مجلة العلوم السياسيّة

اسم المقال: النظام القانوني للمعاهدات الدولية في القانون العراقي
اسم الكاتب: أ.د. زهير الحسني
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/216
تاريخ الاسترداد: 2026/11/22 17:16 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

النظام القانوني للمعاهدات الدولية في القانون العراقي
Le statute juridiqne des traites internationaux auprès du droit irakien

أ.د . زهير الحسني(*)

الاصل ان القانون الدولي يسمو على القانون الداخلي في حالة التعارض بينهما انطلاقا من مبدء ان الاول ينظم العلاقة بين اشخاصه وفي مقدمتهم الدول استنادا الى قواعد والتزامات تعهدت ونتعهد بها هذه الاشخاص، ولذا فليس لها الحق بالاحتجاج بقانونها الداخلي اذا تعارض مع القانون الدولي.لان هذه الاشخاص الدولية انما تتعهد استنادا الى قانونها الدستوري الذي يخولها الالتزام بالقواعد والالتزامات التي تبرمها والا دخلت في حالة تناقض بما تعهدت به.وتعتبر المعاهدات الدولية المصدر الاول والاساس لهذه الالتزامات.

مطلب تمهيدي

اولا. يستند النظام القانوني للمعاهدات على مصدرين قانونيين هما الدستور من جهة والقانون الدولي من جهة اخرى. لان المعاهدة تصرف قانوني دولي يلزم اطرافه باعتباره تعبير عن السيادة بموجب القانون الوطني اولا وباعتباره عقدا بين اطرافه ملزم بموجب القانون الدولي ثانيا. اما وجه الالتزام فيقوم على اساس قاعدة العقد شريعه المتعاقدين pacta sunt servanda كقاعدة مفروضة imposee من قواعد القانون الدولي الوضعي droit positif وليست قاعدة مفترضة suppose من قبل اطرف المعاهدة قابلة للنقض من قبلهم باعتبارها قاعدة موضوعة من قبلهم بل هي قاعدة ناجمة عن التعامل الدولي الحائز على العقيدة القانونية opinion juris كقاعدة قانونية دولية عرفية وليست مجرد مبدء من مبادئ القانون الدولي الافتراضية واقعة خارج دائرة القانون الاتفاقي او القانون العرفي ، والقانون الدولي العرفي قانوني فرضي وليس قانونا

(*)**استاذ القانون الدولي. مستشار.**

افتراضيا لانه يقوم اساسا على التعامل الدولي الذي يعطي للقاعدة العرفية سلطتها الفرضية. فقاعدة العقد شريعة المتعاقدين ليست قمة الهرم حسب النظرية المجردة لكلسن لان القانون الدولي ليس قانونا مجردا وانما هو قانون التعامل الدولي ، بل هي قاعدة النظام الدولي كما هو بالفعل وليس بما يفترض ان يكون وهو ليس قانونا فوق الدول قائما بموجب القانون الطبيعي كقانون افتراضي او بموجب القانون الموضوعي كقانون نظري، بل هو قانون ارادي كما هو قائم بالفعل بناءا على ارادة اشخاصه وليس بناءا على ارادة سلطة عليا.

ودليل ذلك ان الدول في تعاملها في ابرام المعاهدات انما تريد الالتزام بما تتعاهد عليه في هذه المعاهدات على سبيل الالزام لاعلى سبيل الخيار وانما في تعاملها هذا قد بلغت حد التواتر المنشئ لعقيدة قانونية مفادها ان هذا النظام التعاهدي هو نظام فرضي اساسه هذه العقيدة. وذلك لان الدول التي تبرم معاهدة ما مضطرة للالتزام بها لانها لا تجد بالمقابل من الدول من يترك لها الخيار في الالتزام بها او رفضها. ذلك لان الغرض من التعاهد في المعاهدة هو العمل بها لا الخيار فيها. والدول في تعاملها هذا لا تحتاج الى من ياذن لها ان تتعامل هكذا وذلك لعدم وجود سلطة دولية عليا فوق الدول لها سلطة الاذن ،وانما تستند في تعاملها هذا الى قانونها الدستوري الذي يفوض من يعبر عن ارادة هذه الدول في ابرام المعاهدات ذلك لان المعاهدات اداة قانونية ناجمة عن تفويض القانون الوطني من جهة وقبول التعامل الدولي بها من جهة اخرى. وعليه فلا توجد حاجة الى تفسيرات نظرية لتاسيس قاعدة العقد شريعة المتعاقدين خارج هذا التعامل الناجم عن تظافر القانونين الداخلي والدولي معا في قيام التعاقد كما يفهم من حيثيات حكم محكمة التحكيم الدولية في ١٧ /1923/8 في قضية Wimbeldon بين فرنسا والمانيا ، حيث جاء فيه بان سلطة ابرام التعهدات الدولية هي بالتحديد اختصاص من اختصاصات سيادة الدولة (CPJI. SerieA.n.1 p.25).والدول عند ابرامها معاهدة ما لا تتنازل عن سيادتها بل ان ابرام اي معاهدة من قبلها انما هو ممارسة لهذه السيادة وهو ما جرى عليه التعامل القضائي والتحكيم كما جاء في قضية اكتساب الجنسية البولندية بين المانيا وبولندة حيث ترى هيئة التحكيم بان كل دولة تعمل وتقرر سياديا في اطار ما تبرمه من التزامات بحيث انما ملزمة ان تتصرف وتقرر طبقا لهذه الالتزامات

(RSANU.T.1.p.420في 1924/4/10). وهذا لا يعني ان السيادة تشكل استثناءا او عائقا امام احترام الدول لالتزاماتها الدولية لان السيادة هي التي تحدد نطاق عملها بتصرفاتها القانونية من خلال التقييد الذاتي لهذه التصرفات (Principe de l`auto– limitation). ولذا فانه لا يمكن الاحتجاج بالقانون الداخلي في مواجهة القانون الدولي الاتفاقي لان القانون الداخلي والتصرفات القانونية الناجمة عنه لا تعدو ان تكون مجرد وقائع ازاء التزامات الدولة في المعاهدات التي تبرمها مع الدول الاخرى كنتيجة من نتائج قاعدة العقد شريعة المتعاقدين .حيث ان العلاقات القائمة بين اطراف المعاهدة تحكمها المعاهدة بغض النظر عن موقف القانون الداخلي ، وهو ما تقضي به المادة ٢٧ من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات في ٢٣/٥/١٩٦٩ حيث لا يستطيع طرف المعاهدة الاحتجاج باحكام قانونه الداخلي كذريعة لعدم تنفيذ المعاهدة .وعليه يقر القضاء الدولي مبدأ سمو القانون الدولي على القانون الداخلي. ففي تحكم Montijo بين الولايات المتحدة وكولومبيا في ٢٦/٧/١٨٧٥ ، تسمو المعاهدة على الدستور وان تشريعات الجمهورية يجب ان تتلائم مع المعاهدة لا ان تتلام المعاهدة مع القانون (arbitration.1850 .Moor). وفي فتوى محكمة العدل الدولية الدائمة في قضية معاملة الوطنيين البولنديين في دانزك فانه وطبقا للمبادئ العامة المسلم بها، فان الدولة لا تستطيع ازاء دولة اخرى التمسك باحكامها الدستورية وانما فقط بالقانون الدولي والالتزامات الدولية المبرمة بشكل صحيح من جهة وعلى العكس من ذلك فان الدولة لا تستطيع الاحتجاج بدستورها في مواجهة دولة اخرى من اجل التحلل من الالتزامات التي يفرضها عليها القانون الدولي والمعاهدات النافذة من جهة اخرى (CPJI.Series.A/B.no.44p.24) .ذلك لان" القوانين الوطنية هي مجرد وقائع (simples faits) في القانون الدولي باعتبارها تعبير عن ارادة وانشطة الدولة شانها شأن القرارات القضائية والاجراءات الادارية وذلك حسبما يراه القانون الدولي ومحكمة العدل الدولية الدائمة في حكمها في ١٩٢٦/٥/٢٥ في قضية سليزيا العليا البولندية (CPJI.Serie.A.7p.19).وهو ما قضت به محكمة العدل الدولية في قضية نوتبوم (موضوع) في حكمها في ١٩٥٥/٤/٦ وما حكم به القاضي كاسيسي في قضية بلاسكيله امام المحكمة الجنائية ليوغسلافيا سابقا في ١٩٩٦/٤/٣ (TPIY.IT.95/14.AR108bis) بقوله ، لايمكن لاي شخص من اشخاص القانون

الدولي الاستناد على احكام التشريع الوطني او النقص في التشريع الوطني من اجل الخروج عن التزاماته الدولية. ويسرى هذا المبدا على قانون المجموعة الاروبية من حيث رجحان القانون الدولي على قانون هذه المجموعة ففي قضية (Commission) ضد المانيا جاء فيها رجحان الاتفاقات الدولية التي تبرمها المجموعة على نصوص قانون المجموعة الاوربية الفرعي الذي يحكم تفسير هذا القانون طبقا لتلك الاتفاقات قدر الامكان (C-61/94Commission C.Allemagne.Rec.p.1-3989) .

ومع هذا فان خضوع المعاهدة للقانون الدولي من جهة وللقانون الداخلي من جهة اخرى يثير مسالة التعارض بين هذين القانونين.

ثانيا. اما في القانون الداخلي فان الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ قد اقر هذا المبدا في المادة ٥٥ التي تنص على ان للمعاهدات والاتفاقات المصادق عليها او المقبولة بشكل اصولي واعتبارا من نشرها ، سلطة اعلى على القوانين بشرط وبالنسبة لكل معاهدة او اتفاق ، تطبيقه من قبل الطرف الاخر.

٢- ولكن المادة ٥٤ من دستور ١٩٥٨ التي تتعلق باختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين ومطابقتها للدستور، تعطي الحق للمجلس بانه في حالة التزام دولي يتضمن حكما مخالفا للدستور فان الموافقة او المصادقة على هذا الالتزام او قبوله لا تتم الا بعد تعديل الدستور. وقد اثارت المادة ٥٤ نقاشا بشأن سمو الدستور الفرنسي على المعاهدات الدولية المخالفة للدستور ما دام انه لا يمكن المصادقة او قبول هذه المعاهدة قبل تعديل الدستور. وبمفهوم المخالفة فان الدستور قبل تعديله لا يسمح بالمصادقة او قبول المعاهدات المتضمنة احكاما مخالفة للدستور ولكن الفقه الفرنسي يرى بان هذه المشكلة لا تتعلق بنفاذ المعاهدة المخالفة للدستور وانما تخص الجانب الاجرائي لا الموضوعي حيث ان تنفيذ المعاهدة في القانون الفرنسي لا يتم الا بتعديل الدستور الذي يسمح بالمصادقة على المعاهدة او القبول بها ، فان لم يتم التعديل فلا يوجد مصادقة ولا قبولا اي لا توجد معاهدة ابتداءا ، فاذا تم التعديل فان ذلك من شانه ان يؤدي الى المصادقة عليها او القبول بها.

ولحل هذه المشكلة فان المجلس الدستوري الفرنسي ولغرض الاقرار بسمو المعاهدة على القانون الفرنسي بما في ذلك على الدستور، قد امتنع عن البت في مدى توافق القانون

الفرنسي مع معاهدة تلزم فرنسا وذلك بالقول بان القانون المتعارض مع المعاهدة لا يعني بالضرورة انه مخالف للدستور وان المعاهدة ليست دستورا وان لا ضرورة لادخال القانون الدولي في القانون الدستوري لان القانون الدولي ليس جزءا من القانون الداخلي بل هو من طبيعة اخرى مما لا يمنع من سموه على القانون الداخلي .(Dominique Carreau. Droit international 8ed.Pedon.2004p.62). ومن جهته فان مجلس الدولة الفرنسي لم يمارس اي دور في مسالة تعارض معاهدة ما مع قانون لا حق لها في قرار له متاخر في ١٩٩٣/٥/١٣.في قضيةRene Maline (Rec.1983p.191).

وبقيت مسالة دستورية القوانين منوطة بالمجلس الدستوري حصرا. ومع هذا فان المجلس الدستوري الفرنسي اقر بتعارض عدة معاهدات مع الدستور الفرنسي الامر الذي ادى الى طلب تعديل الدستور من اجل المصادقة على تلك المعاهدات وهي .

أ –معاهدة ما ستريخت في٧/١٩٩٢٢ بشأن مشاركة المواطنين الاوربيين في الانتخابات البلدية ومنح الاجانب سمة دخول من قبل مجلس وزراء الجماعة الاوربية بدلا من السلطات الوطنية المختصة .

ب معاهدة امستردام في ١٩٩٧/١٠/٢ بشأن منح سمة دخول للاجانب من قبل مجلس وزراء الجماعة الاوربية بالاغلبية الخاصة وليس بالاجماع.

معاهدة روما في ١٩٩٨/٧/١٨ الخاصة بالنظام الاساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فيما يتعلق باختصاص محاكمة رؤساء الدول والوزراء والنواب الذين يتمتعون بالحصانة من القضاء الخاص وبصلاحية المحكمة بممارسة اختصاصها على الاراضي الفرنسيه بدون حضور السلطات القضاية الفرنسية المختصة.

د–الميثاق الاوربي للغات الاقليمية والاقليات الموقع عليه في بودابست في ١٩٩٤/٥/٧، لان الحقوق الممنوحةبموجب الميثاق لهذه الجماعات تضر بمبدا وحدة الاراضي الفرنسية والمساواة امام القانون ووحدة الشعب الفرنسي.

وقد جرى تعديل الدستور الفرنسي طبقا لقرارات المجلس الدستوري في هذا الصدد .

ثالثا: القانون العراقي، تخضع اجراءات ابرام المعاهدات في العراق الى كل من دستور ٢٠٠٥ وقانون المعاهدات رقم ١١١لسنة ١٩٧٩.

١. الدستور، تنص المادة ٦١/رابعا من الدستور على ان مجلس النواب عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء المجلس، ولم يصدر اي قانون بهذا الشأن لحد الان مما يعني استمرار نفاذ قانون المعاهدات رقم ١١١ لسنة ١٩٧٩ ولحين صدور القانون المشار اليه.

وتقر المادة ١٣/ثانيا من الدستور بعدم جواز سن قانون يتعارض مع الدستور طبقا للمبادئ العام في القانون الدستوري القاضية بسمو الدستور على القانون. وتمارس المحكمة الاتحادية العليا بموجب م/٩٣/اولا الرقابة على دستورية القوانين والانظمة تبعا لذلك لان الدستور ووفق المادة ١٣/اولا هو القانون الاسمى والاعلى في العراق. وحيث ان المادة ١٣/ثانيا تعتبر باطلا كل نص قانوني اخريتعارض معه، فان الفقرة المادة ٩٣/اولا تمكن المحكمة الاتحادية العليا من تقرير بطلان القانون او اي نص قانوني اخر يتعارض مع الدستور. ويفهم من سياق المادة ١٣/ثانيا في جزئيها الاول والاخير ان المعاهدة التي يصدر بشأنها قانون تصديق او انضمام يمكن ان تكون عرضه للبطلان اذا كانت متعارضه مع الدستور دون الحاجة الى التعرض الى مسالة التعارض بين الدستور والمعاهدات والاتفاقيات الدولية بالشكل الوارد في المادة ٥٥ من الدستور الفرنسي او الى المادة ٣٤ منه.وهذا يعني انه اذا كان بامكان المجلس الدستوري الفرنسي تحاشي مساله التعارض بين الدستور الفرنسي والمعاهدات التي تبرمها فرنسا مع الدول الاخرى ، فان الدستور العراقي لا يشتمل على ما من شأنه ايجاد مخرج للتعارض بين الدستور والمعاهدة وان المحكمة الاتحادية لا تجد مناصا من الحكم ببطلان هذه المعاهدة اذا ما طلب اليها ممارسة وظيفتها في الرقابة على دستورية القوانين.

ولا يوجد في قانون المعاهدات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ ولا في قانون (امر) المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ ما يعالج هذا الموضوع ، علما بان المادة ٤/ثانيا من هذا القانون تمنح المحكمة صلاحية (الغاء) القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات التي تتعارض مع احكام قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في ٢٠٠٤/٣/٨،في حين تقضي المادة ١٣/ثانيا بصلاحية المحكمة الاتحادية في

(ابطـال) تلـك القوانين وغيرهـا. وحيـث ان الدسـتور يعلـو علـى القـانون فـان للمحكمـة الاتحاديـة العليـا صـلاحية الحكم بـالبطلان حسـب الدستور لا صـلاحية الالغاء حسـب القـانون.وهـي بهـذه المثابـة تمـارس الصـلاحية ذاتهـا التـي تملكهـا المحكمـة الاتحاديـة العليا الامريكية في نقض او وقف العمل بمعاهدة يصادق عليها رئيس الجمهورية اذا كانت مخالفة للقانون الاتحادي خلافا للمبدا العام القاضي بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي. ولكي تتبين العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي من خلال المعاهـدات الدوليـة ، فـان ينبغـي معرفـة كيفيـة ابـرام هـذه المعاهـدات(مطلـب اول) وكيفيـة حصـول الالتـزام بهـا مـن خـلال دخولهـا فـي القـانون الـداخلي ونفاذهـا فيـه (مطلب ثان).

المطلب الاول (سلطة ابرام المعاهدات)

يخـتص القـانون الدسـتوري بتحديـد سـلطة ابـرام المعاهـدات باعتبارهـا عمـلا مـن اعمال السيادة، كما جرى التعامل الدولي على اقرار اختصاص القانون الداخلي في تحديد هذه السلطة. واقرت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ هذا التعامل كقاعـدة عرفيـة جـرى تقنينهـا فـي المـادة ٢/٧ حيـث يعتبـر كـل مـن رؤوسـاء الـدول ورؤسـاء الحكومـات ووزراء الخارجيـة ممثلـون لـدولهم بحكـم وظـائفهم مـن اجـل القيـام لجميـع الاعمـال المتعلقـة بعقد المعاهـدة وهـي التفـاوض والتوقيـع. امـا مـا عـدا هـولاء فانهم يملكون فقط التفاوض في المعاهدات واعتماد نصوصـها سواء اكانت متناوبـه ام متعددة الاطراف. وهولاء هم رؤساء البعثات الدبلوماسية من اجل اعتماد نص معاهدة بـين الدولـة المعتمـدة والدولـة المعتمـدة لـديها والممثلـون المعتمـدون لـدى المـؤتمرات والمنظمات الدولية لاعتماد نص المعاهدة فيها. ولكن القانون العراقي يميز بين اولئك بطريقة اخرى وكالاتي.

اولا: سلطة التوقيع على المعاهدات

توجد سلطتان تملكان صلاحية التوقيع على المعاهدات هما الاتي:

١- السلطة الدستورية .يمكن التمييز السلطة الدستورية التي تمنح الصلاحية الكاملة للتوقيع على المعاهدات دون الحاجة الى تفويض من احد ودون الحاجة الى ابرام وثيقة التفويض بالتوقيع .وهذه الصلاحية ممنوحة الى مجلس الوزراء او من يخوله حيث تنص المادة ٨٠/سادسا من الدستور بان مجلس الوزراء يمارس صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله. هذه صياغة غير دقيقة لان مجلس الوزراء لا يفاوض ولا يوقع لانه شخص معنوي. ولذا فان المخرج من هذه الصياغة قائمة في تخويل من يقوم بالتوقيع على المعاهدة ، و في هذه الحالة فانه يحتاج الى وثيقة تخويل بالتوقيع. وليس من الدقة كذلك وضع التفاوض في مرتبة التوقيع والحاجة الى التخويل بذلك، لان هذا يتعارض مع التعامل الدولي. كما ان النص الوارد في المادة ٥ من قانون المعاهدات لسنة ١٩٧٩ غير دقيق هو كذلك حيث يملك رئيس الجمهورية ونائب رئيس مجلس الثورة المنحل دون غيرهما صلاحية تمثيل العراق بحكم منصبيه دونما حاجة لابراز وثائق تفويض لغرض القيام بجميع الاعمال المتعلقة بعقد المعاهدة. ويبدو انه من خلال الجمع بين النصين ٨٠/سادسا من الدستور و ٥١ من قانون المعاهدات بان ليس لوزير الخارجية صلاحية التوقيع على المعاهدات بل وحتى التفاوض بشأنها دون تخويل. وتعالج المادة ١/٥ من قانون المعاهدات النقص الوارد في الدستور بشأن صلاحية رئيس الجمهورية في التفاوض والتوقيع. فالدستور ساكت عن مثل هذه الصلاحية الممنوحة لمجلس الوزراء اصالة دون غيره. وحيث ان الدستور ساكت عن صلاحية رئيس مجلس الوزراء في هذا الصدد، فان التفسير الضيق للنصوص يقضي بعدم صلاحية رئيس الوزراء في التفاوض والتوقيع على المعاهدات. وهذا ما يتنافى والمبادى العامة في القانون الدستوري بشأن الصلاحية الكاملة لكل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء ووزير الخارجية في التفاوض والتوقيع وخلافا لما عليه التعامل الدولي والمادة ٧/٢/أ من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ,١٩٦٩

٢-السلطة الادارية. وجريا مع نص المادتين ٨٠/سادسا من الدستور و ١/٥ من قانون المعاهدات فان رئيس مجلس الوزراء لا يملك صلاحية اصيله في التفاوض والتوقيع على المعاهدات وانه يستمد هذه الصلاحية من مجلس الوزراء خلافا لرئيس

الجمهورية الذي يملك صلاحية اصيله في هذا المجال بموجب المادة ١/٥ من قانون المعاهدات وليس بموجب المادة ٨٠/ سادسا من الدستور. وهذا يعني ان صلاحية رئيس مجلس الوزراء صلاحية فرعية شانه شان بقية الوزراء او من يخولهم مجلس الوزراء من غير الوزراء للتفاوض والتوقيع على المعاهدات التي يبرمها العراق وهو مما ينبغي معالجته في قانون المعاهدات المعروض على مجلس النواب لتعديله او تشريع قانون جديد يحل محله.

وتاتي هذه الصياغات غير المالوفة اولا عن حرص واضعي دستور ٢٠٠٥ على تحديد صلاحية رئيس مجلس الوزراء في مجلس الوزراء ذاته للحيلولة دون التوسع في صلاحياته الدستورية من وثانياعن عدم وجود منصب رئيس وزراء عند صدور قانون المعاهدات سنة ١٩٧٩ كما ان الدستورالفرنسي لسنة ١٩٥٨ قد سار باتجاه زيادة صلاحيات رئيس الجمهورية باعتباره ضامنا لاحترام المعاهدات حسب المادة ٥ على حساب الوزير الاول. فرئيس الجمهورية هو الذي يفاوض ويصادق على المعاهدات بموجب المادة ٥٢، بل وله الحق في اللجوء الى الاستفتاء للحصول على الموافقة الشعبية على المعاهدات المهمة طبقا للمادة ١١ للمصادقة عليها ،كما جرى لاتفاقات ايفيان في ١٩٦٢/٤/٨ بشأن تقرير مصير الشعب الجزائري ومعاهدة بروكسل في ١٩٧٢/١/٢٢ بشان توسيع عضوية المجموعة الاوربية ومعاهدة ما ستريخت في ٩/٢٠/ ١٩٩٢بشان الاتحاد الاوربي وكذلك اللجوء الى الاجراءات الاستثنائية بموجب المادة ١٦ اذا تبين ان احترام المعاهدات من شانه ان يكون احدى الاسباب التي تؤدي الى اتخاذ تلك الاجراءات اذا كان تنفيذ تلك المعاهدات يهدد بشكل خطير ومباشر على سير او استمرار السلطات الدستورية العامة في فرنسا.

ثانيا- سلطة الالتزام بالمعاهدات

يـتم الالتـزام بالمعاهـدات امـا تبعـا لطبيعـة المعاهـدة او بـالنظر للاجـراء الـذي يـتم الالتزام بموجبه ويتم بناء على ذلك تحديد سلطة الالتزام بهذا النوع من المعاهدات او ذاك في الاتي.

١- الاتفاقـات التنفيذيـة (executives agreements) او الاتفاقـات ذات الشـكل المبسط. accords `a forme simplifee). وهـي الاتفاقات التي تدخل حيز النفاذ فتكون ملزمـة لاطرافهـا بمجرد التوقيـع عليهـا وذلـك فـي الحـالات التـي حـدتتها المـادة ٢/من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩كالاتي:

أ -اذا نصت المعاهدة على ان يكون للتوقيع الاثر في الالتزام.

ب -اذا اتفقت الدول على ذلك باية طريقة كانت

ج -اذا تبين ذلك من خلال وثيقة التفويض بالتوقيع.

د- اذا اراد الموقعون على ان التوقيع بالاحرف الاولى على المعاهدة يفيد بذلك .

هـ اذا اجازت الدولة الموقعة توقيعا بقيد الاستمارة ان يكون توقيعها هذا كاملا .

و -اذا ثبت ان تبادل المذكرات الدبلوماسية يفيد توقيعا .

وهذا يعنـي ان هذه الحـالات واردة علـى سبيل الحصـر لا المثـال وانـه فـي غيـر الحالات الست المذكورة، فان التوقيع على المعاهدة لا يعني الالتزام النهائي بها وان المعاهدة تحتـاج الـى اجراءاضـافي للوصـول بـه الـى الالتـزام النهـائي . وهـذه الاتفاقات هي غير المعاهدات التي لا تخضع للتصديق الواردة في المادة ٥٢ من الدستور الفرنسي . ويكون التوقيع على هذه المعاهدات من قبل الوزراء المعينين لا من قبل رئيس الجمهورية التي يحاط علما بتلك المعاهدات للموافقة عليها حسب هذه المادة وحسب راي مجلس الدولة الفرنسي في قضية Societe Navigatoire في ١٩٦٥/٧/١٣ . اما قانون المعاهدات لسنة ١٩٧٩ فان المادة ١٨ و ٢١ تخضعان الالتزام النهائي بالمعاهدة المتعلقة بتبادل الوثائق لشرط التصديق ولا تعتبر اتفاقا تنفيذيا تبعا لذلك.

ومنشأ العمل بهذا النوع من المعاهدات هو العرف الدستوري الامريكي الذي يتيح لرئيس الجمهورية ابرام هذه الاتفاقات دون الحاجة الى موافقة ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ الامريكي. ولا يوجد في دستور ١٧٨٧ اشارة الى هذا النوع من

الاتفاقات حيث تقتصر المادة ٢ من القسم الثاني من الدستور على المعاهدات التي تخضع لراي وموافقة مجلس الشيوخ. ولا يجوز لرئيس الجمهورية الامريكية ابرام الاتفاقات التنفيذية اذا كانت تخالف قانونا فدراليا من جهة وانها لا ترتب التزامات مباشرة على الخواص من جهة اخرى. وبوجه عام فان هذه الاتفاقات لا ينبغي ان تنشا التزامات تؤثر على سيادة الدولة ووحدتها الاقليمية وحقوق الخواص وتشريعاتها او التزامات مالية عليها وليس منها معاهدات السلام والمعاهدات التجارية. وهذا يعني ان هذه الاتفاقات هي من المعاهدات ذات الطبيعة الفنية.

ولا يوجد في دستور ٢٠٠٥ اشارة الى الاتفاقات التنفيذية ولكن المادة ١٦من قانون المعاهدات لسنة ١٩٧٩ اجازت الالتزام بالمعاهدة ابتداء بمجرد التوقيع عليها ولكن الفقرة الثانية من هذه المادة اخضعت هذه المعاهدة لاجراءات التصديق لغرض الالتزام النهائي بها وهذا يعني ان القانون الدستوري العراقي لا يعمل بالاتفاقات التنفيذية وان اية معاهدة في العراق لا بد ان تخضع لموافقة مجلس النواب قبل المصادقة عليها لكي تكون ملزمة. ولا تعتبر معاهدة حسب قانون المعاهدات لسنة ١٩٧٩ كل من الاتفاقيات والبرامج التنفيذية التي تعقد لتنفيذ احكام المعاهدات المصدقة قانونا او يخضع نفاذها لموافقة الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة اذا لم تتضمن التزامات مالية على العراق. كما ان الاتفاقات التي تعقد بين الوزارات والمؤسسات العراقية وما يعادلها في الدول الاخرى ولاتعقد باسم الحكومة العراقية لا تعتبر معاهدات وان خضعت لموافقة رئيس الجمهورية او من يخوله ما لم ينص على خلاف ذلك قانونا، ومنها مذكرات التفاهم التي تعقدها الوزارات والمؤسسات العراقية المعنية ما دامت لا تبرم باسم العراق اوالحكومة العراقية طبقا للمادة ٢ من القانون المذكور .

٢- المعاهدات الرسمية : وهي المعاهدات التي لا تكون ملزمة بشكل نهائي الا بعد اجراء دستوري او قانوني صادر من كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية لاضفاء الالتزام على المعاهدة بعد التوقيع عليها من حيث المبدا. ويتخذ هذا الالتزام النهائي طرقا مختلفة ويمر باليات متعددة هي:

- الية الالتزام النهائي بالمعاهدات الرسمية وتسمى ايضا المعاهدات الشكليه اشارة الى الاجراءات الدستورية التي تحتاجها هذه المعاهدات بعد التوقيع عليها لكي تكون ملزمة لاطرافها. بالنظر لان التوقيع على هذا النوع من المعاهدات لا يعتبر التزاما بها ويسمى اعتماد المعاهدة autentification، توطئه للقيام بما يلزم لتحقيق هذا الالتزام. ووظيفة التوقيع على هذه المعاهدات هي اعتبار نص المعاهدة نصا نهائيا لا يصح الرجوع عنه من جهة وان الاطراف الموقعة عليها لا تعمل ما من شانه الاضرار باهداف المعاهدة الموقعة عليها وان لم تلتزم بعد بها من جهة اخرى، لان الغرض من التوقيع هو التمهيد لتحقيق هذا الالتزام وان اي سلوك يتعارض مع اهداف المعاهدة يتعارض في الوقت ذاته مع الغرض الذي ادى الى هذا التوقيع .ولذا فقد اعتبرت محكمة العدل الدولية الدائمة في حكمها في ١٩٢٦ في قضية بعض المصالح الالمانية في ساليزيا العليا بان انتهاك المعاهدة قبل التصديق عليها لا يعتبر انتهاكا لالتزام تعاقدي (Serie A.no7 p.30). ومع هذا ، فان الاعتبارات السياسية قد تحول دون اتمام اجراءات الالتزام النهائي ولكن اطراف المعاهدة يجدون انفسهم مضطرين للعمل بها رغم الاعتبارات السياسية و الدستورية. وخير مثال على ذلك اتفاق الجات الموقع عليه في ١٩٤٧/١٠/٣١ والذي دخل حيز النفاذ في ١٩٤٥/١/١ رغم عدم التصديق عليه مما دعى الفقهاء الى اعتباره اتفاقا تنفيذيا. وهذا تفسير غير دقيق لان الجات ينص على التصديق عليه كي يكون ملزما. ومن ذلك معاهدة سالت الموقع عليها في ١٩٧٩ من قبل الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي سابقا والذي امتنع مجلس الشيوخ الامريكي عن التصديق عليها والتي اعتبرت ملزمة رغم ذلك للطرفين. ولكن المادة ٨ من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ تلزم الدول بالامتناع عن الاعمال التي تعطل موضوع المعاهدة او غرضها وهذه حالات نادرة لا تؤثر على اصل المبدأ، بحيث ان قانونا روسيا صدر في ١٩٩٥/٦/١٦ تتعهد به روسيا بالامتناع عما من شأنه تجريد المعاهدة التي توقع عليها روسيا من موضوعها واهدافها. ومع هذا فانه لا يوجد التزام على الدول الموقعة على المعاهدة على التصديق عليها ولا تحديد مدة لذلك ما

دام التوقيـع لا يعنـي التزامـا نهائيـا بالمعاهـدة الموقـع عليهـا. امـا الاجـراءات الدستورية التي يقتضيها الدستور او القانون المحلي فهي على نوعين:

الاول. التصـديق (ratification). وهوالـذي يـتم مـن قبـل رئـيس الدولـة علـى قـانون التصـديق الصـادر عـن مجلـس النـواب بالموافقـة علـى المعاهدة الموقـع عليهـا توطئـه للتصديق عليها وذلك بموجب وثيقة التصديق التي يتم تبادلها في المعاهدات الثانية مـع الطـرف الاخـر اوالتـي يـتم ايداعها لـدى جهـة الايـداع فـي المعاهدات المتعـددة الاطراف.

الثـاني: الانضـمام (adhesion) .وهوالـذي يـتم مـن قبـل رئـيس الدولـة علـى قـانون الانضـمام الصـادرعن مجلـس النـواب بالموافقـة علـى المعاهـدة اوالانضـمام اليهـا مـن المعاهـدات المتعـددة الاطـراف حصـرا التـي لـم يـتم التوقيـع عليهـا بعـد مضـي المـدة القانونيـة اللازمـة للتوقيـع، وذلك بموجب وثيقـة الانضـمام التـي يتم ايداعها لـدى جهـة الابداع.وهو ما اشارت اليه اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ في المادة ١٥ منها وفي المادة ٢٠ من قانون المعاهدات لسنة ١٩٧٩.

الثالث– الموافقة (acceptation) .وتتم من قبل الجهة العليا في السلطة التنفيذية بالالتزام بالمعاهدة الثنائية الموقع عليها من الجهة المخولة قانونا بهذا التوقيع لكون هـذه المعاهـدة ذات طبيعـة فنيـة ولا تـؤثر علـى سـيادة الدولـة ووحـدتها الاقليميـة اوالتزاماتها المالية ولاعلى حقوق الخواص حيث يكفي موافقة رئيس الدولة او رئيس الحكومة عليها لكي يتم الالتزام النهائي بها.وانه لابد من موافقة السلطة التنفيذية لا السلطة التشريعية عليها. وهي تشبه الاتفاقات التنفيذية من حيث الموضوع والمحتوى وتختلف عليها من حيث ان التوقيع لا يكفي في حد ذاته بالالتزام النهائي بها. وقد اشارت المادة ١١ من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩الى الموافقة كوسيلة للالتزام النهائي بالمعاهدة، بينما تخلط المادة ٣ من قانون المعاهدات لسنة ١٩٧٩ بين الموافقة والتصديق والانضمام.

الرابـع–القبول (approbation). ويتم من قبل الجهة العليا في السلطة التنفيذية بالالتزام بالمعاهدة المتعددة الاطراف الموقع عليها من قبل الجهة المخوله قانونا بهذا التوقيع لكون المعاهدة ذات طبيعة فنية لا تؤثر على سيادة الدولة اووحدتها الاقليمية

اوالتزاماتها المالية اوعلى حقوق الخواص. ويكفي فيها موافقة رئيس الدولة او رئيس الحكومة عليها للالتزام النهائي بها. ولا حاجة الى اللجوء الى مجلس النواب لاصدار قانون بالتصديق عليها او بالانضمام اليها بالنظر لطبيعتها الفنية. واشارت المادة ١١ من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ الى القبول كوسيلة للالتزام النهائي بالمعاهدة ، بينما لا تشير المادة ٣ من قانون المعاهدات لسنة ١٩٧٩ اليها.

ب- سلطة الالتزام النهائي بالمعاهدات الرسمية ، تتقاسم السلطتان التشريعية والتنفيذية وظيفة وأليه الالتزام النهائي بالمعاهدات الرسمية ، فالسلطة التشريعية تعطي الاذن بالتصديق على المعاهدة بالموافقة على موضوعها ومحتواها والسلطة التنفيذية تتولى الاجراء الشكلي باصدار وثيقة التصديق بناء على قانون التصديق او وثيقة الانضمام على قانون الانضمام الذي توافق عليه السلطة التشريعية فيما ياتي:

-السلطة التشريعية ، تمارس السلطة التشريعية دورها في الالتزام النهائي بالمعاهدات الرسمية من خلال وظيفتها في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، باعتبار ان المعاهدة عمل من اعمال السيادة تبرمها السلطة التنفيذية المخولة دستوريا في تمثيل الدولة في علاقاتها الدولية .وهي بهذه المثابة خاضعة لرقابة السلطة الشتريعية ، ويفحص مجلس النواب المعاهدة ويوافق عليها باغلبية الثلثين طبقا للمادة٦١ /رابعا من دستور ٢٠٠٥. وهذا اجراء موضوعي يتعلق بسياسة الدولة الخارجية التي تقتضي رقابة السلطة التشريعية. ويمارسه مجلس الشيوخ الامريكي بفعالية بحيث ان ادارة رئيس الجمهورية الامريكية للعلاقات الدولية تمر عبر موافقة ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ ، اما الدستور الفرنسي فانه اتاح لرئيس الجمهورية ان يلجأ بموجب المادة ١١ الى الاستفتاء للحصول على الموافقة الشعبية لتصديق المعاهدة في حالة خلافه مع الجمعية الوطنية في هذا الصدد مما يعتبر تطورا في الاسلوب التقليدي لدور السلطة التشريعية في تعاملها مع السلطة التنفيذية.

وفي ظل دستور ٢٠٠٥ امتنع مجلس النواب عن الموافقة على اتفاقية الشراكة الاقتصادية الشاملة الموقع عليها مع تركيا في ٢٠٠٩/٣/٢٣ بسبب عدم النص فيها على حصة مائية للعراق في مياه دجلة والفرات استنادا الى الاعلان الاستراتيجي الموقع عليه بين العراق وتركيا

فـي٢٠٠٨/٧/١٠ . ويعد مجلس النواب قانونا بالتصديق على المعاهدة كما يعد قانونا بالانضمام اليها وهما الطريقان اللذان يتم بواسطتهما الالتزام النهائي بالمعاهدة . وبصدور قانون التصديق او الانضمام تصبح المعاهدة نافذة باعتبارها تشريعا وطنيا يتم ادخاله الى القانون الداخلي بهذه الطريقة.

-السلطة التنفيذية ، وتتولى القيام بالاجراء الشكلي في الالتزام النهائي بالمعاهدة بالتصديق عليها او الانضمام اليها وذلك باصدار قانون بذلك واعداد وثيقة التصديق او الانضمام بناءا على القانون المذكور الذي يشرعه مجلس النواب وفق المادة ٦١/اولا ورابعا وذلك استنادا الى المادة ٧٣/ثانيا من الدستور. ويعتبر ذلك تصديقا او انضماما من قبل رئيس الجمهورية بعد مضي ١٥ يوما من تاريخ تسلم قانون التصديق او الانضمام من مجلس النواب.

وبالنظر لانتهاء الدورة النيابية الاولى في ٢٠١٠ فان احكام المادة ١٣٨ الانتقالية الخاصة بمجلس الرئاسة قد انتهى مفعولها بانتهاء مهام مجلس الرئاسة الذي كان يملك الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها مجلس النواب ، وينبغي الان صدور قانون التصديق او الانضمام من قبل رئيس الجمهورية في جميع الاحوال.