

نطاق تأثير الاتفاقيات الدولية على السلطة التشريعية في النظام القانوني العراقي والمصري والأمريكي

The scope of the influence of international agreements on the legislative power in the
Iraqi, Egyptian and American legal systems

محمد ستايش پور، أستاذ مشارك، قسم القانون الدولي، كلية القانون، جامعة قم، قم، جمهورية إيران الإسلامية.

Mohamad Setayeshpur, Associate Professor, International Law Department, Faculty
.of Law, University of Qom, Qom, Islamic Republic of Iran

ضياء الياسري، طالب دكتوراه في القانون العام، كلية القانون، جامعة قم، قم، جمهورية إيران الإسلامية.

Zia Alyasery, Ph.D Student, International Law, Faculty of Law, University of Qom,
.Qom, Islamic Republic of Iran

المستخلص

يتناول هذا البحث دراسة نطاق تأثير الاتفاقيات الدولية على استقلالية السلطة التشريعية في ٣ أنظمة قانونية مختلفة هي العراق ومصر والولايات المتحدة في ظل تزايد الارتباطات التعاقدية وتعمق العولمة القانونية التي لم تعد تسمح للتشريع الوطني بالعمل في عزلة عن محيطه الدولي. ينطلق البحث من سؤال رئيس يتمحور حول مدى تأثير هذه الاتفاقيات في حرية المشرع الوطني على سن القوانين وفي إعادة تشكيل مفهوم السيادة التشريعية في كل نظام من الأنظمة الثلاثة مع التركيز على كيفية تموضع المعاهدات داخل البناء الدستوري والهزم المعياري للقواعد. يتم تناول ذلك من خلال تحليل نصوص الدساتير العراقية والمصرية والأمريكية ذات الصلة بإبرام المعاهدات والمصادقة عليها وترتيبها في مواجهة القوانين الداخلية مع بيان دور البرلمان والحكومة والقضاء في كل مرحلة من مراحل التعاقد الدولي. يهدف البحث إلى الكشف الدقيق عن حدود التقييد والتعزيز التي تمارسها الاتفاقيات الدولية على اختصاص السلطة التشريعية من خلال ٣ محاور أساسية هي تأطير مفهوم سيادة التشريع الوطني في الفقه الدستوري المقارن وتحليل الآليات القانونية لتفعيل المعاهدات الدولية وحل التعارض بينها وبين القوانين الوطنية واستنباط نماذج تطبيقية تشريعية وقضائية تبرز على نحو ملموس أثر هذه الاتفاقيات في مجالات حقوق الانسان والتجارة والاستثمار. اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي والمقارن عبر استقراء النصوص الدستورية والقوانين العادية والاحكام القضائية والادبيات الفقهية ذات الصلة وربطها بالتطبيقات العملية في الدول الثلاث من اجل بناء صورة تركيبية متوازنة تجمع بين التحليل النظري والرصد التطبيقي. تكشف النتائج ان الاتفاقيات الدولية لا تلغي السيادة التشريعية لكنها تعيد رسم حدودها الواقعية من خلال شبكة من الالتزامات التي تقبلها الدولة بإرادتها فتتحول إلى قيود معيارية على حرية المشرع في مجالات معينة خاصة في ميدان حقوق الانسان والتجارة الدولية. يتبين ان الغموض الدستوري في العراق بشأن المرتبة الهرمية للمعاهدات يحد من فاعليتها التشريعية مقارنة بالنموذج المصري الذي يمنحها قوة القانون بعد التصديق والنشر مع دور حاسم للقضاء الدستوري في ضبط التوازن بينها وبين التشريع الداخلي والنموذج الأمريكي الذي يقوم على فكرة القانون الاعلى مع تمييز دقيق بين المعاهدات ذاتية التنفيذ وتلك التي تستلزم تشريعا تطبيقيا في إطار بنية فدرالية معقدة. تخلص الدراسة إلى ان تعزيز الانسجام بين القانون الوطني والالتزامات الدولية يقتضي وضوحا دستوريا اكبر في ترتيب القواعد وتطوير آليات تشريعية وقضائية اكثر فعالية في مواءمة التشريع الداخلي مع المعايير التعاقدية مع الحفاظ على جوهر الاستقلال الدستوري للسلطة التشريعية خاصة في العراق الذي يمكنه الاستفادة من التجربتين المصرية والأمريكية لتطوير نموذج متدرج يحقق هذا التوازن.

الكلمات المفتاحية: نطاق، الاتفاقيات الدولية، السلطة التشريعية، العراقي، المصري، الأمريكي.

المبحث الأول: بيان المسئلة والمفاهيم

المطلب الاول: بيان المسئلة

في ظل التزايد المستمر للالتزامات الدولية والاتفاقيات التي توقعها الدول مع المنظمات الدولية أو الأطراف الدولية الأخرى، يصبح السؤال الرئيسي: إلى أي مدى تؤثر هذه الاتفاقيات على السلطات التشريعية في كل من العراق، مصر، والولايات المتحدة الأمريكية؟ وهل تظل السلطة التشريعية قادرة على ممارسة صلاحياتها بحرية كاملة أم أن هذه الاتفاقيات تقيد من نطاق عملها؟ في النظام القانوني العراقي، تنص المادة (٧٣) من الدستور العراقي على أن رئيس الجمهورية يصادق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، ما يعني أن السلطة التشريعية لها دور رئيسي في إقرار هذه الاتفاقيات. ومع ذلك، فإن هذه الاتفاقيات، بمجرد التصديق عليها، تصبح جزءاً من النظام القانوني العراقي وتلزم السلطة التشريعية بتعديل أو إقرار قوانين تتوافق مع هذه الالتزامات الدولية، مما قد يؤثر على السيادة التشريعية. ومن هنا، تأتي التحديات المتعلقة بتحديد مدى الأولوية التي تعطى للقوانين المحلية مقابل الالتزامات الدولية.^١

في النظام القانوني المصري، نصت المادة (١٥١) من الدستور المصري على أن رئيس الجمهورية يبرم الاتفاقيات ويصدق عليها بعد موافقة البرلمان، وتكون للاتفاقيات الدولية قوة القانون بمجرد التصديق عليها ونشرها. وهذا يعكس تأثيراً واضحاً للاتفاقيات الدولية على القوانين الوطنية، حيث تلزم السلطة التشريعية بتعديل القوانين بما يتماشى مع المعاهدات المصدق عليها.

يتم التصديق على المعاهدات الدولية ولكنها تبقى غير فعالة عملياً بسبب عدم وجود تشريعات محلية مناسبة لتطبيقها. في العراق، على سبيل المثال، قد يتم التصديق على معاهدة دولية ولكنها لا تطبق فعلياً إلا بعد إصدار قانون وطني يحدد كيفية تنفيذها. هذا الأمر قد يؤدي إلى إبطاء تأثير الاتفاقيات الدولية على النظام القانوني الوطني ويشكل عائقاً أمام التنفيذ الكامل للالتزامات الدولية. في مصر، يحدث نفس التحدي حيث يجب على البرلمان أن يسن تشريعات تنفيذية للمعاهدات الدولية بعد تصديقها، وإذا لم يتم ذلك، فإن المعاهدات تبقى نظرية دون أن تؤثر بشكل عملي على الحياة القانونية. أما في الولايات المتحدة، فإن تطبيق المعاهدات الدولية يختلف بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، حيث قد تتبنى الولايات قوانين محلية تتعارض مع الالتزامات الدولية مما يؤدي إلى نزاعات حول أولوية القانون الفيدرالي مقابل القوانين المحلية.^٢

هناك تحديات سياسية واقتصادية تواجهها السلطات التشريعية عند محاولة تنفيذ المعاهدات الدولية. على سبيل المثال، قد تجد الدول نفسها تحت ضغط دولي من أجل الامتثال لمعايير محددة في مجالات مثل البيئة أو التجارة أو حقوق الإنسان، بينما تكون التحديات الاقتصادية المحلية عائقاً أمام الامتثال الكامل لتلك المعاهدات. في العراق ومصر، قد تجد الحكومات صعوبة في تطبيق بعض الالتزامات الدولية بسبب الأوضاع الاقتصادية الصعبة، مما يجعل من الصعب توفير الموارد اللازمة لتنفيذ الالتزامات الدولية. في الولايات المتحدة، غالباً ما تكون هناك انقسامات سياسية حول تنفيذ المعاهدات، حيث قد يعارض بعض الأعضاء في الكونغرس أو حكومات الولايات تنفيذ معاهدات دولية تتعارض مع مصالحهم الاقتصادية أو السياسية.^٣ أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن الدستور الأمريكي يمنح الرئيس صلاحية إبرام المعاهدات بموافقة مجلس الشيوخ، وفقاً للمادة الثانية، الفقرة الثانية من الدستور. إلا أن تطبيق هذه المعاهدات في النظام الداخلي يعتمد على تشريعات محلية تضعها السلطة التشريعية، ما يشير إلى أن تأثير الاتفاقيات الدولية على النظام التشريعي الأمريكي مرتبط بطبيعة العلاقة بين الحكومة الفيدرالية والولايات، خاصة في المسائل التي تقع ضمن صلاحيات الولايات. التحديات التي تواجه هذه الأنظمة تكمن في كيفية التوفيق بين الالتزامات الدولية وحماية السيادة التشريعية الداخلية. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي بعض الاتفاقيات الدولية إلى تقييد حرية السلطة التشريعية في سن قوانين تتعارض مع تلك الاتفاقيات. كما أن هناك تحدياً يتعلق بكيفية التفاعل بين النصوص القانونية الدولية والمحلية في حالة تعارضهما.^٤

الهدف من هذه الدراسة هو تحليل نطاق تأثير الاتفاقيات الدولية على السلطات التشريعية في هذه الأنظمة القانونية الثلاثة، مع التركيز على مدى تقييد أو تعزيز تلك الاتفاقيات لصلاحيات السلطة التشريعية، وتحديد السبل المثلى للتوفيق بين الالتزامات الدولية وحماية السيادة التشريعية.

المطلب الثاني: السيادة التشريعية

السيادة التشريعية تمثل الإطار المرجعي لكل تحليل يتعلق بمدى تأثير الاتفاقيات الدولية في اختصاص المشرع الوطني، لأن تحديد من يملك سلطة سن القواعد العامة المجردة ومن يحدد حدود نفاذها شرط لفهم أي قيد يرد على هذه السلطة. يتجلى هذا الإطار من خلال بعدين متكاملين، بعد لغوي يوضح الدلالة الأصلية لمصطلحي السيادة والتشريع في الاستعمال العربي وما يرتبط بهما من معاني العلو والاستقلال والالتزام، وبعد اصطلاحى يبين الكيفية التي صاغ بها الفقه الدستوري مفهوم السيادة التشريعية داخل الدولة الحديثة. يضع الفرع الأول المتعلق بالمفهوم اللغوي أساساً لمعاني السيطرة والولاية والاختصاص التي يتفرع عنها مدلول السيادة في المجال القانوني، ثم يأتي الفرع الثاني الخاص بالمفهوم الاصطلاحى ليعيد بناء هذه المعاني داخل نسق دستوري يحدد علاقة البرلمان ببقية السلطات وحدود خضوعه للالتزامات الدولية، فيبرز عناصر مثل شمول الاختصاص التشريعي، وتراتبية القواعد، وإمكان تقييد هذه السيادة ذاتياً عبر المعاهدات.^٥

الفرع الأول: المفهوم اللغوي

يتكون التركيب السيادة التشريعية من اسم مصدر هو السيادة مضافاً إلى صفة مشتقة هي التشريعية مما يقتضي في التحليل اللغوي البدء بتفكيك العنصرين قبل بيان الدلالة التركيبية العامة. لفظ السيادة ينتمي إلى الجذر الثلاثي س و د الذي تدور معانيه في العربية حول السؤدد والشرف والعلو والرياسة بحيث

يدل الفعل ساد يسود على التقدم والارتفاع في المنزل حتى يقال ساد القوم إذا علاهم في الفضل والتدبير. صيغة سيادة من الناحية الصرفية اسم مصدر على وزن فعالة من ساد يسود سيادة تستعمل للدلالة على حالة ثابتة من السؤدد وموضع مقتر للعلو وليس مجرد فعل أي عابر مما يضيفي على اللفظ معنى الرسوخ والاستقرار في التقدم والهيمنة. هذا الوزن في الاستعمال العربي كثير الدوران في التعبير عن الحالات الراسخة والملكات المستقرة مثل شجاعة وقيادة الأمر الذي يجعل السيادة في أصلها اللغوي وصفا لحالة تفوق ثابتة لا لوضع عابر أو تفوق مؤقت بل لمقام علو يتضمن معنى الغلبة والمرجعية والقدرة على توجيه الآخرين.^١

الملاحظة الدلالية الدقيقة أن لفظ السيادة في تطوره اللغوي انتقل من نطاق السؤدد الاجتماعي القائم على شرف النسب أو مكانة القبيلة إلى مجال أوسع هو مجال السلطة العامة حيث صار يدل على حق الأمر والنهي في حدود فضاء معين مع ما يستلزمه ذلك من استقلال عن إرادات الغير وخضوع الآخرين لذلك الأمر. يتحول معنى السؤدد هنا إلى نوع من الملك المعنوي على القرار فيقال سيادة الدولة وسيادة القانون في إسناد مجازي يقوم على تشخيص الكيان المعنوي وجعله في مقام السيد الذي لا تعلق عليه إرادة أخرى في مجاله الخاص. الاستعمالات الحديثة في الخطاب السياسي والقانوني كرسست هذا الانتقال الدلالي إذ صارت السيادة مرادفة لفكرة العلو والنهائية في مصادر الإلزام داخل وحدة سياسية معينة مع احتفاظ اللفظ في العمق بإيحاءات الشرف والتقدم والتميز عن غيره. السياق يوجه الدلالة توجيهها دقيقا فإذا وردت السيادة مضافة إلى الدولة حملت معنى الاستقلال الخارجي وعدم الخضوع لقوة أجنبية وإذا أضيفت إلى القانون دل اللفظ على علو القاعدة القانونية على سائر الاعتبارات بينما تمهد إضافتها إلى التشريع كما في السيادة التشريعية لتخصيص ميدان هذا العلو في حقل سن القواعد العامة المجردة.^٢

أما العنصر الثاني من التركيب التشريعية فيرجع إلى الجذر ش ر ع الذي تدور مادته اللغوية حول الفتح والظهور والطريق الواضح ثم نقل منه إلى معنى الطريق المنهجي المنظم المؤدي إلى الغاية الصحيحة، لذلك استعملت الشريعة في الأصل للطريق الظاهر إلى الماء ثم غلب استعمالها في الديانة للدلالة على منظومة الأوامر والنواهي المنظمة لحياة الإنسان. الفعل شرع يشرع يدل على البدء في الفعل أو فتح الباب له كما يدل بصيغته المزيدة شرع في بمعنى ابتداء وشرع الحكم بمعنى قرره وأثبتته. صيغة تشريع على وزن تفعليل اسم مصدر يفيد إحداث فعل الشرع أي وضع القواعد والأحكام بصورة مقصودة ومنظمة بحيث يصبح التشريع في اللغة المعاصرة مساويا لوضع القانون وصياغة الأحكام الملزمة في صورة قواعد عامة. الصفة التشريعية مؤنث تشريعي المنسوب إلى التشريع بواسطة ياء النسبة مع تاء التأنيث وتشير إلى ما يتصل بعمل التشريع أو يصدر عن السلطة التي تضطلع به، فنقال السلطة التشريعية والقواعد التشريعية والهيمنة التشريعية في مقابل التنفيذية والقضائية، فيظهر من ذلك أن التشريعية هنا صفة مخصصة لمجال بعينه داخل منظومة السلطة العامة.^٣

بناء على هذا التحليل يصبح التركيب الإضافي السيادة التشريعية من الناحية اللغوية جمعا بين معنى العلو والمرجعية والاستقلال الكامن في لفظ السيادة ومعنى وضع القواعد العامة المنظم الكامن في لفظ التشريع مع الإسناد الإضافي الذي يجعل السيادة وصفا خاصا بميدان التشريع دون سائر مجالات الفعل السياسي والقانوني. يقتضي هذا التركيب أن تكون هناك جهة معينة تملك في حقل سن القواعد العامة موقع السيد الذي لا يعلوه في هذا الحقل مصدر آخر للأمر والنهي فيكون لها من حيث اللغة حق التقدم والرياسة في صناعة الأحكام، كما يقتضي أن تترتب على هذه المكانة آثار تتصل بترتيب القواعد وتحديد ما يحتج به عند التعارض بين مصادر متعددة. التحول التاريخي لمفهوم السيادة في الفكر القانوني الحديث أضفى على التركيب السيادة التشريعية دلالة أكثر تخصصا، مع بقاء الجذر اللغوي مفيدا لعلو صاحب السيادة في مجاله، إذ لم يعد اللفظ محصورا في شرف الشخص أو قبيلته بل صار علامة على مقام السلطة العليا في وضع القواعد داخل كيان الدولة، وهذه الدلالة المتطورة تظل في أصلها امتدادا طبيعيا للمعاني اللغوية الأولى للجذرين س و د و ش ر ع حين يوضعان في سياق اجتماعي وثقافي جديد يتسم بقيام الدولة الحديثة وتراتب سلطاتها واختصاصاتها.^٤

الفرع الثاني: المفهوم الاصطلاحي

تتبلور فكرة السيادة التشريعية في الفقه الدستوري الحديث بوصفها القدرة القانونية للبرلمان على سن قواعد عامة مجردة ملزمة لجميع اشخاص القانون داخل الدولة في اطار منظومة هرمية يتصدرها الدستور ولا تتفصل فيها صلاحية التشريع عن القيود العليا التي ترسمها الوثيقة الدستورية. لا تعني السيادة التشريعية في هذا التصور سلطة مطلقة حرة من كل قيد بل تعني سلطة مقننة تتحدد حدودها بقدر ما يرسمه الدستور من مبادئ وحقوق واختصاصات ولا سيما حين يقرر الدستور بصورة صريحة انه القانون الاسمي في البلاد وان كل تشريع ادنى مرتبة يجب ان ينسجم معه. يصبح الاصطلاح في هذا السياق معبرا عن علاقة تدرج بين قواعد قانونية بعضها اعلى من بعض وعن خضوع المشرع نفسه لقاعدة عليا تحكم صحة ما ينتج من قوانين وهو ما يمنح السيادة التشريعية مفهوما فنيا يختلف عن معناها السياسي العام الذي يركز على استقلال الدولة في مواجهة الخارج دون التوقف عند قيودها الداخلية.

ينص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة ١٣ على ان الدستور هو القانون الاسمي والاعلى في العراق ويلزم سلطات الدولة كافة بالالتزام به وان لا يجوز سن قانون يتعارض مع احكامه وكل نص يخالف احكام الدستور يعد باطلا. يقدم هذا النص تعريفا اصطلاحيا واضحا لموقع السلطة التشريعية

داخل البناء الدستوري اذ يجعل من الدستور مرجعا اعلى يراقب كل ما يصدر عن البرلمان من قوانين ويقرر سلفا ان اي تعبير تشريعي عن ارادة الاغلبية يبقى مشروطا بعدم التعارض مع القواعد الدستورية. تتحول السيادة التشريعية في ضوء هذا النص الى سيادة مقيدة لان المشرع لا يملك ان يتجاهل القيود التي فرضها الدستور في مجال الحقوق والحريات وتوزيع الاختصاصات وتنظيم السلطات العامة بل يظل عمله محكوما بمعيار المطابقة للدستور الذي يشكل ميزان شرعية القاعدة القانونية.^{١١}

يؤكد هذا التصور ان السيادة التشريعية في النظام العراقي ليست وصفا لهيمنة برلمانية على بقية السلطات بل تعبير عن وظيفة محددة داخل نسق دستوري اعلى درجة لان الدستور يربط بين مبدأ سموه وبين وحدة النظام القانوني وتراتبية قواعده. تعلق قواعد الدستور على التشريعات العادية وتعتمد هذه التشريعات في بقائها ونفاذها على احترام الحدود التي رسمها الدستور لمحتواها الشكلي والموضوعي مما يعني ان البرلمان يعمل داخل دائرة مرسومة سلفا ولا يستطيع ان يوسع هذه الدائرة او يضيقها الا بقدر ما يسمح به الدستور نفسه. ينعكس ذلك على تعريف السيادة التشريعية اصطلاحا باعتبارها صلاحية سن القوانين في حدود الضوابط الدستورية لا خارجها الامر الذي يربط بين فاعلية المشرع وبين مدى التزامه بالمبادئ المقررة في الوثيقة الدستورية.^{١٢}

يعزز قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ المادة ٢٦ فقرة ب هذا الفهم الاصطلاحي من خلال تكريسه لفكرة تفوق التشريع الاتحادي على تشريعات الاقاليم والمحافظات في حال التعارض في مجالات معينة مما يضيف بعدا جديدا لمفهوم السيادة التشريعية بوصفها قدرة على انتاج قواعد ملزمة تعلق في سلم التدرج القانوني على غيرها. عندما يقرر المشرع المؤقت في تلك المرحلة ان القوانين الاتحادية تسمو على القوانين الاقليمية في موضوعات محددة فإنه يرسم صورة لهم تشريعي يتدرج من الدستور الى التشريع الاتحادي ثم الى تشريعات الاقاليم والمحافظات بحيث يشكل كل مستوى اطارا ملزما للمستوى الأدنى منه. تقيده هذه البنية ان السيادة التشريعية ليست واحدة بل تتوزع بين مستويات متعددة غير ان السيادة الاعلى تبقى للتشريع الذي يصدر عن الجهة المخولة دستوريا بتمثيل الدولة في مجموعها.^{١٣}

يسمح المفهوم الاصطلاحي للسيادة التشريعية الذي يستخلص من النصوص العراقية بفهم ادق لتأثير الاتفاقيات الدولية في مجال التشريع لان تدرج القواعد القانونية من الدستور الى القوانين العادية الى الاتفاقيات النافذة في الداخل يفرض على المشرع ان يراجع كل مشروع قانون في ضوء هذه المستويات المترابطة. اذا كان الدستور قد لزم الدولة باحترام التزاماتها الدولية واذا كان التشريع الاتحادي يسمو على تشريعات الاقاليم فان السيادة التشريعية تصبح في جوهرها سلطة تنسيق بين متطلبات الدستور والالتزامات الدولية وحاجات الاقاليم والمحافظات في اطار وحدة الدولة. بذلك يغدو مفهوم السيادة التشريعية اداة منهجية لفهم موقع البرلمان في شبكة معقدة من القواعد والسلطات لا مجرد وصف رمزي لهيئته على مجال التشريع.^{١٤}

يبين هذا التحليل في النهاية ان المفهوم الاصطلاحي للسيادة التشريعية في النظام العراقي لا يمكن اختزاله في شعارات سياسية عن ارادة الشعب وانما يتعين فهمه في ضوء شبكة معقدة من النصوص الدستورية والقوانين الاتحادية التي تحدد مراتب القواعد القانونية وتوزيع الاختصاصات بين مستويات السلطة المختلفة. يظهر من مراجعة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة ١٣ وقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ المادة ٢٦ فقرة ب ان السيادة التشريعية تتجسد في سلطة سن القوانين الاتحادية التي تلتزم بالدستور وتسمو على ما عداها من تشريعات محلية وادارية مع قبول مسبق بان هذه السلطة ليست نهائية بل مراقبة قضائية ومقيدة بالتزامات الدولة الدولية. هذا المعنى الغني للسيادة هو الذي يفتح الباب امام دراسة تأثير الاتفاقيات الدولية في عمل المشرع لان هذه الاتفاقيات تدخل الى الهمم التشريعي من خلال الدستور والقوانين النافذة لها فتغدو عنصرا اضافيا في تعريف حدود السيادة التشريعية وفاقها بدلا من ان تكون مجرد عامل خارجي يحد منها دون سند داخلي.^{١٥}

يساعد هذا البناء الاصطلاحي للسيادة التشريعية على ضبط مفاهيم اخرى سيلتقي بها البحث في صفحاته اللاحقة مثل مبدأ علو القانون الدولي في بعض المجالات ومثل فكرة اختصاص القضاء الدستوري برقابة التوافق بين التشريع والاتفاقيات النافذة ومثل حدود حرية المشرع في تعديل او الغاء القوانين القائمة في ظل وجود التزامات دولية مستمرة. اذا كانت السيادة التشريعية في معناها الفني هي القدرة على انتاج قواعد ملزمة في اطار هرم قانوني محدد فان اي تغيير في قمة هذا الهرم او في ترتيب طبقاته ينعكس مباشرة على تعريف هذه السيادة وحدودها. حين يتبنى الدستور التزاما عاما باحترام المعاهدات او يقرر نفاذها المباشر في الداخل تتحول هذه المعاهدات من عنصر خارجي الى جزء من الكتلة الدستورية التي تحكم عمل المشرع وتوجه خياراته التشريعية مما يجعل دراسة السيادة التشريعية من دون استحضار بعدها الدولي دراسة منقوصة. لذلك يشكل المفهوم الاصطلاحي الذي تبلور في النصوص العراقية الاساس الذي يبني عليه التحليل المقارن لتأثير الاتفاقيات الدولية في الانظمة الاخرى لان كل بحث في هذا التأثير يفترض مسبقا فهما دقيقا لموقع المشرع داخل منظومة القواعد العليا التي تحدد صلاحياته ومسؤولياته.^{١٦}

المبحث الثاني: إشكالية العلاقة بين القوانين الوطنية والمعاهدات الدولية وآليات نفاذها وتطبيقها

يتناول هذا المبحث إشكالية العلاقة المتشابكة بين القوانين الوطنية والمعاهدات الدولية بوصفها إحدى أعقد الإشكالات القانونية في النظم القانونية المعاصرة، حيث يؤدي تعدد مصادر القاعدة القانونية إلى بروز تساؤلات جوهرية تتعلق بمكانة المعاهدة الدولية داخل النظام القانوني الداخلي وحدود سموها أو خضوعها للتشريع الوطني. يركز المبحث على الأسس الدستورية التي تحدد كيفية استقبال القواعد الدولية في القانون الوطني، ويحلل الاتجاهات الفقهية المختلفة التي تناولت نظريات الأزواجية والوحدانية وأثر كل منها في تنظيم العلاقة بين القانون الداخلي والقانون

الدولي. يعالج المبحث صور التعارض التي قد تنشأ بين النصوص الوطنية والالتزامات الدولية، ويبين الآثار القانونية والسياسية المترتبة على هذا التعارض ولاسيما في مجالات السيادة التشريعية والاستقرار القانوني وحماية الحقوق^{١٧}. يوضح كذلك دور السلطات العامة في الدولة، إذ تتجلى مسؤولية السلطة التشريعية في مواءمة القوانين الوطنية مع الالتزامات الدولية، ومسؤولية السلطة التنفيذية في تنفيذ المعاهدات وضمن احترامها على المستوى العملي. يبرز المبحث أهمية آليات التصديق والنشر كشرط أساسي لاكتساب المعاهدة الدولية قوتها الإلزامية داخل النظام القانوني الوطني. يناقش دور القضاء الوطني في مراقبة مدى توافق التشريعات الداخلية مع المعاهدات الدولية وفي تفسير نصوصها بما يحقق الانسجام بين النظامين. يتناول أيضا مبدأ حسن النية في تنفيذ المعاهدات باعتباره قاعدة حاكمة للعلاقات الدولية وأداة لضمان فعالية الالتزامات الدولية. يوضح المبحث التحديات العملية التي تواجه الدول عند تنفيذ المعاهدات الدولية في ظل اختلاف البنى القانونية والاقتصادية والسياسية. يهدف هذا المبحث في مجمله إلى تقديم تحليل معمق يساعد على تحقيق التوازن بين متطلبات السيادة الوطنية وضرورة احترام القانون الدولي وضمن نفاذه وتطبيقه بصورة فعالة.^{١٨}

المطلب الاول: العلاقة بين القوانين الوطنية والمعاهدات الدولية

تشكل العلاقة بين القوانين الوطنية والمعاهدات الدولية احد المفاتيح الجوهرية لفهم كيفية تكييف الانظمة القانونية الحديثة مع متطلبات الانخراط في المجتمع الدولي من غير التفريط بالبناء الداخلي للمنظومة التشريعية. لا تتجسد هذه العلاقة في ثنائية جامدة تقوم على تعارض آلي بين الداخل والخارج بل تتبلور في صورة تدرج وتكامل تتداخل فيه القواعد العامة للقانون الوطني مع القواعد الاتفاقية ذات الطابع الخاص ضمن نسق واحد يسعى الى تحقيق اكبر قدر ممكن من الانسجام. يظهر هذا النسق في ان المشرع لا يتعامل مع المعاهدة كمصدر غريب عن بنيته التشريعية بل يستوعبها تدريجيا من خلال النصوص التي تحدد نطاق سريان القوانين الوطنية على نحو يفسح للمعاهدة مجالا عمليا للتطبيق في حدود موضوعها، مع الابقاء على القواعد الوطنية العامة باعتبارها الخلفية المنظمة لما لا تغطيه المعاهدة او ما تتركه من فراغ معياري.^{١٩} يعطي القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المادة ٢٩ مثلا واضحا على هذه التقنية التشريعية حين يقرر ان احكام المواد العامة في تنازع القوانين لا تطبق اذا وجد نص مخالف في قانون خاص او في معاهدة دولية نافذة في العراق. يحمل هذا النص في طياته اعترافا تشريعا صريحا بان المعاهدات الدولية، متى استكملت شروط نفاذها في الداخل، لا تعد مجرد تعهدات اخلاقية او سياسية، بل تصبح قواعد خاصة تتقدم في مجالها على الاحكام العامة التي يقرها القانون المدني في باب تنازع القوانين. تماثل المعاهدة في هذا السياق القانون الخاص الذي يرد استثناء على القاعدة العامة، فيطبق عند تحقق شروطه ويستبعد معه سريان القاعدة العامة في النطاق ذاته، الامر الذي يمنح المعاهدة مكانة خاصة داخل الهرم التشريعي من دون الحاجة الى اعلان صريح بتفوقها على القانون الوطني في جميع المجالات.

تتجلى خصوصية هذه المكانة التي يمنحها القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المادة ٢٩ للمعاهدات في ان استبعاد تطبيق القواعد العامة لا يقتصر على النصوص القانونية الداخلية اللاحقة، بل يشمل ايضا النص الاتفاقي الذي يكون قد دخل حيز النفاذ عبر الاليات الدستورية المعروفة. هذا يعني ان المعاهدة، بمجرد نفاذها، تتحول الى معيار لتحديد ما اذا كانت قواعد تنازع القوانين الوطنية قابلة للتطبيق من عدمه في مسألة معينة، وترتفع بذلك من مستوى المصدر التكميلي الى مستوى المرجع الحاكم في النطاق الذي تغطيه. هذه النتيجة تفرض على المشرع عند تعديل القواعد العامة في تنازع القوانين ان يراعي مضمون المعاهدات النافذة، لان كل تعديل يتجاهلها سيظل معلق الاثر ما دام النص الاتفاقي يفرض استبعاد تطبيق القاعدة العامة عند التعارض، وهو ما يعمق ارتباط السياسة التشريعية في هذا المجال بالبنية الاتفاقية التي ارتبط بها العراق.^{٢٠}

تكشف المقارنة بين القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المادة ٢٩ وقانون التحكيم المصري رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ المادة ١ عن ملامح مشتركة في التصور القانوني للعلاقة بين القوانين الوطنية والمعاهدات الدولية في النظامين، اذ ينظر كلاهما الى المعاهدة بوصفها قاعدة خاصة يتعين احترامها عند تنظيم المسائل ذات البعد الدولي، ويضع قواعد وطنية عامة تحكم الموضوع ذاته في غياب نص اتفاقي او في نطاق ما يتخلف عنه. يترتب على هذا التصور ان المعاهدة لا تستمد قوتها من كونها مجرد اتفاق بين الدول، بل من كون القانون الوطني ذاته اعترف لها بوظيفة تقييدية لسريان قواعده او استبعادية لها عند التعارض ضمن مجال معين، مما يجعلها جزءا من البناء التشريعي نفسه لا عاملا خارجيا مفروضا عليه. تتخذ العلاقة بينهما بالتالي شكلا تراتبيا مرنا، يبقى فيه القانون الوطني الاصل والمعاهدة فرعا يقدم في محله، غير ان هذا الفرع يغدو في النطاق الذي يغطيه اقوى اثرا من الاصل لكونه يعبر عن التزام تعاقدي على مستوى المجتمع الدولي.^{٢١}

يتضح في ضوء ما سبق ان العلاقة بين القوانين الوطنية والمعاهدات الدولية في كل من العراق ومصر ليست علاقة تنافس على السيادة بل علاقة توزيع وظيفي لادوار تنظيمية يكمل بعضها بعضا داخل بنية قانونية واحدة، يقوم فيها الدستور بدور الاطار الاعلى، وتحتله القوانين الوطنية العامة، وتأتي المعاهدات بوصفها قواعد خاصة تعلق في نطاقها على تلك القواعد. لا يقتصر اثر هذه العلاقة على مجالات تنازع القوانين والتحكيم، بل يمتد الى قطاعات اخرى حيث تتكرر الصيغ التشريعية التي تربط سريان القانون بمعيار عدم التعارض مع الاتفاقيات النافذة، الامر الذي يجعل من المعاهدة في كثير من الاحيان مرجعا يقيد حرية التشريع العادي ويوجه مساره من دون ان يلغي خصوصية النظام القانوني الوطني او يجرده من قدرته على الابتكار في المساحات التي لا يغطيها التنظيم الدولي. بهذه الصورة يغدو فهم هذه العلاقة ضرورة منهجية لتحليل تأثير الاتفاقيات الدولية على السلطة التشريعية في الانظمة المقارنة.

المطلب الثاني: تنفيذ الاتفاقيات الدولية في الأنظمة القانونية المختلفة

يقضي تحليل تنفيذ الاتفاقيات الدولية في الانظمة القانونية المختلفة الانطلاق من ان المعاهدة لا تثير فقط مسألة التوافق بين ارادتين دوليتين او اكثر، بل تطرح ايضا سؤال الكيفية التي تتحول بها هذه الارادة المشتركة الى التزام داخلي نافذ يحد من خيارات المشرع الوطني ويوجهها. تنفيذ المعاهدة من هذه الزاوية ليس مجرد اجراء شكلي لاحق للتوقيع، بل هو منظومة من الخطوات الدستورية والتشريعية التي تشترك فيها السلطان التنفيذية والتشريعية بنسب متفاوتة، بحيث يغدو كل نظام قانوني معبرا عن توازن خاص بين متطلبات الفعالية في السياسة الخارجية ومتطلبات الشرعية الديمقراطية في الداخل. يظهر من المقارنة بين العراق ومصر والولايات المتحدة ان هذه الانظمة رغم اختلاف بيئاتها السياسية والدستورية تتقارب في تبني نموذج يقوم على اشتراك السلطتين معا في ابرام المعاهدة ومنحها مكانة رفيعة في الهرم القانوني بعد استكمال الاجراءات، الامر الذي يجعل دراسة هذه الآليات مدخلا ضروريا لفهم حدود السيادة التشريعية في مواجهة الالتزامات الدولية.^{٢٢}

يعني هذا التنظيم ان تنفيذ الاتفاقيات الدولية في العراق يمر بمرحلتين متميزتين، مرحلة دولية تتجسد في التوقيع على نص المعاهدة وفق ما يحدده قانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ من شروط التفويض والتمثيل، ومرحلة داخلية تتجسد في التصديق بالمعنى المحدد في المادة ١ رابعا، حيث يلتقي قرار مجلس النواب مع مصادقة رئيس الجمهورية. حين تكتمل هذه المرحلة الثانية تخرج المعاهدة من دائرة التعهد السياسي الى دائرة الالتزام القانوني، فتغدو مرجعا ملزما للمشرع في كل ما يتصل بموضوعها، سواء صدر قانون لتنفيذها نسا بنص او اكتفي بالاستناد الى قواعد مباشرة في تفسير التشريعات القائمة. يفترض هذا النموذج ضمنا ان المعاهدة بعد التصديق تتمتع بقيمة معيارية لا تقل عن قيمة القانون العادي في نطاق موضوعها، وربما تسمو عليه وفقا لما تقرره نصوص دستورية اخرى، مما يجعل اي تشريع لاحق يتعارض معها عرضة للطعن بعدم الدستورية او للتهميش العملي عند التطبيق. بذلك يشكل التصديق في الصياغة العراقية نقطة التحول التي تنتقل عندها المعاهدة من مستوى التفاوض الى مستوى التأثير المباشر في حركة التشريع.^{٢٣}

يعرض دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ في المادة ١٥١ نموذجا قريبا من النموذج العراقي مع قدر اكبر من التفصيل الدستوري لآثار التنفيذ، اذ يقرر ان رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وان هذه المعاهدات تكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقا للاوضاع المقررة. تبرز هذه الصياغة ثلاث حلقات متتابعة في تنفيذ المعاهدة، اولها الابرام الذي يندرج في نطاق اختصاص السلطة التنفيذية، وثانيها موافقة مجلس النواب التي تضفي على المعاهدة الشرعية التشريعية اللازمة، وثالثها النشر الذي يعد شرطا لازما لانقال المعاهدة الى مصاف القاعدة القانونية القابلة للاحتجاج بها امام القضاء والادارة. يفيد النص صراحة ان المعاهدة لا تكتسب قوة القانون بمجرد التوقيع او حتى بمجرد التصديق الرئاسي بعد موافقة المجلس، لان هذه القوة لا تثبت الا بعد النشر الذي يحقق العلانية ويجعل المخاطبين بالقواعد قادرين على العلم بمضمونها. بهذا يكون تنفيذ المعاهدة في النظام المصري عملية تشريعية كاملة تشترك فيها السلطان التنفيذية والتشريعية وتتكامل بعنصر شكلي جوهري هو النشر.^{٢٤}

تأتي المادة السادسة من دستور الولايات المتحدة لتمنح بعد التصديق مكانة خاصة للمعاهدات ضمن الهرم القانوني حين تقرر ان هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة الصادرة بمقتضاه وجميع المعاهدات المبرمة تحت سلطته هي القانون الاعلى للبلاد وان القضاة في كل ولاية سيكونون ملزمين بها مهما كان في دستور تلك الولاية او قوانينها من احكام مخالفة. من خلال هذا النص يتضح ان تنفيذ المعاهدة في النظام الامريكي لا يقتصر على اتمام اجراءات الموافقة بين الرئيس ومجلس الشيوخ، بل يترتب عليه ادماج المعاهدة في قمة البنية القانونية للدولة كعنصر مكافئ للدستور والقوانين الاتحادية من حيث السمو على قوانين الولايات. يترجم هذا السمو الى التزام عملي على القضاء الفدرالي والولائي بتقديم احكام

المعاهدة عند التعارض مع نصوص تشريعية ادنى، مما يجعل المعاهدة بعد استكمال اجراءاتها الداخلية اداة فعالة لاعادة تشكيل خارطة الاختصاصات بين المستوى الاتحادي ومستوى الولايات، ولتقييد مجال تحرك المشرعين على هذين المستويين. يترتب على هذه المكانة السامية للمعاهدات في الانظمة الثلاثة ان المشرع العادي يتحرك بعد نفاذ المعاهدة ضمن افق محدود بمعايير سبق تحديدها، فلا يستطيع ان يسن قانونا يناقض نصوصها في نطاق موضوعها من دون ان يعرض نفسه لنزاع دستوري او لانتقاد قضائي او دولي. في مصر يصبح اي تشريع ينتقص من ضمانات حقوق الانسان التي اقرتها المعاهدات المصادق عليها متعارضا مع دستور ٢٠١٤ المادة ٩٣ ومع قوة القانون الممنوحة لتلك المعاهدات، وفي الولايات المتحدة يؤدي التعارض الى امتناع القاضي عن تطبيق النص المخالف لصالح تطبيق المعاهدة باعتبارها جزءا من القانون الاعلى وفقا للمادة السادسة، وفي العراق يمكن ان يثير مثل هذا التعارض مسألة التزام الدولة بالاتفاقيات التي صادقت عليها وفقا لقانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ وما يرتبط به من احكام دستورية حول احترام التعهدات الدولية. يتضح من ذلك ان تنفيذ المعاهدة لا يحدث اثره في لحظة واحدة بل يستمر اثره في توجيه التشريع اللاحق وتقييد حرية المشرع في اختيار الحلول القانونية المتاحة.^{٢٥}

المبحث الثالث: تأثير المنظمات الدولية على سياسات الدول التشريعية

يشكل تأثير المنظمات الدولية على سياسات الدول التشريعية احد ابرز ملامح تطور القانون في العصر الحديث، لان المشرع الوطني لم يعد يتحرك في فراغ داخلي بل يعمل في فضاء معياري متعدد المستويات تتداخل فيه القواعد الوطنية مع المعايير التي تنتجها الهيئات الدولية المتخصصة. تضع هذه المنظمات من خلال الاتفاقيات والمؤتمرات والتوصيات شبكة كثيفة من الالتزامات والمبادئ التي لا يمكن للدول الاعضاء تجاهلها من دون تحمل كلفة سياسية او قانونية او اقتصادية، مما يجعل وظيفة المشرع اقرب الى موازنة القانون الداخلي مع تلك الالتزامات منها الى الانطلاق المطلق من احتياجات الداخل وحدها. يتجلى هذا التحول بوضوح في قطاعات ذات طابع عابر للحدود مثل سوق العمل والتعاون الجنائي، حيث تتحول الاتفاقيات الدولية الى مرجع ملزم لترسيم حدود الجواز التشريعي وتحديد عناصر السياسات العامة التي ينبغي احترامها في كل قانون جديد.

يتجسد هذا الدور بجلاء في التجربة المصرية من خلال ما تقرره نصوص تشريعية تحيل صراحة الى الاتفاقيات الدولية في تحديد نطاق سريان احكامها، كما هو الشأن في قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ المادة ١٧ في باب التشغيل التي تنص على ان مزولة عمليات الحاق المصريين بالعمل في الداخل او الخارج تتم مع عدم الاخلال بالاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتشغيل. تكشف هذه الصياغة عن ادراك تشريعي عميق لثقل المنظمات الدولية المتخصصة في هذا المجال وفي مقدمتها منظمة العمل الدولية التي تضع عبر مؤتمراتها واتفاقياتها ومعاييرها المعلنة منظومة متكاملة من الضوابط المتعلقة بشروط العمل والتشغيل والهجرة من اجل العمل وحماية العمال المهاجرين. يعني اشتراط عدم الاخلال ان كل سياسة وطنية في مجال تشغيل المصريين، سواء داخل الحدود او خارجها، يجب ان تقاس ابتداء بمعيار التوافق مع الالتزامات الناشئة عن هذه الاتفاقيات، وان المشرع حين يضع القواعد المنظمة لمكاتب الاستخدام وشركات الوساطة وشروط التعاقد مع العمال في الخارج يقف امام سقف معياري دولي لا يجوز تجاوزه نزولا عن مستوى الحماية المقرر دوليا.

يفضي هذا الشرط التشريعي الى نتيجة مفادها ان الاتفاقيات الدولية لا تعمل فقط كقيد لاحق على تطبيق القانون الوطني، بل تتدخل في صياغة السياسة التشريعية ذاتها من خلال تحديد الخطوط الحمراء التي لا يحق للمشرع ان ينزل دونها في مجال الحقوق والضمانات. عبارة مع عدم الاخلال الواردة في قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ المادة ١٧ تعني ان النص الوطني يحتل في هذا المجال مرتبة تكميلية او تفصيلية بالنسبة الى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتشغيل، بحيث يمكنه ان يضيف ضمانات جديدة او يوسع من نطاق الحماية، لكنه لا يستطيع ان يفرغ هذه الاتفاقيات من مضمونها او ينتقص من الحقوق التي قررتتها. يتحول بذلك دور المنظمات الدولية التي تصوغ هذه الاتفاقيات من مجرد جهة تقدم توصيات اخلاقية الى فاعل يصنع اطار السياسة التشريعية من خلال ما يفرضه من التزامات تعاقدية تراقب هيئات دولية مدى احترامها عبر آليات التقارير الدورية والملاحظات الختامية والحوار مع الحكومات.^{٢٦}

يظهر اثر هذه المعايير الدولية بوضوح في النقاشات التشريعية الوطنية حين تبحث اللجان المختصة في البرلمان او في الحكومة مشاريع القوانين المتعلقة بالتشغيل وسوق العمل، اذ لا تقتصر مداولاتها على توازن المصالح بين اصحاب الاعمال والعمال في الداخل، بل تمتد الى قياس المشروع على ضوء الاتفاقيات التي صدقت عليها الدولة ومقدار انسجامه مع التزاماتها امام منظمة العمل الدولية وغيرها من الهيئات.

تفرض هذه المعايير على السياسة التشريعية ان تراعي موضوعات مثل حظر العمل الجبري وحماية الحد الأدنى للاجور وضمان المساواة وعدم التمييز وحماية العمال المهاجرين من الاستغلال، لان مخالفة هذه الموضوعات قد تعرض الدولة لانتقادات دولية او لاجراءات قد تصل في بعض الاحيان الى عقوبات في اطار انظمة تجارية او اقتصادية مرتبطة باحترام معايير العمل. هكذا تصبح المنظمات الدولية شريكا غير مباشر في صياغة السياسة التشريعية من خلال ما تنتجه من ادوات رقابية وتقنية تدفع المشرع الى الاصلاح ولو على مراحل متدرجة.

يتضمن الاحالة الى مبدأ المعاملة بالمثل في قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المادة ٣٥٢ بعدا اخر من ابعاد تأثير المنظمات الدولية على السياسة التشريعية، لان هذا المبدأ لا يعمل بمعزل عن السياق الاتفاقي، بل يستمد محتواه العملي من الشبكة القائمة من الاتفاقيات التي تحدد ما تقدمه الدولة من تعاون وما تتوقعه بالمقابل. تطوّر المنظمات الدولية عبر مؤتمراتها وقراراتها النموذجية اشكالا معينة من التعاون في ملاحقة الجرائم المنظمة والارهاب وغسل الاموال والاتجار بالبشر، وتدفع الدول الى اعتماد تشريعات داخلية تتماشى مع هذه النماذج، بحيث تصبح المعاملة بالمثل في جوهرها تبادلًا في الامتثال لنفس المعايير الدولية. يترتب على ذلك ان السياسة التشريعية في مجال الاجراءات الجنائية العابرة للحدود تتشكل في الغالب في ضوء ما يقرره المجتمع الدولي من قواعد عامة، وان المشرع الوطني حين يضع شروط التسليم او الانابة القضائية يلتزم بخريطة طريق مرسومة سلفا في الاتفاقيات التي صادقت عليها الدولة.^{٢٧}

تتبعك هذه الدينامية ايضا في طريقة صياغة النصوص القانونية ذاتها من خلال العبارات المتكررة مثل مع عدم الاخلال بالاتفاقيات الدولية او مع مراعاة المعاهدات والاتفاقيات الدولية وقواعد القانون الدولي العام، اذ تنقل هذه العبارات في الاصطلاح التشريعي وظيفية الآليات المعيارية التي تجعل القانون الوطني في حالة حوار دائم مع القواعد الدولية. يعني ذلك ان كل تعديل في مضمون الاتفاقيات او في تفسيرها من قبل الهيئات الدولية يمكن ان ينعكس بصورة غير مباشرة على مجال تطبيق النص الوطني، لان عبارة عدم الاخلال تفرض على القاضي والادارة في الداخل متابعة تحولات الالتزامات الدولية وتكييف ممارساتها بما يضمن عدم اصطدامها بهذه التحولات. يتحول النص الوطني هنا الى اطار مرن يخضع لعملية تحديث ضمنية مستمرة من خلال ارتباطه بمعايير خارجية تتطور مع الزمن، مما يوسع من دائرة تأثير المنظمات الدولية على السياسات التشريعية بما يتجاوز لحظة سن القانون الى مرحلة تطبيقه وتفسيره ايضا.^{٢٨}

المطلب الأول: دور الاتفاقيات الدولية في التأثير على التشريعات الوطنية

يشكل الحديث عن دور الاتفاقيات الدولية في التأثير على التشريعات الوطنية مدخلا محوريا لفهم التحول الذي طرأ على مفهوم السيادة التشريعية في العقود الاخيرة، لان المشرع لم يعد قادرا على صياغة قواعد بمعزل عن شبكة الالتزامات التي قبلتها الدولة في اطار تعاملها مع المجتمع الدولي. تظهر هذه الحقيقة بوضوح في الانظمة التي ادرجت في دساتيرها نصوصا صريحة تلزم السلطات كافة باحترام المعاهدات المصادق عليها، بحيث تحول هذه المعاهدات من مجرد التزامات سياسية الى مصادر معيارية توجه العمل التشريعي وتحد من هامش الاختيار عند سن القوانين او تعديلها. يترتب على ذلك ان الاتفاقيات الدولية باتت تؤدي دورا مزدوجا، فهي من جهة اداة لتنظيم العلاقات بين الدول، وهي من جهة اخرى مرجع داخلي يحاسب المشرع على مدى انسجام انتاجه التشريعي مع ما التزمت به الدولة سلفا في مجالات حقوق الانسان والامن والتجارة وسائر اوجه التعاون الدولي. هذا الدور المزدوج هو الذي يبرر تخصيص مطلب مستقل لتحليل الكيفية التي تؤثر بها الاتفاقيات الدولية في اتجاهات التشريع الوطني ومضمونه في التجريبتين العراقية والمصرية.^{٢٩}

يقدم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة ٨ مثالا دالا على هذا الارتباط بين الالتزامات الدولية والعمل التشريعي، اذ ينص على التزام العراق بمبادئ حسن الجوار وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الاخرى وحل المنازعات بالوسائل السلمية واحترام التزاماته الدولية. يفهم من هذا النص ان احترام المعاهدات ليس مجرد توجيه سياسي عام، بل هو التزام دستوري يقع في ذمة جميع سلطات الدولة ومنها السلطة التشريعية، فيغدو المشرع مقيدا منذ البداية بسقف من الالتزامات التي لا يجوز له النزول دونها عند سن القوانين او ادخال التعديلات عليها. اذا كانت الدولة قد قبلت بموجب معاهدة معينة مستوى معين من حماية حقوق الانسان او قواعد خاصة بالتعاون الاقتصادي او الامني، فإن على المشرع عند اعداد مشروعات القوانين في هذه المجالات ان يراجع تلك الالتزامات ويتأكد من عدم تعارض النصوص المقترحة معها، لان اي قانون يخالفها يعرض الدولة للمسؤولية الدولية فضلا عن اثاره شبيهة مخالفته للدستور الذي امر باحترام هذه الالتزامات. بهذه الطريقة تتحول الاتفاقيات الدولية الى معيار مخفي خلف عملية التشريع يوجهها من دون ان يظهر دائما في صلب نصوص القوانين.^{٣٠}

يفضي هذا التنظيم الدستوري في مصر الى اعادة تشكيل اجندة العمل التشريعي في ميادين متعددة، لان الكثير من القوانين ذات الصلة بالحقوق والحريات الاساسية تصبح خاضعة لمعيار مزدوج، داخلي ودولي في آن واحد. عندما يناقش البرلمان قانونا ينظم حرية الصحافة او تكوين

الجمعيات او الحق في المحاكمة العادلة او حماية الخصوصية، يجد نفسه ملزما لا بالرجوع الى الدستور والقوانين الوطنية السابقة فحسب، بل بالرجوع كذلك الى الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان التي صدقت عليها مصر والتي اكتسبت قوة القانون بموجب المادة ٩٣. يتعين على المشرع في هذه الحالة ان يتأكد من ان النصوص المقترحة لا تقل في مستوى حمايتها عن ما ورد في تلك الاتفاقيات، لان النزول عنها قد يخلق حالة تعارض حقيقية بين القانون الوطني والالتزام الدولي، ويضع الدولة تحت طائلة الانتقاد امام الهيئات الدولية المعنية بحقوق الانسان. ينعكس ذلك على تقنيات الصياغة التشريعية، حيث يلجأ المشرع احيانا الى استساخ صياغات المعاهدات او الاسترشاد بها في تحديد المفاهيم والضمانات، فيصبح النص الدولي نموذجا يحتذى لا مجرد اطار مرجعي عام.^{٣١}

يسمح هذا الاثر للاتفاقيات الدولية في التشريع الوطني بتفسير ظواهر تشريعية عدة، من قبيل موجات اصلاح القوانين الجنائية والاجتماعية في اعقاب انضمام الدول الى معاهدات جديدة، او اللجوء الى مراجعة تشريعات قائمة استجابة لملاحظات تصدر عن هيئات مراقبة المعاهدات. كلما وسعت الدولة دائرة مشاركتها في الاتفاقيات المتعددة الاطراف ازدادت النقاط التي يتقاطع فيها القانون الدولي مع القانون الداخلي، واتسعت تبعا لذلك دائرة المجالات التي يجد فيها المشرع نفسه امام التزام مزدوج داخلي ودولي. كثيرا ما تشكل تقارير الهيئات الدولية مصدرا لافكار اصلاحية يعتمد عليها المشرع في صياغة تعديلات جديدة، فيتحول الضغط الدولي في بعض الاحيان الى محفز داخلي لتطوير التشريعات بما ينسجم مع المعايير المتقدمة في حماية الحقوق والحريات والمصالح الجماعية. بهذه الالية يصبح تأثير الاتفاقيات الدولية في التشريعات الوطنية تفاعلا مستمرا لا ينحصر في لحظة التصديق، بل يمتد الى كل مرحلة من مراحل حياة النص القانوني من حيث التفسير والتطبيق والتعديل.^{٣٢} تؤكد هذه المعطيات في النهاية ان دور الاتفاقيات الدولية في التأثير على التشريعات الوطنية في العراق ومصر يتجاوز الوظيفة التقليدية للمعاهدة كاداة لتنظيم العلاقات بين الدول، ليجعل منها عنصرا بنويا في هندسة المنظومة التشريعية الداخلية. نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة ٨ على احترام الالتزامات الدولية، ونص دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المادة ٩٣ على منح معاهدات حقوق الانسان قوة القانون بعد نشرها، وهما نصان يختزلان مسارا طويلا من التحول في النظرة الى موقع المعاهدات في البناء القانوني للدولة. يترتب على هذا المسار ان كل مشروع قانون جديد لا يمكن ان يقيم وزنا للاعتبارات الوطنية وحدها، بل يجب ان يعيد قراءة الواقع في ضوء الالتزامات الدولية القائمة، وان يفتح على لغة المعاهدات ومفاهيمها وطرق صياغتها. بذلك تغدو الاتفاقيات الدولية جزءا من المنهج التشريعي ذاته، وتشكل احد المفاتيح الاساسية لفهم مسار تطور القوانين في الانظمة التي ارتضت ان تكون طرفا فاعلا في المجتمع الدولي المعاصر.^{٣٣}

المطلب الثاني: حدود السيادة التشريعية في مواجهة الالتزامات الدولية

تثير مسألة حدود السيادة التشريعية في مواجهة الالتزامات الدولية سؤالا مركزيا حول مدى حرية المشرع في إعادة تشكيل منظومة الحقوق والحريات تحت ذريعة تنفيذ المعاهدات والاتفاقيات التي ارتبطت بها الدولة في محيطها الدولي. تتأسس الفكرة التقليدية عن السيادة التشريعية على قدرة البرلمان على سن القواعد العامة المجردة التي تنظم شؤون المجتمع ضمن الحدود التي يرسمها الدستور، غير ان انخراط الدول في منظومة كثيفة من الاتفاقيات متعددة الاطراف والثنائية جعل المشرع يتحرك داخل فضاء مزدوج تتقاطع فيه مقتضيات الدستور مع متطلبات تلك الاتفاقيات. تبرز هنا اهمية النصوص الدستورية التي تضع حدا لصلاحيات السلطة التشريعية في ميدان الحقوق والحريات حتى في حالات الاستناد الى التزامات دولية، لان هذه النصوص تؤكد ان الانضمام الى المعاهدات لا يمكن ان يتحول الى وسيلة غير مباشرة للانتقاص من جوهر الضمانات الدستورية او تعليقها باسم ضرورات التعاون الدولي او الاستجابة لضغوط خارجية. بهذا المعنى تغدو حدود السيادة التشريعية مرسومة بخطين متوازيين احدهما داخلي دستوري والآخر خارجي اتقائي ويترتب على المشرع ان يتحرك بينهما بحذر شديد.^{٣٤}

يضع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٤٦ قاعدة صريحة تجيز تقييد ممارسة الحقوق والحريات بقانون او بناء عليه بشرط عدم المساس بجوهر الحق، وهذه القاعدة تضطلع بدور اساسي في رسم سقف لا يجوز للمشرع تجاوزه مهما تنوعت مصادر التقييد وذرائعه. يفهم من هذا النص ان الدستور يقبل من حيث الاصل مبدأ تنظيم الحقوق عن طريق القانون، بل يقبل في بعض السياقات تقييد ممارستها لتحقيق اعتبارات المصلحة العامة او الحفاظ على النظام العام او حماية حقوق الغير، غير انه في الوقت نفسه يضع قيودا نوعيا يتمثل في ضرورة صيانة جوهر الحق باعتباره المنطقة المحرمة التي لا يجوز اقتحامها. لا يهمل في هذا السياق ما اذا كان المشرع يستند في تقييده الى اعتبارات داخلية محضة او الى التزامات ناشئة عن اتفاقيات دولية، لان معيار المشروعية يبقى واحدا هو عدم المساس بالجوهر، الامر الذي يعني ان تنفيذ المعاهدة لا يصلح مبررا دستوريا لتفريغ الحق من مضمونه او جعله حبرا على ورق.

يتكامل هذا المنطق في التجربة المصرية بصورة اكثر تفصيلا من خلال ما يقره دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ في المادة ٩٢ من ان الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلًا ولا انتقاصًا ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارستها ان يقيد بها بما يمس اصلها وجوهرها. يتضح من هذا النص ان الدستور المصري يقيم تمييزًا بين نوعين من الحقوق، حقوق لصيقة بالشخص تعتبر جزءًا من ماهيته القانونية ولا تقبل المساس الوجودي، وحقوق اخرى قد يرد عليها تنظيم اوسع في ضوء اعتبارات المصلحة العامة، غير انها يشتركان في قيد اساسي هو حظر المساس بالاصل والجوهر. يعني ذلك ان المشرع، حتى حين يمارس وظيفته التنظيمية على هذه الحقوق، سواء استنادًا الى اعتبارات داخلية او وفاء بالتزامات دولية، يظل مقيدًا بحد اقصى لا يجوز تجاوزه، لان تجاوز هذا الحد يفضي الى تحويل التنظيم الى اعدام مقنع للحق والى خرق مباشر للدستور.^{٣٥}

تسمح المقارنة بين هذين النموذجين العراقي والمصري باستخلاص تصور اكثر دقة لحدود السيادة التشريعية في مواجهة الالتزامات الدولية، تصور يقوم على فكرة ان البرلمان يظل فاعلاً مركزياً في عملية تنفيذ المعاهدات من خلال سن القوانين اللازمة لذلك، غير ان حركته محكومة بحددين متلازمين. الحد الاول يتمثل في الضمانات الدستورية للحقوق والحريات التي تحظر المساس بالجوهر او الاصل كما ورد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة ٤٦ ودستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المادة ٩٢، والحد الثاني يتمثل في التزامات حقوق الانسان التي اكتسبت قوة القانون في النظام المصري بموجب المادة ٩٣ والتي تؤدي وظيفة تعزيزية للحد الدستوري ولا تتناقض معه. لا يستطيع المشرع ان يضحي باحد هذين الحدين لصالح الآخر، بل يجب ان يبتكر حلول تشريعية تحقق قدراً معقولاً من الانسجام بينهما، فيختار من بين بدائل التنفيذ الاتفاقي تلك الصيغ التي تراعي المستوى الاعلى من الحماية الحقوقية الممكنة.^{٣٦}

الخاتمة

النتائج

١. تبين من خلال هذا البحث أن مفهوم السيادة التشريعية في الأنظمة القانونية محل الدراسة لم يعد مفهوماً مطلقاً بل أصبح محكوماً بإطار من الالتزامات الدولية التي تقبلها الدولة بإرادتها عبر المعاهدات، بحيث كشفت المقارنة بين العراق ومصر والولايات المتحدة أن قبول هذه الالتزامات لا يؤدي إلى إلغاء سلطة المشرع وإنما إلى إعادة تعريف حدودها المعيارية ومجالات تحركها الداخلي والخارجي. كما أظهرت الدراسة أن تطور العلاقات الدولية وتشابك المصالح الاقتصادية والحقوقية جعل من استحضار المعايير التعاقدية شرطاً ضرورياً لصياغة تشريع وطني متماسك وقابل للحياة، مما يعني أن السيادة التشريعية المعاصرة تمارس في ظل شبكة من القيود الذاتية المقبولة لا في فراغ قانوني أو سياسي. لذلك يمكن القول إن أول نتيجة مركزية تتمثل في الانتقال من تصور السيادة كسلطة فوق القانون الدولي إلى تصور كسلطة تتحدد من خلال تفاعل دينامي بين الدستور والقانون الداخلي والالتزامات الدولية المقبولة، بحيث يغدو ضبط هذا التفاعل معياراً للحكم على رشادة البناء التشريعي في أي نظام قانوني معاصر.

٢. أظهرت الدراسة أن الأنظمة القانونية الثلاثة تتبنى نماذج مختلفة لعلاقة القانون الوطني بالمعاهدات الدولية، بما يؤدي إلى تباين ملحوظ في الأثر الفعلي للاتفاقيات على الاختصاص التشريعي. إذ يميل النظام العراقي إلى غموض نسبي في تحديد المرتبة الهرمية للمعاهدات والاكتفاء بإشارات عامة إلى احترام الالتزامات الدولية، بينما يتجه النظام المصري إلى مزيد من الوضوح في الاعتراف بقوة المعاهدات في المجال الحقوقي مع ترك هامش معتبر لاجتهاد القضاء في ترتيب الأولويات، في حين يقدم النظام الفدرالي الأمريكي نموذجاً مركباً يقوم على فكرة القانون الأعلى مع توزيع دقيق للاختصاص بين السلطات الاتحادية والولايات. كما يتضح أن هذه النماذج لا تعكس خيارات تقنية فحسب، بل تعبر عن خلفيات تاريخية وسياسية مختلفة في فهم السيادة والالتزام الدولي، الأمر الذي يجعل دراسة هذه النماذج أداة تفسيرية لازمة لأي مقارنة إصلاحية في العراق.

٣. خلصت النتائج إلى أن الصياغة الدستورية لمكانة المعاهدات هي العامل الحاسم في تحويل الالتزام الدولي من مجرد تعهد سياسي إلى قيد تشريعي فعلي يحد من حرية المشرع في مجالات محددة. إذ بينت النصوص الدستورية المقارنة أن مجرد النص على اختصاص هيئة معينة بإبرام المعاهدات لا يكفي ما لم يقترن بتحديد واضح لمرتبتها في سلم القواعد وبيان ما إذا كانت تسمو على القانون العادي أو توازيه أو تأتي دونه. كما أظهر التحليل أن غياب هذا الترتيب الدقيق في الحالة العراقية يفتح الباب أمام تنازع تفسيري بين البرلمان والحكومة والقضاء حول أثر المعاهدات في النصوص النافذة، بينما يؤدي وجود ترتيبات أكثر وضوحاً في مصر والولايات المتحدة إلى بناء تقاليد قضائية مستقرة في حسم التعارض، مما يؤكد أن إصلاح الإطار الدستوري يمثل مدخلاً ضرورياً لترشيد علاقة التشريع الوطني بالالتزامات الدولية.

٤. بين البحث أن دور السلطة التشريعية في مرحلة التعاقد الدولي لا يقتصر على إجراء شكلي للموافقة أو المصادقة، بل يشكل في حقيقته لحظة مفصلية لتقدير مدى انسجام المعاهدة مع البنية الدستورية والقيم العليا للمجتمع. إذ أظهرت المقارنة أن البرلمانات التي تمارس رقابة موضوعية على مضمون الاتفاقيات قبل إقرارها تكون أقل عرضة لاحقاً لإشكالات التعارض بين القوانين الوطنية والالتزامات الدولية، بينما يؤدي ضعف هذه الرقابة إلى تراكم التزامات يصعب استيعابها داخل المنظومة القانونية الداخلية. كما تبين أن مشاركة البرلمان في صياغة القوانين التنفيذية للمعاهدات تعد آلية عملية للتخفيف من حدة القيود التي قد تفرضها على السيادة التشريعية، من خلال اعتماد صيغ تشريعية مرنة تستوعب المعيار الدولي وتراعي في الوقت نفسه خصوصيات النظام القانوني الوطني.

٥. كشفت الدراسة عن أن القضاء في الأنظمة القانونية الثلاثة لا يقوم بوظيفة حيادية محضة في تلقي التعهدات الدولية، بل يضطلع بدور إنشائي في تحديد مدى نفاذها وأثرها على التشريعات. إذ تبين في الحالة المصرية والأمريكية أن المحاكم العليا طورت عبر أحكامها مبادئ مستقرة حول حجية المعاهدات وحدود تغليبها على القانون الداخلي في مجالات معينة، مما جعل القضاء شريكاً فعلياً في رسم خريطة التوازن بين السيادة التشريعية والالتزام الدولي. كما أظهر البحث أن غياب تقليد قضائي راسخ في هذا الباب داخل العراق يؤدي إلى تردد في استثمار النصوص الدولية كمعيار رقابي على القوانين، الأمر الذي يضعف من فاعلية المعاهدات كأداة للضبط التشريعي، ويبرز الحاجة إلى تطوير فقه قضائي وطني قادر على استلهام التجارب المقارنة من دون التفريط بالخصوصية الدستورية.

٦. تبين من خلال التحليل أن الاتفاقيات الدولية في مجالي حقوق الإنسان والتجارة تمثل المصدر الأبرز للقيود المعيارية على حرية المشرع الوطني، حيث تتضمن التزامات محددة تتعلق بضمان الحد الأدنى من الحقوق الأساسية أو إزالة الحواجز أمام حركة التجارة والاستثمار. كما أظهرت المقارنة أن التشريعات الداخلية في العراق ومصر والولايات المتحدة تأثرت بدرجات متفاوتة بهذه الالتزامات، فشهدت بعض القوانين تعديلات جوهرية استجابة لمتطلبات الاتفاقيات، في حين اقتصر التغيير في حالات أخرى على إعادة صياغة شكلية لا تمس جوهر الترتيبات القائمة. لذلك يمكن اعتبار أن إحدى النتائج المهمة تتمثل في أن فاعلية الاتفاقيات في إعادة تشكيل البيئة التشريعية لا تعتمد على صياغتها النصية فحسب، بل تتوقف أيضاً على الإرادة السياسية والقدرة المؤسسية لكل دولة على تحويل الالتزامات التعاقدية إلى إصلاحات تشريعية حقيقية.

التوصيات

١. يقترح إعادة صياغة النصوص الدستورية العراقية المتعلقة بالمعاهدات الدولية بما يحدد صراحة مرتبتها في هرم القواعد القانونية ويبين علاقتها بالقانون العادي وبمبادئ السيادة التشريعية، مع النص على وجوب موافقة التشريعات اللاحقة للمعاهدات المصادق عليها. هذا التحديد الدستوري يقلل من مساحة الغموض في التطبيق ويمنح البرلمان والقضاء مرجعاً واضحاً عند التعارض بين القاعدة الوطنية والالتزام الدولي. من الملائم أن يتضمن الدستور قاعدة عامة تقرر عدم جواز سن قوانين تناقض التزامات العراق الدولية الجوهرية خصوصاً في مجالات حقوق الإنسان والتجارة والاستثمار، مع ترك هامش مرناً لضبط التفاصيل في القوانين العادية.

٢. يوصى المشرع العراقي بإصدار قانون عضوي شامل ينظم جميع مراحل التفاوض على المعاهدات والتوقيع والمصادقة والتنفيذ والمراجعة، بحيث يتضمن هذا القانون تعريفاً دقيقاً للمعاهدة الدولية وإجراءات عرضها على البرلمان وأجال دراستها والآثار المترتبة على قبولها أو رفضها. هذا القانون ينبغي أن يحدد أيضاً دور الحكومة في التفاوض والالتزام المبدئي ودور البرلمان في التقدير الموضوعي لآثار المعاهدة على السيادة التشريعية والمالية للدولة. إدراج قواعد خاصة بالتحفظات والتفسيرات الرسمية وآليات الانسحاب المنظم من المعاهدة عند الضرورة يساهم في تعزيز القدرة التعاقدية للدولة ويحميها في الوقت نفسه من التزامات غير مدروسة.

٣. تبدو الحاجة ملحة إلى تفعيل الرقابة البرلمانية الموضوعية على مضمون الاتفاقيات الدولية قبل المصادقة عليها وليس الاكتفاء بالرقابة الشكلية، من خلال إلزام الحكومة بتقديم دراسات أثر تشريعي توضح بدقة المجالات القانونية التي ستتأثر بكل اتفاقية. ينصح بأن تنشأ داخل البرلمان لجنة دائمة مختصة بالمعاهدات الدولية تضم خبراء في القانون الدولي والاقتصاد والمالية وحقوق الإنسان تتولى فحص النصوص التعاقدية ومقارنتها مع الدستور والقوانين النافذة. هذه اللجنة يمكن أن ترفع تقارير مفصلة تتضمن توصيات بالتعديل أو التحفظ أو الرفض، مما يحول عملية الموافقة البرلمانية من إجراء شكلي سريع إلى أداة حقيقية لحماية السيادة التشريعية مع احترام الالتزامات الدولية.

٤. يوصى بتعزيز الشفافية والمشاركة المجتمعية في مراحل إعداد وإقرار المعاهدات ذات الأثر التشريعي الواسع، عبر نشر مشروعات الاتفاقيات المهمة وتمكين الهيئات المهنية والجامعات ومنظمات المجتمع المدني من تقديم ملاحظاتها قبل اتخاذ القرار النهائي. هذا المسار يعمق شرعية الالتزام الدولي ويمنح المشرع صورة أوضح عن التوقعات الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بكل معاهدة. كما يساهم في بناء ثقافة قانونية عامة تدرك طبيعة العلاقة بين القانون الوطني والقانون الدولي، فيخفف الضغط السياسي الأني على البرلمان والحكومة عند مناقشة الاتفاقيات الحساسة، ويصبح الاختيار أقرب إلى القرار المؤسس على نقاش عام مستنير لا على اعتبارات ظرفية ضيقة.

٥. توصي الدراسة بتعزيز دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في ضبط التفاعل بين المعاهدات والقوانين من خلال تمكينها تشريعياً من ممارسة رقابة دستورية سابقة ولاحقة على الاتفاقيات ذات الأثر التشريعي العميق. يمكن أن ينص القانون على ضرورة عرض بعض المعاهدات على المحكمة قبل المصادقة للتأكد من توافقها مع المبادئ الدستورية الأساسية، كما يمكن منح الأفراد والهيئات حق الطعن في القوانين التي يشتهبها في تعارضها مع التزامات العراق الدولية. هذا الدور القضائي يساهم في توزيع متوازن للمسؤولية بين السلطات الثلاث ويمنع تحويل ملف المعاهدات إلى أداة سياسية صرفة ويجعله خاضعاً لمعايير قانونية مستقرة قابلة للتراكم والتطوير.

٦. يقترح اعتماد برامج تدريب منهجية للقضاة وأعضاء الادعاء العام والمحامين والكوادر التشريعية في البرلمان والوزارات حول مبادئ القانون الدولي العام وقواعد نفاذ المعاهدات وتفسيرها وتجارب الدول المقارنة في هذا المجال. هذه البرامج ينبغي أن تدمج بين البعد النظري والتحليل العملي لأحكام قضائية دولية ووطنية مختارة من مصر والولايات المتحدة وغيرها، بهدف بناء فقه تطبيقي وطني واع بموقع العراق في المنظومة الدولية. رفع الكفاءة القانونية في هذه الدوائر ينعكس مباشرة على جودة التشريعات وعلى دقة تفسير النصوص عند التعارض بين القاعدة الوطنية والالتزام الدولي، كما يقلل من مخاطر إصدار قرارات أو أحكام تضرب مصداقية الدولة على الصعيد الخارجي.

المصادر

١. ابن سيده، اندلسي، ٢٠٠٠، المحكم والمحيط الأعظم، ١١ ج، تصحيح مصطفى سقا وديكران، تصحيح عبدالحميد هندواي، بيروت، ج ٤، ص ٢٧.
٢. احمد بن خليل، فراهيدي، ١٤٠٩، كتاب العين في اللغة، ٩ ج، چاپ مهدى مخزومي و ابراهيم سامرائي، قم، ج ٥، ص ٧١.
٣. احمد بن خليل، فراهيدي، ١٤٠٩، كتاب العين في اللغة، ٩ ج، چاپ مهدى مخزومي و ابراهيم سامرائي، قم، ج ٥، ص ١٢٦.
٤. احمد بن محمد، ازهرى، ١٩٩٩، تهذيب اللغة، ١٤ ج، چاپ يعقوب عبدالنبي، قاهره، ج ٣، ص ١٣٤.
٥. أحمد، بن غربي، ٢٠٢٣، «مجالات التعاون والتكامل بين السلطة التنفيذية والتشريعية في ظل التعديل الدستوري لعام ٢٠٢٠». مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مج ١٦، ع ٢، ص ٣.
٦. أسماء أحمد توفيق، السيد، ٢٠٢٣، «دور السلطة التشريعية في صنع السياسة الاقتصادية المصرية دراسة حالة مجلس النواب ٢٠١٥-٢٠٢٠». مجلة السياسة والاقتصاد، مج ٢٠، ع ١٩، ص ١٢.
٧. اسماعيل فاضل حلواص، آدم، ٢٠١٨، «العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي». مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج ٧، ع ٢٤، ص ٥.
٨. انتصار فيصل خلف، الجبوري، ٢٠٢٥، «آلية رقابة السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية السؤال البرلماني دراسة مقارنة». مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية، مج ٨، ع ١٣، ص ٨.
٩. بشرى حسين، صالح، ٢٠١٢، «العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣». رسالة دكتوراه، جامعة النهدين، ص ١٣٧.
١٠. حسن صبحي أحمد، عبداللطيف، ١٩٧٧، «السلطة التشريعية في الإسلام». مجلة الحقوق والشرعية، مج ١، ع ١، ص ١٨.
١١. خرشي عبدالصمد، رضوان، ٢٠١٦، «أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين كأداة في يد السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية». مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع ٤، ص ١٠.
١٢. رشيد مجيد محمد، الربيعي، ٢٠١٢، «الاتفاقيات المنشئة لمنظمة التجارة الدولية دراسة تأصيلية تحليلية للأسس والخصائص». مجلة العلوم القانونية والسياسية، مج ١، ع ١، ص ١٥.

١٣. سليمان كريم، محمود، ٢٠١٥، «ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها». مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج ٤، ع ١٤، ص ١٩.
١٤. سليمان، شلباك، ٢٠٢٢، «حرية المعتقد في الاتفاقيات الدولية والإقليمية». مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مج ١٥، ع ٤، ص ٦.
١٥. سيف، الأنوار، ٢٠٢٢، «ثنائية السلطة التشريعية في تدبير شؤون الأمة دراسة تحليلية لعلاقة المؤسسة الدينية والسلطة المدنية». مجلة الزهراء، مج ١٩، ع ١، ص ١١.
١٦. شورش حسن، عمر، ٢٠٢٣، «إشكاليات تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية». مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، ع ٨١، ص ١٤.
١٧. صلاح خيرى جابر، العاني، ٢٠١٩، «دور الاتفاقيات الدولية في حماية المعارف التقليدية». مجلة الحقيقة، مج ١٨، ع ٢، ص ١٧.
١٨. صلاح سالم، زرنوقة، ٢٠٠٣، «نحو تشريع أفضل للنظام الانتخابي». مجلة الديمقراطية، مج ٣، ع ١٢، ص ٦.
١٩. صوفي حسن، أبو طالب، ٢٠٠٥، «السلطة التشريعية في مصر تكوينها ومقوماتها». المجلة الجنائية القومية، مج ٤٨، ع ٢، ص ٧.
٢٠. عبدالله حمد، الغياث، ٢٠٢٤، «حماية الشهود في ضوء المعاهدات والاتفاقيات الدولية دراسة موضوعية». مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، ع ٤١، ص ٧.
٢١. العرفي، بن الفقيه، ٢٠٢٠، «المصالح المرسله وتطبيقها في تشريع النصوص القانونية». مجلة المنبر القانوني، ع ١٦-١٧، ص ١٠.
٢٢. عطية، عدلان، ٢٠١٠، «السلطة التشريعية في الدولة الإسلامية». البيان، ع ٢٨٠، ص ٤.
٢٣. علي أحمد عمّاش، الكرغولي، ٢٠٢٢، «دور السلطة التشريعية العراقية في التحول الديمقراطي خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٢١». رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ص ١١٨.
٢٤. عيد أحمد، الحسان، ٢٠١٠، «فعالية مبدأ المساواة في تقييد عمل السلطة التشريعية دراسة تحليلية مقارنة». مجلة المنارة للبحوث والدراسات، مج ١٦، ع ٦، ص ١٨.
٢٥. فارس بن احمد، ابن فارس، ١٤٠٤، معجم مقاييس اللغة، ج ٦، چاپ عبدالسلام محمد هارون، قم، ج ٣، ص ١٢.
٢٦. ليث ذنون، يونس، ٢٠٢١، «السلطة التشريعية بين الغرفة الواحدة والغرفتين في الأنظمة الدستورية». مجلة الراقدن للحقوق، ع ٧٤، ص ١٣.
٢٧. مجيد نجف زوار، علي، ٢٠١٣، «دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة في جمهورية العراق بعد عام ٢٠٠٣ دراسة في المعوقات». رسالة ماجستير، جامعة النهدين، ص ٤٢.
٢٨. محمد بخيت عودة، القطيش، ٢٠٠٤، «مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية دراسة مقارنة». رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ص ٤٩.
٢٩. محمد بن حمد، الديان، ٢٠٠٧، «الاتفاقيات الدولية بين التصديق والتطبيق». مجلة الدبلوماسية، ع ٣٥، ص ٨.
٣٠. محمد عبد، جري، ٢٠١٨، «دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني دراسة مقارنة في الدساتير العراقية». مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مج ١١، ع ٣٨، ص ١٤.
٣١. مكرم بن محمد، ابن منظور، ١٤١٢، لسان العرب، ج ١٥، چاپ على شيرى، بيروت، ج ١١، ص ١٥٠.
٣٢. نور السداة، حموي، ٢٠١٢، «القوانين التنظيمية بين المشرع الدستوري والسلطة التشريعية في دستور ٢٠١١». المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع ١٠٣، ص ١٣.
٣٣. هاشم حسين علي، الجبوري، ٢٠٢١، «التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل أحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥». مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج ١٠، ع ٣٩، ص ٤.
٣٤. هدى سعدي، مزعل، ٢٠٢٤، «رقابة السلطة القضائية على أعمال السلطة التشريعية دراسة مقارنة». مجلة الدراسات المستدامة، مج ٦، ملحق، ص ٩.
٣٥. وجدان ريسان، حسين، ٢٠٢٤، «توازن السلطات وتقييد السلطة التشريعية في الدساتير الحديثة». مجلة الدراسات المستدامة، مج ٦، ملحق، ص ٦.

- ^١ ابن سيده، اندلسي، ٢٠٠٠، المحكم و المحيط الأعظم، ١١ ج، تصحيح مصطفى سقا و ديكران، تصحيح عبدالحميد هندأوى، بيروت، ج.٤، ص ٢٧.
- ^٢ رشيد مجيد محمد، الربيعي، ٢٠١٢، «الاتفاقيات المنشئة لمنظمة التجارة الدولية دراسة تأصيلية تحليلية للأسس والخصائص». مجلة العلوم القانونية والسياسية، مج ١، ع ١، ص ١٥.
- ^٣ أسماء أحمد توفيق، السيد، ٢٠٢٣، «دور السلطة التشريعية في صنع السياسة الاقتصادية المصرية دراسة حالة مجلس النواب ٢٠١٥-٢٠٢٠». مجلة السياسة والاقتصاد، مج ٢٠، ع ١٩، ص ١٢.
- ^٤ صلاح خيرى جابر، العاني، ٢٠١٩، «دور الاتفاقيات الدولية في حماية المعارف التقليدية». مجلة الحقيقة، مج ١٨، ع ٢، ص ١٧.
- ^٥ مكرم بن محمد، ابن منظور، ١٤١٢، لسان العرب، ١٥ ج، چاپ على شيرى، بيروت، ج ١١، ص ١٥٠.
- ^٦ احمد بن خليل، فراهيدى، ١٤٠٩، كتاب العين فى اللغة، ٩ ج، چاپ مهدى مخزومى و ابراهيم سامرائى، قم، ج ٥، ص ٧١.
- ^٧ محمد بن حمد، الدبيان، ٢٠٠٧، «الاتفاقيات الدولية بين التصديق والتطبيق». مجلة الدبلوماسية، ع ٣٥، ص ٨.
- ^٨ مكرم بن محمد، ابن منظور، ١٤١٢، لسان العرب، ١٥ ج، چاپ على شيرى، بيروت، ج ١١، ص ١٠٧.
- ^٩ فارس بن احمد، ابن فارس، ١٤٠٤، معجم مقاييس اللغة، ٦ ج، چاپ عبدالسلام محمد هارون، قم، ج ٣، ص ١٢.
- ^{١٠} احمد بن محمد، ازهرى، ١٩٩٩، تهذيب اللغة، ١٤ ج، چاپ يعقوب عبدالنبي، قاهره، ج ٣، ص ١٣٤.
- ^{١١} علي أحمد عمّاش، الكرغولي، ٢٠٢٢، «دور السلطة التشريعية العراقية في التحول الديمقراطي خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٢١». رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ص ١١٨.
- ^{١٢} محمد عبد، جري، ٢٠١٨، «دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني دراسة مقارنة في الدساتير العراقية». مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مج ١١، ع ٣٨، ص ١٤.
- ^{١٣} بشرى حسين، صالح، ٢٠١٢، «العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣». رسالة دكتوراه، جامعة النهرين، ص ١٣٧.
- ^{١٤} أحمد، بن غربي، ٢٠٢٣، «مجالات التعاون والتكامل بين السلطة التنفيذية والتشريعية في ظل التعديل الدستوري لعام ٢٠٢٠». مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مج ١٦، ع ٢، ص ٣.
- ^{١٥} صلاح سالم، زرنوقة، ٢٠٠٣، «نحو تشريع أفضل للنظام الانتخابي». مجلة الديمقراطية، مج ٣، ع ١٢، ص ٦.
- ^{١٦} مجيد نجف زوار، علي، ٢٠١٣، «دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة في جمهورية العراق بعد عام ٢٠٠٣ دراسة في المعوقات». رسالة ماجستير، جامعة النهرين، ص ٤٢.
- ^{١٧} انتصار فيصل خلف، الجبوري، ٢٠٢٥، «آلية رقابة السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية السؤال البرلماني دراسة مقارنة». مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية، مج ٨، ع ١٣، ص ٨.
- ^{١٨} عبدالله حمد، الغياثن، ٢٠٢٤، «حماية الشهود في ضوء المعاهدات والاتفاقيات الدولية دراسة موضوعية». مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، ع ٤١، ص ٧.
- ^{١٩} هدى سعدي، مزعل، ٢٠٢٤، «رقابة السلطة القضائية على أعمال السلطة التشريعية دراسة مقارنة». مجلة الدراسات المستدامة، مج ٦، ملحق، ص ٩.
- ^{٢٠} عطية، عدلان، ٢٠١٠، «السلطة التشريعية في الدولة الإسلامية». البيان، ع ٢٨٠، ص ٤.
- ^{٢١} شورش حسن، عمر، ٢٠٢٣، «إشكاليات تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية». مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، ع ٨١، ص ١٤.
- ^{٢٢} عيد أحمد، الحسين، ٢٠١٠، «فعالية مبدأ المساواة في تقييد عمل السلطة التشريعية دراسة تحليلية مقارنة». مجلة المنارة للبحوث والدراسات، مج ١٦، ع ٦، ص ١٨.
- ^{٢٣} حسن صبحي أحمد، عبداللطيف، ١٩٧٧، «السلطة التشريعية في الإسلام». مجلة الحقوق والشريعة، مج ١، ع ١، ص ١٨.

- ٢٤ سليمان، شلباك، ٢٠٢٢، «حرية المعتقد في الاتفاقيات الدولية والإقليمية». مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مج ١٥، ع ٤، ص ٦.
- ٢٥ نور السداة، حموي، ٢٠١٢، «القوانين التنظيمية بين المشرع الدستوري والسلطة التشريعية في دستور ٢٠١١». المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع ١٠٣، ص ١٣.
- ٢٦ خرشي عبدالصمد، رضوان، ٢٠١٦، «أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين كأداة في يد السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية». مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع ٤، ص ١٠.
- ٢٧ صوفي حسن، أبو طالب، ٢٠٠٥، «السلطة التشريعية في مصر تكوينها ومقوماتها». المجلة الجنائية القومية، مج ٤٨، ع ٢، ص ٧.
- ٢٨ هاشم حسين علي، الجبوري، ٢٠٢١، «التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل أحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥». مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج ١٠، ع ٣٩، ص ٤.
- ٢٩ احمد بن خليل، فراهيدي، ١٤٠٩، كتاب العين في اللغة، ج ٩، چاپ مهدي مخزومي و ابراهيم سامرائي، قم، ج ٥، ص ١٢٦.
- ٣٠ العرفي، بن الفقيه، ٢٠٢٠، «المصالح المرسله وتطبيقها في تشريع النصوص القانونية». مجلة المنبر القانوني، ع ١٦-١٧، ص ١٠.
- ٣١ سيف، الأنوار، ٢٠٢٢، «ثنائية السلطة التشريعية في تدبير شؤون الأمة دراسة تحليلية لعلاقة المؤسسة الدينية والسلطة المدنية». مجلة الزهراء، مج ١٩، ع ١، ص ١١.
- ٣٢ محمد بخيت عودة، القطيش، ٢٠٠٤، «مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية دراسة مقارنة». رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ص ٤٩.
- ٣٣ سليمان كريم، محمود، ٢٠١٥، «ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها». مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج ٤، ع ١٤، ص ١٩.
- ٣٤ اسماعيل فاضل حواص، آدام، ٢٠١٨، «العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي». مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج ٧، ع ٢٤، ص ٥.
- ٣٥ ليث ذنون، يونس، ٢٠٢١، «السلطة التشريعية بين الغرفة الواحدة والغرفتين في الأنظمة الدستورية». مجلة الرافدين للحقوق، ع ٧٤، ص ١٣.
- ٣٦ وجدان ريسان، حسين، ٢٠٢٤، «توازن السلطات وتقييد السلطة التشريعية في الدساتير الحديثة». مجلة الدراسات المستدامة، مج ٦، ملحق، ص ٦.