٢٠٠٨

التصديق على المعاهدات الدولية

ورقة عمل في ضوء التصديق على اتفاقية سحب القوات الأمريكية من العراق

د.صلاح عبد الرحمن الحديثي

أستاذ القانون- الجامعة الإسلامية- بغداد

البريد الإلكتروني: Alhadithi٥٦@yahoo.com

أوراق منتدى البدائل العربي- علاقات دولية - المنطقة العربية- دراسة

أثارت الاتفاقية الأمنية العراقية- الأمريكية مجموعة من التساؤلات، تحاول هذه الدراسة الإجابة علي تلك التساؤلات بعد أن يتم توضيح التعاريف الهامة للمعاهدة الدولية، والتصديق وهي مسائل قد استقر عليها الفقه الدولي والممارسة الدولية.

Supported by :

Westminster Foundation for Democracy

Arab Forum for Alternatives (AFA)
منتدى البدائل العربي للدراسات
١/١/٢٠٠٨

نسعى في ورقة العمل المطروحة أمامنا إلى الإجابة عن مجموعة من التساؤلات التي يمكن طرحها بخصوص الاتفاقية الأمنية العراقية- الأمريكية، بعد أن يتم توضيح التعاريف الهامة للمعاهدة الدولية، والتصديق وهي مسائل قد استقر عليها الفقه الدولي والممارسة الدولية.

فقد عرفت المادة الثانية من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ المعاهدات بقولها " هي اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر، كتابة، ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأيا كانت التسمية التي تطلق عليه. "

في حين ان التصديق هو مرحلة لاحقة للتوقيع، فالتصديق إجراء يعقد بعد إقرار السلطات المختصة في داخل الدولة للمعاهدة التي تم التوقيع عليها ،وهذه السلطات هي أما رئيس الدولة منفردا ، أو رئيس الدولة مشتركا مع السلطة التشريعية ، أو السلطة التشريعية لوحدها ،تبعا للنظم الدستورية.

لقد شاب التوقيع على الاتفاقية من قبل السلطة التنفيذية والمتمثلة بمجلس الوزراء والسلطة التشريعية "مجلس النواب"على(اتفاقيـــــة سحب القوات الامريكية من العراق وتنظيم انشطتها خلال وجودها المؤقت)، العديد من العيوب التي كان لها مساس مباشر بالسيادة الوطنية ، أو تلك التي لها علاقة بالأهداف والغايات والمبادئ المتعلقة بالتصديق على المعاهدات الدولية والتي وجدت استقرت فقهاً منذ زمن طويل كما استقرت في العرف الدولي المستمد من اتفاقية فيننا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، والتي بالإضافة إلى ما تتمتع به نصوصها الاتفاقية من إلزام تجاه الدول التي صادقت عليها، تعتبر قواعدها ايضا جزءً من القواعد المستقرة في العرف الدولي تجاه الدول غير الأطراف فيها، اذ انها تعد معاهدة شارعة تلزم كل الدول في المجتمع الدولي، الاطراف وغير الاطراف فيها.

وفي هذا الصدد ينبغي التوقف عند اهم المحطات المخالفة واثرها على سياق المعاهدة :

١. في ٢٩ نوفمبر ٢٠٠٧ وقع الرئيس الأمريكي جورج بوش ورئيس الوزراء العراقي نوري المالكي على إعلان المبادئ المتبادل، لعلاقة الصداقة والتعاون طويل الأمد بين الولايات المتحدة والعراق .

و لم تكن هذه الوثيقة الهامة التي استندت عليها الاتفاقية الأمنية

(اتفاقية الانسحاب) متوفرة لدى الباحثين للاطلاع عليها ولبيان الرأي بصددها .

ولكن وفقا لهذا الإعلان (إعلان المبادئ) تم تحديد يوم ٣١ تموز ٢٠٠٨ موعدا للتصديق على اتفاقية شاملة، تتضمن شؤونا: " سياسية وثقافيـــــــة واقتصاديـــة وفي المجال الأمني "

ان ما نريد قوله في هذه النقطة الجوهرية ، إن حكومة الولايات المتحدة عملت منذ المرحلة الأولى على اطلاع الكونغرس ، لجنة القوات المسلحة، وبكل شفافية على مسودات الاتفاقية الأمنية التي تحكم وجود وحركة القوات الأمريكية في العراق.

ومنذ المرحلة الأولى حدد مساعد رئيس الولايات المتحدة لشؤون أفغانستان والعراق قوله ان شكل الاتفاقية سوف لن يتخذ طابع المعاهدة، وبذلك لا تستوجب حصول موافقة مجلس الشيوخ ، كما يشير المشرعين الأمريكيين ، وهي في مثل هذه الحالة تحتاج إلى ثلثي عدد الأصوات[١].

[١] تعرف المعاهدة طبقا للقانون الأمريكي بأنها اتفاقية يتم التفاوض والتوقيع عليها من قبل السلطة التنفيذية ، وتدخل حيز النفاذ إذا تمت المصادقة عليها بأغلبية ثلثي مجلس الشيوخ وتتم المصادقة عليها تبعا لتوقيع الرئيس.

اما (العراق) الطرف الثاني في الاتفاقية ، فقد تلقى مسودة الاتفاقية المعدة من قبل الولايات المتحدة وخصص لها فريق عمل قانوني سياسي لدراستها ، دون أن تعرض المسودة على المشرعين العراقيين لغرض بحثها معهم والتوصل إلى صيغه أفضل تحفظ مصالح العراق.

وكان على الجانب العراقي الالتزام بالتاريخ المحدد (٣١ تموز ٢٠٠٨) للمصادقة على الاتفاقية، وبسبب مواقف إقليميه ومصالح ذاتية للسلطة في العراق تم تأجيل موعد المصادقة لعدة مرات.. على أن ينتهي فريق العمل العراقي من كافة ملاحظاته قبل نهاية الموعد المحدد من قبل الولايات المتحدة وهي التفويض الاممي لبقاء القوات ٢٠٠٨\١٢\٣١

وهنا نشير الى الاتي:

١. إن الاتفاقية معدة أمريكيا، أي لم يكن للطرف العراقي (المفاوض) سوى وضع لمسات بسيطة لم تغير من المضمون العام التي جاءت به، وهو الجانب المرن في الاتفاقية، الذي حاولت أمريكا إعطاءه للمفاوض العراقي لحفظ ماء الوجه.

أما تحديد موعد لتصديق الاتفاقية، فهو خرق لأهم نتائج **مبدأ حرية التصديق** وهو عدم تحديد موعد التصديق ، وإنما يجب أن يترك للدولة مطلق الحرية في اختيار الوقت المناسب للتصديق.

٢.ومن جانب آخر فان مراقبة التصريحات الأمريكية الضاغطة على الحكومة والتي كانت واضحة في سبيل الانتهاء منها، وقد ظهرت هذه الضغوط بشكل واضح من خلال قيام العراق بتغيير ا لفريق الفني في المفاوضات الجارية بشأن الاتفاقية ، وادى هذا الى وضع الحكومة العراقية في حرج شديد. فكانت امام خيارين، اما التوقيع والمصادقة على الاتفاقية الامنية، او الانسحاب الفوري

والتلويح بتجميد ٥٠ مليار دولار والاصول المالية العراقية في الخارج وبأبقاء شبح العقوبات الاقتصادية والديون[٢].

وهذا يعني تعريض الوضع الأمني الهش في العراق للخطر والدخول في دوامة الحرب الاهليه التي غذتها.

وفي هذا المقام فان الطريقة التي مارستها الحكومة الأمريكية تناقضت مع ما توصل إليه القضاء والفقه الدولي بشأن الحكمة من التصديق على المعاهدة، وهي إعطاء الفرصة لكل دوله للتفكير في المصلحة المتحققة من المعاهدة وما ترتبه من حقوق والتزامات ، خاصة إذا كان الموضوع يتعلق بمثل هذا النوع من المعاهدات الخطيرة.

وكان لا بد ان تعطى للسلطة التشريعية وقتا كافيا لإبداء رأيها، ففي هذه القضية بينما قامت الحكومة العراقية، بعد ان تبنى مجلس الوزراء العراقي مسودة الاتفاقية وقرر إرسالها إلى البرلمان (وهنا لابد من التذكير بان تبني لهذه الاتفاقية من قبل مجلس الوزراء كان حصيلة لاجتماعات سبقت اجتماعه في ١٦ نوفمبر ٢٠٠٧ إذ عقدت اجتماعات على أعلى مستويات الكتل السياسية المشاركة في الحكومة)، ومن خلال اجتماعين مهمين للمجلس السياسي الوطني " وهي المرجعية العليا للمفاوضات ، باعتباره يمثل احد مظاهر التوفيق السياسي الذي يوجه الجانب الدستوري للعملية السياسية في العراق ، وكذلك الأمر لاستحصال موافقة المرجعية الدينية في النجف ،وبعد إحالة مسودة الاتفاقية التي صادق عليها مجلس الوزراء المكون من ٣٢ وزير بأغلبية ٢٧ وزير واعتراض وزيرة شؤون المرأة عن قائمة التوافق وغياب أربعة وزراء خارج العراق ، جرى التوقيع عليها

---

[٢] مايكل جون غاريشيا ، جوك مالسون وجنيفر اليسيا

Order code RL ٣٤٣٦٢

Congressional oversight and related issues concerning the prospective security a agreement between the U.S and Iraq

مبدئيا بين وزير الخارجية العراقية هوشيار زيباري والسفير الأمريكي رايان كروكر في بغداد , وقبل أن يبدأ البرلمان بمناقشة مشروع قانون المصادقة على الاتفاقيات الدولية لمناقشة الاتفاقية يشير إلى إن البرلمان ليس عليه إلا أن يصادق عليها.

٢. تم إحالة مشروع الاتفاقية التي وقعت عليها الحكومتان العراقية والأمريكية مبدئيا إلى مجلس النواب العراقي في ٢٤/١٢/٢٠٠٧ وأعطى للمجلس يومان لغرض المصادقه عليه , وخلال هذين اليومين لم تسلم نسخة مسودة الاتفاقية إلى أعضاء مجلس النواب الى وقت متأخر . مما لم يفسح المجال لأعضائه بأن يتدارسوا المسودة بسبب ضيق الوقت والإلحاح من الجانب الأمريكي والجانب العراقي على ضرورة التصديق عليها وإرسالها إلى مجلس الرئاسة العراقي.

وكما هو الشأن في العديد من المسائل الجوهرية والقضايا الخطيرة فأن الكتل السياسية الداخلة في العملية السياسية حاولت الاستفادة من هذه الحالة وذلك لتحقيق مكاسب ستكون غير قادرة على تحقيقها في الظروف الاعتيادية . دون النسيان بأن جزءاً مهماً مما جرى من عراك سياسي حول طبيعة الأتفاقية والحقوق والألتزامات التي تكبل العراق في معظم موادها، وجدت لها صدى كبيراً عند بعض الكتل وخاصة التوافق والصدريين والحوار الوطني لدرجة أن ممثل التوافق عندما عبر في الجلسة السابقة للتصويت أعطى فكرة بأن التوافق لن تصوت مع الأتفاقية، وجعلت الطريقة الناقدة التي أستعرض بها الأتفاقيه بعض من النواب أن يصفوا خطابه بالخطاب البعثي مما أستدعى الرئيس العراقي جلال الطلباني الى عقد أجتماع مع الكتل السياسية والتوصل الى صيغه أشبهه ما تكون بالتصديق المشروط، الا أن هذا الشرط ليس له علاقة بالطرف الأخر في الأتفاقية وهي الولايات المتحدة الأمريكية وأنما له علاقة بالسلطة التنفيذية التي أعتقد البعض بأنها الجهه المستفيدة من الأتفاقيه. حيث ربطت عملية التصديق بوثيقة أسميت وثيقة الإصلاح السياسي ،محاولة الضغط

على الحكومة لتحقيق بعض المصالح سيما وأن مرحلة الانتخابات للمحافظات على الأبواب . ويرى المراقب أن الطريقة التي نوقشت واعتمدت فيها وثيقة الإصلاح لا تتعدى أكثر من يوم , حيث تدعو للتساؤل هل عملية رفض التصديق، ومن ثم القبول بعد أقرار وثيقة الإصلاح ما هي إلا جزء من مسرحية أعدت سابقاً..

إن ضغوطاً امريكية تمت ممارستها ضد جبهة التوافق والحوار الوطني أرغمتهم على الموافقة .

وفي ضوء التوافق الذي جرى بين معظم الكتل السياسية ((الائتلاف الشيعي، تحالف الكردستاني , والتوافق)) أصبح الجو ملائماً للحصول على الأغلبية التي تمرر الاتفاقية،وهنا لابد من التأشير إلى جملة المسائل التي أنبرى لها المعارضون:

٣. أن مجلس النواب لم يصادق على (قانون تصديق المعاهدات طبقاً للمادة ٦١ ف٤ من الدستور العراقي النافذ) الذي كان يجب على مجلس النواب تشريعه ليكون قادرا على تصديق المعاهدات الدولية ،وعمل مجلس النواب بعلم او بدون علم وفقاً لنهج قانوني لتعطيل عملية التصديق، اذ يبدو ان عملية تأخير تشريع والتصديق على قانون تصديق المعاهدات كان مقصوداً لتمرير الاتفاقية ، كي لا تقع الحكومتان الأمريكية والعراقية في حرج لأن الدستور نص في المادة أعلاه على أغلبية الثلثين مما يعقد الأمر كثيراً، فعمدوا على اعتماد قانون المعاهدات العراقي لسنة ١٩٧٩ الذي يتطلب أغلبية بسيطة.

والسؤال الذي يطرح نفسه مجدداً هل أن الولايات المتحدة كانت بحاجة الى مصادقة مجلس النواب على الأتفاقية.

للأجابة على هذا التساؤل ربما نعم من الناحية الشكلية وكي يضيف للحكومة الأمريكية المنتهية ولايتها نصراً بعد هزيمة , ولكن واقع الأمر والتصريحات التي

سبقت عملية التوقيع من قبل مسؤولين من الأدارة والقوات الأمريكية أثارت الرعب لدى المسئولين العراقيين فسرعت من عملية التوقيع في وزارة الخارجية العراقية، ولم تكن الضغوط لتنتهي عند هذا الحدث وإنما كان تصريح وزيرة خارجية الولايات المتحدة الأمريكية أثناء عملية التصويت على الاتفاقية الأمنية في مجلس النواب الذي قالت فيه أن بمجرد التوقيع من قبل الحكومة العراقية تعد الاتفاقية ملزمة ونافذة وليس هناك حاجة إلى مصادقة مجلس النواب.

وهذا ما يدفعنا للقول منذ التوقيع ،اعتمادا منه على اعتبار هذه الاتفاقية من الاتفاقيات المبسطة التي لا تتطلب في أمريكا موافقة مجلس الشيوخ عليها.

ان هذا النظام المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية له سوابقه حيث أشار المشرعون (غاريشيا وميسن واليسيا) ان الولايات المتحدة قد عقدت اكثر من (١٠٠) اتفاقية أمنية بنفس الطريقة كما ان معظم الاتفاقيات الدولية التي دخلت فيها الولايات المتحدة طرفا فيها هي ليست معاهدات وانما اتفاقات تنفيذية ،حيث تشير الاحصائيات الى ان امريكا وقعت منذ الحرب العالمية الثانية ولنهاية السنة بما فيه ١٨٣٤ معاهدة، فيما كان نصيب الاتفاقيات التنفيذية به ١٦٧٤ اي بنسبة%١٠

٤. واخيرا ثمة نقاط ينبغي الوقوف عليها عندها:

ا: هل ان هذه الاتفاقية تشبـــه معاهدة بورتسموث التي وقعت في الخامس عشر من يناير ١٩٤٨ ،على متن البارجة البريطانية فكتوريا والتي شددت لدرجة اكبر من تبعيه العراق لبريطانيا ،

وهل الاتفاقية العراقية ـــــ الأمريكية هي بورتسموث جديدة ولكن بصياغة امريكية بكل ماجرى حولها من تكتيكية بزعمها ان الاتفاقية تخرج العراق من وصاية البند السابع.

ب.ما هي قانونية هذه الاتفاقية اذا ماعلمنا انها كتبت في واشنطن رغم ماجرى عليها من تعديلات طفيفة لذر الرماد في العيون ،

ج .ما هو دور المفاوض العراقي كطرف ند في عملية التفاوض في ضل التهديدات التي لوح بها الطرف الامريكي

د .هل ان الاجراءات التي اتبعت في المصادقة على الاتفاقية من قبل مجلس النواب كانت اجراءات دستورية اذا ماعلمنا انه لم يسن قانون التصديق على المعاهدات الدولية المنصوص عليه في الدستور العراقي النافد وفق المادة ٦١ ف٤ ، مما يجعل من دستورية التصديق امرا مشوبا بالنقصان.

هـ .وهل يمكن الاحتجاج بان هذه الاتفاقية باطلة بسبب عدم صحة إجراءات التصديق فحسب ،لقد انتهى الفقه والممارسة الدولية ، الى انه لا يمكن الاحتجاج بذلك إبطالهاK لان ذلك يعرض المصالح الدولية لعدم الاستقرار هذا بشكل عام .

اما بخصوص الاتفاقية التي نحن بصددها فان الامر لا يعدو عدم صحة الاجراءات وان ذلك لم يتم بحسن نية ،وانما كان تأخير وتعطيل تشريع قانون تصديق المعاهدات في العراق طبقا للمادة ٦١ ف٤ بسوء نية كي تسهل عملية تمرير الاتفاقية.

ويمكن ان نضيف أخيرا ، إن هذه الاتفاقية هي اتفاقية، ان كان طرفاها متكافئان في الحقوق والالتزامات أما إذا كان للطرف القوي "الولايات المتحدة الأمريكية " اليد العليا في ممارسة الضغط على الجانب العراقي للتوقيع والموافقة ، فكما جرى لمعاهدة بورتسموث لعام ١٩٤٨ ، فسيحين الوقت عاجلا أم آجلا لينقض العراق ويتخلص منها.

Arab Forum For Alternatives
منتـــــدى البـــدائل العـــــربي

منتدى البدائل العربي للدراسات مؤسسة تعمل من أجل مجتمع تسود فيه قيم و ثقافة الديمقراطية، في مجتمع قادر على حماية حقوقه والدفاع عنها من خلال حركة ديمقراطية مبنية على أساس علمي يحول دون استغلال المفهوم وتفريغه من مضمونه الحقيقي. ذلك من خلال توفير مساحة لتلاقي الخبراء والنشطاء والباحثون في مجال مجتمع المدني المهتمون بقضايا التغيير والإصلاح في المنطقة العربية، ويملكون رؤى بديلة يسعون لطرحها بشكل علمي وعملي لتطوير مجتمعاتهم على أساس قيم العدالة والديمقراطية وحقوق الإنسان

Arab Forum for Alternatives (AFA) is an organization that works for a society in which democratic culture prevails, for a society capable of protecting its rights and defending such rights through a democratic movement built on a scientific ground which safeguards the concept itself from being abused. This will be implemented by providing a space for experts, activists and researchers in the field of civil society who are interested in issues related to the reform/change process in the Arab region, and who have alternative visions seeking to put forward in a scientific and practical way aiming the development of their societies on the basis of Justice, Democracy and Human Rights values.

أهداف العمل:

- طرح رؤى بديلة لتطور المجتمعات العربية مبنية على أساس علمي مرتبط بالواقع العملي.
- الربط بين البعدين الأكاديمي والميداني للمجتمع المدني و المفاهيم المرتبطة به.
- ربط عمل المجتمع المـــدني بواقـــع المجتمـــع العربي، وترسيخ مبدأ المحاسبة.
- تنمية آليات للاشتباك مع المؤسســـات الدوليـــة المرتبطة بمجالات التغيير/الإصلاح.

- **Objectives:**

- Providing alternative visions for Arab society development based on scientific basis related to the reality on the ground.
- Linking both academic and activist dimensions of civil society and related concepts.
- Linking civil society work with the Arab region's reality, and establishing accountability value.
- Developing mechanisms to network with international institutions working on reform/change issues.

أوراق منتدى البدائل العربي:

تناقش أوراق المنتدى الموضوعات المرتبطة بمجالات عمله مثل الحقوق المدنية والإصلاح والديمقراطية– المجتمع المدني والحركات الاجتماعية –التنمية اقتصادية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية– العلاقات دولية والعولمة. هذه الموضوعات مصنفة لمناطق جغرافية ، مصر، والمنطقة العربية، و المنطقة الأورو متوسطية و أخيرا دولي. تأخذ الأوراق شكل دراسات أو أوراق تحليل سياسات، أو أوراق توصية سياسية أو خبرات.

- **AFA Papers:**

AfA papers tackles Different subjects related to its fields of work , such as Civil Rights, Reform & Democracy -Civil society and Social movements - Economic development & Socioeconomic rights- International relations & Globalization. This subject are divided to geographical regions, Egypt, Arab region, euro Mediterranean and international. The papers take the form of: studies, policy outlooks, policy recommendation, or Experiences.

اتصل بنا

"المنتدى العربي للبدائل" مسجل قانوناً كشركة ذات مسئولية محدودة (س.ت. ٣٠٧٤٣)

- العنوان: ٣ شارع الشيخ المراغي– شقة ٩٣ العجوزة– الجيزة– جمهورية مصر العربية
- تليفاكس:٣٣٣٥٩٨٥٢ ٢٠٢+
- بريد الكتروني: info@afaegypt.org
- الموقع الالكتروني: www.afaegypt.org
- الصفحة على بوابة جسور: http://www.e-joussour.net/en/node/٨٨٦

Contacts:

AFA is registered as a limited liability company, under Registration No. ٣٠٧٤٣.

- Address : ٣ EL Sheikh EL Maraghi St. App ٩٣ – Agouza- Giza- Egypt
- Tele- Fax: +٢٠٢- ٣٣٣٥٩٨٥٢
- Mob: +٢-٠١٨٤٨٤٠١٣٠
- E-mail: info@afaegypt.org
- Website: www.afaegypt.org

Website on e-joussour Civil Society Portal: http://www.e-joussour.net/en/node/٨٨٦