القيود الدستورية على صلاحية الحكومة الإتحادية في توقيع المعاهدات
دراسة مقارنة

د.زانا رؤوف حمه كريم
تدريسي في كلية الكتاب / الجامعة

م.م عدنان امين قادر
تدريسي في كلية الكتاب / الجامعة

المقدمة:

تعد صلاحية توقيع المعاهدات من الاعمال السيادية التي تمارسها الدول في علاقاتها الدولية لحماية مصالحها العليا، لذا من المسلم به في كثير من دول العالم بان العلاقات و الشؤون الخارجية تقع ضمن اختصاص الحكومة المركزية في الدول البسيطة و ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية في الدول المركبة التي تمثل من جانبها كل الاقاليم و المقاطعات كوحدة قوية ذات سيادة تامة في وجه الدول الاخرى. ومن الناحية النظرية، يبدو انه من الافضل للحكومة الاتحادية ان تمارس هذه الصلاحية لاسباب عدة منها، اولاً: انها هي التي تتحمل كافة المسؤولية الدولية المتعلقة بتنفيذ المعاهدات و ليست الاقاليم او المقاطعات، ثانياً: لان اعطاء هذه الصلاحية للاقاليم و المقاطعات قد يؤثر بشكل سلبي على الدور و السياسة الخارجية لهذا البلد في المنطقة، اذ تظهر الاقاليم ضعيفة اذا دخلت في المعاهدة مع الدول الاجنبية. و هذا ما عبر عنه جيمس ماديسون في الاوراق الفدرالية بالقول " و اذا كنا فعلاً نريد ان نغدو دولة واحدة في مجال ما، من الواضح ان يبتدي ذلك في مجال العلاقات مع الدول الاخرى."

مشكلة الدراسة:

لا شك في ان حصر صلاحية توقيع المعاهدات في يد الحكومة الاتحادية التي تمثل شعباً واحداً في علاقاتها مع الدول الاخرى تتمتع باهمية قصوى ، الا ان المشكلة الاساسية هنا تكمن في نطاق صلاحية توقيع المعاهدات و اطارها الدستوري. ففي الدول البسيطة، يكون حصر صلاحية ابرام المعاهدات مع الدول الاخرى في يد الحكومة المركزية، قد لا تثير اية مشكلة فقهية او قضائية حول نطاق الصلاحية او القيود الواردة عليها ، لان الجهة الوحيدة التي تبرم و توقع على المعاهدات هي الحكومة المركزية و لا تنافسها اي سلطة محلية اخرى كالمحافظات مثلا. هذا ما كان عليه العراق منذ تاسيسه عام ١٩٢١ حتى ٢٠٠٣ اي حتى تغيير شكل الدولة العراقية من المركزية الي الدولة الاتحادية، اذ احتفظت الحكومة المركزية بكل الامور الخارجية بما فيها ابرام المعاهدات و كانت لها الكلمة الاخيرة في تنظيم امور الدولة داخلية كانت ام خارجية من خلال المعاهدات.

اما في الدول الفدرالية فان المشكلة الاساسية تبرز الى الوجود، لان السيادة منقسمة بين الحكومة الفدرالية و الاقاليم، اي ان الاقاليم تتمتع بجزء من سيادة الدولة، و في هذه الحالة على الحكومة الاتحادية ان لا تتعدى على سيادة الاقاليم الممنوحة لهم دستوريا من خلال ابرام المعاهدة و تنظيم الامور الداخلية للاقاليم. هذه الخلافات الفقهية و القضائية على الصلاحية تمثل مشكلة الدراسة في هذا البحث.

اهمية الدراسة:

بما ان الشعب العراقي من خلال دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ قد اختار النظام الاتحادي للبلاد ، وبما انه قد تم حصر الصلاحيات الحصرية للحكومة الإتحادية في نصوص محددة وتركت السلطات الاخرى لصلاحية الاقاليم، لذا فانه من الناحية الدستورية تعد سلطة توقيع المعاهدات من السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية.

ومن الناحية التأريخية تعد مسالة الحصانة الدبلوماسية والمسائل المتعلقة باعلان السلم و الحرب من الامور التي تدخل في صلب موضوع ابرام المعاهدات الدولية والتي تقع ضمن صلاحيات الحكومة الإتحادية، إلا اننا نلاحظ في الوقت الحالي ومع تطور الشعوب و البلدان ، أنه يستحيل من جانب حصر جميع ما يتعلق بموضوع المعاهدات الدولية ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الإتحادية ، ومن جانب آخر يبدو أن المجتمع الدولي يحاول تنظيم بعض الامور و المواضيع التي كانت تدخل سابقا ضمن الشؤون الداخلية للبلدان و ذلك لتعذر حلها من جانب واحد ولتطلب الاجماع الدولي عليها لتنظيمها.

ان اتساع نطاق المعاهدات في الدول الفدرالية قد يؤدي في كثير من الاحيان الى تجاوز الحكومة الفدرالية على سلطات الاقاليم وعلى الامور الداخلية التي تقع ضمن اختصاصات هذه الاقاليم وذلك من خلال ابرام المعاهدات الدولية. ومن هنا تظهر خطورة موقف الحكومة الفدرالية وطموحها في تنظيم الامور التي تقع خارج نطاق اختصاصاتها الدستورية.

أهداف الدراسة :

في ضوء ما تم ذكره اعلاه، فان هذه الدراسة تهدف الى اظهار كيفية تقييد سلطة الحكومة الفدرالية في ابرام وتوقيع المعاهدات من خلال الاحتكام الى النصوص الدستورية و منها:

١- المادة ١٢١ من الدستور العراقي التي نص على احتفاظ الاقاليم بكافة السلطات غير الواردة ضمن الاختصاصات الحصرية والمنصوص عليها في المادة ١١٠ من الدستور العراقي، وكذلك نصت المادة الاولى و التعديل العاشر من الدستور الامريكي على نفسه.

٢. القيود الموضوعية التي تحاول تحديد النطاق الحقيقي لسلطة ابرام المعاهدات وتحديد ما يعتبر من الشؤون الخارجية التي تتطلب تدخل الدولة الاتحادية في تنظيمها و ما يعتبر من الشؤون الداخلية التي تترك للاقاليم.

ان تقييد السلطة الاتحادية بهذين القيدين سيضع الحكومة الاتحادية امام اجراء وقائي ذاتي للنظر في موضوع المعاهدة قبل التوقيع او المصادقة عليها للتاكد من كونه امرا خارجيا وفقا للنصوص الدستورية اوان يضعها امام اجراء علاجي يتمثل في فرض الرقابة القضائية على المعاهدات للحفاظ على الهيكل الدستوري للدولة و حماية السلطات المتروكة للاقاليم.

منهجية الدراسة :

لقد إتبعنا في هذه الدراسة منهجية الأسلوب التحليلي المقارن خاصة بين الدستورين العراقي و الإمريكي و النصوص الأخرى ذات العلاقة.

خطة الدراسة :

المقدمة

المبحث الاول

الإطار الدستوري لصلاحية الحكومة الاتحادية في توقيع المعاهدات

المطلب الاول

السياق التاريخي لتطور سلطة الدولة في توقيع المعاهدات ضمن نطاق العلاقات الخارجية

المطلب الثاني

ماهية توقيع المعاهدات الدولية وفقا للأسس الدستورية

المطلب الثالث

الاتجاهات الفقهية الواردة بصدد نطاق صلاحيات الحكومة الاتحادية في توقيع المعاهدات

المبحث الثاني

القيود الدستورية الواردة على صلاحية توقيع المعاهدات الدولية

المطلب الاول

القيود الخاصة بسلطة الأقاليم خارج إطار الصلاحيات الحصرية للحكومة الإتحادية

المطلب الثاني

القيود الموضوعية الواردة على سلطة الحكومة الإتحادية في توقيع المعاهدات

المطلب الثالث

القيود الخاصة برقابة المحكمة الإتحادية العليا على صلاحية توقيع المعاهدات

الخاتمة و الإستنتاجات

قائمة المصادر والمراجع

المبحث الاول

الإطار الدستوري لصلاحية الحكومة الاتحادية في توقيع المعاهدات

ان البحث في موضوع النطاق الدستوري لصلاحية الحكومة الاتحادية في ادارة العلاقات الخارجية و من ضمنها توقيع المعاهدات الدولية يتطلب اولاً: التطرق و باختصار الى التطور التاريخي المستمر لسلطة الدولة في ادارة الشؤون الخارجية و العلاقات الدولية السيادية. ثانياً: التطرق الى ماهية صلاحية توقيع المعاهدات وفقا للاسس الدستورية و عرض كافة التفسيرات الدستورية المنسجمة مع النصوص الدستورية. و اخيراً البحث في الاراء و الاتجاهات الفقهية المختلفة حول صلاحية الحكومة الاتحادية في توقيع المعاهدات و مقارنتها بالنصوص الدستورية.

المطلب الاول

السياق التاريخي لتطور سلطة الدولة في توقيع المعاهدات ضمن نطاق العلاقات الخارجية

ان تاريخ العلاقات الخارجية قديمة قدم المجتمعات و الكيانات السياسية عبر العصور القديمة و لايمكن تحديد تاريخ معين لبدءها [1] ولكن من المسلم به ان نطاق هذه العلاقات تطورت و تغيرت دراماتيكياً عبر التاريخ. حيث بدات بممارسة العلاقات الدبلوماسية و الودية بين الكيانات القبلية و الدويلات الصغيرة و امبراطوريات و دول الملكية و بعدها تطورت هذه العلاقات الى توقيع الاتفاقيات الثنائية فيما بينها [2]. في تلك الحقبة تاريخية، كان الاعتقاد السائد هو ان هنالك مجموعة من القوانين الطبيعية تنظم قواعد العلاقات الدولية من خلال انشاء التزامات و حقوق معينة تقع على عاتق هذه دول و على كل اشخاص القانون الدولي اظهار حسن نيتهم و الالتزام بها تجاه

1- د. انور محمد فرج، نظرية الواقعية في العلاقات الدولية، ط١، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧، ص ٢٢

2 منها المعاهدة بين (رمسيس الثاني) ملك مصر و (حيتار الثالث) ملك الحيثيين.

الدول الاخرى[1] و يترتب على حصر العلاقات الدولية في قواعد القانون الطبيعي وجود الامورو المسائل القليلة المعينة التي من تتطلب من الدول تنظيمها من خلال ابرام المعاهدات مثل الحصانات الدبلوماسية، الحياد العسكري (Military Nuetrality) و ضمان التجارة العالمية، و اخيرا فان كل هذه الامور الخارجية مرهونة بنفس القواعد الدولية (القانون الطبيعي)[2].

ان هذا الدور السلبي الضيق للدول على الصعيد الدولي حثت الدول القومية على التفكير مرة اخرى في تطوير علاقاتها الخارجية و تنظيم الامور المشارة اليها سابقاً من خلال المؤتمرات و المعاهدات المتعددة الاطراف ، و رغم ذلك فان هذه الموتمرات كمؤتمر وستفاليا (١٨١٥)[3] مثلاً لم يتجاوز الاهداف العامة لتنظيم قواعد السلم والحرب، ولكن اعتبرت كمرحلة مهمة لتبادل اراء الدول حول شؤونها الخارجية السيادية و احترامها و فتح الباب لتطوير العلاقات الدولية[4]. وكذلك في عهد التنظيمات الدولية (الامن الجماعي) لم يتجاوز شؤون الدول الخارجية نطاقها التقليدي لحفظ السلم و الامن الدوليين باعتبارهما من الامور التي تتجاوز الحدود الداخلية للدول و تحتاج الى تنظيم دولي. فمثلا جاءت ميثاق عصبة الامم بعد الحرب العالمية الاولى بالاهداف التالية: (عدم اللجوء إلى الحرب، تأسيس العلاقات الدولية على أساس قواعد العدل والشرف ، التقيد بقواعد القانون الدولي و التعهد باحترام المعاهدات والمواثيق الدولية)و يتضح من النص المشار اليه ان العلاقات الدولية دارت حول الامن الجماعي و احترام سيادة الاخرين[5].

لقد جاءت الحرب العالمية الثانية بتغييرات جذرية في العلاقات الدولية و نطاق الشوون الخارجية للدول. و رغم اهدافه العامة في حفظ الامن و السلم الدوليين،

---

[1] Harvard Law Review Association, *Reconstructing the Modern Treaty Power*,114 Harv. L. Rev. 2479, 2493, (2001).

[2] Curtis A. Bradley, *The Treaty Power and American Federalism*, 97 Mich. L. Rev. 390, 396 (1998)

[3] د. انور محمد فرج، المصدر السابق، ص٣٦.

[4] د. انور محمد فرج، المصدر السابق، ص٣٦.

[5] The Covenant of the League of Nations 1919, *available (on 14 Jun 2014) at*: http://cil.nus.edu.sg/1919/1919-the-covenant-of-the-league-of-nations/

يهدف ميثاق الامم المتحدة مثلاً الى احترام حقوق الانسان و العمل على تطوير الحقوق السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للافراد. اذ نص ميثاق الامم المتحدة في ديباجته على ان يعمل الجهاز على الحقوق الاساسية للانسان و كرامة الفرد و تحقيق العدالة... و ان تدفع بالرقي الاجتماعي قدما"[1]. هكذا توسع نطاق العلاقات الدولية ليغطي مجالات اخرى لقد كانت لسنوات عديدة من الشؤون الداخلية مثل اتفاقيات حقوق الانسان[2] و السياسات الجنائية و حماية البيئة و التجارة بشكل عام. و من هذه المعاهدات معاهدة حقوق الطفل التي صادقت عليها الحكومة العراقية بالقانون رقم (٣) لسنة١٩٩٤،كما انضمت الى البروتوكولين الاختياريين الملحقين باتفاقية حقوق الطفل بموجب القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ و العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية المصادق عليها من قبل العراق في ١٣ اب ١٩٨٦ و العهد الدولي للحقوق السياسية و المدنية المصاق عليها في ٢٥ كانون الاول ١٩٧١. ان معاهدة حقوق الطفل تنشا التزامات كثيرة على عاتق الدولة العراقية كتوفير العيش الملائم و التعليم و الصحة و العمل و الخ... و هذه الامور غالبا تترك لسلطات الاقاليم لتنظيمها لا للحكومة الاتحادية وسنتطرق الى هذا الموضوع بالتفصيل في المطلب الثاني من المبحث الثاني.

مما سبق يتضح لنا بانه طرات تغييرات كثيرة على نطاق العلاقات الدولية، و حاول المجتمع الدولي بداية تنظيم الامور المتعلقة بالامن و السلم الدوليين من خلال المؤتمرات و المعاهدات الثنائية و المتعددة الاطراف، و لكن بعد الحرب العالمية الثانية و تحديداً بعد الاعلان العالمي للحقوق الانسان١٩٤٨، لم يكن مبدا السيادة كما كان عليه الحال من قبل، بل بدأ المجتمع الدولي بتوسيع اختصاصاته على حساب الدول الاعضاء و هذا من جانبه ادى الى حث الدول الى التنظيم الدولي للامور حتى

[1] The Charter of UN, *available (on 15 Jun 2014) at*: http://www.un.org/en/documents/charter/

[2] Virginia H. Johnson, *APPLICATION OF THE RATIONAL BASIS TEST TO TREATY-IMPLEMENTING LEGISLATION: THE NEED FOR A MORE STRINGENT STANDARD OF REVIEW*, 23 Cardozo L. Rev. 347, 361 (2001).

ولو كانت داخلية اذا وجدت فيها المصلحة العليا للمجتمع الدولي والتعاون بين اعضاءه.

المطلب الثاني

ماهية توقيع المعاهدات الدولية وفقا للأس الدستورية

ان اشكالية نطاق صلاحية ابرام المعاهدات و الخلافات الدستورية حوله ظهرت في مرحلة تطور العلاقات الخارجية للدول الاتحادية و كيفية ممارسة الدول لسلطاته السيادية في علاقاتها الخارجية باعتبارها السلطة الدستورية لتوقيع المعاهدات[1]. و قد حث هذا التطور الدول على التفكير في توسيع نطاق القانون الدولي على حساب القانون الداخلي من خلال ابرام المعاهدات الثنائية و الجماعية لتنظيم الامور التي كانت تعد داخلية من قبل[2]. و بالتالي فان هذه التطورات في العلاقات الخارجية صعبت تحديد او تعريف ماهية صلاحية توقيع المعاهدات وفق الدستور. اذ من الصعب ان نعرف العلاقات الخارجية و من ضمنها توقيع المعاهدات تعريفا مانعاً جامعاً و لكن مع ذلك من الممكن تعريفها بكونها " السلوك الخارجي لصانعي القرار في دولة ما ممارسة لارادته الحرة و حفاظا للمصلحة العامة تجاه الدول الاخرى[3] اي جزء من النشاط الحكومي الموجه نحو الخارج، بنقيض السياسة الداخلية، "مشاكل تطرح الى ماوراء حدود [4]." من هنا تحاول الدول التعبير عن ارادتها الخارجية تجاه الدول الاخرى من خلال توقيع معاهدة تلتزم بها الطرفين. و بشكل عام فان المقصود بصلاحية توقيع المعاهدة هي "سلطة الدولة في الاتفاقيات الثنائية و الجماعية لتنظيم الامور الخارجية و حماية المصالح العليا لهذه البلدان و تنشأ عنها التزامات و واجبات و تقع على الحكومة تنفيذها[5]."

---

1 د. انور محمد فرج، المصدر السابق، ص٣٧.

2 L. L. Thompson, *State Sovereignty and the Treaty Making Power*, 11 Cal. L. Rev. 242, 243 (1923)

3 قارةمان ممند فرج، التكييف القانوني للعلاقات الخارجية لاقليم كوردستان-العراق،ط١، اربيل، ٢٠١٠، ص ١١٠

4 قارةمان ممند فرج، المصدر السابق، ص ١١٢.

5 Charles K. Burdick, *The Treaty Making Power*, 1932 Foreign Affairs, *available at*: http://www.foreignaffairs.com/articles/69229/charles-k-burdick/the-treaty-making-power

و اذا تمعنا في التعريف المشار اليه اعلاه او اي تعريف اخر، نجد ان التعريف لا يغطي كل الامور الداخلة في الشؤون الخارجية و الداخلية و ان عبارات " الامور الخارجية و المصالح العليا" هي عبارات او مصطلحات فضفاضة و مطاطية. و اذا نظرنا الى نصوص الدساتير العراقية و الامريكية نجد انفسنا امام الصعوبات نفسها في تحديد ماهية هذه الصلاحية واطارها الدستوري.

فمن المعلوم انه عندما كتب الدستور العراقي عام 2005 ظهرت مناقشات دستورية كثيرة حول كيفية ممارسة السياسة الخارجية العراقية من قبل الحكومة الاتحادية، و هل للاقاليم و المحافظات الصلاحية في ان تبني و تطور علاقاتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية مع الدول الاخرى؟ و هل للاقاليم "حق في توقيع المعاهدات الثنائية في المجالات المشار اليها؟ ان وجود اقليم كوردستان ككيان امر واقعي و ذلك بعد قرار مجلس الامن رقم (٦٨٨) في ٥ نيسان ١٩٩١ حيث ساعد الاقليم في تطوير علاقاته الخارجية في المجالات السياسية و الاقتصادية [1] و هذا اثر بدوره في صياغة النصوص المتعلقة بهذة الامور في الدستور الدائم ٢٠٠٥. و نتجت عن هذه المحاولات تثبيت هذه الصلاحية للحكومة الاتحادية بشكل عام و اعطاء حق فتح المكاتب و الممثليات للاقاليم و المحافظات و في حدود معينة.

فيما يتعلق بنصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، فقد تم حصر الصلاحيات الحكومة الاتحادية في المادة ١١٠ و منها " اولا: رسم السياسة الخارجية و التمثيل الدبلوماسي و التفاوض بشان المعاهدات و الاتفاقيات الدولية و سياسات الاقتراض و التوقيع عليها و ابرامها و رسم السياسة الاقتصادية و التجارة الخارجية السيادية [2]". كما و نصت المادة (١٢١) في الدستور ذاته على منح الاقاليم والمحافظات صلاحية تاسيس "المكاتب للاقاليم و المحافظات في السفارات و البعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية و الاجتماعية و الانمائية". و ترك الدستور تحديداً في المادة (٦١) تنظيم الامور المتعلقة بالعلاقات الخارجية و عملية توقيع

1 قارةمان ممند فرج، المصدر السابق، ص ٢٠٠

2 الفقرة الاولى من المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥.

المعاهدات و كيفية فتح المكاتب الاقاليم لقانون يصدر باغلبية ثلثي مجلس النواب العراقي[1] الا انه لم يصدر القانون لحد الان بسبب عدم اتفاق الكتل البرلمانية حوله. اضافة الى ذلك هنالك نصوص اخرى عديدة في الدستور نفسه يؤكد على وحدة العراق و سيادته الخارجية[2] كنص المادة (١) التي عرفت جمهورية العراق بانها "دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة..." كما و نصت المادة (١٠٩) منه على وحدة العراق تجاه الدول الاجنبية. هذا من جانب و من جانب اخر لابد ان نلفت النظر الى النصوص الاخرى التي تبين او توضح قصد المشرع الدستوري العراقي لتقييد صلاحية الحكومة الاتحادية المتعلقة بتوقيع المعاهدات. و من امثلة هذه النصوص نص المادة (١١٠) من الدستور العراقي التي حددت صلاحيات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر و تركت الصلاحيات الاخرى غير المنصوص عليها للاقاليم في نص المادة ١٢١ و اعطت الاولوية لقانون الاقاليم في حال وجود تعارض مع القانون الفدرالي فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة في المادة (١١٨).

وفيما يتعلق بالدستور الامريكي نجد انه تطرق الى صلاحية توقيع اتفاقية في اكثر نص دستوري[3] و ان تحديد ماهية الاتفاقية الدولية يحتاج الى التمعن في النصوص المشارة اليها. منها نص المادة الثانية من الدستور الامريكي الذي نص على صلاحية رئيس الاتحاد لعقد المعاهدة بمشورة مجلس الشيوخ شرط موافقة ثلثي عدد اعضاء المجلس الحاضرين[4] و كما نص نفس الدستور في المادة السادسة /الفقرة الثانية على مبدا سمو القوانين الاتحادية (The Supremacy Clause) بقوله بان "هذا الدستور، و قوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعا له، و جميع المعاهدات المعقودة ، و التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، يكون القانون الاعلى للبلاد" و

---

[1] الفقرة الرابعة من المادة (٦١) من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥.

[2] الجواري, العلاقات الخارجية في دول ذات الانظمة الفدرالية, مجلة التشريع و القضاء, المتاحة بتاريخ (٢٠١٤/٧/١١)
http://tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=822

[3] David M. Golove, *Treaty-making and the Nation: the Historical Foundations of the Nationalist Conception of the Treaty Power*. 98 Mich. L, Rev. 1075, 1081(2000)

[4] Clause 2 of Article II of the United States' Constitution

في الوقت نفسه، منع الدستور في الفقرة العاشرة من المادة الاولى منه الولايات من الدخول في اي معاهدة او حلف او اتحاد. و اخيرا، يمنح الدستور في التعديل العاشر منه للولايات جميع الصلاحيات غير الواردة حصرا للحكومة الاتحادية و غير المحظورة على الولايات ذاتها. يفسر كثير من الولايات هذا التعديل بانه قيد دستوري واضح وضع علي الحكومة الاتحادية في حال انحرافها تجاه تنظيم الامور الداخلية للولايات غير الواردة في المادة الاولى من الدستور[1].

فيما يتعلق بماهية صلاحية توقيع المعاهدات في الدستور الامريكي، فان مؤسسي الدستور الامريكي اعتقدوا بان هنالك امور محددة (استناداً الى العرف الدولي) اعتادت الدول على تنظيمها دوليا من خلال المعاهدة، لذا لم يكن ضروريا بنظر المؤسسين في ١٧٨٩ ان يضعوا نصا واضحا (Bright Line) لتحديد ماهية المعاهدة الدولية[2] و انما ترك ذلك لتكون وسيلة للحكومة لادارة علاقاتها الخارجية حسبما تراها مناسبة للاتحاد.

يتضح من النصوص المشارة اليها مايلي:

١. اناط كل من المشرع الدستوري العراقي و الامريكي صلاحية توقيع المعاهدة للحكومة الاتحادية باعتبارها الوحدة السيادية التي تمثل كل الاقاليم و الولايات على الصعيد الدولي، لان المشرع الدستوري يري ان ممارسة هذه الصلاحية هي من الاعمال السيادية[3] و لابد ان تمارسها الحكومة الاتحادية بنفسها.

٢- ان المشرعين لم يحددا او لم يعرفا ماهية صلاحية توقيع المعاهدة في الدستور، و انما تركا ذلك لتطور العلاقات الدولية و ضرورة واقع الحال فيها.

٣. عندما نحاول تعريف و تحديد صلاحية توقيع المعاهدة في الدستور اضافة الى نصوص توقيع المعاهدات، فانه من الضروري ان ناخذ بنظر الاعتبار ان الحكومة الاتحادية في كلتا الدولتيين هي "حكومات ذات صلاحيات محددة" اي ان الدستور قد

[1] المادة الاولى عددت سلطات الحكومة الفدرالية على سبيل الحصر

[2] Curtis A. Bradley, *Id*, *at* 391

[3] د.ذهير الحسني، النظام القانوني للمعاهدات الدولية في القانون الدستوري و العراقي،بتاريخ (٢٠١٤/٤/٣)المتاحة على: http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1482&page_namper=p3

اعطى صلاحيات معدودة (Enumerated Powers) للحكومة الاتحادية و على الحكومة ان لاتتجاوز صلاحياتها الحصرية المذكورة في الدستور في حين تحافظ الاقاليم و الولايات على ماتبقى من السلطات و الصلاحيات الاخرى. و هذا يعني انه من الناحية الدستورية قد تم حصر الصلاحيات للحكومة الاتحادية، اما الصلاحيات الاخرى غير الواردة في الدستور، فهي معطاة للاقاليم.

المطلب الثالث

الاتجاهات الفقهية الواردة بصدد نطاق صلاحيات الحكومة الاتحادية في توقيع المعاهدات

كما اشرنا اليه سابقا بخصوص صلاحية الحكومة الاتحادية للتوقيع على المعاهدات، ان النصوص الدستورية قد جاءت بصورة عامة و غير محددة النطاق، وان الاختلاف القضائي حول تفسير هذه النصوص و تحديد نطاقه ادى الى ظهور اختلاف في اراء الفقه الدستوري. و يمكن ان نقسم هذه الاراء الى مجموعتين، المجموعة الاولى تتضمن فقهاء القانون الطبيعي و القوميين (Nationalists) الذين ينادون بحكومة اتحادية قوية قادرة على ممارسة سيادتها تجاه الدول الاخرى دون قيود، و المجموعة الثانية تتكون من الوضعيين والفدراليين الجدد (New Federalists) الذين يدعون الى تقيد سلطة الدولة الاتحادية و حماية الاقاليم و الولايات[1]. ان هاتين المجموعتين تختلفان في امور عدة منها: ١) هل هذه الصلاحية تعتبر صلاحية فطرية للحكومات الاتحادية او انها صلاحية مقيدة؟ ٢) و اذا كانت مقيدة، فماهي هذه القيود؟[2] و سنضيف في حينه بعض التفاصيل الى اراء المجموعتين.

قبل القرن التاسع عشر، كانت نظرية القانون الطبيعي سائدة بين فقهاء القانون الدستوري و التي استندت الى نظرة القانون الطبيعي لقواعد القانون الدولي و من

[1] Duncan B. Hollis, *Executive Federalism: Forging New Federalist Constrains on the Treaty Power*, 79 S. Cal. L. Rev. 1327, 1335-1336 (2006)
[2] Duncan B. Hollis, *Id, at 1336*

ضمنها المعاهدات[1]. ان اصحاب هذه الفكرة يرون ان قواعد القانون الدولي تنظم الامور الدولية عرفيا و لا علاقة لها بالشوؤن الداخلية و المحلية، و ان قواعدها الزامية تعلو على القانون الداخلي و يترتب على هذا اختلاف نطاق القانونين الدولي و الداخلي، اي ان القانون الدولي ينظم الامور المعينة المعروفة على الصعيد الدولي في حين لا ينظم القانون الداخلي الامور الخارجية بين الدول[2]. و اذا اخذنا بهذا الراي، فانه لابد لنا ان نعترف بالصلاحية المطلقة للحكومة الفدرلية لتوقيع المعاهدات الدولية مهما كانت هذه المعاهدات هذا من جانب. و من جانب اخر ان الفقهاء القوميين (Nationalists) قد يختلفون بشكل عام في نظرتهم لقواعد القانون الدولي و لكن فيما يتعلق بتقييد صلاحية توقيع المعاهدات للحكومة الاتحادية يتوصلون الى نفس النتائج التي توصل اليها فقهاء القانون الطبيعي. ان فكرة الفقهاء القوميين حول هذه الصلاحية تستند الى مقومين اساسيين و هما اولا: رفض القيود الموضوعية (التمييز بين الشؤون الخارجية و الداخلية) على صلاحية توقيع المعاهدات. ثانيا: رفض قيد الصلاحيات المتروكة غير المحصورة للاقاليم و الولايات[3].

ان الفقهاء القوميين يعتقدون بان الدستور كان صريحا (كما في الدستورين العراقي و الامريكي) في اناطة مهمة ابرام و توقيع المعاهدات حصريا بالحكومة الاتحادية و هذا خير دليل على ان الاقاليم ليست لها حجة دستورية في ممارسة توقيع المعاهدة و انما تم حصرها في يد الحكومة الاتحادية[4] و باالتالي لم تختص هذه الصلاحية بنوع معين من الامور. و فيما يتعلق بالقيد الثاني، فانهم يقولون بان التعديل العاشر و التي تقابلها المادة ١١٥ من الدستور العراقي يعطي للاقاليم كافة الصلاحيات غير الحصرية للحكومة الاتحادية و بالتالي ليس لهذا النص اية علاقة

[1] Harvard Law Review Association, *Id, at* 2493
[2] *Id, at* 2494
[3] Curtis A. Bradley, *Id*, at 422
[4] Harvard Law Review Association, *Id, at* 2495

بتقيد الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية و من ضمنها صلاحية التوقيع على المعاهدات لانها اعطيت حصريا للحكومة الاتحادية[1].

و على خلاف ما ذهب اليه فقهاء القانون الطبيعي، ينظر الوضعييون الى " القانون بين الدول" كمجموعة قواعد قانونية تنشا التزامات على الدول من خلال المعاهدات و الاتفاقيات الدولية لحماية مصالحها المشتركة[2]. ومن جانب اخر يعتقدون بان قواعد القانون الدولي لا تعلو على القانون الداخلي الذي يختص بها السلطة صاحب السيادة، و انما تنشا التزامات دولية من ممارسة الدولة الحرة لارادتها و بالتالي لابد ان تكون هناك قيود داخلية دستورية لتقيد صلاحية توقيع المعاهدات و الا ستكون الوسيلة بيد الحكومة الاتحادية لتسوية كافة خلافاتها مع الاقاليم و الولايات[3]. في الاتجاه نفسه يرى الفدراليون الجدد (New Federalsits) بان حصر صلاحية توقيع المعاهدات للحكومة الاتحادية، يكشف القليل عن نطاق او اطارها الدستوري[4]. فصحيح ان الدستور فوض الحكومة الاتحادية دخول المعاهدات و لكن ليس هناك اي نص او اشارة في الدستور يوحي بان الحكومة الاتحادية حرة في تنظيم اي امر من خلال المعاهدة و الا سيؤدي ذلك الي هدم روح الدستور الذي بني على اساس فدرالي. و هذا الراي يستند الى اساس صحيح و معزز بامثلة في الصلاحيات الحصرية الاخرى. و لناخذ على سبيل المثال صلاحية تنظيم التجارة في الدستور الامريكي (والدستور العراقي على نفس المستوى) للحكومة الاتحادية، و بالتاكيد فان اعطاء هذه الصلاحية لايعني انها مصونة من التعديل العاشر (والمادة ١١٥ من الدستور العراقي) التي تحمي الاقاليم و في حال ممارسة الحكومة الاتحادية لهذه الصلاحية فعليها ان تميز بين ما يعتبر تجارة بين الولايات الداخلة ضمن هذه الصلاحية و بين التجارة المحلية (Intrastate) التي تحت صلاحية الولايات المحمية وفقا للتعديل العاشر[5].

[1] Duncan B. Hollis, *Id, at* 1334.
[2] Harvard Law Review Association, *Id, at 2497*
[3] *Id*.
[4] Duncan B. Hollis, *Id, at 1336*
[5] *Id. at 1337*

المبحث الثاني

القيود الدستورية الواردة على صلاحية توقيع المعاهدات الدولية

يبدو للوهلة الاولى للذين لا يعرفون كثيرا عن القانون الدولي (المعاصر)، ان صلاحية توقيع المعاهدات لا يمكن ان تعد خطرا على مبدا الفدرالية (Federalism Doctrine) التي تبنى عليه الدولة الفدرالية، بحيث تهتم صلاحية توقيع المعاهدات بالشؤون التي تقع بين دولة و اخرى في حين ان مبدا الفدرالية ينظم الامور بين الحكومة الاتحادية و الاقاليم في الدولة الواحدة[1]. و لكن توسيع نطاق القانون الدولي المعاصر و تدخلات الدول في الامور التي كانت تعتبر داخليا من قبل[2]، ادى الى ضرورة التفكير في صلاحية توقيع المعاهدات و تقييد نطاقها بما يواكب التطورات التي تطرا على الصعيد الدولي. و هذه القيود يجب ان تهدف الى حماية مبدا الفدرالية والهيكل الدستوري للدولة الفدرالية و انشاء ارضية مناسبة للولايات والاقاليم لممارسة صلاحياتها الدستورية بعيدة عن تجاوزات السلطة الفدرالية. و سنقسم موضوع هذا المبحث الى القيود الخاصة بسلطة الأقاليم خارج إطار الصلاحيات الحصرية للحكومة الإتحادية و القيود الموضوعية (اي تقييد المعاهدات بالامور المعينة دون الاخرى) على الصلاحية و اخيرا الدور الرقابي للمحكمة العليا في تطبيق هذه القيود و الحد من التجاوزات الحكومة الاتحادية.

المطلب الاول

القيود الخاصة على سلطات الأقاليم خارج إطار الصلاحيات الحصرية للحكومة الإتحادية

اذا اردنا ان نبحث في تحديد نطاق اية صلاحية من الصلاحيات الحصرية للحكومة الفدرالية و القيود الواردة عليها، لابد ان نبحثها في ضوء المبادئ الاساسية التي تبنى عليها دستور الدولة[3]. و كما اشرنا سابقا فان السيادة تكمن في الشعب [1] و

[1]Curtis A. Bradley, *Id, at 396*
[2] L. L. Thompson, *Id, at*: 242
[3] Sent. Ted Cruz, *Limits on the Treaty Power*, 127 Harv. L. Rev. 93, 103 (2014)

الشعب فوض الحكومة الاتحادية الصلاحيات الحصرية في الدستور، و بناء على ذلك شكلت الحكومة الاتحادية المعدودة الصلاحيات (Enumerated Powers) و يحتفظ الاقاليم و الولايات بالصلاحيات الاخرى الباقية (Reserved Powers)[2]. و يترتب على ذلك ان الشعب لم يخول الحكومة الاتحادية تشريع اي قانون او تصديق اية معاهدة دون الاستناد الى الصلاحياته الحصرية في الدستور (كما ورد في المادة ١١٠ من الدستور العراقي و المادة الاولى من الدستور الامريكي) و لتاكيد ما اشرنا اليه، حرصا المشرعين الدستوري العراقي و الامريكي على ايراد نص اخر يضمن صلاحيات الاقاليم و يضع حدا لتجاوزات الحكومة الاتحادية لمنعها في استعمال صلاحياتها بصورة مطلقة في توقيع المعاهدات. و هذا ما اكد عليه الدستور العراقي في المادة ١١٥ و الدستور الامريكي في التعديل العاشر و تبنته المحكمة العليا في الولايات المتحدة في اكثر من مناسبة.[3] و فيما يتعلق بالقيد الوارد في هذا المطلب ، كتب توماس جيفرسون بان "الحكومة الفدرالية تمارس صلاحياته في توفيع المعاهدات و الاتفاقيات في كل الحالات.....الا اذا تجاوزت الى الامور التي ضمنها الدستور للولايات[4]." اضافة الى ذلك وصف جيمس ماديسون في الاوراق الفدرالية صلاحيات الحكومة الاتحادية بـ" القليلة و المحدودة"(Few and Definite)، في حين عرف صلاحيات الولايات بـ"الكثيرة و غير المحدودة" (Numerous and Indefinte)[5].

---

[1] *Id, at* 103-104

[2] المواد ١١٠ و ١١٥ من دستور العراقي الدائم ٢٠٠٥

[3] في قضية (Lopez) ١٩٩٥ قررت المحكمة العليا بعدم دستورية (Gun Free School Zones Act) لتجاوزه السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية في المادة الاولى من الدستور الامريكي و تحديدا صلاحية تنظيم التجارة بين الولايات و الدول اخرى. و رغم التاثيرالمباشرللقانون على تجارة مابين ولايات قالت المحكمة بان الدستور شكلت الحكومة الاتحادية مع الصلاحيات المعدودة و ان الصلاحية المذكورة مقيدة و غير مطلقة. في قضية (Printz) اوجبت الحكومة الاتحادية على شرطة الولايات اجراء كشف الخلفيات و اخد المعلومات عن الذين يقومون ببيع و شراء الاسلحة داخل الولايات لتاثيره على ولايات اخرى استنادا الى صلاحية تنظيم التجارة بين هذه الولايات، ولكن المحكمة العليا ابطلت القانون بسبب تجاوز الصلاحية نطاقه الحقيقي بتنظيمه امورا تدخل في صلب سلطات و صلاحيات الولايات. انظر القرار: Printz v. United States, 521 U.S. 898 (1997)

[4] Sent. Ted Cruz, *Id, at* 109

[5] James Madison, Federalist NO. 45, *available (8 Jul 2014) at:* *http://www.constitution.org/fed/federa45.htm*

و مع ذلك، يعتقد البعض بان حصر صلاحية توقيع المعاهدات في المادة ١١٠ من الدستور العراقي للحكومة الاتحادية يمكنه من كافة الوسائل اللازمة و الضرورية لممارسة صلاحيتها في توقيع المعاهدات و ان الدستور لم يعط اي جزء من هذه الصلاحية للاقاليم. اضافة الى ذلك ان صلاحية توقيع المعاهدات لا يمكن ان تكون فعالة اذا كان هناك دائما جانب حذر من الحكومة الاتحادية للتفاوض حول موضوع ما، لانه في النهاية قد يؤثر بشكل مباشر او غير مباشر في ممارسة الاقاليم لصلاحياتها. الا ان القول بان هذه الصلاحية غير مقيدة بالمبادئ الاساسية الدستورية و الصلاحيات المتروكة للاقاليم هو قول غير صائب لاسباب عدة منها اولا: ان دستوري الدولة العراقية و الامريكية بنيا على اساس الفيدرالية و ان الحكومة الاتحادية تتمتع فقط بالصلاحيات الحصرية المعدودة (Enumerated) و ان اي تفسير او قراءة دستوية لصلاحية ابرام المعاهدات لابد ان تضع في الحسبان مبدا الفدرلية و هيكلة الحكومة الاتحادية التي رسمها الدستور. ثانيا: فيما يتعلق بدستور الدولة العراقية، فقد اعترف هذا الدستور اعترافا صريحا بسلطات اقليم كوردستان و مؤسساته الدستورية و القانونية و ضمن حمايتها[1]. و ان قراءة واسعة للصلاحية تعطي او تمهد سبيلا للحكومة الاتحادية في تدخل و في عرقلة ممارسة الاقليم لسلطاته. ثالثا: اذا اعتبرنا ان صلاحية توقيع المعاهدات مصونة من قيود صلاحيات الاقاليم الواردة في المادة ١١٥ و في التعديل العاشر (الدستورين العراقي و الامريكي) فعندئذ لابد ان نعترف بالحصانة للصلاحيات الحصرية الاخرى من نفس القيود و بالتالي ستتوسع الصلاحيات الاتحادية بشكل كبير و يبقى منها القليل للاقاليم لممارستها ، و هذا ما يتعارض مع روح الدستور الفدرالي. فعلى سبيل المثال اذا كانت هناك دعوى امام المحكمة الاتحادية العليا حول تفسير و تحديد نطاق الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ١١٠ المتعلقتان بـ صلاحية الحكومة الاتحادية لـ"وضع سياسة الامن الوطني" و "رسم سياسة المالية و التجارية"، فقد يكون من الصعب للمحكمة ان تطبق او تضع

1 المواد ١١٦-١٢١ من دستور العراقي

(Bright Line Test) قاعدة واضحة لتمييز ما يعتبر ضمن الامن الفدرالي او ما يعتبر من امن الاقاليم، او مايعتبر ضمن التجارة الاتحادية او ضمن تجارة الاقاليم، ولكن من المفترض ان للمحكمة ان تفسر هذه الصلاحيات على ضوء الصلاحيات المتروكة للاقاليم و الولايات. و هذا ما قررتها المحكمة العليا للولايات المتحدة في قضية (Hammer v. Dagherhart) عام ١٩١٨ عندما حكمت المحكمة بعدم دستورية قانون "العمال دون السن الرشد" (Child Labor Act) الذي نظم ساعات عمل و اجور الاطفال فيما يتعلق ببضائع محل تجارة بين الولايات (Interstate) استنادا الى الصلاحية الحصرية" للتجارة بين الولايات و الدول الاجنبية" (The Commerce Clause)، و عللت المحكمة بان صلاحية الحكومة الفدرالية لتنظيم التجارة مقيدة بقيود التعديل العاشر و صلاحيات الولايات الاخرى و ان موضوع ساعات العمل و الاجور لايدخل ضمن الصلاحية الاتحادية لتنظيم التجارة.[1] و كما ذهبت المحكمة العليا الى نفس الحكم في قرارات عدة مشارة اليها سابقا (Lopez 1995)[2] ، (Printz1997)[3].

الا ان صلاحية توقيع المعاهدات في الدستور الامريكي تختلف عن الدستور العراقي في بعض الجوانب. فالدستور الامريكي لم ينص على صلاحية توقيع المعاهدات ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الفدرالية في المادة الاولى، و انما وردت مستقلة في نص المادة الثالثة/ الفقرة الثانية.و نتيجة لهذا، فسر البعض ذلك بان ان المشرع الدستوري الامريكي اورد نصا مستقلا للتاكيد على اهمية ممارسة هذه الصلاحية من قبل الحكومة الفدرالية[4] و تكملة للنص الوارد على حظر الولايات في الدخول في المعاهدات الدولية. اضافة الى ذلك فان قرارات المحكمة العليا في هذا الصدد لا تعطي جوابا ملموسا لاحتواءها قرارات و تفسيرات مختلفة. ففي قضية نيو ورلانز (New Orlands v. United States) ابرمت الولايات المتحدة مع فرنسا

[1] Hammer *v*. Dagenhart, 247 U.S. 251 (1918)
[2] UNITED STATES v. LOPEZ 514 U.S. 549 (1995)
[3] Printz v. United States, 521 U.S. 898 (1997)
[4] Curtis A. Bradley, *Id*, *at* 418

اتفاقية لتضم اليها ولاية لويزيانا و التي كانت اكسبتها فرنسا من اسبانيا. حيث وضع ملك اسبانيا بعض الاراضي في مدينة نيو ورلانز تحت الوقف "Trust" و بعد الاتفاقية اكتسبت المدينة حقوق الوقف الواقعة علي الاراضي. و كان السؤال المطروح امام المحكمة هل يحق للحكومة الولايات المتحدة استنادا الى الاتفاقية التي ابرمتها مع فرنسا، ان تكتسب هذه الحقوق او تبقى هذه الحقوق تحت يد مدينة نيو ورلانز؟ و صدر قرار المحكمة لصالح المدينة و عللت ذلك بانه من الصحيح ان صلاحية توقيع المعاهدات قد اعطيت حصريا للحكومة الاتحادية و هي الوحيدة التي توقع المعاهدات و لكن هذه الصلاحية لم يسوغ شرعية التصرفات الخارجة عن الاختصاصات الحصرية في المادة الاولى في الدستور الامريكي[1]. بمعنى اخر ان صلاحية توقيع المعاهدات لا يمكن ان توسع من سلطات الحكومة الاتحادية و نطاقها و بالتالي لا يجوز للحكومة الاتحادية تنظيم امر من خلال المعاهدة لا يفوضه الصلاحيات الحصرية الاخرى.

ربما ان قضية "ميسوري" (Missouri v. Holland) التي حكمت فيها المحكمة العليا عام ١٩٢٠ تعد اكثر اهمية كسند قانوني نافذ لدى المحاكم الادنى درجة و المطروحة اكثر للمناقشة لدي فقهاء القانون الدستوري[2]. ففيها ابرمت الولايات المتحدة الامريكية اتفاقية مع كندا و بريطانيا العظمى لاتخاذ الاجراءات اللازمة داخل الولايات المتحدة لحماية (الطيور المهاجرة) استنادا الى صلاحية ابرام المعاهدات، و ادعت ولاية (ميسوري) بعدم دستورية قانون تصديق المعاهدة المشارة اليها لان اتخاذ الاجراءات لحماية الطيور و الحيوانات الاخرى لا تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الفدرالية و و انما تركت للولايات وفقا لنص التعديل العاشر.[3] الا ان المحكمة العليا ذهبت بخلاف ماذهبت اليها ولاية ميسوري في دفعها و حكمت بدستورية القانون المشار اليه بناء على صلاحية توقيع المعاهدات، لان الصلاحية

[1] New Orleans v United States 35 U.S. 662 (1836)
[2] Curtis A. Bradley, *Id, at* 423
[3] *Missouri v. Holland*, 252 U.S. 416 (1920)

حسبما تراها المحكمة، مناطة بـ الحكومة الاتحادية حصريا و لا توجد اية فقرة في التعديل العاشر تقيد هذه الصلاحية و كل ما موجود في التعديل العاشرهو مجرد كلمات عامة لا تثبت اي شئ[1].

ان الحكم الذي صدر في القضية ميسوري ادى الى ظهور محاولات عدة اما لالغاءه من قبل المحكمة العليا ذاتها [2] او من خلال تعديل دستوري لتثبيت نص دستوري يقيد صلاحية توقيع المعاهدات.و من ابرز المحاولات كان للسيناتور (بريكر) الذي قدم مشروعا لتعديل يسمى ب "تعديل بريكر" (Bricker Amendment) لالغاء الحكم المذكور و لكن باءت محاولته بالفشل[3]. فكل المحاولات المشارة اليها لم تكتب لها النجاح لاسباب عدة منها: قبول المحكمة الفدرالية العليا قراءة اكثر مرونة للتعديل العاشر مما كان في القضية ميسوري[4] و هذا ما نلاحظه في القضية (ريد) التي تشير الى التغييرات التي تطرا على التعديل العاشر و لكن تبقي قيدا على الحكومة الاتحادية[5]. و هذا مانراه ايضا في راي البروفيسور برادلي الذي يدعو الى عدم قراءة حكم (ميسوري) قراءة واسعة لان المحكمة العليا في حكمها لم تتطرق كثيرا الى قيود التعديل العاشر الواردة على صلاحية توقيع المعاهدات و انما اعتمدت كثيرا على عنصر او صفة "دولية او خارق الحدود" للطيور موضوع المعاهدة.

و من هذه الاسباب ايضا ما قد يكون متواجدا في ذهن القضاة و تعود الى قراءتهم التاريخية للهيكلة الدستورية للبلاد انذاك، لان الولايات المتحدة كانت دولة كونفدرالية ضعيفة لم تكن لديها صلاحية توقيع المعاهدات دون اخذ موافقة الولايات فيها[6]. و لكن الهيكل الدستوري في العراق يختلف اختلافا كليا عما هو موجود في

---

[1] *Id.*
[2] Sent. Ted Cruz*, Id at 110*
[3] Edward T. Swaine, *DOES FEDERALISM CONSTRAIN THE TREATY POWER?* 103 Colum. L. Rev. 403, 415 (2003)
[4] *Is MISSOURI V. HOLLAND STILL GOOD LAW?* 98 Colum. L. Rev. 1726, 1731 (1998)
[5] Natalie Henever Kaufman and David Whiteman, *Opposition to Human Rights Treaties in the United States Senate and the Legacy of the Bricker Amendment*, 10 Human Rights Quarterly, 213 (1988)
[6] Michael T. Schwaiger, *A VISIBLE RADIATION: INTERPRETING THE HISTORY OF*

الولايات المتحدة، لانه و كما اوضحنا من قبل فان الدولة العراقية كانت دولة مركزية و مارست صلاحية توقيع المعاهدات دون قيود، حتى تبنى العراق الفدرالية بعد ٢٠٠٣ و تحديدا منذ ٢٠٠٤/٣/٨.

اخيرا لابد ان نشير الى محاولات ادارة اوباما و وزارة العدل الامريكية الى تعميم الحكم الوارد في قضية (Missouri v Holland) ميسوري لبناء نظرة قانونية دستورية تتضمن بان المعاهدات الدولية تفوض الحكومة الاتحادية تنظيم امور لم تكن موجودة ضمن اختصاصاته الحصرية، منها محاولة توقيع اتفاقية تجارة الاسلحة (The UN_Arms Trade Treaty) التي تعتبر تجارة الاسلحة موضوع الاتفاقية جريمة فدرالية[1]. و لكن في رسالة الى اوباما، رفض خمسون سيناتورا من مجلس الشيوخ هذه التوسعة و القراءه لصلاحية توقيع المعاهدات[2]. و في العراق فان نظام تسليم المجرمين و الاتفاقيات المنظمة اليها العراق قد تتجاوز على السياسة الجنائية للاقاليم، فمثلا ان اتفاقية جامعة الدول العربية لتسليم المجرمين ١٩٥٢ توجب تسليم المتمهمين بجناية و جنحة الى الدول الاجنبية، و السؤل المطروح هنا ما الحل فيما اذا تعارض اختصاص دستوري للاقليم في معاقبة الشخص المطلوب تسليمه مع الاتفاقية المذكورة؟ اذن نحن نفترض هنا بان ولايات و اقاليم تتمتع بسلطاتها المصونة من قبل تعديل العاشر و المادة 115 من دستور العراقي، و لابد ان تحمي المحاكم السيادة الاقاليم الدستورية[3] اذن من الضروري جدا ان تكون هناك قيود دستورية فعالة تفرض على

THE ELEVENTH AMENDMENT AS FOREIGN POLICY TO CIRCUMSCRIBE THE TREATY POWER, 2 Duke J. Const. L. & Pub. Pol'y 217, 221 (2007)

[1] Joel Gehrke, Ted Cruz criticizes DOJ for arguing international treaty can trump the Constitution, a*vailable (on Jul 8, 2014) at*: http://washingtonexaminer.com/ted-cruz-criticizes-doj-for-arguing-international-treaty-can-trump-the-constitution/article/2538205

[2] Joe Wolverton, 50 Senators Warn Obama: We Will Not Ratify UN Arms Treaty, *available (on Jul 8, 2014) at*: http://www.thenewamerican.com/usnews/congress/item/16794-50-senators-warn-obama-we-will-not-ratify-un-arms-treaty

[3] Martin S. Flaherty, *ARE WE TO BE A NATION? a1 FEDERAL POWER VS. "STATES' RIGHTS" IN FOREIGN AFFAIRS*, 70 U. Colo. L. Rev. 1277, 1283 (1999)

صلاحية توقيع المعاهدات لتوفير الوسائل اللازمة و الارضية المناسبة للاقاليم لممارسه صلاحياتها و بالتالي حماية الهيكل الدستوري الفدرالي في الدولة الاتحادية.

المطلب الثاني

القيود الموضوعية الواردة على سلطة الحكومة الإتحادية في توقيع المعاهدات

بالاضافة الي القيود الخاصة بسلطة الاقاليم على صلاحية توقيع المعاهدات، فان هنالك قيودا موضوعية (Limitations Subject Matter) للتميز بين الشؤون الداخلية التي يحتفظ بها الاقاليم و الشؤون الخارجية التي تمارسها الحكومة الاتحادية[1]. و وفقا لهذا الفكرة، فانه لكي تعتبر معاهدة ما، دستورية، لابد ان تقيد الحكومة الاتحادية عند دخولها المعاهدات التي تنظم "الامور الخارجية" بين الدول لا في الامور الداخلية البحتة[2]. و هذا ما قاله قاضي المحكمة العليا (جارلس هيوكو) في الكلمة التي القاها الى المجتمع الامريكي للقانون الدولي، حيث اوضح ان "صلاحية الحكومة الاتحادية في توقيع المعاهدة مقيدة بالتعامل مع "المشاكل الدولية" و بالتالي لايجوز السماح للحكومة الاتحادية بتنظيم الامور الاعتيادية الداخلية التي تدخل ضمن اختصاص الحكومة المحلية[3]. و اذا نظرنا الى القضية "ميسوري" المشارة اليها سابقا، نلمس ان المحكمة و ان رفضت القيود الخاصة بسلطة الولايات، فانها اخذت بعين الاعتبار و الى درجة ما الى الطبيعة الدولية لموضوع المعاهدة المذكورة (الطيور المهاجرة).

و بالنسبة للدستور العراقي، نجد ان الفقرة الاولى من المادة ١١٠ منه اوردت صلاحية توقيع المعاهدات مع مجموعة الصلاحيات الاخرى المتعلقة ب"الشاغل الدولي" مثل "العلاقات الخارجية و التمثيل الدبلوماسي و التجارة العالمية"، و هذا الربط

[1] Curtis A. Bradley, *Id, at* 425
[2] Oona A. Hathaway, Spencer Amdur, Celia Choy, Samir Deger-Sen, John Paredes, Sally Pei & Haley Nix Proctor, *THE TREATY POWER: ITS HISTORY, SCOPE, AND LIMITS*, 98 Cornel L. Rev. 239, 283 (2012)
[3] Curtis A. Bradley, *Id, at* 429

لابد ان ينظر اليه كدلالة على اتجاه المشرع الدستوري العراقي نحو الحد من تجاوزات الحكومة الاتحادية مستعملا الاتفاقيات الدولية. و على خلاف ذلك فان الدستور الامريكي اورد نصا عاما يعطي الصلاحية للحكومة الفدرالية في توقيع المعاهدات دون اي تفصيل اخر[1].

و اخذا بنظر الاعتبار ما قلناه سابقا، فان القيود الموضوعية قد تكون صعبة التطبيق على ارض الواقع و ذلك لتشابك و اختلاط الامور الداخلية و الخارجية السيادية في يومنا هذا،و هذا يحتاج الى وقت اكثر للتدقيق في كل حالة على حدة و اتخاذ القرار المناسب للتاكد فيما اذا كان خارجيا او داخليا. ان هذا الخلط بين الامور الخارجية و الداخلية غير مرحب به من قبل المحكمة، فهذا ما لا تريده المحكمة او بالاخرى ما لا تقدره المحكمة في كل قضية. اضافة الى ذلك فان هذا القيد، اذا ما طبق بشكل متوازن من قبل المحكمة، فانه من الممكن ان يسلب الحكومة الاتحادية من الوسائل اللازمة لممارسة صلاحياته في بعض الاحيان، او ان يحرر الحكومة من كل القيود في احيان اخرى[2].

مع ذلك فقد حاولت المحاكم و كذلك فقهاء القانون الدستوري عرض قاعدة معينة لتسهيل تطبيق القيود الموضوعية على الحكومة الاتحادية في دخول المعاهدات منها: اي موضوع يراه القانون الدولي مناسبا لان يكون محلا للمعاهدة بين الدولتين (Partner) تكون المعاهدة صحيحة مادام لايحظرها القانون الدولي[3]. اما اذا وجدت المحكمة ان قواعد القانون الدولي تعارض ما تحاول الحكومة الاتحادية تنظيمها من خلال المعاهدة، تعتبرالمعاهدة غير دستورية. ان هذه القاعدة توسع كثيرا من نطاق صلاحية الحكومة الاتحادية او تكاد تجعلها مطلقة، لان القانون الدولي لا يمنع الدول من ابرام معاهدات حول موضوع ما اذا وجد دولتين او اكثر لابرامها. فعلى سبيل المثال نص الدستور العراقي في المادة (١٢١) على الصلاحيات المشتركة بين

[1] Clause 2 of Article 2 of the US constitution
[2] Oona A. Hathaway, Spencer Amdur, Celia Choy, Samir Deger-Sen, John Paredes, Sally Pei & Haley Nix Proctor, *Id, at* 284
[3] Sent. Ted Cruz*, Id, at 112*

الحكومة الاتحادية و الاقاليم منها "الصحة العامة و التعليم" و الاولوية يكون لقانون الاقاليم في حال حدوث تعارض بينهما، و لكن من الممكن دائما ان تجد الحكومة الاتحادية دولة ما لتنظيم الامور تطوير القطاع الصحي و التعليمي و لايوجد اي تعارض او تناقض مع القانون الدولي.

رغم الاعتراف بصعوبة تطبيق القواعد المشار اليها للتمييز بين الامور الخارجية و الداخلية فان تقيد صلاحية دخول المعاهدات بالاهداف السياسة الخارجية للبلد التي يحتاج الى التعاون الدولي من شانه ان يضع حدا لتجاوزات الحكومة الاتحادية[1]. و نرى ان هنالك ضرورة ملحة لتفعيل القيود الموضوعية على صلاحية توقيع المعاهدات بحيث تسمح للحكومة الاتحادية دخول المعاهدات اذا نظمت الامور ذات الطبيعة الخارجية الدولية و التي تحتاج الى التدخل الدولي[2]. و الا فستدخل الحكومة الاتحادية المعاهدات لتنظيم الامور غير الواردة في الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية في الدستور. و اخيرا ان ورود صلاحية توقيع المعاهدات مع الامور الاخرى السيادية في الدستور العراقي يؤيد هذا النوع من التقييد.

المطلب الثالث

القيود الخاصة برقابة المحكمة الإتحادية العليا على صلاحية توقيع المعاهدات

تعد صلاحية الحكومة الاتحادية في توقيع المعاهدات غير مطلقة، و هناك قيود دستورية واردة عليها، و لكن هذه القيود تحتاج تطبيقا على ارض الواقع، و السؤال المطروح هنا هو: من سيراقب الحكومة الاتحادية في ممارسته للصلاحية المذكورة؟و هل بامكانه تقييدها؟

مبدئيا هنالك نوعان من الرقابة على صلاحية الحكومة الاتحادية في دخول المعاهدة، الاول من الممكن ان نسميه "بالرقابة السياسية الوقائية" التي تمارسه

[1] Curtis A. Bradley, *Id, at 430*
[2] *Id*, at 432

الحكومة الاتحادية من خلال مؤسساتها و على نفسها، و الثاني من خلال المحكمة الاتحادية العليا في العراق و كافة المحاكم في النظام الامريكي[1].

ان الدستور الامريكي حصر صلاحية تصديق المعاهدات ب"مجلس الشيوخ" (Senate) (١٠٠ نائب) الذي يمثل الولايات بنسب متساوية (٢ مقعد لكل ولاية) مع اخذ موافقة الثلثين ٣/٢ من اعضاء المجلس الحاضرين[2]. ان حصر التصديق في يد ممثل الولايات يعتبر رقابة برلمانية/سياسية جيدة لحماية مصالح الولايات و رد اي تجاوز للحكومة الاتحادية على سلطات هذه الولايات[3]. و بخلاف ذلك نرى بانه في العراق تكون صلاحية التصديق المعاهدات في يد مجلس النواب الذي يمثل الشعب العراقي على اساس نسبة السكان و ان المجلس الثاني "مجلس الاتحاد"[4] الذي يمثل الاقاليم بنسب متساوية لم يتشكل بعد و ليس هناك امل في تشكيله في المدى القريب. اذن الرقابة الوقائية التي يمارسه مجلس الشيوخ الامريكي على تقييد صلاحية الحكومة الاتحادية في دخول المعاهدات غير موجودة في العراق و بالتالي علينا ان نعتمد على النوع الثاني من الرقابة و هو الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا في العراق. فاستنادا الى المادة (٩٣) يختص المحكمة الاتحادية العليا بالفض في دستورية القوانين (من ضمنها قوانين تصديق المعاهدات) و النزاعات الناشئة بين الحكومة الاتحادية و الاقاليم. و من جانبه على المحكمة ان تمارس اختصاصاته الدستورية كما اشار اليه قاضي المحكمة العليا الامريكية في قضية "ماديسون" بانه من اختصاص المحكمة ان تقول "ما هو القانون الواجب التطبيق"، اي ان المحكمة هي التي تقرر اذا كان القانون سيطبق على القضية المعروضة ام لا لمخالفته النصوص الدستورية[5]. و ان وجد نوعان من الرقابة في الولايات المتحدة الامريكية

[1] Oona A. Hathaway, Spencer Amdur, Celia Choy, Samir Deger-Sen, John Paredes, Sally Pei & Haley Nix Proctor, *Id, at* 305-309

[2] Clause 2 of Article 2 of the US Constitution

[3] Curtis A. Bradley, *Id, at* 426

[4] المادة (٦٥) من دستور العراقي ٢٠٠٥

[5] Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803)

ساعد الى درجة كبيرة على حماية الولايات من تجاوزات الحكومة الفدرالية، و في حين تقع كل هذه الجهود في العراق على عاتق المحكمة الاتحادية العليا في تقييده لصلاحية الحكومة الاتحادية. ان المحكمة الاتحادية العليا في العراق لم تواجه مثل هذه الاسئلة حتى يومنا هذا، و ربما السبب يعود الى عدم رغبة المحكمة في البت في هذه الدعاوي لاحتواءها العنصر السياسي اكثر من العنصر القانوني و هذا مايسمى بـ "الاسئلة السياسية" (Political Questions)[1].

اما في الولايات المتحدة، ففي قضية (Bond v United States)[2]" بوند" ٢٠١٤ سنحت الفرصة مرة اخرى امام المحكمة العليا للولايات المتحدة لتقييد صلاحية توقيع المعاهدات و تبني قراءة دستورية صحيحة للصلاحية بعدم اعطاء الفرصة للحكومة الاتحادية من استعمال المعاهدات الدولية كغطاء لافعاله غير الدستورية.[3] ففي هذه القضية اتهمت زوجة بتهمة الشروع في قتل عشيقة زوجها بوضع مواد كيمياوية سامة على اثاث بيتها و هذه الجريمة يطبق عليها قانون الولايات و جرمه الحكومة الاتحادية ايضا من خلال معاهدة، و السؤال المطروح امام المحكمة هل تعطى صلاحية توقيع المعاهدات للحكومة سلطة تنظيم الامور غير الواردة في صلاحياته الحصرية[4]؟ قررت المحكمة و بالاجماع رد ادعاء الحكومة الاتحادية صلاحيتها المساءلة الجنائية في القضية المشارة اليها اعلاه، و لكن تفادت المحكمة الاجابة على ذلك بل تبنى تفسيرا ضيقا للقانون بانه يسري على استعمال المواد الكيماوية في ظروف معينة كحرب و ارهاب و تلك حالات غير موجودة في القضية امامها[5].

[1] Paul Daly, *Justiciability and the "Political Question" doctrine*, PUB. L. Rev. 160, 162(2010)
[2] BOND v. UNITED STATES. 572 U.S. (*2014*)
[3] Julian Ku and john Yoo, The Supreme court Misses its Chance to Limit the Treaty Power, available (on Jul 8, 2014) at: http://www.forbes.com/sites/realspin/2014/06/12/the-supreme-court-misses-its-chance-to-limit-the-treaty-power/
[4] *Id*.
[5] *Id*.

في الختام لابد للمحكمة (الاتحادية) العليا ان تمارس دورها في حماية الدستور و وضع حد لتجاوزات الحكومة الاتحادية في تنظيم الامور الداخلية للولايات من خلال ابرام معاهدات دولية مع دول اخرى. و يتحقق ذلك اذا اخذت المحكمة بنظر الاعتبار القيدين المشار اليهما في المطلب الاول و الثاني من هذا المبحث. و الافستكون صلاحية توقيع المعاهدات سلاحا بيد الحكومة الاتحادية تنظيم بها امورا ما كانت لها حق تنظيمها وفقا لصلاحياتها الحصرية الواردة في الدستور.

الخاتمة و الإستنتاجات

بعد الإنتهاء من هذه الدراسة والتي تركزت بالأساس على البحث في موضوع القيود الدستورية الواردة على صلاحيات الحكومة الإتحادية في توقيع المعاهدات الدولية و إمكانية مشاركة الأقاليم والمقاطعات في الدول الإتحادية في توقيع أنواع محددة من المعاهدات ، توصلنا الى جملة من الإستناجات، ويمكن تلخيصها بما يلي :-

1. فيما يتعلق بصلاحية توقيع المعاهدات الدولية ، فقد مرت بمراحل تأريخية عدة ، إذ طرات تغييرات كثيرة على نطاقها في إطار العلاقات الدولية، و هذه التغييرات أثرت بشكل أو بآخر على تحديد الجهات المعنية بابرام المعاهدة على النطاق الدولي، فقد حاول المجتمع الدولي في البداية تنظيم الامور المتعلقة بالامن و السلم الدوليين من خلال المؤتمرات و المعاهدات الثنائية و المتعددة الاطراف، الإ أنه و بعد الحرب العالمية الثانية و تحديداً بعد الاعلان العالمي للحقوق الانسان١٩٤٨، لم يعد لمبدا السيادة نفس المكانة التي كان يشغله في السابق ، ،إذ بدأ المجتمع الدولي بتوسيع اختصاصاته على حساب الدول الاعضاء و هذا ما ادى الى حث الدول الى التنظيم الدولي للامور حتى ولو كانت هذه الأمور داخلية اذا وجدت فيها المصلحة العليا للمجتمع الدولي والتعاون بين اعضاءه.
2. بما ان السيادة تكمن في الشعب بموجب الدستور (سواء فيما يتعلق بالدستور العراقي أو دستور الولايات المتحدة الأمريكية)، و طالما أن الشعب قد فوض الحكومة الاتحادية الصلاحيات الحصرية في الدستور، فإن هذا يعني أن الحكومة الاتحادية تكون معدودة أو محصورة الصلاحيات (Enumerated Powers) ويحتفظ الاقاليم و الولايات بالصلاحيات الاخرى الباقية (Reserved Powers). و يترتب على

ذلك ان الشعب لا يريد أن يخول الحكومة الاتحادية تشريع اي قانون او تصديق اية معاهدة دون الاستناد الى الصلاحياته الحصرية في الدستور (كما ورد في المادة ١١٠ من الدستور العراقي و المادة الاولى من الدستور الامريكي)، و لهذا نرى حرص المشرعين الدستوري العراقي و الامريكي على ايراد نص اخر يضمن صلاحيات الاقاليم و يضع حدا لتجاوزات الحكومة الاتحادية لمنعها في استعمال صلاحياتها بصورة مطلقة في توقيع المعاهدات. و هذا ما اكد عليه الدستور العراقي في المادة ١١٥ و الدستور الامريكي في التعديل العاشر و تبنته المحكمة العليا في الولايات المتحدة في اكثر من مناسبة. ، وهذا ما أكد عليه أغلب الفقهاء الدستوريين في البلدين بالقول أن الحكومة الفدرالية تمارس صلاحياته في توفيع المعاهدات و الاتفاقيات في كل الحالات ، الا اذا تجاوزت الى الامور التي ضمنها الدستور للولايات.

3. هنالك العديد من القيود الموضوعية التي تستخدم للتمييز بين الشؤون الداخلية التي يحتفظ بها الاقاليم و الشؤون الخارجية التي تمارسها الحكومة الاتحادية. و على هذا الأساس ، فانه لكي تعتبر معاهدة ما، دستورية، فلابد ان تقيد الحكومة الاتحادية عند دخولها المعاهدات التي تنظم "الامور الخارجية" بين الدول لا في الامور الداخلية البحتة.
4. اوردت الفقرة الاولى من المادة ١١٠ من الدستور العراقي صلاحية توقيع المعاهدات مع مجموعة الصلاحيات الاخرى المتعلقة ب"الشاغل الدولي" مثل "العلاقات الخارجية و التمثيل الدبلوماسي و التجارة العالمية"، وهذا الربط لابد ان ينظر اليه كدلالة على اتجاه المشرع الدستوري العراقي نحو الحد من تجاوزات الحكومة الاتحادية مستعملا الاتفاقيات الدولية. و على خلاف ذلك فان الدستور الامريكي الذي اورد نصا عاما يعطي الصلاحية للحكومة الفدرالية في توقيع المعاهدات دون اي تفصيل اخر. وهذا يعني

ان القيود الموضوعية قد تكون صعبة التطبيق على ارض الواقع و ذلك لتشابك و اختلاط الامور الداخلية و الخارجية السيادية في يومنا هذا، و هذا يحتاج الى وقت اكثر للتدقيق في كل حالة على حدة و اتخاذ القرار المناسب للتاكد فيما اذا كان خارجيا او داخليا. الإ ان هذا الخلط بين الامور الخارجية و الداخلية غير مرحب به من قبل المحكمة، فهذا ما لا تريده المحكمة او بالاحرى ما لا تقدره المحكمة في كل قضية. اضافة الى ذلك فان هذا القيد، اذا ما طبق بشكل متوازن من قبل المحكمة، فانه من الممكن ان يسلب الحكومة الاتحادية من الوسائل اللازمة لممارسة صلاحياته في بعض الاحيان، او ان يحرر الحكومة من كل القيود في احيان اخرى.

5. رغم الاعتراف بصعوبة تطبيق القواعد الموضوعية و القواعد الخاصة للتمييز بين الامور الخارجية و الداخلية للدولة الإتحادية ، فان تقيد صلاحية دخول المعاهدات بالاهداف السياسة الخارجية للبلد التي يحتاج الى التعاون الدولي من شانه ان يضع حدا لتجاوزات الحكومة الاتحادية. و نرى ان هنالك ضرورة ملحة لتفعيل القيود الموضوعية على صلاحية توقيع المعاهدات بحيث تسمح للحكومة الاتحادية دخول المعاهدات اذا نظمت الامور ذات الطبيعة الخارجية الدولية و التي تحتاج الى التدخل الدولي. والا فستدخل الحكومة الاتحادية المعاهدات لتنظيم الامور غير الواردة في الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية في الدستور. و اخيرا ان ورود صلاحية توقيع المعاهدات مع الامور الاخرى السيادية في الدستور العراقي يؤيد هذا النوع من التقييد.

المصادر

الكـــــــتب باللغة العربية:
١ـ د. انور محمد فرج، نظرية الواقعية في العلاقات الدولية، ط١، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية 2007.
٢ـ قـارةمان ممند فرج، التكييف القانوني للعلاقات الخارجية لاقليم كوردستان-العراق،ط١، اربيل، ٢٠١٠.

البحـــــــوث باللغة العربية:
١ـ د. زهير الحسني، النظام القانوني للمعاهدات الدولية في القانون الدستوري و العراقي، بتاريخ (٢٠١٤/٤/٣) المتاحة على:
http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1482&page_namper=p3
٢ـ الجواري،العلاقات الخارجية في دول ذات الانظمة الفدرالية، مجلة التشريع و القضاء، المتاحة بتاريخ (٢٠١٤/٧/١١) على:
http://tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=822

Law Reviews and Journals

1. Curtis A. Bradley, *The Treaty Power and American Federalism*, 97 Mich. L. Rev. 390 (1998)
2. David M. Golove, *Treaty-making and the Nation: the Historical Foundations of the Nationalist Conception of the Treaty Power*. 98 Mich. L, Rev. 1075 (2000)
3. Duncan B. Hollis, *Executive Federalism: Forging New Federalist Constrains on the Treaty Power*, 79 S. Cal. L. Rev. 1327 (2006)
4. Edward T. Swaine, *DOES FEDERALISM CONSTRAIN THE TREATY POWER?* 103 Colum. L. Rev. 403 (2003)
5. Harvard Law Review Association, *Reconstructing the Modern Treaty Power*,114 Harv. L. Rev. 2479 (2001)
6. Is MISSOURI V. HOLLAND STILL GOOD LAW? 98 Colum. L. Rev. 1726 (1998)
7. L. L. Thompson, *State Sovereignty and the Treaty Making Power*, 11 Cal. L. Rev. 242 (1923)
8. Martin S. Flaherty, *ARE WE TO BE A NATION? FEDERAL POWER VS. "STATES' RIGHTS" IN FOREIGN AFFAIRS*, 70 U. Colo. L. Rev. 1277 (1999)
9. Michael T. Schwaiger, *A VISIBLE RADIATION: INTERPRETING THE HISTORY OF THE ELEVENTH AMENDMENT AS FOREIGN POLICY TO CIRCUMSCRIBE THE TREATY POWER*, 2 Duke J. Const. L. & Pub. Pol'y 217 (2007)

10. Natalie Henever Kaufman and David Whiteman, *Opposition to Human Rights Treaties in the United States Senate and the Legacy of the Bricker Amendment*, 10 Human Rights Quarterly, 213 (1988)
11. Oona A. Hathaway, Spencer Amdur, Celia Choy, Samir Deger-Sen, John Paredes, Sally Pei & Haley Nix Proctor, *THE TREATY POWER: ITS HISTORY, SCOPE, AND LIMITS*, 98 Cornel L. Rev. 239 (2012)
12. Paul Daly, Justiciability and the "Political Question" doctrine PUB . L. Rev. 160 (2010).
13. Ted Cruz, *Limits on the Treaty Power*, 127 Harv. L. Rev. 93 (2014)
14. Virginia H. Johnson, *APPLICATION OF THE RATIONAL BASIS TEST TO TREATY-IMPLEMENTING LEGISLATION: THE NEED FOR A MORE STRINGENT STANDARD OF REVIEW*, 23 Cardozo L. Rev. 347 (2001)

Online resources:

1. Charles K. Burdick, *The Treaty Making Power*, 1932 Foreign Affairs, *available* (on Jul 11, 2014) *at*: http://www.foreignaffairs.com/articles/69229/charles-k-burdick/the-treaty-making-power
2. James Madison, Federalist NO. 42, *available* **(**on Jul 11, 2014) *at*: http://www.constitution.org/fed/federa42.htm
3. James Madison, Federalist NO. 45, *available* (on Jul 11, 2014) *at http://www.constitution.org/fed/federa45.htm*
4. Joe Wolverton, 50 Senators Warn Obama: We Will Not Ratify UN Arms Treaty, available (on Jul 8, 2014) at: http://www.thenewamerican.com/usnews/congress/item/16794-50-senators-warn-obama-we-will-not-ratify-un-arms-treaty
5. Joel Gehrke, Ted Cruz criticizes DOJ for arguing international treaty can trump the Constitution, available (on Jul 8, 2014) at: http://washingtonexaminer.com/ted-cruz-criticizes-doj-for-arguing-international-treaty-can-trump-the-constitution/article/2538205
6. Julian Ku and john Yoo, The Supreme court Misses its Chance to Limit the Treaty Power, available (on Jul 8, 2014) at: http://www.forbes.com/sites/realspin/2014/06/12/the-supreme-court-misses-its-chance-to-limit-the-treaty-power/

Cases :

1. Bond v. United States. 572 U.S. (*2014*)
2. Hammer *v*. Dagenhart, 247 U.S. 251 (1918)
3. Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803)

4. Missouri v. Holland, 252 U.S. 416 (1920)
5. New Orleans v United States 35 U.S. 662 (1836)
6. Printz v. United States, 521 U.S. 898 (1997)
7. United States v. Lopez, 514 U.S. 549 (1995)

Constitutions:

1. Iraqi Constitution 2005
2. The Constitution of the United States of America
3. The Articles of the Confederation 1781

International Charters and Covenants:

1- Charter of the United Nations
2- Charter of the League of Nations
3- The International Covenant on Civil and Political Rights
4- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
5- Convention on the Rights of the Child

الملخص

تسعى هذه الدراسة للبحث في الأصول الدستورية لصلاحيات الدولة في توقيع المعاهدات الدولية ، لا شك في ان حصر صلاحية توقيع المعاهدات في يد الحكومة الاتحادية التي تمثل شعباً واحداً في علاقاتها مع الدول الاخرى تمثل مسالة طبيعية الى حد ما ، كما أن حصر صلاحية ابرام المعاهدات مع الدول الاخرى في يد الحكومة المركزية، قد لا تثير اية مشكلة فقهية او قضائية حول نطاق الصلاحية او القيود الواردة عليها ، لان الجهة الوحيدة التي تبرم و توقع على المعاهدات هي الحكومة المركزية و لا تنافسها اي سلطة محلية اخرى كالمحافظات مثلا. الا ان المشكلة الاساسية تظهر في نطاق صلاحية توقيع المعاهدات في الدول الفدرالية ، لان السيادة ستكون منقسمة بين الحكومة الفدرالية و الاقاليم، اي ان الاقاليم سوف تتمتع بجزء من سيادة الدولة، و في هذه الحالة تكون على الحكومة الاتحادية مسؤلية عدم الإعتداء على سيادة و صلاحية الاقاليم الممنوحة لهم دستوريا لابرام بعض المعاهدات الدولية أو المشاركة فيها لتنظيم الامور الداخلية للاقاليم. هذه الخلافات الفقهية و القضائية على الصلاحية تمثل المحور الأساس في هذا البحث.

ثوختة

ئةم تويَذينةوةية لة بناغة و بنةما دةستوريةكاني دةسةلاَتي حكومةتي ئيتحادي لة بةستني ثةيمانامة نيَودةولَةتيةكان دةكوَلَيَتةوة. بة ثيَي دةستور، دةسةلاَتي بةستني ثةيمانامة نيَودةولَةتيةكان كورتكراوةتةوة لة حكومةتي ئيتيحادي دا لة سةر ئةو بنةمايةي كة ئةم حكومةتة نويَنةرايةتي هةموو طةلي وولاَتةكة دةكات لة ثةوةندية كاني لةطةلَ وولاَتاني تر. لة طةلَ ئةوةشدا، لة دةولَةتة مةركةزييةكاندا، ثيادةكردني ئةم دةسةلاَتة لة لايةن حكومةتي ناوةندية وة هيض كيَشةيةكي دةستوري دروست ناكات سةبارةت بة ضوارضيَوةي دةستوري دةسةلاَتةكة ضونكة حكومةتي ناوةندي تاكة ناوةندة بوَ ثيادةكردني سةروةري (السيادة) لة سةر هةموو وولاَتةكة. لة كاتيَكدا لة دةولَةتة فيَدراليةكاندا، لة بةرئةوةي سةروةري دابةشكراوة لة نيَوان حكومةتي ئيتيحادي و هةريَمةكان وة هةريَمةكان ثيادةي بةشيَك لة سةروةري دةكةن، ثيويستة حكومةتي ئيتيحادي سةروةري و دةسةلاَتة دةستورييةكاني هةريَمةكان ثيَشيَل نةكات لة رِيَطةي ضوونة ناو ئةو جوَرة ثةيماننامانةي كة مةسةلةيةكي ناوخوَيي هةريَمةكان رِيَكدةخات. جياوازي بيروبوَضووني ياساناسان و دادطاكان سةبارةت بة ضوارضيَوةي دةستوري ئةم دةسةلاَتة بابةتي سةرةكي ئةم تويَذينةوةيةية.

Abstract

This article explores the constitutional roots of the treaty-making power of Iraqi and the US constitutions. Undoubtedly, with regard to international relations including making treaties, the federal government is

on a better foot to represent the whole people of the state. The scope of the treaty making power is not controversial in unitary states, because there is only one centralized government practicing sovereignty in making treaties. In federal states, however, there is more than one sovereign body within the country, and in subsequence the federal government should always avoid encroaching on state reserved powers. The threat of unlimited treaty making power has strongly appeared as a parallel to the dramatic changes of contemporary international relations, and this relatively pushed law scholars and judges to reconsider the treaty making power. These judicial and jurisprudential disagreements about the treaty making power and its limits are the core subject of this paper.