة من قبل السلطة التشريعية، وعدم الاكتفاء بالتوقيع عليها من قبل السلطة التنفيذية، هو إعطاء الدولة فرصة لإعادة النظر قبل الالتزام نهائياً بالمعاهدة، خاصة في حالة المعاهدات التي تشمل على التزامات في غاية الأهمية، وكذلك لإتاحة الفرصة لعرض المعاهدة على ممثلي الشعب في النظم الديمقراطية التي تشترط موافقة السلطة التشريعية على المعاهدات، قبل تصديق رئيس الدولة عليها. كما يمكن من خلال التصديق على المعاهدة التأكد من التزام ممثلي السلطة التنفيذية بالصلاحيات الممنوحة لهم في مراحل التفاوض والإبرام والتوقيع.³

وبما أن المعاهدات الدولية لها جانبان، دولي ووطني، فلا مهرب من بحث دور البرلمان في التصديق على المعاهدات في كل من القانون الدولي والقوانين الوطنية.

³ عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، ج 1 (عمّان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1997)، ص

المبحث الأول: التصديق على المعاهدات في القانون الدولي

تتناول مصادر القانون الدولي المختلفة، ومنها المعاهدات نفسها، مسألة التصديق على المعاهدات الدولية بصور متعددة، منها آراء الفقه وأحكام القضاء ومجريات العرف ونصوص القوانين والإتفاقيات الدولية. تَضَمَّنَتْ هذه المصادر الأحكام المتعلقة بالتصديق على المعاهدات، لكنها لم تُشر إلى جهة الاختصاص في ذلك، وتركت الأمر للإجراءات الدستورية الخاصة بكل دولة.

فعلى صعيد الموائيق الدولية، نصّت المادة 110 من ميثاق الأمم المتحدة على أن "تصدّق على هذا الميثاق الدول الموقعة عليه، كل منها حسب أوضاعها الدستورية". وتؤكد على هذا التوجّه المادة 43 من الميثاق ذاته، والتي تشير إلى الإتفاقيات التي يبرمها مجلس الأمن مع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بشأن قوّات حفظ السلام، وتنصّ على أن تصدّق الدول على هذه الإتفاقيات وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية.

كما ينص ميثاق جامعة الدول العربية في المادة 20 منه على أن التصديق عليه وعلى ملاحقه يتم "وفقاً للنظم الأساسية المرعية في كل من الدول المتعاقدة، وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة". وفي نفس الاتجاه، ينصّ ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية في المادة 24 على حق جميع الدول الإفريقية المستقلة ذات السيادة في التوقيع على الميثاق والتصديق عليه طبقاً لإجراءاتها الدستورية. إلا أن بعض الموائيق الدولية، ولتأكيد التزام الدول بالمعاهدات بصورة قانونية،

كانت أكثر وضوحاً، فنصّت على أن يتم التصديق على المعاهدات من قبل البرلمانات، ولم تكتفِ بالإشارة إلى التصديق وفق الإجراءات الدستورية. فقد نصّ ميثاق منظمة العمل الدولية في المادة 19 منه على أن المعاهدة التي تعدها المنظمة ويقرّها المؤتمر العام يجب عرضها على البرلمانات الوطنية للتصديق عليها خلال 12 شهراً من تاريخ نهاية المؤتمر، أو 18 شهراً على الأكثر في الظروف الاستثنائية.

وعلى صعيد الإتفاقيات الدولية، تُعتبر اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 أهم اتفاقية معبرة عن موقف القانون الدولي من التصديق على الإتفاقيات التي تبرمها الدول، سواء من حيث موضوع هذه الاتفاقية وهو المعاهدات، أو من حيث أطرافها، حيث يزيد عدد الدول الموقعة على اتفاقية فيينا في مؤتمر عقده الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1969/5/22 في فيينا عن 80 دولة.

تعتبر اتفاقية فيينا للتصديق على المعاهدات أحد أشكال تعبير الدولة عن التزامها بالمعاهدة. فقد نصّت المادة 11 من هذه الاتفاقية على أنه "يجوز للدولة أن تعبر عن ارتضاءها الالتزام بالمعاهدة بالتوقيع عليها، أو بتبادل الوثائق المكوّنة لها، أو بالتصديق، أو بالانضمام إليها، أو بأي وسيلة أخرى يُتفق عليها". وأوضحت المادة 14 من الاتفاقية الحالات التي تلتزم بها الدولة بالتصديق، وهي:

- إذا نصّت المعاهدة على أن يكون التصديق هو وسيلة التعبير عن الالتزام.

- إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على اشتراط التصديق.
- إذا كان ممثل الدولة قد وقّع المعاهدة مع التحفظ بشرط التصديق.
- إذا بدت نية الدول المعنية في أن يكون التوقيع بشرط التصديق اللاحق في وثيقة تفويض ممثلها، أو عبّرت عن ذلك أثناء المفاوضات.

لم تتدخل اتفاقية فيينا في تحديد الجهة المختصة بالتصديق على المعاهدات في كل دولة، كما لم تتضمن أية نصوص تبيّن دور كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في ذلك. هذا يعني أن اتفاقية فيينا تركت البت في هذه المسألة للتشريعات الداخلية في كل دولة وللإجراءات الدستورية فيها. كما أن المادة 2 من هذه الاتفاقية كانت قد عرّفت التصديق بأنه "الإجراء الدولي الذي تثبت الدولة بمقتضاه على المستوى الدولي ارتضاءها الالتزام بالمعاهدة".

مع ذلك، لا يجوز حسب المادة 46 من اتفاقية فيينا أن تتصل أي دولة من التزاماتها الدولية بحجة أن المعاهدة لم يتم التصديق عليها حسب الإجراءات الدستورية المتبعة لديها، أو أن المعاهدة تخالف أحكاما في قانونها الداخلي. يُستثنى من ذلك الحالات التي يُشكّل هذا الإجراء إخلالا واضحا بقاعدة ذات أهمية جوهرية من قواعد قانونها الداخلي. يتسم هذا الاستثناء بالعمومية التي قد تخضع لاجتهادات مختلفة وتقديرات متفاوتة في تحديد مدى "الأهمية الجوهرية" للقواعد القانونية من دولة إلى أخرى، ما يُفسح المجال أمام اشكالات مختلفة.

لقد شهدت الممارسات الدولية عدة حالات تتضمن هذه القاعدة، منها اتفاقية البريد المُبرمة بين إنجلترا والأورغواي عام 1853، حيث أصدرت حكومة الأورغواي عام 1873 مرسوماً تنتصل فيه من التزاماتها في هذه الاتفاقية، وذلك بحجة أن السلطة التشريعية فيها لم تُقر الاتفاقية في حينه. رفضت حكومة إنجلترا ذلك وأكدت أن الاتفاقية التي مضى على تنفيذها عدة سنوات لا يجوز التحلل منها بحجة عدم مراعاة الشروط الدستورية عند إبرامها. وقد أضافت هذه الحادثة إلى الفقه الدولي أن انقضاء زمن على تنفيذ معاهدة دون قيام أي نزاع بشأن شرعيتها، بما في ذلك عدم اعتراض السلطة التشريعية، يدل على قبول الأطراف بها وإقرارها ضمناً.⁴

على صعيد القضاء الدولي، أكدت المحاكم الدولية على عدم جواز تذرّع الدولة بعدم اتباع الإجراءات الدستورية بشأن اتفاقية دولية للنتصل من الالتزامات التي تفرضها تلك الاتفاقية. فمثلاً، في القضية المعروفة بقضية إقليم (غرين لاند) بين النرويج والدانمارك عام 1933، حاولت النرويج أن تنتصل من توقيع وزير خارجيتها على صك الاعتراف بالسيادة الدانمركية على هذا الإقليم، وذلك بحجة أن هذا التوقيع لم يتم وفق الإجراءات الدستورية التي تتطلب موافقة الملك ومجلس الوزراء، إلا أن محكمة العدل الدولية الدائمة قرّرت أن هذا الاعتراف يعتبر صحيحاً ولا يجوز للنرويج أن تنتصل منه بحجة مخالفته لإجراءات يحددها دستورها.⁵

⁴ محمد المجذوب، محاضرات في القانون الدولي العام (بيروت: الدار الجامعية، 1993)، ص 235.

⁵ علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية (القاهرة: دار النهضة العربية، 1995)، ص 486.

يترتب على حرية الدولة في التصديق على المعاهدات الدولية، والسلطة التقديرية الممنوحة لها بموجب القانون الدولي في التصديق أو عدمه، ثلاث نتائج هي:⁶

أولاً: عدم تحديد موعد نهائي للتصديق إلا إذا نصّت المعاهدة صراحة على ذلك. فمثلاً، لم تصادق فرنسا على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الموقعة في 4/11/1950 إلا في 3/1/1974، ولم تصادق على اتفاقية بروكسل بشأن حصانة سفن الأسلحة الموقعة في 10/4/1926 إلا في 21/8/1939. وكذلك تأخرت مصادقتها على الاتفاقية الدولية حول القضاء على تزوير النقود من عام 1929 إلى عام 1958. كما لم تصادق الولايات المتحدة الأمريكية على بروتوكول جنيف حول الأسلحة الكيماوية لعام 1925 إلا في عام 1975، أي بعد خمسين عاماً. أما مصر فقد تأخرت مصادقتها على اتفاقية الحقوق السياسية للمرأة لعام 1953 إلى عام 1981، كما لم تصادق على العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية اللذين أقرتهما الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1966 إلا في 10/10/1981.

ثانياً: جواز تعليق التصديق على شرط معين. إذ يجوز للدولة أن تشترط تحقيق شروط معينة قبل تصديقها على المعاهدة وفق إجراءاتها الدستورية الخاصة. ومثال على ذلك، اشتراط فرنسا لإتمام التصديق على معاهدة الصداقة وحسن الجوار المبرمة بينها وبين ليبيا

⁶ المرجع السابق، ص ص 266-270.

عام 1955 بأن يتم تعيين الحدود الليبية التونسية. وقد تم تعيين هذه الحدود عام 1956، ومن ثم صادقت فرنسا على المعاهدة المذكورة.

ثالثاً: جواز رفض التصديق دون أية مسؤولية دولية. فقد جرى العرف الدولي على اعتبار أن الدولة لها مطلق الحرية في التصديق على المعاهدات. فمثلاً، رفضت بعض الدول التصديق على بعض المعاهدات بسبب خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشأن المعاهدة. فالولايات المتحدة الأمريكية لم تدخل في عضوية عصبة الأمم بسبب رفض مجلس الشيوخ التصديق على معاهدة فرساي عام 1919، بحجة عدم اتساقها مع مبدأ "مونرو" حول عدم التدخل في الصراعات الدولية، علماً بأن الرئيس الأمريكي "ويلسون"، كان قد شارك في إعداد المعاهدة المذكورة. ورغم موافقة الحكومة الفرنسية على اتفاقية معاقبة تجارة الرقيق عام 1841، إلا أن فرنسا لم تصادق على الاتفاقية بسبب رفضها من قبل البرلمان الفرنسي لأسباب تتعلق بالتنافس مع بريطانيا في السيطرة على مياه البحار والمحيطات.

في المقابل، تعطي التجارب الدولية أمثلة معاكسة تضمنت رفض الدولة التصديق على معاهدة معينة رغم موافقة السلطة التشريعية عليها. مثال ذلك ما حصل بشأن اتفاق 17 أيار 1983 بين لبنان وإسرائيل، إذ وافقت الحكومة اللبنانية على الإتفاق وتم التصديق عليه من قبل مجلس النواب وإحالته إلى رئيس الجمهورية، إلا أن الرئيس جمّد التصديق على الإتفاق بسبب تعقيدات الوضع السياسي في لبنان،

ومعارضة قسم كبير من اللبنانيين له، ووقوف سوريا ضده. ولاحقاً، ألغت الحكومة اللبنانية قرارها السابق، وألغى الاتفاق.⁷

يتضح مما ورد أعلاه أن قواعد القانون الدولي، بمصادره وتطبيقاته المختلفة، لا تتضمن طريقة موحدة للتصديق على المعاهدات، وإنما تترك المسألة للإجراءات الدستورية الخاصة بكل دولة. والقانون الدولي لا يشترط رقابة برلمانية على المعاهدات التي تبرمها الدول، باستثناء حالات معينة مثل ميثاق منظمة العمل الدولية.

المبحث الثاني: التصديق على المعاهدات في القوانين الوطنية

كان رئيس الدولة في عصور سابقة، وخاصة في أنظمة الحكم الديكتاتورية، ينفرد في التصديق على المعاهدات، فضلاً عن التفاوض بشأنها والتوقيع عليها ونشرها. وبعد انتشار أنظمة الحكم الديمقراطية وشيوع مبدأ فصل السلطات، وتأكيد الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، أخذت أنظمة الحكم في التوجّه نحو منح السلطة التشريعية دوراً في التصديق على المعاهدات إلى جانب السلطة التنفيذية. من أوائل الدساتير العالمية التي سارت في هذا الاتجاه الدستور الأمريكي لعام 1787 كمثال على النظام الرئاسي، وكذلك الدستور البلجيكي لعام 1831 كمثال على النظام البرلماني. يُذكر أن بعض دول العالم الثالث وأنظمة الحكم الشمولية ما زالت تحصر مسألة إبرام المعاهدات الدولية بكافة مراحلها على رئيس الدولة، وتتجنب منح السلطة التشريعية أي صلاحيات بهذا الخصوص.

⁷ أحمد سرحال، قانون العلاقات الدولية (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1993)، ص 75.

تتعدد جهات الاختصاص في التصديق على المعاهدات في الدول المختلفة. فتمنح بعضها صلاحيات واسعة للسلطة التشريعية، بحيث تعطىها الحق في التصديق على كافة المعاهدات، في حين لا تملك السلطة التشريعية في دول أخرى صلاحية التصديق إلا على بعض المعاهدات ذات الأهمية الخاصة، فيما يقوم رئيس الدولة بالتصديق على باقي المعاهدات. وفي الدول التي تتكون سلطتها التشريعية من مجلسين، يتولى التصديق على المعاهدات أحد المجلسين في بعض الدول، وكلا المجلسين في دول أخرى.

وتتعدد أيضا آليات التصديق على المعاهدات من قبل السلطة التشريعية من دولة إلى أخرى، فبينما يتم ذلك بقرار برلماني في بعض الدول، فإنه يتم بقانون يسنه البرلمان في دول أخرى، ويكون ذلك من خلال تحويل المعاهدة إلى قانون داخلي، الأمر الذي يعني منح اختصاصات أوسع للسلطة التشريعية.

يمكن حصر توجهات الدول المختلفة وما تبنته دساتيرها بخصوص المعاهدات التي يتم التصديق عليها من البرلمان في ثلاثة نماذج هي التالية:

النموذج الأول: تصديق السلطة التشريعية على كافة المعاهدات

تعطي دساتير بعض الدول للسلطة التشريعية الحق في التصديق على كافة المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية. فمثلا، منح الدستور الأمريكي في المادة 2 منه رئيس الجمهورية سلطة عقد المعاهدات،

لكنه اشترط موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدة بأغلبية ثلثي أعضائه. فرغم أن الرئيس في النظام الرئاسي يتمتع بصلاحيات واسعة، إلا أن إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى يتطلب موافقة البرلمان.

من الواضح أن مجلس النواب ليس مختصاً بالتصديق على المعاهدات حسب الدستور الأمريكي، وأن مجلس الشيوخ وحده، من بين مجلسي الكونغرس، هو صاحب الاختصاص في ذلك. قد يعود هذا الأمر لأسباب تاريخية ترجع إلى نشأة الاتحاد الأمريكي نفسه، فمقابل قبول الولايات بالدخول في الاتحاد والتنازل عن ممارسة شؤون العلاقات الدولية، أرادت أن تحتفظ بحقها في الرقابة على إبرام المعاهدات الدولية. وبما أن مجلس الشيوخ يمثل الولايات، فقد أُحيلت هذه الرقابة إليه.⁸

تُعتبر الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية في النموذج الأمريكي رقابة مشددة، إذ أن تصديق مجلس الشيوخ ضروري إزاء كافة المعاهدات أولاً، ويتطلب التصديق موافقة أغلبية الثلثين ثانياً، وهذه أغلبية مرتفعة، وليس من السهل تحقيقها إلا بعد مناقشات بين الرئيس وأعضاء المجلس. لذلك شهدت الحياة السياسية الأمريكية العديد من المعاهدات التي رفضها مجلس الشيوخ رغم موافقة الإدارة الأمريكية عليها، من ذلك معاهدة القضاء على تجارة الرقيق مع بريطانيا وكولومبيا عام 1824، ومعاهدة ضم ولاية تكساس عام 1844، ومعاهدة تبادل المطلوبين مع بلجيكا عام

⁸ المرجع السابق، ص 283.

1853، ومعاهدة فرساي عام 1919، والتي أدى عدم تصديق مجلس الشيوخ عليها إلى عدم دخول الولايات المتحدة الأمريكية في عصبة الأمم.⁹

يتجه الدستور التونسي في اتجاه مماثل للدستور الأمريكي، فهو يشترط موافقة مجلس النواب على كافة المعاهدات التي تعقدها الحكومة. فقد نصّ الفصل 32 على أن "المعاهدات لا تصبح نافذة المفعول إلا بعد المصادقة عليها"، والمصادقة المقصودة تتم بمقتضى قانون، والقانون يسنه مجلس النواب.

النموذج الثاني: تصديق السلطة التشريعية على بعض المعاهدات

تمنح دساتير بعض الدول السلطة التشريعية الحق في التصديق على بعض المعاهدات، ليس جميعها. وتأخذ بهذا النموذج معظم الدول، إذ تمنح دساتير معظم الدول رئيس السلطة التنفيذية حق التوقيع على المعاهدات وتصديقها، باستثناء بعض المعاهدات ذات الأهمية الخاصة والتي تتطوي على التزامات سياسية أو مالية، أو تتعلق بسيادة الدولة أو الوضع القانوني لأراضيها ومواطنيها، حيث تشترط في هذه الحالات أن تتم المصادقة من السلطة التشريعية.

وعلى الرغم من وضوح اختصاصات كل من البرلمان ورئيس الدولة في النظم الديمقراطية بشأن المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، إلا أن بعض الخلافات تحدث بينهما بشأن صلاحية التصديق. فقد يرى رئيس الدولة أن المعاهدة ليست ضمن المعاهدات التي

⁹ جيرهارد فان غلان، القانون بين الأمم، ترجمة عباس العمر (بيروت: دار الجيل، 1990)، ص 177.

يوجب الدستور تصديق البرلمان عليها، في حين يصرّ البرلمان على أنها من اختصاصه. ويرجع الخلاف أحياناً إلى أسباب جوهرية تتعلق بالتحفظات التي يمكن أن يبديها البرلمان على المعاهدة. فالبرلمان قد يبدي تحفظاً على نصّ معين، لكن الحكومة لا ترغب فيه، وذلك لأسباب سياسية تتعلق بسياستها الخارجية، أو لغير ذلك من الأسباب. يُذكر في هذا الصدد أن المجلس الدستوري الفرنسي كثيراً ما كان يُدعى للفصل في الخلافات بين الحكومة والبرلمان حول اختصاص كل منهما في مجال المعاهدات الدولية.¹⁰

يعتبر الدستور البلجيكي لعام 1831 أول الدساتير التي حدّدت قائمة بأنواع المعاهدات التي يجب أخذ موافقة البرلمان عليها. فرغم أن الملك هو الذي يعقد المعاهدات بموجب المادة 167 من الدستور، دون حاجة لموافقة البرلمان، إلا أنه يُستثنى من ذلك المعاهدات التي ذُكرت في المادة 168، والتي تشمل على: معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة، والمعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة سواء بالضم أو التنازل، والمعاهدات التي تنقص من سيادة الدولة، كتلك التي تسمح بإقامة قواعد عسكرية على أراضيها، أو التي تمنح تسهيلات بحرية للأساطيل الأجنبية، والمعاهدات التي تحمّل خزينة الدولة نفقات غير واردة بقانون الميزانية، والمعاهدات المتعلقة بحقوق المواطنين وأملاكهم في الخارج، والمعاهدات المنشئة لمنظمات دولية دائمة مزوّدة بسلطة إصدار قرارات قد تؤثر أو تحدّ من اختصاصات الدولة.

¹⁰ علي إبراهيم، مرجع سابق، ص 281.

ولا يختلف الأمر في فرنسا كثيراً. فالمادة 53 من الدستور عدّدت أنواع المعاهدات التي لا يجوز تصديقها أو الموافقة عليها إلا بقانون يسنه البرلمان، وهي معاهدات الصلح والتجارة، والمعاهدات أو الاتفاقات الخاصة بالتنظيم الدولي، والمعاهدات التي تحمّل خزينة الدولة عبئاً من النفقات، والمعاهدات التي يكون فيها تعديل للنصوص القانونية، والمعاهدات الخاصة بحالة الأشخاص، والمعاهدات التي تقضي بالتنازل عن أراضٍ أو إبدال أخرى بها أو ضمّها.

إن التصديق على المعاهدات بقانون يعني أنها لا تتم إلا بموافقة كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الفرنسيين، إذ أن إقرار التشريعات في فرنسا يتم عن طريق كلا المجلسين ووفق إجراءات محددة. لكن الدستور الفرنسي أضاف مسألة الاستفتاء الشعبي العام بشأن بعض المعاهدات. وبهذا ينفرد الدستور الفرنسي في إضافة رقابة شعبية إلى جانب الرقابة البرلمانية، خاصة في حالة المعاهدات التي تتعلق بأراضي الدولة، إذ يتطلب التصديق على المعاهدة موافقة السكان ذوي الشأن، أي المعنيين بالأرض نفسها. تنصّ المادة (53) بشأن المعاهدات التي لا يتم التصديق عليها إلا بقانون، على أن كل تنازل أو بدل أو ضم لأي أرض من الأراضي لا يكون صحيحاً ما لم يقرّه السكان ذوو الشأن.

وفي اليونان، ينصّ الدستور اليوناني على أن رئيس الجمهورية هو الذي يصادق على المعاهدات، باستثناء بعض المعاهدات التي يجب أن تقرّ بقانون، وهي المعاهدات المتعلقة بالتجارة والضرائب والتعاون الاقتصادي، والمعاهدات المتعلقة بالاشتراك في المنظمات

والاتحادات الدولية. وأكّدت المادة 36 من الدستور اليوناني أن هذه المعاهدات لا تكون سارية إلا بإقرارها بقانون، أي بموافقة البرلمان.

وإذا كانت المعاهدات التي تحتاج إلى مصادقة البرلمان اليوناني يغلب عليها الطابع الاقتصادي/ المالي، فإن الأمر يختلف في فنلندا حيث تشترط مصادقة البرلمان إذا كانت المعاهدات يغلب عليها الطابع السياسي، أو أنها تتطلب إجراء تعديلات تشريعية. ينصّ الدستور الفنلندي في المادة 33 منه على أن علاقات فنلندا الخارجية يقرّها الرئيس، إلا أن المعاهدات المعقودة مع الدول الأجنبية يجب المصادقة عليها من البرلمان، إذا تضمّنت أحكاماً في المجال التشريعي، أو كانت متعلقة بالحرب والسلام.

وتبنت إيطاليا موقفاً مشابهاً، حيث بيّنت المادة 80 من الدستور الإيطالي المعاهدات التي يجب أن يُصادق عليها كلاً مجلسي الكونغرس (النواب والشيوخ)، وهي المعاهدات ذات الطبيعة السياسية، والمعاهدات المتعلقة بالتحكيم أو التنظيم القضائي، والمعاهدات التي تتضمن تعديلاً على أراضي الدولة، أو ترتب التزامات مالية عليها، أو تتطلب إجراء تعديل على القوانين النافذة.

وخصّص الدستور البلغاري المادة 84 للتأكيد على صلاحية الجمعية الوطنية في التصديق على اتفاقيات القروض. كما تضمّنت المادة 85 منه قائمة بالمعاهدات التي تصادق عليها الجمعية الوطنية أو تلغيها بقانون. وهي المعاهدات ذات الطابع السياسي أو العسكري، والمعاهدات التي تخصّ مشاركة بلغاريا في المنظمات الدولية، وتلك

التي تُحدث تغييراً في حدود الدولة، والمعاهدات التي ترتب التزامات مالية على الخزينة، أو تلك التي تتضمن مشاركة الدولة في التحكم الدولي أو الدعاوى القضائية، وكذلك المعاهدات التي تخصّ حقوق الإنسان الأساسية.

أما المعاهدات التي يجب أن تصادق عليها الجمعية الوطنية في كوريا الجنوبية فهي أكثر اتساعاً. فقد حدّدت المادة 60 من الدستور الكوري أنواع هذه المعاهدات، بالتالي: المعاهدات التي تخصّ المساعدات المالية، والأمن المشترك، والمنظمات الدولية الهامة، ومعاهدات الصداقة، والتجارة، والملاحة، ومعاهدات السلام، والمعاهدات التي قد تتضمن قيوداً على سيادة الدولة، وتلك التي تتضمن أعباء مالية على الدولة، وكذلك المعاهدات المتعلقة بمسائل تشريعية.

وفي مصر يقوم رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات حسب المادة 151 من الدستور، ويحيلها لمجلس الشعب مشفوعة بما يناسبها من بيان، أي أن دور مجلس الشعب المصري يقتصر على العلم بها. ولكن يُستثنى من ذلك معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بالسيادة، أو التي تحمّل خزانة الدولة أعباء مالية غير واردة في الموازنة العامة، حيث يشترط الدستور موافقة مجلس الشعب على تلك المعاهدات قبل إبرامها من قبل رئيس الجمهورية.

وحصر الدستور الأردني المعاهدات التي تحتاج إلى موافقة مجلس الأمة الأردني في نوعين فقط. فالملك حسب المادة 33 هو الذي يبرم

كافة المعاهدات، باستثناء المعاهدات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة أعباء مالية، أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة.

وفي لبنان، وحسب المادة 52 من الدستور، يشترك مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية في عقد المعاهدات، على أن يتم إطلاع مجلس النواب عليها إذا اقتضت ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي لا تتطلب مصادقة مجلس النواب عليها فهي المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، والمعاهدات التجارية.

النموذج الثالث: الإتفاقيات التنفيذية أو المبسطة

يُعرّف فقهاء القانون الإتفاقيات التنفيذية بأنها تلك الإتفاقيات التي تبرم وتعتبر نافذة من لحظة التوقيع عليها، دون الحاجة إلى عرضها على البرلمان لتصديقها أو قبولها، فيتم إختزال خطوات التوقيع والتصديق في خطوة واحدة، فيؤدي التوقيع وظيفة التصديق، لذلك يُطلق عليها أيضاً الإتفاقيات المبسطة.¹¹

¹¹ المرجع السابق، ص 303.

ورغم أن الإتفاقيات التنفيذية أو المبسّطة هي في الحقيقة معاهدات دولية، إلا أن العديد من الدول لجأت إلى هذا النوع من المعاهدات بسبب تنوّع العلاقات الدولية وسرعة الأحداث، بحيث تجد الدول فيها وسيلة سهلة، وآلية سريعة للتوقيع والتصديق. كما قد تهدف الحكومات من إبرام مثل هذه الإتفاقيات إلى التهرب من رقابة البرلمان، خاصة تلك المعاهدات المتعلقة بشؤون السياسة الخارجية. ويكثر هذا النمط في الدول التي تشترط دساتيرها موافقة البرلمان على كافة المعاهدات.

يتبنى الدستور التركي هذا النموذج، فهو يجمع بين توجّه الدستور الأمريكي في مصادقة مجلس الشيوخ على كافة المعاهدات، وبين توجّهات الدساتير الأخرى في مصادقة البرلمان على المعاهدات الهامة فقط. فمن ناحية، لا بد، حسب المادة 65 من الدستور التركي، من موافقة البرلمان على كافة المعاهدات التي تُعقد باسم الجمهورية التركية. ومن ناحية ثانية، يجب أن تتم هذه المصادقة من قبل مجلسي المجلس الوطني الكبير، أي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ولكن، من جهة ثالثة، ينصّ الدستور التركي على الإتفاقيات التنفيذية التي لا تحتاج إلى مصادقة البرلمان، وقد حدّدها بالإتفاقيات المنظمة لعلاقات اقتصادية أو تجارية أو فنية لا تزيد مدة نفاذها عن سنة واحدة، وكذلك الإتفاقيات التنفيذية المُستتدة إلى إتفاقيات دولية. إلا أن الدستور اشترط في حالة الإتفاقيات التنفيذية ألا ترتب التزامات مالية على الدولة، وألا تمس الأحوال الشخصية أو حقوق ملكية الأتراك في الخارج، ففي مثل هذه الحالات يلزم موافقة المجلس الوطني الكبير. فالدستور التركي يشترط لنفاذ أي معاهدة إذن أن يتم تصديقها من قبل

مجلسي المجلس الوطني الكبير، باستثناء ما يسمى بالإتفاقيات التنفيذية، التي يصادق عليها رئيس الجمهورية منفردا.

وإذا كان الدستور التركي قد نصّ على الإتفاقيات التنفيذية بشكل صريح، إلا أن دولا أخرى تلجأ إلى هذا النوع من المعاهدات دون أن تنصّ دساتيرها على ذلك صراحة، مثل فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، رغم أنهما تخضعان لرقابة برلمانية مشدّدة على المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية. ففي الدستور الفرنسي إشارة إلى إتفاقيات لا تحتاج إلى تصديق، دون تعريفها أو تحديد أنواعها. أما في الولايات المتحدة الأمريكية، وبعد تزايد اختلاف وجهات النظر بين مجلس الشيوخ والرئيس، وتعطيل بعض المعاهدات كما بيّنا أثناء تناول النموذج الأول، فقد لجأ الرؤساء الأمريكيين إلى الإتفاقيات التنفيذية، خاصة الإتفاقيات السياسية التي تعتبر من اختصاص السلطة التنفيذية. لكن يرى بعض فقهاء القانون أن الدستور الأمريكي لا يتضمن مثل هذا النوع من الإتفاقيات، وإنما يتطلب عرض كافة المعاهدات، أي كانت التسمية التي تحملها، على مجلس الشيوخ.

وتحفل الممارسات الدولية بالعديد من الإتفاقيات التي وقّعها رؤساء الدول دون عرضها على البرلمان للتصديق عليها، وذلك باعتبارها إتفاقيات تنفيذية لا تحتاج إلى تصديق. ويغلب على هذه الإتفاقيات الطابع السياسي أو أنها متعلقة بشؤون العلاقات الدولية، مثل اتفاقية يالطا عام 1945 التي أنهت الحرب العالمية الثانية، واتفاق مالطا عام 1989 بشأن إلغاء الحرب الباردة. لقد وقّع هذان الاتفاقان من قبل

الرئيس الأمريكي_دون عرضهما على مجلس الشيوخ، رغم أهمية النتائج المترتبة على كل منهما.¹²

يتضح من هذا العرض للاتفاقيات وآليات المصادقة عليها أن النموذج الثاني هو الأكثر شيوعاً، حيث أن معظم الدول، ولأسباب تتعلق بتصوراتها بشأن صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبطبيعة نظام الحكم فيها، تتجه إلى تحديد المعاهدات التي يتوجب مصادقة السلطة التشريعية عليها. وباستعراض هذه المعاهدات يتبين أنها تمثل المعاهدات الهامة التي تعالج قضايا جوهرية. وفيما يلي تصنيف لهذه المعاهدات:

- المعاهدات السياسية، كمعاهدات الصلح والسلام والصدقة والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بالانضمام إلى المنظمات الدولية.
- المعاهدات المتعلقة بالمسائل المالية، وخاصة التي يترتب عليها التزامات على خزينة الدولة، أو نفقات غير واردة في الموازنة، أو تتعلق بالضرائب والقروض.
- المعاهدات المتعلقة بسيادة الدولة، كتعديل الحدود، أو ضم الأراضي أو التنازل عنها.
- المعاهدات الاقتصادية، كمعاهدات التجارة والملاحة.
- المعاهدات المتعلقة بحقوق المواطنين وأملاكهم، ويشمل المواطنين في الخارج.
- المعاهدات التي تتطلب تعديلاً على القوانين الداخلية.
- المعاهدات المتعلقة بالقضاء الدولي، كالتحكيم والتنظيم القضائي والدعاوى القضائية.

¹² المرجع السابق، ص 304.

والجدول التالي يُلخص دور البرلمانات المختلفة في المصادقة على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية في دول مختلفة:

الرقم	الدولة	التشريع	الجهة المختصة بالتصديق	المعاهدات التي يصادق عليها البرلمان
1	الولايات المتحدة الأمريكية	المادة 2 من الدستور	الرئيس يعقد المعاهدات ومجلس الشيوخ يصادق عليها بأغلبية الثلثين	كافة المعاهدات
2	بلجيكا	المادتان 167 و 168 من الدستور	الملك ومجلسا النواب والشيوخ	المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تتعلق بخزانة الدولة وأراضيها وسيادتها والمعاهدات المتعلقة بالمنظمات الدولية والمعاهدات التي تمس حقوق

الرقم	الدولة	التشريع	الجهة المختصة بالتصديق	المعاهدات التي يصادق عليها البرلمان
				المواطنين في الخارج
3	فرنسا	المواد 52-55 من الدستور	رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ	المعاهدات المتعلقة بالصلح والتجارة والتنظيم الدولي وخزانة الدولة وأراضيها أو تُعدّل في تشريعاتها
4	إيطاليا	المادة 80 من الدستور	مجلسا النواب والشيوخ	المعاهدات السياسية والمتعلقة بالتحكيم الدولي أو التنظيم القضائي أو بمالية الدولة وأراضيها، أو تتطلب تعديلا على تشريعاتها.
5	فنلندا	المادة 33 من الدستور	الرئيس والبرلمان	المعاهدات التي تتطلب تعديلاً على التشريعات النافذة والمعاهدات المتعلقة بالحرب والسلام
6	اليونان	المادة 36 من الدستور	الرئيس والبرلمان	معاهدات التجارة والضرائب والتعاون الاقتصادي والمعاهدات المتعلقة بالمنظمات الدولية
7	بلغاريا	المادة 84 من الدستور	الجمعية الوطنية	اتفاقيات القروض والمعاهدات السياسية والعسكرية والمعاهدات المتعلقة بالحدود أو بالجزينة أو بالمنظمات الدولية أو بحقوق الإنسان أو بالتحكيم الدولي
8	اليابان	المواد 7 و 61 و 73 من الدستور	مجلسا (الداييت) الشيوخ والنواب	المعاهدات السياسية
9	كوريا الجنوبية	المادة 60 من الدستور	الرئيس والجمعية الوطنية	المعاهدات المتعلقة بالأمن أو بالمنظمات الدولية أو السيادة أو التجارة أو الملاحة أو السلام أو مسائل تشريعية
10	تركيا	المادة 65 من الدستور	المجلس الوطني الكبير (الجمعية الوطنية ومجلس)	كافة المعاهدات إلا إذا كانت مدتها أقل من سنة ولا تمس مالية الدولة والأحوال الشخصية

الرقم	الدولة	التشريع	الجهة المختصة بالتصديق	المعاهدات التي يصادق عليها البرلمان
			الشيوخ	وحقوق الأتراك في الخارج
11	مصر	المادتان 121 و 151 من الدستور	رئيس الجمهورية ومجلس الشعب	معاهدات القروض أو الصلح أو التجارة أو الملاحة أو التحالف أو المعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو بسيادتها
12	الأردن	المادة 33 من الدستور	الملك ومجلسا النواب والأعيان	المعاهدات التي يترتب عليها نفقات جديدة على الموازنة أو فيها مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة
13	لبنان	المادة 52 من الدستور	رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ومجلس النواب	المعاهدات التجارية والمتعلقة بمالية الدولة والتي لا تزيد مدتها عن سنة
14	تونس	المادتان 32 و 33 من الدستور	مجلس النواب	كافة المعاهدات

الفصل الثاني

الأثر القانوني لتصديق البرلمان على المعاهدات

تُلزم المعاهدات الأطراف المتعاقدة، ولا تمتد آثارها إلى غيرهم، وذلك انطلاقاً من أن القوة الإلزامية للمعاهدات تقوم على أساس مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، وتأكيداً لتوافق إرادة الأطراف الموقعة.

لقد أكدت المادة 26 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 على أن " كل معاهدة نافذة تكون ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية". أما الدول غير الأطراف في المعاهدة فليست ملزمة بها، بأي شكل من الأشكال، إلا إذا ارتضتها، سواء بقبول نتائجها أو بالانضمام إليها لاحقاً، وحينها تتغير صفتها من دول غير أطراف إلى دول أطراف. كما نصّت المادة 34 من اتفاقية فيينا على أنه "لا تنشئ المعاهدة التزامات أو حقوقاً للدول الغير بدون موافقتها".

تسري الآثار القانونية للمعاهدات، سواء كانت ثنائية أو متعددة الأطراف، بعد توقيعها من قبل السلطة التنفيذية. وتتسع دائرة الآثار الناتجة عن المعاهدات، إذا رافقها تصديق من قبل السلطة التشريعية، بحيث تصبح ملزمة للمحاكم الوطنية إذا تم إصدارها بقانون. لقد اتضح في الفصل الأول أن المعاهدات تكتسب قوتها، وفق القانون الدولي، بمجرد التصديق عليها حسب الإجراءات الدستورية المتبعة في كل دولة. أما حسب الدساتير المختلفة، فإن المعاهدات تكتسب قوتها، إما بتوقيعها من قبل رئيس الدولة، أو بالتصديق عليها من قبل البرلمان، أو بإصدارها بقانون وفق إجراءات التشريع الدستورية.

يترتب على هذه التباينات آثار قانونية مختلفة. فالآثار الناتجة عن المعاهدات التي يصادق عليها البرلمان تختلف عن تلك التي لم يصادق عليها. وفي إطار المعاهدات التي يصادق عليها البرلمان، تختلف الآثار القانونية للمعاهدات التي يصدرها البرلمان بقانون عن تلك التي يكتفي البرلمان بالموافقة عليها بقرار.

المبحث الأول: القيمة القانونية للمعاهدات المصادق عليها من البرلمان

تختلف القيمة القانونية والقوة الإلزامية للمعاهدات المصادق عليها من دستور إلى آخر. فهي تتمتع بقوة أعلى من قوة القانون في بعض الدساتير، مثل فرنسا. وتقع إلى جانب الدستور، وتمثل القانون الأعلى في البلاد، كما في الولايات المتحدة الأمريكية. والمعاهدات لها قوة القانون في مصر، ولا تصدر إلا بقانون كما في اليونان وإيطاليا وغيرها. وهكذا تتدرج مكانتها في دساتير الدول المختلفة بحسب النظام القانوني في كل دولة. من ناحية ثانية، تنص بعض الدساتير على أن التصديق على بعض المعاهدات لا يكون إلا بقانون، مما يمنحها مكانة قانونية في التشريع الداخلي. أما في مجال القانون الدولي العام، فإن القيمة القانونية للمعاهدات تتحقق بمجرد التصديق عليها، وتسري آثارها بغض النظر عن اختلاف الإجراءات الدستورية للتصديق من دولة إلى أخرى.

وبحسب الدساتير المختلفة فإن القيمة القانونية للمعاهدات الدولية مرتبطة بالقانون الداخلي، كما يوضحها دستور كل دولة. وينقسم القانونيون إزاء هذه العلاقة إلى فريقين، يتبنى أحدهما نظرية الإزدواج، فيما يتبنى الآخر نظرية الوحدة. تقوم نظرية الإزدواج على أساس أن القانون الدولي والقانون الداخلي يمثلان نظامين متساويين، يستقل كل منهما عن الآخر، ولكل منهما موضوعاته الخاصة ومصادره المستقلة، فلا يختلط أحدهما بالآخر، ولا يخضع أحدهما للآخر. يترتب على هذه النظرية أن المعاهدات الدولية لا تعدُّ

جزءاً من القانون الداخلي إلا إذا تمت حيالها إجراءات التشريع الداخلية، أي عرضها على السلطة التشريعية، وتحويلها إلى قانون، وبدون ذلك لا تتمتع المعاهدات الدولية بأي قوة إلزام في القانون الداخلي، ولا يتقيد بها القاضي الوطني. أي أنه إذا تعارضت قاعدة دولية مع قاعدة داخلية فإن القاضي الوطني يطبق القاعدة الداخلية، رغم أن ذلك يحمل الدولة مسؤولية دولية بسبب عدم الوفاء بالتزاماتها. هذا في حين أن القاضي الدولي يطبق المعاهدة الدولية بغض النظر عن مكانة المعاهدة بالنسبة للتشريعات الداخلية للدول الأطراف.¹³

أما نظرية الوحدة فتقوم على أساس أن قواعد القانون الدولي العام وقواعد القانون الداخلي تندمج في نظام قانوني واحد، وتكون مجموعة قانونية واحدة تتدرج قواعدها في القوة. يترتب على هذه النظرية اعتبار المعاهدات الدولية جزءاً من القانون الداخلي، دون الحاجة لاتخاذ إجراءات خاصة على المستوى الوطني. أي أن المعاهدات بموجب هذه النظرية تعتبر من مصادر القانون الداخلي وتطبقها المحاكم الوطنية.

القيمة القانونية للمعاهدات في الدساتير المختلفة

بالنظر إلى الدساتير المتعددة التي أشرنا إليها سابقاً، يلاحظ أنها اختلفت في القوة القانونية التي تمنحها للمعاهدات الدولية، مقارنة

¹³ علي القهوجي، المعاهدات الدولية أمام القاضي الجنائي (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 1997)، ص

بالتشريعات الوطنية. وباختلاف القيمة القانونية للمعاهدة تختلف أيضا الآثار القانونية المترتبة عليها. فيما يلي وصف لقوة المعاهدات كما وردت في دساتير دول مختلفة:

معاهدات أقوى من القانون

يضع الدستور الفرنسي المعاهدات الدولية في درجة أقوى من القوانين العادية. فموجبه لا تكون المعاهدات نهائية إلا بعد التصديق أو الموافقة عليها، والتصديق بدوره لا يكون إلا بقانون، والمعاهدات المصادق عليها يجب نشرها تماما كالقوانين. فقد نصّت المادة 55 من الدستور الفرنسي على أن "المعاهدات أو الإتفاقيات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها وفقا للأوضاع المقررة يكون لها بمجرد نشرها قوة أعلى من قوة القانون، وذلك بشرط أن يطبق الطرف الآخر الاتفاق أو المعاهدة".

وتزداد مكانة المعاهدات في الدستور الفرنسي حتى يصل الأمر إلى إمكانية تعديل الدستور نفسه إذا ظهر أي تعارض بين الدستور والمعاهدة. فقد نصّت المادة 54 من الدستور على أنه "إذا قرر المجلس الدستوري، بناء على إبلاغ رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين، أن تعهدا دوليا يتضمن شرطا مخالفا للدستور، فلا يمكن الإذن بالتصديق أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل الدستور".

معاهدات تمثل القانون الأعلى في البلاد

يمنح الدستور الأمريكي المعاهدات، بعد المصادقة عليها من قبل مجلس الشيوخ، مكانة قانونية عالية، حيث يقرنها بالدستور ويُلزم القضاة في كل الولايات الأمريكية بالعمل بها واحترام أحكامها. فقد جاء في المادة 6 من الدستور أن "هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي ستصدر فيما بعد طبقاً له، وجميع المعاهدات المبرمة، أو التي ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة، ستكون القانون الأعلى في البلاد، وسيكون القضاة في كل ولاية ملزمين بها".

معاهدات تصدر بقانون

يمنح الدستور التركي المعاهدات الدولية مكانة مميزة، فقد نصّت المادة 65 على أن "إبرام الإتفاقيات التي تُعقد باسم الجمهورية التركية مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية معلق على موافقة المجلس الوطني الكبير عليها بقانون". ولا يكفي الدستور بالتصديق على المعاهدات بقانون، بل يضيف أن "الإتفاقيات الدولية الواجبة النفاذ يكون لها قوة القانون ولا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الدستورية". ويحدّد الدستور أنواعاً من المعاهدات يجب نشرها قبل أن تصبح نافذة، ما يمنحها مكانة قانونية خاصة، حيث نصّ على أن "الإتفاقيات الاقتصادية أو التجارية أو التي تمسّ حقوق الأفراد والمبرمة طبقاً لأحكام هذه الفقرة لا يجوز تنفيذها إلا بعد نشرها".

اكتفت بعض الدساتير بالنص على أن يكون التصديق على المعاهدات بقانون، كالدستور اليوناني (مادة 36)، والبلغاري (مادة 85)، والتونسي (فصل 33)، والإيطالي (مادة 80). وهذا يعني تحويل المعاهدة إلى تشريع داخلي، وتمريضها بإجراءات التشريع والتصديق

والإصدار والنشر المتبعة. وبالتالي وُضعت المعاهدة في درجة مساوية للقانون الداخلي.

معاهدات تتمتع بقوة القانون

رغم أن المعاهدات التي تتمتع بقوة القانون، كما في مصر، والمعاهدات التي تصدر بقانون، كما في اليونان وبلغاريا وغيرها، لها درجة مساوية للقانون، إلا أن فقهاء القانون يميزون بين الحالتين من حيث آليات منح المعاهدة هذه الدرجة. ففي الحالة الأولى، يكون للمعاهدة قوة القانون بمجرد التصديق عليها. أما في الحالة الثانية، فإن المعاهدة تتحول إلى تشريع داخلي، وتصبح قانوناً بعد التصديق عليه من السلطة التشريعية، وتوقيعه من قبل رئيس السلطة التنفيذية، ونشره في الجريدة الرسمية.¹⁴

معاهدات لم تُحدد قوتها بالنسبة للقانون الداخلي

لم تحدد دساتير معينة، كالدستور الياباني والدستور الأردني، مكانة معينة للمعاهدات الدولية، واكتفت بتحديد جهة الاختصاص في التصديق على المعاهدات، وأنواع المعاهدات التي يصادق عليها البرلمان. قد يعني ذلك رغبة النظام السياسي في عدم الربط بين المعاهدات والتشريعات الداخلية، وبالتالي عدم منح المعاهدات صفة

¹⁴ قد تتفق الدول الأطراف في المعاهدة الدولية على وسيلة أخرى لنشر المعاهدة غير الجريدة الرسمية، وهذا ما نصت عليه معاهدة السوق الأوروبية المشتركة من أن اللوائح التي تصدر عن اللجنة أو المجلس المنبثق عن تلك المعاهدة تصبح ملزمة بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية للسوق.

قانونية داخلية، وعدم امتداد آثارها إلى المحاكم الوطنية. وفي مثل هذه الحالة تبقى المعاهدة شأنًا من شؤون السياسة الخارجية التي تمارسها السلطة التنفيذية.

مبدأ سمو المعاهدات الدولية على التشريع الداخلي

يقوم هذا المبدأ على منح المعاهدات الدولية، بعد تصديقها وفق الإجراءات الدستورية، قيمة قانونية أعلى من قيمة التشريعات الداخلية. يتبنى الدستور الفرنسي، في المادتين 54 و 55، هذا المبدأ، حيث يمنح المعاهدات، بعد تصديقها، قوة أعلى من قوة القانون. وتؤكد على هذا المبدأ أيضا اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969. فبموجب هذه الاتفاقية لا يجوز لأي دولة، حسب المادة 46، أن تنتصل من التزاماتها الدولية الناشئة عن المعاهدات بحجة تعارضها مع قانونها الداخلي، أو عدم تصديقها دستوريا. ويتكرر التأكيد في المادة 27 التي لا تجيز لأي من أطراف المعاهدة أن يتمسك بقانونه الداخلي كمبرر لعدم تنفيذ المعاهدة.

وعلى صعيد القضاء الدولي، كان أول حكم لمحكمة العدل الدولية الدائمة يؤكد على سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية، هو الحكم الصادر بشأن قضية السفينة (ويمبلدون) عام 1923.¹⁵ ثم

¹⁵ نشأت هذه القضية بسبب النزاع حول المادة 380 من معاهدة فرساي لعام 1919 التي تلزم ألمانيا بفتح قناة كييل أمام السفن التجارية والحربية وقانون الحياد الألماني لعام 1920 الذي تلتزم فيه ألمانيا بالوقوف على الحياد بشأن الحرب الدائرة بين روسيا وبولندا. بناء على القانون الألماني منعت ألمانيا السفينة المذكورة من المرور من القناة، إلا أن قرار المحكمة الدائمة للعدل الدولي أدان ألمانيا انطلاقا من مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القانون الداخلي.

توالت قرارات القضاء الدولي التي تؤكد هذا المبدأ، وكان من أشهرها قرار محكمة العدل الدولية بشأن النزاع بين هيئة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية عام 1988، حول اتفاق مقر الأمم المتحدة في نيويورك لعام 1947.¹⁶

تتضمن العديد من الإتفاقيات والعهود الدولية مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية. ويتمثل ذلك في النصّ الصريح الذي يطالب الدول الأعضاء سن التشريعات اللازمة أو تعديل التشريعات القائمة لتتوافق مع الإتفاقيات الدولية. فمثلاً، نصّت المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً أعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية". كما نصّت المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق

¹⁶ ينصّ اتفاق المقر الموقع بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية عام 1947 على منع السلطات الأمريكية من عرقلة وصول ممثلي الدول الأعضاء وكذلك الأشخاص الذين تدعوهم المنظمة إلى المقر. لقد حاولت الولايات المتحدة الأمريكية في عام 1987 إغلاق مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية لدى الأمم المتحدة استناداً إلى القانون الأمريكي بشأن مكافحة الإرهاب، إلا أن محكمة العدل الدولية قررت في 1988/4/26 أن اتفاق المقر هو معاهدة دولية يجب على الولايات المتحدة الأمريكية أن تلتزم بها، وأن الأسيرة الدولية غير ملزمة بالقانون الأمريكي الداخلي، وأن المعاهدات الدولية تسمو على القوانين الداخلية.

المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية". ونصّت المادة 9 من النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي على أن يتخذ كل عضو جميع الأحكام اللازمة "لجعل المبادئ المدرجة في هذه المعاهدة فعّالة، وعليه إدماجها في التشريع الداخلي الخاص به". وألّزمت المادة 19 من ميثاق منظمة العمل الدولية الأطراف الموقعة على الإتفاقيات المبرمة "باتخاذ الإجراءات التي تجعلها جزءاً فعالاً من القانون الوطني".¹⁷

ويهدف مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القانون الوطني، فيما يهدف إليه إلى تحقيق الاستقرار في العلاقات الدولية، ومنح المعاهدات هبة خاصة في السياسات الدولية. كما يحول المبدأ دون تتصل الدول من التزاماتها الدولية بحجة تعارضها مع قوانينها الداخلية. فالدولة عندما توقع على المعاهدة فإنها تكون على دراية بقوانينها الداخلية، ولا يرغبها أحد على توقيع المعاهدة إذا كانت تتعارض مع تشريعاتها، أي أن الدولة تتمتع بسيادتها الكاملة قبل التوقيع، وعليها احترام التزاماتها بعد التوقيع. وإذا حصل أي تجاوز للتشريعات الوطنية فهو شأن داخلي، ولا شأن للدول الأخرى بذلك.

ورغم التسليم بسمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية، إلا أن التطبيق العملي للمعاهدات يواجه أحياناً تعارضاً مع تشريع داخلي لدولة من الدول الأطراف. والمشكلة ليست قائمة عند النظر في هذا التعارض من جانب القاضي الدولي، حيث تُقدّم نصوص المعاهدة، على نصوص التشريع الداخلي، سواء كان دستوراً أم قانوناً عادياً.

¹⁷ لمزيد من التفاصيل حول هذه النصوص انظر: علي إبراهيم، مرجع سابق، ص ص 858-870.

أما عند النظر في هذا التعارض من جانب القاضي الوطني، فلا بد من التمييز بين التعارض مع الدستور والتعارض مع التشريع العادي. فإذا تعارضت المعاهدة مع الدستور وكان القضاء الوطني يملك حق النظر في دستورية القوانين، فإن على القاضي الوطني تقديم نصوص الدستور على نصوص المعاهدة، وذلك انطلاقاً من علو الدستور على ما سواه داخل الدولة.¹⁸ أما إذا كان التعارض بين التشريع العادي والمعاهدة، وجاءت المعاهدة بعد القانون، فيتم غالباً توقيف سريان أحكام القانون المتعارضة مع المعاهدة، على أن يعود تطبيق هذه الأحكام إذا أُلغيت المعاهدة أو انقضت لأي سبب من الأسباب. وإذا كان التعارض تاماً بين معاهدة سابقة وتشريع لاحق، فإن استبعاد أحدهما للآخر يتوقف على مدى القوة التي يتمتع بها كل منهما. فإذا كانت المعاهدة الدولية لها قوة أعلى من قوة القانون الداخلي، كما في الدستور الفرنسي، فإن القانون اللاحق لا يستبعد أحكام المعاهدة السابقة على الرغم من تعارضها التام معه، بل يستمر تطبيق المعاهدة رغم صدور قانون لاحق يتعارض معها. وإذا كانت المعاهدة الدولية تتمتع بنفس قوة القانون، كما في مصر واليونان وغيرها، فإن القانون العادي يستبعد أحكام المعاهدة الدولية.¹⁹

لقد أخذ المشرع الفرنسي منذ دستور عام 1958 بمبدأ سمو المعاهدات الدولية على كافة القوانين، مما ترتب عليه نتيجتان: الأولى تفرض على القاضي الفرنسي تطبيق المعاهدات بصفة مطلقة، سواء

¹⁸ معين البرغوثي، "مصادر القانون الدولي الخاص في فلسطين"، مجلة القانون والقضاء، عدد 3 (غزة: ديوان الفتوى

والتشريع بوزارة العدل، 2001)، ص ص 64-66.

¹⁹ علي القهوجي، مرجع سابق، ص ص 58-67.

كانت متعارضة مع تشريعات سابقة أو لاحقة، والثانية تحدد مكانة المعاهدات في النظام القانوني الفرنسي، فهي أعلى من القانون العادي، ولكنها أقل من الدستور، وأي تعارض بين المعاهدة والدستور يتطلب، حسب المادة 56 من الدستور، تعديل الدستور قبل تصديق المعاهدة. أي أن ترتيب القواعد القانونية في النظام القانوني الفرنسي من حيث الأولوية هو: الدستور فالمعاهدة الدولية فالقانون.²⁰

أما الحالات التي تتمتع فيها المعاهدات بقوة القانون ليس إلا، كما في الولايات المتحدة ومصر واليونان، فإن تطبيق المعاهدات المتعارضة مع القانون الداخلي تعارضا تاما يسمح باستبعاد المعاهدة، أو بعض أحكامها. هذا على الصعيد الوطني، أما على المستوى الدولي، فإن المعاهدة تبقى سارية.²¹ فقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في مصر، مثلا، أن سنّ قانون حل المحافل البهائية رقم 263 لسنة 1960 هو إجراء دستوري رغم التعارض مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، إذ أن القانون المذكور هو تشريع لاحق على الإعلان العالمي الذي هو بمثابة معاهدة، والمعاهدات في الدستور المصري لها قوة القانون ليس إلا، لذا ليس هناك ما يمنع من تطبيق هذا القانون داخل مصر.²²

²⁰ المرجع السابق، ص 78.

²¹ المرجع السابق، ص 89.

²² المرجع السابق، ص 56.

المبحث الثاني: القيمة القانونية للمعاهدات غير المصادق عليها من البرلمان

يمكن الإشارة إلى ثلاث حالات لا يصادق فيها البرلمان على المعاهدات الدولية، مما يترتب عليها نتائج مختلفة، وآثار قانونية متباينة، تنعكس على قيمة المعاهدة وتطبيقاتها.

بداية، قد لا يصادق البرلمان على المعاهدة الدولية لأن المصادقة ليست من اختصاصه. يحدث ذلك في كثير من الدول، مثل فرنسا واليونان وفنلندا وإيطاليا ومصر والأردن. فإذا قامت السلطة التنفيذية في أي من هذه الدول بالتصديق على المعاهدات دون عرضها على البرلمان، فإن هذا الإجراء هو إجراء دستوري، والمعاهدة صحيحة وملزمة للدولة على المستويين الدولي والوطني، ولا يترتب على السلطة التنفيذية أي مخالفة دستورية. وتتمتع المعاهدة في هذه الحالة بقيمتها القانونية التي يحددها الدستور، والتي غالباً ما تكون مساوية لقوة القانون.

أما في حالة اشتراط الدستور موافقة البرلمان على كافة المعاهدات، كما في الدستور الأمريكي، فإن عدم تصديق البرلمان على أي معاهدة يحول دون سريان هذه المعاهدة، ويفقدها قيمتها القانونية، ويجعلها باطلة من الناحية الدستورية، وبالتالي لا تستطيع السلطة التنفيذية التوقيع عليها. فقد اضطرت الحكومة الأمريكية، مثلاً، إلى

إلغاء بعض المعاهدات بسبب عدم تصديق مجلس الشيوخ عليها بأغلبية الثلثين، مثل معاهدة فرساي، ومعاهدة تبادل المطلوبين مع بلجيكا، ومعاهدة القضاء على تجارة الرقيق مع بريطانيا، وغيرها. أما الحالة الثالثة فهي التي يقوم فيها رئيس الدولة بالتصديق على المعاهدة دون عرضها على البرلمان خلافا للدستور، وهو ما يُسمى بالتصديق الناقص. في هذه الحالة يتجاوز رئيس الدولة البرلمان، ويسلبه حقه في التصديق على المعاهدة. ورغم أن القانون الدولي يعتبر المعاهدة، بعد التصديق عليها وتوقيعها من رئيس الدولة وتبادل الوثائق الخاصة بها، صحيحة بغض النظر عن الإجراءات الدستورية المتبعة في كل دولة، إلا أن فقهاء القانون اختلفوا حيال التصديق الناقص، وانقسموا إلى ثلاثة مذاهب هي:²³

المذهب الأول يعتبر المعاهدة باطلة ولا يترتب عليها أي قيمة قانونية، لأن أفراد رئيس الدولة بالتصديق دون البرلمان يعتبر تجاوزاً على اختصاصات البرلمان، وبالتالي لا يترتب الأثر القانوني على تصديقه، ولا تنفذ المعاهدة على المستوى الدولي.

أما المذهب الثاني فيرى أن المعاهدة صحيحة، وأن التصديق، وإن تم مخالفاً للدستور، يحدث الأثر القانوني الصحيح على المستوى الدولي. ينطلق أنصار هذا المذهب، وهو الغالب في القانون الدولي، من مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القانون الداخلي، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، بما في ذلك عدم التدخل في العلاقة

²³ انظر: علي إبراهيم، مرجع سابق، ص 287-294. وكذلك: عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص ص

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما يرى أنصار هذا المذهب أن الأخذ بهذا الرأي يؤكد على جدية العلاقات الدولية واستقرارها، ويحول دون التصرف بسوء النية من قبل بعض الدول. المذهب الثالث هو حل وسط بين المذهبين السابقين. فهو يرى أن المعاهدة صحيحة على أساس من المسؤولية الدولية، وباطلة في المجال الداخلي. فالمعاهدة التي تم التصديق عليها خلافاً لأحكام الدستور باطلة في الأصل، ولكن المسؤول عن هذا البطلان ليس الطرف الآخر، وإنما الدولة التي ارتكب رئيسها المخالفة. وبالتالي يمكن للبرلمان أن يحاسب رئيس الدولة داخليا، ولكن تبقى المعاهدة نافذة دولياً.

خاتمة:

لا تمثل المعاهدات الدولية مصدراً رئيسياً من مصادر القانون الدولي العام فحسب، وإنما تتمتع بقوة قانونية خاصة في التشريعات الداخلية. تتجه الكثير من الدول إلى منح المعاهدات الدولية قوة تساوي قوة القانون الداخلي، ويصل الأمر بدساتير بعض الدول الأخرى إلى منحها قوة أعلى من القانون الداخلي. تنعكس هذه القوة عند إصدار المعاهدة بقانون، أي تحويلها من وثيقة دولية ملزمة في الوسط الدولي، إلى تشريع داخلي ملزم في المجال الوطني أيضاً.

في النظام الديمقراطي، لم يعد موضوع المعاهدات مقتصرًا على دور السلطة التنفيذية في التفاوض والتوقيع وتبادل الوثائق والتنفيذ، وإنما أصبح للبرلمان دور مركزي في تصديق المعاهدات. الدول الديمقراطية تنزع إلى إصدار المعاهدات بقانون يسنه البرلمان، أو على الأقل يحتاج نفاذ المعاهدات إلى تصديق البرلمان، وأحياناً بأغلبية خاصة. وتؤكد معظم دساتير الدول الديمقراطية على تصديق البرلمان على المعاهدات الهامة، خاصة تلك التي تتعلق بالسيادة والأرض والقروض والخزينة العامة والعلاقات الدولية كالتجارة والملاحة والحرب والسلام.

يمثل تصديق البرلمان على المعاهدات، وعدم نفاذها دون هذا التصديق، خطوة متقدمة للرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية. تنقسم هذه الرقابة إلى نوعين: رقابة موضوعية تتعلق بتوافق المعاهدة مع التشريعات الداخلية وعدم تجاوزها للدستور، ورقابة شكلية تتعلق بإجراءات التشريع والعلاقة بين السلطات العامة في الدولة.

من الواضح أن النظام القانوني الفلسطيني، مثلاً، يفتقد إلى القواعد الدستورية الواضحة، والمرجعية القانونية الموحدة، المبينة لدور المجلس التشريعي في الرقابة على المعاهدات والإتفاقيات التي تبرمها السلطة التنفيذية. هذا إضافة إلى غياب الأساس الدستوري الذي ينظم العلاقات بين السلطات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية، ما يؤدي إلى تداخل الصلاحيات بين السلطات والأجهزة المختلفة.

يضاف إلى ذلك أن المرحلة الانتقالية الحالية تشهد تشابك الأوضاع السياسية بالأبعاد القانونية. فالصلاحيات المنقولة للسلطة الفلسطينية بموجب إتفاقيات السلام مع إسرائيل لا تشمل العلاقات الدولية وعقد المعاهدات، أو على الأقل تقيدها بحدود إتفاقيات القروض والمعاهدات التي لا تتصل بالسياسة الخارجية أو الاقتصاد الإقليمي. كما أن طبيعة المرحلة تلقي بظلالها على علاقة السلطة الوطنية بمنظمة التحرير. والخلاف الذي نشأ بين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والمجلس التشريعي بشأن المصادقة على إتفاق الخليل الذي عُقد مع الحكومة الإسرائيلية في كانون الثاني 1997 خير دليل على ذلك. فقد

رفض رئيس السلطة الفلسطينية عرض الاتفاق على المجلس التشريعي للمصادقة عليه، وذلك بحجة أن ذلك ليس من اختصاص المجلس التشريعي، لأن الجهة الموقعة على الاتفاق هي منظمة التحرير، وليس السلطة الوطنية الفلسطينية.

تجدر الإشارة أيضا إلى أن مشروع القانون الأساسي لا يتضمن أي مواد حول المعاهدات. لكنه في ذات الوقت أشار إلى اتفاقيات القروض، ومنح المجلس التشريعي دورا هاما في المصادقة عليها، فنص في المادة 83 على أن "تُعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي".

لقد عقدت السلطة الفلسطينية عددا من اتفاقيات القروض مع جهات خارجية، واتفاقيات تعاون في مجالات مختلفة، واتفاقيات أخرى تترتب التزامات قانونية ومالية، لكن السلطة التنفيذية تجاهلت دور المجلس التشريعي تماما في الرقابة على هذه الاتفاقيات. كما لم يتمكن المجلس من ممارسة دوره الرقابي على تلك الاتفاقيات، واكتفى بإصدار قرارات لا تأخذ طابعا رقابيا أو تشريعيًا، مثل قرار رقم 1/35/141 بتاريخ 1997/1/22، والذي طلب فيه من السلطة التنفيذية عرض كافة الاتفاقيات السياسية والاقتصادية والمالية والثقافية على المجلس التشريعي لمناقشتها وإبداء الرأي فيها وإقرارها قبل التوقيع عليها.

يُذكر أنه من بين عشرات اتفاقيات القروض الخارجية التي تبلغ قيمتها الإجمالية حوالي (800) مليون دولار والتي عقدتها السلطة الوطنية الفلسطينية حتى عام 2001،²⁴ لم يُعرض على المجلس التشريعي سوى اتفاقيتي قروض عُقدتا مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، الأولى عام 1997 بقيمة 11 مليون دينار كويتي، والثانية عام 1999 بقيمة 10 مليون دولار، علماً أن مصادقة المجلس التشريعي على هذين القرضين تمت بناء على طلب الجهات التي قدّمت القروض. ورغم التعهدات المتكرّرة من السلطة التنفيذية بعرض اتفاقيات القروض على المجلس التشريعي، إلا أنها لم تفعل ذلك حتى الآن. والقروض تتراكم دون التأكد من وجود ضمانات بسدادها.²⁵

يواجه موضوع المعاهدات والاتفاقيات في السياق الفلسطيني يواجه إشكاليات قانونية وعملية في ذات الوقت. ولتغيير هذا الوضع، وتجاوز الاختلالات الناتجة عنه، يجدر التأكيد على النقاط التالية:

1. هناك حاجة ملحة لإيجاد المرجعية القانونية/ الدستورية الواضحة ضمن نظام قانوني فلسطيني يوحد بين التشريعات المختلفة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وفي مقدمتها إصدار الدستور أو القانون الأساسي الذي ينظم العلاقات بين السلطات العامة، ويحدد جهة الاختصاص في التصديق على المعاهدات والاتفاقيات، ويبين آليات التصديق والإجراءات الواجبة للإتباع.

²⁴ نضال صبري، دراسة حول الموازنة الفلسطينية لعام 2001 (رام الله، وحدة البحوث البرلمانية، 2001) ص 5.

²⁵ أنظر: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الخامس (رام الله، 2000)، ص ص 55، 59.

وكذلك: التقرير السنوي الرابع، ص 66.

2. هناك ضرورة لوجود رقابة برلمانية على المعاهدات والإتفاقيات التي تبرمها السلطة التنفيذية الفلسطينية، ويتأتى ذلك من خلال منح المجلس التشريعي حق التصديق على المعاهدات والإتفاقيات، خاصة تلك المعاهدات التي تتعلق بالسيادة والحدود والأراضي والخزينة العامة، والإتفاقيات السياسية التي تتعلق بالمستقبل الفلسطيني.

3. هناك ضرورة لمنح الإتفاقيات التي تعقدها السلطة التنفيذية الفلسطينية مكانة قانونية مساوية للتشريعات الوطنية كحدّ أدنى. وقد يكون من المناسب، بسبب تعقيدات الواقع الفلسطيني، أن تفوق مكانة المعاهدات الدولية قوة التشريعات الوطنية.

وأخيراً، قد تصطدم الأفكار الواردة أعلاه بالقيود التي تفرضها الإتفاقيات الموقعة مع الحكومة الإسرائيلية. فعقد المعاهدات الدولية ليس من الصلاحيات التي تم نقلها للسلطة الوطنية الفلسطينية. ومن هنا، لا مفرّ من العمل على التخلص من هذه القيود. لكن المسألة برمتها، كما ندرك جيداً، مرتبطة بشروط ومواصفات الحل والوضع النهائيين.