مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: الإشكاليات المتعلقة بسلطة الوحدات الفيدرالية في إبرام المعاهدات الدولية (العراق نموذجا) دراسة تحليلية
اسم الكاتب: أ.م.د. سيروان حامد أحمد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/9682
تاريخ الاسترداد: 2026/11/22 19:18 +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 جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 15- Issue 1- juniu 2025 المجلد ١٥- العدد ١ – حزيران ٢٠٢٥

Problems Related to The Power of the Federal Units for Concluding International treaties Iraq as a model) (Analytic Study)

[1] Asst.Prof.Dr. Sirwan Hamd Ahmed
University of Halabja, college of law and administration, Halabja, Kurdistan Region, Iraq Cihan university – sulaimaniya

Abstract:

International treaties are no longer limited to regulate political and security issues, but have expanded to include cultural, economic, technical and administrative issues, it is obvious these issues according to the most of the Federal Constitutions fall within the competence of the federated units. But this does not give the federated units the power to conclude international treaties relating to these matters. The entry of one of the federated units in conducting international actions such as concluding international treaties requires an authorization granted by the federal constitution to the concerned unit as it is the highest internal document. The capacity of the federal units to conclude international treaties differed between one federal country and another according to their federal constitutions. In this research, we discuss the capacity of the federal units, including the Kurdistan Region - Iraq, in concluding and concluding internatio nal treaties.

1: Email:
sirwan.ahmed@uoh.edu.iq
2: Email:

DOI
https://doi.org/10.37651/aujlps.2025.156274.1432

Submitted: 25/12/2024
Accepted: 31/12/2024
Published: 28/1/2025

Keywords:
international treaties
federal units
the authority to conclude the treaty
Kurdistan Region – Iraq.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

الإشكاليات المتعلقة بسلطة الوحدات الفيدرالية في إبرام المعاهدات الدولية (العراق أنموذجا) دراسة تحليلية

[١] أ.م.د.سيروان حامد أحمد

[١] جامعه حلبجه/ كلية القانون والإدارة، قسم القانون-حلبجة، اقليم كردستان- العراق
جامعة جيهان- السليمانية

الملخص:

إن المعاهدات الدولية لم تعد مقتصرة على تنظيم المسائل السياسية والأمنية، بل إتسعت لتشمل المسائل الثقافية والإقتصادية والفنية والإدارية، ومن المعلوم إن هذه المسائل في أغلب الدساتير الفدرالية تدخل ضمن إختصاص الوحدات الفدرالية أي الأقاليم، ولكن هذا بحد ذاته لا يعطي الوحدات الفدرالية سلطة عقد وإبرام المعاهدات الدولية المتعلقة بهذه المسائل، بل يحتاج دخول إحدى الوحدات الفدرالية في إجراء تصرف دولي، من قبيل إبرام المعاهدات الدولية، إلى تفويض يمنحه الدستور الفدرالي لهذه الوحدة المعنية باعتباره أسمى وثيقة داخلية، وقد اختلفت صلاحية الوحدات الفدرالية في إبرام المعاهدات الدولية بين بلد فيدرالي وآخر باختلاف دساتيرها الفدرالية، إن الأسلوب المتبع فى توزيع الإختصاصات بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم في توزيع الصلاحيات بين الدولة الفيدرالية والأقاليم ينبغى أن تكون ضماناً لحماية وحدة الدولة الفيدرالية من جهة وإعطاء الإستقلال الذاتي والمشاركة للأقاليم ضمن الدولة الفدرالية من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: : المعاهدات الدولية، الوحدات الفدرالية، السلطة المختصة بابرام المعاهدة، اقليم كوردستان- العراق.

المقدمة

أولا: تعريف موضوع البحث:

إن بناء النظام الفدرالي يقوم فى الأساس الاتفاق على توزيع الإختصاصات بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم من خلال الدستور الإتحادي، وتوزيع هذه الإختصاصات عادة مايكون محكوماً بعدة عوامل سياسية وإجتماعية وقومية وثقافية، بل إنه محكوم بأسلوب وتوقيت إتخاذ القرار ببناء أو إنشاء الدولة، وهو أمر يتغير من مكان أو تجربة فيدرالية إلى مكان أخر أو تجربة فيدرالية أخرى ومن وقت إلى أخر، لذلك فإنه يصح القول إن معظم الدول الفيدرالية تشاطر بعضها البعض فى الخصائص الرئيسية والعامة، ولكن تقوم بينها فوارق وإختلافات أساسية وهامة ذلك أن كل نموذج يسعى إلى تبنى الشكل الذى يتناسب مع التركيبة الإجتماعية والسياسية والثقافية والوقت الذي يتم فيه إتخاذ القرار ببناء أو إنشاء الدولة.

هذا وان خصائص ومميزات بناء الدولة الفيدرالية كلها تظهر من خلال الدستور الفدرالي للدولة وخصوصاً من خلال الأسلوب المتبع فى توزيع الإختصاصات بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم، وهو نفس الأمر الذي يجسد رؤية ونظرة الساسة والقادة إزاء طبيعة الدولة الفيدرالية وبناءها ويتجسد ذلك فى إحتمالين أحدهما هو إنشاء سلطة إتحادية مركزية (حسب رؤية ساسة المركز) والثاني هو إنشاء إقليم متنفذ وقوي بسلطات واسعة (حسب رؤية ساسة الإقليم)، أى وجود سلطة إتحادية قوية ومتينة أو وجود إقليم فدرالي مستقل ومشارك فى القرار.

ومن الجدير بالذكر ان إتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام (١٩٦٩) قد سكتت إزاء إمكانية الأقاليم المكونة للدولة الفدرالية لإبرام المعاهدات الدولية، وتخلو من نصوص تتعلق بأهلية الولايات أو الأقاليم في الدولة الفدرالي لإبرام المعاهدات الدولية، وإنما تركت تلك المسائل للقواعد الموجودة في دستور الدولة الإتحادية، لذلك فإن المنفذ الوحيد للولايات أو الأقاليم المكونة للدولة الفدرالية في إبرام المعاهدات الدولية في إطار القانون الدولي هو دستور الدولة الإتحادية ذاته، حيث يلعب دورا هاماً في بيان وتنظيم صلاحية إبرام تلك الوحدات أو الأقاليم للمعاهدات الدولية عندما يوزع الإختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم أو الوحدات فيها، لذلك فإن دستور الدولة الفيدرالية له دور أساس في بيان طبيعة الإختصاصات الدولية التي يحق للأقاليم أن تمارستها، بما فيها الإختصاصات المتعلقة بإبرام المعاهدات الدولية.

ثانيا: أهمية موضوع البحث:

يعتبر موضوع تمتع الوحدات الفيدرالية أو الأقاليم في الدول الإتحادية، بما يؤهلها قانوناً لإبرام المعاهدات من الموضوعات المهمة في مجال القانون، خاصة في عصرنا الحاضر وبالذات في الآونة الأخيرة فإن التوجه العام يميل إلى إعطاء الصلاحية للأقاليم المكونة للدولة الفيدرالية في ممارسة نشاطات دولية وبالذات إبرام المعاهدات الدولية في المسائل التي تدخل ضمن إختصاصات الولايات أو الأقاليم المكونة للدولة الفيدرالية، ومن هنا أصبحت الكثير من المسائل الداخلة ضمن إختصاص الوحدات الفدرالية مسائل تتولى تنظيمها معاهدات دولية وغالباً ما تشمل هذهِ المسائل العديد من الشؤون الإقتصادية والإجتماعية والإدارية.

إن البحث في المسائل المتعلقة بمنح السلطة أو الصلاحية للأقاليم الفيدرالية من عدمه لعقد الاتفاقيات الدولية، يعد من المسائل المهمة في مجال البحث العلمي في إطار القانون الدولي العام والقانون الدستوري، وخصوصاً بعد أن تبنى عدد كبير من الدول النظام الفيدرالي، وهذه الأهمية نابعة من كيفية توزيع الصلاحيات في الدول الفيدرالية بصورة متوازنة بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم بحيث يتضمن ضمان وحدة الدولة الفيدرالية وإستقلال الأقاليم ومشاركتها في القرارات في آن واحد.

ثالثا: مشكلة البحث:

مشكلة الرئيسية لهذا البحث هي كيفية التوفيق بين بقاء الدولة الفيدرالية متوحدة ومتماسكة من جهة وتمتع الأقاليم بقدر من الإستقلال الذاتي والمشاركة في القرار عن طريق منح هذه الأقاليم سلطة محدودة لإبرام المعاهدات الدولية، من جهة أخرى، وبعبارة أخرى

ضمان بقاء الدولة متوحدة ومتماسكة مع ضمان تمتع الأقاليم الفيدرالية بقدر معين من الإستقلال الذاتي، المشكلة هي إذن بحث وتحليل كيف أن منح السلطات للأقاليم لعقد المعاهدات الدولية لا يتعارض مع الإبقاء على الدولة الفيدرالية قوية ومتماسكة ويؤدى إلى منح الأقاليم إستقلالية أكثر ومشاركة أوسع في القرارات من جانب سلطات الأقاليم من جهة أخرى، خصوصاً بالنسبة للدول الفيدرالية التي تتنازعها نزعتان أحداهما هي الإتجاه نحو المركزية من قبل السلطات الإتحادية والإتجاه نحو الإستقلالية كمطلب تتوخاه وتسعى اليه سلطات الأقاليم الفيدرالية.

ومن ضمن مشاكل هذا البحث إنه في بعض الحالات لا تكون الإتفاقيات أو المعاهدات الدولية التي تعقدها الدولة الفيدرالية مصحوبة بأية ضمانات لتنفيذها داخل الأقاليم الفيدرالية (لان نوع وطبيعة إنفاذ المعاهدة الدولية هو الذي يؤدي إلى هذه النتيجة)، ففي النماذج الفيدرالية التي يقتضي الأمر، أن يتم إصدار قانون داخلي لإنفاذ المعاهدة الدولية (تنفيذ غير مباشر)، وتنحصر حق إبرام المعاهدات الدولية في السلطات الإتحادية، حينما تكون الإتفاقية متعلقة بمسألة تدخل ضمن الإختصاصات المقررة للأقاليم الفدرالية بموجب دستور تلك الدولة. فإن الوحدات الفدرالية تكون آنذاك أمام قانونين، إحدهما هو الدستور الذي أعطى تلك الوحدات الإختصاص بتنظيم تلك المسائل (والتي تم تنظيمها في المعاهدة الدولية) والأخر هو القانون الذي يتم إصداره داخليا من أجل إنفاذ المعاهدة.

رابعاً / تساؤلات البحث :

١- إلى أي مدى تستطيع الوحدات الفدرالية ان تبرم المعاهدات الدولية وفقا للقانون الدولي؟
٢- ما هي الاتجاهات الدستورية بشأن صلاحية الوحدات الفدرالية في ابرام المعاهدات الدولية؟
٣- كيف يمكن إقامة التوازن بين الإبقاء على الدولة متوحدة من جهة ومنح الاستقلالية للأقاليم لاسيما في مجال القرارات والمشاركة في ممارسة السلطات وعلى الوجه الخصوص سلطة إبرام المعاهدات الدولية؟.
٤- ما هو الاساس القانوني لتمتع الوحدات الفيدرالية بحق ابرام المعاهادت الدولية.
٥- هل يتمتع اقليم كوردستان-العراق بصلاحية عقد المعاهدات الدولية المتعلقة بالمسائل التي تخرج عن الاختصاص التي يمنحها الدستور الفدرالي للسلطات الفدرالية؟
٦- ما هو جوهر مشكلة عدم منح صلاحية ابرام المعاهدات الدولية للوحدات الفدرالية؟

خامساً: منهجية البحث:

نظراً للطبيعة التي يتميز بها الموضوع، فإن دراسته من جميع جوانبه تتطلب الالتزام بالمنهج العلمي التحليلي القائم على مناقشة وتحليل نصوص الدساتير و آراء فقهاء الدستور، اضافة الى المنهج المقارن. عليه فإن هذه الدراسة تعتمد على المنهج التحليلي والمقارن للوصول إلى الغاية المرجوة منها.

خامسا: هيكلية البحث:

من إجل الإحاطة بجميع جوانب الدراسة، سنقسم هذا البحث على مطلبين، في االمطلب الأول نتطرق إلى الإشكاليات المتعلقة بإبرام المعاهدات الدولية في الدول الفيدرالية وذلك في الفرعين مستقلين، ففي الفرع الأول نتناول حصر صلاحية إبرام المعاهدات الدولية بيد الحكومة الاتحادية، والفرع الثاني إعطاء الوحدات الفدرالية صلاحية نسبية لعقد المعاهدات الدولية، أما المطلب الثاني سوف نخصصه لدراسة صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم لإبرام المعاهدات الدولية في العراق ونقسمه على فرعين مستقلين، نخصص الفرع الأول صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لإبرام المعاهدات الدولية وفقا لدستور جمهورية العراق (٢٠٠٥) والفرع الثاني صلاحية إقليم كردستان- العراق لإبرام المعاهدات لدولية وفقا لمشروع دستور إقليم كوردستان- العراق.

I. المطلب الاول

الإشكاليات المتعلقة بإبرام المعاهدات الدولية في الدول الفيدرالية

إن القانون الدولي لا يحدد الجهة المختصة بإبرام المعاهدة في الدول الفدرالية، كما هو الحال بالنسبة للدول البسيطة وإنما يترك ذلك لدستور كل دولة على حدة بإعتباره أسمى وثيقة داخلية. وقد إختلف تنظيم صلاحية الوحدات المكونة للدولة الفدرالية (الأقاليم أو الولايات أو الكانتونات أو الجمهوريات)[١] في إبرام المعاهدات الدولية بين دولة فيدرالية وآخرى باختلاف دساتيرها الفدرالية، فإن هناك تبايناً بين موقف الفقه حول إعطاء الصلاحية للوحدات الفيدرالية الحق في إبرام المعاهدات الدولية بين مؤيد ورافض.

والسبب في هذا الإختلاف إزاء منح هذه السلطات للأقاليم الفيدرالية من عدمه يعود أساساً إلى أهمية سلطة عقد المعاهدات الدولية ذاتها سواء بالنسبة للدولة الفيدرالية نفسها أو بالنسبة للأقاليم الفيدرالية، وهذه المسألة مرتبطة من جانب آخر برؤية الساسة الفيدراليين ونظرتهم المتأسسة على أن الإحتفاظ للسلطات الفيدرالية بصلاحية عقد المعاهدات الدولية يضمن للدولة الفيدرالية وحدتها وسلامتها الإقليمية ويبرز هيمنتها من الناحية الدولية. بينما يرى أنصار منح الأقاليم الفيدرالية سلطة عقد المعاهدات الدولية ان ذلك يؤمن إستقلالية الأقاليم الفيدرالية وحقها في المشاركة في القرارات في إطار الدولة الفيدرالية ويؤمن إبتعاد الدولة الفيدرالية عن المركزية وهو غرض جوهري يتوخى تحقيقه معظم النظم الفيدرالية.

(١) تسمى الوحدات المكونة للفيدرالية بعدة تسميات، منها ولايات كما في الولايات المتحدة الامريكية، ومقاطعات كما في الارجنتين، وكانتونات كما في سويسرا، وأقاليم كما في العراق وبلجيكا، والاختلاف في المصطلحات أو التسميات لايؤثر في جوهر النظم الفيدرالية ولا في التوزيع الفعلي للسلطات فيها، للتفصيل يراجع: شرين احمد سعدالله، "الوضع القانوني للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية في النظام القانوني العراقي"، *مجلة جامعة دهوك للعلوم الإنسانية والإجتماعية*، المجلد ٢٦، العدد١، (٢٠٢٣): ص ٨٨٥.

عليه نبحث في هذا المطلب الإتجاهات الدستورية بشأن صلاحية الوحدات المكونة للدولة الفدرالية في إبرام المعاهدات الدولية واشكاليتها وذلك من خلال فرعين، نتناول في الفرع الأول الصلاحية الحصرية للحكومة الاتحادية في ابرام المعاهدات الدولية واشكالياتها ، ونخصص الفرع الثاني الصلاحية النسبية للوحدات الفدرالية في ابرام المعاهدات الدولية واشكالياتها.

I.أ. الفرع الاول

الصلاحية الحصرية للحكومة الاتحادية في ابرام المعاهدات الدولية واشكالياتها

أن موقف أغلب الدساتير في الدول الفيدرالية هو أن تنحصر صلاحية الدخول في العلاقات الدولية والإقليمية والتمثيل الخارجي بحكومة الإتحادية، ذلك لان الفيدرالية تؤدى إلى فقدان حكومة الولايات أو الأقاليم المكونة للإتحاد لشخصيتها الدولية وتصبح الولايات أو الأقاليم مجرد ولايات أو دويلات داخل الإتحاد، وإن مصدر السلطات للوحدات الفيدرالية هو الدستور الإتحادي[١].

سوف نقوم بالبحث عن حصر صلاحية إبرام المعاهدات الدولية بيد الحكومة الفيدرالية، وذلك من خلال تحديد موقف الدساتير والفقه بهذا الصدد واشكالياته على الشكل الآتي:

أولا : موقف الدساتير من حصر صلاحية إبرام المعاهدات الدولية بيد الحكومة الفيدرالية

تمنع أغلب الدساتير الإتحادية الوحدات المكونة للدولة الفدرالية من إبرام المعاهدات الدولية بصورة مباشرة حيث تعد صلاحية الدخول في التزامات دولية أمراً تختص به الحكومة الإتحادية.

وهذا ما سار عليه دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في (١٧٨٧) حيث منح رئيــس الجمهورية صلاحية عقد معاهدات دولية، بعد التشاور مع مجلس الشيوخ وبشرط أن

(١) تضمن مشروع اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام (١٩٦٩) في الفقرة الثانية من المادة (٥) النص الآتي:-
((States members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there laid down)).
(تمتلك الدول الأعضاء في اتحاد القدرة على إبرام المعاهدات في حالة ما اذا نص عليها الدستور الاتحادي وفي الحدود المشار اليها في الدستور).
ان هذا النص الذي يتعلق باهلية الوحدات المكونة للدولة الفدرالية في إبرام المعاهدات الدولية وجهت له انتقادات عديدة من الدول الفدرالية كالولايات المتحدة الامريكية وسويسرا والبرازيل وكندا وغيرهم من الدول الفدرالية وأعلنو انهم لايؤيدون هذا النص مطلقا ودافع عنه الاتحاد السوفيتي السابق، وفي النهاية رفض هذا النص ولم يدرج في الاتفاقية. ينظر: د.عصام العطية، *القانون الدولي العام*، (بغداد: دار السنهوري، ٢٠١٥)، ص١٤٤.
United Nations Office of Legal Affairs ، Draft articles on the law of treaties with commentaries، available at : https://legal.un.org (9.6.2022) L.V

يوافق عليها ثلثا أعضاء المجلس الحاضرين[١]. وقد قضت المحكمة الإتحادية العليا الأمريكية (Supreme Court of United States)[٢] ببطلان الإتفاق المبرم بين ولايات الجنوب بالإنفصال من الإتحاد وتكوين إتحاد فيما بينهما وبنت حكمها على أساس إن هذا باطل لمخالفته الفقرة العاشرة من نص المادة الأولى من الدستور الامريكي التي تنص على انه لا يجوز لأية ولاية أن تعقد أية معاهدة[٣].

وفي السياق نفسه، نجد إن دستور الهند الصادر في (١٩٤٩) الذي يعتبر أطول دستور مكتوب[٤] حيث يتألف من ديباجة و٢٢ جزءاً يحتوي على ٣٩٥ مادة، و١٢ جدولا، قد جعل المواد (٧٣) و (٢٤٦) و (٢٥٣) والمدخل (١٤)[٥]من القائمة (List I—Union List) في الجدول (السابع) الذي حدد الصلاحيات الحصرية للإتحاد، صلاحية إبرام المعاهدات الدولية وتنفيذها من الإختصاصات الحصرية للسلطات الفدرالية[٦].

ووفقا لدستور جمهورية البرازيل الإتحادية الصادر في (١٩٨٨) والمعدل عام (٢٠١٥) قد منح رئيس الجمهورية وحده الصلاحية الحصرية للقيام بإبرام معاهدات

---

(١) نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية، من دستور الولايات المتحدة الامريكية (١٧٨٧) على انه: (٢- تكون له – للرئيس- السلطة، بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته، لعقد معاهدات، شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين...).

(٢) ان اتفاقية فيلادلفيا وضعت الحدود بين الإختصاصات المركزية وبين الإختصاصات المقررة للولايات الفيدرالية وجعلت الحكم بين السلطتين للمحكمة العليا في حالة وجود نزاع بين الطرفين، للتفصيل يراجع: د. محمد هماوندى، *الفيدرالية والديمقراطية للعراق – دراسة تأصيلية سياسية وقانونية*، ط١، (أربيل: دار ئاراس للطباعة والنشر، ٢٠٠٢)، ص٥٥.

(٣) د. صلاح جبير البصيصي، "صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية"، *مجلة أهل البيت عليهم السلام*، العدد ٦، تموز، (٢٠٠٨): ص١٥٦.

(٤) د. سرهنك حميد البرزنجي ود. شورش حسن عمر و د. أفين خالد عبدالرحمن و د. شالاو صباح عبدالرحمن ، *نظرية الدستور*، (جامعة السليمانية: كلية القانون، ٢٠٢٣)، ص١٧

(٥) ((Article 246: Notwithstanding anything in clauses (2) and (3), Parliament has exclusive power to make laws with respect to any of the matters enumerated in List I in the Seventh Schedule (in this Constitution referred to as the "Union List" List I—Union List: 14. Entering into treaties and agreements with foreign countries and implementing of treaties, agreements and conventions with foreign countries. Available at: (https://www.mea.gov.in/Images/pdf1/S7.pdf L.V(29-7-2023)).

(٦) - للمزيد حول السلطة المختصة بابرام المعاهدات الدولية وتنفيذها في دستور الهند ينظر:-

- Vivek Sehrawat ،Implementation of International Law in Indian Legal System ،Florida Journal of International Law ،Vol.31 ،Issue 1 ،Article 4. available at : https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1050&context=fjil (26-5-2022).

وإتفاقيات دولية، شـــريطة موافقة الكـونغرس الوطني، وذلك بموجب المادة (٨٤) من الدستور[١].

يذهب الدستور المكسيكي لعام (١٩١٧) المعدل إلى أبعد من معظم الدساتير الأخرى، حيث يحظر على الولايات الأعضاء الدخول في علاقات خارجية، أو تحالف، أو معاهدة، أو إئتلاف مع ولاية

أخرى أو مع قوى أجنبية. بمعنى إن هذه المسائل تدخل ضمن الإختصاصات الحصرية التي تمارسها السلطة الاتحادية[٢].

ونحن برأينا نرى إن الحجة التي تتذرع بها الدول الرافضة لفكرة منح الأقاليم أو الوحدات الفدرالية حق إبرام المعاهدات الدولية حتى ولو كان ذلك الحق في مجالات محددة ومعينة هي إن ذلك يؤدى إلى إضعاف الدولة وتفكيك وحدتها التي لا تتحقق ولا تصان إلا بحصر سلطة إبرام المعاهدات الدولية في يد السلطات الفدرالية، فإذا ما تم منح الوحدات الفدرالية ذلك الحق كان ذلك باعثاً على تفكيك الدولة وإضعافها على المستوى الخارجي وهذا النموذج يندرج ضمن النماذج الفدرالية التي تركز جميع الصلاحيات في يد السلطات الفدرالية من أجل ضمان بقاء الدولة متوحدة متماسكة، الأمر الذي تقتضي عدم إيلاء الأقاليم أو الوحدات الفدرالية صلاحية عقد المعاهدات الدولية بل إن ذلك ينحصر فقط بالسلطات الاتحادية، ومع ذلك إن عدم منح السلطة للوحدات الفدرالية في نظرهم تعد ضمانة لوحدة الدولة وسلامة أقليمها من التفكيك، وتظهر الدولة على المستوى الدولي كدولة قوية في إدارة الشؤن الخارجية للدولة ككل بما فيها الأقاليم.

ثانياَ: موقف الفقه من حصر صلاحية إبرام إتفاقية الدولية بيد الحكومة الفيدرالية:

إن أصحاب هذا الإتجاه من الفقه لا يعترفون بشخصية الأقاليم والولايات لإبرام المعاهدات الدولية بصورة عامة، لكنهم يختلفون حول طرح أسانيدهم القانونية بهذا الصدد، ونلخص فيما يأتي أهم هذه الاسانيد لدى أنصار هذا الإتجاه:

١-لايوجد في الدولة الفدرالية سوى شخصية دولية واحدة تتقرر لدولة الإتحاد فقط: إن تبرير منع الولايات أو الأقاليم أو الكانتونات الفدرالية من إبرام المعاهدات الدولية لدى البعض من الفقه هو إنه لايوجد في الدولة الفدرالية سوى شخصية دولية واحدة تتقرر لدولة الإتحاد فقط، بخلاف الولايات الأعضاء فيها والتي لاتكون لها شخصية دولية، أي إن الدولة الإتحادية تتميز بوحدتها على الصعيد الدولي، إذ تظهر وحدة واحدة أمام المجتمع الدولي بالذات في مجال مباشرتها الإختصاصات الدولية، بالإضافة إلى وحدتها السياسية في إطار القانون الدستوري ويظهر ذلك

(1)Article 84.The President of the Republic shall have the exclusive power to: 8. conclude international treaties, conventions and acts, ad referendum of the National) .

(2) Article 117 of Constitution of Mexico: (1- In no case shall the states: Conclude alliances or coalitions, or make treaties with any other state or foreign governmen).

من خلال إمتلاكها لدستور إتحادي يحدد المقومات الأساسية للدولة الإتحادية ويعد الاساس القانوني في بنائها [١].

وعليه فإن الشخصية الدولية هي التي تجعل الدولة قادرة على إبرام المعاهدات الدولية. وفي هذا السياق، يرى (Sir Gerald) إن الشخصية الدولية هي مصدر القدرة على إبرام المعاهدات الدولية، وفي إطار هذا الرأي وتدعيمه يذهب (Robert Ago) إلى إن قدرة الدولة على إبرام المعاهدات الدولية تعتبر تعبيراً عن الشخصية الدولية[٢]، أو بتعبير آخر تكون الدولة الفدرالية دولـــة واحدة في المجال الدولي من وحدة الشـــــخصية الدولية. فـالدولة الفدرالية في نظر الدول الأخرى هي كتلة واحدة، ومن أهم ما يترتب على وحدة الشخصية الدولية هو أن يكون للحكومة أو السلطات (الفدرالية) وحدها الدخول في العلاقات الدولية مع غيرها من الدول، وأن يكون للحكومة الفدرالية وحدها حق عقد المعاهدات الدولية ولا تتمتع الوحدات الفدرالية بهذا الحق[٣].

٢- التوفيق بين رغبتين متعارضتين: تتسم الدولة الفدرالية بإرتكازها على مقومات تميزها عن الإنظمة الأخرى، بحيث ينبغى التوفيق بين رغبتين متعارضتين، وهما، تكوين دولة واحدة متماسكة مع المحافظة على قدر من الاستقلالية الذاتية للوحدات والأقاليم المشاركة في إنشاء الإتحاد الفيدرالي، ويجب أن تكون محاولة التوفيق بين الهدفين عبر توزيع السلطات بين المركز والولايات والتي يراعي فيها الجمع بين الإطار القانوني والمحتوى السياسي لفكرة الفدرالية، بحيث تكون الوحدة هي الأساس الأول الذي ترتكز عليه الدولة الفدرالية والغاية التي ترمي إليها عندما تأخذ بفكرة الفدرالية لبناء الدولة الجديدة[٤].

وإضافة إلى ذلك يرى البعض[٥] إن القانون الدولي المعاصر يؤثر تأثيراً كبيراَ على الدساتير الوطنية، بحيث يتطلب أقامة نوع من التشاور أو التوفيق بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقليم أو الولايات وذلك بأن يكفل الدستور الإتحادى توزيع السلطات بين الإتحاد والأقاليم على نحو يجعل مصلحة الدولة الإتحادية هي الأساس في إبرام أية معاهده دولية.

وتأسيسا على ذلك نجد أن رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية هو ممثل الشعب(الدولة) وليس تابعاَ لحكومة الأقاليم أو الولايات، وأن معظم الرؤساء ظلوا داعمين ومخلصين لفكرة

---

(١)د. مصطفى ابو زيد فهمي ، *النظرية العامة للدولة* ، ط٥، (دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ، ١٩٩٧)، ٤٧-٤٨.

(2)Abdul Ghafur Maung Sein Khin، Treaty- Making power in Federal states with Special Reference to the Malaysian position، Journal of Malaysian and Comparative Law، Vol. 30 (2003)، p.66.

(٣) د.احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، *النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق*، (بغداد: السنهوري للكتب القانونية، ١٩٩٠)، ص١٠٣.

(٤) د. وائل بونقاب، "قراءة فكرية فلسفية للنظام الفيدرالي مع عرض لتجربة الولايات المتحدة الأمريكية"، *مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية*، العدد ٢٩، (٢٠٢٠): ص ٩٥.

(٥) د.صلاح جبير البصيصي، مصدر سابق، ص١٥٧.

الدولة المركزية، ومن موقف الرؤساء الذين كانوا يدعون وينحازون للولايات يتبين إنه "بين جميع الرؤساء كان هناك رئيس واحد فقط هو Jemes Buchanar أظهر تحيزاً ثابتاً لحقوق الولايات ولكن تسبب سلوكه هذا في التمهيد لإشعال فتيل الحرب الأهلية"(١).

إن هذا الإتجاه وإن كان هو إتجاه غالبية الدول الفدرالية ولكن فى الوقت نفسه هو تعبير عن رغبة الساسة الإتحاديين (فى المركز) للدفاع عن بقاء دولتهم الفدرالية متوحدة ومتماسكة، كما إنه فى الواقع لايسعنا القول أنه يحقق جميع التوقعات المرجوة منه إذ إن هذا الإتجاه يفرز عدداً من المشاكل المستقبلية فى كيان الدولة الفدرالية والتى تودي بإستقرار الدولة الفدرالية أو توجهها نحو التفكك والإنحلال فى معظم الأحوال. وبإمكاننا القول أن تقوية السلطات الإتحادية (أي المركز) وبروز سطوته من جراء إتباع هذا الإتجاه سيكون على حساب الأقاليم أو الوحدات الفيدرالية التى سيطالها الوهن والضعف.

يمكن أن نحدد إشكاليات حصر صلاحية إبرام المعاهدات الدولية بيد الحكومة الفدرالية ومنع الاقاليم من إبرام المعاهدات الدولية في حدود صلاحيتها الدستورية في جملة من النقاط الأتية:

أولاً: الصراع بين الإستقلالية والمركزية: ولاشك إن المشكلة الدستورية الرئيسة التي تظهر في الدول الفدرالية، هي تحديد مقدار الإستقلالية في الاختصاصات للوحدات المكونة لهذه الدولة، أو تحديد وتوزيع الإختصاصات بين مؤسسات الحكومة الإتحادية وحكومات الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، وإن الإشكالية في عدم إعطاء صلاحية إبرام المعاهدات الدولية للوحدات الفدرالية وحصرها بيد السلطات الفدرالية هي إنه يتعارض مع مبدئين من المبادئ التي تقوم عليها الدولة الفدرالية، وهما الاستقلالية، ومقتضاه أن تحتفظ الأقاليم أو الولايات الأعضاء في الإتحاد الفدرالي باستقلال واسع وبقدر من السيادة في حدود الإختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور الإتحادي الذي يمثل المصدر القانوني لهذا الاستقلال بمختلف أبعاده ومظاهره التنظيمية والوظيفية، وأكثر من ذلك فهو ركيزة أساسية لقيام النظام الإتحادي(٢).

وعليه ان التركيبة القانونية للدولة الإتحادية تقوم على نظامين، الأول نظام قانوني عام وهو يختص ويشمل كل الدولة الإتحادية، والثاني هو قانون الذاتية ويقصد به إن الوحدات الإتحادية تتمتع كل واحدة منها باختصاصات ذاتية تمارسها بمعزل عن السلطة الاتحادية(٣).

---

(١) د. محمد هموادى، مصدر سابق، ص٥٥.

(٢)للمزيد عن هذا المبدأ ينظر: أ. د مها بهجت يونس الصالحي و رائد حمدان عاجب المالكي، "مبدأ المشاركة بوصفه ضمانة لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)"، *مجلة العلوم القانونية- كلية القانون – جامعة بغداد*، العدد الخاص الثالث- الجزء الاول ، (٢٠١٧): ص١٤٩.

(٣) أ.د. علي هادي حميدي الشكراوي أسعد كاظم وحيش الصالحي، "النظام العام الدولي بوصفه قيدا في إبرام الاتفاقيات الدولية"، *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون*، المجلد ٦، العدد٤، ٢٠١٤، ص ٨٠.

ونجد إن من بين أهم ضمانات حماية إستقلال الوحدات المكونة في الدولة الفدرالية هو مبدأ المشاركة، الذي يعني أن تشارك الوحدات الفدرالية مع الدولة الفدرالية في إدارة الدولة وتسيير سلطاتها ومؤسساتها وتنظيم الحياة الإتحادية في إتخاذ قرارات ومباشرة إختصاصاتها بصورة مباشرة أو عن طريق من يمثلها في الدولة الاتحادية[١]. من الواضح إن الإتجاه الذي يمنع الأقاليم المكونة في الدولة الفدرالية في إبرام المعاهدات الدولية في حدود صلاحيتها الدستورية، يقوم على أساس فكرة تغليب مبدأ الوحدة على مبدئي الإستقلالية والمشاركة، وهذا في الواقع هو نزعة الدولة البسيطة، ورغم أهمية مبدأ الوحدة إلا أنه يجب أن يقترن بهذين المبدأين.

ونحن نرى ان هذه النزعة في حجب السلطة عن الأقاليم الفدرالية لكي تمارسها على المستوى الدولي وخصوصا في مجال إبرام المعاهدات الدولية وتغليب فكرة وحدة الدولة تؤدي بحد ذاتها إلى تعميق وتكريس فكرة المركزية والتي لم تات صيغة الدولة الفدرالية إلا من أجل تخفيفها والإبتعاد عنها(أي عن المركزية). لذلك فاننا نرى إن تركيز السلطات وحصرها بيد المركز لا يتفقان مع طبيعة الدولة الفدرالية ولا ينسجمان معها، حيث ستظل الدولة مركزية في جوهرها حتى لو أكتسبت شكل الدولة الفدرالية.

كما أننا نرى انه في ظل القانون الدولي العام التقليدي إحتفظت الولايات الفدرالية بمركزها كاقليم أو وحدة فدرالية مكتفية بالصلاحيات الممنوحة لها وفقا للدستور في ممارسة شؤونها الداخلية فقط دون المسائل الدولية على صعيد الدولة الفدرالية، حتى لو كان مفتقرة إلى صلاحية إبرام المعاهدات الدولية والمشاركة في الشؤون الدولية.

على أنه يمكن أن نعقب على ذلك بالقول انه في إطار القانون الدولي العام المعاصر وحيث أصبحث معظم الشوؤن القانونية والإقتصادي والإدارية والثقافية مدولة، ومن أجل أن تصبح الأقاليم الفدرالية محتفظة باستقلاليتها في حدود معينة تنسجم مع ما يقرره الدستور الفدرالي لها من إختصاصات أو صلاحيات دستورية فإنه يجب أن يكون لهذه لأقاليم الحق والقدرة على إبرام المعاهدات الدولية وبدون منحها هذا الحق أو هذه القدرة فان إستقلاليتها ستصبح موضع شك وتساؤل.

ثانياً: الإشكالية المتعلقة بتنفيذ المعاهدة الدولية: ان الآليات التي تتبعها دساتير دول العالم لإنفاذ المعاهدات الدولية داخلياً تتمثل في آليتين، فأما أن يكون ذلك بطريقة مباشرة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية أو انه يكون بطريقة غير مباشرة كما هو الحال في العراق، في حال ما إذا كان مباشراً فإن المعاهدة الدولية تتمتع بالنفاذ الذاتي (التلقائي) في داخل الدولة دون أن يستلزم إصدار القانون لانفاذه. وفي هذه الحالة إذا كانت المعاهدة متعلقة بمسألة تدخل ضمن إختصاص الأقاليم حسب التوزيع الذي ينشئه الدستور للإختصاصات بين الولايات الفدرالية والسلطات الإتحادية فإن مثل هذه المعاهدات تهدد كل قيمة لمسألة توزيع الإختصاصات وتحديدا

(١) چنەر على احمد، *اشكاليات غياب الدستور في اقليم كردستان – العراق دراسة تحليلية مقارنة*، ط١، من (السليمانية: منشورات مركز الشؤون القانونية لاتحاد الوطني الكردستاني، ٢٠٢٣)، ص٢١.

لإختصاصات الوحدات المكونة في الدولة الفيدرالية، كلما أرادت السلطات الإتحادية ممارسة صلاحيات الأقاليم، اذ انه كل ما عليها هو إدراج تلك المسألة التي تدخل ضمن إختصاص الولاية الفدرالية في إطار إتفاقية دولية وتقوم بفرضها مباشرة على تلك الولاية من منطق علوية الإتفاقية الدولية على القانون الداخلي وذلك من منطلق إن التنفيذ المباشر يعتمد عادة على نظرية وحدة القانون (وحدة القانونين الداخلي والدولي) مع تقرير العلوية للقانون الدولي العام. لذلك فإن الأسلوب المتبع هنا هو التنفيذ المباشر للإتفاقيات الدولية. ومن هنا نصل إلى انه في سياق التنفيذ المباشر للإتفاقيات الدولية، إذا لم يكن للأقاليم أو الوحدات الفدرالية الحق في الدخول في المعاهدات الدولية وإبرامها، فإن ذلك يقوض إختصاصات أو سلطات الأقاليم ويفرغها من محتواها.

وفي الحالة الثانية حيث يكون التنفيذ غير المباشر، ويقتضي الأمر أن يتم إصدار قانون داخلي لإنفاذ المعاهدة الدولية، فانه إذا كانت الإتفاقية متعلقة بمسألة تدخل ضمن الإختصاصات المقررة للأقاليم أو الوحدات الفدرالية بموجب دستور تلك الدولة فإن الوحدات الفدرالية تكون آنذاك أمام قانونين، إحدهما هو الدستور الذي أعطى تلك الوحدات الإختصاص بتنظيم تلك المسائل (والتي وردت في الإتفاقية الدولية) والأخر هو القانون الذي يتم إصداره داخليا من أجل إنفاذ المعاهدة، وهذا القانون يسلب منها (من الوحدة الفدرالية) الإختصاص بتنظيم المسألة التي نظمتها المعاهدة ويوليها إلى السلطات الإتحادية. في هذه الحالة نجد ان الدساتير قد أعطت للوحدات الفدرالية إنفاذه أو تعديله أو رده[1]. وهنا إذا ردت الوحدة الفدرالية تلك القوانين أو عدلتها (وفق سلطة منحها اياها الدستور)، فتثور عندئذ عدة مشاكل منها ان عدم إنفاذ المعاهدة الدولية من قبل الأقاليم الفدرالية يكون أمرا مسوغا وقانونيا. وهذا مخالف لمبدأ إقليمية المعاهدات الواردة في إتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، أي إنفاذ المعاهدات على سائر أقاليم كل الدول الأطراف في الإتفاقية وكذلك مسألة المسؤولية الدولية لأطراف المعاهدة عن عدم التنفيذ وهو ما يرتب المسؤولية الدولية على الدولة الفدرالية. لذلك فإنه وتلافيا لترتب المسؤولية الدولية على الدولة الفدرالية بسبب إمتناع الإقليم الفدرالي عن تنفيذ المعاهدة الدولية داخليا (وهو مخول بذلك وله الحق فيه) فإننا نقترح أن يتم منح الأقاليم الفيدرالية سلطة عقد المعاهدات الدولية في المجالات التي يمنحها الدستور الفيدرالي الإختصاص فيها.

(١) كما ورد في المادة (١٢١- ثانياً)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على إنه " ثانياً- تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

I.ب. الفرع الثاني

الصلاحية النسبية للوحدات الفدرالية في ابرام المعاهدات الدولية واشكالياتها

تقر البعض من الدساتير الفدرالية في حدود معينة منح الأقاليم الفدرالية السلطة في إبرام المعاهدات الدولية ضمن الحدود التي يحدد الدستور الفدرالي المجالات الداخلية التي يحق للأقاليم ممارسة صلاحيتها فيها، حيث تتحدد سلطة الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية بالمجالات الداخلية التي حددها لها الدستور الفدرالي، كما ويرى البعض من الفقهاء إن منح الاقاليم الفدرالية سلطة إبرام المعاهدات الدولية يجد له أساسا مستمداً من الطبيعة الذاتية للدولة الفدرالية، هذا الأساس يتمثل في توزيع السلطات في الدولة الفدرالية والإبتعاد عن المركزية.

أولا: موقف الدساتير من إعطاء الحق للواحدات الفدرالية عقد بعض الإتفاقية الدولية

إن القاعدة العامة هي أن تختص الحكومة المركزية في أغلب الدساتير الفدرالية بسلطة عقد المعاهدات الدولية وبالمقابل تفتقد الوحدات الفدرالية هذا الحق، غير إن بعض الدساتير الفدرالية تنص على حق الوحدات الفدرالية في إبرام بعض أنواع المعاهدات الدولية وذلك بشروط محددة نضمها الدستور.

وقد سار على هذا الإتجاه القانون الأساسي لجمهورية المانيا الإتحادية لعام (١٩٤٩) حيث أجاز للوحدات الفدرالية إبرام معاهدات مع دول أجنبية بموافقة من الحكومة الإتحادية بموجب المادة (٣٢) من الدستور الإتحادي الذي يؤكد على أن تكون رعاية العلاقات مع الدول الأجنبية من إختصاصات الإتحاد، ولكن فيما يتعلق بحق الولايات في إبرام المعاهدات الدولية أشارت الفقرة الثانية والثالثة من المادة السالفة الذكر إلى إن واجب أية ولاية قَبل عقد أي إتفاقية تؤثر على الظروف الخاصة، هو إستشارة السلطات الاتحادية في وقت مناسب.

وأكثر من ذلك فقد أشارت الفقرة الثالثة من المادة المذكورة إلى إنه إذا تمتعت الولايات بسلطة سن التشريعات، فإنه يجوز لها إبرام معاهدات مع دول أجنبية بموافقة من الحكومة الإتحادية، وهذا يعني بإن الولايات لها حق إبرام المعاهدات الدولية في مجال إختصاصها الحصرية شريطة أخذ موافقة الحكومة الإتحادية مسبقاً[١].

كما أخذ الدستور السويسري بهذا الإتجاه فمنح الوحدات الفدرالية (الكانتونات) حق إبرام المعاهدات مع الدول الأجنبية في المسائل الإقتصادية والحدودية والبوليسية وعلى شرط أن لاتتعارض هذه المعاهدات مع حقوق ومصالح الإتحاد أو مع حقوق المقاطعات الأخرى. وتلتزم المقاطعات بإخطار الاتحاد بمثل هذه المعاهدات قبل إبرامها، فقد أشارت المادة (٥٦) من دستور

(1)(1- Relations with foreign states shall be conducted by the Federation. 2- Before the conclusion of a treaty affecting the special circumstances of a Land, that Land shall be consulted in timely fashion. 3- Insofar as the Länder have power to legislate, they may conclude treaties with foreign states with the consent of the Federal Government.).

سويسرا لعام (١٩٩٩)، إلى إنه يجوز للمقاطعات إبرام معاهدات مع الدول الأخرى في مجالات إختصاصاتها بشرط أن لا تتعارض هذه المعاهدات مع حقوق ومصالح الإتحاد أو مع حقوق المقاطعات الأخرى. وتلتزم المقاطعات بإخطار الإتحاد بمثل هذه المعاهدات قبل إبرامها، وإضافة إلى ذلك فقد أشارت المادة السالفة الذكر إلى حق الولايات في إبرام المعاهدات الدولية مباشرةً أو عن طريق الإتحاد، فيجوز للمقاطعات التعامل مباشرة مع الجهات الأجنبية التي تقابلها في مستواها؛ وفي الحالات الأخرى يكون تعامل المقاطعات عن طريق الاتحاد[١].

وعلى نحو مماثل للدستورين الألماني والسويسري، فإنه بموجب المادة (١٦) من دستور النمسا الذي تم الغائها عام (١٩٩٤)[٢]، يحق للولايات، في المسائل التي تدخل ضمن إختصاصاتها(حسب توزيع الاختصاص بين الاتحاد والولايات)، إبرام معاهدات مع الدول، أو مع الولايات التي تتشكل منها تلك الدول المجاورة لحدود النمسا، ووفقا لنفس المادة الملغية يجب على الحاكم إبلاغ الحكومة الإتحادية قبل بدء المفاوضات حول أي معاهدة من هذا القبيل. ويجب أن يحصل الحاكم على موافقة الحكومة الإتحادية قبل الإبرام. وتعتبر الموافقة ممنوحة إذا لم تقم الحكومة الاتحادية بإبلاغ الحاكم برفض الموافقة في غضون ثمانية أسابيع من يوم وصول طلب الحاكم للحصول على الموافقة إلى المستشارية الاتحادية. ويعتبر الإذن بمباشرة المفاوضات وإبرام المعاهدة أمراً لازماً من الرئيس الإتحادي بعد توصية حكومة الولاية، ومن خلال التوقيع الإضافي للحاكم[٣].

---

(1)(1-A Canton may conclude treaties with foreign states on matters that lie within the scope of its powers. 2- Such treaties must not conflict with the law or the interests of the Confederation, or with the law of any other Cantons. The Canton must inform the Confederation before concluding such a treaty. 3- A Canton may deal directly with lower ranking foreign authorities; in other cases, the Confederation shall conduct relations with foreign states on behalf of a Canton).

(٢) ملغاة بموجب: (G .L .F. (رقم ١٠١٣/١٩٩٤). ينظر:-
https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf)L.V(27-7-2023

(3)1 The Länder can conclude treaties within their independent area of competence, State treaties with states bordering on Austria with their constituent states (Teilstaaten).

2 The Land must inform the Federal Government before the initiation of negotiations about such treaties. In advance of their conclusion the Land Governor must obtain the consent of the Federal Government. Consent is deemed to have been given, if the Federal Government, within eight weeks from the day that the request has reached the Federal Chancellery, has not communicated to the Land Governor that the consent is denied. The authorization for the initiation of negotiations and conclusion of a state treaty is incumbent on the Federal President on the proposal of the Land government and with the countersignature of the Land Governor).

ونحن نرجح النهج الذي سار عليه المشرع الدستوري الألماني والسويسري والنمساوي (قبل الغاء المادة ١٦ من الدستور) بإعطائه صلاحية إبرام المعاهدات الدولية للوحدات الفدرالية في مجالات إختصاصاتها لانه:

١- إحترم المشرع الدستوري الألماني والسويسري والنمساوي القواعد التي تقوم بتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات الفدرالية، لانه نص على حصر جواز إبرام المعاهدات في مجالات إختصاصها.

٢- هذا النهج يتجنب بعض المشاكل في تنفيذ الاتفاقيات، حيث أن الوحدة الفيدرالية هي التي تنفذ الاتفاقية نفسها.

٣- فيما يتعلق بمسألة المسؤولية، فإن الوحدة الفدرالية مسؤولة أمام الحكومة الإتحادية، والدولة مسؤولة دوليًا لأن الدولة الفدرالية هي التي تمتلك الشخصية القانونية الدولية، هذا من جانب، ومن جانب أخر إن الدستور الفدرالي هو الذي أعطى هذه الصلاحية للوحدات الفدرالية.

وإلى جانب هذه الدساتير الفدرالية، سمحت المادة الثالثة (٢) من دستور البوسنة والهرسك لعام (١٩٩٥) لوحداتها الفدرالية بإقامة علاقات مع البلدان المجاورة، بما في ذلك خيار إبرام اتفاقيات دولية بشرط ألا تؤثر هذه الاتفاقات على سيادة البوسنة والهرسك وسلامتها الإقليمية، وقد أشارت المادة السالفة الذكر إلى إنه يحق للوحدات الفدرالية إقامة علاقات موازية خاصة مع الدول المجاورة بما يتفق مع سيادة البوسنة والهرسك وسلامتها الإقليمية[١].

وفي هذا السياق، أجاز دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام (١٩٧١) للوحدات الفدرالية (الإمارات) بإبرام إتفاقيات مع دول ومناطق مجاورة فيما يتعلق بالمسائل ذات الطابع المحلي والإداري، بشرط ألا تتعارض هذه الاتفاقيات مع مصالح أو تشريعات الإتحاد. ويجوز إبرام هذه الاتفاقيات بإخطار المجلس الأعلى للإتحاد الذي يحق له الإعتراض على إبرامها[٢].

يمكننا أن نرى أن دستور الإمارات العربية المتحدة يضع عدداً من القيود على الوحدات الفيدرالية عند إبرام الاتفاقيات الدولية.

١- يجب أن يكون الاتفاق مع الدول والاقطار المجاورة للإمارات العربية المتحدة.

---

(1) (The Entities shall have the right to establish special parallel relationships with neighboring states consistent with the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina.).

(٢) نصت المادة (١٢٣)، من دستور الإمارات العربية المتحدة ١٩٧١ (المعدل ٢٠٠٩) على انه: (استثناء من نص المادة ١٢٠ بند (١) بشأن انفراد الاتحاد أصلا بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية، يجوز للإمارات الأعضاء في الإتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول والإقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية، وبشرط اخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقا . فإذا اعترض المجلس على ابرام مثل تلك الاتفاقات فيتعين ارجاء الأمر الى أن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض. كما يجوز للامارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الاوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام اليهما).

٢- يجب أن يكون الاتفاق ذا طبيعة إدارية محلية.
٣- يجب أن لايتعارض الإتفاق مع مصالح الإتحاد ولا مع القوانين الاتحادية.
٤- إخطار المجلس الأعلى للإتحاد مسبقا.

وإذا إعترض المجلس على إبرام مثل تلك الاتفاقات، فيتعين إرجاء الأمر إلى أن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الإعتراض.

ونحن نرى أنه لا يوجد انسجام بين توزيع السلطات من جانب، وسلطة الوحدات الفيدرالية في إبرام الاتفاقيات الدولية في هذا النموذج، لأن الوحدات الفدرالية في هذه الدولة، لا تستطيع إبرام اتفاقيات دولية في حدود صلاحياتها. بكلمات اخرى، لا يوجد أي تناغم وإنسجام بين السلطة التي تتمتع بها الوحدات الفدرالية في سياق هذه الدولة وبين صلاحياتها في إبرام المعاهدات الدولية.

وأخيرا يمكن العثور على أمثلة من الإذن الممنوح لأغراض خاصة في كندا. حدث مثل هذا الموقف في عام (١٩٨١) عندما قامت كندا، أثناء إبرام اتفاقية بشأن التأمين الإجتماعي مع الولايات المتحدة، بتفويض كيبيك لإبرام إتفاقية منفصلة مع الولايات المتحدة الأمريكية بسبب نظام تقاعد مختلف يعمل في تلك المقاطعة. وتم إبرام الاتفاقية في عام ١٩٨٣[(١)].

وفى الحقيقية فإنه فى بعض نماذج الدول الفدرالية، وفى مسائل محددة، بدلاً من أن يكون للولايات الفدرالية الحق فى إبرام المعاهدات الدولية بإذن السلطات الإتحادية، فإن السلطات الإتحادية تكون ملزمة بأخذ موافقة الولايات الفدرالية عندما تقدم على إبرام معاهدة دولية لها مساس أو علاقة بالولايات الفدرالية، كما أشار المادة (٢/٣) من الدستور النمساوي إلى انه لا يجوز للحكومة الإتحادية إبرام المعاهدات الدولية لتغيير الحدود الاتحادية إلا بموافقة الولايات المتأثرة بالتعديل.

لذلك فإن منح الأقاليم الفدرالية سلطة محدودة لإبرام المعاهدات الدولية في الحدود الدستورية لصلاحيات الأقاليم وبرقابة من السلطات الإتحادية يعتبر واحدا من العوامل المهمة لبقاء الدولة الفدرالية موحدة من جهة ولمنح الاقاليم الفدرالية إستقلالية نسبية وحقا للمشاركة على صعيد القرارات الفدرالية من جهة أخرى، كما إنه يساهم في تقليل المشاكل التي يمكن ان تثور بين السلطات الفدرالية وسلطات الاقاليم.

(1) -Karol Karski، Treaty-Making Capacity of Components of Federal States from the Perspective the Works of the UN International Law commission، The Polish Review of International and European Law، 2016، Vol. 5، Issue 2، p17. Available at:- https://czasopisma.uksw.edu.pl/ (L.V 10.6.2022).

ثانيا: موقف الفقه في إعطاء الحق للوحدات الفيدرالية في ابرام بعض الاتفاقيات الدولية

يؤيد أنصار هذا الإتجاه من الفقه إنه يحق للولايات في الدول الفدرالية إبرام المعاهدات الدولية في حدود سلطاتها الدستورية الممنوحة لها، غير إنهم قد إختلفوا فيما بينهم حول الأساس القانوني لتمتع الوحدات الفدرالية بحق إبرام المعاهدات الدولية ونلخص فيما يأتي أهم الاسانيد القانونية:

١- **السيادة:** يرى بعض الفقهاء إن السيادة في الدولة التي تأخذ بالنظام الفدرالي مجزأة بين الحكومة المركزية وحكومات الوحدات الفدرالية، ومن أنصار هذا الإتجاه الفقيه ماديسون حيث أشار في الورقة الفدرالية رقم (٣٩) الموجهة إلى أهالي نيورك إلى ان: ((السلطات المحلية أو البلديات فروع مستقلة ومتمايزة من السلطة العليا وهذه السلطات المحلية أو البلدية لاتخضع في حدود دائرتها للسلطة الفدرالية أكثر من خضوع السلطة الفدرالية لها في حدود دائرتها))، ويؤيده كل من (توكفل وواتس) في وجود سيادتين منفصلتين في إطار الدولة الفدرالية.[١] وهذا ما أكدته المادة (١٥) من الدستور السوفيتي عام (١٩٣٦) والمادة (١٨١) من الدستور الماليزي الصادر عام (١٩٤٥) والمادة (٣) من الدستور السويسري حيث نصت على أنه: ((تتمتع المقاطعات بالسيادة طالما أن دستور الإتحاد لم يحد من هذه السيادة. كما تمارس المقاطعات كافة الحقوق التي لم تفوض إلى الإتحاد))[٢].

وقد حاول بعض الفقهاء الربط بين صلاحية الوحدات الفدرالية لإبرام المعاهدات الدولية بموضوع السيادة التي تتمتع بها هذه الوحدات[٣]. وعليه يمكن أن تعود الشخصية الدولية إلى كل من الدولة المركزية والأعضاء ويتمتع كلاهما بالسيادة كل في نطاق إختصاصه.

٢- **الدستور الإتحادي**: ويرى البعض الآخر إن مصدر الصلاحية التي تتمتع بها الوحدات الفدرالية لإبرام المعاهدات الدولية هو الدستور الفدرالي وأن الشخصية الدولية التي تتمع بها هذه الوحدات مستمدة أساسا من الدستور الفدرالي[٤].

ونحن نميل إلى ترجيح الرأي الثاني الذي يرى إن الدستور الفدرالي هو مصدر هذه الصلاحية (صلاحية الوحدات الفدرالية لإبرام المعاهدات الدولية)، لهذه الاسباب:-

أ- إن السيادة بطبيعتها غير قابلة للتجزئة، وان السيادة أما أن تكون للحكومة الفدرالية فنكون أمام دولة موحدة، أما أن تكون السيادة للوحدات الفدرالية فنكون أمام إتحاد كونفدرالي حيث تحتفظ الأعضاء بشخصيتها الدولية[٥].

---

(١) الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون، جون جاي، *اوراق الفدرالية*، ج١، ترجمة: عبد الاله النعيمي، ط١،(بغداد: معهد الدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٦)، ص٣٣٠.
(٢) د. صلاح جبير البصيصي، مصدر سابق، ص١٥٩.
(٣) د. صلاح جبير البصيصي، المصدر نفسه والصفحة نفسها.
(٤) د. صالح جواد الكاظم، *مباحث في القانون الدولي*، ط١، (بغداد: دار الشؤون الثقافية العامة، ١٩٩١)، ص ٢٢٥.
(٥) د. الشافعي محمد بشير، *نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقها بين الدول العربية*، ط١، (الاسكندرية: مطبعة دار النشر الثقافة، ١٩٨٣)، ص١٠٣ وما بعدها.

ب-أن تمتع الوحدات بصلاحية إبرام المعاهدات لا يستند إلى سيادتها بأي معنى من معاني السيادة المتعارف عليها في القانون الدستوري بكونها السلطة العليا التي لاتحدها سلطة أخرى وتمتع بإستقلال داخل الدولة وخارجها، وعليه فإن ممارسة هذه الولايات لمظاهر السلطة العليا تستند إلى الإختصاصات الدستورية الممنوحة لها بموجب الدستور الفدرالي، ومهما منحت هذه الوحدات من إختصاصات وتشكلت لها من هيئات لممارستها فأنها لاتملك القدرة على أن تحدد بنفسها هذه الاختصاصات[١].

٣- **تطور القانون الدولي:** حيث يرى البعض إنه في ظل التطور والتداخل في مختلف العلاقات الدولية سواء من الناحية السياسية أو الإقتصادية أم الثقافية والفنية، وبعد أن أصبحت هذه المسائل موضوع إهتمام القانون الدولي، ينبغى أن نميز بين الإتفاقيات ذات الطابع السياسي والإتفاقيات غير السياسية، بحيث أصبح من الممكن أن تفوض الأقاليم والولايات المكونة للدولة الفدرالية بعض الصلاحيات في إبرام المعاهدات غير ذات الطابع السياسي كالمعاهدات المتعلقة بالجوار الجغرافي – المعاهدات الإدارية و الكمركية والزراعية أو المتعلقة بمسائل التقل والطرق والرعي مع تقيد ذلك بالقيود التي ينص عليها الدستور الإتحادى[٢].

يمكن أن نحدد إشكاليات إعطاء الصلاحية للأقاليم أو الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية من إبرام المعاهدات الدولية في حدود صلاحيتها الدستورية في جملة من النقاط الأتية:

أولاً: متطلبات الإجراءات الشكلية في إبرام المعاهدات الدولية: إن مجرد منح سلطة إبرام الاتفاقيات للوحدات الفيدرالية لا يكفي للوحدات الفدرالية لكي تتمتع فعلاً بالصلاحيات التي يمنحها الدستور الفدرالي لتلك الوحدات الفدرالية، بل يجب بالإضافة إلى ذلك، أن تمنح صلاحية إصدار وثيقة التفويض حتى يتمكن الوحدات الفدرالية من التفاوض وإعتماد نص المعاهدة أو توثيقه، أو التعبير عن إرتضاء الإلتزام بالمعاهدة لانه وفقا للمادة (٧) من إتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام (١٩٦٩) فقط رؤساء الدول، ورؤساء الحكومات، ووزراء الخارجية، ورؤساء البعثات الدبلوماسية والممثلون المعتمدون من قبل الدول لدى مؤتمر دولي أو لدى منظمة دولية أو إحدى هيئاتها يعتبرون ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم، فإنه إذا منح الدستور الفدرالي للوحدات الفدرالية سلطة إبرام المعاهدات الدولية في مجال معين، فلا يمكن لهذه الوحدات إبرام اتفاقيات دولية ما لم تكن لديها وثيقة التفويض، وإذا لم تمنحها السلطات الإتحادية هذه الوثيقة، فهذا يعني أنها لاتستطيع أن تقوم بإبرام المعاهدات الدولية في المجال الذي منح الدستور الإتحادي الحق في إبرام الإتفاقيات الدولية لتنظيمها دوليا وداخليا.

ثانياً: ضمانات حماية الوحدة الدولة الفيدرالية إن فكرة الإتحاد تعتبر الأساس الأول الذي ترتكز عليه الدولة الفدرالية، والغاية التي ترمي إليها الولايات أو الدول عندما تأخذ بفكرة

(١) د. صلاح جبير البصيصي، مصدر سابق، ص١٥٩.
(٢)د. صلاح جبير البصيصي، المصدر نفسه، ص١٥٨.

الفدرالية لبناء الدولة الجديدة، وتظهر هذه الفكرة بوضوح في كيان النظام الفدرالي، ولاسيما في التنظيم القانوني والسياسي في شكل- وحدة الشعب والجيش والإقليم والجنسية- وفي طبيعة العلاقة بين الحكومة الإتحادية وحكومات الولايات الأعضاء، وكذلك في السياسة الخارجية للدولة الاتحادية. وتظهر مظاهر الإتحاد في الهيئات الدستورية العليا للدولة الفدرالية كما تظهر في بروز الدولة الفدرالية كدولة واحدة على الصعيد الدولي(١).

وأخيرا تجدر الإشارة إلى أن بعض الدساتير الفدرالية لا تمنح الوحدات الفدرالية الحق في إبرام اتفاقيات دولية في المجالات التي تقع ضمن إختصاصاتها، ولكنها توفر ضمانات أخرى، على سبيل المثال لا تكون أية إتفاقيات دولية تتعلق بالأقاليم ملزمة لجنوب أفريقيا إلا بعد إقرارها من المجلس الوطني للأقاليم الذي يمثل الأقاليم للتأكد من مراعاة مصالحها في الفرع الوطني للحكومة.(٢)

يبدوا إن الاتجاه الأول في الفقه يؤكد على هيمنة الحكومة الإتحادية في ميدان العلاقات الخارجية بالذات فيما يتعلق بإبرام المعاهدات الدولية بإعتبار إنها تمثل السياسة العامة للدولة الإتحادية، أنه لا يوجد في الدولة الفيدرالية سوى شخصية دولية واحدة تتقرر لمصلحة الدولة الإتحادية، وهي ضمان لحماية وحدة الدولة كونها الأساس الأول الذي ترتكز عليه الدولة الإتحادية.

أما الإتجاه الثاني فيؤكد على أحقية الأقاليم والولايات المكونة للدولة الفدرالية في إبرام المعاهدات الدولية، بإعتبار إن السيادة في الدولة الفدالية مجزئة بين الإتحاد والاقاليم المكونة فيها، ولا يمكن تحقيق بناء الدولة الفدرالية إلا من خلال توفير الاستقلال الذاتي للأقاليم والولايات المكونة للدولة الفدرالية من خلال المشاركة الحقيقية في القرار.

وفي اعتقادنا فإن هذين الاتجاهين قد لا يكونا تسببا في بعض البلدان (التي تأخذ بأي منهما) بالمشاكل التي سبق أن أشرنا اليها. فعلى سبيل المثال فإن الولايات المتحدة الأمريكية ورغم ان الولايات الفدرالية قد لا تتمتع بهذه السلطات (أي سلطة إبرام المعاهدات الدولية) ألا إن عدم تمتعها بذلك لا يؤدي إلى ترسيخ وتقوية نزعة المركزية الشديدة (رغم انه يمكن

---

(١)عبدالمنعم أحمد أبو طبيخ، "توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية(دراسة مقارنة)"، (رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠١٠)، ص٢٠.

(٢) وذلك بحسب المادة (١٣١)، من دستورها الحالي التي نصت على انه: (١- التفاوض بشأن جميع الاتفاقيات الدولية وتوقيعها مسؤولية السلطة التنفيذية الوطنية. ٢- لا تكون أية اتفاقيات دولية ملزمة للجمهورية إلا بعد إقرارها من كل من الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للأقاليم، إلا إذا كانت من الاتفاقيات المشار إليها في القسم الفرعي (٣). ٣- تصبح أية اتفاقية دولية ذات صبغة فنية، أو إدارية، أو تنفيذية، أو لا تشترط المصادقة عليها أو الانضمام إليها، تدخل فيها السلطة التنفيذية الوطنية، ملزمة للجمهورية دون موافقة الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للأقاليم، إلا أنه ينبغي عرضها على الجمعية والمجلس خلال فترة معقولة. ٤- تصبح أية اتفاقية دولية قانونا في الجمهورية، عندما يصدر بها قانون بموجب تشريع وطني، ولكن أي حكم نافذ ذاتيا في اتفاقية أقرها البرلمان يصبح قانوناً في الجمهورية، ما لم يكن متعارضا مع الدستور، أو أي قانون برلماني. ٥- تلتزم الجمهورية بالاتفاقيات الدولية التي كانت ملزمة لها وقت سريان هذا الدستور).

تصنيف الولايات المتحدة الأمريكية بأنها ذات نزعة مركزية إلى حدما) وفي المقابل فانه في النماذج الفدرالية التي منحت الوحدات الفدرالية حق إبرام المعاهدات الدولية مثل المانيا وسويسرا لم يؤدِ ذلك إلى إضعاف المركز وتقسيم الدولة. وقد تطرقنا إلى هذه النماذج بوصفها رائدة في مجال الفدرالية وفي سياق تنظيم هذا الموضوع الذي نحن بصدده، ولكن في نماذج أخرى يثير هذان الإتجاهان المشاكل، كما هو الحال بالنسبة للعراق إذ ان العراق كانت دولة موحدة ومركزية، ولكي لا تتفت وحدة الدولة فقد تم إختيار صيغة الفدرالية، غير انه حتى في العراق الاتحادية يتنازعها اتجاهان، وهما نزوع السلطات الإتحادية نحو المركزية وتوجيه الدولة على أساس تقوية المركز وكذلك نزوع الأقاليم الفدرالية نحو إكتساب مزيد من إستقلالية والحرية. ولا يفوتنا أن نذكر هنا انه في البداية ظهرت التجربة الفدرالية العراقية كما لو انه كلا الجانبين (المركز والأقاليم) قد أثرا ان يتعاونا ويتكاتفا في إدارة الدولة. ولكن سرعان ما بدأ بينهما الصراع من أجل المركزية والإستقلالية وما قد ينجم عنها من تفكك الدولة، لاسيما إذا علمنا ان مؤسسات الدولة الفدرالية لا تظهر المؤسسات تنتمي إلى الدولة كلها كالمحكمة الاتحادية، لذلك فان الإتجاه الثالث بين هذين الإتجاهين كفيل بتحقيق التوازن والإبقاء على الدولة موحدة من جهة ومنح الأقاليم الفدرالية الإستقلالية والحرية في حدود معينة.

والحقيقة ان هذا التوازن في منح السلطات أو الصلاحيات يبدو أكثر بروزا في مجالات معينة منها عقد المعاهدات الدولية، وذلك من منطلق إنه في إطار الحياة المعاصرة في يومنا هذا، تبدو ملحة حاجة الأقاليم الفدرالية في تنظيم العديد من شؤونها الداخلية (كالشؤون الأمنية والثقافية والإقتصادية والإدارية والفنية والبيئية والحدودية) وفي سبيل ذلك تحتاج هذه الأقاليم أو الوحدات الفدرالية إلى الدخول في معاهدات دولية. لذلك يبدو لنا انه من المنطقي ان يتم السماح لهذه الأقاليم أو الوحدات الفدرالية بإبرام وعقد المعاهدات الدولية في المسائل التي تدخل ضمن الإختصاصات الممنوحة لها دستوريا وذلك لتنظيم وإدارة شؤونها الخاصة وذلك بموافقة السلطات الإتحادية وذلك في السياق الذي يسمح به الدستور والقوانين النافذة وبما لايتعارض مع سيادة الدولة وإستقلاليتها. وفي هذا الإطار يجب ان يتم الرجوع إلى الدستور للتحقق مما يندرج ضمن صلاحيات الأقاليم أو الوحدات الفدرالية، فهو الفيصل في التمييز بين صلاحيات السلطات الإتحادية والوحدات الفدرالية.

أن الإتجاه الصحيح في إعطاء الصلاحية للأقاليم المكونة للدولة الفيدرالية هو تفويض الأقاليم والولايات المكونة في الدولة الفيدرالية إبرام المعاهدات الدولية في كل المجالات التي تدخل ضمن إختصاصاتها وفقاً للأسلوب المتبع في توزيع الصلاحيات بين الإتحاد و الإقليم في دستور الإتحاد.

لذلك فإنه وتلافيا لتلك النتائج السلبية وتحاشيا لإنتهاك المبادئ الدستورية في توزيع الصلاحيات بين الأقاليم الفيدرالية والسلطات الإتحادية ولئلا تترتب على الدولة الفيدرالية المسؤولية الدولية من جراء عدم تقيد الأقاليم الفدرالية بمقتضيات قانون إنفاذ المعاهدة الدولية

تمسكا بصلاحياتها الدستورية، فإن الحل الأمثل هو منح الأقاليم الفدرالية سلطة إبرام المعاهدات الدولية ضمن المجالات التي جعلها الدستور من إختصاصها وذلك تحت رقابة السلطات الفيدرالية.

II. المطلب الثاني

صلاحية الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية في العراق واشكاليتها

بعد إن تناولنا في المطلب الأول الإتجاهات الدستورية بشأن صلاحية الوحدات المكونة للدولة الفدرالية في إبرام المعاهدات الدولية، والتي تجسدت بإتجاهين رئيسيين هما حصر صلاحية إبرام المعاهدات الدولية بيد الحكومة الفدرالية، وإعطاء الوحدات الفدرالية صلاحية عقد بعض المعاهدات الدولية، بقي أن نتسائل عن صلاحية إقليم كوردستان العراق لإبرام المعاهدات الدولية، عليه نتناول دراسة هذا المطلب، في فرعين: نتناول في الأول صلاحية إقليم كردستان- العراق لإبرام المعاهدات الدولية وفقا لدستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)، ونخصص االفرع الثاني لبحث صلاحية إقليم كردستان- العراق لإبرام المعاهدات لدولية وفقا لمشروع دستور إقليم كوردستان- العراق.

II.أ. الفرع الأول

صلاحية الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية وفقا لدستور جمهورية العراق (٢٠٠٥) واشكاليته

تتكون الدولة الفدرالية من مجموعة من الوحدات تسمى (الأقاليم أو الولايات أو الكانتونات أو الجمهوريات) وتتعدد السلطات السياسية داخل الدولة كما تتعد الدساتير والقوانين على المستوى الفدرالي أو الإتحادي وعلى مستوى الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، أما على الصعيد الدولي فإن الدولة الفدرالية لها شخصية قانونية دولية واحدة وتكون السيادة للدولة الفدرالية[١]. ويستند هذا النوع من الدول إلى الدستور الفدرالي، فهو الأساس القانوني الذي يقوم عليه الإتحاد، حيث إنه يحدد إختصاصات كل من هيئات الحكومة الفدرالية وهيئات حكومات الوحدات الفدرالية، ويتضمن أحكاما تتعلق بتنظيم سلطاتها الفدرالية بالإضافة إلى القواعد الدستورية المتعلقة بالحريات العامة التي يتمتع بها المواطنون. أما في العراق كدولة الفدرالية، فإنه يعد دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) الأساس القانوني للإتحاد الفيدرالي في البلاد، والذي يعتبر القانون الإسمى والأعلى فيه، بحيث يجب أن لا تتعارض معه أي قانون بأي شكل

(١) للمزيد حول الفدرالية ينظر: د. احسان حميد المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص١٠١ وما بعدها. د. عبدالرحمن سليمان الزيباري، الوضع القانوني لاقليم كوردستان العراق في ظل قواعد القانون الدولي العام، ط١، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، العراق، ٢٠٠٢، ص٥١١. وكذلك د. عبدالله على عبو، القانون الدولي العام، مكتبة يادگار لنشر الكتب القانونية، السليمانية، ٢٠١٥، ص١٠٦. الدكتور منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٢، ص١٥٣ وما بعدها. وايضا: د. على يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠١٦، ص٨٦ وما بعدها.

من الأشكال، وهذا ما أكده الدستور المذكور في مادته (١٢٠) التي قضت بأن جميع الدساتير في الأقاليم يجب أن لا تتعارض مع هذا الدستور، فهو الذي يقوم بتوزيع الإختصاصات بين السلطات الفدرالية وسلطات الوحدات الفدرالية (الأقاليم)[١].

حددت المادة (١١٠) من الدستور الفدرالي الموضوعات التي تدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهي تضم مجموعة من المسائل المهمة تمارسها السلطات الإتحادية حصراً، وبالشكل الذي يحرم سلطات الإقليم من ممارسة هذه الإختصاصات، ويعتبر رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والإتفاقيات الدولية وسياسات الأقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الإقتصادية والتجارية والخارجية السيادية من هذه الإختصاصات بموجب الفقرة الأولى من المادة السالفة الذكر[٢]، اذاً، طبقا للنص المذكور، فإن الدستور العراقي قد حصر صلاحية إبرام المعاهدات الدولية بيد الحكومة الفدرالية، وذلك بمنح الحكومة الفدرالية وحدها صلاحية التفاوض بشأن عقد المعاهدات الدولية، ولا يحق لحكومة إقليم كوردستان- العراق إبرام المعاهدات الدولية، وهذا ما أكدته المادة(١٢١) من الدستور العراقي النافذ حيث نصت على أنه: ((لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لأحكام هذا الدستور، بإستثناء ما ورد فيه من إختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية)).

من المهم أن نشير إلى إن الفقرة السادسة من المادة (٨٠) من الدستور العراقي قد جعلت مجلس الوزراء الجهة المسؤولة عن التفاوض بشأن المعاهدات والإتفاقيات الدولية والتوقيع عليها. وبموجب الفقرة (ثانيا) من المادة (٧٣) من الدستور نفسه، يتولى رئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، وبهذا تكون مصادقة رئيس الجمهورية ذات طابع شكلي، فالأصل بالمصادقة هو مجلس النواب صاحب السلطة الحقيقية بتمرير عقد المعاهدة.

إن مشكلة عدم منح الإختصاص للأقاليم الفيدرالية فى مسألة عقد المعاهدات ضمن إطار الدستور العراقي تتمثل في:

---

(١)نصت المادة (١٢٠)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه " يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع هذا الدستور".

(٢)نصت المادة (١١٠ – أولا)، من دستور جمهورية العراق على انه " تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية: أولا: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ....)."

١-ان المسائل التى تقع ضمن إطار الإختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية هى أقل بكثير من تلك المسائل التى تقع ضمن المسائل التي تختص الأقاليم بتنظيمها، هذا الأسلوب فى توزيع الإختصاصات التى تحدد إختصاصات السلطات الإتحادية وتترك ماعداها إلى سلطات الأقاليم يصب فى صالح الأقاليم لأنه يوسع من سلطات الأقاليم الفدرالية. ولكن هذا الأسلوب لن يحق أهدافه ما لم يتم منح الأقاليم الفدرالية سلطة إبرام المعاهدات الدولية فى إطارا ما تختص به الأقاليم الفدرالية وتحت رقابة السلطات الإتحادية ذاتها.

٢-إن جزءا كبيرا من إختصاصات الأقليم لها بعد دولى أو أنها صارت مدولة وهى بحاجة إلى أن يتم تنظيمها على المستوى الدولى لكى تتم ممارستها بصورة صحيحة، وقد عدت المادة (١١٠) من الدستور العراقى مسألة التفاوض على إبرام المعاهدات الدولية ضمن إختصاصات الحكومة الإتحادية، وهذا يحرم الإقليم من حق إبرام المعاهدات الدولية، وهذا يؤدى إلى التسبب فى مشاكل للإقليم فى ممارسة الإختصاصات التى يستمدها الإقليم من الدستور والتى لها طابع دولى أو يحتاج تنظيمها إلى عقد معاهدات دولية، لو إفترضنا جدلا بأن الحل يتمثل فى أن تبرم السلطات الإتحادية المعاهدات الدولية فى إطار تلك المسائل بوصفها تمثل الشخصية القانونية للدولة العراقية بأسرها ومن ثم أن يكون الإقليم ملزما بما عقدته السلطات الإتحادية من معاهدات دولية، وفى هذه الحالة أيضاً لايتم حل المشكلة ما لم يرتضى بها الإقليم، و بعبارة أخرى، فإنه على الرغم من إختصاص السلطات الإتحادية بسلطة عقد المعاهدات الدولية فى جميع المسائل التى أوكلها إليها الدستور إلا إن إندراج بعض المسائل ضمن إختصاصات الأقاليم الموكولة إليه دستوريا يمنح الإقليم الحق فى عدم الإرتضاء بتلك المعاهدة، أو الإرتضاء بها بالكيفية التى يراها هو لا كما ترتأيها السلطات الإتحادية يؤدي إلى أن تبقى المشكلة على حالها غير محلولة، وذلك للأسباب التالية :

أ- وفقا للنظام القانونى العراقى يلزم لإنفاذ المعاهدات التى تبرمها السلطات الإتحادية داخل العراق إصدار قانون خاص بإنفاذها وفقا لقانون عقد المعاهدات العراقى رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ (رغم خلو الدستور من تناول أسلوب إنفاذ المعاهدات الدولية داخل العراق)، وهذا يعنى أن الأسلوب المتبع لإنفاذ المعاهدات داخل العراق هو أسلوب التنفيذ غير المباشر، لذلك فإن المعاهدات أو الإتفاقيات الدولية تعتبر فى العراق فى نفس مستوى القوانين العادية. وتثور الإشكالية فيما لو أقدمت السلطات الإتحادية العراقية على إبرام إتفاقية دولية فى مجال يدخل ضمن الإختصاصات الدستورية للإقليم، فإن السلطات الإتحادية لاتستطيع إرغام الإقليم على تنفيذ المعاهدة لإن تنفيذ المعاهدة إنما يكون بمقتضى قانون يكون أدنى مرتبة من الدستور الذى منح الإختصاص فى المجال الذى يدخل فيه موضوع الإتفاقية ضمن صلاحيات الإقليم.هنا يكون بإمكان الإقليم أن يمتنع عن تنفيذ قانون إنفاذ المعاهدة بدليل أن الدستور قد منح تنظيم الإختصاص بذلك الموضوع وأولاه إلى الإقليم.

ب- إن المادة (١٢١/ثانيا) من الدستور العراقى قد اورد مامفاده أن للإقليم الحق فى تعديل القوانين الإتحادية التى لاتدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية التى نظمتها المادة (١١٠) من الدستور العراقى. لذلك فإن قانون إنفاذ المعاهدات فى العراق سوف لن يكون تنفيذها مضمونا فى الإقليم، أى لا يكون هناك ضمان لتنفيذها في الإقليم ما لم يرتضيه الاقليم بنفسه

ت_ بخصوص الإختصاصات المشتركة الواردة فى المادة (١١٤) من الدستور العراقى، أنه إذا احتاجت تلك الإختصاصات إلى إبرام معاهدة دولية لتنظيمها فإن الحكومة الإتحادية بإمكانها القيام بذلك وفقاً لصلاحيات الحصرية لعقد المعاهدات الدولية الواردة في المادة (١١٠- أولا). وبهذا لايبقى أدنى معنى للإشتراك فى الإختصاصات. ومن جهة أخرى فقد ورد فى المادة (١٢١-ثانيا) من الدستور نفسه ما مؤداه أن الدستور المذكور قد جرد الإقليم من حق تعديل القوانين الإتحادية بما فيها قوانين إنفاذ المعاهدات داخليا فيما يخص الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية فقط دون غيرها من الإختصاصات[١]. أما الإختصاصات المشتركة فإنها وفقاً لنص (١١٥)[٢] تكون الأولولية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقاليم في حالة الخلاف بينهما، مما يتضح من منطوق هذه المادة انه بإمكان الإقليم تطبيق قانونه دون قانون تصديق المعاهدة متى ما اتحد القانونين في موضوع وهذا الاخير اندرج تحت طائفة الاختصاص المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطة الاقليم.

II.ب. الفرع الثاني

صلاحية إقليم كردستان- العراق في إبرام المعاهدات الدولية وفقا لمشروع دستور إقليم كوردستان- العراق واشكاليتها

ان صلاحية الولايات في وضع الدساتير الخاصة بها تختلف بحسب ما هو منصوص عليه في الدستور الفدرالي وبما إن الدول الفدرالية تختلف فيما بينها في المدى الذي تسمح به للولايات فيما يتعلق بشكل حكوماتها والأهداف التي من أجلها تمارس السلطة السياسية، والحقوق التي ستقوم بحمايتها، في الهند ونيجيريا لا تتمتع الولايات بدساتير مستقلة ثابتة لها، إذ إن كل ما يتعلق بالولاية ينص عليه الدستور الفدرالي أو في التشريعات

(١) د. بمو برويزخان الدلوي ود. اسماعيل نجم الدين زنكنة، "الاشكاليات القانونية لعملية إنفاذ التشريعات الصادرة عن السلطات الاتحادية في إقليم كوردستان – العراق"، *مجلة دراسات قانونية وسياسية، كلية القانون، جامعة السليمانية*، العدد ٢، السنة العاشرة، (٢٠٢٣): ص ١٤٣.

(٢) نصت المادة (١١٥)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي نصت على انه " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما. .

الفدرالية، وعلى خلاف ذلك في الدول الأخرى كالولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول حيث تقوم الولايات بوضع ومراجعة دساتيرها، وفي جنوب أفريقيا يمكن للولايات تبني دساتير خاصة بها ولكنها غير مجبرة على ذلك.[١] أما في العراق فقد ورد نص صريح في دستور العراق لعام (٢٠٠٥) في المادة (١٢٠))على أن: ((يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور)). كما منحت المادة (١٢١) منه الصلاحيات الآتية للاقليم: اولاً- الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور الإتحادي، بإستثناء ما ورد فيه من إختصاصات حصرية للسلطات الإتحادية، ثانياً- تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الأقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. ثالثاً- حق الاقليم في حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً. رابعاً- تأسيس مكاتب للاقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية. خامساً- إختصاص الاقليم بكل ما تتطلبه إدارة الاقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للاقليم كالشرطة والأمن وحرس الاقليم.

إن إقرار النظام الفدرالي في دستور جمهورية العراق قد أعطى الحق للأقاليم بأن يكون لها دستور خاص وتطبيقاً لما جاء في المادة (١٢٠) من دستور العراق صادق برلمان كوردستان- العراق في ٢٠٠٩/٦/٢٤ على مشروع دستور إقليم كوردستان - العراق. الا انه لم يعرض مشروع الدستور على الأستفتاء العام بعد مصادقة البرلمان عليه بسبب الخلافات السياسية آنذاك. وقضت الفقرة (ثالثا) من المادة (٨) من المشروع السالف ذكره بان لإقليم كوردستان الحق في عقد إتفاقيات مع الدول الأجنبية أو الأقاليم داخل الدول الأجنبية بشأن المسائل التي لا تدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور الاتحادي، وبموجب الفقرة (رابعاً) من المادة نفسها ترفع الإتفاقية التي تبرم بين إقليم كوردستان والحكومات الأجنبية إلى الحكومة الإتحادية لاستحصال موافقتها ولا تكون الإتفاقية نافذة إذا رفضت الحكومة الإتحادية الموافقة عليها لأسباب دستورية وقانونية.

والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هنا هو، هل تتمتع الوحدات الفدرالية بصلاحية عقد المعاهدات الدولية المتعلقة بمسائل تخرج عن الإختصاصات التي يمنحها الدستور الفدرالي حصرا للسلطات الإتحادية؟

إنقسمت الآراء الفقهية إزاء هذه المسألة بين إتجاهين، الأول ينزع نحو توسيع الإختصاصات الفدرالية، ويرى المدافعون عن هذا الإتجاه ان الحكومة الفدرالية (المركزية) تمتلك سلطة إبرام المعاهدات أيا كان موضوعها ولو كان يدخل ضمن الإختصاصات التي

(١)عبد المنعم احمد أبو طبيخ، مصدر سابق، ص٣٠.

يمنحها الدستور الفدرالي للحكومات الاقليمية.[١] وقد أكدت المحكمة العليا الأمريكية هذا الإتجاه حيث فسرت صلاحية إبرام المعاهدات الدولية بأنها تتناول المعاهدات التي تنظم أمورا تدخل في إختصاص الولايات.[٢] وسارت بعض الدول الفدرالية الأخرى على هذا الإتجاه منها جمهورية الهند الفدرالية حيث أعطى الدستور الهندي للبرلمان الفدرالي الصلاحية الكاملة لوضع المعاهدات الدولية موضع التنفيذ في كافة أراضي الإتحاد، ويفهم من ذلك ان المعاهدات الدولية المبرمة من قبل السلطات الفدرالية يمكن أن تتناول مواضيع تقع ضمن الإختصاصات المحددة للوحدات الفدرالية[٣].

أما الإتجاه الثاني فهو يحترم سلطات الوحدات الفدرالية، ويرى أصحاب هذا الانجاه بأنه ليس للحكومة المركزية إبرام معاهدات تتعلق بمواضيع تقع ضمن الإختصاصات المحددة بالدستور الفدرالي للوحدات الفدرالية. وإذا ما لجأت الحكومات الفدرالية إلى إصدار قوانين إتحادية لتنفيذ هذه المعاهدات، فتعد هذه القوانين باطلة لمخالفتها للقواعد الدستورية المحددة للاختصاصات في الدستور الفدرالي[٤].

و وجهة نظرنا نحن إزاء هذا هى أنه فى حالة ما إذا كان الدستور الإتحادى نفسه قد حسم المسألة بعدم منح الإختصاص للأقاليم بعقد المعاهدات الدولية فإن على الأقاليم الإنصياع لذلك المنع طالما أن ذلك نابع من مصدر السلطات فى الدولة الفدرالية الذى هو الدستور، ولايكون ثمة مجال للإجتهاد فى مورد النص الصريح. إلا إنه إذا حصل وأن فات الدستور أن ينص بصورة صريحة على إختصاصات الإقليم وما إذا كان يحق له أن يعقد المعاهدات الدولية فى نطاق ما يتقرر له من إختصاصات أم لا، فإن منبع الإختلاف يكمن هنا. وفى هذا السياق فإننا نميل إلى القول بإن الإقليم يحق لها أن تبرم المعاهدات الدولية وذلك لسببين. الأول هو ان الدستور لو كان قد أراد تحريم ذلك الحق على الإقليم لكان قد نص على منع الإقليم من إبرام المعاهدات الدولية بصورة صريحة لالبس فيها. والثانى هو أن تقرير ذلك الحق للإقليم يتناغم مع طبيعة الدولة الإتحادية حيث تتعدد وتتوزع الإختصاصات فيها بين السلطات الإتحادية والأقاليم .

ربما أفترض واضعو الفقرة التي تمنح الصلاحية لاقليم كوردستان –العراق لإبرام إتفاقيات مع الدول أجنبية أو إقاليم داخل الدول الإجنبية بشأن المسائل التي لا تدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية أنه إذا دخل إقليم كوردستان في اتفاقية دولية، فان هذه الإتفاقية ستكون موقوفة على إرادة الحكومة الإتحادية، لانه وفقا لمادة (٨) من الإتفاقية

(١) د. الشافعي محمد بشير، مصدر سابق، ص٨١.
(٢) عبد المنعم احمد أبو طبيخ، مصدر سابق، ص١٠١.
(٣) هيلين تورار، *تدويل الدساتير الوطنية*، ترجمة: باسل يوسف، (بيت الحكمة، بدون سنة نشر)، ص١٤٧ وما بعدها.
(٤) د. الشافعي محمد بشير، مصدر سابق، ص٨٠-٨١.

فيينا لقانون المعاهدات لعام (١٩٦٩) [١] والمادة (٦) من قانون عقد المعاهدات العراقي[٢]، لا يكون للتصرف المتعلق بعقد المعاهدة الذي قام به شخص لا يمكن إعتباره ممثلا للدولة أي أثر قانوني ما لم تجزه تلك الدولة. ولكننا نعتقد أن الإقليم لم يُمنح هذه الصلاحية منذ البداية، لأن الدستور الفيدرالي كما ذكرنا لا يسمح للاقليم بابرام إتفاقيات دولية. لذلك نحن نرى ان الفقرة التي تمنح الصلاحية لاقليم كوردستان –العراق لإبرام اتفاقيات مع الدول أجنبية أو اقاليم داخل دول الأجنبية بشأن المسائل التي لا تدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية بشرط إستحصال موافقة السلطات الفدرالية الواردة في مشروع دستور إقليم كوردستان-العراق، كان يجب أن تدرج في الدستور الفدرالي، لان الدستور الفدرالي هو مصدر الصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات الفدرالية ومن ضمنها الصلاحيات الممنوحة للوحدات الفدرالية لعقد المعاهادت الدولية بشأن المسائل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

لذلك فإن المسألة تنبع من أن مشروع دستور إقليم كوردستان قد منح الإقليم الحق فى عقد وإبرام المعاهدات الدولية فى المسائل التى لاتدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية، وهذا الموقف من دستور الإقليم يتعارض مع الدستور العراقى لعام ٢٠٠٥، فمصدر شرعية سلطة الإقليم فى عقد وإبرام المعاهدات الدولية هو الدستور الإتحادى. بالإضافة إلى ذلك فإن مشروع دستور الإقليم لم يحدد الإجراءات الواجب إتباعها من قبل الإقليم لعقد المعاهدات الدولية من ناحية ورقة التفويض والتفاوض وتصديق وإنفاذ المعاهدات الدولية.

الخاتمة

بعد دراستنا لموضوع البحث توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات التي يمكن تلخيصهما فيما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات:

١- ان اغلبية الدساتير الفدرالية تميل الى حصر صلاحية ممارسة السياسة الخارجية ومنها ابرام المعاهدات الدولية بيد الحكومة المركزية باعتبار أنه في الدولة الفيدرالية لا يوجد

(١) نصت المادة (٨)، من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ على انه " لا يكون للتصرف المتعلق بعقد المعاهدة الذي قام به شخص لا يمكن اعتباره بموجب المادة (٧)، مخولاً تمثيل الدولة لذلك الغرض أي اثر قانوني ما لم تجزه تلك الدولة"

(٢) نصت المادة (٦)، من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لعام ٢٠١٥ على انه " أي عمل يتعلق بعقد معاهدة يقوم به شخص غير ماذون بتمثيل جمهورية العراق بموجب المادة (٥)، من هذا القانون ولكنه يحمل صفة رسمية ومارس العمل بحكم وظيفته فان عمله هذا لايكون له اثر قانوني الا اذا تمت اجازته في وقت لاحق طبقا للاجراءات القانونية المقررة في هذا القانون وتم تبادل وثيقة الاجازة اللاحقة عن طريق وزارة الخارجية".

سوى شخصية دولية واحدة تتقرر للدولة الاتحادية فقط ولا يعترفون بالاقاليم المكونة لها في ممارسة شؤونها الدولية ودخولها في العلاقات الدولية مع غيرها من الدول.

٢- هناك اتجاه في دساتير الدول الفيدرالية يتجه نحو المحافظة على الاستقلال الداخلي للاقاليم في الدولة الفيدرالية الذى يكفله الدستور الاتحادي ويحقق التوفيق بين المستلزمات الدولية والدستورية في العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات بشأن ابرام المعاهدات الدولية، وذلك بسبب اتساع نطاق المعاهدات الدولية في هذا العصر، فلم تعد مقتصرة على مجالات العلاقات السياسية والشوؤن الخارجية فقط، بل اتسعت الى مجالات مختلفة ومتنوعة ومسائل كثيرة منها مجالات حقوق الانسان والعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية التي وفقاً لاغلب دساتير الدول الاتحادية تدخل ضمن اختصاصات الاقاليم.

٣- ان حصر ممارسة الشؤون الدولية بما فيها حق ابرام المعاهدات بيد الحكومة الإتحادية ومنع الاقاليم في ممارسة شؤونها الدولية وحق ابرام المعاهدات الدولية يتناقض تماما مع هدف توزيع وتحديد الاختصاصات بين الاتحاد والاقاليم حسب الدستور الاتحادي، إذ ان اعطاء الصلاحية للاقاليم له اهمية خاصة من حيث مدى ممارستها للصلاحيات الممنوحة لهذه الاقاليم، ومن جهة أخرى ان تطبيق المعاهدات المبرمة من قبل الدولة الفيدرالية ومتعلقة بالاقاليم قد يصبح أمراً صعباً إذا لم تتعاون هذه الوحدات مع الحكومة الفيدرالية ومما يمكن ان تترتب مسؤولية دولية في حالة إنتهاك التعهدات مع الدول الاخرى.

٤- يحتاج دخول إحدى الولايات الفيدرالية في إجراء تصرف الدولي من قبيل التفاوض مع دولة أجنبية وإجراء المباحثات معها أو توقيع المعاهدات- إلى تفويض يمنحه الدستور للولاية المعنية باعتباره أسمى وثيقة داخلية، ومن دون ذلك التفويض لا تكون للولاية الشخصية القانونية الدولية التامة التي تؤهلها للتعامل مع دول تتمتع بالشخصية القانونية الدولية .

٥- ان الفقرة التي تمنح الصلاحية لاقليم كوردستان –العراق لإبرام اتفاقيات مع الدول أجنبية أو أقاليم داخل تلك الدول بشأن المسائل التي لا تدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية الواردة في مشروع دستور اقليم كوردستان- العراق، كان يجب ان تدرج في الدستور الفدرالي، لان الدستور الفدرالي هو مصدر كل الصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات الفدرالية.

٦- واذا أصدرت الحكومة الفدرالية قوانين إتحادية لتنفيذ المعاهدات التي تتعلق بمواضيع لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الفدرالية، يجوز لاقليم كوردستان- العراق ان يعدل تطبيق هذا القانون في الأقليم استنادا الى المادة (١٢١/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).

ثانياَ: المقترحات:

١- من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الفيدرالية ومنح الأقاليم إستقلالية محدودة في إطار الدولة الفيدرالية وتمكينها من المشاركة في القرارات المتخذة على صعيد الدولة الفيدرالية، فإن من الضروري أن" تتمتع تلك الأقاليم بسلطة إبرام المعاهدات الدولية ضمن مجالات إختصاصها تحت إشراف ورقابة السلطات الإتحادية".

٢- من الضروري "عدم ربط مسألة توزيع الإختصاصات الدستورية بين السلطات الفيدرالية وسلطات الاقاليم بالإختصاص الداخلي، بل الإقرار بحق الأقاليم المذكورة على الصعيد الدولي في عقد المعاهدات الدولية حيثما كان ذلك من إختصاصها".

٣- يجب ان يتولى قانون عقد المعاهدات على الصعيد الداخلي "منح الاقاليم الفيدرالية الحق في منح ورقة التفويض للأشخاص المعنيين في الأقليم الفيدرالي ممن لهم حق التفاوض على المعاهدة الدولية والتوقيع عليها".

٤- ينبغي ان تتم إضافة نص دستوري الى متن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يقر بمنح الأقاليم الفيدرالية الحق في إبرام المعاهدات الدولية في مجالات التي تقع خارج الإختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية، شريطة أخذ موافقة الحكومة الإتحادية مسبقاً.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب:

١- چێنەر على احمد، *اشكاليات غياب الدستور في اقليم كردستان – العراق دراسة تحليلية مقارنة*، السليمانية: من منشورات مركز الشؤون القانونية لاتحاد الوطني الكردستاني، ط١ ، ٢٠٢٣.

٢- د. الشافعي محمد بشير، *نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقها بين الدول العربية*، ط١، الاسكندرية: مطبعة دار النشر الثقافة، ١٩٨٣.

٣- د. سرهنك حميد البرزنجى ود. شورش حسن عمر و د. أفين خالد عبدالرحمن و د. شالاو صباح عبدالرحمن ، *نظرية الدستور*، جامعة السليمانية: كلية القانون، ٢٠٢٣.

٤- د. عبدالرحمن سليمان الزيباري، *الوضع القانوني لاقليم كوردستان العراق في ظل قواعد القانون الدولي العام*، ط١، اربيل، العراق: مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ٢٠٠٢.

٥- د. عبدالله على عبو، *القانون الدولي العام*، السليمانية: مكتبة يادگار لنشر الكتب القانونية، ٢٠١٥.

٦- د. عصام العطية، *القانون الدولي العام*، بغداد: دار سنهوري، ٢٠١٥.

٧- د. على يوسف الشكري، *مبادئ القانون الدستوري*، النجف الاشرف: مكتبة دار السلام القانونية، ٢٠١٦.

٨- د. محمد هماوةندى، *الفيدرالية والديمقراطية للعراق – دراسة تأصيلية سياسية وقانونية*، الطبعة الاولي، أربيل: دار ئاراس للطباعة والنشر، ٢٠٠٢.
٩- د. مصطفى ابو زيد فهمي ، *النظرية العامة للدولة* ، ط٥، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية ١٩٩٧.
١٠-د. منذر الشاوي، *فلسفة الدولة*، ط١، بغداد: الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٢.
١١-د.إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، *النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق*، بغداد: السنهوري للكتب القانونية، ١٩٩٠.
١٢-صالح جواد الكاظم، *مباحث في القانون الدولي*، ط١، بغداد: دار الشؤون الثقافية العامة، ١٩٩١.

ثانياً: الكتب المترجمة:
١- الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون، جون جاي، *اوراق الفدرالية*، ج١، ترجمة: عبد الاله النعيمي، ط١، بغداد: معهد الدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٦.

٢- هيلين تورار، *تدويل الدساتير الوطنية*، ترجمة: باسل يوسف، بيت الحكمة، بدون سنة نشر.

ثالثاَ: رسائل جامعية:
١- عبد المنعم أحمد أبو طبيخ، "توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية(دراسة مقارنة)"، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في دانمارك، ٢٠١٠ .

رابعاً: البحوث:
١-د. بمو برويزخان الدلوي ود. اسماعيل نجم الدين زنكنة، "الاشكاليات القانونية لعملية إنفاذ التشريعات الصادرة عن السلطات الاتحادية في إقليم كوردستان – العراق"، *مجلة دراسات قانونية وسياسية، كلية القانون، جامعة السليمانية*، العدد ٢، السنة العاشرة، (٢٠٢٣).

٢-شرين احمد سعدالله، "الوضع القانوني للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية في النظام القانوني العراقي"، *مجلة جامعة دهوك للعلوم الإنسانية والإجتماعية*، المجلد ٢٦، العدد١، (٢٠٢٣).

٣-د. صلاح جبير البصيصي، "صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية"، *مجلة أهل البيت عليهم السلام، مجلة علمية محكمة تصدر عن جامعة أهل البيت عليهم السلام*، العدد ٦، تموز، (٢٠٠٨).

٤- أ.د. علي هادي حميدي الشكراوي، أسعد كاظم وحيش الصالحي، "النظام العام الدولي بوصفه قيدا في إبرام الاتفاقيات الدولية"، *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون*، المجلد ٦، العدد٤، (٢٠١٤).

٥- د. مها بهجت يونس الصالحي، "مبدأ المشاركة بوصفه ضمانة لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)"، *مجلة العلوم القانونية/ كلية القانون – جامعة بغداد*، العدد الخاص الثالث- الجزء الاول، (٢٠١٧).

٦- د. وائل بونقاب، "قراءة فكرية فلسفية للنظام الفيدرالي مع عرض لتجربة الولايات المتحدة الأمريكية"، *مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية*، العدد ٢٩، (٢٠٢٠).

خامساً: الدساتير والقوانين و الإتفاقيات الدولية :

١- قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.
٢- دســـتور جمهورية البرازيل الإتحادية الصـــادر في (١٩٨٨) والمـعدل عام (٢٠١٥).
٣- دستور النمسا لعام ١٩٢٠ المعدل لعام (٢٠١٣).
٤- دستور جمهورية جنوب افريقا لعام١٩٩٦ المعدل لعام (٢٠١٢).
٥- دستور الإمارات العربية المتحدة ١٩٧١ (المعدل ٢٠٠٩)
٦- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٧- دستور سويسرا لعام (١٩٩٩).
٨- إتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩.
٩- دستور الهند الصادر في (١٩٤٩).
١٠- القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الإتحادية لعام (١٩٤٩).
١١- الدستور المكسيكي لعام (١٩١٧) المعدل
١٢- دستور الولايات المتحدة الامريكية (١٧٨٧).

سادساً:المصادر الاجنبية:

1- Abdul Ghafur Maung Sein Khin، Treaty- Making power in Federal states with Special Reference to the Malaysian position، Journal of Malaysian and Comparative Law، Vol. 30 (2003)، p.66.

https://czasopisma.uksw.edu.pl/ (L.V 10.6.2022).

2- Karol Karski، Treaty-Making Capacity of Components of Federal States from the Perspective the Works of the UN International Law commission، The Polish Review of International and European Law،

2016، Vol. 5، Issue 2، p17. Available at:- https://czasopisma.uksw.edu.pl/ (L.V 10.6.2022

3- United Nations Office of Legal Affairs، Draft articles on the law of treaties with commentaries، available at :https://legal.un.org (L.V9.6.2022).

4- Vivek Sehrawat، Implementation of International Law in Indian Legal System، Florida Journal of International Law، Vol.31، Issue 1، Article 4. available at :

https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1050&context=fjil