

النظام القانوني لإبرام مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية

في ظلّ قانون المعاهدات العراقي رقم (35) لسنة 2015

The Legal Framework for Concluding Memoranda of Understanding and Implementation Programs Under the Iraqi Treaties Act No. (35) of 2015

الباحث: كرم الله محمد نايف الحسني، طالب دكتوراه في القانون العام، جمهورية العراق

Karam allh Muhammad Nayef Al-Hasani, PhD researcher in public law, Republic of Iraq

<https://doi.org/10.57072/ar.v7i2.189>

نشرت في 2026/06/18

at the international level, and memoranda of understanding and executive programs are a form of these international treaties.

And in view of the absence of legal regulation of the provisions of the contract of memoranda of understanding and executive programs in the Treaty Law No. (35) of 2015 in accordance with Article 3 of it, given that it does not apply to this type of agreements, and the obstacle that this represents to the competent authorities and beneficiaries of the conclusion of these agreements.

For the purpose of clarifying the legal controls for its conclusion, we set out to write this research, taking the analytical method in addition to the original method to study the subject, and after studying and analyzing the relevant texts and the opinions of jurisprudence and the judiciary, we were guided to set legal controls for the process of concluding these agreements.

Keywords: International Treat, Memorandum of Understanding, Executive Program, Treaty Law No. (35) of 2015, International Agreement.

المقدمة:

موضوع البحث:

تُعَدُّ الاتفاقات الدولية بغض النظر عن تسميتها، إثباتاً لإرادة الأطراف المتعاقدة على جملة من المسائل المشتركة فيما بينهم، وطريقة تفاهم حولها، وآليات لتنفيذ هذه المسائل التي

المستخلص:

تُعَدُّ المعاهدات الدولية وسيلة الدول وأشخاص القانون الدولي الأخرى لمباشرة علاقاتها وتنظيم المسائل المشتركة فيما بينها، فتحيطها بعناية خاصة لما تُمثله من التزام على المستوى الدولي، وتُعَدُّ مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية صورة من صور المعاهدات الدولية تلك.

ونظراً لغياب التنظيم القانوني لأحكام عقد مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية في قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015 وفقاً للمادة (3) منه، نظراً لعدم سريانها على هذا النوع من الاتفاقات، وما يُمثله ذلك من عائق أمام الجهات المختصة والمستفيدة من إبرام هذه الاتفاقات.

ولغرض بيان الضوابط القانونية لإبرامها، فقد شرعنا في كتابة هذا البحث متخذين المنهج التأصيلي، بالإضافة إلى المنهج التحليلي لدراسة الموضوع، وبعد دراسة وتحليل النصوص ذات العلاقة وآراء الفقه والقضاء، أهتدينا لوضع نظام لعملية إبرام هذه الاتفاقات.

الكلمات المفتاحية: المعاهدة الدولية، مذكّرة تفاهم، برنامج تنفيذي، قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، الاتفاق الدولي.

Abstract:

International treaties are a means for states and other persons of international law to conduct their relations and organize common issues among them, so they are given special care because of the commitment they represent

مشكلة البحث:

تكمُن مشكلة البحث في مدى سريان قانون المعاهدات على مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية في التشريع العراقي، وهل يُشكّل غياب التنظيم القانوني للموضوع مدار البحث عائقاً أمام إبرام هذه الاتفاقيات، إذ لا يسري قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015 على مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية التي تُبرمها الوزارات مع نظرائها من أشخاص القانون الدولي وفقاً للمادة (3/أولاً وثانياً) منه، وعدم صدور نظام أو تعليماتٍ لتنظيم هذا الموضوع، الأمر الذي دعا الأمانة العامة لمجلس الوزراء وبعض الوزارات الأخرى لإصدار إعمامات تتعلّق بذات الشأن، وهذا التناثر في القواعد القانونية المنظمة للموضوع مدار البحث، كان وما يزال يُشكّل سبباً كافياً لعرقلة المضي بهذه التصرفات القانونية وعائقاً أمام الإنجاز السريع والنوعي لهذه الاتفاقيات الدولية، فضلاً عن كونه سبباً للإختلاف القانوني بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة فيما بينها وبين دوائر الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بعضها البعض.

وتطرح هذه الإشكالية العديد من الأسئلة لعلّ أبرزها:

1. ماذا يُقصد بمذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية؟
2. كيف يجري إبرام مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية؟
3. هل نظم قانون المعاهدات النافذ مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية؟

الدراسات السابقة:

لم نجد - بحدود معرفتنا وإطلاعنا - في المكتبة القانونية أي دراساتٍ سابقة تحمل هذا العنوان على المستوى العراقي سوى البحث الموسوم (صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المُبسّط - دراسة تحليلية مقارنة)⁽¹⁾، ويختلف بحثنا عن هذا البحث في 1- مشكلة البحث: إذ تنصبُّ مشكلة البحث آنفاً على الاتفاقيات ذات الشكل المُبسّط من حيث طبيعتها وحجيتها القانونية والتعارض حولها بين نصوص الدستور وقانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، في حين أنّ مشكلة بحثنا تكمن في التنظيم القانوني لمذكرات

تمّ الاتفاق عليها، فهي عبارة عن اتفاقٍ بين أشخاص القانون الدولي لإحداث آثارٍ قانونيةٍ معينة.

فالمعاهدة الدولية عبارة عن عقدٍ قانوني ملزم لأطرافه بحدود ما التزموا به، يُبرمه أشخاص القانون الدولي لتنظيم المواضيع المشتركة فيما بينهم، نظراً لتداخل العلاقات الدولية واتساع نطاقها ممّا حدا بالمجتمع الدولي إلى تنظيم هذه العقود والاتفاقيات بمعاهدة شائعة هي اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.

ولمّا كانت الدول من الأشخاص الرئيسة في المجتمع الدولي واحتراماً منها لما تعقده من اتفاقات، فقد منحت دساتير بعض الدول هذه الإتفاقيات قيمةً دستوريةً مثل الدستور الأمريكي لعام 1878 والمكسيكي لعام 1917، في حين أشارت دساتير دولٍ أخرى إلى احترام التزاماتها الدولية مع منحها قوة القانون، ومنها دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

وتطبيقاً للنص الدستوري آنفاً صدر قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، لينظّم إجراءات عقد المعاهدات التي تُبرمها جمهورية العراق مع أشخاص القانون الدولي، ومنها مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية التي تُبرمها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ولشيوخ هذا النوع من الاتفاقات وكثرتها في الآونة الأخيرة، شرعنا في كتابة هذا البحث المتواضع لبيان التنظيم القانوني لآلية إبرام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لمذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية في ظلّ قانون المعاهدات النافذ.

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من أهمية الاتفاقات التي تُبرمها جمهورية العراق مع أشخاص القانون الدولي الأخرى ولما تمثّله هذه الاتفاقيات من التزامٍ متبادلٍ على عاتق أطرافه خصوصاً في هذا الوقت الذي يشهد انفتاح العراق على دول العالم كافة، وتطوّر علاقاته الدولية في جميع المستويات، فضلاً عن إيجاد التنظيم القانوني المؤخّذ للموضوع مدار البحث.

(1) أنظر: د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المُبسّط - دراسة تحليلية مقارنة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة 4، المجلد 4، العدد 2، الجزء 1، 2019، ص 154-199.

خطة البحث:

انتظم بحثنا على شاكلة مبحثين، تطرّقنا في المبحث الأول إلى مفهوم مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية، وعرّجنا في المبحث الثاني على إجراءات إبرام مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية، ثم ختمنا بخاتمة تضمنت جملة من النتائج والتوصيات، علّها تأخذ طريقها إلى التطبيق مستقبلاً.

المبحث الأول:**مفهوم مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية**

تُسمّى الاتفاقيات الدولية من حيث الشكّل إلى اتفاقيات تحتاج إلى اتباع الإجراءات الشكلية الدستورية لنفاذها وتُسمى المعاهدات، واتفاقيات لا تحتاج إلى هذه الإجراءات أو بعض منها ويكفي فيها التوقيع غالباً، وتُسمى الأخيرة الاتفاقات ذات الشكّل المبسّط⁽¹⁾، وتُسمى بذلك لبساطة الإجراءات المتبعة لإبرامها، وهي كلّ ما سوى المعاهدات - بالمعنى الدقيق - من اتفاقيات دولية⁽²⁾، وعليه سنُبين في مطلبين تعريف مذكرة التفاهم والبرنامج التنفيذي وبيان ذاتيّتهما.

المطلب الأول:**تعريف مذكرة التفاهم والبرنامج التنفيذي**

تُعرف الاتفاقيات ذات الشكّل المبسّط بأنّها الاتفاقيات التي يُبرّمها أشخاص القانون الدولي العام لتنظيم العلاقات الثنائية أو لاتخاذ إجراءات تنفيذية⁽³⁾، بصيغة مبسّطة لا تحتاج إلّا للتفاوض والتوقيع دون أن يحتاج نفاذها للتصديق، إذ تُختزل عملية التوقيع والتصديق بعملية واحدة هي التوقيع، فيؤدّي التوقيع ما يؤدّيه التصديق من وظيفة، فالمعيار الذي تنماز

التفاهم والبرامج التنفيذية دون البحث بما سواه، لسبق بحثه في البحث الموسوم آنفاً 2- منهج البحث: اتّبع البحث آنفاً المنهج التحليلي مع استخدام المنهج المقارن، فيما بحثنا اعتمد المنهج التأصيلي كمنهج رئيس، والمنهج التحليلي كمنهج مساعد دون الخوض بالمنهج المقارن ليكون دراسة تطبيقية في التشريع العراقي 3- هيكلية البحث: قُسم البحث إلى ثلاثة مباحث، وسمّي الأول بالتعريف بالاتفاقيات ذات الشكّل المبسّط، وخُصص الثاني للسلطة المختصة بالإبرام على المستوى الوطني، وتطرّق الثالث للسلطة المختصة بالإبرام على المستوى الدولي، في حين أنّ بحثنا قُسم إلى مبحثين، تطرّقنا في الأول إلى مفهوم مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية، وعرّجنا في الثاني على إجراءات إبرام مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية.

نطاق البحث:

يتحدّد نطاق بحثنا موضوعياً في دراسة مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية، ويخرج عن نطاقه دراسة الاتفاقيات الدولية - المعاهدات - بالمعنى الدقيق، كما يتحدّد مكانياً وتشريعياً في نطاق جمهورية العراق وتشريعاتها دون أن يتعدّاه إلى نطاق وتشريعات دولة أخرى، كما يتحدّد زمانياً بدءاً من تأريخ 2015، تأريخ سريان قانون المعاهدات العراقي رقم (35) لسنة 2015، على أن لا نغفل كلّ ما يتعلّق بموضوع دراستنا وإن كان يخرج عن نطاقها، وسنشير إلى ذلك في هامش الدراسة لتساند ما ندكره من نصوص قانونية أو آراء فقهية أو أحكام قضائية ذات علاقة لتعزيز الدراسة.

منهجية البحث:

اتبعنا خلال بحثنا المنهج التأصيلي لجمع الأحكام القانونية المتعلقة بالموضوع وترتيبها بشكل علمي وفني يسهّل الرجوع إليها، مع اتباع المنهج التحليلي لتحليل نصوص قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، وإعتمادات الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذات الصلة وآراء الفقهاء وأحكام القضاء، على أن لا نغفل أياً من المناهج الأخرى.

(1) د. محمد خالد برع، المعاهدات الدولية وآليات توطئتها في القانون الوطني، ط 1، منشورات الحلبي، بيروت، 2017، ص 84.

(2) د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 200.

(3) د. صلاح الدين عامر، المصدر السابق، ص 200.

ثم المادة (1/ثانياً) وعدّها اتفاقاً تنفيذياً يُعقدُ لتنفيذ معاهدة مصدقة وفق القانون، ثم المادة (3/ثانياً)، وذكر عبارة مذكرات التفاهم هنا بأنها تُعقد من قبل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وتخضعُ بنفاذها لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يُخوّلُه، فانطلاقاً من تحليل هذه النصوص يتبدّى منها أنّ قانون المعاهدات لم يُوضّح بشكل كافٍ معنى مذكرة التفاهم وطبيعتها القانونية، وآلية إبرامها، كما لم يُميز القانون المذكور مذكرة التفاهم عن غيرها، حيثُ عدّ مذكرة التفاهم اتفاقية دولية وفقاً لتعريف المعاهدة بالمادة (1/أولاً)، ثم عدّها اتفاقاً تنفيذياً وفقاً لنفس المادة وبالفقرة (ثانياً) منها، ثمّ عاد وصرف عنها حكم الاتفاقيات الدولية وحكم الاتفاقات التنفيذية بموجب المادة (3/ثانياً)، ونصّ على أنّها تخضعُ بنفاذها لموافقة رئيس مجلس الوزراء.

وعليه فإنّ المُشرّع لم يعالج أحكام مذكرات التفاهم بأحكام دقيقة تتناسب مع طبيعتها، ولعلّ ذلك يَرتدُّ إلى عدم الإعتداد بتسمية الاتفاق انسجاماً مع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، والتعويل على إجراء التصديق لتمييز طبيعة كلّ اتفاق على حدّ.

ونرى أنّ المُشرّع وإنّ أغفل ما نوّهنا عنه سابقاً، إلّا أنّ غايته اتجهت إلى عدّ مذكرة التفاهم اتفاقاً مُبسّطاً لا يستند إلى اتفاقية سابقة ولا يحتاج إلى مصادقة الجهات العليا -السلطة التشريعية مثلاً- وبذلك هي اتفاقية بكلّ ما تحمله الكلمة من معنى، لها ما للاتفاقية من مفهوم وخصائص وطبيعة وشروط صحّة، عدا ما يتعلّق بالتصديق فإنّها تكون قائمةً بمجرد توقيعها، ولا تحتاج صيرورتها إلى التصديق، فإنّ صُدِّقت

به هذه الاتفاقيات عن غيرها هو التصديق على الاتفاقية⁽¹⁾ وعليه ولأغراض البحث سنتطرق لتعريفها تيّباً.

الفرع الأول:

تعريف مذكرات التفاهم

مذكرة التفاهم هي صلحٌ دولي ذو طابع أقلّ رسمية من المعاهدة، يُحدّد غالباً الترتيبات والتفاهات ضمن اتفاقٍ إداري دولي، التي تُستخدم في تنظيم المسائل التقنية أو التفصيلية، وتتخذ عادةً شكل صلحٍ واحدٍ لا يحتاج إلى تصديق، وتُسمّى هذه "الاتفاقات" بطابع أقلّ رسمية من "المعاهدات" وتتناول مجموعة أكثر تحديداً من الموضوعات⁽²⁾، ويُستخدم هذا الشكل من الاتفاقات بوجه خاصٍ للصلوك ذات الطابع التقني أو الإداري التي تُبرمها التشكيلات الحكومية في الدول مع نظرائها والمنظمات الدولية ولا تخضع للتصديق، وتتناول هذه الاتفاقات مسائل التعاون الإقتصادي والثقافي والعلمي والتقني... الخ⁽³⁾، دون أن تكون مُستندة إلى اتفاقٍ دولي سابق، فهي تُفاهم في الميادين التي تراها الحكومة مناسبة للتعاون مع أشخاص القانون الدولي العام، فتُعبد الطريق لاتفاقيات تفصيلية لاحقة مستقبلاً، ولهذا سُميت بحقّ بأنها اتفاقيات السلطة التنفيذية⁽⁴⁾، ويُعرّفها الدكتور زهير الحسني بأنها الاتفاقات التي تُعقد بين الوزارات والجهات العراقية وما يُناظرها في الدول الأخرى ولا تُعقد باسم العراق أو الحكومة العراقية⁽⁵⁾. وبالنظر إلى قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، نجده قد أورد عبارة مذكرات في ثلاثة مواضع في المادة (1/أولاً) عند تعريفه للمعاهدة واعتبار المذكرات بأنها اتفاقيات دولية،

(1) شارل روسو، القانون الدولي العام، ترجمة شكر الله خليفة وعبد المحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1987، ص 36.

(2) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسّط، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة 4، المجلد 4، العدد 2، 2019، ص 165.

(3) راجع: مسرّد مصطلحات المعاهدات المنشور على موقع المنظمة العالمية للملكية الفكرية (مصطلح اتفاقات -الفقرة ج) على الموقع الإلكتروني الآتي:

<https://www.wipo.int/wipolex/ar/info/glossary.html#n5>.

(4) أشار إليه د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، مصدر سابق، ص 158.

(5) د. زهير الحسني، النظام القانوني للمعاهدات الدولية في العراق، مجلة العلوم السياسية - جامعة بغداد، العدد 44، السنة 22، 2012، ص 97.

تتفيذ المعاهدات التي تم إبرامها سابقاً وفق المتطلبات القانونية⁽³⁾.

ويرى الدكتور زهير الحسني بأن الاتفاقيات والبرامج التنفيذية التي تُعقد لتنفيذ أحكام المعاهدات المصدقة قانوناً أو يخضع نفاذها لموافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، إذا لم تتضمن التزاماً مالياً على العراق لا تُعد معاهدة دولية طبقاً للنظام الدستوري في العراق⁽⁴⁾.

وبالنظر إلى قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، نجده قد أورد عبارة البرنامج التنفيذي في موضع واحد بالمادة (1/ثانياً)، بالإضافة إلى المذكرات وعدّهما اتفاقاً تنفيذياً وعرف الاتفاق التنفيذي بأنه الاتفاق الذي ينعقد لتنفيذ أحكام المعاهدات المصدقة قانوناً، ويخضع بنفاذه لموافقة الوزير المختص إذا لم يتضمن التزاماً مالياً على الوزارة أو بموافقة مجلس الوزراء إذا تضمن هذا الالتزام وفقاً لما جاء بالمادة (3/ثانياً) من القانون.

وبتحليل هذه النصوص يتبدى منها الآتي: أن الاتفاق التنفيذي أوسع مفهوماً من البرنامج التنفيذي، بحيث ذكر بالمادة (1/ثانياً) أن الاتفاق التنفيذي هو المذكرات والبرامج التنفيذية التي تُعقد لتنفيذ أحكام المعاهدات المصدقة بموجب أحكام هذا القانون، وأن القانون لم يُعطي مفهوماً مانعاً للبرنامج التنفيذي، حيث نصّ بالمادة (1/ثانياً) على عدّه اتفاقاً تنفيذياً وأنه يُعقد لتنفيذ معاهدة دولية نافذة، فيما أكد كونه اتفاقاً تنفيذياً بالمادة (3/أولاً)، وأنه يخضع بنفاذه لموافقة الوزير المختص أو لمجلس الوزراء إذا تضمن التزاماً مالياً، ولم يُبين القانون طبيعة البرنامج التنفيذي.

وبالرغم من ذلك فإن الإبهام الذي أصاب الأحكام المنظمة للبرامج التنفيذية أقل وطأة من تلك التي أصابت مذكرات التفاهم، وفي ذلك نرى أن المشرع خلط بين عبارتي الاتفاق التنفيذي والبرنامج التنفيذي، وأراد بهما نفس المعنى وهو الاتفاق الدولي المنعقد لتنفيذ الاتفاقيات المصدقة وفقاً للقانون

عُدّت معاهدة، وإن عُقدت لتنفيذ اتفاقية مصدقة عُدّت برنامجاً تنفيذياً وإلا فهي مذكّرة تفاهم.

فالمُشرع أراد بمذكّرة التفاهم الاتفاق المُبسّط الذي ينعقد من قبل السلطة التنفيذية وتُباشره الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ويخضع بنفاذه لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يُخوّله، فمن حيث طبيعته فهو اتفاق مُبسّط يخضع لموافقة السلطة التنفيذية في التوقيع والنفاذ، ومن حيث آليات إبرامه فهو غير محدّد بشكلٍ تفصيلي عدا النصوص المبسّطة التي وردت في قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، وليس هنالك تشريع على مستوى قانون أو نظام أو تعليمات تُنظّم عملية إبرام مذكرات التفاهم، إلا أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء أصدرت العديد من الإعامات لتنظيم عملية إبرام مذكرات التفاهم، وفي هذا السياق نرى أن الجهة الأخيرة غير مختصة بإصدار الإعامات المنظمة لهذا الموضوع وليس لها في ذلك سنداً من الدستور والقانون وإن كان بعضها يستند على قرارات مجلس الوزراء ذات الصلة⁽¹⁾، وكان أولها قيام مجلس الوزراء بإصدار نظام إستناداً للمادة (31/أولاً) من قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، لتنظيم إجراءات إبرام مذكرات التفاهم، ومن الجدير بالذكر فإن الأمانة العامة لمجلس الوزراء غالباً ما تستأنس بقانون المعاهدات النافذ في إعاماتها كافة، ولعلّ ذلك يرتدّ إلى عدم تنظيم مذكرات التفاهم بنظام أو تعليمات.

الفرع الثاني:

تعريف البرنامج التنفيذي (الاتفاق التنفيذي)

يُقصّد به ذلك الاتفاق الذي يُبرم تنفيذاً لاتفاقية سارية، ويُعتبر نافذاً من لحظة التوقيع عليه دون الحاجة لعرضه على السلطة التشريعية لتصديقه⁽²⁾، ويكون مُستنداً إلى معاهدة دولية معقودة سابقاً بين الأطراف ليُبين آليات ووسائل تنفيذ تلك الاتفاقية بما لا يتعارض مع أحكامها، ويُراد به تسهيل

(1) قرار مجلس الوزراء رقم (75) لسنة 2012 و(286) في 2014 والأمر الديواني رقم (93) لسنة 2012.

(2) د. علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 303.

(3) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، مصدر سابق، ص 164.

(4) د. زهير الحسني، النظام القانوني للمعاهدات الدولية في العراق، مصدر سابق، ص 97.

البرنامج التنفيذي عُدَّ بمثابة الاتفاق المُبسَّط عند البعض⁽¹⁾، ولإيضاح ذاتية كلٍّ منهما سنتطرق إليهما في هذا المطلب.

الفرع الأول:

خصائص مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية وتمييزهما عن المعاهدات

قبل أن نُميز بين مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية وفق المعاهدات، كان لزاماً علينا بيان الخصائص المشتركة لهما، والخصائص الذاتية لكلٍّ منهما ليتسنى لنا التعرف عليهما بدقة كما يلي:

أولاً: الخصائص المشتركة بينهما:

إنَّ لمذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية جملةً من الخصائص المشتركة وهي كالآتي:

1. الإلزام على المستوى الدولي: إنَّ بساطة الإجراءات المُتبعة في إبرام هذه الاتفاقات لا تؤثر على صفتها الإلزامية أو قيمتها القانونية⁽²⁾، وتعرّف الأمم المتحدة لهذه الاتفاقات بصفة الإلزام وتقوم بتسجيلها إذا قُدمت من أحد أطرافها⁽³⁾، لهذا نجد أنَّ محكمة العدل الدولية تُشير في إحدى القضايا إلى أنَّ (المحكمة تلاحظ عدم الاعتراض على وجود التفاهم الذي توصل إليه وزير الخارجية للدولتين ولكنَّهما مختلفان بشأن مضمونه ونطاقه، وهذا التفاهم أيّاً كانت تسميته وأياً كان الصكُّ الذي يُسجل فيه، فإنَّه مُلزم للطرفين بقدر ما اتفقا عليه بشأنه وعليهما أن يراعياه بحسن نية)⁽⁴⁾.
2. قابليتها للتعديل بصورة مُبسَّطة: سبق منَّا القول ببساطة عقد مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية، وبالتالي فإنَّ إجراءات تعديلها هي الأخرى بسيطة كذلك حيث تكون طريقة الاشكال المتماثلة هي الوسيلة المُتبعة في تعديل

بعضٍ النظر عن تسميته، وإنَّ يَكُرُّ هاتين العبارتين ليس له ما يبرِّره، فكانت الأولى المكتفية بإحداهما تؤدي الغرض منها، وإنَّ كنَّا نُفضِّل عبارة البرنامج التنفيذي لاستخدام هذه العبارة في التعامل الدولي ودلالاتها على طبيعة هذا الاتفاق بعْدَه برنامج عملٍ لإدخال الاتفاقيات المصدَّقة قانوناً موضع التنفيذ الفعلي.

وتأسيساً عليه نرى أنَّ البرنامج التنفيذي يَدُور وجوداً وعدمًا مع الاتفاقيات الدولية، فهو مجموعة من الآليات والوسائل التنفيذية التي تهدف إلى تنفيذ معاهدة دولية نافذة، فهو اتفاقٌ تنفيذيٌّ مجرد، أقلُّ مستوى من الاتفاقية وفقاً لتدرُّج قواعد القانون الدولي، لهذا ف يمكن القول بأنَّ البرنامج التنفيذي لا يُعدَّ معاهدة وفقاً للنظام القانوني في العراق، وبتشبيه بسيطٍ فهو يُمثِّل دور التعليمات بالنسبة للقانون، فلا ينبغي له التعديل على أحكام الاتفاقية بالحذف والإضافة ولا الخروج على أحكامها ولا تنظيم مسائل لم تناقشها الاتفاقية، فهو عبارة عن قواعد تنفيذية لإدخال الاتفاقيات النافذة حيز التنفيذ في الواقع العملي هذا من جهة، ومن جهة أخرى وبفرضية نظرية فبالإمكان أنَّ ينعقد البرنامج التنفيذي لتنفيذ مذكرة تفاهم وليس هنالك ما يمنع ذلك نظراً لطبيعة مذكرة التفاهم بعْدَها اتفاقية دولية.

المطلب الثاني:

ذاتية مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية

إنَّ لمذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية ذاتية خاصةً بهما تُميزهما عن بعضهما من جانب، وتُميزهما عن المعاهدات الدولية من جانب آخر، وعلى الرغم من اختلاف مفهوم كلٍّ من مذكرة التفاهم والبرنامج التنفيذي كما مرَّ بنا سابقاً إلا أنَّ

(1) د. احمد سرحال، قانون العلاقات الدولية، ص 70.

(2) د. لقمان عمر حسين، الإختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفدرالية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة - جامعة صلاح الدين - أربيل، 2013، ص 19.

(3) دليل المعاهدات، قسم المعاهدات التابع لمكتب الشؤون القانونية-الأمم المتحدة، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، 2001، ص 59.

(4) موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية 2008-2012، الأمم المتحدة، نيويورك، 2015، ص 115.

المتعاقدين، ولها ذات القوة الملزمة والقيمة القانونية للمعاهدات وعدم وجود أي تدّرج بينهما⁽²⁾، وهذا لا يتعارض مع كونها أقلّ رسمية من المعاهدة.

أمّا البرنامج التنفيذي فإنّ له خصائصه الذاتية المميزة، فهو كما ذكرنا لا يُعدّ اتفاقاً مُبسّطاً كما هو الحال في مذكّرة التفاهم، ولهذا فليس له كيانٌ مستقلٌّ وإنّما يرتبط وجوداً وعدمًا مع وجود الاتفاقيات السابقة عليه والذي يستند عليها في وجوده، فهو آلية عملٍ حول بنود الاتفاقية، ويكتسب إلزاميته من إلزامية الاتفاقية التي يستند إليها، فيُسهّم في إثراء العُرف الدولي، ويُعقّد غالباً بين الوزارات والجهات المتناظرة في الدول، ويكون بدرجة أقلّ من الاتفاقية ويخضع للتدرّج في ذلك.

الفرع الثاني:

تمييزها عن المعاهدات

لمّا كان الفارق بين المعاهدات والاتفاقيات (مذكّرات التفاهم والبرامج التنفيذية) يكمن في التصديق كإجراءٍ لاحقٍ للتوقيع ودخولها حيز التنفيذ، لذا فإنّ القواعد العامة لصحة المعاهدة وإنفاذها وأثارها وتطبيقها وتفسيرها... الخ، تنطبق عليها جميعاً⁽³⁾، ولهذا فهي تتشابه مع المعاهدات في الإجراءات كافة، والتي سنتطرق إلى ما يتعلّق بالإبرام منها لاحقاً، في حين تمتازُ مذكّرات التفاهم والبرامج التنفيذية عن المعاهدات في كون الأخيرة كما ذكرنا سابقاً تحتاج للتصديق من قبل الجهة المختصة بالتصديق دستورياً، كما أنّها لا تُنفذ بالتوقيع عليها وإنما تُنفذ من تأريخ التصديق عليها أو تأريخ الإيداع... الخ ووفقاً لأحكام القانون الدولي، ويجب أن تُعقد باسم الدولة أو الحكومة وليس باسم الوزارة أو الجهة غير المرتبطة

الاتفاق ما لم ينصّ على إجراءات التعديل في متن الاتفاق وهو المعمول به غالباً، والذي أوجبه (الفقرة ثانياً/هـ) من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (ق/12616/27/4/2 في 2011/4/13)، وما عملت به الوزارات ومنها وزارة الصناعة والمعادن بموجب إعمام الدائرة القانونية بالعدد (7738 في 2015/2/18)، حيث يكون التعديل بموجب ملحقٍ اتفاقٍ يكون جزءاً لا يتجزأ من العقد، وبالتالي يحقّق المرونة العالية في إجراءات التعديل والإنهاء.

3. يكفي فيها التفاوض والتوقيع: يُعدّ التفاوض كما سنتطرق له لاحقاً وسيلة الدولة لبيان رغبتها بعقد الاتفاق، فيما يكون التوقيع وسيلتها للتعبير عن رضاها النهائي للدخول بهذا الالتزام، ويجب أن يكون بالإسم الكامل لممثّل الدولة، فهي تقتصر على مرحلتَي التفاوض والتوقيع ولا تحتاج للتصديق من السلطة المختصة لتكون نافذة، وقد تكون ثنائية أو متعددة⁽¹⁾.

4. تحقيق عامل السرعة: إنّ إجراءات عقدها وتنفيذها تُحقّق الرغبة لدى الأطراف بالتعاون السريع وتجنب الإجراءات المطوّلة لإبرام المعاهدات حيث يكفي فيها التوقيع لإبرامها.

ثانياً: الخصائص الذاتية لكلٍ منهما:

سبق ممّا القول أنّ مذكّرات التفاهم هي اتفاقيات مُبسّطة تخضع بتنظيمها القانوني لذات التنظيم القانوني للاتفاقيات الدولية عدا تصديقها من قبل السلطة التشريعية، إلّا أنّ ذلك لا يُعدّ الخصيصة الوحيدة لمذكّرات التفاهم، فهي إضافة إلى ذلك تمتاز بكونها اتفاقاً دولياً وتتمتع بكيان مستقلّ يتضمّن جملة من التفاهمات العامة وبشكل إجمالي.

كما أنّها تُعقد غالباً باسم الحكومة أو الوزارة، ولا تُعدّ من الاتفاقيات التي تُسهّم في إثراء العُرف الدولي وتكوينه إلّا بين

(1) د. محمد نصر محمد، الوافي في شرح المعاهدات الدولية في ظلّ أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، ط 1،

مكتبة القانون والإقتصاد، الرياض، 2012، ص 36.

(2) د. لقمان عمر حسين، مصدر سابق، ص 19.

(3) د. صداع دحام طوكان ود. عبد الصمد رحيم كريم زنكنة، معيار التمييز بين المعاهدة الدولية والاتفاقية، مجلة العلوم القانونية - جامعة بغداد، العدد الأول، 2018، ص 478.

الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة إرسال مشروع المعاهدة إلى مجلس شورى الدولة لطلب المشورة القانونية...الخ) وباستقراء هذين النصين، فإن على الوزارة إرسال مشروع المعاهدات والاتفاقيات إلى مجلس الدولة لإبداء المشورة القانونية حولها بغض النظر عما إذا كانت معاهدة بالمعنى الدقيق أو مذكّرة تفاهم أو برنامج تنفيذي، وهذا ما يفهم من عمومية نص المادة (6/ثانياً) من قانون مجلس الدولة، وإن كان قانون المعاهدات قد قصرها على المعاهدات دون غيرها، ولعل سبب ذلك يرتد لسريان القانون على المعاهدات دون مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية، ومن الجدير بالذكر فإن الولايات والجهات غير المرتبطة بوزارة لم تُراعى ذلك، وبالتالي لا تطلب المشورة من مجلس الدولة بخصوص مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية، ولعل ذلك يرجع إلى عدم تنظيم ذلك في قانون المعاهدات وتنظيمه بالفقرة (3) من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/2/4/27/22630 في 2015/7/6)، والذي عقد الإختصاص لهذه الأمانة بإبداء المشورة بذلك، وفي هذا السياق نرى ضرورة إعمال نص المادة (6/ثانياً) من قانون مجلس الدولة على أن يتم إبداء المشورة القانونية بصفة مستعجلة لضمان سرعة وبساطة إبرام هذا النوع من الاتفاقات، فضلاً عن عدم وجود سند قانوني للأمانة العامة لمجلس الوزراء في إبداء المشورة القانونية بخصوص إبرام مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية من عدمه.

ثالثاً: عدم إقرارها من البرلمان:

سبق لنا القول أن المعاهدات تتطلب تشريعها بقانون من قبل السلطة التشريعية لتدخل حيز النظام القانوني للدولة، ولما كانت مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية لا تتطلب ذلك ويكفي فيها إقرارها من السلطة التنفيذية، فإنه يحق القول بأنها اتفاقات السلطة التنفيذية، فلا تخضع بإبرامها للإجراءات الواردة في الدستور، كما لا تتقيد بطبيعة الاتفاقية وأهميتها، حيث يجوز إبرام مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية دون تقييد أو حدود وبشئ المجالات، وهنا يجب إمعان النظر في بعض الاتفاقات التي قد تُبرم لتنظيم الحدود أو حالة الحرب والسلام أو غيرها

بوزارة⁽¹⁾، ويخضع البرنامج التنفيذي للتدرج بالنسبة للمعاهدة بحيث يكون في مستوى أقل من المعاهدة، في حين لا يوجد تدرج بين المعاهدة ومذكّرة التفاهم على الرغم من الاختلاف الشكلي بينهما⁽²⁾، وفضلاً عن ذلك، فهناك جملة من الإجراءات القانونية الداخلية على مستوى العراق تُميّز هذه الاتفاقات عن المعاهدة نظرياً تبعاً.

أولاً: عدم عرضها على وزارة التخطيط لدراسة الأثر التشريعي:

تنص المادة (3/سادساً) من قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة 2009 على أن للوزارة (إبداء الرأي في التشريعات التي لها علاقة مباشرة بعملية التنمية الشاملة قبل تشريعها)، ولما كانت غالبية الاتفاقيات هي اتفاقيات ذات علاقة بعملية التنمية الشاملة كالاتفاقيات الاقتصادية والتجارية...الخ، ولما كانت هذه الاتفاقيات بموجب النظام القانوني العراقي بمثابة القانون، فإنه يجب على الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة، عرض هذه الاتفاقيات ذات الأبعاد التنموية على وزارة التخطيط لدراسة الأثر التشريعي للاتفاقية، وهذا ما أوجبه إعمام وزارة التخطيط بالعدد (4/5/9194 في 2019/8/6) والعدد (4/5/2919 في 2019/11/20)، وهذا لا يسري على مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية التي تعقدها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، كونها لا تُشرع بقانون ولا تُصدر بنظام، وبالتالي لا تدخل ضمن المنظومة القانونية للدولة على الرغم من تنظيمها مسائل غاية في الأهمية، وإنه من الأجدر والأجدي أن تُعرض الاتفاقيات ذات الأبعاد التنموية كافة على وزارة التخطيط لتحليل الأثر التشريعي لكل اتفاق على حدة مما يسهم في تحقيق أهداف التنمية الشاملة.

ثانياً: عدم عرضها على مجلس الدولة للتدقيق:

نص قانون مجلس الدولة (مجلس شورى الدولة سابقاً) رقم (65) لسنة 1979 المعدل بالمادة (6) على اختصاص المجلس في الفقرة (ثانياً) - إبداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الإنضمام إليها)، ونصت المادة (27/أولاً) من قانون المعاهدات على (أولاً - على

(1) أنظر: الفقرة أولاً من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (ق/2/4/27/12616) في 2011/4/13.

(2) د. صلاح الدين عامر، مصدر سابق، ص 201.

والمصدقة بالقانون رقم (6) لسنة 2007 والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4035) في 2007/3/5، ومذكرة تفاهم بين حكومة جمهورية العراق والاتحاد الأوروبي في شأن الشراكة الإستراتيجية في مجال الطاقة والمصدقة بالقانون رقم (44) لسنة 2012 والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4268) في 2013/2/18، ومذكرة التفاهم في مجال دعم الإصلاح بين حكومتَي العراق والولايات الأميركية والمصدقة بالقانون رقم 105 لسنة 2012 والمنشورة في جريدة الوقائع بالعدد (4379) في 2015/9/7.

ونرى ضرورة نشر مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية في الجريدة الرسمية لما تُمثِّلُه من التزام على الدولة وكل أو بعض سلطاتها في المسائل التي نظمتهام امتثالاً لنص المادة (8) من الدستور، وأهميتها بالنسبة لعموم سلطات الدولة ومواطنيها، فضلاً عن حق الشعب في الاطلاع على المعلومة وحقه في معرفة ما تعهده سلطات الدولة من اتفاقات مع الدول الأخرى إلا ما كان منها ذات طبيعة سرية كمذكرات التفاهم الخاصة بالمسائل العسكرية والأمنية على سبيل المثال، ونقترح في ذلك تعديل الفقرة (ثانياً) من المادة الثانية من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977، وتضمنه ما يشير إلى نشر مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية وقرارات نفاذها من السلطة المختصة، كما نُشير إلى أنَّ بعض الاتفاقيات لم يُنشر منها سوى قانون تصديقها أو الانضمام إليها دون نص الاتفاقية بمخالفة صريحة لحكم المادة الثانية من القانون.

المبحث الثاني:

إجراءات إبرام مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية

يتطلب إبرام مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية جملةً من الإجراءات الترتيبية المنفصلة عن بعضها البعض في الإجراء والزمن، فمنها ما يسبق الإبرام وتوثيق الاتفاق، ومنها ما يلحق بها، مع ضرورة استمزاز الرأي السياسي لوزارة الخارجية حول موضوع الاتفاق ومدى الاعتراف بالطرف الآخر من قبل

من المسائل والتي لم يُنظمها الدستور، وإن نص قانون المعاهدات على أنَّ تكون الأغلبية المطلوبة للتصويت على هذه المعاهدات هي أغلبية الثلثين إلا أنَّ ذلك لا يعني حصر تنظيم هذه المسائل بالمعاهدات لعدم النص على ذلك في الدستور والقانون، بل إن المادة (3/ثالثاً) تُبيِّن إمكانية عقد أي اتفاق من هذا النوع دون العودة للبرلمان، ولهذا نرى وجوب أنَّ تأخذ هذه الاتفاقيات شاكلة المعاهدات نظراً لأهميتها وضرورة أخذ رأي مجلس النواب فيها وحتى تكون خاضعة لحكم المادة (17) من قانون المعاهدات والتي استوجبت موافقة أغلبية الثلثين عليها، ونقترح في ذلك تعديل المادة (3) من قانون المعاهدات بإضافة فقرة تأخذ التسلسل رابعاً وتصاغ وفق الآتي (رابعاً - يستثنى من حكم هذه المادة الاتفاقيات الآتية ولا يجوز عقدها إلا وفق أحكام المادة (17) من هذا القانون: أ- معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة الإقليمية لجمهورية العراق ب - معاهدات الصلح والسلام ج - معاهدات التحالف السياسية والأمنية والعسكرية د- معاهدات تأسيس المنظمات الإقليمية أو الانضمام إليها).

رابعاً: عدم نشرها في الجريدة الرسمية:

نصت المادة (27/سابعاً) من قانون المعاهدات على أنَّ (تقوم وزارة العدل بنشر المعاهدة وقانون التصديق عليها أو الانضمام إليها في الجريدة الرسمية)، ونصت المادة (2/ثانياً) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977 على نشر (نصوص المعاهدات والاتفاقيات وما يلحق بها، ويُعتبر مُتمماً لها مع قوانين تصديقها أو الانضمام إليها) وعليه فإنَّه يجب نشر الاتفاقيات الخاضعة للتصديق في الجريدة الرسمية بما فيها قانون تصديقها أو الانضمام إليها⁽¹⁾، ولما كانت مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية لا تخضع للتصديق فهي بلا شك لا تخضع للنشر في الجريدة الرسمية وليس من تطبيق على أرض الواقع قضى بنشر الاتفاقات آنفاً في الجريدة الرسمية إلا ما خضع منها للتصديق كما في مذكرة تفاهم بشأن التعاون في مجال النقل البحري في المشرق العربي

(1) د. عامر عياش عبد الجبوري وعدنان ضامن مهدي حبيب، نفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني العراقي - دراسة في ضوء أحكام دستور 2005 وقانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، مجلة جامعة تكريت للحقوق - جامعة تكريت، السنة 1، المجلد 1، العدد 2، الجزء 2، 2016، ص 62.

وفي عالم اليوم غالباً ما تكون المفاوضات مكتوبة لما للتدوين من أهمية في حفظ الاتفاق وإثبات نصوصه، ولهذا تُعدّ المفاوضات المكتوبة مصدرًا من مصادر التفسير يمكن اللجوء إليه عند التنازع بين الأطراف، وتُمثل الأعمال التحضيرية للاتفاق⁽³⁾، إلا أنه ليس هناك ما يمنع من أن تكون هذه المفاوضات شفوية، كما يمكن أن تكون بشكل مباشر واجتماع معيّن، ويمكن أن تكون بالطرق التكنولوجية الحديثة كوسائل الإتصال المرئية والمسموعة، لما تُمثله الأخيرة من سهولة وسرعة في الإتصال بين الأطراف.

وتعتمد المفاوضات بشكل مباشر على ما يُقدّمه الأطراف من رؤى ومقترحات حول الاتفاق وما يقابل ذلك من الطرف الآخر، سيراً للوصول إلى مضمون الاتفاق⁽⁴⁾، فتقدّم عادةً مشروعات نصوص تُناقش وتُعدّل وتُقدّم بشأنها نصوص مُغايرة أو مُضافة، يتولّى تقديمها خبراء بالقانون وذوي اختصاص فني دقيق بالموضوع⁽⁵⁾.

ومن الثابت على أرض الواقع أن تتولّى السلطة التنفيذية الاختصاص بالتفاوض في عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية⁽⁶⁾، وهذا ما أشار إليه دستور جمهورية العراق بالمادة (110) منه، ونظّمه قانون المعاهدات العراقي بأحكامه، وأكدّه النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 بالمادة (2/ثامناً) منه.

ومن المتفق عليه أنه لا يجوزُ التفاوض إلا للشخص المُخوّل قانوناً بالتفاوض⁽⁷⁾، ويكون رئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير الخارجية مُخوّلين بحكم مناصبهم بالتفاوض دونما

الدولة للدخول معه في الاتفاق، وعليه نُقسّم هذا المبحث إلى مطلبين: نُبين في الأول الإجراءات التمهيدية للإبرام ونتطرق في الثاني إلى الإجراءات النهائية للإبرام.

المطلب الأول:

الإجراءات التمهيدية لإبرام الاتفاق

تظهر الإجراءات التمهيدية لإبرام الاتفاق في عُنصرين: أولهما التفاوض على الاتفاق، وثانيهما صياغة الاتفاق، حيث تتولّى الجهة صاحبة المشروع القيام بمهام التفاوض للوصول إلى تفاهات مُتفق عليها بين الأطراف ومن ثمّ إعداد مسودة اتفاق مقبولة بين الطرفين، فيلي ذلك عرضها على الدوائر القانونية في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، لتدقيقها شكلياً وموضوعياً ومدى انفاقها مع القوانين والتشريعات النافذة في الدولة، وكما يلي تفصيله في هذا المطلب.

الفرع الأول:

التفاوض على الاتفاق

يُقصّد بمُصطلح التفاوض: تبادل وجهات النظر بين الأطراف الراغبة في عقد الاتفاق بُغية الوصول إلى صيغة متفق عليها بينهم⁽¹⁾، فالتفاوض هو أول إجراء تمهيدي لإبرام الاتفاق بعد بيان الرغبة بعقده، وعادةً ما يتم على شكل لقاءات أو مخاطبات مكتوبة أو بيانات أو بأيّ طريق تواصلي آخر بين الطرفين⁽²⁾.

(1) د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 206.

(2) د. علي خليل اسماعيل الحديثي، القانون الدولي العام، ج 1، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 34.

(3) تعرف الأعمال التحضيرية بأنها المحاضر المكتوبة للمفاوضات التي أدت إلى عقد الاتفاق والتي يمكن الاستعانة بها عند التفسير. أنظر: المادتين (31 و 32) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.

(4) د. صلاح الدين عامر، مصدر سابق، ص 207.

(5) د. علي ضوي، القانون الدولي العام - المصادر والأشخاص، ج 1، ط 9، بدون ناشر، بدون مكان نشر، 2019، ص 49.

(6) د. أحمد سرحال، قانون العلاقات الدولية، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1990، ص 60.

(7) ومن الجدير بالذكر أن أي عمل يتعلّق باتفاقية دولية يقوم به شخص غير مخوّل قانوناً، ولكنه يحمل صفة رسمية ويمارس العمل بحكم وظيفته، فإن عمله لا يُرتّب أي أثر قانوني على جمهورية العراق ما لم تتم إجازته لاحقاً. أنظر المادة (6) من قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015.

أما بخصوص البرامج التنفيذية فإنّ الأمانة العامة لمجلس الوزراء لم تُشر لها في غالبية تعاميمها، والواقع العملي يشير إلى أنّها تسير باتجاهين: الأول يقضي بصلاحيّة الوزير المختصّ بالتفاوض والتوقيع دون العودة لاستحصال وثيقة التحويل بالتوقيع، والثاني يؤكد ضرورة استحصال وثيقة أصولية لمن تطلبه الوزارة المعنية لغرض التفاوض والتوقيع، ومن جانبنا نرى أنّ صلاحية التفاوض ممنوحة للوزير المختصّ فيما يتعلّق بالبرامج التنفيذية وليس هنالك من نصّ قانوني يستوجب استحصال وثيقة أصولية بالتفاوض مادام أنّ التفاوض لا يُمثّل التزاماً قانونياً بحدّ ذاته، ويتخذ صورة تبادل وجهات النظر للوصول لاتفاقٍ معيّن طالما كان التفاوض يدخل في نطاق اختصاص الوزير النوعي والمحدّد بقانون الوزارة، أمّا التوقيع فستتطرق إليه لاحقاً، وبعد انتهاء المفاوضة بين الأطراف والاتفاق على شكل وموضوع الاتفاق ينمّ اللجوء إلى صياغته.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة أنّ يلتزم الأطراف بالتفاوض بحسن نية، بحيث لا يكون التفاوض دون معنى كما أشارت له محكمة العدل الدولية في قضية الجرف القاريّ لبحر الشمال لعام 1969 وقضية تغيير اتفاق 25 مارس بين مصر ومنظمة الصحة العالمية لعام 1980⁽⁵⁾.

الفرع الثاني:

صياغة الاتفاق

يُقصد بالصياغة تحرير نصّ الاتفاق، أيّ كتابته وتدوينه بتثبيت ما تمّ الاتفاق عليه بين الأطراف ليكون حُجّة بينهم⁽⁶⁾، وليس هنالك من قاعدة سائدة في تحرير الاتفاقيات، لكن جرت

حاجة لإبراز وثيقة تحويلٍ بالتفاوض⁽¹⁾، فيما ينبغي إصدار وثيقة تحويلٍ لممثّل الدولة بالتفاوض من غير المذكورين آنفاً⁽²⁾، وتُعرف وثيقة التحويل بالتفاوض بأنّها الوثيقة الرسمية الصادرة عن الجهة المختصة بالدولة التي تُعيّن بمقتضاها شخصاً لتمثيلها في المفاوضات⁽³⁾، وهو ما نصّت عليه المادّة (1/سادساً) من قانون المعاهدات العراقي النافذ، وغالباً ما تُمكن وثيقة التحويل بالتفويض حاملها من التفاوض والتوقيع أيضاً، وعندها يُسمّى التفويض بالتفويض المطلق⁽⁴⁾.

ومما تجدر الإشارة إليه إصدار الأمانة العامة لمجلس الوزراء إعدامها بالعدد (ق/38774/27/4/2) بتاريخ 2014/12/16، لينصّ على تحويل الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة، والمحافظين صلاحية التفاوض والتوقيع على مذكرات التفاهم التي تروم الوزارات إبرامها مع نظرائها في الدول الأخرى بعدّة شروط أهمها: أن تكون في حدود اختصاص الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وعدم ترتيبها لالتزامات مالية على العراق، ثم صدر إعدامها بالعدد (ق/30697/27/4/2) بتاريخ 2015/9/29 لاغياً الإعدام آنفاً ولينصّ في الفقرة (1) منه على ضرورة قيام الدوائر القانونية في الوزارات بمفاتحة الأمانة العامة لمجلس الوزراء لاستحصال موافقة رئيس مجلس الوزراء على التحويل بالتفاوض والتوقيع للشخص الذي تطلبه الوزارة المعنية، بما يعني أنّ الوثيقة التي تُمنح للجهة طالبة التحويل هي وثيقة تفويضٍ مطلقٍ يتمنّع حاملها باختصاص التفاوض والتوقيع على مذكرة التفاهم، وتصدر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء متضمنة موافقة رئيس مجلس الوزراء على التفويض، وهذا ما يُنبئ بتبسيط إجراءات إبرام مذكرات التفاهم من هذه الناحية.

(1) انظر المادة (5/أولاً وثانياً) من قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015.

(2) انظر المادة (5/ثالثاً ورابعاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015.

(3) أنظر المادة (2/ج) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. وغالباً ما يُقدّم هذا المُستند عند بدء التفاوض للتحقّق من صفات وسلطات المفاوضين. أنظر: د. محمد نصر محمد، مصدر سابق، ص 39 وما بعدها.

(4) د. محمد نصر محمد، مصدر سابق، ص 41.

(5) أنظر: موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية 1948-1991، نيويورك، 1992، ص 95، 145.

(6) حياة حسين، التصديق على المعاهدات الدولية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة الجزائر الأولى-الجزائر، 2016، ص 8.

التنفيذية في العراق استثناساً بالمادة (7/ثالثاً) من قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، وعادةً ما يُقسّم الاتفاق إلى الآتي:

أولاً: المقدمة: تبدأ صياغة الاتفاق بمقدمة أو ما يسمّى عرفاً بالديباجة، تتطوي على عبارات عامة، يُذكر فيها أسماء الحكومات أو الوزارات، ثم إطار التعاون أو التفاهم وطبيعته، وأسبابه ومبرراته وغايته⁽⁵⁾، وهذا ما معمول به في العراق استثناساً بالمادة (9) من قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، وتُعدّ الديباجة في الرأي الراجح قسماً من الاتفاق، يتمنّع بذات الحجية التي تتمتع بها بقية نصوص الاتفاق⁽⁶⁾. ويرى بعضُ الفقه أن يتم ترتيب أسماء الأطراف وتقديمها وتأخيرها طبقاً للحروف الأبجدية⁽⁷⁾، ويبقى هذا الرأي محلّ نظر ولا يصلح اعتماده نزولاً عند مبدأ السيادة الذي يفرض تقديم اسم الدولة أو الحكومة أو الوزارة في نصوص الاتفاق كافة على نظيرتها المتعاقدة، كما أن تقديم اسم الدولة يدلّ على إرادتها في عقد الاتفاق فضلاً عن الضرورة العملية التي تستدعي ذلك، والتي يفرضها واقع اختلاف اللّغة بين الأطراف، وبالتالي اختلاف الحروف الأبجدية بين اللّغات، ولهذا جاء توجيه السيّد رئيس مجلس الوزراء على أن يتقدّم اسم الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بالوزارة العراقية على نظيرتها الأجنبية أينما تردّ في نصوص الاتفاق بالنسبة للنسخة العائدة للجانب العراقي واستثناساً بالمادتين (8 و 9) من قانون المعاهدات النافذ⁽⁸⁾.

العادة واستقر العُرف على أن يبدأ الاتفاق بمقدمة ومتنّ وأحكام عامّة أو خاتمة وتوقيع ممثلي الأطراف⁽¹⁾، وهذه المرحلة من أهم مراحل الاتفاق والتي تعني وصول التفاوض والتفاهم إلى مراحل متقدمة تستوجب تحويل الأفكار المرغوبة إلى نصوص مكتوبة.

وقبل تحويل الأفكار إلى نصوص، تنثور مشكلة اللّغة المعتمدة لتحديد النصّ، ولا خلاف فيما إذا كان الأطراف يستخدمون ذات اللّغة في التعامل الرسمي، كأن يكون الاتفاق بين الدول العربية أو اتفاقهم المُسبق على استعمال لغة معينة للاتفاق، كاللّغتين العربية أو الإنجليزية مثلاً، لكن قد تظهر إشكالية في الأمر حينما تختلف اللّغة الرسمية بين أطراف الاتفاق، ولا يكون هنالك اتفاق على اعتماد لغة معينة لتدوين الاتفاق نفسه، وحينها يُحرّر الاتفاق هذا الأخير بلغتين أو أكثر⁽²⁾، وقد جرى العُرف على أن تكون لغتي أطراف الاتفاق هي اللّغة المستخدمة في تحرير الاتفاق، إضافة إلى مشكلة أخرى ألا وهي الحجية القانونية للّغات، فقد تكون الحجية لكلاً اللّغتين مُستخدمتين في تحرير الاتفاق، غير أن هذه الطريقة غير محدّدة، فهي تؤدي إلى صعوبات جمّة لا يمكن إنكارها خصوصاً عند الاختلاف بالتفسير والتنازع بين الأطراف، لهذا جرت الممارسة للنصّ على لغةٍ ثالثة تكون مقبولةً من الأطراف، ويُحرّر بها الاتفاق وتكون لها الحجية القانونية عند التنازع بين الأطراف⁽³⁾، وغالباً ما تكون اللّغة الثالثة من اللّغات التي لها صفة دولية كالإنجليزية أو الفرنسية⁽⁴⁾، وهذا ما جرى عليه العمل في صياغة مذكرات التفاهم والبرامج

(1) للمزيد راجع: د. خليل حسين، موسوعة القانون الدولي العام، ج 1، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 530؛ د. محمد نصر محمد، مصدر سابق، ص 43.

(2) د. محمد سعيد الدقاق، القانون الدولي العام، ج 1، ط 1، نشر دائرة القضاء، أبو ظبي-الامارات، 2014، ص 71.

(3) أبو عبد الملك سعود بن خلف النويمس، القانون الدولي العام، ط 1، مكتبة القانون والإقتصاد، الرياض، 2014، ص 93.

(4) د. خليل حسين، مصدر سابق، ص 532.

(5) د. علي خليل اسماعيل الحديثي، مصدر سابق، ص 37.

(6) د. محمد الحاج حمود، دراسات في القانون الدولي، ط 1، دار الثقافة، عمان، 2013، ص 17؛ د. محمد نصر محمد، مصدر سابق، ص 43.

(7) د. احمد سرحال، مصدر سابق، ص 61.

(8) إمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ق/27/4/2/28785) بتاريخ 2019/8/25.

ومن الجدير بالذكر أن يتحفظ أحد الأطراف على بعض نصوص الاتفاق إذا ما كان الاتفاق جماعياً، أمّا إذا كان هذا الاتفاق ثنائياً فلا محلّ لإبداء التحفظات عليه⁽⁴⁾.

وتتصدر مهمة تدقيق الاتفاق شكلياً وموضوعياً بالدوائر القانونية في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، فتُبدى ملاحظاتها على نصوص الاتفاق بما يتفق والتشريعات النافذة⁽⁵⁾، فتلتزم الجهات صاحبة المشروع بإعادة صياغة الاتفاق تطبيقاً للرأي القانوني، ويكون الرأي القانوني في نصوص الاتفاق ملزماً للجهات صاحبة المشروع وليس لها إهمالها أو مخالفتها، وبخلاف ذلك تتحمل هذه الجهات المسؤولية القانونية عن مخالفة الرأي القانوني.

كما وللوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة طلب الرأي والمشورة من مجلس الدولة⁽⁶⁾، أو الأمانة العامة لمجلس الوزراء استناداً للفقرة (3) من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/27/4/2/22630) في 2015/7/6 بشأن المسائل المتعلقة بتنفيذ السياسة الخارجية بما فيها مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية.

ومما تجدر الإشارة إليه، أنّ المفاوضات قد تُفضي إلى توقيع ما تمّ الاتفاق عليه أو لا، وما لم يتم التوقيع عليه بالاتفاق فلا تعد المفاوضات والنصوص التي تمت صياغتها ملزمة لأيّ من الأطراف، وليس لها أيّة قيمة قانونية تجاههم، حتى يأخذ التوقيع طريقه ليثبت هذا الالتزام ويُتّج الاتفاق بالتوقيع، وعندها تنتج نحو الإجراءات النهائية لإبرام الاتفاق.

ثانياً: المتن: يُمعّن النّظرُ بمتن الاتفاق أو صُلب الاتفاق أو أحكامه الموضوعية، والتي تُحدّد المسائل التي تمّ الاتفاق عليها بين الأطراف في شكل موادٍ وفقراتٍ مرقّمةٍ ومتتابعةٍ⁽¹⁾، وفي ذلك نصّت الفقرة (ثانياً/1/ب) من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ق/27/4/2/12616) بتاريخ 2011/4/13، جرى العمل عليه لاحقاً استثناساً بالمادة (10) من قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، حيث يتضمّن متنّ الاتفاق الأحكام الموضوعية والفنية التي يُراد التعاون بين الأطراف بشأنها، فتتضمّن الأهداف من الاتفاق الوسائل والآليات المُتبعة في تحقيق هذه الأهداف ومقدار التعاون والأنشطة التي يُقدّمها الطرفان أو أيّاً منهما...الخ.

ثالثاً: الخاتمة: يُختم الاتفاق ببيان أحكامه العامة أو ما يسمّى عادةً بالأحكام الختامية وتتضمّن المسائل الإجرائية للاتفاق⁽²⁾، وتنصّ على مدّة سريان الاتفاق وآلية تمديدته وتأريخ نفاذه والإجراءات المُتبعة في تبادل اشعارات النفاذ وطريقة تعديله وإنهائه، وكذا اللّغة التي حُرّر بها وبيان حجيتها القانونية عند الإختلاف وآلية فضّ النزاع بين الأطراف، وقد تضاف ملاحق للاتفاق تكون لها ذات الحجية المنسوبة للاتفاق⁽³⁾، ثم يلي ذلك ذكر مكان الاتفاق وزمانه وأسماء ممثلي أطرافه وتوقيعهم، وقد نصّت الفقرة (ثانياً/1/د) من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المذكور آنفاً على ذلك.

(1) د. علي خليل اسماعيل الحديثي، مصدر سابق، ص 38.

(2) د. صلاح الدين عامر، مصدر سابق، ص 216.

(3) د. محمد نصر محمد، مصدر سابق، ص 44.

(4) يقصد بالتحفظ: إعلان من جانب واحد تُصدره الدولة عند التوقيع أو التصديق أو الإقرار أو الإنضمام للاتفاق، وتهدف من خلاله لا استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة من الإتفاق من حيث انطباقها على هذه الدولة. للمزيد أنظر: د. تقرير لجنة القانون الدولي في الأمم المتحدة، الدورة الثالثة والستون لسنة 2011، الملحق رقم 10، الفصل الرابع، نيويورك، 2012، ص 46؛ د. أحمد سرحال، مصدر سابق، ص 66 وما بعدها.

(5) أنظر: الفقرة (1) من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/27/4/2/38774) في 2014/12/16 والمعدل بإعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/27/4/2/30697) في 2015/9/29؛ الفقرة (10) من إعمام وزارة الصناعة والمعادن رقم (7738) في 2015/2/18.

(6) المادة (6/ثانياً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

المطلب الثاني:

الإجراءات النهائية لإبرام الاتفاق

لحظة انتهاء الصياغة القانونية للاتفاق بين الأطراف يُتَوَجَّه هذا الاتفاق بالتوقيع عليه، لإثبات صيغته النهائية وما اشتمل عليه من أطراف ومواضيع ومُدَد ونفاذ... الخ، ومن ثَمَّ نفاذ الاتفاق تجاه الأطراف الموقعة، وهذا ما سنتطرق له في هذا المطلب.

الفرع الأول:

التوقيع على الاتفاق

إنَّ رضا الأطراف وإرادتهم تتجسد من خلال التوقيع⁽¹⁾، ويقصد بالتوقيع إثبات الإقرار بنصوص الاتفاق الحاصل بين الطرفين⁽²⁾، فهو إثباتٌ للصيغة النهائية للاتفاق وما انطوى عليه من أطر ومفاهيم وآليات للتعاون والتنسيق بين الأطراف. ويكون التوقيع على نسختين إذا كان الاتفاق بين دولتين ويكون لكلٍ منهما نسخة واحدة⁽³⁾، على أن يكون التوقيع على النسختين توقيعاً حياً ليتمتع بصفة الأصالة وليس صورةً عن الاتفاق الأصلي، إلا إذا كان الاتفاق جماعياً فتكون النسخة الأصلية عند طرفٍ مسمًى بالاتفاق ونسخ منه لدى بقية الأطراف ليتسنى للأطراف العودة إليها - النسخة الأصلية - عند الحاجة للتأكد من صحة النسخة الموجودة لدى الأطراف. وقبل التوقيع على الاتفاق تتولى الوزارة المختصة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، مفاتحة الأمانة العامة لمجلس الوزراء بتوقيع الوزير المختصّ بإرسال نسخة عن مسودة الاتفاق بلغاته المُرْمَع توقيعها بها، وتوصية هيئة الرأي في الوزارة بجدوى عقد الاتفاق وانسجامه مع السياسة العامة للدولة⁽⁴⁾،

لغرض استحصال موافقة السيد رئيس مجلس الوزراء على التحويل بالتوقيع للشخص الذي تطلبه الوزارة، وغالباً ما يكون الشخص المرشَّح هو النظير التخصصي للطرف الآخر، كأن يكون رئيس هيئة السياحة إذا كان الاتفاق سياحياً، أو يكون رئيس هيئة المنافذ الحدودية إذا كان الاتفاق يتعلّق بالمنافذ الحدودية، أو يكون رئيس الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية إذا كان الاتفاق يخصُّ ذلك.

وتختصُّ الأمانة العامة لمجلس الوزراء بتدقيق الاتفاق بشكله النهائي وإبداء الملحوظات عليه إنَّ وُجِدَتْ لضمان انسجامه مع قانون المعاهدات النافذ⁽⁵⁾، بعد عرضها على هيئة الرأي لدى الوزارة المختصة، والتوصية بجدوى إبرام الاتفاق وانسجامه مع السياسة العامة للدولة، وأخذ موافقة السيد رئيس مجلس الوزراء على التحويل بالتوقيع للشخص الذي تطلبه الوزارة صاحبة المشروع، وبعد موافقته تُعاد نسخة الاتفاق مع وثيقة التحويل بالتوقيع للشخص المطلوب، وغالباً ما يكون التحويل مشروطاً بمراعاة الملحوظات التي أبدتها الأمانة العامة لمجلس الوزراء إنَّ وُجِدَتْ⁽⁶⁾.

ولهذا فإنَّ المعمول به في توقيع مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية أن تتَمَّ من قبل رئيس الحكومة أو وزير الخارجية أو الوزير المختصّ أو الموظفين الكبار في الدولة⁽⁷⁾.

وتمضي الجهة صاحبة المشروع بالاتفاق مع الجهة النظرية لتحديد موعدٍ معيّنٍ للتوقيع على الاتفاق، وتجدر الإشارة إلى عدم إمكانية توقيع الافاق بوسائل الإتصال التكنولوجية الحديثة، كالتوقيع الإلكتروني مثلاً كونها غير مفعلة حالياً في العراق على الرغم من صدور قانون التوقيع الإلكتروني والمعاملات الإلكترونية رقم (78) لسنة 2012، وعليه فإننا ندعو إلى تفعيل آليات التوقيع الإلكتروني لمواكبة دول العالم

(1) د. إبراهيم أحمد شلبي، مبادئ القانون الدولي العام، ط 1، الدار الجامعية، بيروت، 1985، ص 201.

(2) د. صلاح الدين عامر، ص 216؛ حياة حسين، مصدر سابق، ص 10.

(3) د. احمد سرحال، مصدر سابق، ص 61.

(4) انظر: الفقرة (1) من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/5512/27/4/2) في 2017/2/22.

(5) انظر: الفقرة (أولاً - أ) من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/6087/27/4/2) في 2016/2/28.

(6) انظر: الفقرة (1) من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/30697/27/4/2) في 2015/9/29.

(7) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، مصدر سابق، ص 158.

وغالبا ما تلجأ أشخاص القانون الدولي إلى عقد اتفاقاتها المبسطة والبدء بسريانها من خلال التوقيع، ونلاحظ في العراق أن الوضع مغاير تماماً، حيث أن مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية لا تُنفذ من خلال التوقيع عليها، حيث تُنفذ مذكرات التفاهم بعد استحصال موافقة رئيس مجلس الوزراء على نفاذها استناداً للفقرة (3) من إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ق/27/4/2/30697) بتاريخ 2015/9/29، واستثناساً بالمادة (3/ثانياً) من قانون المعاهدات النافذ، وهذا ما أشارت إليه الأمانة العامة لمجلس الوزراء بكتابها المرقم (ق/27/4/2/14884) بتاريخ 2017/5/11 والموجه إلى وزارة الثقافة، وبغض النظر عما إذا تضمنت المذكرة التزاماً مالياً من عدمه، أمّا البرامج التنفيذية فإن نفاذها يخضع لموافقة رئيس مجلس الوزراء إذا تضمن التزاماً مالياً وإذا لم يتضمن هذا الالتزام، فإن نفاذها يخضع لموافقة الوزير المختص، وهذه الحالة الأخيرة تتعلق فيما إذا وقع الاتفاق من دون الوزير المختص فإنه يتطلب موافقة هذا الأخير على النفاذ، أمّا إذا وقّعه الوزير المختص فيُعدّ التوقيع ابتساراً لمرحلتي التوقيع والنفاذ وجب لمرحلة النفاذ ضمن مرحلة التوقيع من خلال توقيع الوزير المختص على البرنامج ومن ثم يُعدّ ذلك من قبيل النفاذ المباشر للاتفاق.

وتجدر الإشارة إلى أن مهمة اتخاذ الإجراءات المتعلقة باستحصال موافقة رئيس مجلس الوزراء قد أسندت إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء استناداً للفقرة (2) من إعمامها بالعدد (ق/27/4/2/22630) بتاريخ 2015/7/6، أمّا استحصال هذه الموافقات داخل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة،

في ذلك، وإن كان توقيع الاتفاق غالباً ما يتم بشكل مباشر دون اتباع الطرق الإلكترونية فيه ومن خلال إقامة احتفال بروتوكولي لهذا الغرض.

الفرع الثاني:

نفاذ الاتفاق

يُقصد بنفاذ الاتفاق التزام الدولة بالوفاء بأحكامه تجاه المشمولين به كافة ومُقَدِّمةً على تنفيذه⁽¹⁾، فهو الإقرار باستعداد الدول الأطراف للبدء بتنفيذ بنود الاتفاق على العلاقات التي نُظمت من خلاله، ويكون التزام الدولة بتحقيق غاية وليس بذل عناية⁽²⁾، فهو الإذن بسريان الاتفاق بين الأطراف وعلى المسائل التي انتظم فيها، وبعض الأحيان يكون النفاذ بالتوقيع، فيكون الاتفاق سارياً من تاريخ التوقيع عليه، مالم يُنص على تأريخ آخر أو إجراء لاحق لتنظيم عملية النفاذ⁽³⁾.

وعليه فإن مجرد توقيع الاتفاق يؤدي إلى نفاذها تجاه الأطراف التي وقّعت عليه⁽⁴⁾، وهو كما ذكرنا سابقاً يمنع هذه الاتفاقات صفتها، بعَدّها اتفاقات مبسطة الإجراءات يتم التعبير عن الرضا فيها من خلال التوقيع، وتدخل مذكّرة التفاهم والبرامج التنفيذية حيز النفاذ من تاريخ التوقيع عليها⁽⁵⁾، كما ويجوز أن يتم تحديد تاريخ معين لنفاذ الاتفاق ودخوله حيز التطبيق الفعلي، ولهذا يكون للتوقيع وظيفتين: أولهما التعبير عن رضا الدولة، وثانيهما التصديق على الاتفاق أي صيرورته نافذاً واجب الإحترام من قبل الأطراف.

(1) د. نبيل محمد سعد الله أبو هادي، نفاذ المعاهدات الدولية وتنفيذها في النظام القانوني الداخلي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية - تصدر عن جامعة سبأ وأكاديمية الشرطة - اليمن، العدد 3، 2019، ص 7. وتجدر الإشارة إلى أن النفاذ يختلف عن التنفيذ، إذ يُقصد بالتنفيذ تطبيق الاتفاق في النظام القانوني الداخلي من قبل أجهزة الدولة المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية، واتخاذ كافة الإجراءات للوفاء بأحكامه، كتوفير تخصيص مالي أو تعديل تشريعي... الخ.

(2) د. زهير الحسني، نفاذ وتنفيذ المعاهدات الدولية في القانون الوطني، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.droit-dz.com/forum/threads/11969>.

(3) د. علي ضوي، مصدر سابق، ص 51.

(4) أنظر: المادة (11) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

(5) حياة حسين، مصدر سابق ص 89.

الإشكال الأول: تعديل الاتفاق: يُبرم الاتفاق لتنظيم علاقات معينة قائمة فعلاً، أو محتملاً قيامها وقت إبرامه، غير أنه واستجابةً لسنة الحياة في التطور والتغيير فقد يوجد من المسائل ما يحتاج إلى تنظيم جديد أو إعادة تنظيمه بصورة جديدة أو إلغاء تنظيمه، فالتعديل يطرأ على الجزء كما يطرأ على الكل⁽²⁾، ويُقصد بالتعديل إدخال التغييرات على نص الاتفاق حذفاً وإضافةً، جزئياً أو كلياً، ويُعدُّ السند القانوني لتعديل الاتفاق، النص الصريح فيه أو باتفاق لاحق بين أطرافه نتيجةً للحاجة، للتعديل أو لظهور قاعدة دولية أمرت بتعارض مع بعض أحكام الاتفاق، ومن حيث صراحة التعديل فإنما أن يكون التعديل صريحاً بتغيير نصوص الاتفاق كأصل عام أو يكون ضمناً من خلال ما يدرج عليه سلوك الأطراف لاحقاً عند تنفيذ الاتفاق⁽³⁾.

الإشكال الثاني: إنهاء الاتفاق: يعني وضع حد لاستمرار نفاذ الاتفاق تجاه أطرافه، وبالتالي زوال التنظيم القانوني لموضوع معين أو علاقة ما بين الأطراف⁽⁴⁾، أي إعفاء الأطراف من الإلتزام بالإستمرار في تنفيذ الاتفاق⁽⁵⁾. ويُقسم أسباب إنهاء الاتفاق إلى أسباب اتفاقية، وأخرى غير اتفاقية أو طارئة وكما يأتي⁽⁶⁾:

1. الأسباب الاتفاقية: ويندرج تحت مفهومها التنفيذ الكلي للاتفاق كإقامة معرضٍ فني مثلاً وحلول الأجل المنصوص عليه في الاتفاق ما لم يتمّ تمديده، واتفاق الأطراف على إنهائه سواء كان الاتفاق منصوفاً عليه أو يتمّ الاتفاق عليه لاحقاً.

فإنها تخضع للسياقات الإدارية في تلك الجهات، وقد تمّ تعديل صيغة النفاذ مرتين بالاعتمادات المرقمة (ق/3443/27/4/2) بتاريخ 2018/1/28، و(ق/21947/27/4/2) بتاريخ 2020/11/30، لتنظم آخرها وفق الآتي: (تدخل مذكّرة التفاهم هذه حيز النفاذ من تاريخ استلام آخر إشعار خطّي لكلا الطرفين، يؤكد فيه استكمال الإجراءات القانونية المؤيدة لدخولها حيز النفاذ وفقاً لقانون كلا البلدين، وتبقى هذه المذكّرة نافذة لمدة (... سنوات قابلة للتמיד تلقائياً لمدة مماثلة ما لم يُبلغ أحد الطرفين الطرف الآخر خطياً وعبر القنوات الدبلوماسية برغبته في إنهائها قبل مدة (... أشهر من تاريخ إنهاء العمل في هذه المذكّرة).

ومن الجدير بالذكر إمكانية تمديد نفاذ المذكرات والبرامج التنفيذية التي انتهت مدة نفاذها بذات الآلية التي نُفذت بها سابقاً ووفقاً للإجراءات القانونية المرعية بذلك، ومن خلال اتفاق الأطراف وموافقة مجلس الوزراء إذا تضمنت التزاماً مالياً وموافقة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، إذا لم تتضمن هذا الإلتزام حسب الأحوال، وإذا كانت مذكّرة تفاهم أو برنامج تنفيذي⁽¹⁾.

ومن المعلوم فإن نفاذ الاتفاق لا يعني سريانه للأبد من حيث سريانه الموضوعي أو الزماني، كما أن تغيير سياسات الدول وتطور الحياة على كافة المستويات قد ينتج عنه اختلاف في التفسير بين أطراف الاتفاق، لهذا يُعدُّ الاتفاق المعقود بين الأطراف نافذاً تجاهها ما لم يقم أحد الإشكالات التي نصّت عليها المادة (70) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وهي:

(1) ومن ذلك قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (22) لسنة 2020 والمتضمن الموافقة على تمديد نفاذ مذكّرة التفاهم الخاصة بتجهيز النفط العراقي للأردن، وقرار مجلس الوزراء رقم (439) لسنة 2013 الموافقة على تمديد العمل بمذكّرة تفاهم فُصلّي بين جمهوريتي العراق وتركيا.

(2) د. خليل حسين، مصدر سابق، ص 577.

(3) د. محمد نصر محمد، مصدر سابق، ص 89. للمزيد حول السلوك والممارسة اللاحقة للاتفاق راجع: غيورغ نولتي: المعاهدات عبر الزمن وبصفة خاصة الاتفاق والممارسة اللاحقة، تقرير لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الستين، المرفق الأول، ص 187 وما بعدها.

(4) د. خليل حسين، مصدر سابق، ص 581.

(5) د. علي خليل اسماعيل الحديثي، مصدر سابق، ص 70.

(6) للمزيد راجع: د. صلاح الدين عامر، مصدر سابق، ص 319 وما بعدها.

ينبغي تفسير المعاهدة بحسن نية وفقاً للمعنى العادي الذي ينبغي إعطاؤه لمصطلحات المعاهدة في سياقها، وفي ضوء هدفها ومقصدها دون إغفال لأي قواعد ذات صلة من قواعد القانون الدولي السارية على العلاقة بين الأطراف⁽⁴⁾.

وغالباً ما يتم النص في مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية على الوسيلة المتبعة في حل الخلافات والنزاعات الناشئة عن الاتفاق عن طريق المفاوضات والمشاورات بين الأطراف بواسطة اللجان المشتركة، ولعل هذه النصوص تكون سبباً في الحيلولة دون اللجوء للقضاء الدولي عن التنازع بين الأطراف حول نصوصها، ونرى أن هذه النصوص لا تحول دون ذلك حالة اتفاق الأطراف إلى اللجوء للقضاء الدولي لفصل النزاع بينهم.

ويرى بعض الفقه أن الحكومة -السلطة التنفيذية- وبعبارة أدق، وزارة الخارجية هي الجهة المختصة بتفسير نصوص الاتفاق⁽⁵⁾، ونرى أن هذا الرأي ينطبق مع الاتفاقات المبسطة التي لا تأخذ طريقها للتشريع في النظام القانوني الداخلي كمذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية، في حين أنه محل نظر في نطاق المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تحتاج إلى التصديق وإدماج المعاهدات في النظام القانوني الداخلي للدولة كما هو الحال عليه في العراق، إذ يتولى مجلس الدولة تفسير المعاهدات وتوضيح أحكامها للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة طبقاً لقانونه⁽⁶⁾، ويمكن لوزارة الخارجية والوزارة أو الجهة المعنية بإدخال خبرتهم بخصوص الموضوع المستوضح عنه، ويمكن أن نقول أن هذا الرأي يُراد به أن وزارة الخارجية هي المختصة بتمثيل العراق على المستوى الدولي أمام المحاكم والهيئات المختصة بنظر النزاعات الدولية وبالتالي فهي تفسر

2. الأسباب غير الاتفاقية: وتتضمن الانسحاب واستحالة التنفيذ، والإخلال الجوهري بالاتفاق، وتغير الظروف الدولية كقطع العلاقات الدبلوماسية بين الأطراف، وقيام الحرب، وظهور قاعدة دولية أمرة تتعارض مع الاتفاق.

الإشكال الثالث: التنازع بين الأطراف: النزاع كما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل الدولية بأنه (الخلاف بشأن مسألة في القانون أو الواقع أو المصالح)⁽¹⁾، ولا ينشأ النزاع ما لم يكن هنالك اختلاف ولا اختلاف إلا عند التنفيذ الفعلي للاتفاق، وينشأ هذا الاختلاف عند البدء بتنفيذ الاتفاق واختلاف الأطراف حول آليات التنفيذ والتزام كلٍ منهما معنى معين للنص المتفق عليه أو سريانه دون غيره على الوقائع أو اختلاف المصالح في هذا الشأن أو ذاك، وهو ما يطلق عليه بتفسير النص، ويُقصد به الوقوف على المعنى الذي تضمنه النص الاتفاقي، فهو عمليةٌ إيضاح ما أُبهم من نصوص الاتفاق وإزالة التعارض بين أحكامها وإكمال النقص فيها⁽²⁾. ويتم تفسير الاتفاق وفقاً لثلاثة أسس نصت عليها المادة (31) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، وهي اتباع مبدأ حسن النية في التفسير، والاعتماد على المعنى المعتاد للنص، وكذلك الاعتداد بسياق النص والموضوع الذي أبرمت فيه والغرض منه⁽³⁾.

وهذا ما أشارت إليه محكمة العدل الدولية في قضية طاحونتي الباب الواقعتين على نهر أوروغواي بين الأوروغواي والأرجنتين عام 2010، والذي جاء فيه (وحيث أنه لا نص مرجعي في المعاهدة يمكن معه إبداء حكم في الموضوع، فإنه يمكن للمحكمة الرجوع إلى القواعد العرفية في تفسير المعاهدات والمنعكسة في المادة (31) من اتفاقية فيينا بما

(1) موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية 2008-2012، الأمم المتحدة، نيويورك، 2015، ص 200.

(2) د. صلاح الدين عامر، مصدر سابق، ص 265.

(3) للمزيد راجع: د. محمد سعيد الدقاق، مصدر سابق، ص 122 وما بعدها.

(4) موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية 2008-2012، مصدر سابق، ص 111.

(5) د. علي خليل اسماعيل الحديثي، مصدر سابق، ص 67.

(6) تنص المادة (6) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل على اختصاص المجلس ومنها (خامساً- توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة).

إليه من توصيات ومقترحات، وقد قسّمنا هذه الخاتمة إلى نتائج وتوصيات.

أولاً: النتائج:

1. إنّ المعاهدات الدولية وفق النظام القانوني في العراق هي الاتفاقيات التي تُعقد باسم جمهورية العراق أو الحكومة العراقية ويحتاج نفاذها إلى التصديق من قبل السلطة التشريعية ممثلةً بالبرلمان، فيما لا تُعدّ مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية معاهدات وفقاً لذلك، كونها لا تُعقد باسم جمهورية العراق ولا تحتاج إلى التصديق عليها من قبل السلطة التشريعية.
2. تُعدّ مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية اتفاقات مُبسّطة الإجراءات يكفي لإبرامها التفاوض والتوقيع، تُبشرها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وتُعقد باسم هذه التشكيلات مع نظرائها في الدول والمنظمات الدولية، لتنظيم المسائل الفنية بينهما أو وضع إجراءات تنفيذية، يُوقّعها الوزير المختص أو وزير الخارجية أو رئيس مجلس الوزراء.
3. إنّ مذكرة التفاهم تُدرج تحت مفهوم الاتفاقية الدولية (المعاهدة)، وإن كانت تأخذ الشكل المُبسّط، فيما لا يُدرج البرنامج التنفيذي تحت هذا المفهوم، لاختلاف طبيعة كلّ منهما عن الآخر، فتتضمّن مذكرة التفاهم أحكام التعاون والتفاهم الدولي بين طرفين لم يسبق تنظيمه بينهما، فيما أنّ البرنامج هو اتفاق تنفيذي وآليات عمل لتنفيذ الاتفاقيات المعقودة سابقاً والنافذة بين الأطراف وفقاً للقانون.
4. أنّ مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية تُعدّ اتفاقيات قانونية ملزمة للطرفين على مستوى القانون الدولي، أمّا على المستوى القانون الداخلي للدولة العراقية فإنّه يُمثل التزاماً قانونياً على الجهة التي أبرمتها واجب التنفيذ من قبلها، وتتحمّل هذه التشكيلات أيّ تعارض بين هذه الاتفاقيات والتشريعات النافذة.

هذه النصوص أمامها، وكذلك فنحن نرى أن تفسير هذه النصوص يجب أن ينحصر بمجلس الدولة بعد أخذ الرأي من وزارة الخارجية والجهات ذات العلاقة كونها الجهة المختصة قانوناً بذلك.

وتجدر الإشارة إلى وجوب إيداع النسخة الأصلية للاتفاق لدى وزارة الخارجية واحتفاظ الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، بصورة طبق الأصل عنها، وهذا ما نصّ عليه قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015 بشأن المعاهدات، أمّا مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية فليس هنالك نصّ يُنظم عملية إيداع النسخ الأصلية والمصورة عنها، ونرى أنّه يجب تطبيق ذات الحكم الوارد في قانون المعاهدات أنفاً استثنائياً بالمادة (29) منه، وبدلالة المادة الثانية من قانون الحفاظ على الوثائق رقم (37) لسنة 2016، فضلاً عن وجوب عدم إتلافها استناداً للمادة (9/أولاً) من القانون أنفاً.

ونشير كذلك إلى عدم وجود نصّ صريح في التشريعات العراقية النافذة، يُوجب نشر مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية كطريق لإدماجها في التشريعات الوطنية لتأخذ حيزها في النظام القانوني، وليتسنى للكافة الإطلاع عليها وتطبيقها، خصوصاً وأنها تُمثّل التزاماً ليس على المؤسسات الحكومية فقط وإنّما التزاماً قانونياً على الكافة بما نظّمته من أحكام، وليس هنالك ما يمنع تطبيقها أو يُوقف نفاذها، تأسيساً على إلزاميتها تجاه الدولة ومؤسساتها كافة⁽¹⁾، بعدّها التزاماً دولياً واجب الإحترام من قبل الدولة طبقاً للمادة الثامنة من الدستور العراقي بشطريها الأخير، والذي ينصّ على (ويحترم التزاماته الدولية)، ونرى وجوب نشرها في جريدة الوقائع العراقية استناداً لما جاء أعلاه، ويدعمه في ذلك عمومية نصّ المادة (2/ثانياً) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977 المعدّل.

الخاتمة:

حقيق بنا بعد أن انتهينا من الغوص في هذا البحث المتواضع أن نستخرج ما توصلنا إليه من نتائج وما أهتدينا

(1) كرم الله محمد نايف، أحكام التعارض بين القانون الإتحادي والقانون دون الإتحادي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون-جامعة الكوفة، 2019، ص 96-97.

10. لم نجد في القانون ولا الإعمامات الصادرة عن الأمانة العامة ما يشير إلى ضرورة نشر هذه الاتفاقيات في الجريدة الرسمية على الرغم من كونها تُمثّل التزاماً قانونياً على جمهورية العراق.

ثانياً: التوصيات:

1. نصي المشرع العراقي حذف التعريف الوارد لمذكرة التفاهم والبرنامج التنفيذي، كون مهمة التعريف وبيان المفهوم من مهام الفقه وليس المشرع، وفي حال كانت هناك ضرورة، نقترح التعريف الآتي: (أولاً - مذكرة التفاهم: إتفاق تحريري يُعقد بين الحكومة أو الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة وما يقابلها في الدول الأخرى، أو أي شخص قانوني دولي آخر تعترف به جمهورية العراق بهدف رسم مواقف مشتركة والتنسيق والتعاون حول مواضيع معينة تتعلق بمهام الطرفين. ثانياً- البرنامج التنفيذي: اتفاق تحريري يُعقد بين الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة، وما يقابلها في الدول الأخرى أو أي شخص قانوني دولي آخر تعترف به جمهورية العراق لتنفيذ معاهدة دولية مصدقة وفق القانون) لتمييز مذكرات التفاهم عن البرامج التنفيذية.
2. نقترح على المشرع تعديل قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015 من حيث سريانه على مذكرات التفاهم كونها اتفاقيات مُبسطة، على أن تكون مستثناة من إجراء التصديق من البرلمان ويكفي فيها تصديقها من مجلس الوزراء، لضمان بساطة إجراءاتها والإعتراف بطبيعة الاتفاقية كمعاهدة دولية.
3. نؤكد على دور الدوائر القانونية في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في تدقيق هذه الاتفاقيات شكلاً وموضوعاً، وضمان عدم تعارضها مع التشريعات العراقية، خصوصاً وأنها تُمثّل التزاماً دولياً واجب الإحترام طبقاً للمادة الثامنة من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ووفقاً لأحكام القانون الدولي.
4. نقترح على المشرع النص بصورة صريحة على وجوب استحصال وثيقة التفويض والتوقيع على البرنامج التنفيذي أسوةً بمذكرة التفاهم سواء تضمنت التزاماً مالياً أم لم تتضمن، لكون بعض الدول تطلب وثائق تحويل

5. أن مذكرة التفاهم تحتاج إلى وثيقة للتفويض والتوقيع عليها ثم لوثيقة النفاذ والتي تصدر عن مجلس الوزراء، فيما لا يحتاج البرنامج التنفيذي لهذه الوثائق إلا إذا تضمنت التزاماً مالياً على العراق ويخضع بنفاذه لموافقة الوزير المختص إذا لم يتضمن هذا الالتزام.
6. تبين من خلال البحث أن مجلس الوزراء يملك صلاحية الموافقة على تضمين مذكرة التفاهم والبرنامج التنفيذي التزاماً مالياً على العراق وبقرار صادر منه، دون أن يملك مجلس النواب أي صلاحية للرقابة والإشراف على هذا الاختصاص، أو حتى المناقشة في تنظيمه بقانون الموازنة العامة، بل لا تحتاج هذه الموافقة إلى تنظيم هذه الالتزامات المالية في قانون الموازنة أو وجود رصيد مالي لتغطية هذه النفقات، ولعله يكفي فيها موافقة وزارة المالية وفقاً لقرار مجلس الوزراء.
7. اتضح لنا مباشرة قيام الأمانة العامة لمجلس الوزراء بتوجيه إعمامات إلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة كافة، لتنظيم عملية إبرام مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية دون سند من الدستور أو القانون، ويرتد ذلك إلى عدم سريان قانون المعاهدات النافذ على الاتفاقيات آنفاً ولضرورة حسن سير العمل وتوحيدها في هذه التشريعات.
8. ثبت لدينا من خلال البحث عدم عرض مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية على مجلس الدولة للتدقيق قبل الموافقة أو الإنضمام إليها، بما يدل على عدم قانونية الإجراءات في إبرام هذه الاتفاقيات دون عرضها على مجلس الدولة، ولعل ذلك يرتد لعدم سريان قانون المعاهدات النافذ عليها، ولضمان سرعة الإجراءات وبساطتها لإبرام الاتفاق، حيث تتولى الدوائر القانونية في الوزارات هذه المهمة.
9. ظهر لنا من خلال البحث إمكانية - وإن كانت نظرية- إبرام السلطة التنفيذية الاتفاقيات الدولية المُبسطة (مذكرات التفاهم، البرامج التنفيذية) فيما يتعلق بترسيم الحدود وتنظيم المسائل العسكرية والإنضمام للتحالفات والمنظمات الدولية والإقليمية دون العودة للبرلمان.

8. نوصي مجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة على إعمال نص المادة (6/ثانياً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، وتفعيل دور المجلس في مراجعة وتدقيق مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية قبل إبرامها لضمان موافقتها لمبدأ التدرج القانوني، وعدم تعارضها مع القوانين النافذة، وضمان حسن الصياغة القانونية.

9. نقترح تعديل المادة (3) من قانون المعاهدات بإضافة فقرة تأخذ التسلسل رابعاً وفق الآتي: (رابعاً - يُستثنى من حكم هذه المادة الاتفاقيات الآتية ولا يجوز عقدها إلا وفق أحكام المادة (17) من هذا القانون: أ- معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة الإقليمية لجمهورية العراق ب - معاهدات الصلح والسلام ج - معاهدات التحالف السياسية والأمنية والعسكرية د- معاهدات تأسيس المنظمات الإقليمية أو الانضمام إليها).

10. نقترح تعديل الفقرة (ثانياً) من المادة الثانية من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977، وتضمنه ما يشير إلى نشر مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية وقرارات نفاذها من السلطة المختصة، لما تمثله من التزام على الدولة وكل أو بعض سلطاتها في المسائل التي نظمته، وأهميتها بالنسبة لعموم سلطات الدولة ومواطنيها، فضلاً عن حق الشعب في الاطلاع على المعلومة وحقه في معرفة ما تعهده سلطات الدولة من اتفاقات مع الدول الأخرى، إلا ما استثنى منها لضرورات المصلحة العامة.

11. نقترح على مجلس الوزراء إصدار نظام لتسهيل تنفيذ قانون المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، واستناداً للمادة (31/أولاً) من القانون آنفاً، أو إصدار وزارة الخارجية تعليمات بشأن ذلك استناداً للمادة (31/ثانياً) من القانون، كون إعمامات الأمانة العامة لمجلس الوزراء ليس لها سند من الدستور والقانون، ولتسهيل تنفيذ القانون.

أصولية لغرض التوقيع، وأن اختصاص التفاوض والتوقيع يعود لمجلس الوزراء طبقاً للدستور وبغض النظر عن طبيعة الاتفاق.

5. نقترح تعديل آلية النفاذ بأن تكون بموافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وبصفة عامة سواء تضمن التزاماً مالياً أم لم يتضمن، وذلك لأن اختصاص التفاوض والتوقيع يرجع لمجلس الوزراء هذا من جانب، ومن جانب آخر فـ إذا صوّت مجلس الوزراء على التحويل بالتوقيع وتوفر التخصيص المالي للمذكرة أو البرنامج فلا حاجة مرة أخرى للعودة للمجلس لاستحصال موافقته بالنفاذ، لأن ذلك يزيد في المطلوب، فضلاً عن مخالفته لبساطة إجراءات هذه الاتفاقات وشكلية لا طائل منها، كما أن الجهة المختصة هي الأكثر تقديراً لمصلحة البدء بتنفيذ الاتفاق من عدمه بعد توفر الغطاء المالي عند التفويض بالتوقيع.

6. نقترح في حال عدم موافقة مجلس الوزراء على الالتزامات المالية لمذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية وكانت هنالك جدوى فنية وسياسية لعقد هذا الاتفاق وتحويل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة الموافقة، والتوقيع على الاتفاق وتحمل الالتزام المالي بما لديها من وفرة مالية أو تخصيص مالي متاح في أبواب موازنتها أو إجراء مناقلة مالية لذلك دون طلب أي تخصيصات مالية إضافية على أن يتم تضمين الاتفاق النص الآتي: (يجري تنفيذ الاتفاق وفق التخصيصات المالية المتاحة لدى الطرفين).

7. نقترح تفعيل دور مجلس النواب في الرقابة على مذكرات التفاهم والبرامج التنفيذية التي تتضمن التزاماً مالياً على العراق وتنظيمها بقانون الموازنة حتى يكون للبرلمان إمكانية الرقابة على السلطة التنفيذية وعدم تفرد الأخيرة بالقرار المالي السيادي وتحمل المالية العامة نفقات إضافية، فضلاً عن الرقابة على التحويل الممنوح لمجلس الوزراء بموجب قانون المعاهدات بهذا السياق، من خلال إدراج هذه التخصيصات ضمن قانون الموازنة.

المراجع

أولاً: المراجع العربية:

أ. الكتب:

1. النويمس، أ، القانون الدولي العام، ط1، الرياض، مكتبة القانون والإقتصاد، 2014.
2. حمود، م، دراسات في القانون الدولي، ط1، عمان، دار الثقافة، 2013.
3. شلبي، إ، مبادئ القانون الدولي العام، ط1، بيروت، الدار الجامعية، ب 1985.
4. سرحال، أ، قانون العلاقات الدولية، ط1، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1990.
5. حسين، خ، موسوعة القانون الدولي العام الجزء 1، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
6. عامر، ص، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 2007.
7. ابراهيم، ع، الوسيط في المعاهدات الدولية، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 1995.
8. الحديثي، ع، القانون الدولي العام، الجزء 1، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 2010.
9. برع، م، المعاهدات الدولية وآليات توطئتها في القانون الوطني، ط1، بيروت، منشورات الحلبي، 2017.
10. الدقاق، م، القانون الدولي العام، الجزء 1، ط1، أبو ظبي، دائرة القضاء، 2014.
11. ضوي، م ع، القانون الدولي العام -المصادر والأشخاص، الجزء 1، ط9، بدون ناشر، بدون مكان نشر، 2019.
12. محمد، م، الوافي في شرح المعاهدات الدولية في ظل أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، ط1، الرياض، مكتبة القانون والإقتصاد، 2012.
13. روسو، ش، القانون الدولي العام، ترجمة: شكر الله خليفة وعبد المحسن سعد، بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، 1987.

ب. الأطاريح والرسائل والأبحاث:

1. حسين، ح، التصديق على المعاهدات الدولية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة الجزائر الأولى -الجزائر، 2016.
2. الحسني، ز، النظام القانوني للمعاهدات الدولية في العراق، مجلة العلوم السياسية - جامعة بغداد، العدد 44، السنة 22، 2012.
3. الحسني، ز، نفاذ وتنفيذ المعاهدات الدولية في القانون الوطني، مقال منشور على الموقع الالكتروني:
<https://www.droit-dz.com/forum/threads/11969/>
4. محمود، ع، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الإتفاقيات ذات الشكل المبسط، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة 4، المجلد 4، العدد 2، 2019.
5. نايف، ك، أحكام التعارض بين القانون الإتحادي والقانون دون الإتحادي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون-جامعة الكوفة، 2019.
6. حسين، ل، الإختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية القانون والسياسة -جامعة صلاح الدين -أربيل، 2013.
7. طوكان، ص، ود. زنكنة، ع، معيار التمييز بين المعاهدة الدولية والإتفاقية، مجلة العلوم القانونية - جامعة بغداد، العدد 1، 2018.
8. الجبوري، ع، وحبيب، ع، نفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني العراقي - دراسة في ضوء أحكام دستور 2005 وقانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، مجلة جامعة تكريت للحقوق - جامعة تكريت، السنة 1، المجلد 1، العدد 2، الجزء 2، 2016.
9. أبو هادي، ن، نفاذ المعاهدات الدولية وتنفيذها في النظام القانوني الداخلي، مجلة العلوم القانونية

- والاجتماعية - تصدر عن جامعة سبأ وأكاديمية الشرطة - اليمن، العدد 3، 2019.
- ج. الدساتير والقوانين والقرارات:
1. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1878.
 2. دستور المكسيك لسنة 1917.
 3. دستور العراق لسنة 2005.
 4. قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل.
 5. قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (35) لسنة 2015.
 6. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم 75 لسنة 2012 .
 7. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم 439 لسنة 2013.
 8. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم 286 في 2014.
 9. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم 22 لسنة 2020.
 10. الأمر الديواني الصادر من رئيس مجلس الوزراء العراقي رقم 93 لسنة 2012.
 11. موجز الأحكام وفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية 1948-1991، نيويورك، 1992.
 12. موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية 2008-2012، الأمم المتحدة، نيويورك، 2015.
13. إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي رقم ق/2/4/27/12616 في 2011/4/13.
 14. إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي رقم ق/2/4/27/38774 في 2014/12/16.
 15. إعدام وزارة الصناعة والمعادن العراقية رقم 7738 في 2015/2/18.
 16. إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي رقم ق/2/4/27/30697 في 2015/9/29.
 17. إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي رقم ق/2/4/27/6087 في 2016/2/28.
 18. إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي رقم ق/2/4/27/5512 في 2017/2/22.
 19. إعدام وزارة التخطيط العراقية بالعدد 9194/5/4 في 2019/8/6.
 20. إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي رقم ق/2/4/27/28785 في 2019/8/25.
 21. إعدام وزارة التخطيط العراقية بالعدد 2919/5/4 في 2019/11/20.
 22. إعدام الأمانة العامة لمجلس وزراء العراقي رقم ق/2/4/27/21947 في 2020/11/30.