



جمهورية العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة ميسان  
كلية القانون - قسم القانون العام  
الماجستير

# النظام القانوني لإبرام مذكرات التفاهم الدولية (الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق أنموذجاً)

رسالة تقدم بها الطالب

عباس عطوان فاخر الياسري

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ.م.د. محمد سلمان محمود

أستاذ القانون الدولي العام المساعد

٢٠٢١م

١٤٤٢هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَأَوْفُوا بِعَهْدِ اللَّهِ إِذَا عَاهَدْتُمْ وَلَا تَنْقُضُوا الْأَيْمَانَ بَعْدَ تَوْكِيدِهَا  
وَقَدْ جَعَلْتُمُ اللَّهُ عَلَيْكُمْ كَفِيلًا إِنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ مَا تَفْعَلُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

(سورة النحل: الآية/٩١)

# الإهداء

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة ونصح الأمة نبى الرحمة محمد (صلى الله عليه وسلم) .

إلى من رباني صغيراً ورعيانني كبيراً . . . والديّ الكريمين براً وإحساناً

إلى زوجتي الغالية . . . تقديراً ووفاءً

إلى إخوتي وأبنائي . . . حباً وعطفاً

إلى كل من علمني حرفاً وأنا رلي سبيل المعرفة أساتذتي الأفاضل

إلى كل من أسهم معي في إنجاز هذه الدراسة . . .

أهدي لكم ثمرة جهدي المتواضع

الباحث

## شكر وعرفان

الحمد لله والحمدُ حقُّهُ كما يستحقُّهُ، حمداً أبلغُ بهِ رضاهُ، وأُؤدِّي بهِ شكره، وأستوجبُ بهِ المزيدَ من فضله.

أتقدم بأسمى كلمات الشكر ووافر التقدير والاحترام إلى أستاذي الفاضل الأستاذ المساعد الدكتور (محمد سلمان محمود) لقبوله الإشراف على رسالتي، وعلى ما قدَّمه لي من نصح وتوجيهات كان لها الدور الكبير في توجيه الرسالة الى الوجهة السليمة، وأسأل العلي القدير أن يجعل التوفيق وعلو المقام حليفه في الدنيا والآخرة.

وأتقدم بالشكر والامتنان إلى السيد مستشار محافظ ميسان للشؤون الاقتصادية (كامل جلوب حاتم) ومدير قسم الاتفاقيات الدولية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء الاستاذ (صالح عبد الهادي موزان) ودكتور (سرگوت سليمان) أستاذ في كلية الحقوق جامعة صلاح الدين في إقليم كردستان العراق، لما أبدوه من تعاون وما قدموه من تسهيل للحصول على التطبيقات العملية والإجابة اللازمة للاستفسارات المتعلقة بموضوع الدراسة.

وأتقدم بالشكر الجزيل إلى الدكتور (محمد أحمد محمود الاسدي) وإلى أخي الأستاذ (عماد عطوان فاخر الياسري) وإلى الأستاذ (مهدي صالح مهدي الموسوي) مدير ومؤسس المكتبة العراقية للقانون الدولي العام، لما قدموه من مساعدة.

وكل الشكر والتقدير لأساتذتي في الدراسات العليا، والقسم العلمي، ووحدة الدراسات العليا في كلية القانون جامعة ميسان جميعاً على جهودهم الكبيرة المبذولة من أجل إنجاز متطلبات الدراسات العليا بدقة ونجاح، ولن أنسى أن أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى موظفي المكتبات في الجامعات العراقية وأخص بالذكر موظفي مكتبة كلية القانون في جامعة ميسان، لما أبدوه من تعاون منقطع النظير.

الباحث

## المستخلص

تهدف هذه الدراسة إلى مقارنة إشكالية إحدى الممارسات الدولية المعاصرة، التي تعرف بمذكرات التفاهم الدولية، التي باتت تستخدم اليوم بشكل واسع النطاق من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق كوسيلة من وسائل الاتصال الخارجي من قبل هذه الوحدات الفيدرالية مع الدول الأجنبية الأخرى، إذ من المعلوم أنّ النطاق الخارجي في جمهورية العراق ومن ضمنها إبرام الاتفاقيات الدولية وحسب أحكام دستور سنة ٢٠٠٥ الدائم، يُعدُّ من الاختصاصات الحصرية لسلطة الاتحاد في العراق، إلا أنّ هناك استثناءات دستورية أعطت الحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق مشاركة سلطة الاتحاد في السياسة الخارجية عن طريق تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية وكذلك مشاركة هذه الوحدات في المؤتمرات والمحافل الدولية.

وأنّ هذا الاستثناء من الأصل العام المقرر لسلطة الاتحاد في مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق في بعض جوانب السياسة الخارجية، هل يخول هذه الوحدات الفيدرالية حق إبرام مذكرات التفاهم الدولية التي تُعرّف بأنها اتفاقيات دولية تبرم بين أشخاص القانون الدولي العام، أو تُعدُّ مصطلحاً مرادفاً للاتفاقيات التي تنضوي جميعها تحت مصطلح المعاهدة.

لهذا خلصت دراستنا في هذا الموضوع لبيان الأساس الدستوري والقانوني لأهلية الأقاليم والمحافظات في العراق بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، ومدى تناغم هذه الممارسة الدولية مع توزيع الاختصاصات الدستورية بين سلطة الاتحاد وهذه الوحدات الفيدرالية، مع استخلاص الفائدة لصالح جمهورية العراق الاتحادية من بعض التجارب الدولية المستفادة في الدول الفيدرالية الأخرى، وناقشت دراستنا أيضاً الآثار المترتبة على إبرام هذه الاتفاقيات الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة ومن هي الجهة التي تتحمل المسؤولية الدولية حال إخفاق الأخيرة بتنفيذ الالتزامات الدولية الناشئة عن هذه الممارسة الدولية الحديثة التي ارتبطت بها هذه الوحدات مع الدول الأجنبية الأخرى، وتوصلت دراستنا من كل هذا إلى بعض النتائج والمقترحات التي تهدف إلى إيجاد نظام قانوني سليم ومنطقي للنشاطات الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، ذلك بالاستناد إلى بعض التطبيقات العملية لمذكرات التفاهم الدولية المبرمة من قبل هذه الوحدات الفيدرالية في العراق.

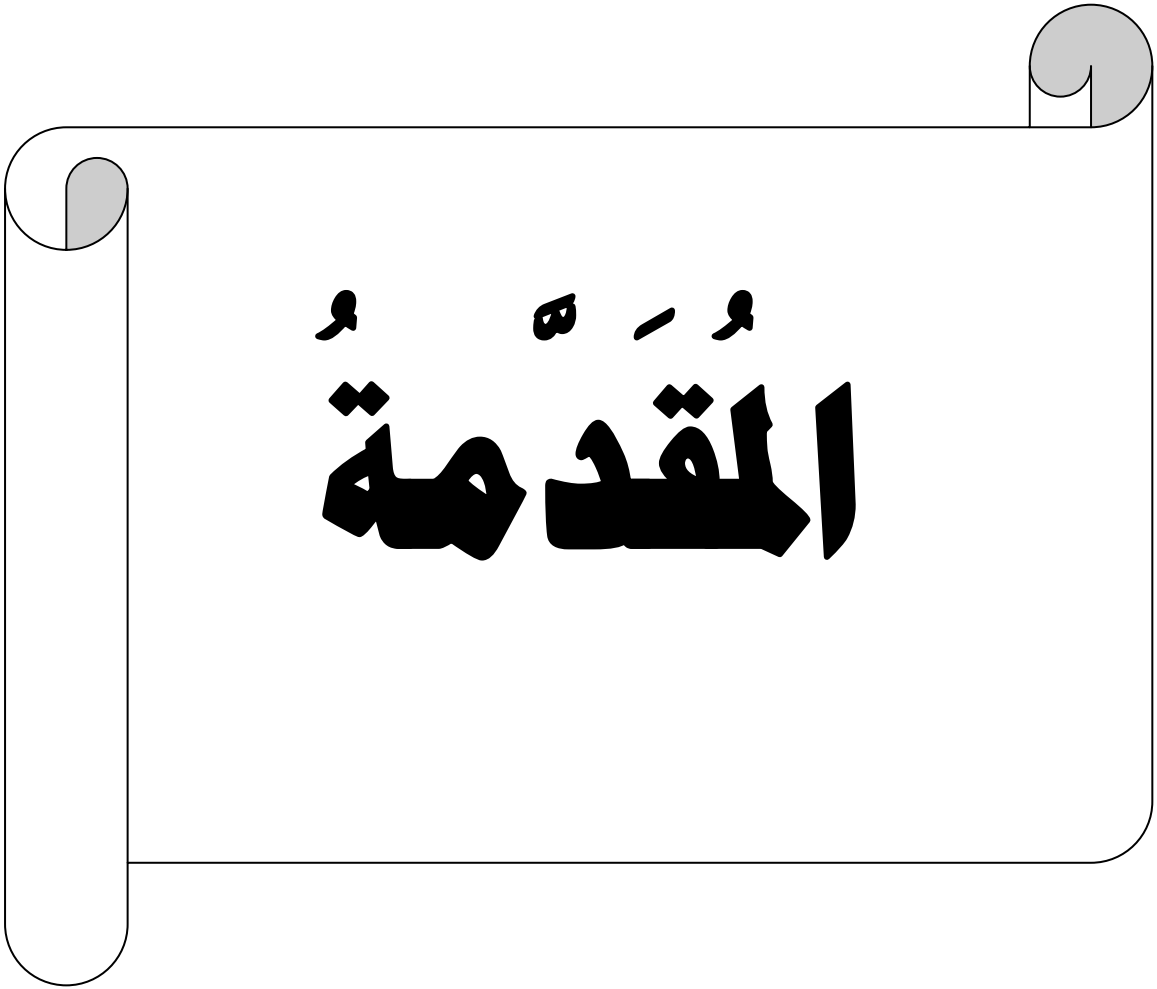
## المُدْتَوِيَّاتُ

رقم الصفحة	الموضوع
أ	الآية القرآنية
ب	الإهداء
ج	شكر وعرfan
د	المستخلص باللغة العربية
هـ-ز	فهرست المحتويات
٧-١	المقدمة
٩٠-٨	الفصل الأول: النظام القانوني لمذكرات التفاهم الدولية
٥٦-١٠	المبحث الأول: التعريف بمذكرات التفاهم الدولية وطبيعتها
٣٥-١١	المطلب الأول: مضمون مذكرات التفاهم الدولية وذاتيتها
٢٢-١١	الفرع الأول: معنى مذكرات التفاهم الدولية وأهميتها
٣٥-٢٣	الفرع الثاني: ذاتية مذكرات التفاهم الدولية
٥٦-٣٥	المطلب الثاني: طبيعة مذكرات التفاهم الدولية وقيمتها القانونية
٤٧-٣٥	الفرع الأول: طبيعة مذكرات التفاهم الدولية
٥٦-٤٧	الفرع الثاني: القيمة القانونية لمذكرات التفاهم الدولية
٩٠-٥٧	المبحث الثاني: محتوى وثيقة مذكرات التفاهم الدولية والجهة المختصة بإبرامها
٦٩-٥٧	المطلب الأول: محتوى وثيقة مذكرات التفاهم الدولية وإجراءات صياغتها

٦٣-٥٨	الفرع الأول: أقسام وثيقة مذكرات التفاهم الدولية
٦٩-٦٣	الفرع الثاني: إجراءات صياغة وثيقة مذكرات التفاهم الدولية
٩٠-٦٩	المطلب الثاني: الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية
٧٦-٧٠	الفرع الأول: الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في الدول البسيطة
٩٠-٧٦	الفرع الثاني: الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في الدول الفيدرالية
١٨١-٩١	الفصل الثاني: الإطار القانوني للأقاليم والمحافظات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية
١٢٣-٩٢	المبحث الأول: التعريف بالتنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم
١٠٣-٩٣	المطلب الأول: التنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم
٩٨-٩٣	الفرع الأول: التنظيم القانوني للأقاليم في العراق
١٠٣-٩٨	الفرع الثاني: التنظيم القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق
١٢٣-١٠٤	المطلب الثاني: مظاهر استقلال الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق
١١٠-١٠٥	الفرع الأول: توزيع الاختصاصات الدستورية
١٢٣-١١٠	الفرع الثاني: الشخصية القانونية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق
١٨١-١٢٤	المبحث الثاني: أهلية الأقاليم والمحافظات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية
١٦٢-١٢٤	المطلب الأول: الأساس الدستوري للوحدات الفيدرالية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية
١٤٣-١٢٦	الفرع الأول: التجارب الدولية للأنظمة الفيدرالية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية
١٦٢-١٤٣	الفرع الثاني: الأساس الدستوري للأقاليم والمحافظات في العراق بإبرام مذكرات التفاهم الدولية
١٨١-١٦٢	المطلب الثاني: التطبيقات العملية لإبرام مذكرات التفاهم الدولية في العراق وأثر الإخلال المترتب عليها

١٧٤-١٦٢	الفرع الأول: التطبيقات العملية لإبرام مذكرات التفاهم الدولية في العراق
١٨١-١٧٤	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الإخلال بتنفيذ مذكرات التفاهم الدولية
١٨٩-١٨٢	الخاتمة
٢٠٦-١٩٠	المصادر
A-B	Abstract





المقدمة

## المقدمة

## أولاً: التعريف بموضوع الدراسة

تُعَدُّ الاتفاقيات الدولية التي تعود جذورها إلى أقدم العصور الأداة المثلى للعلاقات الدولية التي تنشأ بين أشخاص القانون الدولي العام، إذ تلجأ إليها الكيانات الدولية في تعاملها مع بعضها البعض في تسوية المسائل أو المصالح الدولية كافة من دُونِ الاضطرار إلى تحقيق هذه المصالح بالطرق غير المشروعة، ومع تطور القواعد والممارسات الدولية التي تحكم هذه الاتفاقيات وصولاً إلى ميثاق السلام المفتوحة بعد الحرب العالمية الثانية، على أثر ذلك طَوَّرَتِ الدبلوماسية الدولية العديد من الطرق الجديدة لممارسة الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تجمعها مع المجتمع الدولي، ومن هذا التطور جاء الارتفاع اللطيف لمذكرات التفاهم الدولية وانتشارها الواسع النطاق في المعاملات الدولية بين أشخاص القانون الدولي العام التي باتت بشكل واسع تطلق على الاتفاقيات الدولية في القانون الدولي المعاصر؛ لغرض إنماء العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها بين أشخاص القانون الدولي العام عن طريق إبرام اتفاقيات دولية من هذا النوع، والتي أصبحت من أكثر الوسائل استخداماً لتوثيق التعاملات الدولية، إذ أصبحت السلطات التنفيذية في الدول تفضل استخدامها أكثر من المعاهدات؛ رغبة منها لتجنب الإجراءات الدستورية التقليدية المطولة التي تستخدم في إبرام المعاهدات في الغالب.

ونظراً لتطور الدبلوماسية الدولية فإنَّ مسألة إدارة السياسة الدولية الخارجية في أي دولة تحظى بأهمية بالغة، من أجل الحفاظ على سياسة خارجية واحدة متناسقة، وأنَّ إمكانية الحفاظ على هذا التناسق تزداد في الدول ذات الأنظمة الأحادية أو البسيطة ذلك لتركيز الاختصاصات بيد الحكومة المركزية، أمَّا في الدول ذات النظام الفيدرالي الاتحادي فإنَّ الأمر يختلف نظراً لطبيعة توزيع الاختصاصات الدستورية بين سلطة الاتحاد ووحدها الفيدرالية: الولايات، والمقاطعات، والأقاليم، والمحافظات المكونة لهذا الاتحاد الفيدرالي.

وعلى الرغم من طبيعة توزيع الاختصاصات في الدول الفيدرالية، إلَّا أنَّ النطاق الخارجي يُعَدُّ من اختصاص الحكومات المركزية طبقاً للتشريعات الوطنية، وتُعدُّ مظهراً أساسياً من مظاهر سيادة الدول على إقليمها سواء أكان ذلك في الدول البسيطة أم الدول الفيدرالية؛ كون هذه الوظيفية لا تخضع

لتقسام السلطات بغية ظهور الدولة كوحدة واحدة أمام المجتمع الدولي مما يمكنها من تنفيذ التزاماتها الدولية، وهذا ما سار عليه العراق منذ اكتمال السيادة الوطنية ١٩٢١، وظهوره كدولة بسيطة تتميز بوحدة السلطات الثلاث، وتقسّم فيه الدولة إلى وحدات إدارية تنظم على أساس الإدارة اللامركزية، وبعد عام ٢٠٠٣ تحول العراق من دولة بسيطة إلى دولة اتحادية فيدرالية وقد أشير إليها في أول وثيقة دستورية انتقالية وهي قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الصادر في ٢٠٠٤/٣/٨، وعلى ضوء ذلك التحول الذي شهده العراق تقاسمت السلطات فيه بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

لم يكن لموضوع إدارة السياسة الخارجية الدولية في الدول ذات النظام الفيدرالي أن يستمر تقليدياً بيد سلطة الاتحاد، إلا أنه منذ مطلع القرن العشرين إلى يومنا هذا، وبفعل عوامل عديدة أهمها العولمة والتطور التكنولوجي في المواصلات والاتصالات الدولية فضلاً عن الأسباب السياسية والاقتصادية والجغرافية والإثنية، حصل هناك استثناء من الأصل العام المقرر للسلطة الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية، في منح بعض الدساتير الفيدرالية وحداتها المكونة لها، أهلية إبرام الاتفاقيات الدولية مع الدول الأجنبية، إلا أن هذه الأهلية مقيدة بشروط دستورية، وأن هذه المشاركة في السياسة الخارجية الدولية المقررة للوحدات الفيدرالية تختلف من دولة إلى أخرى حسب التنظيم الدستوري لكل دولة، وعلى الرغم من أن السلطة الفيدرالية في العراق هي من تمتلك وحدها الاختصاص في التفاوض والتوقيع على الاتفاقيات الدولية وإبرامها، إلا أن هناك مجالات أخرى تتيح للأقاليم والمحافظات ممارسة النشاطات الدولية بالإضافة إلى حق تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية، والمشاركة في المؤتمرات والمحافل الدولية، نجد هناك في المقابل تطبيقات عملية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ممارسة النشاطات الدولية عن طريق إبرام (مذكرات التفاهم الدولية).

### ثانياً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة من الناحية العلمية والعملية بالآتي:

١- من الناحية العلمية تكمن بعدم وجود دراسات متعلقة بمذكرات التفاهم الدولية التي تُعد من الممارسات الدولية الحديثة، ومن شأنها إضافة فائدة للشؤون العلمية، لهد سنلقي الضوء في دراستنا على جانب معين من اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم آلا وهو إبرام مذكرات

التفاهم الدولية عبر التطرق لتعريف مذكرات التفاهم الدولية وأهميتها وبيان طبيعتها وقيمتها القانونية وتميزها عن عما يشتهر بها، مع بيان توزيع الاختصاصات في الدول الفيدرالية بين الحكومات المحلية وسلطة الاتحاد والتي تنتج لنا معرفة الأساس القانوني في ممارسة الوظيفة الخارجية فيما يتعلق بإبرام مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من التسميات التي تطلق على الاتفاقيات الدولية.

٢- ومن الناحية العملية، فأهمية الموضوع تنصب مباشرةً على التطبيقات العملية لمذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق مع الدول الأجنبية الأخرى ومعرفة ما قد يشتهر بها في تجارب الدول الفيدرالية الأخرى مع بيان الآثار القانونية المترتبة على الإخلال بهذه الممارسة الدولية، إذ لا يكاد أن يمر وقت أو آخر إلا ونسمع عن قيام بعض الحكومات المحلية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بتوقيع مذكرات تفاهم دولية مع ما يقابلها في الدول الأجنبية أو يعلوها من أشخاص القانون الدولي العام ومنها على سبيل المثال مذكرة التفاهم الدولية الاقتصادية المبرمة بين إقليم كردستان وجمهورية فرنسا في ١٥/٦/٢٠١٠، وهذا يخل في مبدأ المعاملة بالمثل في العلاقات الدولية، ناهيك عن ضعف ورقابة السلطات الفيدرالية على هذه النشاطات الدولية وعدم دقة التشريعات الوطنية وغموضها التي تنظم هذا الموضوع المهم.

### ثالثاً: إشكالية الدراسة

تتركز الإشكالية الرئيسية التي نحاول طرحها هنا وإيجاد الحلول لمعالجتها، هي لبيان الأساس الدستوري والقانوني لتمتع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في العراق بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في ظل التطبيقات العملية والفعلية الواسعة لتلك الممارسة الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات في جمهورية العراق، فضلاً عن انعدام النصوص الصريحة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، التي تنظم هذا النشاط الدولي، ولاسيما أن مظاهر الاستقلال التي أعطها الدستور للأقاليم والمحافظات في توزيع الاختصاصات الدستورية وفتح مكاتب تمثيلية في السفارات والبعثات الدبلوماسية والمشاركة في المحافل والمؤتمرات الدولية هل تخول هذه الوحدات الفيدرالية الدخول في اتفاقيات دولية من هذا النوع؟

وأن هذه الإشكالية الرئيسية تطرح جملة من التساؤلات الفرعية التي تُعدُّ أساساً لهذه الدراسة في

ما يأتي:

١- ما معنى مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق؟ وقيمتها القانونية على الصعيدين الدولي والوطني وبالخصوص في الدول ذات النظام الفيدرالي التي تخول وحداتها الفيدرالية الصلاحيات الدستورية اللازمة؟ وهل تُعدُّ مذكرات التفاهم الدولية في خانة المعاهدات الدولية أو في خانة الاتفاقيات ذات الشكل المبسط أو العقود الدولية أو أنها مجرد تفاهات لا يترتب عليها أي التزامات قانونية ومن هي الجهات المخولة بإبرامها؟.

٢- في ظل توزيع الاختصاصات الدستورية بين سلطة الاتحاد والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتفويض بعض الدساتير الفيدرالية الأخرى لوحدها الفيدرالية أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من الصكوك الدولية هل يضيف هذا التفويض على هذه الوحدات الفيدرالية الشخصية الدولية أو السيادة الخارجية؟

٣- فيما إذا حصل نزاع في تنفيذ مذكرات التفاهم الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ما الطرق أو الوسائل القانونية لمعالجة الخلافات؟ ومن هي الجهة المعنية بالنظر في هذه الخلافات؟

٤- هل تخضع مذكرات التفاهم الدولية المبرمة من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لرقابة السلطات الفيدرالية في العراق؟ وفي حال الإخلال بتنفيذ مذكرات التفاهم الدولية من قبل هذه الوحدات، من هي الجهة التي تتحمل المسؤولية الدولية، سلطة الاتحاد أم الأقاليم والمحافظات؟

#### رابعاً: منهجية الدراسة

نظراً لافتقادنا في العراق والتجارب الدولية الأخرى للتشريعات اللازمة التي تنظم هذه الدراسة الحديثة والمهمة ولقلة المصادر التي تبحثها، ومن أجل حل إشكالية هذه الدراسة والإجابة عن التساؤلات المطروحة فيها وصولاً إلى النتائج التي تتفق مع المنطق السليم؛ لهذا سندرس هذا الموضوع على وفق أسلوب المنهج التحليلي، الذي نسعى من خلاله إلى تحليل المواد القانونية والكشف عن مواطن النقص وعناصر الخلل في التنظيم القانوني، واستخدام طريقة طرح الأسئلة والإجابة عنها لتوصيل الأفكار. ٤

## خامساً: نطاق الدراسة

في ضوء موضوع دراستنا حول النظام القانوني لإبرام مذكرات التفاهم الدولية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق أنموذجاً ستكون دراستنا في نطاق القانون الدولي العام وانعكاسات قواعده على النظم القانونية الوطنية، ونستهدي في كل ذلك بالتشريعات الوطنية وآراء الفقه والقضاء الدولي العام وأحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، قدر الإمكان لسد النقص والغموض الحاصل في دستور جمهورية العراق الاتحادية لسنة ٢٠٠٥، وقانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، ولا سيماً التطرق لتجارب بعض الأنظمة القانونية في الدول الأخرى على سبيل الاستثناء وحسب الحاجة لإنجاز هذه الدراسة، فضلاً عن تعزيز هذه الدراسة بالجانب العملي الذي يكشف لنا عن أوجه الاختلاف والتباين بين الواقع القانوني والواقع العملي، وكذلك بيان ما سارت عليه الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من واقع فعلي وعملي لإبرام مذكرات التفاهم الدولية سعياً للوصول إلى الفكرة السليمة في التطبيق.

## خامساً: الصعوبات

لعلّ من غير المستحسن القول إنّ الباحث واجه صعوبات لإتمام هذه الدراسة طالما أنّ الجهد المبذول كلما زاد كانت احتمالية نجاح هذه الدراسة أكبر، إلا أنّ هناك بعض الجوانب لا بُدّ من ذكرها لتكون بالحسبان حين يُلمَسُ القصور في الدراسة العلمية وأبرز ما واجهنا في دراستنا هو ندرة الدراسات بهذه الجزئية في تخصص القانون الدولي العام، وندرة المصادر القانونية التي تساعدنا للوصول إلى النتائج العلمية للإشكالية المطروحة في دراستنا، إلا أنّهُ تغلبنا على الصعوبات المذكورة سلفاً، بوساطة الاستدلال بالمصادر الأجنبية وترجمتها وبالرجوع إلى بعض المصادر المنشورة عن طريق الإنترنت ومقاربة المصادر القانونية العامة وتطويعها لموضوع دراستنا، وكذلك إجراء مقابلات شخصية مع الجهات الحكومية ذات العلاقة في مجلس الوزراء ووزارة الخارجية العراقية، ولا سيماً السفر إلى بعض المحافظات لغرض الحصول على بعض التطبيقات العملية من الجهات الحكومية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق التي أسهمت إلى حد ما لإكمال متطلبات هذه الدراسة.

## سابعاً: الدراسات السابقة

كثرت الكتابات والدراسات في موضوع الاتفاقيات الدولية بوصفها تشكل جزءاً مهماً من القانون الدولي العام ومصدراً رئيساً من مصادره، إلا أن هذه الموضوعات لها عدة جوانب تكون محلاً للدراسات لذلك نرى هناك كتابات ركزت على تلك الجوانب التي قد تكون إلى حد ما قريبة من دراستنا، تمثلت هذه الدراسات ببحوث منشوره أحدهم للدكتور صلاح جبير البصيصي بعنوان (صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية) بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت عليهم السلام العدد (٦) سنة ٢٠١١، وأن مشكلة البحث هي مدى صلاحية الولايات بإبرام المعاهدات الدولية، أمّا البحث الآخر للأستاذ المساعد الدكتور توفيق نجم الأنباري بعنوان (الولايات والأقاليم في دولة الاتحاد الفيدرالي الاختصاصات في إبرام المعاهدات والعقود الدولية) بحث منشور في مجلة كلية القانون/ جامعة النهريين المجلد ١٤، العدد ٢ سنة ٢٠١٢، وأن الإشكالية الرئيسية في موضوع البحث هي عقود النفط المبرمة من قبل إقليم كردستان العراق.

وتمثلت الدراسات السابقة أيضاً بأطروحة دكتوراه للطالب لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدول الفيدرالية، مقدمة الى كلية القانون والسياسة في جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠١٣ وتتركز الإشكالية فيها حول مشاركة الأقاليم في النشاطات الدولية، ورسالة ماجستير للطالب أسعد كاظم وحيش الصالحي بعنوان (التنظيم القانوني لإبرام الاتفاقيات الدولية لدى الدولة الاتحادية) مقدمة إلى مجلس كلية القانون في جامعة بابل سنة ٢٠١٣، وتتركز إشكالية هذه الدراسة بأن الاختصاص الخارجي في الدولة الاتحادية يمارس من سلطة الاتحاد كقاعدة عامة بوصفها شخص من أشخاص القانون الدولي العام، إلا أن بعض الدول خرجت عن هذه القاعدة وأعطت لوحدها حق إبرام الاتفاقيات الدولية، وتتركز إشكالية أيضاً عن عقود النفط التي أبرمها إقليم كردستان العراق مع الشركات الأجنبية الأخرى ومن يتحمل المسؤولية الدولية عن هذه العقود.

أمّا ما يميز دراستنا عن الدراسات السابقة فبادئ ذي بدء يمكن القول إنَّها سلَّطت الضوء على نشاط دولي حديث ألا وهو إبرام مذكرات التفاهم الدولية، من خلال معرفة معنى هذه الممارسة الدولية التي تستخدمها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق وبيان قيمتها القانونية على الصعيدين الدولي والوطني وبالخصوص في الدول ذات النظام الفيدرالي التي تفوض وحداتها

الفيدرالية الصلاحيات الدستورية اللازمة في ممارسة بعض النشاطات الدولية، وهل هذا التفويض يمنح الأقاليم والمحافظات الشخصية الدولية ويجري عليها ما يجري على أشخاص القانون الدولي العام في حال حصول منازعات دولية مع الأطراف الأخرى التي تكون طرفاً في مذكرات التفاهم الدولية، وما يميز دراستنا أيضاً عن الدراسات الأخرى هو نطاقها الواسع الذي شمل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد أن كانت الدراسات الأخرى تقتصر دراستها على الأقاليم فقط من دون المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تُعدُّ اليوم وبحسب أحكام المادة (١١٦) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ مستوى من مستويات النظام الفيدرالي في العراق، بالإضافة لاستخدام التطبيقات العملية والفعلية لهذه الممارسة الدولية ومقارنتها بالواقع القانوني في العراق.

### ثامناً: خطة الدراسة

من أجل التناول الشامل لمختلف جوانب هذه الدراسة، وتماشياً مع أهميتها والفروض العلمية التي تستند عليها، فقد ارتأينا تقسيم دراستنا على فصلين، فضلاً عن المقدمة والخاتمة، سنتعرض في الفصل الأول النظام القانوني لمذكرات التفاهم الدولية، وذلك في مبحثين سنذكر في المبحث الأول مضمون مذكرات التفاهم الدولية وطبيعتها القانونية، أمّا المبحث الثاني فسنخصصه لدراسة محتوى مذكرات التفاهم الدولية والسلطة المختصة بإبرامها، وفي الفصل الثاني سنبين الإطار القانوني للأقاليم والمحافظات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، وذلك في مبحثين نخصص الأول منه لدراسة التنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وسنبحث في الثاني، أهلية الأقاليم والمحافظات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، وعند الانتهاء من دراسة هذا الفصل سنكون قد وصلنا إلى نهاية هذه الدراسة وعندها سندلي بدلونا، ونستعرض أهم النتائج والمقترحات التي توصلنا إليها والتي تمخضت عن موضوع هذه الدراسة.

ومن الله التوفيق



**الفصل الأول**  
**النظام القانوني لمذكرات التفاهم الدولية**

## الفصل الأول

### النظام القانوني لمذكرات التفاهم الدولية

إنَّ الاتفاقيات الدولية في العصور الحديثة أصبح لها دورٌ مهمٌّ، لا يمكن إنكاره في تطوير القانون الدولي العام وتقنينه منذ القرن الثامن عشر ولغاية الآنَّ وخاصةً في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، التي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ ١٩٨٠، تُعدُّ اليوم المصدر الأساس والقاعدة العامة للاتفاقيات الدولية بين الدول في المجالات جميعها بدءاً من مسائل الحرب والسلام وحتى التعاون الاقتصادي والمساعدات التي تقدمها الدول الكبرى أو المنظمات الدولية لغيرها من الدول التي تحتاجها<sup>(١)</sup>. إذ تُعدُّ اليوم الاتفاقيات الدولية المصدر الرئيس الأول للقانون الدولي العام المعاصر وتعاضمت أهميتها كونها من وسائل صياغة القواعد التي تنظم العلاقات الدولية في إطار قانوني في الوقت الحاضر، وقد أصبحت لها اليوم المكانة الأولى بين مصادر القانون الدولي العام بعد أن تربعت على المركز الذي كان يشغله العرف الدولي من قبل<sup>(٢)</sup>.

وثمة تسميات عديدة عرفها العمل الدولي لوصف الاتفاقيات الدولية، ومن بين هذه الأسماء المعاهدة، ومذكرة التفاهم، والاتفاقية، والبروتوكول، والميثاق، والعهد وغيرها من التسميات، إذ لا يهم الاسم الذي يطلقه أطراف المعاهدة الدولية على الاتفاق المبرم بينهما، وإنما يعود ذلك إلى طبيعة موضوع الاتفاق أو الطابع الذي يغلب عليه<sup>(٣)</sup>. إلا أنَّ الفقه الدولي قد جعل لهذه التسميات دلالات خاصة في الاستخدام، إذ يكون لإطلاق أحد هذه المصطلحات على وثيقة الاتفاقية الدولية مؤدياً في الأغلب الأعم إلى فهم محدد لمضمونها أو إجراءات إبرامها<sup>(٤)</sup>.

(١) د. أحمد إسكندري، د. محمد ناصر بوغزالة، القانون الدولي المدخل والمعاهدات الدولية، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٩٥.

(٢) د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٧٩.

(٣) د. مصطفى محمد، رئيس قسم القانون الدولي العام كلية الحقوق جامعة عين الشمس، المعاهدات الدولية كأحد مصادر القانون الدولي العام، محاضرات في القانون الدولي العام، الناشر مركز البحوث والدراسات متعدد التخصصات، <https://mdrscenter.com/> تاريخ الزيارة ٨/١٠/٢٠٢٠.

(٤) د. صلاح الدين عامر، المصدر اعلاه، ص ١٨٢.

وعلى الرغم من تعدد التسميات التي تطلق على الاتفاقيات الدولية وقيمتها القانونية في الفقه الدولي، إلا أن اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ لم تميز بين الاتفاقيات الدولية أو تصنفها بحسب تسميتها، وإنما وضعت قواعد قانونية عامة منظمة لإبرام الاتفاقيات الدولية بغض النظر عن التسمية التي تطلق عليها، إذ عرفت (المعاهدة) بأنّها: ((الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أم وثيقتان متصلتان أم كثر ومهما كانت تسميته الخاصة))<sup>(١)</sup>، مما يعني أنّ كلّ اتفاق مكتوب بين أشخاص القانون الدولي العام وينظمه القانون الدولي ينطبق عليه وصف المعاهدة بغض النظر عن تسميته الخاصة.

ونظراً لاتساع نطاق موضوع دراستنا، ألا وهو مذكرات التفاهم الدولية التي باتت بشكل واسع تطلق على الاتفاقيات الدولية في القانون الدولي المعاصر، لغرض إنماء العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها بين أشخاص القانون الدولي العام عن طريق إبرام اتفاقيات دولية من هذا النوع، والتي تُعدّ من أكثر الوسائل استخداماً لتوثيق تعاملات الدول والكيانات الدولية الأخرى، إذ أصبحت السلطات التنفيذية في الدول تفضل استخدامها أكثر من المعاهدات؛ ذلك رغبة منها لتجنب الإجراءات الدستورية المطولة<sup>(٢)</sup>، تُعدّ تلك الاتفاقيات اليوم من الركائز الرسمية في القانون الدولي العام، إذ لا يكاد أن يمر وقت أو آخر إلا ونسمع عن إبرام مذكرات التفاهم الدولية، سواء أكان ذلك على مستوى أشخاص القانون الدولي العام أم على مستوى الحكومات المحلية من دُونِ الوطنية في الدول ذات النظام الفيدرالي مع ما يقابلها أو يعلوها في الدول الأجنبية كما هو الحال للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، وأنّ معرفة هذا النوع من الاتفاقيات الدولية، تقتضي الضرورة منا بيان التعريف بمذكرات التفاهم الدولية وتمييزها عما يشبه بها، بالإضافة لبيان قيمتها القانونية والجهات المختصة بإبرامها.

واتباعاً لمقتضيات الدراسة الأكاديمية، سنقسم هذا الفصل على مبحثين: نخصص الأول منه لدراسة التعريف بمذكرات التفاهم الدولية وطبيعتها القانونية، وسنبحث في الثاني: محتوى مذكرات التفاهم الدولية والجهة المختصة بإبرامها، ولتفصيل ذلك على النحو الآتي:

(١) ينظر: نص المادة (٢) من اتفاقية فينا لقانون عقد المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

(٢) د. مطر حامد النيايدي قواعد المعاهدات الدولية في القانون الدولي العام، دار الكتب، هيئة السياحة والثقافة، ط ١، أبو ظبي، ٢٠٢٠، ص ٤٥.

## المبحث الأول

### التعريف بمذكرات التفاهم الدولية وطبيعتها

إنّ موضوع مذكرات التفاهم الدولية محل جدل قانوني واسع، ولم تتعرض له التشريعات الوطنية لبيان ماهية هذا الاتفاق، هل هو في خانة المعاهدات الدولية أو في خانة الاتفاقيات ذات الشكل المبسط أو العقود الدولية أو أنّها مجرد تفاهمات لا يترتب عليها أي التزامات قانونية، وأنّ هناك مَنْ يخلط بين مذكرات التفاهم التي تبرم باسم الحكومات ودولها وبين مذكرات التفاهم التي تبرم باسم المؤسسات الحكومية التابعة للدولة، ولم يحسم الأمر أيضاً من قبل الفقه الدولي لبيان القيمة القانونية لهذا الاتفاق فيما إذا كان يترتب التزامات قانونية على أطراف الاتفاق أو يُعدّ من ضمن قواعد الأخلاق التي لا يترتب على مخالفتها أي جزاء قانوني، وكل هذه التساؤلات سنجيب عنها في محتوى هذا المبحث.

والشيء نفسه في العمل الدبلوماسي فإنّ التمييز بين المعاهدات الدولية على كونها صكوكاً ملزمة قانوناً ومذكرات التفاهم الدولية بكونها صكوكاً غير ملزمة على الصعيد الدولي، يُعدّ من الأمور الصعبة حتى بالنسبة إلى الدبلوماسيين المتمرسين والدول الأطراف في هذه الصكوك، ففي حالات كثيرة اختلفت الدول الأطراف حول طبيعة ما يتفقون عليه، وقد كشف الأستاذ (أنثوني أوست Anthony Aust)، في مؤلفه (القانون والممارسة الحديثة للمعاهدة Modern Treaty Law and PRACTICE)، حينما كان يتولى منصب نائب المستشار القانوني في وزارة الخارجية والكونغرس في المملكة المتحدة، عن وجود صكين كانا على وشك التوقيع وأربعة أخرى أصبحت سارية المفعول، اختلفت الأطراف حول ما إذا كانت تلك الصكوك ملزمة قانوناً أم لا<sup>(1)</sup>.

مما تقدم نرى أنّه لا بُدّ من بيان معنى مذكرات التفاهم الدولية وطبيعتها القانونية، لذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نخصص الأول منه لدراسة مضمون مذكرات التفاهم الدولية وذاتيتها، وسنبحث في الثاني: طبيعة مذكرات التفاهم الدولية وقيمتها القانونية وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

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

## المطلب الأول

### مضمون مذكرات التفاهم الدولية وذاتيتها

يثير مضمون مذكرات التفاهم الدولية جدلاً فيما يتعلق بتحديد معنى هذا المصطلح وما يترتب عليه من التزامات قانونية، ولا بُدَّ من القول أنَّ هذا المعنى وإنَّ بدأ مفهوماً بسيطاً، يؤكد ذلك ظهور العديد من المحاولات المتنوعة لتعريفه، ولتسليط الضوء على مذكرات التفاهم الدولية وذاتيتها فإنَّ دراستنا في هذا المطلب ستكون، في فرعين نُبيِّنُ في الفرع الأول: معنى مذكرات التفاهم الدولية وأهميتها، وفي الثاني ذاتية مذكرات التفاهم الدولية على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### معنى مذكرات التفاهم الدولية وأهميتها

سنبحث هذا الموضوع من جانبين: الأول لبيان معنى اللغوي والاصطلاحي لمذكرات التفاهم الدولية، أمَّا الثاني فنخصصه لإيضاح أهمية مذكرات التفاهم على النحو الآتي:

### أولاً - المعنى اللغوي والاصطلاحي لمذكرات التفاهم الدولية:

لأ بُدَّ من توضيح المعنى اللغوي والاصطلاحي لمذكرات التفاهم الدولية وعلى النحو الآتي:

#### ١- المعنى اللغوي لمذكرات التفاهم الدولية:

إنَّ مصطلح مذكرات التفاهم الدولية يتكون من مفردتين، (مذكرة) و(تفاهم)، أن مفردة (مذكرة) التي تستعمل في القضاء والقانون: تعني بكسر الكاف أي أسم فاعل من ذكَّر يذكر وبالفتح اسم مفعول، والمذكَّرة: دفتر صَغِير يُدَوَّن به ما يراودُ تَدَكُّرُهُ، أو بيانٌ مجمل أو مُفَصَّل تُشْرَحُ فيه بعضُ المسائل، كالمذكَّرة التي تُقَدَّم إلى القاضي، والمذكَّرة التفسيرية: أو بيان يصدر به كل قانون لبيان الدواعي إلى سنِّه، أمَّا (المذكَّرة) في القانون الدولي العام: تُكتب فيها نقاط الاتفاق بين الطرفين أمَّا المذكرة الشفوية: إبلاغ يقال شفهيًا ويدوَّن في مذكرة مكتوبة غير موقَّعة<sup>(١)</sup>، وتأتي أيضاً مذكرة بطرح

(١) د. إبراهيم مصطفى مذکور، أحمد حسن الزيات، حامد عبد القادر، محمد علي النجار، المعجم الوسيط، المكتبة الإسلامية للنشر والتوزيع، استانبول، ١٩٧٢، ج ١، ص ٣١٤.

الثقة- بعثت الحكومة بمذكرة دبلوماسية تفصيلية، أو سلمت مذكرة احتجاج إلى السفارة"، توقيع مذكرة لوقف العدائيات بين الحكومة وحركة التمرد"<sup>(١)</sup>.

أمّا مفردة (تفاهم) مصدر من الفعل نَفَاهَمَ من الفهم وهي صيغة تدل على المشاركة، تفاهم يتفاهم، تفاهما، فهو متفاهم، تفاهم الأصدقاء، أوضح كل منهم وجهة نظره للآخر "درسا مشروع القانون وتفاهما فيه، (سوء تفاهم): خلاف ناتج عن قصور في الفهم، (تفاهم) أي توصلوا إلى اتفاق حول أمر معين، "تفاهموا حول بنود العقد كلها"، تفاهم مشترك: اتفاق- مذكرة تفاهم: مذكرة تكتب فيها نقاط الاتفاق بين الطرفين"<sup>(٢)</sup>.

٢- المعنى الاصطلاحي لمذكرات التفاهم الدولية (MOUs)<sup>(٣)</sup>:

لبيان المعنى الاصطلاحي لمذكرات التفاهم الدولية، لا بُدَّ من دراسة هذه النقطة من جانبين، الجانب الأول نبين فيه المعنى الفقهي لمذكرات التفاهم الدولي، أمّا الجانب الآخر فنبين فيه المعنى التشريعي لمذكرات التفاهم من الناحية الدولية والوطنية بالآتي:

أ- المعنى الفقهي لمذكرات التفاهم الدولية:

وضع الفقه بشكل عام وفقهاء القانون الدولي العام بشكل خاص عدة تعريفات لمذكرات التفاهم الدولية، إذ عَرَفَهَا الفقه العام ومنهم الدكتور محمد القري بأنها: ضمن وثائق العلاقات التي تنشأ بين الأطراف في ظل القوانين وهي أرقى درجة من خطاب النوايا من جهة الإلزام ولكنها أدنى من الاتفاقية والعقد، ويدخل فيها الأطراف غالباً قبل توقيع العقد النهائي لترتيب خطوات الدخول في الاتفاقية، وأنَّ الالتزام بها وتنفيذها من قبل المحاكم يعتمد على محتواها فإن كانت مستوفية لأركان العقد صارت ملزمة حتى لو سميت مذكرة تفاهم إلا أن يُنصَّ على أنَّها غير ملزمة أو يكون قد فاتها بعض أركان العقد، ولذلك فهي ربما لا تعدو في قوتها خطاب النوايا وربما ارتفعت إلى مستوى العقد بناء على

(١) أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، عالم الكتب، ط١، القاهرة ٢٠٠٨، ص ١٤٧٣.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٧٤٩.

(٣) (MOUs) مختصر يرمز لكلمة مذكرات التفاهم الدولية في اللغة الإنجليزية ( International Memoranda of Understanding ) متعارف عليه دولياً، وللمزيد من التفصيل ينظر ( ANTHONY AUST,op,cit,p20. )

محتواها، وعلى كل حال قد تتضمن محتوى مختصاً بالمرحلة السابقة للاتفاقية مثل الالتزام بالسرية وفي هذا الجانب فهي ملزمة حتى لو لم تتمخض عن اتفاقية<sup>(١)</sup>.

ويصفها بعضهم بأنها: اتفاقية ثنائية أو متعددة الأطراف تبرم بين طرفين أو أكثر، وأنها تعبر عن تقارب الإرادة بين الطرفين، مما يشير إلى خط عمل مشترك مقصود، غالباً ما يتم استخدامه في الحالات التي لا تنطوي فيها الأطراف على التزام قانوني أو في الحالات التي لا يستطيع فيها الطرفان إنشاء اتفاقية قابلة للتنفيذ قانوناً، وأنها بديل أكثر رسمية لاتفاق السادة، أما إذا كانت الوثيقة مذكرة التفاهم تشكل عقداً ملزماً يعتمد ذلك على وجود عناصر قانونية محددة جيداً في النص المناسب للوثيقة ما يسمى (الزوايا الأربع) العناصر المطلوبة هي: العرض والقبول، والمراعاة، ونية الالتزام قانوناً<sup>(٢)</sup>.

أما فقه القانون الدولي العام يُعرّف (مذكرة التفاهم) على أنها معاهدة، بقوله إنَّ المعاهدة ومذكرات التفاهم والاتفاق والبروتوكول لها نفس الدلالة وتخضع جميعها لقواعد القانون الدولي ذاتها<sup>(٣)</sup>، ويُعرّفها الأستاذ (أنثوني أوست Anthony Aust) بأنها ((الارتفاع اللطيف الأكثر شيوعاً الذي يجسد جميع المعاملات الدولية في صك دولي مبرم يتم بين الدول))<sup>(٤)</sup>.

وعرّفها الدكتور عبد الفتاح عبد الرزاق محمود بأنها: اتفاقية ذات شكل مبسط يتم إبرامها من دُون الرجوع إلى البرلمان استناداً لقانون عقد المعاهدات العراقي النافذ حالياً رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، الذي استثنى فيه ثلاثة أنواع من الاتفاقيات ويرى أيضاً أنَّ مذكرات التفاهم الدولية لا يمكن أن تكون

(١) د. محمد علي القري، التحرير القانوني والفقه للاتفاقية والعقد ومذكرة التفاهم والالتزام والوعد والمواعدة والتعهد، بحث مقدم للمؤتمر الخامس عشر للهيئات الشرعية للمؤسسات المالية الإسلامية، مملكة البحرين، ٢٠١٧، ص ٦.

(2) website ITHAKA, JSTOR is part of ITHAKA, a non-profit organization that helps the academic community use digital technologies to maintain scientific record and promote research and teaching in sustainable ways

[https://web.archive.org/web/20190529130518if\\_/https://www.jstor.org/topic/memoranda-of-understanding/](https://web.archive.org/web/20190529130518if_/https://www.jstor.org/topic/memoranda-of-understanding/) تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٠/٧

(3) George Schwarzenberger, Handbook of International Law, Fifth Edition, Stevens & Sons Ltd., 1967, p. 151.

(4) ANTHONY AUST, MODERN TREATY LAW AND PRACTICE, , 0p, cit, p25-26.

صكاً غير ملزم بمجرد تسميتها بل يتوقف ذلك على نية الأطراف إذا يريدون بها مجرد التزامات سياسية، أو أخلاقية غير ملزمة قانوناً، أم ترتيب التزامات قانونية تخضع للقانون الدولي وبهذه الحالة نكون أمام اتفاقية دولية وإن أطلق عليها تسمية مذكرة التفاهم<sup>(١)</sup>.

ويُعرفها الدكتور مطر حامد النيادي: بأنها نوع من أنواع الاتفاقيات الدولية التي تستخدمها السلطة التنفيذية بدلاً من المعاهدات؛ ذلك لتجنب الإجراءات الدستورية المطولة في المعاهدات ولتحقيق عامل السرعة والمرونة في إبرامها<sup>(٢)</sup>، وهناك من يعرف مذكرات التفاهم على أنها ممارسة أمريكية تستخدمها السلطات التنفيذية لإبرام اتفاقيات دولية من دون المرور بالإجراءات الشكلية التقليدية التي تقرها بعض الدساتير الوطنية<sup>(٣)</sup>.

في حين يذهب الدكتور عصام العطية إلى أن الفقه استخدم عدة تعبيرات كمرادف لتعبير المعاهدة أو مشتق عنه مثل اتفاقية، واتفاق، والتصريح المشترك، والبروتوكول، والعهد، والميثاق وغيرها من التسميات، وحاول بعضهم أن يعطي لكل من هذه الاصطلاحات معنى يختلف عن الآخر، وجميع هذه المحاولات غير وثيقة، لأنّ الواقع من الناحية الفقهية، أنّ الأحكام التي تنظم هذه التسميات المختلفة واحدة وقد أكدت ذلك اتفاقية فيينا لقانون عقد المعاهدات في مادتها الثانية<sup>(٤)</sup>، ويرى الدكتور محمد عزيز شكري، أنّ أي اتفاق مكتوب بين شخصين دوليين أو أكثر يُعدّ معاهدة دولية مهما كان الشكل الذي كتب فيه والاسم الذي يطلق عليه (معاهد، اتفاقية، مذكرة تفاهم، شرعه... الخ)<sup>(٥)</sup>.

ب- المعنى التشريعي الدولي والوطني لمذكرات التفاهم الدولية:

تُعرف الأمم المتحدة عن طريق مكتب الشؤون القانونية التابع لها، (مذكرة التفاهم) بأنها: صكٌ دولي ذو صفة رسمية أدنى من الصفة الرسمية لمعاهدة دولية أو اتفاق دولي من النوع التقليدي، وكثيراً

(١) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (٤)، ٢٠١٩، المجلد الرابع، العدد (٢)، ج ٢، ص ١٦٩ وما بعد ها.  
(٢) د. مطر حامد النيادي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥.  
(٣) خالد بن مصطفى الراجي، المعاهدات الدولية وإجراءات إبرامها، دار العلم للثقافة والنشر، ط ١، الرباط، ٢٠١٧، ص ٨٩.  
(٤) د. عصام العطية، القانون الدولي العام، دار الكتب القانونية، بيروت، ١٩٩٩، ص ٥٩.  
(٥) د. محمد عزيز شكري، مبادئ القانون الدولي العام، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، ط ٢، قسم الدراسات القانونية، ٢٠١٣، ص ١٣٧.



ما تحدد هذه المذكرات الترتيبات التنفيذية في إطار اتفاق دولي، وتستعمل كذلك لتنظيم الأمور الفنية أو التفصيلية، وتبرم فيما بين الدول أو المنظمات الدولية في الغالب تتكون مذكرة التفاهم من وثيقة واحدة ولها صفة الإلزام<sup>(١)</sup>، وتجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة للممارسة القانونية الدولية لبعض الدول، يمكن عدّ مذكرات التفاهم صكوكاً ملزمة قانوناً ومن تلك الدول الولايات المتحدة الأمريكية، حتى الأمم المتحدة تُعدّ مذكرات التفاهم ملزمة وخاضعة للتسجيل، إذ إنّ العامل المحدد هو مراجعة محتوى الوثيقة قبل اسمها (مذكرة التفاهم ، وخطاب النوايا، وما إلى ذلك)، لتحديد ما إذا كانت تحتوي على التزامات قانونية أم لا<sup>(٢)</sup>.

أمّا اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، لم تفرد نصاً معيناً لتعريف أي تسمية من التسميات التي تطلق على الاتفاقيات الدولية التي تبرم بين أشخاص القانون الدولي العام ومنها، مذكرات التفاهم الدولية وبقية التسميات الأخرى، إذ عدت في مادتها الثانية عند تعريفها للمعاهدة أنّ: (الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أم وثيقتان متصلتان أم أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة) أي أنّ كل اتفاق دولي يعقد بين الدول بصيغة مكتوبة مهما كانت تسميته معاهدة أو مذكرة تفاهم أو غيرها من التسميات الأخرى<sup>(٣)</sup>.

(١) قسم المعاهدات، مكتب الشؤون القانونية التابع (للأمم المتحدة)، دليل المعاهدات، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع، A.02.V.2، ٢٠٠١، ص ٥٩.

(2) PABLO CÉSAR ROSALES ZAMORA, SILVIO JESÚS MEZARINA, GARCÍA Los acuerdos interinstitucionales en la práctica peruana de derecho internacional The Interinstitutional Agreements in the Peruvian Practice of International Law, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), Derecho PUCP, N° 82, ,2019,p.395.

(٣) ينظر نص المادة (٢) من اتفاقية فيينا لقانون عقد المعاهدات لسنة ١٩٦٩، إذ إنّ مورد نص المادة (٢) يشير إلى الاتفاق الذي يعقد بين الدول فقط دون الأشخاص الآخرين إلّا أنّ المادة الثالثة من اتفاقية فيينا قد تداركت هذا الأمر بالآتي: إنّ عدم سريان هذه الاتفاقية على الاتفاقيات الدولية التي تعقد بين الدول والأشخاص الأخرى للقانون الدولي أو بين الأشخاص الأخرى مع بعضها البعض، أو على الاتفاقيات الدولية التي لا تتخذ شكلاً مكتوباً لا يخل بـ:

(أ) القوة القانونية لتلك الاتفاقات؛

(ب) سريان أية قاعدة واردة في هذه الاتفاقية على تلك الاتفاقات إذا كانت تخضع لها بصورة مستقلة عن الاتفاقية؛

(ج) سريان هذه الاتفاقية على علاقات الدول مع بعضها البعض في ظل الاتفاقات الدولية التي تكون الأشخاص الأخرى للقانون الدولي أطرافاً فيها أيضاً.

أمّا على صعيد التشريعات الوطنية محل الدراسة، منها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥، نجد بأنّ المشرع الدستوري العراقي لم يضع تعريفاً لمذكرات التفاهم الدولية، إلاّ أنّه بوساطة قانون عقد المعاهدات سالف الذكر وفي ضوء المادة (٣/ثانياً) منه، حددت الجهات التي لها حق إبرامها من دُون بيان تعريف محدد لها، إذ ورد النص بالاتي: (مذكرات التفاهم التي تعقد بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وما يقابلها في الدول الأخرى مهما كانت تسمية هذه المذكرات ويخضع نفاذها لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله ولا يجوز لمن يخوله رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية أن يخولها للغير)<sup>(١)</sup>.

والأمر نفسه فإنّ السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء العراقي لم تورد تعريفاً لمذكرات التفاهم الدولية وجاء بيانها منسجماً مع رؤية المشرع العادي، إلاّ أنّه يحسب للسلطة التنفيذية الفيدرالية في العراق عندما قامت ببيان طبيعة مذكرات التفاهم الدولية، حين وصفتها بأنّها (اتفاقيات)، إذ عرّفت مذكرات التفاهم الدولية: (بأنّها تلك الاتفاقيات التي تعقد بين جهة تابعة للحكومة العراقية وجهة أخرى أجنبية وغالباً ما يكون بين وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة مع جهة أجنبية أخرى)<sup>(٢)</sup>، إلاّ أنّ توجه المشرع العراقي غير محمود بعد أن أورد تعريفاً لكل المصطلحات والتعابير في الفصل الأول المادة (١) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ باستثناء مذكرة التفاهم<sup>(٣)</sup>.

وتعليقاً على ما ورد من تعريفات الفقهاء ولا سيّما الجانب التشريعي الدولي والوطني وخاصة موقف المشرع العراقي في قانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ أعلاه، لمذكرة التفاهم الدولية، نرى بأنّ هذه التعريفات لم تكن جامعة مانعة، وبعضها غير دقيق من الناحية القانونية، فالتعريف الأول والثاني والذي يعدّ مذكرات التفاهم الدولية على أنّها اتفاقيات أو عقود غير ملزمة قانوناً، فإنّ هذا التعريف غير دقيق لأنّه يتعارض مع القواعد الدولية، ولا سيّما اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، التي عدت في مادتها الثانية عند تعريفها للمعاهدة كل اتفاق معقود بين الدول ويحكمه القانون الدولي بغض النظر عن تسميته، ولم تتطرق إلى أنّ هذا الاتفاق ملزم في القانون الدولي أم لا، ولا

(١) ينظر: نص المادة (٣/ثانياً) من قانون عقد المعاهدات الدولية العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٢) وللزيد من التفصيل ينظر: الدليل الاسترشادي لعقد المعاهدات الدولية، جمهورية العراق، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، إعداد اللجنة الوطنية الدائمة لمتابعة تنفيذ الاتفاقيات الدولية، دار الكتب والوثائق، بغداد ٢٠١٤، ص ٧٩.

(٣) ينظر: نص المادة (١) من القانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

توجد قاعد دولية أخرى أمرت تفرض على أطراف الاتفاق بأن يكون اتفاقهم ملزماً أم لا، وإنما يعود ذلك لرغبة أطراف الاتفاق في ترتيب التزامات دولية قانونية أو أخلاقية سياسية.

ولا تستند أيضاً هذه التعريفات إلى قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في القانون الدولي سواء أراد أطرافها ترتيب التزامات قانونية أم غير ذلك بغض النظر عن تسمية الاتفاق، ولذلك يقول الفقيه (ويبرج فيكاد (wehberg Vikad): إنَّ الاتفاق الذي يبرم صحيحاً وشرعياً بين الدول إذا كان غير ملزم في القانون الدولي سوف ينهار وأنَّ المجتمع الدولي لن يشهد أي استقرار فالقوة الملزمة في قدسية الاتفاقيات الدولية هي الالتزامات القانونية أو الأخلاقية التي تحتويها الوثيقة ونية أطرافها ليس في مواجهة أطرافها فقط، وإنما في مواجهة المجتمع الدولي ككل<sup>(١)</sup>، إذ إنَّ هناك الكثير من التطبيقات العملية من مذكرات التفاهم الدولية التي تُعدُّ اتفاقيات دولية ملزمة قانوناً وقائمة بذاتها بمعنى الكلمة ويترتب على مخالفتها المسؤولية الدولية ومنها على سبيل المثال مذكرة التفاهم في مجال النقل البحري في المشرق العربي سنة ٢٠٠٥، التي أبرمت في دمشق تُعدُّ ملزمة قانوناً، ومذكرة التفاهم المبرمة بين تايلاند وماليزيا في ٢٤/١٠/١٩٧٩ بشأن تحد حدود الجرف القاري بين البلدين في خليج تايلاند مثلاً آخر على أنَّ مذكرات التفاهم الدولية ملزمة قانوناً، وكذلك تُعدُّ مذكرة التفاهم المبرمة في ٦/١١/٢٠٠٠ بين القوات الجوية في دولة الإمارات والقوات الأميرية القطرية بشأن موافقة دولة الإمارات على تخصيص مناطق تدريب في أجواء دولة الإمارات للقوات الأميرية القطرية مثلاً على أنَّها اتفاق ملزم قانوناً وهناك العديد من مذكرات التفاهم التي تُعدُّ اتفاقات قانونية ملزمة على الصعيد القانوني، مما تدحض الرأي القائل بعدم إلزاميتها دون سند قانوني يذكر من هؤلاء<sup>(٢)</sup>.

ويؤخذ على الرأي القائل بأنَّ مذكرات التفاهم الدولية اتفاقيات ذات شكل مبسط، تبرمها السلطة التنفيذية؛ لتجنب الإجراءات الدستورية، وإن كان هذا الرأي صحيحاً يتوافق مع توجه جانب من الفقه الدولي سالف الذكر ورؤية المشرع العراقي في قانون عقد المعاهدات الجديد رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، عندما استثنى مذكرة التفاهم التي تبرم بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع ما يقابلها في الدول الأخرى، وجعلها تبرم من دون الرجوع إلى البرلمان، إلا أنَّه لا يمكن تبني هذا التوجه، كون الواقع العملي يخبرنا بأنَّ هناك كثيراً من مذكرات تفاهم دولية تبرم باسم جمهورية العراق أو حكومتها،

(1) Wehberg (Hans), pacta sunt servanda, A. J. I. L. 1959, vol. 53, p. 782.

(٢) وللمزيد من التفصيل ينظر: د. مطر حامد النيايدي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٠.

وتتوفر فيها عناصر المعاهدة المنصوص عليها في المادة (١/أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ تمر بإجراءات دستورية معقدة، ومن بين مذكرات التفاهم التي أبرمها العراق واتخذت شكل المعاهدة بمعناها الدقيق من تفاوض وتوقيع وصولاً إلى مصادقة مجلس النواب العراقي ورئيس الجمهورية ونشرها في الجريدة الرسمية هي مذكرة التفاهم بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية<sup>(١)</sup>، إلا أن العبرة ليس في طريقة إبرامها وهذا ما أكدّه الفقه الدولي، إذ يرى الدكتور إبراهيم أحمد شلبي، أن العبرة ليست في تسمية هذه الاتفاقيات أو بساطتها، وإنما في طريقة إبرامها التي تحددها التشريعات الوطنية في كل دولة، إذ لا يشترط أن يطلق عليها اتفاقية مبسطة، فكل اتفاق دولي سواء أطلق عليه معاهدة أم مذكرة تفاهم أم بروتوكول أم ميثاق وغيرها من التسميات تُعدّ التزامات دولية، ويمكن أن تبرم بشكل مبسط أو معقد<sup>(٢)</sup>.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن ميثاق الأمم المتحدة لا يتضمن تعريفاً للاتفاقيات الدولية في المادة (١) من الميثاق وإنما فقط إرشادات بشأن الوثيقة التي تشكل معاهدة، أو اتفاقاً دولياً بإضافتها لعبارة- أيّاً كان شكلها- أو التسمية التي تحملها، إذ إنَّ عنوان وشكل الوثيقة المقدمة إلى الأمانة العامة لتسجيلها أقل أهمية من محتواها، ويجوز أن يسجل بموجب المادة (١٠٢) من الميثاق أي اتفاق أو مذكرة تفاهم أو تبادل رسائل أو بروتوكول وغيرها من التسميات التي تطلق على المعاملات الدولية بين أشخاص القانون الدولي العام<sup>(٣)</sup>.

يتضح من التعريفات أعلاه، التي تكاد أن تجتمع هذه التعريفات كلها على أن مذكرات التفاهم الدولية تُعدّ (اتفاق دولي) يبرم بين أشخاص القانون الدولي العام سواء أكان هذا الاتفاق يتم باسم الدول أو حكوماتها، أم باسم الجهات الحكومية الأخرى من دُون الوطنية كما هو الحال في العراق، ويمكن أن نتبنى مصطلح (الاتفاقيات) في محطات دراستنا، انطلاقاً من رؤية الفقه الدولي وتشريعاته ولا سيّما أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، قد وصفت المعاهدة

(١) ينظر: على سبيل المثال قانون تصديق مذكرة التفاهم رقم (١٠٥) لسنة ٢٠١٢ قانون تصديق مذكرة التفاهم المبرمة بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية والمنشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية تحت العدد ٤٣٧٩، بتاريخ ٢٠١٥/٩/٧.

(٢) د. إبراهيم أحمد شلبي، مبادئ القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت ١٩٨٥، ص ٢٠١.

(٣) قسم المعاهدات، مكتب الشؤون القانونية التابع (للأمم المتحدة)، دليل المعاهدات، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧.

(بالاتفاق)<sup>(١)</sup>، وتتوافق هذه الرؤيا مع ما جاء بتعريف مجلس الوزراء العراقي لمذكرات التفاهم الدولية على أنّها (اتفاقيات) في الدليل الاسترشادي لعقد المعاهدات الدولية الذي يُعدّ بمثابة تعليمات قانونية تسلكه السلطة الفيدرالية في العراق عند إبرام أي اتفاق دولي مع أشخاص القانون الدولي العام وغيرها من الكيانات الدولية الأخرى<sup>(٢)</sup>.

وبناءً على ما سبق يمكن أن نعرف مذكرات التفاهم الدولية بأنّها: (صك دولي رسمي أو اتفاق دولي مكتوب بوثيقة، أو أكثر، ويبرم بين أشخاص القانون الدولي العام، أو بين الأجهزة الحكومية من دُون الوطنية لمعالجة مسائل فنية، أو تفصيلية وغيرها من المعاملات الدولية، سواء أراد أطراف هذا الاتفاق ترتيب التزامات قانونية على محتوى الوثيقة الرسمية، أو التزامات أدبية سياسية تصف الخطوط العريضة للدخول في اتفاق آخر).

### ثانياً: أهمية مذكرات التفاهم الدولية

تمثل مذكرات التفاهم في الوقت الحاضر، واحدة من أكثر الوسائل استخداماً لتوثيق تعاملات بين الدول، إذ أصبحت السلطات التنفيذية في الدول تفضل استخدام مذكرات التفاهم الدولية أكثر من المعاهدات؛ وذلك رغبةً منها في تجنب الإجراءات الدستورية المطلوبة أو رغبة منها من تحقيق عامل السرعة، أو المحافظة على سرية الموضوع، أو الحصول على مرونة أكثر في إجراءات التعديل والإنهاء، وتبرز الحاجة أيضاً إلى المرونة في المسائل الفنية أو التفصيلية أو تلك المتعلقة بالدفاع أو الأمن<sup>(٣)</sup>، ومن الأمثلة على مذكرات التفاهم، المذكرة المبرمة بين وزارة التخطيط العراقية والمؤسسة الدولية للتمويل (IFC)، بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٧<sup>(٤)</sup>، إذ أبرمت هذه المذكرة من دُون عرض موضوعها

(١) ينظر: نص المادة (٢) من اتفاقية فيينا لقانون عقد المعاهدات لسنة ١٩٦٩. وأنّ نص المادة (٣٨) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الملحق بميثاق الأمم المتحدة، قد استخدم مصطلح (الاتفاقيات) العامة والخاصة كمصدر من مصادر القانون الدولي العام بدلاً من مصطلح (المعاهدة) التي ستطبقها في النزاعات التي ترفع إليها من جانب الدول المتنازعة. ينظر إلى نص (٣٨/أ) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لسنة ١٩٤٥.

(٢) وللمزيد من التفصيل ينظر: دليل الاسترشادي لعقد المعاهدات الدولية، جمهورية العراق، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، مصدر سبق ذكره، ص ٧٩.

(٣) د. مطر حامد النيايدي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥.

(٤) أشار إليها: د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٩.

على مجلس النواب العراقي مستنديين في ذلك إلى أحكام المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات الجديد رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥<sup>(١)</sup>.

أمّا خطورتها، تكمن في عدم الاهتمام بالصياغة، إذ إنّ الاعتقاد السائد بشأن مذكرات التفاهم هو أنّها اتفاقيات لا ترتب أية التزامات قانونية على أطرافها، وإنّما ترتب فقط التزامات أدبية وأخلاقية وأنّ هذا الاعتقاد في ظاهر الأمر قد لا يكون صحيحاً، إلّا أنّه ليس هناك ما يمنع في أن ترتب مذكرات التفاهم التزامات قانونية على أطرافها، فإنّ مجرد تسميتها بمذكرة التفاهم لا يعني أنّها لا ترتب التزامات قانونية، وإنّما العبرة بالعبارات الواردة فيها والصياغة التي تستخدم بها، فمحتوى المذكرة هو الذي يحدد بشكل أساس ما إذا كانت الأطراف تنوي إلى إنشاء التزامات قانونية أم لا<sup>(٢)</sup>.

ويحذر فقهاء القانون الدولي العام من خطورة أي أداة تسمى (بمذكرات التفاهم الدولية)، ومن ضمن هؤلاء الفقهاء، الفقيه (أنتوني أوست ANTHONY AUST)، إذ يرى بأنّه يجب أن يكون المرء حذراً بشكل خاص بشأن حالة أي أداة تسمى "مذكرة التفاهم"، يستعمل هذا التصنيف بشكل شائع لمذكرات التفاهم بالمعنى الموضح أعلاه؛ ولكن في بعض الأحيان سيجد المرء معاهدة تسمى مذكرة تفاهم فقط من خلال دراسة محتوى الوثيقة وشروط الأداة يمكن تحديد وضعها، لذا يمكن بسبب ذلك أن تضلل بعض الجهات المتعاهدة أو المتفاهمة بسبب تسمية صك ما بمذكرة تفاهم فإنّه لا يمكن أن يكون معاهدة، على العكس من ذلك افتراض آخرون خطأ أنّ الوثيقة المعينة لمذكرة التفاهم يجب أن لا تكون معاهدة؛ لأن العديد منها تحمل هذا الاسم تم تسجيلها على أنّها علاقات، وهذا بالواقع العملي

(١) ينظر: نص المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، التي تنص على أن: تسري أحكام هذا القانون على ما يأتي:- أولاً- الاتفاق التنفيذي الذي ينعقد لتنفيذ أحكام المعاهدات المصدقة قانوناً ويخضع نفاذه==لموافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إذا لم يتضمن التزاماً مالياً على العراق ولموافقة مجلس الوزراء إذا تضمن هذا الالتزام.

ثانياً- مذكرات التفاهم التي تعقد بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وما يقابلها في الدول الأخرى مهما كانت تسمية هذه المذكرات ويخضع نفاذها لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله ولا يجوز لمن يخوله رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية أن يخولها للغير.

ثالثاً- مع مراعاة أحكام البند ثانياً من هذه المادة، الاتفاقيات ومذكرات التفاهم التي تبرم طبقاً لمبدأ التعامل بالمثل بالحقوق والالتزامات التي تعقدها جمهورية العراق بوزارة الخارجية وحكومة الدولة المتعاهدة الممثلة بوزارة خارجيتها.

(٢) د. مطر حامد النيايدي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٩.

غير صحيح إطلاقاً لأنَّ التسمية غير مهمة في الالتزامات الدولية سواء أكانت معاهدة أم مذكرة تفاهم، بقدر ما يكون محتواها هو الأهم<sup>(١)</sup>.

وتكمن خطورة مذكرات التفاهم الدولية أيضاً بصعوبة الحصول على نسخة منها، كون أغلب مذكرات التفاهم الدولية تبرم بصورة سرية، ولا يعاد نشرها، وكثيراً ما تصبح الجهة التي قامت بالتوقيع هي المصدر الوحيد التي تملك وثيقة المذكرة<sup>(٢)</sup>.

وبالإضافة إلى ما سبق ذكره، يمكننا القول إنَّ تراخي السلطة التشريعية في دورها الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية وبحسب الدساتير الوطنية ومنها دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥<sup>(٣)</sup>، قد يتيح للسلطات التنفيذية إبرام اتفاقيات دولية وترتيب التزامات قانونية تحت غطاء مذكرة التفاهم، في ظل نصِّ المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ التي جاءت مطلقة في إبرام هذا النوع من الاتفاقيات من دون تحديد غاية هذه الممارسة الدولية في ترتيب التزامات قانونية أم ترتيب التزامات أدبية أخلاقية<sup>(٤)</sup>.

ما نراه جلياً في الوقت الحاضر بأنَّ كثيراً من مذكرات التفاهم الدولية أبرمت من قبل الحكومة العراقية والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، من دون معرفة محتوى تلك الوثيقة لكونها سرية، ولم يتسنَّ للشعب الاطلاع ومعرفة ما تحويه تلك الوثائق، ومنها على سبيل المثال مذكرة التفاهم بين الحكومة العراقية والحكومة الأردنية بشأن تصدير النفط إلى المملكة الأردنية وبكمية (١٠) آلاف برميل في اليوم الموقعة بين رئيس الوزراء العراقي ورئيس الوزراء الأردني بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢، وجُدد العمل بهذه المذكرة مرة أخرى ولمدة سنة بتاريخ ٢٠٢١/١/٢٨، إذ إنَّ تلك المذكرة لا تزال سرية ولم يطلع عليها ممثلو الشعب العراقي في البرلمان<sup>(٥)</sup>، ومذكرة التفاهم

(١) ANTHONY AUST, MODERN TREATY LAW AND PRACTICE, 0p, cit,p,20.

(٢) مطر حامد النيايدي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٥.

(٣) ينظر: نص المادة (٦١/ثانياً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، التي تنص على أن من اختصاصات مجلس النواب ((الرقابة على أداء السلطة التنفيذية)).

(٤) ينظر: نص المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٥) إذ إنَّ بموجب هذه المذكرة وحسب ما جاء في مدونة "الاقتصاديون العراقيون"، ((إنَّ الأردن أبرمت مع العراق مذكرة تفاهم لشراء النفط بأسعار مخفضة عن الأسعار العالمية بفارق (١٤ الى ١٦) دولار لكل برميل بعد انتهاء مذكرة التفاهم القديمة الشهر الماضي، وتُظهر بيانات شركة سومو العراقية أنَّ الأردن اشترى خلال سنة ٢٠٢٠ كمية (٢.٢٦٥) مليون =

العسكرية السرية المبرمة بين إقليم كردستان العراق ووزارة الدفاع الأمريكي بتاريخ ٢٠١٦/٧/١٢ التي سيكون الحديث عنها بصورة مفصلة في الفصل الثاني من دراستنا<sup>(١)</sup>، وفي ظل غياب النص القانوني الذي يبين ماهية مذكرات التفاهم الدولية وطبيعتها القانونية في قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، بعدما أورد المشرع في هذا القانون تعريف المصطلحات كافة من دُون مذكرات التفاهم الدولية في نص المادة (١) من القانون المذكور سالفاً مما سوف تزداد خطورة هذه الممارسة الدولية مستقبلاً<sup>(٢)</sup>.

=برميل بسعر إجمالي (٥٨.٣) مليون دولار. وتابعت: إنّه يلاحظ من تلك البيانات أنّ الدعم المقدم نتيجة لمذكرة التفاهم المنتهية بلغ (٣٠.١) مليون دولار خلال سنة ٢٠٢٠، وتظهر البيانات أنّ الاردن اشترى النفط العراقي خلال نيسان الماضي بقيمة ٢.٥ دولار للبرميل وهو أقل من كلفة استخراج البرميل بمقدار ٦ دولار، مع ارتفاع كمية الصادرات للاردن مستغلة بذلك انهيار أسعار النفط خلال فترة الإغلاق العام، وأوضحت المدونة: أنّ نتيجة تلك المذكرة تحمّل العراق خسارة كبيرة خلال نيسان ٢٠٢٠ بقيمة (١.٩٥) مليون دولار تم تسديدها من إيرادات النفط الأخرى لصالح الأردن، قالت حينها وزيرة الطاقة والثروة المعدنية الأردنية هالة زواتي إنّ مذكرة التفاهم تنص على أنّ يبيع العراق نفط خام كركوك إلى الأردن على أساس معدل خام نفط برنت الشهري مخصوصاً منه كلف النقل، حيث يلتزم الجانب الأردني بتوفير الصهاريج للنقل من منطقة يبجي في العراق إلى مصفاة البترول الأردنية في الزرقاء، وجرى أيضاً بذلك الوقت إعفاء العراق لأكثر من ٣٠٠ سلعة مصدرة إليه من الأردن من الرسوم الجمركية، وتم السماح للشاحنات بدخول أراضيها مباشرة، إضافة إلى الاتفاق على إقامة منطقة اقتصادية مشتركة على الحدود بين البلدين. حصلت توقعات.. ثم استئناف خلال عام ٢٠٢٠، وتحديداً في منتصف =أب/ أغسطس، أعلن العراق استئناف تصدير النفط إلى الأردن بعد توقفه لمدة شهرين، معللاً ذلك بسبب انخفاض أسعار الخام في السوق الدولية. وبذلك الوقت، ذكرت شركة تسويق النفط العراقية "سومو" في نشرة على موقعها الإلكتروني، أنّه تم تصدير أكثر من ٨ آلاف برميل من النفط إلى الأردن يومياً خلال يوليو/تموز، مشيرة إلى أنّ مجموع الصادرات النفطية إلى المملكة خلال الشهر الماضي (أي الشهر السابع من ٢٠٢٠) بلغ ٢٦١ ألفاً و٨٩٤ برميلاً. إذ يُعدّ هذا أول إحصاء للشركة بعد تجميد عملية التصدير، في مايو/أيار ويونيو/حزيران الماضيين، بسبب انخفاض أسعار النفط، بفعل أزمة وباء كورونا، وفقاً لما قالته الشركة ببيانها الرسمي)). وللمزيد من التفصيل ينظر الرابط المنشور على الموقع الرسمي ((يس عراق YAS IRAQ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢٩)) (<https://www.google.com/amp/s/yesiraq.com>) والموقع الرسمي الإعلامي لمكتب لرئيس مجلس الوزراء ((<https://t.me/IraqiPmo>)) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢٩.

(١) ينظر: الروابط المنشورة على الموقع الرسمي لرئاسة إقليم كردستان

((<http://krp.org/arabic/nprint.aspx?id=snmBBD+182E>)) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٣. وأيضا الموقع الرسمي

لوكالة (مهر نيوز mehr news) ((<https://www.google.com/amp/s/64055>)). تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/١٥.

(٢) ينظر: نص المادة (١) من القانون عقد المعاهدات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.



## الفرع الثاني

## ذاتية مذكرات التفاهم الدولية

قد تمتزج مذكرات التفاهم الدولية وتشارك مع غيرها من الاتفاقيات، أو الممارسات الدولية الأخرى التي تعقد بين الدول؛ لأنَّ كلاً منها تمارس من قبل أشخاص القانون الدولي العام وتتضمن قواعد قانونية دولية تنظم أو تعالج حالات معينة، لذا سنقوم في هذا الفرع بتمييز مذكرة التفاهم الدولية عن المعاهدة أولاً، ثُمَّ نميِّز مذكرات التفاهم عن الاتفاقيات ذات الشكل المبسط ثانياً، ونتطرق لتمييز مذكرات التفاهم عن اتفاق الشرف ثالثاً، ونميز مذكرات التفاهم عن البروتوكول رابعاً، ونميزها عن تبادل الرسائل والمذكرات خامساً ولتفصيل ذلك نوضحه بالآتي:

## أولاً: تمييز مذكرات التفاهم الدولية عن المعاهدات

المعاهدات: عرَّفَهَا الفقه الفرنسي بأنَّها: اتفاق معين ينتج عنه واقع قانوني، يُبرِّمُ بين طرفين أو أكثر، ويخضع هذا الاتفاق للقانون الدولي<sup>(١)</sup>.

وعرَّفَهَا جانب آخر من الفقه بأنَّها: عمل قانوني مكتوب ينشأ عن توافق إرادة شخصين، أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام، بقصد إحداث آثار قانونية معينة في العلاقات الدولية، كإنشاء مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغائها وتخضع للقانون الدولي<sup>(٢)</sup>.

أمَّا اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، عرفت المعاهدة بأنَّها: (الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة، أو وثيقتان متصلتان أو كثر ومهما كانت تسميته الخاصة)<sup>(٣)</sup>.

في حين عرَّفَهَا المشرع العراقي في قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، على أنَّها: (اتفاق إرادات مثبت بصورة تحريرية أيا كانت تسميته بين جمهورية العراق أو حكومتها وبين دولة أو

(١) غي انيل، ترجمة نور الدين اللباد، قانون العلاقات الدولية، ط١، مكتبة مدبولي، القاهرة ١٩٩٩، ص ١٣.

(٢) سلوى أحمد ميدان المبرجي، دستورية المعاهدات الدولية والرقابة عليها، ط٩، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان ٢٠١٣، ص ٣٣.

(٣) ينظر: نص المادة (٢) من اتفاقية فيينا لقانون عقد المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

دول أخرى أو حكوماتها أو منظمة دولية وأي شخص من أشخاص القانون الدولي تعترف به جمهورية العراق لغرض إحداث آثار قانونية بغض النظر عن تسمية الوثيقة أو عدد الوثائق الذي يدون أحكام التوافق كالمعاهدة، أو الاتفاق، أو البروتوكول، أو الميثاق، أو العهد أو المذكرات، أو الرسائل... الخ أو غير ذلك من التسميات يشار إليها في هذا القانون بالمعاهدة<sup>(١)</sup>.

مما تقدم في أعلاه أنّ الاختلاف بين مذكرات التفاهم الدولية والمعاهدات يكون في الغالب بالإجراءات الدستورية المتبعة في إبرامها، إذ إنّ مذكرات التفاهم الدولية في الغالب تبرم بصورة مبسطة ويتوفر في إبرامها عاملاً السرعة والمرونة، بينما المعاهدات تبرم بإجراءات دستورية مطولة<sup>(٢)</sup>، إلا أنّ القانون الدولي العرفي لا يفرض شكلاً معيناً خاصاً لإبرام الاتفاقيات الدولية، أي قد تبرم على شكل محضر أو إعلان مشترك أو تبادل المذكرات، كذلك اتفاقية فيينا قد سمحت للدول باختيار الشكل الذي ترتضيه سواء أكان هذا الشكل بصورة مبسطة أم بصورة مطول يتطلب اتخاذ الإجراءات الدستورية كافة للتعبير عن رضا الدول في الدخول في الاتفاق الدولي<sup>(٣)</sup>، أمّا أوجه التشابه فعديدة بين مذكرات التفاهم الدولية والمعاهدات الدولية نبينها بالآتي:

١- إنّ مذكرات التفاهم الدولية اتفاق في (صك دولي)<sup>(٤)</sup>، رسمي، أي يكون بصورة مكتوبه، وأنّ المشرع العراقي عند تعريفه للمعاهدة<sup>(٥)</sup>، وصف كل توافق إرادات ومثبت بصورة تحريرية أيا كانت تسميته بين جمهورية العراق، أو حكومتها بين دول أو منظمات أخرى، ويحدث آثار قانونية بصرف النظر عن تسمية الوثيقة، أو عدد وثائقها يشار إليها في هذا القانون بالمعاهدة<sup>(٦)</sup>، أي أنّ مذكرة التفاهم

(١) وللزيد من التفصيل ينظر: نص المادة (١) من قانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥.

(٢) د. مطر حامد النيايدي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥.

(٣) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، مصدر سابق، ص ١٨٠.

(٤) (الصك الدولي) يعرف الصك في القانون الدولي بأنه: (صك قانوني يقصد به في الاصطلاح القانوني، قانون، أو نظام أو اتفاق أو معاهدة أو إعلان أو أي وثيقة قانونية أخرى تتّصّل على سلوك معين)، ينظر مسرد مصطلحات الأمم المتحدة، المطبوع المعد للتوزيع رقم (٢)، ص (٥٥)، UN Public Administration Glossary،

تاريخ الزيارة، [https://ich.unesco.org/doc/src/U055-v1.0-HO-AR\\_Glossary\\_of\\_terms.docx](https://ich.unesco.org/doc/src/U055-v1.0-HO-AR_Glossary_of_terms.docx)

٢٩/١٠/٢٠٢٠.

(٥) ينظر: دليل المعاهدات، الأمم المتحدة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٩.

(٦) ينظر: نص المادة (١/أولاً) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

الدولية في حال توفر الشروط المذكورة سالفاً يشار إليها على وفق أحكام هذا القانون بالمعاهدة، والدليل على ذلك ما ذهبت إليه (اللجنة الوطنية العراقية الدائمة لمتابعة تنفيذ الاتفاقيات الدولية)<sup>(١)</sup>، بأنه لا يجوز التوقيع على الاتفاقية أو مذكرة التفاهم بين حكومة العراق وحكومة دولة أخرى، أو منظمة دولية من دون الحصول على وثيقة التخويل بالتوقيع الموقع عليها من قبل رئيس الوزراء ووزير الخارجية<sup>(٢)</sup>، أي أنّ وثيقة التفويض التي تصدر بتوقيع رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية، تكون صادرة من مجلس الوزراء بحسب أحكام المادة (أولاً/سادساً) وهذا ما يدلُّ على خضوع مذكرات التفاهم التي تبرم باسم جمهورية العراق لأحكام قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ النافذ حالياً، إذا صدرت باسم جمهورية العراق، ويشار إليها في هذا القانون بالمعاهدة<sup>(٣)</sup>.

٢- إنّ مذكرات التفاهم الدولية تتكون في الغالب من وثيقة واحدة أي بالإمكان أن تكون في أكثر من وثيقة، وتبرم بين دول، أو منظمات دولية، أي تعقد مذكرات التفاهم بين أشخاص القانون الدولي العام، ولها صفة الإلزام وتقوم بتسجيلها لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة إذ قدمت إليها من أطرافها أو إذا كانت الأمم المتحدة طرفاً فيها<sup>(٤)</sup>، وهذا ما ينطبق على وصف المعاهدة التي جاءت بتعريفها اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ في المادة (٢/أ) منها<sup>(٥)</sup>.

(١) ( اللجنة الوطنية الدائمة لمتابعة الاتفاقيات الدولية): لجنة وطنية شكلت من قبل الامانة العامة لمجلس الوزراء بموجب الأمر الديواني رقم (٩٣) لسنة ٢٠١٢ ، الصادرة بموجب الكتاب المرقم بالعدد(ش ل / ص /٦ /١ /ديواني / ٣٢٧٩٢) في ١٧ /١٠ /٢٠١٢، برئاسة رئيس الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء وعضوية ممثلين عن وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب، وزارة العدل، مجلس الدولة، وزارة الخارجية، وزارة التجارة، مجلس الأمن الوطني، والأمانة العامة لمجلس الوزراء قسم الاتفاقيات الدولية مهمتها متابعة مدى تنفيذ الاتفاقيات الدولية التي انظم لها العراق وصادق عليها، والمسؤولة عن إعداد الدليل الاسترشادي لعقد المعاهدات الدولية سالف الذكر.

(٢) ينظر: الدليل الاسترشادي، عقد المعاهدات الدولية، مصدر سابق، ص ٨١، وما بعدها.

(٣) ينظر: نص المادة (أولاً/سادساً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٣، وتعريفها لـ (وثيقة التفويض) بانها: الوثيقة التي يعين بموجبها مجلس الوزراء شخصاً أو أكثر بتمثيل جمهورية العراق في التفاوض في شأن عقد معاهدة ما أو اعتمادها أو توثيقها أو الإعراب عن موافقة جمهورية العراق على الالتزام بمعاهدة ما أو في قيام بأي عمل آخر إزاء معاهدة ما ولا يجوز لمن يخوله مجلس الوزراء هذه الصلاحية تخويلها للغير وتصدر بتوقيع رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية).

(٤) ينظر: دليل المعاهدات، الأمم المتحدة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٩.

(٥) ينظر: نص المادة (٢/أ) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

٣- ويُعدُّ مصطلح (المعاهدة) لدى الأمم المتحدة لفظاً عاماً يشمل جميع الصكوك الملزمة بموجب القانون الدولي بصرف النظر عن تسميتها الرسمية، وتبرم بين شخصين اعتباريين، أو أكثر ومن ثم يجوز إبرام المعاهدات بين الدول أو المنظمات الدولية<sup>(١)</sup>.

٤- يرى الفقه الدولي بأنَّ المعاهدة ومذكرات التفاهم لها نفس الدلالة وتخضع كليهما لقواعد القانون الدولي ذاتها<sup>(٢)</sup>. ويُعدُّ جانب آخر بأنَّ مذكرات التفاهم تسمية مرادفة لمصطلح المعاهدة، كغيره من المصطلحات التي تستخدم للدلالة عن أي اتفاق دولي ومن هذه المصطلحات (الاتفاق، ومذكرة التفاهم، وبرتوكول، والميثاق، والعهد، وغيرها من المصطلحات)<sup>(٣)</sup>، وهذا ما نراه لغوياً أيضاً في مرادفات مصطلح (المعاهدة)<sup>(٤)</sup>.

ومما تقدم في أعلاه من أوجه تشابه عديدة بين مذكرة التفاهم والمعاهدة، فإنَّ السؤال الذي يثار هنا هل أنَّ مذكرة التفاهم الدولية معاهدة؟، وللإجابة عن هذا التساؤل فإنَّ هناك نظريتين تتنازعان موضوع هذه الممارسة الدولية الحديثة نوردتها بالآتي:

**النظرية الأولى:** يقودها الفقيه والكاتب المعاصر في القانون الدولي العام (كلاببر Klabbbers) والتي تُعدُّ من النظريات المثيرة للتفكير، لأنَّها تعتمد بشكل كبير على الكتابات الأكاديمية وتفسيرات القرارات القضائية والحجج الفلسفية، إذ يرى هذا الفقيه بأنَّ مذكرات التفاهم تُعدُّ معاهدات دولية ولا يوجد أي فرق بينهما؛ لأنَّ كلاً منهما يجسد اتفاقية وقد جادل هذا الفقيه بأنَّ كل اتفاق مبرم بين الدول يكون ذات طبيعة جوهرية يحدد السلوك المستقبلي لأطراف الاتفاق، ولا يخضع لنظام قانوني آخر سوى القانون الدولي ولا يوجد مبدأ، أو قاعدة في قانون المعاهدات، أو القانون الدولي العام تتطلب أن تكون كل معاملة بين الدول ملزمة قانوناً، وقد وجدت هذه النظرية دعماً قوياً في القرار الصادر عام ١٩٩٤ عن محكمة العدل الدولية في القضية التي أقامتها قطر ضد البحرين بشأن الخلاف الحدودي

(١) دليل المعاهدات، الأمم المتحدة، مصدر سبق ذكره، ص ٦٠.

(2) George Schwarzenberger, Op, cit, p, 151.

(٣) السفير زيدان الصغير، الاتفاقيات الدولية والوسائل البديلة لحل الخلافات والمنازعات، كراس الدورة التدريبية الخاصة للملحقين المتمرنين في السك الخارجي، المعهد الوطني للإدارة، لبنان ٢٠١٨. ص ٦.

(٤) راجع المرادفات اللغوية لمصطلح (المعاهدة): بالاتي ((اتفاقيّة، اتّفاق، تفاهم، بيمام، بيمّة، ضمّان، عقْد، عهد، مؤاتقة، ميثاق، وثيقة))، ينظر: معجم المعاني الجامع، معجم عربي، متاح على شبكة الإنترنت بالرايط: <https://www.almaany.com/ar/thes/ar> تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/١.

بينهما والتي جاء بمناسبة تبادل الخطابات الرسمية بين ملك السعودية وأمير قطر وأمير البحرين، التي قضت بأن أي صك ليس في شكل معاهدة عرفية مع ذلك يُعدُّ معاهدة، ويرى صاحب هذه النظرية أنَّ هذا الحكم ضخم لكونه يوضح بأنَّ أيَّ وثيقة تحتوي على التزامات من قبل الدول هي معاهدة بغض النظر عن الشكل والاعتبارات الأخرى<sup>(١)</sup>.

ومن التطبيقات العملية الدولية التي تُعدُّ أنَّ ممارسة تعيين (معاهدة) كمذكرة تفاهم قد بدأت بطريقة صغيرة بعد الحرب العالمية الثانية، إذ أبرمت ثلاثاً منها في الخمسينيات فيما يتعلق بمعاهدة السلام مع إيطاليا، ربما كان السبب هو الرغبة، أو ربما لأسباب سياسية، في ظهور أقل رسمية، ومن الأمثلة الأكثر حداثة على المعاهدات التي عرفت باسم مذكرات تفاهم دولية والتي تُعدُّ الأكثر تضليلاً للمعاهدة مذكرة التفاهم المؤقت بشأن مسائل قاع البحار العميقة سنة ١٩٨٤، من ناحية أخرى فإنَّ مذكرة تفاهم باريس بشأن مراقبة دولة الميناء لسنة ١٩٨٢ هي مما لا شكَّ فيه مذكرة تفاهم، ومذكرتا التفاهم لعام ١٩٩١ بشأن تجنب التداخلات والنزاعات المتعلقة بمناطق قاع البحار العميقة، ومذكرة التفاهم المتعلقة بتنفيذ المبادئ التوجيهية لنقل المعدات ذات الاستخدام المزدوج المتصلة بالمواد النووية لسنة ١٩٩٢، ومذكرة التفاهم بشأن إنشاء البرنامج المشترك بين المنظمات للإدارة السليمة للمواد الكيميائية سنة ١٩٩٥، وتبرم الأمم المتحدة أيضاً باستمرار معاهدات تسمى مذكرة التفاهم، على سبيل المثال، مذكرة التفاهم بين العراق والأمم المتحدة لعام ١٩٩٨ بشأن عمليات التفتيش على الأسلحة<sup>(٢)</sup>.

**النظرية الثانية:** يتولى هذه النظرية الأستاذ والفقير (أنتوني أوست Anthony Aust)، مؤلف كتاب (القانون والممارسة الحديثة للمعاهدة Modern Treaty Law and PRACTICE)، إذ يرى هذا الفقيه أنَّ هناك تمييزاً بين مذكرات التفاهم الدولية والمعاهدات؛ معللاً ذلك على أنَّ الانتشار الواسع لاستعمال مذكرات التفاهم الدولية في الوقت الحاضر من قبل المسؤولين الحكوميين بدلاً من المعاهدات هو لتجنب الاخيرة كون كلمة المعاهدة تستحضر شكليات الدبلوماسية غير المخفية، وأنَّ تفضيل أحدهما عن الآخر ما لم تكن هناك ميزة خاصة في الحصول على مذكرة تفاهم سرية أو عدم ترتيب التزامات قانونية، وسرعة إبرامها وتعديلها من دون المرور بالإجراءات الدستورية، وأنَّ الدليل على استخدام هذه الممارسة الفعلية للدول هي الإشارة إلى نيتهم في إبرام معاهدة بوساطة الاستعمال

(1) ANTHONY AUST, MODERN TREATY LAW AND PRACTICE, , 0p, cit, p41-44.

(2) ANTHONY AUST, 0p, cit, p, 21.

الواعي لمصطلحات مثل (يتعين والموافقة والتعهد والحقوق والالتزامات والدخول حيز التنفيذ)، وعندما لا يعتزمون إبرام صك ملزم قانوناً بل مذكرة تفاهم يستخدمون مصطلحات أقل إلحاحاً ويتجنب مصطلحات (أوافق أو تعهد)، إلا أن هذا الفقيه يرى عند تفسير مذكرات التفاهم وتطبيقها، من الملائم والمعقول تطبيق قواعد تفسير المعاهدات عن طريق القياس طالما أنها لا تتعارض مع طبيعتها غير الملزمة قانوناً، وقد يكون عمل مذكرة التفاهم بنفس أهمية المعاهدة عندما تستخدم لغة المعاهدة فيها<sup>(١)</sup>.

تعليقاً على ما ورد في النظريتين أعلاه وما جاء من أوجه تشابه عديدة بين مذكرات التفاهم الدولية والمعاهدات، نرى بأن النظرية الأولى هي الأصح والأصوب؛ كونها اعتمدت على تفسيرات علمية وقضائية فعلية لهذه الممارسة، عكس النظرية الأخرى التي اعتمدت لغة الصك المستخدمة في الاتفاق كمعيار عام لقياس هذه الممارسة سواء أكانت مذكرة تفاهم أم معاهدة، كون هذا الأمر يدخلنا في معرفة نية أطراف الاتفاق وخبرتهم السياسية في صياغة الصك الدولي، وأن نية الأطراف في القانون الدولي العام ليست وحدها الحاسمة في أي التزام دولي، ويصعب تحديدها ومعرفتها من قبل الجهات القضائية حال حدوث أي خلاف في تطبيق مواد الاتفاق، وأن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٩٦، لم تشترط شكلاً معيناً للاتفاق سواء تم بصورة مبسطة أم بصورة معقدة.

### ثانياً: تميز مذكرات التفاهم الدولية عن الاتفاقيات ذات الشكل المبسط

الاتفاقيات ذات الشكل المبسط (Simplified form Agreements) أو الاتفاق ذو الشكل اليسير هو من ابتداء الفقه الأمريكي، يعني ((اتفاقاً في صورة مبسطة يقصد به معاهدة أبرمت بتبادل المذكرات أو بالموافقة على محضر لجلسه ما، أو مذكرة باتفاق ما، أو إعلان مشترك أو أي وسيلة أخرى تتم بإجراءات متشابهة وهذه الاتفاقيات، لا تخضع للتصديق))<sup>(٢)</sup>، وتمتاز بسرعة عقدها أي مفاوضة وتوقيع، وتعدد وثائقها في أغلب الأحيان وليس دائماً<sup>(٣)</sup>.

( 1 ) ANTHONY AUST, 0p, cit, p26-32.

(٢) د. داوود مراد حسين الحسني، سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي (النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية ١٩٦٣-١٩٨١، ط١، مركز الكتاب الأكاديمي للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص١٣٧.

(٣) د. داوود مراد حسين الحسني، المصدر نفسه، ص١٣٧.

في حين عرّفَتْهَا لجنة القانون الدولي (بالمعاهدة ذات الصيغة المبسطة التي تبرم عن طريق تبادل المذكرات والاتفاقيات والجدول المتفق عليها ومذكرات الاتفاق والبيانات المشتركة أو الوثائق الأخرى التي يمكن أن تبرم بالإجراءات نفسها)<sup>(١)</sup>.

أمّا المشرع العراقي في قانون عقد المعاهدات في المادة (١/ثانياً) رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥، لم يتبنّ الاتفاقيات ذات الشكل المبسط بصورة صريحة، وإنما أورد تعريفاً (للاتفاق التنفيذي): الذي يأتي تنفيذاً لمعاهدة مصدقة مسبقاً وعرّفه على أنه: المذكرات والبرامج التنفيذية التي تعقد لتنفيذ أحكام المعاهدات المصدقة بموجب أحكام هذا القانون<sup>(٢)</sup>. أي أنّ موقف المشرع العراقي جاء مغايراً لرؤى لجنة القانون الدولي والعرف الأمريكي في عدّ الاتفاق التنفيذي من الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، وحصراً هذا النوع من الاتفاقيات في البرامج التنفيذية التي تعقد لتنفيذ أحكام معاهدة مصدقة وليس اتفاقاً قائماً لوحده أو مستقلاً، وهذا الموقف يتناقض مع أحكام المادة (٣/ثانياً وثالثاً) من القانون نفسه عندما استثنى مذكرات التفاهم التي تبرم بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع ما يقابلها في الدول الأجنبية الأخرى والاتفاقيات ومذكرات التفاهم التي تبرمها وزارة الخارجية، وجعلها تبرم بصورة مبسطة وفي إطار تنفيذي من دون المرور بالإجراءات الدستورية لعقد المعاهدات الدولية، إذ أخضع المشرع مذكرات التفاهم التي تعقد بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع ما يقابلها في الدول الأخرى ومهما كانت تسمية هذه المذكرات، وأيضاً الاتفاقيات ومذكرات التفاهم التي تبرم طبقاً لمبدأ التعامل بالمثل في الحقوق والالتزامات التي تعقدها جمهورية العراق ممثلة بوزارة الخارجية وحكومة الدولة المتعاقدة الممثلة بوزارة خارجيتها وجعل نفاذها يخضع لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله وجعل هذه الاتفاقيات تبرم بصورة مبسطة<sup>(٣)</sup>، مما يدل على أنّ هناك تناقضاً في المصطلحات والتعابير المستعملة من قبل المشرع العراقي وعدم الدقة في صياغة تلك المصطلحات.

(١) د. طالب عبد الله فهد العلواني، المعاهدات الدولية وتتابعها وسريانها في القانون الدولي العام، ط١، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٣٧.

(٢) ينظر: نص المادة (١/ثانياً) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٣) ينظر: نص المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

وبناءً على ما تقدم في أعلاه يمكن أن نبين أوجه التشابه والاختلاف بين مذكرات التفاهم الدولية والاتفاقيات ذات الشكل المبسط، من منظور أحكام قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ النافذ حالياً بالآتي:

١- إنَّ وجه التشابه بين الاتفاقيات ذات الشكل المبسط ومذكرات التفاهم في أنَّ كليهما يتم عن طريق السلطة التنفيذية وبصورة مبسطة من دون المرور بالإجراءات الدستورية<sup>(١)</sup>.

٢- أمَّا وجه الاختلاف فإنَّ مذكرات التفاهم الدولية تُعدُّ اتفاقاً بالمعنى القانوني الدقيق ووجودها وكيانها مستقل عن الاتفاقيات ذات الشكل المبسط إذ جاءت على شكل الاتفاق التنفيذي الذي يأتي تنفيذاً لمعاهدة سابقة لهذا الاتفاق بحسب تعريف المشرع العراقي (للاتفاق التنفيذي) الذي يكون بصورة مبسطة في المادة (٣/أولاً)<sup>(٢)</sup>، ومن بين مذكرات التفاهم الدولية التي أبرمها العراق كاتفاق قائم بذاته عن طريق الأشخاص المخولين بذلك هي مذكرة التفاهم المبرمة بين جمهورية العراق والولايات المتحدة التي أبرمت باسم جمهورية العراق<sup>(٣)</sup>، وفي هذه الحالة فإنَّ مذكرات التفاهم تبرم طبقاً للإجراءات الدستورية وبالمعنى الدقيق عند توفر عناصر المعاهدة فيها، ولا تعد نافذة مالم تقترن بمصادقة مجلس النواب، أو رئيس مجلس الوزراء بحسب كل حالة<sup>(٤)</sup>، وتبرم مذكرات التفاهم أيضاً في إطار الاتفاقيات ذات الشكل المبسط حسب الممارسة الأمريكية المعروف في إبرام الاتفاقيات بالشكل اليسير من دون المرور بالإجراءات الدستورية التي تمر بها بعض الاتفاقيات الدولية بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع ما يقابلها في الدول الأجنبية الأخرى<sup>(٥)</sup>.

مما تقدم في أعلاه نرى: إنَّ مذكرات التفاهم الدولية والاتفاقيات ذات الشكل المبسط اللتين تأتيان على وفق الممارسة الأمريكية لهما نفس الدلالة، كونهما تمارسان من قبل السلطات التنفيذية بشكل مبسط من دون المرور بالإجراءات الدستورية في الغالب، إلا إذا كان هناك قيد دستوري يحتم

(١) د. مطر حامد النيايدي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥.

(٢) ينظر: نص المادة (٣/أولاً) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٣) ينظر: أحكام قانون تصديق مذكرة التفاهم بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية في القطاع الزراعي رقم (١٠٥) لسنة ٢٠١٢ والمنشور في الجريدة الرسمية للوقائع العراقية، بالعدد ٤٣٧٩، بتاريخ ٧/٩/٢٠١٥.

(٤) ينظر: إعمام الأمانة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، ذي العدد (ق/٢/١١/١١/٥٦١١) في ٢٧/٤/٢٠٠٦.

(٥) ينظر: نص المادة (٣/ثانياً/وثالثاً) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.



على أحد أطراف هذا الاتفاق، بأن يبرم هذا الاتفاق على وفق الإجراءات الدستورية كما هو الحال عندما أبرم العراق مذكرة التفاهم مع الولايات المتحدة الأمريكية، التي اتخذت شكل المعاهدة بمعناها الدقيق من تفاوض وتوقيع وصولاً إلى المصادقة عليها بقانون رقم (١٠٥) لسنة ٢٠١٢ من قبل مجلس النواب العراقي ورئيس الجمهورية ونشرها في الجريدة الرسمية في حين عدّه الطرف الآخر اتفاقاً مبسطاً<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: تمييز مذكرات التفاهم عن اتفاق الشرف (Gentlemen's Agreements)

**اتفاق الشرف:** يقصد به التزام المتفاوضين بأشخاصهم باتباع سياسة معينة، ذلك بصفته الشخصية من دون أن يكون المقصود إلزام دولهم كأشخاص قانونية دولية بهذه الالتزامات، إذ يحدث ذلك عادة في لقاءات الساسة - رؤساء الدول، أو الحكومات، أو وزراء الخارجية- إذ يتم بينهم اتفاق ما يعرف (باتفاقيات الشرفاء Gentlemen's Agreements ) على بعض المسائل الذي يغلب عليها الطابع العام غير المحدد، والتي يصعب في كثير من الحالات عدّ ما تنطوي عليه من التزامات قانونية محددة، ومن أمثلة ذلك اتفاق الشرفاء الذي تم التوصل إليه في الدورة الأولى- الإجرائية- لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار، (نيويورك ١٩٧٣) بشأن اتباع أسلوب توافق الآراء في صياغة وإقرار نصوص الاتفاقية<sup>(٢)</sup>.

وعلى الرغم من عدم تمتع اتفاقيات الشرفاء بأية قيمة قانونية ملزمة، إلا أنه من النادر جداً أن يتخلف أطرافه عن تنفيذ أحكامه، نظراً لتعلق الأمر بشرفهم وسمعتهم الأدبية في المجال الدولي، بل يقوم رؤساء الدول والحكومات ووزراء الخارجية في العادة بتنفيذ ما سبق لأسلافهم إبرامه من اتفاقات الشرفاء حرصاً منهم على سمعة سياسة الدولة بصورة عامة<sup>(٣)</sup>.

وعلى الرغم من التشابه بين مذكرات التفاهم الدولية واتفاق الشرفاء في أن من يقوم بالتفاوض هم رؤساء الدول أو الحكومات أو وزراء الخارجية إلا أن هناك أوجه اختلاف بينهما وأهمها:

(١) ينظر: أحكام قانون تصديق مذكرة التفاهم بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية رقم (١٠٥) لسنة ٢٠١٢.

(٢) د. صلاح الدين عامر، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٣.

(٣) د. صلاح الدين عامر. المصدر نفسه، ص ١٩٤.

١- إنَّ مذكرات التفاهم الدولية صك دولي رسمي، أو اتفاق دولي من النوع التقليدي ويبرم بين الدول أو المنظمات الدولية، أي يبرم باسم الدول، أو حكوماتها، أو المنظمات الدولية بوصفهم شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام<sup>(١)</sup>.

٢- إنَّ الأمم المتحدة تُعدُّ مذكرات التفاهم الدولية صكاً قانونياً ملزماً وتقوم بتسجيله إذا قدم إليه عن طريق أحد أطرافها، أو إذا كانت الأمم المتحدة هي طرفاً فيه وهذا الأمر لا يتوفر باتفاق الشرفاء بوصفه اتفاقاً شخصياً بين أفراد وليس دولاً أو منظمات دولية<sup>(٢)</sup>.

٣- أمّا على مستوى التشريع الوطني ومنها التشريع العراقي، نجد بأنَّ مذكرات التفاهم الدولية في المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، تبرم باسم جمهورية العراق، أو باسم المؤسسات دُونِ الوطنية، وليس باسم الرؤساء أو الوزراء، كما هو الأمر مع اتفاقيات الشرفاء<sup>(٣)</sup>.

مما تقدم في أعلاه نرى أنَّ مذكرات التفاهم الدولية تختلف عن اتفاق الشرف؛ كون مذكرات التفاهم الدولية تبرم باسم الدول وحكوماتها وتسجل لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة على العكس من اتفاق الشرف الذي يتم بين الأشخاص، أو الرؤساء بصفقتهم الشخصية وليست الرسمية.

### رابعاً: تمييز مذكرات التفاهم الدولية عن البروتوكول

البروتوكول: هو مصطلح يتم عادةً لإثبات اتفاق الدول على مسائل تبعية، أو متفرعة عن مسائل أخرى تم الاتفاق بشأنها في معاهدة أصلية أبرمت بين الأطراف نفسها<sup>(٤)</sup>.

إذ إنَّ البروتوكول يستخدم للدلالة على اتفاق أقل رسمية من المعاهدة، إذ لا ينعقد عموماً من قبل رؤساء الدول ويكون في العادة متمماً لاتفاق أصلي، وقد يتضمن البروتوكول تفسيراً لبنود معينة

(١) ينظر: دليل المعاهدات، الصادر عن الأمم المتحدة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٩.

(٢) ينظر: دليل المعاهدات، المصدر نفسه، ص ٥٩.

(٣) ينظر كل من: نص المادة (٣/ثانياً، وثالثاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥. وينظر أيضاً إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، رقم (ق/٢/٤/٢٧/٢٨٥٢٨٥) في ٢٥/٨/٢٠١٩.

(٤) د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، ط ٢، القاهرة ١٩٨٦، ص ٤٨٢ وما بعدها.

في الاتفاق أو أحكام إضافية ذات أهمية أقل، ومن ثم يجب التصديق على البروتوكول<sup>(١)</sup>، ومن الممكن أن يكون البروتوكول اتفاقاً قائماً بذاته مثل بروتوكول جنيف لسنة ١٩٢٥، بشأن الحرب الكيميائية، وبروتوكول لندن لسنة ١٩٧٥، المنعقد بشأن حرب الغواصات، ويمكن أن يعالج البروتوكول أيضاً مسألة الانضمام إلى معاهدات سابقة، مثل بروتوكول لندن لسنة ١٩٥١، الخاص بانضمام تركيا واليونان للحلف الاطلنطي<sup>(٢)</sup>.

أما عن أوجه الشبه والاختلاف بين مذكرات التفاهم الدولية والبروتوكول فنبينها بالآتي:

١- يمكن أن يتشابه البروتوكول ومذكرات التفاهم الدولية باعتبار أن كليهما اتفاق مرادف لمصطلح (المعاهدة)<sup>(٣)</sup>، إلا أن مذكرات التفاهم الدولية اتفاق مستقل؛ وليس تابعاً لاتفاق أصلي أو مفسر لمعاهدة كما هو الحال في البروتوكول<sup>(٤)</sup>.

٢- قد يكون البروتوكول أو البرامج التنفيذية في الغالب تؤسس، أو تعقد على أساس أو أصل معاهدة، أو مذكرة تفاهم قائمة بين جانبيين وموقعه مسبقاً<sup>(٥)</sup>.

يتضح مما سبق بأن مذكرات التفاهم الدولية تُعدُّ اتفاقاً دولياً مستقلاً قائماً بذاته على العكس من البروتوكول الذي يأتي في الغالب تنفيذياً لأحكام معاهدة، أو مذكرة تفاهم قائمة أي يكون البروتوكول اتفاقاً تابعاً لاتفاق أصلي أو مفسراً لهذا الاتفاق.

#### خامساً: تمييز مذكرات التفاهم الدولية عن تبادل الرسائل أو المذكرات

تبادل الرسائل أو المذكرات: مصطلح يُدُلُّ على وجود اتفاق دولي أو ثنائي يتم عن طريق تبادل رسائل بين أطرافه، وغالباً ما يتبع هذا الأسلوب في حال ضيق الوقت الذي لا يدع فرصة أمام

(١) د. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام المقدمة والمصادر، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ط٣، عمان، ٢٠٠٣، ص ١٢٢.

(٢) د. جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام، (المدخل، والمصادر)، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٢٢.

(٣) السفير زيدان الصغير، مصدر سبق ذكره ص ٦.

(٤) ينظر: لتعريف (البروتوكول ومذكرات التفاهم)، دليل المعاهدات، الأمم المتحدة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٥-٥٩.

(٥) ينظر: الدليل الاسترشادي، لعقد المعاهدات الدولية، جمهورية العراق، مصدر سابق، ص ٨٦.

الطرفين للدخول في مفاوضات تقليديه بقصد الوصول إلى اتفاق، ومثال ذلك تبادل المذكرات بين مصر والأمم المتحدة سنة ١٩٥٧، بخصوص تحديد المركز القانوني لقوات الطوارئ الدولية على الأراضي المصرية، والرسائل المتبادلة بين مصر واسرائيل سنة ١٩٧٩، بشأن إقامة الحكم الذاتي في غزة والضفة الغربية خلال فترة انتقالية، أمّا استخدامها في إبرام المعاهدات فمن أجل مزايا مرحلية<sup>(١)</sup>.

قد تتشابه مذكرات التفاهم الدولية وتبادل المذكرات في المصطلحات أو التسمية، إلا أن كل اتفاق يختلف عن الآخر بالآتي:

١- إنَّ السمة الأساسية لتبادل الرسائل والمذكرات هي أن توقيع كل طرف من الطرفين لا يظهر في رسالة، أو مذكرة واحدة وإنما في رسالتين أو مذكرتين مستقلتين، ولذلك فإنَّ الاتفاق يثبت بتبادل هاتين الرسالتين أو مذكرتين، إذ يحتفظ كل طرف برسالة الاتفاق أو مذكرة تحمل توقيع ممثل الطرف الآخر<sup>(٢)</sup>.

٢- أمّا مذكرات التفاهم الدولية فهي صك دولي ويكون في وثيقة واحدة تجتمع بها توقيع الأطراف ويبرم بين الدول، أو المنظمات الدولية<sup>(٣)</sup>.

وخلاصة الأمر، نرى أن ما يتعلق بذاتية مذكرات التفاهم الدولية وتميزها عن التسميات أو المصطلحات الأخرى التي ورد ذكرها آنفاً، إذ إنَّ هذه التسميات أو المصطلحات تطلق على الاتفاقيات الدولية التي تبرم بين أشخاص القانون الدولي، والاختلاف الذي يوجد بينهما ما هو إلا اختلاف اصطلاحي ليس إلا، مع احتفاظ كل تسمية من تلك التسميات بكيونيتها، إذ إنَّ أكثر هذه الاتفاقيات أو الالتزامات تتوفر فيها العناصر الأساسية الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

وهذا ما يؤكده الدكتور محمد يوسف علوان، أن استعمال تسمية من دُون أخرى للدلالة على الاتفاق لم يقصد منه سوى الرغبة في تنوع التسميات، إذ لا يوجد اختلاف سوى في بعض الشروط المتعلقة بالصحة والنفاد والآثار، في هذه التسميات أو المصطلحات، التي تدور حول توافق إرادتين أو أكثر على إحداث آثار قانونية، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الدولي، إذ سبق لمحكمة العدل

(١) د. جمال عبد الناصر مانع، مصدر سبق ذكره، ص ٦٥.

(٢) دليل المعاهدات، (الأمم المتحدة)، مصدر سابق، ص ٥٥.

(٣) المصدر نفسه، ص ٥٩.

الدولية أن وصفت الانتداب بأنه أداة يتوفر فيها الاتفاقية، وأضافت أن المصطلح ليس عنصراً حاسماً فيما يتعلق بصفة الاتفاق أو التعهد الدولي، وهذا ما وصفته عند الحكم في قضية جنوب غرب أفريقيا في ١٩٦٢/٩/٢٦<sup>(١)</sup>.

وأن الاشتراك بين تلك الاتفاقيات أو الالتزامات الدولية التي تُعدُّ مرادفات للمعاهدة، في العديد من الجوانب منها شرط الكتابة، وانعقاد الوثيقة بين أشخاص القانون الدولي وترتيب الالتزامات القانونية، وخضوع ذلك للقانون الدولي<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الثاني

### طبيعة مذكرات التفاهم الدولية وقيمتها القانونية

بعد أن بينا معنى مذكرات التفاهم الدولية وذاتيتها في الدراسة السابقة، هنا لا بدّ أن نبين طبيعة مذكرات التفاهم الدولية وقيمتها القانونية، لذا سيقسم هذا المطلب على فرعين، ندرس في الفرع الأول طبيعة مذكرات التفاهم الدولية، ثم نُعرِّجُ في الفرع الثاني على بيان القيمة القانونية لمذكرات التفاهم الدولية بالآتي:

## الفرع الأول

### طبيعة مذكرات التفاهم الدولية

سبق أن بينا معنى مذكرات التفاهم الدولية وذاتيتها، التي أوضحت بأن: مذكرات التفاهم الدولية اتفاق يبرم بين الدول والمنظمات الدولية في صيغة مكتوبة وينظمه القانون الدولي، وآراء الفقه الدولي التي اجتمعت على أن استعمال عدة تعبيرات كمرادف لتعبير المعاهدة أو مشتق عنه اتفاقية، مذكرة تفاهم، التصريح المشترك، البروتوكول، عهد، الميثاق وغيرها من التسميات، وحاول بعضهم أن يعطي لكل من هذه الاصطلاحات معنى يختلف عن الآخر، وجميع هذه المحاولات غير وثيقة؛ لأنّ الواقع

(١) د. محمد يوسف علوان، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٣.

(٢) د. ابن داوود إبراهيم، الرقابة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٦٨.

من الناحية العملية والفقهية، بأن الأحكام التي تنظم هذه المسميات المختلفة واحدة وقد أكدت ذلك اتفاقية فيينا لقانون عقد المعاهدات في مادتها الثانية<sup>(١)</sup>.

وهذا ما يؤكد على أن الأحكام التي تنظم الاتفاقيات الدولية واحدة، ونستنتج مما سبق جملة من خصائص مذكرات التفاهم الدولية بكونها تسمية من التسميات التي تطلق على الالتزامات الدولية التي تشترك فيها مع غيرها من الاتفاقيات الدولية التي أوردها كبار فقهاء القانون الدولي العام بنفس القواعد القانونية الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، من ناحية التطبيق والتفسير، حال استوفت بذلك عناصر المعاهدة المنصوص عليها في هذه الاتفاقية ونبينها بالآتي:

### أولاً: مذكرات التفاهم الدولية صكٌ دوليٌّ مكتوب

تُعَدُّ مذكرة التفاهم صكاً دولياً، وأنَّ الصك في القانون الدولي يعرف بأنه: (صكٌ قانونيٌّ يقصد به في الاصطلاح القانوني، قانون، أو نظام، أو اتفاق، أو معاهدة، أو إعلان، أو أي وثيقة قانونية أخرى تُنصُّ على سلوك معين)<sup>(٢)</sup>، أي أنَّ هذا (الصك) يصدر بصورة وثيقة قانونية مكتوبة وتنظم سلوك معين بين أشخاص القانون الدولي العام، وأنَّ مذكرات التفاهم الدولية تُعَدُّ من الصكوك الدولية المكتوبة ويكون إصدارها بوثيقة لها صفة الإلزام<sup>(٣)</sup>.

فمذكرة التفاهم وفقاً للتعريفات المتقدمة تكون بصورة مكتوبة وهذه إحدى الشروط الذي جاءت بها اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي يجب أن تتوفر في الاتفاقيات الدولية، بغض النظر على أن يكون الاتفاق في وثيقة واحدة أو أكثر، إذ إنَّ هذا الشرط في رأي الفقه الدولي يجعل من الاتفاقيات الدولية أكثر وضوحاً وأسهل وصولاً<sup>(٤)</sup>.

ووفقاً لآراء أغلبية فقهاء القانون الدولي العام، إنَّ الاتفاقات الدولية يجب أن تبرم بصورة مكتوبة ويستتدون في ذلك إلى المادة (١/١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة التي أشارت إلى ضرورة تسجيل

(١) د. عصام العطية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٩.

(٢) ينظر: مسرد مصطلحات الأمم المتحدة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٥.

(٣) ينظر: دليل المعاهدات (للأمم المتحدة)، مصدر سبق ذكره، ص ٥٩.

(٤) د. سهيل حسين الفتلاوي، د. غالب عواد حوامدة، مبادئ القانون الدولي العام، ج ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، عمان ٢٠٠٧، ص ٩٤.

ونشر الاتفاقيات الدولية التي يبرمها أعضاء الأمم المتحدة؛ ذلك لضمان تنفيذها وتجنب ما قد يحصل من تفسير للاتفاقيات الدولية الشفوية التي قد تغير جوهر الاتفاق ومن ثم تخلق الإشكاليات بين الدول، ولذلك لا يُعدُّ من قبيل المعاهدات الدولية الاتفاقيات الشفوية<sup>(١)</sup>، وهذا ما أكدته مكتب المعاهدات الدولية في منظمة الأمم المتحدة بتسجيل الاتفاقيات الدولية في الأمانة العامة للأمم المتحدة ومن تلك الاتفاقيات، مذكرة التفاهم، والبروتوكول، والرسائل، والاتفاق وغيرها من التسميات التي تدون الالتزامات الدولية بين أشخاص القانون الدولي العام<sup>(٢)</sup>.

ويرى جانب آخر من الفقه الدولي أنَّ المقصود بالكتابة أنَّ الاتفاقية تكون بصورة مواد قانونية متسلسلة شبيهاً بالقانون الداخلي، وأنَّ محاضر الجلسات والكتب المتداولة بين الدول تُعدُّ جزءاً من الاتفاق الدولي<sup>(٣)</sup>.

وما نراه بأنَّ محاضر الجلسات والكتب المتداولة لا تُعدُّ في الغالب من ضمن المتن القانونية التي تحتويها الاتفاقيات الدولية إلاَّ إذا اتفق أطرافها على ذلك استناداً إلى قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وما وجدناه وارداً أيضاً في مذكرات التفاهم الدولية التي عقدها العراق مع غيره من أشخاص القانون الدولي العام كانت على شكل مواد قانونية متسلسلة وبصورة مكتوبة وتصدر آنذاك بقانون داخلي بعد أن جعلها قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ النافذ حالياً، تبرم بشكل مبسط من دون المرور بالإجراءات الدستورية، مما يدل على أنَّ مذكرات التفاهم لا تختلف عن الاتفاقيات الأخرى وتشارك معها في هذه الخصوصية وهي الصورة المكتوبة<sup>(٤)</sup>، فينطبق عليها وصف المعاهدة الدولية بمعناها العام، استناداً إلى أحكام المادة الثانية (أولاً/أ) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية لسنة ١٩٦٩، التي تفترض أن يكون الاتفاق مكتوباً ويخضع للقانون الدولي سواء أكان الاتفاق بوثيقة أم وثيقتين متصلتين مهما كانت التسمية التي يطلق عليها<sup>(٥)</sup>.

(١) د. محمد نصر محمد، الوسيط في القانون الدولي العام، مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، الرياض، ٢٠١٢، ص ١٢١.

(٢) ينظر: قسم المعاهدات، مكتب الشؤون القانونية التابع (للأمم المتحدة)، دليل المعاهدات، مصدر سابق، ص ٢٧.

(٣) د. سهيل حسين الفتلاوي، القانون الدولي العام في السلم، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠١٠، ص ١٤٢.

(٤) ينظر: على سبيل المثال قانون تصديق مذكرة تفاهم بين حكومة جمهورية العراق والاتحاد الأوربي في شأن الشراكة الاستراتيجية في مجال الطاقة رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٢، المنشور في جريدة الوقائع الرسمية العراقية بالعدد ٤٢٦٨ في ٢٠١٣/٢/١٨، إذ كان هذا الاتفاق مكتوباً بصورة مواد قانونية متسلسلة ويحتوي على ديباجة ومثن وخاتمة وهذه الشكلية تتفق مع المعاهدات الدولية بمعناها الواسع.

(٥) ينظر: نص المادة الثانية (أولاً/أ) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

ثانياً: مذكرات التفاهم الدولية تعقد بين أشخاص القانون الدولي العام

إنّ مذكرات التفاهم وفقاً لتعريف الأمم المتحدة تبرم بين أشخاص القانون الدولي العام ولقد جرت العادة على أن تبرم الأمم المتحدة مذكرات تفاهم دولية مع الدول الأعضاء لتنظيم عملياتها في حفظ السلام، وتبرم الأمم المتحدة مذكرات تفاهم مع منظمات دولية أخرى<sup>(١)</sup>، إذنّ بالاتفاقيات الدولية لا تكون إلاً بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي، وقد تكون دولاً أو أشخاصاً دولية أخرى مثل المنظمات الدولية، إذ تم الاعتراف لهذه الأخيرة بإبرام المعاهدات الدولية منذ صدور الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في قضية التعويضات الناجمة عن الأضرار التي لحقت بالعمالين في منظمة الأمم المتحدة في أثناء قيامهم بعملهم سنة ١٩٤٩<sup>(٢)</sup>، أمّا الاتفاقيات التي تبرم فيما بين الدول والشركات سواء أكانت هذه الشركات عامه أم خاصة، فهي لا تُعدّ من قبيل الاتفاقيات الدولية وإنّما مجرد عقود امتياز بين حكومة وشركة امتياز أجنبية خاصة، ومثال ذلك الاتفاق المعقود بين شركة النفط الأنجلو - إيرانيين والحكومة الإيرانية سنة ١٩٣٣<sup>(٣)</sup>.

وتثار مسألة أهلية الوحدات الفيدرالية (الولايات والأقاليم والمقاطعات والمحافظات) وغيرها من الوحدات في الدول الفيدرالية، في أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية، والقاعدة العامة هي أنّ سلطة الاتحاد من تملك وحدها حق تمثيل الدولة الفيدرالية، ومن ثم لها الحق في إبرام الاتفاقيات الدولية بسمياتها كافة؛ بوصفها تتمتع بالشخصية الدولية القانونية، ولكن قد تُنصّ دساتير بعض الدول الفيدرالية على إعطاء حق إبرام الاتفاقيات الدولية إلى وحداتها الفيدرالية، فالدستور السويسري مثلاً أجاز إلى مقاطعاته حق إبرام الاتفاقيات الدولية، وأمّا دستور (الاتحاد السوفيتي السابق)، منح اثنتين من جمهورياته، المنضوية في اتحاده، وهما أوكرانيا وروسيا البيضاء أهلية إبرام الاتفاقيات الدولية باسمهما، وأيضاً منحهم حق الانضمام كأعضاء في منظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة<sup>(٤)</sup>، وهذا ما سنسلط عليه الضوء من الناحية القانونية بالتفصيل في دراستنا للفصل الثاني، في الإطار القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بإبرام مذكرات التفاهم الدولية.

(١) دليل المعاهدات الأمم المتحدة، قسم المعاهدات الدولية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٩.

(٢) د. محمد نصر محمد، مصدر سبق ذكره، ص ١٢١.

(٣) د. علي خليل إسماعيل الحديثي، القانون الدولي العام المبادئ والأصول، الناشر دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ٣٣ وما بعدها.

(٤) د. محمد نصر محمد، مصدر سبق ذكره، ص ١٢١ وما بعدها.



ثالثاً: خضوع مذكرات التفاهم الدولية للقانون الدولي العام

تخضع مذكرات التفاهم الدولية للقانون الدولي، كونها تسجل لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة حال تقديمها من أحد الأطراف بموجب أحكام المادة (١٠٢) ميثاق الأمم المتحدة<sup>(١)</sup>، إذ تتضمن المادة (١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة بأنَّ كُلَّ اتفاق دولي يعقده أيُّ عضو من أعضاء الأمم المتحدة يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وينشر بأسرع ما يمكن، وليس لأي طرف - في اتفاق لم يسجل وفقاً لأحكام الفقرة (١) من المادة (١٠٢)، أن يتمسك بهذا الاتفاق أمام أي فرع- من فروع الأمم المتحدة<sup>(٢)</sup>، أي في حال نشوء خلاف بين أطراف الاتفاق بإمكان الدول اللجوء إلى محكمة العدل الدولية التي تُعدُّ الأداة القضائية الرئيسية في الأمم المتحدة وأنَّ أحكامها ملزمة وتنفذ عن طريق مجلس الأمن حال امتناع الطرف الآخر عن تنفيذ حكم محكمة العدل الدولية<sup>(٣)</sup>.

وتجدرُ الإشارة إلى أنَّ مذكرة التفاهم الدولية في حال تسجيلها تخضع للقانون الدولي وليس للقانون الداخلي، إذ إنَّ المبدأ الدولي يشير إلى أن يخضع كل اتفاق بين اشخاص القانون الدولي لقواعد القانون الدولي، فلو أنَّ دولتين فأكثر أبرمتا اتفاقاً ما طبقاً لقواعد القانون الداخلي لوحدة منهما، لما عدَّ معاهدة دولية؛ كونه لم يخضع لقواعد القانون الدولي، ومن مذكرات التفاهم الدولية التي سُجلت في الأمم المتحدة على سبيل المثال مذكرة التفاهم المبرمة بين الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة (بريطانيا) في سنة ١٩٨٥، بشأن الترتيبات الخاصة باستخدام القوات البريطانية للمنشآت العسكرية الأمريكية في جزيرة (أسانسيون Ascension)<sup>(٤)</sup>، وأنَّه لا يخضع شراء واستتجار الدولة للعقارات الأجنبية لقواعد القانون الدولي العام، وأيضاً الاتفاقيات ذات الطابع التجاري لا تُعدُّ اتفاقيات دولية، إذ أكدت محكمة العدل الدولية، في قرارها الصادر في ٢٢ تموز سنة ١٩٥٢ بشأن قضية شركة البترول (الأنجلو - إيرانية)، إذ بينت (( أنَّ الاتفاق المبرم بين

(١) ينظر: دليل المعاهدات، الامم المتحدة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧.

(٢) ينظر: المادة (١٠٢) من ميثاق الامم المتحدة لسنة ١٩٤٥، الوثيقة التي أُعلِنَ عنها في الميثاق.

(٣) ينظر: نص المادتين (٩٢ و ٩٤/٢) من ميثاق الأمم المتحدة لسنة ١٩٤٥.

(٤) ينظر كل من: د. أبو عبد الملك سعود بن خلف النويميس، القانون الدولي العام، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص ٨٦. وينظر أيضاً:

الشركة المذكورة والحكومة الإيرانية لا يمكن اعتباره اتفاقية دولية؛ كون الاتفاقيات الدولية تتم بين أشخاص القانون الدولي العام<sup>(١)</sup>.

وتتصرف إرادة الأطراف في بعض الحالات إلى إبرام اتفاق على شكل عقد دولي؛ وليس معاهدة تحكمها قواعد القانون الدولي العام<sup>(٢)</sup>، إذ لا يُعدُّ من ضمن الاتفاقيات الدولية في حال اتفق على إخضاع التصرف القانوني للقانون الداخلي لدولة معينة، ولا يوجد ما يمنع الدول من التعاقد على وفق احد القوانين الأجنبية، إذا أباَح لها قانونها الداخلي ذلك، إلاَّ أنَّ هذا التصرف يندرج في خانة التصرفات الدولية ذات الطبيعة الخاصة<sup>(٣)</sup>، إلاَّ أنَّ تطبيق جزء من القانون الداخلي على الاتفاق الدولي لا يؤثر على الطبيعة القانونية للاتفاقيات الدولية، إذا كانت بين أشخاص القانون الدولي العام<sup>(٤)</sup>.

#### رابعاً: إلزامية مذكرات التفاهم الدولية

يرى الفقه الدولي، أنَّ الاتفاقيات الدولية يجب أن تهدف إلى ترتيب آثار قانونية حتى يمكن عدها التزاماً دولياً فإنشاء الحقوق والالتزامات بذمة الأطراف الأعضاء هو الذي ينشئ الاتفاقيات الدولية، أي يجب معرفة نية الأطراف لتقرير ما إذا كان الاتفاق ينشئ آثاراً قانونية، عند ذلك يُعدُّ اتفاقاً دولياً، أمَّا إذا كان الاتفاق لا ينشئ إلاَّ آثاراً أدبية فلا يُعدُّ عندها اتفاقاً دولياً الواقع أنَّ كثيراً من الحالات يصعب فيها التفرقة بين التصريحات السياسية والإعلانات التي تنشئ التزامات قانونية، وفي بعض الحالات قد تكون للوثيقة الصادرة صفة سياسية وترتب آثاراً قانونية، وفي بعض الحالات قد لا تحمل أي مضمون قانوني وتأخذ شكل المعاهدة، مثل اتفاقيات الشرف أو الجنتلمان<sup>(٥)</sup>.

إذ إنَّ مذكرات التفاهم الدولية بوصفها اتفاقاً دولياً يرى جانب من الفقه، ومنهم الدكتور عبد الفتاح محمود، بأنَّه لا يمكن عدُّ مذكرات التفاهم الدولية صكاً غير ملزم بمجرد تسميته، وإنَّما يتوقف

(١) ينظر كل من: د. عادل أحمد الطائي، القانون الدولي العام، دار الثقافة والنشر، ط٢، عمان ٢٠١٠، ص ١٢١. وموجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية ١٩٤٨-١٩٩١، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، ص ٣٠ وما بعدها.

(٢) د. صلاح الدين عامر، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٥.

(٣) د. محمد يوسف علوان، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٠.

(٤) د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ١٤٩.

(٥) د. محمد نصر محمد، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٢ وما بعدها.

ذلك على نية أطراف الاتفاق فيما إذا يريدون ترتيب التزامات سياسية، أو أخلاقية غير ملزمة قانوناً، أو ترتيب التزامات قانونية تخضع للقانون الدولي وبهذه الحالة نكون أمام اتفاقية دولية وإن أُطلق عليها تسمية مذكرة التفاهم<sup>(١)</sup>. وأنَّ مذكرات التفاهم الدولية تتصف (بالإغلاق)<sup>(٢)</sup>، عندما تتضمن تعهداً لأحد الأطراف بالقيام بعمل معين أو بالقبول بأمر فإنَّها تغلق الباب من دُون الرجوع مستقبلاً عن ما تم التعهد به، لأنَّ مثل هذا التراجع يُعدُّ إخلالاً بمبدأ حسن النية الذي يمثل الأساس في كل تعامل دولي<sup>(٣)</sup>.

ومن المعلوم أنَّ الولايات المتحدة الأمريكية من الناحية العملية تُعدُّ صكوك مذكرات التفاهم الدولية معاهدات تتصف بالإلزام، ويعود ذلك جزئياً؛ بسبب تسمية المعاهدة مذكرة تفاهم؛ لأنَّ متطلبات القانون الفيدرالي الأمريكي يفرض عليها هذا الواقع إذ كانت لدى الولايات المتحدة الأمريكية حوالي (٢٢) مذكرة تفاهم دولية مع بريطانيا قد سُجِّلت في الأمم المتحدة على أنَّها معاهدات ملزمة قانوناً، وكان هذا الأمر غير مقبول من قبل المملكة المتحدة، ولقد وأجَّهت أستراليا وكندا نفس المشكلة مع الولايات المتحدة، ونتيجة ذلك قد أبرمت الولايات المتحدة الأمريكية مذكرة تفاهم، أو ما يعرف باتفاق الافتتاحية مع كل من الدول الثلاث وعَدَّتْها معاهدة؛ لكونها تحتوي على أحكام جاهزة والتزامات قانونية في المجالات العسكرية<sup>(٤)</sup>.

وتذهب وزارة الخارجية الأمريكية، في إرشاداتها حول الوثائق غير الملزمة، على أنَّ مجرد تسمية الوثيقة مذكرة تفاهم لا تعني تلقائياً للولايات المتحدة الأمريكية أنَّ الوثيقة غير ملزمة قانوناً بموجب القانون الدولي، وقد دخلت الولايات المتحدة الأمريكية في مذكرات تفاهم تُعدُّ اتفاقيات دولية ملزمة قانوناً، إذ أصدرت وزارة الخارجية الأمريكية مجموعة من الإرشادات للمفاوضين الأمريكيين

(١) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٩.

(٢) (الإغلاق) قاعدة في القانون الدولي تعرف بأنَّها: (امتناع شخص القانون الدولي عن إنكار أو مخالفة ما سبق وإنَّ تعهد أو وافق عليه، أي إغلاق باب الرجوع على الطرف الذي كان لسلوكه الواضح والطوعي دور في حمل الطرف الثاني على الاعتقاد وبحسن نية بحالة معينه من أنَّ ينكر ما سبق وصادر منه صراحةً أو ضمناً)، وللمزيد من التفصيل تنظر قاعدة الإغلاق في القانون الدولي، رسالة ماجستير للطالبة (هبة ضياء صلاح الدين)، مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، اشراف الدكتور هادي نعيم المالكي، سنة ٢٠١٥، ص ١٣.

(٣) د. مطر حامد النيايدي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٨.

(4) ANTHONY AUST, MODERN TREATY LAW AND PRACTICE, , 0p, cit, p-33.

عندما يريدون إبرام صكوك من دون ترتيب التزامات قانونية دولية منها عدم استعمال مصطلح (الأطراف) في المستندات غير الملزمة، بينما يشجع على استعمال مصطلح (المشاركين)، وأيضا تجنب استعمال مصطلحات مثل (توافق) أو (يتعهدون)، ويفضل استعمال مصطلح (تنوي) أو (نتوقع) بدلاً عن ذلك، وكذلك في حالات التي تصاغ فيها الوثيقة غير الملزمة بأكثر من لغة أو ترجمتها إلى لغات أخرى، وتجنب الإشارة إلى تساوي اللغات من حيث قيمتها القانونية، وأخيراً تتصح التوجيهات المذكورة في أعلاه، أنه قد يكون من المفيد لمستند غير ملزم النص صراحةً على أنه غير ملزم قانوناً بموجب القانون الدولي<sup>(١)</sup>، وتبرز أهمية التدقيق والحذر عند صياغة أية وثيقة توضح التعامل بين الدول وذلك بغض النظر عن التسمية التي تطلق على هذه الوثيقة<sup>(٢)</sup>.

أمّا عن موقف المشرع الدستوري العراقي في دستور سنة ٢٠٠٥، فلم يفرق بين الاتفاقيات الدولية الملزمة أو غير الملزمة في نص المادة (١١٠/أولاً)<sup>(٣)</sup>، والأمر نفسه في المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥، إذ لم يبين المشرع أنّ الهدف من وراء إبرام مذكرات التفاهم الدولية هو ترتيب التزامات أخلاقية أو قانونية، إذ جاء النص مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه<sup>(٤)</sup>. إذ إنّ العراق أبرم العديد من مذكرات التفاهم الدولية الملزمة قانوناً ومنها على سبيل المثال، مذكرة تفاهم دولية مع الأمم المتحدة سنة ١٩٩٨، التي جاءت لتطبيق قرار مجلس الأمن (٦٨٧) لسنة ١٩٩١، (٧١٥) لسنة ١٩٩١ والتزام العراق التام على التعاون مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية، في المقابل

(1) U.S. DEPARTMENT OF STATE, DIPLOMACY IN ACTION, Guidance on Non-Binding Documents .<https://web.archive.org/web>

تاريخ الزيارة ٢٣/١٠/٢٠٢٠

(2) Vierdag E.w, The International Court of Justice and the Law of Treaties, in Fifty Years of International Court of Justice and Fitzmaurice (ed) Cambridge University press (1996), p.166.

(٣) ينظر: نص المادة (١١٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) ينظر: نص المادة (٣/ثانياً/ثالثاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ التي تنص بالآتي:  
ثانياً- مذكرات التفاهم التي تعقد بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وما يقابلها في الدول الأخرى مهما كانت تسمية هذه المذكرات ويخضع نفاذها لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله ولا يجوز لمن يخوله رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية أن يخولها للغير.

ثالثاً- مع مراعاة أحكام البند ثانياً من هذه المادة، الاتفاقيات ومذكرات التفاهم التي تبرم طبقاً لمبدأ التعامل بالمثل بالحقوق والالتزامات التي تعقدها جمهورية العراق بوزارة الخارجية وحكومة الدولة المتعاقدة الممثلة بوزارة خارجيتها.

التزام جميع الدول الأعضاء باحترام سيادة العراق وسلامته الإقليمية والموقعة من قبل الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان، وعن جمهورية العراق طارق عزيز نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السابق، إذ احتوى مضمون الوثيقة على عبارات ومصطلحات قانونية دولية ملزمة<sup>(١)</sup>.

(١) ينظر: بالتفصل نص مذكرة التفاهم بين جمهورية العراق والامم المتحدة الأمم المتحدة - العراق: [٢٣ فبراير ١٩٩٨] والمنكوبة من ملحقين، الملحق الأول جاء بالآتي:

١ - تؤكد حكومة العراق من جديد قبولها لجميع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، بما في ذلك القراران ٦٨٧ (١٩٩١) و٧١٥ (١٩٩١)، وتكرر حكومة العراق تأكيد تعهدها بالتعاون الكامل مع اللجنة الخاصة للأمم المتحدة (UNSCOM) والوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA).

٢ - تجدد الأمم المتحدة التزام جميع الدول الأعضاء باحترام سيادة العراق وسلامته الإقليمية.

٣ - تتعهد حكومة العراق بالسماح للجنة الخاصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية بالوصول الفوري وغير المشروط وغير المقيد بما يتفق مع القرارات المشار إليها في الفقرة ١. وفي إطار أداء ولايتها بموجب قرارات مجلس الأمن، تتعهد اللجنة الخاصة باحترام الشواغل المشروعة لـ العراق فيما يتعلق بالأمن القومي والسيادة والكرامة.

٤ - تتفق الأمم المتحدة وحكومة العراق على تطبيق الإجراءات الخاصة التالية على الإدخالات الأولية واللاحقة لأداء المهام المنوطة بها في المواقع الرئاسية الثمانية في العراق على النحو المحدد في مرفق هذه المذكرة:

أ) يقوم الأمين العام بتشكيل فريق خاص لهذا الغرض بالتشاور مع الرئيس التنفيذي للجنة الخاصة والمدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية. تتألف هذه المجموعة من دبلوماسيين كبار يعينهم الأمين العام وخبراء من اللجنة الخاصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. يرأس المجموعة مفوض يعينه الأمين العام.

ب) ستعمل المجموعة الخاصة، في أثناء قيامها بعملها، وفقاً للإجراءات المعمول بها للجنة الخاصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والإجراءات التفصيلية المحددة التي سيتم وضعها وفقاً للطبيعة الخاصة للمواقع الرئاسية، وفقاً لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة.

ج) يقدم الرئيس التنفيذي للجنة الخاصة إلى مجلس الأمن عن طريق الأمين العام تقرير الفريق الخاص عن أنشطته ونتائجه. ٥. تتفق الأمم المتحدة وحكومة العراق كذلك على أن جميع المناطق والمرافق والمعدات والسجلات ووسائل النقل الأخرى يجب أن تخضع لإجراءات اللجنة الخاصة المنشأة حتى الآن.

٦ - مع ملاحظة التقدم الذي أحرزته اللجنة الخاصة في مختلف مجالات نزع السلاح، والحاجة إلى تكثيف الجهود لإكمال ولايتها، اتفقت الأمم المتحدة وحكومة العراق على تحسين التعاون والكفاءة والفعالية والشفافية في العمل، وذلك بهدف تمكين اللجنة الخاصة من تقديم تقرير إلى المجلس على وجه السرعة بموجب الفقرة ٢٢ من القرار ٦٨٧ (١٩٩١). ولتحقيق هذا الهدف، ستتخذ حكومة العراق واللجنة الخاصة التوصيات الموجهة إليهما كما وردت في تقرير الدورة الطارئة للجنة الخاصة التي عقدت في ٢١ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٩٧.

٧ - ومن الواضح أن رفع الجزاءات يتسم بأهمية قصوى بالنسبة للعراق شعباً وحكومة، وقد تعهد الأمين العام بإبلاغ هذه المسألة إلى جميع أعضاء مجلس الأمن.

٨- تم التوقيع في الثالث والعشرين من شباط (فبراير) ١٩٩٨ في بغداد من نسختين أصليتين باللغة الإنجليزية.

عن الأمين العام كوفي أ. عنان الأمين العام وعن جمهورية العراق طارق عزيز نائب رئيس مجلس الوزراء ==

وهناك تطبيقات عملية على صعيد الدول الأخرى، أبرمت فيها مذكرات التفاهم الدولية مع دول أخرى جاءت ملزمة، وترتب آثاراً قانونية على من يخل ببندوها، نذكر منها على سبيل المثال، مذكرة تفاهم دولية بين حكومة دولة قطر وحكومة بيلاروسيا سنة ٢٠١١، في مجال حفظ الأمن ومكافحة الجريمة بصفة عامة ومنها جرائم الإرهاب والتزوير وتهريب الأسلحة... الخ، وكانت بنودها تحتوي على آثار قانونية تترتب على الجهة التي تخل في بنود مذكرة التفاهم المبرمة بين الدولتين<sup>(١)</sup>، ومذكرة تفاهم دولية أخرى مبرمة بين جمهورية تركيا وجمهورية ليبيا لسنة ٢٠١٩ بخصوص تحديد مجالات الصلاحية البحرية في البحر الأبيض المتوسط، وصدرت بقانون رقم (٧١٩٥) لسنة ٢٠١٩، من قبل الجمعية الوطنية الكبرى في تركيا وهي بمثابة تحديد الحدود البحرية بين الدولتين، واتفق الجانبان على تسجيلها لدى السكرتارية العامة للأمم المتحدة وفق المادة (١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة، واحتوت على بند لحل النزاعات التي تنشأ عن تفسير وتطبيق مذكرة التفاهم بين الدولتين<sup>(٢)</sup>، وهناك العديد من مذكرات التفاهم الدولية أبرمت بين الدول واحتوت بنودها على التزامات وحقوق قانونية بين أطرافها<sup>(٣)</sup>

مما تقدم في اعلاه، يتبين لنا أنّ مجرد تسمية الوثيقة بمذكرة التفاهم لا تعني تلقائياً بأنها غير ملزمة قانوناً، وإنما ضرورة معرفة نية أطرافها في ترتيب التزامات قانونية في تلك الوثيقة أم ترتيب آثار سياسية

==وللمزيد من التفصيل تنظر: وثيقة الأمم المتحدة ذات العدد 166 / 1998 / S. <http://www.un.org>، وللاطلاع على الملحق الثاني زيارة الموقع أعلاه، تاريخ الزيارة في ٢٣/١٠/٢٠٢٠.

(١) ينظر: موقع الميزان، البوابة القانونية القطرية، مذكرة التفاهم الصادر بمرسوم رقم (٤) لسنة ٢٠١١ والمنشورة في الجريدة الرسمية العدد (٣) في ١٥/٣/٢٠١١ (<https://www.almeezan.qa.r>) تاريخ الزيارة ٢٤/١٠/٢٠٢٠.

(2) Kanun No. 7195, Kabul Tarihi: 5/12/2019, 7 Aralık 2019 CUMARTESİ

الزيارة ٢٠/١٠/٢٠٢٠ تاريخ. <https://www.turkeynow.news/tag>, Sayı : 30971, Resmî Gazete,

(٣) ومن مذكرات التفاهم الدولية التي تعد ملزمة قانوناً بين أطرافها وعلى الصعيد الدولي، مذكرة التفاهم في مجال النقل البحري في المشرق العربي سنة ٢٠٠٥، التي أبرمت في دمشق تُعدّ ملزمة قانوناً، ومذكرة التفاهم المبرمة بين تايلاند وماليزيا في ٢٤/١٠/١٩٧٩ بشأن تحد حدود الجرف القاري بين البلدين في خليج تايلاند مثلاً آخر على أنّ مذكرات التفاهم الدولية ملزمة قانوناً، وكذلك تُعدّ مذكرة التفاهم المبرمة في ٦/١١/٢٠٠٠ بين القوات الجوية في دولة الإمارات والقوات الأميرية القطرية بشأن موافقة دولة الإمارات على تخصيص مناطق تدريب في أجواء دولة الإمارات للقوات الاميرية القطرية مثلاً على أنّها اتفاق ملزم قانوناً وهناك العديد من مذكرات التفاهم التي تُعدّ اتفاقات قانونية ملزمة على صعيد القانون، مما تدحض الرأي القائل بعدم الزاميتها دون سند قانوني يذكر من هؤلاء، وللمزيد من التفصيل ينظر: د. مطر حامد النيايدي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٠.

أخلاقية فقط، وفي بعض الحالات قد تكون للوثيقة الصادرة صفة سياسية وترتب آثاراً قانونية، وفي بعض الحالات قد لا تحمل أي مضمون قانوني وتأخذ شكل المعاهدة، مثل اتفاقيات الشرف أو الجنتلمان<sup>(١)</sup>.

#### خامساً: مذكرات التفاهم الدولية تبرم بشكل مبسط

تنقسم الاتفاقيات الدولية بحسب إجراءات إبرامها أو ما يصطلح عليه بالمعيار الشكلي، منها اتفاقيات ذات إجراءات مطولة (رسمية) واتفاقيات ذات إجراءات مبسطة ويطلق عليها (ذات الشكل المبسط)، إذ يجري التزام بالطائفة الأولى بالإجراءات الشكلية كافة، من مفاوضة وتوقيع وتصديق وتبادل وثناء التصديق أي تبرم بإجراءات معقدة<sup>(٢)</sup>.

أمّا الطائفة الثانية، فهي كل ما عدا الاتفاقيات بالمعنى الدقيق من اتفاقيات دولية، وسميت بالاتفاقيات ذات الشكل المبسط، لأنها تبرم بطريقة مبسطة وأقل تعقيداً، إذ يكفي التوقيع عليها لتكون ملزمة للدول الموقعة عليها وتدخل حيز النفاذ بين أطرافها<sup>(٣)</sup>.

في حين أنّ مذكرات التفاهم الدولية فأنّها في الغالب تبرم بصورة مبسطة، إذ تفضلها الدول أو الحكومات في توثيق معاملاتها الدولية مع غيرها من أشخاص القانون الدولي العام، رغبةً منها لتجنب الإجراءات الدستورية المطولة؛ لكونها تحقق لهم عامل السرعة والمرونة أكثر، وتتيح لهم القدرة على عملية إجراءات التعديل والإنهاء بصورة سريعة من دون الرجوع إلى الإجراءات الدستورية المطولة<sup>(٤)</sup>، وغالباً ما تصبح مذكرات التفاهم الدولية نافذة من تاريخ التوقيع عليها حال إبرامها من قبل وزارتين كما هو الأمر في العراق، وأنّ التفاوض والتوقيع عليها يكون في جلسة واحدة مشتركة بحفل للتوقيع<sup>(٥)</sup>.

إلا أنّ الواقع العملي يشير إلى أنّ مذكرات التفاهم الدولية تبرم بالطريقتين وبحسب التشريعات الوطنية التي تنص على إجراءات إبرامها، إذ إنّ العراق كان يتعامل مع مذكرات التفاهم الدولية قبل صدور قانون عقد المعاهدات الدولية رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥، على أنّها اتفاقيات بمعنى الرسمي الدقيق،

(١) د. محمد نصر محمد، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٣.

(٢) د. غازي حسين ضباريني، الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥، ص ٤٥.

(٣) محمد سامي عبد الحميد، محمد سعيد الدقاق، ومصطفى سلامة حسين، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، ط ١، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ١٧٣.

(٤) د. مطر حامد النيايدي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥.

(٥) الدليل الاسترشادي العراقي، لعقد المعاهدات الدولية، مصدر سبق ذكره، ص ٨٠.

إذ يتطلب لنفاذ مذكرات التفاهم الدولية، ووضعها موضع التنفيذ موافقة مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية والنشر في الجريدة الرسمية، ومن هذه المذكرات مذكرة تفاهم بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية المذكورة سالفاً، بشأن دعم الإصلاح الزراعي المبرمة بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١١ والمصادق عليها من قبل مجلس النواب العراقي بقانون رقم (١٠٥) لسنة ٢٠١٢<sup>(١)</sup>، وفي حال توفرت شروط المادة (١/ أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ النافذ حالياً فإن مذكرات التفاهم الدولية أيضاً تبرم على وفق الأطر الدستورية وبالمعنى الدقيق<sup>(٢)</sup>.

أمّا بعدَ صدور قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، وفي ظل عدم تعريف مذكرة التفاهم الدولية من قبل المشرع العراقي في المادة (١) من القانون المذكور سالفاً، بعد أن أورد المشرع تعريفاً للمصطلحات كافة في هذا القانون من دُون مذكرات التفاهم<sup>(٣)</sup>، مما أحدثَ الخلط بين مذكرات التفاهم التي تبرم باسم جمهورية العراق والمذكرات التي تبرم باسم المؤسسات الحكومية الأخرى من دُون الوطنية، واستثنى هذا القانون ثلاثة أنواع من الاتفاقيات، وجعلها تبرم بطريقة مبسطة منها، الاتفاق التنفيذي الذي يأتي لتنفيذ معاهدة مبرمة مسبقاً، ومذكرات التفاهم التي تبرمها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع ما يقابلها في الدول الأجنبية، والاتفاقيات ومذكرات التفاهم التي تبرم طبقاً لمبدأ المعاملة بالمثل بالحقوق والالتزامات التي تعقدها جمهورية العراق ممثلة بوزارة الخارجية، إذ أخضع هذا القانون نفاذها لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله، أي جعلها تبرم بشكل مبسط من دُون المرور بالإجراءات الدستورية<sup>(٤)</sup>، وهذا يخالف أحكام الدستور أيضاً الذي جعل صلاحية التفاوض والتوقيع على الصكوك الدولية من صلاحية مجلس الوزراء وليس رئيس الوزراء<sup>(٥)</sup>.

(١) ينظر: أحكام قانون تصديق مذكرة التفاهم بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية رقم (١٠٥) لسنة ٢٠١٢ والمنشور في الجريدة الرسمية للوقائع العراقية، بالعدد ٤٣٧٩، بتاريخ ٢٠١٥/٩/٧.  
(٢) ينظر: نص المادة (١/أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.  
(٣) ينظر: نص المادة (١) من القانون نفسه.

(٤) وتتص المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ بالآتي: لا تسري احكام هذا القانون على ما يأتي: أولاً- الاتفاق التنفيذي الذي ينعقد لتنفيذ أحكام المعاهدات المصدقة قانونياً ويخضع نفاذه لموافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إذا لم يتضمن التزاماً مالياً على العراق ولموافقة مجلس الوزراء إذا تضمن هذا الالتزام. ثانياً- مذكرات التفاهم التي تعقد بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وما يقابلها في الدول الأخرى مهما كانت تسمية هذه المذكرات ويخضع نفاذها لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله ولا يجوز لمن يخوله رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية أن يخولها للغير.==



ونستدل من ذلك بأنه على الرغم من الاختلاف، في الإجراءات الشكلية في عقد الاتفاقيات الدولية، إلا أنه لا يوجد فرق في ما ترتبه تلك الاتفاقيات من حقوق والتزامات قانونية بين أطرافها، سواء كان خضوع تلك الاتفاقيات لإجراءات معقدة أم مبسطة أم تُبرم باسم الدول أم حكوماتها أم باسم مؤسساتها الحكومية من دُونِ الوطنية، أم باسم الوحدات الفيدرالية كما هو الحال في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق.

## الفرع الثاني

### القيمة القانونية لمذكرات التفاهم الدولية

تحتل قواعد القانون الدولي، مكانة متميزة من حيث تنوع مصادرها وتعددتها، إذ تُعدُّ الاتفاقيات الدولية مصدراً مهماً في النظام القانوني وأداة مرنة للاستجابة لمتطلبات العمل الدولي، وأنَّ تحديد مكانة القانون الدولي ممثلاً في الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدول، سواء أكانت هذه الاتفاقيات ثنائية أم متعددة الأطراف، تحدد على النطاق الداخلي، بوساطة تدرج القواعد القانونية في سلم التشريعات الوطنية، سواء كان هذا الأمر على صعيد الدستور أم على صعيد التشريعات العادية<sup>(٢)</sup>.

ولا يقتصر أثر قواعد القانون الدولي على تنظيم العلاقات الدولية فحسب، وإنما يمتد ذلك إلى فرض التزامات ومنح حقوق داخل الدولة تدفعهم للتمسك بها في أثناء منازعاتهم أمام القاضي الوطني، وتكون في صورة اتفاقيات دولية قد تتعارض مع قواعد القانون الداخلي<sup>(٣)</sup>، لذلك نظمت معظم دساتير

==ثالثاً- مع مراعاة أحكام البند ثانياً من هذه المادة، الاتفاقيات ومذكرات التفاهم التي تبرم طبقاً لمبدأ التعامل بالمثل بالحقوق والالتزامات التي تعقدها جمهورية العراق ممثلة بوزارة الخارجية وحكومة الدولة المتعاقدة الممثلة بوزارة خارجيتها.

(١) ينظر: نص المادة (٨٠/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص بالآتي: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله).

(٢) د. جميلة بن علي، تكريس مبدأ سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية على القوانين الداخلية في الدساتير المغربية، بحث منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، المجلد (٥٦)، العدد (١)، دون سنة نشر، ص ٧.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/82364> . تاريخ زيارة الرابط ١٠/١١/٢٠٢٠.

(٣) آلاء سمير حسين مليطات، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، ٢٠١٨، ص ٣٣.

العالم قواعد قانونية تحدد فيها القيمة القانونية للاتفاقيات الدولية ومرتبيتها من الدستور والتشريعات العادية وبما أنّ مذكرات التفاهم الدولية تُعدُّ تسمية مرادفة لمصطلح المعاهدة<sup>(١)</sup>، وهذا ما أكدّه جانب كبير من الفقه الدولي أيضاً على أنّها تحمل نفس الدلالة التي تحملها المعاهدة، وتخضع جميعها لقواعد القانون الدولي ذاتها<sup>(٢)</sup>، وما أكدته الأمم المتحدة بهذا الصدد بوصف مصطلح (المعاهدة) لفظ عام يشمل جميع الصكوك الدولية الملزمة في القانون الدولي العام بما فيها مذكرات التفاهم الدولية<sup>(٣)</sup>.

عليه لا بُدُّ من بيان القواعد العامة التي تبين قيمة المعاهدات الدولية كمصطلح عام يطلق على الصكوك الدولية كافة، بما فيها صك مذكرات التفاهم الدولية في بعض دساتير الدول ومن ثمة نخرج على الممارسات العملية (لإدماج)<sup>(٤)</sup> أو (التحويل)<sup>(٥)</sup> مذكرات التفاهم الدولية في التشريعات الوطنية، ذلك في نقطتين وعلى النحو الآتي:

#### أولاً: قيمة المعاهدات الدولية في دساتير الدول

من المعلوم أنّ مكانة المعاهدات الدولية بكونها قواعد قانونية دولية تختلف من دستور إلى آخر، إذ هناك من الدول من منحت المعاهدات الدولية مرتبة أعلى من الدستور ومن تلك الدول هولندا، التي وضعت المعاهدات الدولية في مرتبة أسمى من الدستور استناداً إلى الدستور الهولندي لسنة ١٩٢٢ المعدل لسنة ١٩٦٣، إذ لا يجوز للمحاكم الهولندية الحكم بعدم دستورية معاهدة دولية، كون المعاهدة الدولية تسمو على التشريعات السابقة واللاحقة عليها<sup>(٦)</sup>.

(١) السفير زيدان الصغير، مصدر سبق ذكره. ص ٦.

(2) George Schwarzenberger, Op, cit, p, 151.

(٣) دليل المعاهدات، قسم المعاهدات التابع لمكتب الشؤون القانونية الأمم المتحدة، مصدر سبق ذكره، ص ٦٠.  
(٤) (الإدماج): يعني تأكيد بعض الدساتير الوطنية أنّ قواعد القانون الدولي تشكل جزءاً من القانون الداخلي، أي إدماج اتفاقية دولية في المنظومة القانونية الداخلية، من خلال تأكيد سمو المعاهدة الدولية على القانون الداخلي، ينظر، د. عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ملاحظات قانونية ودستورية، ط ١، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، رقم (٨٧)، ٢٠١٤، ص ٤٣.

(٥) (التحويل): ويعني إصدار قواعد القانون الدولي بصورة تشريع داخلي، أي تتحول قواعد القانون الدولي إلى قاعدة داخلية، وفقاً للإجراءات القانونية الداخلية، ينظر د. محمد عبد الله الهواري، القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في الدساتير الوطنية (دراسة مقارنة)، مجلة البحوث القانونية والاقتصاد، كلية الحقوق جامعة المنصورة، العدد (٥٥) مصر ٢٠١٤، ص ٢٢٥.

(٦) تنظر: المادة (٦٣) من الدستور الهولندي، أشار إليها فيصل عقلة شنطاوي، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية (دراسة مقارنة) مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد (٤٢)، عدد (١)، الأردن، ٢٠١٥، ص ٤٧.

وهناك دولاً جعلت المعاهدات الدولية في مرتبة أعلى من القوانين الداخلية العادية، ومن أبرز تلك الدول فرنسا، إذ عدّ دستور الجمهورية الخامسة لفرنسا لسنة ١٩٥٨، بأنّ الاتفاقيات الدولية التي يصادق عليها وتنتشر طبقاً للأوضاع القانونية المقررة دستورياً، تسمو على جميع القوانين العادية، شرط تنفيذها من قبل الطرف الآخر<sup>(١)</sup>. والأمر نفسه فعله المشرع الدستوري الجزائري الذي منح الاتفاقيات الدولية مكانة في سلم التدرج القانوني تأتي بعد الدستور مباشرة وتسمو على القوانين العادية<sup>(٢)</sup>.

أمّا الدول التي أعطت الاتفاقيات الدولية قيمة القوانين الداخلية العادية وقوتها، فهي التي تعني بأنّ يمر الاتفاق الدولي بنفس مراحل القانون الداخلي، إذ يفسح القانون السابق المجال للقانون اللاحق سواء أكان دولياً أم داخلياً، ويتولى القضاء الدستوري لبعض الدول حسم كافة المنازعات المتعلقة بتحديد مرتبة الاتفاقيات الدولية في حال الموافقة عليها عند استيفائها المتطلبات الدستورية الإجرائية والموضوعية<sup>(٣)</sup>. ومن تلك الدول التي أخذت بهذا الاتجاه جمهورية مصر، إذ أكد دستورها لسنة ٢٠١٤، بأنّ الاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس النواب ويصادقها رئيس الجمهورية، تكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور<sup>(٤)</sup>.

وعلى الرغم من إنّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم ينص صراحةً على قيمة الاتفاقيات الدولية وعلاقتها بالقوانين الداخلية والدستور، إلّا أنّ المشرع الدستوري العراقي أخضع المعاهدات والاتفاقيات الدولية لنفس الإجراءات التي تمر من خلالها تشريع القوانين العادية، إذ جاء نص المادة (٦١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنّ (تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)، وأخضع دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ صلاحية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية لرئيس الجمهورية،

(١) تنظر: المادة (٥٥) من دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨.

(٢) ينظر: نص المادة (١٣٢) من دستور الجزائر لسنة ١٩٩٦، التي تنص بالآتي (المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون).

(٣) آلاء سمير حسين مليطات، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠.

(٤) ينظر: نص المادة (١٥١) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤، التي تنص بالآتي (يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور، ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة ولا يتم التصديق عليها إلّا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة، وفي جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور، أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة).

وتُعدُّ مصادقاً عليها بعد مضي (خمسة عشر) يوماً من تاريخ تسلمها، أي أنّ مصادقة رئيس الجمهورية شكلية لا توقف المعاهدات وفي حال عدم التصديق بعد مضي المدة القانونية سألقة الذكر تعد مصادقاً عليها بحكم القانون<sup>(١)</sup>.

يتضح مما سبق، أنّ الاتفاقيات الدولية الذي يعقدها العراق مع غيره من أشخاص القانون الدولي العام لها قوة القوانين العادية أي تأتي بمرتبة أدنى من الدستور، وبهذا يُعدُّ العراق من الدول التي أعطت للاتفاقيات قوة القوانين العادية، إذا مرت هذه الاتفاقيات بالإجراءات الدستورية التي تتبع في سن القوانين العادية من قبل مجلس النواب.

### ثانياً: الممارسات العملية لإدماج مذكرات التفاهم الدولية في التشريع الوطني وتحويلها

إنّ إدماج مذكرات التفاهم الدولية في التشريعات الوطنية، أو تحويلها يختلف من دولة إلى أخرى وبحسب التشريعات الوطنية بكونها تسمية من التسميات التي تطلق على صك من صكوك الدولية التي تنضوي مع غيرها من الصكوك تحت تسمية المعاهدة، إذ يرى الفقه الدولي العام أنّ مذكرات التفاهم الدولية حال إدماجها داخل النظام الداخلي لدولة ما على النحو المنصوص عليه في الدستور فإنّ لها الأولوية على أحكام القانون الداخلي، وبعبارة أخرى إذا مرّ التزام دولة ما باتفاق معين بالإجراءات الدستورية المنصوص عليها في دستورها فإنّ الأحكام الواردة في هذه المذكرة الدولية يكون لها السمو على أحكام القانون الداخلي<sup>(٢)</sup>.

وهذا ما نراه جلياً في بعض التجارب الدولية، إذ إنّ المشرع الدستوري في تركيا يستعمل قاعدة الإدماج في إبرام مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم باسم الحكومة التركية، ويمنحها أولوية على القانون الداخلي، ومثال ذلك مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين حكومة تركيا وحكومة ليبيا لسنة ٢٠١٩ حول تحديد مجالات الصلاحية البحرية في البحر الأبيض المتوسط، وتُعدُّ تلك المذكرة بمثابة تحديد الحدود البحرية بين الدولتين، إذ مرت هذه المذكرة بكافة الإجراءات الدستورية في الجمهورية التركية ومن تلك الإجراءات عرضها على الجمعية الوطنية الكبرى ومصادقة رئيس الجمهورية وإصدارها بقانون رقم (٧١٩٥) لسنة ٢٠١٩، واتفق الجانبان أيضاً على تسجيلها لدى السكرتارية العامة للأمم المتحدة وفق

(١) تنظر: المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق الاتحادية لسنة ٢٠٠٥.

(٢) نقلاً عن د. مطر حامد النياي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٦.

المادة (١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة<sup>(١)</sup>، إذ إنَّ دستور جمهورية تركيا لسنة ١٩٨٢ وتعديلاته يمنح الاتفاقيات الدولية في حال اتخاذه الأطر الدستورية المقرر في المادة (٩٠) علوية على القوانين العادية ولا يجوز الطعن عليها أمام المحكمة الدستورية بدعوى عدم الدستورية، مما يدل على أنَّ مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين تركيا وليبيا جاءت على وفق قاعدة الإدماج ولها علوية على القوانين الداخلية<sup>(٢)</sup>. والأمر نفسه في المادة (١٣٢) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته، إذ منحت مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين الجزائر وتونس وفقا لإجراءات هذا المادة الدستورية علوية على القوانين الداخلية<sup>(٣)</sup>، بعد مصادقتها من قبل رئيس الجمهورية ونشرها في الجريدة الرسمية<sup>(٤)</sup>.

(1) Kanun No.( 7195), Kabul Tarihi: 5/12/2019, 7 Aralık 2019 CUMARTESİ Resmî Gazete, Sayı : 30971, <https://www.turkeynow.news/tag/>.

تاريخ الزيارة ٢٠/١١/٢٠٢٠.

(٢) ينظر: نص المادة (٩٠) من دستور جمهورية تركيا لسنة ١٩٨٢ وتعديلاته، والتي تنص بالآتي: (يكون التصديق على المعاهدات المبرمة مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية باسم الجمهورية التركية رهناً باعتماد الجمعية الوطنية الكبرى لقانون يوافق على التصديق.

ويجوز إنفاذ الاتفاقات التي تنظم العلاقات الاقتصادية أو التجارية أو التقنية، والتي لا يمتد نطاق تطبيقها لفترة تزيد عن عام واحد، بإصدارها مباشرة، شريطة ألا يترتب عليها أي التزام مالي من قبل الدولة، وألا تمس المواطنين الأتراك في الخارج من حيث وضعهم أو حقوق ملكيتهم. وفي تلك الحالات، تحاط الجمعية الوطنية الكبرى علما بتلك الاتفاقات في خلال شهرين من تاريخ إصدارها.

ولا تشترط موافقة الجمعية الوطنية الكبرى على الاتفاقات التنفيذية المستندة لمعاهدة دولية، وكذلك الاتفاقات الاقتصادية أو التجارية أو التقنية أو الإدارية التي ترمم بناء على تفويض ينص عليه القانون ومع ذلك، فما يبرم بموجب هذه الفقرة من الاتفاقات الاقتصادية أو التجارية أو الاتفاقات التي تتعلق بحقوق الأشخاص لا يكون نافذاً إلا بالإصدار، وتخضع الاتفاقات التي ينجم عنها تعديل القوانين التركية لأحكام الفقرة الأولى.

وللاتفاقات الدولية التي أنفذت على نحو سليم قوة القانون. ولا يجوز الطعن عليها أمام المحكمة الدستورية بدعوى عدم الدستورية.

وفي حال التعارض بين الاتفاقات الدولية التي أنفذت على نحو سليم والقوانين فيما يتعلق بالحقوق والحريات الأساسية، نتيجة للاختلاف بين الأحكام المتعلقة بالأمر ذاتها، تكون الغلبة لأحكام الاتفاقات الدولية).

(٣) ينظر: نص المادة (١٣٢) من دستور الجزائر لسنة ١٩٩٦، التي تنص بالآتي (المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمى على القانون).

(٤) ينظر: مرسوم أحكام مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين جمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية التونسية، رقم (٤١٦/١٢) في ٢٧/محرم/٢٠١٢، والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، بالعدد (٦٨) في ١٦/ديسمبر/٢٠١٢، ص ١١.

أمّا العراق فبنى قاعدة التحويل في مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم باسم جمهورية العراق ومنح تلك المذكرات قوة القانون العادي على الرغم من عدم النص على مرتبة الاتفاقيات الدولية في جمهورية العراق سواء أكان ذلك في دستور العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى أم دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ حالياً، إلا أنّ الإجراءات الدستورية المتبعة في كل الدستورين في إبرام المعاهدات الدولية وإصدارها بقانون، يفصح بأنّ التزامات العراق الدولية لها قوة القانون العادي كما أسلفنا بذلك، ومن تلك المذكرات التي لها قوة القانون العادي مذكرة التفاهم المبرمة بين حكومة جمهورية العراق وحكومة جمهورية فنزويلا في ٢/٩/٢٠٠٠، الصادرة بقانون رقم (٦٨) لسنة ٢٠٠١، والمبرمة في ظل دستور العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى<sup>(١)</sup>، ومن مذكرات التفاهم المبرمة في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ حالياً مذكرة التفاهم بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية والصادرة بقانون رقم (١٠٥) لسنة ٢٠١٢ الذي منحها المشرع العراقي قوة القانون العادي<sup>(٢)</sup>.

أمّا مذكرات التفاهم التي تبرم بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع ما يقابلها في الدول الأجنبية، ومذكرات التفاهم التي تبرمها وزارة الخارجية ممثلةً بالعراق والتي استثنيت في المادة (٣) من تطبيق أحكام قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥<sup>(٣)</sup>، ويثار التساؤل هنا بشأنها عن مدى علاقتها ومرتبها في القانون الداخلي؟ لكونها تبرم من دون الحاجة لاستكمال الإجراءات الدستورية المقررة، إذ يرى الفقه الدولي العام أنّ مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم من دون المرور بالإجراءات الدستورية تُوضع في مرتبة أدنى من القانون الذي يُصدّر وفقاً لأحكام الدستور، وهي بذلك لا يمكن لها أن تعطل تنفيذ أحكام القانون الوطني أو تغييرها<sup>(٤)</sup>.

ففي قضية (Ministere public v. Simon) امتنعت إحدى المحاكم البلجيكية من تطبيق اتفاق في صورة تبادل مذكرات بين بريطانيا وبلجيكا بشأن اعتماد رخص القيادة البريطانية في بلجيكا، فقد ذكرت المحكمة في سياق حكمها بأنّه على الرغم من أنّ المذكرة تُعدّ اتفاقاً دولياً وفقاً لأحكام اتفاقية

(١) ينظر: أحكام قانون تصديق مذكرة التفاهم رقم (٦٨) لسنة ٢٠٠١، بين جمهورية العراق وجمهورية فنزويلا، الخاصة بتشكيل لجنة عليا مشتركة بين الدولتين لتوسيع آفاق التعاون بين البلدين.

(٢) ينظر: قانون تصديق مذكرة التفاهم رقم (١٠٥) لسنة ٢٠١٢، بين جمهورية العراق وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، بشأن (بناء قدرات القطاع الزراعي)، المنشورة في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٣٧٩) في ٧/أيلول/٢٠١٥.

(٣) ينظر: نص المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٤) د. مطر حامد النياضي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٦.

فبينما لقانون المعاهدات إلا أنها اتفاق في شكل غير رسمي وغير خاضع لإجراء من إجراءات التصديق المقررة في الدستور ولا يتم النشر عنها، وقد تم التوصل إليها بهذه الصورة استعمالاً لسلطات تفويضية للوزير، وهي بالتالي يمكن عدّها اتفاقاً إدارياً له قوة الأمر الوزاري، ولكن أضافت المحكمة، أنّ الوزير غير مخول قانوناً بإصدار أمر يخالف نصاً لقانون صادر وفقاً لأحكام الدستور، ويلزم لتنفيذ بنود الأمر الوزاري أو الاتفاق الإداري المخالف لأحكام القانون مصادقة الملك عليها، وعلى النحو الوارد في الدستور، وفي حال عدم وجود مثل هذا التصديق لا يمكن الاعتراف بهذا الاتفاق<sup>(١)</sup>.

ويرى الدكتور عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، أنّ مذكرات التفاهم الدولية التي تعقدتها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، استناداً إلى أحكام المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات الدولية رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، إذا خضعت لمصادقة رئيس مجلس الوزراء، تضي عليها صفة المعاهدة وبالإمكان الاحتجاج بها دولياً؛ كون رئيس الوزراء مخولاً بتمثيل العراق وله الصلاحية الكاملة في القيام بإبرام المعاهدات على المستوى الدولي، استناداً لأحكام المادة (٥/أولاً)<sup>(٢)</sup> من قانون عقد المعاهدات سالف الذكر<sup>(٣)</sup>.

إلا أنّ التساؤل الذي يثار هنا أيضاً عن القيمة القانونية لمذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الوحدات الفيدرالية (الولايات والأقاليم والمقاطعات والمحافظات وغيرها) من الوحدات في الأنظمة الفيدرالية إذا ما تعارضت مع أحكام الدستور والقوانين الفيدرالية؟

من المعلوم أنّ بعض الدساتير الفيدرالية تجيز لوحدها الولايات أو الأقاليم وغيرها من الوحدات، إبرام اتفاقيات دولية في ميادين معينة سواء أكانت بموافقة دولة الاتحاد أم بإخطار بوجود هكذا اتفاقيات دولية وهذا ما سوف نسلط الضوء عليها في الفصل الثاني من دراستنا بالتفصيل، أمّا فيما يتعلق بالقيمة القانونية لمذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الوحدات الفيدرالية مع الدول الأجنبية

(١) أشار إليه د. مطر حامد النياضي: (نص الحكم منشور في العدد ILR77 الصفحات من ٣٧٨-٣٩٤)، المصدر نفسه، ص٤٧.

(٢) إنّ الأشخاص الذين يمثلون العراق بحكم مناصبهم لغرض القيام بعقد الصكوك الدولية بمسمايتها كافة دون حاجة إلى إبراز وثائق تفويض هما: رئيس مجلس الوزراء وزير الخارجية، إذ تنص المادة (٥/أولاً/ثانياً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، بالآتي (أولاً- يمثل رئيس مجلس الوزراء جمهورية العراق بحكم منصبه دونما حاجة لإبراز وثائق تفويض لغرض القيام بالأعمال المتعلقة بعقد المعاهدة، ثانياً- يُعدّ وزير الخارجية ممثلاً لجمهورية العراق بحكم منصبه دونما حاجة إلى إبراز وثائق تفويض لغرض التفاوض في شأن عقد المعاهدات).

(٣) د. عبد الرزاق عبد الفتاح محمود، صلاحية السلطة التنفيذية لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، مصدر سبق ذكره، ص١٧٥.

ومرتبتها من الدستور والقوانين الفيدرالية، لا بدّ من دراستها في هذا المبحث.

إذ يرى جانب كبير من الفقه أنّ الوحدات الفيدرالية التي يخولها الدستور الفيدرالي حق التشريع ومن ثم إبرام مذكرات التفاهم الدولية، وأنّ هذه المذكرات الدولية تظل سارية إلاّ إذا ما تعارضت مع الدستور والقوانين الفيدرالية، وفي حال التعارض بين التشريع أو الاتفاق الصادر عن الوحدات الفيدرالية فإنّ القانون الفيدرالي هو الذي يعمل به، إلاّ أنّ هذا التعارض قد يكون بصورة نادرة كون الدولة الفيدرالية يكون لها العلم بالمفاوضات ويمكنها التدخل بصورة غير رسمية لمنع هذا التعارض، وأنّ مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الوحدات الفيدرالية تتطلب في بعض الأنظمة الفيدرالية موافقة سلطة الاتحاد مسبقاً قبل إبرام الاتفاق، مما يمنح هذا الاتفاق شرعية القوانين الفيدرالية وقوتها<sup>(١)</sup>.

إذ هناك كثير من الدول الفيدرالية قد منحت وحداتها الفيدرالية حق تشريع القوانين داخل الوحدة الفيدرالية انطلاقاً من مبدأ ازدواج السلطات ومن تلك الدول على سبيل المثال سويسرا، إذ أعطت الوحدات الفيدرالية حق تشريع القوانين الداخلية وإبرام الاتفاقيات الدولية على أن لا تتعارض تلك القوانين والاتفاقيات مع مصالح وقوانين سلطة الاتحاد ولا مع قوانين المقاطعات الأخرى على أن يتم إبلاغ الاتحاد بمثل هذه الاتفاقيات<sup>(٢)</sup>.

أمّا في العراق فقد منح الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ الأقاليم الحق في تشريع القوانين وتعديل القوانين الفيدرالية أيضاً المطبق في الأقاليم في حال وجود تعارض أو تناقض بين القانون الفيدرالي، وقانون الأقاليم بخصوص مسألة لا تدخل في اختصاصات سلطة الاتحاد، ومنحت المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسع وحق تشريع القوانين المحلية وإصدار الأنظمة والتعليمات بما لا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية<sup>(٣)</sup>، وأنّ الدستور نصّ أيضاً في حال ممارسة الاختصاصات

(١) لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدول الفدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠١٣، ص ٢٠٧ وما بعدها.

(٢) ينظر: نص المادة (٤٨) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠١٤.

(٣) ينظر: نص المواد (١٢١/ثانياً) و(١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. والمادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته. وينظر بذات الصدد إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا، رقم (١٣ اتحادية/٢٠٠٧) في (٢٠٠٧/٧/٣١)، الذي ينص على أنّ (صلاحيات مجالس المحافظات بسن التشريعات المحلية لتنظيم شؤونها المالية والإدارية، كون مجلس النواب يختص بسن التشريعات الاتحادية وليس من اختصاصه سن التشريعات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم... الخ).



المشتركة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال الخلاف بينهما<sup>(١)</sup>.

ونستفهم مما سبق بأن مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حال تحويلها في التشريعات المحلية، تصبح لها قوة القوانين العادية على أن لا تتعرض مع الدستور والقوانين الفيدرالية الصادر عن سلطة الاتحاد، أمّا إذا تعلق الأمر بالصلاحيات المشتركة فتكون الأولوية عند ذلك لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وأن مرتبة مذكرات التفاهم الدولية في القانون الداخلي منوطة بمرورها بالإجراءات الدستورية حال استيفائها تلك الإجراءات الدستورية يصبح له أعلىوية على القوانين الداخلية كما هو الحال في بعض الدول المذكورة سالفاً أو تكون لها قوة القوانين العادية كما هو الحال في العراق عند مرورها بجميع الإجراءات الدستورية التي تمر بها القوانين العادية من موافقة مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية مروراً بالنشر في الجريدة الرسمية، أمّا مذكرات التفاهم التي لا تمر بنفس الإجراءات الدستورية التي تمر بها القوانين فتكون مرتبتها أدنى من القانون العادي، إلا أن العراق بموجب أحكام المادة (٨) من دستور سنة ٢٠٠٥، يحترم التزاماته الدولية، ولا يستطيع التنصل من تنفيذ هذه الالتزامات الدولية الملقاة على عاتقه بحجة عدم خضوعها للإجراءات القانونية المقررة في الدستور، حتى ولو تعرضت تلك المذكرات الدولية إلى تعطيل، أو تعديل، أو إلغاء من قبل القاضي الوطني؛ ذلك لسمو القانون الدولي على التشريعات الوطنية من الناحية العملية<sup>(٢)</sup>.

ومن الجدير بالذكر، وبوساطة الممارسات والاجتهادات القضائية والهيئات التحكيمية الدولية والآراء الاستشارية والفتاوى بهذا الخصوص التي تؤكد جميعها على سمو القانون الدولي على القانون الداخلي، سواء أكان الدستور منها أم التشريع العادي، وأيضاً سمو القانون الدولي على القرارات الإدارية والقضائية<sup>(٣)</sup>،

(١) ينظر: نص المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: نص المادة (٨) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص بالآتي: (يرعى العراق مبدأ حُسن الجوار، ويلتزم بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، ويسعى لحل النزاعات بالوسائل السلمية، ويُقيم علاقاته على أساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل، ويحترم التزاماته الدولية).

(٣) سحر سالم الدوري، إنفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان ٢٠١٣، ص ٢٧ وما بعدها.

واستقر القضاء الدولي أيضاً على تغليب قواعد القانون الدولي على قواعد القانون الوطني عند التعارض بينهما في العديد من القضايا التي أكدت فيها المحاكم الدولية على ذلك، مما يدلُّ على أنَّ القانون الدولي العام يُعدُّ الدستور الأعلى للمجتمع الدولي ككل، وأنَّ أيَّ التزام دولي يتم فيه بين أشخاص القانون الدولي العام ومن ضمنها مذكرات التفاهم الدولية يجب أن يكون لها في التكيف القانوني مرتبة أعلى من التشريعات الوطنية للدول والمنظمات الدولية<sup>(١)</sup>.

(١) د. معتز فيصل العباسي، أحكام المعاهدات الدولية في القانون الدولي والقانون العراقي، ط١، مجمع دار الاسلام الثقافي، بغداد، ٢٠١٨، ص ٢٥١.

## المبحث الثاني

### محتوى وثيقة مذكرات التفاهم الدولية والجهة المختصة بإبرامها

لا شكَّ أنَّ العرف الدولي والتشريعات الوطنية والممارسات العملية في إبرام الاتفاقيات الدولية بمسمياتها كافة، قد وضعت قواعد عرفية أو قانونية، لبيان محتوى وثيقة الاتفاق، والجهات التي لها الحق في التمثيل الدولي والدخول في أي التزام دولي يحقق بشأنه فائدة أو مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية لشعوب هذه الدول الداخلة في الاتفاق، بغية لتحقيق نوعٍ من أنواع السيادة الوطنية والضبط بشأن تصرفات مخولها على الصعيد الدولي عند الدخول في أي التزامات دولية مع الغير، وتبعاً لذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين: نوضح في الأول محتوى وثيقة مذكرات التفاهم الدولية وإجراءات صياغتها، ونخصص الثاني لبيان الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، وتفصيل ذلك نخوض فيه تباعاً وكما يأتي:

## المطلب الأول

### محتوى وثيقة مذكرة التفاهم الدولية وإجراءات صياغتها

من المعلوم أنَّ محتوى أي وثيقة دولية بغض النظر سواء أكانت هذه الوثيقة تحمل تسمية مذكرة التفاهم أم غيرها من التسميات التي تطلق على الاتفاقيات الدولية الأخرى، التي تبرم بين أشخاص القانون الدولي العام أو غيرها من التشكيلات من دُونِ الوطنية الأخرى، التي يعبر فيها أطرافها عن رغبتهم لتنظيم علاقة معينة تعود بالنفع لكل الطرفين مما يتطلب من تلك الأطراف الاهتمام بأقسام وثيقة الاتفاق؛ لكونها الوعاء الذي ينظم أمورهم، وهناك من الدول من وضعت آليات معينة لغرض صياغة تلك الوثائق؛ رغبةً منها لإرشاد ممثليها أو من تفويضهم في إبرام اتفاقيات دولية الرجوع إليها قبل الدخول بأيِّ التزام دولي، كون العبرة في أيِّ وثيقة دولية تتم بين الدول بالعبارات الواردة فيها والصياغة التي يستعملها أطرافها، وتبعاً لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نوضح في الأول أقسام وثيقة مذكرات التفاهم الدولية، ونخصص الثاني لبيان إجراءات صياغتها، وتفصيل ذلك نخوض فيه تباعاً، كالاتي:

## الفرع الأول

## أقسام وثيقة مذكرات التفاهم الدولية

إن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، لم تحدد شكلاً معيناً لوثيقة الاتفاق التي تبرم بين دولتين أو أكثر، وإنما اشترطت في المادة الثانية أن يكون الاتفاق في صيغة مكتوبة فقط، بغض النظر عن الشكل، أو الأقسام التي تحتويها الاتفاقيات الدولية<sup>(١)</sup>، إلا أن الفقه الدولي والتشريعات الوطنية والتطبيقات العملية، قد حددت شكلاً معيناً لصياغة وثيقة الاتفاق التي تبرم بين أطراف الاتفاق وأصبح ذلك عرفاً دولياً، عليه سنقسم هذا الفرع على نقطتين، ندرس في الأولى: أقسام وثيقة مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم بين أشخاص القانون الدولي العام، أمّا في الثانية ندرس أقسام مذكرة التفاهم الدولية التي تبرم من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالآتي:

## أولاً: أقسام مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم بين أشخاص القانون الدولي العام

من المعلوم أن الفقه الدولي يقسم وثيقة الاتفاق الدولي على ثلاثة أجزاء: الديباجة أو المقدمة، والمتن، والخاتمة وقد تلحق بها في بعض الأحيان ملاحق، (فالديباجة) هي مقدمة الاتفاق وتتضمن أسماء الدول المتعاقدة، أو أسماء رؤساء الدول وحكوماتهم، أو قد يبرم الاتفاق باسم الشعوب، أمّا (المتن) فيشتمل على الأحكام التي اتفق عليها بين الأطراف وتتصاغ هذه الأحكام على شكل مواد متسلسلة، وتقسم المادة الواحد إلى فقرات متعددة، أمّا (الخاتمة) فتتضمن أموراً شكلية منها الإجراءات التي يدخل بمقتضاها الاتفاق حيز النفاذ، ومدة نفاذها وطريقة تمديدتها وكذلك إجراءات التسوية وطريقة الإنهاء واللغة التي استعملت لكتابتها... الخ، (والملاحق) تتضمن بعض الأحكام التفصيلية والفنية ولها نفس القوة الملزمة للمعاهدة<sup>(٢)</sup>.

أمّا بموجب التشريع الوطني، لم يفرد المشرع العراقي في قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، شكلاً معيناً لوثيقة مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم باسم جمهورية العراق، إلا أن المشرع قد حدد في قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، فقط شكل وثيقة المعاهدة بكونها مصطلحاً عاماً يطلق على جميع الصكوك بصرف النظر على تسمية الوثيقة أو عدد وثائقها التي

(١) ينظر: نص المادة (١/٢) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

(٢) د. عصام العطية، مصدر سبق ذكره، ٦٧ وما بعدها.

يدون فيها أحكام التوافق<sup>(١)</sup>، إذ إننا نستنتج بأن مذكرات التفاهم الدولية إذا أبرمت وفق أحكام المادة (١/أولاً) من قانون عقد المعاهدات العراقي المذكور سالفاً، وتوفرت فيها بعض الشروط، ومن هذه الشروط بأن تبرم باسم جمهورية العراق، أو حكومتها وبصورة تحريرية مع دولة، أو دول أخرى، أو حكوماتها أو منظمة دولية فإن شكل وثيقة الاتفاق، وأقسامها الثلاثة وهي، الديباجة، والمتمن، والخاتمة، سوف ينطبق أيضاً على أحكام مذكرة التفاهم الدولية، التي تتكون فيها الوثيقة الدولية المكتوبة والمبرم باسم جمهورية العراق على الاقسام الآتية<sup>(٢)</sup>:

١- (الديباجة): تتكون الديباجة من اسم جمهورية العراق، والدول المتفاوضة على أن يتقدم اسم العراق على الاسم الرسمي للدول الأخرى في النسخة الأصلية العائدة لجمهورية العراق، وتتضمن أيضاً ملخص المبررات والأغراض الأساسية، والأهداف التي يسعى الأطراف تحقيقها.

٢- (المتمن): يحتوي على مواد متسلسلة وتقسم المادة الواحدة على بنود وفقرات متعددة ويقدم اسم جمهورية العراق أينما يرد ذكره على الاسم الرسمي للدولة المتفاوضة الأخرى في النسخة الأصلية العائدة للعراق.

٣- (الخاتمة): تتضمن الإجراءات التي يدخل بمقتضاها الاتفاق الدولي حيز النفاذ، منها التاريخ، ومدة التنفيذ، وطريقة التعديل والإنهاء، وتسوية المنازعات، واللغة التي وثق بها الاتفاق، وتختتم أيضاً ببيان المكان الذي حررت فيه وتاريخ التوقيع... الخ.

وهذا ما سار عليه المشرع العراقي أيضاً في قانون عقد المعاهدات رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩ الملغى<sup>(٣)</sup>، إذ إن قواعد هذا القانون كانت تسري على مذكرات التفاهم الدولية سواء أبرمت هذه المذكرات الدولية باسم العراق أم باسم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، بعكس قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ النافذ حالياً، الذي ابتدع تسمية مذكرات التفاهم عندما استثنى في المادة (٣) منه ثلاث اتفاقيات من سريان هذا القانون، وأطلق على اثنتين منها وصف مذكرات

(١) ينظر: نص المادة (١/أولاً) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم ٢٠١٥.

(٢) ينظر: نص المادة (٩ و١٠ و١١ و١٢) من قانون عقد المعاهدات العراقي نفسه رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٣) تنظر: المواد (٩ و١٠ و١١) من قانون عقد المعاهدات العراقي الملغى رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩.

التفاهم<sup>(١)</sup>، بعد أن كان المشرع العراقي في قانون عقد المعاهدات رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩، يطلق تسمية الاتفاقيات على الاتفاقات الدولية التي تتعدّد بين الوزارات والمؤسسات العراقية وما يقابلها في الدولة الأجنبية، وإذا كانت تلك الاتفاقيات تتوفر فيها عناصر المعاهدة الواردة في الفقرة (٢) من المادة الأولى من هذا القانون يلزم عقدها باسم جمهورية العراق أو حكومتها، أي تنطبق عليها عناصر المعاهدة في الشكل والإجراءات الدستورية<sup>(٢)</sup>.

أمّا فيما يتعلق بالتطبيقات العملية على الصعيد الدولي وبوساطة استقراء بعض نصوص مذكرات التفاهم الدولية المبرمة من قبل الدول، ومنها على سبيل المثال مذكرة التفاهم المبرمة بين تركيا وليبيا في مجال التعاون العسكري بتاريخ ٢٠١٢/٤/٤، فنرى بأنّ تلك المذكرة تحتوي على ديباجة أو مقدمة، إذ تحتوي تلك الديباجة على أسماء الدول والتمنّ يحتوى على مواد قانونية متسلسلة ومقسم إلى فقرات متعددة، وخاتمة تتضمن تسوية المنازعات والمراجعة والتعديل وصلاحيّة الانتهاء... الخ<sup>(٣)</sup>، أمّا مذكرة التفاهم المبرمة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والجمهورية التونسية، في مجال التحكم في الطاقة والطاقت المتجددة، المنعقدة في ٢/ يوليو/ ٢٠٠٩، إذ تضمنت وثيقة مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين هاتين الدولتين على ثلاثة أقسام أيضاً وهي ديباجة، وتمعن، وخاتمة<sup>(٤)</sup>.

أمّا التطبيقات العملية على الصعيد العراقي فنذكر منها على سبيل المثال، مذكرة التفاهم الدولية المبرمة باسم جمهورية العراق مع الاتحاد الأوربي في شأن الشراكة الاستراتيجية في مجال الطاقة سنة ٢٠١٢، إذ إنّ تلك الوثيقة احتوت على ديباجة دُكرت فيها حكومة جمهورية العراق والاتحاد الأوربي، وتمعن تضمن مواد قانونية متسلسلة وخاتمة تضمن محتواها على تاريخ نفاذها

(١) ينظر: نص المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٢) ينظر: نص المادة (الأولى/٢) والمادة الثانية/١/ب/٢) من قانون عقد المعاهدات رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩ الملغى.  
(٣) ولتفصيل ذلك تنتظر: نصوص مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين تركيا وليبيا في ٢٠١٢/٤/٤، المنشورة على الرابط

الإلكتروني: ترك برس <https://www.turkpress.co/node/67004> تاريخ الزيارة ١/١١/٢٠٢٠.

(٤) ينظر: المرسوم الرئاسي الصادر عن الرئيس الجزائري (عبد العزيز بوتفليقة) مرسوم تصديق مذكرة التفاهم بين جمهورية الجزائر وحكومة تونس رقم (١٢-٤١٦) في ٢٧/محرم/٢٠١٢، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية بالعدد (٦٨) في ١٦/ديسمبر/٢٠١٢، ص ١١.

واللغات التي كتبت فيها باللغتين العربية والإنجليزية وتتمتع اللغتان بنفس الحجة القانونية في حال وجود أي اختلاف في التفسير يُحلّ ودياً<sup>(١)</sup>.

ثانياً: أقسام مذكرة التفاهم التي تبرم من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

إنّ محتوى وثيقة مذكرات التفاهم، التي تبرم من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في سلطة الاتحاد في العراق مع ما يقابلها في الدول الأجنبية الأخرى والاتفاقيات التي تبرمها وزارة الخارجية في ظل أحكام قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ النافذ حالياً وبالنظر لعدم سريان هذا القانون بشأنها، فقد أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء تعليمات بشأن محتوى وثيقة مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الجهات انفاً، التي تُعدّ إجراءات سيادية ووطنية من قبل جمهورية العراق، إلا أنّ هذا الإعدام اقتصر على المحافظات غير المنتظمة في إقليم والوزارات الاتحادية من دون الأقاليم وهذا أمر مستغرب من قبل سلطة الاتحاد في العراق إلا أنّنا سنضم هذه التسمية في دراستنا كون هذه التعليمات سيادية عامة لا تقتصر على جهة من دون أخرى علاوة على التطبيقات العملية التي تفرض هذا الأمر التي سندرسها تباعاً، إذ قسمت الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية أقسام وثيقة مذكرة التفاهم الدولية إلى ثلاثة أقسام وهي الديباجة، والمتمن، والخاتمة لذا سنوضح هذا بالآتي:

١- (فالدباجة) تحتوي على اسم الإقليم أو المحافظة أو الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة على مثلتها في الدول الأجنبية، وأن يتقدم اسم هذه الجهات على اسم مثلتها أينما ذكرت بالنسبة للنسخة العائدة للعراق، وفقاً لأحكام المادتين (٨) و (٩/أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥<sup>(٢)</sup>، إذ إنّ مضموني المادة (٨) والمادة (٩/أولاً) تتضمنان تقديم اسم جمهورية العراق على الاسم الرسمي للدولة المتفاوضة الأخرى في الديباجة للنسخة الأصلية العائدة لجمهورية العراق والعكس بالعكس<sup>(٣)</sup>، وهذا تناقض من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء مع ما جاء به المشرع العراقي في قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) عندما استثنى في المادة (٣) منه، سريان أحكامه على مذكرات

(١) ينظر: نصوص قانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٢، قانون تصديق مذكرة التفاهم بين جمهورية العراق والاتحاد الأوربي، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٤٢٦٨ في ١٨/شباط/٢٠١٣.

(٢) ينظر: إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، رقم (ق/٢/٤/٢٧/٢٨٧٨٥) في ٢٥/٨/٢٠١٩.

(٣) ينظر: نص المادتين (٨)، و (٩) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

التفاهم التي تبرم من قبل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع ما يقابها في الدول الأجنبية الأخرى، ومذكرات التفاهم والاتفاقيات التي تبرم باسم جمهورية العراق ممثلة بوزارة الخارجية، مما نرى أنّ هذا الإعدام يُعدُّ مخالفة قانونية يجب معالجتها من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

٢- (المتن)، يجب أن تحتوي وثيقة مذكرات التفاهم الدولية المبرمة بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع غيرها في الدول الأجنبية الأخرى، على متن مرتب على شكل مواد متسلسلة<sup>(٢)</sup>.

٣- (الخاتمة)، تضمن مذكرات التفاهم الدولية مادة ختامية تشير إلى كيفية دخولها حيز النفاذ ومدة سريانها وكيفية تمديدتها، وآلية تعديلها وذكر المكان الذي وقع فيه بالتاريخ الهجري والميلادي بفقرة مستقلة تختتم بها مذكرة التفاهم<sup>(٣)</sup>.

أمّا على صعيد التطبيقات العملية لإبرام مذكرات التفاهم الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فنجد بأنّ مذكرات التفاهم التي أبرمتها هذه الجهات مع الدول الأجنبية الأخرى تحتوي على ديباجة، و متن، وخاتمة، ونذكر منها على سبيل المثال مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين إقليم كردستان العراق وجمهورية فرنسا في ٢٠١٠/٦/١٥ في مجال (التعاون الاقتصادي والتجاري والنفطي...الخ)، إذ احتوت هذه المذكرة على ديباجة ذكر فيها اسم حكومة إقليم كردستان والحكومة الفرنسية، و متن تضمن مواداً قانونية متسلسلة عددها تسع عشرة مادة، وخاتمة تضمن محتواها على تاريخ نفاذها واللغات التي كتبت فيها باللغتين الفرنسية والكردية وآلية تعديل هذا الاتفاق<sup>(٤)</sup>.

أمّا على مستوى المحافظات غير المنتظمة في إقليم فنجد بأنّ مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة ميسان ومحافظة کرمانشاه الإيرانية في ٢٠١٢/٦/٢٤، في مجال (التعاون الاقتصادي والثقافي والتعليمي...الخ)، إذ احتوت هذه المذكرة على ديباجة ذكر فيها اسم محافظة ميسان عن

(١) ينظر: نص المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٢) ينظر: إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية رقم (ق/٢/٤/٢٧/٢٠١٦) في ١٣/٤/٢٠١١.

(٣) ينظر: إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، نفسه.

(٤) تنظر: مذكرة التفاهم الدولية بين إقليم كردستان العراق وجمهورية فرنسا المبرمة في ٢٠١٠/٦/١٥. متوفرة على موقع رئاسة مجلس الوزراء كردستان العراق، دائرة العلاقات الخارجية، ونُشرت أيضاً على الموقع الرسمي للحزب الديمقراطي الوطني في كردستان العراق على الموقع الإلكتروني الآتي:

(<https://www.kdp.info/a/d.aspx?l=14&a=41534>) تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٢١/١٣.



جمهورية العراق واسم محافظة كرمانشاه عن جمهورية إيران الإسلامية، ومتمن تضمن تسع مواد، وخاتمة تضمن محتواها، تاريخ النفاذ، ومكان التوقيع واللغتين اللتين كتبت فيها اللغة العربية والفارسية على أن يحظى كليهما بنفس الحجية<sup>(١)</sup>.

يتضح مما سبق بأنه لا يوجد اختلاف في محتوى أقسام وثيقة مذكرة التفاهم الدولية التي تبرم باسم الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أو المؤسسات الفيدرالية الأخرى في العراق، ومحتوى أقسام وثيقة مذكرات التفاهم الدولية التي باسم جمهورية العراق بكونها شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام، من حيث أقسامها الثلاثة ( الديباجة، والمتمن، والخاتمة)، إلا أن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والمؤسسات الفيدرالية الأخرى عند إبرامها لمثل هذه المذكرات الدولية يجب أن تبرمها باسمها وليس باسم جمهورية العراق.

### الفرع الثاني

#### إجراءات صياغة وثيقة مذكرات التفاهم الدولية

ليست الصياغة شرطاً لوجود أي اتفاق دولي<sup>(٢)</sup>، فهي شرط تقليدي دأب عليه العرف الدولي توخياً لمزيد من الدقة وإثبات ما اتفق عليه، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الاتفاق هو تشريع دولي فهو لا يكون إلا مكتوباً؛ لذلك لا تُعدّ الاتفاقيات الشفوية اتفاقيات بالمعنى الدقيق للكلمة<sup>(٣)</sup>، لهذا تحرص الدول على إيجاد آلية معينة في صياغة أي وثيقة دولية تبرمها مع الدول الأجنبية حرصاً منها على المزيد من الدقة والإرشاد إلى مخولها قبل الدخول بأي التزام دولي، وتبعاً لذلك سنقسم هذا الفرع على نقطتين: نوضح في الأولى إجراءات صياغة المعاهدات الدولية في العراق بكونها تسمية تشمل جميع الصكوك الدولية التي تُبرم باسم جمهورية العراق بصورة تحريرية ومن ضمنها مذكرات التفاهم الدولية حال أبرمت باسم جمهورية العراق؛ لأن مذكرات التفاهم التي تبرم باسم جمهورية العراق ينطبق عليها وصف المعاهدة، وأن وثيقة التحويل بالتوقيع عليها تكون موقعة من قبل رئيس مجلس الوزراء ووزير

(١) تنظر: مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة ميسان ومحافظة كرمانشاه الإيرانية، بتاريخ ٢٤/٦/٢٠١٢، تم الحصول على هذه المذكرة بموجب كتاب تسهيل المهمة الصادر عن ديوان محافظة ميسان، قسم الموارد البشرية، ذي العدد (٤٨٤٣) في ٢٠/١٠/٢٠٢٠.

(٢) د. أحمد أبو الوفا، القانون الدولي والعلاقات الدولية، دار النهضة العربية، د.ط، القاهرة ٢٠٠٦، ص ٥٦.

(٣) د. محمد طلعت الغنيمي، قانون السلام في الإسلام، منشأة المعارف، د.ط، الإسكندرية ٢٠٠٧، ص ٤٨٢.

الخارجية<sup>(١)</sup>، ونخصص النقطة الثانية لبيان إجراءات صياغة وثيقة مذكرات التفاهم التي تبرم باسم الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتفصيل ذلك نخوض فيه تباعاً بالآتي:

أولاً: إجراءات صياغة وثيقة المعاهدات التي تبرم باسم جمهورية العراق أو حكومته<sup>(٢)</sup>

١- يقدم اسم (جمهورية العراق) على اسم الدول المتفاوضة الأخرى في النسخة الأصلية العائدة للعراق والعكس بالعكس.

٢- يكون هناك ملخص بالمبررات والأغراض الأساسية التي من أجلها تم التفاوض، والأهداف التي تسعى جمهورية العراق والدول المتفاوضة الأخرى إلى تحقيقها.

٣- يحرر الاتفاق بين جمهورية العراق والدول الأخرى بلغة واحدة أو أكثر على وفق أحد الصور الآتية<sup>(٣)</sup>:

أ- باللغة العربية في حال عقد المعاهدة مع دولة عربية، أو أكثر.

ب- باللغة العربية واللغة التي تعتمد عليها الدول المتفاوضة الأخرى على أن يكون للغتين حجية واحدة.

ج- باللغة العربية واللغة القومية للدول المتفاوضة الأخرى وبلغة ثالثة الانجليزية أو الفرنسية شريطة أن تكون للغات الثلاثة حجية قانونية واحدة وعلى أن يعول على اللغة الثالثة فقط حال حصول خلاف في شأن تفسير أحد النصوص.

٤-<sup>(٤)</sup> تعرض الجهات المختصة مشروع الاتفاق قبل التفاوض في شأن عقدها بفترة مناسبة على الجهات المختصة، وزارة الخارجية لدارسته وإبداء الرأي فيه، وتعرض مع آراء الجهات ذات العلاقة على مجلس الدولة لإبداء المشورة القانونية في شأنه ثم يعرض على مجلس الوزراء للوقوف على رأيه.

(١) ينظر كل: من الدليل الاسترشادي العراقي، لعقد المعاهدات الدولية، مصدر سبق ذكره، ص ٨٢، وينظر: نص

المادة (١/أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٢) ينظر: نص المادة (٩/أولاً/وثانياً/وثالثاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥

(٣) ينظر: نص المادة (٧) من القانون نفسه.

(٤) ينظر: نص المادة (٤/أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

٥- تقوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، عند عرض الاتفاق عليها بتدقيق المخاطبات الرسمية والمشورة القانونية وما قدمته وزارة الخارجية من رأي، وتقوم أيضا بتدقيق نصوص الاتفاق ثم يصار عرض مشروع الاتفاق على جدول أعمال مجلس الوزراء، بعد موافقة الأمين العام لمجلس الوزراء لغرض استحصال قرار مجلس الوزراء بالتحويل بالتفاوض والموافقة، ويتم بعد ذلك بالتنسيق مع وزارة الخارجية لاتخاذ الإجراءات اللازمة للتوقيع، كتحديد مكان التوقيع وزمانه والتمثيل الدبلوماسي وغيرها من الإجراءات البروتوكولية<sup>(١)</sup>.

٦- مفاتحة مجلس الدولة بعد حصول الموافقة على إعداد وثيقة التفويض بالتفاوض والتوقيع، لغرض إعداد مشروع قانون مصادقة الاتفاق ويرسل إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء، إذ يعرض الموضوع مجدداً على مجلس الوزراء لاستحصال الموافقة عليه تمهيداً لعرضه على مجلس النواب بشأن تشريعه<sup>(٢)</sup>.

ثانياً: إجراءات صياغة مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم باسم الأقاليم والمحافظات<sup>(٣)</sup>

١- يقدم اسم الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والوزارات والجهات غير المرتبطة في الحكومة المركزية على مثلتها الأجنبية أينما ورد بالنسبة للنسخة العائدة للجانب العراقي، وأن يكون توقيع ممثل الأقاليم والمحافظات على اليسار من النسخة الأصلية للمذكرة إذا كانت محررة باللغة الأجنبية والعكس بالعكس بالنسبة للنسخة الأصلية العائدة للجانب الأجنبي.

٢- تحرير مذكرة التفاهم باللغة العربية في حال عقد مذكرة التفاهم مع وزارة عربية وباللغة العربية واللغة القومية للدولة الأخرى إذا عقدت مع وزارة غير عربية.

(١) ينظر: دليل المعاهدات الدولية، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، مصدر سابق، ص ٦٤.

(٢) المصدر نفسه، ص ٦٥.

(٣) إذ من المعلوم أن إمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، رقم (ق/٢/٤/٢٧/٢٠١٦) في ٢٠١١/٤/١٣، قد أقتصر أيضاً على المحافظات غير المنتظمة في إقليم والوزارات والجهات غير المرتبطة في وزارة الحكومة المركزية دون الأقاليم، وهذا ما سوف نسلط الضوء عليه في الفصل الثاني من دراستنا لمعرفة الأسباب، إلا أننا سوف نستعير هذا المصطلح أو المستوى من مستويات التقسيم القانوني في العراق في هذه النقطة لأسباب تتعلق بنطاق دراستنا ألا هو الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، وكونها أيضاً تعليمات عامة يجب أن تنطبق على مكونات الدولة الفيدرالية في العراق جميعها من دون استثناء.



وتعليقاً على ما سبق، نجد بأنَّ هناك اختلافاً في الإجراءات القانونية في حال أبرمت مذكرات التفاهم الدولية باسم جمهورية العراق عن مذكرات التفاهم التي تبرم باسم الأقاليم والمحافظات في العراق؛ لكون الأولى تخضع إلى أحكام المادة (١/أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥<sup>(١)</sup>، وأنَّ هناك غموضاً يشوب فلسفة المشرع العراقي في إطلاق تسمية مذكرات التفاهم على الاتفاقيات التي تبرمها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، هل المراد من إطلاق هذه التسمية هو لعدم عرض هذا النوع من الاتفاقيات على البرلمان العراقي أو تهرباً من أحكام المادة (٦١/رابعاً) من الدستور العراقي التي أخضعت جميع المعاهدات والاتفاقيات لمصادقة مجلس النواب<sup>(٢)</sup>، وأنَّ المشرع العراقي بقانون عقد المعاهدات رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩ الملغى كان أدق في إطلاق تسمية الاتفاقيات على الاتفاقيات التي تبرم بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع ما يقابلها في الدول الأجنبية الأخرى لمنع الغموض واللبس في استخدام تسمية مذكرات التفاهم الدولية<sup>(٣)</sup>.

وتبين لنا أيضاً بأنَّ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية ودائرة المتابعة والتنسيق الحكومي في هذه الأمانة جهات غير مختصة قانوناً بإصدار التعليمات، وأنَّ هذا الأمر يتعارض مع أحكام المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، الذي أعطت الاختصاص لمجلس الوزراء في إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات لتنفيذ القوانين<sup>(٤)</sup>، وتتعارض تلك التعليمات مع أحكام المادة (٣١/ثانياً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، التي أعطت الحق لوزير الخارجية إصدار التعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون، وتتعارض حتى مع أحكام المادة (٣٥) من قانون عقد المعاهدات الملغى رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩، التي أعطت الحق أيضاً لوزير الخارجية بإصدار تعليمات لتنفيذ هذا القانون؛ كون أعمام الأمانة لمجلس الوزراء بتحويل المحافظات صدر أثناء سريان ونفاذية هذا القانون<sup>(٥)</sup>.

ولم نجد أيَّ دور لمجلس الدولة في تدقيق محتوى وثيقة مذكرة التفاهم التي تبرم من قبل (الأقاليم والمحافظات والوزارات والجهات غير المرتبطة) في تعليمات الأمانة العامة لمجلس الوزراء، إذ

(١) ينظر: نص المادة (١/أولاً) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٢) ينظر: نص المادة (٦١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: نص المادة (الثانية/١/ب) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩ الملغى.

(٤) ينظر: نص المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) ينظر: نص المادة (٣٥) من قانون عقد المعاهدات رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩ الملغى.

نص قانون مجلس الدولة رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته في المادة (٦/ثانياً): على (إبقاء المشورة القانونية في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية قبل إبرامها أو الانضمام إليها)<sup>(١)</sup>، وهذا النص جاء بصورة مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه سواء كانت الاتفاقيات أم مذكرات التفاهم الدولية تبرم باسم جمهورية العراق أم باسم الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وغيرها من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في الحكومة الفيدرالية.

وتُجدر الإشارة إلى أنّ هناك العديد من الدول توكل مهمة دراسة وتدقيق مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها مع غيرها من الدول الأجنبية إلى جهات تشبه إلى حد ما عمل مجلس الدولة في العراق، ومن تلك الدول نذكر على سبيل المثال المملكة السعودية العربية، إذ إنّ مجلس الشورى السعودي بوصفه مختصاً بالاتفاقيات الدولية يدرس وثيقة مذكرات التفاهم وغيرها من المصطلحات الناشئة عن أي اتفاق دولي ينظم علاقة المملكة مع غيرها من الدول الأجنبية الأخرى<sup>(٢)</sup>، والأمر نفسه نجده في سلطنة عمان إذ تقوم (وزارة الشؤون القانونية)<sup>(٣)</sup> بدراسة مذكرات التفاهم الدولية قبل أن تبرم من قبل سلطنة عمان مع الدول الأجنبية الأخرى، ولديها في هذا المضمون ثلاثة نماذج لوثيقة مذكرة التفاهم الدولية، واحدة على مستوى الوحدات الحكومية الإدارية في الدولة والثانية على مستوى حكومة سلطنة عمان، والثالث في حال لا يسمح النظام القانوني للطرف الآخر من دون تصديقها على وفق الإجراءات الدستورية<sup>(٤)</sup>، وهناك من الدول مثل الكويت جعلت التنسيق بشأن إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع وزارة الخارجية الكويتية شرطاً أساسياً في إبرام أي اتفاقية أو مذكرة تفاهم دولية من قبل الوزارات الأخرى<sup>(٥)</sup>، وهذا ما لم نجده في العراق عندما تقوم

(١) ينظر: نص المادة (٦/ثانياً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

(٢) د. محمد نسيب أزرقي، د. محمد بن عبد العزيز الجرياء، د. عصام بن سعد بن سعيد، القانون الدستوري السعودي (دراسة قانونية تطبيقية)، ط ١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض ٢٠١١، ص ٥٤٢.

(٣) (وزارة الشؤون القانونية) وزارة في سلطنة عمان أنشئت بموجب المرسوم السلطاني رقم (٩٤/٢) الصادر في الخامس من يناير عام ١٩٩٤، وقد حلت هذه الوزارة محل ديوان التشريع وهي الآن تعادل مجلس الدولة العراقي بمهامها، ينظر الدليل الاسترشادي، سلطنة عمان، وزارة الشؤون القانونية، ص ٩. الموقع الرسمي وزارة الشؤون القانونية ([WWW.MOLA.GOV.OM](http://WWW.MOLA.GOV.OM)) تاريخ الزيارة ٦/١١/٢٠٢٠.

(٤) الدليل الاسترشادي، سلطنة عمان، وزارة الشؤون القانونية، مصدر سبق ذكره، ص ٤٧ وما بعدها.

(٥) ينظر: الدليل اجراءات أعمال إدارة التعاون الدولي، صادر عن وزارة المالية، دولة الكويت، الإصدار الثاني، ٢٠١٦، ص ١٧، الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة المالية الكويتية. تاريخ الزيارة ١/١١/٢٠١٠.

. [https://www.mof.gov.kw/MOFInfo/PDF/InternationalEcon\\_1.pdf](https://www.mof.gov.kw/MOFInfo/PDF/InternationalEcon_1.pdf)

الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في الحكومة الفيدرالية بالدخول في هكذا التزامات أو نشاطات دولية قد تحمل العراق تبعات قانونية دولية.

لهذا نقترح على الحكومة الفيدرالية في العراق وبالخصوص مجلس الوزراء بإصدار نظام أو التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات لسنة ٢٠١٥، وفقاً للصلاحيات المخولة له في المادة (٨٠/ثالثاً) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، ولا سيما إلزام الجهات كافة بعرض أي مذكرة تفاهم دولي على وزارة الخارجية ومجلس الدولة العراقي، لغرض تدقيقه وإبداء الملاحظات اللازمة لتجنب الجهات المخولة قانوناً بإبرام مذكرات التفاهم الدولية من الوقوع بالصياغة الخاطئة، سيراً مع التجارب الدولية التي تلزم مؤسساتها الحكومية بضرورة عرض التزاماتها على الجهات المختصة، وبالخصوص تجربة سلطنة عمان من اقتراح ثلاثة نماذج لمذكرات التفاهم الدولية لكل نموذج له عمله الخاص وأسبابه الموجبة.

أمّا فيما يتعلق بأهلية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إبرام مذكرات التفاهم الدولية التي ورد ذكرها في إعمامات مجلس الوزراء العراقي وبيان سندها القانوني، سنترك بحث هذا الأمر في الفصل الثاني من دراستنا، المتعلقة بالإطار القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية.

### المطلب الثاني

#### الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية

تُعَدُّ الاتفاقيات الدولية الأداة المثلى في تنظيم العلاقات الدولية بين أعضاء المجتمع الدولي، إذ تلجأ إليها الدول في المجالات كافة لمباشرة اختصاصاتها ومزاولة نشاطها الخارجي، ذلك لما تمثله من نشاط دولي يأتي بالفائدة على أطرافه، وأنَّ إبرام الصكوك الدولية بسمياتها كافة لا يشكل أي صعوبة في الدول الموحدة أو البسيطة، إذ تختص الحكومة المركزية بإدارة السياسة الخارجية الدولية بجوانبها كافة، إلا أنَّ الأمر لا يبدو بهذه البساطة في ظل الدول الفيدرالية، إذ هناك مشاركة في مستويات الحكم فيكون كل مستوى مسؤولاً عن مجموعه من المهام<sup>(١)</sup>، وهذا ما نراه جلياً في العراق، إذ إنَّ العراق

(١) أسعد كاظم وحيش الصالحي، التنظيم القانوني لإبرام الاتفاقيات الدولية لدى الدول الاتحادية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣، ص ١.

كان من الدول البسيطة منذ نشأت دولته عام ١٩٢١ واحتفظت بهذا الشكل ما يقارب اثنين وثمانين عاماً ولم يتغير شكل الدولة في هذه المدة، إلا أنه بحلول عام ٢٠٠٣ التي شكلت على ضوءها الأحداث الجسام تحول العراق من دولة بسيطة إلى دولة ذات حكم اتحادي فيدرالي يقوم على ازدواجية السلطات الثلاث التشريعية، والتنفيذية، والقضائية وعدم تركيز السلطات فيها<sup>(١)</sup>.

ولغرض تحقيق الهدف المرجّو من دراستنا، والنموذج المراد دراسته في الفصل الثاني، ألا وهو الإطار القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، عليه لا بدّ من بيان بشيء من الإيجاز الجهات المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في الدول البسيطة والفيدرالية على مستوى السلطات المركزية، وعلى أساس ما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين، ندرس في الفرع الأول الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في الدول البسيطة كون العراق سبق أن كان دولة بسيطة، وأنّ النظام القانوني لمذكرات التفاهم الدولية لا يقتصر على نظام حكم معين، في حين سندرس في الفرع الثاني إبرام مذكرات التفاهم الدولية في الدول الفيدرالية والذي هو محور دراستنا الرئيس وعلى النحو الآتي:

## الفرع الأول

### الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في الدول البسيطة

إنّ الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من التسميات التي تطلق على الالتزامات الدولية التي تُعدّ الوسيلة الرئيسة لتنظيم العلاقات الدولية بين أشخاص القانون الدولي العام، إذ إنّ هذه الوسيلة الدولية تكون في الدول الموحدة أو البسيطة مُنحصرة في جهة مركزية واحدة ولا يتعدى ذلك إلى بقية وحداتها الإدارية، وعليه سنقسم هذا الفرع على نقطتين ندرس في الأولى معنى الدول البسيطة أو الموحدة وخصائصها، ثم نبين الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في تلك الدول وعلى النحو الآتي:

(١) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ط٢، النجف الأشرف، ٢٠١٢، ص ٤٧.



أولاً: معنى الدول البسيطة وخصائصها

إنَّ الدولة البسيطة، أو الموحدة تعني بأنَّ تنفرد بإدارة شؤونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة، فتقوم تلك السلطة بإدارة علاقاتها الخارجية مع الدول الأخرى، وتنظيم سلطاتها الداخلية بطريقة موحدة من دون توزيع للاختصاصات بين السلطة المركزية والأقاليم، أو المحافظات وغيرها من الوحدات، أي تظهر الدولة البسيطة ككتلة واحدة، لا يوجد فيها غير دستور واحد وحكومة واحدة تمارس اختصاصاتها بشكلٍ من دون أن تتراحمها أو تشاركها في ذلك أي حكومات محلية أخرى<sup>(١)</sup>.

لذا عرَّفها الفقه بأنَّها: الدولة التي تكون فيها السيادة موحدة، وتظهر الدولة وكأنَّها وحدة واحدة متجانسة مندمجة اندماجاً كلياً، وتكون هذه الدولة حينما تكتمل عناصرها الرئيسية، الشعب والإقليم والسلطة<sup>(٢)</sup>. وعرَّفها جانب آخر من الفقه: بأنَّها تلك الدول البسيطة في تركيبها الدستوري، إذ تكون السلطة فيها واحدة ويكون شعبها وحدة بشرية متجانسة تخضع لدستور واحد وقوانين واحدة داخل إقليم الدولة<sup>(٣)</sup>.

في حين يعرَّفها جانب آخر بأنَّها: شخص معنوي يقوم على أساس السيادة الموحدة التي تمارسها العاصمة في جميع أجزائها، ويمثلها دستور واحد وتمتاز بأحادية السلطات الثلاث التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ويغطي التنظيم الحكومي جميع أجزائها بصورة متجانسة من دون اعتبار للظروف الإقليمية أو المحلية<sup>(٤)</sup>.

أمَّا خصائص الدول البسيطة، أو الموحدة التي تمتاز بها تلك الدول من غيرها من أشكال الدول المركبة والفيدرالية الأخرى يمكن أن نبينها بالآتي:

١- تمتاز الدول البسيطة أو الموحدة بوحدة شؤونها الخارجية، أي توجد سلطة واحدة تمارس الاتصال الدولي مع غيرها من الدول، ولا يؤثر في اعتبار الدولة البسيطة اتساع رقعتها أو كونها مكونة من عدة

(١) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، الإعلان عن الدولة (دراسة تأصيلية وتحليلية- في القانونين الدولي العام والدستوري)، دار دجلة ناشرون وموزعون، ط١، عمان، ٢٠١٠، ص٥٦.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، د. ط، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص٢٥٧.

(٣) د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مطابع دار الحكمة، الموصل ١٩٩٠، ص١٣٧.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مصدر سبق ذكره، ص٣٤.

أقاليم، أو مقاطعات، أو محافظات تتمتع بالإدارة المحلية، أو كونها تتكون من إقليمين أو أكثر لا يوجد اتصال أرضي بينهما كما هو الحال بالنسبة لباكستان سابقاً<sup>(١)</sup>.

٢- تمتاز الدول البسيطة أو الموحدة بوحدة شؤونها الداخلية، وتتولى الوظائف العامة في الدولة سلطات واحدة ينظمها دستور واحد يسري على جميع أجزاء الدولة، فالوظيفة التشريعية تتولاها سلطة تشريعية واحدة، والوظيفة التنفيذية تتولاها سلطة تنفيذية وأحدة يخضع جميع أفراد الشعب لسلطانها، أمّا الوظيفة القضائية تتولاها سلطة قضائية واحدة أيضاً، يلتجئ الجميع إليها في المنازعات<sup>(٢)</sup>.

لهذا تبقى الدول البسيطة أو الموحدة تتصف بالخصائص المذكورة سالفاً، بغض النظر عن طبيعة نظام الحكم فيها، فالدولة البسيطة قد تكون ملكية كالأردن والسعودية أو جمهورية كجمهورية مصر العربية ولبنان، وقد تكون مطلقة دكتاتورية أو مقيدة ديمقراطية، وأنّ وحدة السلطة المركزية التي تظهر بها في الدول البسيطة أو الموحدة أو تعددها كما تظهر في اللامركزية الإدارية الإقليمية، أو المرفقية لا تُحلُّ بوحدة الدولة البسيطة التي يبقى لها دستورها الواحد واحتفاظها بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وفي جميع الأحوال فإنّ الدولة البسيطة هي الأساس، ولم تنزل كذلك حتى في الدول المركبة، إذ تظهر بمفردها في السياسة الخارجية مظهر الدولة البسيطة أو الموحدة<sup>(٣)</sup>.

### ثانياً: الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في النظام البسيط

سبقت الإشارة في النقطة الأولى من هذا الفرع إلى أنّ الدول البسيطة، أو الموحدة تتميز فيها السلطة المركزية بإدارة النطاق الدولي وحدها ولا يشاركها في ذلك أي من وحداتها الإدارية المحلية في ممارسة النشاط الدولي؛ لكون النشاط الدولي يُعدُّ مظهراً من مظاهر الدول الموحدة.

وأنّ الدساتير الوطنية دائماً ما تحدد السلطات المختصة بإبرام الصكوك الدولية سواء كان ذلك بصورتها الرسمية، أم بصورتها المبسطة، وتقوم القوانين المحلية بتنظيم الإجراءات المتعلقة بكل مرحلة

(١) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠١، ص٥٨.

(٢) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٢، عمان، ٢٠١١، ص٧٥.

(٣) د. نعمان أحمد الخطيب، المصدر نفسه، ص٧٦ وما بعدها.

من مراحل إبرام تلك الصكوك<sup>(١)</sup>، وأنَّ البحث عن مفهوم الإبرام يعني البحث عن الصورة النهائية التي تشكل فيها إرادة الدولة التزامها بصورة نهائية بالاتفاق بمقتضى أحكام الدستور، بغض النظر عن الصورة الذي يتخذها التعبير عن الإرادة، سواء أكانت في صورة (التوقيع)<sup>(٢)</sup>، أم (التصديق)<sup>(٣)</sup>، ما دام هذا الإجراء يتضمن الإعراب عن رضا الدول بالالتزام النهائي بالاتفاق<sup>(٤)</sup>.

ونظراً لأهمية الإبرام وطبيعته فقد تركت قواعد القانون الدولي العام لساتير الدول تحديد السلطة المختصة بممارسة هذا النشاط الدولي نيابةً عنها، ولكوننا في هذه النقطة سنقتصر على بيان الجهات المختصة بإبرام الصكوك الدولية في دساتير الدول الموحدة ومن ضمن هذه الصكوك مذكرات التفاهم الدولية بوصفها كلمة مرادفة لمصطلح المعاهدة<sup>(٥)</sup>، عليه سندرس بعض التجارب الدولية للدول ذات النظام الموحد التي حصرت مجال عقد الصكوك الدولية بيد السلطة المركزية، ومنها على سبيل المثال الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ الذي حصر حق إبرام جميع الصكوك الدولية بالأمير في المادة (٧٠)<sup>(٦)</sup>.

(١) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٩.

(٢) (التوقيع) يعرف بأنها: (الخطوة التي تأتي بعد المفاوضات والتحرير وهي خطوة تمهيدية للتصديق ولا يفرض أي التزامات قانونية على الدولة الموقعة، إنّما يكون تأكيد على عزمها اتخاذ ما يلزم من خطوات للالتزام بالاتفاق بتاريخ لاحق، ويأتي بعده التصديق كتصرف قانوني)، ويمكن أن يكون التوقيع بمرحلتين توقيع مبدئي من خلال التوقيع بالأحرف الأولى وهنا تحتفظ كل دولة في هذه الحالة بالحرية المطلقة في التوقيع النهائي أو الامتناع عنه، ينظر: د. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام الكتاب الأول المبادئ العامة، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، عمان ١٩٩٧، ص ٢٦٨ وما بعدها.

(٣) (التصديق) يعرف بأنها: (إجراء دبلوماسي يتخذه المسؤول الأكبر في الدولة، ليؤكد به توقيع مندوبه على المعاهدة، أو ليقر بأن هذا التوقيع قد نال موافقة المسؤول)، ينظر: د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام، دار الجامعة للطباعة والنشر، د. ط، بيروت ١٩٩٩، ص ٥٠٨.

(٤) حسن عزبة العبيدي، تنظيم المعاهدات في دساتير الدول، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٨، ص ٨٦ وما بعدها.

(٥) السفير زيدان الصغير، مصدر سبق ذكره، ص ٦.

(٦) ينظر: نص المادة (٧٠) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ التي تنص على أن: (يبرم الأمير المعاهدات بمرسوم ويبلغها مجلس الأمة فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. على أن معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة، والإقامة، والمعاهدات =

إذ يُعدُّ الأمير رئيس الدولة وهو من يتولى السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء، ويتولى أيضا السلطة التشريعية مع مجلس الأمة على وفق الدستور<sup>(١)</sup>، وينحصر النشاط الدولي بيد السلطة التنفيذية المتمثلة بالملك ومجلس الوزراء، إذ إنَّ مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها دولة الكويت مع دول العالم تكون بموافقة مجلس الوزراء الكويتي وبالتنسيق مع وزارة الخارجية، وأنَّ التوقيع النهائي على تلك المذكرات الدولية يكون منوطاً بالجهة التي تخولها السلطة التنفيذية في الكويت أهلية الإبرام، إلا أنَّ هذا التخويل يكون عن طريق وزارة الخارجية في أغلب الأحيان، ويقترن هذا التوقيع بمصادقة الأمير بمرسوم أميري على مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها دولة الكويت وتصدر هذه مذكرات التفاهم بعد ذلك بالجريدة الرسمية، ومن ثم دخولها إلى حيز النفاذ من قبل دولة الكويت<sup>(٢)</sup>.

ومن التجارب الدولية الأخرى للدول البسيطة أو الموحدة منْ حصرت نطاق نشاطها الدولي في إبرام مذكرات التفاهم الدولية بيد السلطة المركزية هي سلطنة عمان، إذ نصَّ دستور سلطنة عمان لسنة ١٩٩٦ في المادة (٤٢) على أنَّ السلطان هو من يمثل الدولة في الداخل وتجاه الدول الأخرى في جميع العلاقات الدولية، ويتولى رئاسة مجلس الوزراء أو تعيين من يتولى رئاسته، وتوقيع الاتفاقيات الدولية وفقاً لأحكام القانون أو التفويض في توقيعها وإصدار مراسيم التصديق عليها، ويقوم بتعيين الممثلين السياسيين لدى الدول الأخرى والمنظمات الدولية وإعفائهم من مناصبهم وفقاً للحدود والأوضاع التي يقرها القانون<sup>(٣)</sup>.

إذ تمارس السلطة المركزية في سلطنة عمان المتمثلة بالسلطان ومجلس الوزراء والوحدات الحكومية الأخرى سلطة إبرام جميع أنواع الصكوك الدولية التي منها مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم في العادة باسم سلطنة عمان، أو الوحدات الحكومية الأخرى المتمثلة بالوزارات، إذ تبرم هذه المذكرات الدولية بعد الحصول على الموافقة المبدئية من قبل مجلس الوزراء، واستطلاع الرأي السياسي من وزارة الخارجية وتقوم تلك الوزارة باتخاذ الإجراءات كافة لغرض صدور مذكرة التفاهم الدولية بمرسوم سلطاني ونشر ذلك في الجريدة الرسمية<sup>(٤)</sup>.

= التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين الكويت يجب لنفاذها أن تصدر بقانون. ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية).

- (١) تنظر: المواد (٥١، ٥٢، ٥٤) من دستور دول الكويت نفسه.
- (٢) ينظر: دليل إجراءات أعمال إدارة التعاون الدولي، صادر عن وزارة المالية، دولة الكويت، مصدر سبق ذكره، ص ١٧.
- (٣) ينظر: نص المادة (٤٢) من دستور سلطنة عمان لسنة ١٩٩٦.
- (٤) ينظر: الدليل الاسترشادي، سلطنة عمان، وزارة الشؤون القانونية، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠-٥٣.

وأنَّ الجمهورية التركية بكونها من الدول البسيطة قد حصرت نطاق نشاطها الدولي بيد السلطات المركزية في إبرام الصكوك الدولية كافة سواء أكانت هذه الصكوك اتفاقيات رسمية تستخدم لنفاذها الإجراءات الدستورية المطولة كافة، أم الاتفاقيات التنفيذية التي تبرمها السلطة التنفيذية من دون حاجة إلى عرضها على الجمعية الوطنية الكبرى، ويُعدُّ الدستور التركي لسنة ١٩٨٢، الوحيد من بين دساتير الدول البسيطة سالفه الذكر الذي نصَّ صراحةً على إبرام صكوك تنفيذية من دون مرورها على الجمعية الوطنية الكبرى وأنَّ تصدر بصورة مباشرة، شرط لا يمتد نطاق تطبيقها لفترة تزيد عن عام واحد، وأنَّ لا يترتب عليها أي التزام مالي من قبل الدولة ولا تمس حقوق الأتراك في الخارج ولا يشترط أيضاً موافقة الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا على الاتفاقيات الاقتصادية، أو التجارية، أو التقنية، أو الإدارية التي تُبرم بناء على تفويض يُنصُّ عليه القانون، أمَّا إذا تعلق الاتفاق بحقوق الأشخاص فلا يكون نافذاً إلاً بالإصدار من قبل الجمعية الوطنية الكبرى<sup>(١)</sup>، ومن مذكرات التفاهم التي توفرت فيها الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (٩٠) من الدستور التركي، التي أبرمت باسم الجمهورية التركية، مذكرة التفاهم الدولية بين تركيا وليبيا سالفه الذكر، التي صدرت من قبل الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا بقانون رقم (٧١٩٥) لسنة ٢٠١٩، التي اتفق الجانبان أيضاً على تسجيلها لدى السكرتارية العامة للأمم المتحدة وفق المادة (١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة<sup>(٢)</sup>.

يتضح مما سبق أنَّ النشاط الدولي في الدول البسيطة يُعدُّ من السلطات الحصرية للحكومات المركزية والمتمثلة بالملك أو رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزارات العاملة في الدولة ضمن نطاق السلطة المركزية، وهي من لها الحق في إبرام مذكرات التفاهم الدولية سواء أكانت هذه المذكرات الدولية بالمعنى الدقيق، أم المبسط ولها أيضاً تعيين من يمثل الدولة في الخارج، وهذا ما نراه جلياً عندما كان العراق من الدول البسيطة، إذ إنَّ ممارسة النشاط الدولي على وفق القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، كانت من الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية المتمثلة بالملك الذي له الحق في إبرام الاتفاقيات الدولية بشرط أن لا يصدقها إلاً بعد موافقة مجلس الأمة عليها<sup>(٣)</sup>، والأمر نفسه في دستور العراق لسنة ١٩٦٤، إذ إنَّ سلطة إبرام الصكوك الدولية والمصادقة عليها تُعدُّ من الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية، ولرئيس الجمهورية أيضاً اعتماد ممثلي الدول الأجنبية

(١) ينظر: نص المادة (٩٠) من دستور جمهورية تركيا لسنة ١٩٨٢ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠١١.

(2) Kanun No. (7195), Kabul Tarihi: 5/12/2019, Op, Cit.

(٣) ينظر: نص المادة (٤/٢٦) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.

والهيئات الدولية لدى جمهورية العراق<sup>(١)</sup>، وكذلك دستور العراق لسنة ١٩٦٨، جعل سلطة إقرار الاتفاقيات الدولية بيد السلطة المركزية المتمثلة بمجلس قيادة الثورة ومصادقة رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup>، ووصولاً لدستور العراق لسنة ١٩٧٠ الذي يُعدُّ الدستور الأخير للعراق كونه دولة بسيطة فإنَّ النشاط الدولي أيضاً كان من الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية، إذ إنَّ رئيس الجمهورية هو من له الحق في التفاوض وعقد الاتفاقيات الدولية وقبول الممثلين الدبلوماسيين والدوليين في العراق، وتعيين واعتماد الممثلين الدبلوماسيين العراقيين في العواصم الأجنبية والمؤتمرات والمنظمات الدولية<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في الدول الفيدرالية

من الضروري وقبل الشروع في بيان الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في الدول الفيدرالية، لا بدَّ أن تُعرَّج بالحديث عن الدولة الفيدرالية وخصائصها، لكون العراق أصبح في ركب الدول الفيدرالية بعد صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، الذي وضع هذا القانون الحجر الأساس للنظام الفيدرالي، ثم جاء دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ليكمل عملية تبني النظام الفيدرالي في العراق، وأنَّ الدول الفيدرالية تقوم على أساس التعدد في مستويات الحكم فهناك نظام قانوني مركزي في كل دولة فيدرالية اتحادية ويوجد إلى جانبه نظام خاص بوحداتها أو مكوناتها الفيدرالية ليمارس كل من تلك الأنظمة القانونية اختصاصاته بموجب الدستور، وبموجبه توزع الاختصاصات بين مؤسسات الدول، عليه وبناءً على ما تقدم سنقسم هذا الفرع على نقطتين ندرس في الأولى معنى الدولة الفيدرالية وخصائصها، ثم نبين الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في تلك الدول ذات النظام الفيدرالي وعلى النحو الآتي:

### أولاً: معنى الدولة الفيدرالية وخصائصها

إنَّ مصطلح الدولة (الفيدرالية) يحمل معاني ودلالات مختلفة، لذلك من الصعوبة الإحاطة به من كل الجوانب، إذ اختلف الفقه في تحديد معنى لها فهناك من يرى بأنَّ مصطلح الفيدرالية مشتق من

(١) ينظر: نص المادتين (٤٥/٤٦/ج) من دستور العراق لسنة ١٩٦٤ الملغى.

(٢) ينظر: نص المادتين (٤٤/٥٠/ب) من دستور ٢١ أيلول لسنة ١٩٦٨ الملغى.

(٣) ينظر: نص المادة (٥٧/ك/ل/م) من دستور العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى.

اللاتينية (fodas) وتعني الاتفاق أو المعاهدة<sup>(١)</sup>، وذهب بعضهم الآخر إلى أنّ الفيدرالية، تعني الاتفاق بصورة حرة (fodas of pact) واشتقت من الثقة<sup>(٢)</sup>، وأنّ فقه القانون العام لم يتفق على مصطلح موحد للفيدرالية يقابل المصطلح الانجليزي (state federal) أو الفرنسي (etat federal) فهناك من يطلق عليها الدولة الاتحادية، والدولة الفيدرالية، والنظام الفيدرالي، والاتحاد المركزي، والاتحاد الفيدرالي، والاتحاد الدستوري، وأنّ كلمة الفيدرالية ليست عربية المنشأ، وأنّما دخلت قاموس اللغة العربية حديثاً وهي تترجم عادة بلفظ (الاتحاد)، وأنّ كلمة الفيدرالية أصبحت شائعة الاستخدام عبر تطور الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك عبر الوحدة الألمانية التي نشأت في الستينات والسبعينات من القرن التاسع عشر<sup>(٣)</sup>.

أمّا بشأن تعريف الدولة الفيدرالية بوصفها شكلاً من أشكال الدول، فقد ظهرت هناك عدة تعريفات متباينة من لدن الفقهاء القانونيين وتوزعت على اتجاهين:

فالاتجاه الأول يوسع من تعريف الدولة الفيدرالية الاتحادية ويُعرّفها من منظور القانون الدولي على أنّها: مجموعة من الدول في شكل دولة واحدة وهي الدولة الفيدرالية مع تمتع كل دولة في الاتحاد الفيدرالي بالشخصية القانونية، وسوّج أصحاب هذا الرأي موقفهم الموسع للتعريف، بأنّ دساتير بعض الدول الفيدرالية تمنح وحداتها أو مكوناتها (الولايات والأقاليم والمحافظات) ممارسة بعض النشاطات على النطاق الدولي، ويضربون مثلاً بدستور الاتحاد السوفيتي السابق لسنة ١٩٧٧ الذي يمنح الحق لوحدها الفيدرالية حق إقامة علاقات مباشرة مع الدول الأجنبية الأخرى وإبرام مذكرات التفاهم الدولية معهم، فضلاً عن تبادل التمثيل الدبلوماسي، ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه (أوبنهايم Oppenheim) الذي عرف الدولة الفيدرالية على أنّها: اتحادي سرمدية لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك أجهزته الخاصة التي تتمتع بالسلطات على الدول الداخلة في الاتحاد ومواطنيها<sup>(٤)</sup>.

(١) د. خالد عليوي العرداوي، الفيدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، عدد خاص، ٢٠١٠، ص ٢٠٩.

(٢) د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢٨.

(٣) سهى زكي نوري عياش، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية (دراسة مقارنة)، مكتبة دار السنهوري، ط ١، بيروت، ٢٠١٩، ص ٤٣ وما بعدها.

(٤) آيات سلمان شبيب، النظام الفيدرالي في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠٧، ص ٧.

أمّا الفقيه (كاريه دي مالبيرج Carre de Mulberg) يعرف الفيدرالية بأنّها: دولة اتحاد دول، فمن ناحية تتماثل بالدولة الموحدة، وبذلك تتميز عن الكونفدرالية الدول، ومن ناحية أخرى تتألف من عدة دول ذات سيادة مرتبطة برابطة الفيدرالية<sup>(١)</sup>.

والحق، أنّه لا يمكن الاعتماد على هذا الاتجاه في تعريف الدولة الفيدرالية لكون هذا الاتجاه من الفقه يضيف على الوحدات الفيدرالية الداخلة في الاتحاد الفيدرالي صفة الشخصية القانونية الدولية، وبهذا تكون السيادة في الدول الفيدرالية قابلة للتجزئة، وتمتلك الوحدات الفيدرالية بموجبه الشخصية القانونية الدولية، التي تمكنها من اقامة علاقات دولية على الأصعدة كافة مع دول أجنبية أخرى، وعليه لا يمكن الركون لهذا الاتجاه كونه يحول شكل الدولة من اتحاد فيدرالي إلى اتحاد كونفدرالي، وبالتالي تحتفظ كل جهة داخلة في الاتحاد بشخصيتها الداخلية والدولية، ونكون في هذا المضمار أمام دول وليس دولة فيدرالية واحدة.

أمّا الاتجاه الثاني من الفقه فيعرف الدولة الفيدرالية من منظور آخر، ألا وهو منظور توزيع الاختصاصات أو تعدد مستويات الحكم داخل الدولة، فتفقد الدول الداخلة في الاتحاد الفيدرالي سيادتها الخارجية مع احتفاظها ببعض مظاهر السيادة الداخلية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق ما يحدده الدستور الفيدرالي<sup>(٢)</sup>، إذ تعرف الدولة الفيدرالية بأنّها: «تنظيم سياسي دستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات إلى حكومة فيدرالية أعلى منها وينضوي هذا التنظيم على وجهين أحدهما خارجي حيث يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السيادة الخارجية، ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية»<sup>(٣)</sup>، ويُعرّفها جانب آخر على أنّها: اندماج دول في دولة واحدة بحيث تفقد شخصيتها الدولية وتصبح هذه الدول بعد قيام الاتحاد إلى ولايات أو أقاليم ومحافظات وتخضع جميع المكونات الفيدرالية إلى رئيس واحد وهو رئيس الدولة الفيدرالية وعلى هذا النحو يتميز الاتحاد الفيدرالي عن الاتحاد الاستقلالي الذي نجد فيه، أنّ الدول المتحدة تحتفظ بشخصيتها الدولية مع قيام هيئة موحدة لتنسيق بعض مظاهر التعاون والدفاع

(١) أسعد كاظم وحيش الصالحي، مصدر سبق ذكره، ص ٦.

(٢) أسعد كاظم وحيش الصالحي، المصدر نفسه، ص ٧.

(٣) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، الإعلان عن الدولة في القانونين الدولي العام والدستوري، مصدر سبق ذكره،



عن بعض المصالح المشتركة، إذ إنّ الدول أو الولايات المتحدة اتحاد فدرالي تنفّى فيها الشخصية الدولية للدول الأعضاء ويحل محلها شخصية دولية جديد، ويكون لها الحق في ممارسة النشاط الدولي<sup>(١)</sup>.

وعادةً تنشأ الدول الفيدرالية بإحدى طريقتين، الطريقة الأولى بالانضمام وبموجبها تنظم عدة دول مستقلة، يتنازل كل منها عن سيادتها الخارجية وعن بعض سلطاتها الداخلية، لتكون دولة فيدرالية على أساس الدستور الفيدرالي، أي تنشأ بالانضمام الاختياري وأغلب الدول نشأت بهذه الطريقة، والسبب يعود إلى الوحدة القومية على أساس اللغة والتاريخ والمصالح المشتركة الاقتصادية والاجتماعية، ومن أمثلة هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية<sup>(٢)</sup>، أمّا الطريقة الثانية لنشوء الدولة الفيدرالية هي التحول أو التفكك، وبموجب هذه الطريقة تتحول دولة موحدة بسيطة إلى دولة فيدرالية بتحويل محافظات أو وحداتها المحلية قدرًا من الاستقلال الذاتي لتصبح أقاليم صغيرة في إطار الدولة الأم، ومن أمثلة الدول التي نشأت بهذه الطريقة الهند، والمكسيك، والبرازيل، والعراق<sup>(٣)</sup>.

وبهذه الطريقة أي التحول نشأت الفيدرالية في العراق، وقد أفصح قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، في المادة الرابعة منه (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية... الخ)<sup>(٤)</sup>، بعد أن احتفظت بشكل الدولة البسيطة أو موحدة ما يقارب اثنين وثمانين عاماً.

أمّا خصائص الدولة الفيدرالية فتتجلى بمظاهر الوحدة في المجال الدولي ومظاهر الوحدة في المجال الداخلي ونبينها بالآتي:

(١) علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، (نماذج مختارة الولايات المتحدة الأمريكية-الهند-العراق)، مكتبة السنهوري، ط١، بيروت، ٢٠١٦، ص٧٦ وما بعدها.  
 (٢) سهى زكي نوري عياش، مصدر سبق ذكره، ص٤٧ وما بعدها.  
 (٣) سهى زكي نوري عياش، المصدر نفسه، ص٤٩ وما بعدها.  
 (٤) ينظر: نص المادة (الرابعة) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

## ١- مظاهر الوحدة في المجال الدولي

مظهر وحدة الدولة في المجال الدولي، فخصيصة الدولة المركزية يكون لها وحدها الدخول في العلاقات الدولية مع غيرها من الدول والمنظمات الدولية الأخرى، فالدولة المركزية وحدها من لها الحق تبادل التمثيل الدبلوماسي وحق تقرير الحرب والسلم وإبرام الصكوك الدولية كافة<sup>(١)</sup>، فالحكومة الفيدرالية في الانظمة الفيدرالية كافة تضبط النشاطات الدولية، ومن ثمة اقرار عام بأنه لا يمكن لأي اتحاد أن يعمل بصورة سليمة إذا لم تتوفر له السلطات الكافية لضبط أهم نواحي العلاقات الخارجية الدولية<sup>(٢)</sup>.

ومع هذه المركزية في النشاطات الدولية، إلا أن نطاق وطبيعة مداخلة الوحدات الفيدرالية المكونة للنظام الفيدرالي في المجال الدولي، سواء أكانت مع كيانات سياسية أخرى أم منظمات دولية أو مؤسسات خاصة، أخذت تتزايد مع التزايد الهائل في حجم المعاملات الدولية، في النصف الثاني من القرن الماضي، الذي يعود جزئياً إلى تطور شبكة الاتصالات الإلكترونية، ووجود شبكة مواصلات سريعة وأكثر كفاءة، وقد ألفت هذه التغيرات بظلالها على معاملات تجارية دولية تنتمى باستمرار، واتصالات بشرية عبر الحدود، وكانت نتيجة هذا كله، هو أن الوحدات الفيدرالية في العديد من الدول الفيدرالية أصبحت أكثر انخراطاً في النشاطات الدولية، وأعطت بموجبها بعض الدساتير للدول الفيدرالية، صلاحية إبرام بعض الصكوك الدولية للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، تماشياً مع العولمة الحديثة في الاتصال البشري المذكورة سالفاً<sup>(٣)</sup>.

## ٢- مظاهر الوحدة في المجال الداخلي

تظهر معالم الوحدة السياسية للدول الفيدرالية في المجال الداخلي للاتحاد، على وفق دستور اتحادي عن طريقه تحدد أسس وحدة الدولة في النطاق الداخلي، ويظهر بامتلاك الدولة الفيدرالية دستوراً اتحادياً يحدد المقومات الأساسية، إذ يحظى هذا الدستور بأهمية كبرى في الدولة، سواء نشأت الدولة الفيدرالية عن طريق الانضمام أم التحول، ويعد في كلتا الحالتين الأساس القانوني في بناء الدولة الفيدرالية، لأن هذا الدستور يحدد اختصاصات كل من السلطة الفيدرالية والوحدات المكونة لها، فضلاً عن أنه يوفر الضمانة القانونية للاستقلال الذاتي للوحدات الفيدرالية<sup>(٤)</sup>.

(١) د. ثروت بدوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٨٤.

(٢) علي جاسم الشمري، مصدر سبق ذكره، ص ٩٩.

(٣) علي جاسم الشمري، المصدر نفسه، ص ١٠٠ وما بعدها.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، ط ٥، الإسكندرية ١٩٩٧، ص ٤٧ وما بعدها.

وتظهر الوحدة في النطاق الداخلي، بوجود سلطة تشريعية تكون في هيئة نيابية تمثل دولة الاتحاد الفيدرالي بأكملها، وتقوم هذه الهيئة بالوظيفة التشريعية، وذلك إلى جانب هيئة تشريعية أخرى تخص الوحدات الفيدرالية المكونة للاتحاد الفيدرالي، ويتولى ممارسة هذه السلطة برلمان يتكون من مجلسين أحدهما يمثل شعب الاتحاد في مجموعة، فُتنتخب رعايا الوحدات المكونة للاتحاد، ويترتب على ذلك تفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل وحدة فيدرالية نظراً لاختلاف عدد السكان في كل منها ويسمى هذا المجلس بالمجلس الأدنى وتختلف فترة العضوية في هذا المجلس فأقصر الفترات (سنتان)، وأطول الفترات (٦ سنوات) في الولايات المتحدة الأمريكية و كندا<sup>(١)</sup>، أمّا المجلس الثاني فإنّه يمثل الوحدات الفيدرالية، في أنّ يكون التمثيل في هذا المجلس بالتساوي، ولا يختلف عدد ممثلي الوحدات الفيدرالية الكبيرة عن الصغيرة، وإنّما يكون التمثيل على قدم المساواة، من دُون مراعاة لعدد السكان، أو المساحة، أو أي اعتبار آخر<sup>(٢)</sup>، وتبنى المشرع الدستوري في العراق بدستور سنة ٢٠٠٥، نظام المجلسين مجلس يمثل الشعب العراقي بأكمله، ويسمى بمجلس النواب العراقي تنتخب اعضاؤه بطريق الاقتراع العام السري المباشر<sup>(٣)</sup>، أمّا المجلس الآخر يسمى بمجلس الاتحاد ويضم هذا المجلس ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته بقانون يسن بأغلبية (ثلاثي) أعضاء مجلس النواب، إلا أنّ هذا المجلس لم يرَ النور لغاية الآن لعدم صدور قانون بذلك من قبل مجلس النواب<sup>(٤)</sup>.

ومن مظاهر الوحدة في النطاق الداخلي، تتمثل بوجود سلطة تنفيذية موحدة تمارس اختصاصاتها في انحاء الدولة الفيدرالية جميعاً، وعادة تمارس تلك الاختصاصات، إمّا بصورة الإدارة المباشرة، وهو ما متبع في الولايات المتحدة الأمريكية أو تمارس تلك الاختصاصات عن طريق الإدارة غير المباشرة، بمعنى يقع التزام على عاتق الوحدات الفيدرالية بضرورة تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة عن سلطة الاتحاد، وهذا ما متبع في ألمانيا الاتحادية، وإمّا أنّ تكون الطريقة بصورة مختلطة أي توزع مهمة تنفيذ القوانين والقرارات على موظفين معينين من سلطة الاتحاد وعلى الأجهزة التابعة للوحدات

(١) علي جاسم الشمري، مصدر سبق ذكره، ص ١١٢.

(٢) نبيل عبد الرحمن حياوي، السلطة التشريعية في الدول الاتحادية الفيدرالية، المكتبة القانونية، ط ١، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٧٠.

(٣) ينظر: نص المادة (٤٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) ينظر: نص المادة (٦٥) من الدستور نفسه.

الفيدرالية، وهذا ما أخذت به النمسا، أمّا العراق فأخذ بالطريقة المختلطة أو الهجينة ففي إقليم كردستان تكون بصورة غير المباشرة لعدم وجود مؤسسات في إقليم كردستان تابعه للحكومة الفيدرالية، أمّا في المحافظات فتكون بصورة مباشرة لوجود مؤسسات تمثل الحكومة الفيدرالية<sup>(١)</sup>.

فضلاً عن ذلك لا بدّ من وجود قضاء موحد يتبع السلطة الفيدرالية مباشرة بوصفه مظهراً من مظاهر الوحدة في النطاق الداخلي، الذي يأخذ على عاتقه مهمة فض النزاعات التي تنشأ بين السلطة المركزية والوحدات الفيدرالية أو بين الوحدات الفيدرالية بعضها ببعض، ومن أمثلتها المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، والمحكمة الاتحادية العليا في العراق وسويسرا، وتعرف بالمحكمة الدستورية في ألمانيا الاتحادية<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في النظام الفيدرالي

سبق أن بيّنا في النقطة الأولى من الفرع الثاني بأنّ مظهر الوحدة في الدول ذات النظام الفيدرالي في المجال الدولي، تتمثل بالسلطة المركزية التي يكون لها وحدها حق ممارسة النشاطات الدولية مع غيرها من الدول والمنظمات الدولية الأخرى، وحدها أيضاً من لها حق تبادل التمثيل الدبلوماسي وحق تقرير الحرب والسلم وإبرام الصكوك الدولية كافة<sup>(٣)</sup>، فإنّ سلطة الاتحاد في الدول الفيدرالية كافة مجالها الدولي، ومن ثمة إقرار عام بأنّه لا يمكن لأي اتحاد أن يعمل بصورة سليمة، إذا لم تتوفر له السلطات الكافية لضبط أهم النشاطات الخارجية الدولية<sup>(٤)</sup>.

إلا إنّهُ وعلى الرغم من هذه المركزية في النشاطات الدولية، فإنّ نطاق وطبيعة مداخله الوحدات الفيدرالية المكونة لهذه الأنظمة في المجال الدولي، سواء كانت مع كيانات سياسية أخرى أم منظمات دولية أم مؤسسات خاصة، أخذت تتزايد مع التزايد الهائل في حجم المعاملات الدولية، إذ يعود ذلك جزئياً إلى تطور شبكة الاتصالات الإلكترونية، وتوفر شبكة مواصلات سريعة وأكثر كفاءة، وقد ألفت هذه التغيرات بظلالها على معاملات تجارية دولية تتنامى باستمرار، واتصالات بشرية عبر

(١) أسعد كاظم وحيش الصالحي، مصدر سبق ذكره، ص ٦.

(٢) ينظر كل من: د. ثروت بدوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص ٧٧ وما بعدها، وينظر

أيضاً أسعد كاظم وحيش الصالحي، مصدر سبق ذكره، ص ٧.

(٣) ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سبق ذكره، ص ٨٤.

(٤) علي جاسم الشمري، مصدر سبق ذكره، ص ٩٩.

الحدود وكانت نتيجة ذلك هو منح بعض الدساتير الوطنية في الدول الفيدرالية أهلية إبرام بعض الصكوك الدولية لوحداتها الفيدرالية، ولكوننا الآن ندرس الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من الصكوك الدولية التي تبرم من قبل السلطة المركزية في الدول الفيدرالية كإطار عام في هذا الفصل؛ لذا ستقتصر دراستنا في هذا الفرع على الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من الصكوك على السلطة المركزية، ونترك بيان أهلية الوحدات الفيدرالية (الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) بإبرام مذكرات التفاهم الدولية للفصل الثاني من دراستنا.

من المعلوم أنّ الدساتير الوطنية في الدول الفيدرالية تحدد الجهات المختصة بممارسة النشاطات الدولية نيابة عن دولة الاتحاد، يكون ذلك مظهرًا من مظاهر وحدتها أمام المجتمع الدولي، ففي النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، نجد أنّ الدستور منح الرئيس صلاحيات واسعة على النطاق الخارجي<sup>(١)</sup>، إذ أسند إليه مهمة التفاوض بشأن الصكوك الدولية كافة، تكون له سلطة بمشورة مجلس الشيوخ الأمريكي وموافقته لعقد المعاهدات، شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين، ويتضح من هذا النص بأنّ إدارة الشؤون الخارجية في الولايات المتحدة الأمريكية، أسندت إلى رئاسة الجمهورية ومجلس الشيوخ الأمريكي، وأنّ السبب وراء ذلك هو امتلاكهم المؤهلات لإدارة ملف النشاطات الدولية، بوصفهما الصفوة المختارة من الشعب الأمريكي، فضلاً عن امتلاكهم الخبرة القانونية في ميدان العلاقات الدولية بسبب كبر السن القانوني للترشيح في تلك المناصب<sup>(٢)</sup>.

وفي الواقع العملي يلاحظ أنّ هذه النصوص الدستورية لم تمنع السلطات التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية من إبرام العديد من مذكرات التفاهم الدولية التي تمتاز بسرعة إبرامها من دون الرجوع إلى الكونغرس الأمريكي التي تعد في ميدان النشاطات الدولية ممارسة أمريكية تقوم بها السلطة التنفيذية في أمريكا بشكل واسع النطاق، إذ أبرمت السلطات التنفيذية المتمثلة بالرئيس وغيره من الوزراء في الولايات المتحدة العديد من مذكرات التفاهم الدولية، وأنّ الأكثر من ذلك قام العديد من رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية بالتوقيع على تلك المذكرات الدولية بعد رفض الكونغرس الموافقة عليها، ومن ذلك رفض مجلس الشيوخ الموافقة على مذكرة التفاهم الذي اقترحتها الرئيس (تيودور

(١) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، المكتبة الحيدري، د. ط، النجف الأشرف، ٢٠٠٩، ص ١٧٣.

(٢) أسعد كاظم وحيش الصالحي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥.

روزفلت (Theodore Roosevelt) مع (سانتو دومينجو Santo Domingo) فإنَّ روزفلت قام بالتوقيع عليها في صورة مبسطة وأعلن بعد إبرام الاتفاق في قول مشهور لم يعطني الدستور سلطة إبرام اتفاقية مهمة مع سانتو دومينجو ولكن الدستور لم يمنع ما فعلته<sup>(١)</sup>.

وأَنَّ مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم بصوره مبسطة في الولايات المتحدة تكون على نوعين، النوع الأول يكون على شكل صكوك تنفيذية التي تبرم بناءً على تفويض مسبق من قبل الكونجرس، كالاتفاق المتمثل بالتنظيم الدولي للبريد عام ١٧٩٢، والاتفاق الذي وقع من الرئيس الأمريكي (جيمي كارتر Jimmy Carter) مع كوبا عام ١٩٧٧، استناداً لقانون حماية الثروة السمكية<sup>(٢)</sup>، أمَّا النوع الثاني من الصكوك الدولية التي يعقدها الرئيس الأمريكي فهي (مذكرات التفاهم الدولية) التي تعقد من دون تفويض سابق من الكونجرس الأمريكي، إذ إنَّ سلطة الرئيس في هذه المذكرات الدولية تستند إلى صفته الدستورية كوكيل للأمة الأمريكية في إدارة الشؤون الخارجية<sup>(٣)</sup>، ويقع ضمن هذه الصكوك الدولية، الأمور المتعلقة بالهدنة والاتفاقيات العسكرية، وقد يكون الاتفاق مستنداً إلى اتفاق سابق أقره مجلس الشيوخ الأمريكي، كما هو الحال في اتفاق الأسلحة البحرية المبرم سنة ١٨١٧، الخاص بتحديد الأسلحة البحرية في البحيرات العظمى<sup>(٤)</sup>.

وأحياناً يلجأ رئيس الولايات المتحدة الأمريكية لإبرام مذكرات التفاهم الدولية لغرض التخلص من معارضة مجلس الشيوخ الأمريكي، فمثلاً ضُمت تكساس وهاواي بموجب مذكرة تفاهم أبرمت بصورة مبسطة، بعد أن رفض مجلس الشيوخ المصادقة على معاهدة الانضمام<sup>(٥)</sup>، ومن الجدير بالذكر أنَّ عدد مذكرات التفاهم الدولية المبرمة من قبل السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية يفوق عدد المعاهدات الدولية التي تعرض على مجلس الشيوخ الأمريكي، ففي الفترة من ١٧٨٩ ولغاية

(١) أشار إليه كل من، د. خالد بن مصطفى الراحي، مصدر سبق ذكره ص ٨٩، د. عبد الرزاق عبد الفتاح محمود، صلاحية السلطة التنفيذية لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٠.

(٢) ينظر كل من: د. عصام العطية، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٩، وينظر أسعد كاظم وحيش الصالحي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٧.

(٣) روبرت بوي وكارل فريديك، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة وليد الخالدي، وبرهان دجاني، ج ٣، بيروت ١٩٦٦، ص ٤٩٦.

(٤) د. علي يوسف الشكري، الدبلوماسية في عالم متغير، ايتراك للنشر والتوزيع، ط ١، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٤١.

(٥) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، (دون سنة طبع)، ص ٢٧٤.

١٩٤٥ أبرمت (٨٤٥) معاهدة دولية مستوفية للشروط الشكلية، في حين أنّ عدد مذكرات التفاهم الدولية وصل إلى (١٤٩٢)، وهذا ما يؤكد أنّ مذكرات التفاهم الدولية هي ممارسة أمريكية بامتياز<sup>(١)</sup>.

وأنّ مذكرات التفاهم الدولية المبرمة قد لا تحمل الوصف نفسه بالنسبة للأطراف، فقد يأخذ وصف الاتفاق ذات الشكل المبسط لأحد الأطراف، في حين يُعدُّه الطرف الآخر معاهدة تستوجب الشروط الشكلية كافة، كما هو الحال في اتفاق المساعدة المتبادلة بين الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا سنة ١٩٥٠، الذي عُدَّتْ مذكرة تفاهم بالنسبة للولايات المتحدة في حين عدَّتْه فرنسا معاهدة، وكذا الحال بالاتفاق المبرم بين جمهورية العراق الاتحادية والولايات المتحدة الأمريكية المتعلق بالانسحاب الأمريكي من العراق وتنظيم أنشطتها سنة ٢٠٠٨، إذ عدَّ العراق هذا الاتفاق معاهدة واتخذ الاجراءات الدستورية كافة بشأنه، في حين عدَّتْه أمريكا اتفاقاً مبسطاً أو مذكرة تفاهم لا يستوجب المصادقة عليه<sup>(٢)</sup>.

أمّا بشأن السلطة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في جمهورية ألمانيا الفيدرالية، فإنّ القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل عهد رئيس الجمهورية بتمثيل الاتحاد في الشؤون الخاصة بالقانون الدولي، إذ نص على أنّ ((يمثل رئيس الجمهورية الاتحادية الاتحاد ضمن مفهوم القانون الدولي، وهو الذي يعقد الاتفاقيات باسم الاتحاد مع الدول الأجنبية، وهو الذي يعتمد ويستقبل المبعوثين الدبلوماسيين))<sup>(٣)</sup>، وبموجب هذا النص نجد أنّ ممارسة النشاطات الدولية في جمهورية ألمانيا الفيدرالية، أنيطت كأصل عام إلى سلطة الاتحاد، المتمثلة برئيس الاتحاد صلاحية عقد الاتفاقيات الدولية، والتي تستوعب بموجبها جميع المراحل الإجرائية المنظمة في إبرام الصكوك الدولية بشكل عام من تفاوض وتوقيع، إلّا أنّ الواقع العملي، يشير إلى أنّ رئيس الجمهورية لا يمارس هذا الاختصاص، إلّا من الناحية النظرية فقط، أمّا من الناحية العملية فيختص بمراحل الإبرام كافة وزير خارجية ألمانيا الاتحادية، منها التفاوض والتوقيع ويمارس الأخير هذا الاختصاص بناءً على تفويض مسبق من وزارة الخارجية<sup>(٤)</sup>.

(١) د. داود مراد حسين، مصدر سبق ذكره، ص ١٨١.

(٢) أسعد كاظم وحيش الصالحي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٨.

(٣) تنظر: الفقرة (١) من المادة (٥٩) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٤) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، ط ١، المكتبة الحيدرية، النجف الأشرف ٢٠٠٩، ص ٢٦٦، أشار إليه أيضاً أسعد كاظم وحيش الصالحي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٩.

وهنا يثار سؤال هل يحق لرئيس الاتحاد في جمهورية ألمانيا الفيدرالية أن يبرم مذكرات تفاهم دولية من دون المرور بالإجراءات الدستورية، أي أن إبرامها يكون بمجرد التفاوض والتوقيع فقط؟ وبالرجوع إلى نص المادة(٥٩) نجدها قد أعطت الرئيس حق إبرام الصكوك الدولية بصورة عامة، لذلك يمكن القول إنَّ المطلق يجري على إطلاقه، إذ لا يمكن تقييد هذا النص وحصره على بعض الصكوك الدولية التي تستوجب إجراءات شكلية كاملة، وأنَّ سلطة الاتحاد في ألمانيا ووزرائها قد دأبت على ممارسة إبرام مذكرات التفاهم الدولية وبصورة مبسطة مع الدول الأجنبية الأخرى، بناءً على تفويض مسبق من الرئيس ووزارة الخارجية أو بموجب قوانين سابقة من دون المرور بالإجراءات الشكلية، وقد أشارت المحكمة الدستورية الاتحادية في ٢٧ تموز ١٩٥٢ إلى أنَّ مذكرة التفاهم الدولية بين ألمانيا وفرنسا الاقتصادية أصبحت قابلة للتنفيذ المباشر، بالاستناد إلى قوانين سابقة ولا يحتاج إلى موافقة البرلمان الفيدرالي<sup>(١)</sup>.

أمَّا الجهة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في العراق، فنجد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، قد حدد ابتداءً ممارسة النشاط الدولي من حيث رسم السياسة الخارجية، والتمثيل الدبلوماسي وسلطة إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية من جهة التفاوض والتوقيع وصولاً إلى مرحلة المصادقة من اختصاص السلطات الفيدرالية<sup>(٢)</sup>، وتوزعت كذلك صلاحيات التفاوض والتوقيع والتصديق بصورة مشتركة بين السلطة التنفيذية الفيدرالية والسلطة التشريعية الفيدرالية، إذ جاءت المادة(٨٠/سادساً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، من صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله من الاختصاصات الحصرية التي يمارسها مجلس الوزراء الاتحادي<sup>(٣)</sup>، وجعلت المادة (٧٣/ثانياً) صلاحية التصديق مشتركة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية، التي نصَّت على أنَّ (( المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتُعدُّ مصادقاً عليها بعد

(١) أشار إليه كل من د. خالد بن مصطفى الراجي، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٧، وأسعد كاظم وحيش الصالحي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٠.

(٢) إذ نصت المادة(١١٠/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنَّ من اختصاص السلطات الاتحادية الحصرية (رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية والسيادية).

(٣) ينظر: نص المادة(٨٠/سادساً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥



مضي (خمسة عشر) يوماً من تاريخ تسلمها<sup>(١)</sup>، بعد أن يقوم مجلس النواب بتنظيم عملية المصادقة عليها، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

ومن استقراء النصوص الدستورية المذكورة سالفاً، نجد أن سلطة إبرام الصكوك الدولية كافة سواء أكانت معاهدات أم مذكرات التفاهم الدولية في العراق تُعدُّ من الاختصاصات مشتركة بين مجلس الوزراء ومجلس النواب ورئيس الجمهورية، وإن كانت صلاحية الأخير لا تُعدو أن تكون شكلية ولا يحق له قانوناً رفض تصديق المعاهدات ومذكرات التفاهم الدولية، التي تُسنُّ من قبل مجلس النواب، وتُعدُّ مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، ولا تستطيع السلطة التنفيذية في العراق الانفراد بإبرام مذكرات تفاهم دولية بصورة مبسطة، وإنما عليها بجميع الأحوال استحصال موافقة مجلس النواب، ليتسنى لها في كل الأحوال إتمام إجراءات التصديق من الناحية الدولية، إلا أنَّ المشرع العراقي عندما شرع قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥<sup>(٢)</sup>، قد خالف الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، عند تميزه لنوعين من الاتفاقيات الدولية من ناحية الإجراءات المطلوبة بإبرامها.

**فالنوع الأول:** المعاهدات الدولية التي تبرم باسم جمهورية العراق أو حكومتها مع دولة أو دول أخرى أو حكوماتها أو منظمة دولية أو أي شخص من أشخاص القانون الدولي تعترف به جمهورية العراق، وهذه المعاهدات تخضع لهذا القانون ويسري عليها<sup>(٣)</sup>، إذ إنَّ المادة (١٧) من قانون عقد المعاهدات أخضعت التزام جمهورية العراق بالمعاهدات المبرمة على وفق هذا القانون إلى موافقة مجلس النواب على قانون تصديق على المعاهدة أو قانون الانضمام إليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، عدا المعاهدات التي يتطلب الحصول عليها موافقة الثلثين<sup>(٤)</sup>.

(١) ينظر: نص المادة (٦١/رابعاً) من الدستور نفسه.

(٢) صدر قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، بتاريخ ١٧/٩/٢٠١٥، وتم نشره في جريدة الوقائع العراقية تحت الرقم (٤٣٨٣) في ١٢/١٠/٢٠١٥، إذ أصبح نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية حسب أحكام المادة (٣٢) من القانون نفسه.

(٣) ينظر: نص المادة (١/أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٤) إذ إنَّ المعاهدات التي تتطلب حصول الموافقة عليها أغلبية الثلثين وفق احكام المادة (١٧) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، هي كما يأتي:

أولاً: معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة الإقليمية لجمهورية العراق.

ثانياً: معاهدات الصلح والسلام

ثالثاً: معاهدات التحالف السياسية والأمنية والعسكرية.

رابعاً: معاهدات تأسيس المنظمات الإقليمية أو الانضمام إليها.

أما النوع الثاني: فيتضمن مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم بشكل مبسط من دون المرور بالإجراءات الدستورية المطولة، وهي تلك التي لا تسري عليها أحكام قانون عقد المعاهدات العراقي، إذ استثنى القانون من إخضاعها للإجراءات التي تتطلبها إبرام المعاهدات بصورة رسمية ومنها على وجه الخصوص إجراءات التصديق المنصوص عليها في المادة (١٧) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، وتشمل الاتفاقيات التي لا تحتاج لإبرامها المرور بالإجراءات الدستورية المطولة في العراق ثلاثة أنواع وكما يأتي<sup>(١)</sup>:

أولاً: الاتفاق التنفيذي الذي ينعقد لتنفيذ أحكام المعاهدات المصدقة قانونياً ويخضع نفاذه لموافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إذا لم يتضمن التزاماً مالياً على العراق ولموافقة مجلس الوزراء إذا تضمن هذا الالتزام.

ثانياً: مذكرات التفاهم التي تعقد بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وما يقابلها في الدول الأخرى مهما كانت تسمية هذه المذكرات ويخضع نفاذها لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله ولا يجوز لمن يخوله رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية أن يخولها للغير.

ثالثاً: مع مراعاة أحكام البند ثانياً من هذه المادة، الاتفاقيات والمذكرات التفاهم التي تبرم طبقاً لمبدأ التعامل بالمثل بالحقوق والالتزامات التي تعقدها جمهورية العراق ممثلة بوزارة الخارجية وحكومة الدولة المتعاقدة الممثلة بوزارة خارجيتها.

إذ إنَّ المشرع العراقي منح السلطة التنفيذية الفيدرالية في العراق صلاحية التفرد بإبرام مذكرات تفاهم دولية بصورتها المبسطة من دون المرور بالإجراءات الدستورية ومنها موافقة مجلس النواب، إذ تشكل الصكوك الدولية الواردة بالفقرة (ثانياً وثالثاً) من المادة (٣) اتفاقيات دولية قائمة بذاتها، وهذا الاستثناء جاء مخالفاً لأحكام الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، الذي أخضع جميع المعاهدات والاتفاقيات الدولية، من دون استثناء لموافقة مجلس النواب العراقي، وأنَّ دخول رئيس مجلس الوزراء في إبرام مذكرات التفاهم بمنح موافقته لنفاذها يضيف عليها صفة المعاهدة، لأنَّه مخول بتمثيل العراق

(١) أشار إليها، د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٣، وينظر بالوقت نفسه إلى أحكام المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

ولها الصلاحية الكاملة في القيام بجميع الأعمال المتعلقة بإبرام المعاهدات على المستوى الدولي<sup>(١)</sup>، إذ إن رئيس مجلس الوزراء في جمهورية العراق بحكم منصبه يمثل العراق دونما حاجة إلى إبراز وثائق تفويض للقيام بالأعمال المتعلقة بعقد المعاهدة<sup>(٢)</sup>.

يتضح مما سبق، أنّ المشرع العراقي في قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، قد منح السلطة الفيدرالية في العراق، أهلية إبرام مذكرات التفاهم دولية من دون المرور بالإجراءات الدستورية، إلى جانب إبرام اتفاقيات دولية بصورتها المعقدة، ذلك لتجنب الإجراءات الدستورية المطولة ومنها الرجوع إلى مجلس النواب وصدور الاتفاق بقانون ونشره بالجريدة الرسمية. وأنّ هذا الاستثناء في رأي الفقه المعاصر يتعارض مع فلسفة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، الذي كان يهدف إلى إخضاع الصكوك الدولية كافة ومنها صك مذكرات التفاهم إلى مراجعة مجلس النواب بوصفه ممثلاً للشعب ليكون له القول الفصل في التزامات العراق التعاقدية على المستوى الدولي، ويمكن الجزم بأنّ هذا الاستثناء يشكل تراجعاً حتى مع قانون عقد المعاهدات رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩ الملغى، الذي لم يستثن سوى نوعين من الصكوك الدولية وهما الاتفاق التنفيذي، والاتفاقيات التي تعقد بين الوزارات ومؤسسات الدولة، ولم يستثن النوع الثالث من الاتفاقيات ومذكرات التفاهم التي تبرم باسم جمهورية العراق ممثلةً بوزارة الخارجية، وهذا الاستثناء خطير؛ لأنّه يشكل معاهدات دولية يتطلب عرضها على البرلمان<sup>(٣)</sup>.

ونستنتج من ذلك بأنّ السلطة المختصة بإبرام مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم من دون المرور بالإجراءات الدستورية، تُعدّ من الاختصاصات الحصرية للسلطة الفيدرالية المتمثلة بالحكومة وتشكيلاتها من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وأنّ الجهة المختصة بالمصادقة على مذكرات التفاهم الدولية هو رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله ولا يجوز لمن يخوله رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية أن يخولها للغير<sup>(٤)</sup>.

(١) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، مصدر سابق، ص ١٧٤ وما بعدها.

(٢) تنظر: المادة (٥/أولاً) من قانون عقد المعاهدات الدولية رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

(٣) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٧.

(٤) ينظر: نص المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

ونؤيد الرأي القائل أيضاً: بأن مصادقة رئيس مجلس الوزراء على مذكرات التفاهم الدولية يضيف عليها صفة المعاهدة كونه مخولاً بتمثيل العراق بحسب أحكام المادة (٥/أولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، ويُعدُّ رئيس مجلس الوزراء بحسب أحكام اتفاقية فيينا لقانون عقد المعاهدات لسنة ١٩٦٩، ممثلاً لدولته بحكم وظيفته من أجل القيام بجميع الأعمال المتعلقة بعقد المعاهدات الدولية<sup>(١)</sup>، حتّى وإن كان العراق ليس طرفاً أو عضواً في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، إلّا أنّها تُعدُّ اتفاقية شارعة وهي كالدستور الأعلى للمجتمع الدولي وتعد الأساس القانوني لإبرام أي صك دولي ومنها مذكرات التفاهم الدولية، وأنّ أهمية اتفاقية فيينا لقانون عقد المعاهدات تكمن في حقيقة أنّ معظم أحكامها هي تقنين للقانون الدولي العرفي، وإن كانت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، هي ذاتها اتفاقية دولية تخضع للأثر النسبي للمعاهدات ولا تلزم إلاّ الدول الأطراف فيها<sup>(٢)</sup>، إلّا أنّ هذا المبدأ في رأي الفقه الدولي لا يمنع من اعتبارها مرجعاً قانونياً باستثناء بعض أحكامها الجديدة ومنها المادة (٥٣)، إذ تتمتع أكثر أحكامها بقيمة قانونية ملزمة تتعدى دائرة الأطراف في هذه الاتفاقية<sup>(٣)</sup>.

(١) إذ تنص المادة (٢/٧) من اتفاقية فيينا لقانون عقد المعاهدات لسنة ١٩٦٩، بالآتي: (يُعدُّ الأشخاص التاليون ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم، دون حاجة إلى إبراز وثيقة التفويض الكامل: (أ) - رؤساء الدول، ورؤساء الحكومات، ووزراء الخارجية، من أجل القيام بجميع الأعمال المتعلقة بعقد المعاهدة. (ب) - رؤساء البعثات الدبلوماسية من أجل اعتماد نص المعاهدة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمدين لديها. (ج) - الممثلون المعتمدون من قبل الدول لدى مؤتمر دولي، أو لدى منظمة دولية، أو إحدى هيئاتها وذلك من أجل اعتماد نص المعاهدة في ذلك المؤتمر أو المنظمة أو الهيئة.

(2) Michael Akehurst, A Modern Introduction To International Law, Sixth Edition, UNWIN HYMAN; London, 1988, p. 123.

(٣) بيار - ماري دويوي، القانون الدولي العام، ترجمة، د. محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ٢٠٠٨، ص٢٨٩.

**الفصلُ الثَّانِي**  
**الإطار القانوني للأقاليم والمحافظات**  
**بإبرام مذكرات التفاهم الدولية**

## الفصل الثاني

### الإطار القانوني للأقاليم والمحافظات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية

بعد أن بيّنا في الفصل الأول من دراستنا، لمضمون مذكرات التفاهم الدولية وقيمتها القانونية والجهات المختصة بإبرامها على صعيد الدول والسلطات المركزية التي لها الحق بإبرامها بصورة عامة، هنا لأبدي أن نعرج بالحديث عن الإطار القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية بوصفها أحد مكونات الدولة الفيدرالية على المستوى الدولي أو مستوى من مستويات الحكم في العراق. واستناداً إلى نص المادة (١١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص بالآتي<sup>(١)</sup> (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)<sup>(٢)</sup>.

إذ من المعلوم أن النشاط الدولي بمستوياته وأشكاله السياسية وغير السياسية كافة، يُعدّ مظهرًا من مظاهر السيادة الخارجية في الدول الفيدرالية، لهذا فإنّ الدساتير في الدول الفيدرالية، لها الدور الأساس في تحديد الاختصاصات الدولية والجهات التي لها الحق في ممارسة النشاط الدولي؛ ذلك لتأثر الدساتير بعوامل داخلية وخارجية مختلفة ومتعددة، وهناك إجماع عام بأنّه لا يمكن لأيّ اتحاد فيدرالي أن يعمل بصورة صحيحة مالم يضبط النشاط الخارجي الدولي، لهذا من المألوف أن تتضمن دساتير الدول الفيدرالية نصوص توزيع السلطات في مجال النشاطات والعلاقات الدولية بين مستويات الحكم في تلك الدول، وعلى أحكام تقيد هذه الممارسة من قبل الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية<sup>(٣)</sup>، إلا أنّ ومع هذه المركزية في العلاقات الدولية، التي سبق أن بيّناها في الفصل الأول من دراستنا، إلا أنّ نطاق وطبيعة مداخل الوحدات الاتحادية المكونة للفيدرالية في المجال الدولي، سواء أكانت مع كيانات سياسية أخرى أم منظمات دولية أم مؤسسات خاصة، أخذت تتزايد مع التزايد الهائل في حجم المعاملات الدولية، يعود ذلك جزئياً إلى تطور شبكة الاتصالات الإلكترونية، وتوفر شبكة مواصلات سريعة وأكثر كفاءة، وقد ألفت هذه التغيرات بظلالها على معاملات تجارية دولية تتنامى باستمرار، واتصالات بشرية عبر الحدود، وكانت نتيجة هذا كله، هو أنّ الوحدات الفيدرالية في العديد من الدول

(١) ينظر: نص المادة (١١٦) من دستور جمهورية الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٢) نبيل عبد الرحمن حياوي، الدولة الاتحادية الفيدرالية، مصدر سبق ذكره، ص ١٧-٤٣.

ذات النظام الفيدرالي أصبحت أكثر انخراطاً في النشاطات الدولية، وعلى ضوء ذلك منحت بعض دساتير الدول الفيدرالية، أهلية إبرام اتفاقيات دولية لوحدها الفيدرالية<sup>(١)</sup>.

وبناءً على ما تقدم، وتماشياً مع مقتضيات الدراسة الأكاديمية، سنقسم هذا الفصل على مبحثين: نخصص الأول منه لدراسة التنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وسنبحث في الثاني: أهلية الأقاليم والمحافظات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، ولتفصيل ذلك على النحو الآتي:

### المبحث الأول

#### التعريف بالتنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

إنَّ البحث عن معرفة التنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، إنّما يرتبط بنشأة الدولة العراقية وتطورها عبر مراحل تاريخية متعاقبة، إذ عرف العراق في مرحلة تاريخية سابقة نظام سُمي بنظام الدولة- المدينة، إذ اكتسب هذا النظام أهمية خاصة لأنه ارتقى بالنظام السياسي القبلي إلى طور أعلى ومن أبرز هذه الأنظمة المدن السومرية والبابلية والآشورية<sup>(٢)</sup>، وبعد أن توالى الأحداث على العراق وصولاً للعصر الحديث الذي تشكلت فيه نواة الدولة العراقية البسيطة عندما أصبح الأمير فيصل بن الحسين ملكاً على العراق في ٢٣ آب عام ١٩٢١، ومن ثمّة صدور أول دستور عراقي سُمي بالقانون الأساس لسنة ١٩٢٥، بعد إقراره من المجلس التأسيسي ومصادقة الملك عليه<sup>(٣)</sup>.

وعلى ضوء ذلك خصص القانون الأساس الباب السابع لموضوع إدارة المناطق الإدارية في العراق، إذ نصّت المادة (١٠٩) على الآتي<sup>(٤)</sup> «تعيين المناطق الإدارية وأنواعها وأسماؤها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابهم بقانون خاص»، إذ استمر هذا الشكل السائد لنظام الحكم المحلي في العراق لغاية صدور الدستور المؤقت (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية)، الذي تحول شكل الدولة العراقية بمناسبته من دولة موحدة بسيطة إلى دولة مركبة فيدرالية، لأول مرة منذ تأسيس الدولة العراقية

(١) ينظر: ص ٦٣ وما بعدها من الفصل الأول من هذه الرسالة.

(٢) عبد الرحمن البزاز، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال، مطبعة العاني، ط ٣، بغداد، ١٩٦٧، ص ٧٩.

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص ٤٣.

الحديثة سنة ١٩٢٥، إذ نصّت المادة (٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية على أنّ (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي) ديمقراطي، تعددي، يجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية...)، إذ بلغت ذروة هذا التغيير بصدر الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، وصدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ورافق هذا التغيير نشاط دولي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بإبرام بعض الاتفاقيات الدولية وتحت عدة مسميات منها موضوع دراستنا، ألا وهو مذكرات التفاهم الدولية، وبناءً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نخصص الأول منه لدراسة التنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وسنبحث في الثاني: مظاهر استقلال الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولتفصيل ذلك على النحو الآتي:

### المطلب الأول

#### التنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

سبق أن بيّنا أنّ الأقاليم والمحافظات تُعدّ من مكونات الدولة الفيدرالية في العراق استناداً إلى أحكام المادة (١١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥<sup>(١)</sup>، أو مستوى من مستويات الإدارة في العراق، إلّا أنّ تلك المستويات تختلف باختلاف درجات الإدارة فيها وآلية إدارتها التي خطها الدستور العراقي لها، عليه لا بدّ أن نتناول هذا المطلب من خلال فرعين: الأول لبيان التنظيم القانوني للأقاليم، وأمّا الثاني فسنخصصه لإيضاح التنظيم القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعلى النحو الآتي:

### الفرع الأول

#### التنظيم القانوني للأقاليم في العراق

من المعلوم أنّ الأقاليم لم تكن جزءاً من النظام القانوني في العراق آنذاك، إذ إنّ العراق منذ تأسيس دولته الحديثة سنة ١٩٢٥ ولغاية عام ٢٠٠٣، كان النظام القانوني أو التقسيمات الإدارية فيه تقتصر على اللواء (المحافظة) والقضاء والناحية والقرى في غالب الأحيان، إلّا أنّ المشرع العراقي في

(١) ينظر: نص المادة (١١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.



دستور سنة ١٩٧٠ تبني نظاماً إدارياً جديداً يوافق أو يرادف مصطلح الاقليم ألا وهي المنطقة<sup>(١)</sup>، إذ أشارت المادة(السابعة) الفقرة(ج) من دستور العراق لسنة ١٩٧٠ المذكورة سالفاً، على تمتع المنطقة التي يكون غالبيتها من الأكراد (بالحكم الذاتي)<sup>(٢)</sup>، وفقاً لما يحدده القانون<sup>(٣)</sup>، وعلى أثر ذلك التعديل الدستوري صدر قانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤ الذي يعرف باسم قانون الحكم الذاتي لمنطقة (كردستان)<sup>(٤)</sup>، وسميت بمناسبة أيضاً (بالمنطقة): التي تُعدُّ وحدة إدارية واحدة ولها شخصية معنوية في إطار الوحدة القانونية

(١) عادل إبراهيم أدهم، التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية (العراق أنموذجاً)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة سانت كليمنس العالمية (مكتب كركوك)، ٢٠١٤، ص ٩٧.

(٢) (الحكم الذاتي) تنطوي فكرة الحكم الذاتي على مدلولين: مدلول دولي ومدلول داخلي، ففي مجال القانون الدولي العام يقصد (بالحكم الذاتي) بأنه (صيغة للحكم تطبق على الأقاليم أو مناطق معينة تتوفر فيها كل مقومات الدولة من شعب، وإقليم، وسلطة سياسية، ولكنها تبقى تحت سيطرة وحكم الدولة المستعمرة، إذ لا تمتع بالسيادة الخارجية، فهذه الصيغة اتخذتها الدول الاستعمارية المحتملة لتحديد علاقتها مع مستعمراتها، ومنحها استقلالاً إدارياً ومالياً دون أن يكون لها استقلال سياسي) أما مدلول الحكم الذاتي على المستوى الداخلي فيذهب الفقه بأن الحكم الذاتي (نظام سياسي وإداري واقتصادي يحصل فيه إقليم أو أقاليم من دولة على صلاحيات واسعة لتدبير شؤونها بما في ذلك انتخاب الحاكم والتمثيل في مجلس منتخب يضمن مصالح الأقاليم على قدم المساواة، والحكم الذاتي نقيض للمركزية، إذ تحتاج الدول التي تمارسه إلى أن تتخلى سلطاتها المركزية عن جزء مهم من صلاحيات تدبير الأقاليم اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً) وللمزيد من التفصيل ينظر كل من: د. احمد إبراهيم علي الوتري، النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مكتبة النفسير، أربيل، ٢٠٠٨، ص ١٠١٠. وينظر إلى يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي، مطبعة نائر جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بيروت، ٢٠١١، ص ٧٩ وما بعدها.

(٣) أضيفت هذه الفقرة إلى المادة (السابعة) بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٤٧) في ١١/٣/١٩٧٤ والمتضمن تعديل الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠، وللمزيد من التفصيل ينظر القرار آنف الذكر، المنشور في قاعدة التشريعات العراقية (<http://iraqlid.hjc.iq:8080/LoadArticle.aspx?i=13049>) تاريخ الزيارة في ١٧/١٢/٢٠٢٠ الساعة ٣:١١ مساءً.

(٤) (كردستان): أن كلمة كردستان ظهرت (كاصطلاح جغرافي لأول مرة في القرن الرابع عشر في عهد السلاجقة، عندما فصل السلطان سنجانار القسم الغربي من إقليم الجبال، التي تشتمل على الأراضي الممتدة بين أذربيجان ولوستان، فضلاً عن المناطق الواقعة غربي جبال زاكروس، كشهروز، كوى سنجق وعمم بهذا المصطلح حتى شمل جميع الإمارات الإقطاعية الكردية في تركيا وإيران)، ويرى جلال الطالباني أن (كردستان تعني بلاد الكرد وتتألف لفظياً من كلمتين هما (كرد) و (ستان) التي تعني بلاد أو محل، وقد أطلق اسم كردستان على وطن الشعب الكردي منذ قرون عديدة لذلك فأُنْ كُردستان اسم جغرافي وتاريخي لبلاد الكرد) وللمزيد من التفصيل ينظر كل من: محمود الدرة، القضية الكردية، ط٢، منشورات دار الطليعة، بيروت، ١٩٦٦، ص ٢٨، وجلال الطالباني، كردستان والحركة القومية الكردية، المؤسسة العامة للصحافة والطباعة، بغداد، ١٩٦٩، ص ٨ أشار إليهما أ.م. د محمد محي الهيمص، دولة تحت التشكيل حوار النفي وإثبات الوجود(كردستان العراق أنموذجاً)، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة واسط، العدد الرابع عشر، أيلول ٢٠١٣، ص ٢٢٦ وما بعدها.

والسياسية والاقتصادية لجمهورية العراق، والتي تُعدّ فيها تلك المنطقة جزءاً لا يتجزأ من أرض العراق وشعبها، وتكون مدينة أربيل مركزاً لإدارة الحكم الذاتي<sup>(١)</sup>، وأنّ القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون، ويُعدّ القضاء جزءاً لا يتجزأ من التنظيم القضائي في جمهورية العراق، وأنّ للمنطقة وحدة مالية مستقلة ضمن وحدة مالية الدولة، وتخضع حسابات المنطقة إلى تفتيش ورقابة ديوان الرقابة المالية<sup>(٢)</sup>، وللمنطقة مجلس تشريعي منتخب يمارس مهامه في حدود الدستور والقوانين ويتخذ القرارات التشريعية ذات الطابع المحلي، كما للمنطقة مجلس تنفيذي وهو الهيئة التنفيذية لإدارة الحكم الذاتي في المنطقة، ويكلف رئيس الجمهورية أحد أعضاء المجلس التشريعي لرئاسته، ويختار بدوره أعضاءه ونائباً له ويكون هؤلاء الأعضاء بدرجة وزير<sup>(٣)</sup>.

ويغض النظر عن نجاح تلك التجربة أو فشلها، إلّا أنّها أظهرت ولأول مرة تقسيماً إدارياً جديداً يعلو المحافظة، ألا وهي المنطقة التي كانت تضمّ في حينها ثلاث محافظات، وهي أربيل والسليمانية ودهوك<sup>(٤)</sup>.

وقد أصبحت هذه المنطقة والإقليم بعد ذلك إقليماً فيدرالياً ضمن مكونات النظام الفيدرالي الاتحادي في العراق، إذ نصّت المادة (الرابعة) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، على أنّ ( نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فدرالي، ديمقراطي تعددي، يجري تقاسم السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق، أو الأثنية، أو القومية، أو المذهب)، وهذا ما أكدّه بعد ذلك دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ أيضاً<sup>(٥)</sup>، وقد أقر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ وضعاً خاصاً لإقليم كردستان، كما أقر ذلك الوضع دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥<sup>(٦)</sup>.

(١) تنظر: المادة (١) من قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤.

(٢) ينظر: نص المادتين (٤ و٩) من القانون نفسه.

(٣) يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، مصدر سبق ذكره، ص ٨٤.

(٤) ينظر: لكل من د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها لنظام سياسي العراق أنموذجاً، مؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٤٨٨، وعادل إبراهيم أدهم، التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية (العراق أنموذجاً)، مصدر سبق ذكره، ص ٩٧.

(٥) ينظر: المادة (١١٦) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، التي تنص بالآتي (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية).

(٦) إذ نصت المادة (٥٣/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى على أنّ (يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفته الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣ ==

لم يبين دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ ولا قانون الإجراءات التنفيذية رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ المتعلق بتكوين الأقاليم، السلطة التنفيذية للأقاليم، وكيفية تكوين حكومة الإقليم، وعلاقتها بالسلطة التشريعية للإقليم، وإنما ترك ذلك لدستور الإقليم لينظمها تبعاً لطبيعة كل إقليم وظروفه، أمّا السلطة القضائية للإقليم فتكون مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها، وفقاً لأحكام دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، ودستور الأقاليم والقوانين الاتحادية ذات الصلة<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من كون إقليم كردستان هو الإقليم الفيدرالي الوحيد حالياً، فإنّ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، أقرّ بموجب أحكامه على منح المحافظات الأخرى الحق في تشكيل أقاليم جديدة<sup>(٢)</sup>، وهذا ما أكدّه بعد ذلك دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على تشكيل أقاليم جديدة تؤسس وفقاً لأحكامه<sup>(٣)</sup>، إذ بينت المادة (١١٩) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، بأنّه (يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم، بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يُقدم بإحدى طريقتين:

أولاً: طلب من (ثلاث) الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً: طلب من (عشر) الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم<sup>(٤)</sup>.

واستناداً لأحكام المادة (١١٨) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥<sup>(٥)</sup>، جاء قانون الإجراءات

== الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى. إنّ مصطلح "حكومة إقليم كردستان" الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني، ومجلس وزراء كردستان القضائية الإقليمية في إقليم كردستان)، وبهذا الصدد أشارت المادة (١١٧/أولاً) أيضاً من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، على أنّ (يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً).

(١) ينظر: نص المادة (١٩) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.  
(٢) إذ نصت المادة (٥٣/ج) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، على أنّه (يحق لمجموعة من المحافظات خارج إقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكيل أقاليم فيما بينها، وللحكومة العراقية المؤقتة أن تقترح آليات لتشكيل هذه الأقاليم، على أن تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وإقرارها. يجب الحصول بالإضافة إلى موافقة الجمعية الوطنية على أي تشريع خاص بتشكيل إقليم جديد على موافقة أهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء).

(٣) ينظر: نص المادة (١١٧/ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) ينظر: نص المادة (١١٩) من دستور العراق جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٥) ينظر: نص المادة (١١٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص بالآتي (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز (ستة) أشهر من تاريخ أول جلسة له قانوناً، يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم....).

التنفيذية خاص بتشكيل الأقاليم الجديدة في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، ليكرس بذلك أسس النظام الفيدرالي الاتحادي في العراق في منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق تكوين الأقاليم<sup>(١)</sup>.

فقد نصَّ هذا القانون على أنَّ الإقليم يتكون من محافظة أو أكثر<sup>(٢)</sup>، إذ إنَّ تكوين الإقليم يتم عن طريق الاستفتاء بطلب يقدم بإحدى الطرق الآتية<sup>(٣)</sup>:

أولاً: طلب مقدم من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات المشكلة بموجب الدستور التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً: طلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثالثاً: في حالة طلب انضمام إحدى المحافظات إلى إقليم يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للأقاليم.

وأهم ما جاء في المادة (٢) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، بأنَّ المشرع العراقي بهذا القانون أضاف حالة ثالثة، وهي طلب إحدى المحافظات بالانضمام إلى إقليم، وهذه الحالة الجديدة لم تنصَّ عليها المادة (١١٩) من الدستور المذكور سالفاً. إذ يرى بعضهم أنَّ الصياغة اللغوية للمادة (١١٩) من الدستور لا تتحمل إضافة حالة جديدة من قبل المشرع العادي، طالما حدد المشرع الدستوري طريقتين لتكوين الإقليم، وأنَّ المشرع العادي لا يستطيع مخالفة ذلك وإنما يتطلب ذلك تعديلاً دستورياً<sup>(٤)</sup>، إلا أننا لا نؤيد الرأي القائل بأنَّ المشرع العادي قد خالف الدستور عندما أضاف حالة ثالثة ألا وهي انضمام محافظة إلى إقليم قائم سابقاً، إذ إنَّ المشرع الدستوري قد منح الحق لمجلس النواب أو المشرع العادي حق إصدار تشريع يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وأنَّ انضمام محافظة ما إلى إقليم قائم يدخل في منطوق التكوين طالما أنَّ الدستور العراقي يُعدُّ المظلة الكبيرة التي تخضع له جميع الوحدات الفيدرالية، والقانون الأسمى والأعلى في العراق وملزماً في أنحاءه كافة<sup>(٥)</sup> وأنَّ الانضمام يكون ضمن تلك الوحدات وليس لانفصال محافظة

(١) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦٠) في ١١/٢/٢٠٠٨.

(٢) ينظر: نص المادة (١) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) ينظر: نص المادة (٢) من القانون نفسه.

(٤) عادل إبراهيم أدهم، التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية (العراق أنموذجاً)، مصدر سبق ذكره، ص ٩٨ وما بعدها.

(٥) ينظر: نص المادة (١٣/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

محافظه ما وانضمامها إلى دولة خارجية أخرى، وأنَّ المشرع الدستوري في المادة (١١٩) من الدستور منح الحق للمحافظة بتكوين إقليم لوحدها أم مع غيرها، أي أعطاه صلاحية أكبر وأقوى من الانضمام الذي أورده المشرع العادي في قانون الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم، وأنَّ القاعدة القانونية العامة تشير إلى أنَّ من يملك الكل يملك الجزء.

يتضح مما تقدم في أعلاه أنَّ إقليم كردستان العراق يُعدُّ الإقليم الوحيد في العراق في الوقت الحاضر، الذي مُنح بموجب قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ وضِعاً خاصاً، وأقرَّ هذا الوضع الخاص أيضاً دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، ولهذا الإقليم سلطات محلية مستقلة عن الحكومة المركزية تمارس صلاحياتها على وفق قوانين نافذة صادرة عن سلطات الإقليم نفسه، على الرغم من عدم إقرار مشروع دستور الإقليم لسنة ٢٠٠٦ لغاية الآن الذي بموجبه يبين السلطات التي تحكم الإقليم وصلاحياتها، ومنح دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، وقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، للمحافظات الحق في تكوين الأقاليم باختيار إحدى الطرق الثلاث، أمَّا بتقديم طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات المشكلة بموجب الدستور التي تروم تكوين الإقليم أو طلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات أو عن طريق الانضمام بطلب يقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للأقاليم<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### التنظيم القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق

من المعروف أنَّ التنظيم القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بوصفها إحدى التقسيمات الإدارية التي يتكون منها العراق، كانت تعرف آنذاك باسم الألوية، وقد ورد تنظيمها القانوني في أول دستور عراقي الذي يعرف باسم القانون الأساس لسنة ١٩٢٥ أبان العهد الملكي، فقد خصص القانون الأساسي الباب السابع لموضوع إدارة الأقاليم، إذ نصَّت فيه المادة (١٠٩) على أنَّ (تعيين المناطق الإدارية وأنواعها وأسمائها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابهم بقانون خاص)، واستناداً للمادة (١٠٩) من الدستور صدر قانون الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ الذي قسم العراق

(١) ينظر: نص المادة (٢) من القانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

بموجبه إلى ألوية والألوية إلى أفضية والأفضية إلى نواح، والمتصرف رئيس اللواء المسؤول عن إدارته<sup>(١)</sup>.

وعند انتهاء العهد الملكي في انقلاب ١٤ تموز لسنة ١٩٥٨، وأعلن بعده عن قيام النظام الجمهوري، ومن هذا التاريخ شهد العراق منذ الفترة المحصورة بين ١٤ تموز لسنة ١٩٥٨ إلى ٩ نيسان سنة ٢٠٠٣ تعاقب أربعة أنظمة جمهورية على حكمه، وثمة تشابه بين الأنظمة التي جاءت فيها الانقلابات العسكرية، إذ تراجعت فيها الإدارة المحلية في المحافظات من اللامركزية الإدارية إلى المركزية جراء تعديل قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ وأصبح اللواء والمعروف الآن بالمحافظات يدار مباشرة من قبل السلطة المركزية أو ممثليها، إذ إنَّ المركزية ونواتها قد قضى عليها<sup>(٢)</sup>.

إلا أنَّ بصدور قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، الذي استبدل تسمية اللواء بالمحافظة، واستعمل تسمية المحافظ بدلاً من تسمية المتصرف<sup>(٣)</sup>، إذ مزج المشرع العراقي في هذا القانون بين أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية، إذ تدار شؤون الوحدات الإدارية من خلال رؤساء الوحدات الإدارية، الذين تعينهم السلطة المركزية بوساطة مجالس الإدارة المحلية والممثلة بمجلس المحافظة ومجلس القضاء، وينعقد مجلس المحافظة برئاسة المحافظ ويتألف المجلس من أعضاء منتخبين من مركز المحافظة ومن أعضاء دائمين هم معاون المحافظ ورؤساء الدوائر الفرعية في مركز المحافظة، إلا أنَّها على الرغم من تلك الاختصاصات لم يكن هناك مجلس منتخب ولا استقلالية في اتخاذ القرارات من قبل الأعضاء الدائمين المعيّنين بحكم وظائفهم، إذ اتسمت هذه الفترة من الناحية التطبيقية بالمركزية الإدارية المطلقة، على الرغم من قانون المحافظات رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٩ قد تبني اللامركزية الإدارية وفقاً للأركان والأسس المتعارف عليها فقهيّاً، إلا أنَّها ظلت حبيسة في الإطار النظري من دون أن تجد لها تطبيقاً عملياً على الأرض الواقع<sup>(٤)</sup>.

(١) ينظر: نص المادة (٢) من قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ الملغى، التي تنص بالآتي (ينقسم العراق إلى ألوية والألوية إلى أفضية والأفضية إلى نواح، المتصرف رئيس اللواء المسؤول عن إدارته والقائم مقام رئيس القضاء المسؤول عن إدارته، والمدير رئيس الناحية المسؤول عن إدارتها أما إدارة القرى فستعين بقانون خاص).

(٢) د. سامي حسن نجم عبد الله، المصدر سبق ذكره، ص ٤٢-٤٤.

(٣) ينظر: نص المادة (الأولى/ أولاً/ ثانياً) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى.

(٤) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص ٤٩-٥٢.

استمر هذا الشكل السائد لنظام الحكم المحلي في العراق طيلة الفترة المنصرمة، غير أن الأمر تغير كثيراً بعد احتلال العراق من قبل القوات الأمريكية والبريطانية في ٩/٤/٢٠٠٣<sup>(١)</sup>، إذ شهد العراق وعلى وجه الخصوص التنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تغيرات جذرية تجسدت بصدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ التي سبق أن أشرنا إليها في النقطة الأولى من دراستنا للأقاليم، الذي تحول بموجبها شكل الدولة العراقية من دولة بسيطة موحدة إلى دولة فيدرالية لأول مرة منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة سنة ١٩٢٥، وجرى تقاسم السلطة في العراق بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية<sup>(٢)</sup>.

واستناداً إلى أحكام قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية المذكور سالفاً، تجسد التنظيم القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بصدور أمر سلطة الائتلاف المؤقت الخاص بالسلطات الحكومية المحلية<sup>(٣)</sup>، إذ يُعدُّ هذا الأمر بمثابة القانون المنظم للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، ومن ثمة لا تسري أحكامه على المحافظات التي يتكون منها إقليم كردستان العراق<sup>(٤)</sup>.

(١) مرت إدارة العراق بعد ٩/٤/٢٠٠٣، ولغاية صدور دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بثلاث مراحل مهمة، المرحلة الأولى، التي بدأت عقب احتلال العراق في ٩/٤/٢٠٠٣ وزوال النظام السياسي السابق، إذ شكلت القوات الأمريكية، هيئة لإدارة شؤون العراق حملت اسم (مكتب المساعدات الإنسانية وإعادة إعمار العراق) واختير الجنرال العسكري المتقاعد (جاي غارنر) مشرفاً لإدارته، إلا أن هذا المكتب لم يستمر طويلاً وحلت محله سلطة الائتلاف المؤقت، أما المرحلة الثانية المعروفة باسم المرحلة (سلطة الائتلاف المؤقت) وهي سلطة مدنية أنشأتها وزارة الدفاع الأمريكية في ٢١ نيسان ٢٠٠٣، وقد تولى الحاكم المدني (بول بريمر) رئاستها تحت عنوان المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة، وقد استطاعت أن تحكم قبضتها على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في العراق استناداً إلى قرار مجلس الأمن ذي العدد (١٤٨٣) لسنة ٢٠٠٣، أما المرحلة الثالثة وهي المرحلة الانتقالية التي بدأت، كما نصت عليها المادة (الثانية/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤، وفق تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم، إذ أشارت الفقرة (ب) من المادة ذاتها، أن المرحلة الانتقالية تتألف من فترتين، تبدأ الفترة الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في ٣٠ حزيران لسنة ٢٠٠٤، وتشكلت هذه الحكومة بعد مشاورات قام بها مجلس الحكم المحلي تطبيقاً للمادة (٢٩) من قانون إدارة الدولة، أما فترة الثانية ابتدأت من تشكيل الحكومة العراقية التي تتم بعد إجراء انتخابات الجمعية الوطنية في فترة أقصاها ٣١/١/٢٠٠٥، التي تتولى فيها الجمعية الوطنية مهمة كتابة مسودة الدستور العراقي الدائم في موعد أقصاه ١٥/١/٢٠٠٥، ينظر: د. سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٣.

(٢) ينظر: نص المادة (٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (٣٠٨١) حزيران ٢٠٠٤.

(٣) نشر أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣) حزيران ٢٠٠٤.

(٤) ينظر: القسم الأول من أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الذي ينص بالآتي: (يصف هذا الأمر الإداري صلاحيات ومسؤوليات المحافظة، والبلدية والمستويات المحلية للحكومة، وتطبيق مبدأ اللامركزية في سلطات الحكم =

ولم تخرج أحكام أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ كثير عن ما جاء به قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، إذ جاء في الفقرة الرابعة من الديباجة إلى أن (نظام الحكومة في العراق سيكون جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي، وأن تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، وسيكون من حق كل محافظة تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس محلية، وأن الأقاليم والمحافظات ستنتظم على أساس مبدأ اللامركزية وتفويض السلطات لمحلية والبلدية...) (١)، إذ من الأمور المهمة التي جاء بها الأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ وهو جعل اختيار رؤساء الوحدات الإدارية من خلال المجالس المحلية التي تملك في ذات الوقت صلاحية عزلهم من مناصبهم (٢)، بعد أن كان تعيينهم بموجب قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ من خلال السلطة المركزية (٣).

وعند صدور دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، انتهى العمل بقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية (٤)، وألغي العمل بأمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ (٥)، إذ عدت المادة (١١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ المذكورة سالفاً، المحافظات غير المنتظمة في إقليم من مكونات النظام الفيدرالي لجمهورية العراق التي تأتي في المرتبة بعد الأقاليم في سلم التدرج لمكونات الدولة الاتحادية في العراق (٦)، وبهذا يؤكد الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، الترتيب الذي أرساه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بوجود

=التي يتضمنها قانون ادارة الدولة، ويمنح الصلاحية المناسبة للدوائر الحكومية المحافظة، البلدية والمستويات المحلية، صمم هذا الأمر لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي وجعل الحكومة العراقية أكثر تجاوباً مع احتياجاتهم. يشجع هذا الأمر على ممارسة السلطة المحلية من قبل الموظفين المحليين في كل إقليم ومحافظة ويعترف بحكومة كردستان الإقليمية، وسوف لا يكون له تأثير على إدارة المناطق التي كانت تحت سلطة تلك الحكومة في ١٩ آذار ٢٠٠٣ في محافظات دهوك، أربيل، سلیمانیه، كركوك، ديالى ونيوى).

- (١) تنظر: المواد (٤، ٥٢، ٥٥، ٥٦، ٥٧) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- (٢) تنظر: المادة (٦/القسم ٢) من أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- (٣) إذ كان المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية يتم تعيينهم عن مرسوم جمهوري، وللمزيد من التفصيل ينظر نص المادة (١٣/الفقرة أولاً، وثانياً) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى.
- (٤) ينظر: نص المادة (١٤٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٥) ينظر: نص المادة (٥٣/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- (٦) ينظر: نص المادة (١١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.



ثلاثة مستويات للنظام الفيدرالي في العراق وهي: الحكومة المركزية، وحكومات الأقاليم<sup>(١)</sup>، وحكومات المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى، ومنحت المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون<sup>(٢)</sup>، وعلى أثر ذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المذكور آنفاً، الذي عرّف المحافظة بأنّها: (وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أفضية ونواحي وقرى)<sup>(٣)</sup>.

ويصف دستور العراق علاقة المحافظات غير المنتظمة في إقليم بسلطة الاتحاد بأنها لا مركزية إدارية، وبعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخولة بها من قبل المجلس، ولا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة<sup>(٤)</sup>، ومنح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته لمجلس المحافظة العديد من الصلاحيات التي منها إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية<sup>(٥)</sup>.

على الرغم من أنّ الدستور قد خصص الفصل الثاني ضمن الباب الخامس للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، غير أنّ الفقه يرى أنّ المحافظات تُعدّ كوحدات دستورية مستقلة أكثر من كونها وحدات إدارية ويجعلها في مرتبة الأقاليم التي تُعدّ بحد ذاتها وحدات سياسية قانونية مستقلة، وأنّ سعة الاختصاصات المقررة للمحافظات في الدستور وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته جعلها تقترب إلى مركز الأقاليم وهذه خاصية فريدة تتميز بها الفيدرالية العراقية من دُون الفيدراليات الأخرى، ويضرب مثلاً في الباب الرابع الخاص باختصاصات السلطات الفيدرالية<sup>(٦)</sup>، إذ تؤكد المادة

(١) ينظر: نص المادة (٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) ينظر: نص المادة (١٢٢/أولاً/وثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: نص المادة (الأولى/الفقرة الثالثة) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.

(٤) ينظر: نص المادة (١٢٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) ينظر: نص المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، الذي بموجبه بموجبه منحت مجالس المحافظات العديد من الصلاحيات.

(٦) د. شورش حسن عمر، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥١-٣٦٠.

(١١٥) من الدستور على أن كل ما ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وكذلك المادة (١٠٥) من الدستور نفسه التي بموجبها تؤسس هيئة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك المشاركة العادلة في إدارة المؤسسات الدولية الاتحادية المختلفة، ومن هذه المواد وغيرها التي وضعت المحافظات بمستوى الأقاليم، وإن كانت هي بالأصل وحدات إدارية<sup>(١)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، طالما جعل المحافظات النواة الأساسية في تكوين الأقاليم وفقاً لأحكام المادة (١١٩)، إلا أنه سكت عن تحديد الجهة المختصة في استحداث المحافظة، والسبب في رأي الفقه يعود إلى وجود إرادة ضمنية لدى المشرع الدستوري على الإبقاء على عدد المحافظات الحالية البالغ عددها خمس عشرة محافظة بالإضافة إلى المحافظات التي يتكون منها إقليم كردستان، لاستكمال النظام الفيدرالي أركانه الأساسية المتمثلة بالأقاليم الفيدرالية<sup>(٢)</sup>.

يتضح مما سبق، أن المركز القانوني للمحافظات غير منتظمة في إقليم على وفق أحكام الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، قد جعل للمحافظات دوراً بارزاً كوحدات دستورية مستقلة أكثر من كونها وحدات إدارية، وجعلها في مستوى الأقاليم في الكثير من موادها المذكورة سالفاً، وهذا ما يدل على تطور نظام الحكم في العراق، عندما تبنى النظام الفيدرالي في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، الذي يقوم على مبدأ تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات، وما أكدته بعد ذلك دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على تبني النظام الفيدرالي الاتحادي ذاته ليخرج العراق من براثن المركزية الإدارية أو التركيز الإداري ليدخل في اللامركزية الإدارية أو السياسة في إدارة مكوناته الاتحادية، على الرغم من أن المشرع الدستوري قد فرّق بين نظام الاتحاد المركزي واللامركزية الإدارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهو في ذلك قد خلق نظاماً هجيناً، ويتجلى ذلك في المادة (١٢٢)، عندما منح المحافظات صلاحية إدارية ومالية واسعة، إلا أنه في جانب آخر لم يخضع مجلس المحافظة لسيطرة وإشراف أية وزارة، أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة<sup>(٣)</sup>، ويفهم من ذلك أن للمحافظات سلطات واسعة تتماثل مع سلطات الأقاليم في الكثير من أحكام الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(١) ينظر: نص المواد (١٠٥، ١٠٦، ١١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢٥ وما بعدها.

(٣) ينظر: نص المادة (١٢٢/١) ثانياً/خامساً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

## المطلب الثاني

### مظاهر استقلال الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق

بعد أن بيّنا في المطلب الأول من هذا المبحث، التنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وبيان السلطات المحلية فيها، التي تُعدُّ بطبيعة الحال مظهراً من مظاهر استقلال المكونات الاتحادية في العراق الذي أشارت إليها المادة (١١٦) من دستور العراق الدائم<sup>(١)</sup>. وأنَّ للحكومات المحلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الداخلة في الاتحاد الفيدرالي اختصاصات ذاتية وخاصة، تمارسها باستقلال ومغزل عن الحكومة الفيدرالية، استناداً لمبدأ الاستقلال الذاتي والمشاركة، الذي يأتي النص عليها في الدساتير الفيدرالية ضماناً لعدم التجاوز عليها أو الانتقاص منها، بشكل يضمن الاستقلال والمساواة في المركز القانوني لكل من الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية<sup>(٢)</sup>.

وتحتفظ المكونات الاتحادية في النظام الفيدرالي، بوجود متميز يبرز دورها في ممارسة السيادة وتحديداً في المجال الداخلي باستقلال ذاتي له مضامين سياسية وقانونية<sup>(٣)</sup>، ولمتطلبات دراستنا التي ستقتصر على جانب معين ألا وهو النشاط الدولي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، مما يحثنا على الاقتصار على بعض مظاهر الاستقلال التي تحقق الهدف المنشود من دراستنا، وسنستعير أيضاً مصطلح (الوحدات الفيدرالية)<sup>(٤)</sup>، في دراستنا لكونه مصطلحاً عاماً متفقاً عليه فقهاً يشمل (الأقاليم والمحافظات والولايات والمقاطعات والإمارات والأقطار...) الأعضاء في الدول الفيدرالية عند دراستنا لبعض التجارب الفيدرالية في الدول الأخرى، عليه سنقسم هذا المطلب على فرعين: نخصص الأول لإيضاح توزيع الاختصاصات الدستورية، أمّا الثاني

(١) ينظر: نص المادة (١١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. شورش حسن عمر، مصدر سبق ذكره، ص ٢١٧.

(٣) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مكتبة السنهوري، ط١، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢١.

(٤) د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، سوزان على حسن، اللاتماثل بين الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية وتأثيره على النموذج الفدرالي العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد (٢٣)، العدد

(١)، ٢٠٢٠، ص ١٠٠.

فنخصصه لبيان الشخصية القانونية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق وعلى النحو الآتي:

## الفرع الأول

### توزيع الاختصاصات الدستورية

لا شكَّ أنَّ عملية توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، هي من أهم الأمور التي يقوم عليها النظام الفيدرالي، ويصح القول إنَّ الوثيقة الدستورية هي من تتولى عملية توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد الفيدرالي والوحدات المكونة لهذا الاتحاد وتظهرها بشكل قانوني، إلاَّ أنَّ هذا التوزيع في الاختصاصات يخضع إلى عدة مؤثرات سياسية واجتماعية واقتصادية وحتى جغرافية، بالإضافة إلى اعتبارات تاريخية ترجع إلى الطريقة التي نشأ بموجبها الاتحاد الفيدرالي.

فالدولة الفيدرالية التي تنشأ بموجب انضمام عدة دول إلى بعضها كانت في السابق دولاً مستقلة، نجد فيها اتجاه توسيع اختصاصات الوحدات المكونة لهذا الاتحاد أوسع من اختصاصات دولة الاتحاد أو السلطة المركزية، ذلك يكون نتيجة لحرص الوحدات المكونة على الحفاظ باستقلالها الذاتي، وعدم التنازل عن جميع اختصاصاتها إلاَّ بالقدر الضروري من سيادتها، الذي يلزم لقيام دولة الاتحاد<sup>(١)</sup>.

بينما الدولة الفيدرالية التي تنشأ بموجب تفكك دولة موحدة، نجد أنَّ الاتجاه فيها يكون نحو الإبقاء على الكثير من الاختصاصات في يد سلطة الاتحاد الفيدرالي، على حساب اختصاصات وحداتها الفيدرالية الأخرى<sup>(٢)</sup>؛ لكن الوضع يختلف في العراق، إذ نجد أنَّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، بعد أن تبنى النظام الفيدرالي كصيغة للحكم في العراق، إذ إنَّ هذا الدستور قد منح المكونات الفيدرالية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات أوسع، وإثماً يتطلب الوضع في العراق أن تكون صلاحية المركز أوسع من الوحدات الفيدرالية الأخرى؛ وذلك لاستمرارية قوة الدولة ووحدتها، وللحديث عن توزيع الاختصاصات الدستورية لابد أن نعرض على هذا الموضوع بنقطتين، ندرس

(١) د. جمال ناصر جبار، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، مجلة حوار الفكر، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، العدد (٣) شباط ٢٠٠٧، ص ٨٠.

(٢) د. عبد الغني بيسيوني، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١١٧.

بالنقطة الأولى طرق توزيع الاختصاصات التي اتجهت بموجبها الدساتير الفيدرالية في العالم المعاصر إلى سلوك أحدها؛ ذلك لمنع التداخل بين اختصاصات الدولة الفيدرالية واختصاصات وحداتها الفيدرالية الأخرى، أمّا في النقطة الثانية فسنسلط الضوء عن توزيع الاختصاصات الدستورية في العراق وعلى النحو الآتي:

#### أولاً- طرق توزيع الاختصاصات في الدساتير الفيدرالية المعاصرة

إنّ قيام النظام الفيدرالي وما يصاحبه من ازدواجه في السلطات والاختصاصات، يؤدي في الغالب إلى تداخل في تلك الاختصاصات مما ينتج عن ذلك حصول النزاعات بين دولة الاتحاد المركزية ووحداتها المكونة لها، مما أوجب على الدول ذات النظام الفيدرالي إلى إيجاد طرق توزيع لتلك الاختصاصات في وثيقة الدستور الفيدرالي لتجنب هذه الإشكاليات، إذ توجد هناك ثلاث طرائق عرفتھا الدساتير الفيدرالية في الوقت الحاضر نبينها على الوجه الآتي:

**الطريقة الأولى:-** وفقاً لهذه الطريقة يقوم المشرع الدستوري بتحديد الاختصاصات الفيدرالية على سبيل الحصر ويترك ما عدا ذلك إلى اختصاصات الوحدات الفيدرالية<sup>(١)</sup>، وتعدُّ هذه الطريقة الأكثر شيوعاً وقبولاً في العالم، لما تمتاز بها من خصائص فهي تحقق الاستقلال الذاتي للأقاليم، أو المحافظات وغيرها من الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، الذي تمكن الوحدات الفيدرالية بالوقوف على احتياجات مواطنيها والعمل على تلبيةها بطريقة أسرع وأسهل، ومن الدول الفيدرالية التي تبنت هذه الطريقة هي كل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والمكسيك والأرجنتين ودولة الإمارات العربية<sup>(٢)</sup>.

وعلى الرغم من أنّ هذه الطريقة من أكثر الطرق شيوعاً، إلا أنّها لم تسلم من سهام النقد، إذ يؤخذ عليها أنّها تؤدي إلى تقوية دور الوحدات الفيدرالية وغيرها من الوحدات المكونة على حساب سلطة الاتحاد الفيدرالي<sup>(٣)</sup>.

**الطريقة الثانية:-** بموجب هذه الطريقة فإنّ الدستور الفيدرالي يتولى تحديد اختصاصات سلطات الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية على سبيل الحصر، ويترك ما عدا ذلك إلى سلطة الاتحاد المركزية،

(١) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٣.

(٢) ينظر كل من: د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص ١١٧ وما بعدها. وعلي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٩.

(٣) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٣.

وأنَّ هذه الطريقة تجعل من سلطات الوحدات الفيدرالية استثنائياً، بينما يكون اختصاص سلطة المركز هو الأصل<sup>(١)</sup>، ومن أمثلة الدول التي أخذت بهذه الطريقة هي كل من كندا والهند وفنزويلا، إذ تؤدي هذه الطريقة في الواقع إلى توسيع اختصاصات السلطات الفيدرالية وتقوية مركزها، مع مرور الزمن تكون الاختصاصات الجديدة من نصيب السلطات الفيدرالية<sup>(٢)</sup>.

ومن الانتقادات التي وجهت لهذه الطريقة أنَّها تؤدي إلى توسيع صلاحيات المركز، ومع مرور الزمن يؤدي إلى سهولة تحول الاتحاد الفيدرالي إلى دولة بسيطة موحدة<sup>(٣)</sup>.

**الطريقة الثالثة:** - وفقاً لهذه الطريقة يتم تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية واختصاصات وحداتها المكونة على سبيل الحصر، أي بطريقة القائمتين كما تعرف في الدساتير الفيدرالية، الأولى تتضمن كافة الاختصاصات التي هي من اختصاصات السلطة الفيدرالية، حين تتضمن القائمة الأخرى اختصاصات الوحدات الفيدرالية، إذ بهذه الطريقة يتم معرفة ما سيكون للسلطات الفيدرالية من اختصاصات، وسلطات الوحدات الفيدرالية من اختصاصات ابتداءً<sup>(٤)</sup>.

ويعاب على هذه الطريقة بأنَّها غير مجدية بحجة أنَّ الدستور مهما كان مفصلاً، لا يمكن أن يكون شاملاً لجميع المسائل، ويضاف إلى ذلك أنَّ تطور الزمن وتغير الظروف تؤدي في النتيجة إلى ظهور مسائل لم يحددها الدستور سابقاً، فيما إذا كانت تدخل أو لا تدخل في اختصاص الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة تشكيل هيئة سياسية تنيط الاختصاصات غير الواردة في وثيقة الدستور أو التي ظهرت نتيجة للظروف أو على مر الزمان إمَّا بسلطات الاتحاد الفيدرالي ذاته أو بسلطات الوحدات الفيدرالية<sup>(٥)</sup>.

وأنَّ اتباع أي من الطرق المذكورة سالفاً في توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية والوحدات المكونة لهذا الاتحاد، يعتمد في الواقع على طبيعة الظروف المحيطة بنشأة كل دولة، فالدولة

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مطبعة النهضة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٣٩.

(٢) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٤.

(٣) جمال ناصر جبار، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، مصدر سبق ذكره، ص ٧١.

(٤) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٤.

(٥) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٧٠.

الفيدرالية التي تنشأ نتيجة انضمام أو اتحاد عدة دول مستقلة، يتجه الدستور فيها بالغالب إلى توسيع اختصاصات الوحدات الداخلة في الاتحاد، رغبة منه بالاحتفاظ لها بقدر من الاستقلال مما يجعل اختصاصات السلطات الفيدرالية محدودة كالولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية، أمّا الدولة الفيدرالية التي تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة أو موحدة، إلى مجموعة من الوحدات أو الدولة مع وجود الرغبة في إنشاء دولة اتحاد فيدرالي، فإنّ الدستور يتجه عادةً إلى تقوية دور السلطات الفيدرالية على حساب الوحدات المكونة لهذا الاتحاد، ومن أبرز الأمثلة على ذلك الأرجنتين والبرازيل والاتحاد السوفيتي سابقاً<sup>(١)</sup>.

### ثانياً- توزيع الاختصاصات الدستورية في العراق

بعد أن عرضنا الطرق العامة في توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية في النقطة الأولى من دراستنا، هنا ينبغي لنا معرفة موقف المشرع الدستوري العراقي وفقاً لأحكام الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ من ذلك، إذ جاءت المادة (١١٠) من دستور العراق على أن تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية، في رسم السياسة الخارجية ومنها إبرام الاتفاقيات الدولية، وضع سياسة الأمن الوطني وتنظيم التجارة عبر حدود الأقاليم والمحافظات... الخ<sup>(٢)</sup>، وأشارت المادة (١١٤) من الدستور إلى مجموعة من الاختصاصات المشتركة تدار من قبل السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، منها إدارة الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية

(١) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٤.

(٢) ينظر: نص المادة (١١٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص بالآتي: تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

أولاً. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً. وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمن أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

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

رابعاً. تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان. خامساً. تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد. سابعاً. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمن مناسيب تدفق المياه.

تاسعاً. الإحصاء والتعداد العام للسكان.

ورسم السياسة الصحية والتعليمية والتربوية ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية... الخ<sup>(١)</sup>، في حين جاءت المادة (١١٥) من الدستور بالنص على أنّ (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والسلطات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).

ومن استقراء النصوص المذكورة سالفاً من دستور العراق الدائم سنة ٢٠٠٥، نرى بأنّ المشرع الدستوري العراقي قد تبني الطريقة الأولى التي سبق ذكرها في توزيع الاختصاصات إلاّ أنّه أضاف فكرة الاختصاصات المشتركة بين سلطة الاتحاد والوحدات الفيدرالية الأخرى، وحدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، وترك ما عدا ذلك من اختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفي الاختصاصات التي جعلها المشرع الدستوري بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فإنّها في المحصلة النهائية ستكون من اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، كون المشرع الدستوري قد أعطى الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال الخلاف بينهما<sup>(٢)</sup>.

وتجدر الإشارة في هذا الشأن، إلى أنّ النظام الفيدرالي في العراق لم ينشأ عن طريق اتحاد مجموعة من الدول المستقلة حتى يتم مقابل ذلك تقوية سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولم ينشأ كذلك عن طريق تفكيك الدولة العراقية إلى مجموعة دول مستقلة حتى تكون بذلك

(١) ينظر: نص المادة (١١٤) من الدستور جمهورية العراق التي تنص بالاتي: تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:

أولاً. إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ثالثاً. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً. رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادساً. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

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

(٢) ينظر نص المواد (١١٤ و ١١٥) من الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



السلطات الفيدرالية محدودة. وإنما نشأ بتقدير بعضهم عن طريق تحول دستوري حدث بعد سقوط النظام السياسي السابق واحتلال العراق الأمر الذي يمليه المنطق القانوني السليم بأن تكون الاختصاصات الفيدرالية أكثر اتساعاً من سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إلا أن الاعتبارات السياسية والتاريخية قد لعبت دوراً في صياغة مسودة الدستور ومنح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم استقلالاً واسعاً على حساب المركز فقد جعلت الاختصاصات الممنوحة للأقاليم في مركز الدولة المستقلة في الدولة الكونفدرالية، أما بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم فإنّ المشرع الدستوري العراقي قد جعلها ترتقي إلى مستوى الأقاليم في الدول الفيدرالية<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### الشخصية القانونية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق

إنّ التمتع بالشخصية القانونية يعد مظهراً أساسياً من مظاهر تمتع الوحدات الفيدرالية بالاستقلال الذاتي، وهنا نقصد بالشخصية القانونية القدرة على التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات، أي القابلية التي تؤهل الشخص لأن يكون طرفاً إيجابياً، أو طرفاً سلبياً بشأن الحقوق<sup>(٢)</sup>، وما يترتب على تلك الشخصية القانونية من نتائج على المستوى القانوني والسياسي، لأنّ عدم تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية القانونية، لا يعني بالضرورة عدم منحها صفة الاستقلال الذاتي وعدها مجرد وجود قانوني غير مستقل يتبع إرادة أخرى وهي التي تتصرف بدلاً عنه لافتقارها للوجود القانوني المعبر عن الشخصية القانونية<sup>(٣)</sup>.

ويثار التساؤل، في الطريقة التي تمنح بموجبها الوحدات الفيدرالية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الشخصية القانونية بوصفها مكوناً إقليمياً فيدرالياً في العراق؟

ومن باب المقارنة بين الدول وما يوجد فيها من أقاليم ومحافظات أو ولايات ومقاطعات فيدرالية، إذ إنّ شخصية الدولة لا تكتسب عن طريق قاعدة دولية، أو وفقاً لنص قانوني يضعه المشرع

(١) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٥-٣٠٦.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، ط ٢، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٩.

(٣) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٣.

الوطني، فهي لا تكتسب وفقاً لإرادة دولية لأن الاعتراف الدولي يعد وفقاً للرأي الراجح للفقهاء إقراراً بوجود الدولة وشخصيتها القانونية الدولية، وليس منشأً لها، وإنها لا تمنح وفقاً لإرادة المشرع الوطني، وإن كانت السلطة التأسيسية التي تضع الدستور، كون الدستور ووضعه لا يوجدان الدولة فهي موجودة قبل وجود المشرع الدستوري العادي، وإذا ما لاحظنا أن بعض التشريعات الوطنية التي يقرها المشرع العادي في الدولة تنص على عدّ الدولة شخصاً معنوياً عاماً، إذ إن مثل هذا النص لا يعدو أن يكون إقراراً وليس إنشاءً للشخصية القانونية الدولية<sup>(١)</sup>، وهذا ما نصّ عليه المشرع في المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١، على تمتع الدولة بالشخصية المعنوية<sup>(٢)</sup>.

وما نراه في الشخصية القانونية الداخلية لمكونات الدولة الفيدرالية (الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق)، فإنّه أمر مفروض بحكم وجود سلطات سياسية تدير الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإن وجود تلك السلطات لا بدّ من وجود شخصية قانونية لتلك المكونات الاتحادية، وأنّ الشخصية القانونية لتلك المكونات الفيدرالية تكتسب بحكم وجود نص دستوري، أو نص تشريعي عادي عكس الشخصية القانونية للدولة التي يكون وجودها أمراً مفترضاً، وهذا ما نراه جلياً في أحكام دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ منح هذا الدستور الحق للأقاليم في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي<sup>(٣)</sup>، وأشار قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم (٣) لسنة ١٩٩٢ على تمتع مجلس الوزراء وكل وزارة بالشخصية المعنوية والتمتع بالحقوق المنصوص عليها وفق القوانين المرعية<sup>(٤)</sup>، أمّا فيما يخص المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فإنّ المشرع الدستوري منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك في قانون<sup>(٥)</sup>، وعلى أثر ذلك منحت المحافظات غير المنتظمة في إقليم الشخصية القانونية على وفق أحكام المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته<sup>(٦)</sup>.

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٤.

(٢) ينظر: نص المادة (٤٧) من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

(٣) ينظر: نص المادة (١٢١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) ينظر: نص المادة (٣) من قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم (٣) لسنة ١٩٩٢ المعدل.

(٥) ينظر: نص المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) ينظر: نص المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.

وهنا يأتي التساؤل أيضاً فيما إذا كانت تلك الشخصية القانونية والاختصاصات التي منحت لوحدات الدولة الفيدرالية سواء أكانت الأقاليم والمحافظات في العراق أم الولايات والمقاطعات في دساتير الدول الفيدرالية الأخرى، هل تخولها الصفة الدولية أو الشخصية الدولية في ممارسة النشاطات الدولية؟

للإجابة عن هذا السؤال لابد من أن نسلط الضوء على رأي الفقه في هذا الخصوص، وما صاحبها من جدل قانوني واختلاف فقهي كبير، وهو سؤال جدير بالدراسة، لذا ستكون دراستنا لهذا السؤال في نقطتين، ندرس في النقطة الأولى مدى تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية الدولية، أمّا في النقطة الثانية فستكون دراستنا عن مدى تمتع الوحدات الفيدرالية بالسيادة كون هناك من الفقه من يربط الشخصية القانونية بفكرة السيادة، ولتفصيل ذلك نبينها على النحو الآتي:

#### أولاً- مدى تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية الدولية:

اختلف الفقه بشأن مدى تمتع مكونات الدولة الفيدرالية بالشخصية القانونية (الأقاليم والولايات أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق... الخ)؛ ويعني هذا الخلاف حول طبيعة شخصيتها القانونية، هل هي شخصية دولية من أشخاص القانون الدولي العام أم شخصية داخلية من أشخاص القانون العام الداخلي، إذ حاول بعض الفقه ربط هذه الفكرة بالسيادة ومدى تمتع مكونات الدولة الفيدرالية بالسيادة<sup>(١)</sup>.

وفي ظل هذا الخلاف حول الشخصية القانونية للوحدات الفيدرالية أنقسم الفقه في هذا الجانب إلى اتجاهين رئيسيين: فالأول يرى بأن مكونات الدولة الفيدرالية أو الوحدات الأعضاء المكونة للدولة الفيدرالية تتمتع بصفة دولية مع القول بنفي السيادة عنها، أو تكون السيادة ناقصة فيها، وهناك من يرى بهذا الأمر بأنها دول لكنها لا تمتلك السيادة، بسبب تنازلها عن السيادة للدولة الفيدرالية، ومؤدى ذلك بأن السيادة لا تُعدّ مظهراً مميزاً لوجود الدولة، وهناك من يرى أيضاً بأنّ الوحدات الفيدرالية بوجودها كأعضاء في النظام الفيدرالي لا يفقدها سيادتها بصورة مطلقة، وإنما تُعدّ دولاً ناقصة السيادة شأنها شأن بقية المحميات أو الدول ناقصة السيادة<sup>(٢)</sup>.

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٥.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، مصدر نفسه، ص ٨٦.

وأنَّ الأساس في الحجة التي يستند إليها رواد هذا الاتجاه في إضفاء الصفة الدولية على الوحدات الأعضاء التي تتكون منها الدولة الفيدرالية- مع القول بنفي السيادة عن تلك الوحدات الفيدرالية، هي أنَّها تمتلك عناصر الدولة، وبحسب رأيهم (عنصر الشعب وعنصر الدولة)، وما يخص مظهر السيادة فإنَّها ليست من عناصر الدولة، ولم تكن ملازمة لوجودها، كونها تتعلق بالسلطان وكيفية ممارسة هذا السلطان<sup>(١)</sup>.

وتعرض هذا الاتجاه الفقهي للانتقاد الشديد، وتم دحض جميع الحجج التي استند إليها رواد هذا الاتجاه، وهي قضية عدم عدِّ السيادة عنصراً مميزاً للدولة، إذ يقول الفقيه (بوريل Borel) في هذا الشأن «بعد تمحيص دقيق للسجل حول هذا الموضوع وبعد تفسير قانوني للوقائع الملموسة لا نتردد في الجزم بأنَّ السيادة هي عنصر أساسي من عناصر المفهوم القانوني للدولة، وإنَّ الدولة غير السيادية ليست دولة بالمعنى القانوني للكلمة... لأننا بدون السيادة لا نملك معياراً لتمييز الدولة عن غيرها من الجماعات العامة كالبليات والمقاطعات...، وينتهي مع بقية الفقهاء إلى أنَّ الوحدات الفيدرالية ليست دولاً لأنَّها تفتقد للسيادة التي تعد عنصراً مميزاً للدولة»<sup>(٢)</sup>.

ومن جانب آخر، فإنَّ اعتبار الوحدات الفيدرالية، ناقصة السيادة، التي كانت في السابق دولاً مستقلة وانضمت وأصبحت ولايات أو أقاليم ومحافظات وغيرها من المكونات الفيدرالية، فهو يغفل من جانب آخر، حال نشأة الدولة الفيدرالية بين أقاليم الدولة الواحدة، وبالتالي لا يعطي تفسيراً للمركز القانوني الدولي للوحدات الفيدرالية التي لم تكن قبل نشأة الدولة الفيدرالية سوى مناطق محلية، أو أقسام إدارية، وليست دولاً قائمة بذاتها<sup>(٣)</sup>.

أمَّا الاتجاه الثاني: فيمثل هذا الاتجاه غالبية رأي الفقه، الذي يرى ثبوت الشخصية القانونية الدولية للدولة الفيدرالية وحدها، وعدَّ (الولايات والأقاليم والمحافظات) وغيرها من التسميات أجزاء مكونة لها، وهو ما يعني انتفاء الصفة الدولية عن الوحدات الفيدرالية، وعدم امتلاكها الشخصية القانونية ومن هؤلاء الفقهاء: (بوريل Borel) و(لوفرر Le Fur) و(دوران Duranad)، واقترن ذلك في اتجاه بعض

(١) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، ط١، بيروت، ١٩٨١، ص ١٦١.

(٢) نقلاً عن د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٧.

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

الفقه إلى ربط هذا الشيء في مسألة عدم تمتع الوحدة الفيدرالية بالصفة الدولية وأن وحدة السيادة في الدولة الفيدرالية وتركزها عند دولة الاتحاد، مما يجعلها وحدها من تمتلك الشخصية القانونية الدولية من دُون وحداتها الفيدرالية الأخرى<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من اتفاق هذا الاتجاه على منح الدولة وحدها الشخصية القانونية الدولية، إلا أن فقهاء هذا الاتجاه ورواده، اختلفت آراؤهم في مصدر تلك الشخصية القانونية الدولية التي تتمتع بها دولة الاتحاد وحدها. إذ هناك جانب من الفقه الدولي ينكر ربط فكرة السيادة في الشخصية القانونية الدولية بحجة وحدة السيادة في الدولة، أو عدم إمكان تجزئتها أو اقتسامها مع وحداتها الفيدرالية، فلا توجد حاجة للاستناد إلى فكرة السيادة لتبرير تمتع الدولة الفيدرالية وحدها بالشخصية القانونية وأن ربط التمتع بالشخصية القانونية بالتمتع بالسيادة فإن تلك النتيجة حتمية لمبدأ وحدة الدولة الفيدرالية، وأن السيادة ببعدها الخارجي يقصد منها الاستقلال وعدم خضوع الدولة للدول الأخرى<sup>(٢)</sup>، وأن القانون الدولي يخاطب الدول ناقصة السيادة، وإن كان يضع لها تنظيمًا خاصاً، وعلى الرغم من ذلك فإن القانون الدولي يعدها دولاً تتمتع بالشخصية الدولية القانونية<sup>(٣)</sup>.

وهناك جانب آخر من الفقه الدولي من يربط الشخصية القانونية الدولية، (بالاعتراف الدولي)<sup>(٤)</sup>، أي أن تتصرف إرادة الدولة أو الدول القائمة في قبول كيان سياسي ما عضو في المجتمع الدولي بما يترتب على ذلك من آثار تستند إلى قواعد القانون الدولي للدولة القائمة بالاعتراف والدولة المعترف بها وبالتالي يضيء الصفة الدولية أو الشخصية القانونية لهذا الكيان السياسي<sup>(٥)</sup>، إلا أنه يجعل من هذا الاعتراف عملاً يخضع لاعتبارات سياسية طالما أنه يُعدُّ تعبيراً عن إرادة الدول الحرة، مما يخضع الدول المعترف بها لشروط وقيود سياسية معينة، في حين يذهب آخرون إلى أن الاعتراف

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٧ وما بعدها.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، المصدر نفسه، ص ٩٠.

(٣) د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٨٢.

(٤) يعرف معهد القانون الدولي في دورة انعقاد بروكسل سنة ١٩٣٦، (الاعتراف) بأنه: (عمل حر تقر بمقتضاه دولة أو مجموعة من الدول، بوجود جماعة لها تنظيم سياسي في إقليم معين، مستقلة عن كل دولة أخرى قادرة على الوفاء بالالتزامات التي يقرها القانون الدولي العام) وللمزيد من التفصيل ينظر: د. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢٨.

(٥) د. عبد الرسول كريم أبو صبيح، م.م. عمار مراد العيسوي، مجلة مركز دراسات الكوفة (مجلة فصلية محكمة)،

العدد (٤٠) لسنة ٢٠١٦، ص ٩٨.

عمل إقراري لأنَّ الشخصية القانونية وصف يلحق بالدولة عند نشوئها ويصدق عليها متى ما اكتملت لها عناصر الوجود<sup>(١)</sup>.

ويوجد جانب آخر يربط الشخصية القانونية الدولية للدولة وحدها بحق الحفاظ على العلاقات بالدولة الأجنبية، إذ إنَّ حق الاحتفاظ بتلك العلاقات يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمسألة الشخصية الدولية، لكل من الاتحاد والوحدات الفيدرالية، فشخصية الوحدات الفيدرالية تدوم ما دامت تحتفظ بحقها العام في إقامة العلاقات المباشرة بالدول الأجنبية الأخرى<sup>(٢)</sup>، أمّا إذا تخلت الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية كلياً عن اختصاصاتها في الشؤون الخارجية، فإنَّها بذلك تخسر شخصيتها القانونية الدولية ومنزلتها أمام المجتمع الدولي، ويعل ذلك بالمعاهدات التي أبرمت بين أسرة الفحم والصلب الأوروبية وأسرة الدفاع الأوروبي، إذ نصَّت صراحةً على أن تكتسب كل من هاتين الأسرتين الشخصية القانونية الدولية، وأن تتمتع بعلاقاتها الدولية بالأهلية القانونية اللازمة<sup>(٣)</sup>، إلّا أن هذا الاتجاه تراجع عن تلك الفكرة كون هذه المعاهدات لا تتضمن أحكاماً تنزع عن الدول شخصيتها القانونية المميزة أو تقيّد مباشرة أهليتها القانونية، وأنَّ هذه المسألة يستحسن معالجتها في كل معاهدة تستحدث مستقبلاً، إذ قصد بأن تحتفظ الوحدات الفيدرالية بشخصيتها الدولية بالشكل الذي يمكنها من إدامة عضويتها في المنظمات الدولية كافة، وأنَّ مثل هذا لا يقتصر على المجال النظري، الذي لا يمكن أن يوفر الحلول لاختلافات طال عهدها بين الفقهاء والمؤلفين في الفيدرالية<sup>(٤)</sup>.

أمّا نراه بأنَّ الشخصية القانونية الدولية تقرر لمصلحة دولة (الاتحاد الفيدرالي) من دُون وحداتها الفيدرالية الأخرى، وأنَّ هذا الأمر يكمن حقيقةً في طبيعة هذا الاتحاد وتميزها عن بقية الاتحادات التي تنشأ بين الدولة، إذ يقوم الاتحاد الفيدرالي على مبدأ وحدة الدولة في الشؤون الخارجية، كون هذا الأمر منطقياً في دولة الاتحاد الفيدرالي ويعد أهم ما يميزها عن غيرها. إذ تحتفظ سائر الاتحادات الأخرى بشخصيتها القانونية الدولية مثل (الاتحاد الشخصي والاتحاد الكونفدرالي)<sup>(٥)</sup>، ولهذا فإنَّ مبدأ وحدة

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٨.

(٢) معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢١.

(٣) نبيل عبد الرحمن حياوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤.

(٤) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤ وما بعدها.

(٥) (الاتحاد الشخصي): يعرف هذا الاتحاد على اساس اتحاد دولتين تحت سلطة حاكم واحد مع احتفاظ كل من الدولتين باستقلالهما الخارجي والداخلي، في أن يكون لكل دولة سيادتها الخارجية واحتفاظها بشخصيتها القانونية=

الدولة الفيدرالية يجعلها تظهر بمظهر الدولة البسيطة في مواجهة المجتمع الدولي وأن معاملتها مع المجتمع الدولي أو غيرها من الدول لابد أن يكون بهذا الأساس<sup>(١)</sup>، وأن القانون الدولي العام كغيره من القوانين الأخرى يحدد الأشخاص التابعين له والخاضعين لأحكامه، وأن الشخصية القانونية تحدد وفقاً لأحكام القانون الدولي العام بالقدرة على التعبير عن الإرادة الذاتية في ميدان العلاقات الدولية، وبالقدرة على ممارسة بعض الحقوق أو الاختصاصات الدولية، على الرغم من تطور هذا القانون وأصبح يشمل إلى جانب الدول الكثير من أشخاص القانون الدولي العام، فأصبحت المنظمات الدولية من أشخاص القانون الدولي العام وكذلك دولة الفاتيكان وحركات التحرر الوطنية والشركات المتعددة الجنسية، إلا أنه لم تكن للوحدات الفيدرالية شخصية قانونية دولية من بين هؤلاء الأشخاص الدوليين<sup>(٢)</sup>.

وعلى هذا الأساس نرى بأنه لا يمكن الركون إلى تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية القانونية الدولية، لأن هذا الأمر يخل بوحدتها كنظام قانوني الذي ينبغي أن يظهرها بمظهر الدولة الواحدة في الشؤون الخارجية، إلا أن هناك استثناء من الأصل العام في منح بعض الدساتير الفيدرالية لمكوناتها الاتحادية الحق في ممارسة بعض الأنشطة الخارجية، ونذكر منها على سبيل المثال الدستور السويسري السابق لسنة ١٨٤٨، الذي منح المقاطعات المكونة لاتحاده الحق في إبرام المعاهدات الاقتصادية بشرط عدم تعارضها مع مصالح الاتحاد ومصالح الكانتونات الأخرى<sup>(٣)</sup>، وأن ممارسة هذا الاختصاص في رأي الفقه يُعدُّ تفويضاً من الدولة الفيدرالية إلى وحداتها بممارسة جزء من سلطاتها

=الدولية، ويكون لكل منهما دستوراً الخاص بها وهيئاتها العامة المستقلة من سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية، أما (الاتحاد الكونفدرالي) فينشأ هذا الاتحاد بمقتضى معاهدة دولية تتم بين الدول الأعضاء في الاتحاد، الذي يكون من شأنه خلق هيئة مشتركة تتوب عن الدول الداخلة فيه تدير شؤون معينة، مثل الدفاع المشترك، وهذا الاتحاد لا يخلق شخصاً دولياً جديداً تتمحي خلفه شخصيات الدول المتعاهدة، وإنما تحتفظ الدولة الداخلة في هذا الاتحاد بكافة سلطاتها الداخلية والخارجية. وللمزيد من التفصيل ينظر كل من: سهى زكي نوري عياش، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢، وما بعدها. وينظر د. زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ٢، دار يكن للنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ١٢٨ وما بعدها.

(١) د. خالد قباني، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٣.

(٢) د. محمد نصر محمد، مصدر سبق ذكره ص ٢٣٥.

(٣) ينظر: نص المادة (٥٦) من دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩ المعدل.

الخارجية<sup>(١)</sup>، ولا يترتب على هذا التفويض اكتساب الشخصية القانونية الدولية، وبالخصوص عندما تكون هناك قيود على ممارسة هذا النشاط مثل، اشتراط موافقة السلطات الفيدرالية، ونخلص من هذا الاستعراض بأنه ليس الهدف من التفويض الدستوري أن تكتسب الوحدات الفيدرالية الشخصية الدولية؛ لأنّ هذه الأهلية التي فوضها الدستور يمكن تنتزع منها بعد ذلك بقوة الدستور، وأنّ هذا الحق في إبرام مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من الصكوك الدولية الأخرى مصدره القانون الداخلي وليس القانون الدولي العام، وهو حق مشروط وعرضه للزوال، ولا تُعدُّ بكل الأحوال من معالم الشخصية الدولية<sup>(٢)</sup>، وهذا ما يدعوننا الى ترجيح الاتجاه الثاني القائل بثبات الشخصية القانونية الدولية للدولة الفيدرالية وحدها، وعدّ (الولايات والأقاليم والمحافظات) وغيرها من التسميات أجزاء مكونة لها، وهو ما يعني انتفاء الصفة الدولية عن الوحدات الفيدرالية.

### ثانياً - مدى تمتع الوحدات الفيدرالية بالسيادة:

أثار موضوع السيادة جدلاً واسعاً في الأوساط الفقهية، وهناك مَنْ ربط موضوع السيادة بالشخصية القانونية الدولية، وما رأينا من اتجاهات فقهية بهذا الاتجاه في الفقرة الأولى من دراستنا للشخصية القانونية للوحدات الفيدرالية. وهناك من الفقهاء من يحاول ربط السيادة بأهلية الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية عن طريق تجزئة تلك السيادة وبالتالي منحها الشخصية القانونية الدولية<sup>(٣)</sup>. ومن جانب آخر نرى بعض الدساتير الفيدرالية جاءت بنصوص صريحة على تمتع الوحدات الفيدرالية بالسيادة، وهذا ما سنسلط الضوء عليه في معرض دراستنا في هذه الفقرة بالآتي:

#### ١ - معنى السيادة

ابتداءً لا بُدَّ من معرفة المقصود (بالسيادة)، إذ وصفت فكرة السيادة: بأنّها من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها بنيان القانون الدولي العام، وأيضاً أنّها الركن الأساس لدساتير الدول، وعلى هذا الركن تعتمد الدول في تعاملها مع غيرها من الكيانات الدولية الأخرى<sup>(٤)</sup>.

(١) د. صلاح جبير البصيصي، صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، بحث منشور في مجلة أهل البيت، العدد (٦) المجلد (١) لسنة ٢٠٠٨، ص ١٦٠.

(٢) ينظر كل من: حسن عزية، تنظيم المعاهدات في دساتير الدول، مصدر سبق ذكره، ص ٨٠؛ د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٢، د. صلاح جبير البصيصي، المصدر نفسه، ص ١٥٨.

(٣) د. صلاح جبير البصيصي، المصدر نفسه، ص ١٥٩.

(٤) أمين عاطف صليبا، دور الدساتير الوطنية في ظل المعاهدات والقرارات الدولية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط ١، طرابلس-لبنان، ٢٠١٤، ص ٢٧ وما بعدها.



أمّا عن تعريف فكرة السيادة، فإنّ هذه الفكرة أثارت الكثير من الجدل القانوني والخلاف حول تعريفها، فهناك من يُعرّفها، بأنّها التعبير عن ما تملكه الدولة من سلطات قانونية عليا في الداخل تتمثل بعدم وجود سلطة منافسة أو موازية لها، أمّا ما تملكه من سلطة عليا في الخارج، فتتمثل في استقلال الدولة وعدم تبعيتها لوحدات سياسية أخرى في الخارج، وأنّ السيادة بهذا الشكل ليست نظرية سياسية بقدر ما تكون فكرة قانونية تحول المؤسسات العامة للدولة طبقاً لأحكام الدستور، سلطة وضع القوانين وإصدار القرارات العليا واجبة التطبيق<sup>(١)</sup>، وذهب فريق آخر من الفقه إلى تعريفها بالقول، بأنّها السيادة التي تُعدُّ أهم صفة أو خاصية التي تميز الدولة عن غيرها من الشخصيات القانونية الأخرى، التي تتمتع فيها الدولة بخاصية عن سائر الأفراد والهيئات الكائنة في الدولة<sup>(٢)</sup>.

وبغض النظر عن الخلاف، حول تعريفها يتلخص مضمون فكرة السيادة في نظر فقه القانون الدولي العام، باستقلال الدولة في تصرفاتها ولا تخضع كقاعدة عامة في مباشرة اختصاصاتها إلى سلطة أعلى منها، إلّا في نطاق موافقتها، ومعنى سيادة الدولة من وجهة النظر القانونية، حقها في أن تحدد بحرية وبصفة مطلقة حدود نطاق اختصاصها في مواجهة الدول الأخرى<sup>(٣)</sup>.

## ٢ - موقف الفقه من السيادة:

فإذا كان مضمون السيادة كما أسلفنا سابقاً، بصفة مطلقة فإنّ مضمون السؤال هنا يثار عن مدى تمتع وحدات الدولة الفيدرالية الولايات والأقاليم والمحافظات وغيرها من المكونات الأخرى في الدول الفيدرالية بمضمون فكرة السيادة؟

للإجابة عن هذا التساؤل لا بُدّ من أن نتعرض لبعض النظريات القانونية التي أوجدها الفقه الدولي والدستوري وربطهم بين فكرة السيادة والشخصية الدولية ولتوضيح ذلك ندرسها بالاتي:

(١) د. طعيمه الجرف، نظرية الدولة، مكتبة القاهرة الحديثة، ط٤، ١٩٧٤، ص٢٠١، أشار إليه: معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص١٢٤.

(٢) د. هاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، ط١، عمان، ٢٠٠٧، ص٤٢.

(٣) د. مفيد محمود شهاب، دراسات في القانون الدولي العام، مطبعة النصر، ط١، الإسكندرية، المجلد الأول، ١٩٦٩، ص٢٣١.

## أ- (نظرية وحدة السيادة)

يرى أصحاب هذه النظرية بأن السيادة في الدولة واحدة ولا يمكن تجزئتها، لأن في ذلك يجعل السلطة السياسية في الدولة، وحدة لا تتجزأ وإن تعددت هيئاتها كون هذا التعدد لا يترتب عليه تقاسم السلطات السيادية؛ وإنما هو تقاسم للوظائف والاختصاصات فقط، وأن السلطة واحدة في الدولة والسيادة عنواناً لها ولا يختلف هذا الأمر في جميع الدول الموحدة والفيدرالية، أمّا عن سلطات الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية ليست أصلية وإنما مفوضة من دولة الاتحاد الفيدرالي التي تسمو عليها فإنها بذلك لا تملك سيادة أصلية<sup>(١)</sup>.

في حين أجمع الفقه على أنّ السيادة في الدول الفيدرالية واحدة وغير قابلة للتجزئة، ولا يمكن أن تكون هناك جهتان ذات سيادة تتركز في دولة واحدة<sup>(٢)</sup>، إلا أنّ هناك قلة من القائلين بوحدة السيادة في الدولة الفيدرالية، ذهبوا إلى أنّ الجهة التي تكون فيها السيادة هي ليس الدولة الفيدرالية وإنما الأعضاء المكونة للدولة، إذ ينطلق أصحاب هذا الاتجاه الذي يعرف بأصحاب (نظرية الأبطال أو الاعتراض) من أنّ فكرة السيادة التي تُعدّ الميزة الأساسية للدولة، بأنّ السيادة وحيدة للدولة وغير قابلة للتجزئة، وبالتالي إمّا أن تكون للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية أمّا أن تكون لسلطة الاتحاد الفيدرالي وحدها من دون منازع، وإلا تكون الدولة الفيدرالية في نظرهم مجرد اتحاد تعاقدية لدولة سيادة أو لا تكون تلك الدولة مرتكزة إلى أية قاعدة قانونية، أي لا يمكن وجود دولة فيدرالية أو دستور فيدرالي ولكن فقط دول ميثاق كونفدرالي، وأنّ للوحدات الأعضاء حق تقرير فيما إذا كانت قوانين الفيدرالية مخالفة أو موافقة للدستور، وبالتالي يعود للوحدات المكونة للدول الحق في تطبيق القوانين الفيدرالية المخالفة أو لا، ومن رواد هذه النظرية الفقيه (جون كالهون John Calhoun) واعتقها من بعد ذلك في أوروبا الفقيه الألماني (سايدل Seidel)<sup>(٣)</sup>.

(١) من القائلين بهذه النظرية الفقيه (رايموند كارفليد كيتيل Raymond Carfield)، العلوم السياسية، ترجمة د. فاضل زكي محمد، ج ١، مكتبة النهضة، بغداد، ١٩٦٠، ص ٣١١؛ أشار إليه: د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٢.

(٢) ولذا يقول الفقيه (بوريل Borel)، الذي يعد من أصحاب هذه النظرية ((أنّ تجزئة السيادة التي تعني تعايش دولتين سيدتين على نفس الإقليم، أمر مستحيل منطقياً، لأنّ السيادة كالملكية، فكما أنّه يستحيل أن يوجد أكثر من حق ملكية مانع على الشيء نفسه، وكذلك لا يمكن أن توجد سلطتان سيدتان على البلاد)) ينظر الدكتور رائد حمدان، مصدر سبق ذكره ص ٩٣.

(٣) معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٤ وما بعدها.

وهذا الاتجاه ينطلق من فكرة أنّ الوحدات الفيدرالية ما هي إلاّ دول بالمعنى الدقيق، إذ لها سلطاتها الحاكمة ودستورها المستقل، وهذا ما يؤكد استكمالها لشروط التمتع بوصف الدولة<sup>(١)</sup>.

في حين ما نراه بشأن أصحاب هذه الاتجاه يمكن القول، إنّ هذا الاتجاه لا يمكن الركون إليه ويجانب الصواب، وأنّ وحدة السيادة في الدولة الفيدرالية يجد من يدعمه من غالبية الفقهاء، وأنّ ما يذهب إليه أصحاب هذا الاتجاه، بأنّ الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية تتمتع بالسيادة ولها الحق بعدم تقرير أو تطبيق القوانين الاتحادية إذا كانت مخالفة لداستها الداخلية، مما يدفعنا بالقول هنا، نحن أمام دول متعددة أو أمام (اتحاد كونفدرالي) تحتفظ جميع الوحدات الداخلة بهذا الاتحاد بسيادتها الخارجية والداخلية، وأنّ أصحاب هذا الاتجاه ومن بينهم (جون كالهون John Calhoun) في رأي بعضهم يُعدّون من دعاة الانفصال وأنّ رأيهم مبني على نفس سياسي يحمل العديد من المغالطات والتفسيرات القانونية الخاطئة الغاية منها بلوغ أهداف سياسية ترنو نحو الانفصال من كيان الدولة الواحدة<sup>(٢)</sup>.

#### ب- نظرية تجزئة السيادة

نادى بهذه النظرية أول الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية كتاب الأوراق الفيدرالية كل من الفقيه (الكسندر هاملتون وجيمس ماديسون وجون جي) ومن ثمة نقلها الفقيه (الكسي دي توكفيل) سنة ١٨٣٥ إلى أوروبا واعتقها بعد ذلك (فيتز) سنة ١٨٦٢، وتطلق هذه النظرية من فكرة أنّ الدويلات الأعضاء تخلت في الدستور الاتحادي للدولة الفيدرالية عن جزء من صلاحياتها الأصلية واحتفظت بالجزء الآخر، وبالتالي فإنّ الدول الفيدرالية والوحدات المكونة لها يتقاسمان السيادة سواء بسواء، ويذهب رواد هذا الاتجاه أيضاً بقولهم أنّه يوجد في الدولة الفيدرالية نوعان منفصلان من السيادة، أحدهما سيادة الدولة الفيدرالية في نطاق اختصاصها، وثانيهما سيادة الوحدات الفيدرالية في نطاق اختصاصاتها<sup>(٣)</sup>، وبمقتضى هذا الاتجاه فإنّ السيادة، من حيث إنّها قابلة للتجزئة وموزعة بين الاتحاد

(١) د. خالد قباني، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٤.

(٢) يُعدّ الفقيه (جون كالهون John Calhoun) من دعاة الانفصال المنتمي إلى الولايات الجنوبية في أمريكا ومن أبرز دعاة الحرب الأهلية والانفصال آنذاك مع الشمال (١٨٦٠، ١٨٦٥)، وأنّ تفسيراته كان الهدف منها القرار للولايات الأعضاء الجنوبية بأبطال كافة أعمال السلطات الفيدرالية في أمريكا وسعيه الدؤوب إلى حث الولايات الجنوبية عن الانفصال، وللمزيد من التفصيل ينظر إلى كل من د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٤، ود. خالد قباني مصدر سبق ذكره، ص ١٤٥ وما بعدها.

(٣) ينظر بهذا الصدد كل من: د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥، ص ١٨٣. معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٥.

وحداته المكونة له وبالتالي يتمتع كل من الجانبين الدولة الفيدرالية ووحداتها في نطاق اختصاصها بالشخصية القانونية الدولية<sup>(١)</sup>.

وتتطلب هذه النظرية من فهم السيادة بمعناها القانوني، إذ يوجد هنالك تقاسم في الاختصاصات وتوزيع إقليمي يؤسس الدستور الفيدرالي، فإن ذلك يتبعه امتلاك كل جهة جزءاً من السيادة بحدود ما يقره الدستور من اختصاصات، وهكذا تبدو سيادة الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية (أو الجزء الذي تمتلكه) داخلياً أوسع من سيادة الدولة الفيدرالية لاحتفاظها بمعظم اختصاصاتها الداخلية، في حين تبرز سيادة الدولة الفيدرالية (أو الجزء الذي تملكه) خارجياً أوسع من سيادة الوحدات المكونة لتنازلها عن اختصاصاتها الخارجية<sup>(٢)</sup>.

إلا أن هناك جانباً من الفقه ينتقد مضمون هذه الفكرة كونها تتناقض مع فكرة السيادة التي تقوم على عنصري العلو وعدم التقيد بإرادة أخرى، فإن الدولة ذات السيادة تمارس نشاطها الدولي من دون إلزام عليها غير ما تفرضه عليها قواعد القانون الدولي العام، وأنها تمارس أيضاً نشاطها في الداخل بإرادتها وحدها<sup>(٣)</sup>، وقد أخذ على هذا الاتجاه أيضاً بأن السيادة بطبيعتها غير قابلة للتجزئة ولا يمكن توزيعها في الدولة الواحدة؛ لأن الدولة كالسفينة لا يمكن أن تقوم فيها أكثر من سلطة واحدة تمارس السيادة فيها، فالدولة الفيدرالية لا يستساغ أن تكون فيها السيادة مجزأة، ولا يمكن أن تكون موزعة بين سلطة الاتحاد والوحدات المكونة لهذا الاتحاد<sup>(٤)</sup>.

ولهذا فإن معظم الفقهاء يعارضون هذا الاتجاه وعلى رأسهم الأستاذ (كاري دي ما لبرج Carrie de Mulberg)، الذي يرى أن السيادة إما أن تكون للدولة الفيدرالية فتصبح بحكم الدولة البسيطة في سيادتها الخارجية، وإما أن تكون للوحدات الأعضاء في الاتحاد دون الدولة الفيدرالية فتصبح في حكم الدولة المتعاهدة<sup>(٥)</sup>.

(١) حسن عزبه العبيدي، تنظيم المعاهدات في دساتير الدول، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٨، ص ٦٩.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٥.

(٣) معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٥.

(٤) حسن عزبه العبيدي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٠.

(٥) د. مفيد محمد شهاب، الدولة الفيدرالية في القانون الدولي، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد الأول، ١٩٦٩، ص ٢٣٢.

وهناك جانب من الفقه لا يراعي الاختلاف بين مصطلحين (سيادة الدولة) في الخارج (والسيادة في الدولة الفيدرالية) في الداخل، وأن سيادة الدولة تُعدُّ الصفة التي تلحق بالسلطة السياسية للدولة وتجعلها سلطة أمرة عليا وهي بذلك حقيقة مجردة عن تسند إليه، وتُعدُّ جزءاً لا يتجزأ من شخصية الدولة أمام المجتمع الدولي، أمَّا الحديث عن السيادة في الدولة الفيدرالية داخلياً فإنها تقوم على مبدأ ازدواج السلطات، إذ توجد فيها سلطة سياسية تمثل دولة الاتحاد وسلطات أخرى متعددة تمثل سلطات الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية مما يجعل تلك الوحدات الفيدرالية تتمتع بالسيادة الداخلية في تسيير شؤونها استناداً إلى الدستور الفيدرالي الذي يقوم على توزيع السلطات والاختصاصات، أمَّا الاختصاصات الخارجية فتتجه في غالب الدساتير الفيدرالية إلى حصر هذا الاختصاص بيد السلطات الفيدرالية، مما يجعل سيادة الدولة واحدة تعبر عنها هذه السلطات، فيما إذا اتجه الدستور الفيدرالي إلى توسيع استقلال وحداتها الفيدرالية ومنحها اختصاصات خارجية بالإمكان أن تتمتع بالسيادة؛ ولكن في حدود ما أعطيت من اختصاصات دستورية من دُون أن يكون لهذا الاختصاص الأثر في تمتع الوحدات المكونة الشخصية الدولية<sup>(١)</sup>.

وأن ما يعزز النظر بهذا الاتجاه، أن بعض الدساتير الفيدرالية اتجهت إلى ربط فكرة السيادة بمضمون السلطة وطريقة ممارستها، إذ نصَّت بعض الدساتير صراحةً على ذلك، ونذكر منها على سبيل المثال، ما ورد في دستور الاتحاد السوفيتي لسنة ١٩٧٧، إذ أشارت المادة (٨١) إلى أن ((يحمي اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية حقوق السيادة للجمهوريات المتحدة))<sup>(٢)</sup>، ونص دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩، الذي أشار في المادة (٣) إلى أن ((تتمتع المقاطعات بالسيادة طالما أن دستور الاتحاد لم يحد من هذه السيادة))<sup>(٣)</sup>، ونصَّ الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ المعدل على أن ((تمارس الإمارات الأعضاء السيادة على أراضيها ومياها الإقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور))<sup>(٤)</sup>.

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٥-٩٩.

(٢) ينظر: نص المادة (٨١) من دستور الاتحاد السوفيتي لسنة ١٩٧٧ الملغى.

(٣) ينظر: نص المادة (٣) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ المعدل.

(٤) ينظر: نص المادة (٣) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ المعدل.

ولهذا يرى جانب من الفقه، أنَّ دولة الإمارات العربية، تمثل نوعاً فريداً من الدولة الفيدرالية في توزيع الاختصاصات بين الاتحاد، والإمارات الأعضاء، فإنَّ الإمارات الأعضاء في الاتحاد تتمتع بالسيادة على أراضيها ومياها الإقليمية، وهذا الأمر غير مألوف في الدول الفيدرالية التقليدية<sup>(١)</sup>.

فيما تحرص بعض الدولة الفيدرالية، على بيان حقيقة ازدواج سيادتها في الداخل ووحدة تلك السيادة خارجياً، ويمكن أن تلمس حقيقة هذا الأمر في نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، إذ جاءت المادة الأولى منه على تحديد شكل الدولة العراقية على أنَّ ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة ذات سيادة كاملة...))، إذ يشير النص على اتحادية الدولة ووحدها، وتكوينها الداخلي وسيادتها الداخلية مزدوجة، وواحدة في شكلها الخارجي وسيادتها الخارجية واحدة، وألحقها المشرع الدستوري بكلمة المستقلة لأنَّ (السيادة الخارجية مرادفة للاستقلال)<sup>(٢)</sup>، وأضاف المشرع أيضاً بأنَّ (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته...)<sup>(٣)</sup>، وهنا لا بدَّ من القول إنَّ بيان الطريقة التي يجري فيها توزيع الاختصاص في الدولة الفيدرالية والوحدات المكونة لها لا يتصل، إلَّا بشؤون السيادة الداخلية، إذ يخرج من نطاقها أمور السيادة الخارجية<sup>(٤)</sup>.

يتضح مما سبق بأنَّ سيادة الدول في النظام الفيدرالي تكمن في ازدواجية السلطات بين الحكومة الفيدرالية ووحداتها على الصعيد الداخلي، على أنَّ تكون السيادة واحدة على الصعيد الدولي تتمثل بدولة الاتحاد الفيدرالي وليس بمكوناتها الفيدرالية، وأنَّ اتجاه بعض الدساتير الفيدرالية إلى توسيع استقلال وحداتها الفيدرالية، ومنحها اختصاصات دولية بالإمكان أن تتمتع بالسيادة، ولكن في حدود ما أعطيت من اختصاصات دستورية، من دُون أن يكون لهذا الاختصاص الأثر في تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية الدولية، وأنَّ القول خلاف ذلك يجعلنا أمام دول متعاهدة تحتفظ بسيادتها الداخلية والخارجية معاً؛ وليس أمام دولة فيدرالية تقوم على ازدواجية السلطات وتوزيع الاختصاصات في الداخل والظهور كدولة بسيطة أو موحدة خارجياً، وهذا ما يميز الاتحاد الفيدرالي عن غيره من الاتحادات الأخرى.

(١) د. سام دلة، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبة كلية الحقوق، جامعة حلب، ص ١٢٣. أشار إليه: معمر مهدي

صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٦.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٨ وما بعدها.

(٣) تنظر: المادة (١٠٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم (دراسة مقارنة)، دار النهضة

العربية، مصر، ١٩٧٨، ص ١٨٣.

## المبحث الثاني

### أهلية الأقاليم والمحافظات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية

إنَّ منح بعض الدساتير الفيدرالية الحق لوحدها الفيدرالية في ممارسة بعض الأنشطة الدولية ومنها على وجه التحديد إبرام مذكرات التفاهم الدولية، يُعدُّ استثناءً من الأصل العام المقرر لسلطة الاتحاد، ذلك لعوامل سياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية، وأنَّ ممارسة هذا الاختصاص في رأي غالبية فقهاء القانون الدولي والدستوري يُعدُّ تفويضاً من الدولة الفيدرالية إلى وحداتها بممارسة جزء من سلطاتها الدولية، ولم يكسبها هذا التفويض بأي حال من الأحوال الشخصية الدولية أو السيادة الخارجية، وهذا ما تم إيضاحه في المبحث الأول من دراستنا لمظاهر استقلال الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وعليه سنقسم هذا المبحث على مطلبين ندرس في المطلب الأول: الأساس الدستوري للوحدات الفيدرالية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، وأمَّا في الثاني فنسردس: التطبيقات العملية لإبرام مذكرات التفاهم الدولية وأثر الإخلال المترتب على تنفيذها، ولتفصيل ذلك ندرسها بالآتي:

## المطلب الأول

### الأساس الدستوري للوحدات الفيدرالية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية

على الرغم من محاولة لجنة القانون الدولي في تضمين هذه الممارسة عن طريق إدراج نص صريح في مشروعها لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ يتضمن أهلية الوحدات الفيدرالية في إبرام الاتفاقيات الدولية مع الدول الأجنبية، هو نصُّ الفقرة (٢) من المادة (٥) من المشروع الذي نص بالآتي: ((يكون للدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي أهلية عقد المعاهدات إذا كانت هذه الأهلية مقررة في الدستور الفيدرالي وفي الحدود التي يضعها هذا الدستور))<sup>(١)</sup>، إلَّا أنَّ هذا النص لم يرد في الصيغة النهائية للاتفاقية الصادرة عن مؤتمر فيينا لسنة ١٩٦٩، وكان السبب لحذف الفقرة (٢) من المادة الخامسة من قبل المعارضين في رأي بعضهم يعود لأسباب سياسية وليس قانونياً، على الرغم من أنَّ نص الفقرة (٢) كان موافقاً للعرف الدولي الذي درج على تضمين الدساتير الفيدرالية نصوصاً تمنح فيها دولة الاتحاد الأهلية لوحدها الفيدرالية في إبرام بعض الاتفاقيات الدولية، إلَّا أنَّ المعارضين لهذا

(١) د. إبراهيم شحاته، مشروع لجنة القانون الدولي بشأن قانون المعاهدات المصرية للقانون الدولي، مطبعة نصر، الإسكندرية، المجلد (٢٣)، ١٩٦٧، ص ٨٧.

النص يرون بأن تضمينه في أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، يؤدي إلى نتائج خطيرة على المستوى الدولي والداخلي للدول الفيدرالية<sup>(١)</sup>.

ويرى آخرون، أن الاتجاه الذي عمل على حذف هذا النص من مشروع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، كان يتفق مع الواقع العملي والفعلي للقانون الدستوري فيما يتعلق بأهلية إبرام المعاهدات؛ لأن قواعد القانون الدولي العام المتعلقة بتنظيم المعاهدات لم تحدد الجهات المختصة في إبرام المعاهدات، تاركة هذا الأمر للقواعد الدستورية في كل دولة، وعلاوة على ذلك أن الدساتير في الدول الفيدرالية قد اتخذت أساليب مختلفة في عملية تنظيم هذا الاختصاص أو الأهلية بين الحكومة الفيدرالية ووحداتها، متأثرة في ذلك بعوامل داخلية ودولية تضمن في ذلك سيادتها على الصعيد الدولي عن طريق وضع بعض القيود في ممارسة هذا التفويض الدستوري، كتقييد وحداتها الفيدرالية بإبرام بعض الاتفاقيات الثقافية، أو الاقتصادية، أو الإدارية ويكون من حيث النطاق هذا الحق خاصاً

(١) إذ يرى المعارضون أن كلمة (الدولة) التي تم إيرادها في نص المادة (٥) من مشروع اتفاقية فيينا، قد يكون لها معنيان مختلفان في هذا النص ومنها الفقرة (الأولى)، تعني الدول كاملة السيادة، أمّا في الفقرة (الثانية) تعني وحدة أو كيان دولي داخل في تكوين اتحاد فيدرالي وله سيادة، الأمر الذي يعني بنظر هؤلاء المعارضين أن لكل من الدولة الفيدرالية ووحداتها المكونة لها، أن يتمتع بالسيادة الخارجية نفسها، إلا أن الأخذ في هذا الاتجاه سوف يؤدي إلى نتائج خطيرة على المستوى الدولي، إذ سيكون هناك تمييز بين الدولة الفيدرالية عن الدولة البسيطة في المؤتمرات الدولية عند اعتماد أو قرار نصوص المعاهدات الشارعة أو الجماعية، وفي هذه الحالة على أن الدول الفيدرالية إلا أن تزعم بأن لوحداتها الفيدرالية تملك الحق أو الأهلية في إبرام المعاهدات وعدّها من أشخاص القانون الدولي العام، ومن ثمة فتح الطريق أمامها للتصويت مما يضر بمبدأ المساواة بين الدول البسيطة والدول الفيدرالية، وهذا ما يمكن بعض الدول من فرض آرائها طبقاً لعنصر الأغلبية، ومن معنى هذا التوجه فأنت الولايات المتحدة الأمريكية سيكون لها (٥٠) صوت في أي مؤتمر دولي للتقنين، كما تملك ألمانيا الاتحادية (١٦) صوت بعدد وحداتها الفيدرالية.... وهكذا هو الأمر بحسب رأي المعارضين، إذ إن الأخذ في هذا الرأي سوف يؤدي إلى مشاكل قانونية على صعيد الدولة الفيدرالية نفسها، وخاصة إذا ما اعترضت الحكومة الفيدرالية على إبرام معاهدة معينة بواسطة إحدى ولاياتها الفيدرالية على أساس مخالفة الدستور، ذلك بإعطاء تفسير دستوري معين من قبل الحكومة الفيدرالية، وردت الولاية أو الوحدة بتفسير معاكس دعماً لحقها الدستوري في إبرام المعاهدات، مما يؤدي بذلك إلى تدخل الدول الأجنبية المتعاقدة مع الولاية في الشؤون الداخلية للدول الفيدرالية، هذا وقد خلص المعارضون إلى نتيجة مؤداها هي أن منح الأهلية للوحدات الفيدرالية في صلب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات سيكون ضررها أكثر من نفعها على الصعيد الدولي، وبالتالي لا يخدم هذا النص استقرار العلاقات الدولية بين الوحدات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي، والدول الأجنبية الأخرى الأطراف في أي اتفاق دولي، ومما دفع الدول للتصويت ضد هذا النص. للمزيد من التفصيل ينظر: لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفيدرالية، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٨.



بالشؤون المحلية للوحدات الفيدرالية أو اشتراط موافقة الحكومة الفيدرالية على الاتفاقيات المبرمة بين وحداتها والدول الأجنبية الأخرى<sup>(١)</sup>.

والسؤال الذي يثار هنا هل أن دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، أعطى الحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إبرام مذكرات التفاهم الدولية؟

قبل الإجابة عن هذا التساؤل يستدعي منا لتحقيق هذا الغرض دراسة بعض التجارب الفيدرالية في الدول المتقدمة والناجحة في هذا المجال ضرورياً لفهم هذا التساؤل والإجابة عنه، وبناءً على ما تقدم يستحسن الحديث عن التجارب الدولية للأنظمة الفيدرالية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، لكي نتمكن من تشخيص مواطن القوة والضعف وتطبيقها على النموذج العراقي، ذلك في الفرع الأول من هذا المطلب، أما الثاني فسوف نتعرف فيه على الأساس الدستوري للأقاليم والمحافظات في العراق بإبرام مذكرات التفاهم الدولية وعلى النحو الآتي:

## الفرع الأول

### التجارب الدولية للأنظمة الفيدرالية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية

إذ كانت هناك بعض الدساتير الفيدرالية لم تمنح وحداتها الفيدرالية أهلية ممارسة النشاطات الدولية، إلا أن هناك دساتير فيدرالية أعطت وحداتها الفيدرالية الحق في ممارسة النشاطات الدولية عن طريق إبرام بعض الاتفاقيات الدولية ومن ضمنها مذكرات التفاهم الدولية؛ لكن هذا الحق كما أسلفنا سابقاً مقيد بشروط وضوابط دستورية، إذ هنالك عوامل عديدة مهدت للوحدات الفيدرالية للظهور على الصعيد الدولي خاصة بعد اتساع نطاق نشاطها الدولي عن طريق الدخول ببعض الأنشطة الدولية، وأخذت تتزايد هذه الممارسة بصورة كبيرة، مما ترتبه على ذلك هو أن الوحدات الفيدرالية في العديد من الدول ذات النظام الفيدرالي أصبحت أكثر انخراطاً في النشاطات الدولية<sup>(٢)</sup>، وعلى أساس ما تقدم سيتم التطرق لتجارب بعض الدول الفيدرالية في هذا المجال مقتصرين في ذلك على نماذج الدول الفيدرالية لكل من الولايات المتحدة الأمريكية كونها صاحبة أولى التجارب الفيدرالية في العالم، وسويسرا كونها

(١) ينظر كل من: حسن عزية، مصدر سبق ذكره، ص ٦١. د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٢.

(٢) ينظر: د. علي الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٩. علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، مصدر سبق ذكره، ص ٩٩.

من الدول الأوروبية التي يشهد لها بالبنان والنجاح، ودولة الإمارات العربية المتحدة لكونها من أقدم الأنظمة الفيدرالية في الدول العربية والتفصيل ذلك نبينها بالآتي:

### أولاً- التجربة الأمريكية:

إنَّ نشأة الاتحاد في الولايات المتحدة الأمريكية تميزت في بداية الأمر بانضمام عدد من الولايات أو الأعضاء، والطريقة التي نشأ بها هذا الاتحاد هي طريقة اندماج عدد من الدول المستقلة، إلا أنَّ عدد الوحدات الفيدرالية زاد إلى أكثر من ضعف تلك التي نشأ منها الاتحاد الفيدرالي في بداية تكوينه بعد أن كان يضم (١٣) ثلاث عشرة ولاية، فمنذ نشأتها سنة ١٧٨٧ توسعت الولايات المتحدة الأمريكية من خلال انضمام وتشكيل الوحدات الجديدة حتى وصل عدد الولايات (٥٠) خمسين ولاية فيدرالية<sup>(١)</sup>.

وأنَّ البحث عن أهلية الولايات الفيدرالية في ممارسة النشاط الدولي يتطلب منا الإلمام بآلية توزيع السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية بين الاتحاد الفيدرالي وسلطات الولايات المكونة له؛ لأنَّ مسألة توزيع الاختصاصات في الدول الفيدرالية من المسائل الأساسية والدقيقة، لأنها تمس طبيعة العلاقات القانونية والسياسية بين الاتحاد ووحداته الفيدرالية، لذا سيكون الحديث حول آلية توزيع الاختصاصات في الولايات المتحدة الأمريكية أولاً، وأهلية الولايات الفيدرالية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية ثانياً:

### ١- توزيع الاختصاصات الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية

إنَّ القاعدة التي اتبعتها دستور الولايات المتحدة الأمريكية في توزيع الاختصاصات الدستورية بين سلطة الدول الفيدرالية والولايات المكونة لها، هي قاعدة حصر اختصاصات الحكومة الفيدرالية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك للولايات الأعضاء، وتُعَدُّ الولايات المتحدة الأمريكية هي الدول الأم التي أخذت بهذا الاتجاه<sup>(٢)</sup>، إذ نص التعديل العاشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية على: (إنَّ

(١) ينظر كل من: د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية بالمقارنة مع المبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، ج١، ط١، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٦، ص٢٤٩. د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مصدر سبق ذكره، ص١٧٨.

(٢) معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص٩٨ وما بعدها.

السلطات التي لا يوليها الدستور للولايات المتحدة ولا يحجبها عن الولايات المنفردة تحفظ لكل من هذه الولايات أو للشعب<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من التوزيع الدستوري الذي حدد بموجبه مساحة الاختصاصات التي يمارسها الاتحاد على وجه الاشتراك مع الولايات كما حدد الاختصاصات التي ينفرد بها الاتحاد<sup>(٢)</sup>، وهذا التحديد يشير في الوهلة الأولى إلى توسيع اختصاصات الولايات على حساب الاتحاد، إلا أن التطبيق العملي للنصوص التي تضمنت مسألة توزيع الاختصاصات كان يشير إلى أن الاتحاد هو في الحقيقة من يمتاز باختصاصات موسعة وليست الولايات وتبدو القوة التي يتمتع بها الاتحاد بارزة من خلال بعض النصوص الدستورية إذ منها ما تحرم على الولايات فرض ضرائب على الصادرات أو الواردات دون موافقة الكونغرس، أو الدخول في أي معاهدة أو حلف وكذلك سك العملة وطبعها وتنظيم التجارة مع الدول الأجنبية، وإعلان الحرب، والتفويض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع، وإنشاء المحاكم أدنى درجة من المحكمة العليا، وإنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها وغيرها من السلطات التي جعلها الدستور بيد السلطات الفيدرالية<sup>(٣)</sup>، وقد حددت هذه الصلاحيات بمناسبة السلطات الممنوحة لـ(الكونغرس) وضمنياً للسلطات الفيدرالية<sup>(٤)</sup>. وأشار الدستور الأمريكي صراحة إلى علوية أو سمو القوانين الاتحادية والمعاهدات التي تبرم من قبل الاتحاد على القوانين التي تشرع من قبل الولايات، ويكون القضاة في جميع الولايات ملتزمين بها حتى في حال مخالفتها دستور وقوانين أي ولاية<sup>(٥)</sup>، ومن الاختصاصات التي منحها الدستور الفيدرالي للاتحاد على سبيل الحصر تمثلت بالشخصية الدولية لدولة الاتحاد فقط من دون الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي في أمريكا<sup>(٦)</sup>.

(١) ينظر نص التعديل العاشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

(٢) د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط١، بيروت، ١٩٨٢، ص ١٠٤.

(٣) ينظر: المادة (الفقرة ١/٢/١٠/٨) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.

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

(٤) د. عبد الفتاح محمد ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، دار حامد للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠١٢، ص ٩١.

(٥) تنظر: المادة (٦) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.

(٦) ينظر: المادة (٤/الفقرة ٣/١) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.

## ٢- أهلية الولايات في إبرام مذكرات التفاهم الدولية

سبق أن بينا في الفصل الأول من دراستنا، أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ جعل سلطة إبرام الاتفاقيات الدولية من الاختصاصات الحصرية والمشاركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية المتمثلة بالحكومة الفيدرالية والكونغرس، سيراً بوضع جميع الاختصاصات المهمة في يد الاتحاد الفيدرالي<sup>(١)</sup>، واستقر الرأي منذ تاريخ الاتحاد الأمريكي على أن يكون الرئيس الأمريكي بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، هو الممثل الوحيد للولايات المتحدة الأمريكية في مجال العلاقات الدولية، على الرغم من انعدام النص الصريح في الدستور الأمريكي من تعيين الجهة التي تمثل الولايات المتحدة الأمريكية في علاقاتها مع الدول الأجنبية، وعلى الرغم من أن الدستور ينص صراحةً على توزيع الاختصاص الخارجي بين الرئيس والكونغرس، إلا أن السند الذي يؤسس للرئيس هذه السلطة الخارجية هو مركزه المهم بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية<sup>(٢)</sup>، وبينت المحكمة العليا الاتحادية هذا السند بحكمها الذي يشير إلى أن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يملك في مجال الشؤون الخارجية السلطات التامة في إدارة الشؤون الدولية للولايات المتحدة الأمريكية مع الدول الأجنبية<sup>(٣)</sup>.

وفي ظل هذا التقيد الدستوري على الولايات الأمريكية في ممارسة النشاطات الدولية ومنها على وجه الخصوص إبرام مذكرات التفاهم الدولية إلا بعد الحصول على موافقة الكونغرس أو إجازته لأي اتفاق أو عقد تبرمه الولايات فيما بينها أو مع دولة أخرى. وهذا ما نراه جلياً في مذكرة تفاهم مكافحة الأحرش، إذ حصلت موافقة الكونغرس على مذكرة التفاهم المبرمة مع الأقاليم الكندية وإحدى الولايات الأمريكية خاص بمكافحة الأحرش، إلا أن الولايات قد عقدت بعد ذلك الكثير من مذكرات التفاهم بصورة غير رسمية مع الأقاليم الكندية ذاتها من دون اللجوء إلى الكونغرس الأمريكي، مما دعا المحكمة الاتحادية العليا إلى نقض إحدى مذكرات التفاهم الدولية، وهي المذكرة المعقود بين ولاية (فيرمونت Vermont) وإحدى المقاطعات الكندية الذي تتعلق بتسليم المجرمين أو اللاجئين إلى كندا؛ ذلك بحجة أنه كان يجب أن يتم إبرامها على مستوى الدول ويوافق عليه الكونغرس، وليس على

(١) ينظر: نص المادة (٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

(٢) لقمان عمر حسين، مصدر سبق ذكره، ص ٥٩ وما بعدها.

(٣) أسعد كاظم وحيش الصالحي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٣.

مستوى الوحدات المحلية<sup>(١)</sup>. وأصدرت المحكمة العليا ذاتها حكماً يقضي ببطلان مذكرة تفاهم بين ولايات الجنوب يقضي بالانفصال من الاتحاد وتكوين اتحاد مستقل، كونه يتعارض مع أحكام المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧<sup>(٢)</sup>.

أمّا توقف التقدم بهذا المضمار ففي تضيق الخناق على الولايات في ممارسة النشاطات الدولية من قبل سلطة الاتحاد وعدم تشجيعها لولاياتها في إبرام مذكرات التفاهم الدولية وردها للكثير من المقترحات التي تقدمت بها الولايات لتطوير مواردها الطبيعية بالاشتراك مع دول مجاوره، كان رأي الحكومة الفيدرالية في ذلك كما سبق ذكره، أنّ المصلحة في هذه الأحوال أنّما هي وطنية أكثر منها محلية، وإنّما بالتالي تتطلب معاهدة اتحادية وليس اتفاقاً محلياً، على مستوى الوحدات الفيدرالية<sup>(٣)</sup>.

ولعلّ من الأسباب التي دعت بالدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧، إلى حصر النشاط الدولي بيد الحكومة الفيدرالية، ومنها رغبة الولايات المتحدة عند كتابة الدستور بأن يبقى هذا الاختصاص بيد السلطات الفيدرالية؛ هو لغرض خلق موقف موحد من القضايا الدولية والرغبة أيضاً في تعزيز قوة الحكومة الفيدرالية ذلك بعد حرب الانفصال التي قامت بها الولايات الجنوبية ضد حكومة الاتحاد، الأمر الذي ترك انطباعاً في أنّ تبقى المسائل الخارجية مركزية<sup>(٤)</sup>، وهناك من يرى أنّ منح الولايات الحق في الدخول منفرد في النشاطات الدولية مع دول أجنبية، سيحول دون وجود سياسة دولية موحدة للولايات المتحدة الأمريكية، الأمر الذي يؤدي إلى حصول منازعات بسبب ما قد تبرمه كل ولاية من مذكرات تفاهم دولية ذات طابع سياسي يتعارض مع سياسات الولايات الأخرى أو الحكومة الفيدرالية<sup>(٥)</sup>، ومع هذا التضيق على الولايات في ممارسة النشاطات الدولية، نجد بأنّ الوحدات الفيدرالية في أمريكا في السنوات الماضية قد دخلت في الكثير من النشاطات

(١) ينظر كل من: نبيل عبد الرحمن حياوي، مصدر سبق ذكره، ٤٧. وينظر روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدولة الاتحادية، الجزء الثالث، ترجمة وليد الخالدي - برهان دجاني، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت-لبنان، (د.ن)، ص ٤٩٨.

(٢) د. صلاح جبير البصيصي، إبرام المعاهدات الدولية في الدولة الفيدرالية، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين أربيل ٢٠١٠، العدد الخاص، ص ٢٥١.

(٣) نبيل عبد الرحمن حياوي، مصدر سبق ذكره، ٤٨.

(٤) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة، الموصل، ٢٠٠٧، ص ١٦٧ وما بعدها.

(٥) لقمان عمر حسين، مصدر سبق ذكره، ص ٨٤.

الدولية عن طريق إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية أو مع ما يناظرها في الدول الأخرى من دون الرجوع إلى الكونغرس الأمريكي، وأن هذا الصمت يفسره بعضهم بأنه تصديقٌ ضمنى لمثل هذه النشاطات الدولية<sup>(١)</sup>

مما تقدم في أعلاه نرى بأن تضييق دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧، ووضع القيود في عدم السماح لولاياتها الفيدرالية في الدخول المباشر في إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية إلا بعد حصول موافقة الكونغرس، ينم عن رغبة المشرع الدستوري في حصر هذا الاختصاص بيد سلطة الاتحاد والظهور بمظهر الدولة الواحدة دولياً، وأن إباحة هذا الحق بصورة مطلقة يؤدي بالتالي إلى تفكك الاتحاد الفيدرالي الأمريكي، الذي تكون بفعل اندماج دول مستقلة ناهيك بأن الولايات الفيدرالية في أمريكا تمتلك مقومات الدولة كافة، إذ إن لكل ولاية في الاتحاد الفيدرالي حكومة ذات نظام جمهوري تتكون من أجهزة تنفيذية وتشريعية وقضائية وموارد اقتصادية كبيرة<sup>(٢)</sup>، وأن حصر النطاق الدولي بيد سلطة الاتحاد هو نوع من أنواع إدامة هذا الاتحاد وقوته، بعد أن تعرض في السابق إلى عدة حركات انفصالية من قبل وحداته الفيدرالية الأخرى.

### ثانياً - التجربة السويسرية

إن دراسة تجربة النظام الفيدرالي في سويسرا تفرض نفسها عندما نكون بصدد أي دراسة تتعلق بالنظام الفيدرالي إذ إن سويسرا تُعدُّ من الدول التي يُشار لها بالبنان فيما يتعلق بنجاح نظامها الفيدرالي، وأن نشأة هذا النظام في سويسرا كان نابعاً من إرادة شعبها وخصوصيته لذا فإن اختيار هذه الدولة لمثل هذا النظام لم يكن عبثاً، وإنما يرجع إلى سلسلة من الأحداث التاريخية والتنوع العرقي والديني<sup>(٣)</sup>، إذ أخذت سويسرا بالنظام الفيدرالي في دستورها لسنة ١٨٤٨، ثم إعادة صياغة تلك التجربة

(١) صامويل لوكاس ماكميلان، دور حكام الولايات في السياسة الخارجية الأمريكية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابو ظبي، العدد (٨٤)، ٢٠٠٩، ص ١٥ وما بعدها.

(٢) تنظر : المادة (٤/ الفقرة ٤) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

(٣) ((إذ إن سويسرا تُعدُّ نقطة التقاء لعدد من الأجناس واللغات والأديان، إذ يتألف شعبها من الجنسية الألمانية والفرنسية والإيطالية وقد اعترف الدستور بكل من اللغات الألمانية والفرنسية والإيطالية، والرومانشية كلغات رسمية في البلاد، إلا أن اللغة الأكثر انتشاراً هي اللغة الألمانية، وينقسم الشعب السويسري في انتمائه المذهبي إلى قسم يعتنق المذهب البروتستانتي وقسم آخر يعتنق المذهب الكاثوليكي، وقسم ثالث لا يعتنق أي دين أصلاً، إن كل ذلك التنوع لم يكن من الممكن معه الانفصال إذ إن الجغرافيا السويسرية لم تكن منسجمة مع ذلك التنوع وقد كان لذلك أثره في ==

في دستور جديد لسنة ١٨٧٤، إذ تتكون سويسرا اليوم من (٢٦) وحدة تسمى (الكانتونات Cantons) ويطلق على ست منها أنصاف الكانتونات<sup>(١)</sup>، ومن الجدير بالذكر أن آخر دستور في سويسرا قد صدر سنة ١٩٩٩، وجرى تعديله لعدة مرات كان آخرها لسنة ٢٠١٤، لذا أن البحث عن أهلية المقاطعات السويسرية في إبرام مذكرات التفاهم الدولية يتطلب منا الحديث أولاً عن توزيع الاختصاصات الدستورية وفقاً للتعديلات الأخيرة للدستور وهذا ما سندرسه أولاً، وبعد ذلك سندرس في النقطة الثانية أهلية المقاطعات السويسرية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية وعلى النحو الآتي:

### ١- توزيع الاختصاصات الدستورية في سويسرا

إن القاعدة التي تبناها الدستور السويسري النافذ حالياً في آلية توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد والمقاطعات، لا تختلف عن القاعدة التي اعتنقها الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ في حصر اختصاصات السلطة الفيدرالية وترك ما عدا ذلك إلى الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي، إذ إن الدستور السويسري يقضي في أن تكون الصلاحيات غير المفوضة بموجب نص دستوري لسلطة الاتحاد، من صلاحية وحقوق المقاطعات<sup>(٢)</sup>، إذ تنص المادة (٣) من الدستور السويسري النافذ على أن تتمتع المقاطعات بالسيادة طالما أن دستور الاتحاد لم يحد من هذه السيادة. كما تمارس المقاطعات كافة الحقوق التي لم تفوض إلى الاتحاد<sup>(٣)</sup>.

وعلى الرغم من توزيع الدستور للصلاحيات في النظام الفيدرالي السويسري، وحصر اختصاصات سلطة الاتحاد وترك ما يتبقى من اختصاصات للمقاطعات الفيدرالية، إلا أن هناك أولوية

= اختيار النظام الفيدرالي بدلاً من إقامة عدة دول. وهكذا أعلن عن قيام الاتحاد الفيدرالي السويسري بعد سلسلة من الأحداث والصراعات التاريخية، لذلك أن الاتحاد السويسري كان وليداً لظروف تاريخية خاصة ولتنوع مذهبي وقومي كبير، مضافاً إلى كل ذلك صراعات الدول المجاورة لسويسرا التي جعلت من سويسرا أرضاً محايدة تارةً وحلبة صراع للمصالح تارةً أخرى الأمر الذي دفع السويسريون إلى تقوية صلاحيات الحكومة المركزية حفاظاً على وحدة الدولة وكيانها<sup>(١)</sup>. وللمزيد من التفصيل ينظر: آيات سلمان شهيب، النظام الفيدرالي في العراق (دراسة دستورية مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق - جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٥٥.

(١) رونالد. ل، واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي بروهوم، وآخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا ٢٠٠٦، طبعة خاصة، ص ٢٨ وما بعدها.

(٢) آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الدول وأنظمتها، دار العلم للملايين، بيروت (د.ت)، ج ١، ص ٩٠.

للقانون الاتحادي على قوانين المقاطعات، ويشرف الاتحاد على التزام المقاطعات بتنفيذ القوانين الاتحادية<sup>(١)</sup>، وأنَّ هناك مساحة كبيرة من الاختصاصات تمتع بها الحكومة الفيدرالية، فيختص الاتحاد بأمور التشريع والدفاع الوطني وحقوق المواطنين والموصلات، وقانون الهجرة والطاقة النووية والموصلات وغيرها الكثير، أمَّا المقاطعات فتكون مسؤولة عن جوانب مهمة من النظام العام والشرطة والمساعدات الاجتماعية والتعليم، والصحة والتخطيط الإقليمي المحلي وغيرها من الأمور التي لم ينص عليها الدستور صراحةً لسلطة الاتحاد أو تلك التي تستجد مستقبلاً، إذ يوجد قدراً كبيراً من اللامركزية نظراً لأنَّ دستور سويسرا يجعل سلطة الاتحاد معتمدة بدرجة كبيرة على سلطة الكانتونات في إدارة قسم كبير من الاختصاصات في تشريعاتها المحلية<sup>(٢)</sup>.

## ٢- أهلية المقاطعات في إبرام مذكرات التفاهم الدولية

نص دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ وتعديلاته لسنة ٢٠١٤، في المادة (١/٥٤) على أنَّ «يختص الاتحاد بالشؤون الدولية»، وأشار بالفقرة (٣) من المادة ذاتها على أنَّ يحترم الاتحاد اختصاصات المقاطعات ويحافظ على مصالحها<sup>(٣)</sup>، وفي الوقت نفسه أوجب الدستور السويسري على الاتحاد في المادة (٥٥)، قيلاً ألا وهو مشاركة المقاطعات في بلورة القرارات المتعلقة بالشؤون الدولية التي تمس اختصاصات المقاطعات ومصالحها، وألزمت المادة نفسها الاتحاد بضرورة إخطار المقاطعات في الوقت المناسب وأنَّ يأخذ رأيها بذلك قبل أنَّ توقع على أيِّ اتفاق يمس اختصاصات المقاطعات، وتزداد أهمية مشاركة المقاطعات بالشؤون الدولية، هو أنَّ القرار في الشأن الدولي إذا كان يتعلق باختصاص المقاطعات فأنَّ الدستور يوجب على الاتحاد ضرورة إشراك المقاطعات في المفاوضات الدولية بطريقة مناسبة<sup>(٤)</sup>.

ويتضح مما سبق أنَّ السلطة الفيدرالية السويسرية حتى الآن أظهرت احترامها الكبير فيما يتعلق باختصاصات ومصالح مقاطعاتها الفيدرالية الحيوية، إذ عملت على إشراك المقاطعات بالقرار الخارجي الدولي الذي يتعلق باختصاصات المقاطعات وسمحت لها أيضاً بالاشتراك في المفاوضات الدولية.

(١) ينظر: المادة (٤٩) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ المعدل لسنة ٢٠١٤.

(٢) لقمان عمر حسين، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٠.

(٣) ينظر: المادة (٥٤/ الفقرة ٣) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ وتعديلاته.

(٤) ينظر: نص المادة (٥٥/ الفقرة ١/٣) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ وتعديلاته.



أمّا بشأن علاقة المقاطعات السويسرية بغيرها من الدولة الأجنبية ومباشرتها في إبرام الاتفاقيات وبالخصوص موضوع دراستنا ألا وهو إبرام مذكرات التفاهم الدولية، نجد أنّ الدستور السويسري النافذ حالياً، في المادة (٥٦) منه، قد منح المقاطعات الفيدرالية أهلية إبرام معاهدات دولية مع الدولة الأجنبية، وبهذا نجد أنّ المقاطعات السويسرية لها الحق في إبرام مذكرات التفاهم الدولية؛ كون المعاهدة مصطلحاً عاماً يطلق على جميع الصكوك الدولية بما فيها مذكرات التفاهم الدولية كما بينا ذلك في الفصل الأول من دراستنا، عليه لا بُدُّ لنا أن نسلط الضوء على ما جاء في هذه المادة الدستورية التي وردت بالآتي<sup>(١)</sup>:

- ١- يجوز للمقاطعات إبرام معاهدات مع الدول الأخرى في مجالات اختصاصاتها.
- ٢- لا يجوز أن تتعارض هذه المعاهدات مع حقوق ومصالح الاتحاد أو مع حقوق المقاطعات الأخرى، وتلتزم المقاطعات بإخطار الاتحاد بمثل هذه المعاهدات قبل إبرامها.
- ٣- يجوز للمقاطعات التعامل مباشرة مع الجهات الأجنبية التي في مستواها؛ وفي الحالات الأخرى يكون تعامل المقاطعات عن طريق الاتحاد.

وأُنّ ما يميز دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ عما سبقه من دساتير، هو عدم تقييده لاختصاصات المقاطعات في الدخول في النشاطات الدولية في موضوعات محددة مثل ما فعل دستور عام ١٨٧٤ ومن قبله دستور ١٨٤٨، وفي ظل هذين الدستورين الأخيرين كان اختصاص المقاطعات مقيداً في الدخول بالالتزامات الدولية بموضوعات محدد منها ما يتعلق بالعلاقات الاقتصادية أو البوليس أو علاقات الجوار أو العدل، أمّا في ظل الدستور النافذ حالياً فنجد أنّ المقاطعات السويسرية تمتلك الصلاحيات المطلقة ومنها إبرام مذكرات التفاهم الدولية، فعلى سبيل المثال أبرمت مقاطعة بازل السويسرية<sup>(٥)</sup> خمس مذكرات تفاهم دولية مع مجموعة البلديات الألمانية وهي الراين ولوراخ وانزا ليغن وويل ويستفيراند<sup>(٢)</sup>، وأبرمت مقاطعة (تورغاو Torgau) السويسرية مذكرة تفاهم دولية مع مقاطعة

(١) ينظر: ينص المادة (٥٦) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩.

(٢) ينظر: لقمان عمر حسين، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٤. وينظر أيضاً: د. خالد بن مصطفى الراجي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨٣.

(فورارلبرغ (Vorarlberg) النمساوية في مجال تنمية العلاقات الاقتصادية بين المقاطعتين التي تُعدُّ النمسا من الدول المجاورة لسويسرا<sup>(١)</sup>.

إذ إنَّ اختصاص المقاطعات السويسرية في الدستور الحالي هو أوسع مما كانت عليه الدساتير السابقة،<sup>(٢)</sup> فمن حق المقاطعات السويسرية أن تجري المفاوضات المباشرة مع غيرها من الجهات الأجنبية التي بمستواها في جميع الموضوعات التي تدخل في نطاق اختصاصها الدستوري، بعد أن كان هذا الحق في غاية الضيق في ظل الدساتير السابقة، فقد كانت المقاطعات مخولة فقط بمراسلة السلطات المرؤوسة أو الموظفين المرؤوسين للدول الأجنبية والجهات الأجنبية أو ممارسة نشاطات دولية معينه، كتحديد مجرى الخط الكهربائي عبر جزء من الأراضي الأجنبية أو حماية منابع الأنهر أو تبادل الفرق التمثيلية، أي أنَّها كانت غير مخولة بالتفاوض مع حكومة أجنبية أو زير أو ممثل دولة أجنبية<sup>(٣)</sup>.

ومن هنا يُعدُّ اختصاص المقاطعات السويسرية أوسع وأشمل من اختصاص الوحدات الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية، كون الوحدات الفيدرالية في أمريكا لا يحق لها الدخول مباشرة في أي نشاط دولي إلا بعد موافقة الكونغرس الأمريكي، ويمنع عليها أيضاً إبرام أي مذكرة تفاهم مع غيرها من الولايات في أمريكا، في المقابل نجد الدستور السويسري قد منح لمقاطعاته الفيدرالية الحق أو الأهلية في الدخول في النشاطات أو العلاقات الدولية بصورة مباشرة مع الجهات الأجنبية التي في مستواها ومع المقاطعات الأخرى داخل الاتحاد السويسري من دون الرجوع لسلطة الاتحاد<sup>(٣)</sup>.

### ثالثاً - التجربة الإماراتية

إنَّ نشأة دولة الإمارات العربية المتحدة كانت بطريقة الاندماج بين عدد من الإمارات التي كانت تقطن على ساحل عمان، وكانت تلك الإمارات تخضع للاستعمار البريطاني، وقد كُرس هذا

(١) د. خالد بن مصطفى الراجي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨٤.

(٢) روبرت بوي وكارل فريدك، دراسات في الدولة الاتحادية، مصدر سبق ذكره، ص ٤٩٠.

(٣) ينظر: نص المادة (٥٦) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩، والمادة (٤٨) من الدستور ذاته التي تنص بالآتي: ((يمكن للمقاطعات إبرام اتفاقيات فيما بينها وإنشاء منظمات ومؤسسات مشتركة، كما يمكنها التعاون في تنفيذ الأعمال ذات المصالح المشتركة)).

الاندماج في الوثيقة الدستورية المؤقتة لسنة ١٩٧١، إذ وضع هذا الدستور حكم الإمارات الست (أبوظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة) في طريقة كانت أشبه لأسلوب المنحة<sup>(١)</sup>، وترجم هذا الاندماج الفيدرالي بصورة صريحة في نص المادة الأولى من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ في تركيبة أعضاء الاتحاد، إذ نصّت على أنّ «الإمارات العربية المتحدة دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة، ويشار لها في هذا الدستور بالاتحاد، ويتألف الاتحاد من الإمارات الآتية: أبوظبي، دبي، الشارقة، عجمان، أم القيوين، والفجيرة...».

ويتطلب الإلمام عن موضوع دراستنا عن أهلية الوحدات الفيدرالية في الإمارات العربية في إبرام مذكرات التفاهم الدولية منا الحديث عن الاختصاصات الدستورية في دولة الإمارات العربية أولاً، ومن ثم نرجع على أهلية الإمارات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية ثانياً وللتفصيل ذلك ندرسها بالآتي:

#### ١- توزيع الاختصاصات الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة

إنّ القاعد التي تبناها دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ النافذ حالياً في آلية توزيع الاختصاصات بين سلطة الاتحاد والإمارات، لا تختلف عن القاعدة التي تبناها الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ والدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ في حصر اختصاصات السلطة الفيدرالية وترك ما عدا ذلك إلى الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي، إذ خصّ الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ في المادة (١٢٠) اختصاصات سلطة الاتحاد التشريعية والتنفيذية على سبيل الحصر، وترك جميع الاختصاصات للإمارات التي لم يفوضها الدستور لسلطة الاتحاد، إذ نصّت المادة (١٢٢) على أنّ «تختص الإمارات بكل ما لا تفرد فيه السلطات الاتحادية.....»<sup>(٢)</sup>، و«تتولى الإمارات جميع السلطات التي لم يعهد بها الدستور للاتحاد.....»<sup>(٣)</sup>.

وعلى الرغم من تحديد الدستور اختصاصات سلطة الاتحاد، إلا أنّ السلطة الفيدرالية في دولة الإمارات تتمتع باختصاصات أصيلة لها أولوية على اختصاصات الإمارات المكونة للدولة الفيدرالية،

(١) د. فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٩.

(٢) ينظر: نص المادة (١٢٢) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ شاملاً تعديلاته لغاية سنة ٢٠٠٩.

(٣) ينظر: نص المادة (١١٦) من دستور الإمارات نفسه.

إذ يفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون الخارجية، والدفاع والقوات المسلحة الاتحادية، وشؤون الأمن والنظام، وفي النقد والعملية، والصحة العامة<sup>(١)</sup>، ويتولى مجلس الاتحاد رسم السياسة العامة لجميع الإمارات الأعضاء، والتصديق على القوانين والمراسيم والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام واختصاصات أخرى نصَّ عليها دستور سنة ١٩٧١<sup>(٢)</sup>، ويتولى مجلس الوزراء الإماراتي أيضاً متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج، واقتراح مشروعات القوانين وإعداد مشروع الموازنة، والإشراف على تنفيذ الاتفاقيات الدولية، ومراقبة سير الإدارات والمصالح العامة الفيدرالية وغيرها من الاختصاصات التي نص عليها هذا الدستور<sup>(٣)</sup>.

## ٢- أهلية الإمارات في إبرام مذكرات التفاهم الدولية

من المعلوم أنَّ دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ قد حدد في المادة (١٢٠) منه المذكورة سالفاً الاختصاصات الحصرية لسلطة الاتحاد ومن ضمن تلك الاختصاصات هي الشؤون الدولية، إلا أنَّ المشرع الدستوري الإماراتي بعد أن حصر هذا الاختصاص بالسلطة الاتحادية، عاد ليقرر استثناء من الأصل العام في المادة (١٢٣) من الدستور ذاته على إجازة الإمارات الأعضاء في مباشرة بعض النشاطات الدولية، والتي منها إبرام الاتفاقيات الدولية، ولكن وفق قيود معينة<sup>(٤)</sup>.

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

(١) ينظر: نص المادة (١٢٠) من الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ شاملاً تعديلاته لغاية سنة ٢٠٠٩..

(٢) ينظر: نص المادة (٤٧) من الدستور نفسه.

(٣) ينظر: نص المادة (٦٠) من الدستور نفسه.

(٤) ينظر: نص المادة (١٢٣) من الدستور نفسه.

ومن استقراء نصّ المادة (١٢٣) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١، نجد بأنّ للإمارات الأعضاء أهلية في إبرام مذكرات التفاهم لدولية؛ لكن وفق قيود ومحددات دستورية نوردتها بالآتي:

١- أجاز دستور دولة الإمارات العربية لسنة ١٩٧١ الحق للإمارات الأعضاء في إبرام اتفاقيات الدولية وبالتالي ينسحب ذلك الحق على إبرام مذكرات التفاهم الدولية أيضاً، شرط أن تكون مذكرات التفاهم الدولية محدودة وذات طابع محلي إداري، بمعنى آخر أن تكون تلك الاتفاقيات ذات صلة مباشرة بالشؤون المحلية في الإمارة، ومن ثمة فإنّ جميع مذكرات التفاهم الدولية التي لا تتوفر فيها هذه الصفة مثل الاتفاقيات العسكرية والسياسية والاقتصادية، تكون خارجة عن نطاق اختصاصات الإمارة<sup>(١)</sup>.

٢- يجب أن تكون الاتفاقيات الدولية أو مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الإمارات الأعضاء مع الدول والأقطار المجاورة؛ والسؤال الذي يثار هنا هل المقصود بإبرام مذكرات التفاهم الدولية بين الإمارات الأعضاء مع الدول والأقطار المجاور لدولة الاتحاد الإماراتي فقط، أي لا يخولها الدستور إبرام مذكرات تفاهم دولية مع دول أوروبية مثلاً؟

وللإجابة عن هذا السؤال يرى الفقه بأنّ المقصود بالدول والأقطار المجاورة للاتحاد وليس للإمارات الأعضاء؛ ذلك لو أخذنا بالتفسير الثاني لأدى إلى حرمان الإمارات الأخرى من إبرام مذكرات التفاهم الدولية ذلك لإحاطتها بأراضي إمارات أخرى من كل جانب<sup>(٢)</sup>، وما يؤكد أحقية الإمارات الأعضاء في إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع دول غير مجاورة، هو ما عقدته إمارة دبي من مذكرتي تفاهم دوليتين الأولى مع فينزيولا، والثانية مع ماليزيا سنة ١٩٩٩ في شؤون التنمية والاستثمار بعد أن أخطرت المجلس الأعلى للاتحاد الإماراتي<sup>(٣)</sup>، وهذا ما يؤكد أهلية الوحدات الفيدرالية في الاتحاد الإماراتي في الدخول في الالتزامات الدولية مع الدول المجاورة وغير المجاورة.

(١) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة ١٩٧٨، ص ١٠٦.

(٢) عادل الطبطبائي، المصدر نفسه، ١٠٧.

(٣) عادل راغب، النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، ط ١، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٤ وما بعدها.

٣- قيدت المادة (١٢٣) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، الوحدات الفيدرالية عند إبرام الاتفاقيات الدولية التي تبرمها مع الدول الأخرى أن لا تتعارض مع مصالح الاتحاد أو مع القوانين الفيدرالية، أمّا فيما يخص مصالح الإمارات الأخرى فلم ينص عليها الدستور، إلا أنه يجب على الإمارات الأخرى احترامها، ولا سيما أن هناك قيوداً عاماً على سلطة الاتحاد عند إبرام أي اتفاق دولي يمس مركز أي إمارة يجب عليها استطلاع رأي الإمارة، وفي حال الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا<sup>(١)</sup>، مما يتضح في حال تعارض مصلحة أو مركز خاص لأي إمارة من جراء اتفاق مبرم من قبل الاتحاد أو إمارة أخرى بالإمكان الاحتكام إلى محكمة الاتحادية العليا.

٤- يجب على الإمارات الأعضاء عند إبرام مذكرات التفاهم الدولية أن تقوم بإخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً، أي لا يجوز للإمارات الأعضاء أن تبرم أي اتفاق دولي من دون إخطار المجلس الأعلى الاتحادي أولاً، وبإمكان المجلس الأعلى الاتحادي الاعتراض وإيقاف أي اتفاق يجده يتعارض مع اختصاصات الاتحاد أو الإمارات الأخرى وبالتالي إرجاء هذا الاعتراض إلى المحكمة الاتحادية للبت فيه بالسرعة الممكنة، وتعدّ المحكمة الاتحادية العليا ضماناً للإمارات والاتحاد في الوقت نفسه<sup>(٢)</sup>، ويرى الفقه أيضاً في شأن هذا الاعتراض التوقيفي هو لتجنب المسؤولية الدولية التي قد تنشأ عن إبرام مذكرة تفاهم دولية من قبل الإمارات الأعضاء سبق للمجلس الأعلى أن اعترض عليها، فضلاً عن أن هذا الإجراء يشكل دلالة على رجحان كفة سلطة الاتحاد في النشاطات الدولية<sup>(٣)</sup>.

ونجد أيضاً أن بعض الوحدات الفيدرالية في دولة الإمارات العربية قد أصدرت تشريعات محلية لتنظيم عملية إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية ذلك بناءً على التفويض الدستوري لها، منها على سبيل المثال إمارة دبي، إذ قامت هذه الإمارة بتشريع مرسوم رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤، وأنيطت بالسلطة العليا للتشريعات في إمارة دبي صلاحية تمثيل الإمارة في المفاوضات والتوقيع وابداء الرأي على مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها إمارة دبي مع الدول الأجنبية الأخرى وإعداد الدراسات

(١) ينظر: نص المادة (١٢٤) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١، التي تنص بالآتي: ( على السلطات الاتحادية المختصة، قبل إبرام أية معاهدة أو اتفاقية دولية يمكن أن تمس المركز الخاص بإحدى الإمارات، استطلاع رأي هذه الإمارة ، مسبقاً وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه)).

(٢) ينظر: نص المادة (١٢٣) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٣) د. فتحي فكري، مصدر سبق ذكره، ص ٨٠.

اللازمة للدخول في أي مذكرة تفاهم دولية<sup>(١)</sup>، وأصدرت أيضاً إمارة أبو ظبي تعليمات رقم (٥) لسنة ٢٠١٩، بشأن مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الإمارة مع الدول الأجنبية واشترطت إعداد دراسة قانونية لمذكرة التفاهم الدولية ومعرفة مدى تطابقها للدستور والتشريعات الاتحادية، مع إرسال طلب استئذان إلى وزارة الخارجية والتعاون الدولي في سلطة الاتحاد لغرض الموافقة على الدخول في مذكرات التفاهم الدولية<sup>(٢)</sup>.

يتضح مما سبق، بأنّ المشرع الدستوري الإماراتي في دستور سنة ١٩٧١ قد منح الإمارات الأعضاء أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية؛ ولكن في ذات الوقت قد قيد هذا الحق وفق شروط ومحددات دستورية تم التطرق إليها سالفاً، وأنّ هذه القيود والمحددات الدستورية في رأينا تعود لرغبة المشرع الإماراتي لتقوية سلطة الاتحاد الدولية على حساب الإمارات الأعضاء، وأعطى دستور دولة الإمارات العربية أيضاً حق التمثيل في المنظمات الدولية للإمارات الأعضاء في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط والانضمام إليها، وهذا ما درجت عليه أيضاً بعض الدول الفيدرالية في منح وحداتها حق التمثيل في المنظمات الدولية، ومنها على سبيل المثال جمهورية ألمانيا الاتحادية، إذ أعطت الحق للاندراط الفيدرالية حق المشاركة في الاتحاد الأوروبي؛ إذا كان الموضوع من الموضوعات التي تخص الولايات<sup>(٣)</sup>، إلا أنّ حق التمثيل للوحدات الفيدرالية في المنظمات الدولية، ومنحها عضوية مستقلة يُعدّ عملاً غير مرغوب في القانون الدولي العام، إذ يرى جانب كبير من الفقه الدولي العام أنّ منح هذا الحق يؤدي إلى تضارب مصالح الوحدات الأعضاء في الدولة الفيدرالية بعضها ببعض في أثناء عرض الآراء داخل المنظمة الدولية، ويؤدي في بعض الأحيان أنّ يصوت

(١) ينظر: نص المادة (٩/٣) من مرسوم رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤. المنشور على الرابط الإلكتروني للموقع الرسمي لإمارة دبي: <https://dip.dubai.gov.ae/Leg>، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/١٢.

(٢) ينظر: تعليمات رقم (٥) لسنة ٢٠١٩، وللمزيد من التفصيل ينظر: الرابط المنشور على الموقع الإلكتروني الآتي: <https://www.alkhaleej.ae/> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/١٢.

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

بعضهم في غير جانب البعض الآخر، ولا سيما أنّ القاعدة المتبعة في المنظمات الدولية هي قاعدة للدولة الواحدة صوت واحد<sup>(١)</sup>.

وما نراه في ضوء التجارب الفيدرالية لكل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ودولة الإمارات العربية المتحدة التي سبق الحديث عنها، من أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية لوحداتها الفيدرالية مع الدول الأجنبية أو غيرها من الوحدات الفيدرالية التي تكون بمستواها، وإعطائها حق التمثيل أيضاً في المنظمات الدولية، أنّما يعود ذلك لتفويض مسبق في دساتيرها تحت إطار قانوني يعرف بتوزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، وليس مصدره القانون الدولي العام المتمثل باتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، وفي رأينا أنّ اتفاقية فيينا تركت هذا الأمر للدساتير الداخلية لتنظيمه وتحديد الجهات التي لها حق إبرام مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من التسميات التي تطلق على كل اتفاق دولي، ذلك في العجز الأخير من نهاية الفقرة (١) من المادة (٤٦) التي وردت بشأن نصوص القانون الداخلي في الاختصاص، إذ إنّ أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية من قبل الوحدات الفيدرالية، يمكن أن يخضع لبعض القيود والمحددات الدستورية ويكون خاضعاً أيضاً للتعديل أو الإلغاء وهذا الفارق بين ما يمارسه الاتحاد من شؤون دولية كاختصاص أصيل وما تمارسه الوحدات الفيدرالية كاستثناء من الأصل العام، إذ يمتلك الاتحاد حقاً مطلقاً، لا نقيده سوى المبادئ العامة للقانون الدولي العام، وأنّ هذا الوصف لا تملكه الوحدات الأعضاء في الدولة الفيدرالية.

وهذا ما لاحظناه بصورة بيّنة من دراستنا لبعض التجارب الفيدرالية المذكورة سالفاً، من تباين واضح وتفاوت في القيود والمحددات الدستورية بين دولة وأخرى وعدم وجود قاعدة عامة تتصف بالثبات في منح هذا الاختصاص، إذ نرى المشرع السويسري قد منح وحداته الفيدرالية أقوى الاختصاصات ممارسة النشاطات الدولية مع الدول الأجنبية والوحدات الفيدرالية التي تقابلها في الدول الأخرى، وأنّ مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من الصكوك التي تبرمها المقاطعات السويسرية مع الوحدات الفيدرالية الأجنبية التي بمستواها تتم بصورة مباشرة دون الرجوع إلى سلطة الاتحاد على العكس من اختصاصات الوحدات الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية والوحدات الفيدرالية في دولة الإمارات العربية التي قيدت تلك الدول وحداتها الفيدرالية بمحددات وشروط دستورية في ممارسة أهلية إبرام أي مذكورة تفاهم مع أي ولاية أو دولة أجنبية في الولايات المتحدة الأمريكية، إلّا بعد استحصال موافقة الكونغرس الأمريكي،

(١) نبيل عبد الرحمن حياوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥ وما بعدها.



والأمر نفسه في دولة الإمارات التي أعطت الحق لوحدها الفيدرالية الدخول فقط في اتفاق ذي طابع إداري يتعلق بشؤون الإمارة بعد إخطار مسبق للمجلس الأعلى للاتحاد.

وفضلاً عن العوامل الدستورية أعلاه التي أدت إلى انخراط الوحدات الفيدرالية في إبرام مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من النشاطات الدولية، إلا أنّ هناك عوامل أخرى أسهمت في دفع الوحدات الفيدرالية للدخول في النشاطات الدولية وقيامها بإبرام مذكرات تفاهم دولية ومن هذه العوامل:

١- **العولمة:** - إنّ النشاطات الدولية ومنها إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع غيرها في الدول الأجنبية في ظل عامل العولمة أخذت تتزايد مع التزايد الهائل في حجم المعاملات لدولية، خلال النصف الثاني من القرن الماضي، والذي يعود جزئياً إلى تطور شبكة الاتصالات الإلكترونية، وتوفر شبكة مواصلات سريعة وأكثر كفاءة، وقد ألفت هذه التغيرات بظلالها على معاملات تجارية دولية تتنامى باستمرار<sup>(١)</sup>.

٢- **العامل الجغرافي:** - إنّ العامل الجغرافي يلعب دوراً مهماً في مجال اتصال الوحدات الفيدرالية وانخراطها في النشاطات الدولية، مثل ألمانيا فإنّ موقعها الجغرافي وسط أوروبا وتحدها (٩) تسع دول مجاورة مهمة على طول حدودها الجغرافية، مما أسهم بكثافة وتنامي التعاون في العلاقات الدولية بين الوحدات الفيدرالية في ألمانيا وغيرها من الدول المجاورة<sup>(٢)</sup>.

٣- **العوامل الإثنية والثقافية:** - سبق أن بينا في دراستنا للتجربة السويسرية من تنوع إثني وثقافي بين الوحدات الفيدرالية في هذه الدولة وبقية الدول الأخرى وما تربطها من روابط قومية التي ترجمها الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ بتبني عدة لغات قومية أوردها في المادة (٤) وهي الألمانية والفرنسية والإيطالية والرومانشية<sup>(٣)</sup>، والأمر نفسه في بلجيكا، إذ إنّ الوحدات الفيدرالية فيها تُعدّ من بين أكثر الوحدات المكونة نشاطاً على الصعيد الدولي، سعياً منها ليس فقط من أجل خدمة مصالحها وإنّما تهدف إلى تكوين روابط مع مجموعات أخرى تربطها معها رابطة ثقافية، أو لغوية، أو إثنية<sup>(٤)</sup>.

(١) علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٠.

(٢) رودولف ريك، ألمانيا الفيدرالية، تعاون مع ال(lander) حوار عالمي حول الفيدرالية، تحرير راؤول بليندباخر وشاندرما باسما، ترجمة مها بسطامي، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ج ٥، كندا، ٢٠٠٧، ص ٣٠.

(٣) ينظر: نص المادة (٤) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ شاملاً للتعديلات لغاية سنة ٢٠١٤.

(٤) لقمان عمر حسين، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٢.

٤- العامل الاقتصادي:- يُعدُّ العامل الاقتصادي من العوامل المهمة التي تحتل مكانة مركزية في النشاطات الدولية للوحدات الفيدرالية، في التمثيل الاقتصادي للوحدات الفيدرالية ومنها دولة الإمارات العربية المتحدة التي أعطت لإماراتها الأعضاء حق التمثيل في منظمة الأوبك وأيضاً منظمة الدول العربية المصدرة للنفط والانضمام إليها، وأنَّ ما جاء به دستور دولة الإمارات يُعدُّ من العوامل الاقتصادية المركزية المهمة في الإمارات العربية التي دفعت وحداتها للانضمام في هذه المنظمات الدولية الاقتصادية<sup>(١)</sup>.

يتضح مما سبق، بأنَّ التدابير القانونية والدستورية ليست وحدها من أسهمت في انخراط الوحدات الفيدرالية في النشاط الدولي، وإنما يعود ذلك للعوامل السياسية والاقتصادية والثقافية والجغرافية والإثنية بالإضافة إلى عامل العولمة والتطور والتكنولوجيا الحديثة كلها من أسهمت في اندماج تلك الوحدات في النشاط الدولي، ناهيك بأنَّ القانون الدولي العام الحديث والمعاصر أصبح أكثر انفتاحاً في مخاطبة الشركات الأجنبية والمؤسسات الخاصة والأفراد أو عن طريق ما يعرف بالقانون الدولي الإنساني ولم يقتصر القانون الدولي في الوقت الحاضر على مخاطبة الدول والمنظمات الدولية فحسب، وإنما أصبح أكثر اتساعاً وشمولاً من ذي قبل، وجعل للفرد على الصعيد الدولي ذاتية لكسب الحقوق والواجبات الدولية، وهذا ما نلتزمه في الرأي القائل: ((بأنَّ للفرد ذاتية دولية تمكنه من القدرة على كسب الحقوق والالتزام بالواجبات الدولية دُونَ أن ترتفع به إلى مستوى الشخصية القانونية الدولية))<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### الأساس الدستوري للأقاليم والمحافظات في العراق بإبرام مذكرات التفاهم الدولية

بعد أن انتهينا في الفرع الأول من هذا المطلب من دراسة التجارب الدولية لبعض الأنظمة الفيدرالية والأساس الدستوري لوحداتها الفيدرالية بممارسة النشاطات الدولية وبالخصوص إبرام مذكرات التفاهم الدولية والعوامل الأخرى التي أسهمت إلى حد كبير في انخراط الوحدات الفيدرالية في العمل الدولي، هنا لأبدُ أنَّ نحصر الحديث عن الأساس الدستوري للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق وأهليتها بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، وعليه ينقسم هذا الفرع على نقطتين، ندرس في النقطة الأولى مدى اشتراك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في النشاطات الدولية، وفي النقطة الثانية ندرس مدى

(١) ينظر: المادة (١٢٣) من دستور دولة الإمارات العربية لسنة ١٩٧٠.

(٢) د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠٤.

اختصاص الأقاليم والمحافظات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية وعلى النحو الآتي:

### أولاً: مدى اشتراك الأقاليم والمحافظات في النشاطات الدولية

سبق أن تحدثنا في المبحث الأول من هذا الفصل عن تبني النظام الفيدرالي في العراق وآلية توزيع الاختصاصات الدستورية بين السلطات الفيدرالية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتبنى المشرع الدستوري بموجبها آلية تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية على سبيل الحصر في المادة (١١٠) من الدستور الدائم، وتاركاً ما عدا ذلك من الاختصاصات المتبقية في المادة (١١٥) لسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، مع تحديد قائمة بالاختصاصات المشتركة التي تدار بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات على أن تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حال الخلاف بينهما<sup>(١)</sup>.

أمّا النشاطات الدولية فإنّها تقع من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الفيدرالية، إذ حددت الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، بنصها على أن (رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية)، إلا أنّه وعلى الرغم من حصر النشاطات الدولية بيد السلطة الفيدرالية، إلا أنّ المشرع الدستوري في الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) أورد استثناء من الأصل العام بالنص على منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية<sup>(٢)</sup>، وأعطى الدستور العراقي الدائم أيضاً في الشطر الأخير من المادة (١٠٥) منه الحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المشاركة في المؤتمرات الإقليمية والدولية عن طريق الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٣)</sup>.

(١) ينظر: نص المادة (١١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) تنظر: المادة (١٢١/رابعاً) من الدستور نفسه.

(٣) ينظر: نص المادة (١٠٥) من الدستور نفسه التي جاءت بالآتي ((تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية الدولية، تتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون))، وبهذا الصدد ينظر أيضاً: المواد (٤/رابعاً/خامساً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

وعبر استقراء النصوص أعلاه يتضح لنا بأنَّ للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حقَّ المشاركة في النشاطات الدولية، عن طريق تأسيس المكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية الخاصة بها، وكذلك الحق في الاشتراك في المؤتمرات الدولية، وعلى ضوء ذلك سنَّ مجلس النواب العراقي قانوناً ونظم من بين نصوص هذا القانون عملية إشراك ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المحافل الدولية والذي يعرف بقانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦، إذ جاءت الفقرة (رابعاً) و(خامساً) من المادة (٤) منه على أن تقوم الهيئة باقتراح تنظيم المؤتمرات الإقليمية الدولية التي تخص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك إشراك ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المحافل الدولية في المسائل ذات العلاقة بالتنسيق مع وزارة الخارجية<sup>(١)</sup>.

ومن التطبيقات العملية على مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المؤتمرات والمحافل الدولية، إذ نجد مشاركة تلك الوحدات الفيدرالية في العديد من المؤتمرات الدولية، منها على سبيل المثال، المؤتمر الدولي الاقتصادي العربي - الأوربي الثالث المنعقد في المملكة المغربية - الدار البيضاء في ١٠/١٢/٢٠١٤<sup>(٢)</sup>، وكذلك المؤتمر الدولي الاقتصادي العراقي-الفرنسي المنعقد في باريس بتاريخ ١٨/٦/٢٠١٤<sup>(٣)</sup>، ومن المؤتمرات والمحافل الدولية التي نجد فيها مشاركة واسعاً للوحدات الفيدرالية في العراق مؤتمرات الإعمار المقامة في دولة الإمارات العربية سنة ٢٠١٤، التي تحت فيها الأمانة العامة لمجلس الوزراء الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على ضرورة التنسيق مع وزارة الخارجية قبل وقتٍ كافٍ لتهيئة مشاركة الجهات الرسمية في دولة الإمارات في هذه المؤتمر الدولي وتقديم التسهيلات اللازمة كسمات الدخول والحماية اللازمة<sup>(٤)</sup>.

(١) ينظر: نص المادة (٤/رابعاً/ وخامساً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ التي وردت بالآتي ((رابعاً: اقتراح تنظيم المؤتمرات الإقليمية والدولية في الأمور التي تخص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالتنسيق مع الجهات الحكومية. خامساً: إشراك ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المحافل الدولية في المسائل ذات العلاقة بالتنسيق مع وزارة الخارجية)).

(٢) ينظر: كتاب محافظة ميسان، هيئة المستشارين، ذو العدد (٦٨٧) في ١٥/١٠/٢٠١٤.

(٣) ينظر: كتاب وزارة الخارجية العراقية، دائرة أوربا، ذو العدد (٧/٢/٧/٢٠١٤م في ١٠/٦/٢٠١٤).

(٤) ينظر: كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة المراسم ذو العدد (م ر / ٤/٥٥٥٨٥/٢٠١٤) ومرفقه كتاب وزارة الخارجية العراقية، مكتب وكيل وزارة الخارجية لشؤون العلاقات الثنائية، ذو العدد (م.خ/٦/٥١٧ في ٩/٢/٢٠١٤).

أمّا بخصوص تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية، فيرى بعضهم بأنّ هذه المكاتب ستضم ممثلي الأقاليم والمحافظات وسيتداخل عملها مع عمل الملحقيات الثقافية بالنظر لازدواجية الاختصاص، وإذا كان هذا الأمر يقع ضمن اختصاص الأقاليم والمحافظات يجب على وزارة الخارجية تنظيمه في قانونها بناءً على القرار الدستوري بذلك، وهذا ما دعا إليه وزير خارجية الحكومة العراقية سنة ٢٠٠٨، إلى ضرورة صياغة قانون لكيفية تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وأكد على عمل هذه المكاتب داخل السفارات العراقية<sup>(١)</sup>.

إلا أنّ هذا الأمر لا يزال معطلاً ولم يتم تفعيله من قبل السلطة الفيدرالية؛ ذلك بسبب اعتذار وزارة الخارجية بقولها «بأنّه لا يمكن تطبيق ما جاء بالنص الدستوري المشار إليه من الناحية العملية في ظل الاتفاقيات الدولية التي تحكم التمثيل الدبلوماسي المتبادل وقواعد السلوك الدبلوماسي المتبعة»<sup>(٢)</sup>، وعلى ضوء هذا الاعتذار تم الاحتكام إلى المحكمة الاتحادية العليا من إحدى المحافظات غير المنتظمة في إقليم بضرورة إلزام وزارة الخارجية على تطبيق أحكام المادة (١٢١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق، إلا أنّ المحكمة الاتحادية العليا ردت هذا الطلب؛ كونه يخرج عن الاختصاصات المنوط بها في المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق<sup>(٣)</sup>.

(١) شوّرش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨٨، وينظر بذات السياق: تصريح وزير الخارجية هوشيار زيباري في ١٣/٧/٢٠٠٨، الذي أشار إليه المؤلف نفسه، ص ٣٨٩.

(٢) ينظر: كتاب وزارة الخارجية لجمهورية العراق، مكتب الوزير، المعنون إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذو العدد (م.خ/١١٧٨/٢٦/١) في ١٠/٣/٢٠١١.

(٣) طلبت محافظة الديوانية بموجب كتابها ذي العدد (٣٩٧٨) في ٢٥/٤/٢٠١١، بيان الرأي من المحكمة الاتحادية العليا، بشأن ما جاء بكتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومرفقه كتاب وزارة الخارجية، المتضمن الاعتذار عن تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بأنّه لا يمكن تطبيق ما جاء بالنص الدستوري المشار إليه من الناحية العملية في ظل الاتفاقيات الدولية التي تحكم التمثيل الدبلوماسي المتبادل وقواعد السلوك الدبلوماسي المتبعة، إذ رد بيان الرأي من قبل المحكمة الاتحادية كان من الناحية الشكلية كونه يخرج عن اختصاص هذه المحكمة المنصوص عليه في المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، قررت رده من هذه الجهة وصدر القرار بالاتفاق في ١٠/٥/٢٠١١، وللمزيد من التفصيل ينظر إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٣٦/اتحادية/٢٠١١) في (١٠/٥/٢٠١١).

إذ تم عرض الأمر أمام المحكمة الاتحادية العليا مرة أخرى من ذات المحافظة المعترضة بعنوان تفسير نص المادة (١٢١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق، إلا أن قرار المحكمة الاتحادية العليا هذه المرة، جاء موافقاً لمضمون كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء بأن تطبيق أحكام المادة (١٢١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، سيتقل الدولة بأعباء إضافية فضلاً عن التعارض مع المواثيق الدولية المنظمة للعلاقات بين الدول، إذ كان رأي المحكمة الاتحادية العليا، ينصب على ضرورة توفر الإمكانات المادية واللوجستية بالإضافة إلى الالتزام بقاعدة (المقابلة بالمثل) التي تحكمها المواثيق الدولية والدبلوماسية وحال توفر هذه الإمكانات فإن السلطة الفيدرالية ملزمة بتطبيق أحكام المادة (١٢١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق الدائم<sup>(١)</sup>.

مما تقدم في أعلاه، نرى بأن قرار المحكمة الاتحادية العليا قد جانب الصواب حتى وإن كان مضمون قرارها فيه إلزام للسلطة الاتحادية بتنفيذ نص الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من الدستور، ذلك عندما قامت تلك المحكمة ببناء قرارها على كتابي الأمانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة الخارجية العراقية، مما يُعدُّ هذا التبرير أو البناء انحرافاً عن اختصاصها المنوط بها في المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكأنها تتحدث عن لسان حال السلطة الفيدرالية، ولا يتناسب هذا الأمر مع دورها أو اختصاصها الاصيل ألا هو تفسير نصوص الدستور فقط، من دون أن ينطوي على قرارها تبرير للوقائع المادية أو اللوجستية، مما يفسر بأنها في وضع الانحياز لصالح الحكومة الفيدرالية، وكان الأولى بها أن تفسر نص الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) دون الخوض بالأسباب أو الأعدار التي تبديها السلطة الفيدرالية، وأن تبريرها هذا يُعدُّ فصلاً للنزاع لصالح السلطة الفيدرالية في العراق على حساب الأقاليم والمحافظات.

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٤٩/اتحادية/٢٠١١) في (٢٠١١/٧/١٨) الذي جاء بالآتي: ((أن طلب محافظة الديوانية ينصب على تطبيق نص المادة (١٢١/رابعاً) وليس تفسير هذا النص الواضح في مضمونه، وإن مهمة تطبيقه تتولاها السلطة التنفيذية في ضوء الحاجة الحقيقية والإمكانات اللوجستية والمادية وفي ضوء الاتفاقات والمعاهدات الدولية التي تحكم التمثيل الدبلوماسي بين الدول ووفق قاعدة (المقابلة بالمثل) فإذا توفرت كل هذه الإمكانات وتوفر الغطاء الكامل من نصوص المعاهدات والاتفاقات وكان هناك تعامل بالمثل مع الدول التي للعراق سفارات فيها ووجدت الحاجة الحقيقية لتأسيس المكاتب موضوع البحث فإن وزارة الخارجية بالتنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى ملزمة بتطبيق نص المادة (١٢١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق)).

وعلى الرغم من تعطيل هذا النص الدستوري وتهرب الحكومة الفيدرالية من إيجاد الآلية المناسبة لتنظيم هذا الأمر، نجد في المقابل هناك مكاتب رسمية لحكومة إقليم كردستان لدى كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وإيران معترفاً بها من قبل تلك الدول لتنظيم علاقاتها مع إقليم كردستان، وجرت عدة محاولات من قبل الإقليم لفتح مكاتب لتمثيل الإقليم في دول أخرى، وفي الجهة المقابلة نجد عدداً كبيراً من القنصليات ومكاتب تمثيلية للدول الأخرى داخل إقليم كردستان العراق، وأن هذه المكاتب تتمتع بالاستقلال في أداء مهامها عن السفارات الموجودة في بغداد وفقاً لخصوصيات تلك الدول بإقليم كردستان، من المعلوم بأنه يوجد (١١) مكتباً تمثيلاً في إقليم كردستان تعود للدول الأخرى، بالإضافة إلى وجود المكتب الإقليمي لكل من السفارة الأمريكية والبريطانية والكورية، وهذا النشاط الدولي كله يتم تنظيمه والإشراف عليه من قبل دائرة العلاقات الخارجية في حكومة إقليم كردستان العراق<sup>(١)</sup>.

وفي حقيقة الأمر أن هذا النص الدستوري قد أسيء استخدامه من قبل سلطة إقليم كردستان، إذ إن نص الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يشير إلى تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في داخل السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية؛ وليس فتح مكاتب خاصة ومستقلة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الدول الأخرى، وأن تأسيس تلك المكاتب من قبل إقليم كردستان لا يتمتع بأي غطاء قانوني سواء أكان هذا الغطاء على الصعيد الداخلي أم على الصعيد الدولي، إذ إن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١، تنص على أنه (ليس للدولة المعتمدة، بدون الحصول مقدماً على موافقة الدولة المعتمدة لديها، أن تنشئ مكاتب تابعة لبعثتها في نواحٍ أخرى غير التي توجد فيها البعثة)<sup>(٢)</sup>، وعبر استقراء هذا النص نجد بأن القانون الدولي العام يخاطب الدول في هذا الضمار، وفضلاً عن ذلك أن الدولة المعتمدة في حال أرادة فتح مكاتب أخرى لبعثتها الدبلوماسية في غير النواحي الأخرى يجب أن تحصل على موافقة الدولة المعتمدة لديها، مما يفسر أن المكاتب التي تؤسسها الوحدات في الدول الفيدرالية يجب أن تكون بموافقة السلطة الفيدرالية وعن طريقها حصراً، وأن قيام تلك الدول بفتح مكاتب لإقليم كردستان العراق من دون الرجوع إلى سلطة الاتحاد في العراق يُعدّ خرقاً لأحكام القانون الدولي العام والتشريعات الوطنية في الوقت نفسه.

(١) د. شوّرش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨٩-٣٩١.

(٢) ينظر: نص المادة (١٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١.

وما يجب الإشارة إليه أنَّ هناك الكثير من التجارب في الدول الفيدرالية تدل على أنَّ فتح المكاتب التمثيلية لوحداتها الفيدرالية، يكون ضمن نطاق سفارتها أو بعثاتها الدبلوماسية؛ وليس على وجه الاستقلال كما هو الحال لإقليم كردستان العراق باستثناء مقاطعة (كيبك Quebec) الكندية وخصوصيتها الإثنية والثقافية واللغوية التي ترتبط بها مع مجموعات دولية أخرى في الخارج، إذ تمتلك هذه المقاطعة (٢٥) مكتباً تمثيلاً لها على وجه الاستقلال في مختلف الدول الأجنبية الأخرى وتديرها وزارة علاقات دولية منفصلة وجاء ذلك بعد توسيع الصلاحيات في الدستور الكندي، إلا أنَّ بقية التجارب الدولية تشير إلى أنَّ المكاتب التمثيلية للوحدات الفيدرالية تكون ضمن نطاق سفارات الدولة الفيدرالية؛ وليس على وجه الاستقلال ومثال ذلك مقاطعة (البرتا Alberta) ذات الثروة النفطية الكبيرة في كندا نفسها، إذ قامت هذه المقاطعة في آذار لسنة ٢٠٠٥، بفتح مكتب لها مكون من ثلاثة أشخاص ضمن السفارة الكندية في واشنطن، وهناك وحدات فيدرالية في أوروبا فتحت مكاتب تمثيلية لها في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي ضمن نطاق السفارات والبعثات الدبلوماسية لدولة الاتحاد، فمثلاً المقاطعات الألمانية يوجد لديها ممثلون ضمن نطاق السفارة الألمانية لدى بروكسل حيث مكاتب الاتحاد الأوروبي، إذ إنَّ هذا النمط معروف ولا يسبب أي إشكالات قانونية إذا كان على وفق القانون الدولي والتشريعات الوطنية، وهناك كثير من الوحدات الفيدرالية في أمريكا وكندا وأستراليا لديها مكاتب تمثيلية تدير فيها نشاطها الاقتصادي والتجاري والاستثماري<sup>(١)</sup>.

إذ يرى بعضهم أنَّ الحالة المتطورة في مقاطعة (الكيبك Al Quebec) الكندية لم تبلغ المستوى الذي بلغه إقليم كردستان العراق من حيث إقامته علاقات واسعة مع العالم الخارجي من الناحيتين القانونية والواقعية على الرغم من عدم تفعيل النص الدستوري من قبل سلطة الاتحاد في العراق الذي يشير إلى فتح مكاتب للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم داخل السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية<sup>(٢)</sup>.

ومن خلال هذا العرض ندعو السلطة الفيدرالية في العراق، إلى معالجة هذا الأمر ضمن نطاق القانون الدولي العام والتشريعات الوطنية النافذة، ولاسيما تفعيل الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من الدستور

(١) راول بليند نباخر وشاندر باسما، حوارات بشأن العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية، حوار عالمي حول الفيدرالية، ترجمة مها بسطامي، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ج ٥، ص ٢٧-٥٢.

(٢) د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٩١.



الدائم، من خلال وضع قانون أو نظام ينظم عملية تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة شؤونها الثقافية والاجتماعية والإنمائية على غرار التجارب الفيدرالية في الدول الأخرى وقطع الطريق على الممارسات غير الدستورية التي قد ترتكبها الوحدات الفيدرالية في العراق مستقبلاً ومعالجة المخالفات الدستورية لإقليم كردستان من فتح مكاتب مستقلة لها في الدول الأخرى؛ كون هذا الأمر يدل على أن الإقليم دولة مستقلة وليس ضمن نطاق الدولة الفيدرالية في العراق.

### ثانياً: مدى اختصاص الأقاليم والمحافظات في إبرام مذكرات التفاهم الدولية

حدد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١١٠) منه الاختصاصات الحصرية للسلطة الفيدرالية والتي منها على وجه التحديد رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسية، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية والسيادية<sup>(١)</sup>، وخص الدستور مجلس الوزراء الاتحادي بصلاحيه التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله<sup>(٢)</sup>، وأناطت الفقرة (رابعاً) من المادة (٦١) لمجلس النواب الاتحادي عملية تنظيم المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يُسنُّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

وعبر استقراء النصوص الدستورية أعلاه وبالخصوص ظاهر نص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠)، نرى بأن دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، لم يُشر لا من قريب ولا بعيد إلى أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك لم يُشر إلى إمكانية التعاون أو التشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بشأن مذكرات التفاهم الدولية التي يتم إبرامها من قبل سلطة الاتحاد على العكس من التجارب الدولية الأخرى في الأنظمة الفيدرالية التي دُرست مسبقاً، التي أعطت فيها الحق لوحداته الفيدرالية أهلية ممارسة النشاطات الدولية

(١) ينظر: نص المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص في الفقرة (الأولى) على أن من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية هو ((رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية)).

(٢) ينظر: نص المادة (٨٠/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ومن على وجه التحديد إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية وكذلك الحق في المشاركة في بلورة القرارات المتعلقة بالسياسة الدولية التي تمس اختصاصات أو مصالح وحداتها الفيدرالية<sup>(١)</sup>.

إلا أن البت في مسألة أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق ليس أمراً يسيراً؛ كونها لاتزال محل جدل وانقسام قانوني كبير بين الباحثين، ويدور هذا الجدل القانوني حول تفسير نصوص الدستور ومنها نص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمواد الأخرى التي تعطي الحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية مع غيرها في الدول الأجنبية الأخرى؛ ويُعلّل هؤلاء الباحثون حجّتهم بعدم وجود نص صريح في الدستور يمنع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الجهات الأجنبية الأخرى في الميادين والاختصاصات المقررة لهم في الدستور، وعلى هذا النحو انقسم الباحثون على اتجاهين في ممارسة هذه الأهلية الدولية:

**الاتجاه الأول:** ذهب أصحابه ومنهم الدكتور شورش حسن عمر، وبحسب التفسير الضيق للنص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على أن ممارسة النشاطات الدولية قاصر على السلطة الفيدرالية في العراق فقط وأن نص المادة أعلاه جاء بصورة مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه مالم يقيد بنص، ومن ثمة لا تمتلك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أية إشارة أو مساهمة على ممارسة الاختصاص الدولي بأي شكل من الأشكال، ولا سيما أن المجلس التشريعي الثاني (مجلس الاتحاد) الذي يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويجسد مشاركتهم في السلطات الفيدرالية الداخلية والدولية، معطل ولم يتم إقراره بموجب بنود الدستور نفسه<sup>(٢)</sup>.

وفي هذا ذهب أيضاً الدكتور البصيصي وبعض الباحثين بالقول عند الإمعان في الواقع النظري والعملي في العراق في ظل دستور سنة ٢٠٠٥، لوجدنا أن نص المادة (١١٠) / أولاً تجعل السلطة الفيدرالية مختصة بشكل حصري في التفاوض وإبرام الاتفاقيات الدولية مع إمكانية تفويض بعض اختصاصات السلطة الاتحادية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم والعكس صحيح حسب نص

(١) ينظر على سبيل المثال: نص المادة (٥٥) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ شاملاً لتعديلاته لغاية سنة ٢٠١٤.

(٢) د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢٧.

المادة (١٢٣) من الدستور، وأن قيام إقليم كردستان وبعض المحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام بعض ما سُمِّيَ بمذكرات تفاهم دولية اقتصادية أو استثمارية مع بعض الدول والشركات الأجنبية وهذه الاتفاقيات في الحقيقة فيها مخالفة وتجاوز لنصوص الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥<sup>(١)</sup>.

**الاتجاه الثاني:** ذهب أصحاب هذا الاتجاه ومنهم الدكتور قاسم أحمد قاسم في تفسيرهم الواسع لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بأنَّ للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في إبرام مذكرات التفاهم الدولية، إذ يرى صاحب هذا الاتجاه عند تفسيرهم لنص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) من الدستور، بأنَّ سلطة الاتحاد لها الحق فقط في رسم السياسة الخارجية دُونَ تنفيذها، وأنَّ التنفيذ في نظرهم يختلف عن الرسم، فإذا كان الرسم من اختصاص سلطة الاتحاد، فإنَّ تنفيذ السياسات الخارجية ليس من اختصاصات السلطات الفيدرالية في العراق، وإنما يتم التنفيذ بشكل مطلق من قبل الوحدات الفيدرالية في العراق، وذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى أبعد من ذلك بأنَّ رسم السياسة الخارجية للاتحاد يجب أن يؤخذ بنظر الاعتبار طموحات الوحدات الفيدرالية كي لا تضطر تلك الوحدات إلى مخالفة تلك السياسات وبالتالي يؤدي إلى آثار سلبية في العلاقات بين الحكومة المركزية ووحداتها الفيدرالية<sup>(٢)</sup>.

ويرى بعضهم عند تفسير نص الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بأنه لا يمكن أن نتصور بأنَّ للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية، مَنْ دُونَ أن تقوم بممارسة وظائفها بصورة كاملة لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية عن طريق إبرام مذكرات التفاهم الدولية وغيرها من النشاطات الدولية مع الجهات الأجنبية الأخرى، وأنَّ لهذه الوحدات الفيدرالية الحق في إبرام مذكرات تفاهم دولية تخص الأمور الاقتصادية والتجارة الخارجية مع مراعاة السياسة المرسومة من قبل الحكومة الفيدرالية، وعند النظر إلى نهاية الفقرة (أولاً) من تلك المادة نجد أنَّ

(١) ينظر كل من: د. صلاح جبير البصيصي، (إبرام المعاهدات الدولية في الدول الفيدرالية)، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل ٢٠١٠، العدد الخاص، ص ٢٥٢.

وأيضاً نبأ نزار الربيعي، صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، مقال منشور على الموقع الرسمي لكلية القانون جامعة بابل (<http://www.uobabylon.edu.iq/uobcoleges/service>) (( تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٤.

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

المشرع استخدم كلمة السيادة، وأنَّ المفهوم المعاكس لتلك العبارة يفسر بأنَّ السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية غير السيادة يكون من اختصاص الأقاليم والمحافظات<sup>(١)</sup>.

ويرى دعاة هذا الاتجاه، أنَّ عدم وجود نص في دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، يحدد اختصاص الوحدات الفيدرالية في العراق بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، ولا سيَّما النصوص التي تنظم السياسة الخارجية، لا يعني ذلك عدم قدرة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية ضمن اختصاصاتها الدستورية طالما أنَّ الدستور لم يمنع الوحدات الفيدرالية من الدخول في مذكرات تفاهم دولية مع الجهات الأجنبية في الميادين المقررة لها دستورياً، ويستشهد دعاة هذا الاتجاه بالتجارب الدولية ومنها مقاطعة (الكيبك Al Quebec) الكندية، إذ إنَّ هذه المقاطعة أبرمت المئات من مذكرات التفاهم الدولية في الميادين المحفوظة لها في الدستور على الرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور الكندي يخول هذه المقاطعة أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية<sup>(٢)</sup>.

وذهب بعض أصحاب هذا الاتجاه بالاستشهاد بنموذج مشروع دستور إقليم كردستان العراق الذي صادق عليه برلمان كردستان في ٢٤/٦/٢٠٠٩ دُونَ عرضه للاستفتاء الشعبي بشكل نهائي لأسباب فنية وسياسية داخل الإقليم، وما نصَّ عليه هذا الدستور من أهلية الإقليم بإبرام الاتفاقيات الدولية مع دول أجنبية<sup>(٣)</sup>، إذ من المعلوم أنَّ النظام الفيدرالي يضمن حالة تعدد الدساتير داخل الدولة، وبما أنَّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد أقرَّ عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته إقليمياً اتحادياً، ويقوم كل إقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطاته وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات على أن لا تتعارض مع الدستور الاتحادي<sup>(٤)</sup>.

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

(٢) لقمان عمر حسين، مصدر سبق ذكره، ص ٢١٢.

(٣) عدنان منصور حسين، العلاقات الخارجية لإقليم كردستان العراق بعد ٩/٤/٢٠٠٤، (دراسة تحليلية) رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، ٢٠١٣، ص ٦٨.

(٤) ينظر: نص المادتين (١٧٧-١٢٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وفقاً لنصوص الدستور الاتحادي في العراق وُضِعَ مشروع دستور إقليم كردستان العراق الذي أجاز في المادة (٨) منه، على أهلية قانونية للإقليم بإبرام الاتفاقيات الدولية مع الدول الأجنبية في المجالات غير الداخلة بالاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية<sup>(١)</sup>.

وتعليقاً على ما ورد في الاتجاهين السابقين، واختلافهم في الرؤى في تفسير نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نرى بأنَّ هذا الاختلاف في الرؤى يعود إلى غموض الدستور وقصوره، إذ إنَّ الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، عندما تبنى نظام توزيع الاختصاصات جعل هناك ثلاثة أنواع من الاختصاصات وهي الحصرية بالسلطة الاتحادية والمشاركة بين سلطة الاتحاد وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وما عدا ذلك يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات، وجعل من ضمن الاختصاصات الحصرية المنوطة بسلطة الاتحاد هو رسم السياسة الخارجية وإبرام وتوقيع جميع الصكوك الدولية ومن ضمنها مذكرات التفاهم الدولية؛ ولكن الأمر الذي أثار الجدل القانوني بين الاتجاهين السابقين هو أهلية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية إذا كانت هذه المذكرات الدولية تقع ضمن نطاق اختصاصاتها أم لا.

وأنَّ رأي أصحاب الاتجاه الأول عدم أحقية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية استناداً للتفسير الضيق لنص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) من الدستور، لا يقبل هذا الرأي التعليق والنقاش؛ لكونه واضحاً ومستنداً إلى النصوص الدستورية التي لا تقبل التأويل أو الإضافة، أمَّا أصحاب الاتجاه الثاني فعند ذهابهم إلى أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المجالات المحددة لهم دستورياً؛ ذلك في رأيهم بأنَّ

(١) إذ تنص المادة (٨) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق بالآتي: أولاً: تكون المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الحكومة الاتحادية مع أية دولة أو طرف أجنبي تمس وضعية أو حقوق إقليم كردستان نافذة في الإقليم إذا اقترنت بموافقة برلمان كردستان - العراق بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ثانياً: لا تكون المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الحكومة الاتحادية مع الدول الأجنبية نافذة بحق إقليم كردستان إذا تناولت أموراً خارجة عن الاختصاص الحصري لها بموجب المادة (١١٠) من الدستور الاتحادي، ما لم يوافق برلمان كردستان - العراق على إنفاذها في الإقليم بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ثالثاً: لإقليم كردستان الحق في عقد اتفاقيات مع دول أجنبية أو أقاليم داخل دول أجنبية بشأن المسائل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور الاتحادي.

رابعاً: ترفع الاتفاقية التي تبرم بين إقليم كردستان وحكومات الدول الأجنبية إلى الحكومة الاتحادية لاستحصال موافقتها ولا تكون الاتفاقية نافذة إذا رفضت الحكومة الاتحادية الموافقة عليها لأسباب دستورية وقانونية.

الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ لم ينص صراحةً على منع الوحدات الفيدرالية في العراق من إبرام مذكرات التفاهم الدولية، وذهب جانب آخر منهم إلى أبعد من ذلك عندما قام بالتمييز بين رسم السياسة الخارجية وتنفيذها التي ورد ذكرها في الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠)، إلا أن هذه الآراء قد تغاضت على ما ورد من عبارات أخرى ضمن نص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) من الدستور التي جعلت التفاوض بشأن جميع الصكوك الدولية والتوقيع عليها من الاختصاصات الحصرية المنوطة بالسلطة الاتحادية<sup>(١)</sup>.

ولا يمكن الركون أيضاً إلى رأي أصحاب الاتجاه الثاني القائل عند تفسيره للعبارات الأخيرة من نص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٠) التي تشير إلى أن من اختصاصات السلطة الفيدرالية (رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية)، أي أن هناك اختصاصات اقتصادية وتجارية خارجية سيادية وأخر اختصاصات اقتصادية وتجارية خارجية غير سيادية يحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ممارسة أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية استناداً لهذا النص، إذ لا يمكن الاستناد إلى هذا الرأي لأننا لو أخذنا به نكون حينها أمام سياستين خارجية واحدة تعود لسلطة الاتحاد وأخرى تعود للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وثمة من يحدد أن هذه السياسات سيادية أم غير سيادية، وأن هذا الرأي يخالف نص الفقرة (أولاً) من المادة (٨٠) من الدستور التي أعطت مجلس الوزراء الاتحادي صلاحية (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة....)<sup>(٢)</sup>، وأن السياسة العامة تشمل تحقيق الأهداف الداخلية والخارجية للدولة الفيدرالية بصورة عامة من قبل سلطة الاتحاد، ولا تقتصر على رسم سياسة سلطة الاتحاد من دون وحداتها الفيدرالية<sup>(٣)</sup>.

(١) ينظر: نص المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص في الفقرة (الأولى) على أن من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية هو ((رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية)).

(٢) ينظر: نص المادة (٨٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) إذ يعرف الفقيه (هنري توني Henry Tony) السياسة العامة بأنها: ((هي تلك الآليات التي تتخذها الحكومة من أجل تحقيق أهدافها داخل البيئة الداخلية والخارجية)). ينظر: د. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، دار السيرة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠١، ص ٣٤.

وفضلاً عن ذلك أنّ الجهة المختصة بتفسير نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هي المحكمة الاتحادية العليا استناداً لإحكام الفقرة (ثانياً) من المادة (٩٣) التي تنص على أنّ تختص المحكمة الاتحادية العليا بـ<sup>(١)</sup> (تفسير نصوص الدستور)، أي إذا كان هناك حق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بأهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية في الاختصاصات غير السيادية بالإمكان إرجاء هذا الأمر إلى هذه المحكمة؛ كونها الجهة المختصة في العراق بتفسير نصوص الدستور ومن اختصاصاتها الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات<sup>(١)</sup>، إلاّ أنّه ولغاية الآن لم نجد أيّاً من الطرفين قد احتكم إلى ساحة القضاء للبت بشأن مدى أهلية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية.

وفقاً للتكليف والتفسير لنصوص الدستور الفيدرالي في العراق من قبل الاتجاه القائل بأهلية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية، نجد أنّ إقليم كردستان العراق قد أبرم العديد من مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية والوحدات الفيدرالية التابعة للدول الأجنبية من دون نص صريح يخولها ممارسة هذا النشاط الدولي في الدستور. ومن تلك المذكرات، مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين إقليم كردستان العراق وروسيا الاتحادية في ١١/٥/٢٠٠٨، إذ تُعدّ تلك المذكرة من الاتفاقيات الاقتصادية المهمة، وكذلك مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين إقليم كردستان العراق وإقليم (لومبارديا Lombardy) الإيطالي، إذ تضمنت هذه المذكرة توطيد العلاقات التجارية بين الإقليمين مع إقامة جسر جوي لنقل المواطنين بين طرفين، ويتولى أيضاً الإقليم الإيطالي تنظيم دورات تدريبية إلى كوادر إقليم كردستان العراق<sup>(٢)</sup>، وغيرها من مذكرات التفاهم الدولية التي سوف يتم الحديث عنها في التطبيقات العملية في المطلب الأخير من هذا المبحث.

أمّا بشأن ما ورد في نص المادة (٨) من مشروع دستور إقليم كردستان المصادق عليه من قبل برلمان كردستان في ٢٤/٦/٢٠٠٩، فإنّ هذا النص يخالف أحكام الدستور الفيدرالي في العراق لسنة ٢٠٠٥، ويُعدّ أمراً غير مألوف حتى في التجارب الدولية ذات الأنظمة الفيدرالية المتقدمة التي دُرست

(١) ينظر نص المادة (٩٣/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص على أنّ تختص المحكمة الاتحادية العليا بالآتي: ((الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية)).

(٢) أشار إليه قارمان منند فرج، التكيف القانوني للعلاقات الخارجية لإقليم كردستان العراق، مركز أبحاث القانون المقارنة، ١٠، أبريل، ٢٠١٠، ص ١٧٦.

مسبقاً، إذ تقوم الدساتير الفيدرالية في العادة بتنظيم أهلية وحداتها الفيدرالية في ممارسة النشاط الدولي استثناء من الأصل العام المقرر لها في وثيقة الدستور الفيدرالي، وليس في الدساتير أو القوانين الداخلية التي تصدرها الوحدات الفيدرالية، عكس ما نجده في وثيقة مشروع إقليم كردستان العراق من تنظيم هذا الأمر في دستورها الداخلي، مما يُعدُّ هذا النص مخالفاً لأحكام نص المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ كون تلك المادة قد حصرت اختصاص إبرام جميع الصكوك الدولية ومن بينها مذكرات التفاهم الدولية بالسلطة الفيدرالية دون غيرها من الوحدات الفيدرالية المكونة في العراق، مما يُعدُّ هذا النص باطلاً؛ كونه يتعارض مع الدستور الفيدرالي للعراق لسنة ٢٠٠٥ بوصفه القانون الأعلى والأسمى في العراق ويكون ملزماً في أنحاءه كافة دون استثناء<sup>(١)</sup>.

وخلاصة الأمر، نرى بأنَّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم ينص صراحةً على أهلية الأقاليم والمحافظات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية لا من قريب ولا من بعيد، وأنَّ الرأي الأصوب والسديد في مدى أهلية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية في ظل انعدام النصوص الدستورية الصريحة التي تخول هذه الوحدات في ممارسة هذا الحق، هو ضرورة اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في هذا الأمر بحسب الصلاحيات المخولة لها دستورياً، وإذا كان هناك حق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية نرى أنَّ لا يتجاوز هذا الحق المجالات الاجتماعية والثقافية والإنمائية، هذا في حال أمعنا النظر بأحكام الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من الدستور، التي بموجبها أعطت الحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية<sup>(٢)</sup>، وأنَّ هذه المتابعة الدولية لأبْدَّ أن تترجم إلى ممارسة الأقاليم والمحافظات لوظائفها بصورة كاملة ومن ضمن هذه الوظائف إبرام بعض مذكرات التفاهم الدولية في الإطار المحدد في الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) دستورياً.

(١) ينظر: نص المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي تنص بالآتي ((أولاً: يُعدُّ هذا الدستور القانون الأعلى والأسمى في العراق، ويكون ملزماً في أنحاءه كافة، وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعدُّ باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي قانوني آخر يتعارض معه)).

(٢) ينظر: نص المادة (١٢١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



ولا سيّما أنّ هناك نصوصاً دستورية بإمكان السلطة الفيدرالية في العراق تحويل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ممارسة النشاط الدولي ومنها إبرام مذكرات التفاهم الدولية، ضمن الاختصاصات الدستورية للأقاليم والمحافظات، من هذه النصوص، نص الفقرة (سادساً) من المادة (٨٠) من الدستور الذي تُنصّ على أنّ يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ومنها ((التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله))، ومن استقراء نص العبارة الأخيرة من هذا المادة والمتضمنة (أو من يخوله)، نستنتج أنّ هذه العبارة جاءت بصورة مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد بنص، أيّ بإمكان الحكومة الفيدرالية تحويل اختصاصها في إبرام مذكرات التفاهم الدولية لوحداتها الفيدرالية، ويجوز تفويض سلطات الحكومة الفيدرالية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين بموجب أحكام المادة (١٢٣) من الدستور<sup>(١)</sup>، إلّا أنّ هذا النص اقتصر على المحافظات غير المنتظمة في إقليم من دُون الأقاليم وهو أمر مستغرب من قبل المشرع الدستوري.

وعلى الرغم من انعدام النصوص الدستورية الصريحة التي تعطي الأهلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في إبرام مذكرات التفاهم، نجد في المقابل أنّ مجلس الوزراء الاتحادي قد خول المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية إبرام مذكرات التفاهم الدولية، بمراحلها كافة من تفاوض وتوقيع وتنفيذ، إلّا أنّ هذا التفويض مقيداً بشروط منها<sup>(٢)</sup>:

١- أنّ تقتصر الالتزامات الواردة في مذكرات التفاهم الدولية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم دُون الحكومة الفيدرالية.

٢- أنّ تكون تلك الاتفاقيات محددة في نطاق المحافظات غير المنتظمة في إقليم ونظرائها في الدول الأجنبية.

٣- أنّ تكون مذكرات التفاهم الدولية في المجالات الاقتصادية أو الفنية أو التقنية أو تبادل الخبرات والاختصاصات الدستورية الأخرى للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(١) ينظر: نص المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، ذو العدد (ق/٢/٤/٢٧/٣٨٧٧٤ في ٢٠١٤/١٢/١٦).

٤- إعلام الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء بمذكرة التفاهم بعد التوقيع عليها من قبل المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٥- وفي غير ما تقدم من الفقرات المذكورة سالفاً، يجب أن تعرض مذكرات التفاهم الدولية على الأمانة العامة لمجلس الوزراء قبل التفاوض والتوقيع عليها.

ويظهر من خلال استقراء بنود التفويض، بأن السلطة الفيدرالية في العراق المتمثلة بمجلس الوزراء الفيدرالي، قد فوضت المحافظات غير المنتظمة في إقليم أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية بمراحلها كافة التفاوض والتوقيع والتنفيذ؛ لكن وفق قيود محددة منها أن تتحمل المحافظات غير المنتظمة في إقليم الالتزامات كافة المنصوص عليها في وثيقة مذكرة التفاهم الدولية، وأن تيرم مذكرات التفاهم الدولية مع ما يناظر المحافظات في الدول الأخرى في المجالات الاقتصادية أو الفنية والتقنية وتبادل الخبرات بالإضافة للصلاحيات المقررة للمحافظات في الدستور، وفي غير الأحوال المحددة يجب أن تعرض مذكرات التفاهم الدولية على مجلس الوزراء قبل التفاوض والتوقيع.

وإذا ما قارنا هذه الصلاحيات مع التجارب الدولية ومنها الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والامارات، نجد أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تتمتع بصلاحيات واسعة وشديدة لا تقل شأنًا عن الوحدات الفيدرالية في تلك الدول، وإنما تقدمت في ذلك عن الوحدات الفيدرالية في أمريكا التي قيدها الدستور بعدم الدخول في أي اتفاق من دون موافقة الكونغرس<sup>(١)</sup>، وتقدمت أيضاً عن الوحدات الفيدرالية في دولة الإمارات المتحدة، إذ إن الإمارات مقيدة بإبرام اتفاقيات ذات طبيعة إدارية محلية ويشترط لإبرام هذا النوع إخطار مجلس الاتحاد الإماراتي مسبقاً<sup>(٢)</sup>، إلا أن التجربة السويسرية تُعدُّ

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

(٢) ينظر: نص المادة (١٢٣) من دستور دولة الإمارات المتحدة التي تنص بالآتي: ((استثناء من نص المادة ١٢٠ بند ١ بشأن انفراد الاتحاد أصلاً بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية، يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية، ويشترط إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً. فإذا اعترض المجلس على إبرام مثل تلك الاتفاقات فيتعين إرجاء الأمر إلى أن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض)).

الأقوى من بين التجارب الأخرى بما فيها العراق عندما أعطت وحداتها الفيدرالية أقوى الاختصاصات في ممارسة النشاطات الدولية مع الدول الأجنبية والوحدات الفيدرالية التي تقابلها في الدول الأخرى، وأنّ الاتفاقيات التي تعقدها المقاطعات السويسرية مع الوحدات الفيدرالية الأجنبية التي بمستواها تتم بصورة مباشرة من دون الرجوع إلى سلطة الاتحاد مما تكون التجربة السويسرية بهذا المضمار من أكثر التجارب توسعاً في منح وحداتها الفيدرالية نشاطاً دولياً في دراستنا<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من تفويض المحافظات غير المنتظمة في إقليم أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية، إلا أنه يبقى هذا التفويض في صورة الأمر الإداري، أي بالإمكان تقيده أو إلغاؤه من قبل سلطة الاتحاد في العراق بسهولة على العكس من الصلاحيات المنصوص عليها في دساتير الدول الفيدرالية المذكورة سالفاً، مما يدعونا إلى أن نرجح تجارب الوحدات الفيدرالية في الدول الأخرى عن التجربة العراقية؛ كون أهلية الوحدات الفيدرالية الأخرى مستمدة من الدستور عكس التجربة العراقية التي لم ينظمها الدستور العراقي، مما يعرض هذه الأهلية دائماً للتقيد وربما إلى الإلغاء، وهذا ما نراه جلياً في إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء الصادر في ٢٩/٩/٢٠١٥، الذي ألزم فيه المحافظات غير المنتظمة في إقليم على استكمال موافقة رئيس مجلس الوزراء قبل إبرام مذكرات التفاهم الدولية، بعد أن كانت المحافظات تكتفي فقط بإخطار الأمانة العامة لمجلس الوزراء بعد التوقيع<sup>(٢)</sup>، إذ عدت المحافظات غير المنتظمة في إقليم هذا الشرط تحديداً لاختصاصاتها الدستورية وبقيت عمل المحافظات غير المنتظمة في إقليم بممارسة أعمالها وبرامجها التي تهدف فيه إلى رفع المستوى الاقتصادي والتنمية الاجتماعية<sup>(٣)</sup>. إلا أن هذا التقيد جاء منسجماً مع قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥، الجديد الذي أخضع بموجبه مذكرات التفاهم الدولية لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله<sup>(٤)</sup>.

(١) ينظر: نص المادة (٥٦) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠١٤، وينظر أيضاً إلى ص ٤١-٤٥ من هذا الفصل.

(٢) ينظر: إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، ذي العدد (ق/٢٧/٤/٢٠١٥) في ٢٩/٩/٢٠١٥.

(٣) ينظر: كتاب محافظة الديوانية، قسم الشؤون القانونية، ذي العدد (١٢٥٦٤) في ٦/١٢/٢٠١٥.

(٤) ينظر: نص المادة (٣/ثانياً) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

وفقاً لما تقدم، نجد أيضاً أنّ السلطة الفيدرالية في العراق قد اقتصر في تفويض صلاحية إبرام مذكرات التفاهم الدولية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم من دُون الأقاليم وهذا الأمر مستغرباً؛ كون الأقاليم أعلى مستوى في التنظيم الدستوري من المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأنّ رسم السياسة العامة من قبل مجلس الوزراء الفيدرالي يجب أن لا يقتصر عن جهة دون أخرى، وإنّما يشمل أجزاء الدولة الفيدرالية في العراق كافة، وأنّ لا يتعامل مع الأقاليم وكأنّها دول مستقلة وخاصة في السياسة الخارجية السيادية التي تختص سلطة الاتحاد في التخطيط والتنفيذ لها<sup>(١)</sup>.

وبوساطة هذا العرض ندعو المشرع الدستوري في العراق إلى ضرورة تنظيم هذه الأهلية ضمن إطار الدستور؛ ذلك رفع الغموض والتناقض في الدستور ولا سيّما أنّ الدستور العراق قد اعتمد آلية توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات، وأنّ تقتصر هذه الأهلية في إبرام مذكرات التفاهم الدولية بالمجالات الثقافية والاجتماعية والإنمائية انسجاماً مع نص الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من الدستور الذي سمحت للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تأسيس مكاتب لها ضمن السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة المجالات المذكورة سالفاً، على أن تخضع تلك المذكرات لموافقة الحكومة الفيدرالية؛ لكونها الجهة التنفيذية الأعلى في العراق، أمّا حال لم توافق الحكومة الفيدرالية على تلك المذكرات الدولية من دُون سبب دستوري أو قانوني فيمكن للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إرجاء الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيها على وجه السرعة ويكون قرارها في هذا الشأن باتاً وملزماً للجهات كافة.

وأنّ تنظيم هذه الممارسة الدولية ضمن نطاق الدستور قد يسهم إلى حد ما على ضبط المجال الدولي الخارجي في جمهورية العراق من قبل سلطة الاتحاد، ويتمشى أيضاً مع التجارب الفيدرالية الناجحة التي دُرست، وأنّ العوامل الجغرافية والاقتصادية بالإضافة إلى عامل العولمة مستقبلاً، قد تلعب دوراً كبيراً في زيادة الاتصال الدولي بين الوحدات الفيدرالية في العراق وغيرها في الدول الأجنبية. وهذا ما يدعونا أن نؤيد الرأي القائل، بأنّ منح الوحدات الفيدرالية أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية في المجالات المحددة لها في الدستور يعزز الثقة المتبادلة بين سلطة الاتحاد ووحداتها

(١) ينظر: نص الفقرة (أولاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق التي تنص على أن يمارس مجلس الوزراء صلاحية ((تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة...))، وأنّ السياسة العامة تشمل السياسة الداخلية والخارجية للحكومة معاً، ينظر: د. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤.

الفيدرالية، ويعبر عن إدراك عملي للدور الذي تمارسه تلك الوحدات، وتعزز هذه الأهلية زيادة القنوات التي تتم عبرها زيادة الاتصالات الدولية، أي أن لا تقتصر تلك الاتصالات على الدول فقط<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني

#### التطبيقات العملية لإبرام مذكرات التفاهم الدولية في العراق وأثر الإخلال المترتب عليها

يظهر لنا الواقع العملي الذي تستند إليه الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على ممارسة اختصاصاتها التي كفلها الدستور زيادة ملحوظة في الاتصالات الدولية مع غيرها في الدولة الأجنبية الأخرى بإبرام العديد من مذكرات التفاهم الدولية، وأنَّ إبرامها لا بدَّ أن يترتب عليه جملة من الآثار المهمة، وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين، ندرس في الأول: التطبيقات العملية لإبرام مذكرات التفاهم الدولية، أمَّا الثاني فنخصصه لدراسة الآثار المترتبة على الإخلال بإبرام مذكرات التفاهم من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعلى النحو الآتي:

### الفرع الأول

#### التطبيقات العملية لإبرام مذكرات التفاهم الدولية في العراق

إنَّ الواقع العملي يرينا العديد من التطبيقات العملية لإبرام مذكرات التفاهم الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجالات مختلفة منها ما ينسجم مع اختصاصاتها الدستورية أو يخرج عن نطاق هذه الاختصاصات، ولدراسة هذه التطبيقات سنقسم هذا الفرع على نقطتين، نبين في الأولى: التطبيقات العملية للأقاليم، أمَّا في الثانية فسنبين التطبيقات العملية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعلى النحو الآتي:

#### أولاً: التطبيقات العملية للأقاليم

من المعلوم أنَّ الأقاليم تُعدُّ مستوى من مستويات النظام القانوني في العراق الذي أوجدها الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١١٦) منه، ولعدم تأسيس أقاليم جديدة لغاية الآن، لذا

(١) د. صالح جواد الكاظم، هل ينبغي منح أجزاء الدولة الاتحادية صلاحيات تعاهديه، مباحث في القانون الدولي، مجلة أفق عربية، بغداد، ١٩٩١، ص ٢٤٤.

ستقتصر دراستنا في هذه النقطة على إقليم كردستان العراق؛ لكونه الإقليم الوحيد في جمهورية العراق الاتحادية الذي أقره هذا الدستور إقليماً اتحادياً قائماً بسلطاته<sup>(١)</sup>.

وفقاً لما تراه حكومة إقليم كردستان العراق من تكريس حقها الدستوري في إقامة العلاقات الدولية وبالخصوص إبرام مذكرات التفاهم الدولية، على وفق المساحة التي أوجدها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، من آلية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفيدرالية في العراق وحكومات الأقاليم والمحافظات بالإضافة إلى العوامل الأخرى التي أسهمت بانخراط إقليم كردستان العراق في العمل الدولي على نطاق واسع، إذ نجد هذا الإقليم قد أبرم العديد من مذكرات التفاهم الدولية مع دول أجنبية مختلفة في مجالات متعددة. نذكر منها على سبيل المثال مذكرة التفاهم الدولية الاقتصادية المبرمة بين إقليم كردستان مع روسيا في ١١/٨/٢٠٠٨، إذ عدّها بعضهم أنّ هذا الاتفاق الأول من نوعه وخطوة إيجابية لتعزيز العلاقات التجارية الثنائية بين الجانبين، ويهدف تعزيز العلاقات التجارية بين حكومة إقليم كردستان وإقليم (لومبارديا Lombardy) الإيطالي، أبرم وزير التجارة في حكومة إقليم كردستان مع هذا الإقليم الإيطالي مذكرة تفاهم دولية تتضمن تقوية وتوطيد العلاقات التجارية بين الإقليمين مع إقامة جسر جوي لنقل المواطنين بين الطرفين، ويتولى إقليم لومبارديا تنظيم العديد من دورات التدريب بشكل مستمر لكوادر إقليم كردستان العراق سنوياً<sup>(٢)</sup>.

وأبرم إقليم كردستان العراق أيضاً بعض مذكرات التفاهم الدولية الاقتصادية وعسكرية في غاية الأهمية مع دول كبرى، نذكر منها مذكرة التفاهم أو التعاون مع جمهورية فرنسا في ١٥/٦/٢٠١٠ الموقعة من قبل رئيس إقليم كردستان ووزير الخارجية الفرنسي (بيرنارد كوشنير Bernard Kouchner)، وتهدف هذه المذكرة إلى التعاون المتبادل بين الجانبين في الميادين الاقتصادية والتجارية والنفطية والزراعية والري والصحة والخدمات الجوية والتعاون في مجالات أخرى منها

(١) ينظر: نص الفقرة (أولاً) من المادة (١١٧) من الدستور التي تنص على أن (يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليماً اتحادياً).

(٢) ينظر كل من: قارمان ممد فرج، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٦. وايضاً لقمان عمر حسين، مصدر سبق ذكره. ص ٢١٦.

الاجتماعية والثقافية والتعليمية<sup>(١)</sup>، وأبرمت أيضا حكومة إقليم كردستان العراق مذكري تفاهم عسكرية واحدة مع وزارة الدفاع الأمريكية (البنتاغون The Pentagon) في ٢٠١٦/٧/١٣، بهدف دعم قوات البيشمركة مالياً وعسكرياً، بالإضافة إلى التدريب والتسليح وتوفير رواتب أفراد البيشمركة لحين انتهاء الحرب ضد تنظيم داعش الإرهابي، ومن ضمن هذه المذكرة استخدام أراضي كردستان بصورة مؤقتة من قبل التحالف الدولي وزيادة عددها<sup>(٢)</sup>، والأخرى مع هولندا في ٢٠١٩/٩/٥،<sup>(٣)</sup> (حول ملف الإصلاحات في وزارة البيشمركة وإعادة هيكلة قواتها وإضفاء الطابع المؤسسي عليها، وذلك خلال مراسم جرت بحضور وزير البيشمركة في حكومة إقليم كردستان (شورش إسماعيل) والقنصل الهولندي العام في إقليم كردستان (ويليام نيكولاس كوزاينين William Nicholas Coussanine) وفقاً لمضمون هذه المذكرة أكد القنصل الهولندي بأنه "سيشارك المستشارون العسكريون والمدنيون لدول أميركا وبريطانيا وألمانيا في عملية الإصلاح بوزارة البيشمركة"، منوهاً إلى أنه "وعن طريق هذا الاتفاق سوف تُختصر الطرق ويتم تسريع خطوات عملية الإصلاح"<sup>(٤)</sup>.

ويلاحظ على هذه النماذج العملية والفعلية من مذكرات التفاهم الدولية المذكورة سالفاً، المبرمة بين إقليم كردستان العراق والدول الأجنبية أعلاه أموراً أساسية، نردها بالآتي:

الأمر الأول: أنّ هذه المذكرات تمحورت في المجالات الاقتصادية والتجارية والعسكرية بالإضافة إلى المسائل النفطية والزراعية والصحية والتعليمية، أي تجاوزت المجالات أو النشاطات الثقافية والاجتماعية والإنمائية المنصوص عليها في الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من الدستور التي أعطت للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق متابعة تلك المجالات عن طريق تمثيلها في المكاتب والسفارات العراقية<sup>(٤)</sup>، مما يعني أنّ الأساس الدستوري لبعض تلك المذكرات الدولية هو نص المادة (١١٠) من الدستور التي أناطت ممارسة المجالات الاقتصادية والتجارية وتنظيمها عبر حدود الأقاليم

(١) ينظر: مذكرة التفاهم الدولية بين إقليم كردستان العراق وجمهورية فرنسا المبرمة في ٢٠١٥/٦/١٥. متوفرة على موقع رئاسة مجلس الوزراء كردستان العراق، دائرة العلاقات الخارجية، مصدر سبق ذكره.

(٢) ينظر بالتفصيل إلى: مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين حكومة إقليم كردستان العراق مع وزارة الدفاع الأمريكية في ٢٠١٦/٧/١٣، مصدر سبق ذكره.

(٣) ينظر: الرابط المنشور على الموقع الرسمي لوكالة الأناضول (<https://www.aa.com.tr/ar/%D8%A7>) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٣.

(٤) ينظر: نص المادة (١٢١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

والمحافظات بالإضافة إلى وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها وحماية وضمان حدود العراق والدفاع عنه بالسلطة الفيدرالية في العراق<sup>(١)</sup>.

وأنّ منح الأقاليم في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، حق إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم<sup>(٢)</sup>، لا يخولها إبرام مذكرات تفاهم عسكرية دولية أو عقد حلف عسكري مع دول وجهات أجنبية، وإنّما هذا النطاق أو الاختصاص محصور في السلطات الفيدرالية العراقية وضمن نطاق سياسة الأمن الوطني العامة الواردة في الفقرة (ثانياً) من المادة (١١٠) من الدستور المذكورة سالفاً، ومن الأمور التنفيذية الذي يمارسها رئيس مجلس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة في العراق بصنوفها ومسمياتها كافة بما فيها حرس وشرطة الأقاليم والمسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة<sup>(٣)</sup>.

وفضلاً عن ذلك أنّ معظم الأنظمة الفيدرالية القائمة تتطلع وحدها بمهمة الإشراف على السياسة الدولية الخارجية المتعلقة بالشؤون العسكرية والدفاع، فلها وحدها إبرام المعاهدات ومذكرات التفاهم الدولية وإقامة الأحلاف العسكرية مع الدول الأجنبية، وتمنع الأنظمة الفيدرالية في دساتيرها عادةً وحداتها الأعضاء الدخول في الأحلاف والمعاهدات العسكرية مع الدول الأجنبية الأخرى، ولو كان هذا الأمر راجعاً للوحدات الفيدرالية لم تتحقق الغاية أبداً من إقامة نظام دفاع موحد داخل الدولة<sup>(٤)</sup>.

ومنّ التجارب الدولية المستفادة في دراستنا نذكر منها على سبيل المثال التجربة الأمريكية التي تُعدّ من أقدم نماذج الأنظمة الفيدرالية في العالم، إذ يمنع دستورها الولايات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي من عقد أي اتفاق أو ميثاق مع دولة أجنبية أو تشتبك في حرب من دون موافقة الكونغرس، ويُعدّ رئيس الولايات المتحدة الأمريكية القائد الأعلى للجيش وبحرية الولايات المتحدة والقوات الشعبية

(١) ينظر: نص المادة (١١٠/أولاً/وثانياً/وثالثاً) من دستور جمهورية العراق نفسه.

(٢) ينظر: نص المادة (١٢١/خامساً) من الدستور نفسه.

(٣) أنّ مصطلح (القائد العام) للقوات المسلحة مصطلح يشمل جميع القوات المسلحة في العراق بصنوفها وتسمياتها كافة وجاء بصورة مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد بقانون، للمزيد من التفصيل ينظر: نص المادة (٧٨) من دستور جمهورية نفسه الذي تنص على أنّ ((رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة...الخ)).

(٤) د. شورش حسن عمر، مصدر سبق ذكره، ص ٣٩٥.



في مختلف الولايات وله وحده بمشورة الكونغرس عقد المعاهدات<sup>(١)</sup>، والأمر نفسه في سويسرا إذ تُعدُّ الحكومة الفيدرالية مسؤولة عن الدفاع الوطني ونشر القوات المسلحة، ولها وحدها تنظيم وتدريب القوات المسلحة، ويجوز للاتحاد فرض إدارته على تجهيزات المقاطعات العسكرية مقابل تعويض مناسب<sup>(٢)</sup>، فضلاً عن ذلك أنَّ دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الذي حصر النشاط الدولي لوحداته الفيدرالية فقط في إبرام الاتفاقيات الإدارية المتعلقة بالشؤون المحلية للإمارات الأعضاء، أمَّا شؤون الدفاع والقوات المسلحة الفيدرالية وحماية أمن الاتحاد في الداخل والخارج فمن الاختصاصات الحصرية لسلطة الاتحاد<sup>(٣)</sup>.

لهذا يرى الدكتور محمد عباس محسن، (أنَّ توقيع الولايات المتحدة الأمريكية مذكرة التفاهم العسكرية مع حكومة إقليم كردستان تُعدُّ خطوة بانتهاك سيادة العراق باعتبار أنَّ هذه المذكرة لا تقتصر على توريد الأسلحة وإنما قد تكون مبرراً وغطاءً لإقامة عدة قواعد عسكرية في العراق، إذ تم توقيع هذه المذكرة من دون علم الحكومة العراقية والحصول على موافقتها، ولنا أن نسأل كيف سيكون موقف الحكومة الفيدرالية في العراق لو أبرمت مذكرات تفاهم من قبل الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي غير حكومة إقليم كردستان، كقيام محافظة البصرة بتوقيع مذكرة مع روسيا دون إبلاغ الحكومة، أو توقيع محافظة النجف الأشرف اتفاقية عسكرية مع إيران، ومحافظة بابل مع الصين؟ إذ سيكون هذا الوضع شاذاً للنظام الفيدرالي وستكون هذه الوحدات الفيدرالية دول وكيانات مستقلة عسكرياً ضمن نظام فيدرالي واهي البنين ومجرداً من محتواه ومضمونه<sup>(٤)</sup>)، وذهب أيضا البروفيسور (جورج جوف George Gove) الخبير في شؤون الشرق الأوسط في جامعة كامبريدج (عندما سئل من قبل إحدى القنوات الفضائية ما إذا كان هذا الاتفاق سيغضب بغداد، أكد أنه هجوم على سيادة العراق؛ ولكن بغداد لا يمكنها أن تعترض على ذلك لأنَّ الأمريكان هم من يسددون الفواتير<sup>(٥)</sup>).

(١) ينظر: نص المواد (١/عاشراً) و(٢/ثانياً)، من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٩ شاملاً تعديلاته لغاية ١٩٩٢.

(٢) ينظر: نص المواد (٥٨/ثالثاً) و(٦٠/أولاً/وثالثاً) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ وتعديلاته لغاية ٢٠١٤.

(٣) ينظر: نص المواد (١٢٠) و(١٢٣) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

(٤) د. محمد عباس محسن، أثر تسليح الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي على سيادة العراق، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية والقانون، أحد إصدارات المركز الديمقراطي العربي، العدد (٢)، ٢٠١٧، ص ١٢٣.

(٥) د. محمد عباس محسن، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٤.

الأمر الثاني: إن إبرام مذكرات التفاهم الدولية كان من جانب سلطات إقليم كردستان فقط، من دون أن يكون هناك تعاون وتنسيق مع السلطات الفيدرالية في العراق، حتى في المجالات المشتركة التي نصَّ الدستور على إدارتها من قبل سلطة الاتحاد بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات، إذ عند امعان النظر بينود مذكرة التفاهم بين جمهورية فرنسا وإقليم كردستان المبرمة في ١٥/٦/٢٠١٠، نجد أنَّ المادة (٣) من مذكرة تتعلق بالنفط والغاز منها وضع مصافٍ للنفط وتوسيع مصافٍ أخرى، أمَّا المادة (٦) فتناولت موضوعات الصحة العامة منها تدريب وبناء مستشفيات وتوفير وبيع الأجهزة والأدوية الطبية، والمادة (٨) تضمنت الجوانب التعليمية والتربوية<sup>(١)</sup>، إذ إنَّ جميع تلك المجالات مشتركة بين سلطة الاتحاد وحكومات الأقاليم والمحافظات وكان الأولى بحكومة إقليم كردستان العراق التنسيق والتعاون بهذا الشأن مع الحكومة الفيدرالية<sup>(٢)</sup>، وأنَّ الواقع العملي والفعلي يخبرنا بعدم التعاون بين الإقليم والحكومة الفيدرالية بشأن الاختصاصات المشتركة وبرز عدم التعاون هذا حتى في الاتفاقيات الثلاث التي أبرمها الإقليم في مجال النفط<sup>(٣)</sup>.

الأمر الثالث: لم نلاحظ بمذكرات التفاهم الدولية المبرمة بين إقليم كردستان العراق وغيرها من الدول الأجنبية آلية لتفسير وحل الخلافات الناشئة عن تنفيذ هذه المذكرات، وبالخصوص مذكرة التفاهم الدولية الاقتصادية والتجارية المبرمة بين الإقليم وجمهورية فرنسا في ١٥/٦/٢٠١٠، كون مذكرات التفاهم العسكرية الأخرى سرية لم يتم نشر بنودها بالكامل، والسؤال الذي يثار هنا من هي الجهة المختصة بتفسير وحل النزاعات التي تحصل في أثناء التنفيذ؟

وللإجابة عن هذا التساؤل، نرى بأنَّ معظم مذكرات التفاهم التي أبرمها الإقليم مع دول أجنبية أي ليست مع جهات تناظره، مما يعني بإمكان هذه الدول تسجيل مذكرات التفاهم الدولية لدى الأمانة العامة

(١) ينظر: المواد (٨/٦/٣) من مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين إقليم كردستان وجمهورية فرنسا في ١٥/٦/٢٠١٠، مصدر سبق ذكره.

(٢) ينظر: نص المواد (١١٢) و(١١٤/خامساً/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) سبق أن أبرم إقليم كردستان العراق ثلاث اتفاقيات نفطية، في الأعوام (٢٠٠٩ و ٢٠١١ و ٢٠١٤)، وحكم على هذه الاتفاقيات بالفشل، ذلك لعدم التعاون والتنسيق بين الإقليم والحكومة المركزية في بغداد، إذ أبرم الإقليم هذه الاتفاقيات من دون الرجوع إلى سلطة الاتحاد ودون مراعاة للسياسة الاقتصادية العامة للدولة وكان موقف الحكومة المركزية حاسم بعد الاعتراف بهذه الاتفاقيات النفطية.

ينظر: رعد قادري، قراءة في النزاع النفطي بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، بحث منشور في سلسلة مركز البيان للدراسات والتخطيط، العراق، ٢٠١٦، العدد (٩)، ص ١٠٩-١١٢.

للأمم المتحدة، كون أحد أطراف هذه المذكرات الدولية، دولة أجنبية أو شخص من أشخاص القانون الدولي العام وبإمكان هذا الطرف الاحتجاج أمام أية هيئة من هيئات الأمم المتحدة ومن ضمنها محكمة العدل الدولية<sup>(١)</sup>، ولا سيما أن الأمم المتحدة لا تمنع من تسجيل مذكرات التفاهم الدولية إذا تم تقديم طلب بتسجيلها من قبل أحد الأطراف<sup>(٢)</sup>، وأن فقه القانون الدولي العام يجمع على أن تكون آلية حل النزاعات الناشئة عن إبرام المعاهدات ومذكرات التفاهم الدولية يتم بالطرق السلمية، أي عن طريق لجان تسوية وتوفيق، أو عن طريق التسوية القضائية بما فيها التحكيم إذا رغب الأطراف بذلك<sup>(٣)</sup>، ومن التجارب المستفادة لدراستنا للدول الفيدرالية، ما أبرمته مقاطعة (بازل Basel) السويسرية من خمس مذكرات تفاهم دولية مع مجموعة من المدن الألمانية إذ تضمنت جميع هذه المذكرات الدولية شرط التحكيم<sup>(٤)</sup>.

ومن بين هذه الأمور، يدفعا القول بعدم صحة مذكرات التفاهم الدولية المبرمة بين إقليم كردستان العراق والدول الأجنبية الأخرى؛ كونها قد خرجت عن حدود الصلاحيات التي رسمها الدستور، حتى لو سلمنا بصحة بعض المذكرات التي تقع من ضمن المجالات المشتركة بين الإقليم وسلطة الاتحاد، نجد أن الإقليم قد مارس هذه الأهلية من دون الرجوع والتشاور مع الحكومة الفيدرالية التي تعد الشريك الأصيل في ممارسة هذه الاختصاصات، وما يدعم كلامنا هو انعدام التنسيق والتشاور بين الإقليم وسلطة الاتحاد في بغداد بشأن أي مذكرات تفاهم دولية يبرمها الإقليم مع الدولة الأجنبية سواء أكانت هذه المذكرات الدولية تتعلق بالجوانب الاقتصادية والتجارية أم فيما يتعلق بمذكرتي التفاهم الدولية العسكرية التي أبرمها الإقليم مع الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا<sup>(٥)</sup>.

(١) د. محمد خالد برع، المعاهدات الدولية وآليات توطينها في القانون الوطني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٧، ص١٠١.

(٢) ينظر: دليل المعاهدات، الصادر عن الأمم المتحدة، مصدر سبق ذكره، ص٢٧.

(٣) د. حامد مطر النياضي، مصدر سبق ذكره، ص٤٩.

(٤) لقمان عمر حسين، مصدر سبق ذكره، ص١٣٤.

(٥) من خلال المقابلات الشخصية:

أ- المقابلة الشخصية مع السيد (صالح عبد هادي موزان) مدير قسم الاتفاقيات الدولية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء في تاريخ ١٦/١١/٢٠٢٠، عند الإجابة عن أحد الاسئلة الموجهة إليه من قبلنا، في حال إذ كان هناك تنسيق بين الأمانة العامة لمجلس الوزراء وإقليم كردستان العراق بصدد عرض مذكرات التفاهم الدولية التي يبرمها الإقليم مع الدول الأجنبية على مجلس الوزراء، ((اجابة أنه لم نلاحظ عرض تلك الاتفاقيات على الأمانة العامة لمجلس الوزراء الاتحادي)).

ب- المقابلة الشخصية الثانية مع الدكتور (عمار حميد) مدير قسم الاتفاقيات الدولية في وزارة الخارجية العراقية بتاريخ ١٨/١١/٢٠٢٠، وعند توجيه نفس السؤال سالف الذكر المتضمن التعاون والتنسيق فيما يتعلق بعرض مذكرات التفاهم=

وإن كان هذا التجاوز على الاختصاصات الدستورية من قبل سلطة إقليم كردستان يرتب مسؤولية داخلية أمام سلطة الاتحاد عن خرقها لأحكام الدستور. إلا أنه لا يعطي للدول الأجنبية الحق في مقاضاة سلطة الاتحاد في العراق، إذ إن وفقاً للرأي الراجح دولياً، بأنه يقع على عاتق تلك الدول احترام سيادة الدولة الفيدرالية وتشريعاتها الوطنية، وأن تكون تلك الدول على علم بالدستور وأن تتحرى الدقة والتأكد تماماً من أهلية الوحدات الفيدرالية بالتصرف الدولي، وإلا فإن تلك الدول تتحمل نتيجة تصرفها، دُون مسؤولية الدولة الفيدرالية، وتكون تلك الدول مسؤولة في مواجهة الدولة الفيدرالية أمام القضاء الدولي عن تجاهلها سلطة الاتحاد واتصالها المباشر بالوحدات الفيدرالية<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: التطبيقات العملية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم

بموجب التفويض الصادر عن سلطة الاتحاد الفيدرالي في العراق المتمثل بمجلس الوزراء الاتحادي عن منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع ما يناظرها في الدول الأجنبية الأخرى<sup>(٢)</sup>، نجد هناك كثيراً من التطبيقات العملية منها ما يتعلق بالمجالات الاقتصادية والتجارية وأخرى تتعلق بالمجالات الثقافية والاجتماعية والإنمائية، وعلى سبيل المثال أبرمت محافظة بغداد مذكرة تفاهم دولية مع ولاية جزيرة القمر الكبرى التابعة لجمهورية جزر القمر العربية في ٢٠١٢/٣/٣٠، في مجال التبادل الثقافي والاجتماعي والشبابي والقضايا التي تخص المرأة وغيرها من الجوانب الإنمائية<sup>(٣)</sup>، وأبرمت محافظة البصرة مذكرة تفاهم دولية مع محافظة خوزستان الإيرانية في ٢٠١٢/٥/٤، في مجال

=الدولية ((أجابته بأن وزارة الخارجية قسم الاتفاقيات الدولية، غير مختصة بالاتفاقيات التي تبرمها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولم نلاحظ في قسم الاتفاقيات بعرض هذا الأمر على قسم الاتفاقيات وكذلك لا يوجد أرشيف خاص بحفظ مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)).

ج- حصلت تلك المقابلات الشخصية أثناء الدوام الرسمي في مقر الجهات المذكورة سالفاً، بموجب كتابي تسهيل المهمة الصادرين عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي جامعة ميسان، مكتب المساعد العلمي، ذي العدد (د ع/أ/١١٢٥ في ٢٠٢٠/١٠/١٨). وكتاب ديوان محافظة ميسان، قسم الموارد البشرية، ذي العدد (٤٨٤٣) في ٢٠٢٠/١٠/٢٠.

(١) د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٠٩، معمر مهدي صالح، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٦.

(٢) ينظر: إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، ذو العدد (ق/٢/٤/٢٧/٤/٣٨٧٧٤ في ٢٠١٤/١٢/١٦).

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

التعاون الاقتصادي والتجاري والزراعي والصحي والتعليمي وربط سكك الحديد بين الطرفين<sup>(١)</sup>، وأبرمت محافظة البصرة مذكرة تفاهم دولية أخرى مع ولاية (هيوستن Houston) الأمريكية، لإقامه التوعمه بين المدينتين في عدة محاور تشمل الصحة والتعليم والزراعة وتبادل الخبرات<sup>(٢)</sup>.

وبالنظر للموقع الجغرافي الذي تتمتع به محافظة ميسان وغيرها من المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها محافظات حدودية مع جمهورية إيران الإسلامية ، نجد هناك كثير من مذكرات التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة ميسان والمحافظات الإيرانية الأخرى، منها على سبيل المثال، مذكرة تفاهم دولية بين محافظة ميسان ومحافظة كرمانشاه الإيرانية في ٢٤/٦/٢٠١٢، في مجال التعاون الاقتصادي والثقافي والتعليمي والحدودي التي وقَّعت في اجتماع المحافظات الحدودية لكل من جمهورية العراق الاتحادية وجمهورية إيران الإسلامية<sup>(٣)</sup>، وأبرمت محافظة ميسان مذكرتي تفاهم دولية أخرى واحدة مع محافظة خوزستان الإيرانية في ٣٠/١/٢٠١٤، في مجال التعاون الاقتصادي والصناعي والزراعي والصحي والعلمي والثقافي والاجتماعي، والأخرى مع محافظة أيلام الإيرانية في ١١/١١/٢٠١٤، في المجال الاقتصادي وفتح ساحات تجارية دائمية وموقّعة بين الجانبين بعد استحصال الموافقات الأصولية من الحكومة المركزية في العراق ومجالات أخرى منها الصحة والتعليم والرياضة<sup>(٤)</sup>.

ويلاحظ على مذكرات التفاهم الدولية المبرمة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والجهات الأخرى في الدول الأجنبية أمور إيجابية وأخرى سلبية نوردتها بالآتي:

- (١) ينظر: مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة البصرة ومحافظة خوزستان الإيرانية في ٤/٥/٢٠١٢، الموقعه من قبل محافظ البصرة خلف عبد الصمد ومحافظ خوزستان حسين حجازي، تم الحصول على المذكرات بموجب كتاب تسهيل المهمة الصادر عن ديوان محافظة ميسان، قسم الموارد البشرية، ذي العدد (٤٨٤٣) في ٢٠/١٠/٢٠٢٠.
- وتتوفر أيضاً هذه المذكرات على وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية الرسمية لديوان محافظة البصرة.
- (٢) متلحة على الموقع الرسمي لديوان محافظة البصرة: (<http://basra.gov.iq/ar/184/248/16170.html>) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٦.
- (٣) ينظر: مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة ميسان ومحافظة كرمانشاه الإيرانية، بتاريخ ٢٤/٦/٢٠١٢، مصدر سبق ذكره.

(٤) أبرمت محافظة ميسان أيضاً العديد من مذكرات الدولية منها مذكرة تفاهم دولية مع وزير الأقاليم الصربي (سليمان اوغلبانين) في ١٠/٣/٢٠١٦، في مجال البناء والإعمار والتعليم والصحة والزراعة بناء على توصية وزارة الخارجية العراقية، سفارة جمهورية العراق في بلغراد بكتابها ذي العدد (س/١١٣٤/٢/١) في ٢٨/١٠/٢٠١٣، وأنّ لمحافظة ميسان رغبة بإقامة توعمه مع (مينكو فلجيا الرومانية) في مجال الزراعة وغيرها من المجالات) ينظر: كتاب محافظة ميسان هيئة المستشارين ذو العدد (١٠٦٥) في ٢٢/٤/٢٠١٥. من المعلوم أنّ جميع الوثائق الدولية ومنها مذكرات التفاهم الدولية المشار إليها تم الحصول عليها بموجب كتب تسهيل المهمة المشار إليها مسبقاً.

## ١- الأمور الإيجابية:

الأمر الأول: موضوعات مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة بغداد وولاية جزيرة القمر الكبرى في مجال التبادل الثقافي والاجتماعي والشبابي والقضايا التي تخص المرأة وغيرها من الجوانب الإنمائية، مما يعني أنَّ الأساس الدستوري الذي اعتمد في إبرام هذه المذكرة، هو نص الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) في الدستور، الذي أناطت للأقاليم والمحافظات متابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية عن طريق مكاتبها في السفارات والبعثات الدبلوماسية.

الأمر الثاني: ونلاحظ أيضاً أنَّ مذكرات التفاهم الدولية المبرمة من قبل المحافظات غير المنتظمة في إقليم، جميعها أبرمت مع جهات أجنبية تناظرها، عكس ما أبرمه إقليم كردستان من مذكرات تفاهم دولية مع دول أجنبية؛ ولعل التزام المحافظات بهذا النمط يعود إلى رقابة وتنسيق الحكومة الفيدرالية مع المحافظات غير المنتظمة مما يُعدُّ ذلك مؤشراً إيجابياً يحسب لصالح المحافظات.

الأمر الثالث: وما يلاحظ من أمور إيجابية على مذكرات التفاهم الدولية المبرمة من قبل المحافظات غير المنتظمة في إقليم وجود آلية تتضمن حل النزاعات وكذلك طريقة للإنهاء، ونذكر منها على سبيل المثال نموذج مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة ميسان ومحافظة كرمانشاه في جمهورية إيران الإسلامية، إذ تضمنت هذه المذكرة آلية لحل الخلافات في المادة (٧) البند (٣)، هو عن طريق الاحتكام إلى لجنة تحكيم تشكل من كلا الطرفين لإيجاد الحلول المختلف عليها، وكذلك أنَّ تحظى نسختان باللغتين العربية والفارسية بنفس الحجية والاعتبار، وهذا ما لم نجده في مذكرة التفاهم المبرمة من قبل إقليم كردستان العراق المذكورة سالفاً<sup>(١)</sup>.

## ٢- الأمور السلبية:

الأمر الأول: أمَّا موضوعات مذكرات التفاهم الدولية المبرمة من قبل محافظتي البصرة وميسان فتركز جميعها في المجالات الاقتصادية والتجارية والصحية والتعليمية، مما يعني أنَّ الأساس الدستوري لهذه المذكرات هو نص المادة (١١٠) والمادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق، أي أنَّ المحافظات غير

(١) ينظر: مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة ميسان ومحافظة كرمانشاه الإيرانية، بتاريخ ٢٤/٦/٢٠١٢، تم تزويدي بها بموجب كتاب تسهيل المهمة الصادر عن ديوان محافظة ميسان ذي العدد (٤٨٤٣) في ٢٠/١٠/٢٠٢٠.

المنتظمة في إقليم قد مارست اختصاصات حصرية عادة للحكومة الفيدرالية، وأخرى اختصاصات مشتركة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات المحافظات غير المنتظمة في إقليم منها المجالات الصحية والتعليمية.

الأمر الثاني: أن جزءاً من مذكرات التفاهم الدولية التي أبرمتها المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الجهات الأجنبية تعود إلى ما قبل تفويض رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات بإبرام مذكرات التفاهم الدولية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(١)</sup>.

وهذا ما يدفعنا إلى التساؤل حول مدى صحة مذكرات التفاهم الدولية المبرمة من قبل المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع ما يقابلها في الدول الأخرى؟

للإجابة عن هذا التساؤل، يرى جانب كبير من الفقه أن ما رسم في المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، من اختصاص حصري للسلطة الفيدرالية، وأن هذا الاختصاص مانع ويقصد بالاختصاص المانع هو أنه يمنع غير سلطة الاتحاد من العمل أو التدخل أو اتخاذ قرار في هذه الاختصاصات بأي حال من الأحوال، وحكم هذه الصلاحيات أنها من الاختصاصات الحصرية لسلطة الاتحاد ولا يجوز لسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التدخل أو القيام بإجراءات تنفيذها بأي شكل كان<sup>(٢)</sup>.

إلا أنه بالرجوع لبعض التطبيقات العملية المستفادة من قبل محافظة ميسان، إذ نرى من خلال مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة ميسان ومحافظة خوزستان الإيرانية التي تم إبرامها قبل تاريخ التفويض للمحافظات، نجد بأن هناك تنسيقاً بين المحافظة ووزارة الخارجية الفيدرالية بشأن هذا الاتفاق عن طريقة تغطية مراسم توقيعها من قبل قنصلية جمهورية العراق العامة في الأهواز، إذ أشارت هذه القنصلية بكتابهم الموجه إلى دائرة شؤون الدول المجاورة في وزارة الخارجية، بأن (المحاور المذكورة ركزت على تطوير العلاقات بين المحافظتين في الجوانب التجارية والزراعية والصحية والخدمية دون التطرق إلى الموضوعات التي لا تخص المحافظة والتي كان وفد محافظة ميسان على

(١) إذ سبق أن فوض رئيس مجلس الوزراء صلاحية إبرام مذكرات التفاهم الدولية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء بتاريخ ١٦/١٢/٢٠١٤. ينظر: كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (ق/٢٧/٤/٢/٣٨٧٧٤ في ١٦/١٢/٢٠١٤).

(٢) د. محمد عباس محسن، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٤.

دراية بالصلاحيات الدستورية التي بواسطتها يمكن إبرام اتفاقية مع محافظة خوزستان دون اعتراض عليها من قبل الحكومة الاتحادية<sup>(١)</sup>.

وأن هذا التنسيق والتعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع سلطة الاتحاد الفيدرالي في العراق قبل التفويض بشأن مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها مع غيرها في الدول الأجنبية الأخرى يُعدُّ دليلاً على موافقتها الضمنية لهذا النشاط الدولي، ونجد أيضاً هذا التعاون في المادة (١) من مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة ميسان ومحافظة أيلام في جمهورية إيران الإسلامية، التي تنصَّ على أنَّ (الإسراع بالموافقة على فتح الحدود الرسمية، وفتح ساحة تجارية دائمة ومؤقتة بين كلا المحافظتين شرط استحصال الموافقات اللازمة من قبل الحكومة المركزية العراقية بهذا الخصوص)<sup>(٢)</sup>، مما يعني أيضاً أنَّ المحافظات غير المنتظمة في إقليم عند ممارستها لبعض الاختصاصات التي لا تدخل ضمن مجالاتها المقررة في الدستور تقوم بهذا الشأن مفاتحة لسلطة الاتحاد لاستحصال الموافقة بالتنفيذ من أجل تنمية عجلة الاقتصاد والتجارة فيها، إذ تمارس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق نشاطها الدولي بمتابعة السلطة الفيدرالية وفي الحدود الدستورية المناطة بها فضلاً عن تفويضها بعض الاختصاصات الاقتصادية من قبل رئيس مجلس الوزراء<sup>(٣)</sup>، ولا سيَّما أنَّ وزارة الدولة لشؤون المحافظات الملغاة كانت حلقة وصل بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والحكومة الفيدرالية في المتابعة والتنسيق في المجالات كافة ومن ضمنها المجال الدولي الخارجي<sup>(٤)</sup>.

يتضح مما سبق أنَّ المحافظات غير المنتظمة في إقليم تمارس أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية في وقت سابق من تفويض رئيس مجلس الوزراء، مما يفسر هذا النشاط السابق واللاحق للتفويض امام المجتمع الدولي بأنَّ هناك اعترافاً ضمناً للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بممارسة هذا النشاط الدولي دون اعتراض يذكر من قبل سلطة الاتحاد الفيدرالي في العراق في ظل

(١) ينظر: كتاب وزارة الخارجية، دائرة شؤون الدول المجاورة ذو العدد (١٠/١١/٢٥٠ في ٢٠١٤/٢/١٠)، ومرفقه

كتاب قنصلية العراق العامة في الأهواز ذو العدد (ق/٩٨/٩ في ٢٠١٤/٢/٣).

(٢) ينظر: نص المادة (١) من مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة ميسان ومحافظة أيلام الإيرانية في ٢٠١٤/١١/١١، مصدر سبق ذكره.

(٣) ينظر: الفقرة (٣) من التفويض ذي العدد (ق/٢٧/٤/٢ في ٣٨٧٧٤/٢٧/٤/٢ في ٢٠١٤/١٢/١٦) مصدر سبق ذكره.

(٤) ينظر: كتاب مجلس الوزراء، مكتب وزير الدولة للشؤون المحافظات، ذو العدد (٥٢٣/٤١ في ٢٠١٤/٢/٢٦) المتضمن التنسيق والمتابعة بين الحكومة الفيدرالية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بشأن إبرام مذكرة التفاهم الدولية بين محافظة ميسان ومحافظة خوزستان الإيرانية.



التطبيقات العملية التي استعرضناها مسبقاً، وينطبق هذا الأمر حتى على مذكرات التفاهم الدولية التي أبرمها إقليم كردستان العراق مع الدول الأجنبية الأخرى، مما يتطلب من المشرع الدستوري تنظيم هذا الأمر في الدستور أسوة بالتجارب المستفادة في الأنظمة الفيدرالية الأخرى.

## الفرع الثاني

### الآثار المترتبة على الإخلال بتنفيذ مذكرات التفاهم الدولية

إنَّ انخراط الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بالعمل الدولي وبالخصوص إبرام مذكرات التفاهم الدولية قد يترتب مسؤولية دولية حال الإخلال بالتنفيذ من قبلها، إذ يجمع فقهاء القانون الدولي العام وخبرائه على أنَّ مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الوحدات الفيدرالية تُعدُّ اتفاقيات دولية بمعنى الكلمة وخاضعة للقانون الدولي العام، وهذا ما أكدّه (لوتر باخت Lauter Pacht) في تقريره حول قانون المعاهدات<sup>(١)</sup>، مما يعني أنَّ الإخلال الذي تحدثه الوحدات الفيدرالية في تنفيذ مذكرات التفاهم الدولية مع غيرها هو إخلال دولي وليس وطني، إلاَّ أنَّ التساؤل الذي يثار هنا في حال الإخلال بمذكرات التفاهم الدولية المبرمة من قبل الوحدات الفيدرالية من هي الجهة التي تتحمل المسؤولية الدولية عن هذا الإخلال؟ هل تتحمل سلطة الاتحاد هذه المسؤولية الدولية بوصفها شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام، أو أنَّ تتحمل الوحدات الفيدرالية مسؤولية إخلالها بمذكرات التفاهم الدولية، استناداً للمبدأ الدولي العام القائل: ((بنسبية أثر المعاهدات على أطرافها))<sup>(٢)</sup>، وللإجابة عن هذا التساؤل سنقسم هذا الفرع على نقطتين، ندرس في الأولى: المسؤولية الدولية وشروط قيامها، أمَّا في الثانية فسندرس أثر إخلال الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بتنفيذ التزاماتها الدولية، وليبيان ذلك ندرسها بالآتي:

(١) ينظر كل من: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤٥، ولقمان عمر حسين، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٨.

(٢) (مبدأ نسبية أثر المعاهدات)، قاعدة دولية تعرف على أنَّ أثر المعاهدات الدولية نسبي، أي يقتصر على أطراف الاتفاق ولا يضر الغير أو يقيده، وآثارها القانونية محدودة بالأطراف المتعاقدة حصراً ذلك عملاً بالقاعدة القانونية القائلة: ((العمل المعقود ما بين شخصين لا يمكن أن يضر غيرهما ولا يقيده))، للمزيد من التفصيل ينظر: علي امحمد أبو قلموزة، نقض المعاهدات الدولية للإخلال الجوهري بأحكامها، رسالة ماجستير مقدمه إلى كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٨، ص ٢٨.

## أولاً: تعريف المسؤولية الدولية وشروط قيامها:

تُعَدُّ المسؤولية الدولية الركيزة الرئيسة لأي نظام قانوني سواء أكان هذا النظام دولياً أم وطنياً، ذلك لوجود الضمانات الأساسية التي تكفل احترام وتحقيق الالتزامات التي يقرها أي نشاط دولي قانوني على أشخاصه، وما يترتب من جزاءات قانونية على أطراف الالتزام في حال الإخلال ومخالفة تلك الالتزامات وعدم الامتثال لتنفيذها، لهذا تُعَدُّ المسؤولية الدولية من مقتضيات المبادئ العامة للقانون الدولي ومن الطبيعي وجود نظام قانوني يحكم الانتهاكات والإخلالات التي يرتكبها أشخاصه<sup>(١)</sup>، وعليه سندرس هذا الموضوع من جانبين، سنعرف المسؤولية الدولية في الجانب الأول، أما في الثاني فسندرس شروط المسؤولية الدولية ذلك بشيء من الإيجاز:

## ١- تعريف المسؤولية الدولية:

عَرَّفَ شَرَّاح القانون الدولي العام، مبدأ المسؤولية الدولية بالكثير من التعريفات، إذ نجد من يعرفها على أنها الجزء القانوني الذي يترتب القانون الدولي على عدم احترام أحد أشخاص القانون لالتزاماته الدولية<sup>(٢)</sup>، وعَرَّفَتْ أيضاً بأنَّ المسؤولية الدولية تنشأ نتيجة إلى عمل مخالف للالتزام القانوني دولي من قبل أحد أشخاص القانون الدولي العام، ويسبب هذا السلوك ضرراً بأحد الأشخاص مما يلزم تعويض هذا الضرر<sup>(٣)</sup>.

وعَرَّفَهَا الفقيه الفرنسي (شارل روسو Charles Russo) على أنها ((وضع قانوني تلتزم بموجبه الدولة التي ينسب إليها ارتكاب فعل غير مشروع وفقاً للقانون الدولي بأنَّ تصلح الضرر الذي لحق بالدولة التي ارتكب في مواجهتها هذا الفعل))<sup>(٤)</sup>.

مما سبق نرى أنه من الممكن تعريف المسؤولية الدولية، على أنها نظام قانوني دولي يفرض على جميع أشخاص القانون الدولي العام، ويرتب على من يخل بالتزاماته الدولية اتجاه الغير نتيجة للقيام بعمل أو امتناعه عنه، آثار قانونية دولية تلزم الطرف المخل بالتعويض.

(١) فلك هاشم عبد الجليل المهيرت، المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية في القانون الدولي العام، رسالة ماجستير

مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٦، ص ١٩.

(٢) د. عبد العزيز محمد سرحان، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨٥.

(٣) د. ابراهيم العناني، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٨٤. أشار إليه: فلك هاشم عبد

الجليل المهيرت، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢.

(٤) جمال مصباح مقلب، الموظف الدولي ومدى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعماله، ط ١، دار النهضة العربية،

القاهرة، ٢٠١١، ص ١٣٠.

## ٢- شروط قيام المسؤولية الدولية:

تستلزم لقيام المسؤولية الدولية شروطاً معينة، فإذا أخلت الدولة بواجب أخلاقي أثر سلبياً في الرأي العام العالمي، وataحت للدولة المعنية بهذا الإخلال التعامل بقاعدة المثل بالمثل، أمّا إذا أخلت بالتزام قانوني، فإنّها تتحمل عندئذ مسؤولية قانونية دولية، ولا يمكن تحميل أي طرف دولي المسؤولية الدولية إلا إذا توفرت بعض الشروط<sup>(١)</sup>، وتتلخص الشروط اللازمة لقيام المسؤولية الدولية بالآتي:

## أ- تصرف دولي غير مشروع:

تثار المسؤولية الدولية عن التصرف غير المشروع، سواء أكان هذا التصرف إخلالاً بالتزامات تعاهدية، أو عرفية أو لمبادئ القانون الدولي العام، ويمكن أن يكون هذا التصرف غير المشروع عملاً إيجابياً، أو تصرفاً سلبياً متعمداً، أو غير متعمد<sup>(٢)</sup>.

ولا يمكن للدول المتصل عن التزاماتها الدولية نتيجة الاحتجاج بتشريعاتها الوطنية، وكذلك لا يمكن للدول الاحتجاج بالمسؤولية الدولية من دون إثبات التصرف غير المشروع التي أنته الدول الأخرى، لانتهاك حق محمي قانوناً، ووجود المصلحة القانونية بالطعن<sup>(٣)</sup>.

## ب- أن يسبب هذا التصرف ضرراً:

يشترط لتحقيق المسؤولية الدولية أن ينتج عن التصرف غير المشروع ضرر، أي المساس بحق أو مصلحة قانونية يصيب شخص من أشخاص القانون الدولي العام، سواء أكان هذا الضرر مادياً، كالاعتداء على حدود الدولة أو على إحدى سفنها أو طائراتها أو الإخلال بالمعاهدات ومذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها مع الغير، أم معنوياً كأن تهان كرامتها أو عدم احترام أنظمتها وتشريعاتها الوطنية ورؤسائها<sup>(٤)</sup>.

(١) محمد مجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٩ وما بعدها.

(٢) بريز فتاح يونس النقيب، المسؤولية الدولية عن الضرر في نطاق القانون الدولي العام، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة كركوك، ٢٠٠٧، ص ١١-١٨.

(٣) غازي حسين صباريني، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠٢ وما بعدها.

(٤) محمد مجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧٠.

ج- أن يكون التصرف غير المشروع صادراً عن شخص دولي:

لإبْدَ أن يكون التصرف غير المشروع صادراً عن شخص دولي سواء أكان هذا الشخص دولة أم منظمات دولية أم كياناً دولياً آخر، إذ يُعَدُّ هذا الشرط من الشروط الأساسية التي تقوم عليها المسؤولية الدولية، ويُعَدُّ القانون الدولي العام أيضاً الفعل منسوباً للدولة إذا كان صادراً عن سلطاتها، ويقصد بسلطاتها كل فرد (من غير العاديين) يمنحه التشريع الوطني اختصاصاً لممارسة التصرفات الدولية، وهذا ما أكدته القضاء الدولي على المبدأ القاضي بمسؤولية الدولة عن تصرفات سلطاتها<sup>(١)</sup>.

يتضح مما سبق، أن تحقق المسؤولية الدولية مرهون بتحقق شروط قيامها ألا وهي أن يكون التصرف غير مشروع، وأن يكون ضاراً، وصادراً عن شخص من أشخاص القانون الدولي العام، أو إحدى سلطاتها وأفرادها (غير العاديين)، مما يعني أن جميع السلطات الحكومية سواء أكانت أقاليم أم محافظات وغيرها من الوحدات الفيدرالية أو أفراد مخولين بحكم القانون تُثار المسؤولية الدولية بشأنهم عن التصرفات غير المشروعة.

**ثانياً: أثر إخلال الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بتنفيذ التزاماتهم الدولية**

إنَّ إخلال الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في تنفيذ التزاماتها الدولية المقررة في مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها مع دول أو منظمات دولية أو ما يناظرها في الدول الأجنبية الأخرى، والإخلال هذا قد يسبب ضرراً للطرف الآخر مما يكون مبعثاً لقيام المسؤولية الدولية، وأنَّ القاعدة الدولية لإثارة المسؤولية الدولية تشترط كما بينا مسبقاً بأن يكون الإخلال أو التصرف صادراً عن شخص دولي أو إحدى سلطاته وأفرادها غير العاديين. وأنَّ القاعدة القانونية المستقرة دولياً على أنَّ الدولة الفيدرالية تتحمل المسؤولية الدولية عن التصرفات الصادرة عن وحداتها الفيدرالية وتوابعها، إلا أنَّ هذه القاعدة يمكن أن يرد عليها استثناء يجعل من الوحدات الفيدرالية تتحمل المسؤولية الدولية عن انتهاك قواعد القانون الدولي التي تربطها مباشرةً مع الدول الأجنبية الأخرى<sup>(٢)</sup>، وعليه سندرس هذا الموضوع من جانبين، سنبين مسؤولية دولة الاتحاد عن إخلال وحداتها الفيدرالية بالالتزامات الدولية في الجانب الأول، أمَّا في الثاني فسندرس مسؤولية الوحدات الفيدرالية عن إخلالها بالتزاماتها الدولية بالآتي:

(١) ينظر كل من: د. محمد غانم، مبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٦٧٧. وبريز فتاح يونس، مصدر سبق ذكره، ص ١١-١٧.

(٢) د. صلاح جبير البصيصي، صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٣ وما بعدها.

## ١- مسؤولية دولة الاتحاد عن إخلال وحداتها الفيدرالية بالالتزامات الدولية:

يترتب على عدم تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية الدولية، عدم إثارة مسؤوليتها الدولية أمام الدول والمنظمات الدولية، وإنما تقوم مسؤولية دولة الاتحاد بكونها صاحبة الشخصية القانونية الدولية، وهذا لا يعني أن تعفى الوحدات الفيدرالية من مسؤوليتها تماماً، وإنما تبقى مسؤوليتها عن أعمالها غير المشروعة مسؤولية داخلية أمام سلطة الاتحاد، وتكون الأخيرة وحدها مسؤولة أمام المجتمع الدولي عن كل ما يصدر عن وحداتها الفيدرالية من أعمال غير مشروعة تشكل إخلالاً بالتزاماتها دولية<sup>(١)</sup>.

وأن هذا الأصل في مسؤولية الدولة الفيدرالية عن أعمال وحداتها، ينسحب أيضاً على إخلال هذه الوحدات بالالتزامات الناشئة عن نشاطاتها الدولية التي ترتبط بها سلطة الاتحاد مع غيرها من أشخاص القانون الدولي العام، فضلاً عن خرق هذه الوحدات الفيدرالية مذكرات التفاهم والعقود الدولية التي أبرمتها بنفسها مع الدول الأجنبية في الحدود المخولة بها في التشريعات الوطنية<sup>(٢)</sup>.

وإذا عرضنا الأمر على الفقه والقضاء، نرى أنهما قد اتفقا، على أنه من غير الجائز للدولة الفيدرالية أن تدفع بعدم مسؤوليتها الدولية عن الأفعال غير المشروعة الصادرة عن وحداتها الفيدرالية، وادعائها بأن هذه الأفعال صادرة من صميم اختصاصات الوحدات الفيدرالية في الدستور، حتى ولو كان من المحذور عليها دستورياً التدخل في تصرفات وحداتها الفيدرالية في المسألة موضوع الفعل غير المشروع أو المخالف لأحكام القانون الدولي العام، وتعدُّ هذه القاعدة نتيجة منطقية من نتائج مبدأ خضوع القانون الداخلي للقانون الدولي العام<sup>(٣)</sup>.

ويذكر بعض الفقه، أن مسؤولية الدولة الفيدرالية متأتية من تفويض أو موافقة سلطة الاتحاد المسبقة لوحداتها على إبرام مذكرات التفاهم الدولية، إذ إن هناك مسؤولية رئيسة ومسؤولية تبعية إذا تصرفت تلك الوحدات بناءً على تفويض من السلطات الفيدرالية<sup>(٤)</sup>، كما هو الحال في التجارب الدولية التي درسناها مسبقاً، مما يعني أن الاتحاد وحده المسؤول عن أي إخلال أو نكول في تنفيذ الالتزامات

(١) ينظر كل من: د. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٣. وأيضاً: د. عادل الطباطبائي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٨ وما بعدها.

(٢) معمر مهدي صالح، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٤.

(٣) د. محمد سامي عبد الحميد، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥٥.

(٤) هيلين توارار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسل يوسف، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ١٥٨-١٦٠.

الناجمة عن مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم من قبل الوحدات الفيدرالية التابعة لها؛ ويعلل بعض الفقه أيضاً مسؤولية سلطة الاتحاد الدولية عن أعمال وحداته بأنّ الدول الأجنبية لا تملك وسائل إكراه لإجبار هذه الوحدات إذا ما خالفت التزاماتها الدولية المترتبة في الاتفاقيات التي أبرموها، ويقابل هذا أيضاً أنّ الوحدات الفيدرالية لا تملك أي وسيلة عن إجبار الدول الأجنبية إذا لم تفّ بالتزاماتها اتجاههم، لهذا انتهى الفقه إلى أنّ الاتحاد يتولى مسؤولية غير مباشرة عن التزامات وحداته، ويتمكن من خلال ذلك التدخل في الحفاظ على حقوق هؤلاء، أو يسأل شخصياً عن التزاماتهم الدولية<sup>(١)</sup>.

ومن باب المقاربة مع موضوع دراستنا نجد هناك بعض التطبيقات العملية للتحكيم والقضاء الدولي التي تشير إلى حد ما على تحمل سلطة الاتحاد أيّ عمل غير مشروع يصدر عن وحداتها الفيدرالية سواء أكان هذا العمل الصادر عن هذه الوحدات جاء بمناسبة إبرام مذكرات التفاهم الدولية أم غيرها من النشاطات الدولية، إذ قضى قرار التحكيم الدولي المشهور في قضية (البخرة مونتيجو Steamboat Montego)، بين الولايات المتحدة الأمريكية، وكولومبيا، على أنّه لا يجوز للدول أن تتحلل من التزاماتها الدولية بحجة عدم مطابقة العمل غير المشروع الصادر عن وحداتها المحلية مع الدستور؛ لأنّ القانون الدولي فوق الدستور، وعلى الدستور أن يطابق القانون الدولي العام وليس العكس<sup>(٢)</sup>، وأكد التحكيم الدولي أيضاً بمسؤولية الولايات المتحدة الأمريكية عن تنفيذ بنود مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين ولاية (أوهايو Ohio) الأمريكية ومقاطعة (أونتاريو Ontario) الكندية في قضية نهر (نياجارا Niagara River) سنة ١٩٨٢<sup>(٣)</sup>..

- (١) د. صلاح جبير البصيصي، صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٤.
- (٢) وقع هذا النزاع بين كولومبيا والولايات المتحدة الأمريكية، عندما أستولى ثوار كولومبيين بالقوة على البخرة (مونتيجو) التي تعود ملكيتها لمواطنين أمريكيين، إذ تم احتجاز هذه البخرة في إحدى الولايات الكولومبية، وهي ولاية (بناما)، ولقد طالبت الولايات المتحدة الأمريكية، لكن كولومبيا رفضت ذلك لكون دستورها الداخلي لا يتيح لها التدخل في الشؤون الداخلية للولايات الأعضاء، واعتبرت أنّ المسؤولية تقع على الولاية وليس على سلطتها المركزية، وبعد ذلك اتفقت الدولتين على حالة النزاع إلى لجنة تحكيم دولية مختصة، وأصدرت لجنة التحكيم قرارها على أنّ الحكومة الفيدرالية مسؤولة دولياً عن أعمال ولاياتها غير المشروعة، ورفضت دفاع كولومبيا على قصور دستورها، للمزيد من التفصيل ينظر: د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مصدر سبق ذكره، ص ٤٩.
- (٣) تتلخص هذه القضية بأنّ مذكرة التفاهم المبرمة بصدد استثمار مياه نهر (نياجارا Niagara River) الذي ينبع من (بحيرة إيري Lake Erie) وهي إحدى البحيرات العظمى الألفاً في أمريكا الشمالية التي تقع في جنوب مدينة أوهايو الأمريكية وتصب عن طريق نهر نياجارا بمقاطعة أونتاريو في الشمال الكندي، إذ تراجعت ولاية أوهايو عن تنفيذ بنود=

ومن أحكام القضاء الدولي في هذا الشأن، التي تؤكد مسؤولية الدولة الفيدرالية عن التصرفات الصادرة عن وحداتها، قضية (نيو أورليانز New Orleans) الشهيرة، سنة ١٨٩١، بين إيطاليا والولايات المتحدة الأمريكية، والذي ألزم فيها القضاء الدولي الولايات المتحدة الأمريكية على دفع تعويض إلى إيطاليا، على الرغم من دفع الولايات المتحدة في بداية الأمر بأن المسؤولية الدولية تقع على ولاية (لويزيانا Louisiana)<sup>(١)</sup>.

يتضح مما سبق، بأن هناك شبه إجماع من الفقه والقضاء الدوليين على أن مسؤولية الدولية تتحملها سلطة الاتحاد عن أي عمل غير مشروع يصدر عن الوحدات الفيدرالية، ولا يمكن لسلطة الاتحاد التحلل من هذه المسؤولية الدولية، عن طريق التمسك بتشريعاتها الداخلية التي منحت بموجبها لوحداتها نوعاً من الاستقلال الذاتي في مباشرة اختصاصاتها الدستورية؛ لأن القانون الدولي لا يتعامل إلا مع أشخاصه الدوليين ولا شأن له باختصاصات التي تمارسها الوحدات الفيدرالية بموجب الدستور.

## ٢- مسؤولية الوحدات الفيدرالية عن إخلالها بالتزاماتها الدولية:

إذا كان الأصل العام على أن تتحمل الحكومة الفيدرالية المسؤولية الدولية عن تصرفات وحداتها، فعلى سبيل الاستثناء يمكن أن تتحمل الوحدات الفيدرالية المسؤولية الخاصة عن الإخلال بالتزاماتها الدولية، التي ترتبط بها مباشرة مع دول أخرى، كون هذه الوحدات تتصرف بصورة مستقلة عن سلطة الاتحاد، فنكون هناك مسؤولية رئيسة للوحدات الفيدرالية، ومسؤولية تبعية لسلطة الاتحاد، أمّا إذا تصرفت بتفويض من سلطة الاتحاد فتصبح المسؤولية الدولية الرئيسة على هذا الأخير والفرعية

=مذكرة التفاهم المبرمة بين المدينتان الحدوديتان الخاص بالملاحة واستثمار الموارد الطبيعية وإعفاء السفن التجارية الصغير من الرسوم؛ بسبب عدم موافقة سلطة الاتحاد الفيدرالي الأمريكية؛ لأنّ مذكرة التفاهم المبرمة من قبل ولاية أوهايو لم تعرض عليها ومُعَلَّلَ سلطة الاتحاد أيضاً بأنّ هذا الاتفاق يجب يتم بين الدول وليس بين الولايات المحلية، إلا أنّ قرار التحكيم الدولي الزم سلطة الاتحاد الأمريكية بتحمل المسؤولية الدولية عن إعمال موظفيها الحكوميين. وللمزيد

من التفصيل ينظر: ANTHONY AUST , Op, cit, p, 191.

(١) تتلخص هذه القضية بأنّ مجموعة من المواطنين قد قتلوا في ولاية (لويزيانا) الأمريكية، وأنّ المحاكم الأمريكية برأت الجناة، فطالبت إيطاليا بالتعويض من الولايات المتحدة الأمريكية، ودفعت الولايات المتحدة على أنّ التعويض يقع على عاتق الولاية، لكن القضاء الدولي رفض هذا الادعاء وقرر على أنّ العلاقة بين الولاية وسلطة الاتحاد في أمريكا علاقة دستورية داخلية، وأنّ الدول الأجنبية لا يتطلب منها معرفة العلاقة بين الاتحاد ووحداته الفيدرالية، وأنّ القانون الدولي العام يتعامل مع الدول وليس الولايات، وانتهت القضية على دفع الولايات المتحدة الأمريكية التعويض لإيطاليا. وللمزيد من التفصيل ينظر: د. عادل الطباطبائي، النظام الاتحادي في دولة الإمارات، مصدر سبق ذكره.

على الوحدات الفيدرالية، إلا أن هذا الاتجاه لا يمكن أن يكون ذا قيمة في القانون الوضعي لعدم وجود سابقة قضائية أو فعلية عنه، إذ هناك كثير من الدول الفيدرالية ولا سيما التجربة السويسرية أكدت مسؤوليتها الدولية الحصرية عن جميع التصرفات الصادرة من سلطة الاتحاد ووحداته<sup>(١)</sup>.

وهناك رأي راجح يدعمه الفقه الدولي ومنهم الدكتور عبد العزيز سرحان، الذي يرى أنه ليس من حق الدولة الأجنبية مطالبة سلطة الاتحاد بالتعويض عن التصرفات الصادرة عن وحداتها الفيدرالية، إذ إنها ما دامت تعترف بالدولة الفيدرالية وعليها أن تحترم دستورها وتبرم الاتفاق مع سلطة الاتحاد فقط من دون وحداته وأن تكون على علم مسبق بالدستور الفيدرالي وأن تتحرى الدقة من أهلية الوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاط الدولي، وإلا فإنها تتحمل مسؤولية تصرفها، وأن مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الوحدات الفيدرالية مع الدول الأخرى، يمكن أن تنص على طريقة معينة لحل النزاعات بطريقة سلمية أو اختيارها الإعلان عن تخليها بالرجوع إلى سلطة الاتحاد من خلال بنود الاتفاق أو إحالة هذا الخلاف إلى جهات قضائية وتحكيمية، من دون تحميل سلطة الاتحاد المسؤولية الدولية<sup>(٢)</sup>.

مما تقدم في أعلاه، نرى أن سلطة الاتحاد الفيدرالي في العراق تتحمل المسؤولية الدولية عن إخلال وحداتها الفيدرالية بإبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية أو مع ما يناظرها في الدول الأخرى، ومن خلال التطبيقات العملية لم نر هناك اعتراض من قبل سلطة الاتحاد على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ممارسة النشاط الدولي ومنها إبرام مذكرات التفاهم الدولية، مما يفسر هناك موافقة ضمنية من قبل سلطة الاتحاد على انخراط وحداتها في العمل الدولي، وقد يشكل عدم اعتراضها في المستقبل قرينة قانونية صالحة للدفع فيها أمام القضاء الدولي من قبل الدول الأخرى، فضلاً عن أن التفويض صادر من رئيس مجلس الوزراء للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الجهات الأجنبية الأخرى، مما تكون سلطة الاتحاد في هذه الحالة مسؤوليتها مباشرة أمام المجتمع الدولي وليست تبعية.

(١) هيلين توارار، مصدر سبق ذكره، ص ٤٧.

(٢) نقلاً عن: معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٦. د. صلاح جبير البصيصي، صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٥.





الْخَاتِمَةُ

## الخاتمة

بعد أن أكملنا بتوفيق من الله وفضله دراسة موضوع رسالتنا الموسوم بـ (النظام القانوني لإبرام مذكرات التفاهم الدولية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق أنموذجاً)، وسنختتمها بأبرز النتائج التي توصلنا إليها في هذه الدراسة، وما نسعى إلى إضافته من مقترحات، قد يكون لها أثر في وضع ما درسناه موضع التطبيق العملي.

### أولاً: النتائج

١- إنَّ مذكرات التفاهم الدولية باتت بشكل واسع تطلق على الاتفاقيات الدولية في القانون الدولي المعاصر، لغرض إنماء العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها بين أشخاص القانون الدولي العام عن طريق إبرام صكوك دولية من هذا النوع، والتي تُعدُّ من أكثر الوسائل استخداماً لتوثيق تعاملات الدول والكيانات الدولية الأخرى، إذ أصبحت السلطات التنفيذية في الدول تفضل استخدامها أكثر من المعاهدات؛ ذلك رغبة منها لتجنب الإجراءات الدستورية المطولة أو رغبة منها في تحقيق عامل السرعة، أو المحافظة على سرية الموضوع أو الحصول على مرونة أكثر في إجراءات التعديل والإنهاء، وتبرز الحاجة أيضاً إلى المرونة في المسائل الفنية، أو التفصيلية، أو تلك المتعلقة بالدفاع أو الأمن.

٢- تبين من خلال التعريفات التي أُوردت لمعنى مذكرات التفاهم الدولية على مستوى الفقه الدولي العام، والتشريعات الدولية والوطنية، التي أثارَت الاختلاف في وجهات النظر لم يكن هناك تعريف جامع مانع لهذا المفهوم الحديث والمرن، إلاَّ أنَّه يمكن أن نعطي تعريفاً مقارباً إلى حد ما، لهذا المفهوم إذ يمكن أن نعرِّفه بالآتي: بأنَّها (صك دولي رسمي، أو اتفاق دولي مكتوب بوثيقة، أو أكثر، ويبرم بين أشخاص القانون الدولي العام، أو بين الأجهزة الحكومية من دُونِ الوطنية لمعالجة مسائل فنية أو تفصيلية وغيرها من المعاملات الدولية، سواء أراد أطراف هذا الاتفاق ترتيب التزامات قانونية على محتوى الوثيقة الرسمية أو التزامات أخلاقية سياسية تصف الخطوط العريضة للدخول في اتفاق آخر).

٣- إنَّ مذكرات التفاهم الدولية تسمية مرادفة للمعاهدات؛ كون (المعاهدة) لدى الأمم المتحدة تعرف على أنَّها لفظ عام يشمل جميع الصكوك الدولية الملزمة، بموجب القانون الدولي، بصرف النظر عن

تسميتها الرسمية، وأنّ مذكرات التفاهم الدولية وتميزها عن التسميات أو المصطلحات الأخرى التي أوردناها في دراستنا منها الاتفاقيات ذات الشكل المبسط والمذكرات والرسائل وغيرها من التسميات جميعها تطلق على الاتفاقيات الدولية التي تبرم بين أشخاص القانون الدولي العام، والاختلاف الذي يوجد بينهما ما هو إلاً اختلاف اصطلاحي ليس إلاً مع احتفاظ كل تسمية من تلك التسميات بكينونتها.

٤- إنّ مذكرات التفاهم الدولية ملزمة في القانون الدولي العام، إذ إنّ مجرد تسمية الوثيقة بمذكرة التفاهم لا تعني تلقائياً بأنها غير ملزمة قانوناً، وإنّما ضرورة معرفة محتوى وثيقة المذكرة ونية أطرافها في ترتيب التزامات قانونية في تلك الوثيقة أم ترتيب آثار أخلاقية وسياسية، وتقوم الأمانة العامة في الأمم المتحدة بتسجيلها ونشرها وفق أحكام المادة (١/١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة، بناءً على طلب أحد أطرافها.

٥- إنّ القيمة القانونية لمذكرات التفاهم الدولية التي تبرم بين أشخاص القانون الدولي العام تختلف من دولة إلى أخرى حسب التشريعات الوطنية، إذ هناك من دولٍ أعطتها مرتبة الدستور ودول أخرى منحها مرتبة القوانين العادية، أمّا في العراق فلم يحدد المشرع الدستوري القيمة القانونية لمذكرات التفاهم الدولية وغيرها من الصكوك الدولية الأخرى، إلاً أنّ العراق درج على معاملة مذكرات التفاهم الدولية كالقوانين العادية حال مرورها بالإجراءات الدستورية، وأنّ مرتبة مذكرات التفاهم الدولية التي تبرم من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، حال تحويلها في التشريعات المحلية، تصبح لها قوة القوانين العادية على أنّ لا تتعارض مع الدستور والقوانين الفيدرالية الصادرة عن سلطة الاتحاد، أمّا إذا تعلق الأمر بالصلاحيات المشتركة فتكون الأولوية عند ذلك لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٦- لا يوجد اختلاف في محتوى أقسام وثيقة مذكرة التفاهم الدولية التي تبرم باسم الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أو المؤسسات الفيدرالية الأخرى في العراق، ومحتوى أقسام وثيقة مذكرات التفاهم الدولية التي تُبرم باسم جمهورية العراق بوصفها شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام، من حيث أقسامها الثلاثة (الديباجة، والمتن، والخاتمة)، إلاً أنّ الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والمؤسسات الفيدرالية الأخرى عند إبرامها لمذكرات التفاهم الدولية يجب أن تبرمها باسمها وليس باسم جمهورية العراق.

٧- أخضع قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ الجديد، مذكرات التفاهم الدولية لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله، وأنَّ دخول رئيس مجلس الوزراء في إبرام مذكرات التفاهم الدولية يضيء عليها صفة المعاهدة؛ كونه مخولاً بتمثيل العراق وله الصلاحيات كافة التي تخوله بجميع الأعمال الدولية سواء أكانت هذه الصلاحيات منصوص عليها في التشريعات الوطنية أم في المواثيق الدولية، مثل اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

٨- عدم وجود دور لوزارة الخارجية العراقية ومجلس الدولة في تدقيق محتوى وثيقة مذكرة التفاهم التي تُبرم من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وبقية الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة العائدة للحكومة الفيدرالية في العراق في تعليمات الصادرة من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وأنَّ مجلس الدولة استناداً لإحكام المادة (٦/ثانياً) من قانونه رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته تُنصُّ على أنَّ: ((إبداء المشورة القانونية في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية قبل إبرامها أو الانضمام إليها))، وهذا النص جاء بصورة مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه سواء أكانت مذكرات التفاهم الدولية تبرم باسم جمهورية العراق، أم باسم الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وغيرها من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في الحكومة الفيدرالية.

٩- إنَّ سيادة الدول في النظام الفيدرالي تكمن في ازدواجية السلطات بين الحكومة الفيدرالية و وحداتها على الصعيد الداخلي، على أنَّ تكون السيادة واحدة على الصعيد الدولي تتمثل بدولة الاتحاد الفيدرالي وليس بمكوناتها الفيدرالية، وأنَّ اتجاه بعض الدساتير الفيدرالية إلى توسيع استقلال وحداتها الفيدرالية، ومنحها اختصاصات دولية بالإمكان أن تتمتع بالسيادة، ولكن في حدود ما أعطيت من اختصاصات دستورية، من دُون أن يكون لهذا الاختصاص الأثر في تمتع الوحدات الفيدرالية بالشخصية الدولية.

١٠- إنَّ منح بعض الدساتير في التجارب الفيدرالية الاستفادة في دراستنا أهلية ل وحداتها الفيدرالية في ممارسة بعض الأنشطة الدولية ومنها على وجه التحديد إبرام مذكرات التفاهم الدولية، يُعدُّ استثناء من الأصل العام المقرر لسلطة الاتحاد، وأنَّ ممارسة هذا الاختصاص في رأي غالبية فقهاء القانون الدولي والدستوري يُعدُّ تفويضاً من الدولة الفيدرالية إلى وحداتها (الأقاليم والولايات والمحافظات) بممارسة جزء من سلطاتها الخارجية، ولم يكسبها هذا التفويض بأيِّ حال من الأحوال الشخصية الدولية أو السيادة الخارجية.

١١- في ضوء التجارب الفيدرالية لكل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ودولة الإمارات العربية المتحدة تبين بأنّ تلك الدول قد أعطت وحداتها الفيدرالية (الولايات والمقاطعات والإمارات) أهلية دستورية في ممارسة النشاطات الدولية ومنها إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية أو غيرها من الوحدات الفيدرالية التي تكون بمستواها، وأعطها حق التمثيل أيضاً في المنظمات الدولية.

١٢- إنّ التدابير القانونية والدستورية ليست وحدها من أسهمت في انخراط الوحدات الفيدرالية (الولايات والأقاليم والمحافظات والمقاطعات) في النشاط الدولي، وإنّما يعود ذلك للعوامل السياسية والاقتصادية والثقافية والجغرافية والإثنية بالإضافة إلى عامل العولمة والتطور والتكنولوجيا الحديثة كلها أسهمت في اندماج تلك الوحدات في العمل الدولي، ناهيك بأنّ القانون الدولي العام الحديث والمعاصر أصبح أكثر انفتاحاً وشمولاً من ذي قبل في مخاطبة الأفراد وغيرها من المؤسسات دُون الوطنية.

١٣- إنّ للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق حق المشاركة في النشاطات الدولية، عن طريق تأسيس المكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية الخاصة بها، ولها الحق أيضاً في الاشتراك في المؤتمرات والمحافل الدولية.

١٤- تبين من خلال دراستنا بأنّ دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، لم يُشر لا من قريب ولا من بعيد إلى إمكانية إبرام مذكرات التفاهم الدولية من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك لم يُشر إلى إمكانية التعاون أو التشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بشأن مذكرات التفاهم الدولية التي أبرمت من قبل سلطة الاتحاد، على العكس من التجارب الدولية المستفادة في دراستنا، التي أعطت فيها الحق لوحدها الفيدرالية أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية وكذلك الحق في المشاركة في بلورة القرارات المتعلقة بالسياسة الخارجية التي تمس اختصاصات أو مصالح وحداتها الفيدرالية.

١٥- على الرغم من انعدام نصوص الدستور الصريحة في جمهورية العراق التي تفوض الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية، نجد في المقابل أنّ مجلس الوزراء الاتحادي قد خول المحافظات غير المنتظمة في إقليم أهلية إبرام مذكرات التفاهم الدولية بمراحلها كافة، من تفاوض وتوقيع وتنفيذ، من دُون الأقاليم بموجب إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذو العدد (ق/٢/٤/٢٧/٣٨٧٧٤ في ٢٠١٤/١٢/١٦)، إلّا أنّ هذا التفويض مقيد بشروط، منها

أن تقتصر الالتزامات على المحافظات غير المنتظمة في إقليم دُون الحكومة الفيدرالية، وأن تكون مذكرات التفاهم المبرمة في المجالات الاقتصادية أو الفنية أو التقنية أو تبادل الخبرات والاختصاصات الدستورية الأخرى للمحافظات غير المنتظمة واعلام الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

١٦- إنَّ إقليم كردستان العراق قد أبرم العديد من مذكرات التفاهم العسكرية والاقتصادية مع دول أجنبية عظمى مثل أمريكا وفرنسا وروسيا، على الرغم من انعدام النصوص الدستورية أو بموجب تفويض صادر لها من قبل مجلس الوزراء على غرار التفويض الصادر للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية؛ لأنَّ الإقليم يرى في هذه الممارسات الدولية حقاً دستورياً له.

١٧- تبين بوساطة دراستنا أنَّ سلطة الاتحاد في العراق تتحمل المسؤولية الدولية عن إخلال الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالتزاماتها الدولية مع الدول والجهات الأجنبية التي تناظرها؛ لأنَّ الفقه والقضاء الدوليين استقر على أنَّ تتحمل سلطة الاتحاد في الأنظمة الفيدرالية المسؤولية الدولية عن أعمال وحداتها الفيدرالية غير المشروعة، بالإضافة أنَّ عدم اعتراض لسلطة الاتحاد عن التصرفات الدولية الصادرة عن وحداتها يُعدُّ قرينة قانونية على موافقتها الضمنية.

### ثانياً: المقترحات

١- نقترح على منظمة الأمم المتحدة ولجنة القانون الدولي العام في هذه المنظمة إعادة العمل على إدراج نص في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، الذي يتضمن أهلية الوحدات الفيدرالية في إبرام مذكرات التفاهم الدولية مع الدول الأجنبية ورفع بعض المصطلحات ومنها مصطلح الدول الأعضاء واستبداله بمصطلح الوحدات الفيدرالية ويكون بالآتي: (يكون للوحدات الفيدرالية في الأنظمة الفيدرالية أهلية عقد مذكرات التفاهم الدولية إذا كانت هذه الأهلية مقررة في الدستور الفيدرالي وفي الحدود التي يضعها هذا الدستور)؛ لأنَّ تضمين هذا النص سيجعل أي اتفاق يتم من قبل الوحدات الفيدرالية من دون النص عليه في الدستور باطلاً في نظر القانون الدولي العام.

٢- لمجلس الوزراء ووزارة الخارجية في الحكومة العراقية إكمال الإجراءات اللازمة للانضمام إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩؛ حتى تصبح هذه الاتفاقية جزءاً من النظام القانوني للعراق

والتي عن طريقها تصان الحقوق والالتزامات الدولية للعراق مع غيره من الدول الأجنبية، ولا سمياً أنّ تلك الاتفاقية تُعدُّ الدستور الأعلى لجميع دول العالم.

٣- نقترح على المشرع العراقي بضرورة تعديل المادة (٣) من قانون عقد المعاهدات لسنة ٢٠١٥، لغرض اخضاع مذكرات التفاهم الدولية لمصادقة مجلس النواب العراقي، إذ يشمل الاستثناء فقط الاتفاقيات التنفيذية أمّا في حال تضمنت هذه الاتفاقيات أحكام جديدة فلا بُدَّ من عرضها على مجلس النواب؛ لأنّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ لم يستثنِ أي اتفاق دولي على وفق المادة (٦١/رابعاً) من مصادقة مجلس النواب.

٢- نقترح على مجلس الوزراء العراقي، أو وزير الخارجية استناداً لأحكام المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٣١/ثانياً) من قانون عقد المعاهدات لسنة ٢٠١٥، اصدار نظام لتسهيل تنفيذ أحكام المادة (٣) من القانون المذكور سالفاً، بعد أن يتم تعديلها من قبل المشرع؛ لأنّ الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء ليست الجهة المختصة في إصدار الأنظمة والتعليمات لتنفيذ أحكام القوانين.

٣- حال إصدار نظام أو تعليمات من قبل مجلس الوزراء لمذكرات التفاهم الدولية نقترح ضرورة إلزام الجهات المخولة قانوناً بإبرامها كافة، عرضها على مجلس الدولة العراقي؛ لغرض تدقيقها وإبداء الملاحظات اللازمة بشأنها؛ ذلك لتجنب الوقوع في الصياغة الخاطئة، وسيراً مع التجارب الدولية التي تم عرضها وبالخصوص تجربة سلطنة عمان من اقتراح ثلاثة نماذج لمذكرات التفاهم الدولية لكل نموذج له عمله الخاص وأسبابه الموجبة.

٤- نقترح على المشرع الدستوري إضافة نص دستوري لبيان القيمة القانونية للالتزامات الدولية التي تربط بها الحكومة الفيدرالية في العراق وحداتها الفيدرالية (الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) مع الدول أو الجهات التي تناظرها، وبيان مرتبتها من الدستور والقوانين الفيدرالية؛ سيراً مع التجارب الدولية الأخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول؛ ذلك لتجنب تنازع القوانين الداخلية مع الالتزامات الدولية.

٥- لمجلس الوزراء إصدار التعليمات اللازمة أو جدول يبين المصطلحات أو العبارات التي تستخدم في إبرام الصكوك الدولية الملزمة، أو غير الملزمة مع الدول أو الجهات الأجنبية التي تناظر الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أو بقية الوزارات أو المؤسسات الفيدرالية في العراق.

٨- نقترح على السلطة الفيدرالية في العراق، معالجة فتح المكاتب التمثيلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في السفارات والبعثات العراقية ضمن نطاق القانون الدولي العام والتشريعات الوطنية النافذة، ولاسيماً تفعيل الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من الدستور الدائم، من خلال وضع قانون أو نظام ينظم عملية تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة شؤونها الثقافية والاجتماعية والانمائية على غرار التجارب الفيدرالية في الدول الأخرى التي دُرست؛ ذلك لقطع الطريق على الممارسات غير الدستورية التي قد ترتكبها الوحدات الفيدرالية في العراق مستقبلاً، ولا سيما معالجة المخالفات الدستورية لإقليم كردستان من فتح مكاتب مستقلة له في الدول الأخرى.

٩- ندعو المشرع الدستوري في العراق إلى ضرورة تنظيم أهلية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام مذكرات التفاهم الدولية ضمن إطار الدستور، تماشياً مع التجارب الدولية الناجحة المستفاد منها في دراستنا؛ لرفع الغموض والتناقض في الدستور ولا سيما أن الدستور العراقي قد اعتمد آلية توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات، وأن تقتصر الأهلية في إبرام مذكرات التفاهم الدولية في المجالات الثقافية والاجتماعية والإنمائية انسجاماً مع نص الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من الدستور التي أعطت للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق تأسيس مكاتب لها ضمن السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة المجالات المذكورة سالفاً، وأن تخضع تلك الالتزامات الدولية لموافقة الحكومة الفيدرالية، أمّا إذا لم توافق الحكومة الفيدرالية على تلك المذكرات الدولية من دون سبب دستوري أو قانوني فيمكن للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أرجاء الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيها على وجه السرعة ويكون قرارها في هذا الشأن باتاً وملزماً للجهات كافة.

١٠- ندعو الامانة العامة لمجلس الوزراء الاتحادي أن تكون مخاطباته شامله لوحداته الفيدرالية (الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) وخاصة في الأمور التي تتعلق بالصلاحيات السيادية أو



رسم السياسة العامة للدولة وأن لا تقتصر على المحافظات دُون الأقاليم؛ كون مخاطبة المحافظات فقط يجعل من الأقاليم وكأنها دول مستقلة غير تابعة لجمهورية العراق الاتحادية.

١١- نقترح على المشرع الدستوري إضافة نص في الدستور يتضمن الآتي: (بأن المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية التي تبرمها السلطة الفيدرالية في العراق إذا كانت تمس الاختصاصات الحصرية أو المشتركة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع السلطات الفيدرالية يجب موافقة مجلس الاتحاد عليها).

١٢- ندعو السلطات الفيدرالية إلى تسجيل اعتراضها على نص المادة (٨) من مشروع دستور إقليم كردستان المصادق عليه من برلمان كردستان في ٢٤/٦/٢٠٠٩، التي تنص على أهلية إقليم كردستان العراق بإبرام الاتفاقيات الدولية؛ لأنَّ هذا الأمر غير مألوف حتَّى في تجارب الدول الفيدرالية الكبرى، إذ تقوم الدساتير الفيدرالية في تلك الدول بتنظيم هذه الأهلية لوحدها الفيدرالية استثناء من الأصل العام المقرر لها في وثيقة الدستور الفيدرالي وليس العكس.

١٣- على الدائرة القانونية في وزارة الخارجية العراقية أرشفة مذكرات التفاهم الدولية التي تبرمها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع غيرها في الدول الأجنبية الأخرى، ذلك لسهولة الرجوع إليها.

١٤- تفعيل دور وزارة الخارجية العراقية والمجالس التشريعية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الرقابة على التزامات الدولية التي ترتبط بها الحكومات المحلية في الأقاليم والمحافظات مع غيرها في الدول الأجنبية الأخرى؛ لبيان مدى ملائمة تلك التزامات الدولية للدستور والقوانين الفيدرالية من الناحية الشكلية والمادية.



المصادر

## المصادر

## ✻ القرآن الكريم

## أولاً: المعاجم اللغوية

- ١- إبراهيم مصطفى، أحمد حسن الزيات، حامد عبد القادر، معجم الوسيط، المكتبة الإسلامية للنشر والتوزيع، استانبول، ١٩٧٢.
- ٢- أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط١، القاهرة ٢٠٠٨.

## ثانياً: الكتب القانونية

- ١- إبراهيم أحمد شلبي، مبادئ القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت ١٩٨٥.
- ٢- إبراهيم العناني، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
- ٣- إبراهيم شحاته، مشروع لجنة القانون الدولي بشأن قانون المعاهدات المجلة المصرية للقانون الدولي، مطبعة نصر، الإسكندرية، المجلد (٢٣)، ١٩٦٧.
- ٤- إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٥- أبو عبد الملك سعود بن خلف النويميس، القانون الدولي العام، مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، الرياض ٢٠١٤.
- ٦- أحمد إبراهيم علي الوتري، النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مكتبة التفسير، أربيل، ٢٠٠٨.
- ٧- أحمد أبو الوفا، القانون الدولي والعلاقات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٦.
- ٨- أحمد إسكندري، د. محمد ناصر بوغزالة، القانون الدولي المدخل والمعاهدات الدولية، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٧.
- ٩- آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الدول وأنظمتها، دار العلم للملايين، ط١، بيروت، ١٩٨٣.
- ١٠- إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ١٩٨٢.

- ١١- أمين عاطف صليبا، دور الدساتير الوطنية في ظل المعاهدات والقرارات الدولية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط١، طرابلس-لبنان، ٢٠١٤.
- ١٢- ثروت بدوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
- ١٣- جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام، (المدخل، والمصادر)، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠١٠.
- ١٤- جمال مصباح مقلب، الموظف الدولي ومدى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعماله، دار النهضة العربية، ط١، القاهرة، ٢٠١١.
- ١٥- حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مطابع دار الحكمة، الموصل، ١٩٩٠.
- ١٦- خالد بن مصطفى الراجي، المعاهدات الدولية وإجراءات إبرامها، دار العلم للثقافة والنشر، ط١، الرباط، ٢٠١٧.
- ١٧- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، ط١، بيروت، ١٩٨١.
- ١٨- داوود مراد حسين الحسني، سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي (النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية ١٩٦٣-١٩٨١)، مركز الكتاب الأكاديمي للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠١١.
- ١٩- رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مكتبة السنهوري، ط١، بيروت، ٢٠١٨.
- ٢٠- زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط٢، دار يكن للنشر، بيروت، ١٩٨٢.
- ٢١- سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، القاهرة، ٢٠١٤.
- ٢٢- سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، (د. ن).
- ٢٣- سلوى أحمد ميدان المفرجي، دستورية المعاهدات الدولية والرقابة عليها، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط٩، عمان، ٢٠١٣.
- ٢٤- سهى زكي نوري عياش، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية (دراسة مقارنة)، مكتبة دار السنهوري، ط١، بيروت، ٢٠١٩.

- ٢٥- سهيل حسين الفتلاوي، د. غالب عواد حوامدة، القانون الدولي العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠٠٩.
- ٢٦- سهيل حسين الفتلاوي، القانون الدولي العام في السلم، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠١٠.
- ٢٧- شوّرش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط٢، جمهورية مصر العربي، القاهرة، ٢٠١٨.
- ٢٨- صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٧.
- ٢٩- طالب عبد الله فهد العلواني، المعاهدات الدولية وتتابعها وسريانها في القانون الدولي العام، دار الفكر الجامعي، ط١، القاهرة، ٢٠١٤.
- ٣٠- طعيمه الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٧٨.
- ٣١- عادل أحمد الطائي، القانون الدولي العام، دار الثقافة والنشر، ط٢، عمان، ٢٠١٠.
- ٣٢- عادل راغب، النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، ط١، القاهرة، ١٩٩٨.
- ٣٣- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية بالمقارنة مع المبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، ط١، الإسكندرية، ١٩٧٦.
- ٣٤- عبد الرحمن اليزاز، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال، مطبعة العاني، ط٣، بغداد، ١٩٦٧.
- ٣٥- عبد العزيز محمد سرحان، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، ط١، القاهرة، ١٩٨٦.
- ٣٦- عبد الغني بسيوني، النظم السياسية لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- ٣٧- عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، ط٢، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٣٨- عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، الإعلان عن الدولة (دراسة تأصيلية وتحليلية- في القانونين الدولي العام والدستوري)، ط١، عمان، دار دجلة ناشرون وموزعون، ٢٠١٠.
- ٣٩- عبد الفتاح محمد ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، دار حامد للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠١٢.

- ٤٠- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، عمان ٢٠١٠.
- ٤١- عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام الكتاب الأول المبادئ العامة، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، عمان ١٩٩٧.
- ٤٢- عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة ٢٠٠٢، ج١.
- ٤٣- عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، مؤسسة النيراس للطباعة والنشر والتوزيع، ط٢، العراق، النجف الأشرف ٢٠١٢.
- ٤٤- عصام العطية، القانون الدولي العام، دار الكتب القانونية، بيروت، ١٩٩٩.
- ٤٥- علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، (نماذج مختارة الولايات المتحدة الأمريكية-الهند-العراق)، مكتبة السنهوري، ط١، بيروت، ٢٠١٦.
- ٤٦- علي خليل إسماعيل الحديثي، القانون الدولي العام المبادئ والأصول، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٤٧- علي يوسف الشكري، الدبلوماسية في عالم متغير، ايتراك للنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٤٨- علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، المكتبة الحيدرية، ط١ النجف الأشرف، ٢٠٠٩.
- ٤٩- غازي حسين ضباريني، الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام، دار الثقافة، ط١، عمان، ٢٠٠٥.
- ٥٠- غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، إثراء للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠٠٩.
- ٥١- فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٥٢- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، دار السيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.
- ٥٣- فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥.
- ٥٤- قارمان ممند فرج، التكيف القانوني للعلاقات الخارجية لإقليم كردستان العراق، مركز أبحاث القانون المقارنة، ط١، أربيل، ٢٠١٠.

- ٥٥- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧.
- ٥٦- ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
- ٥٧- محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٩.
- ٥٨- محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، ط٢، القاهرة ١٩٨٦.
- ٥٩- محمد خالد برع، المعاهدات الدولية وآليات توطينها في القانون الوطني، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٧.
- ٦٠- محمد سامي عبد الحميد، محمد سعيد الدقاق، ومصطفى سلامة حسين، القانون الدولي العام، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١.
- ٦١- محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام القانون الدولي العام زمن السلم، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٢.
- ٦٢- محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣.
- ٦٣- محمد طلعت الغنيمي، قانون السلام في الإسلام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٦٤- محمد عزيز شكري، مبادئ القانون الدولي العام، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، ط٢، ٢٠١٣.
- ٦٥- محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها لنظام سياسي العراق أنموذجاً، مؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ٢٠٠٩.
- ٦٦- محمد غانم، مبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.
- ٦٧- محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة، الموصل، ٢٠٠٧.
- ٦٨- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مطبعة النهضة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٦٧.
- ٦٩- د. محمد نسيب أزريقي، وآخرون، القانون الدستوري السعودي (دارسة قانونية تطبيقية)، مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، الرياض ٢٠١١.
- ٧٠- محمد نصر محمد، الوسيط في القانون الدولي العام، مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، الرياض، ٢٠١٢.

- ٧١- محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام المقدمة والمصادر، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
- ٧٢- محمود الدرة، القضية الكردية، منشورات دار الطليعة، ط٢، بيروت، ١٩٦٦.
- ٧٣- مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، ط٥، الإسكندرية، ١٩٩٧.
- ٧٤- مطر حامد النياضي قواعد المعاهدات الدولية في القانون الدولي العام، دار الكتب، هيئة السياحة والثقافة، ط١، أبو ظبي، ٢٠٢٠.
- ٧٥- معتز فيصل العباسي، أحكام المعاهدات الدولية في القانون الدولي والقانون العراقي، مجمع دار الإسلام الثقافي، ط١، بغداد، ٢٠١٨.
- ٧٦- مفيد محمد شهاب، الدولة الفيدرالية في القانون الدولي، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد الأول، ١٩٦٩.
- ٧٧- مفيد محمود شهاب، دراسات في القانون الدولي العام، مطبعة النصر، ط١، الإسكندرية، المجلد الأول، ١٩٦٩.
- ٧٨- نبيل عبد الرحمن حياوي، العلاقات الخارجية في الدول الاتحادية الفيدرالية، المكتبة القانونية، ط١، بغداد، ٢٠٠٤.
- ٧٩- نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٢، عمان، ٢٠١١.
- ٨٠- هاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، ط١، عمان، ٢٠٠٧.
- ٨١- يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي، مطبعة تائر جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بيروت، ٢٠١١.

### ثالثاً: الكتب الأجنبية المترجمة إلى العربية

- ١- بيار - ماري دوبيوي، القانون الدولي العام، ترجمة، د. محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ٢٠٠٨.
- ٢- راول بليند نباخر وشاندرا باسما، حوارات بشأن العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية، حوار عالمي حول الفيدرالية، ترجمة مها بسطامي، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ج٥، كندا، ٢٠٠٧.



- ٣- رايmond كارفليد كيتيل، العلوم السياسية، ترجمة د. فاضل زكي محمد، مكتبة النهضة، بغداد، ١٩٦٠.
- ٤- روبرت بوي وكارل فريديك، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة وليد الخالدي، وبرهان دجاني، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت-لبنان، بيروت ١٩٦٦.
- ٥- رودولف ريك، ألمانيا الفيدرالية، تعاون مع ال(lander) حوار عالمي حول الفيدرالية، تحرير راؤول بليندنباخر وشاندرما باسما، ترجمة مها بسطامي، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ج٥، كندا، ٢٠٠٧.
- ٦- رونالد. ل، واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومه، وآخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، طبعة خاصة، كندا ٢٠٠٦.
- ٧- غي انيل، ترجمة نور الدين اللباد، قانون العلاقات الدولية، مكتبة مدبولي، ط١، القاهرة ١٩٩٩.
- ٨- هيلين توارار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسل يوسف، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.

#### رابعاً: الأطاريح

- ١- حسن عزبة العبيدي، تنظيم المعاهدات في دساتير الدول، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٨.
- ٢- عادل إبراهيم أدهم، التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية (العراق أنموذجاً)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة سانت كليمينس العالمية (مكتب كركوك)، ٢٠١٤.
- ٣- عادل الطببائي، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة ١٩٧٨.
- ٤- لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدول الفيدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠١٣.
- ٥- معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

## خامساً: الرسائل الجامعية

- ١- أسعد كاظم وحيش الصالحي، التنظيم القانوني لإبرام الاتفاقيات الدولية لدى الدول الاتحادية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٣.
- ٢- الاء سمير حسين مليطات، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، ٢٠١٨.
- ٣- آيات سلمان شهيب، النظام الفيدرالي في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة النهريين، ٢٠٠٧.
- ٤- بربز فتاح يونس النقيب، المسؤولية الدولية عن الضرر في نطاق القانون الدولي العام، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة كركوك، ٢٠٠٧.
- ٥- سحر سالم الدوري، إنفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١٣.
- ٦- عدنان منصور حسين، العلاقات الخارجية إقليم كردستان العراق بعد ٢٠٠٤/٤/٩، (دراسة تحليلية) رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، ٢٠١٣.
- ٧- علي امحمد أبو قلموزة، نقض المعاهدات الدولية للإخلال الجوهري بأحكامها، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٨.
- ٨- فلك هاشم عبد الجليل المهيرت، المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية في القانون الدولي العام، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٦.
- ٩- قحطان خلف الجبوري، الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي الفيدرالي (العراق أنموذجاً)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة تكريت، ٢٠٠٩.
- ١٠- هبة ضياء صلاح الدين، قاعدة الإغلاق في القانون الدولي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، إشراف الدكتور هادي نعيم المالكي، سنة، ٢٠١٥.

## سادساً: البحوث العلمية

- ١- ابن داوود إبراهيم، الرقابة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر، ٢٠١٤، ص ٦٨.

- ٢- جمال ناصر جبار، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، مجلة حوار الفكر، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، العدد (٣) شباط، ٢٠٠٧.
- ٣- جميلة بن علي، تكريس مبدأ سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية على القوانين الداخلية في الدساتير المغربية، بحث منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، المجلد (٥٦) العدد (١) ٢٠١٥.
- ٤- خالد عليوي العرداوي، الفيدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، عدد خاص، ٢٠١٠.
- ٥- رعد قادري، قراءة في النزاع النفطي بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، بحث منشور في سلسلة مركز البيان للدراسات والتخطيط، العراق، ٢٠١٦، العدد (٩).
- ٦- صالح جواد الكاظم، هل ينبغي منح أجزاء الدولة الاتحادية صلاحيات تعاهدية، مباحث في القانون الدولي، مجلة آفاق عربية، بغداد، ١٩٩١.
- ٧- صامويل لوкас ماکمیلان، دور حکام الولايات في السياسة الخارجية الأمريكية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠٠٩، العدد (٨٤).
- ٨- صلاح جبیر البصيصي، صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، بحث منشور في مجلة أهل البيت، العدد (٦)، المجلد (١)، لسنة ٢٠٠٨.
- ٩- صلاح جبیر البصيصي، إبرام المعاهدات الدولية في الدولة الفيدرالية، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين أربيل ٢٠١٠، العدد الخاص.
- ١٠- عبد الرسول كريم أبو صبيح، م.م. عمار مراد العيساوي، مجلة مركز دراسات الكوفة (مجله فصلية محكمة، العدد (٤٠)، لسنة ٢٠١٦.
- ١١- عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ملاتمات قانونية ودستورية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد (٨٧) ٢٠١٤، ط١.
- ١٢- عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، صلاحية السلطة التنفيذية في العراق لإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (٤)، ٢٠١٩، المجلد الرابع العدد (٢)، ج٢.

- ١٣- عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، سوزان على حسن، اللاتماثل بين الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية وتأثيره على النموذج الفدرالي العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد (٢٣)، العدد (١)، ٢٠٢٠.
- ١٤- فيصل عقلة شنتاوي، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية (دراسة مقارنة) مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد (٤٢)، عدد (١)، الأردن، ٢٠١٥.
- ١٥- قاسم أحمد قاسم، أهلية اقليم كردستان العراق في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل ٢٠١١، العدد (٩) السنة التاسعة.
- ١٦- محمد عباس محسن، أثر تسليح الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي على سيادة العراق، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية والقانون، إحدى إصدارات المركز الديمقراطي العربي، العدد (٢)، ٢٠١٧.
- ١٧- محمد عبد الله الهواري، القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في الدساتير الوطنية (دراسة مقارنة)، مجلة البحوث القانونية والاقتصاد، كلية الحقوق جامعة المنصورة، العدد (٥٥) مصر ٢٠١٤.
- ١٨- محمد علي القري، التحرير القانوني والفقهى للاتفاقية والعقد ومذكرة التفاهم والالتزام والوعد والمواعدة والتعهد، بحث مقدم للمؤتمر الخامس عشر للهيئات الشرعية للمؤسسات المالية الإسلامية، مملكة البحرين، ٢٠١٧.
- ١٩- محمد محي الهيمص، دولة تحت التشكيل حوار النفي وإثبات الوجود (كردستان العراق أنموذجاً)، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة واسط، العدد الرابع عشر، أيلول ٢٠١٣.
- ٢٠- معروف عمر كول، د. جلال كريم رشيد الجاف، اتفاقية التعاون بين الجمهورية الفرنسية وإقليم كردستان العراق (دراسة مقارنة)، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل ٢٠١١، العدد (١٠) السنة التاسعة.

### سابعاً: الدساتير والقوانين

#### - الدساتير

- ١- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.
- ٢- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى

- ٣- القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.
- ٤- دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨.
- ٥- دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.
- ٦- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٤ الملغى.
- ٧- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٨ الملغى.
- ٨- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ المعدل.
- ٩- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى.
- ١٠- دستور الاتحاد السوفيتي لسنة ١٩٧٧ الملغى.
- ١١- دستور جمهورية تركيا لسنة ١٩٨٢ وتعديلاته
- ١٢- دستور جمهورية الجزائر لسنة ١٩٩٦.
- ١٣- دستور سلطنة عمان لسنة ١٩٩٦.
- ١٤- دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ وتعديلاته.
- ١٥- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- ١٦- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ١٧- مشروع دستور إقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٦
- ١٨- دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤.

#### - القوانين

- ١- قانون إدارة الألوية العراقي رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ الملغى.
- ٢- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
- ٣- قانون المحافظات العراقي رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى.
- ٤- قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان العراق رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤.
- ٥- قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩ الملغى.
- ٦- قانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق رقم (٣) لسنة ١٩٩٢.
- ٧- قانون تصديق مذكرة التفاهم بين جمهورية العراق وجمهورية فنزويلا رقم (٦٨) لسنة ٢٠٠١.
- ٨- أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤.

- ٩- قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
- ١٠- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.
- ١٠- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.
- ١١- قانون تصديق مذكرة تفاهم بين حكومة جمهورية العراق والاتحاد الأوربي رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٢.
- ١٢- قانون تصديق مذكرة التفاهم بين جمهورية العراق وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية رقم (١٠٥) لسنة ٢٠١٢.
- ١٣- قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

#### ثامناً: الاتفاقيات والوثائق الدولية العامة والخاصة

##### - الاتفاقيات والوثائق الدولية العامة

- ١- ميثاق الأمم المتحدة لسنة ١٩٤٥.
- ٢- النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لسنة ١٩٤٥.
- ٣- اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١.
- ٤- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.
- ٥- الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية ١٩٤٨-١٩٩١، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك.
- ٦- دليل المعاهدات الدولية، منشورات الأمم المتحدة، قسم المعاهدات، مكتب الشؤون القانونية، رقم المبيع، A.02.V.2، ٢٠٠١.

##### - الاتفاقيات والوثائق الدولية الخاصة

- ١- مذكرة التفاهم الدولية بين إقليم كردستان العراق وجمهورية فرنسا في ١٥/٦/٢٠١٠.
- ٢- مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين جمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية التونسية، رقم المرسوم (٤١٦/١٢) في ٢٧/محرم/٢٠١٢، والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، بالعدد (٦٨) في ١٦/ديسمبر/٢٠١٢.
- ٣- مذكرة التفاهم الدولية بين محافظة بغداد ولاية جزيرة القمر الكبرى في ٣٠/٣/٢٠١٢.
- ٤- مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة البصرة ومحافظة خوزستان الإيرانية في ٤/٥/٢٠١٢.

- ٥- مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين محافظة ميسان ومحافظة كرمانشاه الإيرانية في ٢٤/٦/٢٠١٢.
- ٦- مذكرة التفاهم الدولية بين محافظة ميسان ومحافظة خوزستان الإيرانية في ٣٠/١/٢٠١٤.
- ٧- مذكرة التفاهم الدولية بين محافظة ميسان ومحافظة أيلام الإيرانية في ١١/١١/٢٠١٤.

#### تاسعاً: القرارات القضائية

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ذو العدد (١٣ اتحادية/٢٠٠٧) في ٣١/٧/٢٠٠٧
- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ذو العدد (٣٦/اتحادية/٢٠١١) في (١٠/٥/٢٠١١).
- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ذو العدد (٤٩/اتحادية/٢٠١١) في (١٨/٧/٢٠١١).

#### عاشراً: التعليمات والتعاميم والمخاطبات الإدارية

##### - التعليمات

- ١- الدليل الاسترشادي لعقد المعاهدات الدولية، جمهورية العراق، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، إعداد اللجنة الوطنية الدائمة لمتابعة تنفيذ الاتفاقيات الدولية، دار الكتب والوثائق، بغداد ٢٠١٤.
- ٢- كراس الدورة التدريبية الخاصة للملحقين المتمرسين في السك الخارجي، الاتفاقيات الدولية والوسائل البديلة لحل الخلافات والمنازعات، إعداد السفير زيدان الصغير المعهد الوطني للإدارة، لبنان ٢٠١٨.

##### - التعاميم الإدارية

- ١- إعدام الأمانة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، ذو العدد (ق/٢/١١/١١/٥٦١١) في ٢٧/٤/٢٠٠٦
- ٢- إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية ذو العدد (ق/٢/٤/٢٧/٢٠١٦) في ١٣/٤/٢٠١١.
- ٣- إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي، ذو العدد (م/ت/٨/١/١/أعمام/٤٢/١٩١٦) في ٧/٧/٢٠١١.
- ٤- إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، ذو العدد (ق/٢/٤/٢٧/٣٨٧٧٤) في ١٦/١٢/٢٠١٤.
- ٥- إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، ذو العدد (ق/٢/٤/٢٧/٣٠٦٩٧) في ٢٩/٩/٢٠١٥.
- ٦- إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الدائرة القانونية، ذو العدد (ق/٢/٤/٢٧/٢٨٧٨٥) في ٢٥/٨/٢٠١٩.

## - المخاطبات الإدارية

- ١- كتاب وزارة الخارجية، جمهورية العراق، مكتب الوزير، ذو العدد (م.خ/١/٢٦/١١٧٨) في ٢٠١١/٣/١٠.
- ٢- كتاب محافظة الديوانية بموجب كتابها ذو العدد (٣٩٧٨) في ٢٥/٤/٢٠١١.
- ٣- الأمر الديواني رقم (٩٣) لسنة ٢٠١٢، الصادرة بموجب الكتاب المرقم بالعدد (ش ل / ص / ٦ / ١ / ديواني / ٣٢٧٩٢) في ١٧/١٠/٢٠١٢.
- ٤- كتاب مجلس الوزراء، مكتب وزير الدولة للشؤون المحافظات، ذو العدد (٥٢٣/٤١) في ٢٠١٤/٢/٢٦.
- ٥- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة المراسم ذو العدد (م ر / ٤ / ٥٥٨٥ / ٠٠٠) في ٢٠١٤/٢/١٧.
- ٦- كتاب وزارة الخارجية العراقية، مكتب وكيل وزارة الخارجية لشؤون العلاقات الثنائية، ذو العدد (م.خ/٦/٥١٧ في ٩/٢/٢٠١٤).
- ٧- كتاب وزارة الخارجية العراقية، دائرة أوربا، ذو العدد (١٦٢٣/٧/٢/٧) م في ١٠/٦/٢٠١٤.
- ٨- كتاب وزارة الخارجية، دائرة شؤون الدول المجاورة ذو العدد (٢٥٠/١١/١/١٠) في ١٠/٢/٢٠١٤، ومرفقه كتاب قنصلية العراق العامة في الأهواز ذو العدد (ق/٩/٩٨ في ٣/٢/٢٠١٤).
- ٩- كتاب محافظة ميسان، هيئة المستشارين، ذو العدد (٦٨٧) في ١٥/١٠/٢٠١٤.
- ١٠- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذو العدد (ق/٢/٤/٢٧/٤/٣٨٧٧٤) في ١٦/١٢/٢٠١٤.
- ١١- كتاب محافظة الديوانية، قسم الشؤون القانونية، ذو العدد (١٢٥٦٤) في ٦/١٢/٢٠١٥.

## حادي عشر: المقابلات الشخصية

- ١- مقابلة شخصية مع الدكتور (عمار حميد) مدير قسم الاتفاقيات الدولية في وزارة الخارجية العراقية بتاريخ ٢٠٢٠/١١/١٨.
- ٢- مقابلة شخصية مع الأستاذ (صالح عبد الهادي موزان) مدير قسم الاتفاقيات الدولية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء في تاريخ ٢٠٢٠/١١/١٦.
- ٣- تمت تلك المقابلات الشخصية في أثناء الدوام الرسمي في مقر الجهات سألها الذكر، بموجب كتابي تسهيل المهمة الصادرين عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي جامعة ميسان، مكتب المساعد



العلمي، ذو العدد (د ع/أ/١١٢٥ في ١٨/١٠/٢٠٢٠). وكتاب ديوان محافظة ميسان، قسم الموارد البشرية، ذو العدد (٤٨٤٣) في ٢٠/١٠/٢٠٢٠.

## ثاني عشر: المصادر الإلكترونية العربية والأجنبية

### أ- المصادر الإلكترونية العربية

١- د. مصطفى محمد، رئيس قسم القانون الدولي العام كلية الحقوق جامعة عين الشمس، المعاهدات الدولية كأحد مصادر القانون الدولي العام، محاضرات في القانون الدولي العام، الناشر مركز البحوث والدراسات متعدد التخصصات، <https://mdrscenter.com>، تاريخ الزيارة ٨/١٠/٢٠٢٠.

٢- الدليل الاسترشادي، سلطنة عمان، وزارة الشؤون القانونية، ص ٩. الموقع الرسمي وزارة الشؤون القانونية ([WWW.MOLA.GOV.OM](http://WWW.MOLA.GOV.OM)) تاريخ الزيارة ٦/١١/٢٠٢٠.

٣- دليل إجراءات أعمال إدارة التعاون الدولي، صادر عن وزارة المالية، دولة الكويت، الإصدار الثاني، ٢٠١٦، ص ١٧، الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة المالية الكويتية. تاريخ الزيارة ١/١١/٢٠١٠.

[https://www.mof.gov.kw/MOFInfo/PDF/InternationalEcon\\_1.pdf](https://www.mof.gov.kw/MOFInfo/PDF/InternationalEcon_1.pdf)

٤- مذكرة التفاهم بين قطر وجمهورية بيلاروسيا، الصادر بمرسوم رقم (٤) لسنة ٢٠١١ والمنشورة في الجريدة الرسمية العدد (٣) في ١٥/٣/٢٠١١ موقع الميزان، البوابة القانونية القطرية، <https://www.almeezan.qa.r> تاريخ الزيارة ٢٤/١٠/٢٠٢٠.

٥- مذكرة التفاهم بين العراق والأمم المتحدة لسنة نص مذكرة التفاهم بين جمهورية العراق والأمم المتحدة الامم المتحدة - العراق: [٢٣ فبراير ١٩٩٨] إلى وثيقة الأمم المتحدة ذو العدد / 1998 / S 166. <http://www.un.org>، تاريخ الزيارة في ٢٣/١٠/٢٠٢٠.

٦- مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين تركيا وليبيا في ٤/٤/٢٠١٢، والمنشورة على الموقع الإلكتروني: ترك برس <https://www.turkpress.co/node/67004> تاريخ الزيارة ١/١١/٢٠٢٠.

٧- مذكرة التفاهم الدولية المبرمة بين حكومة إقليم كردستان العراق مع وزارة الدفاع الأمريكية في ١٣/٧/٢٠١٦، (<http://krp.org/arabic/nprint.asE>) تاريخ الزيارة ١٣/٢/٢٠٢١.

٨- ينظر مسرد مصطلحات الأمم المتحدة، المطبوع المعد للتوزيع رقم (٢)، ص (٥٥)، UN Public Administration Glossary <https://ich.unesco.org/doc/src/U055-v1.0-HO->

[AR\\_Glossary\\_of\\_terms.docx](https://ich.unesco.org/doc/src/U055-v1.0-HO-AR_Glossary_of_terms.docx) تاريخ الزيارة، ٢٩/١٠/٢٠٢٠.

٩- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٤٧) في ١١/٣/١٩٧٤ والمتضمن تعديل الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠، قاعدة التشريعات العراقية(9) (<http://iraqlid.hjc.iq:8080/>) تاريخ الزيارة في ٢٠٢٠/١٢/١٧.

١٠- معجم المعاني الجامع، معجم عربي، متاح على شبكة الإنترنت بالربط: <https://www.almaany.com/ar> تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/١.

١١- الموقع الرسمي لرئاسة إقليم كردستان، وثائق قانونية، مشروع دستور إقليم كردستان رابط الموقع (<http://www.krp.org/arabic/documents.aspx>) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٥.

١٢- الموقع الرسمي لديوان محافظة البصرة: (<http://basra.gov.iq/ar/184/2481>) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٦.

١٣- تصريح القنصل الهولندي الموقع الرسمي لوكالة الأناضول (<https://www.aa.com.tr/7>) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٣.

١٤- نبأ نزار الربيعي، صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، مقال منشور على الموقع الرسمي لكلية القانون جامعة بابل (<http://www.uobabylon.edu.iq>) تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٤.

١٥- مرسوم رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤. المنشور على الموقع الرسمي لإمارة دبي: <https://dip.dubai.gov.ae/Leg>، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/١٢.

#### ب- المصادر الإلكترونية الأجنبية

1- Kanun No. 7195, Kabul Tarihi: 5/12/2019, 7 Aralık 2019 CUMARTESİ Resmî Gazete, Sayı : 30971, <https://www.turkeynow.news/tag> .

تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٠/٢٠

2- U.S. DEPARTMENT OF STATE, DIPLOMACY IN ACTION, Guidance on Non-Binding Documents .<https://web.archive.org/web>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٠/٢٣

3- website ITHAKA, JSTOR is part of ITHAKA, <https://web.archive.org/web>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٠/٧

## ثالث عشر: الكتب الأجنبية

- 1- ANTHONY AUST, MODERN TREATY LAW AND PRACTICE, CAMBRIDGEUNIVERSITY PRESS, United kingdom, 2000 .
- 2-Michael Akehurst, A Modern Introduction To International Law, Sixth Edition, UNWIN HYMAN; London, 1988.
- 3-PABLO CÉSAR ROSALES ZAMORA, SILVIO JESÚS MEZARINA, GARCÍA Los acuerdos interinstitucionales en la práctica peruana de derecho internacional The Interinstitutional Agreements in the Peruvian Practice of International Law, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), Derecho PUCP, N° 82, ,2019.
- 4-TREATY SECTION, LEGAL DIRECTORATE, FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, TREATY,AND MEMORANDA of UNDERSTANDING, April 2012 updated 2014<
- 5-Vierdag E.w, The International Court of Justice and the Law of Treaties, in Fifty Years of International Court of Justice and Fitzmaurice (ed) Cambridge University press (1996) .
- 6-Wehberg (Hans), pacta sunt servanda, A. J. I. L. 1959, vol. 53, p. 782. George Schwarzenberger, Handbook of International Law, Fifth Edition, Stevens & Sons Ltd., 1967.

*The Republic of Iraq  
Ministry of Higher Education  
and Scientific Research  
University of Misan  
College of Law  
Public Law Department*



**The Legal System for concluding  
International Memoranda of  
Understanding  
(Regions and Provinces that are not  
Organized in A Region in Iraq As A Model)**

**A thesis submitted to  
To the Council of College of Law - University of Misan  
In Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master in Public Law**

***By***

**Abbas Atwan Fakher Al-Yasiri**

**Supervised by**

**Asst.Prof. Mohammed Salman Mahmood (Ph.D)**

**Assistant Professor of Public International Law**

**2021 AD**

**1442 AH**

### Abstract

This study aims at approaching the problems of one of the contemporary international practices, known as the Memoranda of International Understanding, which is now widely used by the regions and provinces that are not organized in a region in Iraq as a means of external communication by these federal units with other foreign countries. It is known that the external sphere in the Republic of Iraq, including making international agreements according to the provisions of the permanent 2005 constitution, is one of the exclusive powers of the Union authority in Iraq. However, there are constitutional exceptions that have given the right to the regions and provinces that are not organized in a region to share the authority of the Union in foreign policy through establishing their own offices in Iraqi embassies and diplomatic missions, as well as the participation of these units in international conferences and forums.

This exception from the general principle established for the Union authority in the participation of the regions and provinces that are not organized in a region in Iraq in some aspects of foreign policy, does these federal units authorize the right to make international memoranda of understanding, which are known as international agreements made between persons of general international law, or is the term synonymous for the treaty?

That is why this study concludes on this subject to clarify the constitutional and legal basis for the eligibility of the regions and provinces in Iraq through making international memoranda of understanding, and the extent to which this international practice is consistent with the distribution of constitutional competencies between the authority of the Union and these federal units, while getting the benefit for the Federal Republic of Iraq from some international experiences learned in the other federal countries. The study also deals with the implications of making these international agreements by the regions and provinces that are not organized, and which the party that bears international

## **Abstract**

---

responsibility in the event of the latter's failure to implement the international obligations arising from this modern international practice with which these units have been linked with other foreign countries is.

The present study is based on some results and suggestions which aim at creating a sound and logical legal system for international practices by the regions and provinces that are not organized in a region in Iraq, depending on some practical applications of international memoranda of understanding made by these federal units in Iraq.