الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الدولية في العراق
(دراسة مقارنة)

م.م. محمد ستار جبار
المديرية العامة لتربية ميسان
mohmedsater9@gmail.com
رقم الهاتف: ٠٧٧١٣٧٨٥٨٤٦

Judicial oversight of the constitutionality of international treaties in Iraq

الملخص:
يعالج هذا الموضوع مسألة الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الدولية من حيث بيان مدى اختصاص القضاء الدستوري في النظر مدى دستورية ابرام المعاهدة الدولية مع احكام الدستور, وتطابقها مع احكامه من الناحيتين الإجرائية والموضوعية وذلك بوصفه القانون الأسمى في الدولة, وهذا لا يتحقق من دون وجود قضاء دستوري يعمل على ضمان عدم مخالفة التشريعات الأخرى ومنها المعاهدات الدولية لأحكام الدستور.
كلمات مفتاحية: معاهدة, دولية, رقابة, قضائية, دستورية.

Summary
This topic deals with the issue of judicial oversight over the constitutionality of international treaties in terms of explaining the extent of the constitutional judiciary's competence to consider the extent of the constitutionality of concluding an international treaty with the provisions of the constitution, and its conformity with its provisions in procedural and substantive terms as it is the supreme law in the state, and this cannot be achieved without the existence of a constitutional judiciary It works to ensure that other legislation, including international treaties, does not violate the provisions of the constitution.

مقدمة

أولاً: موضوع البحث

يكتسي موضوع الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الدولية أهمية كبيرة من حيث كونه يتعلق بحماية مبدأ سيادة الدستور أمام التشريعات الأخرى التي تكون في مرتبة أدنى منه في سلم تدرج القواعد القانونية, إذ تجعل أغلب دساتير الدول المعاهدات الدولية في مرتبة القوانين العادية, الأمر الذي يتيح للقضاء الدستوري مراقبة مدى مشروعية المعاهدات الدولية من حيث تطابقها مع مضمون الدستور بوصفه القانون الأعلى في الدولة.

ثانياً: أهمية البحث

تكمُنُ أهمية البحث في الآتي:

١- بيان الضوابط التشريعية المطلوبة لعقد المعاهدات الدولية.

٢- كيفية خضوع المعاهدات الدولية للرقابة القضائية.

ثالثا: مشكلة البحث

تتمحور مشكلة البحث في الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الدولية في العراق حول التساؤلات الآتية:

١- هل اخضع المشرع العراقي عند تشريعيه قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ جميع المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية لموافقة مجلس النواب؟

٢- هل تخضع المعاهدات الدولية للرقابة القضائية بذات الوسائل التي تخضع لها القوانين العادية أم أنها تخضع بوسائل مختلفة عنها؟

رابعا: منهج البحث

سنتبع في بحثنا لموضوع الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الدولية في العراق المنهج التحليلي المقارن, إذ من خلاله سنتعرض النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالموضوع في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ ومقارنتها مع التشريعات الأخرى في مصر لغرض الإستفادة من هذه التشريعات.

خامساً: خطة البحث

بغية الوصول إلى الأهداف المرجوة لهذا البحث ارتأينا تقسيم الدراسة فيه على مبحثين, تناول أولهما مفهوم المعاهدة الدولية وذلك في مطلبين, خصص الأول لبحث معنى المعاهدة الدولية, وأفرد الثاني لبحث تمييز المعاهدة الدولية عن بعض المصطلحات الأخرى المرتبطة بها, أما المبحث الثاني فقد كُرِسَ لدراسة الضوابط التشريعية لانعقاد المعاهدات الدولية والرقابة عليها وذلك في مطلبين, بين أولهما الضوابط التشريعية لانعقاد المعاهدات الدولية, وتضمن ثانيهما وسائل تحريك الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات.

ثُمَّ أعقبناهما بخاتمةٍ تضمنت أبرز الاستنتاجات والتوصيات التي تمخضت عن البحث.

المبحث الأول
مفهوم المعاهدة الدولية

تجري الدول ذات السيادة العديد من التصرفات القانونية الدولية, ومنها ابرام المعاهدات الدولية مع الدول والأشخاص الدولية الأخرى بقصد ترتيب حقوق والتزامات دولية متبادلة, وللوقوف على مفهوم المعاهدة الدولية ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ينصب أولهما على بيان معنى المعاهدة الدولية, ويكرس ثانيهما لبحث تمييز المعاهدة الدولية عن بعض المصطلحات الأخرى المرتبطة بها.

المطلب الأول
معنى المعاهدة الدولية

لأجل بيان معنى المعاهدة الدولية يقتضي هذا بيان معناها اللغوي والاصطلاحي, وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين, نتناول في الفرع الأول معنى المعاهدة الدولية لغةً, وفي الفرع الثاني معنى المعاهدة الدولية اصطلاحاً.

الفرع الأول
معنى المعاهدة الدولية لغةً

المعاهدة لغةً: هي المعاقدة وعاقده عهده, وتعاقد القوم تعاهدوا, وقوله تعالى:} يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ[١]...{, وقيل هي العهود .[٢]

الفرع الثاني
معنى المعاهدة الدولية اصطلاحاً

تتعدد وتختلف التّعريفات التي تناولت مصطلح المعاهدة الدولية ويرجع هذا إلى أهميتها الدولية بحكم كونها تُعدُّ مصدراً رئيساً من مصادر القانون الدولي, فهي الأداة التشريعية له.

إذ عُرفت بأنها(كل توافق بين إرادة شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام يتم وفق قواعده, بقصد ترتيب آثار قانونية معينة) .[٣]

ويلاحظ على هذا التّعريف إنه يُعدُّ كل اتفاق بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام معاهدة دولية بغض النظر عن التَسمِية التي تطلق عليه, إذ طالما كان الغرض منه ترتيب آثار قانونية معينة.

وعرفت أيضاً بأنها(اتفاق مكتوب بين أشخاص القانون الدولي بقصد احداث آثار قانونية معينة وفقاً لقواعد القانون الدولي).[٤]

---

[١]) سورة المائدة/ الآية ١.

[٢]) جمال اليدين أبو الفضل محمد بن مكرم إبن منظور الأنصاري, لسان العرب, ج٣, ط١, دار الكتب العلمية, بيروت, بدون سنة طبع, ص٢٩٦.

[٣](د. محمد سامي عبد الحميد, أصول القانون الدولي العام, ج١, ط٢, مكتبة مكاوي, مصر, ١٩٧٦, ص ٢٤١.

ويلاحظ على هذا التّعريف إنه أكثر دقة ووضوح من التعريف السابق, إذ يشترط في الاتفاق الذي يعقد بين أشخاص القانون الدولي بقصد ترتيب آثار قانونية أن يكون مكتوباً.

كذلك عرفت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٩٦ المعاهدة بأنها(اتفاقاً دولياً يعقد بين دولتين أو أكثر كتابةٌ ويخضع للقانون الدولي سواء تمت في وثيقة واحدة أو أكثر أياً كانت التسمية التي تطلق عليها) .[٥]

ويلاحظ على هذا التّعريف إنّ اتفاقية فينا لا تشترط وسيلة معينة لتعبير عن رضا الدولة للالتزام بالمعاهدة الدولية, بل منحت الدول المتفاوضة حق اختيار أي وسيلة تتفق عليها هذه الدول.

كما عَرَفَ قانون عقد المعاهدات في(م١/ أولاً) المعاهدة بأنها(توافق إرادات مثبت بصورة تحريرية أياً كانت تسميته بين جمهورية العراق أو حكومتها وبين دولة أو دول أخرى أو حكوماتها أو منظمة دولية أو أي شخص من أشخاص القانون الدولي تعترف به جمهورية العراق لغرض احداث آثار قانونية تخضع لأحكام القانون الدولي بصرف النظر عن تسمية الوثيقة أو عدد الوثائق التي يدون فيها أحكام التوافق كالمعاهدة أو الاتفاق أو الاتفاقية أو البروتوكول أو الميثاق أو العهد أو المحضر المشترك أو المذكرات أو الرسائل أو الكتب المتبادلة أو غير ذلك من التسميات ويشار إليها في هذا القانون بالمعاهدة) .[٦]

ويلاحظ على هذا التّعريف إن المشرع العراقي عدَّ أي اتفاق تحريري تبرمه جمهورية العراق أو الحكومة العراقية مع أي شخص من أشخاص القانون الدولي معاهدة دولية بغض النظر عن التسمية أو عدد الوثائق.

وبتقديرنا إن المشرع العراقي عند تعريفه المعاهدة في نص(م١/أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ وسع من مضمون عبارات النص بشكل واسع, وكان الأجدر به أن لا يورد عبارات لتشبيه طالما عدَّ أي اتفاق تحريري تبرمه جمهورية العراق مع أي شخص من أشخاص القانون الدولي معاهدة دولية بغض النظر عن التسمية التي تطلق عليه.

المطلب الثاني

تمييز المعاهدة الدولية عن بعض المصطلحات الأخرى المرتبطة بها

قد يختلط مفهوم المعاهدة الدولية ببعض المصطلحات الأخرى مثل الاتفاق ذات الشكل المبسط والاتفاق التنفيذي ومذكرة التفاهم, وعليه سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة أفرع.

الفرع الأول

تمييز المعاهدة الدولية عن الاتفاق ذات الشكل المبسط

إن الاتفاق ذات الشكل المبسط يدخل ضمن المفهوم العام للمعاهدة الدولية وتتوافر فيه جميع عناصرها ويتمتع بذات القوة الملزمة لها وفق اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩, فالمعاهدة وفقاً للمادة الثانية منها تعني كل: اتفاق دولي يعقد بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي, سواء جاء في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه, وهذا يدل على أن الاتفاقية المذكورة لم تحصر وسيلة التعبير عن رضا الدولة للالتزام بالاتفاق الدولي بوسيلة معينة, بل منحت الدول المتفاوضة حق اختيار أي وسيلة من الوسائل المنصوص عليها في (م١١) من الاتفاقية وهي(التوقيع أو بتبادل وثائق إنشاء المعاهدة أو التصديق أو الموافقة أو القبول أو الانضمام)[٧], إلا أن المعاهدة الدولية الرسمية تتطلب لإبرامها إتباع كافة الإجراءات الشكلية المتعلقة بإبرام المعاهدات, ولا تكون ذات قيمة قانونية ملزمة إلا بالتصديق عليها من قبل السلطة المختصة بالتصديق المحددة في دستور الدولة, أما الاتفاق ذات الشكل المبسط فلا يتطلب لإبرامه إتباع إجراءات شكلية معينة, بل يكون نافذاً وملزماً للدولة بمجرد التوقيع عليه من قبل ممثلها .[٨]

---

[٤] (نور محمد فرحان, الاختصاص ذات الطابع الدولي لرئيس الدولة في النظام البرلماني, بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية, مجلة علمية تصدر عن كلية القانون- جامعة الكوفة, المجلد١, العدد ١٩, ٢٠١٤, ص ٢٠٤.

[٥]) هيلين توار, تدويل الدساتير الوطنية, ترجمة باسكال يوسف, بيت الحكمة, بغداد, ٢٠٠٤, ص ١٨٣.

[٦]) قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٨٣) في ٢٠١٥/١٠/١٢.

[٧]) د. عبد الفتاح عبد الرزاق, صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط, بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق, مجلة تصدر عن كلية القانون- جامعة تكريت, المجلد٤, العدد٢, ٢٠١٩, ص ١٦٢.

[٨]) د. زهير الحسني, النظام القانوني للمعاهدات الدولية في القانون الدستوري والعراقي, بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء, السنة الثالثة, العدد ٤, ٢٠١١, ص ٤٩ ومابعدها.

وعليه فالتباين بين المعاهدة الدولية الرسمية والاتفاق ذات الشكل المبسط هو تباين شكلي يتعلق بطريقة عقدها, إذ الأخير يتصف بالبساطة ويتحقق التزام الدولة فيه بمجرد التوقيع عليه, في حين يتطلب الأول لتحقيق التزام الدولة فيه إجراءات أكثر تعقيداً من خلال موافقة السلطات المختصة دستورياً داخل الدولة.

الفرع الثاني

تمييز المعاهدة الدولية عن الاتفاق التنفيذي

يتشابه الاتفاق التنفيذي والمعاهدة الدولية في كون كلاهما تنفرد السلطة التنفيذية في إبرامهما, إلا أن الاتفاق التنفيذي يعقد لتسهيل تنفيذ أحكام معاهدة أو اتفاقية دولية تم إبرامها سابقاً وفق المتطلبات الدستورية المتعلقة بالمعاهدات[٩], وبنفس المعنى عرفت(م١/ثانياً) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ الاتفاق التنفيذي بأنه: المذكرات والبرامج التنفيذية التي تعقد لتنفيذ أحكام المعاهدات المصدقة بموجب أحكام هذا القانون.

وعليه فالاتفاق التنفيذي يختلف عن المعاهدة الدولية في كون الأول لا يُعدُّ معاهدة دولية بل يبرم لتنفيذ أحكام معاهدة دولية سابقة, ويعقد بين نفس الأطراف وفي ذات الموضوع هذا من جانب, ومن جانب آخر تبرم المعاهدة الدولية بأسم الدول أو حكوماتها بواسطة الأشخاص المخولين لتمثيل الدولة في حين يبرم الاتفاق التنفيذي بين الجهات المعنية (الوزارات) في الدول المتفاوضة[١٠], وهذا ما أكد عليه قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ .[١١]

الفرع الثالث

تمييز المعاهدة الدولية عن مذكرة التفاهم

كثيراً ما تلجأ الدول إلى إبرام مذكرة تفاهم تتوافر فيها جميع عناصر المعاهدة الدولية وتصاغ بشكل يرتب التزامات قانونية, إلا أن الفرق بين المعاهدة الدولية ومذكرة التفاهم ينشأ في حال ما إذا كانت نية الدول المتفاوضة إنشاء التزامات قانونية ملزمة من عدمه, وقد دلت الممارسة الدولية إن شكل الوثيقة ومصطلحاتها تظهر النية بوضوح إما لإنشاء التزامات قانونية ملزمة ونكون في هذه الحالة إزاء معاهدة دولية, أم مجرد التزامات سياسية غير ملزمة قانوناً ونكون في هذه الحالة إزاء مذكرة تفاهم وليس معاهدة دولية .[١٢]

وعليه لا تُعدُّ مذكرة التفاهم صكاً دولياً ملزماً لأطرافه إلا إذا اتجهت إرادة اطرافها إلى تضمينها التزامات قانونية تخضع للقانون الدولي, وبذلك تُعدُّ هذه المذكرة معاهدة دولية وإن اطلق عليها تسمية مذكرة تفاهم.

المبحث الثاني

الضوابط التشريعية لانعقاد المعاهدات الدولية والرقابة عليها

تحرص الدول من خلال سنها للقوانين على تنظيم إنعقاد المعاهدات الدولية التي تكون طرفاً فيها, ويشمل هذا التنظيم اخضاع هذه المعاهدات للرقابة القضائية, وعليه ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ينصب أولهما على الضوابط التشريعية لانعقاد المعاهدات الدولية, ويكرس ثانيهما لبحث وسائل تحريك الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات .

المطلب الأول

الضوابط التشريعية لانعقاد المعاهدات الدولية

يحظى انعقاد المعاهدات الدولية باهتمام الدول من خلال سنها قوانين تحدد بموجبها اختصاص كل سلطة من سلطات الدولة في موضوع انعقاد المعاهدات الدولية, إضافة إلى ذلك توجب على هذه السلطات عند ممارسة اختصاصاتها التزام بأحكام االدستور عند عقد هذه المعاهدات, وبناءً على ذلك سنبحث في الضوابط التشريعية لانعقاد المعاهدات الدولية في فرعين نخصص الأول منها لبيان الضوابط الإجرائية لانعقاد المعاهدات الدولية, أما الفرع الثاني فنتناول فيه الضوابط الموضوعية لانعقاد المعاهدات الدولية.

---

[٩]) د. عبد الفتاح عبد الرزاق, المصدر نفسه, ص ١٦٤.

[١٠]) د. عادل أحمد الطائي, القانون الدولي العام, ط١, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمّان, ٢٠٠٩, ص ١٣٠.

[١١]) إذ نصت (م٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ لا تسري أحكام هذا القانون على ما يأتي: أولاً- الاتفاق التنفيذي الذي ينعقد لتنفيذ احكام المعاهدات المصدقة قانوناً ويخضع نفاذه لموافقة لوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة.....

[١٢]) د. عبد الفتاح عبد الرزاق, مصدر سابق, ص ١٦٦.

الفرع الأول

الضوابط الإجرائية لانعقاد المعاهدات الدولية

ويراد بها مجموعة من الإجراءات المنصوص عليها دستورياً وقانونياً تتعلق بانعقاد المعاهدة الدولية, وتقسم هذه الضوابط على النحو التالي:

أولا: المفاوضات والتوقيع على المعاهدة الدولية

المفاوضات هي وسيلة لتبادل الآراء بين شخصين أو أكثر من اشخاص القانون الدولي العام لأجل حل مشكلة أو مسألة ما[١٣], وتحرص دساتير الدول على تحديد السلطة المختصة بعقد المفاوضات المتعلقة بالمعاهدات الدولية, ومن ذلك دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤, إذ نصت (م١٥١) منه (يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية ويبرم المعاهدات.....).

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت (م٨٠) منه (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ..... سادساً- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله).

ومن استقراء أحكام (م٨٠/سادساً) من الدستور نجد إن الدستور خصَّ مجلس الوزراء باختصاص التفاوض بعقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية أياً كان نوعها موضوعها, إلا أن صياغة النص جاءت غير دقيقة فمجلس الوزراء شخصاً معنوياً لا يفاوض, وكان الأجدر بالمشرع الدستوري منح هذا الاختصاص لرئيس مجلس الوزراء باعتباره شخصاً طبيعياً يتصرف بأسم مجلس الوزراء.

كما تناول قانون عقد المعاهدات رقم(٣٥) لسنة ٢٠١٥ موضوع المعاهدات في الفصل الثالث منه, وأوجب في (م٤/أولاً وثانياً) من هذا القانون على الجهات المختصة عرض مشروع المعاهدة قبل التفاوض في شأن عقدها بفترة مناسبة على الجهات ذات العلاقة بالمعاهدة وعلى وزارة الخارجية لدراسته وإبداء الرأي فيه, ومن ثم عرضه على مجلس شورى الدولة لإبداء الرأي القانوني فيه, ثم بعد ذلك عرضه على مجلس الوزراء للوقوف على رأيه, إضافة إلى ذلك عالج ذلك القانون موضوع تمثيل جمهورية العراق في المفاوضات المتعلقة بعقد المعاهدات, إذ نصت (م٥) منه على أن (أولاً- يمثل رئيس مجلس الوزراء جمهورية العراق بحكم منصبه دونما حاجة لابراز وثائق تفويض لغرض القيام بالاعمال المتعلقة بعقد المعاهدة. ثانياً/ يعد وزير الخارجية ممثلاً لجمهورية العراق بحكم منصبه دونما حاجة إلى ابراز وثائق التفويض لغرض التفاوض في شأن عقد المعاهدة. ثالثاً- يسمي مجلس الوزراء الشخص المخول بتمثيل جمهورية العراق لغرض التفاوض في شأن عقد المعاهدة.....).

ونلحظ من استقراء احكام (م٥) من قانون عقد المعاهدات إن هذا القانون خصَّ رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية باختصاص التفاوض عن جمهورية العراق في عقد المعاهدات الدولية, وإن أي جهة أخرى لا تملك صلاحية التفاوض إلا بتفويض من مجلس الوزراء, وبتقديرنا إن المشرع العراقي كان موفقاً بصياغة نص(م٥) من هذا القانون, إذ إنها جاءت ادق من صياغة نص (م٨٠/سادساً) من الدستور.

أما فيما يخص التوقيع على المعاهدة الدولية فهو مرحلة لاحقة على التفاوض بعقد المعاهدة الدولية, وبالرجوع إلى نص (م١٥١) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤, نجد إن النص قد منح رئيس جمهورية مصر اختصاص ابرام المعاهدات الدولية بشكل عام, لذا فإن رئيس الجمهورية يختص بالتوقيع على المعاهدة الدولية التي مصر طرفاً فيها, ولا يجوز له تفويض اختصاصه لشخص أخر طالما إن النص لم ينص على جواز تفويض هذا الاختصاص, كون التفويض لا يجوز إلا إذا اجازه القانون.

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وعند استقراء عجز (م٨٠/سادساً) من الدستور نجدها قد تضمنت جانبين, الأول منح مجلس الوزراء اختصاص التوقيع على المعاهدة الدولية التي يتفاوض عليها, والثاني جواز قيام مجلس الوزراء بتفويض اختصاصه بعقد المعاهدة الدولية والتوقيع عليها لشخص أخر.

ثانياً: التصديق على المعاهدة الدولية

تحرص البعض من دساتير الدول على تنظيم عملية المصادقة على المعاهدة الدولية, إذ تجعل هذه المصادقة اختصاص مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتقاسم هاتان السلطتان وظيفية وآلية الإلتزام النهائي بالمعاهدة الدولية, فالسلطة التشريعية من خلال موافقتها على موضوع ومحتوى المعاهدة بواسطة قانون التصديق أو الانضمام تمنح السلطة التنفيذية الأذن

[١٣] (د. أحمد أبو الوفا, المفاوضات الدولية, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٤, ص ١٦.

بالتصديق بإصدار وثيقة التصديق أو الانضمام على هذا القانون, ومن هذه الدساتير دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ إذ نصت (م ١٥١) منه على أنّ (.... رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب.....).

ومن استقراء احكام هذه المادة نجد إن رئيس الجمهورية مصر يبرم ويصادق جميع المعاهدات الدولية, وهذه المصادقة لا يجوز إن تجرى إلا بعد موافقة مجلس النواب على موضوع ومحتوى المعاهدة الدولية.

كذلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادتين (٦١ و ٧٣) منه, إذ نصت (م ٦١) التي حددت اختصاصات مجلس النواب على أن (يختص مجلس النواب بما يأتي/..... رابعاً- تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب....)[١٤], في حين نصت (م ٧٣) والتي حددت صلاحيات رئيس الجمهورية على أن (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية..... ثانياً- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب....).

ونلحظ من استقراء النصوص الدستورية الذكورة آنفاً إن المشرع الدستوري أخضع جميع المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية للمصادقة, وهذه المصادقة عملية مشتركة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية.

وعليه فالتصديق على المعاهدات الدولية في العراق يتحقق بإحدى الطريقتين الآتيتين:

الطريقة الأولى: التصديق ويتم من خلال موافقة مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية على الالتزام بمعاهدة سبق التوقيع عليها بأسم جمهورية العراق أو حكومتها[١٥], وهذه الطريقة تطبق بشأن المعاهدة ثنائية الأطراف التي تكون جمهورية العراق طرفاً فيها.

الطريقة الثانية: الانضمام هو موافقة مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية على الالتزام بمعاهدة متعددة الاطراف لم يسبق التوقيع عليها خلال المدة المحددة للتوقيع عليها.[١٦]

وكلا الطريقتين تتطلب أن يقوم مجلس الوزراء بإرسال مشروع قانون المصادقة أو الانضمام إلى مجلس النواب بعد الموافقة عليه[١٧], ثم يقوم الأخير بإحالة مشروع القانون إلى لجنة العلاقات الخارجية بالتعاون مع اللجنة القانونية في المجلس, ثم تقوم هاتان اللجنتان بعد دراسة مشروع قانون التصديق أو الانضمام وبيان ملاحظاتهما حوله بإحالة مشروع القانون إلى رئاسة المجلس لعرضه على أعضاء مجلس النواب للموافقة عليه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس[١٨], باستثناء بعض المعاهدات التي تتطلب الموافقة عليها بأغلبية الثلثين[١٩], ويحال بعد موافقة مجلس النواب عليه إلى رئاسة الجمهورية لغرض مصادقة رئيس الجمهورية عليه, ويُعدُّ مصادقاً عليه بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه .[٢٠]

والسؤال الذي يطرح هل اخضع المشرع العراقي(مجلس النواب) عند تشريعية قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ جميع المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية لموافقة مجلس النواب كما يوجب دستور جمهورية العراق ذلك في (م٧٣/ثانياً)؟

يمكن القول من استقراء نصوص هذا القانون إن المشرع العراقي ميز بين صنفين من الاتفاقيات الدولية:

الصنف الأول/ يسري على المعاهدات الدولية التي تعقد بأسم جمهورية العراق مع دولة أو دول أخرى أو منظمة دولية قانون عقد المعاهدات وتتطلب موافقة مجلس النواب .[٢١]

الصنف الثاني/ الاتفاقيات التي لا يسري عليها قانون عقد المعاهدات ولا تتطلب موافقة مجلس النواب, وهي على ثلاثة انواع:[٢٢]

---

[١٤]) واستناداً لذلك أصدر المشرع العراقي قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

[١٥]((م١/رابعاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

[١٦]) (م١/خامساً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

[١٧](إذ يمثل وزير الدولة لشؤون مجلس النواب حلقة الوصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية, فيقوم هذا الوزير بإحالة مشروع قانون المصادقة على المعاهدات الدولية إلى مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء عليه, ينظر في ذلك: اللجنة الوطنية الدائمة لمتابعة تنفيذ الاتفاقيات الدولية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء, مطبوعات الأمانة العامة لمجلس الوزراء, بغداد, ٢٠١٤, ص ٦٧.

[١٨]((م ١٧) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

[١٩]) إذ يشترط قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ في المادة (١٧) منه موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين على (أولا- معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة الأقليمية لجمهورية العراق. ثانياً- معاهدات الصلح والسلام. ثالثاً- معاهدات التحالف السياسية والأمنية والعسكرية).

[٢٠]) (م ٧٣/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٢١]) (م ٢) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

[٢٢] (م ٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

النوع الأول/ الاتفاق التنفيذي الذي يعقد لتنفيذ أحكام معاهدة مصدقة قانوناً ويخضع نفاذه لموافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إذا لم يتضمن التزاماً مالياً على العراق, ولموافقة مجلس الوزراء إذا تضمن هذا الالتزام.

لنوع الثاني/ مذكرات التفاهم التي تعقد بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وما يقابلها في الدول الأخرى مهما كانت تسمية هذه المذكرات ويخضع نفاذها لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله, ولا يجوز لمن يخوله رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية أن يخولها للغير.

النوع الثالث/ الاتفاقات ومذكرات التفاهم التي تبرم طبقاً لمبدأ التعامل بالمثل بالحقوق والالتزامات التي تعقدها جمهورية العراق ممثلة بوزارة الخارجية وحكومة الدولة المتعاقدة الممثلة بوزارة خارجيتها.

ولنا على ذلك الملاحظات الآتية:

١- إن إخضاع الاتفاق التنفيذي لموافقة مجلس الوزراء إذا تضمن التزاماً مالياً على جمهورية العراق, يُعدُّ مخالفة صريحة لأحكام (م ٧٣/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, كون الاتفاق التنفيذي إذا تضمن التزاماً مالياً, فإن هذا الالتزام يُعدُّ احكاماً جديدة تشكل اتفاقية جديدة تتطلب موافقة مجلس النواب عليها, الأمر الذي يجعله يخرج عن كونه اتفاقاً تنفيذياً لتلك الأحكام.

٢- يُعدُّ إخضاع نفاذ مذكرات التفاهم كافة التي تعقد بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وما يقابلها في الدول الأخرى لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله أمراً غير المقبول, كون ذلك يتعارض مع أحكام الدستور, فمذكرات التفاهم التي تعقد وترتب التزاماً قانونياً على جمهورية العراق تقتضي موافقة مجلس النواب عليها كونها معاهدة دولية إن سميت مذكرة تفاهم.

الفرع الثاني

الضوابط الموضوعية لانعقاد المعاهدات الدولية

ويقصد بها هو عدم التعارض بين الأحكام الموضوعية في المعاهدة الدولية ونصوص الدستور, وقد أكَّد على ذلك دستور جمهورية مصر في عجز (م ١٥١) منه على أنه (..... وفي جميع الأحوال لا يجوز إبرام معاهدة تخالف أحكام الدستور....), في حين جاء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ خالياً من أية إشارة إلى وجوب عدم تعارض نصوص المعاهدة المبرمة مع نصوص الدستور, إلا أن قانون التصديق أو الانضمام للمعاهدة الدولية لا يكون نافذاً إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية, وبهذا تصبح المعاهدة الدولية جزءاً لا يتجزء من القانون الداخلي العراقي, الأمر الذي يتوجب أن لا تتعارض نصوصها مع نصوص الدستور الذي يُعدُّ القانون الأسمى والأعلى في العراق[٢٣], وعليه يتوجب على السلطتين التنفيذية والتشريعية في العراق أن لا تعقد معاهدة دولية تتعارض نصوصها مع نصوص الدستور, ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

١- عدم جواز عقد معاهدة دولية تتضمن نصوص تتعارض مع أحكام وثوابت الإسلام.[٢٤]

٢- عدم جواز عقد معاهدة دولية مع دولة أو دول أخرى تتضمن أحكام تلزم العراق بتسليم للطرف الأخر ما لديه من لاجئين سياسيين.[٢٥]

المطلب الثاني

وسائل تحريك الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات

إن تشريعات الدول وإن كانت لم تنص بشكل صريح على اخضاع المعاهدات الدولية للرقابة القضائية إلا أنها تجعل هذه المعاهدات في مرتبة قوانيها الداخلية بعد نفاذها, الأمر الذي يجعل هذه المعاهدات تخضع للرقابة القضائية بذات الوسائل التي تخضع لها القوانين العادية, وعليه فالبحث في وسائل تحريك الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات يقتضي تقسيم هذا المطلب إلى فرعين, يخصص أولهما لبحث وسائل تحريك الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات في مصر, ويفرد ثانيهما لبحث وسائل تحريك الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات في العراق.

---

[٢٣]) (م ١٣/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٢٤]) (م ٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٢٥]((م ٢١/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الأول

وسائل تحريك الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات في مصر

إن دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ وقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ لم يتضمنا نصاً خاصاً يخول هذه المحكمة اختصاص الرقابة على الدستورية المعاهدات الدولية, إذ تمارس هذه المحكمة رقابة لاحقة على صدور القوانين, وهذا ما يستدل من نص (م ١٩٢) من هذا الدستور والتي نصت على أن (تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين ....).

ويكون للمعاهدة الدولية التي تبرم وتنشر في الجريدة الرسمية المصرية قوة القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية, وهذا ما يستدل من عجز الشطر الأول من نص (م ١٥١) من الدستور والتي نصت على أن (... المعاهدات الدولية.... وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور).

ويلاحظ من استقراء المواد الدستورية المذكورة آنفاً إن المعاهدة الدولية طالما تتمتع بقوة القانون بعد نشرها في الوقائع الرسمية فإنها تخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا من خلال النظر في مدى مطابقة المعاهدة الدولية لنصوص الدستور شكلاً وموضوعاً.

وهذه الرقابة ليست رقابة تلقائية تقوم بها هذه المحكمة من تلقاء نفسها بل تثار بناءً على طلب من أحد المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أو دعوى يتقدم بها أحد ممن لهُ مصلحة في عدم تطبيق القانون أو لائحة عليه[٢٦], وهذا لا يمنع المحكمة الدستورية العليا من أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض عليها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها).[٢٧]

الفرع الثاني

وسائل تحريك الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات في العراق

سلك المشرع العراقي مسلك المشرع المصري في عدم ايراده نصاً خاصاً يخول المحكمة الاتحادية العليا اختصاص الرقابة القضائية على دستورية المعاهدة الدولية, وهذا ما يستدل من نص (م ٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, ونص (م ٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥[٢٨], إذ نصت (م ٩٣) من هذا الدستور على أن (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً/ الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.....), في حين نصت (م٤) من هذا القانون على أن (تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية : ..... ثانياً/ الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر.....).

والمعاهدة الدولية لا تصبح نافذة في العراق إلا بنشرها مع قانون التصديق عليها أو الانضمام إليها في الجريدة الرسمية[٢٩], وبهذا تصبح جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني العراقي, وبذات مرتبة القوانين الداخلية وملزمة للسلطات والأفراد كافة .[٣٠]

وقد اكدت المحكمة الاتحادية العليا حقيقة ذلك في حكم لها بالعدد (٤٤/ اتحادية/ ٢٠٠٨) والذي جاء فيه (.... وتأسيساً على ما تقدم يكون المدعي قد اقام دعواه والاتفاقية موضوعة الدعوى ما زالت في دور التشريع وغير معمول بها وغير نافذة ولم تصبح قانوناً على وفق الإجراءات الدستورية وقد يتم تشريعها وتكتسب المرحلة النهائية وقد لا يتم في ذلك الوقت عليه تكون دعوى المدعي قد اقيمت قبل أوانها.... ولما تقدم قرر الحكم برد دعوى المدعي...).[٣١]

وتنظر هذه المحكمة بعدم دستورية قانون أو معاهدة دولية بناءً على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو مدعٍ ذي مصلحة .[٣٢]

ونخلص مما تقدم إن المعاهدة الدولية التي يكون العراق طرفاً فيها تخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا للنظر في مدى مطابقتها لأحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ طالما كونها تتمتع بقوة القانون عند نفاذها داخل العراق.

---

[٢٦] (م (٢٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩.
[٢٧] (م (٢٧) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩.
[٢٨]) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٦) في ٢٠٠٥/٣/١٧.
[٢٩]) م (٢٧/ سابعاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.
[٣٠] (من ذلك قانون تصديق اتفاقية التعاون التجاري بين جمهورية العراق ودولة الكويت رقم (٤٧) لسنة ٢٠١٥ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩١) في ٢٠١٥/١٢/١٤.
[٣١]) حكم المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٤٤/ اتحادية/ ٢٠٠٨) في ٢٠٠٩/٢/٩ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق **www. Iraqfsc.iq** آخر زيارة للموقع في ٢٠٢٠/١١/٣٠.
[٣٢]) (م ٤/ ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

الخاتمة

بَعِدَ أن انتهينا من بحث (الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الدولية في العراق) فإن هناك بعض الاستنتاجات والتوصيات التي ترشحت إلينا من خلال البحث, ونوجزها بما يأتي:

أولا: الاستنتاجات

1- يُعدُّ كل اتفاق تحريري يبرم بين جمهورية العراق وبين أي شخص دولي آخر تعترف به جمهورية العراق بقصد احداث آثار قانونية معاهدة دولية وفقاً لأحكام (م ١/ أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

٢- يقتضي موافقة مجلس النواب على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يعقدها مجلس الوزراء وفقاً لأحكام (م٧٣/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, في حين استثنى قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ بعض الاتفاقيات الدولية من موافقة مجلس النواب.

٣- إن المعاهدة الدولية التي يكون العراق طرفاً فيها لا تكون نافذة فيه إلا بنشرها في الوقائع العراقية, وتكون بمرتبة مساوية للقوانين الداخلية, وملزمة للأفراد والسلطات كافة.

٤- خضوع المعاهدة الدولية التي يكون العراق طرفاً فيها للرقابة القضائية عن طريق الدفع أمام المحكمة الاتحادية العليا بمخالفة نص من نصوص المعاهدة الدولية لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ثانياً: التوصيات

١- التوصيات المتعلقة بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أ- إلغاء البند (سادساً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ب- إجراء إضافة على نص (م ٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, ونقترح أن تكون الإضافة بالشكل الآتي (رئيس مجلس الوزراء..... والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله بذلك).

٢- التوصيات المتعلقة بقانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥

أ- تعديل البند (أولاً) من المادة (١) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥, ونقترح أن يكون التعديل بالشكل الآتي (المعاهدة توافق إرادات مثبت بصورة تحريرية أياً كانت تسميته بين جمهورية العراق أو حكومتها وبين دولة أو دول أخرى أو حكوماتها أو منظمة دولية أو أي شخص من أشخاص القانون الدولي تعترف به جمهورية العراق لغرض احداث آثار قانونية تخضع لأحكام القانون الدولي بصرف النظر عن تسمية الوثيقة أو عدد الوثائق التي يدون فيها أحكام التوافق).

ب- تعديل عجز البند (أولاً) من المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ من خلال جعل الاتفاق التنفيذي يخضع لموافقة مجلس النواب إذا تضمن التزاماً مالياً على العراق.

جـ- تعديل البند (ثانياً) من المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥, ونقترح أن يكون التعديل بالشكل الآتي (١- تخضع مذكرات التفاهم التي تعقد بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وما يقابلها في الدول الأخرى والتي لا ترتب التزاماً قانونياً على جمهورية العراق لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله. ٢- تعرض مذكرات التفاهم التي تعقد بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وما يقابلها في الدول الأخرى والتي ترتب التزاماً قانونياً على جمهورية العراق على مجلس النواب للموافقة عليها.

قائمة المصادر

القرآن الكريم

أولاً: المعاجم اللغوية

1- جمال اليدين أبو الفضل محمد بن مكرم إبن منظور الأنصاري, لسان العرب, ج٣, ط١, دار الكتب العلمية, بيروت, بدون سنة طبع.

ثانياً: الكتب

١- د. أحمد أبو الوفا, المفاوضات الدولية, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٤.

٢- د. عادل أحمد الطائي, القانون الدولي العام, ط١, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمّان, ٢٠٠٩

٣- د. محمد سامي عبد الحميد, أصول القانون الدولي العام, ج١, ط٢, مكتبة مكاوي, مصر, ١٩٧٦.

٤- هيلين توار, تدويل الدساتير الوطنية, ترجمة باسكال يوسف, بيت الحكمة, بغداد, ٢٠٠٤.

ثالثاً: البحوث العلمية
- د. زهير الحسني, النظام القانوني للمعاهدات الدولية في القانون الدستوري والعراقي, بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء, السنة الثالثة, العدد ٤, ٢٠١١.
٢- د. عبد الفتاح عبد الرزاق, صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط, بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق, مجلة تصدر عن كلية القانون- جامعة تكريت, المجلد٤, العدد٢, ٢٠١٩.
٣- نور محمد فرحان, الاختصاص ذات الطابع الدولي لرئيس الدولة في النظام البرلماني, بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية, مجلة علمية تصدر عن كلية القانون- جامعة الكوفة, المجلد١, العدد ١٩, ٢٠١٤.

رابعاً: الدساتير والقوانين
1- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩.
٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
٣-قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

خامساً: المواقع الإلكترونية
1- حكم المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٤٤/ اتحادية/ ٢٠٠٨) في ٢٠٠٩/٢/٩ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق **www. Iraqfsc.iq.**

الهوامش