



العدد الثاني - أكتوبر - ٢٠٢٠ - السنة الأولى مجلة علمية فصلية محكمة

المجلة الأمريكية الدولية للعلوم الإنسانية والاجتماعية

American International Journal of Humanities and Social Sciences

تصدر عن الأكاديمية الأمريكية الدولية
للتعليم العالي والتدريب

ISSUED BY AMERICAN INTERNATIONAL ACADEMY
OF HIGHER EDUCATION AND TRAINING

رقم الابداع في دار الكتب والوثائق العراقية 2460



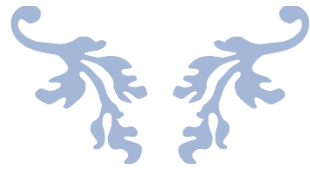
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

A decorative flourish consisting of symmetrical, flowing lines in shades of purple, blue, and red, culminating in a central diamond-shaped element with a yellow and orange gradient.



عدد خاص

بأبحاث المؤتمر العلمي الدولي الأول
نحو رؤية مستقبلية للعالم ما بعد كوفيد 19
الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب
مع بعض الأبحاث الأخرى



حقوق النشر محفوظة

لا يجوز نسخ هذه المجلة او اعادة طباعتها

الا بأذن خطي من رئاسة هيئة التحرير

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق بغداد (2460) لسنة 2021



رئيس التحرير- أ.د. حاتم جاسم الحسون، رئيس الاكاديمية الامريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب.
 مدير التحرير- أ.د. حسام الدين جاد الرب، أستاذ ورئيس قسم الجغرافيا. كلية الآداب. جامعة أسيوط،
 جمهورية مصر العربية.
 نائب مدير التحرير. أ.د. هند عباس الحمادي ، استاذ بقسم اللغة العربية وعلومها - جامعة بغداد ، كلية
 التربية للبنات / الجمهورية العراقية. (المدقق اللغوي)

سكرتارية التحرير

1. أسكينة إبراهيم الصبري. الشؤون الإدارية. الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب.
2. أ.م.د. محمد حسن أبو رحمة. وزارة التربية - فلسطين

أعضاء هيئة التحرير

1. أ.م.د. حقي إسماعيل إبراهيم ، كلية التربية ، الجامعة المستنصرية ، جمهورية العراق (المدقق العام)
2. أ. خالد الانصاري- كلية علوم التربية. جامعة محمد الخامس. الرباط، المملكة المغربية. (التنضيد)
3. أ.م.د. خالد ستار القيسي . عميد كلية الاعلام . الاكاديمية الامريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب. الاشراف الفني
4. أ. مجدي عبد الله الجايح- كلية اللغات والعلوم الانسانية . الأكاديمية الامريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب. (مدقق اللغة الانكليزية)
5. أ.محمد تايه محمد. بك إدارة أعمال. كلية الإدارة والاقتصاد. جامعة الكوفة. (التصميم).

أعضاء الهيئة العلمية

1. أ.د. أبكر عبد البنات آدم . مدير جامعة القرآن الكريم وتأسيس العلوم . جمهورية السودان .
2. أ.د. إلهام شهرزاد رواج . محاضر في كلية الحقوق والعلوم السياسية . جامعة البليدة 2 .
الجمهورية الجزائرية .
3. أ.د. أمال العرابوي مهدي - رئيس قسم التربية المقارنة بكلية التربية - جامعة بورسعيد ، جمهورية
مصر العربية .
4. أ.د. أمل مهدي جبر - رئيس قسم العلوم التربوية والنفسية . كلية التربية للبنات . جامعة البصرة ،
جمهورية العراق .
5. أ.م.د. آوان عبد الله محمود الفيضي . دكتوراه قانون خاص . كلية الحقوق . جامعة الموصل .
العراق .
6. أ.د. إيمان عباس على حسن الخفاف - عميد كلية التربية الأساسية . الجامعة المستنصرية ،
جمهورية العراق .
7. أ.د. برزان ميسر حامد أحمد الحميد . كلية التربية للعلوم الإنسانية . جامعة الموصل . جمهورية
العراق .
8. م.د. تارا عمر أحمد - كلية العلوم السياسية . جامعة السليمانية . جمهورية العراق .
9. أ.د. حسين عبد الكريم أبو ليله . وزارة التربية والتعليم . فلسطين .
10. أ.د. خليفة صحراوي . رئيس قسم اللغة العربية وآدابها . كلية الآداب والعلوم الإنسانية
والاجتماعية . جامعة باجي مختار عنابة . الجمهورية الجزائرية .
11. أ.د. داود مراد حسين الداودي . دكتوراه العلوم السياسية . مدير وحدة البحوث والدراسات .
جامعة القادسية . كلية القانون . جمهورية العراق .
12. أ.د. راشد صبري محمود القصبي - أستاذ التخطيط التربوي واقتصاديات التعليم بكلية التربية .
جامعة بورسعيد . جمهورية مصر العربية .
13. أ.د. سندس عزيز فارس الفارس - خبير تربوي - عميد كلية الدراسات العليا والبحث العلمي في
الأكاديمية الأمريكية . جمهورية العراق .
14. م.د. عبد الرزاق عامر عدنان - كلية شط العرب الجامعة . جمهورية العراق .
15. أ.د. عدنان فرحان الجوراني . أستاذ الاقتصاد . جامعة البصرة . جمهورية العراق .
16. أ.د. غادة غازي عبد المجيد - أستاذ في كلية التربية للعلوم الإنسانية - جامعة ديالى . جمهورية
العراق .

17. أ.د. ماجدولين محمد النهيبي- كلية علوم التربية . جامعة محمد الخامس . الرباط، المملكة المغربية.
18. أ.د. ماهر إسماعيل صبري محمد يوسف- أستاذ ورئيس قسم المناهج وطرق التدريس وتكنولوجيا التعليم ، رئيس رابطة التربويين العرب . كلية التربية . جامعة بنها . جمهورية مصر العربية.
19. أ.د. ماهر مبدر عبد الكريم العباسي . نائب عميد كلية التربية للعلوم الإنسانية . جامعة ديالى . جمهورية العراق.
20. أ.م.د. محمد ماهر محمود الحنفي . رئيس قسم أصول التربية . كلية التربية . جامعة بور سعيد . جمهورية مصر العربية.
21. أ.د. ناهض فالح سليمان- كلية التربية للعلوم الإنسانية . قسم اللغة الإنجليزية . جامعة ديالى . جمهورية العراق.
22. أ.د. نبيل محمد صالح العبيدي . عميد كلية الدراسات العليا . الجامعة اليمنية . الجمهورية اليمنية.
23. أ.د. نزهة إبراهيم الصبري . عميد الشؤون الأكاديمية . الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب- المملكة المغربية.
24. أ.د. نصيف جاسم أسود سالم الأحبابي . كلية التربية للعلوم الإنسانية . قسم الجغرافية . جامعة تكريت . جمهورية العراق.
25. أ.د. نورة محمد مستغفر . أستاذ التعليم العالي مؤهل ، المركز الجهوي لمهن التربية والتكوين ، المملكة المغربية.
26. أ.د. هاله خالد نجم- رئيس قسم الترجمة . كلية الآداب- جامعة الموصل – جمهورية العراق .
27. أ.د. وسن عبد المنعم ياسين- أستاذ الأدب العربي – كلية التربية للعلوم الإنسانية . جامعة ديالى . الجمهورية العراقية .

أعضاء الهيئة الاستشارية

- 1- أ.م.د. آرام نامق توفيق . كلية العلوم . جامعة السليمانية . جمهورية العراق .
- 2- م. د. بلال حميد داوود- أستاذ بالمركز الجهوي لمهن التربية والتكوين – مدير المركز المتوسطي للدراسات والأبحاث- المملكة المغربية.
- 3- د. جميلة غريب . قسم اللغة العربية و آدابها . جامعة باجي مختار . عناية . الجمهورية الجزائرية .

- 4- أ.د. حورية ومان. أستاذ التاريخ المعاصر. جامعة محمد خيضر. بسكرة الجمهورية الجزائرية.
- 5- أ.د. خالد عبد القادر التومي- باحث في المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية. ليبيا.
- 6- أ.د. رائد بني ياسين- عميد كلية الأعمال. قسم نظم المعلومات. الجامعة الأردنية- فرع العقبة. المملكة الأردنية الهاشمية.
- 7- أ.م.د. رشيدة علي الزاوي- أستاذ التعليم العالي. المركز الجهوي لمهن التربية والتكوين. الرباط. المملكة المغربية.
- 8- أ.م.د. رضا قجة. علم الاجتماع – كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية – جامعة محمد بوضياف – المسيلة – الجمهورية الجزائرية.
- 9- د. صفاء محمد هادي هاشم- معاون عميد الشؤون الادارية والطلبة. كلية التقنية الإدارية. جمهورية العراق.
- 10- أ.د. كامل علي الويبة- رئيس جامعة بنغازي الحديثة – ليبيا.
- 11- أ.د. علي سموم الفرطوسي. كلية التربية الأساسية. الجامعة المستنصرية. جمهورية العراق.
- 12- د. حدة قرقور. كلية الحقوق. جامعة محمد بوضياف. المسيلة. الجمهورية الجزائرية.
- 13- أ.د. مازن خلف ناصر. كلية القانون. جامعة المستنصرية. جمهورية العراق.
- 14- د. محمد عيد السريحي. مستشار وعضو مؤسس لجمعية البيئة السعودية. المملكة العربية السعودية.
- 15- أ.م.د. محمد عبدالفتاح زهري- رئيس قسم الدراسات الفندقية- كلية السياحة والفنادق – جامعة المنصورة- جمهورية مصر العربية.
- 16- م.د. محمد مولود امنكور. كلية العلوم الإدارية والمالية والاقتصادية. الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب.
- 17- م.د. مروة إبراهيم زيد التميمي. كلية الكنوز. الجامعة الأهلية. جمهورية العراق.
- 18- أ.م.د. هلال قاسم أحمد المريسي. عميد الشؤون الأكاديمية الأمريكية للتعليم العالي والتدريب. جامعة العلوم الحديثة. الجمهورية اليمنية.
- 19- أ.د. نادية حسين العفون، كلية التربية للعلوم الصرفة. ابن الهيثم- جامعة بغداد، الجمهورية العراقية.

مقال العدد

بسم الله الرحمن الرحيم ، الحمد لله على فضله ونعمته ، والصلاة والسلام على رسوله الكريم وآله ، أما بعد ..

شهد عالم الكرة الأرضية جائحةً أوقفته عن الحركة ، فبات كل شيء بظرف زمني لا يمكن أن نقول عنه إنه طويل حتى اجتاحت الجائحة COVID-19 العالم بأسره ، فعزلته عن بعضه ، وجمدت مفاصل الحياة فيه ، وفرضت عادات معيشية لم تكن مألوفة في نسق الحياة وتفاصيلها قبل ظهورها ، ودخلنا في دوامة الاستتار كي نبعد شبح الموت عن ديمومة البشر .

ولأجل أن يدافع الإنسان عن حقه في الوجود ، ويعيد وتيرة حياته ، وقوالبه المادية والمعنوية للحياة مرة أخرى بوجود الجائحة ، لذا بدأت المؤسسات الطبية أولاً بالمواجهة ؛ لإيجاد حلول طبية سلمية وواقية للعالم ، وعلى الضفة الثانية بدأ العالم بأسره يتحرك وفقاً لمتغيرات الوباء نحو نقاط التقاء آمنة يتحدث فيها مع الآخر رافضاً الانعزال القسري .

وهنا .. بدأت عقد الورش ، والندوات ، والمؤتمرات العلمية عبر المنصات الإلكترونية في أغلب المؤسسات التعليمية والمراكز البحثية ، والأكاديميات العلمية ؛ لتدق الجرس بين الأكاديميين لتعلن البداية لقول كلمتهم حتى وإن استتروا خلف الأبواب .

فكانت للأكاديمية الأمريكية للتعليم العالي والتدريب دورها في إنعقاد مؤتمرها الدولي الأول " نحو رؤية مستقبلية للعالم ما بعد Covid-19 " ، فانضم المئات من أساتذة الجامعات ومراكزها من جامعات الوطن العربي الكبير المختلفة ؛ ليقولوا كلمتهم الفصل ؛ لبيان الآثار التي خلفها الوباء على الأصعدة المختلفة العلمية ، والتعليمية ، والاقتصادية ، والبيئية ، والثقافية ، والإعلامية ، والفنية . فخصص العدد الأول والثاني من المجلة الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب للبحوث المشاركة ، فضم العدد الأول من المجلة التي أصدرت ثلاثاً وعشرين بحثاً علمياً محكماً من خبراء وأكاديميين يشار لهم بمكانتهم العلمية في حقل تخصصهم .

و جاء العدد الثاني من المجلة تكملة لنشر البحوث المشتركة في المؤتمر ، فضم اثني عشر بحثاً علمياً محكماً وفقاً للقواعد الأكاديمية التي خصصتها ساسية المجلة في قبول الأبحاث المنشورة وإعدادها ، أما نسخة العددين المنشورين فستكون على الموقع الإلكتروني الرسمي للأكاديمية الأمريكية للتعليم العالي والتدريب <https://www.aijhssa.us> ، ونتقدم بأمنيات الشكر والتقدير لجميع الباحثين الذين أسهموا في إعداد العدد الأول والثاني .

رئيس تحرير المجلة

2020/ 10 /15 المغرب

الملاحظة القانونية

البحوث المنشورة في المجلة لا تعبر عن وجهة نظر المجلة ، بل عن رأي كاتبها .

الفهرس

- تأثير جائحة كورونا في البيئة الأمنية العراقية (التحديات - والمعالجات)
 أ.م.م. زيد رافع سلطان / أ.م.د. بان غانم الصائغ 9
- الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية في العراق
 د. بوتان عثمان دزه بي 18
- دورالمدن الذكية في الحد من آثارالبيئة الحضرية
 أ.م. د حسون عبود دبعون الجبوري / م. م كفاء عبد الله لفلوف الجياشي خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
- التأمين التكافلي ودوره في الأزمة الراهنة مسعودي سناء خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
- الدراسة الإحصائية لاختبارات الكترونية محكية المرجع وقدرتها التنبؤية بالتحصيل الدراسي لدى عينة من متعلمي الصف الرابع الأساسي في ظل الحجر الصحي المفروض على الطلاب بسبب أزمة كوفيد19 / د.شذى الميداني / د.غسان صيداوي خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
- الإعلام الليبي ورهان تغطية النزاع بين جدلية خطابات العنف وتوجهات التسوية، دراسة تطبيقية لمقاربة يوهان غالتونغ في إعلام الحرب والسلام عدنان شيبين خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
- الخطاب الإعلامي العربي بين بناء التعلّمات وتأطيرالرأي العام "دراسة في مرحلة تفشي كوفيد 19" عزيز أوسو خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
- الإشاعة في ظل انتشارفيروس كورونا المستجد " كوفيد-19 " (دراسة تحليلية لمضامين الشائعات عبر مواقع التواصل الاجتماعي)
 أ.م. قاسم حسين السعدي خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
- دوروسائل التواصل الاجتماعي في تنمية المسؤولية الاجتماعية لدى المواطن الفلسطيني للوقاية من وباء كوفيد 19 (دراسة ميدانية على المحافظات الجنوبية)
 أ.م.د/ محمد حسن أبورحمة / أ.م.د/ حسين عبد الكريم أبوليلة خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
- تحليل جغرافي سياسي للقوة الناعمة الأمريكية الصينية وانعكاسها ما بعد كوفيد19
 أ. د. نصيف جاسم اسود سالم خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
- واقع التعليم عن بعد من وجهة نظرالمعلمين بدولة فلسطين، في ظل جائحة COVID-19
 د. همام عبدالله خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.

دراسة تقييمية في لكفاءة منصات التعليم الإلكتروني من حيث الإيجابيات والسلبيات والمعوقات من وجهة

نظر الطلبة

أ.د. موفق عبدالعزيز الحساوي / م.د. إيثار عبدالمحسن المياحي238

FINDING OUT THE UNIVERSITY STUDENTS' RECOGNITION OF CONFESSIONAL
EXPRESSIONS IN SYLVIA PLATH'S POEMS 'LADY LAZARUS' AND 'DADDY'

INSTRUCTOR AFRAH ADIL MAHMOOD.....خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

تأثير جائحة كورونا في البيئة الأمنية العراقية (التحديات - والمعالجات)

أ.م.د. بان غانم الصائغ

جامعة الموصل/ كلية العلوم السياسية

ban.ghanem.11@gmail.com

أ.م.م. زيد رافع سلطان

جامعة الموصل/ كلية العلوم السياسية

zrsd90@gmail.com

الملخص:

تتأثر البيئة الأمنية في أية دولة من دول العالم بسلسلة من الأزمات المختلفة الداخلية والخارجية، التي تنعكس على أمن المجتمع والدولة والمصالح العليا، وتعدُّ هذه الأزمات اختباراً للنظام السياسي، وتتضح فاعليته وكفاءته في كيفية التعامل مع إدارة هذه الأزمات، وما يشهده العالم اليوم من انتشار جائحة كورونا وتأثيرها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في معظم أنحاء العالم بنحو عام عام ومنها العراق، إذ شهد العالم ارتفاعاً كبيراً في عدد الوفيات جراء فيروس كورونا المستجد إلى أكثر من 200 ألف، وهي حصيلة محزنة في خضم معركة بين البشرية والوباء الذي أصاب 3 ملايين شخص، أما في الشأن العراقي فقد رافق انتشار هذه الجائحة في العراق أزمات متعددة أثرت على الأمن المجتمعي والغذائي، وأصبحت الأزمات ظاهرة متلازمة للمواطن العراقي، وعلى النظام السياسي مواجهة كل الأزمات بما في ذلك جائحة كورونا بما يصب في المصلحة العامة وإن لم ترتق طريقة إدارة هذه الازمة إلى مستوى المعايير المطلوبة.

Summary

The security environment in any country of the world is affected by a series of different internal and external crises, which are reflected on the security of society, the state and higher interests. These crises are a test for the political system, and its effectiveness and efficiency in how to deal with the management of these crises are evident, and the pandemic prevailing in the world today Corona and its impact on social, economic and political life in most parts of the world in general, including Iraq, where the world has witnessed a significant increase in the number of deaths due to the emerging Corona virus to more than 200 thousand, a sad outcome in the midst of a battle between humanity and the epidemic that afflicted 3 million people. The Iraqi issue, as the spread of this pandemic in Iraq was accompanied by several crises that affected societal security and food security, and the crises became a syndrome phenomenon for the Iraqi citizen. The political system must face all crises, including the Corona

pandemic, in the public interest, and if the way to manage this crisis does not rise to a level required standard.

المقدمة:

تتأثر البيئة الأمنية في أية دولة من دول العالم بسلسلة من الأزمات المختلفة كالأزمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية وغيرها من الأوضاع الذاتية والموضوعية التي تنعكس على أمن المجتمع والدولة والمصالح العليا، إن البيئة الأمنية للدولة تتأثر بالأزمات الداخلية والخارجية، فلأمن مكان بارز بين المهتمين والمسؤولين والمواطنين سواء أكان متعلقا بالأمن المجتمعي ام بالأمن الغذائي.

وفي ظل انتشار جائحة فيروس كورونا العالمية التي اخذت مسارا عالميا وانتشرت في كافة دول العالم ، مروراً بالعراق الذي يشهد منذ أعوام طويلة كثيراً من الازمات التي عصفت بواقعه الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، وجاءت هذه الأزمة لتلقي بتبعاتها على البيئة الأمنية العراقية واخذت تشكل خطراً على الأمن المجتمعي بسبب نشاط الجماعات الإرهابية في بعض المناطق العراقية مستغلة الفراغ السياسي بسبب تأخر تشكيل الحكومة الانتقالية، فضلاً عن الواقع المتزدي للجانب الصحي في العراق، ان جائحة كورونا تشكل تهديداً على الأمن الغذائي لأن العراق دولة ريعية ويعد تصدير النفط المصدر الرئيس لاقتصادها، وعدم قدرة القطاع الزراعي على تلبية المتطلبات الغذائية، فضلاً عن ذلك اعتماد العراق على الاستيراد في سد الاحتياجات المتعلقة بالتغذية.

المشكلة: لماذا تؤثر جائحة كورونا العالمية في البيئة الأمنية العراقية؟، لماذا تأثر الأمن المجتمعي والأمن الغذائي بجائحة كورونا بالبيئة العالمية؟

الفرضية: تنطلق فرضية الدراسة من فكرة مفادها أن هناك تأثيرات لجائحة كورونا على البيئة الأمنية العراقية وتجلت تداعياتها على الأمن المجتمعي والأمن الغذائي للمواطن العراقية، وهي بالتأكيد نتيجة لغياب الاستراتيجيات الناجحة لإدارة الازمات فضلاً عن واقع المؤسسات الصحية المتدهور الذي يعاني منه العراق.

الهيكلية: انتظمت الدراسة في ثلاثة محاور:

- أولها: تأثير جائحة كورونا في الأمن المجتمعي العراقي.
- ثانيها: تأثير جائحة كورونا في الأمن الغذائي العراقي.
- الثالث: المعالجات والحلول لمواجهة تأثير جائحة كورونا في البيئة الأمنية العراقية

المحور الأول: تأثير جائحة كورونا في الأمن المجتمعي العراقي.

تعدُّ الأزمات اختباراً للنظام السياسي، وتتضح فاعلية وكفاءته في كيفية التعامل مع إدارة الأزمات، وما يشهده العالم اليوم من انتشار جائحة كورونا وتأثيرها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في معظم أنحاء العالم بنحو عام ومنها العراق، إذ شهد العالم ارتفاعاً كبيراً في عدد الوفيات جراء فيروس كورونا المستجد إلى أكثر من 200 ألف، وهي حصيلة مخزنة في خضم معركة بين البشرية والوباء الذي أصاب 3 ملايين شخص، أما في الشأن العراقي فقد رافق انتشار هذه الجائحة في العراق ازِمات متعددة اثرت في الأمن المجتمعي والغذائي، وأصبحت الأزمات ظاهرة متلازمة للمواطن العراقي، وعلى النظام السياسي مواجهة كل الأزمات بما في ذلك جائحة كورونا بما يصب في المصلحة العامة وإن لم ترتق طريقة إدارة هذه الأزمة إلى مستوى المعايير المطلوبة؛ فيمكن أن تسبب أضراراً مدمرة على البيئة الأمنية العراقية وعلى صعد متعددة منها الأمنية والسياسية والاقتصادية، مما يلقي بتبعاته على الأمن المجتمعي والغذائي للفرد العراقي، وقد كشف تفشي الجائحة مسألة في غاية الأهمية وهي ضعف الإنفاق على الجوانب التي من شأنها تحقيق بيئة أمنية ملائمة ومنها توفير الإنفاق المالي لمواجهة خطر الكوارث المتوقع حدوثها بين الحين والآخر، قياساً بالاتفاق على التسليح وتجهيز الجيوش الذي يمثل حالة لتحقق الأمن المجتمعي، فأدى انتشار جائحة كورونا إلى تغيير كثير من ديناميكيات العملية السياسية على مختلف الصعد المحلية والإقليمية والدولية، ومن أهم المخاطر التي تواجه الأمن المجتمعي هي:

- 1- من اللافت للنظر إن الفاعلين المنتسبين للتيارات الإرهابية في العراق، أبدوا قدرات ملحوظة على التأقلم السريع مع تلك التغيرات الناجمة عن أزمة انتشار هذه الجائحة، فتم رصد عدد من المسارات ظهرت عن طريقها تأثيرات انتشار كورونا في تحرك تلك الجماعات.
- 2- كثف تنظيم داعش هجماته على مناطق مختلفة مستهدفاً عناصر الأمن ودورياتهم ونقاط المرابطة بنحو مكثف، واستهدف المتعاونين مع القوات الأمنية وقادة الحشد العشائري المحلي، وهذه العناصر الإرهابية تستغل حظر التجوال وانشغال القوات الأمنية بتوزيع المساعدات وفرض إجراءات العزل الصحي لتوسيع عملياتها، والأهم هو إبعاد قوات التحالف الدولي التي لها دور واضح في مكافحة الإرهاب من حيث الاستطلاع والتنصت والتصوير الجوي.
- 3- أما على صعيد العمليات، فهناك تحذيرات من أن الجماعات الإرهابية على اختلاف توجهاتها يمكن أن تستغل انشغال الدولة في مكافحة تفشي فيروس كورونا ومعالجة تداعياته؛ لزيادة العمليات الإرهابية والأعمال العدائية؛ كي تزيد من مكتسباتها على أرض الواقع.
- 4- عثور عناصر التنظيم على مناطق هشة يسهل التمدد أو النشاط فيها، مستغلين الإجراءات التي اتخذتها السلطات لاحتواء جائحة فيروس كورونا وانشغال القوات الأمنية بإجراءات حظر التجوال وتطبيقه في مراكز المدن، ونظام المناوبات المعمول به للتقليل من العدوى في صفوف قوات الأمن،

5- ان خلايا تنظيم داعش استغلت غياب الدعم اللوجستي والاستخباري للتحالف الدولي (لمحاربة داعش)، وبدأت بالتحرك في المناطق التي تفتقر إلى تواجد أمني وعسكري، والقوات العراقية لا تمتلك القدرة على القيام بدور التحالف الدولي في مجال الدعم الاستخباري واللوجستي.

6- تمكن عناصر التنظيم من توسيع عملياتهم المسلحة بسبب تعقيدات الوضع السياسي، وجائحة كورونا، وإن القوات الدولية المتحالفة مضطرة لاتخاذ تدابير لمنع تفشي الوباء داخل وحداتها العاملة هناك، وأدت كل هذه التغييرات إلى تمكين التنظيم من تطوير نفسه؛ ليتحول من مجاميع تقاتل بطريقة عشوائية إلى مجاميع تقاتل في قواطع وكتائب جغرافياً محددة وبصلاحيات لا مركزية.

7- يتصاعد خطر تحرير مقاتلي التنظيم ونسائهم وأطفالهم من السجون في العراق وسوريا إذا ما تفشى الفيروس في السجون ومعسكرات الاعتقال، وهي الحالة المحتملة الآن، في ضوء توقعات بتخلي المسؤولين عن إدارة بعض السجون عن مهماتهم، وهو ما سيكون مكسباً يحقق نقلة نوعية لـ "داعش"، وقد هرب أكثر من 750 شخصاً مشتبهاً بصلتهم بداعش من معسكر عين عيسى شمال شرق سوريا. ونجحوا في ذلك؛ لأن القوات الكردية فقدت السيطرة هناك بسبب هجوم تركي، وعلى هروب السجناء، الذي يراهن عليه تنظيم داعش في العراق، ويقوي التنظيم أعضاء المجموعة الإرهابية الذين تلقوا المساعدة من مقاتلين آخرين للهروب من السجون وأماكن الاعتقال.

فمدة انتشار هذه الجائحة خطيرة جداً ومؤثرة في الأمن المجتمعي وحياة كثير من افراد المجتمع العراقي (مدنيين وعسكريين)، فيتوجب على الأجهزة الأمنية تصعيد عمليات المواجهة والانتباه والقدرة على صد أية ثغرات من هذا النوع، سواء على الأرض أم رصد المنصات الإلكترونية والإنترنت ومتابعتها، تلك التي تسعى التنظيمات الإرهابية إلى استغلالها في بث الشائعات والمعلومة المغلوطة، وإثارة الهلع في صفوف المواطنين، ويعد ولاء استخدام التنظيمات المتطرفة لوسائل التواصل والإنترنت لبث الرعب والفرع، مساوية لخطورة جائحة كورونا، فمن الضروري الحفاظ على الحالة المعنوية للمواطنين، وثقة المجتمعات في أجهزة الدولة والانتباه جيداً في هذه المدة.

فالأمن المجتمعي يتحقق بتداخل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وصولاً إلى تحقيق أمن الإنسانية بالقضاء على الأنظمة الشمولية أو الدكتاتورية والإقصائية ليست الحاكمة سياسياً فحسب بل تلك المتحكمة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً ودينياً.

المحور الثاني: تأثير جائحة كورونا في الأمن الغذائي العراقي.

إن استمرار انتشار جائحة كورونا يؤثر في سلسلة توريد الغذاء وستنتقل الخسائر من أسواق الأصول الخطرة والأسهم و الملاذات الآمنة إلى قطاعات أخرى أهمها حركة التجارة والأمن الغذائي العالمي، والكساد المتوقع في جميع أسواق التجزئة على مستوى العالم، ومع تبني كثير من الحكومات فرض حظر التجول والزام المواطنين بالبقاء في منازلهم، وتوقف عمليات النقل، وإجراءات الحجر الصحي تحد من القدرة على الوصول إلى الأسواق وحدوث انقطاعات في سلسلة التوريد التي ينجم عنها

خسارة المواد الغذائية وهدرها، وهذا من شأنه أن يؤثر في التوريد، مما أدى إلى حدوث تراجع اقتصادي عالميا، ومن المرجح أن ينسحب ذلك على الاقتصاد العراقي، ويمكن للتباطؤ الاقتصادي أن يزيد من تفاقم مشكلة انعدام الأمن الغذائي القائمة؛ إذ إنه يحّد من قدرة الأفراد على الوصول إلى المواد الغذائية المغذية بطرائق مختلفة، بينها انخفاض الدخل أو ارتفاع معدلات انعدام الأمن الوظيفي، وقد تؤدي العواقب الاقتصادية المترتبة على هذا المرض إلى تضرر عدد يفوق المتضررين من المرض نفسه ولاسيما إن الأمن الغذائي في العراق يعتمد على الواردات لتلبية الاحتياجات الغذائية والوقود، والاحتياجات الضرورية الأخرى

وتنطوي الآفاق الاقتصادية المستقبلية للعراق على تحديات كبيرة وهي

1. يُتوقع أن يؤدي انهيار أسعار النفط الدولية وغير ذلك من الظروف العالمية غير المواتية، بما في ذلك تعطل الإنتاج وسلاسل التوريد جراء تفشي جائحة كورونا، إلى إلحاق أضرار بالغة بالعراق، وسيؤدي ذلك إلى انكماش اقتصاده في عام 2020.
2. سيكون من الصعب إنعاش الاقتصاد في ظل غياب إصلاحات ملموسة لتعزيز مشاركة القطاع الخاص.
3. يُتوقع أن تؤثر؟؟؟، التي تفاقمت العامين الماضيين، سلبا على المالية العامة في ظل ذلك ونتيجة له.
4. إن الحكومة العراقية ستواجه على الأرجح فجوة تمويلية حادة لن تقتصر نتائجها على إجراء تنفيذ مشروعات البنية الأساسية الحيوية في قطاعات تقديم الخدمات فحسب، بل في إجراء تنفيذ برامج بناء رأس المال البشري، بسبب الجمود في الموازنة وضعفها مما ستحد من قدرة الحكومة على تلبية احتياجات التعافي الاقتصادي فيما بعد انحسار جائحة كورونا.
5. إن التراجع الاقتصادي بسبب كورونا يعني ارتفاعا كبيرا في أسعار الواردات وانخفاضا كبيرا في الصادرات.
6. إن نقص العمال بسبب المرض، وتوقف عمليات النقل، وإجراءات الحجر الصحي تحد من القدرة على الوصول إلى الأسواق وحدثت انقطاعات في سلسلة التوريد وينجم عنها خسارة المواد الغذائية وهدرها، وهذا من شأنه أن يؤثر في التوريد، مما انعكس سلبا على القطاع الغذائي والزراعي.
7. أن الأزمة الحالية أثرت بالفعل في حركة النقل في ظل تقييد الحركة ودعم إطلاقها بنحو كامل، وتؤثر كذلك في سلامة الغذاء، ولا سيما إن الأفراد بحاجة إلى أغذية معينة لتقوية أجهزة الجسم لمواجهة كورونا، وهذا تسبب بطريق مباشر في تكاليف كبيرة على السلع، وهو ما يتسبب في ارتفاع أسعارها، وعليه عدم قدرة بعض المواطنين على شرائها.

المحور الثالث: المعالجات والحلول لمواجهة تأثير جائحة كورونا في البيئة الأمنية العراقية:

هناك سبل واستراتيجيات يمكن بها تقليل تأثير جائحة كورونا في البيئة الأمنية العراقية سواء الأمن المجتمعي أم الأمن الغذائي وعن طريق الآتي:

أولا: السبل الأمنية للقضاء على التنظيمات الإرهابية وتحقيق الأمن المجتمعي في العراق

ويبرز دور أجهزة الأمنية في المرحلة المقبلة بمدخلين استراتيجيين تنصب اتجاهاتهما على الصعيد الداخلي والخارجي

1- المدخل الاستراتيجي الداخلي (البيئة الداخلية):

- تحطيم حاجز جمود اختراق التنظيمات الإرهابية بتفعيل أدوار عناصر استخباراتية مهجنة للحصول على المعلومة الدقيقة.
- رفق صانع القرار العراقي برؤية معلوماتية مستقيمة؛ ومن شأن هذا إعادة صياغة القرارات الاستراتيجية بصورة صحيحة على صعيد الأمن الاستراتيجي وعلى الصعيد السياسي.
- كسر الجمود الاستخباراتي (المكتبي) بتضييق فجوة المسافة بين العناصر الاستخباراتية والبيئة الأمنية (الداخلية والخارجية)، الذي من شأنه الانعكاس على حسن الأداء الاستخباراتي، وبخاصة في ظل انشار هذه الجائحة التي اثرت في حرية الحركة.
- تكثيف الجهود الاستخباراتية في المناطق البعيدة من الأماكن المأهولة، إذ تمثل هذه المناطق دوائر رخوة للبيئة الآمنة الوطنية انطلاقاً من البعد الجغرافي الذي يعد نقطة مفصلية في دائرة الأمن الاستراتيجي الوطني.
- تضليل العدو عن طريق إمداده بمعلومات زائفة من طريق استراتيجية (الاختراق الزائف) التي تمكن الأجهزة الاستخباراتية من زرع معلومات تكتيكية مزيفة داخل المنظمات الإرهابية.
- تشكيل هيئة الإنذار المبكر الاستخباراتية التي يقتصر عملها على جمع المعلومات المستقبلية من دوائر البحث والتقصي (صناديق الأفكار)، التي ترتبط مباشرة بالهيكل العليا لأجهزة الاستخبارات الوطنية؛ من أجل إعطاء تصورات ذهنية هيكلية البيئة الأمنية الداخلية والإقليمية، وهو بالتأكيد سيسهم بنحو كبير في كسر حاجز الصدمة الأمنية.
- وأخيراً بناء شبكات أمان اجتماعي، وإنهاء محاولات التوظيف الديني للأزمة، وتعزيز وترسيخ صورة ضرورة الأخذ بكل أسباب العلم في التصدي لفيروس كورونا.

2- المدخل الاستراتيجي الخارجي (البيئة الإقليمية - الدولية):

- الإفادة من تقنيات التكنولوجيا التي تمتاز بها معدات الاتصال المستخدمة بين التحالف والقوات الشريكة للدعم الفوري لقادة الجانبيين على الأرض، فتساعد في مواصلة مهمة هزيمة داعش، في الوقت الذي ساعدت فيه على بقاء قوات التحالف والشركاء بصحة جيدة أثناء هذه الجائحة.
- تنسيق الجهود الاستخباراتية المحلية مع الأجهزة الاستخباراتية الإقليمية، بتكثيف الارتباط والنفوذ والتعامل المسيطر عليه بالتعاون الأمني والتنسيق المؤسساتي المحسوب، من دون أن يؤثر هذا التنسيق في عمل الاستخبارات في الداخل بالابتعاد عن الاتكال على الأجهزة الخارجية بنحو كبير في اقتناص المعلومة.

- تعضيد التنسيق الاستخباراتي مع الاستخبارات الدولية (المتنفذة)، فمن ضرورة الارتقاء بعمل أجهزة الاستخباراتية الوطنية هو إيجاد نوع من الترابط والتعاون مع الأجهزة الاستخباراتية الدولية العريقة الذي يعطي فائدة من الإمكانيات الحديثة في استقصاء المعلومة، فضلا عن تكثيف التعاون من أجل تبادل المعلومات الذي سينعكس إيجابا على البيئة الأمنية الوطنية.
- الاختراق المضاد للاستخبارات الإقليمية لكشف بوصلة التأثير في الأمن الوطني العراقي، وكسر حاجز العمل في الداخل، وإيجاد نوع من التوازن لرفع مستوى الجهد الاستخباراتي الخارجي؛ ليوازن حجم الجهد الخارجي. اي تبني استراتيجيات سيبرانية يقع عليها الحد من استخدام التنظيمات الإرهابية المنصات الإعلامية الالكترونية من اجل التنظيم والدعم والترويج، إذ بنى تنظيم (داعش) أسس اعلامه وتجنيداته واتصالاته باستخدامه وسائل الاتصال الاجتماعي بين أعضائه لتجنب ملاحقة أجهزة الاستخبارات الدولية

ثانيا: السبل الرامية إلى تحقيق الأمن الغذائي في العراق في ظل انتشار جائحة كورونا

- إن التدفق السلس للتجارة العالمية ومراقبة أسعار الأغذية ومراقبة الأسواق سيساعد على تأمين توريد الأغذية.
- يسمح للمزارعين وأصحاب المواشي بالانتقال من وإليها مدة حظر التجول.
- تسهيل عملية حصاد المحصول وتخزينه في المناطق الريفية، فضلا عن تسهيل تسويقها وبيعها بأسعار مدعومة.
- توفير فرص العمل للجميع بما يوازي إمكانياتهم البشرية وقابلياتهم الجسمانية ومؤهلاتهم وخبراتهم، ليتوافر الدخل المناسب لكل فرد بما يمكنه من تلبية متطلبات الحياة، والاستقرار في العمل وانسيابية الحصول على الدخل، فان بقيت الأزمات تؤثر بشكل مباشر في الناس وتؤدي إلى تسريح الآلاف من العمال والموظفين في العراق مما يؤدي إلى انتشار الفقر والبطالة وانعكاس ذلك على الأمن الغذائي
- تفشي الوباء لا يعني أن تقف عجلة الإنتاج بل لابد من استمرارية الحياة وفي هذه النقطة بالتحديد ينبغي للمجتمع أن تكون لديه قدرة الحصول على الغذاء الأساس على الأقل، وهذا الغذاء ينبغي له أن يكون آمنا أي يخلو من الملوثات أو الآثار الجانبية التي تتركها عمليات التلاعب الجيني والوراثي.
- العمل على تطوير الزراعة يتطلب الاهتمام بالصناعة الوطنية للنهوض بها توازيا مع الزراعة، ويتم ذلك في ظل سياسة دعم المنتج الوطني وتشجيعه عن طريق الدعم المتنوع وتقليل المنافسة الأجنبية، وتفعيل قوانين صادرة ولكنها معطلة من حيث التطبيق كقانون حماية المستهلك، وقانون حماية المنتج المحلي ومنع المنافسة والاحتكار.
- إن انشاء منظومة قانونية تحترم الإنسان وحقوقه وتعمل على الاهتمام به ورعايته وتوفير متطلبات العيش الذي يحفظ الكرامة الإنسانية التي نراها جزء لا يتجزأ من الأمن الإنساني بل تقع في مقدمته.

قائمة المصادر والمراجع:

1. _____، حوار حول الملف العراقي ، مجلة المستقبل العربي، العدد 303، لسنة 2004..
2. أليسون، ج. ك. بايلز، اتجاهات وتحديات في الأمن الدولي، في كتاب التسليح ونزع السلاح والأمن الدولي، الكتاب السنوي 2005، ط1، ترجمة عمر الايوي (وآخرون) ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005
3. شيماء معروف فرحان ، إدراك التهديد وأثره في إدارة الأزمة الدولية : دراسة في العلاقات الأمريكية- الإيرانية ، أطروحة دكتوراه (غير منشورة) ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهريين ، بغداد، 2007. ياسر عبد الرزاق وهيب عسكر ، مستقبل الأمن الاقليمي في اسيا - الباسفيك ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهريين، بغداد ، 2007.
4. عباس رشدي ، ادارة الأزمات في عالم متغير ، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 1993
5. كاظم المقدادي، التأثيرات الصحية والبيئية للحرب على العراق ، مجلة المستقبل العربي، العدد 300، لسنة 2004.
6. مرتضى نصري، الأمم المتحدة - العراق، رصد اثر فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) على حالة الامن الغذائي في العراق - الاصدار التاسع 16 حزيران، 2020 ، شبكة المعلومات الدولية، تاريخ الولوج: 2020/7/1، الرابط: http://uniraq.com/index.php?option=com_k2&view=item&id
7. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، منظمة الأغذية والزراعة تعمل على زيادة الأمن الغذائي في العراق، شبكة المعلومات الدولية، تاريخ الولوج: 2020/5/22، الرابط- <http://www.fao.org/in-action/fao-works-to-increase-food-security-in-iraq/ar/>
8. هادي فتح الله، أزمة الحوكمة وانعدام الامن الغذائي في العراق، صدى تحاليل عن الشرق الأوسط، شبكة المعلومات الدولية، تاريخ الولوج 2020/6/6، على الرابط <https://carnegieendowment.org/sada/81977>

الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية في العراق

د. بوتان عثمان دزه بي

القائم بأعمال العراق لدى المملكة المغربية/ الرباط

ملخص

إن موضوع الرقابة على المعاهدات الدولية يحتل أهمية بالغة، كونه يحمي قدسية وعلوية الدستور، وهذه الرقابة تأخذ اشكالا وأساليب بحسب النظام القانوني في لكل دولة ودستورها، فمنها من يعطي حق الرقابة للسلطة التشريعية، ومنها من يسندها إلى سلطة سياسية مستقلة، ومنها من يخضعها للرقابة القضائية على نحو ما موجود في العراق.

وعلى الرغم من أن دستور العراق لسنة 2005 لم يعالج مسألة رقابة المعاهدات والاتفاقيات الدولية بشكل تام إذ تبين عبر البحث أن الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في العراق هي رقابة قضائية لاحقة عند دخول المعاهدة حيز النفاذ، ويتم اخضاع المعاهدة للرقابة بالطريقة نفسها التي تخضع بها القوانين العادية للرقابة، وسكوت المشرع الدستوري العراقي عن تحديد مكانة المعاهدة وقيمتها القانونية لا يتفق مع ما تسير عليه غالبية الدساتير في تحديدها القيمة القانونية للمعاهدة، وهذا الموقف السلبي للدستور العراقي تجاه المعاهدات الدولية، وعدم منحها علوية داخل النظام القانوني الداخلي لا يمكن تبريره، خصوصاً بعد ما شهدته العراق من تغيير جذري في طبيعة النظام السياسي وتحويله الى نظام ديمقراطي نيابي فيدرالي.

مقدمة

بعد تطور العلاقات الدولية أصبحت المعاهدات وسيلة مهمة من وسائل التعامل الدولي بين الدول وبين المنظمات الدولية، إذ إن المعاهدات الدولية عملت على تنظيم العلاقات السياسية والعسكرية والتجارية... وإلى غير ذلك من العلاقات الدولية، ولأهمية المعاهدات وعدم تعارضها مع النظام القانوني داخل الدولة، ظهرت الحاجة إلى الرقابة الدستورية، وبما إن الدستور هو الذي ينشئ النظام القانوني فإن قواعده تحتل المكانة العليا في النظام، ولا يجوز مخالفة هذه القواعد سواء أكان ذلك بعمل مادي أم قانوني، وهنا يأتي دور الرقابة في التحقق من مدى توافق أو تعارض نصوص المعاهدات الدولية مع قواعد الدستور، كون قواعد الدستور هي القواعد الأسمى التي لا يجوز مخالفتها، وإذا ما خالفت نصوص المعاهدات الدولية قواعد الدستور فأنا حينئذ أمام مشكلة تنازع الاختصاص، ويتطلب من الجهة المختصة بالرقابة الطعن لدى الجهات التمييزية العليا.

من هذا المنطلق يأتي البحث لمعالجة مشكلة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في العراق، التي يختص بها القضاء العراقي إذا ما تعرضت المعاهدة عند تطبيق النصوص لمخالفة الدستور، كون المعاهدة في العراق تصدر بقانون وإن اقرار الرقابة الدستورية على القوانين في العراق قد منحت للمحكمة الاتحادية العليا على نحو ما جاء في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ومن ثم في الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.

فرضية البحث: يقوم البحث على فرضية مفادها إن وجود الرقابة الدستورية على المعاهدات في العراق يحقق مبدأ الاستقرار السياسي الداخلي والخارجي، ويعمل على توزيع الاختصاصات والفصل بين السلطات وعليه يساعد على ترسيخ النظام ويدعم مرتكزات الدولة الديمقراطية.

مشكلة البحث: تتعلق مشكلة البحث في تحديد القيمة القانونية للمعاهدة الدولية ، وميدان الرقابة الدستورية عليها في العراق لاسيما أن العراق يمتلك قضاءً مستقلاً في ظل دستور عام 2005، لكن تبقى بعض التساؤلات الفرعية ممكن طرحها على النحو الآتي :

- ما آلية إبرام المعاهدات الدولية في العراق ، وما متطلباتها؟

- كيف تكون آلية نفاذ المعاهدات الدولية في العراق ؟

- إلى أي مدى يتم تطبيق الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في العراق؟

هدف البحث: يهدف البحث إلى بيان القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في العراق، عبر تحليل النصوص القانونية، ومعرفة الجهة المناط إليها الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، في ظل دستور عام 2005.

أهمية البحث: تأتي أهمية البحث من أهمية الحاجة للرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية في حالة احتمال التعارض بين القوانين الوطنية والدولية، بعدما شهد العراق مزيداً من الانضمام إلى المعاهدات الدولية، ذات البعد السياسي والاقتصادي .. الخ.

منهج البحث: لبيان الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية في العراق كان لزاماً علينا اتباع المنهج التحليلي للقوانين الصادرة والنافذة في العراق واستعمال المنهج الاستقرائي للنصوص والقوانين التي تخص المعاهدات الدولية، بغية الوصول إلى هدف البحث.

هيكلية البحث: قسم البحث على ثلاثة مباحث رئيسة فضلاً عن المقدمة والخاتمة، يبحث المبحث الأول آلية إبرام المعاهدات الدولية في العراق، ويخصص المبحث الثاني تنفيذ نصوص المعاهدة الدولية، وأخيراً يتطرق المبحث الثالث إلى ميدان الرقابة على المعاهدات الدولية في العراق.

المبحث الأول

آلية إبرام المعاهدات الدولية في العراق

تخضع اجراءات إبرام المعاهدات في العراق لنصوص الدستور ولقانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، الذي ألغى في المادة 30 منه قانون عقد المعاهدات رقم 111 لسنة 1979(1)، ذلك القانون الذي بقي سارياً على مدى 12 سنة بعد سقوط النظام السابق وبالرغم من أن البعض يرى أن قانون رقم 111 لسنة 1979 يُعدّ لاغياً منذ صدور الدستور؛ لكون الدستور العراقي لسنة 2005 في الفقرة 13 منه اعُدّ أي نص مخالف لأحكام الدستور مُلغى ، إلا أن الحقيقة المثبتة إن الدستور نفسه قد نص على استمرار القوانين والتشريعات نافذة حين إلغائها أو تعديلها وفقاً لأحكام الدستور.

إن الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 أقر بوجود ثلاث مستويات للسلطات الاتحادية مؤكداً الترتيب الذي آرساه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية بوجود ثلاث مستويات للنظام الفيدرالي هي الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم، وحكومات

(1) تنص المادة 30 على انه يلغى قانون عقد المعاهدات رقم 111 لسنة 1979، ينظر: نص القانون المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (4383) في 12 تشرين الاول 2015.

المحافظات، ونص الدستور الدائم على أنه "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم.. ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية"(1)، ويحدد دستور 2005 في المادة 110، في الفقرة أولاً "رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الإقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية" بأنها تعد من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية(2)، ووفق هذا النص الدستوري الصريح ما يزال الغموض لصلاحية إبرام المعاهدات في العراق التي تعطي الحق في إبرام المعاهدات للسلطات الاتحادية حصراً.

المطلب الأول

المتطلبات القانونية والدستورية لإبرام المعاهدة

إن ما يسري على العراق يسري على أية دولة تضع أسس ومتطلبات قانونية ودستورية وتعليمات توضح التطبيقات العملية لآلية إبرام الاتفاقيات والمعاهدات، وبداية لم تميز الفقرة الأولى من المادة (1) من قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015 في التسمية بين الاتفاق والمعاهدة والبروتوكول والاتفاقية ومذكرة التفاهم والرسائل والكتب المتبادلة فليس المعيار في التمييز هو التسمية طالما أن هذا الاتفاق (باختلاف تسمياته) هو اتفاق للإرادات بين حكومة جمهورية العراق وغيرها من اشخاص القانون الدولي العام (دولاً ومنظمات دولية اقليمية أو غير اقليمية).

أولاً: الأسس القانونية لإبرام المعاهدات

يحدد قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015 الأسس القانونية لإبرام المعاهدات والاتفاقيات فقد عرف المعاهدة ومستلزمات المفاوضات، ووفقاً للمادة الرابعة يعرض مشروع المعاهدة قبل التفاوض على مجلس شورى الدولة ووزارة الخارجية والجهات ذات العلاقة(3)، وأوضحت المادة 7 من القانون تحرير المعاهدة ولغة المعاهدة أن تكون باللغة العربية، واللغة التي تعتمدها الدولة المفاوضة على أن تكون للغتين ذات الحجية القانونية، أو بإحدى اللغتين الانكليزية أو الفرنسية إذا اقتضت ضرورات المفاوضات اعتماد أحدهما لغة للمعاهدة(4)، واختصت المادة الثامنة من الفصل الخامس من قانون عقد المعاهدات ضوابط عنوان المعاهدة الثنائية أي الاسم الذي اتفق عليه، وأن يراعى تقديم اسم جمهورية العراق على الاسم الرسمي للدولة المفاوضة، في النسخة الأصلية العائدة لجمهورية العراق(5)، واختصت المادة التاسعة الديباجة، وتعني مقدمة المعاهدة ويتضمن اسم جمهورية العراق والدولة المفاوضة

(1) نص المادة 116 من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.

(2) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية: دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، لبنان، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص329.

(3) المادة الرابعة من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015.

(4) الفقرتين ثانياً وثالثاً من المادة السابعة من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015.

(5) المادة الثامنة من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015.

وملخص بالمبررات والأغراض الأساس لعقد المعاهدة، أما المتن فهو مجموعة احكامها الموضوعية ، وتوزع هذه الاحكام بين مواد متسلسلة وتقسم على مواد⁽¹⁾، وأخيراً ورد في المادة 11 من قانون رقم 35 لسنة 2015، ان يتضمن احكاماً ختامية تشير في مواد مختلفة إلى المسائل الآتية:(2)

- الاجراءات التي تدخل المعاهدة بمقتضاها حيز التنفيذ.

تاريخ دخول المعاهدة حيز التنفيذ.

مدة نفاذ المعاهدة وطريقة تمديدتها.

طريقة تعديل المعاهدة أو إعادة النظر فيها.

طريقة إنهاء المعاهدة.

طريقة تسوية المنازعات التي تنشأ عند تطبيق المعاهدة أو تفسيرها.

اللغة التي وثقت بها المعاهدة، وبيان حجيتها مع مراعاة ما ورد في المادة السابعة من الاحكام المنصوص عليها.

ويلاحظ أن أغلب المعاهدات التي عقدها العراق جعلت من اللغة الانكليزية لغة ثالثة حجية لها إلى جانب اللغات المستخدمة في تحرير المعاهدة ، ويعول على النص الإنكليزي في حال الاختلاف في تفسير النصين العربي والنص الأجنبي الأخر، مثال ذلك ما جاء في اتفاقية التشجيع والحماية المتبادلة للاستثمارات بين حكومة جمهورية العراق وحكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية، إذ استخدمت اللغات العربية والالمانية والإنكليزية وفي حال الاختلاف في تفسير النصين العربي والألماني يعول على النص الإنكليزي(3)، ونحو ما جاء في اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمار بين حكومة جمهورية العراق وحكومة جمهورية البرازيل الاتحادية، إذ استخدمت اللغات العربية والبرتغالية والإنكليزية، وفي حال الاختلاف في التفسير يعول على النص الإنكليزي.(4)

فضلاً عن ذلك يبين القانون مواداً متنوعة ، ومنها اعتماد توثيق المعاهدات والإلتزام بها، والتوقيع عليها وفقاً لنص المادة 15 والمادة 16 واجراءات التصديق الواردة في الفصل التاسع (التصديق والإنضمام) وفق المادة 17 التي اشترطت موافقة مجلس النواب على قانون تصديق المعاهدة أو قانون الإنضمام إليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، عدا بعض الحالات التي تتطلب حصول موافقة أغلبية الثلثين، مثل معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة العراقية، ومعاهدات الصلح والتحالفات

(1) المادة التاسعة والمادة العاشرة من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015.

(2) المادة الحادية عشرة من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015.

(3) قانون رقم 60 لسنة 2012، قانون اتفاقية التشجيع والحماية المتبادلة للاستثمارات والبروتوكول الملحق بها بين حكومة جمهورية العراق وحكومة جمهورية المانيا الاتحادية، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4254، في 15 تشرين الاول 2012.

(4) وثائق وزارة الخارجية العراقية، مسودة اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمار بين حكومة جمهورية العراق وحكومة البرازيل الاتحادية.

الأمنية والعسكرية ومعاهدات تأسيس المنظمات والانضمام إليها(1)، واشتملت المادة 19 على آلية دخول المعاهدات حيز النفاذ والمصادقة عليها، وبذلك يكون القانون قد رسم آلية التفاوض وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية ونفاذها(2)، ونصت المادة 27 من قانون عقد المعاهدات الفقرة رابعاً على أنه "تتولى وزارة الخارجية إعداد وثيقة التفاوض والتوقيع على المعاهدة وأرسالها إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء لاستحصال الموافقة على التوقيع عليها وترسل النسخة الأصلية من هذه الوثيقة إلى الجهة المختصة لإتخاذ ما يلزم"(3)، وتلزم الفقرة خامساً الجهة المختصة بالتوقيع إرسالها مع وثيقة التحويل بالتفاوض والتوقيع إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء لاستحصال موافقتها عليها وأرسالها إلى مجلس النواب لتنظيم عملية المصادقة عليها.(4)

وفيما يخص ما ورد في الدستور العراقي لسنة 2005 بخصوص الاتفاقيات والمعاهدات، فقد انطقت المادة 80 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 لمجلس الوزراء صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله(5)، هنا نرى أن سلطة التفاوض والتوقيع على المعاهدات هي حصرياً بيد مجلس الوزراء.(6)

مع العلم أن وثيقة التفويض الممنوحة والمتعارف عليها دولياً، تحول المندوب إمكانية التفويض، وتحرمه من صلاحية التوقيع إلا إذا منح هذه الصلاحية، ورئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير الخارجية يُعدّون هم الممثلون عن دولهم فيما يتعلق بالتصرفات كلها المتصلة بالتوقيع على المعاهدة وارتضاء الإلتزام بها، وبناءً على ذلك فهم غير مطالبين بتقديم وثائق تفويض لهذه الأغراض(7)، فضلاً عن أنه يستثنى من أوراق التفويض رئيس البعثة الدبلوماسية المعتمدة لدى الدولة التي يتم التفاوض مع ممثليها، أو رئيس البعثة الدائمة لدى إحدى المنظمات الدولية الخاصة بالتفاوض مع المنظمة ذاتها، ففي هذه الحالات لا يحتاج الأمر لأوراق تفويض؛ لكونهم يتمتعون بحكم المنصب بصلاحية التفاوض(8)، وليس التفويض تحويل المفوض بتمثيل الدولة التي يتفاوض ويوقع نيابة عنها فحسب، فهو أيضاً ضمان للطرف الآخر من المعاهدة بأن الشخص الذي تتعامل معه هو مفوض من دولته.(9)

أما في العراق فيستثنى من وثيقة التفويض (التحويل بالتوقيع على نحو ما يسميها القانون العراقي)، رئيس الوزراء وفقاً للمادة 80 الفقرة سادساً من الدستور العراقي النافذ بعدّه رئيساً للوزراء، ولكنه يحتاج إلى استصدار وثيقة التحويل بالتوقيع عند توقيعها على

(1) ينظر: نص المادة 17 من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015.

(2) راجع المواد بالتفصيل: قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015.

(3) نص الفقرة رابعاً من المادة 27 من الفصل الخامس عشر (احكام اجرائية)، من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015.

(4) ينظر الفقرة خامساً من المادة 27، من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم 35 لسنة 2015.

(5) الفقرة السادسة من المادة 80 الباب الثالث، السلطة التنفيذية، مجلس الوزراء، الدستور العراقي لسنة 2005.

(6) الفقرة الثانية من المادة 73، الباب الثالث، السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية، الدستور العراقي لسنة 2005.

(7) دليل المعاهدات، واثاق قسم المعاهدات التابع لمكتب الشؤون القانونية للجمعية العامة للأمم المتحدة، منشورات الامم المتحدة، 2001، ص58.

(8) يراجع المادة السابعة من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.

(9) Sinclair. I, The Vienna convention on the law of Treaties, Manchester University press, Manchester, 9 1984, p.31.

أية اتفاقية أو معاهدة باسم جمهورية العراق بصفته وزيراً بالوكالة أو رئيساً لجهة غير مرتبطة بوزارة بالوكالة وليس بصفته رئيساً للوزراء، و يستلزم حصول رئيس الجمهورية ونوابه ونواب رئيس الوزراء ووزير الخارجية على وثيقة التفويض عند التوقيع على أية اتفاقية أو معاهدة باسم جمهورية العراق إذ ان العراق لم ينضم إلى الآن لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 التي تعفي رئيسي الجمهورية والحكومة ووزير الخارجية في المادة السابعة الفقرة الثانية من إبراز وثائق التفويض عند اجراء أي تصرف يتعلق باتفاقية دولية.(1)

وحسب القواعد الدولية لعقد المعاهدات فإنه بعد اتفاق المفاوضين على وجهات النظر تبدأ المرحلة الآتية وهي تحرير المعاهدة، أي كتابة الاتفاق الذي جرى بينهم، وعلى الرغم من أنه ليس هناك ما يمنع قانوناً من عقد المعاهدة بصورة شفوية، إلا أن الدول لا تلجأ لذلك لصعوبة اثبات ما اتفق عليه، وما يتبع ذلك من خلافات ومنازعات قد تثور بشأنه(2). ولذلك نجد العراق يركز على تحرير المعاهدة، وليس عقدها شفهيًا؛ لكون اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، تحدد اقتصارها في تطبيق قواعد الاتفاقية على المعاهدات المكتوبة والمبرمة بين الدول وبعضها الأخر(3)، وبعد تحرير المعاهدة يوقع عليها مندوبي الدول المتفاوضين، والأصل أن هذا التوقيع لا يكفي كقاعدة عامة لإلتزام الدول بالمعاهدة، وإنما ينحصر أثره القانوني في توثيق المعاهدة بين الأطراف وذلك لأن التوقيع يعد عادة قبولاً مؤقتاً ويجب، أن يليه إجراء يفيد قبول المعاهدة بصفة نهائية وهو التصديق.(4)

ثانياً: التطبيق العملي لمراحل إبرام المعاهدات في العراق

تمر المعاهدة أو الاتفاقية بمراحل عدة لتدخل حيز التنفيذ، وتختلف هذه المراحل باختلاف الجهة الموقعة عليها (فيما إذا كانت الحكومة العراقية من جهة أو وزارة عراقية أو جهة غير مرتبطة بوزارة من جهة أخرى) من دون الأخذ بنظر الاعتبار موضوع

(1) تنص المادة الخامسة الفصل الثالث (المفاوضات)، من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم 35 لسنة 2015، على ان (اولاً: يمثل رئيس مجلس وزراء جمهورية العراق بحكم منصبه دونما حاجة لإبراز وثائق تفويض لغرض القيام بالاعمال المتعلقة بعقد المعاهدة.

ثانياً: يعد وزير الخارجية ممثلاً لجمهورية العراق بحكم منصبه دونما حاجة الى إبراز وثائق تفويض لغرض التفاوض في شأن عقد معاهدة.

ثالثاً: يسمى مجلس الوزراء الشخص المحول بتمثيل جمهورية العراق لغرض التفاوض في شأن عقد معاهدة او اعتمادها او توثيقها او الاعراب عن موافقتها على الالتزام بها.

رابعاً: في غير ما هو منصوص عليه في البند (ولاً وثانياً) من هذه المادة يعد الشخص ممثلاً لجمهورية العراق لغرض التفاوض في شأن عقد معاهدة او توثيقها او الاعراب عن موافقة جمهورية العراق على الالتزام بها اذا ابرز وثيقة تفويض اصولية).

(2) علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون سنة نشر، ص576.

4) Carle Zyemanic, The Vienna convention on the law of treaties, United Nations Audiovisual Library 3 of International Law, United Nation, 2010.

(4) احمد ابو الوفا، القانون الدولي والعلاقات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص ص59-60.

الاتفاقية فيما إذا كانت اقتصادية أو عسكرية أو صحية.. الخ. ويمكن تقسيم هذه المراحل، وفقاً للتطبيق العملي لقانون عقد المعاهدات العراقي الساري واعمامات الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وتعليمات وزارة الخارجية بهذا الشأن، على النحو الآتي :

1. ابتداءً تقترح الجهة العراقية ذات العلاقة (الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة) مشروع الاتفاقية أو المعاهدة على الأمانة العامة لمجلس الوزراء لغرض الحصول على الموافقة (المبدئية) الأولية للسير في اجراءات إعداد مشروع الاتفاقية أو المعاهدة، لأجل التفاوض بشأنها مع الجهات الأجنبية (حكومة أو وزارة أو منظمة دولية). (1)

2. بعد حصول موافقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء المبدئية يتم عرض مشروع المعاهدة أو الاتفاقية على وزارة الخارجية لغرض بيان الرأي السياسي وملاحظاتها الموضوعية بشأنها ومن ثم تقوم وزارة الخارجية بمفاتيح الجهات الأجنبية بالموضوع عبر بعثاتها في الخارج أو الممثلات الدبلوماسية لتلك الدول داخل جمهورية العراق، وفي حالة ورود المشروع من قبل جهة أجنبية تقوم وزارة الخارجية العراقية بعرضه على الجهات ذات العلاقة في الحكومة العراقية وفي حال قناعتها بجدوى التوقيع عليه تقوم (بناء على اقتراح من وزارة الخارجية) بعرضه على الأمانة العامة لمجلس الوزراء لغرض استحصال موافقتها المبدئية بشأنه. (2)

3. بعد الاتفاق على صيغة مشروع نهائي للاتفاقية أو المعاهدة مع الجهة الأجنبية (التي تعقد بين وزارتين وليس بين حكومتين) تفتح الجهة ذات العلاقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء لغرض الحصول على الموافقة عليها ، وذلك بعد استمراج رأي الوزارة والجهات العراقية الأخرى ذات العلاقة بالموضوع كوزارة المالية مثلاً في حالة وجود إلتزامات معينة تتعلق بإعفاء من ضرائب أو رسوم معينة، وبعد حصول موافقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء بشأن ذلك يستطيع الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة التفاوض على الاتفاقية أو المعاهدة من دون الحاجة إلى استصدار وثيقة تخويل من لدن دولة رئيس الوزراء طالما أن التوقيع سيكون باسم الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة وليس باسم الحكومة العراقية ويكون التوقيع على هذه الاتفاقية أو المعاهدة (حاله حال التوقيع على الاتفاقيات أو مذكرات التفاهم التي تعقد باسم حكومة جمهورية العراق) بحضور ممثل عن وزارة الخارجية/ الدائرة القانونية حصراً. (3)

4. في حالة الرغبة بعقد الاتفاقية أو المعاهدة باسم جمهورية العراق يتم إرسال نسخة المشروع التي تم التفاوض عليها مع الجهة الأجنبية المعنية إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، وذلك بعد استحصال الموافقة الأولية من الأمانة العامة قبل التفاوض (4)، وكذلك يجب أن يتم عرضها على الوزارات العراقية والجهات غير المرتبطة بوزارة المعنية لبيان رأيها بشأنها وتقوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء في حالة الاقتناع بجدوى الاتفاقية والخطوط العامة التي تم الاتفاق عليها مع الجانب الآخر بعرض مشروع الاتفاقية على وزارة العدل/ مجلس شورى الدولة وذلك تنفيذاً لأحكام قانون المجلس رقم (65) لسنة 1979 المعدل لغرض استصدار مشورة قانونية من المجلس بشأنه إذ يقوم المجلس بتدقيق الجوانب الشكلية والموضوعية لمشروع الاتفاقية أو المعاهدة واستمراج ملاحظات الجهات العراقية المعنية ، ويبين الراي بشأنها عبر الملاحظات التي ترد في المشورة القانونية الخاصة بما مع ملاحظة أن عرض مشاريع الاتفاقيات على وزارة العدل/

(1) وثائق الامانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، الاعمام المرقم ق/11/1/2/5611 في 2006/4/27.

(2) وثائق وزارة الخارجية العراقية، الدائرة القانونية، قسم المعاهدات.

(3) وثائق الامانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، الاعمام المرقم ق/23105/11/4/2/ في 2010 /6 /22.

(4) وثائق الامانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، م/ التفاوض والتوقيع، المرقم ق/11/4/2/6398 في 2012/2/19.

مجلس شورى الدولة لبيان رأيه فيها يشمل (فقط) تلك التي ستعقد بين جمهورية العراق وحكومات الدول الأخرى أو المنظمات الدولية (ولا يشمل) ما سيعقد بين وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة عراقية ونظيرتها أو نظيراتها الأجنبية إذ لا يتم عرض مشروع الاتفاقية على مجلس شورى الدولة في هذه الحالة، وتدخل الاتفاقية الموقعة بين وزارتين حيز التنفيذ من تاريخ التوقيع عليها على أن يتم إيداع النسخة الأصلية الموقعة لدى وزارة الخارجية/ الدائرة القانونية وترسل نسخة موقعة بكل اللغات التي تم الاتفاق عليها، وتم تحرير الاتفاقية بما إلى الامانة العامة لمجلس الوزراء وبهذا تدخل الاتفاقية المعقودة بين وزارة عراقية ونظيرتها الأجنبية حيز التنفيذ. (1)

5. أما الاتفاقية التي تعقد باسم حكومة جمهورية العراق وبعد وصول المشورة القانونية من وزارة العدل / مجلس شورى الدولة إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء بشأنها فإن الأمانة العامة غالباً ما تأخذ بأغلب هذه الملاحظات ولا تلزم بأخذ جميع الملاحظات إذ إن رأي مجلس شورى الدولة رأياً استشارياً وليس رأياً إلزامياً، وبعد ذلك يدرج مجلس الوزراء مشروع الاتفاقية بصيغتها المعدلة وفقاً لملاحظات مجلس شورى الدولة وقناعات المجلس على جدول أعمال جلساته لغرض مناقشتها والموافقة عليها. بعد ذلك يصدر مجلس الوزراء قراراً بقبول مسودة الاتفاقية وتوجيهها لوزارة الخارجية بإعداد وثيقة التحويل للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة للتوقيع على الاتفاقية مدار البحث باسم حكومة جمهورية العراق مع من تخوله الجهة الأخرى للتوقيع عليها.

6. تقوم وزارة الخارجية/ الدائرة القانونية بإعداد وثيقة التحويل بالتوقيع (وثيقة التفويض) ويوقع عليها وزير الخارجية وترسل إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء لاستحصال توقيع رئيس الوزراء عليها، وبعد التوقيع تعاد إلى وزارة الخارجية / الدائرة القانونية لتقوم بدورها بإرسالها إلى الوزير المعني الذي سيقوم بالتوقيع على الاتفاقية مع ضرورة تأكيد استلام هذه الوثيقة من لدن الجهة المعنية بالإستلام في الوزارة التي سيقوم وزيرها بالتوقيع على الاتفاقية وليتسنى لوزارة الخارجية تسمية مرشحها لحضور التوقيع وليتسنى لها أيضاً مفاحة الجهة الأجنبية ذات العلاقة عبر القنوات الدبلوماسية لتحديد زمان ومكان التوقيع على الاتفاقية وترسل في الوقت نفسه الصيغة النهائية للاتفاقية إلى تلك الجهة لتوحيد النصوص لدى الجانبين، وتحتفظ وزارة الخارجية/ الدائرة القانونية بنسخة من وثيقة التحويل بالتوقيع. (2)

7. عند تحديد موعد ومكان التوقيع بالتنسيق بين الطرفين (الأطراف) تقوم وزارة الخارجية بإشعار الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ذات العلاقة لتحديد موعد السفر لأجل التوقيع أو موعد التوقيع داخل العراق، والمكان الذي يتم فيه التوقيع؛ لكي تقوم الوزارة المعنية بتهيئة العدد الكافي من النسخ للتوقيع، وباللغات التي يتم الاتفاق عليها بين الطرفين.

8. بعد التوقيع على الاتفاقية من قبل الشخص المخول بالتوقيع من قبل الطرفين ترسل الاتفاقية إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء لغرض الموافقة عليها بعد التأكد من مطابقتها بشكل عام للنص الذي وافقت عليه الأمانة العامة ومجلس الوزراء، وانسجامها مع احكام قانون عقد المعاهدات العراقي النافذ.

(1) وثائق وزارة الخارجية العراقية، الدائرة القانونية، قسم المعاهدات.

(2) المصدر نفسه.

9. تقوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء بإرسال نسخة من الاتفاقية أو المعاهدة الموقعة إلى مجلس النواب العراقي بوساطة السيد وزير الدولة لشؤون مجلس النواب لغرض عرضها على المجلس واستحصال موافقته عليها تمهيداً لاستصدار قانون المصادقة عليها بموجب احكام الدستور العراقي النافذ.

10. بعد وصول مشروع الاتفاقية أو المعاهدة الموقعة إلى مجلس النواب يقوم المجلس بإدراج الاتفاقية على جدول أعمال جلساته ومن ثم تقرأ الاتفاقية من لدن اللجنة القانونية أو الاقتصادية أو اللجنة ذات الاختصاص ثلاث قراءات ليوافق عليها المجلس بعد ذلك إذا لم يجد في موادها ما يتعارض مع احكام الدستور والقوانين العراقية النافذة والتزامات حكومة جمهورية العراق الدولية والاقليمية.(1)

11. ترسل الاتفاقية أو المعاهدة التي وافق عليها مجلس النواب إلى ديوان الرئاسة لغرض استحصال مصادقة رئيس الجمهورية عليها، وتكون مصادقاً عليها (حكماً) إذا مرت عليها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها ولم يصادق عليها رئيس الجمهورية.

12. ترسل نسخة من الاتفاقية ونسخة من قانون تصديقها من لدن ديوان الرئاسة أو وزارة الخارجية الى وزارة العدل / دائرة الوقائع العراقية لغرض نشرها في الجريدة الرسمية لجمهورية العراق.(2)

13. تقوم وزارة الخارجية/ الدائرة القانونية بإرسال مذكرة دبلوماسية إلى ممثلية الدولة الموقعة على الاتفاقية في بغداد أو العواصم الأخرى (بحسب الأحوال) أو إلى إحدى ممثلات جمهورية العراق في الخارج لتشعر وزارة الخارجية تلك الدولة (أو مقر المنظمة الدولية بحسب الأحوال) باستكمال جمهورية العراق لإجراءات التصديق الداخلية على الاتفاقية أو المعاهدة وفقاً للقانون العراقي لتقوم وزارة خارجية تلك الدولة (أو مقر المنظمة الدولية التي عقدت الاتفاقية معها) بإبلاغ الجهة الموقعة او ذات العلاقة بتصديق العراق على تلك الاتفاقية أو المعاهدة.(3)

14. تدخل الاتفاقية أو المعاهدة الموقعة باسم حكومة جمهورية العراق حيز التنفيذ من تاريخ آخر مذكرة دبلوماسية بين الطرفين (العراق من جهة والدولة او المنظمة الدولية من جهة اخرى) تفيد باستكمال اجراءات التصديق الوطنية للاتفاقية أو المعاهدة لدى الطرفين، وهو الشكل الغالب من اشكال دخول الاتفاقية حيز التنفيذ.

15. إن أهم آثار الاتفاقيات أو المعاهدات الثنائية الدولية هي إمكانية الاستفادة من احكامها من تاريخ دخولها حيز التنفيذ وبالمقابل تلتزم الحكومة العراقية أو الوزارة المعنية (بحسب جهة التوقيع) بكل الإلتزامات المترتبة عليها قانوناً، ووفقاً للمبادئ العامة للقانون الدولي العام يعدّ التاريخ الذي تؤرخ فيه آخر مذكرة دبلوماسية تفيد بإنهاء اجراءات التصديق الوطنية هو تاريخ دخول الاتفاقية او المعاهدة حيز التنفيذ وليس تاريخ العلم او تاريخ وصول المذكرة إلى الطرف الآخر.(4)

(1) المصدر نفسه.

(2) المصدر نفسه.

(3) المصدر نفسه.

(4) المصدر نفسه.

16. لا يجوز مطلقاً أن تتضمن الاتفاقية أو المعاهدة الموقعة بين العراق وحكومة دولة أخرى أو منظمة دولية أي نص قانوني يشير إلى دخولها حيز التنفيذ من تاريخ التوقيع عليها؛ لأن ذلك سيعني وجود حالة عدم دستورية مزدوجة؛ إذ سيتعارض هذا النص مع أحكام المادة 61 الفقرة رابعاً من الدستور العراقي النافذ التي تمنح مجلس النواب العراقي صلاحية الموافقة على الاتفاقيات الدولية، كما أنها تتعارض مع أحكام المادة 73 الفقرة ثانياً من الدستور التي تنص على صلاحية رئيس الجمهورية بالتصديق على الاتفاقيات الدولية التي تعقدها حكومة جمهورية العراق (1)، فهذا سيجرنا إلى موضوع التصديق الناقص (2).

وأخيراً فإن اتباع السياقات القانونية الصحيحة في عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً للآلية الدستورية وقانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015، تجنباً من مسألة التعارض بين القانون الدولي والقانون العراقي الداخلي، يضيف إلى احترام العراق لإلتزاماته الدولية.

وإن الدور الذي تضطلع به وزارة الخارجية هو دور حيوي في متابعة المعاهدات والاتفاقيات لذلك تنسب اشراك موظف من الدائرة القانونية قسم المعاهدات ضمن الوفد المكلف بالتفاوض، وحصلت خروقات كثيرة أدت الى عدّ الاتفاقيات والمعاهدات غير نافذة تجاه الحكومة العراقية ولم ترتب عليها أي التزامات قانونية، من ذلك قيام وفد برئاسة السيد وكيل وزارة النقل بزيارة ايران للمدة من 19-2012/1/22، والتوقيع على محضر اجتماع وثلاث مذكرات تفاهم في مجالات النقل البحري والجوي وسكك الحديد من دون علم أو اشراك ممثل عن الدائرة القانونية في وزارة الخارجية العراقية، وقبل التشاور مع الأمانة العامة لمجلس الوزراء وتزويدها بمشروع مذكرة التفاهم (3).

المطلب الثاني

تصديق المعاهدة الدولية

يعد التصديق اجراء قانونيا مهما ومسألة في غاية الخطورة فقد وقع العراق في اشكالية قرار مجلس الامن عام 1990، عندما ادعى العراق بأن اتفاقية الحدود الموقعة في بغداد مع الكويت في 4 اكتوبر من عام 1963، لم يتم التصديق عليها، ولم يوافق

(1) المصدر نفسه.

(2) التصديق الناقص هو ان يعمد رئيس الدولة إلى التصديق على المعاهدات الدولية من دون الرجوع مسبقاً الى السلطة التشريعية وأخذ موافقتها و يشترط دستور الدولة، فالتصديق الناقص عمل غير مشروع وعليه فإن الدولة لا تستطيع الادعاء ببطلان المعاهدة بدعوى أن التصديق الذي اجراه رئيسها غير مشروع عندئذ لا تلومن الا نفسها، وخير تعويض يمكن أن يترتب على مسؤولية الدولة عن أعمال رئيسها هو إبقاء المعاهدة نافذة منتجة لأثارها، وقد ظهرت في ذلك اربع نظريات للمزيد انظر: عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2009، ص271، وكذلك انظر: عصام العطية، القانون الدولي العام، ط3، المكتبة القانونية، بغداد، 2010، ص133 وما بعدها.

(3) وثائق وزارة الخارجية العراقية، الدائرة القانونية، العدد 9 في 2012/2/4، استناداً الى مذكرة السفارة العراقية في طهران المرقمة س/200 في 2012/1/25.

مجلس الأمن على العراق من الاتفاقية كون الاتفاقية لم تنص على التصديق وقد تم تسجيلها في الأمم المتحدة بمجرد التوقيع عليها. (1)

وبالرجوع إلى قانون عقد المعاهدات النافذ رقم 35 لسنة 2015، نجد أن التصديق على المعاهدة الدولية يأتي بموجب احكام المادة 17 إذ نصت على أنه يخضع لإتزام جمهورية العراق بالمعاهدات المعقودة وفقاً لاحكام هذا القانون إلى موافقة مجلس النواب على قانون التصديق على المعاهدة أو قانون الإنضمام عليها بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، عدى بعض المعاهدات التي يجب حصول الموافقة عليها بأغلبية الثلثين(2)، أي أن التصديق هو من اختصاص مجلس النواب، وهو ما يقره الدستور العراقي لعام 2005 في المادة 61/رابعاً بأن "تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب"(3)، وبعد موافقة مجلس النواب، يتولى رئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بموجب المادة 73/ثانياً من الدستور العراقي لعام 2005(4). وأن لمجلس النواب في الدستور العراقي النافذ سلطة تقديرية مطلقة في التصديق من عدمه، ولعل المبرر لذلك كون مجلس النواب ممثل الشعب الذي انتخبه ويجب أن يعبر عن مصالحه عند التصديق من عدمه على المعاهدات الدولية؛ ولذلك فان عملية التصديق على المعاهدة تتطلب إصدار قانون من لدن مجلس النواب يوافق عليه الثلث من عدد اعضاءه ، ثم يصار إلى نشره في الجريدة الرسمية وذلك حتى يمكن القول بنفاذ المعاهدة داخل الدولة.(5)

من ذلك يتبين أن الدستور العراقي لسنة 2005 قد تبنى آلية التصديق المجتمعة إذ تتم المصادقة على المعاهدات الدولية باتفاق السلطة التشريعية ورئيس الدولة، على نحو ما جاء في نص المادة 61/ رابعاً من الدستور الأنفة الذكر، والمادة 73/ ثانياً من الدستور التي تحدد صلاحيات رئيس الجمهورية "يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:... ثانياً: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها"، ومن استعراض هذين النصين يبدو أن مجلس النواب يضطلع بالدور الفعلي بعملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وليس لرئيس الجمهورية في ذلك سوى الدور الشكلي البروتوكولي، بدليل ان المادة 73 من الدستور تفترض المصادقة على المعاهدة من لدن رئيس الجمهورية بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ احالتها عليه وما يؤكد ما نذهب إليه أن المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على أن لجنة العلاقات الخارجية "تختص هذه اللجنة بما يأتي:... رابعاً: دراسة الاتفاقيات والمعاهدات السياسية بالتعاون مع اللجنة القانونية"، وتنص المادة 127 من النظام نفسه على أن "تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية الثلث من أعضاء مجلس النواب"، ويبدو أن نص المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، وكأنه متعارض في صياغته وفحواه مع نص المادتين 61/ رابعاً من الدستور والمادة 127 من النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ حددت

(1) انظر الفقرة أ/ 2/ من قرار مجلس الامن رقم (687) لعام 1991 .

(2) ينظر: نص المادة 17 من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015.

(3) نص المادة 61/ رابعاً من الدستور العراقي لعام 2005.

(4) راجع المادة 73/ ثانياً من الدستور العراقي لعام 2005.

(5) صلاح البصيصي، المعاهدة الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي الجديد، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد12، المجلد2، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، 2009، ص ص246-247.

المادة 88 من النظام الداخلي اختصاص لجنة العلاقات الخارجية في مجلس النواب بدراسة الاتفاقيات والمعاهدات السياسية الدولية، في الوقت الذي ذهبت إليه المادة 61/ رابعاً من الدستور والمادة 127 من النظام الداخلي إلى أن مجلس النواب يختص بالمصادقة على جميع المعاهدات والاتفاقيات الدولية من دون تحديد نوعها، ومن المؤكد أنه لا مجال هنا لأعمال قاعدة الخاص يقيد العام ولكن أعمال التدرج القانوني التي تقضي بالضرورة تغليب النص الدستوري على ما سواه من النصوص، وبالتالي فإن مجلس النواب يختص بالمصادقة على جميع المعاهدات السياسية منها وغير السياسية⁽¹⁾، وهو بدوره يمارس الألتزام النهائي بالمعاهدات الدولية عن طريق أما المصادقة على المعاهدات الدولية أو رفضها، ففي حالة المصادقة عليها لا بد أن يكون ذلك بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاءه، وإلا فإن امتناع المصادقة من شأنه أن ينهي أو يعدل المعاهدة، وقد سبق وأن امتنع مجلس النواب عن الموافقة على اتفاقية الشراكة الاقتصادية الشاملة الموقع عليها مع تركيا في 2009/3/23، بسبب عدم النص فيها على حصة مائة للعراق في مياه دجلة والفرات استناداً إلى الاعلان الاستراتيجي الموقع عليه بين العراق وتركيا في 2008/7/10. (2).

المبحث الثاني

تنفيذ نصوص المعاهدة الدولية

إن القانون الدولي العام لم يبين الوسائل أو الطرق والأساليب التي يتم بها دمج قواعده داخل النظم القانونية الداخلية لكل دولة ؛ لأن القانون الدولي لا يحدد إلا الآثار المترتبة على إبرام المعاهدات الدولية دولياً، أي فيما بين الدول، من دون أن يحدد الآثار التي تترتب على إبرامها داخل الدولة، لأن هذه المسألة متروكة لمحض إرادة وحرية كل دولة ، لتختار الأسلوب المناسب لإدخال المعاهدة في بنائها القانوني الداخلي وحسب احكام الدستور الخاص بها، رغم ذلك فأن تنفيذ او تطبيق المعاهدات داخل الدولة قد يؤدي أحياناً الى حصول تعارض بين المعاهدة وبين احكام تشريعاتها الداخلية، وفي سياق البحث بهذا الموضوع لا بد من بحث نفاذ المعاهدات الدولية وفق النظام القانوني في العراق ، ثم حل التنازع بين المعاهدات الدولية والقانون الداخلي العراقي في كل مطلب على نحو مستقل.

المطلب الأول

نفاذ المعاهدات الدولية وفق النظام القانوني في العراق

(1) علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014، ص 450- 451.

(2) زهير الحسيني، النظام القانوني للمعاهدات الدولية في القانون الدستوري والعراقي، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، على الرابط التالي:

<http://tqmag.net/body.asp?file=news.arabic&id=1300>.

جرى العرف الدولي على أن بعض المعاهدات لا تصبح نافذة أو سارية في مواجهة أطرافها بمجرد التوقيع عليها من لدن ممثل الدولة وأما يلزم لنفاذها وسريتها القيام بإجراء لاحق من طبيعة داخلية هو التصديق، ثم النشر، وإذا كان الدستور العراقي يثير إشكاليات وتساؤلات عدة، فإن الإشكالية الكبرى تكمن في عدم تحديده آلية معينة لنفاذ المعاهدات في النظام القانوني الداخلي، وفي جميع الأحوال يجب نشر المعاهدة في الجريدة الرسمية.

إن الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 لا يشير لا في المادة 61/ رابعاً ولا في المادة 80/ سادساً إلى كيفية نفاذ المعاهدة ولا طريقة تنفيذها في القانون العراقي، مخالفاً بذلك معظم دساتير الدول التي تتضمن نصوصاً واضحة بهذا الشأن(1)، ونظراً لغياب النصوص الدستورية المتعلقة بكيفية نفاذ المعاهدات في العراق، عليه سيتم الرجوع لقانون عقد المعاهدات العراقي رقم 35 لسنة 2015، الذي بإمكان مجلس النواب الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات وفقاً لأحكامه، إذ خصص قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015 المادة 19 لنفاذ المعاهدات، ولكن من الناحية العملية فإن المعاهدات الثنائية أو متعددة الأطراف التي يبرمها العراق تدخل حيز النفاذ في القانون الدولي بصدور قانون التصديق أو الإنضمام بعد نشره في الجريدة الرسمية(2)، فإذا كان التصديق هو إجراء لازم في مرحلة إبرام المعاهدات الدولية حتى تصبح المعاهدة ملزمة على النطاق الدولي، فإن النشر في الجريدة الرسمية هو إجراء داخلي لازم لاكتساب المعاهدة قوة القانون الداخلي النافذ، لأنه هو الذي يكفل ضمان اتصال علم الأفراد والسلطات بالقاعدة القانونية الاتفاقية في النطاق الوطني، وإن نشر المعاهدات الدولية يشكل فضلاً عن كونه وسيلة تمكن المحاكم من تدقيق مدى قيام السلطات المختلفة بإبرام المعاهدات باحترام القواعد والمتطلبات الدستورية، فإنه شرط لحجية المعاهدات ويسمح بوضع النظام القانوني للمعاهدات ضمن مصادر القانون الداخلي، وإن الرقابة على احترام القواعد الدستورية الداخلية متاحة بسهولة لرجوع القاضي الى الجريدة الرسمية للدولة، إذ توجد جميع المعلومات الضرورية مخزونة فيها، كالتوقيع والمصادقة أو الموافقة، وقانون الإجازة بالتصديق أو الموافقة، وتاريخ دخول الاتفاق المثار أمام المحكمة حيز النفاذ إذ إن مرسوم النشر يلعب دور المعيار الدائم لرقابة القاضي، ولذلك نص الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة 129 منه على إنه "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية، ويعمل بها من تاريخ نشرها، ما لم ينص على خلاف ذلك"(3)، واشترطت المادة 27 من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015، على أن تقوم وزارة العدل بنشر المعاهدة وقانون التصديق عليها أو الإنضمام إليها في الجريد الرسمية، والجريد الرسمية في العراق هي جريدة الوقائع العراقية.

إذاً فنشر المعاهدة في جريدة الوقائع العراقية هو إجراء جوهري ولازم ويجسد ادراجها في النظام القانوني العراقي، فإذا لم يتم نشر المعاهدة فإنه يكون قد تخلف شرط من الشروط التي تجعلها صحيحة قانوناً وعليه تكون المحاكم غير ملزمة بتطبيق هذه المعاهدات، لعدم علم الأفراد بها من جهة، ولتخلف شرط من شروط إسباغ صفة القانون على احكامها من جهة اخرى، وعلى الرغم من أن

(1) لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لابرام المعاهدات في الدول الفيدرالية: دراسة تحليلية مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل، 2013، ص223.

(2) تنص المادة 27 من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015، في الفقرة سابعاً، على انه "تقوم وزارة العدل بنشر المعاهدة وقانون التصديق عليها او الانضمام اليها في الجريدة الرسمية".

(3) لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لابرام المعاهدات في الدول الفيدرالية، المصدر السابق، ص224.

المشرع العراقي قد أصدر قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم 78 لسنة 1977، وتطلبت الفقرة الأولى من المادة الثالثة منه على ضرورة نشر المعاهدات والاتفاقيات الدولية وما يلحق بها من قوانين تصديقها في الوقائع العراقية، إلا إنه وبالإطلاع على سلسلة المعاهدات والاتفاقيات التي أبرمها العراق وصادق عليها بقانون، نجد أن الجهات التنفيذية المختصة ومنذ مدة طويلة لاتزال لم تقم بنشر العديد منها، بل اكتفت بنشر قانون التصديق أو الإنضمام من دون نص المعاهدة، إذ إن نسبة المعاهدات التي قامت بنشرها في المدة ما بين 1977 إلى عام 2007 بلغت 27.7% فقط أي أن 72.3% من نصوص المعاهدات والاتفاقيات ما زالت غير منشورة، وعليه هي غير نافذة في النظام القانوني الداخلي العراقي، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تمكن الأفراد من التعرف على حقوقهم وحرمانهم من اللجوء إلى المحاكم للمطالبة بما أو الاحتجاج بما في حالة الاعتداء على حقوقهم وحرمانهم إذا ما تعلق المعاهدة بحقوق وحرمان الإنسان.(1)

وخلاصة الموضوع أن الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 لم يعالج مشكلة كيفية نفاذ المعاهدات في النظام القانوني الداخلي، مما يخلق المشاكل والصعوبات بشأن امكانية تطبيق المعاهدات من جانب المحاكم ولاسيما تلك المتعلقة بحقوق وحرمان الافراد.

ومما سبق تبين لنا أن ما يجري عليه العمل في العراق هو أن المعاهدة المبرمة وفقاً للمتطلبات الدستورية وبعد أن يتم التصديق عليها بقانون التصديق أو الإنضمام من لدن مجلس النواب، وبعد أن يتم نشر تلك المعاهدة مع قانون تصديقها أو الإنضمام إليها في جريدة الوقائع العراقية استناداً إلى المادة 27 من قانون عقد المعاهدات العراقي لسنة 2015 تصبح نافذة داخل العراق وتكتسب قوة القوانين العادية، إذا كيف سيحل التنازع بين المعاهدة والقوانين العادية؟.

المطلب الثاني

حل التنازع بين المعاهدات الدولية والقانون الداخلي العراقي

بما إن المعاهدة الدولية بعد المصادقة عليها من لدن العراق ونشرها في الجريدة الرسمية تعدّ بمنزلة القانون الداخلي وتكون نافذة حسب ما اشارت إليه المادة 129 من الدستور العراقي لسنة 2005، وتعدّ ملزمة للأفراد والدولة بجميع سلطاتها إلا إنه قد يحصل تنازع ما بين نصوص المعاهدة ونصوص أخرى من قانون داخلي عند تطبيق احكام المعاهدة من لدن القاضي، فقد تنظم المعاهدة حالة لم يسبق للقانون الداخلي تنظيمها، وقد تعنى بتنظيم حالات سبق وأن نظمها القانون العراقي، وقد تتفق احكام المعاهدة مع احكام القانون الداخلي ، وقد يكون بين احكام كل منهما تناقض أو تعارض، وحل هذا التنازع من قبل القاضي يتوقف على وجود نص صريح يقضي بتغليب المعاهدات على القانون الداخلي أو إنعدامه.

أولاً: في حالة وجود نص صريح يقضي بأفضلية المعاهدة على التشريع الداخلي: حينها يطبق القاضي احكام المعاهدة ويهمل النص التشريعي الداخلي، وهذا ما ذهب إليه قانون إعادة المجرمين رقم 31 لسنة 1923 إذ نصت المادة 16 "لا يؤثر هذا القانون في

(1) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية: دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، لبنان، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص225.

احكام المعاهدات والاتفاقيات التي تعقد لإعادة الجرمين وتعّد احكام هذا القانون معدلة على مقتضاه" (1)، وأكدت المادة 29 من القانون المدني على حكم عام يسري في جميع الأحوال التي يتعارض فيها نص مع معاهدة دولية ، إذ تنص على أنها لا تطبق احكام المواد السابقة في أحوال تنازع القوانين إذا وجد نص على خلافها في مبادئ القانون الدولي الخاص أو معاهدة دولية نافذة في العراق. (2)

ثانياً: في حالة عدم وجود نص صريح ففي هذه الحالة يفرق الفقه فيما إذا كانت المعاهدة سابقة أم لاحقة على القانون الداخلي، في الحالة الأولى فإن القاضي يميز بين حالتين: حالة السكوت أو غموض التشريع اللاحق على المعاهدة ليظهر موقفه من المعاهدة، وحالة ثبوت نية المشرع بوضوح وصراحة في مخالفة بنود المعاهدة السابقة، ففي حالة السكوت يفترض القاضي إن المشرع لم يقصد مخالفة المعاهدة السابقة، بل إنه اراد ضمناً الاحتفاظ بها وتطبيقها إلى جانب تطبيق احكام التشريع اللاحق ومن ثم يسعى القاضي للتوفيق بين المعاهدة والتشريع اللاحق، ويحقق القاضي ذلك على أساس أن كل تشريع يتنازع مع معاهدة سابقة إنما يترك مجالاً لأعمالها ووسيلة هذه الأعمال هي استثناء الحالة التي يمكن فيها تطبيق المعاهدة من حكم التشريع اللاحق، فالمعاهدة تعقد بين العراق ودول بعينها ، وعليه يفترض القاضي أن المقصود من التشريع اللاحق الذي يتعارض مع المعاهدة هو تطبيقه على الاجانب ممن لا تكون بلادهم طرفاً في تلك المعاهدة.

أما في حالة وضوح نية المشرع في مخالفة احكام المعاهدة السابقة، فيتعذر على القاضي التوفيق بين المعاهدة والتشريع اللاحق فيضطر القاضي إلى تطبيق التشريع اللاحق ويهمل احكام المعاهدة السابقة ؛ لأن القاضي ملزم بأوامر مشرعه الواردة في التشريع أما المعاهدة فهي تلزم الدولة وهي من تتحمل تبعه المسؤولية الدولية المترتبة على الإخلال بالمعاهدة.

الحالة الثانية عندما تكون المعاهدة لاحقة على التشريع الداخلي، هنا لا يلقي القاضي أية صعوبة إذ يطبق نصوص المعاهدة ويهمل القانون الداخلي، وذلك بالإستناد إلى المبدأ الذي يحكم تنازع القوانين من حيث الزمان، اي مبدأ نسخ القانون السابق بالقانون اللاحق(3)، فالمعاهدة لا تطبق في العراق حتى تسن بقانون جديد ينال موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب ويصدق من رئيس الجمهورية(4) وتنشر في الجريدة الرسمية، حسبما نصت المادة 129 من الدستور التي اوجبت نشر القوانين في الجريدة الرسمية لكي يعمل بها من تاريخ نشرها مالم ينص على خلاف ذلك، إذن فالمعاهدة تعدّ تشريعاً واجب التطبيق تنسخ وتلغي القانون القديم الذي يتعارض معها. (5)

(1) ينظر: نص المادة 16 من قانون اعادة الجرمين رقم 31 لسنة 1923.

(2) ينظر: نص المادة 29 من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951.

(3) عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، نفاذ المعاهدات الدولية ومكانتها في النظام القانوني الداخلي العراقي: دراسة تحليلية، مجلة القانون والسياسة، السنة السابعة، العدد السادس، 2009، ص168.

(4) تنص الفقرة سادساً من المادة 27 من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015، على انه "تقوم رئاسة الجمهورية بالمصادقة على المعاهدة بعد موافقة مجلس النواب عليها".

(5) صلاح البصيصي، المصدر السابق، ص250.

المبحث الثالث

ميدان الرقابة على المعاهدات الدولية في العراق

لا تثير الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الاشكال والخلاف في البلدان التي نصت دساتيرها صراحة على ان للمعاهدة قيمة قانونية مساوية للقوانين أو أعلى منها واسندت مهمة الرقابة لقضاء دستوري متخصص، وبخلاف الدساتير التي حددت القيمة القانونية للمعاهدة والجهة التي تتولى الرقابة عليها، نجد أن الدستور العراقي يثير الاشكال بشأن تحديد علوية أي من القانونين، القانون الداخلي (الدستور والتشريع)، أم القانون الدولي متمثلاً بالمعاهدة، وما يفاقم حجم هذا الاشكال تردد القضاء في الاجتهاد في المسائل الخلافية أو التي لم يحسمها المشرع بنص صريح، كما يثار الاشكال الآخر في الدساتير الجامدة ومنها الدستور العراقي بشأن القضاء المختص برقابة دستورية المعاهدات الدولية فهل يتحدد بقمة الهرم القضائي (المحكمة العليا، النقض، التمييز) أم المحاكم جميعها بمختلف درجاتها ممارسة هذا الاختصاص كونها الحارس الأمين على الشرعية الدستورية والقانونية على نحو ما موجود في الولايات المتحدة الأمريكية.

وفي ظل هذه الاشكالات يفسح الباب واسعاً للاجتهاد والاختلاف الفقهي بشأن علوية القانون الداخلي ام الدولي، ومن له الحق في ممارسة الرقابة على المعاهدات، هل تتحدد هذه الصلاحية بقمة الهرم القضائي أم للقاعدة ممارستها؟ هل يقتصر الطعن على مؤسسات الدولة الدستورية ام للشعب مثل هذا الاختصاص وهل تكون الرقابة سابقة على تصديق المعاهدة أم لاحقة لها؟ وهل يجزأ القاضي على توجيه الأمر للسلطة التنفيذية للمثول أمام السلطة المختصة بالتصديق إذا لم تتبع الاجراءات الدستورية في عقد المعاهدة؟

ويرى البعض ونحن معهم في هذا الرأي أن القضاء في الدول العربية بشكل عام لا يمكنه الفصل في مسألة لم ينطها به الدستور او القانون صراحة، خشية من اتهامه بالمخالفة، ومن المؤكد أن لهذه المخاوف ما يبررها في ظل غياب الحصانة القضائية بل أن القضاء الوطني في الدول العربية وهو بصدد تطبيقه احكام المعاهدة الدولية على النزاع المعروض عليه غالباً ما لا يجزأ على توجيه الأمر للسلطة التنفيذية لاستيفاء اجراءات المصادقة على المعاهدة إذا ما وقف على مخالفة بشأن هذه الاجراءات، لأن مثل هذا الامر قد يفسر على أنه تدخل في عمل السلطة التنفيذية ومخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات لاسيما وأنه سينتهي بالضرورة إلى تعطيل تطبيق احكام المعاهدة، وبافتراض إن القضاء في الدول العربية ومنها العراق قد مارس دوره المفترض في حماية الدستور وعلويته، فقد يثار الإشكال بشأن المصلحة المتبعة في الطعن، فهل يتم الطعن بناء على مصلحة ذاتية شخصية ام يشترط ان تمس المعاهدة مصلحة عامة (دعوة موضوعية)؟ وهل ستكون الرقابة سابقة على تصديق المعاهدة أم لاحقة لها؟ ولكل مبرراتها ومأخذها، فالرقابة الوقائية السابقة تقتضي بالضرورة عدم وضع أي تعهد دولي موضع التنفيذ قبل التحقق من عدم مخالفته للدستور، بخلاف الرقابة العلاجية اللاحقة إذ تخلق الريبة لدى شركاء الدولة في المعاهدة اذا ما علمنا ان اساس العلاقات الدولية يقوم على الثقة والوفاء بالالتزامات، وبالمقابل قد توصف الرقابة السابقة بالمتسرعة أو غير المتأنية وتعتمد النصوص على نحو ما هي، في الوقت الذي قد تبرز فيه إيجابيات النص وسلبياته ومدى مطابقته للدستور إلا بعد تطبيقه فالأخير قد يعطي معنى مختلف للنص التشريعي، وفي معرض ترجيح كفة إحدى الرقابتين على الأخرى، نرى المبرر الأقوى لترجيح كفة الرقابة الوقائية على العلاجية أنها تضع حدا لسجال داخلي ودولي قد

يطول وقد تنتهي آثاره إلى المساس بسمعة الدولة والثقة بها، وبقاء هذا الاشكال لترجيح أي الرقابتين الوقائية أم العلاجية قائماً من دون حل ينتهي بالضرورة إلى إثارة اشكال آخر بشأن تحديد من له الحق في الطعن أمام القضاء، فهل سيمنح للأفراد فضلاً عن الجهات الرسمية وهو امر يقتضي بالضرورة أن تكون الرقابة علاجية لاحقة أم تنفرد السلطة الرسمية به من دون الأفراد.(1)

وفي هذا المبحث نبحث مطلبين، يعالج المطلب الأول مكانة المعاهدة وقيمتها القانونية في العراق، فيما يختص المطلب الثاني برقابة القضاء على دستورية المعاهدات الدولية في العراق وتكوين المحكمة الاتحادية العليا التي تسند إليها مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الأول

مكانة المعاهدة في النظام القانوني للعراق

في إطار الدساتير الجامدة لامتني للبحث في الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية قبل البحث في القيمة القانونية للمعاهدة، والواضح إن العراق من الدول التي لم تحدد القيمة القانونية للمعاهدة الدولية وإن تبني قضاءً دستورياً مستقلاً وفق دستور عام 2005، فالدستور العراقي النافذ لسنة 2005، وقانون عقد المعاهدات العراقي رقم 35 لسنة 2015، سكتنا عن تحديد مكانة المعاهدات الدولية في النظام القانوني العراقي، والتزما جانب الصمت إزائها، وحتى المادة الثامنة من الدستور العراقي لسنة 2005، التي نصت على (يراعى العراق مبدأ حسن الجوار، ويلتزم بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، ويسعى لحل النزاعات بالوسائل السلمية، ويقيم علاقاته على أساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل، ويحترم التزاماته الدولية)، فإنها عبارة عامة وغامضة جداً، وعرضة لتفسيرات مختلفة، ويرى بعض أصحاب الاختصاص أن هذه الصياغات أو العبارات العامة التي يستخدمها الدستور العراقي لا يمكن عدّها إقراراً لسمو القانون الدولي ومن ضمنها المعاهدات الدولية على القانون الداخلي(2)، ولا شك إن خلو الدستور العراقي النافذ من بيان مكانة المعاهدات الدولية في النظام القانوني العراقي، يؤدي ذلك إلى ظهور مشكلة التنازع بين المعاهدة المبرمة أو التي سترمها جمهورية العراق وبين القوانين الداخلية، إذ أغفل الدستور العراقي كلية التعرض إلى مشكلة العلاقة بين القانون العراقي والقانون الدولي، فلم يتعرض الدستور ولا قانون عقد المعاهدات إلى مسألة التناقض بين المعاهدات التي تبرمها الدولة والقوانين الداخلية، ولا يوجد في قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 ما يشير إلى التعارض بين القانون الدولي والداخلي.(3)

(1) علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، المصدر السابق، ص 471 وما بعدها.

(2) عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، المصدر السابق، ص 153-154.

(3) زهير الحسيني، النظام القانوني للمعاهدات الدولية في القانون الدستوري والعراقي، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، على الرابط التالي:

وفي هذه الحالة فإن احكام المعاهدة لا تتفوق على احكام القانون الداخلي المتعارضة معها سواءً أكان هذا القانون سابقاً ام لاحقاً لها، وبما أن كل معاهدة في العراق يتم التصديق عليها بقانون تصديق أو إنضمام طبقاً للأحكام المنصوص عليها في الدستور وقانون عقد المعاهدات وما جرى عليه العمل في العراق، فإن نشر المعاهدة مع قانون تصديقها في جريدة الوقائع العراقية يجعلها تعامل معاملة القانون، وهذا يعني إمكانية تعديل أو الغاء معاهدة دولية تمت المصادقة عليها بقانون لاحق.

ومن كل ما تقدم يتضح لنا أن الدستور العراقي النافذ سكت عن تحديد مكانة المعاهدات والاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الداخلي، ولم تحظ المعاهدة بمكانة متميزة فيه، بل ولا تسمو حتى على القوانين العادية التي يسنها مجلس النواب وهذا خلافاً للمبدأ القاضي بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الدولية في العراق

إن انتقال العراق في ظل دستور عام 2005 من دولة بسيطة إلى دولة اتحادية، وانتقال نظام الحكم من النظام الرئاسي إلى البرلماني واعتماد مبدأ الفصل بين السلطات والتأكيد على احترام الحقوق والحريات الأساسية سواء في وثيقة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية أو في وثيقة الدستور الحالي، كذلك النص على مبدأ استقلالية السلطة القضائية والضمانات التي يتمتع بها القضاة من خلال إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى وجعله مستقل عن وزارة العدل، وعدم تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في استقلال القضاء، وحفاظاً على صيانة الوثيقة الدستورية كان لا بد من إنشاء محكمة عليا للحفاظ على سيادة القانون وتحقيق العدالة، فأراد المشرع الدستوري أن يوضح معالم الدولة القانونية الجديدة عن طريق النص على إنشاء محكمة اتحادية عليا تختص بالرقابة على دستورية القوانين إلى جانب اختصاصات أخرى مهمة، فهل لهذا القضاء فرض الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية؟ وهل يستطيع القضاء الفصل والاجتهاد بما لم ينص عليه الدستور أو القانون؟

أولاً: تكوين المحكمة الاتحادية العليا

أنشأت المحكمة الاتحادية العليا، وفق الدستور العراقي لسنة 2005، إذ نص الدستور في المادة 92 منه على أن المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، تتكون من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب(1)، ولم يسن قانون جديد للمحكمة

(1) نص المادة 92 من الدستور العراقي لسنة 2005.

إلى حد الآن بيد أن القانون النافذ هو قانون المحكمة الاتحادية العليا بموجب الأمر التشريعي رقم 30 لسنة 2005 الصادر في مدة نفاذ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (1).

وتمارس المحكمة الاتحادية العليا الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، والمحكمة هنا تنظر في شرعية القوانين والأنظمة النافذة، وتكون رقابتها لاحقة ولا تنظر في مشروعات أو مقترحات القوانين قبل صدورها.

ولم يكن من بين اختصاصات المحكمة الاتحادية بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ولا في قانون المحكمة رقم 30 لسنة 2005 تفسير النصوص الدستورية، إلا أن الدستور الدائم في المادة 93/ ثانياً منه أضاف هذا الاختصاص إلى اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، وحسنا فعل المشرع الدستوري عندما أضاف هذا الاختصاص إلى المحكمة وذلك تلافياً لما قد يحدث من جدل حول تفسير نصوص الدستور، إضافة إلى ما قد يحدث مستقبلاً بشأن تنازع القوانين، وخير من يقوم بهذه المهمة المحكمة الاتحادية العليا، وعلى ضوء هذا البند الخاص بتفسير نصوص الدستور وبعد أن انتهى العمل بقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 يجب أن يعدّل قانون المحكمة وكذلك النظام الداخلي للمحكمة تماشياً مع ما قرره الدستور الدائم لعام 2005، وهنا تقع مهمة تعديل القانون أو سن قانون جديد على عاتق مجلس النواب استناداً إلى أحكام المادة 92/ ثانياً من الدستور، وبما أن الدستور لم يكشف من له الحق طلب التفسير فقد أخذت طلبات التفسير تصل إلى المحكمة الاتحادية العليا من السلطات الدستورية، التشريعية والتنفيذية والقضائية، والمحكمة تستند في تفسيرها لنصوص الدستور إلى أحكام المادة 93/ ثانياً منه، ولا بد لطلب التفسير من ضوابط تحدده بأن يكون النص المطلوب تفسيره قد أثار خلافاً في التطبيق وإن يكون ذا أهمية تستدعي تفسيره تفسيراً واحداً تحقيقاً لوحدة تطبيقه ولا يقتصر تفسير المحكمة الاتحادية العليا لنصوص الدستور فقط وإنما يتعدى ذلك إلى تفسير نصوص القانون العادي (2)، وبما أن المعاهدة بعد تصديقها تنشر بقانون في الجريدة الرسمية فطبعي أن تكون من بين النصوص الخاضعة لتفسير المحكمة الاتحادية العليا.

ومن ضمن اختصاصات المحكمة أيضاً، الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، و المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات، والبت في الإتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، والمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب، والفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم (3)، ونقطة التقدم في اختصاص المحكمة أنه يمكن لكل من مجلس الوزراء أو ذوي الشأن وحتى الافراد حق الطعن المباشر لدى المحكمة في حال مخالفة

(1) تم نشر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005، في جريدة الوقائع العراقية في العدد 3996، السنة السادسة والاربعون، في 17 اذار 2005.

(2) حسن ناصر طاهر الحنة، الرقابة على دستورية القوانين: العراق نموذجاً، رسالة ماجستير في القانون العام، مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدمامك، دهوك، 2008، ص125 وما بعدها.

(3) المادة 93 من الدستور العراقي لسنة 2005.

القوانين ، ومن ضمنها المعاهدة لمضامين الدستور أي أنه حتى لو لم يتم لهذه المعاهدة من تطبيق عملي فإنه يمكن الطعن بما طالما قد شأها مخالفة لاحد نصوص الدستور .(1)

ثانياً: طرق الرقابة التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا

إن طرق وأساليب الرقابة القضائية في الدول، هي أما أن تتم بطريقة الدفع الفرعي وهي رقابة الإمتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور أو رقابة الدعوى المباشرة وتسمى أيضا الدعوى الأصلية أو (دعوى الإلغاء)، أو بطريقة المزج بين الدعوى الأصلية المباشرة والدفع بعدم الدستورية ويتم الأسلوب الأخير بان يتقدم الأفراد بالطعن بعدم دستورية قانون ما أمام المحاكم، فان اقتنعت بجديّة الطعن، تقدمت به إلى المحكمة الدستورية، وهذه الطريقة تفترض وجود دعوى يراد فيها تطبيق قانون معين فيدفع أحد الخصوم بعدم دستورية هذا القانون، وفي هذه الحالة لا تفصل المحكمة في صحة الدفع بل تؤجل النظر في الدعوى وتحيل الطعن في دستورية القانون إلى المحكمة الدستورية التي يكون لحكمها حجية مطلقة تجاه الكافة.

ويبدو إن الرقابة التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا في العراق تتمثل:

1. بأسلوب المزج بين طريقتي الدفع الفرعي والدعوى الأصلية: ويتم الطعن في دستورية القوانين بحسب هذا الطريق بأسلوبين:

1. أن يتم الطعن عن طريق المحاكم بطلب من تلقاء نفسها عبر نظرها في دعوى ومن دون الدفع من لدن المتقاضين

ويتضح هذا من نص المادة 3 من النظام الداخلي للمحكمة إذ ورد: "إذا طلبت إحدى المحاكم من تلقاء نفسها

أثناء نظرها دعوى البت في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات يتعلق بتلك الدعوى فترسل

الطلب معللاً إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه ولا يخضع هذا الطلب إلى الرسم".(2)

وهذا النص أعطى للمحاكم على اختلاف درجاتها أثناء نظرها دعوى مدنية أو جزائية، عندما تجد أن النص القانوني أو

القرار أو التعليمات أو النظام واجب التطبيق على وقائع الدعوى مخالف للدستور فلها أن تطلب من تلقاء نفسها البت في شرعية

النص وترسل طلباً معللاً إلى المحكمة الاتحادية العليا غير خاضع للرسم، وهنا فان محكمة الموضوع لا تلغي النص وإنما تحيله إلى

المحكمة الاتحادية العليا التي تقوم بدورها التحقق من دستورية أو عدم دستورية النص المحال إليها من محكمة الموضوع، والإلغاء يكون

من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا دون غيرها.

أن يدفع احد الخصوم في دعوى تنظرها احد المحاكم بأن النص القانوني أو القرار المراد تطبيقه عليه غير دستوري فيكلف

الخصم بتقديم هذا الدفع بدعوى فتبت هي في قبول الدعوى فإذا قبلتها ترسلها مع المستندات إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت بعدم

الشرعية وفق تفصيل أوردته المادة 4 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا التي جاء فيها "إذا طلبت إحدى المحاكم الفصل

في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو تعليمات أو أمر بناء على دفع احد الخصوم بعدم الشرعية فيكلف الخصم بتقديم هذا

الدفع بدعوى، وبعد استيفاء الرسم عنها تبت في قبول الدعوى فإذا قبلتها ترسلها مع المستندات إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت

(1) صلاح البصيصي، المصدر السابق، ص253.

(2) المادة 3 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2005.

بعدم الشرعية وتتخذ قرارا باستتخار الدعوى الأصلية للنتيجة، أما إذا رفضت الدفع فيكون قرارها بالرفض قابلا للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا". (1)

نجد أن هذا النص جاء خاليا من تحديد مدة للخصم في رفع الدعوى هذه ؛ لأن تحديد المدة يعطي رؤية للمحكمة للتحقق من أن رغبة الطاعن أمامها جدية وليس مجرد كسب الوقت أو إضاعته، وهنا يبدو الخلل في عدم تحديد مدة محددة وعليه يجب معالجة هذه المسألة. هذا وتقرر المحكمة تأخير الدعوى التي تنظرها أصلا إلى حين البت من المحكمة الاتحادية العليا في دستورية القانون المراد تطبيقه من عدمه. (2)

2. طريقة الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء): الأسلوب الآخر الذي اتبعته المحكمة الاتحادية العليا للرقابة على دستورية القوانين هو طريق الدعوى الأصلية أو المباشرة، وهو ما يتبين من نص المادة الخامسة من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا إذ جاء في النص أنه "إذا طلبت إحدى الجهات الرسمية بمناسبة منازعة قائمة بينها وبين جهة أخرى الفصل في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات أو أمر فترسل الطلب بدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا معللا مع أسانيده وذلك بكتاب موقع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة". (3)

وهذه المادة تطرقت إلى المنازعات التي قد تنشأ بين جهة رسمية و جهة أخرى سواء أكانت تلك الجهة رسمية أو غير رسمية، ومن ثم فإن إقامة الدعوى من تلك الجهة يفترض وجود منازعة قائمة وأن تقدم الأسباب بكتاب موقع من الوزير إذا كانت جهة رسمية مرتبطة بوزارة، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ويطلق على هذه الدعوى بالدعوى المباشرة أو دعوى الإلغاء.

وتستند المحكمة الاتحادية العليا في اختصاصها هذا إلى نص المادة (4/ ثانيا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005) التي نصت على ان ((الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدع بمصلحة)). (4)

ومن الجدير بالذكر أن هذا النص يسمح لكل مدع بمصلحة بما في ذلك الأفراد أن يرفعوا الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا للنظر بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام الدستور.

(1) المادة 4 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2005.

(2) حسن ناصر طاهر المحنة، المصدر السابق، ص 118-119.

(3) المادة 5 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا.

(4) حسن ناصر طاهر المحنة، المصدر السابق، ص 119.

ثالثاً: حجية الأحكام الدستورية

نص الدستور على إن أحكام المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى الدستورية وقراراتها ملزمة لكافة سلطات الدولة كما ورد في المادة 94 من دستور سنة 2005، وهذا ما ذهب إليه أيضاً المحكمة الاتحادية العليا في المادة (5/ ثانياً) من قانونها رقم 30 لسنة 2005 التي نصت على أنه "الأحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية العليا باثة". (1).

من ذلك نخلص الى ان المحكمة الاتحادية العليا هي واحدة من اهم الهيئات التي ستنظم عمل الدستور، من حيث تفسيره وحل المنازعات، واختصاصها بالرقابة على دستورية جميع القوانين والانظمة والتعليمات السارية المفعول بما في ذلك المعاهدات، حيث يترتب على مبدأ المساواة القانونية بين القانون العادي والمعاهدات الدولية المدججة في النظام الداخلي نتيجة مفادها سمو القواعد الدستورية على القواعد الدولية الاتفاقية، إذ وفقاً للمادة 13 من الدستور العراقي النافذ التي تقرر بعدم جواز سن قانون يتعارض مع الدستور طبقاً للمبادئ العامة في القانون الدستوري، يعد الدستور القانون الأسمى والاعلى في العراق، ويعد باطلاً كل نص قانوني آخر يتعارض معه، وهذا يعني أن المعاهدة التي يصدر بشأنها قانون تصديق أو انضمام يمكن أن تكون عرضة للبطلان اذا كانت متعارضة مع الدستور من دون الحاجة إلى التعرض لمسألة التعارض بين الدستور والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، لأن الدستور العراقي ما من شأنه مواجهة التعارض بين الدستور والمعاهدة، وأن المحكمة الاتحادية العليا لا تجد مناصاً من الحكم ببطلان هذه المعاهدة إذا ما طلب اليها ممارسة وظيفتها في الرقابة على دستورية القوانين استناداً الى المادة 93 من الدستور، وإن أدى ذلك إلى تحمل العراق للمسؤولية الدولية نتيجة انتهاكه لإلتزاماته الدولية الناجمة عن تلك الاتفاقية أو المعاهدة.

الخاتمة

نستخلص مما سبق أن موضوع الرقابة على المعاهدات الدولية يحتل أهمية بالغة، كونه يحمي قدسية وعلوية الدستور الذي يضع أساس الدولة القانوني، وأن هذه الرقابة تأخذ اشكالا واساليب حسب النظام القانوني والدستوري في كل دولة، وأن العراق يخضعها للرقابة القضائية، رغم ان دستوره لسنة 2005 لم يعالج مسألة رقابة المعاهدات والاتفاقيات الدولية بشكل تام، غدا ان الدستور العراقي النافذ سكت عن تحديد مكانة المعاهدات والاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الداخلي، ولم تحظ المعاهدة بمكانة متميزة فيه، بل لا تسمو حتى على القوانين العادية التي يسنها مجلس النواب وهذا خلافاً للمبدأ القاضي بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي.

إن الدستور العراقي لم يحدد القيمة القانونية للمعاهدة أصلاً، وبما أن هدف البحث يكمن بمعرفة القيمة القانونية للمعاهدة في العراق وميدان الرقابة الدستورية عليها وهذا ما بيناه في في الدراسة، فنحن لم نبلغ الغاية المثلى من دراستنا هذه لصعوبة موضوع البحث وقلة مراجعه، فقد كانت عملية جمع المعلومات ليست بالسهولة المتصورة، لكن ذلك لا يعني عدم المساهمة مع من سبقنا في دراسة الموضوع، من إبداء بعض النتائج والتوصيات.

(1) المصدر نفسه، ص130.

الاستنتاجات :

عن طريق البحث في إنعقاد المعاهدات الدولية والإطلاع على بعضها توصلنا إلى النتائج الآتية في التطبيق على حالة

العراق:

إن الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في العراق هي رقابة قضائية لاحقة على دخول المعاهدة حيز النفاذ، ويتم إخضاع المعاهدة للرقابة بالطريقة نفسها التي تخضع بها القوانين العادية للرقابة.

1. مصادقة مجلس النواب العراقي على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي الأعضاء لا يعني إخضاع المعاهدة لرقابة السلطة التشريعية على دستورتها.
2. سكوت المشرع الدستوري العراقي عن تحديد مكانة المعاهدة وقيمتها القانونية لا يتفق مع ما تسير عليه غالبية الدساتير في تحديدها القيمة القانونية للمعاهدة.
3. لا يمكن تبرير الموقف السلبي للدستور العراقي تجاه المعاهدات الدولية وعدم منحها علوية داخل النظام القانوني الداخلي، خصوصاً بعد ما شهدته العراق من تغيير جذري في طبيعة النظام السياسي وتحويله إلى نظام ديمقراطي نيابي فيدرالي.

التوصيات

1. بما إن مهمة الرقابة على المعاهدات قد انبسطت إلى المحكمة الاتحادية العليا، وإن الرقابة تتطلب نوع عالي من الاستقلالية، فيجب أن يكون رئيس وأعضاء المحكمة مستقلين لا يكون لهم أي ارتباط سياسي تجاه أي حزب أو كيان أو حركة لضمان الاستقلالية والحياد في العمل.
2. الرقابة السابقة هي الأسلوب الأمثل للرقابة على دستورية المعاهدات الدولية لأنها أفضل وسيلة لضمان عدم التعارض بين نصوص المعاهدة مع احكام الدستور، ولأنها ترفع عن الدولة حرج كبير انطلاقاً من مسؤوليتها الدولية.
3. امتناع مجلس النواب عن المصادقة على المعاهدات المخالفة للدستور، وفي حالات الضرورة القصوى فإن المصادقة على المعاهدة المخالفة لنصوص الدستور لا يجوز أن تتم إلا بعد تعديل الدستور.
4. ضرورة إنضمام العراق لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تعفي رئيس الدولة ووزير الخارجية من وثائق التفويض وفقاً للمادة السابعة، إذ يعدّون ممثلي لدولهم ولا حاجة لأوراق التفويض.
5. عدم امتلاك رئيس الجمهورية لصلاحيات إبرام المعاهدات، إذ حصر الدستور صلاحيته فقط بالتصديق على المعاهدات والاتفاقيات بعد موافقة مجلس النواب طبقاً للمادة 73/ثانياً من الدستور يتعارض مع التعامل الدولي والمادة 7/ثانياً من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.
6. احتراماً لسيادة الدولة العراقية ومصادقتها تجاه الدول المشاركة معها في المعاهدات والاتفاقيات الدولية كان ينبغي على مجلس النواب عند تشريع قانون رقم 35 لسنة 2015، أن يحل الاشكاليات المتعلقة بمكانة المعاهدة كافة وعملية الرقابة الدستورية عليها، ومواكبة التغيير الحاصل في طبيعة النظام السياسي الفيدرالي، فلا بد من منح الأقاليم بعض السلطات فيما يخص التفاوض والتوقيع على بعض المعاهدات التي تخدم مصلحة الاقليم وترفع المستوى الاقتصادي لسكانه، وبما لا يتعارض مع المصلحة العليا للدولة الاتحادية، ولا يتناقض مع السياسة الخارجية الوطنية، وأن الدولة الاتحادية عند إبرامها للمعاهدات فان موضوع المعاهدة في بعض الأحيان يدخل في نطاق الأقليم ومصلحته، لذا فان التنسيق والتشاور بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم يصبح ضروري جداً.

المصادر

أولاً: الوثائق

1. دليل المعاهدات، وثائق قسم المعاهدات التابع لمكتب الشؤون القانونية للجمعية العامة للأمم المتحدة، منشورات الأمم المتحدة، 2001.
2. مذكرة السفارة العراقية في طهران المرقمة س/200 في 2012/1/25.
3. نص اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.
4. نص الدستور العراقي لسنة 2005.
5. نص القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951.
6. نص قانون اعادة المجرمين رقم 31 لسنة 1923.
7. نص قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005.
8. نص قانون رقم 60 لسنة 2012، قانون اتفاقية التشجيع والحماية المتبادلة للاستثمارات والبروتوكول الملحق بها بين حكومة جمهورية العراق وحكومة جمهورية المانيا الاتحادية.
9. نص قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015.
10. نص قرار مجلس الامن رقم (687) لعام 1991.
11. نص مسودة اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمار بين حكومة جمهورية العراق وحكومة جمهورية البرازيل الاتحادية.
12. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2005.
13. وثائق الامانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، الاعمام المرقم ق/5611 /11/1/2 في 2006/4/27.
14. وثائق الامانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، الاعمام المرقم ق/23105/11/4/2 في 2010 /6 /22.
15. وثائق الامانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، م/ التفاوض والتوقيع، المرقم ق/11/4/2 / 6398 في 2012/2/19.
16. وثائق وزارة الخارجية العراقية، الدائرة القانونية، العدد 9 في 2012/2/4.
17. وثائق وزارة الخارجية العراقية، الدائرة القانونية، قسم المعاهدات الدولية.

ثانياً: الكتب

1. احمد ابو الوفا، القانون الدولي والعلاقات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
2. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2009.
3. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط3، المكتبة القانونية، بغداد، 2010.
4. علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون سنة نشر.
5. علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.

6. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية: دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، لبنان، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح الجامعية

1. حسن ناصر طاهر المحنة، الرقابة على دستورية القوانين: العراق نموذجاً، رسالة ماجستير في القانون العام، مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، دهوك، 2008.
2. لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لابرام المعاهدات في الدولة الفيدرالية: دراسة تحليلية مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل، 2013.

رابعاً: البحوث والدراسات

1. صلاح البصيصي، المعاهدة الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي الجديد، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد 12، المجلد 2، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، 2009.
2. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، نفاذ المعاهدات الدولية ومكانتها في النظام القانوني الداخلي العراقي: دراسة تحليلية، مجلة القانون والسياسة، السنة السابعة، العدد السادس، 2009.

خامساً: الصحف

1. جريدة الوقائع العراقية العدد 4383، في 12 تشرين الاول 2015.
2. جريدة الوقائع العراقية، العدد 3996، في 17 اذار 2005.
3. جريدة الوقائع العراقية، العدد 4254، في 15 تشرين الاول 2012.

سادساً: المصادر باللغة الاجنبية

1. Carle Zyemanic, The Vienna convention on the law of treaties, United Nations Audiovisual Library of International Law, United Nation, 2010.
2. Sinclair. I, The Vienna convention on the law of Treaties, Manchester University press, Manchester, 1984.

سابعاً: شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)

1. زهير الحسيني، النظام القانوني للمعاهدات الدولية في القانون الدستوري والعراقي، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، على

شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، على الرابط الآتي:

<http://tqmag.net/body.asp?fild=news.arabic>.



The Second issue - October 2020 - The First Year **Refereed Quarterly Scientific Journal**

American International Journal of Humanities and Social Sciences

**ISSUED BY AMERICAN INTERNATIONAL ACADEMY
FOR HIGHER EDUCATION AND TRAINING**

**QUARTERLY JOURNAL ON HUMANITARIAN
AND SOCIAL AFFAIRS**

