

الآثار القانونية لقرارات مجلس الأمن الدولي على السياسة العراقية بعد عام ٢٠٠٣

ہند عبدالامیر حمید علوش^۱

قسم القانون، كلية القانون، جامعة نولج، كركوك، إقليم كردستان، عراق

Corresponding author's e-mail: hind.alwash@knu.edu.iq

ملخص البحث

تُكمن أهمية قرارات مجلس الأمن الدولي الخاصة بالعراق بعد احتلاله عام ٢٠٠٣ في أنها تناولت موضوعات غاية في الأهمية لأنها تلمس السيادة والشؤون الداخلية للعراق، فضلاً عن أن جميع هذه القرارات صدرت في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة أي أنها تكسب صفة الإلزامية وتترتب عليها المسؤولية الدولية.

أن أهمية هذه القرارات تتجلى فيما لها من آثار قانونية مرتتبة عليها حيث فيها اثبات الكثير من الحقوق للعراق مقابل الكثير من الالتزامات على سلطة الائتلاف المؤقتة وامكانية الاحتجاج بها في المستقبل لاثبات آثار قانونية مهمة في إطار مبادئ وأحكام القانون الدولي وميثاق الامم المتحدة. ولذلك تم دراسة موضوع البحث من خلال مبحثين، تناولنا في الأول القرارات الصادرة عن مجلس الامن الدولي والمتعلقة بالعملية السياسية بعد عام ٢٠٠٣ والادارة الفعلية من خلال تشكيل مجلس الحكم والحكومات المتعاقبة . وفي المبحث الثاني بيّنا الآثار القانونية للقرارات والقيمة القانونية لها لأنّ جميع قرارات مجلس الامن الدولي بشأن العراق صدرت في إطار (الفصل السابع)، وهذا مايعطيها وصفاً قانونياً خاصاً، لأنها تصبح بذلك قرارات "ملزمة" لجميع الأعضاء وبهذا المبحث كانت خاتمة البحث ومن الله التوفيق.

گوفاری زانکۆی هه‌له‌بجه: گوفاریکی زانستی ئەکادیمیه زانکۆی هه‌له‌بجه دەکات	
بەرگ	٥ ژماره ٢ سالی (٢٠٢٠)
پێکه‌وه‌کان	پێکه‌وه‌ی وه‌رگرتن: ٢٠١٩/٣/٢٨ پێکه‌وه‌ی په‌سه‌ندکردن: ٢٠١٩/٤/٢٨ پێکه‌وه‌ی بلاوکردنه‌وه: ٢٠٢٠/٦/٣٠
ئیمه‌یلی توێژه‌ر	hind.alwash@knu.edu.iq
ما‌فی چاپ و بلاو‌کردنه‌وه	© ٢٠٢٠ م.ی. هند عبدالامیر حمید علوش، گه‌یشتن به‌م توێژینه‌وه‌یه‌ کراوه‌یه له‌ژێر ره‌زامه‌ندی CCBY-NC ND 4.0

Abstract

The importance of the UN Security Council's resolutions on Iraq after its occupation in 2003 dealt with very important issues because they affect the sovereignty and internal affairs of Iraq, as well as all these decisions were issued within the framework of Section VII of United Nations. Charter, meaning that they gain the mandatory character and entail international responsibility

The importance of these decisions is reflected in their legal implications, as they demonstrate many rights to Iraq in exchange for many obligations on the Coalition Provisional Authority and the possibility of invoking them in the future to demonstrate important legal implications in the framework of the principles and provisions of international law and the Charter of the UN. Therefore, the topic of the study was studied through two Sections. We discussed in the first the decisions issued by the UN Security Council related to the political process after 2003 and actual administration through the formation of the Governing Council and successive governments. In the second Section, we explained the legal implications of the decisions and their legal value because all the decisions of the UN Security Council on Iraq were issued within the framework of (Chapter Seven), and this gives them a special legal description, because they become "binding" decisions for all members, and in this Section is the conclusion of the research.

الكلمات المفتاحية : - مجلس الامن الدولي - سلطة الائتلاف المؤقتة - مجلس الحكم العراقي - الحكومة الانتقالية المؤقتة - الحكومة العراقية الدائمة

المقدمة

كان لقرارات مجلس الامن المتعلقة بالعراق الصادرة بعد عام ٢٠٠٣، آثار عديدة ومتنوعة، شملت مواضيع مختلفة، ولكن يمكن القول بأن أهم المحاور التي تناولتها قرارات مجلس الامن في هذه الفترة، كانت تتركز في موضوع اعادة هيكلة الدولة في العراق وتكوين سلطة سياسية من خلال دعم العملية السياسية واجراء الانتخابات للمساعدة في تولي حكومة عراقية جديدة - الحكم بعد الاحتلال -، تمثل الشعب العراقي في اقرب وقت ممكن، وتكون قادرة على استئناف السيادة وممارسة السلطة الفعلية في العراق، ومايشمله ذلك عن انتخابات ووضع دستور واعادة مؤسسات الدولة.

ان هذه القرارات أثبتت الكثير من الحقوق للعراق مقابل الكثير من الالتزامات على سلطة الاحتلال، وبالتالي فثمة ضرورة للكشف عن هذه الحقوق والالتزامات وتوضيح مدى تطبيقها بالفعل على أرض الواقع وامكانية الاحتجاج بها في المستقبل لاثبات آثار قانونية مهمة في إطار مبادئ واحكام القانون الدولي وميثاق الامم المتحدة وانهاء مجلس الامن لحالة "الاحتلال" في العراق بموجب القرار رقم (١٥٤٦). وعليه سوف نقوم بدراسة هذا الموضوع من خلال مبحثين هما: -

المبحث الاول: قرارات مجلس الامن الدولي الخاصة بتشكيل الحكومات المتعاقبة بعد عام ٢٠٠٣.

المبحث الثاني: الاثر القانوني لقرارات مجلس الامن الدولي المتعلقة بالجانب السياسي.

أهمية البحث

تكمّن أهمية البحث في ان العراق يعد من أكثر الدول العربية التي صدرت بحققها قرارات من مجلس الامن منذ عام ١٩٩٠، اذ تجاوز عددها السبعين قراراً، عشرون منها بعد ٢٠٠٣ ولا شك ان هذه القرارات تركت اثاراً على الوضع السياسي والدستوري للدولة فضلاً عن ندرة البحوث القانونية التي تناولت هذا الموضوع اذ كان تركيز اغلب البحوث ينصب على الاحتلال دون الموضوعات الأخرى التي عالجت هذه القرارات.

إشكالية البحث

- ١- ماهي الآثار القانونية المترتبة على حالة الاحتلال في العراق؟
- ٢- ماهي التناقضات والثغرات القانونية في قرارات مجلس الامن؟
- ٣- ماهي الآثار القانونية المترتبة على انتهاء مجلس الامن لحالة "الاحتلال" في العراق بموجب القرار رقم ١٥٤٦.

اهداف البحث

- ١- تسليط الضوء على قرارات مجلس الامن الخاصة بالعراق بعد عام ٢٠٠٣ بالتفصيل وتوضيح الآثار السياسية والقانونية التي ترتبت عليها، وبيان مدى انسجامها مع مبادئ واحكام القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة.
- ٢- الكشف عن التفسيرات الخاطئة التي قامت بها "سلطة الائتلاف المؤقتة" لقرارات مجلس الامن واحكام القانون الدولي وما ترتب عليها من اثار على مختلف جوانب الحياة في العراق.

منهجية البحث

تم الاعتماد على المنهج القانوني الوضعي والتحليلي في دراسة الوثائق الرسمية والقرارات الصادرة عن الأمم المتحدة واللوائح التنظيمية الصادرة عن "سلطة الائتلاف المؤقتة" وذلك بتوصيف وتحليل لجميع القرارات الصادرة من مجلس الامن والتي تخص الجانب السياسي للعراق بعد عام ٢٠٠٣ وتوضيح نصوصها مع بيان مدى مشروعيتها وفقاً لاحكام القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة.

خطة البحث

تم تقسيم البحث الى مقدمة ومبحثين وخاتمة، المبحث الأول نسلط الضوء على قرارات مجلس الامن الدولي الخاصة بتشكيل الحكومات العراقية المتعاقبة بعد عام ٢٠٠٣ والاليات التي اعتمدت في ذلك فيما نتناول في المبحث الثاني الأثر القانوني لقرارات المجلس المتعلقة بالجانب السياسي وخصوصاً الأثر القانوني للاعتراف الدولي بالحكومات العراقية التي تشكلت في ضوء تلك القرارات.

المبحث الاول

قرارات مجلس الأمن الدولي الخاصة بتشكيل الحكومات العراقية المتعاقبة

بما أن مجلس الأمن هو في الواقع هيئة سياسية، لذلك يلاحظ أنه قد أولى الجانب السياسي اهتماماً واضحاً في قراراته، حيث كان من البداية ومنذ القرار (١٤٧٢)، كان يؤكد وباستمرار على احترام حق شعب العراق في تقرير مستقبله السياسي والسيطرة على موارده الطبيعية، كما أكد دائماً على التزام كافة الأطراف المعنية بدعم تهيئة بيئة تُمكن العراق من القيام بذلك في أقرب وقت. وقد كان القرار (١٤٨٣) محورياً في الجانب السياسي، وخاصة من حيث ممارسة "سلطة الإدارة الفعلية" في العراق، إذ إن القرار خوّل سلطة الاحتلال ممارسة سلطة الإدارة بصلاحيات واسعة، ولكنه قام في الوقت نفسه بتشجيع تشكيل إدارة مؤقتة تمثل شعب العراق ومُعترف بها دولياً تتولى مسؤوليات السلطة فيه، وهو ما تم بالفعل لاحقاً عندما تم إنشاء "مجلس الحكم العراقي" الى إجراء انتخابات ديمقراطية مباشرة في موعد لا يتجاوز يوم ٣١ كانون الثاني / ٢٠٠٥، ويتشكل عنها جمعية وطنية انتقالية تتولى تشكيل حكومة انتقالية للعراق، و تقوم بصياغة دستور دائم، تمهيداً لقيام حكومة

دائمة منتخبة دستورياً بحلول ٣١ كانون الأول / ٢٠٠٥.

وعليه سوف نقوم بدراسة هذا الموضوع في مطلبين هما:

-المطلب الأول: قرارات مجلس الأمن الدولي الخاصة بمرحلة سلطة الائتلاف المؤقتة ومجلس الحكم.

-المطلب الثاني: قرارات مجلس الأمن الخاصة بمرحلة الحكومات العراقية.

المطلب الأول // قرارات مجلس الأمن الخاصة بمرحلة سلطة الائتلاف المؤقتة ومجلس الحكم
الفرع الأول // مرحلة سلطة الائتلاف المؤقتة

بعد احتلال العراق عام ٢٠٠٣ وحدث فراغ كبير في السلطة بسبب انهيار النظام العراقي آنذاك، كان من الطبيعي أن تتولى سلطة الاحتلال الإدارة الفعلية للإقليم، وقد كانت أولى الخطوات في هذا الصدد هي تعيين (حاكم عسكري) وهو الجنرال "جاي غارنر" الذي ترأس مكتب إعادة إعمار العراق والمساعدات الإنسانية، ولكنه لم يستمر في منصبه سوى ثلاثة أسابيع تقريباً، إذ تم إرسال المبعوث الرئاسي الأمريكي للعراق "بول بريمر" ليتولى مهام الإدارة المدنية التي أضحى على تسميتها لاحقاً (سلطة الائتلاف المؤقتة) واختصاراً (CPA) (Coalition Provisional Authority) التي باشرت أعمالها بعد حوالي شهر من الاحتلال، واعترف القرار (١٤٨٣) بسلطاتها الإدارية، وطلب منها العمل بما يتسق مع ميثاق الأمم المتحدة والقوانين الدولية الأخرى ذات الصلة، على تحقيق رفاه الشعب العراقي وتهيئة الظروف التي يمكن فيها للشعب العراقي أن يقرر - بحرية - مستقبله السياسي (الفقرة (٤) ، القرار ١٤٨٣ ، ٢٠٠٣).

تستند سلطة الائتلاف إلى صلاحيات محددة في حالة العراق إلى اللوائح التنظيمية التي أصدرتها السلطة الائتلافية يلاحظ أنها استندت في صلاحياتها على قرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة وتحديد القرار رقم (١٤٨٣)، وعلى القوانين والأعراف المتبعة في حالة الحرب (اللائحة التنظيمية ، رقم (١) ، ٢٠٠٣).

ولعل من المفارقات القانونية الغريبة أن اللائحة الأولى قد صدرت عن سلطة الائتلاف بتاريخ ١٦ أيار / ٢٠٠٣، في حين أن القرار الذي تستند في صلاحياتها إليه وهو القرار (١٤٨٣) قد صدر بتاريخ ٢٢ أيار ٢٠٠٣، أي إن القرار لم يكن قد صدر حين قامت سلطة الائتلاف بوضع صلاحياتها في اللائحة التنظيمية الأولى، لتستند تلك اللائحة إلى مصدر (شكلي) يخولها صلاحياتها. والحقيقة أنه عند الرجوع إلى هذه اللائحة التنظيمية الأولى، يلاحظ أنها قد تناولت جوانب متعددة. ولعل أهمها هي أنها صدرت باسم (المدير الإداري للسلطة الائتلافية)، الذي يتحدث فيها نيابة عن نفسه وينسب السلطات إليه، وعند النظر إلى الصلاحيات الواردة فيها، وتحديد في الجزء الأول منها الخاص بالسلطة، فإن اللائحة تنص على أن: (المرجع السابق).

١- "تمارس السلطة الائتلافية المؤقتة سلطات الحكومة مؤقتاً من أجل إدارة شؤون العراق بفعالية خلال فترة الإدارة الانتقالية، بغية استعادة أوضاع الأمن والاستقرار، وإيجاد الظروف التي تمكن شعب العراق من تحديد مستقبله السياسي بحرية، كما تقوم بتحسين وتعزيز الجهود المبذولة لإعادة بناء وتأسيس المؤسسات الوطنية والمحلية الرامية لتمثيل فئات الشعب، وتسهيل الجهود المبذولة لإنعاش النظام الاقتصادي وإعادة البناء وتحقيق التنمية القابلة للاستمرار".

ويلاحظ على هذا النص ذكره "ممارسة السلطة مؤقتاً" خلال فترة انتقالية، في حين أن الأهداف التي ذكرها لا تدل على ذلك؛ لأن أعمال إعادة بناء وتأسيس المؤسسات وإنعاش النظام الاقتصادي، جميعها من الأعمال بعيدة المدى، التي تحتاج الحكومات إلى سنوات للوصول إلى تحقيق مثلها.

٢- "يعهد إلى السلطة الائتلافية المؤقتة ممارسة كافة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية اللازمة لتحقيق أهدافها، وذلك بموجب قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، بما فيها القرار (١٤٨٣) والقوانين والأعراف المتبعة في حالة الحرب.

والواقع أن هذا النص يتضمن الكثير من المفارقات القانونية، فقد حوّل السلطة المؤقتة ممارسة السلطات، ومن المعلوم قانوناً أنه لا يجوز لسلطة أن تجمع جميع السلطات الثلاث؛ لأن ذلك مخالف للقانون والمنطق، كما أن هذا النص مخالف لقانون الاحتلال الذي استشهد به النص نفسه، ومخالف لقرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣)، الذي أكد على التزام الأطراف المعنية بالقانون الدولي الإنساني، لأن القانون الدولي لا يُخول سلطة الاحتلال هذه الصلاحيات مطلقاً، وعليه فإن سلطة الائتلاف تجاوزت القانون الدولي في هذه الصلاحيات، وأدانت نفسها بنفسها حين ربطت ممارستها لهذه السلطات بالقرار (١٤٨٣)، وبالقوانين والأعراف المتبعة في حالة الحرب؛ لأن كليهما لا يقران هذه

الصلاحيات التي وضعتها لنفسها.

أما الجزء الثاني من اللائحة التنظيمية فقد جاء تحت عنوان (القانون الساري والقابل للتطبيق) (اللائحة التنظيمية رقم (١) مرجع سابق ص ٢). ونص على أن "تبقى القوانين التي كانت سارية في العراق اعتباراً من تاريخ ١٦ نيسان ٢٠٠٣ سارية المفعول وقابلة للتطبيق بعد هذا التاريخ. إلا إذا قررت السلطة المؤقتة تعليقها أو استبدالها بغيرها أو إلغاؤها وإقرار تشريعات أخرى تصدرها المؤسسات الديمقراطية في العراق، كما تبقى تلك القوانين سارية المفعول وقابلة للتطبيق طالما أنها لا تحول دون ممارسة السلطة الائتلافية لحقوقها والوفاء بالتزاماتها، أو طالما أنها لا تتعارض مع هذه اللائحة التنظيمية أو مع أية لائحة تنظيمية أخرى تصدر عن السلطة الائتلافية المؤقتة".

ويلاحظ على هذا النص منحه صلاحيات واسعة للسلطة في تعليق واستبدال القوانين العراقية، دون ضوابط قانونية تحددها، ودون الإشارة إلى اشتراط توافق هذه التغييرات مع القانون الدولي الإنساني الذي يحدد صلاحيات السلطة في إدارتها للإقليم المحتل ويقيدها على تغيير القوانين والتشريعات الخاصة، في حالة ما إذا كان في هذه القوانين ما يهدد أمن سلطة الاحتلال أو كان تطبيق هذه القوانين يمنع، أو يتعارض مع قواعد القانون الدولي الإنساني، (المادة (٦٤)، اتفاقية جنيف الرابعة، ١٩٤٩). وعندها فقط تجيز السلطة تغيير القوانين، بينما نصت اللائحة التنظيمية على أن لسلطة الائتلاف تغيير القوانين إذا حالت دون ممارسة السلطة لحقوقها والوفاء بالتزاماتها.

وفي الجزء الثالث من اللائحة، أوضحت أن المدير الإداري للسلطة سوف يبادر بإصدار اللوائح التنظيمية والأوامر كلما دعت الحاجة لذلك، وتكون هذه اللوائح هي الأداة المستخدمة لتحديد مؤسسات وسلطات السلطة الائتلافية والتعريف بها. أما الأوامر الصادرة عن السلطة فهي تعليمات ملزمة (اللائحة التنظيمية، رقم (١)، مرجع سابق). كما تكون للوائح التنظيمية والأوامر الصادرة عن السلطة أولوية التطبيق، وتُرجح على كافة القوانين الأخرى في حالة عدم تماشي تلك القوانين معها (المرجع السابق)..

والواقع أنه وفقاً للقانون الدولي، لا يحق لسلطة الاحتلال التدخل في الشؤون الداخلية للإقليم المحتل أو إصدار قوانين تخصه إلا إذا دفعت إلى ذلك أسباب قهرية (المادة (٤٣)، اتفاقية لاهاي، ١٩٠٧).. وتسويغ ذلك هو كونها سلطة مؤقتة وليست سلطة قانونية، وبالتالي كانت صلاحيتها في تغيير القوانين محصورة في أضيق نطاق، ولكن يلاحظ أن سلطة الاحتلال في ومن خلال الأوامر التي أصدرتها قد توسعت كثيراً، إذ قامت بحل الكيانات العراقية (أمر سلطة الائتلاف، رقم (٢)، ٢٠٠٣). وأهمها الجيش العراقي، ثم قامت باستحداث وزارات وهيئات جديدة، مثل: وزارة حقوق الإنسان (سلطة الائتلاف المؤقتة، الأمر رقم (٦٠)، ٢٠٠٤).، هيئة الاتصالات (سلطة الائتلاف المؤقتة، الأمر رقم (٦٥)، ٢٠٠٤). مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة (سلطة الائتلاف المؤقتة، الأمر رقم (٩٢)، ٢٠٠٤). وزارة المرحّلين والنازحين، (سلطة الائتلاف المؤقتة، الأمر رقم (٥٠)، ٢٠٠٤). بالإضافة إلى مؤسسات أخرى.

كما قامت السلطة بتشريع قوانين جديدة هو فرض "ضريبة إعادة إعمار العراق"، وإن كانت سابقاً وبموجب الأمر (١٢) الصادر عنها، قد قامت بتعليق الضرائب والرسوم والاقتطاع الضريبي والرسوم والتعرفة الجمركية، إلا أنها عادت وفرضت هذه الضريبة البالغة ٥٪ من قيمة البضائع. ويستخدم مردود هذه الضريبة لمساعدة الشعب العراقي وإعادة بناء العراق (سلطة الائتلاف المؤقتة، الأمر رقم (٣٨)، ٢٠٠٣). وبموجب هذا القانون تم تعطيل العديد من الضرائب التي كانت مطبقة في العراق (القرشي، ٢٠٠٧، ص ١٢٣). مع قيام سلطة الائتلاف باستثناء نفسها وقواتها والمتعاقدين معهم من هذه الضريبة.

كما أصدرت السلطة قوانين أخرى مثل قانون البنك المركزي (سلطة الائتلاف المؤقتة، الأمر رقم (٥٦)، ٢٠٠٤). الذي أكدت السلطة فيه أنه يأتي في إطار الدعوة التي وجهها القرار (١٤٨٣) الصادر عن مجلس الأمن إلى السلطة من أجل تعزيز المساعي الرامية لإعادة بناء الاقتصاد وإيجاد الأوضاع المؤدية للتنمية المستدامة، بقولها: "والعراق بحاجة إلى إصلاح مؤسساته وقوانينه من أجل تحقيق هذا التطوير وتحويل النظام الاقتصادي في العراق من نظام مركزي يفتقر للشفافية إلى نظام اقتصادي يعتمد على عوامل السوق وعلى عوامل التنمية الاقتصادية المستدامة" (المرجع السابق).

ومن الغريب أن السلطة قد أصدرت بعض القوانين التي تخص الشعب العراقي ومستقبله السياسي تحديداً، مثل قانون الانتخابات (سلطة الائتلاف المؤقتة، الأمر رقم (٩٦)، ٢٠٠٤). وقانون الأحزاب والهيئات السياسية (سلطة الائتلاف المؤقتة، الأمر رقم (٩٧)، ٢٠٠٤). إذ

قامت بإصدارهما في اليوم نفسه، وقبل مغادرتها وانتهاء فترة ولايتها في العراق بثلاثة أسابيع تقريباً، وكان بإمكانها تأجيل إصدارها (ولو شكلياً) لتصدر باسم الحكومة العراقية المؤقتة بعد استلامها للسلطة في ٣٠ حزيران/ ٢٠٠٤.

وبناء عليه، هناك من يرى أنه ومع انعدام الأساس القانوني لقيام سلطة الاحتلال بهذه التصرفات والإجراءات، فإنها تعد باطلة مع ما يترتب عليها من نتائج بطلاناً مطلقاً (سرحان، "، ٢٠٠٥، ص ٣٨).

الفرع الثاني: مرحلة تشكيل مجلس الحكم

تم تشكيل مجلس الحكم بتاريخ ١٣ تموز ٢٠٠٣، (سلطة الائتلاف المؤقتة، اللائحة التنظيمية رقم (٦)، ٢٠٠٣). ويعد إدارة انتقالية يديرها العراقيون، يتكون من (٢٥) عضواً يمثلون تيارات وأحزاباً سياسية مختلفة، أغلبها من "المعارضة العراقية" التي كانت تعمل خارج العراق قبل عام ٢٠٠٣.

وقد تم اعتماد الأسس الطائفية عند اختيار أعضاءه، إذ كان عدد ممثلي الشيعة (١٣) عضواً، والعرب السنة (٥) أعضاء، والأكراد (٥) أعضاء وعضو واحد من التركمان، وعضو مسيحي واحد كذلك. وضم المجلس ثلاث نساء. وأن رئاسة مجلس الحكم كانت تتم بصورة متناوبة، على رئاسته لمدة شهر واحد.

أولاً/ خلفية تشكيل مجلس الحكم:

في الحقيقة أن أول إشارة لإنشاء مجلس الحكم، قد وردت في القرار (١٤٨٣)، وفي الفقرة التاسعة منه تحديداً، إذ نصت على أن المجلس "يؤيد قيام شعب العراق، بمساعدة السلطة وبالعامل مع الممثل الخاص، بتكوين إدارة عراقية مؤقتة بوصفها إدارة انتقالية يسيروها العراقيون، إلى أن ينشئ الشعب حكومة ممثلة له معترفاً بها دولياً، وتتولى مسؤوليات السلطة" ولذلك هناك من يرى أن تشكيله جاء متفقاً مع ما نص عليه قرار مجلس الأمن، وخطوة قانونية كان لا بد من العمل بها وصولاً إلى تشكيل الحكومة العراقية المعترف بها دولياً. ولكن الملاحظة على القرار (١٤٨٣)، أنه قام بتأييد تكوين هذه الإدارة فقط، دون تحديد اختصاصاتها وصلاحياتها.

ومما ساهم في الإسراع بتشكيل مجلس الحكم، تصاعد حجم العمليات العسكرية ضد القوات المحتلة وهو ما دفع (بول بريمر) إلى تقديم تنازلات للأحزاب العراقية التي ستشكل ركائز "مجلس الحكم"، بموافقته على أن يُعَدَّ المجلس "مجلس حكم" وليس "مجلساً سياسياً استشارياً"، يقتصر دوره على تقديم المشورة كما كان يرغب مدير السلطة.

ثانياً / مدى مشروعية مجلس الحكم وصلاحياته:

يلاحظ أن موقف مجلس الأمن من خلال القرار (١٥٠٠) (القرار رقم (١٥٠٠)، الصادر عن مجلس الأمن، ٢٠٠٣). كان متردداً من مجلس الحكم، ثم رُحِبَ القرار بالمجلس، وعدّه (خطوة) نحو تشكيل حكومة معترف بها دولياً، تتولى مستقبلاً ممارسة السيادة في العراق. ويُستنتج من هذا الموقف أن مجلس الأمن لم يُصنّف مجلس الحكم (كحكومة معترف بها دولياً)، ولكنه يساند المجلس في توليه بعض سلطات. إذ إنه لم يُضَفِ أي قدر من الشرعية على حالة الاحتلال، مع دعمه لمجلس الحكم ودور الأمم المتحدة في المرحلة الانتقالية، كما أن القرار صحيح ضمناً للتفسير الخاطئ الذي تضمنه القرار السابق رقم (١٤٨٣)، الذي أعطى شرعية لاحتلال العراق، والتفسير الصحيح لهذا القرار (١٤٨٣) هو أنه استهدف تنظيم حالة احتلال صارت أمراً واقعاً. ولا يمكن تنظيم شيء دون الاعتراف بأنه موجود، غير أن فرقاً شاسعاً يبقى قائماً بين وجود احتلال كامر واقع وبين الاعتراف بشرعيته فالاحتلال يبقى احتلالاً ولا يمكن إضفاء الشرعية عليه مهما كانت ظروفه (عبد المجيد، مسؤولية مجلس الحكم بعد القرار ١٥٠٠، مركز دراسات الأهرام).

ويبقى السؤال الذي يُطرح هو: ما مدى مشروعية إنشاء مجلس الحكم وسنده القانوني؟ والإجابة على هذا التساؤل تتمثل في محورين: المحور الأول: يعتقد أن مجلس الحكم فاقد للشرعية؛ لأنه ثمرة من ثمار الاحتلال الباطل وكل ما بُني على باطل فهو باطل، وأن هذا المجلس ليس أكثر من مشروع لتقسيم العراق طائفيّاً (النجار). وأنه ليس من الصحيح التعامل مع مجلس الحكم باعتباره سلطة تنفيذية؛ لأنه لا

يملك مقومات أو مظاهر السيادة، ناهيك عن مباشرتها؛ لأن هذه الأخيرة هي بيد سلطة الائتلاف (شعبان، ٢٠٠٤، ص ١٩٠)...

المحور الثاني: ويذهب إلى أنه عند تقييم مصدر مدى شرعية الإدارة العراقية المؤقتة، يلزم بداية التمييز بين نوعين من الشرعية في هذا الصدد: الأولى، شرعية قيام الإدارة المؤقتة نفسها ككيان. والثانية، شرعية الهيئة التي تقوم على ممارسة الاختصاصات في تسيير هذا الكيان (القاضي، ٢٠٠٤، ص ٤٦)...

وأسس شرعية الإدارة العراقية المؤقتة بوصفها كياناً، مستمدة من حكم (الضرورة) الناجمة عن الغياب الكلي لحكومة الإقليم، ووجود الاحتلال فيه، وعلى حقيقة أن قرار مجلس الأمن (١٤٨٣)، كان قد حدد اختصاصات سلطة الائتلاف حصراً، وهو ما يستدعي قيام جهة ثانية تمارس الاختصاصات الواقعة وراء ولاية سلطة الائتلاف من ناحية أخرى، وذلك بمجموعه يشكل السند الموضوعي لهذه الإدارة. أما السند الشكلي فيتمثل بقرار مجلس الأمن الذي أوجدها ورسم طريقة تكوينها وإدارتها من قبل العراقيين، باعتباره قراراً مُعبراً عن مشيئة دولية، استوفى شروط صحته بصدوره عن جهة مختصة، هي مجلس الأمن، والقرار يتصرف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (المرجع السابق، ص ٤٧) ..، مما يعطيه بُعداً مهماً في الإلزام.

وأما شرعية الهيئة التي تنهض على ممارسة الاختصاصات المناطة بالإدارة المؤقتة، في ظل غياب سندها الدستوري بسبب الوضع الاستثنائي للإقليم، فهي قائمة على مصدرين:

المصدر الأول: مطابقة تكوينها لأحكام الإدارة القانونية التي أنشأتها (قرار مجلس الأمن) بأن تتكون من العراقيين حصراً وتمارس اختصاصاتها دون مشاركة سلطة الائتلاف لها في ذلك وهو الذي يُدخلها في إطار "الشرعية" التي تعذر عليها استيفائها لدى قيامها، بسبب تعذر توفر الأداة الدستورية للتحقق من تمثيلها للشعب. كما أن التداخل في الاختصاصات يُغيب مسؤولية الاحتلال عن القرارات التي قد يصدرها متجاوزاً سلطاته القانونية ويُعفيه من تبعاتها، إضافة إلى أنه يُجرد (الإدارة العراقية) من حماية القانون الدولي، ويوهن قدرة مجلس الأمن على مراقبة تلك القرارات.

المصدر الثاني: وهو المصدر الذي تدور معه هذه الشرعية وجوداً وعدماً، وهو قبول الشعب العراقي بها، ذلك (القبول العام) الذي يُبقيها في نطاق الشرعية ويُحصنها لدى ممارستها لوظائفها ضد صيرورتها امتداداً لسلطة الاحتلال، فتفقد سند استمرارها. وهي بهذا الوصف ليست حكومة بالمعنى الدستوري، وإنما هي هيئة كونها الوضع الخاص للنظام الدولي المعاصر، تم تعليق سيادتها مؤقتاً حتى تستردها حكومة ممثلة للشعب طبقاً للأصول الدستورية (القاضي، ص ٤٨) ..

ولكن عند النظر إلى الجانب العملي من ممارسة المجلس للإدارة المؤقتة، نلاحظ أنه لم يكن يتمتع باستقلالية كاملة، إذ إن مدير السلطة المؤقتة، كان يمتلك (حق الفيتو) على قرارات "مجلس الحكم" حتى ولو أجمع عليها أعضاء المجلس (العناني، مقالة منشورة في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية) .

وخلاصة القول أن مجلس الحكم بوصفه يمكن إسباغ صفة الشرعية عليه لسببين: الأول وجود قرار من مجلس الأمن يسمح بإنشاء مثل هذه الإدارة ويطالب بها. والثاني أن المنطق القانوني يسمح بذلك؛ لأن قانون الاحتلال الحربي سمح (للسلطة الاحتلال) لا تملك أي شرعية إطلاقاً، بممارسة أعمال الإدارة في الإقليم المحتل، ولذلك فإنه من باب أولى أن يجوز السماح لسلطة محلية وإن كان بتحويل من السلطة المحتلة ممارسة هذه الإدارة، مع ملاحظة بقاء هذه (السلطة الإدارية) محصورة في إطار حفظ مصالح المواطنين وتسيير شؤونهم بما يتفق مع إدانة الحياة الطبيعية فقط، أما إذا تجاوزت هذه السلطة هذا الجانب الإداري إلى ممارسة مظاهر السيادة وتشريع قوانين تتعلق بمستقبل البلد، فهنا نكون أمام حالة مغايرة وتجاوز للصلاحيات، وبالتالي فإن هذه الأعمال تُعد غير شرعية؛ لأن هذه الأعمال والقرارات من اختصاص حكومة عراقية مستقلة وشرعية ومعترف بها دولياً.

والواقع أن مجلس الحكم قد وقع في هذا التجاوز عدة مرات، ومنها قيامه بإصدار (قانون إدارة الدولة) (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ٢٠٠٥). الذي تضمن مواضيع مثل شكل الدولة العراقية وإدخال النظام الفيدرالي إليه، وموضوع اكتساب الجنسية العراقية، بالإضافة إلى المادة (٥٨) منه، التي تناولت تطبيع الأوضاع (تطبيع الأوضاع وتعني إعادة التركيبة السكانية في مدينة كركوك). في المناطق

"المتنازع عليها"، وعلى رأسها مدينة كركوك.

ثالثاً/ الموقف الدولي والعربي من مجلس الحكم:

بعد تأسيس مجلس الحكم كان ثمة ترحيب عام من جميع دول العالم تقريبا، ولكن دون إقرار بالاعتراف بالمجلس، حيث أن الولايات المتحدة وبريطانيا هما الدولتان الوحيدتان اللتان اعترفتا بمجلس الحكم بعد تأسيسه مباشرة. أما باقي الدول فقد رحبت بالمجلس فقط مثل روسيا التي عدته "خطوة في الاتجاه الصحيح"، وفرنسا التي اعتبرت أن تشكيل مجلس الحكم قد جاء طبقاً للفقرة التاسعة من قرار مجلس الأمن (١٤٨٣) (اللائحة التنظيمية رقم (٦) ٢٠٠٣).

بالإضافة إلى ترحيب غالبية الدول العربية وعلى رأسها دول الخليج ومصر والأردن، أما موقف الأمم المتحدة فقد كان مرحباً منذ البداية، إذ حضر ثلاثة أعضاء من مجلس الحكم الانتقالي العراقي في جلسة نقاش مفتوحة لمجلس الأمن حول العراق (دون شغل مقعد العراق) بتاريخ ٢٢ تموز ٢٠٠٣، وعد إنشاء المجلس، خطوة مهمة على طريق استعادة السيادة العراقية الكاملة (مركز أنباء الأمم المتحدة، الموقع الرسمي للأمم المتحدة). ولاحقاً صدر القرار (١٥٠٠) عن مجلس الأمن، والذي رحب رسمياً بتشكيل مجلس الحكم، وقد كان لهذا القرار أثر كبير على الموقف الدولي، إذ بدأت الدول والمنظمات بعد صدوره بالاعتراف بمجلس الحكم رسمياً وضمنياً.

ولعل أهم المواقف التي كانت تشكل تحدياً لمجلس الحكم العراقي، هو موقف (جامعة الدول العربية) منه، إذ إن ميثاق جامعة الدول العربية ينص على أن تمثل في الجامعة العربية "الدول المستقلة" (المادة (١) من ميثاق جامعة الدول العربية)، في حين أن العراق يعتبر (محتلاً). ولكن بعد قرار مجلس الأمن رقم (١٥٠٠)، وبعد تشكيل حكومة منبثقة عن مجلس الحكم، وعودة وزارة الخارجية (تم تشكيل الوزارة العراقية الانتقالية والبالغ عدد وزارتها (٢٥) وزيراً من قبل مجلس الحكم العراقي، ٢٠٠٣). يلاحظ أن موقف الجامعة العربية قد بدأ بالتغير نحو الاعتراف بمجلس الحكم، وكان طلب مجلس الحكم بشغل مقعد العراق في اجتماعات الدورة (١٢٠) لمجلس وزراء الخارجية العرب المنعقد في القاهرة بتاريخ ٩ أيلول ٢٠٠٣، قد أثار جدلاً كبيراً داخل الجامعة العربية و تبايناً في مواقف الدول الأعضاء. ولاحقاً صدر القرار (١٥١١) الذي قرر في الفقرة الرابعة منه "أن مجلس الحكم ووزراءه هم الأجهزة الرئيسية للإدارة المؤقتة العراقية التي تجسد سيادة العراق خلال الفترة الانتقالية"، كما رحب القرار باستجابة المجتمع الدولي في محافل من قبيل جامعة الدول العربية، ومنظمة المؤتمر الإسلامي، لإنشاء مجلس الحكم (القرار (١٥١١)، الفقرة (٢)، ٢٠٠٣).

واستمر مجلس الحكم في تمثيل العراق في المنظمات الدولية، إذ قام بتمثيل العراق في مناقشات الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٢٣ أيلول ٢٠٠٣، واجتماعات القمة العربية في تونس من ٢٢-٢٣ أيار ٢٠٠٤ وغيرها. أما نهاية مجلس الحكم العراقي الانتقالي فقد كانت بتاريخ ١ حزيران ٢٠٠٤، عقب إنشاء الحكومة العراقية المؤقتة، وقد قام المجلس بحل نفسه بنفسه، وصاقت سلطة الائتلاف على هذا الإجراء بموجب اللائحة رقم (٩) (سلطة الائتلاف المؤقتة، ٢٠٠٤)، وقامت بموجبها بإلغاء اللائحة التنظيمية رقم (٦) التي صدرت بخصوص "الاعتراف بمجلس الحكم في العراق وكونه الهيئة الرئيسية في الإدارة العراقية المؤقتة المشار إليها في الفقرة (٩) من القرار (١٤٨٣)".

المطلب الثاني /قرارات مجلس الأمن الخاصة بمرحلة الحكومات العراقية

الفرع الاول /مرحلة الحكومات العراقية المؤقتة والانتقالية

بعد مرحلة (سلطة الائتلاف المؤقتة) و(مجلس الحكم)، بدأت مرحلة جديدة تمثلت في البدء بتشكيل (حكومة عراقية) تستلم السلطة وتمارس أعمال الإدارة في العراق، وكان هذا التطور نتيجة رفض الشعب العراقي لاستمرار حالة الاحتلال وإدارته للإقليم بشكل مباشر، بالإضافة إلى رغبة المجتمع الدولي، والأمم المتحدة تحديداً، في الإسراع بإنهاء هذه الحالة والبدء في إعادة السلطة إلى العراقيين.

والحقيقة أن هذه الرغبة كان ينبغي أن تُترجم من خلال إجراء انتخابات لتشكيل جمعية وطنية وحكومة تتولى الإدارة والحكم في العراق، في ظل الوضع الأمني السائد في العراق آنذاك، بالإضافة إلى عدم توفر مستلزمات إجراء انتخابات تحظى بالمصداقية والنزاهة وتعبر عن رغبة

الشعب بشكل حقيقي. وقد سُويغ هذا الأمر بموجب التوصيات الصادرة عن الأمم المتحدة، ممثلة ببعثة تقصي الحقائق التي أوفدت إلى العراق برئاسة (الأخضر الإبراهيمي) الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، والتي تمثلت مهمتها بما يلي: (رسالة مؤرخة من الأمين العام للأمم المتحدة إلى رئيس مجلس الأمن، ٢٠٠٤).

• وضع تقييم لإمكانية إجراء انتخابات مباشرة قبل ٣٠ حزيران ٢٠٠٤.

• تحديد الإطار الزمني والشروط الضرورية لإجراء انتخابات تحظى بالمصداقية وتتفق مع مبادئ الأمم المتحدة وممارساتها.

• تقرير ما إذا كانت هناك خيارات أخرى لتمثيل إرادة الشعب العراقي، تكون مقبولة لجميع الأطراف، وتضمن آلية شفافة شاملة للجميع.

ونظراً لأهمية دور الأمم المتحدة في تشكيل أول حكومة عراقية بعد الاحتلال، فإن من المهم توضيح هذا الدور، وخاصة من خلال تقرير بعثة تقصي الحقائق الخاصة بالانتخابات، ولاحقاً تقرير السيد (الأخضر الإبراهيمي) أمام مجلس الأمن، قبل إقرار القرار (١٥٤٦) حول دور الأمم المتحدة في تشكيل الحكومة المؤقتة.

أولاً/ تقرير بعثة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق لأجراء الانتخابات

أوفدت الأمم المتحدة بعثة لتقصي الحقائق إلى العراق في الفترة من ٦ إلى ١٣ شباط ٢٠٠٤، وقد جاءت هذه المبادرة متابعة للاجتماع الذي انعقد في مقر الأمم المتحدة بتاريخ ١٩ كانون الثاني ٢٠٠٤ مع مجلس الحكم العراقي وسلطة التحالف، واستجابة لطلبات الكثير من المنظمات والشخصيات العراقية. (المرجع السابق، ص ٥).

وبعد اجتماع البعثة بعدد كبير من العراقيين كان منهم زعماء سياسيون وزعماء دينيون وشيوخ عشائر، ومنظمات غير حكومية ومجموعات نسائية وغيرها من شرائح المجتمع العراقي، وجدت البعثة أن ثمة رأياً يطالب بإجراء انتخابات مباشرة قبل تاريخ ٣٠ حزيران ٢٠٠٤، لكي تكون حكومة منتخبة وشرعية بالكامل. وفي المقابل وجدت البعثة رأياً معارضاً لإجراء انتخابات مباشرة؛ لأنها لن تكون ذات مصداقية في ظل الظروف السائدة في العراق، وسينتج عنها حكومة تتمتع بصلاحيات وشرعية غير صحيحة نتيجة عدم وجود قانون انتخابي، وعدم وجود قائمة انتخابية ذات مصداقية، بالإضافة إلى انعدام الأمن.

ولكن رغم ذلك كان هناك توافق في الآراء مفاده أنه يجب تشكيل حكومة مؤقتة بحلول ٣٠ حزيران ٢٠٠٤، حتى ولو من خلال آلية أخرى غير آلية الانتخابات المباشرة (مرجع سابق، الفقرة (٤٧)، ص ١٦).

والواقع أن بعثة تقصي الحقائق قد أثبتت في تقريرها أن الإطار الزمني التقريبي لتنظيم انتخابات انتقالية لا يمكن تقديره إلا بتوفر ثلاثة شروط رئيسية، هي:

١- توافر إطار قانوني.

٢- توافر إطار مؤسسي.

٣- توافر الموارد اللازمة (مرجع سابق، الفقرة (٣٢)، ص ١٣).

"وفي العراق لا يتوافر أي من هذه الشروط، وهذا رأى تقرير البعثة أن يكون الحد الأدنى للفترة اللازمة للتأهيل للانتخابات انتقالية تتمتع بالمصداقية فيها، لا يقل عن ثمانية أشهر بعد توافر الشروط الثلاثة المبينة آنفاً (مرجع سابق، الفقرة (٣٧)، ص ١٤). ولذا فإن بعثة تقصي الحقائق قد انتهت إلى أنه "من غير الممكن الوفاء بالموعد النهائي المتمثل في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤، وفي الوقت نفسه ضمان إعادة السيادة إلى حكومة منتخبة ديمقراطياً" (الفقرة (٤٦)، ص ١٦).

وهو ما دفع المجتمع الدولي ممثلاً بالأمم المتحدة والعراقيين إلى البحث عن آلية أخرى غير الانتخاب المباشر لتشكيل هذه الحكومة المؤقتة، وهنا بدأت مرحلة جديدة من مراحل تشكيل هذه الحكومة.

ثانياً/ دور الأمم المتحدة في تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة:

أن دور الأمم المتحدة ممثلة بالمستشار الخاص للأمين العام كان دوراً فاعلاً ولا يمكن إنكاره، وكان للإحاطة الرسمية التي أوضح فيها السيد (الإبراهيمي) دور بعثة الأمم المتحدة في إعلان الحكومة العراقية المؤقتة، في الجلسة رقم (٤٩٨٤) لمجلس الأمن، دور كبير في إقرار مجلس الأمن للقرار (١٥٤٦)، والذي اعترف بالحكومة العراقية المؤقتة ورحب بتشكيلها. وأهم ما جاء في تلك الإحاطة الرسمية ما يلي: (محضر جلسة مجلس الأمن رقم (٤٩٨٤)، ٢٠٠٤).

١- التأكيد على أن عملية تشكيل الحكومة المؤقتة قد بدأت منذ مطلع عام ٢٠٠٤، عبر بعثة تقصي الحقائق حول إجراء الانتخابات، ولاحقاً تمت دعوة الأمم المتحدة من قبل (مجلس الحكم) للمشاركة والتشاور حول شكل الحكومة المؤقتة ونطاقها بتاريخ ١٧ آذار ٢٠٠٤، وقد تمثلت مشاركة الأمم المتحدة من خلال قيامها بثلاث زيارات متتالية إلى العراق ولقائها بالآلاف من العراقيين.

٢- عند بداية المناقشات بشأن التفاصيل الفعلية لتشكيل الحكومة، تم تشكيل فريق عمل ثلاثي مكون من الأمم المتحدة وسلطة الائتلاف المؤقتة ومجلس الحكم العراقي، وكانت هذه المشاركة بالنسبة للأمم المتحدة مفروضة عليها بحكم الواقع؛ لأن سلطة الائتلاف المؤقتة هي المدير الفعلي للبلاد، كما أن مجلس الأمن كان قد اعترف رسمياً بمجلس الحكم بوصفه المؤسسة العراقية الأعلى في العراق (المرجع السابق، ص ٩).

٣- كان التركيز في أثناء مشاورات تشكيل الحكومة مع الأطراف حول منصب (رئيس الوزراء)، وقد واجهت المشاورات صعوبة بالغة في التوصل إلى توافق بشأن مرشح واحد لهذا المنصب، وفي نهاية المطاف تم اختيار السيد (إياد علاوي) الذي حصل على الدعم الأكبر من قبل جميع الأطراف لشغل هذا المنصب، واستكملت التشكيلة الحكومية يوم ١ حزيران ٢٠٠٤، استناداً إلى التوصيات الرسمية التي سلمتها الأمم المتحدة إلى رئيس الوزراء العراقي (المرجع السابق، ص ١٠).

٤- تبني بعثة الأمم المتحدة لتشكيلة الحكومة وتأكيداً على أن ثلثي التشكيلة الحكومية جديدة، ولم يشغل وظائف حكومية فيها من بين الأعضاء السابقين لمجلس الحكم سوى شخصين.

٥- تأكيد الأمم المتحدة على أن الحكومة العراقية ليست هيئة منتخبة، ولذلك لا يمكن أن تدعي بصورة مشروعة أنها تمثل العراق، ويجب أن تركز هدفها على تهيئة الظروف الملائمة لإجراء انتخابات حقيقية موثوق بها بحلول كانون الثاني ٢٠٠٥. ولكن على الرغم من دور الأمم المتحدة في تشكيل الحكومة المؤقتة، فإن الحقيقة تبقى متمثلة في أن سلطة الائتلاف ومجلس الحكم كانا يملكان دوراً وبصمة أكثر في هذه التشكيلة، خاصة أنها ضمت وزراء على صلة وثيقة بالأحزاب السياسية، وتم تقسيم المناصب بنظام المحاصصة السابق نفسه (سيحة، ٢٠٠٤، ص ١٢٠).

ثالثاً/ موقف قرارات مجلس الأمن من الحكومات العراقية المؤقتة والانتقالية والدائمة

كانت بداية تعامل قرارات مجلس الأمن مع الحكومة العراقية المؤقتة من خلال القرار (١٥٤٦)، الذي صدر بعد تشكيل الحكومة المؤقتة بأسبوع واحد. وقد رحب القرار (١٥٤٦) بتشكيلها واعتبرها "مرحلة جديدة على طريق انتقال العراق إلى حكومة منتخبة انتخاباً ديمقراطياً"، وعلى الرغم من إقرار مجلس الأمن لتشكيل الحكومة المؤقتة وأنها ذات سيادة وتتولى كامل المسؤولية والسلطة لاتخاذ القرار، إلا أنه طالبها بالامتناع عن اتخاذ إجراءات "تؤثر على مصير العراق فيما يتجاوز الفترة المؤقتة المحددة التي ستتولى فيها السلطة".

وعلة هذا القيد الذي فرضه مجلس الأمن على الحكومة المؤقتة واضح، ويتمثل في كونها (غير منتخبة)، وقد نوه القرار (١٥٤٦) إلى أن الحكومة الانتقالية المنتخبة "التي ستتولى مقاليد الحكم حسب الجدول الزمني المقترح للانتقال السياسي للعراق، ستكون صلاحيتها أوسع" باعتبارها (منتخبة).

ويتمثل الجدول الزمني للانتقال السياسي في العراق الذي تم إقراره في القرار (١٥٤٦) بالمراحل التالية: (القرار (١٥٤٦)، الفقرة (٤) ٢٠٠٤، ص ٣).

١- تشكيل حكومة مؤقتة ذات سيادة للعراق تتولى مسؤولية الحكم والسلطة بحلول ٣٠ حزيران ٢٠٠٤.

٢- عقد مؤتمر وطني يعكس تنوع المجتمع العراقي.

٣- إجراء انتخابات ديمقراطية مباشرة بحلول ٣١ كانون الأول ٢٠٠٤، أو في موعد لا يتجاوز ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥، لتشكيل جمعية وطنية انتقالية، تتولى جملة مسؤوليات، منها تشكيل حكومة انتقالية وصياغة دستور دائم تمهيداً لقيام حكومة منتخبة انتخاباً دستورياً بحلول ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥.

وجاءت الفقرة (٧) من القرار (١٥٤٦)، لتعدد بعض أوجه تقديم المساعدة من قبل الأمم المتحدة وتشمل الجوانب السياسية المتعلقة في عقد مؤتمر وطني، وتقديم المشورة والدعم إلى الحكومة واللجنة الانتخابية المستقلة بشأن عملية إجراء الانتخابات، بالإضافة إلى جوانب إدارية وإصلاحية لإعادة هيكلة الدولة العراقية.

كما أن القرار (١٥٤٦) قام بدعوة الحكومة العراقية المؤقتة إلى أن تنظر في عقد اجتماع دولي يدعم العملية السياسية حسب الجدول المذكور آنفاً، وأشار إلى أن مجلس الأمن سيرحب بعقد اجتماع من هذا القبيل لدعم الانتقال السياسي العراقي (القرار (١٥٤٦)، الفقرة (٥)، ص ٤).. وذلك في "مؤتمر شرم الشيخ" عن العراق (تم عقد هذا المؤتمر في مدينة (شرم الشيخ) في جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٤).

وقد صدر عن هذا المؤتمر عدة نتائج ومواقف من الدول المشاركة فيه، وتضمنها البيان الختامي (إعلان شرم الشيخ) الذي: "رحب بكافة الخطوات المتخذة حتى الآن لتحقيق الديمقراطية في العراق وتشجيع الحكومة العراقية المؤقتة على مواصلة العملية السياسية وذلك وفقاً للجدول الزمني الذي أقره قرار مجلس الأمن (١٥٤٦) (الفقرة (٥)، ٢٠٠٤). والواقع أن القرار (١٥٤٦)، قام بالتأكيد على أن الحكومة العراقية المؤقتة ستكون ذات سيادة ومنحها صلاحيات تتمثل في قدرتها على طلب تمديد أو إنهاء وجود القوة المتعددة الجنسيات، كما سمح لها باستيراد الأسلحة والأعتدة لقواتها الأمنية استثناء من الحظر الدولي المتعلق بهذا الشأن (القرار (١٥٤٦)، الفقرة (٢١)، ص ٧)، بالإضافة إلى منحها صلاحية التصرف في أموال العراق من عائداته النفطية التي يتم إيداعها في صندوق تنمية العراق "حصراً" بتوجيهات الحكومة العراقية (القرار (١٥٤٦)، الفقرة (٢٤)، ص ٧). كما جعل للحكومة المؤقتة سلطة إبرام وتنفيذ اتفاقات تتعلق بتخفيض الديون السيادية على العراق وبدعم جهود إعادة إعمار العراق (القرار (١٥٤٦)، الفقرة (٢٨) ص ٧). ولكن تبقى الحقيقة أن الحكومة المؤقتة كانت تمتلك (سيادة منقوصة)، لأنها لم تكن تمتلك صلاحية (منع) القوة المتعددة الجنسيات من القيام بأعمال عسكرية أو اعتقالات أمنية من صلاحياتها الواسعة.

وفي ٣٠ كانون الثاني / ٢٠٠٥، تم إجراء الانتخابات المباشرة لانتخاب الجمعية الوطنية الانتقالية (القرار (١٦٣٧) ٢٠٠٥، ص ٢)، والتي كانت مهمتها الرئيسية (صياغة دستور جديد)، ويتم عرض مسودة الدستور على الشعب العراقي ليبيدي رأيه فيه من خلال استفتاء شعبي مباشر. والحقيقة أن الأمم المتحدة قد دعمت عملية إجراء الانتخابات في العراق نظرياً وعملياً، إذ إن جميع القرارات الصادرة عن مجلس الأمن منذ عام ٢٠٠٣، كانت تدعو وتدعم تكوين (مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة)، إذ كان لها صلاحية اختيار المرشحين لعضوية المفوضية من العراقيين، بالإضافة لصلاحية الأمين العام للأمم المتحدة في اختيار خبير دولي ليكون عضواً في المفوضية، ولكن لا يحق له التصويت في مجلس المفوضية (المزيد حول دور الأمم المتحدة في الانتخابات العراقية). والواقع أن الانتخابات التي جرت في كانون الثاني ٢٠٠٥، تمت في ظروف أمنية بالغة الخطورة (تقرير برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)). مما أدى بالنتيجة إلى غياب تمثيل بعض المناطق عن الجمعية الوطنية الانتقالية، وكانت مهمتها الأساسية (كتابة دستور جديد) للعراق. وتم لاحقاً مراعاة ضرورة وجود من يمثل المناطق التي قاطعت الانتخابات، في لجنة كتابة الدستور، وقُدمت مسودة الدستور للاستفتاء العام المباشر في ١٥ تشرين الأول / ٢٠٠٥، وتم إقراره بغالبية ٧٨٪ من أصوات المقتربين، وبنسبة مشاركة بلغت ٦٥٪ (المرجع السابق).

وقد مجلس ربح مجلس الأمن من خلال القرار (١٦٣٧)، في ديباجته بإجراء "الانتخابات الديمقراطية المباشرة لانتخاب الجمعية الوطنية الانتقالية في ٣٠ كانون الثاني / ٢٠٠٥، وصياغة دستور جديد للعراق، وموافقة الشعب عليه في ١٥ تشرين الأول / ٢٠٠٥ (القرار (١٦٣٧)، ص ١-٢)..

كما تطرق القرار (١٦٣٧) إلى الطلب الوارد في رسالة رئيس الوزراء إلى رئيس مجلس الأمن، بالإبقاء على وجود القوة المتعددة الجنسيات في

العراق (القرار (١٦٣٧)، ٢٠٠٥، ص ٥-٦). وتمديد صلاحية الأحكام الواردة في القرار (١٥٤٦)، والمتعلقة بإيداع العائدات المالية في صندوق تنمية العراق، للاستفادة من امتيازات وحصانات صندوق تنمية العراق لمدة (١٢) شهراً إضافية (المرجع السابق).

الفرع الثاني / مرحلة الحكومة العراقية الدائمة

أما المرحلة الأخيرة والأهم من الجدول الزمني للانتقال السياسي في العراق، فكانت تتمثل في قيام حكومة منتخبة انتخاباً دستورياً بحلول ٣١ كانون الأول / ٢٠٠٥، وهي ما اصطلح على تسميتها (بالحكومة الدائمة المنتخبة)، وتتميز عن سابقتها بأنها ليست (مؤقتة وغير منتخبة) مثل الحكومة الأولى التي ترأسها (إياد علاوي)، وليست (منتخبة ولكن انتقالية لفترة قصيرة وبصلاحية محدودة) مثل الحكومة التي ترأسها (إبراهيم الجعفري) ولكن هذه الحكومة (دائمة ومنتخبة دستورياً) ومدتها أربعة أعوام وصلاحياتها مطلقة وكاملة بدون تقييد.

وقد أجريت الانتخابات بالفعل، بتاريخ ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥، ونتج عنها مجلس للنواب، قام باختيار حكومة جديدة. وقد شهدت هذه الانتخابات مشاركة أوسع من سابقتها، إذ بلغت نسبة المشاركة فيها (٧٦,٤٪) (تقييم البعثة الدولية للانتخابات العراقية لمجلس النواب العراقي، ٢٠٠٥، ص ٢٧). مع مشاركة جميع المحافظات العراقية دون استثناء.

وعلى الرغم من ظهور مشاكل بعد إعلان نتائج الانتخابات حول حدوث حالات تزوير، إلا أن (البعثة الدولية للانتخابات العراقية)، التي تشكلت بدعم من الأمم المتحدة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق لتقييم مجرى العملية الانتخابية، أعلنت في تقريرها المفصل أن "خبراء البعثة خلصوا إلى أن انتخابات كانون الأول ٢٠٠٥ كانت متوافقة مع المعايير الدولية للانتخابات، سواء على صعيد إطارها القانوني، أو تخطيطها، أو إجراءاتها، أو شؤونها اللوجستية. إضافة إلى ذلك، فقد عكست نتائج الانتخابات إرادة الناخبين (المرجع السابق، ص ١).. ولذلك فإن مجلس الأمن قد رحب بتشكيل حكومة وحدة وطنية في العراق "من خلال القرار رقم (١٧٣٢) (القرار (١٧٣٢)، ٢٠٠٦). وقام بالاستجابة لطلب الحكومة العراقية بتمديد ولاية القوة المتعددة الجنسيات إلى ٣١ كانون الأول / ٢٠٠٧، وبشأن إيداع صادرات النفط في صندوق التنمية للعراق، واستمرار المجلس الدولي للمشورة والمراقبة برصد صندوق التنمية للعراق (المرجع السابق، الفقرة (١، ٢، ٣)، ص ٤)..

والحقيقة أن التساؤل القانوني الذي يطرح نفسه بشدة في هذا الصدد، هو في أثر "الإعتراف" الذي قام به مجلس الأمن من خلال قراراته بالحكومات العراقية والعملية السياسية عموماً. وهو ما يؤدي بالتالي إلى البحث في الأثر القانوني (لقرارات مجلس الأمن) وخاصة أننا أمام قرارات يصدرها مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. لذا فسوف نخصص المبحث الثاني من هذا البحث، لتوضيح هذا الموضوع.

المبحث الثاني

الأثر القانوني لقرارات مجلس الأمن الدولي المتعلقة بالجانب السياسي

كان موقف مجلس الأمن من الحكومات العراقية المتلاحقة واضحاً وجلياً، إذ إنه قام بالاعتراف بهذه الحكومات بوصفها "ذات سيادة" منذ القرار (١٥٤٦).

والواقع أن هذا الاعتراف لا يحمل جانباً سياسياً فقط وإنما هو، وبكل تأكيد، له جوانب قانونية غاية في الأهمية، وخاصة أننا أمام حالة (غير طبيعية)؛ لأن هذه الحكومات تشكلت في ظل الاحتلال وتواجد قوات أجنبية كبيرة في العراق. ومن هنا ثارت الإشكالية القانونية حول شرعية إجراء انتخابات في ظل الاحتلال، وشرعية انبثاق حكومات عن هذه الانتخابات هي ليست بالحالة الفريدة وليست سابقة تاريخية، إذ إن العديد من الدول تم عقد الانتخابات وتشكيل حكومات فيها على الرغم من وجود الاحتلال فيها، والأمثلة على ذلك عديدة ومنها: ألمانيا واليابان وإيطاليا والنمسا، بعد الحرب العالمية الثانية، بل إن مصر حدث فيها أول انتخابات نيابية طبقاً لدستور عام ١٩٢٣، ومثلها العراق الذي أجريت فيه الانتخابات النيابية في ظل دستور عام ١٩٢٥، في حين كان كلاهما في ظل الاحتلال البريطاني.

ولكن الفريد في حالة العراق هو أن الأمم المتحدة كان لها (دور بارز) في الانتخابات العراقية وفي تشكيل الحكومة المؤقتة، ثم في إقرار الجدول

الزميني للانتقال السياسي في العراق من خلال قرار رقم (١٥٤٦)، بالإضافة إلى الاعتراف بالحكومات العراقية ودعمها وإضفاء الشرعية عليها من خلال قرارات مجلس الأمن المتعددة، والتي صدرت ضمن (الفصل السابع) من ميثاق الأمم المتحدة. ولذلك سيتم في هذا المبحث تناول الأثر المترتب على إقرار الأمم المتحدة من خلال قرارات مجلس الأمن بالحكومة العراقية وبالعلمية السياسية عموماً، بالإضافة إلى توضيح القيمة القانونية (لقرارات مجلس الأمن)، وخاصة أننا أمام قرارات صادرة بموجب الفصل السابع، كما ذكرنا آنفاً.

المطلب الأول/ الأثر القانوني للاعتراف الدولي

الاعتراف هو (الإقرار بالشيء)، والمقصود به هنا "الاعتراف الدولي" الذي يصدر عن دولة أو مجموعة دول أو منظمة دولية بشخص دولي جديد أو بحالة معينة. والواقع أن الدولة تتكون من (الشعب والإقليم والسلطة)، ومن خلال توافر هذه العناصر توجد "الدولة"، ولكن ذلك لا يكفي بذاته لإعطاء صفة "الدولة" في ميدان القانون الدولي (الجبوري، ٢٠٠٦، ص ١٢٥) ..

الفرع الأول : الاعتراف بالدولة

"الاعتراف بالدولة هو التسليم من جانب الدول القائمة بوجود هذه الدولة وقبولها كعضو في الجماعة الدولية (علي صادق أبو هيف، ١٩٩٧، ص ١٦٦) .. والحقيقة أن فقهاء القانون الدولي العام قد اختلفوا - ولا يزالون مختلفين - حول تحديد الطبيعة القانونية للاعتراف بالدولة، مع ما يترتب على هذا الاختلاف - لزوماً - من الاختلاف حول طبيعة الآثار القانونية المترتبة على تمام الاعتراف أو تخلفه (عبد الحميد، ٢٠٠٨، ص ١٨٢) ..

ولذلك فإن قسماً من الفقهاء اعتبروا أن الاعتراف ذو طبيعة (منشئة)، وعليه فإن الدولة بموجب (الاعتراف) تُمنح الوجود والشخصية القانونية، وهي بدون هذا الاعتراف ليست سوى "واقعة بسيطة" (الشافعي، ١٩٧١، ص ١٠٤) .. وفي المقابل يرى قسم آخر من الفقه أن الاعتراف ذو طبيعة (كاشفة)، يتم فيه الإعلان عن تمكين الدولة من ممارسة كافة اختصاصات سيادتها الخارجية، في مواجهة الأشخاص الدوليين الذين قاموا بالاعتراف بها. ووفقاً لهذا الاتجاه فإن الواقعة محل الاعتراف تكون موجودة قبل (الاعتراف)، وهذا الأخير ليس إلا وسيلة تقريرية كاشفة للواقعة؛ لأنه ليس من المعقول أن يرد الاعتراف على شيء غير موجود من قبل (فؤاد، ١٩٨٤، ص ١٩٧) ..

وتميل الباحثة في هذه المسألة، إلى الرأي الذي يعتقد أن الاعتراف _ أياً كان محله، وسواء كان موضوعه قيام دولة جديدة أو أي وضع دولي آخر - تصرف قانوني يشتمل على مرحلتين، الأولى تُعد كاشفة، إذ إنه يكشف عن وجود الدولة ولا يُعد إنشاءً لها، والثانية تُعد مُنشئة؛ لأنها تقوم بإنشاء التزامات على عاتق المعترف.

والحقيقة أن الأوضاع في العراق - بالرغم من وجود الاحتلال - لم تشهد "تشكيكاً" في الاعتراف بالعراق بوصفه "دولة"، وقد أكدت على هذا المعنى جميع قرارات مجلس الأمن التي صدرت بعد الاحتلال، إذ نصت على أن سيادة العراق تكمن في دولة العراق، وأكدت على سلامة ووحدة أراضيه دائماً، كما أن أياً من دول العالم لم تقم بسحب الاعتراف عن العراق بوصفه دولة. وبقي العراق دولة عضواً في الأمم المتحدة رغم وجود الاحتلال، ويبدو - من وجهة نظر الباحثة - أن هذا الأمر هو تطبيق للعرف الذي أخذت به المنظمات الدولية في التفسير الواسع لكلمة "الاستقلال"، مما يؤدي إلى عدم اشتراط الاستقلال التام الناجز الكامل في منح العضوية، ولعل من الأمثلة الواضحة في هذا الصدد أن معظم الدول العربية المؤسسة لجامعة الدول العربية كان استقلالها موضع تساؤل أو شك عند تأسيسها للجامعة في عام ١٩٤٥، فالقوات الفرنسية والبريطانية كانت ترابط في سوريا ولبنان. وكانت مصر والأردن والعراق مرتبطة مع بريطانيا بمعاهدات استعمارية (فؤاد، ١٩٨٤، ص ١٩٧) ..

الفرع الثاني: الاعتراف بالحكومة

مما لا شك فيه أن الاعتراف بالدولة يختلف عن الاعتراف بالحكومة، إذ إن الأول تبرز الحاجة إليه عند ظهور دولة جديدة، أو عند حدوث تغيير جوهري في حدود دولة ما أو عناصرها الرئيسية، ولكن إذا كانت عناصر الدولة على حالها وانصب التغيير على الحكومة فقط، فيصبح الأمر متعلقاً بالاعتراف بالحكومة لا بالدولة (العمرى، ١٩٥٩). والحقيقة أن الاعتراف بالحكومة أو عدمه لا يعني أبداً المساس بعضوية الدولة في المجتمع الدولي، بقدر ما هو عمل تنصرف من خلاله إرادة الجهة المعترفة إلى اعتبار الحكم القائم في الدولة، الممثل الشرعي لها والمتحدث باسمها في العلاقات الدولية (شبر، ١٩٧٥، ص ٣٤٩)..

والواقع أن الاعتراف بالحكومة لا ضرورة له إلا في حالة حدوث "تغيير جوهري" في نظام الدولة السياسي (العمرى، ١٩٥٩ ص ٦٠٠-٦٠١).. مثل حدوث انقلاب عسكري أو ثورة تطيح بالحكومة التي كانت قائمة، أما إذا كان التغيير الحاصل في الحكومة (دستورياً)، سواء بالانتخابات من خلال وصول حكومة جديدة منتخبة، أو حتى فقدانها للثقة من خلال البرلمان في الدولة وحدث التغيير، فإن هذه الحكومة الجديدة ليست في حاجة إلى اعتراف الدول والحكومات الأخرى بها. (صباريني، ١٩٩٢، ص ١٢٥)..

ولكن جرى العمل الدولي على أن تقوم الدول بتحديد مواقفها من الحكومات التي تصل إلى السلطة بغير الطريق الدستوري المألوف. ويتمثل الأسلوب المتبع في تحديد الموقف من الحكومة الجديدة، في الاعتراف بمثل هذه الحكومة اعترافاً قانونياً أو اعترافاً واقعياً أو في الامتناع عن الاعتراف كلياً (عبد الحميد، ص ١٨٦)...

وأظهر التطبيق العملي الدولي للاعتراف بالحكومة، أنه يشترط قدرة الحكومة الجديدة على الإيفاء بالتزاماتها الدولية، بالإضافة إلى سيطرتها الفعلية على إدارة الدولة (بشير، ص ١١١)...

أما بالنسبة للاعتراف بالحكومات التي تتشكل في ظل وجود الاحتلال – وغالباً ما تتهم هذه الحكومات بأنها صنيعة المحتل – فإن ثمة شرطين مهمين للاعتراف بها:

١- أن تفرض الحكومة سيطرتها على كامل الإقليم.

٢- وجود موقف إيجابي من الشعب تجاه الحكومة، بحيث تحظى برضاء الشعب وتأييده (شعبان، ٢٠٠٤، ص ٢٤).

وفي حالة الأخذ بهذين الشرطين أو المعيارين وتطبيقهما على حالة العراق في ظل الاحتلال، فإن النتيجة تبدو متباعدة، إذ إنه – من وجهة نظر الباحثة – سوف نجد أن (مجلس الحكم) يفتقد الشرط الأول يقيناً والشرط الثاني غالباً؛ لأنه جهة غير منتخبة وقام الاحتلال بتعيينه، وعلى الرغم من وجود بعض الآراء التي دافعت عن مجلس الحكم وأسندت تشكيله لقرار مجلس الأمن (١٤٨٣)، واعتبرت أن ثمة قبولاً شعبياً تجاهه (راجع صفحة ٨) وما بعدها من هذه المبحث). فإن هذا الدفاع لا يعدو كونه في إطار الشرط الثاني، أما الشرط الأول فكان غير متوفر في حالة مجلس الحكم. أما بالنسبة (للحكومة المؤقتة) فإنها لا تختلف كثيراً عن مجلس الحكم، وإن كانت قد حصلت على صلاحيات أوسع وسيطرة أكبر من مجلس الحكم إضافة إلى الاعتراف الدولي الصريح ولكنها بقيت غير مهيمنة على كامل الإقليم العراقي، كما أنها بقيت في موضع الشك من حيث تأييد الشعب لها؛ لأنها كانت غير منتخبة، ولكن الواقع الدولي أظهر اعترافاً واسعاً بهذه الحكومة.

أما بالنسبة (للحكومة الانتقالية المنتخبة)، فإنها كانت تتميز بوجود "تأييد شعبي" لها من وجهة نظر الكثيرين بوصفها (حكومة منتخبة)، ولكن الباحثة ترى أن هذا التأييد "ناقص"؛ لأن الانتخابات التي أجريت قد شهدت مقاطعة واسعة من مناطق وفئات معينة.

أما (الحكومة الدائمة المنتخبة دستورياً)، فإنها كانت الأكثر فرضاً للسيطرة على الإقليم، وإن كان استمرار بقاء القوة المتعددة الجنسيات يفتح مجالاً لإثارة الشكوك حول هذه المسألة من الناحية العسكرية تحديداً. ولكن الشرط الثاني المتمثل في التأييد الشعبي كان أوضح، إذ إن المشاركة في الانتخابات كانت واسعة في جميع المناطق، بعكس الانتخابات السابقة، وتم تسميتها "بحكومة الوحدة الوطنية"، كما كانت هي الأكثر اعترافاً من قبل الدول واتسع نطاق التمثيل الدبلوماسي المتبادل بينها وبين دول العالم عن سابقتها.

المطلب الثاني/القيمة القانونية لقرارات مجلس الأمن

بما أن العراق كان محلاً وموضوعاً لقرارات مجلس الأمن خلال العقدين الأخيرين بشكل كبير، كما أنها تناولت بعد العام ٢٠٠٣ مواضيع في غاية الأهمية، وتمس السيادة والشؤون الداخلية للعراق، فإنه لا بد من البحث في القيمة القانونية لهذه القرارات ومدى صلاحيتها في التدخل والاعتراف.

الفرع الأول: المقصود بالقرار الصادر عن المنظمات الدولية

"القرار" هو كل تعبير من جانب المنظمة - يتم على النحو الذي حدده دستورها ومن خلال الإجراءات التي رسمها - عن اتجاه الإدارة الذاتية لها إلى ترتيب آثار قانونية معينة ومحددة، سواء على سبيل الإلزام أو التوصية (عبد الحميد، ١٩٦٨، ص ١٢٢) .

أما القرارات الصادرة عن مجلس الأمن بشأن نزاع دولي يهدد الأمن والسلم الدوليين فإنها: الأوامر التي يصدرها المجلس إلى الدول المتنازعة أو الدول الأعضاء وغير الاعضاء في الأمم المتحدة، أو إلى بعض الهيئات الدولية الأخرى، ويترتب على مخالفتها المسؤولية الدولية (رفعت، ١٩٩٨ ص ٣٤٣) ..

ويتضح مما سبق أن القرارات إما (ملزمة) أو (غير ملزمة)، والمعيار في اتخاذ القرارات الملزمة يتمثل في كون موضوعها يهدد "السلم والأمن الدوليين". والواقع أننا في حالة العراق أمام قرارات صدرت جميعها ضمن الفصل السابع، على الرغم من أنه عالج في هذه القرارات مواضيع كثيرة لا تمس الأمن والسلم الدوليين، مثل برنامج (النفط مقابل الغذاء)، ونظام التعويضات، والديون المترتبة على العراق وغيرها الكثير. ولذلك يثور التساؤل حول طبيعة القرارات الصادرة بحق العراق، هل هي قرارات ذات (طبيعة قاعدية) أم أنها آراء فجة أو مواقف سياسية غير محددة، ومفتقدة بالتالي للصفة القاعدية (عبد الحميد، ص ١٢٢).

كما أن قرارات المجلس تتضمن (قرارات ملزمة) وتوصيات التوصيات تتضمن رأياً معيناً أو رغبة أو نصيحة أو اقتراحاً بشأن مسألة معينة يبدونها مجلس الأمن عبر قراراته.

ويرى القسم الأكبر من الفقه بأن التوصيات تتمتع بقوة أدبية وسياسية فقط (الأعوج، ٢٠٠٤)، والآخر يرى أن التوصيات يكون لها قوة ملزمة أحياناً (عبد الحميد، ص ١٢٣ - ١٢٤). وبغض النظر عن هذا الخلاف القانوني، لا بد من البحث بداية حول كون القرارات - الصادرة عن مجلس الأمن - مصدراً من مصادر القانون الدولي العام أم لا، لما يترتب عليه من آثار قانونية مهمة.

الفرع الثاني: اعتبار قرارات مجلس الأمن مصدراً للقانون الدولي

مع ازدياد المنظمات الدولية وممارستها لاختصاصات دولية متنوعة، وبالذات منظمة الأمم المتحدة بمختلف أجهزتها وخاصة مجلس الأمن الدولي، فإن النظرة إلى القرارات الصادرة عنها بدأت تأخذ قدراً كبيراً من الاهتمام، وبالأخص في تقييم هذه القرارات من الناحية القانونية. والواقع أنه إذا كان المسلم به لدى جمهور الفقهاء، أن قرارات المنظمات الدولية تُسهم - من خلال العرف أو الاتفاقيات - في خلق القواعد القانونية الدولية، إلا أن الجدل قد احتدم حول ما إذا كانت هذه القرارات، تُشكل بذاتها عنصراً متميزاً ومستقلاً جديراً بإنشاء القواعد والالتزامات القانونية الدولية (عبد الونيس، ٢٠٠٧، ص ١١٣).

وأساس الجدل الدائر في نطاق فقه القانون الدولي التقليدي، يتعلق بشأن ما إذا كانت المصادر المشار إليها في المادة (٣٨) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية - والتي نُقلت حرفياً عن النظام الأساسي للمحكمة (١٩٢٠ - ١٩٤٦) - قد جاء ورودها على سبيل المثال أم على سبيل الحصر (الرشيدي ١٩٩٩، ص ٦٠) ...

وتنص المادة (٣٨) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية في الفقرة ١ على القواعد الدولية، وهي:

"أ- الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة.

ب- العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دلّ عليه تواتر الاستعمال.

ج- مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتحدة.

د - أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم، ويعتبر هذا وذاك مصدراً احتياطياً لقواعد القانون، وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٥٩ (المادة ٥٩).

وبناء على نص هذه المادة، يرى قسم من الفقه أن هذه المصادر قد وردت على سبيل الحصر، وبالتالي لا يمكن إضافة مصدر آخر لها. كما يحتج هذا الرأي بأن قرارات المنظمات الدولية لا تشكل بذاتها مصدراً متميزاً للقاعدة الدولية؛ لأن وصف الإلزام المقترن بها، إنما ينبع من المعاهدة المنشئة للمنظمة، ومن ثم فلا تُعد هذه القرارات مصدراً مستقلاً وإنما هي مجرد نتيجة من نتائج صفة المصدر المُتصفة بها "المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية" (عبد الحميد، و الدقاق، وخليفة، ٢٠٠٥، ص ١٣٣) ..

وتتمثل الحجة الثالثة المؤيدة لما ذهب إليه هذا الاتجاه، في قيام بعض السوابق القضائية التي تؤيد ما يذهبون إليه، فقد ذهب المحكمة الدائمة للعدل الدولي في القضية المعروفة بقضية (اللوتس)، إلى أن القواعد الملزمة للدول هي تلك التي تصدر تعبيراً عن اتفاقها، أو بواسطة العادات التي جرت الدول على قبولها باعتبارها تعبيراً عن القواعد القانونية. كما جاء في أحد أحكام المحكمة العسكرية التي انعقدت لمحكمة مجرمي الحرب الألمان، أن القانون الدولي ليس من وضع مشرع دولي (عبد الونيس وآخرون، مرجع سابق / ص ١١٣) ...

وقد وجدت الباحثة في أثناء بحثها في هذا الموضوع، رأياً مسانداً لهذا الاتجاه، يمكن عده "حجة رابعة" تُضاف إلى الحجج السابقة، إذ يعتقد هذا الرأي أن القرارات التي تصدر بتوافق الآراء وتنطوي على مبادئ عامة كاشفة - وتكون غالباً في شكل "إعلان" - مثل (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان) و (قرار تصفية الاستعمار لعام ١٩٦٠)، فإنها يمكن اعتبارها شكلاً من مصادر القانون الدولي، مع بقاء رفض الاستناد كغاية إلى هذا المصدر، كلما كان للاعتبارات السياسية أثر أكبر من الاعتبارات القانونية في إصدار القرارات (الأشعل، ١٩٩٩، ص ١١) ..

وقد انبرى قسم من الفقه للرد على الحجج التي ساقها الفريق الأول، واستدلوا على رأيهم بأن استناد اختصاص المنظمة الدولية بإصدار قرارات ذات طابع تشريعي إلى المعاهدة المنشئة لها، لا يتعارض والاعتراف لهذه القرارات بوصف المصدر المستقل المتميز؛ لأن استناد المصدر إلى مصدر سابق عليه زمنياً أو أعلى منه من حيث تدرج المصادر نفسها، لا يفقد المصدر الأدنى درجة أو المتأخر زمنياً وصف التميز والاستقلال (عبد الحميد، ص ١٢٩) .. والقول بغير ذلك يجعل مثلاً قيام المحكمة - في ظل النظم الداخلية القانونية المختلفة - بتطبيق التشريعات، لا يعدو في حقيقته إلا أن يكون تطبيقاً للدستور، لا التشريع المستند إلى هذا الدستور، وما يترتب على ذلك - تمشياً مع هذا المنطق - من اعتبار الدستور هو المصدر الوحيد للقانون، وهذا ما لا يمكن التسليم به (عبد الونيس وآخرون، ص ١١٤) ..

أما مسألة عدم نص النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن قرارات المنظمة الدولية هي مصدر للقانون الدولي، فإن ذلك - حسب رأي هذا الفريق - لا يقطع في ذاته باستبعادها من مصادر هذا القانون، وذلك لأن ظروفًا تاريخية أحاطت بنص هذه المادة منذ صياغتها عام ١٩٢٠، فلقد تأثر واضعو النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي بالتقاليد الخاصة بالمؤتمرات الدبلوماسية، التي نبعت منها المنظمات الدولية، فقد كان من الصعب على تلك المؤتمرات فرض التزامات على عاتق الدول المشتركة فيها، بموجب قرار صادر بالأغلبية، وليس الوضع كذلك بالنسبة للأمم المتحدة (المرجع السابق، ص ١١٤) ... بالإضافة إلى أن النص المذكور تم نقله حرفياً عن المادة (٣٨) المماثلة في النظام الأساسي للمحكمة وهو نصٌ منذ عام ١٩٢٠، في وقت لم تكن فيه المنظمات الدولية قد انتشرت وأصبح لقراراتها تلك الأهمية التي تحظى بها الآن لتستحق أن يتم النص عليها آنذاك كمصدر مستقل، ثم إن التطبيق العملي لمحكمة العدل الدولية يوضح استنادها وفي أكثر من حالة إلى قرارات صادرة من إحدى المنظمات الدولية باعتبارها مصدراً للقاعدة الدولية (عبد الحميد وآخرون، ص ١٣٧) ..

كما أوضح هذا الرأي بأن المصدر الشكلي للقاعدة القانونية، لا يعدو في حقيقته إلا أن يكون أداة من الأدوات الكاشفة عن (الإرادة الشارعة) التي تُعد وبحق المصدر المنشئ لقواعد القانون الدولي. وعليه، فإن الإرادة الشارعة إذا رأت في وسيلة ما كقرارات المنظمات الدولية أداة لإيصال إرادتها، وهو ما بدأ يتضح في الوقت الحاضر بتزايد أهمية المنظمات وقراراتها من خلال تزايد استشهاده المحاكم الدولية بهذه القرارات (عبد الونيس وآخرون، ص ١١٥) ..

وتميل الباحثة في هذا الموضوع مع الرأي الثاني، الذي يرى في القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية، وخاصة عن (مجلس الأمن)، مصدراً مستقلاً من مصادر القانون الدولي العام، ونؤيد جميع الحجج التي أوردها هذا الفريق للاستدلال على رجاحة رأيه وصحته.

الفرع الثالث: قرارات مجلس الأمن الصادرة وفقاً للفصل السابع

لما كانت القرارات الصادرة عن مجلس الأمن والخاصة بالعراق قد صدرت في إطار (الفصل السابع) من ميثاق الأمم المتحدة، وهي "قرارات ملزمة"، فإنه لا بد من توضيح الأسس القانونية التي تجعلها ملزمة، والتي تضمنها ميثاق الأمم المتحدة نفسه:

أ - مضمون المادة (٥/٢)، والتي "توجب على جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تقديم كل ما في وسعهم من عون إلى الأمم المتحدة في أي عمل تتخذه وفق الميثاق، وأن يمتنعوا عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملاً من أعمال المنع أو القمع". ويلاحظ أن هذا الالتزام هو التزام عام، ولم يُقيد بالقرارات الصادرة عن مجلس الأمن، مما يعطي انطباعاً بوجود التزام الدول الأعضاء بأعمال المنظمة عموماً.

ب - مضمون المادة (١/٢٤)، وتوضح هذه المادة أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، قد عهدوا إلى مجلس الأمن بالتبعية الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي، وموافقتهم على أن مجلس الأمن يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعية.

ج - مضمون المادة (٢٥)، التي أكدت على أن "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق الميثاق".

د - مضمون المادة (١/٤٣)، التي تُوجب أن "يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة في سبيل المساهمة في حفظ السلم والأمن الدولي، أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولي، ومن ذلك حق المرور". ويلاحظ أن هذا النص لم يشترط على ممارسة مجلس الأمن لسلطاته في هذا الشأن (الأعوج، ص ١٨٠)..

هـ - مضمون المادة (٤٩)، التي تنص على أن: "يتظافر أعضاء الأمم المتحدة على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي قررها مجلس الأمن".

والواقع أن جميع القرارات التي صدرت بشأن العراق (لأنه لا يزال يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين). وعند العودة إلى المادة (٣٤) من الميثاق، يلاحظ أنها تُخول مجلس الأمن صلاحية فحص أي نزاع أو أي موقف، وتقدير ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين.

ولكن يبقى ثمة تساؤل حول التمييز بين (مقرارات) و(توصيات) مجلس الأمن المتضمنة في قراراته، والحقيقة أن الباحثة تميل إلى الرأي القائل بعدم التمييز في القوة الإلزامية بين مقرارات مجلس الأمن وتوصياته، ومما يؤيد هذا الاتجاه الرأي الاستشاري الذي صدر عن محكمة العدل الدولية عام ١٩٧١، والمتعلق بمشكلة (ناميبيا) والتي حسمت فيه القوة الإلزامية لتوصيات مجلس الأمن، فلقد أوضحت نطاق تطبيق المادة (٢٥) من الميثاق ومدى قوة الإلزام القانوني لما يصدر عن مجلس الأمن من توصيات أو قرارات تنفيذاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وكان قرار المحكمة واضحاً في أن الالتزام الوارد في المادة (٢٥) من الميثاق بتنفيذ ما يصدر عن مجلس الأمن ليس قاصراً على تصرفات المجلس فيما يتعلق "باتخاذ التدابير العقابية" المنصوص عليها في المادة (٤١) أو "استخدام القوة" المنصوص عليها في المادة (٤٢). بل يشمل كل تصرفات مجلس الأمن التي تصدر طبقاً لأحكام الميثاق (International court of Justice Reports, ١٩١٧)، نقلاً عن علي الأعوج، ص ١٧٦).

ولذلك فإن فكرة البحث عن "إرادة مجلس الأمن" لاستبيان طبيعة ما صدر عنه، من كونه قراراً ملزماً أم توصية من خلال الصيغة المستخدمة، ربما تكون صحيحة في غير القرارات الصادرة بموجب الفصل السابع. وتميل الباحثة هنا للانحياز "إلى الاتجاه الغالب من الفقه الذي يرى أن كل ما يصدر عن مجلس الأمن بالاستناد إلى سلطاته في حفظ السلم والأمن الدوليين، وفقاً لأحكام الفصل السابع - أي كانت العبارات المستخدمة - لها قوة إلزامية، يترتب على مخالفتها المسؤولية الدولية" (علي الأعوج، مرجع سابق، ص ١٧٥). وعليه فإن قرارات مجلس الأمن الخاصة بالعراق ما دامت تصدر في إطار الفصل السابع، فهي قرارات ملزمة. وواقع التطبيق العملي لقرارات مجلس الأمن الصادرة بشأن

العراق، تثبت أن جميع الدول والمنظمات تتعامل معها بصفتها قرارات (ملزمة)، إذ يلاحظ أن جميع ما قرره مجلس الأمن بشأن العراق في إطار الفصل السابع، سواء كان متعلقاً بالجانب العسكري ونزع السلاح، أو بالجانب الاقتصادي، أو بعد عام ٢٠٠٣ بالجانب السياسي، كان يلقي قبولاً واستجابة فورية من جميع الدول الأعضاء.

الخاتمة

عقب دراسة وتحليل قرارات مجلس الامن الدولي بشأن العملية السياسية للعراق بعد عام ٢٠٠٣، واستنتاج العديد من الآثار القانونية الناتجة عن المواضيع التي تناولتها هذه القرارات، فإنه من الممكن القول بأن مجلس الأمن والأمم المتحدة قد أغفلا العديد من الحقوق القانونية الثابتة للعراق بموجب القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة. كما ان مجلس الأمن وبعد عام ٢٠٠٣، لم يتخذ ما يكفي من الاجراءات لانهاء حالة الاحتلال في أسرع وقت ممكن، على الرغم من تأكيده في نصوص قراراته على تطلعه الى تحقيق هذا الهدف وتأكيد على حق الشعب العراقي في تقرير مستقبله.

ويلاحظ على نصوص القرارات الصادرة عن مجلس الامن عدم التحديد والدقة، مافسح المجال أمام تفسيرها بمرونة تتيح اساءة تنفيذها مثلما حصل في القرار (١٤٨٣) وغيرها من القرارات، عندما أعطت سلطة الائتلاف المؤقتة ممارسة السلطات الثلاث بيد مدير السلطة الائتلافية وهذه مخالفة لنص القرار وللوائح والاعراف المتبعة في حالة الحرب. كما تم اثبات حالة الاحتلال لأول مرة من خلال القرار رقم (١٤٧٢) الصادر عن مجلس الامن وليس كما يظن الكثير من انه كان من خلال القرار رقم (١٤٨٣) وهو الذي طالب بأنشاء (ادارة عراقية مؤقتة) لاضفاء صبغة من الاستقلال على هذه الادارة في محاولة من مجلس الامن لاتخاذ خطوة تكون الاساس لعملية انهاء الاحتلال وتحجيم دوره قدر الامكان. كما لزم مجلس الامن سلطة الائتلاف المؤقتة في اعلان انتهاء حالة الاحتلال من خلال القرار رقم (١٥٤٦) قبل حدوث تغير فعلي على ارض الواقع، في حين ان التغير الوحيد الذي حدث بعد ٢٨ حزيران ٢٠٠٤ وهو انهاء ممارسة سلطة الائتلاف للادارة الفعلية مع بقاء قواتها العسكرية بالكامل وتشكيل حكومة مؤقتة. ونظراً لكون الاعتراف بالحكومات يعد مظهراً سياسياً بالدرجة الاولى، ويرتب آثاراً قانونية لاحقاً ولايتطلب بالضرورة بحث شرعية الحكومة التي تم الاعتراف بها، فإن اعتراف الامم المتحدة والدول الاعضاء عامة بالحكومات العراقية الجديدة، قد نتج عنه أثر قانوني يتمثل في قبول جميع الالتزامات والاتفاقات التي تتم بين هذه الدول واي حكومة عراقية تتولى السلطة في العراق.

التوصيات

- ١- ضرورة تركيز العراق على نصوص قرارات مجلس الامن الصادرة بشأنه بعد عام ٢٠٠٣ والاستناد قانونياً الى جميع الحقوق التي اثبتتها هذه القرارات للعراق، وكذلك الالتزامات المترتبة على الاحتلال المنصوص عليها في القرارات ذاتها، كون تمثل السند القانوني الأكثر تأثيراً في أي نزاع قانوني بين الولايات المتحدة ممثلة بـ "سلطة الائتلاف المؤقتة" والعراق في المستقبل.
- ٢- ضرورة الغاء أوامر "سلطة الائتلاف المؤقتة" واستبدالها بتشريعات وطنية وفقاً للسياقات القانونية المعتمدة في الدولة كتدقيقها من مجلس الدولة مثلاً خصوصاً وان بعضها لم يعد منسجماً مع النظام القانوني العام للدولة.
- ٣- نتيجة الآثار التي ترتبت على احتلال العراق والاضرار التي لحقت به بمختلف المجالات يمكن مطالبة دول الاحتلال بالتعويض عن جميع الاضرار مستقبلاً لان هذه الحقوق تبقى قائمة ولا تسقط بالتقادم.

المصادر

اولا / الوثائق الصادرة عن الامم المتحدة:

- ميثاق الامم المتحدة لعام ١٩٤٥،
- النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.
- قرارات مجلس الامن ذات الارقام الاتية: (١٤٧٢ في ٢٠٠٣-١٤٨٣ في ٢٠٠٣-١٥٤٦ في ٢٠٠٤-١٥٠٠ في ٢٠٠٣-١٥١١ في ٢٠٠٣-١٦٣٧ في ٢٠٠٥-١٧٣٢ في ٢٠٠٦)
- اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين ١٩٤٩ م وبرتوكولها .
- اتفاقية لاهاي لعام ١٩٠٧ الخاصة باحترام قوانين واعراف الحرب البرية.

ثانيا/ الكتب والمراجع

- العمري، احمد سويلم، اصول العلاقات السياسية الدولية، الدولة والفرد في الاسرة الدولية، ط/٣، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة ١٩٥٩
- ابوهيف، علي صادق ، القانون الدولي العام، ط١٧، منشأة المعارف/الاسكندرية ١٩٩٧
- الاشعل، عبدا لله ، القانون الدولي المعاصر، ط٢، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة ١٩٩٩ م
- القريشي، زيادة عبد اللطيف سعيد ، الاحتلال في القانون الحربي دراسة تطبيقية لحالة العراق، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧
- المجذوب ، محمد ، التنظيم الدولي، ط٧، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٢
- بشير الشافعي محمد ، القانون الدولي العام في السلم والحرب، مطبعة المعارف، الاسكندرية ١٩٧١
- رفعت، احمد محمد، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨
- سرحان، عبد العزيز محمد ، الأمم المتحدة واختيار المصير، الشرعية او الاستعمار الامريكي (دراسة تطبيقية على العراق المعاصر طبقا لاحكام المحاكم الدولية) دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٥ .
- شبر، حكمت ، القانون الدولي العام دراسة مقارنة بين الفقهاء الاشتراكي والرأسمالي، مطبعة دار السلام -بغداد ١٩٧٥
- شعبان ، عبد الحسين ، المشهد العراقي الراهن الاحتلال وتوابعه في ضوء القانون الدولي، احتلال العراق (الاهداف - النتائج - المستقبل)، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ٢٠٠٤
- صباريني، غازي حسن ، الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٢ م
- عزيز، فائز اسعد ، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية، دار البستان للصحافة والنشر بغداد ٢٠٠٥
- عبد الحميد ، محمد سامي و الدقاق، محمد السعيد ، وخليفة، ابراهيم احمد ، القانون الدولي العام- القاعدة الدولية، الاسكندرية ٢٠٠٥
- عبد الحميد، محمد سامي ، أصول القانون الدولي العام، الجزء الاول (الجماعية الدولية) ط٥، الاسكندرية، ١٩٩٦
- عبد الونيس، احمد ،و الرشيد، احمد، مذكرات في القانون الدولي العام كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ٢٠٠٧
- فؤاد ، مصطفى احمد ، النظرية العامة للتصرفات الدولية الصادرة عن الارادة المنفردة، منشأة المعارف، الاسكندرية.

ثالثاً / القوانين والدساتير

- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤.

رابعا / الدوريات

- الرشيد، احمد ، الاتجاهات الحديثة في دراسة القانون الدولي العام، المجلة العصرية للقانون الدولي، العدد ٥٥، ١٩٩٩
- السرجاني، خالد ، مجلس الحكم الانتقالي ومستقبل الحكم في العراق، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٥٤، مجلد ٣٨، ت٢/ ٢٠٠٣
- سيحة، ريمون قلته ، مستقبل العراق على ضوء قرار مجلس الامن الاخير، مجلة شؤون خليجية الصادر عن مركز الخليج للدراسات

الاستراتيجية، العدد ٣٨، ٢٠٠٤

• عبد الحميد، محمد سامي ، القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية كمصدر لقواعد القانون الدولي العام، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢٤، ١٩٦٨

خامسا / الرسائل الجامعية

• الجبوري ، خلف رمضان ، اعمال الدولة في ظل الاحتلال , طروحة دكتوراه كلية القانون، جامعة الموصل ٢٠٠٦

• الاعوج، علي ناجي صالح ، الجزاءات الدولية في الفصل السابع / ميثاق الامم المتحدة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ٢٠٠٤

سادسا/ اللوائح التنظيمية

• اللائحة التنظيمية رقم ١ الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة بالوثيقة الرسمية CPA/REG/16may2003/01

• اللائحة التنظيمية رقم 6 الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة بالوثيقة الرسمية CPA/REG/13 july 2003/06

• اللائحة التنظيمية رقم 9 الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة بالوثيقة الرسمية CPA/REG/9 june 2004/09

سابعا / المواقع الالكترونية

• الموقع الرسمي للأمم المتحدة www.un.org

• البعثة الدولية للانتخابات العراقية لمجلس النواب العراقي 2005 www.imie.