

مذكرة معهد القانون الدولي وحقوق الانسان
حول
تنفيذ حقوق الانسان الدولية ذات الصلة بالالتزامات
الناشئة عن المعاهدات في العراق

المقدمة

إن العراق دولة طرف في العديد من المعاهدات ذات الصلة بحقوق الإنسان التي تحتاج إلى وسائل تنفيذ¹. تناقش هذه المذكرة الصراعات المحتملة في السلطة لغرض تنفيذ المعاهدات بموجب الدستور العراقي، وتضع منهج اساسي لمتابعة تنفيذ المعاهدة.

1- تنفيذ المعاهدات والفيديرالية العراقية

ينص الدستور العراقي على السلطة الحصرية للحكومة الاتحادية في التصديق على المعاهدة، ووضع مسؤولية سن القوانين والمعاهدات على عاتق مجلس النواب². مع ذلك، يمكن للمنازعات ان تنشأ عندما يكون موضوع المعاهدات يتعلق بمجالات السياسة العامة حيث أن الدستور العراقي يمنح الأقاليم أو المحافظات بصورة مفردة أو حسب الأولوية حق وضع القوانين³. يمكن لمجلس النواب أن يتخذ خيارين رئيسيين عندما تنشأ مثل هذه المنازعات. أولاً، بالإمكان الادعاء بأن صلاحيته الحصرية في سن القوانين وفقاً لسلطة التصديق على المعاهدات يضي عليه بالضرورة سلطة سن تشريع من أجل تنفيذ المعاهدة، التي لا يمكن أن تتناقض مع الأقاليم والمحافظات. ثانياً، يمكنه الإقرار بأن صلاحية تنفيذ المعاهدة في ظل هذه الظروف تقع جزئياً أو حصرياً على السلطة في الأقاليم والمحافظات، والتفاوض على آليات التعاون لتنفيذ المعاهدة.

¹ لقد وقع العراق، أو صادق على حقوق الإنسان في المعاهدات ذات الصلة التالية: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، والبروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في النزاعات المسلحة؛ البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية؛ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال. انظر قاعدة بيانات معاهدات الأمم المتحدة.

² انظر الدستور العراقي المادة 110 (تعيين صلاحية التصديق على المعاهدات حصرياً للسلطة الاتحادية)؛ الدستور العراقي المادة 61 (اعطاء مجلس النواب سلطة سن القوانين والتصديق على المعاهدات).

³ المرجع نفسه. الفقرة 15-114.

الخيار 1 : السلطة الحصرية الاتحادية لتنفيذ المعاهدات

الخيار الأول ، عندما يتولى مجلس النواب السلطة الحصرية لتنفيذ المعاهدات ، ويمكن توضيح ذلك كما هو الواقع الحالي لوزارة الخارجية في الولايات المتحدة الأمريكية. إن للولايات المتحدة الأمريكية ، مثل العراق ، نظام حكم اتحادي والذي يكون فيه تقسيم السلطة التشريعية بين الحكومة الاتحادية والولايات (وحدات الحكم الاقليمية) . على الرغم من أن الدستور الاتحادي يحدد السلطة على بعض المواضيع المعينة ، فإن المحكمة العليا في الولايات المتحدة حددت في *Missouri v. Holland*, 252 U.S. 416, (1920) 432 ، بان كونغرس الولايات المتحدة يمكنه تشريع العمل بمعاهدة حتى لو كانت الفيدرالية الدستورية من ناحية أخرى ستعيق الكونغرس من التشريع في حال عدم وجود المعاهدة.

مثال آخر على هذا الخيار هو ماليزيا ، والتي هي (مثل العراق) تتبع نظام الدولة الاتحادية الديمقراطية. على الرغم من أن الدستور الماليزي يقسم ، صراحة ، السلطة التشريعية بين الحكومة الاتحادية والولايات (وحدات حكم الأقاليم) ، يبدو أن الحكومة الاتحادية تمتلك صلاحية حصرية لإبرام المعاهدات⁴. وعلى نحو مشابه ، فإنه يجوز لمجلس النواب محاولة الحصول على السلطة التشريعية لتنفيذ معاهدات في مجالات - مثل العدالة الجنائية - التي قد تكون عادة مخصصة للمناطق والمحافظات. هذه المحاولة يمكن أن تخضع للمراجعة من قبل المحكمة الاتحادية العليا⁵.

الخيار 2 : تقاسم صلاحية تنفيذ المعاهدات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية

الخيار الثاني ، هو أن يتم الإقرار بأن الأقاليم والمحافظات لديها الصلاحية لتنفيذ المعاهدات التي تخص مواضيع معينة ، وإقامة علاقة تعاونية من أجل ضمان تنفيذ المعاهدة. هذا النهج يمكن أن يتضح من معاهدات حقوق الإنسان في كندا منذ ان حكمت المحكمة العليا في كندا في قضية *اتفاقيات العمل* ، حيث إن الحكومة الفيدرالية لا يمكنها أن تشرع لتنفيذ المعاهدات في المجالات التشريعية التي يمكن أن تخصص للمحافظات (وحدات الحكم الاقليمية)⁶. ولذلك ، وبسبب كون الحكومة الفيدرالية الكندية تحتفظ

⁴ حامد عبد الغفور ، صلاحية إبرام المعاهدات في الدول الاتحادية مع إشارة خاصة إلى الوضع الماليزي ، 30 ج. الماليزي وقانون 65 (2003) الماليزي.

⁵ انظر الدستور العراقي المادة 93 (توفير الصلاحية على تفسير الدستور ، وتسوية المنازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات).

⁶ كندا ضد أونتاريو (1) (1937) (D.L.R. 673) ("اتفاقيات العمل القضية").

إن جنوب أفريقيا هي بمثابة مثال آخر على دستورية تقاسم السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية ، حيث إن كل حكومة تملك حصريا بعض مجالات الاختصاص التشريعية⁷. تكفل جنوب أفريقيا الامتثال التشريعي لمعاهدات حقوق الإنسان الدولية من خلال مفوضية حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا ، التي تعمل كحلقة اتصال بين هيئات معاهدات حقوق الإنسان الدولية ، والهيئات التشريعية الاتحادية والإقليمية في جنوب أفريقيا من أجل ضمان الامتثال للالتزامات المعاهدة⁸. إذا كان العراق يتطلع لتقاسم السلطة لتنفيذ المعاهدات مع الحكومات المحلية ، ينبغي أن تُنشئ مؤسسة وطنية مماثلة لحقوق الإنسان (تم تناوله أدناه).

2- عملية تنفيذ المعاهدة

حالما يحدد مجلس النواب دوره في تنفيذ معاهدة معينة ، فإنه ينبغي اتباع الخطوات التالية لانجاز تنفيذ المعاهدة :

1) مراجعة جميع القوانين النافذة وذات الصلة لتحديد فيما إذا كانت تتفق مع الالتزامات الناشئة عن المعاهدات.
هناك حاجة لتوجيه هذه المراجعة باتجاه القوانين الاتحادية ، والإقليمية ، والمحلية ذات الصلة. إن الامتثال للقانون الدولي يتطلب أن تكون القوانين الصادرة ، على أي مستوى من مستويات الحكومة داخل الدولة الطرف ، متطابقة مع الالتزامات الناشئة عن المعاهدات. في تفسير أحكام معاهدة ما ينبغي على العراق أن ينظر إلى المعنى العادي لفقرات المعاهدة في سياق موضوعها وهدفها⁹. بالنسبة لأحكام المعاهدة الغامضة ، فإنه من الممكن الإشارة إلى العمل التحضيري ، أو إلى ممارسة الدولة الطرف ، أو إلى التعليقات العامة ووجهات النظر حول مسائل تابعة للهيئة المخولة بموجب المعاهدة.

⁷ كندا ضد أونتاريو (1) (1937) (D.L.R. 673) ("اتفاقيات العمل القضية").

⁸ لمزيد من المعلومات عن مفوضية حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا مراجعة موقعها على شبكة الانترنت

http://www.sahrc.org.za/sahrc_cms/publish/cat_index_75.shtml

⁹ اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات المادة. 31، وثيقة الأمم المتحدة. A/Conf.39/27 ؛ 331 UNTS 1155 ؛ 8 ILM 679 (1969).

(2) في حال عدم كفاية القوانين الحالية أو تعارضها مع التزامات المعاهدة ، يتعين على العراق القيام بأحد الأمور التالية :
أ. تعديل القوانين القائمة لجعلها تتماشى مع التزامات المعاهدة.
ب. تمرير القوانين الإضافية التي تدعم التزامات المعاهدة.
ج. وضع تحفظ ، أو بيان تفاهم أو إبداء رأي للتحسب من احتمال التناقض بين القانون العراقي والتزامات المعاهدة.

غالبا ما يكون التحفظ على التصديق على المعاهدات عندما يكون العراق غير راغب أو غير قادر على الامتثال لمعاهدة محددة مُلزِمة ، على الرغم من أن بعض المعاهدات لا تسمح فقراتها بالتحفظ . علاوة على ذلك ، فإن التحفظات يجب أن تكون متماشية مع "موضوع وهدف" المعاهدة¹⁰ . في بعض الحالات ، قد يكون العراق غير متأكد فيما اذا كان قد تم تفسير بند ما من المعاهدة بطريقة تكون غير متوافقة. في هذه الحالات ، ينبغي أن يتم إصدار بيان تفاهم أو إبداء رأي يوضح تفسيره لهذا البند المعين في المعاهدة.

(3) العمل مع السلطة المختصة أو إنشاء هيئة مختصة لإدارة رفع التقارير المتعلقة بالتزامات المعاهدة.

تتطلب معاهدات حقوق الإنسان في كثير من الأحيان رفع تقارير دورية اساسية عن التقدم في التنفيذ وهذا بدوره يتطلب قدرا كبيرا من الوقت والموارد والخبرات اللازمة لإدارتها. توصي الأمم المتحدة ، وفقا لمبادئ باريس ، إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان من شأنها إعداد التقارير الوطنية لحقوق الإنسان لمختلف هيئات المعاهدة¹¹ . سيكون للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان سلطة ثانوية لتحليل التشريعات القائمة والمقترحة لتحديد التأثيرات المحتملة لحقوق الإنسان ، ولها اقتراح التشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان ، وضمان توافق التشريعات مع مبادئ حقوق الإنسان.

¹⁰ المرجع نفسه. المادة 19 (ج).

¹¹ مبادئ باريس المتعلقة بمركز وطرق عمل المؤسسات الوطنية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان ("مبادئ باريس") ، GAREs. 134 ، والوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة ، th48 الدورة الثانية ، وثيقة الأمم المتحدة (1993) A/RES/48/134 ، متاحة في

[http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.134.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.134.En?Opendocument)

الاستنتاج والتوصيات

يجب ان يقرر مجلس النواب اذا كان يريد التنافس حول السيطرة الحصرية أو الجزئية على سلطة تنفيذ المعاهدة في ظل الدستور العراقي. إن السيطرة الحصرية هو الطريق الذي يوصى به لتجاوز أي موافقة طال أمدها وتجاوز عملية التفاوض مع الأقاليم والمحافظات عندما تمس معاهدات حقوق الإنسان موضوعات قد تكون من ناحية أخرى ضمن نطاق السيطرة المحلية. علاوة على ذلك ، فإن مجلس النواب ينبغي أن يبدأ بإعادة النظر في جميع التشريعات ذات الصلة لتحديد فيما إذا كان العراق قد أوفى بالتزامات معاهدات حقوق الإنسان. حيثما أمكن ذلك ، ينبغي على مجلس النواب أن يعتمد التشريعات وفقاً لتفسير المعاهدات المقبولة دولياً ووفقاً لمعايير أوسع لحقوق الإنسان¹².

ينظر مجلس النواب حالياً في تشريع لإنشاء مفوضية لحقوق الإنسان من شأنها أن تعمل بشكل مستقل عن الحكومة العراقية. علاوة على ذلك ، توجد وزارة لحقوق الإنسان قائمة بالفعل ، وقد تولت مسؤولية كبيرة في رفع التقارير في مجال حقوق الإنسان بما في ذلك القيام بأعداد مراجعة دورية شاملة لمجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة. ينبغي على مجلس النواب أن يوضح الجهة التي ستتحمل المسؤولية الرئيسية عن رصد تنفيذ العراق لمعاهدات حقوق الإنسان. أياً كانت المؤسسة التي ستتولى الريادة ينبغي أن تخضع لمبادئ باريس ، ومعتمدة من قبل لجنة التنسيق الدولية لمؤسسات لحقوق الإنسان الوطنية.

¹² المرجع نفسه