أي من القرارين 21/اتحادية/2014.أم 105 وموحدتها 194/اتحادية/2023.

جاء في الموقع الصحيح دستورياً!!!

القرار 2014/21 أعتمد على نص المادة 59 من الدستور المتعلقة بالنصاب القانوني لإنعقاد جلسات مجلس النواب [الاغلبية المطلقة].وآلية التصويت بالأغلبية النسبية من الحاضرين!

القرار 105 وموحدتها 2023/194. اعتمد على نص المادة 61 الفقرة رابعاً من الدستور التي تتطلب موافقة ثلثي مجلس النواب فيما يتعلق بـ "تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية،بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب".

تأسيساً على هذا التناقض بين الإجتهادين لا بُدَّ لنا ولكي نقول أيهما المطابق للدستور،علينا ان ندخل في صميم تكوين الدستور العراقي وروحيته! وذلك لدعم الرأي الذي سنعتمده،لأن اساس الرأي سيكون مبنياً على روحية نص المادتين.

الدستور العراقي لعام 2005 يحظى بإجماع الفقه الدستوري في العراق وخارجه،على انه دستور ينحو بإتجاه النظام المجلسي الى حدٍّ ما،وذلك لغياب التوازن بين السلطات،والدليل لا يحتاج الى بحث مُعمّق بل يكفي التوقف امام المادة 64 من الدستور التي تحدد أصول حل مجلس النواب،لا سيما إذا جاء الطلب من السلطة التنفيذية حيث لا يُمكِن إجراء الحل إلاّ بقرارٍ من المجلس عينه بالأغلبية البسيطة من عدد الأعضاء.

وعليه ندخل في نطاق الشرح.

1-المادة 59 التي أعتمد عليها القرار الأول إنما هي من فقرتين منفصلتين: الأولى تنحصر بدستورية النصاب الدستوري لإنعقاد مجلس النواب. أما الثانية تتعلق بالقرارات وتؤكد على انه في حال تحقق النصاب،تُتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة،ما لم يُنص على خلاف ذلك.

هنا يُطرح السؤال الجوهري كيف يمكن تطبيق هذا النص،بوجود شرط واضح وَرَدَ في الفقرة الثانية من المادة عينها،يقضي بخلاف ذلك.حيث نقول لا اجتهاد في معرض النص.

2-المادة 61/رابعاً صريحة وواضحة لجهة تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. هذا ما يجب الأخذ به من الناحية الشكلية،لأن الفقرة الثانية من المادة 59 والمفصولة عن مسألة دستورية نصاب الإنعقاد،

نصّت بصريح العبارة على ان القرار لا يُتخذ في حال نص الدستور على خلاف الأغلبية البسيطة.

فاذا عدنا الى مسألة نصاب الثلثين في التصويت، نجدها مفروضة عندما يتعلق الأمر بمسألة دستورية هامة تتطلب شبه إجماع في مجلس النواب المُعبِّر عن الارادة العامة، وذلك في حالات جد حصرية،كي لا تتعرض عملية التشريع للعرقلة،ومن هذه الحالات.

-انتخاب رئيس الجمهورية.(المادة 70)

-تعديل الدستور.(المادة 126)

-قانون المحكمة الاتحادية العليا.(المادة 92/ثانياً)

-تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.(المادة 61/رابعاً)

-قانون مجلس الاتحاد(المادة 65)

تُرى – وبغض النظر عن أهمية المعاهدات ودورها داخل التشريع الوطني – وقياساً على ما تتضمنه المعاهدات الدولية من مساس غير مباشر بالسيادة الوطنية، هذه السيادة التي خُتِمت بها ديباجة الدستور،على انه يحفظ تلك السيادة، هل يُمكن ان تُترك مسألة تتعلق بالسيادة كما هي الحال مع إتفاقية تنظيم الملاحة البحرية في خورعبدالله،بيد السلطة التنفيذية التي اولاها الدستور صلاحية المفاوضة والتوقيع على المعاهدات الدولية،بل فرض الدستور أن تقترن بمصادقة من مجلس النواب الذي يمثل الارادة الوطنية،لذا عَمَدَ المشرع الدستوري العراقي إنطلاقاً من المادة 5 من الدستور التي حدّدت ان الشعب مصدر السلطات،بربط إبرام كافة المعاهدات والاتفاقيات بمجلس النواب،حيث لم يُفسِح المجال امام السلطة التنفيذية كي توقع وتُبرِم إتفاقيات دولية من دون العودة الى البرلمان، كما هي الحال في المادة 52 من الدستور اللبناني،التي ميّزت بين نوعين من المعاهدات والإتفاقيات الدولية،بحيث جعلت فئة غير خاضعة لموافقة مجلس النواب،وفئة اخرى لا يمكن إبرامها إلا بقانون يصدر عن مجلس النواب.

هنا يُطرح السؤال مجدداً هل يمكن أن تكون تنظيم المصادقة على معاهدة بحجم "خورعبدالله"تتطلب أغلبية بسيطة وفق ما ذهب اليه القرار 21 أم أن روحية الدستور العراقي ذات الاتجاه المؤيد لدور مميز للبرلمان،تقضي بغير ذلك؟ ولمزيد من التوضيح حول خطورة هذا الموقف،الذي يُطيح في حال الأخذ به بمبدأ الشعب مصدر السلطات، بمعنى أنه وفق النظام الديمقراطي الجمهوري المُعتمد في العراق،يمكن أن تتشكل الحكومة من غالبية بسيطة أي بالحد الادنى بموافقة 165 نائب،هذا يعني وفق تفسير القرار 21 انه من الممكن أن يتم

التصديق على أي معاهدة دولية بتصويت 83 نائب على وفق ما تنص عليه المادة 59 أعلاه! أعتقد ان هذا التفسير يستحيل دستورياً ان يحصل، كونه يُغيِّب 246 نائباً.

في المحصلة نقول أن القرار 105 لم يمس جوهر الاتفاقية،بل أبطلها لمخالفتها الشكلية للدستور،وفي حال رأى البرلمان ان هذه الاتفاقية لا تمس بحقوق العراق،فليدعى الى جلسة ويصوت على الاتفاقية بأغلبية الثلثين،عندها تنتهي مفاعيل القرار 105 كون المخالفة الشكلية قد تمت تسويتها وتُصبح المعاهدة دستورية،مع الاشارة الى ان الدستور العراقي لم يمنح المحكمة الاتحادية العليا حق النظر بمضمون المعاهدات والاتفاقات الدولية اسوة بما هو مطبق في عدة دول.

في مُطلق الأحوال علينا التوقف ملياً حول الاسناد الدستوري الوارد حرفياً في الصفحة 13 من القرار 105 – قرار طويل بشرحه – وفق التالي:

"الجلسة المرقمة 14 /22-8-2013 تمّ التصويت من قبل اعضاء مجلس النواب البالغ عددهم (172) حسبما جاء في محضر الجلسة حيث تضمنت الفقرة الثالثة من محضر الجلسة[تمّ التصويت بالموافقة عليها إستناداً لأحكام المادة(61/رابعاً) من الدستور!!!!!!] هذا كلام لا يمكن مناقشته لجهة أي مادة تُطبق على تصديق المعاهدة طالما أن محضر الجلسة أعتمد المادة (61/رابعا).

بمعنى ان القرار السابق رقم 21 لم ينتبه الى هذا الأسناد المُعتمد من قبل البرلمان،والذي يضع حداً للنقاش حول أي مادة دستورية يقتضي تطبيقها في معرض التصديق على الاتفاقية!

تبقى كلمة أخيرة وردت في سياق شرح القرار 105 فيما يتعلق بالقانون 1979/111 (الملغى) والقانون 2015/35 المتعلقين بقانون عقد المعاهدات فيما يتعلق بالعراق،حيث أن هذا القانون يمكن الأخذ به من الناحية الادارية بكيفية تسيير وتوزيع نص المعاهدة على الوزارات المعنية،لأن المعاهدة تنطوي على آلية تنفيذها وفق أحكامها،ولا يمكن للدولة التي أبرمت المعاهدة ان لا تتقيد بالقواعد المنصوص عنها في المعاهدة، وفق إتفاقية فيينا لتنفيذ المعاهدات عام 1969، لا سيما المادة 46 منها التي تُحظِّر عدم التقيد إلاّ لأسباب بينة لجهة إرتكاب خطأ جوهري في التصديق،حيث أن قانون المعاهدات لا يُجيز إلغاء أي معاهدة بين دولتين إلاّ بموافقة الطرفين.لكن هناك نقطة جوهرية وردت في المادة 17 من القانون 2015/35 والتي تضع الأمور في نصابها الدستوري،حيث ورد حرفياً النص كالتالي:

"يخضع إلتزام جمهورية العراق بالمعاهدات المعقودة وفقاً لأحكام هذا القانون الى موافقة مجلس النواب على قانون تصديق المعاهدة أو قانون الإنضمام اليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس،عدا المعاهدات التالية التي يجب حصول الموافقة عليها بأغلبية الثلثين:

-معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة الأقليمية لجمهورية العراق!

مما يعني ان مجلس النواب رغم إصداره قانون عقد المعاهدات،الزم التصديق بتصويت من قبل المجلس النيابي لفئتين من المعاهدات:

الاولى: يقتضي تصديقها بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء،وليس كما ورد في القرار 21 من ان التصويت يكون بالأغلبية البسيطة من الأعضاء الحاضرين.

الثانية: يقتضي تصديقها بأغلبية الثلثين من عدد الأعضاء، ومعاهدة خورعبدالله تدخل في هذا النطاق.

اذن مجلس النواب وإن شرَّعَ هذا القانون،أبقىَ المصادقة مُلزِمة ومحصورة بمجلس النواب،وليس بنص القانون 2015/35.

هذا الشرح نتطرق اليه لأن غالبية الدول تجعل المعاهدة في نظامها القانوني الداخلي فوق نص القانون، لكن ادنى من الدستور(هذا ما تنص عليه المادة 2 من قانون اصول المحاكمات المدنية اللبناني).ولأن المعاهدة لها تأثير على السيادة الوطنية من خلال إمكانية تضمين بعض موادها ما يُخالف الدستور،عمدت بعض الدول الى إخضاع المعاهدات قبل إبرامها على القضاء الدستوري للتأكد من خلوها من أي ما يُخالف الدستور،وهذا ما حصل في فرنسا عند توقيع إتفاقية الاتحاد الاوروبي "ماسترخت3" عام 1993 المتعلقة بالتأشيرة الموحدة للاتحاد الاوروبي (تأشيرة شنغن)،حيث رفض المجلس الدستوري الفرنسي تصديق تلك المعاهدة كونها تتعلق بمادة تتصل بحق اللجوء للانسان مخالفة لنص الدستور الفرنسي.مما حمل فرنسا على تعديل دستورها بحيث أصبح حق اللجوء حق للدولة وليس حق للأنسان.

أخيراً نؤكد على ان كل رأي قابل للمناقشة وانا منفتح على كل رأي وليس لدي مشكلة في تعديل موقفي الفقهي عندما يقتضي الأمر بذلك.

أ.د. امين صليبا.