التصديق على المعاهدات الدولية في النظام القانوني العراقي

Ratification of international treaties in the Iraqi legal system

م.م حيدر حسين عزيز

جامعة ذي قار-كلية القانون

M.M. Haider Hussein Aziz
Faculty of Law - University of Dhi Qar
He56daa@gmil.com

المستخلص

تتمتع المعاهدات الدولية بأهمية كبيرة في المجتمع الدولي ، وذلك لأنها تلعب دوراً بارزاً في الحياة الدولية فهي من جهة تعتبر احدى المصادر الرئيسية للقانون الدولي العام ، والتي تم النص عليها في المادة ٣٨ من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية ، ومن جهة اخرى ان الدول اصبحت بحاجة الى التعاون فيما بينها من اجل تنظيم وتيسير علاقاتها الدولية فما كان امامها إلا ان تلجأ الى عقد المعاهدات الدولية فيما بينها لتنظيم مختلف المصالح والاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفنية وغيرها من الامور التي تحتاج الى تنظيم.

وان هذه المعاهدات لا تكون ملزمة على المستوى الدولي والوطني إلا ببعد المصادقة عليها ، فالتصديق عمل بمقتضاه تبرهن به الدول على ارتباطها بالمعاهدة على الصعيد الدولي وله ايضاً مظهر داخلي يتمثل بالإجراءات الواجب اتباعها بالتطبيق للقواعد الدستورية الداخلية للحصول على موافقة السلطات المختصة ، فهذا الاجراء يمثل المرور عبر عدة خطوات قانونية واجرائية لضمان التوافق بين النظام الدولي مع النظام القانوني الداخلي للدولة ، وان الدساتير الداخلية للدول هي التي تحدد الجهة او السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات ، فقد تجعل هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية وحدها او السلطة التشريعية او تجعله اختصاص مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

الكلمات المفتاحية: التصديق ، المعاهدات الدولية ، القانون العراقي.

Abstract:

International treaties have great importance in the international community, because they play a prominent role in international life, they are on the one hand considered one of the main sources of public international law, which is stipulated in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, and on the other hand that countries need to cooperate among themselves in order to organize and facilitate their international relations, so they had no choice but to resort to concluding international treaties among themselves to regulate various interests and political and economic situations. Social, artistic and other things that need to be organized.

And that these treaties are not binding at the international and national level only after ratification, ratification is a work under which states prove their association with the treaty at the international level and also has an internal appearance represented by the procedures to be followed by the application of internal constitutional rules to obtain the approval of the competent authorities, this procedure represents the passage through several legal and procedural steps to ensure compatibility between the international system with the internal legal system of the state, and that the internal constitutions of states are the ones that determine the authority or authority Competent to ratify treaties, it may make this competence solely the executive or the legislative authority or make it a joint competence between the executive and legislative branches

Keywords: ratification, international treaties, Iraqi law.

المقدمة

نظراً للتقدم والتطور العالمي في المجتمع الدولي لم تعد الدول في الوقت الحاضر بمعزل عن غيرها فالعالم اصبح عبارة عن قرية صغيرة ، وبالتالي لا بد ان تكون هناك علاقات متبادلة بين هذه الدول لتنظيم مصالح مشتركة ، وهذا يتم بطريقة قانونية وشرعية وهي المعاهدات الدولية، وبالتالي تعد المعاهدات الدولية الاداة القانونية للتعبير عن رضا الدولة في بناء علاقة دولية لتنظيم مصالحها المشتركة مع بقية الدول .

وعلى هذا الاساس تلعب المعاهدات الدولية دورا مهماً وكبيراً على الصعيدين الدولي والوطني ، وذلك لأنها تفرض التزامات على كافة الدول الاطراف حيث تقع مسؤولية تنفيذها وتطبيقها على عاتق كافة السلطات الوطنية لهذه الدول التشريعية ، التنفيذية ، القضائية ، وعلى هذا الاساس اصبح القضاء الوطني هو الواجهة الرئيسية لبيان مدى التزام الدول بما تعقده من معاهدات.

وان هذه المعاهدات لا تكون ملزمة على المستوى الدولي والوطني إلا بعد المصادقة عليها ، فالتصديق عمل بمقتضاه تبرهن به الدول على ارتباطها بالمعاهدة على الصعيد الدولي وله ايضاً مظهر داخلي يتمثل بالإجراءات الواجب اتباعها بالتطبيق للقواعد الدستورية الداخلية للحصول على موافقة السلطات المختصة ، فهذا الاجراء يمثل المرور عبر عدة خطوات قانونية واجرائية لضمان التوافق بين النظام الدولي مع النظام القانوني الداخلي للدولة .

أهمية البحث

أن الهدف الرئيسي من هذه الدراسة هو بيان التنظيم القانوني لعقد المعاهدات الدولية في القانون العراقي بتحديد الأساس القانوني ، وبيان الآلية التي تبنى عليها عملية المصادقة.

مشكلة البحث

يُثير موضوع البحث (المصادقة على المعاهدات الدولية في النظام القانوني العراقي) جملة من التساؤلات الجديرة بأن تكون محلاً للبحث ، ومن أهم هذه التساؤلات هي:

١- ماذا يقصد بالتصديق الذي اشترطه المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ومن هي الجهة المختصة به؟

٢- هل تعتبر مصادقة رئيس الجمهورية اجراء لازم لتصبح المعاهدة نافذه ؟

٣- هل تتمتع المعاهدة الدولية بحجية امام القضاء العراقي ؟

٤- ماهي القيمة القانونية للمعاهدة الدولية داخل النظام القانوني العراقي من حيث السمو؟

٥- هل يتعامل العراق مع المعاهدات الدولية على انها قواعد دولية مطبقة داخل العراق ام انها قواعد داخلية خاضعة لأحكام القانون العراقي اسوة بغيرها من التشريعات الوطنية؟

٦- كيف يتم حل التعارض بين المعاهدة الدولية والتشريع الوطني؟

أهداف البحث

تهدف دراسة موضوع البحث الى بيان عملية المصادقة على المعاهدات الدولية في النظام القانوني العراقي والسلطة المختصة بها ، وكذلك تحديد مشكلة التعارض بين المعاهدات الدولية وقواعد القانون الوطني وآلية حل هذا التعارض .

منهجية البحث

سوف نعتمد لدراسة هذا الموضوع على المنهجين التحليلي القانوني والاستقرائي من خلال استقراء وتحليل نصوص قانون المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ والاتفاقيات الدولية والأنظمة الأساسية ذات الصلة بموضوع البحث.

هيكلية البحث

اقتضت طبيعة موضوع الدراسة بتقسيمه إلى مبحثين، المبحث الأول تناولنا فيه مفهوم المعاهدات الدولية وقسم إلى مطلبين ، الأول التعريف بالمعاهدات الدولية ، والمطلب الثاني التصديق على المعاهدات الدولية ، أما المبحث الثاني التصديق على المعاهدات في القانون العراقي وقسم إلى مطلبين ، الأول تناولنا فيه مراحل ابرام المعاهدات واجراءاتها في دستور ٢٠٠٥ العراقي ، أما المطلب الثاني مدى حجية المعاهدة الدولية بعد المصادقة عليها امام القضاء العراقي .

المبحث الاول: مفهوم المعاهدات الدولية

تتمتع المعاهدات الدولية بأهمية كبيرة في المجتمع الدولي ، وذلك لأنها تلعب دوراً بارزاً في الحياة الدولية فهي من جهة تعتبر احدى المصادر الرئيسية للقانون الدولي العام والتي تم النص عليها في المادة ٣٨ من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية ، من جهة اخرى ان الدول اصبحت بحاجة الى التعاون فيما بينها من اجل تنظيم وتيسير علاقاتها الدولية فما كان امامها إلا ان تلجأ الى عقد المعاهدات الدولية فيما بينها لتنظيم مختلف المصالح والاوضاع السياسية والاقتصادية

والاجتماعية والفنية وغيرها من الامور التي تحتاج الى تنظيم ، لذك فأن المعاهدات الدولية في الوقت الحاضر تتمتع بأهمية بالغة لا تحظى بها مصادر القانون الدولي العام الاخرى ، وبالنظر للدور البالغ الذي تلعبه المعاهدات الدولية فقد جاءت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ منظِمة لأحكامها وقواعدها التي تقوم عليها وتجسيداً لاستمرارية تنفيذها وتطبيقها بين اطرافها.

وعلى اساس ذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الاول : التعريف بالمعاهدات الدولية ، اما المطلب الثاني سيكون : التصديق على المعاهدات الدولية.

المطلب الأول

التعريف بالمعاهدات الدولية

ان المعاهدات الدولية لها دور كبير في وبارز في شتى ميادين القانون الدولي ، وعلى اساس ذلك بدء الاهتمام بدراستها ولما لها من اثار ذات اهمية كبيرة في تطور العالم وتحقيق السلم والامن الدوليين ، ولتحديد مفهوم المعاهدات والتعريف الخاص بها فقد قسمنا هذا المطلب الى فرعين سنتناول في الفرع الاول : تعريف وتصنيف المعاهدات الدولية وفي الفرع الثاني : مراحل ابرام المعاهدات الدولية .

الفرع الأول

تعريف وتصنيف المعاهدات الدولية

اولاً: تعريف المعاهدة

هي عبارة عن اتفاق يعقد بين شخصين او اكثر من اشخاص القانون الدولي العام ترمي إلى احداث اثار قانونية معينة [١].

وايضاً عرفت على انها نصوص قانونية ثنائية او جماعية تعقدها دول او منظمات دولية وتخضع لأحكام القانون الدولي ، فلا بد ان تعبر المعاهدة عن الإرادة من طرف جانبين على الاقل[٢].

وكذلك يقصد بالمعاهدة الدولية او الاتفاق بالمعنى الواسع هي "توافق إرادة شخصين أو أكثر من اشخاص القانون الدولي العام على إحداث اثار قانونية معينة وفقاً لقواعد القانون الدولي"[٣] .

اما بالنسبة لمعاهدة فينا لعام ١٩٦٩فقد عرفت المعاهدة في المادة الثانية البند اولاً الفقرة (أ) بأنها عبارة عن اتفاق دولي يعقد بين عدة دول ويخضع لقواعد القانون الدولي، ويكون بصيغة مكتوبة سواء تم ذلك في وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة.

اما بالنسبة للفقه الدولي فقد اورد تعريفات عديدة للمعاهدة ، فقد عرف الفقيه هانس كلسن المعاهدة الدولية بأنها "اتفاق عادة ما يتم بين دولتين او اكثر في ضوء القانون الدولي العام ، فاذا كانت بين دولتين سميت بالمعاهدة الثنائية اما اذا كانت الاطراف المتعاقدة اكثر من دولتين سميت بالمعاهدة الجماعية او متعددة الاطراف" في حين عرفها الفقيه ماكينز بانها "اتفاق مكتوب بين دولتين او اكثر يستهدف خلق علاقة للتعاون بينهم ضمن نطاق القانون الدولي" بينما عرفها الدكتور احمد ابو الوفا بانها "اتفاق دولي يتم بين شخصين او اكثر من اشخاص القانون الدولي العام يحكمه هذا القانون سواء كانت صياغته في وثيقة واحدة أو وثيقتين أو اكثر وأيا كانت تسميته" [٤١].

في حين عُرفت المعاهدة الدولية في الشريعة الاسلامية بأنها هي وسيلة لتنظيم العلاقات بين المسلمين وغيرهم في الامور الحربية وذلك على اساس انهم قسموا الديار الى قسمين ؛ دار السلام ودار الحرب او انها وسيلة لتنظيم العلاقات بين دول اسلامية في وقت الحرب والسلم لذلك نجدهم قد اطلقوا على المعاهدة الفاظاً عدة منها عقد الامان او الموادعة و الهدنة وعقد الجزية [٥].

أما قانون المعاهدات العراقي رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ فقد عرف المعاهدة في المادة (١) على انها "توافق إرادات مثبته بصورة تحريرية أيا كانت تسميتها، بين جمهورية العراق او حكومتها وبين دولة او دول اخرى او حكوماتها او منظمة دولية او اي شخص من اشخاص القانون الدولي تعترف به جمهورية العراق لغرض إحداث اثار قانونية تخضع لأحكام القانون الدولي بصرف النظر عن تسمية الوثيقة او عدد الوثائق التي يدون فيها احكام التوافق كالمعاهدة او الاتفاق او الاتفاقية او البروتكول او الميثاق او العهد او المحضر المشترك او المذكرات او الرسائل او الكتب المتبادلة او غير ذلك من التسميات ويشار اليها في هذا القانون في المعاهدة".

وتجدر الاشارة الى الاتفاقيات ذات الشكل المبسط واختلافها عن المعاهدات الدولية حيث عرفت هي تلك الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدول بواسطة الممثلين الدبلوماسيين

او وزراء الخارجية دون تدخل من قبل رئيس الدولة ، ويكون ابرامها بصورة مبسطة حيث تتميز بسرعة عقدها وسهولة إجراءاتها فهي لا تمر بكافة المراحل التي تمر بها المعاهدات ولكنها تقتصر فقط على المفاوضة والتوقيع ، وقد انتشر هذا النوع من الاتفاقات في الوقت الحاضر لسهولة ابرامها وبساطة الاجراءات وقد يكون من اسباب اللجوء الى هذا النوع من الاتفاقات هو طبيعية الحياة السياسية وخصوصاً عندما تكون المعارضة البرلمانية قوية حيث لا تستطيع الحكومة تمرير الاتفاقية عبر البرلمان ، وكان بداية انتشار هذه الاتفاقات في الولايات المتحدة الامريكية حيث ان الدستور الامريكي يتطلب لإبرام مثل هذه الاتفاقات موافقة اغلبية ثلثي اعضاء الكونغرس وهذا الامر ليس بالسهل تحققه مع اختلاف ونطور النظام الحزبي في اميركا مما دفعها للجوء لهذه الاتفاقات وخاصة بعد رفض الكونغرس معاهدة فرساي لعام ١٩٢٢[٦].

يتضح مما تقدم وجود مصطلحات عديدة لوصف المعاهدة الدولية مثل اتفاقية او اتفاق او ميثاق او تصريح او نظام اساسي او بروتكول او دستور او عهد او تسوية او اعلان وغيرها من التسميات ، وهذه جميعها تكون مرادفة وتستخدم للتعبير عن حقيقة موضوعية واحدة وهي المعاهدة الدولية ، وان تكون هذه المعاهدة بين شخصين من اشخاص القانون الدولي العام وبالتالي لا يمكن ابرام معاهدة بين شخصين او اكثر واحداهما ليس شخصاً من اشخاص القانون الدولي العام.

ثانياً: تصنيف المعاهدات

قسم الشراح المعاهدات الدولية من ناحيتين الشكلية والمادية وكالاتي :

١- تقسيم المعاهدات من الناحية الشكلية

فمن حيث الناحية الشكلية تنقسم المعاهدات الى قسمين المعاهدات الثنائية والجماعية ،فالمعاهدات الثنائية لا يتجاوز عدد عاقديها على دولتين اما المعاهدات الجماعية فهي التي تعقد بين اطراف متعددة من الدول[٧].

٢- تقسيم المعاهدات من الناحية المادية

تقسم المعاهدات من هذه الناحية الى معاهدات عقدية ومعاهدات شارعه ، المعاهدات العقدية او الخاصة وهي التي تبرم بين دولتين او دولاً محدده في شأن خاص يهم هذه وهذا النوع من المعاهدات لا يلزم الا الدول التي وقعت عليها ، ومن امثلتها اتفاقات الاحالة على التحكيم والتحالف والصلح و تعيين الحدود والمعاهدات التجارية وغيرها[٨].

اما بالنسبة للمعاهدات الشارعة وهي التي تعقد بين مجموعة من الدول تتوافق ارادتها على انشاء قواعد عامة او انظمة مجردة تهم الدول جميعاً، فهي تلزم جميع الدول حتى التي لم تكن طرفاً فيها ومن امثلتها معاهدة باريس لسنة ١٨٥٦ التي نظمت وعدلت القواعد العرفية الخاصة بالحرب البحرية ن واتفاقية جنيف المتعلقة بجرحى الحرب لسنة ١٨٦٤ واتفاقية فينا للمعاهدات لعام ١٩٦٩وغيرها من المعاهدات العامة [٩].

الفرع الثاني

مراحل ابرام المعاهدات الدولية

تمر المعاهدات من حيث شكلها القانوني بأربعة مراحل شكلية ورئيسية وهي المفاوضة ، التحرير والتوقيع ، التصديق ، التسجيل وسنفصلها كالاتي :

أولاً: المفاوضة

وهي وسيلة لتبادل وجهات النظر بين ممثلي دولتين او اكثر وكذلك بين ممثلين المنظمات الدولية وممثلي الدول او مع ممثلي منظمات دولية اخرى بهدف توحيد الآراء ، ومحاولة التوصل الى تفاهم مشترك لموضوع معين كل ذلك من اجل وضع الحلول، وصياغتها بشكل مواد منتظمة تكون هذه المواد نواة للاتفاق المراد تحقيقه [١٠].

يقوم بعملية التفاوض الأشخاص الذين يعيّنهم دستور الدولة للقيام بهذه العملية الحساسة، وبالتحديد رئيس الدولة أو كل شخص يحمل وثيقة التفويض الكاملة ،وهي الوثيقة الصادرة عن السلطة المختصة في الدولة التي تعيّن شخصاً أو أشخاصًا لتمثيل الدولة للتفاوض، أو لدى اعتماد نص المعاهدة أو توثيقه، أو للتعبير عن قبول الدولة الالتزام به أو لدى القيام بأي تصرّف آخر يتعلق بالمعاهدة، وبالتالي تدخل عملية التفاوض إلزامياً في إطار صلاحيات السلطة التنفيذية أي رئيس الدولة أو من يمثله دستورياً ويساعد المفاوض الرسمي عدد من المساعدين والخبراء المتخصصين. [١١].

ثانياً: التحرير والتوقيع

اذا نجحت المفاوضات بين الطرفين تبدأ مرحلة جديدة وهي تسجيل ما اتفق علية في مستند مكتوب ،وذلك بعد ان يتم الاتفاق على تحديد اللغة الواجب استعمالها في تحرير المعاهدة فإذا كانت الدول المتفاوضة تتكلم لغة واحدة ففي هذه الحالة لا توجد اي صعوبة فتستعمل اللغة المشتركة في تحرير

المعاهدة كما هو الحال بالنسبة للمعاهدات التي تعقد بين الدول العربية" اما اذا كانت الدول المتفاوضة تتكلم لغات مختلفة فيتبع في هذه الحالة احد الاساليب الآتية:

أ- تحرر المعاهدة بلغة واحدة تختارها الدول المتفاوضة وغالباً ما تكون هذه اللغة هي اللغة الانكليزية في الوقت الحاضر .

ب- او تحرر المعاهدة بلغتين او اكثر على ان تعطى الاولوية لاحداهما بحيث تكون المرجع عند الخلاف.

ج- تحرر المعاهدة بلغات جميع الدول المتفاوضة وتتمتع جميعها بذات القوة [١٢].

وبعد الانتهاء من تحرير المعاهدة هناك اجراء جديد وهو التوقيع و يقوم بالتوقيع اشخاص لديهم وثائق تفويض تمكنهم من ذلك ولكن هذا التوقيع يختلف عما هو موجود بالعقود في القانون الداخلي فهو لا يترتب عليه التزام فوري بالمعاهدة ولا ينشئ اثر قانوني مباشر وانما يعتبر طريقة لتوثيق النص ،وقد يكون التوقيع مشروط بالرجوع الى الدولة اي ان الشخص المفوض بالتوقيع يوقع على المعاهدة فأنه يشترط الرجوع الى دولته لاستشارها ، وهناك ايضاً توقيع بالأحرف الاولى يعتبر توقيع مؤقت بالإمكان سحبه حيث يقوم ممثل الدولة بالتوقيع بالأحرف الاولى لاسمه حتى يحصل على الموافقة النهائية للتوقيع ، و على كل حال فالتوقيع لا يولد أي التزام قانوني إلا في حال النص على ذلك صراحةً [١٣] وهذا يعني ان الدولة غير ملتزمة بالمعاهدة قانونا الا بعد التصديق عليها[١٤].

ثالثاً : التصديق

تصبح المعاهدة سارية المفعول ليس بمجرد التوقيع عليها وانما لا بد من اجراء لاحق يدخلها نطاق الالزام وهذا ما سنتكلم عليه في المطلب الثاني .

رابعاً : التسجيل

يهدف تسجيل المعاهدات الدولية الى عدم تشجيع المعاهدات السرية والدبلوماسية غير العلنية وذلك عن طريق حث الدول على اتباع نوعاً من الدبلوماسية العلنية وتحقيق العلانية في مجال العلاقات الدولية وذلك من خلال ايداع الدول الاطراف صور من المعاهدات لدى جهاز دولي خاص وتدوينها في سجل خاص وتشرها بصورة دورية [١٥].

وقد نص ميثاق منظمة الامم المتحدة في المادة (١٠٢) على ضرورة تسجيل المعاهدة حيث اوجب على كل عضو اعضاء الامم المتحدة الذي يعقد معاهدة ، تسجيلها لدى امانة الامم المتحدة وهذه الاخيرة تقوم بنشرها في اسرع وقت ممكن ، ولا يجوز لأي عضو من اعضاء الامم المتحدة ان يتمسك اما فروع الامم المتحدة مالم تسجل لدى امانة الامم المتحدة.

وايضاً تصت اتفاقية فينا على اهمية التسجيل حيث بينت الية تسجيل المعاهدة بعد دخولها حيز النفاذ من خلال تسجيلها في سجل خاص لدى الامانة العامة للأمم المتحدة ، وذلك يكون من خلال تعيين جهة ايداع تكون لها سلطة التسجيل([١٦]).

المطلب الثاني

التصديق على المعاهدات الدولية

ان التوقيع على المعاهدة بإستثناء الاتفاقات ذات الشكل المبسط لا يكفي لكي تكتسب احكامها وصف الالزام، بل لا بد ان يكون هناك اجراء لاحق للتوقيع وهو التصديق حتى تصبح المعاهدة ملزمة وترتب اثارها القانونية ،وعلى اساس ذلك فأن التصديق يكون خطوه حاسمة في إنفاذ المعاهدة بشكل قانوني وهذا ما سنتكلم عنه بشكل مفصل وكالاتي:

الفرع الاول: تعريف التصديق والحكمة منه .

الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتصديق.

الفرع الاول

تعريف التصديق والحكمة منه

اولاً: تعريف التصديق

التصديق هو إجراء يقصد به الحصول على موافقة السلطات المختصة داخل الدول على المعاهده التي تم التوقيع عليها وهذه السلطات تختلف من دولة الى اخرى فقد تكون رئيس الدولة وحده او مشتركاً مع السلط التشريعية [١٧].

وايضاً عُرف على انه تصرف قانوني الهدف منه استحصال الموافقة النهائية للدولة في قبول المعاهدة بشكل رسمي ونهائي للالتزام بأحكامها [١٨].

ومن الممكن ان يكون التصديق اجراءً لازماً في بعض الحالات التي بينتها اتفاقية فينا ، وذلك عندما يتم النص بشكل صريح على التصديق في المعاهدة او اذا تبين ان الدول قد اتفقت على ذلك او من خلال اشتراط ممثل الدولة ذلك الاجراء([١٩]).

وهذا ما ذهبت اليه محكمة العدل في قضية (امباسيلوس) التي بينت فيها ان التصديق يعد شرط لازم لدخول المعاهدة حيز النفاذ اذا تم النص عليه في المعاهدة[٢٠١].

وبين الفقه الدولي مبررات اجراء التصديق على المعاهدة وكالاتي

١- خطورة الالتزام الدولي الذي يقع على عاتق الدولة نتيجة ابرام بعض المعاهدات ،ولذلك لا بد من إعطاء الدولة الوقت الكافي لإعادة النظر في المعاهدة.

٢- التأكد من عدم تجاوز الممثلين لحدود التفويض الممنوح لهم.

٣- يؤكد على احترام مبدأ الفصل بين السلطات [٢١].

وللتصديق اهمية كبيرة وهذا ما اكده القضاء الدولي لتكون المعاهدة ملزمة، من خلال عدة احكام من بينها الحكم الذي اصدرته محكمة العدل الدائمة سنة ١٩٢٩ بشأن اختصاص اللجنة الدولية العائدة للأودر والذي جاء فيه "ان قواعد القانون الدولي العادية، قاعدة ان الاتفاقات لا تصبح ملزمة ما عدا حالات استثنائية محدودة ،إلا بعد التصديق عليها" وايضاً القرار الذي اصدرته محكمة العدل سنة ١٩٥٢ في قضية امباتيالوس والذي جاء فيه "ان التصديق على معاهدة في حالة النص عليه يكون شرطاً ضرورياً لتصبح المعاهدة نافذة" وكذلك ما اكده القضاء الداخلي من خلال الحكم الذي اصدرته احدى المحاكم الأمريكية على احد الرعايا الامريكيين صموئيل انسول ،والذي استطاع الهرب الى اليونان فطالبت اميركا بتسليمه وفقاً لمعاهدة تسليم المجرمين عام ١٩٣٩ إلا ان اليونان رفضت ذلك لأنها لم تكن في ذلك الوقت قد صادقت على المعاهدة [٢٢].

ثانياً: الحكمة من التصديق

تتجلى الحكمة من التصديق من خلال ما يلي:

١- الحكمة من تعليق نفاذ المعاهدة على التصديق عليها هي اعطاء الحكومة الوقت الكافي لمراجعة احكام المعاهدة قبل الالتزام النهائي بها وهذا السبب العلمي وراء اشتراط التصديق له وجاهته إذا كانت المعاهدة ترتب التزاماً درجة من الاهمية والخطورة على عاتق الدولة ، ويسمح التصديق للجهة المختصة بإبرام المعاهدات بالتأكد من عدم تجاوز المفوضين للسلطات المخولة اليهم[٢٣].

٢- اعطاء الوقت الكافي للسلطة التشريعية لإبداء رأيها في المعاهدة حيث تنص الدساتير في النظم الديمقراطية على موافقة السلطة التشريعية على كل المعاهدات أو على المعاهدات الهامة منها قبل تصديق رئيس الدولة عليها[٢٤].

٣- من خلال التصديق يكون تعاون ورقابة بين السلطات ، على الرغم من اختصاص السلطة التنفيذية هو التفاوض والتوقيع على المعاهدة ،لكن لخطورة بعض المعاهدات يجب ان تكون هناك رقابة على السلطة التنفيذية والتعاون معها، وهذا لا يكون إلا من خلال جعل اختصاص التصديق مشترك بيم السلطتين على المعاهدة [٢٥].

الفرع الثاني

السلطة المختصة بالتصديق

ان الدساتير الداخلية للدول هي التي تحدد الجهة او السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات ، فقد تجعل هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية وحدها او السلطة التشريعية او تجعله اختصاص مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ان التصديق من قبل السلطة التنفيذية هو الاسلوب الذي كان متبعاً في ظل الانظمة الملكية المطلقة فقد عرفه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وكذلك اليابان في دستورها لسنة ١٨٨٩ ،وعرفته ايطاليا في ظل الحكم الفاشي من ١٩٢٢ حتى عام ١٩٤٣ ، وفي كل هذه الانظمة رئيس الدولة يصادق وحدة على المعاهدات الدولية ،اما بالنسبة للتصديق من اختصاص السلطة التشريعية فهو اسلوب استثنائي ايضاً ويطبق في الدول التي تتبع الحكم الجماعي كما هو في دستور تركيا عام ١٩٢٤ واستمر حتى عام ١٩٦٠ حيث كانت الجمعية الوطنية الكبرى تتمتع وحدها بحق التصديق على المعاهدات ،بينما بالنسبة للتصديق المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يعتبر القاعدة التي تتبعها غالبية الدول غير ان تنظيم هذا التوزيع بين السلطتين يختلف من دولة الى اخرى ، فإن معظم الدساتير الحديثة تنص على وجوب الحصول على موافقة البرلمان للتصديق على كل المعاهدات تارة أو على المعاهدات الهامة تارة اخرى وتضع الدساتير عادة لائحة بالمعاهدات التي تخضع لموافقة البرلمان وهذا الاسلوب هو الاكثر شيوعاً في الوقت الحاضر[٢٦].

المبحث الثاني

التصديق على المعاهدات في القانون العراقي

سبقت الاشارة الى انه لإبرام وتنفيذ المعاهدات الدولية مراحل متعددة وهذه المراحل تبدأ من وجود فكرة او رغبة احدى الدول بعقد معاهدة الدولية كوسيلة تمثل رغبة الدول في التعاون والوصول الى افضل العلاقات بينها ، وهذا الامر يختلف باختلاف الفلسفة السياسية للدستور الداخلي لكل دولة ، وما تفرزه من هيمنه إحدى السلطات في الدولة على تحديد الجهة المختصة بكل مرحلة من المراحل المتقدمة سواء أكان تركيزها بيد سلطة واحدة أو توزيعها بين اكثر من سلطة ، وبناءً على ذلك سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين وكالاتي :

المطلب الاول: مراحل ابرام المعاهدات واجراءاتها في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

المطلب الثاني : مدى حجية المعاهدة الدولية بعد المصادقة علها امام القضاء العراقي.

المطلب الاول

مراحل ابرام المعاهدات واجراءاتها في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد نص على الية ابرام المعاهدات في المواد (٦١، ٧٣، ٨٠) ووزع مراحل ابرامها بين السلطة التشريعية والتنفيذية إذ جعل من اختصاص مجلس الوزراء التفاوض والتوقيع على المعاهدة وجعل لرئيس الجمهورية المصادقة بشرط موافقة مجلس النواب عليها ، وسوف نقسم هذا المطلب الى فرعين :

الفرع الاول : مرحلة التفاوض والتوقيع.

الفرع الثاني: مرحلة المصادقة على المعاهدة .

الفرع الاول

مرحلة التفاوض والتوقيع

حدد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صلاحيات مجلس وزراء في المادة (٨٠) سادساً ب(التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله) وكذلك نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ في المادة الثانية الفقرة (ثامناً) على (التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله) وايضاً نص قانون المعاهدات العراقي في المادة العاشرة الفقرات "سادساً – وثيقة التفويض هي الوثيقة التي يعين بموجبها مجلس الوزراء شخصا او اكثر بتمثيل جمهورية العراق في التفاوض في شأن عقد معاهدة ما او اعتمادها او توثيقها او الاعراب عن موافقة جمهورية العراق على الالتزام بمعاهدة ما او في قيام باي عمل اخر ازاء معاهدة ما و لا يجوز لمن يخوله مجلس الوزراء هذه الصلاحية تخويلها للغير وتصدر بتوقيع رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية. سابعاً– توثيق المعاهدة توقيع ممثلي الدول المشاركة بالأحرف الاولى من اسمائهم او توقيعهم المرهون بالاستشارة على المعاهدة او على المحضر الختامي او حسب الاجراء المقرر في المعاهدة او الاجراء الذي تتفق عليه الدول المشاركة. ثامناً– التوقيع:– هو ايراد توقيع ممثل جمهورية العراق رسمياً على نص المعاهدة".

فيتضح من هذه النصوص ان اختصاص رسم السياسة الخارجية في القانون العراقي وعقد المعاهدات الدولية هو لمجلس الوزراء ، فأن المجلس هو المعني بإبداء الراي حول اي مفاوضات بعد دراستها من قبل وزارة الخارجية وتدقق من قبل مجلس شورى الدولة وهذا ما نص عليه قانون المعاهدات العراقي لسنة ٢٠١٥ في المادة الرابعة اولاً "تعرض الجهات المختصة مشروع المعاهدة الثنائية قبل التفاوض في شأن عقده بفترة مناسبة على الجهات ذات العلاقة بالمعاهدة وعلى وزارة الخارجية لدراسته وابداء الرأي فيها وتعرضه مع اراء الجهات ذات العلاقة على مجلس شورى الدولة لإبداء المشورة القانونية في شأنه ثم يعرض على مجلس الوزراء للوقوف على رايه".

ومن الجدير بالذكر أن النظام الداخلي لمجلس الوزراء قد حدد لبعض الموضوعات أغلبية خاصة وهي الموافقة بنسبة ثلاث أخماس عند اتخاذ قراراته، فيما يخص بعض الموضوعات ذات الأهمية القصوى، وهذا ما أشارت إليه المادة السابعة ثالثاً

١– بأن تتخذ القرارات بأغلبية ثلاث أخماس عدد أصوات الحاضرين بمن فيهم الرئيس في الموضوعات الآتية:

أ– ذات الطابع الاستراتيجي.

ب– المتعلقة بالسيادة الوطنية بما فيها وجود قوات أجنبية في العراق وكيفية تنظيم عملها.

ج– ما يتعلق بالحدود الدولية لجمهورية العراق والعلاقات الدولية الإستراتيجية.

ومن خلال تحليل هذا النص يتضح إن الموافقة على أي اتفاقية تتضمن بنودها هذه الموضوعات تحتاج إلى نسبة غير أغلبية الحاضرين المعتاد اتخاذها في قرارات مجلس الوزراء وقد تم تحديدها بأغلبية ثلاث أخماس وهذا يعكس أهمية الاتفاق العام عند اتخاذ القرارات ذات البعد المصيري للدولة.

وايضاً ما نجدر الاشارة الية إن تسمية الوفد المفاوض هو من اختصاص مجلس الوزراء وان رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية يشتركان مع الوفد المفاوض دون الحاجة إلى إبراز وثائق التفويض بحكم منصبيهما إما الأشخاص الآخرين الذين يشاركون في إي وفد بشأن عقد معاهدة لابد من إبراز وثيقة التفويض التي

تصدر بتوقيع رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية وهو ما بينته المادة (الخامسة البند ثانياً وثالثاً ورابعاً) من قانون المعاهدات العراقي .

يتضح مما تقدم إن المعني بالمفاوضات وإعداد نص المعاهدة والتوقيع عليها وتحديد الوفد المفاوض من صلاحيات مجلس الوزراء من خلال رئيس مجلس الوزراء او وزير الخارجية أو إي موظفين في الدولة يتم تعيينهم بواسطة مجلس الوزراء بموجب وثيقة بتمثيل جمهورية العراق في التفاوض والتي تصدر بتوقيع من رئيس مجلس الوزراء و وزير الخارجية وهو ما نصت عليه المادة الاولى سادساً من قانون عقد المعاهدات العراقي لسنة ٢٠١٥ إي أن حق التفاوض هو اختصاص حصري لمجلس الوزراء دون غيره من الجهات الأخرى ([٢٧])

وتجدر الاشارة الى ان قانون المعاهدات العراقي قد خول وزارة الخارجية في المادة (٢٥) على "تتولى وزارة الخارجية بناء على موافقة مجلس الوزراء اعداد وثائق التفويض بالتفاوض والتفويض بالتوقيع ووثائق التصديق او الموافقة ووثائق التفويض بتبادل وثائق التصديق ومحاضر تبادل وثائق التصديق والمذكرات المؤيدة للتصديق او الموافقة ووثائق الانضمام للأغراض المحددة في هذا القانون".

إن الاختصاص المعقود لمجلس الوزراء يؤكد الاعتبار المؤسسي له اكثر من كونه ضرورة فعلية،إذ قد يكون من الصعب ممارسة مجلس الوزراء مرحلتي التفاوض، والتوقيع في كل المعاهدات الدولية؛ لأسباب سياسية وأمنية زيادة عن الأسباب الفعلية فمن غير المناسب سفر مجلس الوزراء بكامل أعضائه إلى الخارج لغرض التفاوض، والتوقيع على المعاهدة الدولية، وإخلاء البلد من أهم مؤسسة تنفيذية، زيادة على أن قيامه بمرحلة التفاوض على أقل تقدير قد يصعب من المفاوضات التي تستلزم من بين ما تستلزمه لفعاليتها قلة ممثلي الأطراف المتفاوضة، لغرض حرص وجهات النظر، وتحديدها تمهيدا لوضع الحلول المناسبة، إذ تؤدي كرثة المفاوضين إلى التشتيت والاختلاف غير مجدي في المفاوضات.

ومن ثم فقد أحسن المشرع الدستوري، بل كان أكثر واقعية عندما ذيل الفقرة الخاصة باختصاص مجلس الوزراء بمرحلتي التفاوض، والتوقيع بعبارة(أو من يخوله) لأنها تعطي هذا الاختصاص حيويته، وواقعيته، وينفذ عن طريقها إلى أرض الواقع، ومن دونها يبقى رهيناً بالإمكانيات المادية، والفنية، والأمنية، ولذلك نجد عبارة (أو من يخوله)هي الأساس في تطبيق الاختصاص، عن طريق تخويل مجلس الوزراء أحد أعضائه، أو غيرهم للتفاوض، والتوقيع على المعاهدة الدولية تبعاً لموضوعها([٢٨]).

الفرع الثاني

مرحلة المصادقة على المعاهدة

يمثل التصديق على المعاهدة الدولية مرحلة مهمة، كونه يضفي عليها الالتزام النهائي، لذلك توليه الدساتير للسلطة ذات المركز المتميز في النظام الدستوري حتى لا تتقيد الدولة بالتزامات دولية من دون موافقة حقيقية منها، وعلى أساس ذلك فإن الأمر يختلف من دولة إلى أخرى، ومن نظام حكم إلى آخر كل بحسب معايير خاصة في ضوء مجموعة من المعايير، وانطلاقا من ذلك فإن التصديق يراد به قبول السلطة المختصة في الدولة بالمعاهدة الدولية التي تم التوقيع عليها وتختلف السلطة المختصة تبعاً لأهميتها في النظام الدستوري، ولا يعني ذلك اقتصار الأهمية على جهة واحدة فقد يصل الأمر إلى جهتين بما يعكس اشتراكهما في ممارسة التصديق على المعاهدات الدولية ([٢٩])، وبالاستناد إلى نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يشترك رئيس الجمهورية ومجلس النواب بالتصديق على المعاهدات الدولية، وذلك في المادة (٧٣/ثانياً) التي نصت على "يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية ثانياً :المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها". ومن هذا النص يتضح ان التصديق على المعاهدة الدولية يتطلب موافقة مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية وكالاتي:

اولاً: موافقة مجلس النواب

هذا ما اشار اليه قانون المعاهدات العراقي لسنة ٢٠١٥ في المادة (٢٧- خامساً) التي نصت على "بعد التوقيع على المعاهدة تقوم الجهة المعنية بإرسالها مع وثيقة التخويل بالتفاوض والتوقيع الى الامانة العامة لمجلس الوزراء لاستحصال موافقته عليها وارسالها الى مجلس النواب لتنظيم علمية المصادقة عليها) وكذلك ما اشارت له المادة (٧٣- ثانياً" من دستور ٢٠٠٥ ، فيتضح من هذه النصوص ان مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الحقيقي للمصادقة على المعاهدة الدولية .

وتجدر الاشارة الى ان قانون المعاهدات العراقي قد اشترط حصول اغلبية معينة داخل مجلس النواب للموافقة على المعاهدة وهذا الاغلبية اما تكون اغلبية مطلقة او اغلبية الثلثين وهو ما فصلته المادة (١٧) من القانون والتي نصت على "يخضع التزام جمهورية العراق بالمعاهدات المعقودة وفقاً لأحكام هذا القانون الى موافقة مجلس النواب على قانون التصديق على المعاهدة او

قانون الانضمام اليها بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس عدا المعاهدات التالية التي يجب حصول الموافقة عليها بأغلبية الثلثين وهي :

أ- معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة الاقليمية لجمهورية العراق .

ب- معاهدات الصلح والسلام .

ج- معاهدات التحالف السياسية والامنية والعسكرية.

د- معاهدات تأسيس المنظمات الاقليمية او الانضمام اليها .

ويلاحظ مما تقدم من دون توفر الاغلبية المذكورة للموافقة على قانون المصادقة يكون قانون التصديق على المعاهدة المعقودة هو قانون غير دستوري ، ووفقاً لهذا النص ان هناك نوعين من المعاهدات الدولية منها ما يتطلب اغلبية مطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب ومنها ما يتطلب اغلبية الثلثين وبالتالي من دون تحقق هذه الاغلبية تكون مشوبة بعيب شكلي يخل بدستورية قانون المصادقة وهو ما حصل مع قانون التصديق على اتفاقية خور عبد الله بين العراق والكويت رقم (٤٢) لسنة ٢٠١٣ الذي حكم بعدم دستوريته من قبل المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ١٠٥وموحدتها ١٩٤ا٢٠٢٣ (٣٠)

ثانياً: مصادقة رئيس الجمهورية

ان صلاحية رئيس الجمهورية ودوره في المصادقة على المعاهدات الدولية قد بينتها النصوص الاتية :

المادة (٧٣/ثانياً) من دستور ٢٠٠٥التي نصت على "يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: ثانياً/ المصادقة على المعاهدات، والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها".

ونصت المادة (٢٧اسادساً) من قانون المعاهدات العراقي لسنة ٢٠١٥ على "تقوم رئاسة الجمهورية بالمصادقة على المعاهدة بعد موافقة مجلس النواب عليها".

والسؤال المطروح هنا هل تعد مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات الرسمية اجراء لازم لنفاذها ام لا؟.

بعد امعان النظر في هذه النصوص يتبين لنا ان سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات هي اجراء شكلي لأنها بعد مضي خمسة عشر يوما تكون حتمية وان مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الحقيقي او الاصيل

ويرى جانب من الفقه ان سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات الرسمية انما هو اجراء ضروري لنفاذ المعاهدة 'وانه يملك الحق في الاعتراض عليها والامتناع عن تصديقها، فالتصديق يعد وسيلة فاعلة لرقابة السياسة الخارجية للحكومة في الدول الديمقراطية او ذات التقاليد النيابية العريقة كما يعد وسيلة فاعلة لعرقلة ووقف عمل الحكومة في عقد المعاهدات التي تتضمن المساس بسيادة العراق او التي تتضمن هدر لأموال العراق لا مبرر له او التنازل عن بعض أراضيها او حقوقها المشروعة لمصلحة دول أخرى(٣١).

فيتضح مما تقدم ان مجلس النواب يمتلك السلطة الحقيقية في المصادقة على المعاهدات والتي تتضمن الموافقة او الرفض بينما نجد رئيس الجمهورية وفقاً لصراحة النص الدستوري لا يملك هذه السلطة الحقيقية لأنه حتى وان رفض المصادقة بشكل صريح فأنها سوف تتحقق بشكل ضمني بعد مضي خمسة عشر يوماً ليتحقق عندئذ التصديق بحكم الدستور بعد مضي المدة المحددة.

وتجدر الاشارة الى الاجراء الاخير في عملية المصادقة على المعاهدات وهو بعد موافقة رئيس الجمهورية على المصادقة بتوقيعه عليها او تكون مصادقة حتمية بعد مرور المدة المحددة وفق المادة "٧٣ ثانياً من الدستور" ترسل نسخة من مشروع المعاهدة ونسخة من قانون التصديق الى وزارة العدل لغرض نشرها في الجريدة الرسمية وحسب قانون النشر في الجريدة رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل حيث نصت المادة الثانية ف(ثانياً) على "وجوب نشر نصوص المعاهدات والاتفاقيات وما يلحق بها ويعتبر متمماً لها مع قوانين تصديقها او الانضمام اليها" وتطلب وزارة الخارجية من رئاسة الجمهورية بكتاب يشار فيه لقانون نشر الاتفاقية ورقم الوقائع العراقية التي نشر فيها القانون ونص الاتفاقية وارسال الوثيقة الرسمية التي صادق عليها رئيس الجمهورية ومختومة بالختم الجمهوري لغرض ايداعها في وزارة الخارجية، لتقوم بعد ذلك بأرسال المذكرة الدبلوماسية الى سفارات الدول الموقعة على الاتفاقية في بغداد او لأحدى السفارات العراق في الخارج لإشعار بقية الاطراف باستكمال العراق لإجراءات التصديق الداخلية وفقاً للنظام القانوني العراقي (٣٢).

المطلب الثاني

مدى حجية المعاهدة الدولية بعد المصادقة عليها امام القضاء العراقي

ان القضاء الوطني هو واجهة الدول لبيان مدى التزامها بتطبيق المعاهدات التي ابرمتها سيما وان الهدف الاساسي بالنسبة للأفراد من المعاهدات الدولية هو الاستفادة من احكامها ،وما جاء فيها من قواعد لحماية المراكز القانونية والحقوق المكتسبة لهم وبالتالي فان من حق هؤلاء الافراد ان يحتجوا بهذه المعاهدات وما تحتويه من حقوق امام المحاكم الوطنية ، وحتى تكون نافذه ويمكن الاحتجاج بها يجب ان تكون وفق الشروط التي نص عليها الدستور والقانون ، ولبيان ذلك سوف نقسم هذا المطلب الى

فرعين وكالاتي : الفرع الاول : عدم التعارض بين المعاهدات الدولية والتشريع الداخلي العراقي .

الفرع الثاني : التعارض بين المعاهدات الدولية والتشريع الداخلي العراقي.

الفرع الاول

عدم التعارض بين المعاهدات الدولية والتشريع الداخلي العراقي .

ان التزام الدولة بقواعد القانون الدولي، وان انفاذ المعاهدات الدولية في التشريعات الداخلية للدول، لا يقدح في سيادة هذه الدول، فالتزام الدولة بقواعد القانون الدولي ليست غايته المساس بسيادة الدولة بل على العكس اكدت الكثير من المعاهدات الدولية والأحكام القضائية الدولية على احترام سيادة الدولة وحريتها في القيام بما تشاء من اعمال على المستوى الداخلي والدولي، على ان لا تخرج من اطار الجماعة الدولية كونها احد اعضاءها، وبالتالي يجب عليها التقيد بالأحكام والقواعد العامة التي تمثل الإطار العام الذي تعمل جميع الدول في كنفه، وهذا اشبه بخضوع الأفراد في جميع تصرفاتهم للتشريعات الوطنية، والتي وجدت اصلاً لتنظيم شؤونهم وضمان احترام حرياتهم وكفالة تحقيق حقوقهم من المساس بها، وهذا يعني التزامهم بهذه القواعد اي مساس بمركزهم القانوني. فعلى الرغم من ان الدولة ذات السيادة هي سيدة نفسها، فإنها ليست حرة في القيام بكل التصرفات مهما كان نوعها والنتائج المترتبة عليها، فتمسك الدولة بسيادتها ومطالبتها باحترامها مشروط بخضوعها لقواعد القانون الدولي [٣٣١].

الفرع الثاني

التعارض بين المعاهدات الدولية والتشريع الداخلي العراقي

اذا كان عدم جواز تمسك الدولة بقانونها الداخلي كذريعة للتحلل من التزام دولي يمثل مبدأً قانونيا دوليا ، فان هذا المبدأ اكدته العديد من الأحكام القضائية الدولية، والتي اشارت الى سمو قواعد القانون الدولي على القانون الداخلي في حال التعارض بينها. فعلى سبيل المثال: بينت المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قرارها المتعلق بقضية السفينة ويمبلدون الصادر في ١٧ /٨ /١٩٢٣ على ان "أن ألمانيا يجب أن تدفع التعويض المناسب وان لا تستند لقوانينها الداخلية للحد من نطاق الالتزامات الدولية" وفي قضية النزاع الإقليمي بين ليبيا وتشاد عام ١٩٩٤ بينت محكمة العدل الدولية في هذا الصدد "أن الحدود السياسية التي تنشأ بموجب معاهدة تكتسب استمرارية قد لا تتمتع بها بالضرورة المعاهدة في حد ذاتها مما يجعل لها الغلبة على أي قانون داخلي".ولغرض تجنب التنازع بين الالتزامات بموجب المعاهدات الدولية والقواعد القانونية الداخلية للدولة تلجأ الدول عادة الى اتخاذ اجراءات تشريعية لتنظيم قوانينها بما يتناسب مع المعاهدات الدولية سواء قبل او مباشرةً بعد دخول المعاهدة حيز التنفيذ[١].

ان مسألة التعارض بين المعاهدة الدولية والقانون الوطني امام المحاكم الوطنية امر وارد ويتوقف حل هذا التعارض على وجود نص دستوري او انعدامه ، في حالة وجود نص دستوري ينص صراحة ويغلب المعاهدة على القانون الوطني او العكس فان القاضي في هذه الحالة لا يواجه اي صعوبة في فض التعارض ، اما في حالة عدم وجود نص دستوري فيجب التمييز بين حالتين الحالة الاولى اذا كان التشريع سابق على المعاهدة فان القاضي يطبق نصوص المعاهدة ويهمل التشريع وذلك بالاستناد الى مبدأ نسخ القانون السابق بالقانون اللاحق ، اما الحالة الثانية هي اذا كان التشريع لاحق للمعاهدة فان القاضي الوطني يميز بين حالتين: حالة سكوت او غموض التشريع اللاحق من حيث موقفه من المعاهدة هنا القاضي الوطني يوفق بين المعاهدة والتشريع اللاحق على اعتبار ان المشرع لم يقصد مخالفة المعاهدة السابقة ،وحالة وضوح نية المشرع في مخالفة المعاهدة السابقة فيتعذر هنا على القاضي التوفيق على اساس النية المفترضة للمشرع لأنها غير واردة في هذا الصدد فيضطر القاضي بتطبيق التشريع اللاحق ويهمل احكام المعاهدة السابقة [٣٤].

وتجدر الاشارة الى ان الاتفاقيات التي يصادق عليها العراق تنشر في الجريدة الرسمية وتعد جزءاً من القانون الداخلي دون ان تكون لها ايه علوية على القانون الداخلي وانما تعامل معاملة التشريعات الداخلية وتكون مساوية له ،وقد يؤدي ذلك في بعض الحالات الى حصول التنازع بين احكام المعاهدات واحكام القانون الداخلي ، فقد تنظم المعاهدات حالات لم يسبق ان نظمها القانون الداخلي او

يكون قد نظمها لكن يكون بين احكامها تعارض او تناقض فإذا حصل ذلك فان القاضي الوطني ملزم بتطبيق قواعد التفسير التي تزيل هذا التعارض بالاستناد الى القواعد المعروفة بإزالة التعارض بين القوانين مثل الخاص يقيد العام واللاحق يلغي او يعدل او يقيد السابق ليتمكن القاضي من تطبيق نصوص الاتفاقيات والمعاهدات الدولية مالم تكن تلك النصوص غير قابلة للتطبيق لعدم وضوحها او لأنها بحاجة الى قانون يصدر لتسهيل تطبيق نصوصها، وتنفيذ المعاهدة في القانون الدولي يتم بالتوقيع والذي يعني التزام الدولة بالمعاهدة امام الدول الاخرى لكن لا يكفي ذلك لسريانها امام الاوضاع والاشخاص القانونية في الداخل اي انها تحتاج لأعمال قانونية اخرى فالنظام القانوني في العراق لا يعتمد التنفيذ المباشر او التلقائي للمعاهدة اذ نحتاج لخطوات اخرى لسريان المعاهدة وبدء تطبيقها وهنا يبدأ دور المرحلة الداخلية او القانون الوطني حيث تحتاج لنفادها وتنفيذها، فالنفاذ هنا يعني دخول المعاهدة في القانون الداخلي وتصبح جزءاً منه ويتم ذلك بنشر المعاهدة ،وقانون المصادقة في الجريدة الرسمية ويحدد فيها تاريخ النفاذ واصبحت مهيئة للتنفيذ اي امكانية تطبيقها في القانون الوطني من قبل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وحتى الافراد [٣٥].

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة التي تناولت موضوع (التصديق على المعاهدات الدولية في القانون العراقي) قد توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات والتي سنتطرق إليها وفق التفصيل الاتي:

أولاً : الاستنتاجات

١- تختلف الدول في تحديد القيمة القانونية للمعاهدات الدولية امام قواعدها القانونية الوطنية حسب دساتيرها.

٢- ان النظام القانوني العراقي يجعل من قيمة المعاهدات الدولية شأنها شأن التشريعات الداخلية من حيث السمو.

٣- ان المعاهدات الدولية لم تعد مصدراً من مصادر القانون الدولي فقط بل اصبحت تتسم بمركز قانوني خاص داخل التشريعات الوطنية.

٤- حتى تكون المعاهدة نافذه داخل النظام القانوني العراقي لا بد من صدور تشريع خاص وهو قانون التصديق على المعاهدة الدولية وينشر في الجريدة الرسمية لتكون المعاهدة نافذه في مواجهة جميع سلطات الدولة العراقية والافراد وبذلك تكون للمعاهدة قيمة ادنى من الدستور ومساوية للتشريعات العادية .

ان القانون الوطني هو الذي يحدد ما اذا كانت المصادقة على المعاهدات الدولية من قبل السلطة التنفيذية او التشريعية او كلاهما.

٦- لم ينص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صراحة على الرقابة على دستورية المعاهدات وكذلك لم ينص عليها في قانون المحكمة الاتحادية.

٧- وجود مصطلحات عديدة لوصف المعاهدة الدولية مثل اتفاقية او اتفاق او ميثاق او تصريح او نظام اساسي او بروتكول او دستور او عهد او تسوية او اعلان وغيرها من التسميات ، وهذه جميعها تكون مرادفة وتستخدم للتعبير عن حقيقة موضوعية واحدة وهي المعاهدة الدولية

المقترحات

١- يجب تفعيل دور الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات بشكل واضح وصريح من خلال النص عليها في قانون المحكمة الاتحادية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ مما يضيف سلطة رقابية متخصصة الى جانب الرقابة السياسية بحكم الاستقلال والحياد والاختصاص القضائي.

٢- يجب اعادة النظر في نص المادة (٧٣) الفقرة ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ كونها جعلت اختصاص المصادقة على المعاهدات الدولية اختصاص شكلي لرئيس الجمهورية لا يغني شيئاً ، لأنه بمجرد مرور خمسة عشر يوماً يعتبر مصادق عليه حكماً ، لذلك يجب ان يكون اختصاص المصادقة اختصاص حقيقي ومشترك ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية.

٣- يجب تحديد القيمة القانونية للمعاهدة الدولية بموجب الدستور تحديداً واضحاً وصريحاً.

المصادر

اولاً: الكتب

١- د. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط٢ ، المكتبة القانونية بغداد ،٢٠١٩ .

٢- د. غازي حسن صباريني ، الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام ، الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧.

٣- د. محمد يوسف علوان ، القانون الدولي العام المقدمة والمصادر ، الطبعة الثالثة ، دار وائل للنشر ، ٢٠٠٧.

٤- د. محمد حسن جاسم ، اثر الحرب على نفاذ المعاهدات الدولية وما يجري علية العمل في الدول العربية (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار الكتب والوثائق القومية ، ٢٠١٢.
٥- د. محمد فؤاد رشاد ، قواعد تفسير المعاهدات في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، بدون سنة نشر .
٦- د. صلاح البصيصي ،المعاهدة الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي الجديد ، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية .
٧- د. علي صادق ابو هيف ، القانون الدولي العام ، القسم الاول ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠١٥.
٨- د. ابراهيم محمد العناني ، قانون العلاقات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
٩- د. احمد ابو الوفا ، القانون الدولي العام ، ط١ ، مكتبة الرشد للنشر والتوزيع ، الرياض ، ٢٠١٤.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١- محمد عبدالله الدايم ، القيمة القانونية للتصديق الناقص على المعاهدات الدولية ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الشريعة والقانون في الجامعة الاسلامية بغزة ، فلسطين ، ٢٠١٨ .

ثالثاً: الدساتير والقوانين

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢- قانون المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.
٣- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩
٤- قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧.

رابعاً: المواثيق والمعاهدات الدولية

١- ميثاق منظمة الامم المتحدة .
٢- معاهدة فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩.

خامساً : البحوث والمواقع الالكترونية

١- راقية الخزعلي ، سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، مقال منشور على وكالة المسلة على الرابط التالي: https://almasalah.com/archives/39471.
٢- د. صلاح البصيصي ،المعاهدة الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي الجديد ، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية .
٣- م.د طلال جاسم حمادي ، الطرق القانونية للمفاوضات الدولية في القانون الدولي والشريعة الاسلامية ، بحث منشور على مجلة جامعة تكريت للحقوق ، المجلد الخامس، العدد(٤) ،٢٠٢١.
٤- محمد احمد شكري ابو رحيل ، تطبيق القاضي للمعاهدة الدولية ، مقال منشور في دورية قوانين الشرق ، العدد الاول ، ٢٠١٣ ، ص٢.
٥- علي مهدي ، عقد المعاهدات في التشريعات العراقية ، مقال منشور على وكالة الحوار المتمدن ، على الرابط التالي: https://m.ahewar.org/s.asp?aid=684232.
٦- د. حسين شعلان حمد ، الأغلبية اللازمة لموافقة مجلس النواب العراقي على المعاهدات الدولية (تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٠٥ وموحدتها ١١٩٤ اتحادية ٢٠٢٣ الخاص بعدم دستورية قانون تصديق اتفاقية تنظيم الملاحة البحرية في خور عبد الله) ، مركز البيدر للدراسات والتخطيط ، بدون سنة نشر .
٧- الامانة العامة لمجلس الوزراء (اللجنة الوطنية الدائمة لمتابعة تنفيذ الاتفاقيات الدولية) ، عقد المعاهدات الدولية ، دليل استرشادي ، بدون سنة نشر .
٨- م.د ، باسم غناوي ، علوان ، انفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الوطني ، واثره على سيادة الدولة ، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية السنة الخامسة ، العدد (١٩) كانون الثاني ٢٠٢٣.
٩- القاضي صفاء الدين الحجامي ، مدى حجية المعاهدة الدولية امام القاضي العراقي ، مقال منشور على موقع مجلس القضاء الاعلى

الهوامش

١. د. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط٢ ، المكتبة القانونية بغداد ،٢٠١٩، ص٥٥.
٢. د. غازي حسن صباريني ، الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام ، الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧،ص٤
٣.د. محمد يوسف علوان ، القانون الدولي العام المقدمة والمصادر ، الطبعة الثالثة ، دار وائل للنشر ، ٢٠٠٧، ص١٥٧.
٤.د. محمد حسن جاسم ، اثر الحرب على نفاذ المعاهدات الدولية وما يجري علية العمل في الدول العربية (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار الكتب والوثائق القومية ، ٢٠١٢،ص٢٣-٢٤.
٥.د. محمد فؤاد رشاد ، قواعد تفسير المعاهدات في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص٥٢-٥٣.

٦.راقية الخزعلي ، سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، مقال منشور على وكالة المسلة على الرابط التالي: https://almasalah.com/archives/39471.
تاريخ اخر زيارة في ٢٠٢٥\١٢\١٦ .
٧. د. صلاح البصيصي ،المعاهدة الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي الجديد ، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، ص٢٤٤.
٨. د. علي صادق ابو هيف ، القانون الدولي العام ، القسم الاول ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠١٥،ص١٨.
٩. د. عصام العطية ، مصدر سابق ، ص٥٩.
١٠ م.د طلال جاسم حمادي ، الطرق القانونية للمفاوضات الدولية في القانون الدولي والشريعة الاسلامية ، بحث منشور على مجلة جامعة تكريت للحقوق ، المجلد الخامس، العدد(٤) ،٢٠٢١، ص٢٨٧.
١١. محمد احمد شكري ابو رحيل ، تطبيق القاضي للمعاهدة الدولية ، مقال منشور في دورية قوانين الشرق ، العدد الاول ، ٢٠١٣ ، ص٢.
١٢. د. عصام العطية ، مصدر سابق ، ص٦١.
١٣. انظر المادة (١٢) الفقرة الاولى من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات.
١٤. د. ابراهيم محمد العناني ، قانون العلاقات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص١٨٨.
١٥. د. احمد ابو الوفا ، القانون الدولي العام ، ط١ ، مكتبة الرشد للنشر والتوزيع ، الرياض ، ٢٠١٤ ، ص٢٢.
١٦. المادة "٨٠" من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ على "١- تحال المعاهدات بعد دخولها دور النفاذ الى الامانة العامة للأمم المتحدة لتسجيلها او قيدها او حفظها وفقاً لكل حالة على حدة ونشرها ٢- تعيين جهة الإيداع يخول سلطة القيام بالأعمال المنصوص عليها في الفقرة السابقة".
١٧. د. عصام العطية ، مصدر سابق ، ص٦٥.
١٨.
١٩.المادة (١٤) البند (١) من اتفاقية فينا لعام ١٩٦٩.
٢٠.د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص١٩٣.
٢١د. صلاح البصيصي ، مصدر سابق ، ص٢٤٦.
٢٢.د. عصام العطية ، مصدر سابق ، ص٦٦.
٢٣.د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص١٩٤.
٢٤.(١) محمد عبدالله الدايم ، القيمة القانونية للتصديق الناقص على المعاهدات الدولية ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الشريعة والقانون في الجامعة الاسلامية بغزة ، فلسطين ، ٢٠١٨ ، ص٦٥.
٢٥.د. عصام العطية ، مصدر سابق ، ص٦٧-٦٨.
٢٦.علي مهدي ، عقد المعاهدات في التشريعات العراقية ، مقال منشور على وكالة الحوار المتمدن ، ٢٠٢٠.
٢٧. د. حسين شعلان حمد ، الأغلبية اللازمة لموافقة مجلس النواب العراقي على المعاهدات الدولية (تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٠٥ وموحدتها ١١٩٤ اتحادية ٢٠٢٣١ الخاص بعدم دستورية قانون تصديق اتفاقية تنظيم الملاحة البحرية في خور عبد الله) ، مركز البيدر للدراسات والتخطيط ، بدون سنة نشر ، ص٤.
٢٨. د. حسين شعلان حمد ، المصدر نفسه ، ص٥.
٢٩.قرارات المحكمة الاتحادية العليا على الموقع التالي : https://www.iraqfsc.iq.
٣٠.راقية الخزعلي ، سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، مصدر سابق.
٣١.الامانة العامة لمجلس الوزراء (اللجنة الوطنية الدائمة لمتابعة تنفيذ الاتفاقيات الدولية) ، عقد المعاهدات الدولية ، دليل استرشادي ، بدون سنة نشر ، ص٧٢.
٣٢.م.د ، باسم غناوي ، علوان ، انفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الوطني ، واثره على سيادة الدولة ، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية السنة الخامسة ، العدد (١٩) كانون الثاني ٢٠٢٣، ص٢٠٠.
٣٣.م.د. باسم غناوي علوان ، مصدر سابق ، ص٢٠٠.
٣٤.د. عصام العطية ، مصدر سابق ، ص٨٧.
٣٥.الامانة العامة لمجلس الوزراء ، مصدر سابق ، ص٧٤.