

المعاهدة الدولية كطريق لوضع الدستور

في ضوء قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

المدرس الدكتور صلاح جبير البصيصي

كلية القانون / جامعة الكوفة

ملخص البحث:

ينشأ الدستور بطريقتين ديمقراطية وأخرى غير ديمقراطية ويذهب بعض الفقه للقول بطريقة ثالثة وهي نشوء الدستور عن طريق معاهدة دولية . الأمر الذي يتطلب بيان هذه الطريقة من اجل الحكم عليها يكونها طريقة ديمقراطية أم غير ديمقراطية في خلق القواعد الدستورية كل ذلك في ضوء دراسة قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية.

المقدمة

تظهر الحاجة الى الدستور اما عند ميلاد دولة جديدة واما اثر ثورة تقضي على دستور الدولة القديم . وينشأ الدستور عن طريق السلطة التي تملك وضعه وهي ما يسمى بالسلطة التأسيسية الاصلية (السلطة المؤسسة) واختصاص هذه السلطة هو صنع الدستور ويمكن ان نقسم الطرق التي ينشأ عنها الدستور الى قسمين:

أولاً : الطرق غير الديمقراطية

ثانياً: الطرق الديمقراطية

حيث تظهر في الطرق الغير ديمقراطية اما ارادة الحاكم وحده باعتباره صاحب السيادة حيث يوافق على التضحية بجزء من تلك السيادة بصورة منحة منه الى الشعب ، وهكذا يكون الدستور وليد منحة الملك او الحاكم وهذا ما يسمى بطريقة المنحة في وضع الدستور. وقد ينشأ الدستور ايضا عن طريق تلاقي ارادة الحاكم مع ارادة الشعب بشكل عقد وهذا ما يسمى بطريقة التعاقد بوضع الدستور.

اما في الطرق الديمقراطية لوضع الدستور فنجد الدستور اما ان ينشأ بصورة غير مباشرة من الشعب عن طريق انتخاب الشعب لهيئة تمثله لوضع الدستور وهذا ما يسمى بطريقة الجمعية التأسيسية لوضع الدستور او ان الشعب يقوم بنفسه في مباشرة لسلطة التأسيسية الاصلية وذلك عن طريق عرض مشروع الدستور على الشعب حيث لا يكتسب هذا المشروع القوة القانونية الا باقرار الشعب له عن طريق الاستفتاء الشعبي لوضع الدستور وهذا ما يسمى بطريقة الاستفتاء الشعبي لوضع الدستور . وفي الحقيقة يعد هذا الطريق من اكثر الطرق ديمقراطية في وضع الدستور حيث يرى اغلب فقهاء القانون العام ان الدستور ونظراً لخطورته ينبغي ان يعرض على الشعب ليرى فيه رايه فيقول كلمته الفصل في قبوله او رفضه.

وإذا كانت هذه الطرق الأربع لوضع الدستور هي المتداولة بين الفقه الدستوري إلا أن من الفقه ما يذهب للقول بوجود طريقة ثالثة لوضع الدستور إضافة إلى الطريقتين السابقتين وهذه الطريقة هي نشوء الدستور عن طريق معاهدة دولية.

وعليه يمكن القول بإمكانية وضع دستور استناداً أو تحت تأثير معاهدة دولية تتم بين طرفين أو أكثر يتم بموجب هذه المعاهدة تحديد نظام الحكم وشكل الدولة والحقوق والحريات الأساسية التي يتمتع بها الشعب بالتالي تكون هذه المعاهدة أو الاتفاقية الإطار العام للدستور المقترح والذي قد يعطي فيما بعد إلى جمعية تأسيسية للنظر فيه ومن ثم إقراره دون أن يعرض على الشعب لنيل موافقته ولكنه في كل الأحوال يبقى هذا الدستور وليد الاتفاقية التي رسمت معالمه الرئيسية .

وفي ضوء ما تقدم فإننا نحاول من خلال ثلاثة مباحث تحديد طريقة وضع ما سمي بقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الانتقالية الذي يعد بمثابة دستور مؤقت لجمهورية العراق خلال الفترة الانتقالية حيث نبحت في مبحثين دور المعاهدة الدولية في وضع الدستور وذلك بشكل عام ثم نبحت في مبحث ثالث الجانب التطبيقي لهذا الدور في ضوء قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الانتقالية.

المبحث الأول

دور المعاهدة الدولية في وضع القواعد الدستورية

تعكس القواعد الدستورية في الحقيقة الصفة الوطنية أو الداخلية لبلد ما إلا أنها في بعض الأحيان تتأثر بالمتغيرات الدولية وخاصة تلك التي تولد عقب الثورات والانقلابات التي تحدث في بلد معين أو نتيجة عملية الغزو أو الاحتلال الذي تقوم به دولة ضد دولة أخرى حيث غالباً ما نجد أن تلك الدولة المحتلة تحاول وضع دستور أو ما قد يسمى بقانون أساسي لكي يتسنى لها تسيير تلك الدولة المحتلة وفق الاتجاه الذي يتماشى مع سياستها ومصالحها.

إلا أن الملاحظ عموماً أن وضع الدستور في بلد معين ومن قبل دولة محتلة قد يجابه بصعوبات سياسية واجتماعية تتمثل في رد الفعل الجماهيري لذلك البلد لغياب رايه في وضع الدستور ولهذا نجد أن الدولة المحتلة غالباً ما تبحث عن شريك لها يمكن أن يمثل الشعب لكي تعقد معه معاهدة دولية تضع من خلالها الإطار العام للدستور المقترح وفقاً لما تراه يحقق مصالحها من جهة ومن جهة أخرى يضفي الشرعية القانونية لذلك الدستور .

هذا وقد يكون للمعاهدة الدولية والتي تشكل نواة الدستور المقترح دور كلي أو جزئي في تكوين القواعد الدستورية.

المطلب الأول

الدور الكلي للمعاهدة الدولية في تكوين القواعد الدستورية

يذهب بعض الفقهاء (١) الى ان بعض الدساتير نشأت بالفعل عن طريق معاهدات دولية لذلك يرون ان المعاهدة الدولية اسلوب لنشأة الدساتير ومثال ذلك دستور الولايات المتحدة الامريكية الذي هو ثمرة معاهدة دولية بين ثلاثة عشر ولاية اتفقت على ان تنشأ دستورا لها في كنف اتحاد واحد كما ان كل الدساتير الفيدرالية والكونفدرالية التي قامت في اوربا الوسطى هي ثمرة معاهدة دولية .

وكذلك الحال نجد ان الدستور السويسري الصادر عام (١٨٤٨) والمعدل عام (١٨٧٤) يرجع في اساسه الى معاهدة دولية عقدت عام (١٢٩١) بين ثلاث مقاطعات اتحدت للدفاع عن مصالحها المشتركة (٢) وعلى هذا الغرار نشأت دساتير مملكة بولندا (١٨١٥) والامبراطورية الالمانية عام (١٨٤٨) (٣).

ومن الامثلة الحديثة للدساتير التي يعد القانون الدولي اصلا لنشأتها هو دستور جمهورية البوسنة والهرسك الذي تمت صياغته بمعاهدة دولية واعتمد بتوقيع هذه المعاهدة دون استفتاء أو مصادقة البرلمان وكذلك دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٢٨) الذي وضع بموجب المادة (٢٠) من المعاهدة البريطانية الاردنية (٤) كما ان دستور دولة الامارات العربية هو الاخر وليد اتفاق دولي بين سبع كيانات كانت تتمتع بمركز دولي معين ومثله دستور اتحاد الجمهوريات العربية الصادر عام (١٩٧١) الذي كان نتيجة اتفاق دولي بين ثلاث جمهوريات عربية هي سورية وليبيا ومصر عقد عام (١٩٧١) (٥). ولقد لعبت المعاهدة المعقودة بين بريطانيا والعراق عام (١٩٢٢) دوراً رئيسياً مباشراً في تكوين القواعد الدستورية الاساسية التي حددت سمات الدستور العراقي الصادر عام (١٩٢٥)، وذلك بما وضعت المعاهدة في مادتها الثالثة من التزامات فرضت على العراق تنفيذها من خلال صياغتها في قواعد دستورية. فلقد جاء في هذه المادة ان يوافق فيصّل الاول ملك العراق على وضع مشروع (قانون اساس) لعرضه على المجلس التاسيسي العراقي، كما يوافق على تنفيذ هذا الدستور بشرط الا يتضمن شيئاً مناقضاً لاحكام معاهدة عام (١٩٢٢) واشترطت المادة ايضاً للجميع حرية الرأي وحرية القيام بمختلف الشعائر الدينية بشرط ان لا يضر ذلك بالنظام والاداب العامة كما اقتضت المادة المذكورة بان لا يفرق الدستور بين سكان العراق ولا يقيم اي تمييز بينهم بسبب اللغة او الجنس او الدين واخيراً نصت هذه المادة على ان يعين الدستور الاصول الدستورية التشريعية كانت او تنفيذية التي تتبع في اتخاذ القرارات في جميع الشؤون المهمة بما فيها المرتبطة بالمسائل المالية والتنفيذية والعسكرية وقد جسدت نصوص الدستور العراقي الصادر في (٢١ آذار ١٩٢٥) مضمون هذه المادة تجسيدا كاملاً ويتضح هذا بجلاء في النصوص الخاصة بالحقوق والحريات في المواد (٦، ١٢، ١٣، ١٦) من الدستور (٦).

المطلب الثاني

الدور الجزئي للمعاهدة الدولية لوضع القواعد الدستورية

يتجسد هذا الدور في تكوين القواعد الدستورية ذات المضامين الدولية عبر ما تتمخض عنه تطور هذا القانون من اتجاه الدول الى تضمين دساتيرها الوطنية اعترافا بقواعد القانون الدولي ومبادئه العامة واعتبار المعاهدات والاتفاقيات الدولية جزءاً من القانون الوطني ومنحها صفة الالتزام في مواجهة السلطات الوطنية . وعند استعراضنا لبعض الدساتير الوطنية قبل الحرب العالمية الثانية نجد ان دور القانون الدولي بهذا المجال كان يسير جنباً الى جنب مع تطوع الدول الى السلم عبر نصوص دساتيرها ويمكن ان نستشهد على ذلك بعدد من دساتير الدول ، فـ دستور فايمر الالمانى الصادر عام ١٩١٩ نص في المادة(٤) على ان (قواعد القانون الدولي المتعارف عليها تعتبر جزء مكمل لقوانين الرايخ الالمانى)(٧) كذلك دستور النمسا الصادر عام ١٩٢٠ ودستور استونيا الصادر عام ١٩٢٠ وكذلك النص على القيود للحد من اعلان الحرب حيث تضمن الدستور الياباني ١٩٤٩ في المادة (٩) ان (حق الدولة في الحرب غير معترف به) وكذلك فعلت بورما بموجب المادة (٢١١) من دستورها لعام ١٩٧٢ والفلبين بموجب دستورها عام ١٩٧٥ كما برز الدور الجزئي للقانون الدولي في تطوير القواعد الدستورية من خلال التطور الذي طرأ على مضمون الحقوق الدستورية بفعل الاعلانات والاتفاقيات الخاصة بحقوق الانسان ويعد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتكول الاختياري الملحق بهذا العهد والخاص بالشكاوى المقدمة من الافراد، اهم القواعد الدولية التي ساهمت في تكوين قواعد دستورية ذات مضامين دولية تتفق والالتزام المفروض على الدول الاطراف في هذه الاتفاقيات.

وبموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تلتزم كل دولة تصدق عليه بمسؤوليتها الدولية على ضمان شروط معيشة افضل لشعبها وحق كل فرد في العمل والضمان الاجتماعي والحق في الصحة والتعليم والثقافة وفي تشكيل النقابات والانضمام اليها ويشير هذا العهد الى العلاقة بين هذه الحقوق وكرامة الفرد والحقوق المتساوية للدول وبين الحريات والعدالة والسلام العالمي والى الارتباط الوثيق بين العهد وميثاق الامم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان(٨) .

وكذلك نجد ان دساتير بعض الدول تبني اهداف الامم المتحدة ومبادئها مثل الدستور الصومالي عام ١٩٦٠ واخرى تتضمن دساتيرها التزامها باهداف منظمات اقليمية كمنظمة الوحدة الافريقية او الجامعة العربية ومنظمة الدول الامريكية وفي سياق التنظيم الاقليمي تنص بعض الدساتير على اقامة وحدة اقليمية معينة كالوحدة العربية والوحدة الافريقية ووحدة المغرب الكبير وتعزيز الروابط الدينية والقومية كالدستور التونسي في عام ١٩٥٧ والدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ .

المبحث الثاني

إمكانية المعاهدة الدولية في خلق القواعد الدستورية

لقد اختلف الفقه الدستوري والدولي حول دور المعاهدة الدولية كطريق لخلق القواعد الدستورية ولما كان بيان هذا الدور يتطلب بحث امرين اولاهما تمثل في بيان ماهية المعاهدة الدولية التي تسهم في وضع الدستور وثانيهما بيان رأي الفقه حول هذه الطريقة في وضع القواعد الدستورية ولذلك فاننا نتناول هذين الامرين بالتتابع .

المطلب الأول

ماهية المعاهدة الدولية المتعلقة بوضع الدستور

ان المعاهدة الدولية عبارة عن اتفاق يعقد بين شخصين او اكثر من اشخاص القانون الدولي العام ترمي الى احداث اثار قانونية معينة(٩) .

ومن خلال هذا التعريف يمكن القول انه يجب ان يكون اطراف المعاهدة الدولية اما دول او منظمات ذلك انها تتمتع بالاهلية القانونية لابرام المعاهدة الدولية وعليه فانه لايمكن للافراد او القبائل او الشركات ان تكون اطراف في معاهدة دولية ، والمعروف ان ابرام المعاهدة الدولية يمر بارجع مراحل شكلية تتمثل في المفاوضات والتحرير والتوقيع والتصديق والتسجيل اما شروط صحة انعقاد المعاهدة فهي ثلاثة تمثل اهلية التعاقد والرضا ومشروعية موضوع المعاهدة .

والنقطة الجوهرية فيما يتعلق بموضوعنا هي ان ابرام المعاهدة الدولية يحتل في الحقيقة مظهرا هاما من مظاهر ممارسة السيادة والدولة الكاملة السيادة هي الشخص القانوني في المجتمع الدولي الذي يملك الصلاحية الكاملة في ابرام المعاهدات مع غيره من اشخاص القانون الدولي الاخرين من دول ومنظمات(١٠). وانطلاقا مما تقدم فانه يجب ان تكون للدولة السيادة التامة ليتسنى لها ابرام المعاهدات اما بالنسبة للدول ناقصة السيادة كالدول المحمية او الدول التابعة والخاضعة لنظام الوصاية او الواقعة تحت الاحتلال فان صلاحيتها لابرام المعاهدات الدولية تتوقف على مدى الاختصاصات الممنوحة لها في هذا المجال بموجب اتفاقية الحماية او التبعية او نظام الوصاية او اي نظام او قرار دولي اخر يمكن ان تخضع له(١١).

وتطبيقا لما تقدم يمكن القول بان اطراف المعاهدات الدولية التي ساهمت بوضع القواعد الدستورية يمكن ان تكون دولا كاملة السيادة كما في المعاهدات التي وضعت دساتير الاتحاد السويصري والامريكي حيث كانت الولايات التي وقعت هذان الدستوران تتمتع بمركز الدول المستقلة قبل الاتحاد وكذلك الحال في دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت ١٩٥٨ التي تضمن الاتفاقية التي عقدت بين حكومتي مصر وسوريا وغير ذلك من الدساتير الاخرى.

اما المثل على الدساتير التي وضعت عن طريق اتفاقية دولية في ظل السيادة الناقصة هو الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ فقد لعبت المعاهدة المعقودة بين بريطانيا والعراق عام ١٩٢٢ وفي ظل الاحتلال دورا رئيسيا في وضع احكامه وكذلك الحال في الدستور الاردني لعام ١٩٢٨ الذي وضع بموجب المادة (٢٠) من المعاهدة البريطانية الاردنية.

ويمكن ملاحظة ان قانون ادارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية الذي ابرمه مجلس الحكم مع سلطات الائتلاف يدخل في ظل هذا السياق حيث ان قرارات الامم المتحدة بشأن احتلال العراق قد اعطت لمجلس الحكم بعض الصلاحيات المحدودة لتمثيل العراق خلال فترة الاحتلال.

واخيرا فانه اذا كانت القاعدة العامة تقضي بتطبيق قواعد القانون الدستوري في ابرام المعاهدات الدولية (١٢) الا ان لهذه القاعدة استثناء في حالة الظروف الاستثنائية حيث اجازت قواعد القانون الدولي العرفي ابرام بعض المعاهدات دون اتباع الاجراءات التي ينص عليها الدستور الوطني كما في معاهدات الهدنة والاستسلام التي يبرمها القادة العسكريين (١٣) ونرى الحال في ظل الغاء الدستور وعدم وجود الية معينة لابرام المعاهدة في بلد ما حيث انه للجهات القائمة بتمشية امور ذلك البلد عقد المعاهدات الضرورية لتمشية امور الدولة في ظل الظروف الاستثنائية لذلك البلد ودون ان يكون من شان عقد هذه المعاهدات التأثير على مستقبل تلك الدولة حيث ان الضرورة لعقد تلك المعاهدات يجب ان تقدر بقدرها.

المطلب الثاني

تقييم دور المعاهدة في خلق القواعد الدستورية

يذهب الأستاذ ميركن جيتز فتش بامكانية وضع الدستور بموجب اتفاق او معاهدة دولية تعقد بين دولتين او اكثر (١٤) وعلى هذا الاساس يمكن لدولتين او اكثر ان تتفقا بمعاهدة دولية على الاتحاد في دولة واحدة وتنظيم المعاهدة شؤون الحكم في الدولة الجديدة فتتقلب المعاهدة الدولية بذلك الى دستور داخلي فور قيام الدولة ولو قدر لميثاق ١٧ نيسان ١٩٦٣ ان ينفذ بين الجمهورية العربية المتحدة والعراق وسورية لكان من شأنه ان يعمل به سواء أخذنا بمذهب وحدة القانون العام الداخلي والخارجي أم ازدواجهما (١٥) ويذكر الدكتور عبد الحميد متولي انه فات أساتذة الفقه الدستوري الفرنسي والمصري ان يذكروا هذه الطريقة الخامسة لوضع الدستور التي أشار لها التاريخ القديم والحديث كما تجلى ذلك في دستور البوسنة والهرسك لعام ١٩٩٩ بموجب اتفاقية دايتن (١٦).

الا ان اتجاه فقهي واسع آخر ينكر امكانية وضع الدستور عن طريق معاهدة ذلك ان المعاهدة تنظم العلاقة بين دولة وأخرى بينما الدستور ينظم علاقة الدولة بالافراد الخاضعين لسلطانها وعلى ذلك فان وضع الوثيقة الدستورية عن طريق معاهدة دولية لا بد ان يظهر في شكل من الاشكال الاربعة السابقة (المنحة ، التعاقد ، الجمعية التأسيسية ، الاستفتاء الدستوري) ويرجع ذلك الى ان المعاهدة بعد ان تفرض على الدولة

بعض القواعد الدستورية فأنها تتطلب ضرورة ان توضع موضع التنفيذ وهذا يستلزم ان تصاغ هذه القواعد في مواد توضع في صلب الوثيقة الدستورية ويتم ذلك بأحدى الطرق الاربعة السابقة (١٧). ويشير بعض الفقه الى ان وضع الدستور عن طريق معاهدة يتنافى وطبيعة الدستور ومهمته في المجتمع السياسي بل يتنافى مع أساس وجوده وشرعية ذلك الوجود ذلك لان الدستور هو عبارة عن نتيجة تفاعل عوامل متعددة متأتية من بطون تاريخ ذلك المجتمع السياسي وعمق عاداته وصلب أخلاقه ومزاجه ومرآة لنضجه السياسي فكيف يتسنى للاجنبي ان يعبر عن كل ذلك وهو بعيد عن تفهمها (١٨). ونحن في الوقت الذي نرى ان الدستور هو انعكاس لتاريخ الدولة السياسي وحصيلة أفكار وميول أبنائها ورجال الحكم فيها الا ان ذلك لا يمنع ان تكون المعاهدة الدولية حجر الزاوية في وضع الدستور في بلد ما خاصة اذا كان ذلك البلد يمر بمتغيرات عصبية في تاريخه السياسي بفعل الثورة الاهلية او الانقلاب او الاحتلال الاجنبي وغير ذلك من الظروف الاستثنائية وعند ذلك تكون الاتفاقية مشروع الدستور المقترح والذي يمكن ان يشكل ورقة عمل للجمعية التأسيسية او مشروع دستور يعرض للاستفتاء الشعبي لنيل موافقة الشعب عليه وعند ذلك يمكن ان يقال ان طريقة وضع الدستور هي طريقة الجمعية التأسيسية او طريقة الاستفتاء الدستوري ولكن المعاهدة الدولية في الحقيقة تبقى هي إحدى العوامل المؤثرة والرئيسية في وضع الدستور والتي لولاها لما ظهر الدستور الى حيز الوجود .

المبحث الثالث

دور المعاهدة في وضع الدستور في ظل قانون إدارة الدولة العراقية في المرحلة

الانتقالية

اذا تتبعنا الخطوات السابقة على طرح قانون إدارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية والذي يعد في الحقيقة دستورا بمعنى الكلمة لما انطوى عليه من بيان لشكل الدولة ونظام الحكم فيها واستعراض للحقوق والحريات العامة المقررة للشعب - لوجدنا ان هذا القانون في الحقيقة هو حصيلة اتفاق بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة (١٩) .

وعليه فإننا نتناول هذا الموضوع من خلال :

المطلب الأول

دور الاتفاقية المعقودة بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة في وضع قانون إدارة

الدولة الانتقالي

لقد تم في اطار مايسمى باتفاق العملية السياسية بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة اتفاق على وضع مسودة قانون يقوم مجلس الحكم بوضعها خلال مناقشات مغلقة مع سلطة الائتلاف المؤقتة تتم



بعد ذلك المصادقة عليها من قبل مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة وتتم من خلال ذلك القانون بشكل رسمي تحديد هدف وهيكلية الادارة العراقية ذات السيادة وتم التاكيد على ضرورة وضع مسودة القانون الاساسي والمصادقة عليه بحلول ٢٨/شباط/٢٠٠٤. والذي حدث فعلا ان تم وضع هذا القانون والمصادقة عليه من قبل أعضاء مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة. وعليه فان من الثابت ان قانون ادارة العراق الانتقالي من حيث تأسيسه كان ثمرة اتفاق عقد بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة. ولقد تحفظ البعض على اهلية مجلس الحكم لعقد مثل هذا الاتفاق خاصة انه مجلس غير منتخب ومن الممكن ان يتاثر بالضغوط التي تمارسها عليه سلطات الاحتلال، غير ان البعض الاخر ذكر ان مجلس الحكم يستمد شرعيته لعقد الاتفاق من قرارات الامم المتحدة التي اعطته بعض الصلاحيات المحدودة لتمثيل العراق (٢٠).

وعلى كل حال فقد خرج قانون ادارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية حريصا كل الحرص على إدراج كل بنود الاتفاق الموقع بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف. فقد تضمن هذا القانون النظام الفيدرالي وتضمن أيضا لائحة بالحقوق والحريات إضافة الى التاكيد على السيطرة المدنية على القوات المسلحة وعدم جواز إجراء التعديلات على هذا القانون الا بعد اتباع إجراءات صعبة وتكاد تكون مستحيلة (٢١). وأكد هذا الدستور أخيرا بان للحكومة الانتقالية صلاحية عقد اتفاقيات دولية ملزمة بخصوص نشاطات القوة المتعددة الجنسيات العاملة في العراق (٢٢).

ومن كل ما تقدم يتضح لنا الدور الرئيسي الذي لعبه الاتفاق الذي تم بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة في رسم الخطوط الاساسية لما سمي بقانون ادارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية.

المطلب الثاني

نظرة تقويمية لقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

يتبين لنا مما سبق ان قانون ادارة العراق للمرحلة الانتقالية كانت حصيلة اتفاقية بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة وتعكس هذه الاتفاقية في الحقيقة صورة من صور اللاتكافؤ في العلاقات الدولية ذلك انها تنطوي على عدم المساواة والتوازن بين اطراف الاتفاقية حيث يظهر أحد اطرافها بمركز القوى في حين يظهر الطرف الاخر بمركز الطرف الضعيف (٢٣) بما يسمى في اطار العلاقات الدولية بالمعاهدات الغير متكافئة. ويمكن ان نلمس في ثنايا هذا القانون عدد من المآخذ ومنها:

ان هذا القانون وضع بعيداً عن رأي الشعب فالنقاش والجدول حول هذا القانون كان يتم داخل أروقة مجلس الحكم وكأن هذا القانون يعني أعضاء مجلس الحكم دون سائر أفراد الشعب العراقي وكان لسان حال مجلس الحكم وسلطات الاحتلال يقول للشعب (ان الامر لا يعينك فلا تتدخل).

ان تعديل هذا القانون لا يتم الا وفق الالية صعبة التحقيق و وفق قيدين هما:

(أ)- موافقة أكثرية ثلاث أرباع أعضاء الجمعية الوطنية .

(ب)- إجماع مجلس الرئاسة .

وإذا كان القيد الاول مقبولاً فإنه لا داعٍ للقيد الثاني وخاصة ان الجمعية الوطنية تمثل رأي مجموع الشعب .

ان المادة السابعة في فقرتها (أ) تقول بان الاسلام دين الدولة الرسمي ولا يجوز سن قانون خلال المرحلة الانتقالية يتعارض مع ثوابت الاسلام المجمع عليها .

ويمكن القول في ذلك بان سائر القوانين المدنية والجزائية وغيرها من القوانين التي أصدرتها قوات الاحتلال قبل المرحلة الانتقالية تبقى نافذة وان تعارضت مع ثوابت الاسلام خلال المرحلة الانتقالية . كما ان عبارة (ثوابت الاسلام المجمع عليها) عليها اكثر من مأخذ .

ان المادة (١١) من القانون الانتقالي تحتوي على سبع فقرات تتحدث بإسهاب عن الجنسية العراقية وطرق اكتسابها واستردادها وكان الاولى ان يترك تنظيم الجنسية الى قانون خاص ينظمها ويقتصر دور هذا القانون الاساسي على مجرد القول بان الجنسية تنظم بقانون كما فعلت الدساتير الاخرى في العالم لا ان تحشر عدة فقرات تنظم الجنسية في هذا القانون الذي من المفروض ان يتضمن القواعد الكلية تاركاً الجزئيات التفصيلية الى قانون خاص هذا وان هناك عدة تحفظات واعتراضات على ما جاء بهذا الفقرات السبعة ذلك انها تضمنت أحكاماً في ازدواج الجنسية واستردادها دونما شروط جوهرية أساسية تؤهل طالبي اكتساب الجنسية ومطالبي استردادها كما ان فكرة ازدواج الجنسية تعتبر حالة غير مقبولة اذ سوف تواجه صاحب الجنسية المزدوجة صعوبات قانونية واجتماعية .

ان المادة (١٣) من هذا القانون ذكرت في فقراتها (أ) ان الحريات العامة والخاصة مصانة وسطرت بعد ذلك عدداً من الحريات دونما استثناء والاعتراض على ذلك انه لا بد من وجود استثناء على هذه الحريات في كل ما يمس الآداب والاخلاق العامة والمصلحة العامة .

ان المادة (٦١) من هذا القانون وخاصة الفقرة (ج) منها تضع قيوداً على إقرار الدستور الدائم ذلك انها اوجبت ان لا ترفض هذا الدستور الدائم ثلاثة محافظات وبنلثي عدد ناخبها وفي ذلك مصادرة لحق الأغلبية التي أقرت الدستور وفي ذلك مخالفة صريحة لمبادئ الديمقراطية .

الخاتمة

وبعد استعراضنا لدور المعاهدة في وضع الدستور بصفة عامة وتطبيق ذلك في ظل قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية فاننا يمكن ان نستنتج بعض الاستنتاجات ونوصي ببعض التوصيات :

أولاً: الاستنتاجات :

يمكن القول سواء في ظل الرأي القائل بان المعاهدة او الاتفاقية يمكن لها وضع الدستور او في ظل الرأي الاخر الذي يجعل للمعاهدة دورا في وضع الدستور فان وضع الدستور عند ذلك سوف يتم بأسلوب غير ديمقراطي طالما ان رأي الشعب بقي مغيب وهو صاحب المصلحة الحقيقية في وضع الدستور .

ان مبادئ وأحكام الدستور تجيء في الغالب نتيجة تفاعل عوامل متعددة متأية من بطون تاريخ ذلك المجتمع ومن عمق عاداته وتقاليده وصلب أخلاقه وعند ذلك كيف يمكن لطرف اجنبي او وطني غير منتخب بأسلوب ديمقراطي ان يضع دستورا ؟

كل ذلك يعكس ماتؤكدده الحقيقة التاريخية بان نشوء مثل هكذا دساتير يكون غالبا بين طرفين غير متوازنين من حيث القوة والتكافؤ وفي اطار ما يسمى في القانون الدولي بـ (المعاهدات الغير المتكافئة) .

ان قانون ادارة العراق للمرحلة الانتقالية والذي يعد بمثابة دستور بمعنى الكلمة هو حصيلة اتفاق بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة وقد تضمن عدد من النصوص باطنها اخطر من ظاهرها ومثال ذلك تركيبة مجلس الرئاسة الثلاثية التي فيها رائحة للطائفية فضلا عن ان هناك مادة اخرى تجعل من الجيش العراقي أداة بيد القوات المتعددة الجنسيات العاملة في العراق وفي ذلك تجاهل واضح لدوره الوطني واولويته في حماية العراق .

ثانياً : التوصيات

- ١- إذا كان صدور دستور عن طريق معاهدة دولية أو تحت تأثيرها أمر ضروري في ظل ظروف استثنائية تعيشها دولة معينة تنمية أمورها المهمة فان الأمر يتطلب ان تحدد صلاحيات الهيئات المشكلة في كنفه(السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية) على نحو يجعلها قادرة على تمشية الأمور الجارية والمتعلقة بسير مرافق الدولة دون امتلاك الصلاحيات الجوهرية التي تهدد وجود الشعب والدولة.
- ٢- ان الدستور الصادر عن طريق معاهدة دولية يجب ان يعد لمرحلة انتقالية أو مؤقتة دون ان يتضمن قيوداً تفرض على الدستور الدائم كما فعل قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية الذي فرض العديد من الأحكام على الدستور العراقي الدائم.

٣-لابد من العمل والحركة الجادة من قبل جميع القوى السياسية والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني في الدول التي توضح دساتيرها عن طريق معاهدة دولية من اجل تلافي نقاط الضعف في هذا النوع من الدساتير عند وضع دساتيرها الدائمة.

الهوامش

- (١) - . 7 p. *Mirkin-quetezevitchk, droit constitutional international Paris (1933)* د.عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والانظمة السياسية - ج ١، ط ١ - منشأة المعارف بالاسكندرية ، (١٩٧٥ - ١٩٧٦) ص ٦٨ .
- (٢) د.بديع شريف ، الفيدرالية (بحث في نظام الاتحاد السويسري) بغداد ، ١٩٤٩ ص ٧ .
- (٣) د.صالح جواد الكاظم ، محاضرات معمقة حول العلاقة بين القانونين الدولي والدستوري ملقاة على طلبه الماجستير لكلية القانون / جامعة بغداد للعام الدراسي ١٩٨٧ - ١٩٨٨ .
- (٤) هيلين تورار- تدويل الدساتير الوطنية- ترجمة باسيل يوسف- بيت الحكمة- بغداد- ٢٠٠٤ ص ١٩ وانظر، الدكتور محمد سليم غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية ، ط ١ ، عمان ، ١٩٨٥ ، ص ٣٤-٣٥ .
- (٥) الاتحاد البرلماني ، مجموعة الدساتير العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٣٩٧ .
- (٦) د.مصطفى كامل ، شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي (١٩٤٧- ١٩٤٨) ، ص ٧٦ .
- (٧) د.عبد الحسين القطيفي ، القانون الدولي العام / ج ١ ، ١٩٧٠ ، ص ١٠٤ .
- (٨) د.حسن العبيدي ، تنظيم المعاهدات الدولية في دساتير الدول ، رسالة دكتوراه / كلية القانون جامعة بغداد ، ١٩٨٨ ، ص ٣١-٣٨ .

(٩) *Louis Henkin and others , Internotional law 1987 P.69 ets*

(١٠) د. حامد سلطان ، القانون الدولي العام وقت السلم ، القاهرة ، ١٩٦٢ ، ص ٩٥ .

(١١) د.إبراهيم العناني ، القانون الدولي العام ، ١٩٧٥-١٩٧٦ ، ص ٨٧ .

(١٢) انظر : *Lord Mcnaiv , the law of Treaties , 1961, p61 - 62.*

(١٣) المجلة العامة للقانون الدولي العام (بالفرنسية) العدد ٨١ ، السنة ١٩٧٧ ، ص ٣٦٦-٣٦٥ .

(١٤) *Mirkin - Quetezervitchk . Op. cit P.7 .*



- (١٥) د. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري وانظمة السياسة ، ط ٥ ، دمشق (١٩٧٧-١٩٧٨) ص ١٤٥ - ١٤٦ .
- (١٦) د. عبد الحميد متولي ، المصدر السابق ، ص ٦٨ ، وانظر كذلك :
- د. إبراهيم شيحا ، القانون الدستوري ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص ٢ ، وما بعدها G.Burdeau,Traite de Science politique,tomcII . praris, 1950 p.84 ets
- (١٧) د. رمزي الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٠ ، هامش ص ١١٦ .
- (١٨) د. اسماعيل ميرزه ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ج ١ (النظرية العامة في الدساتير) ط ١ ، شركة النشر والطبع الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٠ ، ص ٨٩ .
- (١٩) انظر : اتفاق لحل العملية السياسية ، سلطة الائتلاف المؤقتة ، منشور على شبكة الانترنت ، ص ١-٤ .
- (٢٠) انظر ص ٧ من البحث .
- (٢١) انظر المادة (٣-٥) من القانون .
- (٢٢) انظر المادة (٥٩) من القانون .
- (٢٣) انظر د. خليل اسماعيل الحديثي ، المعاهدات غير المتكافئة المعقودة وقت السلم ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٨١ .

المصادر

المصادر العربية

- ١- د. إبراهيم العناني ، القانون الدولي العام ، ١٩٧٥-١٩٧٦.
- ٢- د. إبراهيم شيحا ، القانون الدستوري ، بيروت ، ١٩٨٣.
- ٣- د. إسماعيل ميرزه ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ج ١ (النظرية العامة في الدساتير) ط ١ ، شركة النشر والطبع الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٠.
- ٤- د. بدیع شریف ، الفيدرالية (بحث في نظام الاتحاد السويسري) بغداد ، ١٩٤٩.
- ٥- د. حامد سلطان ، القانون الدولي العام وقت السلم ، القاهرة ، ١٩٦٢.
- ٦- د. حسن العبيدي ، تنظيم المعاهدات الدولية في دساتير الدول ، رسالة دكتوراه / كلية القانون جامعة بغداد ، ١٩٨٨.
- ٧- د. خليل إسماعيل الحديثي ، المعاهدات غير المتكافئة المعقودة وقت السلم ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٨١ .
- ٨- د. رمزي الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٠.
- ٩- د. صالح جواد الكاظم ، محاضرات معمقة حول العلاقة بين القانونين الدولي والدستوري ملقاة على طلبة الماجستير لكلية القانون / جامعة بغداد للعام الدراسي ١٩٨٧ - ١٩٨٨ .
- ١٠- د. عبد الحسين القطيفي ، القانون الدولي العام / ج ١ ، ١٩٧٠.
- ١١- د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية - ج ١ ، ط ١ - منشأة المعارف بالإسكندرية ، (١٩٧٥ - ١٩٧٦).
- ١٢- د. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري وأنظمة السياسة ، ط ٥ ، دمشق (١٩٧٧-١٩٧٨).
- ١٣- د. مصطفى كامل ، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي (١٩٤٧-١٩٤٨)



١٤- دمحممد سللم غزوى ، الوجىز فى التنظلم السلسل والءسءورى للمملكة الاردنىة الهاشمىة ، ط١ ،

عمان ، ١٩٨٥

١٥- د.هلىلن ءورار- ءءوىل الءسائىر الوطنىة- ءرجمة باسلىل ءوسف- بىن الءكمة- بءاء- ٢٠٠٤

المصادر الأءنبىة:

- 1- G.Burdeau,Traite de Science politique,tomcII . pairs, 1950.
- 2- Lord Mcnaiv , the law of Treaties , 1961
- 3- Louis Henkin and athers , International law 1987
- 4- Mirkin-quetezevitchk,droit constitutional international Paris,1933.