



الجمهورية العربية السورية
رئاسة مجلس الوزراء
هيئة التخطيط والتعاون الدولي

مذكرة توضيحية حول أهم المعلومات النظرية والإجرائية الازمة للكوادر العاملة في التعاون الدولي لإعداد وثائق التعاون الدولي التي تعتمد الجمهورية العربية السورية توقيعها وإبرامها مع الجهات الدولية

مقدمة:

تعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية ووثائق التعاون الدولي الأخرى مصدراً هاماً لتعزيز العلاقات الدولية وتنظيمها سواء الثنائية أو المتعددة منها ، وبالتالي فإن تحديد وتنظيم إجراءات عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية بمختلف مراحلها هو أمر في غاية الأهمية لمختلف وزارات الدولة ومؤسساتها العامة، مما يقتضي وضع نهج شامل، تسير عليه، ويضم الأصول الواجب اتباعها في هذا الشأن عملاً بأحكام الدستور والقوانين والمراسيم التشريعية المرعية وعملاً بقواعد القانون الدولي العامة والخاصة ولاسيما وأن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الموقعة في 23/5/1969 (التي انضم إليها القطر بالمرسوم التشريعي رقم 184 تاريخ 9/8/1970) أصبحت حكماً بمثابة التشريع الداخلي ، وبالتالي يمكن الاستناد إلى أحكامها.

وبهدف توفير كافة المعلومات النظرية والإجرائية الازمة لإعداد مشاريع كافة الوثائق التي تعتمد الجمهورية العربية السورية توقيعها وإبرامها مع الجهات الدولية، فقد قامت هيئة التخطيط والتعاون الدولي بالتنسيق مع وزارة الخارجية والمغتربين بإعداد مذكرة توضيحية تتضمن ما يلي:

1. لمحه موجزة عن القانون الدولي والقانون الوطني
2. الصكوك القانونية الدولية (مسمياتها - نظاريفها) وفق ما هو متعارف عليه دولياً.
3. الأجزاء الأساسية لوثائق التعاون الدولي والموافقات الازمة لها بشكل عام.
4. مراحل إعداد وتوقيع وإبرام الوثائق والموافقات والإجراءات الازمة في كل وثيقة.

1. معلومات نظرية (القانون الدولي- القانون الوطني) :

استناداً إلى العديد من التعريفات التي وردت في تعريف القانون الدولي يمكن الخلوص إلى أن "القانون الدولي هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الدول وغيرها من أشخاص القانون الدولي في علاقاتها المتبادلة".

قواعد القانون الدولي قانونية ملزمة تتميز عن **الأخلاق الدولية** وهي "جملة مبادئ يفرضها الضمير العام مثل - المساعدة في الأزمات - وعن المجاملات الدولية وهي أساليب يفرضها الذوق السليم" **"مراسيم الاستقبال"**

ويمكن أن تنقلب القواعد الأخلاقية إلى قانونية كما في حالة (أسرى الحرب) ، كذلك المجاملات الدولية كما في (الامتيازات الدبلوماسية) و يحكم القانون الدولي العام العلاقات المتبادلة بين الدول والأشخاص الدولية الأخرى وهذا ما يميزه عن القانون الدولي الخاص.

بالرغم من الصفة المشتركة التي يحملها القانون الدولي العام والقانون الدولي الخاص وهي صفة الدولية ، إلا أن هناك فروق بينهما موضحة بالجدول التالي:

القانون الدولي الخاص	القانون الدولي العام
فرع من القانون الخاص	فرع من القانون العام
تضع أحکامه إراده المشرع	تضع قواعده الإرادة الدولية
موضوعه هو العلاقة بين الأفراد والشركات من جنسيات مختلفة (علاقات ذات عنصر أجنبي) .	موضوعه هو العلاقات الدولية وأشخاصه الدول والمنظمات الدولية.
يفصل القاضي الدولي في القضايا بالاستناد إلى قواعد الإحالة التي تحدد القانون الواجب التطبيق.	يفصل القاضي الدولي في الدعاوى من خلال الرجوع إلى مصادر القانون الدولي العام (معاهدات - أعراف) .

ويختلف القانون الدولي عن القانون الوطني وفق ما هو موضح في الجدول التالي:

القانون الوطني	القانون الدولي العام
مصدره الإرادة الوطنية للسلطة التشريعية.	مصدره المعاهدات والاتفاقيات والقواعد والأعراف والمبادئ الدولية.
موضوعه علاقات الأفراد.	موضوعه العلاقات الدولية.
القانون الداخلي أشخاصه الأفراد.	أشخاصه الدول والمنظمات الدولية.
توجد حكومة وسلطة تضمن تنفيذ القانون.	لا يوجد فيه سلطة مركبة عليها تطبق القانون.

اختللت الآراء حول ما إذا كان القانون الدولي قانوناً أم لا ، وتعددت الاتجاهات الفكرية وانقسمت إلى فريقين الأول اتجاه (متثنئ) يجد أن القانون الدولي ليس بقانون لأنه يفتقر إلى السلطة العليا التنفيذية، والسلطات التشريعية ، التنفيذية ، القضائية .

والثاني اتجاه (متقابل) يجد بأن القانون الدولي هو قانون يتمتع بصفة الإلزام وينبع وجوده من حاجة المجتمع الدولي إلى تنظيم أموره وإيجاد قواعد تلزم أشخاص القانون الدولي، وذلك نظراً لوجود الإرادة الدولية لأشخاصه (المشرع إذ تعتبر الجمعية العامة للأمم المتحدة مشرع عالمي يصدر القرارات والتوصيات) ولو وجود القضاء فهناك العديد من المحاكم الدولية المختصة - محكمة التحكيم، محكمة العدل الدولية، وكذلك لوجود الجزاء "جزاءات معنوية" استثناء الضمير العالمي وجزاءات مادية من خلال مجلس الأمن الدولي.

والنتيجة الحتمية: هي أن القانون الدولي موجود والخلاف أكاديمي وفقيهي بحت ، فإن جميع الدول تعترف بوجوده والإلزامية. وإذا حاولت بعض الدول خرق أحکامه فإنها لا تذكر صفة الإلزامية عن القانون وإنما تحاول أن تكيف عملها من خلال قواعد القانون وان تجد مبررات قانونية لأعمالها. إن وجود الانتهاكات لقانون الدولي لا يعتبر دليلاً على عدم وجوده. لأنه حتى في الدساتير الوطنية وفي القوانين الداخلية فإنه يوجد خرق لقواعدها ومع ذلك فهي قانون ملزم.

وتعتبر قواعد القانون الدولي رضائية وتحتاج إلى موافقة الدول، ولكن هذه الرضائية ضرورية فقط لتكوين القاعدة ولكن بعد تكوينها فهي ملزمة، ويحرص المجتمع الدولي على ضمان المصالح العليا والأسس الجوهرية للمجتمع الدولي على أساس أنها تضمن وجوده واستمراره وهي أسس ترتكز عليها مقوماته السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وقد أشارت المادة 53 من اتفاقية فيينا إلى هذه القواعد حيث نصت على ما يلي:

"تعتبر المعاهدات باطلة بطلاناً مطلقاً إذا كانت وقت إبرامها تتعارض مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي. ولأغراض هذه الاتفاقية تعتبر قاعدة آمرة كل قاعدة قبلها الجماعة الدولية في مجموعها ويعترف بها باعتبارها قاعدة لا يجوز الإخلال بها، ولا يمكن تعديلاها إلا بقاعدة لاحقة من قواعد القانون الدولي لها ذات الصفة"

2. الصكوك القانونية الدولية (مسمياتها - تعاريفها) :

تشمل وثائق التعاون الدولي (المعاهدات والاتفاقيات الدولية ..) على اختلاف تسمياتها، وهي وثائق معقدة بين أشخاص القانون الدولي بصيغة مكتوبة ويترتب عليها التزامات وحقوق يحكمها القانون الدولي.

وقد نصت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الموقعة في 1969/5/23 على تعریف المعاهدة (والمقصود بها هنا وثيقة التعاون الدولي) وفقاً لما يلي: " المعاهدة: "الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظم القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثائقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميتها الخاصة".

ومن الناحية العملية لا يوجد فرق بين معاهدة واتفاقية وبرتوكول، فالعبرة هي للنتائج القانونية والالتزامات المترتبة على الطرفين الدوليين المتعاقدين أو الأطراف المتعاقدة، وقد ميز الفقه الدولي بين الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف والاتفاقيات التعاقدية والاتفاقيات الشارعة.

المسميات المختلفة للصكوك القانونية الدولية وتعريفها وفق ما هو متعارف عليه دولياً:

1. المعاهدة **Treaty** : كل اتفاق يعقد بين أشخاص القانون الدولي (الدول والمنظمات الدولية) يترتب بموجبه حقوق والتزامات قانونية على المتعاقدين ويحكمها القانون الدولي". ويطلق مصطلح المعاهدات على الاتفاقيات الهامة المعقدة في مجالات: السلم، الصلح، الصداقة وحسن الجوار، الدفاع المشترك، التحالف.

2. الاتفاقية **Convention**: يعتبر الفقه الدولي أن الاتفاقية أقل أهمية من المعاهدة، ولكن الواقع العملي و الوثائق الدولية لم تميز بين هذين النوعين. وتتناول الاتفاقيات، بشكل خاص، تنظيم القضايا الفنية بين الدول، كالشؤون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية أو البريدية أو القنصلية أو العسكرية، وتطلق على الاتفاقيات محدودة الغرض، علماً بأن جميعها تتمتع بقوة إلزامية واحدة وبأن كلا منها يستعمل في مجالات خاصة. كما يستعمل هذا المصطلح كثيراً في الاتفاقيات متعددة الأطراف .

3. الاتفاق - **Accord** : يستعمل للدلالة على الوثائق التي تتضم المسائل السياسية بين الدول أو الأطراف المتخصصة ويمكن أن يشمل أي مجال آخر من مجالات التعاقد الدولي.

4. الميثاق **Charter**: يطلق على غالبية الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف ذات الطابع الدستوري التنظيمي، كميثاق الأمم المتحدة، والجامعة الدول العربية.

5. النظام **Statute**: ويطلق على المعاهدات ذات الطابع المؤسسي مثل: نظام محكمة العدل الدولية، نظام روما الأساسي.

6. البيان أو الإعلان (التصريح) **Declaration**: يطلق على الوثائق القانونية أو الاتفاقيات التي يكون موضوعها تأكيد مبادئ قانونية أو سياسية مشتركة كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

7. البروتوكول **Protocol**: كلمة يونانية معناها "الملصق في الأعلى"، وكانت تعني الورقة الملصقة في أعلى سجلات الوثائق الرسمية وتتضمن خلاصة محتوياتها، ومن ثم تطور معناها لتدل على ما يلي:

- المحاضر الرسمية لمؤتمر دولي، حيث درجت العادة بعد مؤتمر فيينا عام 1814-1815، تسمية محضر المؤتمرات الدولية ببروتوكول.
- الاتفاق التكميلي الذي يهدف إلى وضع قواعد قانونية عامة أو إجرائية تهدف إلى تطبيق معاهدة أو إلى تعديلها أو إكمالها، البروتوكولات الإضافية لاتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949. ويمكن أن يطلق أيضاً على البرنامج التنفيذي حيث يأخذ نفس المعنى من الناحية العلمية.
- التشريفات أو المراسم المتبعة في دولة ما لاستقبال الشخصيات الرسمية البارزة وكل ما يتعلق بأداب اللياقة والمجاملة الدولية.

8. مذكرة التفاهم **Memorandum Of Understanding**: اتفاق مبدئي للعلاقات بين الدول في موضوع معين، أو عدة موضوعات، وترسم مذكرات التفاهم إطار العلاقات في جوانب معينة ويمكن أن تصاغ فيما بعد لتصبح اتفاقية أو معاهدة للعلاقات الدولية في مختلف المجالات. ولا تخضع للتصديق لأنها تعد من الوثائق الأدنى مرتبة من الاتفاق الدولي وتتضمن التنسيق في أمور تدخل في اختصاص الأطراف المتعاقدة كتبادل الخبرات والزيارات والمعلومات والتنسيق المشترك في بعض الأمور ذات الاهتمام المشترك.

9. الترتيبات **Arrangement**: وهي ارتباط دولي ينظم مسائل قليلة الأهمية في العلاقات بين الأشخاص الدوليين و تهدف الترتيبات عادة إلى تحديد طرق العمل بمعاهدة سابقة أو إلى إقامة نظام مؤقت.

ليس من اليسير التمييز بين هذه المصطلحات الخاصة بالصكوك القانونية الدولية لأنه بحكم الممارسة فإنه ليس لاختلاف التسمية أي نتيجة عملية، وفي رأي معظم الفقهاء أن مُؤَدِّي هذه الألفاظ واحد وبالإمكان استعمال أي مسمى للدلالة على اتفاق بين دولتين أو أكثر أو بين دولة ومؤسسات دولية أو بين منظمات دولية ودول لتنظيم أمر محدد من خلال مجموعة من القواعد والالتزامات الخاضعة للقانون الدولي.

وهناك بعض المسميات التالية تخرج عن إطار المعاهدات وهي : الاقتراح، الكتاب الشفهي، المحضر، التسوية المؤقتة، المذكرات المتبادلة، التصریحات وحيدة الطرف، التصریحات الثنائية والمتعددة، كتاب النوايا.

وبالنسبة للوثائق التي تنظم التعاون المالي والفنى للجمهورية العربية السورية مع الجهات الشركية فإنها تنقسم حسب الممارسات العملية إلى الأنواع التالية:

- اتفاقيات إطارية عامة تنظم علاقات التعاون الاقتصادي والمالي والعلمي والفنى بشروطها القانونية وأحكامها العامة وقد تكون مع دولة واحدة أو أكثر أو مع مؤسسات مالية أو فنية.
- اتفاقيات مالية عامة قد تكون في إطار الاتفاقيات العامة وإنما أكثر تفصيلاً للشروط المالية وتحدد المشاريع ومجالات التعاون.
- اتفاقيات مالية خاصة بمشروع واحد تحدد شروطه المالية والقانونية والفنية (اتفاقية قرض أو منحة).

3. الأجزاء الأساسية لوثائق التعاون الدولي والموافقات الالزامية لها:

إن عقد الوثائق هو عمل قانوني بحث يقتضي إتمام إجراءات متعددة، وأهم ما ينشأ عن ذلك أن الوثيقة تدون دائماً بشكل خطى وتتمتع بطابع مزدوج أي أنها تتصل بالقانون الداخلى من حيث عقدها والتوفيق عليها وإقرارها وتصديقها وبالقانون الدولي من حيث مفعولها القانوني. ولابد من توفر الشروط التالية ليصبح الإنفاق دولياً:

- وجود وثيقة مكتوبة.
- انعقاد الوثيقة بين أشخاص القانون الدولي.
- الالتزامات المقابلة الناشئة عن الاتفاقية إذ أن الاتفاقيات الدولية هي أهم أداة قانونية لتنظيم العلاقات بين أشخاص القانون الدولي.

وتتألف أي وثيقة بشكل عام من ثلاثة أقسام:

- المقدمة : تتضمن بياناً بأسماء الدول المتعاقدة، والأشخاص المفوضة بالتوقيع والأسباب الموجبة لعقدها والأغراض التي ترمي إليها.
- المتن : (وهو القسم الأهم) الذي يتضمن الأحكام التي يتفق عليها فيما يخص حل قضية معينة أو إنشاء علاقة أو تنظيم أوضاع و يقسم عادة إلى أبواب وفصوص ومواد أو فقرات تيسر الرجوع إليها وقد تضاف إلى الوثيقة ملحق يكون لها نفس القيمة وتعتبر جزءاً منها والاعتبار على أن يذكر ذلك صراحة في متن النص.
- الخاتمة: تتضمن عدة أمور شكلية على جانب من الأهمية وهي : مدة الوثيقة، تاريخ وكيفية نفاذها، طريق انتهائها وتعديلها، عدد النسخ الأصلية الموقعة، اللغة المعتمدة، كيفية حل الخلافات، تاريخ أو مكان التوقيع، المكان الذي تحفظ فيه المعاهدة الأصلية (في المعاهدات الجماعية).

وبشكل عام فإن عقد أي وثيقة يتطلب موافقات تسبق مرحلة التوقيع تتلخص بما يلي:

- أ. موافقة رئاسة مجلس الوزراء على مبدأ إبرام الوثيقة.
- ب. الموافقة الفنية: وهي موافقة هيئة التخطيط والتعاون الدولي.
- ج. الموافقة السياسية والقانونية: وهي موافقة اللجنة المختصة لدى وزارة الخارجية والمغتربين.

وبالطبع فإن الموافقة الهامة التي يستند إليها البدء بإجراءات عقد أي وثيقة واستكمال باقي الموافقات أعلاه، تتمثل في موافقة الجهة المستفيدة انطلاقاً من قناعتها بأهمية عقد هذا وثيقة وتماشيها مع المصلحة الوطنية والخطط التنموية الوطنية.

4. مراحل إعداد وتوقيع وإبرام الوثائق والإجراءات والموافقات الالزامية:

أولاً - نشوء الفكرة والموافقة المرتبطة بها (موافقة رئاسة مجلس الوزراء):

- يمكن أن تنشأ فكرة توقيع أي وثيقة مع شريك دولي (عربي أو أجنبي) وفق أحد الاحتمالات التالية:

- أن تكون الفكرة مبادرة من الجانب السوري لتأطير علاقة معينة مع هذا الشريك. أو تعزيزها أو تجديدها أو لتمويل مشروع / مشاريع هامة وحيوية للاقتصاد الوطني.
- أن تكون الفكرة مبادرة من الجانب الآخر الشريك لتأطير علاقة معينة مع الجانب السوري أو تعزيزها أو تجديدها أو عرض تمويل لمشروع / قطاع ذو أهمية لدى هذا الجانب.
- أن تكون الفكرة مبادرة من هيئة التخطيط والتعاون الدولي أو من وزارة الخارجية والمغتربين ضمن آلية مقترنة لتطوير العلاقات مع أي شريك دولي محتمل.
- يترتب على الجهة التي تدخل الوثيقة ضمن إطار مهامها الرفع إلى رئاسة مجلس الوزراء لنيل الموافقة على مبدأ التوقيع مرفقة بالمعلومات التالية: (المحة موجزة عن الوثيقة - الهدف منها - المبررات لاقترانها - مدى ارتباطها بأي وثيقة أخرى موقعة مع ذات الشريك - جدول مقارنة يوضح نقاط الاختلاف والإضافة (في حال كانت الوثيقة تحل محل أخرى موقعة سابقاً) - وبيان إيجابياتها وسلبياتها والأعباء المالية والفنية المرتبة عنها).

ثانياً - تبادل مشروع الوثيقة مع الشريك الدولي والموافقة المرتبطة بها (موافقة هيئة التخطيط والتعاون الدولي):

- جرت العادة أن يبادر الجانب السوري أو الشريك المحتمل بإيداع مشروعه للوثيقة المراد إنجازها وتوقيعها لدى الجانب الآخر بوسائل متعددة:
 - إيداع عن طريق القنوات الدبلوماسية.

وبهدف وضع محددات أكثر وضوحاً ودقة يترتب على الجهة التي تدخل الوثيقة ضمن إطار مهامها باتباع الخطوات التالية:

في حال كانت المبادرة من الجانب السوري:

- قيام الوزارة أو الجهة السورية المعنية بإحالة المشروع السوري للوثيقة إلى هيئة التخطيط والتعاون الدولي لبيان الرأي الفني والتأكد من مطابقة النص العربي والنص الإنجليزي لمشروع هذه الوثيقة (في حال وجود أكثر من لغة) وملاءمة صياغته واستكماله للمتطلبات الالزامية من ناحية الشكل ومن ناحية المضمون بما يتاسب مع الأولويات الوطنية وتوجهات الخطط التنموية في سوريا.

إعادة المشروع السوري إلى الوزارة أو الجهة المعنية لإيداعه لدى الشريك الدولي ع/ط وزارة الخارجية والمغتربين حصرياً ويكون ذلك بإحالة نسخة إلى السفارة السورية في بلد الجانب الشريك (تفعيلاً لدور سفارتنا) ونسخة لاحقة إلى سفارة ذلك البلد في الجمهورية العربية السورية للمتابعة بشأنه.

ويمكن في حالات الزيارات الهمامة أو التحضير لأعمال اللجان المشتركة أن تقوم الهيئة بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية لاستكمال التعديلات الالزامية بمعرفة وموافقة الجهة المعنية ولاحقاً إيداع المشروع السوري من قبل الهيئة لدى الشريك الدولي ع/ط وزارة الخارجية والمغتربين.

في حال كانت المبادرة من جانب الشريك الدولي:

- إحالة مشروع الوثيقة إلى هيئة التخطيط والتعاون الدولي لبيان الرأي الفني مرفقاً بملحوظات ورأي الجهة المعنية حاله.

- إعادة المشروع السوري إلى الجهة المعنية ل تقوم بدورها بإيداع الملاحظات والمقتراحات لدى الشريك الدولي ع/ط وزارة الخارجية والمعترضين مع نسخة إلى هيئة التخطيط والتعاون الدولي.
- في حالة الوثائق التي تنظم العلاقات المالية (منح - قروض - ..) فإن المشروع المقترن يتأتي عادة من الجهة المانحة و تتم دراسته من خلال لجنة القروض المشكلة برئاسة وزارة المالية وبعد رفع ملاحظات هذه اللجنة إلى رئاسة مجلس الوزراء ونيل الموافقة الالزامية ، تقوم الهيئة باستكمال مرافق التفاوض والمشاورات لإنجاز مثل هذه الوثائق.
- في حالة الوثائق التي تنظم المساعدات الفنية (مشاريع -) فإن إعداد المشروع المقترن لوثيقة التعاون يكون عادة بشكل مشترك مع الجانب الآخر و تتم متابعة الوثائق ذات العلاقة بالتعاون الفني من قبل هيئة التخطيط والتعاون الدولي بصفتها المنسق الوطني للمشاريع كافة.

ثالثاً - المفاوضات:

- يشترك عادة في المفاوضات ممثلون حكوميون مفوضون بذلك ويمثلون جميع التخصصات ومن جميع الجهات المعنية.
- نصت المادة 7/127 من الدستور السوري الدائم لعام 1973، على ما يلي: " تعقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور" ، وعقد الانفاق يأتي تويجاً لمرحلة ما بعد المفاوضات وهو من اختصاص مجلس الوزراء.
- يتضح من هذا النص أن الحكومة هي التي تتولى المفاوضات في عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وعليه فإن مجلس الوزراء ، هو الذي يقرر الدخول في مفاوضات لعقد معاهدة أو اتفاقية ثنائية أو متعددة الأطراف ، بناء على اقتراح الوزارة المختصة، وهو الذي يعين بقرار في حال الموافقة من ينوب عن الحكومة في إجراء هذه المفاوضات، وقد يتالف الطرف المفاوض السوري من عدة أشخاص ويشارك حكماً ممثلاً عن وزارة الخارجية والمعترضين في المفاوضات وذلك عملاً بالفقرة ب/3 من المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم 4/ تاريخ 10/1/2010، التي جاء فيها:
 - ب : يدخل ضمن مهام الوزارة و اختصاصاتها ما يلي:
 - 3: الاشتراك في المباحثات والمفاوضات لعقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية واتخاذ جميع الإجراءات المؤدية إلى إبرامها وتنفيذها.
- جرت العادة أن يتم اللجوء إلى التفاوض المباشر في حال وجود نقاط خلافية كثيرة لا يتيح إمكانية التوصل إلى تفاهم مشترك عبر المراسلات.
- وفي حال اللجوء إلى التفاوض يتربّ على الجهة المعنية بالوثيقة متابعة الخطوات التالية:
 - تحديد واقتراح الجهات التي يتوجب مشاركتها في عملية التفاوض.
 - في حال كانت المفاوضات خارج سوريا، تقوم الجهة المعنية برفع قرار الإيفاد لإصداره من السيد رئيس مجلس الوزراء بما يعتبر قراراً بتحديد مسؤوليات الأشخاص الذين يتضمنهم القرار بصلاحيات التفاوض مع الشريك الدولي لغرض الوثيقة موضوع التفاوض، وهي الحالة المعمول بها على الأغلب .
 - تجدر الإشارة إلى أن اتفاقية فيينا لعام 1969، نصت في المادة 7/ على الحالات التي تعتبر فيها الأشخاص متمتعين بالتفويض الكامل:
 - يعتبر الشخص ممثلاً للدولة من أجل اعتماد نص المعاهدة أو توثيقه، أو من أجل التعبير عن رضا الالتزام بالمعاهدة في إحدى الحالتين التاليتين:

- أ. إذا أبرز وثيقة التفويض الكامل المناسبة؛ أو
- ب. إذا بدا من تعامل الدول المعنية أو من ظروف أخرى أن نيتها انصرفت إلى اعتبار ذلك الشخص ممثلاً للدولة من أجل هذا الغرض وممنوحًا تفويض كامل.
- يعتبر الأشخاص التاليون ممثلي دولهم بحكم وظائفهم، دون حاجة إلى إبراز وثيقة التفويض الكامل:
- أ. رؤساء الدول، ورؤساء الحكومات، وزراء الخارجية من أجل القيام بجميع الأعمال المتعلقة بعقد المعاهدة؛
- ب. رؤساء البعثات الدبلوماسية من أجل اعتماد نص المعاهدة بين الدول المعتمدة والدولة المعتمدين لديها.
- وهناك حالات تستدعي ضرورة الحصول على وثيقة تفويض حيث تشرط بعض الدول على غير وزراء الخارجية أن ييرزوا صك تفويض حين التوقيع على اتفاق معين، وهذا ينسحب من باب أولى على غيره من المسؤولين والموظفين الحكوميين من لم يرد ذكرهم في الفقرة الثانية في المادة المشار إليها أعلاه.
- وفي مثل هذه الحالات وفقاً لما نصت عليه الفقرة (ب/19) من المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم 4/ وتاريخ 10/1/2010 المتضمنة اختصاص وزارة الخارجية والمغتربين لـ: "التأشير باسم رئيس الدولة على الوثائق واعتماد توقيعها في المعاملات الداخلية والخارجية ومنح وثائق التفويض لتمثيل الجمهورية العربية السورية والتوفيق باسمها على جميع الوثائق الرسمية بما فيها المعاهدات والاتفاقيات الدولية"، تقوم الجهة صاحبة العلاقة أو هيئة التخطيط والتعاون الدولي بحكم توليها لملف التعاون الدولي برفع مقترفات التفويض على التفاوض إلى رئاسة مجلس الوزراء وتقوم وزارة الخارجية والمغتربين بإصدار صك التفويض اللازم في حال موافقة الرئاسة.
- رابعاً- التأشير بالأحرف الأولى:**
- في حال التفاوض المباشر ولدى الانتهاء من المفاوضات والتوصل إلى تفاهم فني نهائي حول الوثيقة، يتم وضع النص المتفق عليه بنسختين أصليتين وبلغات الوثيقة كافة أو على الأقل النسخة المعتمدة وهي النسخة الإنكليزية، ويتم التأشير عليه بالأحرف الأولى عادة من قبل رئيس الوفد المفاوض عن كل جانب وهذا التأشير لا يعتد به لإلزام الدولة بالوثيقة.
- أما في حالة التوصل إلى تفاهم نهائي ع/ط المراسلات وتبادل الملاحظات الخطية عبر القنوات الدبلوماسية فإنه لا يتم هذا التأشير بالأحرف الأولى ويكتفي الجانبان بمضمون المراسلات التي تؤكد ما تم الاتفاق بشأنه فنياً بين الجانبين.
- خامساً- الإجراءات النهائية الالزامية لجعل الوثيقة جاهزة للتوقيع (موافقة هيئة التخطيط والتعاون الدولي - موافقة وزارة الخارجية والمغتربين):**
- تقوم الوزارة المعنية بإحالة الصيغة النهائية المتفق عليها إلى هيئة التخطيط والتعاون الدولي لتأكيد الرأي الفني وإجراء المطابقة الالزامية للنصين العربي والإإنكليزي، واللغات الأخرى إن أمكن ذلك، (في حال توقيع الوثيقة على أكثر من لغة) وذلك كإجراء يسبق الإحالة إلى وزارة الخارجية والمغتربين لبيان التسبيب السياسي والقانوني. وتجدر الإشارة إلى أنه من الضروري جداً إيلاء الأهمية القصوى للنسخة التي يتم اعتمادها باللغة الإنكليزية والتي تعتبر اللغة الحيادية بالنسبة للغة الجانبين المتعاقدين.

- تقوم الوزارة المختصة بإيداع الصيغة النهائية المتفق عليها مع الشريك الدولي لدى وزارة الخارجية والمغاربيين عملاً بتعاميم رئاسة مجلس الوزراء رقم 1/237 تاريخ 1/24/1996 ورقم 15/7318 تاريخ 8/11/2006، ورقم 15/341 تاريخ 20/1/2008، ورقم 15/5894 تاريخ 29/9/2008 ، ورقم 15/2886 تاريخ 27/4/2009، ورقم 15/1029 تاريخ 14/2/2010، القاضية بضرورةأخذ رأي وزارة الخارجية والمغاربيين القانوني والسياسي قبل إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ومذكرات التفاهم والبروتوكولات (و تقوم الوزارة المعنية بمراجعة هيئة التخطيط والتعاون الدولي بنسخة عن مثل هذه المراسلات تسهيلاً لعملية المتابعة) وبذلك تصبح الوثيقة جاهزة للتوقيع.
- تقوم الوزارة المعنية بالحصول على الموافقة بشأن وثيقة التفويض من رئاسة مجلس الوزراء وبحيث تصدر هذه الوثيقة عن السيد وزير الخارجية والمغاربيين وفق الشكل المعتمد لمثل هذا النوع من الوثائق.
- تقوم الوزارة المختصة أو الجهة المكلفة بتحضير الوثائق للتوقيع النهائي بطباعة المشروع على نسختين أصليتين (باللغات المتفق عليها) وعلى ورق المعاهدات الخاص المحفوظ لدى الوزارة وتراعي في كل منها دور الأسبقية الذي يكون في إدراها للجمهورية العربية السورية وفي الثانية للبلد المتعاقد معه. كما تراعي القاعدة المتبعة في تعين مكان التوقيع كل من الجانبين، فيكون هذا المكان على يسار الصفحة الأخيرة من نسخة الوثيقة التي يكون فيها للجانب المتعاقد دور الأسبقية وذلك في حال ورود النص باللغات الأجنبية، وعلى يمين هذه الصفحة عند ورود النص بالأحرف العربية.
- يوقع المفوضان بالتوقيع على الصفحة الأخيرة من المعاهدة أو الاتفاقية كما يوقعان الصفحة الأخيرة وملحقها والكتب المرفقة بها إذا جرى الانفاق على تبادل كتب بهذا الشأن، أما بقية الصفحات فيكتفي بالتأشير في نهاية كل منها (في حال تأشيرها).
- بعد التوقيع النهائي يتم حفظ النص الأصلي الخاص بالجانب السوري وهو الذي ورد فيه ذكر الحكومة السورية طرفاً أولاً لدى وزارة الخارجية والمغاربيين و تقوم الوزارة المختصة باتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع الوثيقة موضع التنفيذ .

سادساً- التصديق ووضع الوثائق حيز النفاذ:

- نصت المادة (5/71) من الدستور السوري بما يخص تصديق الوثائق وإقرارها على ما يلي: يتولى مجلس الشعب الاختصاصات التالية(إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تخالف أحکام القوانين النافذة أو التي يتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد.
- يمكن تقسيم الوثائق والاتفاقيات بأشكالها وأنواعها المختلفة من حيث الإجراءات المتبعة لوضعها موضع النفاذ إلى ثلاثة فئات:

1. فئة (أ) : تضم الوثائق التي تحتاج إلى تصديق بصفة قانوني صادر عن السيد رئيس الجمهورية بقانون أو مرسوم تشريعي أو مرسوم عادي ويمكن أن يندرج تحت هذه الفئة جميع الوثائق باختلاف مسمياتها التي يترتب بموجبها على الجانب السوري التزامات مالية و/أو إعفاءات و/أو استثناءات مهما كان نوعها.
2. فئة (ب) : تضم الوثائق التي تحتاج لوضعها موضع النفاذ إلى موافقة رئاسة مجلس الوزراء اللجنة الاقتصادية فقط. ويندرج تحت هذه الفئة الوثائق التي لا يترتب بموجبها

على الجانب السوري أية التزامات أو أعباء أو إغفاءات أو التي هي في إطار اتفاقيات أو معاهدات أعلى، ومصادق عليها رسمياً ، والتي تشمل طيفاً أوسع من الالتزامات بأشكالها المختلفة.

3. فئة (ج) : تضم الوثائق التي تدخل حيز النفاذ بدءاً من تاريخ التوقيع عليها ولا تحتاج لأية إجراءات من أي جهة أخرى لوضعها موضع النفاذ. ويندرج تحت هذه الفئة الوثائق الفرعية وبشكل خاص البرامج التنفيذية التي تنفذ في إطار اتفاقيات أو مذكرات تفاهم تمت الموافقة عليها وتتضمن إجراءات تنفيذية أكثر تفصيلاً. ويتم الاعتماد في وضعها موضع التنفيذ الفعلي من تاريخ توقيعها كونها حصلت على كافة المواقف اللازمة التي أتاحت توقيعها (موافقة رئاسة مجلس الوزراء - موافقة هيئة التخطيط والتعاون الدولي - موافقة وزارة الخارجية والمغاربة بالخارج).

- في حال ضرورة إصدار صك قانوني للمصادقة على الوثيقة (الفئة أ) :

إن القانون الداخلي لكل دولة هو الذي يعين السلطة المختصة لإجراء التصديق أو الإبرام، لا سيما وإن أغلب المعاهدات المتعددة الأطراف تشير إلى أن إبرامها من قبل الدولة الموقعة يتم وفق الأحكام الدستورية النافذة لدى كل منها. (إيداع وثائق التصديق القبول، الموافقة، الانضمام).

ويتم التصديق أو الإبرام بشكل كتاب صادر عن السيد رئيس الجمهورية يتضمن نص المعاهدة وواعد جازم بتنفيذها ، والإبرام هو اختصاص تدريسي للسلطة المعنية ، وقد أعطت المادة /104/ من الدستور السوري للسيد رئيس الجمهورية الحق بالتصديق وحده، وعليه يترتب على ذلك نتائج منها:

- عدم تحديد موعد له أي أنه إذا لم تحدد المعاهدة أو الاتفاقية صراحة موعد التصديق أو الإبرام تبقى الدولة حرّة في إتمامه عندما يبدو لها ذلك مناسباً.

- جواز التصديق أو الإبرام المشروط: من طبيعة الإبرام التدريسي أن تقييد الدولة الموقعة إبرام المعاهدة بتحقق شرط سياسي معين وبعدم قبول حكم من أحکامها (التحفظات).

- جواز رفض التصديق أو الإبرام (التحلل من المعاهدة) إذا تبين للسيد رئيس الجمهورية أو للسلطة التشريعية (في الاتفاقيات المحددة في المادة (5/77) من الدستور والتي توجب الإقرار من مجلس الشعب) على سبيل المثال أن المعاهدة أو الاتفاقية تضر بمصالح القطر وسيادته فترفض في هذه الحالة إقرارها كما يمكن للسيد رئيس الجمهورية في حالات مشابهة أن يبرم الإنفاق وفقاً للصلاحيات المعطاة له بموجب الدستور.

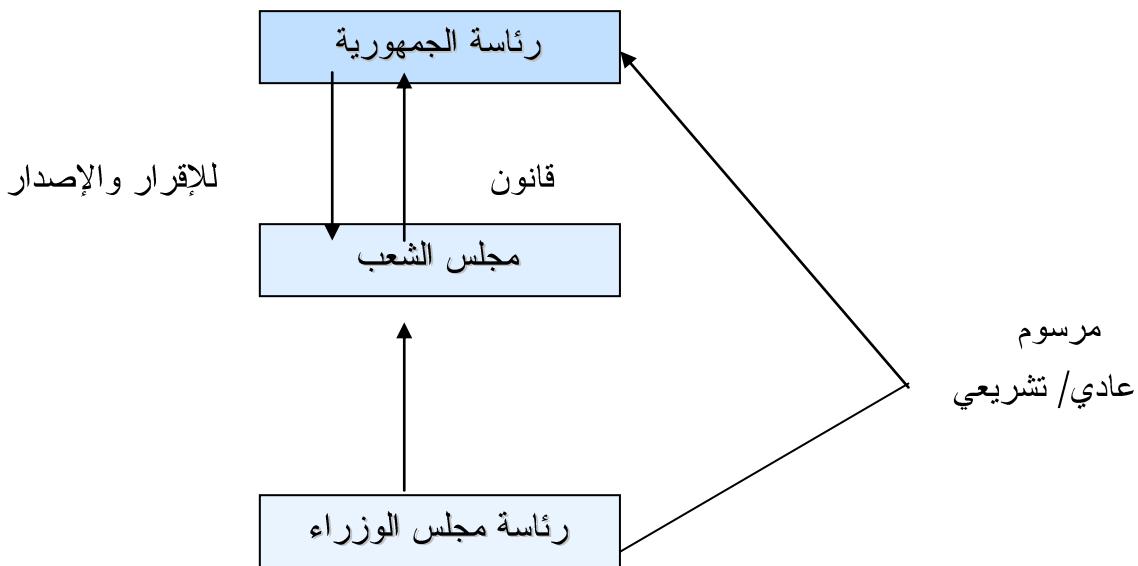
- تقوم الوزارة أو الجهة صاحبة العلاقة بإعداد ما يلي والرفع به إلى رئاسة مجلس الوزراء:

1. الأسباب الموجبة حول المعطيات القانونية والإجرائية التي تم الاستناد إليها في توقيع الوثيقة بما يتضمن أسماء الشخصيات التي قامت بالتوقيع ومعلومات موجزة جداً حول طبيعة ومضمون وهدف الوثيقة موقعة من السيد الوزير المختص.

2. الصك القانوني اللازم (مشروع قانون ، مشروع مرسوم) وفق النموذج المعتمد على الورق المعتمد لمثل هذا النوع من الصكوك.

3. دراسة موجزة حول الوثيقة تتضمن التفاصيل المتعلقة ببنودها وتحديد الالتزامات التي تترتب عنها وأي معلومات أخرى هامة حول التحفظ على بنودها (في حال المعاهدات متعددة الأطراف) ويفضل في هذه الدراسة أن تقرن أيضاً بتوقيع الوزير المختص لاعتمادها لدى دراسة مشروع الصك القانوني.

- يتم رفع الصك القانوني المناسب وأسبابه من قبل رئاسة مجلس الوزراء إلى الجهة الازمة (رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب) حسب الشكل التالي الذي يوضح الاختلاف بين القانون والمرسوم التشريعي والمرسوم العادي من ناحية سير الإجراءات:



وبشكل عام فإن اختيار الصك القانوني الذي يتم اعتماده للمصادقة على الوثيقة يكون من صلاحية رئاسة مجلس الوزراء واستناداً إلى معطيات محددة لديهم أحدها مدى تزامن رفع الصك القانوني مع تواريخ انعقاد دورات مجلس الشعب في حينه.

- بعد استكمال إجراءات المصادقة وتوقيع الصك القانوني ترسل نسخة من القانون أو المرسوم مرفقة بنسخة الوثيقة إلى الجريدة الرسمية للنشر (في حال نص القانون أو المرسوم على نشر هذه الوثيقة) وترسل نسخة إلى الوزارات والجهات الحكومية ذات العلاقة.

- يتم إبلاغ مضمون المصادقة إلى الجهة الشريكه ع/ط وزارة الخارجية والمغاربيين وتقى المتابعة لمعرفة الإجراءات المتتخذة من قبل هذا الشريك وتحديد الموعد المحدد لدخول الوثيقة حيز النفاذ الذي يتم النص صراحة ضمن الأحكام الختامية للوثيقة على كيفية تحديده.

- لدى وضوح التاريخ المحدد لدخول الوثيقة حيز التنفيذ لدى الجانبين وتبادل هذه المعلومات عبر القنوات الدبلوماسية الرسمية، تقوم الوزارة أو الجهة المعنية بتعيم هذا التاريخ لدى من يلزم لتنفيذها وتبدأ عملية متابعة التنفيذ.

- في حال ضرورة موافقة رئاسة مجلس الوزراء على الوثيقة (الفئة ب).

- تقوم الوزارة المعنية أو الجهة صاحبة العلاقة برفع الوثيقة إلى رئاسة مجلس الوزراء بلغات توقيعها (المهم هنا اللغة العربية واللغة الانكليزية إن وجدت) مرفقة بدراسة موجزة حول الوثيقة تتضمن هدف الوثيقة وموجزاً عن بنودها وخطة الوزارة المعنية لمتابعتها والقيمة المضافة التي ستتيحها هذه الوثيقة في ضوء المزايا النسبية المتوفرة في سورية أو لدى الجانب الشريك.

- بعد إقرارها على مستوى رئاسة مجلس الوزراء اعتماداً على توصية اللجنة المختصة في رئاسة مجلس الوزراء، يتم إعادتها إلى الوزارة المختصة للعمل بموجبها.

- يتم إبلاغ الجانب الشريك ع/ط وزارة الخارجية والمغاربيين باستكمال الإجراءات الداخلية الازمة لوضعها موضع التنفيذ ويتبع بذلك ما ورد من أحكام خاتمية ضمن نص الوثيقة.

- يتم التعيم إلى من يلزم للعمل بمضمونها.

- في حال عدم ضرورة الحصول على أي موافقات بشأنها (الفئة ج).
- تقوم الوزارة أو الجهة صاحبة العلاقة بالتنسيق داخلياً بما يلزم لديها لوضع خطة متابعة مثل هذا النوع من الوثائق وفق النشاطات المنصوص عليها ضمن متن هذه الوثائق.
- وتجدر الإشارة إلى أن هيئة التخطيط والتعاون الدولي تعتبر الجهة المسئولة لمتابعة إجراءات المصادقة وتهيئة الوثائق لدخولها حيز التنفيذ بما يخص وثائق التعاون المالي والفنى.
- كما تجدر الإشارة إلى أن وزارة الخارجية والمغتربين تتبع إجراءات معينة بالنسبة للمعاهدات متعددة الأطراف ولم يتم تضمينها في هذه المذكرة كونها تدخل ضمن نطاق العمل الدبلوماسي الذي تمارسه هذه الوزارة حصرًا.

سابعاً- متابعة التنفيذ:

- إن موضوع متابعة تنفيذ وثائق التعاون الدولي هو أمر في غاية الأهمية وهو الجوهر الذي تستدعيه كافة الجهود المبذولة لإبرام الوثائق. وتعود مسؤولية تنفيذ الوثائق إلى الوزارات المختصة، كل حسب اختصاصه وبما يدخل ضمن مهامها من مضممين وثائق التعاون الدولي. إذ يمكن أن تكون وثيقة التعاون الدولي ذات عائدية حصرية لوزارة معينة وجهات تابعة لها وبالتالي ينحصر التنفيذ ضمن هذا النطاق. كما يمكن أن تكون وثيقة التعاون الدولي ذات عائدية متعددة لوزارات مختلفة وجهات تابعة لها حتى لو تم توقيعها من قبل وزارة محددة وبالتالي فإن التنفيذ يكون مسؤولية الجهات صاحبة العلاقة مجتمعة وتعتبر كل وزارة مسؤولة عن التنسيق والمتابعة مع الجهات التابعة لها.
- تعود مسؤولية رصد المتابعة وتقييمها إلى هيئة التخطيط والتعاون الدولي استناداً إلى المعلومات التي ترد من الجهات المعنية وتقوم الهيئة برفع تقارير متابعة حول سير العمل بوثائق التعاون الدولي مع تسلیط الضوء على المقترنات والصعوبات من وجهة نظر الهيئة لمحاولة تلافيها والتوصل إلى أفضل مستوى استفادة ممكناً من وثائق التعاون الدولي ولا سيما بما يخص علاقات التعاون المالي والفنى.
- تتم مراسلة وزارة الخارجية والمغتربين / الإدارة القانونية / في كل ما يتعلق بإجراءات وإعدادات وثائق التعاون الدولي في دخولها حيز النفاذ وإيداع الوثائق الأصلية وحفظها وأرشفتها.

ملاحظات ختامية هامة:

من الضروري قيام الوزارات والجهات العامة عند إعداد مشروع اتفاق بالتقيد بعدد من الخطوات التالية مثل:

1. كتابة مشروع الوثيقة بشكل يظهر الهدف الرئيسي الذي سيعقد الاتفاق من أجله باللغة العربية والإنكليزية أو الفرنسية بحسب الحال، ويكتب على الطرف الأيمن أنه مشروع سوري أو مقترن سوري لمشروع اتفاق حول التعاون في مجال..... بين الجمهورية العربية السورية وجمهورية وكثيراً ما يقدم مشروع اتفاق موجه إلى دولة ما باسم دولة أخرى، وهذا يظهر عدم الاهتمام وعدم الجدية لأن يقدم مشروع تعاون تقافي أو تجاري إلى الصين وفي حال دخول المشروع يلاحظ ورود عبارة التعاون مع اليابان أو الهند.
2. التزام الصياغة القانونية الدقيقة لأحكام الوثيقة والابتعاد عن العبارات الغامضة التي تحمل أكثر من تأويل وكذلك عدم صياغة الالتزامات بشكل عام لأن تدرج العبارات التالية على سبيل المثال (سيدرس الطرف المتعاقد إمكانية تنفيذ ...، سيحاول الطرف المتعاقد تأمين

الدعم اللازم) فهذا النوع من الصياغة يمكن اعتماده في محاضر الاجتماعات وكتب النوايا، أما الاتفاقيات فيجب أن تتضمن التزامات قابلة للتنفيذ ومحددة وواضحة لكل من الطرفين المتعاقددين.

3. عند الاتفاق على أن النص الانكليزي هو المرجح يتوجب في هذه الحالة إيلاء الأهمية دراسة النص الانكليزي أكثر من النص العربي لأنه عند الاختلاف يتوجب العودة إلى النص المرجح.

4. ضرورة الالتزام بالموافقات المطلوبة كافة والإجراءات المنصوص عليها تفصيلاً ضمن هذه المذكرة ومراعاة الأدوار لكافة الجهات المعنية (الجهة المستفيدة - وزارة الخارجية والمعتربين - هيئة التخطيط والتعاون الدولي) مع الإشارة إلى أن دور الجهة المستفيدة في إنجاز الوثائق هو دور أساسي كونها الجهة التي تملك الدرأة والمعرفة التامة بأسباب إنشاء مثل هذه الوثائق وأساليب تفيذهما وتحقيق المصلحة العامة منها.