مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center for Studies and Planning

ورقة بحثية

المبادئ الحاكمة للعلاقات الدولية في دستور جمهورية العراق

د. مهند فلاح حسن

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

الملخص:

العلاقات الدولية -في إطار هذه الورقة- هي تلك العلاقات التي تجمع العراق بغيره من الدول، من ثم يخرج عن نطاق البحث علاقات القانون الدولي الخاص أي العلاقات التي يدخل فيها عنصراً أجنبياً، فلا يتطرق إلى علاقات العراق مع الأفراد الأجانب أو علاقات الفرد العراقي مع الدول الأجنبية.

إن تنظيم العلاقات الدولية أمر في غاية الأهمية؛ لأن تاريخ العلاقات الدولية يكشف خطورة غياب مثل هذا التنظيم، وقد لا يكفي مجرد وضع آليات تنظيم هذه العلاقات، بل يتعين الاعتقاد به –التنظيم- اعتقاداً دولياً، بأن تَعدَّه الدول المسار الوحيد لضبط علاقاتها الخارجية، فالواقع يكشف أن النوع الإنساني ينتظم في كيانات يطلق عليها دول ذات سيادة تعتمد (أساساً لا كلية) على القوة في علاقاتها المتبادلة، مما يُدخل العالم في حالة إنذار مستمر لحرب عامة[1].

ومن المعلوم أن العلاقات الخارجية تتأثر كثيراً بالأوضاع الداخلية لبلد معين، مثلما تتأثر الأخيرة بعلاقاته الخارجية، وصحيح أن العلاقات الدولية تخضع للواقع السياسي والمصالح المتبادلة بين الدول، لكن ذلك لا يمنع من تنظيم الأطر العامة لهذه العلاقات،بما يجعلها منسجمة مع رؤية وفلسفة النظام السياسي المحلي، وتاريخ جمهورية العراق مليء بالتذبذب والاهتزازات في علاقاته مع الدول الأخرى، لذلك وانطلاقاً من رؤية النظام السياسي الجديد -ما بعد 2003- اتجه المشرع الدستوري العراقي إلى تقنين المبادئ الأساسية الحاكمة لعلاقة العراق بالدول الأخرى، وبالرجوع إلى نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نستطيع تحديد هذه المبادئ بالشكل الآتي:

1. ينظر: جوزيف فرانكل: العلاقات الدولية، ترجمة غازي عبد الرحمن القصيبي، ط2، دار تهامة، جدة، 1984، ص 14.

أولاً: مبدأ حسن الجوار.

ثانياً: مبدأ عدم التدخل بالشؤون الداخلية للدول الأخرى.

ثالثاً: السعي لحل النزاعات بالوسائل السلمية.

رابعاً: إقامة العلاقات الدولية على أساس المصالح المشتركة.

خامساً: المعاملة بالمثل.

سادساً: احترام الالتزامات الدولية.

أولاً: مبدأ حسن الجوار[2]: تنتظم الممارسات الدولية في مجموعة مبادئ قانونية تهدف لتمكين الدول المتجاورة من الحفاظ على علاقات متعاونة وسلمية.والجوار بوصفه(حقيقة جغرافية دولية) إما أن يكون عامل استقرار أو حافز اضطراب، بحسب المعطيات النسبية التي يتميز بها إقليم جغرافي معين، ومن الضروري لحفظ –السلم والأمن الدوليين- الانتقال بالجوار من بُعده الجغرافي إلى واقعه السياسي[3]، وورد مصطلح (حسن الجوار ***good neighbours***) في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة، حيث نصت ((وفي سبيل هذه الغايات اعتزمنا: أن نأخذ أنفسنا بالتسامح وأن نعيش في سلام **وحسن جوار**،...))،

2. يوجد خلاف كبير بين فقهاء القانون الدولي العام حول طبيعة مبدأ حسن الجوار، اعتبره فريق قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي (من بين من قال بذلك الفيه هانز كلزنوفير دروس والياس) بينما ذهب آخر إلى عدِّه مبدأً من مبادئ القانون الدولي العام (من بين من قال كذلك جولديو جاسودو فيتش). للمزيد ينظر:

Adriana Kalicka-Mikołajczyk: The Good Neighbourliness Principle in Relations Between the European Union and its Eastern European Neighbours, University Law Review, DOI 10.14746/ppuam.2019.9.09, P 139-140.

3. ينظر: د. عبد الغفور كريم علي غفور ود. زينة كمال خورشيد: مبدأ حسن الجوار في العلاقات الدولية، العراق ودول الجوار نموذجاً، مجلة قه لأي زانست، الجامعة اللبنانية الفرنسية، أربيل، المجلد 2، العدد 3، حزيران 2017، ص 228.

من ثم يكون حسن الجوار سياسة تتسم بعلاقات ودية بين دولتين متجاورتين أو أكثر[4].

وينبني على سياسة حسن الجوار تطبيق ما ورد في المادة (2) من ميثاق الأمم المتحدة، لأنها مبادئ مترابطة يكمل بعضها بعضاً، إذ يتعين على الدول المتجاورة تنفيذ التزاماتها بحسن نية، وأن يفضّوا منازعاتهم بالوسائل السلمية، والامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لجوارهم.

ومعيار تحديد حسن الجوار هو معيار مادي، يستند إلى حقائق الجوار الجغرافي، عكس المبادئ الأخرى مثل (عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول أو المعاملة بالمثل أو المصالح المشتركة) فإنها متجردة عن المعايير المادية وتنطوي على معايير موضوعية قوامها فحوى العلاقة الدولية الناشئة بين الدول.

وينبغي التأكيد على خضوع سياسة (حسن الجوار) لمبدأي المعاملة بالمثل وتسوية المنازعات بالطرق السلمية، فحسن الجوار علاقة تفاعلية متبادلة، لا توجد إذا التزم به طرف واحد وحسب، إنما يتعين ارتباط دولتين أو أكثر به، يمارسانه بشكل متبادل، وهي سياسة محددة موضوعياً وجغرافياً، فموضوعياً تصلح لتنظيم نوعٍ خاص من العلاقات الدولية، تمليها حقائق الجوار الجغرافية، على نحو تسوية قضايا الحدود والتعرفات الجمركية وغيرها، أما جغرافياً فإنها لا تصلح لتنظيم العلاقات إلا بين دولتين متجاورتين حدودياً، من ثم لا يمكن الركون إليها لتنظيم علاقات دولية عابرة للإقليم الجغرافي المعني، أما من حيث ارتباطه بمبدأ تسوية المنازعات بالطرق السلمية، فإنه يختلف -بوصفه سياسة- عن الجوار بوصفه حقائق جغرافية، فقد لا يحول الجوار عن استعمال القوة بين الدول المتجاورة، بل قد يسهم في انتهاج سياسة الإخضاع، خصوصاً إن كانت الاختلافات

4.ينظر: د. عباس عبود عباس: فكرة الجوار في القانون الدولي، مجلة العلوم القانونية، المجلد 20، العدد 1 جامعة بغداد، 2005، ص 83-70.

الاجتماعية والأيديولوجية هي السائدة بين الدولتين المتجاورتين، بينما حسن الجوار بوصفه سياسة، يعني إقامة علاقات ودية بين الدولتين، ويملي هذا (الود) انتهاج الوسائل السلمية لحل النزاعات التي قد تنشب بين الدول المتجاورة.

عليه ولكل ما تقدم نستطيع القول إن التفسير الدستوري لعبارة (حسن الجوار) الواردة في المادة (8) من دستور جمهورية العراق تتحدد بالاتي:

1. يجب على جمهورية العراق إقامة علاقات ودية مع دول الجوار، شريطة أن تكون المعاملة بالمثل، سواء كانت هذه المعاملة بناءً على اتفاقية دولية أو قاعدة عرفية دولية. بمعنى أن تطبيق العراق لمبدأ حسن الجوار ينبغي أن لا يكون من طرفه فقط، بل يتعين قيام الدولة المجاورة بالوفاء بالتزاماتها الدولية المترتبة على هذا المبدأ.

2. ينبغي على جمهورية العراق ودول الجوار عدم تفويت الغرض من تطبيق مبدأ حسن الجوار، عن طريق اتخاذ مواقف أو انتهاج وسائل لا تمت لحل النزاعات بالطرق السلمية بصلة، إذ يرتبط هذا المبدأ ارتباطاً بنيوياً مع مبدأ التسوية السلمية للمنازعات الدولية، لأن قوامه هو العلاقات الودية بين الدول المتجاورة. مما يفرض عليها اتخاذ كافة التدابير الرامية إلى تمكين بعضها من تجنب الاحتكاكات، والتوفيق بين مصالحها المتباينة، عن طريق التعاون المستمر في جميع الأنشطة التي تحقق التداخل الضروري بينها.

3. يجب على جمهورية العراق ودول الجوار عدم التدخل في الشؤون الداخلية لبعضها البعض، واحترام سيادتها وسلامة أراضيها والامتناع عن اتخاذ أي إجراء يُقوِّض ذلك.

4. يجب الرجوع إلى أية وثائق دولية كاتفاقيات حسن الجوار المبرمة بين العراق ودول جواره أو المواثيق الدولية أو القواعد الدولية العرفية وغيرها من مصادر القانون

الدولي العام؛ لاستجلاء الالتزامات المترتبة على المبدأ؛ وللوقوف على مدى هذه الالتزامات وفيما إذا كانت قد انتهكت من قبل الأطراف المتجاورة.

ثانياً: مبدأ عدم التدخل بالشؤون الداخلية للدول الأخرى *Non-Intervention Principle*: المبدأ الثاني الذي نصت عليه المادة (8) من دستور جمهورية العراق هو مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، وهو مبدأ يلزم الدول اتباعه ابتداءً، ولا يخضع تقريباً لفكرة المعاملة بالمثل، فإذا ما تدخلت دولة في الشؤون الداخلية لجمهورية العراق، فليس للعراق التدخل في الشؤون الداخلية لتلك الدولة، إنما يتعين عليه سلوك سبل حل المنازعات كما اعتمدها ميثاق الأمم المتحدة، ونصت عليها مواثيق المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة، وإلّا لو أتيح التدخل كردة فعل على تدخل سابق، لاختل التوازن بين الدول، وقوّضت مقاصد الأمم المتحدة الرئيسة المتمثلة بالحفاظ على السلم والأمن الدوليين.

وقد نص ميثاق الأمم المتحدة على هذا المبدأ بعد أن وسّع من نطاقه، إذ لم يكتف بإلزام الدول الأعضاء بعدم التدخل، بل إنه منع الأمم المتحدة ذاتها من التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، إلا إذا كان التدخل تطبيقاً لإجراءات القمع المتخذة وفقاً للفصل السابع من الميثاق. حيث نصت الفقرة (7) من المادة (2) على ((ليس في هذا الميثاق ما يسوغ "للأمم المتحدة" أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق، على أن هذا المبدأ لا يخلّ بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع)).

وقد يشير الاستعمال الدولي لمصطلح التدخل إلى العمل القانوني وغير القانوني على حد سواء. ولا توجد صورة محددة لأي إجراء قد تتخذه دولة ويعد تدخلاً في الشؤون الداخلية

لدولة أخرى، بل الأمر متروك للظروف والوقائع وتاريخ العلاقات بين الدولتين، فقد يعد تدخلاً غير قانوني مجرد الإدلاء ببيان شفوي في مؤتمر،بمعنى إن التصرفات الدولية التي تعد انتهاكاً لعدم التدخل تتراوح من أبسط الإجراءات إلى أقصاها والمتمثلة بالاستخدام غير القانوني للقوة المسلحة أو التهديد باستخدامها[5].

لكن ماذا يعني عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى؟ ولكي نرسم بوضوح مسار التزامات العراق الناتجة عن هذا المبدأ، يتعين علينا الرجوع إلى القانون الدولي العام لبيان مدلول هذا المبدأ.

يوجد معنيان لمبدأ عدم التدخل في إطار القانون الدولي العام، المعنى المستخلص من مقاصد الأمم المتحدة، والمعنى المستخلص من فكرة سيادة الدول، فالأول يعني الامتناع عن أية تصرفات من شأنها المساس بذاتية الدول واستقلالها وممارستها لحقوقها المشروعة، بينما ينصرف المعنى الثاني إلى عدٍّ (عدم التدخل) التزاماً دولياً على عاتق جميع الدول، بعدم تقويض سيادة الدول، من ثم يتحدد معنى (الشؤون الداخلية) بكل ما هو خاضع لمجال السيادة الداخلية للدول، فسيادة الدول محترمة، وتمنع أي إجراء يتخذ من قبل أية دولة أخرى وبأي شكل من الأشكال يهدف إلى التأثير في خياراتها السيادية الداخلية؛ لإرغامها على الخضوع لدولة أخرى. وأغلب الظن أن الفهم الصحيح لهذا المبدأ هو ما يجمع بين المعنيين، فعدم التدخل يلزم الدول على احترام سيادة واستقلال الدول الأخرى وسلامة إقليمها بما ينسجم مع حقوق الدول والتزاماتها وفقا لمبادئ القانون الدولي العام[6].

وتسنى للقضاء الدولي تحديد معنى الشؤون الداخلية للدول في أكثر من مناسبة، مع

5. See: HanspeterNeuhold: Non-Intervention in the Internal Affairs of States, Brill | Nijhoff, 01 Jan 2016, p 159-163.

6. See: Zhang Naigen: The Principle of Non-interference and its Application in Practices of Contemporary International Law, Fudan University, 2016, P 450.

الإشارة إلى أن هذا التحديد يختلف من قضية لأخرى بحسب الظروف، حيث قررت محكمة العدل الدولية الدائمة في قضية *NationalityDecreesIssuedinTunisand Morocco*)(سنة 1923 (إن بحث ما إذا كانت مسألة معينة تقع ضمن اختصاص الدولة وحدها أم لا هي مسألة نسبية في جوهرها؛ فهي تعتمد على تطور العلاقات الدولية) وفي قضية (*Interpretation of Peace Treaties*) سنة 1950 اعتبرت محكمة العدل الدولية في قرارها الاستشاري أن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية تعد مبدئياً ضمن الشؤون الداخلية للدول، إلا إذا ارتبط وضع هذه الحقوق والحريات بتعهدات دولية[7].

عليه وحيث كان الأمر كذلك، يتعين عند التصدي للتفسير الدستوري لعبارة (عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى) النظر في طبيعة العلاقة بين العراق والدولة المُدّعى التدخل في شؤونها الداخلية، إذ قد يكفي مجرد الإدلاء ببيان صحفي لاتهام العراق بالتدخل غير القانوني في شؤونها الداخلية.

ثالثاً: السعي لحل النزاعات بالوسائل السلمية:المبدأ الثالث الذي نصت عليه المادة (8) من الدستور هو مبدأ حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية، ولا يختلف هذا المبدأ عما سبق من حيث إنه منصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة، إذ نُصّ عليه من ضمن مقاصد الأمم المتحدة في الفقرة (1) من المادة (1) من الميثاق، والتي نصت على ((حفظ السلم والأمن الدولي، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعّالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، **وتتذرّع بالوسائل السلمية**، وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها))، كما نصت عليه الفقرة (3) من المادة (2) من الميثاق والتي نصت على ((يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية **بالوسائل السلمية** على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر))، كما خصص لهذه الوسائل

7. See: ibid, P 452.

الفصل السادس من الميثاق والذي حمل عنوان (حل المنازعات حلّاً سلمياً).

ويمكن تعريف النزاع الدولي بأنه خلاف محدد حول مسألة واقعية أو قانونية أو سياسية، حيث يُقابل ادِّعاء أحد الأطراف بالرفض أو الاعتراض أو الإنكار من قِبل الطرف الآخر. ويُمكن القول بوجود نزاع دولي عندما يتعلق بحكومات الدول أو مؤسساتها الرسمية، بمعنى أن النزاعات المقصودة هي تلك التي يكون أطرافها دولتين أو أكثر[8].

وبُرر هذا المبدأ بحتمية التعارض بين مصالح الدول، فعندما لا تتوافق المصالح المتنافسة للدول، مع مطالبها المتبادلة، فإن الوضع الغالب هو حل المنازعات الناتجة عن هذا التعارض يكون بالطرق الدبلوماسية أو القضائية، إن لم تتضمن تهديداً للسلم والأمن الدوليين، لكن لا تضمن هذه الوسائل عدم اتخاذ أحد الأطراف المتنازعة مساراً يقوض السلم والأمن الدوليين، من ثم تتحول المنازعة إلى تهديد مباشر لهما، ولا تحل إلا عن طريق مجلس الأمن، وفق الإجراءات التي نص عليها الميثاق، ومن هنا تأتي أهمية مبدأ التسوية السلمية للمنازعات الدولية، بوصفها (مصَداً) يمنع امتداد المنازعة إلى مستويات خطرة، تستلزم معالجات تتجاوز الدول الأطراف فيها، شريطة أن يتوافر لدى الأطراف المتنازعة حسن النية والإرادة الحقيقية لتسوية المنازعة سلمياً[9].

ويتعين عند التفسير الدستوري لهذا المبدأ التثبت من وجود خلاف أو تعارض بين مصالح العراق وإحدى الدول، يصح أن نطلق عليه (منازعة دولية) تلزم العراق بالسعي لحلها سلمياً، والغالب في المنازعات الدولية – كما مر سابقاً- أنها تتحقق حين تدعي دولتان أو أكثر ادعاءات متبادلة متباينة في شأن واحد[10].

8. See: John Merrills , Eric De Brabandere: International Dispute Settlement: Principles and Concepts, Cambridge University Press, 2022, P. 3-10.

9. See: Igor Anisimov, Elena Gulyaeva: Evolution and content of the principle of peaceful settlement of international disputes in International Law, JUSTIÇA DO DIREITO v. 34, n. 3, Set./Dez. 2020, P 166.

10. See: ABASHIDZE A. Kh. : Peaceful resolution of international disputes: modern problems monograph, A.M. Solntsev. 2nd ed. M.: RUDN, 2012, p 15.

وهذا المبدأ هو التزام دولي يقع على عاتق جميع الدول، ويحمل بين مضامينه التزامات فرعية متعددة، تُستنتج من مبدأيّ المساواة في السيادة بين الدول، وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، ومن بين هذه الالتزامات الالتزام بمنع حالات الصراع. والتزام عدم ترك الدول نزاعاتها الدولية دون تسوية سلمية معقولة. وضرورة حل النزاع الدولي مبكراً، ومواصلة البحث عن سبل لتسوية النزاع إذا لم تُسفر طرق التسوية المتفق عليها بين الأطراف المتنازعة عن نتائج إيجابية. والامتناع عن أي إجراءات قد تُفاقم النزاع، وبالتأكيد فإن للدول حرية اختيار وسائلها الخاصة لحل منازعاتها[11].

لكن ما المقصود بالوسائل السلمية لحل المنازعات التي ينبغي على العراق السعي إليها؟ يتعين علينا ابتداءً الرجوع إلى المواثيق الدولية وأخصها ميثاق الأمم المتحدة، إذ هو المعني أساساً بتنظيم هذه الوسائل، وتضمَّن الفصل السادس من الميثاق مجموعة من الوسائل السلمية، حيث نصت الفقرة (1) من المادة (33) من الميثاق على هذه الوسائل وهي كل من: المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، من ثم يكون المقصود من عبارة (حل المنازعات بالوسائل السلمية) الواردة في المادة (8) من الدستور، سعي العراق إلى حل منازعاته الدولية بالمفاوضات أو التحقيق أو طلب الوساطة أو التوفيق أو التسوية القضائية. وينبغي التأكيد على خضوع هذا المبدأ لفكرة المساواة السيادية بين الدول ويترتب على ذلك أمران:

1. **موافقة الدول المتنازعة:** بمعنى ضرورة موافقة الدول المتنازعة على تسوية النزاع ووسائله. فعلى الرغم من الالتزام العام بتسوية النزاعات الدولية سلمياً، لا يفرض القانون الدولي العام على الدول وسيلة محددة لتسوية نزاعاتها. إذ لا تُلزَم أي دولة، دون موافقتها، بالاتفاق على وسيلة محددة لتسوية النزاعات، فالموافقة شرط أساسي للتسوية. وينطبق هذا الشرط على جميع وسائل التسوية أعلاه.

11. See: Igor Anisimov, Elena Gulyaeva: ibid, p. 170-171.

2. **مشاركة الدول المتنازعة:** خصوصاً في الوسائل الدبلوماسية مثل التفاوض والمساعي الحميدة والوساطة حيث تحتاج الدولة، ضمنياً، إلى المشاركة الفعالة في تسوية النزاع.

رابعاً: إقامة العلاقات الدولية على أساس المصالح المشتركة: نصت المادة (8) من الدستور على مبدأ آخر من مبادئ تنظيم العلاقات الدولية بين العراق وغيره من الدول، وهو إقامة هذه العلاقات على أساس المصالح المشتركة، ولم يتضمن ميثاق الأمم المتحدة أية إشارة مباشرة لهذا المبدأ؛ لأنها أمرٌ مفروغ منه، فكل دولة أو مؤسسة أو حتى فرد عادي يتصرف وفق مصالحه الخاصة، وفي إطار القانون الدولي العام ترتبط كل الدول بعلاقات تسعى عن طريقها لتحقيق مصالحها الخاصة المحضة أولاً، ثم مصالحها المشتركة ثانياً.

والمصلحة المشتركة الواردة في المادة (8) من الدستور هي المنفعة التي تتحقق للعراق ودولة أخرى أو أكثر في مجال معين، وتحليل مضمون المصلحة الدولية ينتج أنها تنطوي على القيم غالباً، ويعني هذا بعبارة أخرى، تتمثل المصالح بسعي الدول لتحقيق الأمن والرفاهية والازدهار لها ولشعوبها، أما القيم فهي تلك الأمور التي تسعى الدولة للحفاظ عليها، بوصفها نتاجاً متراكماً لتاريخها وعاداتها وأيديولوجيتها الدينية والثقافية، فبينما تؤثر القيم في خيارات الدولة في سياستها الخارجية، فإن المصالح تمثل الجانب المادي لتلك الخيارات[12].

فالمصلحة عموماً تعكس تطلعات وأهداف الدول في المجال الدولي، وعلى الرغم من عدم وجود اتفاق عام حول تعريف المصلحة في إطار العلاقات الدولية، فإن عناصر محددة يمكن التوافق عليها لبناء تصور مقبول عنها، ووفقاً لذلك، فإن المصلحة هي حاجة مادية متصورة، أو رغبات محددة تعمل دولة معينة على تحقيقها عن طريق علاقة دولية

12.See: Terence O'Brien: Interests and values in international relations, New Zealand International Review, Vol. 38, No. 4 (July/August 2013), P. 16.

مع دولة أو دول أخرى وتؤلف جوهر البيئة الدولية[13]،

وجرى الفقه القانوني على تقسيم الشؤون التي تدخل ضمن (المصلحة الدولية) إلى أربعة أقسام: أولها المصالح الدفاعية المتمثلة بتوفير مستلزمات حماية الدولة وشعبها من مخاطر العدوان الموجه من قبل دول أو مجموعات أخرى، والمصالح الاقتصادية المتمثلة بتنمية الموارد الاقتصادية وتعزيز الاقتصاد الوطني، والمصالح المرتبطة بالنظام العام العالمي المتمثلة بصيانة النظام السياسي والاقتصادي العالمي بما يضمن للدول الأمن والسلم، وأخيراً المصالح الأيديولوجية والتي تستهدف ضمان حماية وتعزيز القيم التي يؤمن بها الشعب ويعتقد بها[14].

ونرى أن من الضروري تبيان مسألة مهمة في إطار المفهوم الدولي للمصالح المشتركة، وهي مسألة ضرورة المصلحة محل العلاقة، صحيح أن الشؤون أعلاه تمثل نسبة كبيرة من اهتمامات الدول، لكن ضرورة شأن معين مسألة نسبية تخضع لعدة عوامل، فمثلاً ، إن حكومة دولة معينة تبدي قلقها من حدث معين وقع في دولة أخرى، فإن شدة هذا القلق تخضع لعدة عوامل، كبعد الدولة التي وقع فيها الحدث عن حدود الدولة التي عبرت عن قلقها، ومدى تأثير هذا الحدث في التجارة العالمية، زيادة على العلاقة التاريخية بين الدولتين، مع ذلك ينبغي التمييز بين الشؤون التي تنطوي عليها مصلحة معينة، ودرجة خطورة التهديد الموجه إليها:

1. المصالح الوجودية survival interests: وهي المصالح التي تمس وجود الدولة ككيان

13.See:Donald E. Nuechterlein: National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making, British Journal of International Studies, Vol. 2, No. 3 (Oct., 1976), P. 247.

14. See:

Miroslav Nincic: The National Interest and Its Interpretation, The Review of Politics, Vol. 61, No. 1 (Winter, 1999), P. 29.

Donald E. Nuechterlein: op. cit, P. 248.

سياسي، وغالباً يكون التهديد الموجه لهذه المصلحة مادياً يمس إقليم الدولة أو جزء منه، مثل العدوان على إقليم الدولة أو جزء منه، وغالباً ترفع ضرورة المصلحة (رد العدوان) إلى أقصى درجاتها، ولكي يعد التهديد وجودياً يتعين أن يكون فورياً ومباشراً وجدياً، من ثم لا يدخل إلا ضمن المصالح الدفاعية كما بيناها أعلاه[15].

2. المصالح الحيوية vital interests: وتشترك مع المصالح الوجودية من حيث جدية التهديد، وتختلف عنها من حيث إن الدولة محل التهديد تمتلك بعض الوقت لطلب المساعدة أو تسوية النزاع بطرق سلمية، وتهديد المصالح الحيوية يشمل جميع الشؤون، ولا يقتصر على المصالح الدفاعية، بل يشمل الاقتصادية والنظام العام الدولي والأيديولوجية، وتتمثل الصورة الغالبة لهذا النوع من التهديدات في الاستفزازات التي تتعرض لها الدولة في مصالحها أعلاه[16].

3. المصالح الكبرى major interests: تكون المصالح الدفاعية والاقتصادية والأيديولوجية للدول مصالح كبرى إذا لم تكن محلاً لتهديد أو استفزاز، إنما تتأثر بحدث معين وقع في إحدى الدول، ويقتضي من الدولة اتخاذ الإجراءات الصحيحة لمنع هذا التأثير من أن يكون تهديداً جدياً. والمثال البارز عليها هو تقلبات الاقتصاد العالمي. وأغلب المصالح الحاكمة للعلاقات الدولية تقع ضمن هذا التصنيف، وغالباً تضمن بالطرق الدبلوماسية والسلمية.

4. المصالح الهامشية peripheralinterests: وتتحقق حين لا تتأثر الدولة بشكل مباشر من حدث وقع في دولة أخرى، إنما يوجه التأثير إلى أحد رعاياها أو مجموعة منهم أو لشركاتها الخاصة العاملة في دول أخرى، كقيام دولة معينة باستملاك أو تأميم

15.See: Donald E. Nuechterlein: ibid, P. 248-251.

16.See: Donald E. Nuechterlein: ibid, P.248-251.

مشروعات أو أصول مالية تعود لرعايا دولة أخرى[17].ووفقاً لذلك نستطيع استجلاء ملامح وضوابط مصلحة جمهورية العراق في علاقاته الدولية:

1. طالما إن المصلحة هي حاجة متصورة أو رغبة معينة فإن من يملك التعبير عنها هو من يمثل الدولة سياسياً، أي حكوماتها، أي إن مصلحة الدولة ورغباتها ما هي إلا نتاج تصورات سياسية محلية، وهذه التصورات تختلف من حزب لآخر، ومن مسؤول لآخر،وقد لا تعكس بالضرورة الحاجات أو الرغبات الحقيقية للدولة. لذلك وخشية من تقويض هذه المصالح يتعين إيجاد آلية رقابية فعالة تضمن تحقيق مصلحة الدولة، وحيث إن الشكل الغالب للعلاقات الدولية يكمن في المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وجب إخضاعها لرقابة سلطة تحكيم عليا داخل الدولة، ولتكن مثلاً أعلى هيئة قضائية فيها.

2. إن المصلحة المشتركة الواردة في نص المادة (8) من الدستور هي مصلحة العراق بوصفه دولة مستقلة ذات سيادة، لا مصلحة أحد أقاليمه -إن وجدت مستقبلاً- ولا مصلحة إحدى محافظاته، أو أحد أفراده الطبيعيين أو المعنويين، بل هي مصلحة كلية.

3. إن المصلحة المقصودة هي مصلحة العراق في إطار العلاقات الدولية، من ثم لا تشمل مصلحة الدولة في المجال الداخلي والتي يطلق عليها (المصلحة العامة Public Interest)، رغم أن من الصعب التعامل مع نوعي المصلحة بشكل مستقل، إذ قد تعد المصلحة المحلية عنصراً ممن عناصر المصلحة الدولية المشتركة.

17. See: Donald E. Nuechterlein: ibid, P.248-251.

خامساً: المعاملة بالمثل *reciprocity*: تهيمن فكرة سيادة الدول على مجال العلاقات الدولية، ولو نظرياً على أقل تقدير، من ثم تكون حاجزاً يمنع من قيام حكومة مركزية عالمية يخضع لها الجميع، فيكون مبدأ المعاملة بالمثل خياراً جوهرياً ومنطقياً لتنظيم هذه العلاقات، والمعاملة بالمثل إما معاملة محددة أو جماعية، وتتحقق الأولى حين تقوم دولة معينة طرف في علاقة دولية بتغيير غير متفق عليه، قد يغير من حقوق أو التزامات الطرف الآخر، فينشأ للأخير حقٌّ مباشرٌ بتطبيق المعايير ذاتها التي تبناها الطرف الذي بدأ التغيير، فمثلاً قيام دولة معينة بفرض رسوم جمركية على البضائع المستوردة من دولة أخرى خلافاً للاتفاق بينهما إن وجد وخلافا لما استقر عليه تعاملهما إن لم يكن بينهما اتفاقٌ مباشرٌ، يمنح الدولة المتضررة حقاً مباشراً بتطبيق المعاملة بالمثل، شريطة أن لا يكون سلوكها الجديد أشد من سلوك الطرف الآخر، أما المعاملة بالمثل الجماعية فتتخذ غالباً في إطار التجمعات الدولية، فحين تقوم دولة عضو في مجموعة دولية، بانتهاج سلوك مغاير لما استقر عليها العمل بين أطراف هذه المجموعة، تتخذ الدول الأخرى المتضررة من سلوك الدولة مجتمعة أو منفردة سلوكاً يقابل سلوكها المغاير[18]، والعبرة من المعاملة بالمثل أن لا تكون أشد من السلوك المغاير، هي أنها سياسة يراد منها عدم التمادي في توتر العلاقات الدولية، ومنع وصولها إلى مرحلة نزاع دولي، من ثم ينبغي أن يكون السلوك المعاكس متوازناً ليقابل في ضرره ومداه السلوك المغاير؛ لإرغام الدولة على وقف سلوكها والعودة إلى ما استقر عليه العمل الدولي قبل وقوع السلوك المغاير. ويشترط لتطبيق مبدأ المعاملة بالمثل شرطان أساسيان:

1. سلوك مغاير واستثنائي: المعاملة بالمثل وضع طارئ، بمعنى أنها تنطوي على رد فعل إضافي واستثنائي يقطع المجرى المعتاد للعلاقة الدولية، ويجب لتطبيق مبدأ المعاملة

18.See: Robert O. Keohane: Reciprocity in International Relations, International Organization, Vol. 40, No. 1 (Winter, 1986), P. 4.

بالمثل قيام أحد أطراف العلاقة الدولية باتخاذ سلوك يختلف عن المتفق عليه، بمعنى وقوع تصرف يؤدي إلى زيادة التزامات الطرف الآخر أو يقلل حقوقه وامتيازاته الناتجة عن العلاقة الدولية[19].

2. سلوك مقابل وموازي: يتمثل الشرط الثاني في المعاملة بالمثل تضمنها تصرفاً يقابل التصرف المغاير، أي أنها تعطي للطرف المتضرر من السلوك المغاير الحق في التصرف في ضوء طبيعة ومدى السلوك المغاير، وينبغي أن لا نفهم أن السلوك المغاير دائماً سلوكٌ سلبي، أي سلوك ضار بالطرف الآخر، بل على العكس من ذلك، قد يكون سلوكاً إيجابياً يعود بالمنفعة على الطرف الآخر، وهنا لا ينشأ حق لدولة السلوك المغاير في المعاملة بالمثل، ولا التزام على عاتق الطرف الآخر، ولو أنه قد انتفع من السلوك المغاير، لكن قواعد الأخلاق والمجاملات الدولية والعلاقات الودية وحسن النوايا تملي عليه اتخاذ سلوك ايجابي مقابل ومماثل للسلوك المغاير.

سادساً: احترام الالتزامات الدولية:المبدأ السادس والأخير الذي تضمنته المادة (8) من الدستور هو مبدأ احترام الالتزامات الدولية، ونلاحظ أن المشرع الدستوري قد وزّع هذا المبدأ على نصين دستوريين، فالمبدأ العام ورد ذكره في نص المادة (8) من الدستور، حيث نصت على ((...، ويحترم التزاماته الدولية))، ثم نص في الفقرة (٥) من البند (أولاً) من المادة (9) على احترام وتنفيذ التزام دولي خاص، حيث نصت الفقرة على ((تحترم الحكومة العراقية وتنفذ التزامات العراق الدولية الخاصة بمنع انتشار وتطوير وإنتاج واستخدام الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية ويمنع ما يتصل بتطويرها وتصنيعها وإنتاجها واستخدامها من معدات ومواد وتكنولوجيا وأنظمة للاتصال)).

19. See: Robert O. Keohane: ibid, P. 5-6.

وقد ورد في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة إشارة إلى هذا المبدأ حيث نصت على ((...، واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي،...))، ثم عاد وأكد على مستلزم تنفيذ الالتزامات الدولية وقرينة احترامها وهو مبدأ (حسن النية *Good Faith*)، حيث نصت الفقرة (2) من المادة (2) من الميثاق على ((لكي يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعاً الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون في حسن نية بالالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق)) وعدّ تنفيذ الالتزامات الدولية بحسن نية معياراً للتمتع بالحقوق والمزايا المترتبة على العضوية في المنظمة الدولية –الأمم المتحدة-، ولكي تتضح الصورة أكثر يتعين علينا بيان المقصود من احترام الالتزامات الدولية وتنفيذها بحسن نية.

يعدُّ تنفيذ الالتزامات الدولية واجباً عاماً يقع على كل دولة عبّرت بسلوك رسمي عن التزامها باتخاذ الإجراءات والتدابير التي يتطلبها تنفيذ ما سبق والتزمت به، وامتناعها عن انتهاج أي سلوك من شأنه تعطيل قدرتها على تنفيذ هذا الالتزام أو تفويت الغرض منه. وعادة تتضمن المعاهدات ومواثيق المنظمات الدولية آليات دقيقة تكفل تنفيذ الدول لالتزاماتها الناشئة عن المعاهدة أو انضمامها إلى المنظمة[20].

والقاعدة العامة والثابتة في إطار الالتزامات الدولية هي أن (المعاهدة شريعة المتعاهدين) وترجع في أصولها إلى قاعدة (العقد شريعة المتعاقدين)، وتعني تنفيذ ما التزموا به بحسن نية، واحترام وتنفيذ الالتزامات الدولية بالصيغة التي نص عليها الميثاق، بما يُمكّن الدول من ممارسة حقوقها السيادية، بوصفها عضواً في المنظمة الدولية، ولا مجال للقول إن التزام دولة معنية يتعارض مع سيادتها؛ لأن هذا القول يجعل من السيادة فكرة

20. See: Otto Hieronymi: IMPLEMENTING HUMANITARIAN AND HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS: THE ROLE OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY, Refugee Survey Quarterly, Vol. 18, No. 3 (1999), pp. 98-104.

عَقَدية (دوغمائية) تُعيق حماية مصالحها،وتقوض فاعلية قواعد القانون الدولي[21].

ووفقاً لذلك فإن مبدأ احترام الالتزامات الدولية الوارد في دستور جمهورية العراق، يلزم العراق لا بتنفيذ الالتزامات بالشكل المتفق عليه وحسب، بل عليه الامتناع عن كل سلوك من شأنه تقويض موضوع الالتزام أو الغرض منه، وهذا يتفق مع ما جاء في نص المادة (18) من معاهدة (فيينا) لقانون المعاهدات لسنة 1969، والتي نصت على التزام الدول الأطراف الامتناع عن تقويض موضوع المعاهدة أو الغرض منها قبل دخولها حيز النفاذ. وعند قيام الدولة بأي سلوك يعارض ما سبق ذكره، فمن الصعب القول إن لديها حسن نية في تنفيذ التزاماتها الدولية[22].

أما المبدأ الوارد في نص الفقرة (5) من البند (أولاً) من المادة (9)، فإنه تضمن احترام وتنفيذ التزام دولي خاص، حيث نصت الفقرة على ((تحترم الحكومة العراقية وتنفذ التزامات العراق الدولية الخاصة بمنع انتشار وتطوير وإنتاج واستخدام الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية ومنع ما يتصل بتطويرها وتصنيعها وإنتاجها واستخدامها من معدات ومواد وتكنولوجيا وأنظمة للاتصال)).

وورد هذا النص ضمن المادة (9) التي نظمت الوضع الدستوري للقوات المسلحة العراقية وجهاز المخابرات الوطني، وواضح من النص أن الالتزام يقتصر على نوع خاص من الأسلحة وهي كل من الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية، من ثم لا يخضع لهذا المنع سعي العراق للاستخدام السلمي للطاقة النووية أو تطوير الأبحاث الكيميائية أو البيولوجية للأغراض السلمية.،ولبيان نطاق هذا الالتزام نوضح الآتي:

21. See: I. I. Lukashuk: The Principle Pacta Sunt Servanda and the Nature of Obligation Under International Law, The American Journal of International Law, Vol. 83, No. 3 (Jul., 1989), pp. 513-518.

22.See: ibid, P. 516.&Michel Virally: Review Essay: Good Faith in Public International Law, The American Journal of International Law, Vol. 77, No. 1 (Jan., 1983), pp. 130-134

1. يقتصر الالتزام بنوع خاص من الأسلحة وهي ما يطلق عليها (أسلحة الدمار الشامل weapons of mass destruction)[23]، وهي كل من الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية، من ثم لا يتعارض مع ذلك تطوير وامتلاك الأسلحة التقليدية لتعزيز إمكانيات القوات المسلحة العراقية وتمكينها من الدفاع عن العراق.

2. توسع المشرع الدستوري في مد نطاق هذا الالتزام من حيث بيان أشكال النشاطات المحظورة، إذ لم يقتصر على منع امتلاك هذه الأسلحة، بل إنه شمل منع انتشار وتطوير واستخدام هذه الأسلحة وما يتصل بتطويرها وتصنيعها وإنتاجها واستخدامها من معدات وتكنولوجيا وأنظمة اتصال.

3. يجب أن يكون هنالك التزام دولي خاص بهذه الأسلحة، بصرف النظر عن مصدر هذا الالتزام، سواء كان معاهدة دولية عقدية أم شارعة، وسواء كان قاعدة عرفية أم مبدأ من مبادئ القانون الدولي العام وغيرها من مصادر القواعد القانونية الدولية. لذا يتعين ابتداء البحث في وجود مثل هذا الالتزام، من ثم ينتقل الأمر لتحديد مدى احترام العراق لهذا الالتزام.

23. See: Ulrich Kühn: Nuclear, Chemical and Biological Weapons, Oxford University Press, 2018, P. 728-748.

هوية البحث

اسم الباحث: د. مهند فلاح حسن - باحث في المجال القانوني والدستوري.

عنوان البحث: المبادئ الحاكمة للعلاقات الدولية في دستور جمهورية العراق.

تأريخ النشر: أيار - مايو 2026

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكوميّة، وغير ربحِيّة، أُسِّس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org