

أهلية الوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية (دراسة مقارنة)

Eligibility of federal units in practicing international activities (a (comparative study

Abbas Atwan Fakher Al-Yasiri

الباحث عباس عطوان فاخر الياسري

Dr.Mohammed Salman Mahmood

أ.م.د. محمد سلمان محمود

جامعة ميسان / كلية القانون

abbas.alyasiry100@gmail.com

mohamadlaw@uomisan.edu.iq

الملخص

تهدف هذه الدراسة إلى مقارنة إشكالية النشاطات الدولية التي تمارسها الوحدات المكونة في الدولة الفيدرالية، إذ إنّ هذه النشاطات الدولية وبفعل عوامل عديدة أهم العولمة والتطور التكنولوجي في المواصلات والاتصالات الدولية أخذت تتزايد في الوقت الحاضر، إذ خلصت دراستنا لبيان مدى تمتع للوحدات الفيدرالية بالشخصية الدولية من خلال عرض آراء الفقه والتشريعات الدولية والوطنية، ويدرس هذا البحث أيضاً الأساس القانوني للوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية، ومن هذه الزاوية ذهب البحث لمقارنة الوضع الراهن في العراق مع الدول الفيدرالية ذات التجارب الناجحة في هذا المضمار؛ لغرض إيجاد التكيف القانوني السليم والمنطقي لهذه النشاطات الدولية.

الكلمات المفتاحية: الوحدات الفيدرالية، النشاطات الدولية.

Abstract

This study aims at approaching the problem of international activities practiced by the constituent units in the federal state since these international activities, due to many factors, are the most important globalization and technological development in international transportation and communications, have been increasing at the present time.

This research displays the extent to which the federal units enjoy the international personality by presenting the views of jurisprudence and international as well as national legislation. It also demonstrates the legal basis for federal units in practicing international activities. Accordingly, the present study aims at comparing the current situation in Iraq with federal countries that have successful experiences in this regard for the purpose of finding a proper and logical legal adaptation for these international activities.

Key words: federal units, international activities.

المقدمة

إنّ النشاطات الدولية تُعدّ من اختصاص الحكومات المركزية طبقاً للتشريعات الوطنية، وتعد هذه النشاطات مظهراً أساسياً من مظاهر سيادة الدول على إقليمها سواء أكان ذلك في الدول البسيطة أم في الدول الفيدرالية؛ لأنّ هذه الوظيفية لا تخضع لتقاسم السلطات بغية لظهور الدولة كوحدة واحدة أمام المجتمع الدولي مما يمكنها من تنفيذ التزاماتها الدولية، وهذا ما سار عليه العراق منذ اكتمال السيادة الوطنية ١٩٢١، وظهوره كدولة بسيطة تتميز بوحدة السلطات الثلاث، وتقسّم فيه الدولة إلى وحدات إدارية تنظم على أساس الإدارة

اللامركزية، وبعد عام ٢٠٠٣ تحول العراق من دولة بسيطة إلى دولة اتحادية فيدرالية؛ لم يكن لموضوع إدارة النشاطات الدولية في الدول ذات النظام الفيدرالي أن يستمر تقليداً بيد سلطة الاتحاد، إلا أنه منذ مطلع القرن العشرين وليومنا هذا، وبفعل عوامل عديدة أهم العولمة والتطور التكنولوجي في المواصلات والاتصالات الدولية فضلاً عن الأسباب سياسية واقتصادية وجغرافية وأمنية، حصل هناك استثناء من الأصل العام المقرر للسلطة الفيدرالية في ممارسة النشاط الدولي، في منح بعض الدساتير الفيدرالية وحداتها المكونة لها، أهلية ممارسة بعض النشاطات الدولية مع الدول الأجنبية، إلا أن هذه الأهلية لاتزال مقيد بشروط دستورية.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الموضوع من الناحية العلمية والعملية، فمن **الناحية العلمية** تكمن في ندرة الدراسات متعلقة بالنشاطات الدولية التي تمارسها الوحدات الفيدرالية في الدول ذات النظام الفيدرالي ومن شأن ذلك إضافة فائدة للشؤون العلمية. أما من **الناحية العملية**، فأهمية الموضوع تنصب مباشرة على الممارسات الدولية التي ترتبط بها الوحدات الفيدرالية مع غيرها في الدول الأجنبية.

إشكالية الدراسة

تتركز الإشكالية الرئيسية التي نحاول طرحها هنا وإيجاد الحلول لمعالجتها، هي لبيان الأساس القانوني لتمتع الوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية على الصعيدين الدولي والوطني؟ في ظل انعدام النصوص الصريحة التي تنظم تلك النشاطات الدولية، وهل تمتلك الوحدات الفيدرالية الشخصية القانونية الدولية التي تخولها ممارسة النشاطات الدولية؟ أم أن ذلك يقتصر على أشخاص القانون الدولي العام.

منهجية الدراسة

من أجل حل إشكالية هذه الدراسة والإجابة على التساؤلات المطروحة فيها وصولاً إلى النتائج التي تتفق مع المنطق السليم، لهذا سندرس هذا الموضوع على وفق أسلوب المنهج التحليلي المقارن، الذي نسعى من خلاله تحليل المواد القانونية والكشف عن مواطن النقص وعناصر الخلل في التنظيم القانوني، ونستهدي في كل ذلك بالتشريعات الوطنية وآراء الفقه والقضاء الدولي العام وأحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، قدر الإمكان لسد النقص والغموض الحاصل في دستور جمهورية العراق الاتحادية لسنة ٢٠٠٥، ولا سيما التطرق لتجارب بعض الدول الفيدرالية المقارنة لكل من الولايات المتحدة الأمريكية والإمارات العربية المتحدة؛ لغرض تحقيق الهدف من هذه الدراسة.

خطة الدراسة

من أجل التناول الشامل لمختلف جوانب هذه الدراسة، وتماشياً مع أهميتها والفروض العلمية التي تستند عليها، فقد ارتأينا تقسيم دراستنا على مبحثين والتي تتوزع فيها هذه المباحث إلى مطلبين، فضلاً عن المقدمة والخاتمة، وسوف نستعرض في المبحث الأول مدى تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية القانونية، أما

المبحث الثاني فسندخصه لدراسة الأساس الدستوري للوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

مدى تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية القانونية

إنَّ مدى بيان تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية الدولية، يتطلب ابتداءً التعريف بالوحدات الفيدرالية ومظاهر استقلالها، والتي تُعدُّ هذه الوحدات الفيدرالية الأساس أو بنية التي يقوم عليها النظام الفيدرالي، عليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نبين في الأول معنى الدولة الفيدرالية ومظاهر استقلالها، أمَّا في الثاني فسندقوم ببيان الشخصية القانونية للوحدات الفيدرالية وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

معنى الوحدات الفيدرالية ومظاهر استقلالها

إنَّ الوحدات الفيدرالية تُعدُّ من مكونات الدولة الفيدرالية التي تمتع باختصاصات ذاتية وخاصة، تمارسها باستقلال ومعزل عن الحكومة الفيدرالية، استناداً لمبدأ الاستقلال الذاتي والمشاركة، الذي يأتي النص عليها في الدساتير الفيدرالية ضماناً لعدم التجاوز عليها أو الانتقاص منها، بشكل يضمن الاستقلال والمساواة في المركز القانوني لكل من الحكومة الفيدرالية والحكومات المحلية، عليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نخصص الأول لتعريف الوحدات الفيدرالية، أمَّا الثاني فسندخصه لبيان مظاهر استقلال الوحدات الفيدرالية وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

التعريف بالوحدات الفيدرالية

قبل بيان التعريف بالوحدات الفيدرالية لأبَدُّ من بيان تعريف الدولة الفيدرالية أولاً، إذ تعرف بأنها: ((تنظيم سياسي دستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات إلى حكومة فيدرالية أعلى منها وينضوي هذا التنظيم على وجهين أحدهما خارجي حيث يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السيادة الخارجية، ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية))^(٢٢٢).

بعد تعريف الدولة الفيدرالية بات من اليسير بيان معنى الوحدات الفيدرالية، فالمقصود بالوحدة أو (الوحدات) هي جزء من مساحة جغرافية إقليمية يعيش عليها مجموعة من السكان ضمن سياق تكوين الدولة وتنظيمها من الناحية السياسية والقانونية والإدارية ويعبر عنها مكونة من مكونات الدولة ويعبر عنها

٢٢٢ - د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، الاعلان عن الدولة (دارسة تأصيلية وتحليلية- في القانونين الدولي العام والدستوري)، دار دجلة ناشرون وموزعون، ٢٠١٠ عمان، ط١، ص ٥٩.

بمصطلحات الوحدات الإدارية أو الإقليمية^(٢٢٣)، ولغرض دراستنا فإنّ الوحدات يقصد بها هنا (الوحدات الإقليمية السياسية) فإنّ هذه الوحدات هي التي تشارك سلطة الاتحاد في تكوين الدولة الفيدرالية، وتوصف (بالوحدات الفيدرالية)^(٢٢٤).

وأنّ التسمية التي تعرف بها الوحدات في الدول الفيدرالية ليست واحدة في جميع الدول إذ تعرف في الولايات المتحدة الأمريكية، والمكسيك، والبرازيل، وغيرها من الدول ب(الولايات States)، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة ب(الإمارة أو الإمارات)، أمّا في كندا، وألمانيا ب(المقاطعات Province)، وكذلك (الإقليم Region) هي التسمية للوحدات الفيدرالية في بلجيكا، ونظراً لاختلاف تسمية الوحدات من دولة إلى دول أخرى في الفقه العام يستخدم تسمية (الوحدات الفيدرالية) لتعبير عن مضمون هذه الوحدات^(٢٢٥).

أمّا الوحدات الفيدرالية في العراق، فإن دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، حددها في المادة (١١٦) منهُ على أنّ النظام الاتحادي الفيدرالي في العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية^(٢٢٦)، أمّا في دراستنا سنركز على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أمّا بقية الوحدات فلا يوجد لها قانون لغاية الآن ينظمها؛ لغرض ممارسة نشاطاتها على وجه الاستقلال، على العكس من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تُعدّ وحدات فيدرالية قائمة بذاتها وتمارس اختصاصاتها وفق الدستور.

وعلى الرغم من هذا التشابه بين الوحدات الفيدرالية المذكورة سلفاً، إلّا إنّ مهام واختصاصات كل وحدة فيدرالية تختلف عن الأخرى حسب وثيقة الدستور التي يمنح بموجبها هذه الوحدات اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية وحتى ممارسة بعض النشاطات الدولية التي تُعدّ محور دراستنا في هذا البحث.

الفرع الثاني

مظاهر استقلال الوحدات الفيدرالية

إنّ للوحدات الفيدرالية الداخلة في الاتحاد الفيدرالي اختصاصات ذاتية وخاصة، تمارسها باستقلال ومعزل عن الحكومة الفيدرالية، استناداً لمبدأ الاستقلال الذاتي والمشاركة، الذي يأتي النص عليها في الدساتير الفيدرالية ضماناً لعدم التجاوز عليها أو الانتقاص منها، بشكل يضمن الاستقلال والمساواة في المركز القانوني لكل من الحكومة الفيدرالية والحكومات المحلية للأقاليم والولايات والإمارات

^{٢٢٣} - د. عبد الرحمن رحيم، تمييز اللامركزية الإدارية الإقليمية عن اللامركزية الفيدرالية، مجموعة بحوث قانونية، مركز أبحاث القانون المقارن، أربيل، ٢٠٠٤، ص ٢٢.

^{٢٢٤} - د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ٢٠٠٤، ط ٣، ص ١١٣ وما بعدها.

^{٢٢٥} - جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ترجمة مها تكلّا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٧، ص ١٣.

^{٢٢٦} - ينظر المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

والمحافظات^(٢٢٧)، وتحفظ الوحدات الفيدرالية، بوجود متميز يبرز دوره في ممارسة السيادة وتحديدًا في المجال الداخلي باستقلال ذاتي له مضامين سياسية وقانونية^(٢٢٨)، ولمتطلبات دراستنا التي سوف تقتصر على جانب معين إلّا وهو أهلية هذه الوحدات في ممارسة النشاطات الدولية، مما يدفعنا على الاقتصار على بعض من مظاهر الاستقلال التي تحقق الهدف المنشود من دراستنا، إلّا وهي توزيع الاختصاصات الدستورية بين سلطة الاتحاد والوحدات الفيدرالية؛ التي سوف ندرسها في نقطتين، نخصص الأولى: لدراسة توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول المقارنة، أمّا الثانية ندرس فيه توزيع الاختصاصات الدستورية في العراق وعلى النحو الآتي:

أولاً: توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول المقارنة

إنّ توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية يختلف من دول إلى أخرى وحسب وثيقة الدستور الفيدرالي التي تمنح بموجبها الاختصاصات الدستورية لكل من الوحدات الفيدرالية وسلطة الاتحاد وهناك قواعد عدة تتبعها الدول الفيدرالية في آلية توزيع الاختصاصات الدستورية.

إذ إنّ القاعدة التي اتبعتها دستور الولايات المتحدة الأمريكية في توزيع الاختصاصات الدستورية بين سلطة الدول الفيدرالية والولايات المكونة لها، هي قاعدة حصر اختصاصات الحكومة الفيدرالية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك للولايات الاعضاء، وتعدّ الولايات المتحدة الأمريكية هي الدول الام التي أخذت بهذا الاتجاه^(٢٢٩)، إذ نص التعديل العاشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية على: ((أنّ السلطات التي لا يوليها الدستور للولايات المتحدة ولا يحجبها عن الولايات المنفردة تحفظ لكل من هذه الولايات أو للشعب))^(٢٣٠).

وعلى الرغم من التوزيع الدستوري الذي حدد بموجبه مساحة الاختصاصات التي يمارسها الاتحاد على وجه الاشتراك مع الولايات كما حدد الاختصاصات التي ينفرد بها الاتحاد^(٢٣١)، وهذا التحديد يشير في الوهلة الأولى إلى توسيع اختصاصات الولايات على حساب الاتحاد، إلّا أنّ التطبيق العملي للنصوص التي تضمنت مسألة توزيع الاختصاصات كان يشير إلى أنّ الاتحاد هو في الحقيقة من يمتاز باختصاصات موسعة وليست الولايات وتبدو القوة التي يتمتع بها الاتحاد بارزة من خلال بعض النصوص الدستورية إذ منها ما تحرم على الولايات فرض ضرائب على الصادرات أو الواردات دون موافقة الكونغرس، أو الدخول في أي معاهدة أو حلف وكذلك سك العملة وطبعها وتنظيم التجارة مع الدول الأجنبية، وإعلان الحرب، والتفويض

^{٢٢٧} - د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربي، القاهرة، ٢٠١٨، ط٢، ص ٢١٧.

^{٢٢٨} - د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مكتبة السنهوري، بيروت ٢٠١٨، ط١، ص ٢١.

^{٢٢٩} - معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص ٩٨ وما بعدها.

^{٢٣٠} - ينظر الى نص التعديل العاشر لدستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.

^{٢٣١} - د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، ١٩٨٢، ط١، ص ١٠٤.

برد الاعتداء والاستلاء على السفن والبضائع، وإنشاء المحاكم أدنى درجة من المحكمة العليا، وإنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها وغيرها من السلطات التي جعلها الدستور بيد السلطات الفيدرالية^(٢٣٢)، وقد حددت هذه الصلاحيات بمناسبة السلطات الممنوحة لـ (الكونغرس) وضمنياً للسلطات الفيدرالية^(٢٣٣).

أمّا القاعد التي تبناها دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ النافذ حالياً في آلية توزيع الاختصاصات بين سلطة الاتحاد والإمارات، لا تختلف عن القاعدة التي تبناها الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ في حصر اختصاصات السلطة الفيدرالية وترك ما عدا ذلك إلى سلطات الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي، إذ خص الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ في المادة (١٢٠) اختصاصات سلطة الاتحاد التشريعية والتنفيذية على سبيل الحصر، وترك جميع الاختصاصات للإمارات التي لم يفوضها الدستور للسلطة الفيدرالية، إذ نصت المادة (١٢٢) على أنّ « تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية »^(٢٣٤)، و« تتولى الإمارات جميع السلطات التي لم يعهد بها الدستور للاتحاد..... »^(٢٣٥).

وعلى الرغم من تحديد الدستور اختصاصات سلطة الاتحاد، إلّا أنّ السلطة الفيدرالية في دولة الإمارات تتمتع باختصاصات أصيلة لها أولوية على اختصاصات الإمارات المكونة للدولة الفيدرالية، إذ ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون الخارجية، والدفاع والقوات المسلحة الاتحادية، وشؤون الأمن والنظام، وفي النقد والعمل، والصحة العامة^(٢٣٦)، ويتولى مجلس الاتحاد رسم السياسة العامة لجميع الإمارات الأعضاء، والتصديق على القوانين والمراسيم والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام واختصاصات أخرى نص عليها دستور سنة ١٩٧١^(٢٣٧)، ويتولى مجلس الوزراء الإماراتي أيضاً متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج، واقتراح مشروعات القوانين وأعداد مشروع الموازنة، والإشراف على تنفيذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ومراقبة سير الإدارات والمصالح العامة الاتحادية وغيرها من الاختصاصات التي نص عليها هذا الدستور^(٢٣٨).

ثانياً: توزيع الاختصاصات الدستورية في العراق

بعد إنّ عرضنا توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية المقارنة في النقطة الأولى من دراستنا، ينبغي لنا معرفة موقف المشرع الدستوري العراقي وفقاً لأحكام الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ من ذلك، إذ جاءت المادة (١١٠) من دستور العراق على أن تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات

^{٢٣٢} - ينظر الى المادة (الفقرة ١/٢/١٠/٨) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.

ويتألف الكونغرس الأمريكي من مجلس النواب المؤلف على أساس عدد سكان كل ولاية ومجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات بغض النظر عن السكان.

^{٢٣٣} - د. عبد الفتاح محمد ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ط ١، ص ٩١.

^{٢٣٤} - ينظر نص المادة (١٢٢) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ شاملاً تعديلاته لغاية سنة ٢٠٠٩.

^{٢٣٥} - ينظر نص المادة (١١٦) من دستور الإمارات نفسه.

^{٢٣٦} - ينظر نص المادة (١٢٠) من دستور دولة الإمارات العربية لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.

^{٢٣٧} - ينظر نص المادة (٤٧) من الدستور نفسه.

^{٢٣٨} - ينظر نص المادة (٦٠) من الدستور الإمارات لسنة ١٩٧١.

الحصرية، في رسم السياسة الخارجية ومنها إبرام المعاهدات الدولية، وضع سياسة الأمن الوطني وتنظيم التجارة عبر حدود الأقاليم والمحافظات... الخ^(٢٣٩)، وأشارت المادة (١١٤) من الدستور على مجموعة من الاختصاصات المشتركة تدار من قبل السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، منها إدارة الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية ورسم السياسة الصحية والتعليمية والتربية ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية... الخ^(٢٤٠)، في حين جاءت المادة (١١٥) من الدستور بالنص على أن «كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما».

ومن استقراء النصوص المذكورة سلفاً من دستور العراق الدائم سنة ٢٠٠٥، نرى بأنّ المشرع الدستوري العراقي قد تبنى طريقة حصر الاختصاصات سلطة الاتحاد وترك ما عدا ذلك من اختصاص للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهو ما سارت عليه الدول المقارنة لكل من الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية المتحدة الوارد ذكرها سلفاً، أمّا الاختصاصات المشتركة التي جعلها المشرع الدستوري العراقي بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فإنّها في المحصلة النهائية ستكون من اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؛ لأنّ المشرع الدستوري قد أعطى الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال الخلاف بينهما^(٢٤١).

^{٢٣٩} - ينظر نص المادة (١١٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص بالاتي: تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية:

أولاً. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية .
ثانياً. وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه .

ثالثاً. رسم السياسة المالية، والكمركية واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي وإدارته .

رابعاً. تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان . خامساً. تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي .
سادساً. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد . سابعاً. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية. ثامناً. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه. تاسعاً. الاحصاء والتعداد العام للسكان .

^{٢٤٠} - ينظر الى نص المادة (١١٤) من الدستور العراقي التي تنص بالاتي: تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم:

أولاً. إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم ذلك بقانون .
ثانياً. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها . ثالثاً. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

رابعاً. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .

خامساً. رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

سادساً. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

سابعاً. رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون .

^{٢٤١} - ينظر نص المادة (١١٥) من الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الثاني

الشخصية القانونية للوحدات الفيدرالية

إنَّ بيان الشخصية القانونية للوحدات الفيدرالية ينتج لنا معرفة الأساس القانوني الذي تمتع به هذه الوحدات في ممارسة النشاطات الدولية، وأنَّ هذه الشخصية القانونية أصبحت محل جدل قانوني واسع بين الفقهاء، إذ اختلف الفقه بشأن مدى تمتع مكونات الدولة الفيدرالية بالشخصية القانونية (الأقاليم والولايات أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق....)؛ ويعني هذا الخلاف حول طبيعة شخصيتها القانونية، هل هي شخصية دولية من أشخاص القانون الدولي العام أم شخصية داخلية من أشخاص القانون العام الداخلي؟ إذ حاول بعض الفقه ربط هذه الفكرة بالسيادة ومدى تمتع مكونات الدولة الفيدرالية بالسيادة^(٢٤٢). لهذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، ندرس في الفرع الأول الوحدات الفيدرالية من أشخاص القانون الدولي العام، أمَّا في الفرع الثاني الوحدات الفيدرالية من أشخاص القانون الداخلي ونفصلها بالآتي:

الفرع الأول

الوحدات الفيدرالية من أشخاص القانون الدولي العام

يرى أصحاب الاتجاه القائل بأنَّ الوحدات الفيدرالية شخص من أشخاص القانون الدولي العام وتتمتع بصفة دولية مع القول بنفي السيادة عنها أو تكون السيادة ناقصة فيها، ويرى بعضهم بهذا الأمر بأنَّ الوحدات الفيدرالية دولة لكنها لا تمتلك السيادة، بسبب تنازلها عن السيادة للدولة الفيدرالية، ومؤدى ذلك بأنَّ السيادة لا تُعدُّ مظهراً مميزاً لوجود الدولة، وهناك من يرى أيضاً بأنَّ الوحدات الفيدرالية بوجودها كأعضاء في النظام الفيدرالي لا يفقدها سيادتها بصورة مطلقة، وإنَّما تعد دول ناقصة السيادة شأنها شأن بقية المحميات أو الدول ناقصة السيادة^(٢٤٣).

وأنَّ الأساس في الحجة التي يستندون إليها رواد هذا الاتجاه في أضفاء صفة الدولة على الأعضاء التي تتكون منها الدولة الفيدرالية- مع القول بنفي السيادة عن تلك المكونات الفيدرالية، هي أنَّها تمتلك عناصر الدولة، وبحسب رأيهم (عنصر الشعب وعنصر الدولة)، وما يخص مظهر السيادة فإنَّها ليست من عناصر الدولة؛ ولم تكون ملازمة لوجودها؛ كونها تتعلق بالسلطان وكيفية ممارسة هذا السلطان^(٢٤٤).

وتعرض هذا الاتجاه الفقهي للانتقاد الشديد، وتم دحض كافة الحجج التي استند إليها رواد هذا الاتجاه، وهي قضية عدم اعتبار السيادة عنصراً مميزاً للدولة، إذ يقول الفقيه (بوريل Borel) في هذا الشأن

٢٤٢ - د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٥.

٢٤٣ - د. رائد حمدان المالكي، مصدر نفسه، ص ٨٦.

٢٤٤ - د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، ط ١، ١٩٨١، ص ١٦١.

» بعد تمحيص دقيق للسجل حول هذا الموضوع وبعد تفسير قانوني للوقائع الملموسة لا نتردد في الجزم بأن السيادة هي عنصر أساسي من عناصر المفهوم القانوني للدولة، وبأن الدولة غير السيدة ليست دولة بالمعنى القانوني للكلمة.. لأننا بدون السيادة لا نملك معياراً لتمييز الدولة عن غيرها من الجماعات العامة كالبدايات والمقاطعات..، وينتهي مع بقية الفقهاء إلى أن الوحدات الفيدرالية ليست دول لأنها تفتقد للسيادة التي تعد عنصراً مميزاً للدولة^(٢٤٥).

ومن جانب آخر، فإن اعتبار الوحدات الفيدرالية، ناقصة السيادة، التي كانت فالتاريخ دولاً مستقلة وانضمت وأصبحت ولايات أو أقاليم ومحافظة وغيرها من المكونات الفيدرالية، فهو يغفل من جانب آخر، حال نشأة الدولة الفيدرالية بين أقاليم الدولة الواحدة، وبالتالي لا يعطي تفسيراً للمركز القانوني الدولي للوحدات الفيدرالية التي لم تكن قبل انشأ الدولة الفيدرالية سوى مناطق محلية أو قسام إدارية، وليست دولاً قائماً بذاتها^(٢٤٦).

وهناك من حاول أن يضيف على الوحدات الفيدرالية الشخصية الدولية من خلال تضمين بعض الاتفاقيات الشارعه نصوص قانونية تتيح للوحدات الفيدرالية ممارسة بعض الأنشطة الدولية مثل إبرام الاتفاقيات الدولية وغيرها من الممارسات الأخرى، إلا أنه الرغم من محاولة لجنة القانون الدولي في تضمين هذه الممارسة الدولية، عن طريق إدراج نص صريح في مشروع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ يتضمن أهلية الوحدات الفيدرالية في إبرام المعاهدات الدولية مع الدول الأجنبية، هو نص الفقرة (٢) من المادة (٥) من المشروع الذي نص على أن: «يكون للدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي أهلية عقد المعاهدات إذا كانت هذه الأهلية مقررة في الدستور الفيدرالي وفي الحدود التي يضعها هذا الدستور»^(٢٤٧)، إلا أن هذا النص لم يرد في الصيغة النهائية للاتفاقية الصادر عن مؤتمر فيينا لسنة ١٩٦٩، وكان السبب لحذف الفقرة (٢) من المادة الخامسة من قبل المعارضين في رأي البعض يعود لأسباب سياسية وليس قانونياً، على الرغم من أن نص الفقرة (٢) كان موافقاً للعرف الدولي الذي درج على تضمين الدساتير الفيدرالية نصوصاً تمنح فيها دولة الاتحاد الأهلية لوحداتها الفيدرالية في إبرام بعض الاتفاقيات الدولية، إلا أن المعارضون لهذا النص يرون بأن تضمينه في أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، يؤدي إلى نتائج خطيرة على المستوى الدولي والداخلي للدول الفيدرالية^(٢٤٨).

^{٢٤٥} - نقلاً عن د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٧.

^{٢٤٦} - قحطان خلف الجبوري، الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي الفيدرالي (العراق أنموذجاً)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة تكريت، ٢٠٠٩، ص ٤٧.

^{٢٤٧} - د. ابراهيم شحاته، مشروع لجنة القانون الدولي بشأن قانون المعاهدات المجلة المصرية للقانون الدولي، مطبعة نصر، الاسكندرية، المجلد (٢٣)، ١٩٦٧، ص ٨٧.

^{٢٤٨} - إذ يرى المعارضون أن كلمة (الدولة) التي تم إيرادها في نص المادة (٥) من مشروع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، قد يكون لها معنيان مختلفان في هذا النص ومنها الفقرة (الاولى)، تعني الدول كاملة السيادة، أما في الفقرة (الثانية) تعني وحدة أو كيان دولي داخل في تكوين اتحاد فيدرالي وله سيادة، الامر الذي يعني بنظر هؤلاء المعارضون ان لكل من

ويرى آخرون أنَّ الاتجاه الذي عمل على حذف هذا النص من مشروع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ ، كان يتفق مع الواقع العملي أو الفعلي للقانون الدستوري فيما يتعلق بأهلية إبرام المعاهدات؛ ذلك لأنَّ قواعد القانون الدولي العام المتعلقة بتنظيم المعاهدات لم تحدد الجهات المختصة في إبرام المعاهدات، تاركة هذا الأمر للقواعد الدستورية في كل دولة، وعلاوةً على ذلك أنَّ الدساتير في الدول الفيدرالية قد اتخذت أساليب مختلفة في عملية تنظيم هذا الاختصاص أو الصلاحية بين الحكومة الفيدرالية ووحداتها، متأثرة في ذلك بعوامل داخلية ودولية تضمن في ذلك سيادتها على الصعيد الدولي عن طريق وضع بعض القيود في ممارسة هذا التفويض الدستوري، كتقييد وحداتها الفيدرالية بإبرام بعض الاتفاقيات الثقافية أو الاقتصادية، أو الإدارية ويكون من حيث النطاق هذا الحق خاصاً بالشؤون المحلية للوحدات الفيدرالية أو اشتراط موافقة الحكومة الفيدرالية على الاتفاقيات المبرمة بين وحداتها والدول الأجنبية الأخرى^(٢٤٩)

الفرع الثاني

الوحدات الفيدرالية من أشخاص القانون الداخلي

يمثل الاتجاه القائل بأنَّ الوحدات الفيدرالية من أشخاص القانون الداخلي غالبية رأي الفقه، إذ يرى أصحاب هذا الاتجاه بثبوت الشخصية القانونية الدولية للدولة الفيدرالية وحدها، واعتبار (الولايات والأقاليم والإمارات والمحافظات) وغيرها من التسميات أجزاء مكونة لها، وهو ما يعني انتفاء الصفة الدولية عن الوحدات الفيدرالية، وعدم امتلاكها الشخصية القانونية ومن هؤلاء الفقهاء: (بوريل (Borel) و (لوفر Le

الدولة الفيدرالية ووحداتها المكونة لها، يتمتعان بالسيادة الخارجية نفسها، إلا أن الاختلاف في هذا الاتجاه سوف يؤدي إلى نتائج خطيرة على المستوى الدولي، إذ سيكون هناك تمييز بين الدولة الفيدرالية عن الدولة البسيطة في المؤتمرات الدولية عند اعتماد أو قرار نصوص المعاهدات الشارعه أو الجماعية، وفي هذه الحالة على أن الدول الفيدرالية إلا أن تزعم بأن لوحداتها الفيدرالية تملك الحق أو الأهلية في إبرام المعاهدات واعتبارها من أشخاص القانون الدولي العام، ومن ثمة فتح الطريق أمامها للتصويت مما يضر بمبدأ المساواة بين الدول البسيطة والدول الفيدرالية، وهذا ما يمكن بعض الدول من فرض آرائها طبقاً لعنصر الأغلبية، ومن معنى هذا التوجه فإن للولايات المتحدة الأمريكية سيكون لها (٥٠) صوت في أي مؤتمر دولي للتقنين، كما تملك ألمانيا الاتحادية (١٦) صوت بعدد وحداتها الفيدرالية.... وهكذا هو الأمر بحسب رأي المعارضين، حيث أن الاختلاف في هذا الرأي سوف يؤدي إلى مشاكل قانونية على صعيد الدولة الفيدرالية نفسها، وخاصةً إذا ما اعترضت الحكومة الفيدرالية على إبرام معاهدة معينة بواسطة إحدى ولاياتها الفيدرالية على أساس مخالفة الدستور، ذلك بإعطاء تفسيراً دستورياً معيناً من قبل الحكومة الفيدرالية، وردت الولاية أو الوحدة بتفسير معاكس دعماً لحقها الدستوري في إبرام المعاهدات، مما يؤدي بذلك إلى تدخل الدول الأجنبية المتعاقدة مع الولاية في الشؤون الداخلية للدول الفيدرالية، وهذا قد خلص المعارضون إلى نتيجة مؤداها هي أن على منح الأهلية للوحدات الفيدرالية في صلب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات سيكون ضررها أكثر من نفعها على الصعيد الدولي، وبالتالي لا يخدم هذا النص استقرار العلاقات الدولية بين الوحدات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي، والدول الأجنبية الأخرى الأطراف في أي اتفاق دولي، ومما دفع الدول التصويت ضد هذا النص. للمزيد من التفصيل ينظر إلى: لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠١٣، ص ١٩٨، ينظر بهذا الصدد أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

^{٢٤٩} - ينظر إلى كل من : حسن عزبة، تنظيم المعاهدات في دساتير الدول، مصدر سبق ذكره، ص ٦١. د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٢.

(Fur) و (Duranad)، وقترن ذلك في اتجاه بعض الفقه إلى ربط هذا الشيء إلى مسألة عدم تمتع الوحدة الفيدرالية بالصفة الدولية وأن وحدة السيادة في الدولة الفيدرالية وتركزها عند دولة الاتحاد، مما يجعلها وحدها من تمتلك الشخصية القانونية الدولية من دون وحداتها الفيدرالية الأخرى^(٢٥٠).

وعلى الرغم من اتفاق هذا الاتجاه على منح الدولة وحدها الشخصية القانونية الدولية، إلا أن فقهاء هذا الاتجاه ورواده، اختلفت آراءهم في مصدر تلك الشخصية القانونية الدولية التي تتمتع بها دولة الاتحاد وحدها. إذ هناك جانب من الفقه الدولي ينكر ربط فكرة السيادة في الشخصية القانونية الدولية بحجة وحدة السيادة في الدولة أو عدم امكان تجزئتها أو اقتسامها مع وحداتها الفيدرالية، فلا توجد حاجة للاستناد إلى فكرة السيادة لتبرير تمتع الدولة الفيدرالية وحدها بالشخصية القانونية وأن ربط التمتع بالشخصية القانونية بالتمتع بالسيادة فإن تلك النتيجة حتمية لمبدأ وحدة الدولة الفيدرالية، وأن السيادة ببعدها الخارجي يقصد منها الاستقلال وعدم خضوع الدولة للدول الأخرى^(٢٥١)، وأن القانون الدولي يخاطب الدول ناقصة السيادة، وأن كان يضع لها تنظيمًا خاصًا، وعلى الرغم من ذلك فإن القانون الدولي يعدها دول تتمتع بالشخصية الدولية القانونية^(٢٥٢).

أمّا نراه بأن الشخصية القانونية الدولية تقرر لمصلحة دولة (الاتحاد الفيدرالي) فقد، وأن هذا الأمر يكمن في طبيعة هذا الاتحاد وتميزها عن بقية الاتحادات التي تنشأ بين الدولة، إذ يقوم الاتحاد الفيدرالي على مبدأ وحدة الدولة في الشؤون الخارجية؛ لأن هذا الأمر منطقيًا في دولة الاتحاد الفيدرالي ويُعدُّ أهم ما يميزها عن غيرها. إذ تحتفظ سائر الاتحادات الأخرى بشخصيتها القانونية الدولية مثل (الاتحاد الشخصي والاتحاد الكونفدرالي)^(٢٥٣)، ولهذا فإن مبدأ وحدة الدولة الفيدرالية يجعلها تظهر بمظهر الدولة البسيطة في مواجهة المجتمع الدولي وأن معاملتها مع المجتمع الدولي أو غيرها من الدول لأبد أن يكون بهذا الأساس^(٢٥٤)، وأن القانون الدولي العام كغيره من القوانين الأخرى يحدد الأشخاص التابعين له والخاضعين لأحكامه، وأن الشخصية القانونية تحدد وفقاً لأحكام القانون الدولي العام بالقدرة على التعبير عن الإرادة

٢٥٠ - د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٧ وما بعدها.

٢٥١ - د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٠.

٢٥٢ - د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، اثناء للنشر والتوزيع، عمان، ط٢٠٠٩، ١، ص ٨٢.

٢٥٣ - (الاتحاد الشخصي): يعرف هذا الاتحاد على اساس اتحاد دولتين تحت سلطة حاكم واحد مع احتفاظ كل من الدولتين باستقلالهما الخارجي والداخلي، في يكون لكل دولة سيادتها الخارجية واحتفاظها بشخصيتها القانونية الدولية، ويكون لكل منهما دستور خاص بها وهيئاتها العامة المستقلة من سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية، أما (الاتحاد الكونفدرالي) ينشأ هذا الاتحاد بمقتضى معاهدة دولية تتم بين الدول الاعضاء في الاتحاد، الذي يكون من شأن خلق هيئة مشتركة تنوب عن الدول الداخلة فيه تدبر شؤون معينة، مثل الدفاع المشترك، وهذا الاتحاد لا يخلق شخصاً دولياً جديداً تنمحي خلفه شخصيات الدول المتعاهدة، وإنما تحتفظ الدولة الداخلة في هذا الاتحاد بكافة سلطاتها الداخلية والخارجية. وللمزيد من التفصيل ينظر الى كل من : سهى زكي نوري عياش، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية، مكتبة دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٣٢، وما بعدها. وينظر الى د. زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار يكن للنشر، بيروت، ١٩٨٢، ط٢، ص ١٢٨ وما بعدها.

٢٥٤ - د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٣.

الذاتية في ميدان العلاقات الدولية، وبالقدرة على ممارسة بعض الحقوق أو النشاطات الدولية، على الرغم من تطور هذا القانون وأصبح يشمل إلى جانب الدول الكثير من أشخاص القانون الدولي العام، فأصبحت المنظمات الدولية من أشخاص القانون الدولي العام وكذلك دولة الفاتيكان وحركات التحرر الوطنية والشركات المتعددة الجنسية، إلا أنه لم تكن للوحدات الفيدرالية شخصية قانونية دولية من بين هؤلاء الأشخاص الدوليين^(٢٥٥).

وعلى هذا الأساس نرى بأنه لا يمكن الركون إلى تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية القانونية الدولية؛ لأنّ هذا الأمر يخل بوحدة نظام قانوني الذي ينبغي أن يظهرها بمظهر الدولة الواحدة في الشؤون الخارجية، إلا أن هناك استثناء من الأصل العام في منح بعض الدساتير الفيدرالية لمكوناتها الاتحادية الحق في ممارسة بعض الأنشطة الخارجية، ونذكر منها على سبيل المثال الدستور السويسري السابق لسنة ١٨٤٨، الذي منح المقاطعات المكونة لاتحاده الحق في إبرام المعاهدات الاقتصادية بشرط عدم تعارضها مع مصالح الاتحاد ومصالح الكانتونات الأخرى^(٢٥٦)، وأن ممارسة هذا الاختصاص في رأي الفقه يعد تفويضاً من الدولة الفيدرالية إلى وحداتها بممارسة جزء من سلطاتها الخارجية^(٢٥٧)، ولا يترتب على هذا التفويض اكتساب الشخصية القانونية الدولية، وبالأخص عندما تكون هناك قيود على ممارسة هذا النشاط مثل، اشتراط موافقة السلطات الفيدرالية، ونخلص من هذا الاستعراض بأنه ليس الهدف من التفويض الدستوري أن تكتسب الوحدات الفيدرالية الشخصية الدولية، لأنّ هذا الأهلية الذي فوضها الدستور يمكن تنزاع منها بعد ذلك بقوة الدستور، وإنّ هذا الحق في ممارسات النشاطات الدولية ومنها على سبيل المثال إبرام المعاهدات وغيرها من العلاقات الدولية مصدره القانون الداخلي وليس القانون الدولي العام، وهو حق مشروط وعرضه للزوال، ولا تُعدّ بكل الأحوال من معالم الشخصية الدولية^(٢٥٨).

المبحث الثاني

الأساس الدستوري للوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية

بعد أنّ بينا في المبحث الأول الشخصية القانونية للوحدات الفيدرالية، وأنّ الأساس القانوني الذي لتمتع به الوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية هو وثيقة الدستور الداخلي للدول ذات النظام

^{٢٥٥} - ينظر كل من: د. محمد نصر محمد، الوسيط في القانون الدولي العام، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض ٢٠١٢، ط ١، ص ٢٣٥. د. فاضل عبد الزهرة الغراوي، حماية الاعيان المدنية والثقافية في ظل القانون الدولي الانساني، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (٢)، ٢٠٢٠، ص ٣٧٩ وما بعدها.

^{٢٥٦} - ينظر نص المادة (٥٦) من دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩ المعدل.

^{٢٥٧} - د. صلاح جبير البصيصي، صلاحية الولايات او الاقاليم في أبرام المعاهدات الدولية، بحث منشور في مجلة أهل البيت، العدد (٦) المجلد (١) لسنة ٢٠٠٨، ص ١٦٠.

^{٢٥٨} - ينظر كل من: حسن عزية، تنظيم المعاهدات في دساتير الدول، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد ١٩٨٨، ص ٨٠. د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٢، هبة ذهب ماو، الآليات الدولية المعتمدة لمساعدة اللاجئين، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (١) ٢٠٢٠، ص ١٢٩-١٣٦.

الفيدرالي وليس مصدره القانون الدولي العام، لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، ندرس في الأول الأساس الدستوري للوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية في الدول المقارنة ، ونخصص الثاني لبيان الأساس الدستوري للوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية في العراق وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

الأساس الدستوري للوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية في الدول المقارنة

إنَّ ممارسة النشاطات لدولية يُعدُّ مظهر من مظاهر سيادة الدولة، ويكون في ذلك للدولة السلطة المطلقة في ممارسة الاتصال الدولي مع غيرها من أشخاص القانون الدولي العام، إلَّا أنَّ هناك بعض الدول الفيدرالية ومنها الدول المقارنة لموضوع دراستنا، قد أعطت لوحداتها الفيدرالية تفويضاً أو استثناء من الاصل العام لوحداتها في ممارسة بعض النشاطات الدولية، لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين ندرس في الاول: أهلية الوحدات الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية في ممارسة النشاطات الدولية، أمَّا في الثاني سندرس أهلية الوحدات الفيدرالية في دولة الإمارات العربية في ممارسة النشاطات الدولية وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

أهلية الوحدات الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية في ممارسة النشاطات الدولية

سبق وأنَّ بينا، بأنَّ دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ جعل أهلية ممارسة النشاطات الدولية ومنها إبرام الاتفاقيات الدولية من الاختصاصات الحصرية والمشاركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية المتمثلة بالحكومة الفيدرالية والكونغرس، سيراً بوضع جميع الاختصاصات المهمة في يد الاتحاد الفيدرالي^(٢٥٩)، واستقر الرأي منذ تاريخ الاتحاد الأمريكي على أنَّ يكون الرئيس الأمريكي بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، هو الممثل الوحيد للولايات المتحدة الأمريكية في مجال النشاطات الدولية، على الرغم من انعدام النص الصريح في الدستور الأمريكي من تعيين الجهة التي تمثل الولايات المتحدة الامريكية في علاقاتها مع الدول الاجنبية، وعلى الرغم من أنَّ الدستور ينص صراحةً على توزيع الاختصاص الخارجي أو الدولي بين الرئيس والكونغرس، إلَّا أنَّ السند الذي يؤسس للرئيس هذه السلطة الدولية هو مركزه المهم بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية^(٢٦٠)، وببيت المحكمة العليا الاتحادية هذا السند

^{٢٥٩} - ينظر: نص المادة (٢) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.

^{٢٦٠} - ينظر كل من: لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات الدولية في الدولة الفيدرالية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٩ وما بعدها. محمد طعمة جودة، إعلان ترامب بشأن القدس في ضوء القانون الدولي العام، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (٢)، ٢٠٢٠. ص ٣٦٨ وما بعدها.

بحكمها الذي يشير بأنّ رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يملك في مجال الشؤون الخارجية السلطات التامة في إدارة الشؤون الدولية للولايات المتحدة الأمريكية مع الدول الأجنبية^(٢٦١).

وإذا كان ما أشرنا إليه يُعدُّ القاعدة التي تتبعها الولايات المتحدة الأمريكية في إدارة شؤونها الخارجية، فإنّ الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧، بعد أن حظر على الولايات الدخول في أي نشاط دولي أو إبرام معاهدة أو تحالف أو اتحاد ذلك في نص المادة (الأولى/ الفقرة العاشرة) التي نصت بالاتي^(٢٦٢) لا يجوز لأية ولاية أنّ تعقد أية معاهدة أو أنّ تدخل في أي حلف أو اتحاد...^(٢٦٣)، جاء في البند (٣) من الفقرة ذاتها من المادة سالف الذكر استثناء يمنح الحق للولايات بإبرام اتفاقيات فيما بينها أو مع دولة أجنبية شرط موافقة الكونغرس، وهذا عندما نص على أنه^(٢٦٤) لا يجوز لأية ولاية دون موافقة الكونغرس إن تفرّض أية رسوم على حمولة السفن، أو تحتفظ بقوات عسكرية أو سفن حربية في وقت السلم، أو تعقد أي اتفاق أو ميثاق مع ولاية أخرى أو دولة أجنبية....^(٢٦٥)

وفي ظل هذا التقيد الدستوري على الولايات الأمريكية في ممارسة النشاطات الدولية إلّا بعد الحصول على موافقة أو اجازة الكونغرس لأي اتفاق أو عقد تبرمها الولايات فيما بينها أو مع دولة أخرى. إذ حصلت موافقة الكونغرس على مذكرة التفاهم المبرمة مع الاقاليم الكندية واحدى الولايات خاص بمكافحة الاحراش، إلّا أنّ الولايات قد عقدت بعد ذلك الكثير من مذكرات التفاهم بصورة غير رسمية مع الاقاليم الكندية من دون اللجوء إلى الكونغرس الأمريكي، مما دعى المحكمة الاتحادية العليا إلى نقض إحدى هذه الاتفاقيات، وهو الاتفاق المعقود بين ولاية (فيرمونت Vermont) واحدى المقاطعات الكندية الذي يتعلق بتسليم المجرمين أو اللاجئين إلى كندا؛ ذلك بحجة أنّه كان يجب إن يتم على شكل عقد أو اتفاق يوافق عليه الكونغرس^(٢٦٦). واصدرت المحكمة العليا ذاتها حكماً يقضي ببطالان اتفاق بين ولايات الجنوب يقضي بالانفصال من الاتحاد وتكوين اتحاد مستقل، كونه يتعارض مع أحكام المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧^(٢٦٧).

أمّا توقف التقدم بهذا المضمار في تضيق الخناق على الولايات في ممارسة النشاطات الدولية من قبل السلطة الاتحاد وعدم تشجيعها لولاياتها في إبرام مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من النشاطات الدولية الأخرى، وردّها للكثير من المقترحات التي تقدمت بها الولايات لتطوير مواردها الطبيعية بالاشتراك مع

^{٢٦١} - أسعد كاظم وحيش الصالحي، التنظيم القانوني لأبرام الاتفاقيات الدولية لدى الدول الاتحادية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٣، ص ١٠٣.

^{٢٦٢} - ينظر الى كل من: نبيل عبد الرحمن حياوي، العلاقات الخارجية في الدول الاتحادية الفيدرالية، ط ١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ٤٧. وينظر روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدولة الاتحادية، الجزء الثالث، ترجمة وليد الخالدي- برهان دجاني، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت-لبنان، (د.ن)، ص ٤٩٨.

^{٢٦٣} - د. صلاح جبير البصيصي، ابرام المعاهدات الدولية في الدولة الفيدرالية، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين أربيل ٢٠١٠، العدد الخاص، ص ٢٥١.

دول مجاوره، كان رأي الحكومة الفيدرالية في ذلك، أنَّ المصلحة في هذه الاحوال أنَّما هي وطنية أكثر منها محلية، وإنَّها بالتالي تتطلب معاهدة اتحادية وليس اتفاق محلي، على مستوى الوحدات الفيدرالية^(٢٦٤).

ولعل من الاسباب التي دعت بالدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧، إلى حصر النشاط الدولي بيد الحكومة الفيدرالية، ومنها رغبة الولايات المتحدة عند كتابة الدستور بأن يبقى هذا الاختصاص بيد السلطات الفيدرالية، هو لغرض خلق موقف موحد من القضايا الدولية، والرغبة أيضا في تعزيز قوة الحكومة الفيدرالية ذلك بعد حرب الانفصال التي قامت بها الولايات الجنوبية ضد حكومة الاتحاد، الأمر الذي ترك انطبعا في أنَّ تبقى المسائل الخارجية مركزية^(٢٦٥)، ومع هذا التضييق على الولايات في ممارسة النشاطات الدولية، نجد بأنَّ الوحدات الفيدرالية في أمريكا في السنوات الماضية قد دخلت في الكثير من العلاقات الخارجية عن طريق إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية أو ومع ما تناظرها في الدول الأخرى من دون الرجوع الكونغرس الأمريكي، وأنَّ هذا الصمت يفسره البعض بأنَّه تصديقا ضمنياً لمثل هذه النشاطات الدولية^(٢٦٦).

مما تقدم في أعلاه نرى بأنَّ تضييق دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧، ووضع القيود في عدم السماح لولاياتها الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية بصورة مباشرة، إلَّا بعد حصول موافقة الكونغرس، ينم على رغبة المشرع الدستوري في حصر هذا الاختصاص بيد سلطة الاتحاد والظهور بمظهر الدولة الواحدة خارجياً، وأنَّ اباحة هذا الحق بصورة مطلقة يؤدي بالتالي إلى تفكك الاتحاد الفيدرالي الأمريكي، الذي تكون بفعل اندماج دول مستقلة ناهيك بأنَّ الولايات الفيدرالية في أمريكا تمتلك كافة مقومات الدولة، إذ إنَّ لكل ولاية في الاتحاد الفيدرالي حكومة ذات نظام جمهوري تتكون من اجهزة تنفيذية وتشريعية وقضائية وموارد اقتصادية كبيرة^(٢٦٧)، وأنَّ حصر ممارسة النشاطات الدولية بيد سلطة الاتحاد هو نوع من انواع أدامة هذا الاتحاد وقوته، بعد أن تعرض في السابق إلى عدة حركات انفصالية من قبل وحداته الفيدرالية الأخرى.

الفرع الثاني

أهلية الوحدات الفيدرالية في دولة الإمارات العربية في ممارسة النشاطات الدولية

^{٢٦٤} - نبيل عبد الرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفيدرالية، العلاقات الخارجية، مصدر سبق ذكره، ٤٨.

^{٢٦٥} - د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة الموصل ٢٠٠٧. ص ١٦٧ وما بعدها.

^{٢٦٦} - صامويل لوكاس ماكميلان، دور حكام الولايات في السياسة الخارجية الأمريكية، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابو ظبي، ٢٠٠٩، العدد (٨٤)، ص ١٥ وما بعدها.

^{٢٦٧} - ينظر المادة (٤/ الفقرة ٤) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

من المعلوم إنَّ دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ قد حدد في المادة (١٢٠) منه سאלفة الذكر الاختصاصات الحصرية لسلطة الاتحاد ومن ضمن تلك الاختصاصات هي ممارسة النشاطات الدولية، إلّا أنَّ المشرع الدستوري الإماراتي بعد أن حصر هذا الاختصاص بالسلطة الاتحادية، عاد ليقرر استثناء من الاصل العام في المادة (١٢٣) من الدستور ذاته على أجازات الإمارات الأعضاء في مباشرة بعض مظاهر الشؤون الدولية، والتي منها إبرام الاتفاقيات الدولية، ولكن وفق قيود معينة^(٢٦٨).

إذ نصت المادة (١٢٣) على أنَّ «استثناء من نص المادة (١٢٠) بند (١) بشأن انفراد الاتحاد أصلاً بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية، يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية، وبشرط إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً. فإذا اعترض المجلس على إبرام مثل تلك الاتفاقات فيتعين إرجاء الأمر إلى أن تثبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض. كما يجوز للإمارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام إليهما».

ومن استقراء نصّ المادة (١٢٣) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١، نجد بأنَّ للإمارات الأعضاء أهلية في ممارسة النشاطات الدولية ومنها إبرام الاتفاقيات الدولية؛ ولكن وفق قيود ومحددات دستورية نوردتها بالآتي:

١- أجاز دستور دولة الإمارات العربية لسنة ١٩٧١ الحق للإمارات الاعضاء في إبرام اتفاقيات الدولية وبالتالي، شرط أنَّ تكون الاتفاقيات الدولية محدودة وذات طابع محلي إداري، بمعنى آخر أنَّ تكون تلك الاتفاقيات ذات صلة مباشرة بالشؤون المحلية في الإمارة، ومن ثمة فإن جميع مذكرات التفاهم الدولية التي لا تتوفر فيها هذه الصفة مثل الاتفاقيات العسكرية والسياسية والاقتصادية، تكون خارجة عن نطاق اختصاصات الإمارة^(٢٦٩).

٢- يجب ان تكون الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الإمارات الاعضاء مع الدول والأقطار المجاورة؛ والسؤال الذي يثار هنا هل المقصود بإبرام الاتفاقيات الدولية بين الامارات الاعضاء مع الدول والأقطار المجاور لدولة الاتحاد الاماراتي فقط، أي لا يخولها الدستور إبرام اتفاقيات دولية مع دول أوربية مثلاً؟

وللإجابة عن هذا السؤال يرى الفقه بأنَّ المقصود بالدول والأقطار المجاور للاتحاد وليس للإمارات الأعضاء كون لو اخذنا بالتفسير الثاني لأدى إلى حرمان الإمارات الأخرى من إبرام الاتفاقيات الدولية؛

^{٢٦٨} - ينظر المادة (١٢٣) من الدستور نفسه.

^{٢٦٩} - د. عادل الطيببائي، النظام الاتحادي في دولة الامارات العربية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة ١٩٧٨، ص ١٠٦.

ذلك لإحاطتها بأراضي إمارات أخرى من كل جانب^(٢٧٠)، وما يؤكد أحقية الإمارات الأعضاء في إبرام الاتفاقيات مع دول غير مجاورة ، هو ما عقدته إمارة دبي من مذكرتين تفاهم دوليتين الأولى مع فينزويلا، والثانية مع ماليزيا سنة ١٩٩٩ في شؤون التنمية والاستثمار بعد أن أخطرت المجلس الأعلى للاتحاد الإماراتي^(٢٧١)، وهذا ما يؤكد أهلية الوحدات الفيدرالية في الاتحاد الإماراتي في الدخول في النشاطات الدولية مع الدول المجاورة والغير المجاورة.

٣- يجب على الامارات الاعضاء عند إبرام الاتفاقيات الدولية، إن تقوم بأخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً، أي لا يجوز للإمارات الاعضاء أن تبرم أي اتفاق دولي من دون أخطار المجلس الأعلى الاتحادي أولاً، وبإمكان المجلس الاعلى الاتحادي الاعتراض وإيقاف أي اتفاق يجده يتعارض مع اختصاصات الاتحاد أو الإمارات الاخرى وبالتالي أرجاء هذا الاعتراض إلى المحكمة الاتحادية للبت فيه بالسرعة الممكنة^(٢٧٢).

يتضح مما سبق، بأن المشرع الدستوري الإماراتي في دستور سنة ١٩٧١ قد منح الإمارات الأعضاء أهلية ممارسة النشاطات الدولية؛ ولكن في ذات الوقت قد قيده هذا الحق على وفق شروط ومحددات دستورية تم التطرق اليها سالفاً، وان هذه القيود والمحددات الدستورية في رأينا تعود لرغبة المشرع الإماراتي لتقوية سلطة الاتحاد الخارجية على حساب الإمارات الأعضاء، ومنح دستور دولة الإمارات العربية أيضاً نشاط دولي آخر عن طريق حق التمثيل في المنظمات الدولية للإمارات الأعضاء في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط والانضمام اليها، وهذا ما درج عليه أيضاً بعض الدول الفيدرالية في منح وحداتها حق التمثيل في المنظمات الدولية، ومنها على سبيل المثال جمهورية المانيا الاتحادية، أذ أعطت الحق للاندراة الفيدرالية حق المشاركة في الاتحاد الاوربي، اذ كان الموضوع من المواضيع التي تخص الولايات^(٢٧٣)، إلا إن حق التمثيل للوحدات الفيدرالية في المنظمات الدولية ، ومنحها عضوية مستقلة يعد عمل غير مرغوب في القانون الدولي العام، إذ يرى جانب من الفقه الدولي العام أن منح هذا الحق يؤدي إلى تضارب مصالح الوحدات الأعضاء في الدولة الفيدرالية بعضها ببعض، أثناء عرض

^{٢٧٠} - عادل الطبطبائي، المصدر نفسه، ١٠٧.

^{٢٧١} - د. عادل راغب، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ط١، ص٢٤ وما بعدها.

^{٢٧٢} - ينظر الى نص المادة(١٢٣) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

^{٢٧٣} - ينظر الى نص الفقرة(٦) من المادة(٢٣) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١٢، التي تنص على أن((وفي حال المساس بالسلطة التشريعية الحصرية في مجالات التعليم المدرسي، أو الثقافة أو الإذاعة في المقام الأول، تُنقل ممارسة الحقوق المستحقة لجمهورية ألمانيا الاتحادية كعضو في الاتحاد الأوروبي من الاتحاد إلى ممثل للولايات يتم تعيينه من قبل البوندسرات. =وتمارس هذه الحقوق بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية وبمشاركتها، وتتماشى ممارستها مع مسؤولية الاتحاد عن شؤون الدولة ككل)).

الآراء داخل المنظمة الدولية، كما يؤدي في بعض الاحيان ان يصوت بعضهم في غير جانب البعض الآخر، ولا سيما أن القاعدة المتبعة في المنظمات الدولية هي قاعدة للدولة الواحدة صوت واحد^(٢٧٤).

المطلب الثاني

الاساس الدستوري للوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية في العراق

إن ممارسة النشاطات الدولية في العراق من قبل الوحدات الفيدرالية من الناحية القانونية والعملية تتجلى من خلال التمثيل الدبلوماسي في السفارات والمؤتمرات الدولية، وكذلك من خلال إبرام مذكرات التفاهم الدولية، لذا سندرس هذه النشاطات الدولية من خلال فرعين، نبين في الفرع الأول التمثيل الدبلوماسي للوحدات الفيدرالية في السفارات والمؤتمرات الدولية، أمّا في الثاني أهلية الوحدات الفيدرالية بأبرام مذكرات التفاهم الدولية ونفصلها بالآتي:

الفرع الأول

التمثيل الدبلوماسي للوحدات الفيدرالية في السفارات والمؤتمرات الدولية

إن النشاطات الدولية في العراق وفقاً لأحكام دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ تقع من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إذ حددت الفقرة (اولاً) من المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، بنصها على أن « رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية^(٢٧٥)، إلا أنه وعلى الرغم من حصر النشاطات الدولية بيد السلطة الفيدرالية، إلا أن المشرع الدستوري في الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) أورد استثناء من الاصل العام بالنص على منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق ممارسة النشاط الدولي عن طريق تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية^(٢٧٥)، كما أعطى الدستور العراقي الدائم في الشطر الاخير من المادة (١٠٥) منه الحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المشاركة في المؤتمرات الإقليمية والدولية^(٢٧٦).

^{٢٧٤} - نبيل عبد الرحمن حياوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥ وما بعدها.

^{٢٧٥} - ينظر المادة (١٢١/رابعاً) من الدستور نفسه.

^{٢٧٦} - ينظر نص المادة (١٠٥) من الدستور نفسه التي جاءت بالآتي ((تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية الدولية، تتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون)).

وعبر استقراء النصوص اعلاه يتضح لنا بأنّ للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لها حق في ممارسة النشاطات الدولية، عن طريق تأسيس المكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية الخاصة بها، وكذلك الحق في الاشتراك في المؤتمرات الدولية، وعلى ضوء ذلك سن مجلس النواب العراقي قانون ونظم من بين نصوص هذا القانون عملية اشراك ممثلين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المحافل الدولية والذي يعرف بقانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦، إذ جاء الفقرة (رابعاً) و(خامساً) من المادة (٤) منه على أنّ تقوم الهيئة باقتراح تنظيم المؤتمرات الإقليمية الدولية التي تخص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك اشراك ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المحافل الدولية في المسائل ذات العلاقة بالتنسيق مع وزارة الخارجية^(٢٧٧).

أمّا بخصوص تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية فإنّ أمر تأسيسها ما يزال معطل من قبل الحكومة الفيدرالية في العراق، إذ يرى البعض بأنّ هذه المكاتب ستضم ممثلي الأقاليم والمحافظات وستدخل عملها مع عمل الملحقيات الثقافية بالنظر لازدواجية الاختصاص، وإذا كان هذا الأمر يقع ضمن اختصاص الأقاليم والمحافظات يجب على وزارة الخارجية تنظيمه في قانونها بناءً على القرار الدستوري بذلك، وهذا ما دعا اليه وزير خارجية الحكومة العراقية سنة ٢٠٠٨، إلى ضرورة صياغة قانون لكيفية تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وأكد على عمل هذه المكاتب داخل السفارات العراقية^(٢٧٨).

وعلى الرغم من تعطيل هذا النص الدستوري وتهرب الحكومة الفيدرالية من إيجاد آلية مناسبة لتنظيم هذا الأمر، نجد هناك في المقابل مكاتب رسمية لحكومة إقليم كردستان لدى كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وإيران معترف بها من قبل تلك الدول لتنظيم علاقاتها مع إقليم كردستان، وهناك محاولات عدة من قبل الإقليم لفتح مكاتب لتمثيل الإقليم في دول أخرى، وفي مقابل ذلك نجد أيضاً عدد كبير من القنصليات ومكاتب تمثيلية للدول الأخرى داخل إقليم كردستان العراق، وأنّ هذه المكاتب تتمتع بالاستقلال في إداء مهامها عن السفارات الموجود في بغداد وفقاً لخصوصيات تلك الدول بإقليم كردستان، علماً بأنّه يوجد (١١) مكتباً تمثلياً في إقليم كردستان تعود للدول الأخرى، بالإضافة إلى وجود المكتب

^{٢٧٧} - ينظر نص المادة (٤/رابعاً وخامساً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ التي وردت بالاتي ((رابعاً: اقتراح تنظيم المؤتمرات الإقليمية والدولية في الامور التي تخص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بالتنسيق مع الجهات الحكومية. خامساً: اشراك ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المحافل الدولية في المسائل ذات العلاقة بالتنسيق مع وزارة الخارجية)).

^{٢٧٨} - شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨٨، وينظر بذات الصياغ الى تصريح وزير الخارجية هوشيار زيباري في ١٣/٧/٢٠٠٨، الذي أشار اليه المؤلف نفسه، ص ٣٨٩.

الإقليمي لكل من السفارة الأمريكية والبريطانية والكورية، وكل ذلك يتم تنظيمه والإشراف عليه من قبل دائرة العلاقات الخارجية في حكومة إقليم كردستان العراق^(٢٧٩).

وفي حقيقة الأمر أنَّ هذا النص الدستوري قد أسيء استخدامه من قبل سلطة إقليم كردستان، إذ إنَّ النص الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يشير إلى تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في داخل السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية، وليس فتح مكاتب خاصة ومستقلة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الدول الأخرى، وأنَّ تأسيس تلك المكاتب من قبل إقليم كردستان لا يتمتع بأي غطاء قانوني سواء أكان هذا الغطاء على الصعيد الداخلي أو على الصعيد الدولي، إذ إنَّ اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١، تنص على أنَّ (ليس للدولة المعتمدة، بدون الحصول مقدماً على موافقة الدولة المعتمد لديها، أن تنشئ مكاتب تابعة لبعثتها في نواح أخرى غير التي توجد فيها البعثة)^(٢٨٠).

وعبر استقراء هذا النص نجد بأنَّ القانون الدولي العام يخاطب الدول في هذا المجال، فضلاً عن ذلك أنَّ الدولة المعتمدة في حال إرادة فتح مكاتب أخرى لبعثتها الدبلوماسية في غير النواحي الأخرى يجب أن تحصل على موافقة الدولة المعتمدة لديها، مما يفسر أنَّ المكاتب التي تؤسسها الوحدات في الدول الفيدرالية يجب تكون بموافقة السلطة الفيدرالية وعن طريقها حصراً، وأنَّ قيام تلك الدول بفتح مكاتب لإقليم كردستان العراق من دون الرجوع سلطة الاتحاد في العراق يُعدُّ خرقاً لأحكام القانون الدولي العام والتشريعات الوطنية في الوقت نفسه.

الفرع الثاني

أهلية الوحدات الفيدرالية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية

إنَّ إبرام الصكوك الدولية بسمياتها كافة سواء أكانت معاهدات أم (مذكرات التفاهم الدولية)^(٢٨١)، تُعدُّ من الاختصاصات الحصرية للحكومة الفيدرالية في العراق، إذ إنَّ المشرع الدستوري لم يعطي الحق للوحدات الفيدرالية في العراق ممارسة هذا النشاط الدولي بوساطة الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، التي حصرت ممارسة هذا النشاط الدولي بالحكومة الفيدرالية عن

^{٢٧٩} - د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨٩-٣٩١.

^{٢٨٠} - ينظر نص المادة (١٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١.

^{٢٨١} - بأنَّها نوع من أنواع الاتفاقيات الدولية التي تستخدمها السلطة التنفيذية بدلاً من المعاهدات؛ ذلك لتجنب الإجراءات الدستورية المطولة في المعاهدات ولتحقيق عامل السرعة والمرونة في إبرامها. ينظر إلى كل من: د. مطر حامد النيايدي قواعد المعاهدات الدولية في القانون الدولي العام، ط ١، دار الكتب، هيئة السياحة والثقافة، أبو ظبي، ٢٠٢٠، ص ٤٥. وينظر أيضاً:

ANTHONY AUST, MODERN TREATY LAW AND PRACTICE, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, United kingdom, 2000, , p39.

طريق التفاوض والتوقيع^(٢٨٢)، إلا إنَّه على الرغم من وضوح هذا النص الدستوري نجد في المقابل هناك مذكرات تفاهم دولية تم إبرامها من قبل الوحدات الفيدرالية في العراق، إذ إنَّ إقليم كردستان العراق قد أبرم العديد من مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية والوحدات الفيدرالية التابعة للدول الأجنبية من دون نص صريح يخولها إبرام مذكرات التفاهم الدولية في الدستور. ومن تلك الاتفاقيات مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين إقليم كردستان العراق وروسيا الاتحادية في ١١/٥/٢٠٠٨، أذ تُعدُّ تلك المذكرة من الاتفاقيات الاقتصادية المهمة، وكذلك مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين إقليم كردستان العراق وإقليم (لومبارديا Lombardy) الإيطالي، إذ تضمنت هذه المذكرة توطيد العلاقات التجارية بين الإقليمين مع أقامه جسر جوي لنقل المواطنين بين طرفين، ويتولى أيضاً الإقليم الإيطالي تنظيم دورات تدريبية إلى كوادرات إقليم كردستان العراق^(٢٨٣)، والأمر نفسه بالنسبة إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ نجد هناك الكثير من التطبيقات العملية منها ما يتعلق بالمجالات الاقتصادية والتجارية وأخرى تتعلق بالمجالات الثقافية والاجتماعية والانمائية، وعلى سبيل المثال أبرمت محافظة بغداد مذكرة تفاهم دولية مع ولاية جزيرة القمر الكبرى التابعة لجمهورية جزر القمر العربية في ٣٠/٣/٢٠١٢، في مجال التبادل الثقافي والاجتماعي والشبابي والقضايا التي تخص المرأة وغيرها من الجوانب الإنمائية^(٢٨٤)، كما أبرمت محافظة البصرة مذكرة تفاهم دولية مع محافظة خوزستان الإيرانية في ٤/٥/٢٠١٢، في مجال التعاون الاقتصادي والتجاري والزراعي والصحي والتعليمي وربط سكك الحديد بين الطرفين^(٢٨٥).

إلا أنَّ البت في ممارسة هذا النشاط الدولي ليس أمراً يسيراً، ولا سيَّماً بأنَّ هناك جدل وانقسام قانوني كبير بين الباحثين يدور حول تفسير نص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمواد الأخرى التي تعطي الحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إمكانية إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع غيرها في الدول الأجنبية الأخرى ومنها المادة (١٢١/ رابعاً) التي سنوضحها تباعاً، بحجة أنَّه عدم وجود نص صريح في الدستور يمنع الأقاليم والمحافظات من إبرام

^{٢٨٢} - ينظر المادة (١١٠/أولاً) من الدستور العراقي الدائم التي تنص بالآتي: على إن (رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية).

^{٢٨٣} - أشار إليه قارمان ممد فرج، التكيف القانوني للعلاقات الخارجية لإقليم كردستان العراق، مركز أبحاث القانون المقارنة، أربيل، ٢٠١٠، ط١، ص١٧٦.

^{٢٨٤} - للمزيد من التفصيل ينظر: مذكرة التفاهم الدولية بين محافظة بغداد ولاية جزيرة القمر الكبرى الموقعة بين محافظ بغداد صلاح عبد الرزاق وحاكم جزيرة القمر موني بركة في ٣٠/٣/٢٠١٢. تم الحصول على المذكرات بموجب كتاب تسهيل المهمة الصادر عن ديوان محافظة ميسان، قسم الموارد البشرية، ذي العدد (٤٨٤٣) في ٢٠/١٠/٢٠٢٠، وتتوفر أيضاً في الموقع الرسمي لديوان محافظة بغداد.

^{٢٨٥} - ينظر إلى مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة البصرة ومحافظة خوزستان الإيرانية في ٤/٥/٢٠١٢، الموقعة من قبل محافظ البصرة خلف عبد الصمد ومحافظ خوزستان حسين حجازي، تم الحصول على المذكرات بموجب كتاب تسهيل المهمة الصادر عن ديوان محافظة ميسان، قسم الموارد البشرية، ذي العدد (٤٨٤٣) في ٢٠/١٠/٢٠٢٠. وتتوفر أيضاً هذه المذكرات على وسائل الاعلام والمواقع الالكترونية الرسمية لديوان محافظة البصرة.

مذكرات التفاهم الدولية مع الجهات الأجنبية في الميادين والاختصاصات المقررة لهم في الدستور، وعلى هذا النحو انقسم الباحثين إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: ذهب أصحاب هذا الاتجاه وحسب التفسير الضيق للنص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أن مصطلح إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية قاصر عن السلطة الاتحادية فقط، وجاء بصورة مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه مالم قيد بنص، ومن ثم لا تمتلك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أية إشارة أو مساهمة على ممارسة هذا الاختصاص بشكل من الأشكال، ولا سيما أن المجلس التشريعي الثاني (مجلس الاتحاد) الذي يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويجسد مشاركتهم في السلطات الفيدرالية، معطل ولم يتم إقراره بموجب بنود الدستور نفسه^(٢٨٦).

وفي هذا ذهب أيضاً الدكتور البصيصي وبعض الباحثين بالقول أن الواقع النظري والعملي في العراق في ظل دستور سنة ٢٠٠٥ لوجدنا أن نص المادة (١١٠ / أولاً) تجعل السلطة الفيدرالية مختصة بشكل حصري في التفاوض وإبرام المعاهدات الدولية مع إمكانية تفويض بعض اختصاصات السلطة الاتحادية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم والعكس صحيح حسب نص المادة (١٢٣) من الدستور إلا أننا نرى في الواقع العملي قيام إقليم كردستان وبعض المحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام بعض ما سمي تجاوزاً مذكرات تفاهم دولية اقتصادية أو استثمارية مع بعض الدول والشركات الأجنبية وهذا في الحقيقة فيه مخالفة لنصوص الدستور^(٢٨٧).

الاتجاه الثاني: ذهب أصحاب هذا الاتجاه في تفسيرها الواسع لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بأن للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في إبرام مذكرات التفاهم الدولية، إذ يرى صاحب هذا الاتجاه عند تفسيرهم لنص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) من الدستور، بأن للسلطات الفيدرالية الحق فقد في رسم السياسة الخارجية دون تنفيذها، وأن التنفيذ في نظرهم يختلف عن الرسم، فإذا كان الرسم من اختصاص سلطة الاتحاد، فإن تنفيذ السياسات الخارجية ليس من اختصاصات السلطات الفيدرالية في العراق، وإنما يتم التنفيذ وبشكل مطلق من قبل الوحدات الفيدرالية في العراق ويذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى ابعاد من ذلك بأن رسم السياسة الخارجية للاتحاد يجب أن يؤخذ بنظر الاعتبار طموحات الوحدات الفيدرالية كي لا تضطر تلك الوحدات إلى مخالفة تلك السياسات وبالتالي يؤدي

^{٢٨٦} - د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢٧.

^{٢٨٧} - ينظر إلى كل من، د. صلاح جبير البصيصي، (إبرام المعاهدات الدولية في الدول الفيدرالية)، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥٢. وأيضاً نبأ نزار الربيعي، صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، مقال منشور على الموقع الرسمي لكلية القانون جامعة بابل من خلال الرابط الاتي:

((<http://www.uobabylon.edu.iq/uobcoleges/service>)) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٤.

إلى اثار سلبية في العلاقات بين الحكومة المركزية ووحداتها الفيدرالية^(٢٨٨). كما يرى جانب آخر أنَّ الوحدات الفيدرالية في العراق لها الحق بممارسة هذا النشاط الدولي أي عند تفسيرهم لنص الفقرة (اولاً) من المادة (١١٠) بأنَّ إبرام مذكرات تفاهم دولية التي تبرم في الجوانب الاقتصادية والتجارة الخارجية مع مراعاة السياسة المرسومة من قبل الحكومة الاتحادية، أي عند النظر إلى نهاية الفقرة (اولاً) من تلك المادة بأنَّ المشرع أستخدم كلمة السيادة، وأنَّ المفهوم المخالف لتلك العبارة بأنَّ السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية غير السيادة يكون من اختصاص الأقاليم والمحافظات^(٢٨٩).

وتعليقاً عما سبق في الاتجاهين نرى بأنَّ ذهاب أصحاب الاتجاه الأول إلى عدم أحقية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية استناداً لتفسيرهم لنص الفقرة (اولاً) من المادة (١١٠) من الدستور، وهذا الرأي لا يقبل التعليق والنقاش لكونه واضح ومستند إلى النصوص الدستورية التي لا تقبل التأويل والإضافة، أمَّا أصحاب الاتجاه الثاني فذهبوا إلى امكانية إبرام مذكرات التفاهم الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المجالات المحددة لهم دستورياً، وأنَّ الدستور لم ينص صراحةً على منع الوحدات الفيدرالية في العراق من إبرام مذكرات التفاهم الدولية، كما ذهب جانب آخر منهم إلى بعد من ذلك عند قام بالتمييز بين رسم السياسة الخارجية وتنفيذها التي ورد ذكرها في الفقرة (اولاً) من المادة (١١٠)، إلَّا أنَّ هذا الرأي قد تغاضى على ما ورد من عبارات آخر ضمن نص الفقرة (اولاً) من المادة سالفة الذكر التي جعلت التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات والتوقيع عليها من الاختصاصات الحصرية المنوطة بالسلطة الاتحادية^(٢٩٠).

ولا يمكن الركون أيضاً إلى الرأي القائل عند تفسيره للعبارات الاخير من نص الفقرة (اولاً) من المادة (١١٠) التي تشير إلى أنَّ من الاختصاصات السلطة الفيدرالية^(٢٩١) رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية^(٢٩٢)، أي بأنَّ هناك اختصاصات اقتصادية وتجارية خارجية سيادية وأخر اختصاصات اقتصادية وتجارية خارجية غير سيادية يحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية استناداً لهذا النص، وأنَّ هذا الرأي لا يمكن الاستناد اليه، لأننا لو أخذنا بهذا الرأي نكون في حينها أمام سياستين خارجية واحد تعود للسلطة الاتحاد وأخر تعود للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وثمة من يحدد أنَّ هذه السياسات سواء كانت سيادية أو غير سيادية، وأنَّ هذا الرأي

^{٢٨٨} - د. قاسم أحمد قاسم، أهلية إقليم كردستان العراق في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل ٢٠١١، العدد (٩) السنة التاسعة، ص ١٢٥-١٢٩.

^{٢٨٩} - د. معروف عمر كول، د. جلال كريم رشيد الجاف، اتفاقية التعاون بين الجمهورية الفرنسية وإقليم كردستان العراق (دراسة مقارنة)، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل ٢٠١١، العدد (١٠) السنة التاسعة، ص ٩٢-٩٦.

^{٢٩٠} - ينظر الى نص المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص في الفقرة (الاولى) على ان من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية هو ((رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية)).

يخالف نص الفقرة (أولاً) من المادة (٨٠) من الدستور الذي منح مجلس الوزراء الاتحادي صلاحية «تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة...»^(٢٩١)، أي أنّ السياسة العامة تشمل تحقيق الاهداف الداخلية والخارجية للحكومة، وليس فقط سياسة سلطة الاتحاد الفيدرالي^(٢٩٢).

نرى مما سبق في أعلاه، بأنّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم ينص صراحةً على أهلية الأقاليم والمحافظات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية لا من قريب ولا من بعيد، وأنّ الرأي الأصوب والسديد في مدى أهلية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بممارسة هذا النشاط الدولي إلا وهو إبرام مذكرات التفاهم الدولية في ظل انعدام النصوص الدستورية الصريحة التي تخول هذه الوحدات في ممارسة هذا الحق، هو ضرورة اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في هذا الأمر حسب الصلاحيات المخولة لها بموجب الدستور، وإذا كان هناك حق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية نرى لا يتجاوز هذا الحق المجالات الاجتماعية والثقافية والإنمائية، هذا في حال أمعنا النظر بأحكام الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من الدستور، التي بموجبها اعطت الحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية^(٢٩٣)، وأنّ هذه المتابعة لأبداً أنّ تترجم إلى ممارسة الأقاليم والمحافظات لوظائفها بصورة كاملة ومن ضمن هذه الوظائف إبرام بعض مذكرات التفاهم الدولية في الاطار المحدد في الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) دستورياً.

وإذا ما قارنا هذه الاصلاحيات مع الدول المقارنة لموضوع دراستنا نجد بأنّ هذه الدول تتمتع بأهلية ممارسة النشاطات الدولية بموجب وثيقة الدستور، إذ إنّ الوحدات الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية قد قيدها الدستور بعدم الدخول في أي اتفاق دون موافقة الكونغرس^(٢٩٤)، وأنّ الوحدات الفيدرالية في دولة الإمارات المتحدة مقيدة في ممارسة النشاط الدولي عن طريق إبرام اتفاقيات ذات طبيعة إدارية محلية ويشترط لإبرام هذا النوع اخطار مجلس الاتحاد الإماراتي مسبقاً بالإضافة إلى منح هذه الوحدات الحق في التمثيل في المنظمات الدولية^(٢٩٥)، ونجد في المقابل أنّ الوحدات الفيدرالية في العراق تتمتع فقط في ممارسة بعض الانشطة الدولية ومنها تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية

^{٢٩١} - ينظر الى نص المادة(٨٠/ أولاً) من الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^{٢٩٢} - أذ يعرف الفقيه (هنري توني Henry Tony) السياسة العامة بانها: ((هي تلك الاليات التي تتخذها الحكومة من أجل تحقيق أهدافها داخل البيئة الداخلية والخارجية)). ينظر الى د. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، دار السيرة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠١، ص ٣٤.

^{٢٩٣} - ينظر نص المادة(١٢١/ رابعاً) من الدستور نفسه.

^{٢٩٤} - ينظر الفقرة (العاشرة) من المادة (أولاً) من دستور الولايات المتحدة الامريكية التي تنص على أن ((لا يجوز لأية ولاية، دون موافقة الكونغرس، أن تفرض أية رسوم على حمولة السفن، أو تحتفظ بقوات عسكرية أو سفن حربية في وقت السلم، أو تعقد أي اتفاق أو ميثاق مع ولاية أخرى أو دولة أجنبية، أو تشتبك في حرب إلا إذا غزيت فعلاً، أو إذا كان هناك خطر داهم لا يسمح بالتأخير))

^{٢٩٥} - ينظر نص المادة (١٢٣) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧٢.

بالإضافة إلى حق المشاركة في المؤتمرات والمحافل الدولية، إلا أن حق ممارسة نشاط إبرام مذكرات التفاهم الدولية لم يخولها الدستور ؛ ولكن عدم اعتراض سلطة الاتحاد على هذا النشاط الدولي قد يفسر بأنها موافقة ضمنية، مما يدعونا إلى ترجيح تجربة دولة الامارات العربية المتحدة على الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية العراق بهذا الجانب كونها أعطت وحدتها الفيدرالية أقوى الانشطة الدولية منها إبرام الاتفاقيات الدولية وحق التمثيل في المنظمات الدولية على وفق وثيقة الدستور الفيدرالي.

الخاتمة

توصلنا ومن خلال موضوع دراستنا الموسوم ب(أهلية الوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية) إلى جملة من النتائج والمقترحات نلخصها بالآتي:

أولاً: النتائج

- ١- إنَّ الوحدات الفيدرالية تُعدُّ من مكونات الدولة الفيدرالية التي تمتع باختصاصات ذاتية وخاصة، تمارسها باستقلال ومعزل عن الحكومة الفيدرالية، استناداً لمبدأ الاستقلال الذاتي والمشاركة، الذي يأتي النص عليها في الدساتير الفيدرالية ضماناً لعدم التجاوز عليها أو الانتقاص منها.
- ٢- إنَّ المشرع الدستوري العراقي قد تبنى طريقة حصر الاختصاصات سلطة الاتحاد وترك ما عد ذلك من اختصاص للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهي الطريقة نفسها التي سارت عليه الدول المقارنة لكل من الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية المتحدة.
- ٣- لا تمتلك الوحدات الفيدرالية الشخصية الدولية، وأنَّ ممارسة بعض النشاطات الدولية من قبلها أنما يُعدُّ تفويضاً دستورياً لها من قبل سلطة الاتحاد ولا يترتب على هذا التفويض أنَّ تتمتع هذه الوحدات بالشخصية القانونية الدولية ؛ لأن الشخصية الدولية مقرره فقط للدول والمنظمات الدولية.
- ٤- إنَّ الأهلية الذي فوضها الدستور يمكن تنتزع منها بعد ذلك بقوة الدستور، وأنَّ هذا الحق في ممارسات النشاطات الدولية ومنها على سبيل المثال إبرام الاتفاقيات الدولية وغيرها من النشاطات الدولية مصدره القانون الداخلي وليس القانون الدولي العام.
- ٥- إنَّ الممارسة النشاطات الدولية في الدول المقارنة مقيد بشروط، إذ إنَّ المشرع الدستوري الأمريكي قد وضع القيود في عدم السماح لولاياتها الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية بصورة مباشرة، إلا بعد حصول موافقة الكونغرس، والأمر نفسه بالنسبة للمشرع الإماراتي في دستور سنة ١٩٧١ قد منح الإمارات الأعضاء أهلية ممارسة النشاطات الدولية؛ ولكن في ذات الوقت قد قيده هذا الحق على وفق شروط ومحددات دستورية ومنها موافقة سلطة الاتحاد وحصر النشاطات الدولية فقط فيما يتعلق بأمور تتعلق بالإدارة المحلية والعضوية في منظمة الأوبك.

٦- إنَّ الوحدات الفيدرالية في العراق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم قد منحها الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥، أهلية ممارسة بعض الأنشطة الدولية ومنها تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية بالإضافة إلى حق المشاركة في المؤتمرات والمحافل الدولية، إلّا أنَّ حق ممارسة نشاط إبرام مذكرات التفاهم الدولية لم يخولها الدستور ذلك؛ ولكن عدم اعتراض سلطة الاتحاد عن هذا النشاط الدولي قد يفسر على أنَّها موافقة ضمنية. مما يدعونا للقول إنَّ العراق سار كغيره من الدول الفيدرالية المقارنة على منح أهلية لوحداته الفيدرالية في ممارسة النشاط الدولي.

ثانياً: التوصيات

٤- نقترح على منظمة الأمم المتحدة ولجنة القانون الدولي العام في هذه المنظمة إعادة العمل على إدراج نص في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، الذي يتضمن أهلية الوحدات الفيدرالية في إبرام الاتفاقيات الدولية مع الدول الأجنبية حسب التقويض الدستوري؛ لأنَّ تضمين هذا النص سيجعل أي اتفاق يتم من قبل الوحدات الفيدرالية دون النص عليه في الدستور باطلاً في نظر القانون الدولي العام.

٥- نقترح على السلطة الفيدرالية في العراق، معالجة فتح المكاتب التمثيلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في السفارات والبعثات العراقية ضمن نطاق القانون الدولي العام ومنها اتفاقيه فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١، والتشريعات الوطنية النافذة، ولاسيما تفعيل الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من الدستور الدائم، من خلال وضع قانون أم تعليمات تنظم عملية تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة شؤونها الثقافية والاجتماعية والانمائية.

٦- نقترح على المشرع الدستوري في العراق إلى ضرورة تنظيم أهلية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية ضمن إطار الدستور، تماشياً مع التجارب الدول الفيدرالية المقارنة الناجحة في دراستنا؛ ذلك رفع الغموض والتناقض في الدستور ولا سيما أنَّ الدستور العراقي قد أعتمد آلية توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات.

٧- تفعيل دور رقابة المحكمة الاتحادية العليا والمجالس التشريعية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على النشاطات الدولية التي تمارسها الحكومات المحلية في الأقاليم والمحافظات مع غيرها في الدول الأجنبية الأخرى ومعرفة مدى ملائمة تلك النشاطات الدولية للدستور والقوانين الفيدرالية من الناحية الشكلية والمادية.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

- ١- د. أسمايل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، ط١٩٨٢، ١.
- ٢- د. أسمايل مرزة، القانون الدستوري، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الاخرى، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ط٣، ٢٠٠٤.
- ٣- جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ترجمة مها تكلا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٧.
- ٤- د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، ط١، ١٩٨١.
- ٥- د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مكتبة السنهوري، بيروت، ط٢٠١٨، ١.
- ٦- د. مطر حامد النياضي قواعد المعاهدات الدولية في القانون الدولي العام، ط١، دار الكتب، هيئة السياحة والثقافة، ابو ظبي، ٢٠٢٠.
- ٧- روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدولة الاتحادية، الجزء الثالث، ترجمة وليد الخالدي- برهان دجاني، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت-لبنان، (د.ن)، ص٤٩٨.
- ٨- د. زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار يكن للنشر، بيروت، ط٢، ١٩٨٢.
- ٩- سهى زكي نوري عياش، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية (دراسة مقارنة)، مكتبة دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
- ٩- د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، القاهرة، ط٢، ٢٠١٨.
- ١٠- د. عادل راغب، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ١٩٩٨.
- ١١- د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، الاعلان عن الدولة (دراسة تأصيلية وتحليلية- في القانونين الدولي العام والدستوري)، دار دجلة ناشرون وموزعون، عمان، ط١، ٢٠١٠.
- ١٢- د. عبد الفتاح محمد ياغي، الحكومة والادارة العامة في الولايات المتحدة الامريكية، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠١٢.
- ١٣- د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، اثراء للنشر والتوزيع، عمان، ط٢٠٠٩، ١.
- ١٤- د. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، دار السيرة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠١.
- ١٥- قارمان ممند فرج، التكيف القانوني للعلاقات الخارجية لإقليم كردستان العراق، مركز أبحاث القانون المقارنة، اربيل، ط٢٠١٠، ١.
- ١٦- د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة الموصل ٢٠٠٧.
- ١٧- د. محمد نصر محمد، الوسيط في القانون الدولي العام، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط٢٠١٢، ١.
- ١٨- نبيل عبد الرحمن حياوي، العلاقات الخارجية في الدول الاتحادية الفيدرالية، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤.

- الأطاريح

- ١- حسن عزبة، تنظيم المعاهدات في دساتير الدول، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد ١٩٨٨
- ٢- عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في دولة الامارات العربية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة ١٩٧٨.
- ٣- لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠١٣.
- ٤- معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

- الرسائل

- ١- أسعد كاظم وحيش الصالحي، التنظيم القانوني لأبرام الاتفاقيات الدولية لدى الدول الاتحادية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٣.
- ٢- قحطان خلف الجبوري، الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي الفيدرالي (العراق أنموذجاً)، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق جامعة تكريت، ٢٠٠٩.

ثالثاً: البحوث العلمية

- د معروف عمر كول، د. جلال كريم رشيد الجاف، اتفاقية التعاون بين الجمهورية الفرنسية وإقليم كردستان العراق (دراسة مقارنة)، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل ٢٠١١، العدد (١٠) السنة التاسعة.
- د. صلاح جبير البصيصي، إبرام المعاهدات الدولية في الدولة الفيدرالية، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين أربيل ٢٠١٠، العدد الخاص.
- د. صلاح جبير البصيصي، صلاحية الولايات أو الاقاليم في أبرام المعاهدات الدولية، بحث منشور في مجلة أهل البيت، العدد (٦) المجلد (١) لسنة ٢٠٠٨.
- د. عبد الرحمن رحيم، تمييز اللامركزية الادارية الاقليمية عن اللامركزية الفيدرالية، مجموعة بحوث قانونية، مركز ابحاث القانون المقارن، أربيل، ٢٠٠٤.
- د. فاضل عبد الزهرة الغراوي، حماية الاعيان المدنية والثقافية في ظل القانون الدولي الانساني، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (٢)، ٢٠٢٠.
- د. قاسم أحمد قاسم، أهلية اقليم كردستان العراق في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل ٢٠١١، العدد (٩) السنة التاسعة.
- صامويل لوкас ماكميلان، دور حكام الولايات في السياسة الخارجية الامريكية، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابو ظبي، ٢٠٠٩، العدد (٨٤).
- محمد طعمة جودة، إعلان ترامب بشأن القدس في ضوء القانون الدولي العام، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (٢)، ٢٠٢٠.
- نبأ نزار الربيعي، صلاحية الولايات أو الاقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، مقال منشور على الموقع الرسمي لكلية القانون جامعة بابل (<http://www.uobabylon.edu.iq/>) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٤.

هبة ذهب ماو، الآليات الدولية المعتمدة لمساعدة اللاجئين، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (١) ٢٠٢٠

رابعاً: الدساتير

١- دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٨٧٨.

٢- القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩

٣- دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

٤- دستور جمهورية العراق الاتحادية لسنة ٢٠٠٥.

خامساً: الاتفاقيات الدولية

١- اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١

٢- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

٣- مذكرة التفاهم الدولية بين محافظة بغداد ولاية جزيرة القمر الكبرى عبد الرزاق في ٢٠١٢/٣/٣٠.

٤- مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة البصرة ومحافظة خوزستان الايرانية في ٢٠١٢/٥/٤.

سادساً: المصادر الأجنبية

1-ANTHONY AUST, MODERN TREATY LAW AND PRACTICE, CAMBRIDGEUNIVERSITY PRESS, United kingdom, 2000.