الرقم الدولي: ISSN2075-7220
الرقم الدولي ISSN2313-0377
الالكترونى:

# مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

بعض البحوث التي وردت ضمن هذا العدد:

- أ.متمرس د. جعفر عبد الأمير الياسين
- أ.متمرس د.ابراهيم اسماعيل ياسر احمد عبد
- أ.د. اسماعيل صعصاع م.د. امين رحيم حميد
- أ.د. منصور حاتم محسن اسامة شهاب حمد

- قراءة جديدة في قانون إصلاح النزلاء والمودعين (رقم 14 لسنة 2018).
- مفهوم عقد الشراء بالهامش (دراسة مقارنة).
- الرقابة على القرارات المتعلقة بإجازة البناء (دراسة مقارنة).
- نطاق التزام المنتج بتتبع منتجاته(دراسة مقارنة)

السنة الثانية عشر 2020 العدد الرابع

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 1291 لسنة 2009

ISSN 2075-7220
ISSN ONLINE 2313-0377

# AL-Mouhaqiq Al-Hilly Journal

# For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By
College of Law in Babylon University

## Some of the research included in this issue:


- A new reading in the inmates and depositors reform law (No. 14 of 2018) — Jaafar Abdulameer Al-yaseen
- Concept margin purchase contract (comparative study) — Prof.Dr. seasoned:Ibrahim Ismail Ibrahim Al-Robai, Yasir Ahmed Abid
- Supervision of decisions regarding construction permits A comparative study — Prof. Ismail Sasaa Ghidan, Dr.Ameen Rahim Hamid Al-Hajami
- Domain of the Obligation to Track (A comparative study) — P.Dr. Mansoor Hatem Muhsin, Osama Shihab Hemed Al-Jaafari


Fourth Issue 2020 Twelfth Year

No. Deposit in the Archives office – office 1291 for the national Baghdad in 2009

# الفهرست


| ت | الموضوع | الباحث | الصفحة |
|---|---|---|---|
| ١ | قراءة جديدة في قانون إصلاح النزلاء والمودعين (رقم ١٤ لسنة ٢٠١٨) | أ.متمرس د. جعفر عبدالأمير الياسين | ٩-٣٦ |
| ٢ | مفهوم عقد الشراء بالهامش ( دراسة مقارنة) | أ.متمرس د. ابراهيم اسماعيل ياسر احمد عبد | ٣٧-٧٩ |
| ٣ | الرقابة على القرارات المتعلقة باجازة البناء ( دراسة مقارنة ) | أ.د. اسماعيل صعصاع م.د. امين رحيم حميد | ٨٠-١٤٤ |
| ٤ | نطاق التزام المنتج بتتبع منتجاته ( دراسة مقارنة ) | أ.د. منصور حاتم محسن اسامة شهاب حمد | ١٤٥-٢٠٥ |
| ٥ | المفهوم القانوني لشرط المنع من الحجز ( دراسة مقارنة ) | أ.د. سلام عبد الزهرة مرتضى حسن هادي | ٢٠٦-٢٦٦ |
| ٦ | التعويض عن اضرار التلوث الضوضائي ( دراسة مقارنة) | أ.د. هادي حسين م.د. احمد عبدالحسين | ٢٦٧-٣٤٧ |
| ٧ | المبادئ المؤثرة بالاختصاص الجزائي الاستثنائي للهيئات المستقلة ( دراسة مقارنة ) | أ.د. حسون عبيد هجيج نجاح عبد كاظم | ٣٤٨-٣٨٣ |
| ٨ | التنظيم القانوني لهيأة المنافذ الحدودية العراقية (دراسة مقارنة ) | أ.م.د. صادق محمد علي علي قحطان عدنان | ٣٨٤-٤٢٠ |
| ٩ | الطرح الخاص للأسهم أداة فعّالة للنهوض بواقع الشركات (دراسة مقارنة) | م.د. نهى خالد عيسى | ٤٢١-٤٥٠ |
| ١٠ | المسؤولية الجزائية لموظف الخدمة الجامعية عن تسريب الأسئلة الأمتحانية | م. حوراء احمد شاكر | ٤٥١-٥٠١ |
| ١١ | الجنسية مابين الفرض والاختيار | م.م. ابراهيم عباس | ٥٠٢-٥٤٠ |

# التنظيم القانوني لهيأة المنافذ الحدودية العراقية

(دراسة مقارنة )

**أ.د. صادق محمد علي**

**علي قحطان عدنان**

**ملخص البحث**

تعد المنافذ الكمركي من أهم العناصر الأساسية لنشاطات الدولة ،إذ لها تأثير واسع في حركة النشاط التجاري،وكما لها الدور الاساسي في أدخال العملات الصعبة، كما لها المساهمة في زيادة حركة النشاطات المختلفة،ولها الدور في سد النقص الحاصل من البضائع التي يحتاج لها العراق في الوقت الحاضر، ، ونتيجة للمتغيرات التي شهدها العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، الامر الذي لابد منه الاهتمام بالمنافذ الحدودية الكمركية، ولأهمية تلك المنافذ للعراق والدول المجاورة على حد سواء ، إذ تطلب تشريع قانون هيأة المنافذ الحدودي الاتحادي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦ ، لتنظيم هذا المرفق الحيوية لذلك حاولنا في هذه الدراسة التعرف علىمفهوم هيأة المنافذ الحدودية، واساسها القانوني وانواعها. وماهي السلطة المختصة بهيأة المنافذ الحدودية الاتحادية ، ومعيار السياسية العامة في أدارة المنافذ الكمركية الاتحادية بين الحكومة الاتحادية والاقاليم .

## المقدمـــــة

**اولا: أهمية الموضوع**

تبرز أهمية المنافذ الحدودية كونها عصب الاقتصاد العراقي وبوابته التجارية التي يعتمد عليها ،كما تعد الجانب الحضاري الذي يربطه مع الشعوب الدول المحيطة به هذا من جهة، ومن جهة أخرى الوسيلة السياسية التي عبرها يضبط حدوده .

وكما توصف المنافذ الحدودية بانها البوابة الرئيسية، والتي عبرها يتم دخول وخروج الافراد والسلع ، فالمنافذ الحدودية تمثل صورة عن البلد ،ما يتطلب الاهتمام بها من ناحية البنية التحتية ،والعمل الاداري، و خدمات المرافق العامة ،لكي تعطي انطباعاً حسناً عن البلد.

. وفي الوقت الحاضر تعد تلك المنافذ الحدودية في العراق من القطاعات المهمة ،إذ لها الدور الكبير في الجوانب المختلفة، ولعل أبرز تلك الجوانب هو الجانب الاقتصادي ، إذ تساهم في الدخل الاساسي للبلد، عبر الرسوم الكمركية التي تفرض على البضائع التي تمر عبر المنافذ الكمركية ، إذ لتلك الرسوم مساهمة فعالة في تنمية الاقتصاد العراقي . وعلى الرغم من أهمية هذا النوع من المواضيع ألا أننا لانجد في الوقت الحاضر الكم الكافي من الدراسات التي تنسجم مع أهمية هذا الموضوع، لذا فإننا سوف نتناول في هذا البحث في النظام القانوني لهيأة المنافذ الحدودية بنوع من التفصيل ،لكي نحاول الالمام بهذا الموضوع .

**ثانًيا: مشكلة البحث**

تتمحور مشكلة البحث في الاجابة عن التساؤلات التي يثيرها موضوع البحث ، ماهو مفهوم المنافذ الحدودية ؟ما هو أساسها القانوني ؟ ماهي أنواع المنافذ الحدودية ، ويعرض موضوع البحث تساؤلات أخرى في الإجابة هي أن معيار السياسة المشار اليه في المادة (١١٠) من دستور العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ التي نصت بالقول على ( تختص السلطات الاتحادية، ... ،ثالثا / رسم السياسية المالية والكمركية، ...،) ، في حين المادة (١١٤) من الدستور أعلاه نصت بالقول ( ان تكون الاختصاصات الآتية مشتركة ،...، اولا / ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم ، ... ،) .

،هل وضع المشرع العراقي ضابط محدد للتمييز بخصوص رسم السياسة الكمركية التي اشارت لها المادتين (١١٠) و( ١١٤) من الدستور أعلاه ،بحيث تمنع تنازع الاختصاص ؟ هل كان موفقاً المشرع بخصوص التنسيق والتقاسم في ادارة المنافذ الحدودية بصورة تمنع تنازع الاختصاصات بين

الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، لما تقدم فأن هذه التساؤلات سوف تكون المحاور الرئيسية لتناول موضوع بحثنا.

**ثالثاً: منهجية البحث**

تبعا لطبيعة موضوع البحث سيتم أعتمد المنهج التحليلي المقارن ، إذ أن الأخير يتلاءم مع التسأول الأتي ، هل أن التشريع العراقي عرف هذا النوع من التنظيم ،فالمنهج التحليلي هو الذي يفصح عن مواطن القوة ومكامن الضعف ،أما المنهج المقارن فكان له نصيب في الدراسة ، لذلك ارتأينا الأخذ بالتشريع الإماراتي والمصري لإجراء المقارنة بوصفها من أهم التشريعات التي كان لها الحظ الاوفر في تناول تنظيم المنافذ الحدودية.

**خامسا: هيكلية البحث**

استيعابا لموضوع النظام القانوني لهيأة المنافذ الحدودية، ولإتمام الدراسة فيه سأقسم هذا البحث في مطلبين ،فضلاً عن هذه المقدمة والخاتمة يتضمن المطلب الاول مفهوم هيأة المنافذ الحدودية وسنقسمه على ثلاثة فروع في الاول تعريف هيأة المنافذ الحدودية وفي الفرع الثاني الاساس القانوني ،وسنتناول في الفرع الثالث انواع المنافذ الحدودية ، اما المطلب الثاني سنتناول الاختصاص على المنافذ الحدودية الكمركية ،وسنقسمه على فرعين نوضح في الاول الاختصاص الحصري للمنافذ الكمركية الحدودية، وسنكرس الثاني الى الاختصاص المشترك للمنافذ الكمركية الحدودية

## المطلب الاول

## مفهوم هيأة المنافذ الحدودية

ولتسليط الضوء على مفهوم هيأة المنافذ الحدودية ، سيتم تناول مفهوم هيأة المنافذ من جانب تعريفها ، وكذلك الاساس القانوني للهيأة ، فضلاً عن أنواع المنافذ الحدودية الكمركية .

### الفرع الاول

### تعريف هيأة المنافذ الحدودية

للوقوف على تعريف هيأة المنافذ الحدودية سنتطرق أولاً للتعريف اللغوي لهيأة المنافذ الحدودية ومن ثم سيتم التطرق الى المعنى الاصطلاحي وكما يلي:-

أولاً :للتعريف اللغوي لهيأة المنافذ الحدودية

١- الهيأة :جاءت كلمة هيأة بمعنى : تهيَّأَ لـ يتهيَّأ، تهيُّؤًا، فهو مُتهيِّئ ، والمفعول مُتهيَّأ له • تهيَّأ فلانٌ للعمل: استعدَّ له،والهيئة صورةٌ الشي ء وشكله (١)، ومنه في قوله تعالى(أَنِّي أَخْلُقُ لَكُمْ مِنَ الطِّينِ كَهَيْئَةِ الطَّيْرِ) [٢].

٢- المنافذ جاء بعدة معاني فهو نافذ بمعنى مضى وجرى(( نفذ الحكم ) ، وجاء كلمة المنفذ بمعنى نفذ فلان في الامور [٣]، ومنه في قوله تعالى (( ،...، تَنْفذُوا مِنْ أَقْطَارِ السَّمَوَاتِ وَالأَرْضِ فَانْفُذُوا لا تَنْفذُونَ إِلاَّ بسُلْطَانٍ) ) [٤].

٣- الحدودية جاءت كلمة الحدود بمعنى الحد والذي يقصد فيه الحَدُّ الحاجز بين الشيئين وحد الشيء منتهاه ،وقد حَدَّ الدار من باب رد و حَدَّدها أيضا تَحدِيداً و الحَدُّ المنع، ومنه قيل للبواب حَدَّادٌ وللسجان أيضا إما لأنه يمنع عن الخروج أو لأنه يعالج الحديد من القيود و المَحْدُودُ الممنوع من البخت ،...،)) [٥].

ثانيا :التعريف الاصطلاحي لهيأة المنافذ الحدودية

عند تشريع قانون هيأة المنافذ الحدودية العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦ [٦] ،فإن المشرع العراقي لم يتناول تعريف تلك الهيأة في القانون آنف الذكر، ويعد ذلك أمرا حسناً اتخذه المشرع، لان من المعروف بأنه غير معني بوضع التعاريف للمصطلحات ، حيث لايهتم عادةً بوضع التعاريف لمسألة ما ، وإنما تترك لاجتهادات الفقه والقضاء[٧]. ، ألا إن المشرع العراقي قد عرفّ المنافذ الحدودية الكمركية في ظل قانون الحجر الزراعي بالنص على(( ،...،الموانئ البحرية والمعابر الحدودية،...،)) [٨].أما المشرع الإماراتي فإنه لم يعرف الهيأة العامة للمنافذ ضمن قانون الهيأة رقم(٦) لسنة ٢٠١١، ألا انه عرفه بطريقة أخرى ضمن قانون الجمارك الإماراتي بالقول (( ،...،النقاط المحددة لدخول وخروج البضائع،...،)) [٩]. ، كذلك ايضا فالمشرع المصري لم يورد تعريفاً لهيأة المنافذ من ضمن القانون الهيأة رقم (٣٤٩) لسنة ١٩٩٦ (المعدل)،وما تقدم فإن الفقه والاحكام القضائية لم تتطرق لمفهوم تعريف هيأة المنافذ الحدودية .لذلك حاولنا وضع تعريف لها بأنه (( هيأة لها شخصية معنوية ،ولها قانون ينظم عملها، وظيفتها تنظيم عمل المنافذ الحدودية، عبر تسهيل مرور الاشخاص والبضائع)).

الفرع الثاني

الاساس القانوني لهيأة المنافذ الحدودية

أن من المسلم به أن هيأة المنافذ الحدودية الاتحادية لها الحق في ممارسة الاشراف والرقابة على الدوائر العاملة في المنفذ الحدودي[١٠]. ، فإنه من الضروري التعرف على الاساس القانوني لهذا الحق بغية تحديد سلطتها [١١]. ،وتعد هيأة المنافذ الحدودية من الهيئات الحديثة العهد والتي أشار اليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بخصوص أنشاء هيئات كلما دعت الحاجة الضرورية لذلك

[١٢]، إذ أنشأت هذه الهيأة بموجب قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٦ [١٣]، فإن هذه الهيأة لا تعد سلطة ذات طابع قضائي لأنها لاتملك السلطات القضائية ، ولا تعد سلطة تشريعية فالدساتير لا تجعلها محل البرلمان [١٤]، وعليه فإن هذه الهيأة من الهيئات ذات الطابع الاداري [١٥]،وكما أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين أن هذه الهيئات المستقلة هي هيئات عامة ، وكما تعد جزء من السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) ،لكنها مستقله عنه من الجانب العضوي والموضوعي [١٦]،وقد بين قانون هيأة المنافذ الحدودية من ارتباط هيأة المنافذ الحدودية بمجلس الوزراء [١٧]،إذ عدها احدى الجهات التابعة له ما يؤثر على استقلال تلك الهيأة ، فإن تعيين رئيس الهياة المنافذ الحدودية ، من صلاحية مجلس الوزراء العراقي ،وهو من الامور المؤشرة عليها، و يمكن القول بوصف الهيأة مستقلة في شؤونها المالية والادارية، وقد بينت المحكمة الاتحادية في احد قرارته ، على استقلالية تلك الهيئات، وأكدت على ارتباطها بمجلس الوزراء وخضوعها لأشراف مجلس الوزراء[١٨].

ويلاحظ في دولة الامارات ،فإن المشرع الإماراتي قد نص في المرسوم الخاص بإنشاء الهيأة العامة للمنافذ على (( تنشأ هيئة عامة تسمى الهيئة العامة لأمن المنافذ ، ...،والاستقلال المالي والإداري ،...،))[١٩] ،وعليه فإن المشرع الإماراتي جعل تبعية الهيأة العامة للمنافذ الهيئة بالمجلس الاعلى للأمن الوطني ،و منحها الاستقلال المالي والاداري، أضف لذلك وما يدعم استقلاليتها لها ميزانية سنوية خاصة تقر لها من قبل الدولة الاتحادية [٢٠]، أما بخصوص الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة المصرية، فالملاحظ أن تلك الهيئة تابعة الى رئاسة الجمهورية (السلطة التنفيذية ) [٢١]،كما أن تمويلها المالي تتمثل ما يخصص من ميزانية الدولة و الإيرادات التي تحققها هذه الهيأة ،حيث اعداد موازنتها السنوية يتم من مجلس أدارتها [٢٢].

الفرع الثالث

أنواع المنافذ الحدودية الكمركية

بما ان للدولة حدود معترف بها ، إذ توصف الحدود بإنها رمز السيادة والاستقلال ، فعبرها يتم التواصل وتبادل المصالح مع دول المجاورة ،وعليه فإن المنافذ الحدودية الجمركية تقسم الى مايلي :

أولاً :المنافذ الكمركية البرية

تعددت تسميات المنافذ الجمركية البرية عند الفقه، فالبعض أطلق عليها بالحدود البرية الجمركية ، والتي يقصد بها عبار عن منافذ حدودية تقع ،على الحدود تقوم بالرقابة على دخول وخروج السلع والاشخاص، وجباية الضرائب المفروضة ،واخضاعها للقوانين والانظمة والتعليمات المحلية [٢٣]. في حين جاءت تسميتها عند البعض بالحرم الكمركي [٢٤].

ما تقدم فإن المنافذ البرية هي تقع على حدود السياسية الدولة، و تفصل الدولة عن دولة أخرى، و تتعدد فيها المرافق والمنشآت الحدودية ولها أهمية تحققه عبر التطور الاقتصادي للبلد [٢٥] .أما النطاق الحدودي البري للمنافذ فهو ( يشمل الاراضي الواقعة مابين الشواطئ او الحدود البرية من جهة وخط داخلي من جهة ثانية ،....) [٢٦]. وتعد منفذي (صفوان والشلامجة ) من أنشط المنافذ البرية الجمركية الواقعة في جنوب العراق، كما لها دوراً رئيسياً في دعم قطاعات المتنوعة للدولة كقطاع الجمارك والصناعة و الصحة

والتجارة ،عبر فرض الرسوم الجمركية على السلع والخدمات المارة عبر تلك المنافذ [٢٧]. وفي دولة الامارات، فتتسم الاخيرة بتعدد وتطور المنافذ البرية لدولة الامارات ،إذ لها منافذ برية ،مع دول الخليج العربي (السعودية وعمان وقطر) ويبلغ عدد منافذها الكمركية (٢٠) منفذاً برياً [٢٨].

ثانيا : المنافذ الكمركية البحرية

يعد الميناء هو المنفذ الكمركي البحري لكل بلد ، إذ يعرف الميناء بأنه تلك المساحة من الارض التي تقع على الساحل ، وتكون مجهزة بالأرصفة والتجهيزات اللازمة لرسو السفن والبواخر لغرض شحن وتفريغ البضائع ونزول وركوب المسافرين [٢٩] . وتصنف المنافذ البحرية الى موانئ طبيعية والتي تكون محمية طبيعية ، وموانئ شبه طبيعية والتي تتوافر فيها نوعاً من الحماية الطبيعية ، وموانئ صناعية التي تكون مخصصة للأغراض الصناعية ، وكما تصنف الموانئ الى موانئ تجارية مخصصة للبضائع والخدمات ، وموانئ لجوء مخصصة لوقوف أمن للسفن في حالة العواصف والاضرابات البحرية [٣٠] ، وفي العراق فإن المنافذ الكمركية البحرية تقسم الى، موانئ تجارية لأغراض الاستيراد والتصدير البضائع وهي ( ميناء ابو فلوس وميناء المعقل...الخ)،وموانئ نفطية لأغراض تصدير المشتقات النفطية ، هي ( ميناء خور العمية العميق، ميناء البكر العميق) [٣١]، وفي الامارات العربية المتحدة ، وبخصوص منافذها الكمركية البحرية والمتمثلة

بالموانئ فهي تعد الواجهة التي عبرها تشرف على العالم الخارجي ، إذ يوصف ميناء دبي من أشهر الموانئ في منطقة الخليج ،إذ ساهم في تطوير أمارة دبي إذ اصبحت تنافس الموانئ العالمية، ويوصف هذا المنفذ بانه مخصص للأغراض التجارية ، أضف لذلك كمحطة لنقل المسافرين [٣٢].

أما في مصر ساعد الموقع الجغرافي لها على تميّز منافذها البحرية بوصفها كمركز لطرق التجارة الدولية ، إذ أصبحت مخصصة لاستقبال سفن النقل، نظراً لما تتسم به من امكانيات ملاحية متطورة، ومن المنافذ البحرية العاملة هي (وميناء بور سعيد وميناء البحر الاحمر وميناء دمياط ) [٣٣] .

ثالثا: المنافذ الكمركية الجوية

تعد المطارات المنفذ الجوي لأي بلد ، فعبرها تملك الدولة السيادة على أجواءها ، بنفس القدرتمتلك السيادة على أرضيها ومياها، وتمارس الدولة سيادتها في المطارات عن طريق سن القوانين وإصدار التشريعات، وتنظيم حركة النقل المتعلقة بالأشخاص والبضائع[٣٤]. ويعرف المطار بإنه سطح من الارض يتضمن ابنية متعددة ،يكون مخصصاً لهبوط وأقلاع الطائرات بأحجامها المختلفة [٣٥] ، ومن المنافذ الجوية الجمركية العاملة في العراق هي مطار بغداد ،مطار البصرة ، مطار النجف الأشرف ، إذ هي تابعة لسلطة هيأة المنافذ الحدودية ، وكما يعد مطار بغداد الدولي من أكثر المنافذ الجوية نشاطا في العراق ، الذي تم انشائه سنة ١٩٧٩ وهو مخصصاً منذ بدايته

للأغـــراض المدنيـــة والعســـكرية وقـــد توقـــف العمـــل فـــي عـــام ١٩٩٠بســـبب الحصـــار الاقتصـــادي علـــى العـــراق ،وبـــدء العمـــل بـــه عـــام ٢٠٠٤ لتـــنظم الـــرحلات بـــين العـــراق والاردن وحاليـــا يســـتخدم مـــن جميـــع شـــركات الطيـــران[٣٦].أمـــا فـــي دولـــة الامـــارات العربيـــة ، تمتلـــك ســـبعة مطـــارات دوليـــة وهـــي (مطـــار أبـــو ظبـــي و مطـــار البطـــين للطيـــران الخـــاص و مطـــار جزيـــرة دلمـــا .... الـــخ )، الـــى جانـــب مطـــارات أخـــرى، إذ تعـــد تلـــك المطـــارات مـــن المنافـــذ الجويـــة لدولـــة الامـــارات العربيـــة المتحـــدة ،ومـــن المتوقـــع تصـــل طاقتهـــا الاســـتيعابية لنقـــل المســـافرين مـــا يزيـــد عـــن (٢٥٠ )مليون راكب في عام٢٠٢٠ [٣٧].

## المطلب الثاني

## الاختصاص على المنافذ الحدودية الكمركية

سنتناول الاختصاص على المنافذ الحدودية الكمركية الاتحادية في فرعين، نوضح في الاول الاختصاص الحصري للمنافذ الكمركية الحدودية، وسنكرس الفرع الثاني الى الاختصاص المشترك للمنافذ الكمركية الحدودية

### الفرع الاول

### الاختصاص الحصري للمنافذ الحدودية الكمركية

بمـــا أن التنـــازع الحاصـــل بـــين الســـلطة المركزيـــة والمحافظـــات والاقـــاليم فـــي المجـــال الـــداخلي، فكـــان مـــن الضـــروري العمـــل علـــى وضـــع نظـــام قـــانوني يكفـــل حـــل تلـــك التنـــازع فـــي الاختصـــاص [٣٨]،وبمـــا أن اللامركزيـــة الاداريـــة هـــو أن تـــوزع

الوظائف الادارية بين الحكومة الاتحادية والهيئات المحلية (أقاليم ومحافظات)، إذ أن الاخير تباشر سلطتها تحت أشراف ورقابة الحكومة الاتحادية [٣٩]،وعليه فإن من سمات النظام الفيدرالي هو توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم.

ومن المعروف أن طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم ،إذ ان الاخيرة تحت رقابة السلطة الاتحادية ولاتتمتع بالاستقلال المطلق بل تمارس الحكومة الاتحادية رقابة المسؤولية ومدى الملاءمة في ظل النظام اللامركزية الادارية[ ٤٠] وما يتعلق بموضوع دراستنا بصدد ما أشارت آليه المادة (١١٠) من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) ، الى الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية المتعلقة برسم السياسات الكمركية للبلد [٤١] ،إذ أن إدارة المنافذ الحدودية الكمركية الاتحادية، بحسبان أن عمل الاخيرة هو من المسائل الامنية عبر تنظم دخول وخروج المسافرين ،فوظيفة تأمين المنافذ الاتحادية يعد من الاختصاصات الرئيسية ،تختص بها الحكومة المركزية الاتحادية ، وهذا يأتي لدورها الاساسي بالحفاظ على سلامة ووحدة اراضي العراق [٤٢]،كما أن الحكومة الاتحادية تختص بوضع القواعد التنظيمية الخاصة بدخول وأبعاد الاجانب ، عبر مرورهم من تلك المنافذ الحدودية الكمركية [٤٣].كما أن من الاختصاصات الحصرية لسلطة الحكومة المركزية على المنافذ الكمركية ،تتمثل بتبعية موظفي هيأة المنافذ للسلطة الاتحادية المركزية ، عبر ارتباط هيأة المنافذ بالسلطة التنفيذية ( مجلس الوزراء )

[٤٤].كما تختص السلطة الاتحادية، عبر الموافقة على طلب استحداث و الغاء المنافذ الحدودية الكمركية ،عبر اقتراح من قبل مجلس هيأة المنافذ [٤٥] ، وتمارس السلطة الاتحادية سلطتها على المنافذ الحدودية ،عبر المراقبة و الاشراف لعمل الدوائر العاملة المتواجدة داخل المنافذ الحدودية [٤٦].وبما أن المشرع العراقي سعى لتحديد اختصاص الحكومة الاتحادية قدر تعلق الامر بإدارة الكمارك في المادة (١١٠/ثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والملاحظ على توزيع تلك الاختصاصات ،واجهت معوقات كبيرة عند التطبيق، لتعدد وازدواج الهيئات العامة على صعيد السلطة المركزية من جهة ، وسلطات(الهيئات المحلية) الأقاليم والمحافظات من جهة أخرى ، ما تسبب بوقوع التعارض بتلك الاختصاصات [٤٧]. ما تقدم فإن معيار السياسة العامة لإدارة المنافذ الحدودية الاتحادية المشار اليه في المادة أعلاه آنفة الذكر ، هي تعد من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ، وتتم عبر التخطيط والتنفيذ لتلك السياسة من قبل مجلس الوزراء العراقي ، و يعهد لرئيس مجلس الوزراء لتنفيذها [٤٨]. وبخصوص دولة الامارات العربية المتحدة ، إذ أن دستورها لسنة ١٩٧١ ، لم يتبع الطريقة العالمية في توزيع الاختصاصات في الدول التي تأخذ بالنظام الفيدرالي ، وعليه تبنى دستورها طريقة توزيع الاختصاصات ،عبر تحديد اختصاصات الحصرية للحكومة المركزية، وترك ما عداها لاختصاص الامارات الاعضاء، وقد عمد الدستور

الإماراتي بجعل اختصاص الحكومة الاتحادية في الجانب التشريعي ، على ان يكون الجانب التنفيذي من اختصاص تلك الامارات الاعضاء [٤٩] .

وبما ان المجلس الأعلى للاتحاد بوصفه السلطة الاتحادية العليا ،بحسب ما اشار آليه دستور دولة الامارات ويمتلك الاختصاصات الموكلة له، و يجمع بين الاختصاص التشريعي و الاختصاص التنفيذي للاتحاد [٥٠] . وعليه فإن من الاختصاصات الحصرية التنفيذية للمجلس الأعلى للاتحاد، تتمثل برسم السياسة الدولة العامة والرقابة العليا ،و قدر تعلق بسياسية امن المنافذ والحدود في الدولة ، إذ اشار الدستور الاماراتي بالقول على (( ،...،رسم السياسة العامة في جميع المسائل))[٥١]، وكما يختص مجلس الاتحاد بالأمور الخاصة بالضرائب والرسوم المفروضة في تلك المنافذ [٥٢] ، ويمارس الاجراءات الخاصة بالهجرة والجوازات الحاصلة في تلك المنافذ الكمركية [٥٣]،والامور المتعلقة بالمراقبة الجوية و منح وسحب التراخيص في تلك المنافذ [٥٤]،وأخيراً يختص المجلس أعلاه في أصدار المراسيم المتعلقة بغلق المنافذ الكمركية الغير رسمية [٥٥] .

وفي مصر وبصدد تنظيم العمل داخل المنافذ الحدودية، ونظرا لطبيعة الدولة والتقسيم الاداري لجمهورية مصر ،نلاحظ ان دستورها السابق لسنة ١٩٧١ ، قد قسم الجمهورية الى وحدات ادارية وركز على طبيعة الادارة اللامركزية لتلك الهيئات المحلية الادارية [٥٦]، وكما أن المادة (١٧٥ )من دستورها لسنة ٢٠١٤ المعدل ، لم يتطرق الى المنازعات بشأن الاختصاصات بين تلك

الوحدات ، بل أكتفى الاشارة الى طبيعة الادارة في المرافق العامة عبر نظام اللامركزية [٥٧].فعليه فالمشرع المصري حرص على تحديد اختصاص الادارات المحلية على سبيل الحصر ، وترك ما عداها لاختصاص الحكومة المركزية [٥٨]. وما تقدم يلاحظ ان طبيعة الاختصاصات الحصرية المتعلقة بالمنافذ الحدودية الكمركية التي تنفرد بها السلطة الاتحادية في العراق هي اختصاصات حصرية ، لايجوز( للهيئات المحلية) من سلطات الاقاليم و المحافظات التدخل في تلك الاختصاصات .

الفرع الثاني

الاختصاص المشترك للمنافذ الكمركية الحدودية

تتميز تجربة النظام الفيدرالي ، بكونها تهدف الى ان تضم في طياتها مستويات مختلفة من عناصر الحكم المختلفة ، ، ما يساهم في ترسيخ الوحدة واللامركزية في الادارة ، وان تحقيق مبدأ الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية( أقاليم ومحافظات) ، يكون عن طريق الوثيقة الدستورية والتي تمثل الاطار المنظم لتلك الاختصاصات [٥٩] ، ولتحديد الاختصاص المشترك للمنافذ الحدودية الكمركية بين الحكومة الاتحادية والاقاليم و المحافظات، قد أشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على وجود تنسيق مشترك في ادارة الكمارك بين السلطات اعلاه وتنظيم عملها بقانون [٦٠].وقد بين قانون المنافذ رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦على التنسيق المشترك بين حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم ، عبر وضع آلية تنظيم العمل ووضع التعليمات الخاصة لتلك المنافذ الكمركية الواقعة ضمن نطاق حدودهم الادارية [٦١].وقد منح

الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المحافظات غير المنتظمة في أقليم ،الصلاحيات المتعلقة بالأمور الادارية والمالية الواسعة لضمان ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية[٦٢].وبصدد تحديد اختصاص المحافظات الغير منتظمة بأقاليم للمنافذ الحدودية التي تقع ضمن نطاقها الجغرافي ، إذ منح قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل ) ، الصلاحية لمجلس المحافظة في اختيار واعفاء أصحاب المناصب العليا ، ومن ضمنها أختيار مدير المنفذ الكمركي أو أعفائه من المنصب [٦٣]،و يمارس مجلس المحافظة الاشراف والرقابة على سير العمل داخل المنفذ الحدودي ،عبر الخدمات المتعلقة بتحقيق سهولة مرور الاشخاص والبضائع [٦٤]،ولمجلس المحافظة عقد جلسة اعتيادية ودعوة مدير المنفذ الحدودي للتباحث حول المشكلات التي تخص عمل المنفذ الحدودي الكمركي ، وبحضور رؤساء الدوائر ذات العلاقة ،من دون السماح لهم بالتصويت في حالة اتخاذ قرارات من قبل مجلس المحافظة[ ٦٥]،وبصدد الخطط الامنية المتعلقة بتامين المنفذ الحدودي الكمركي ، إذ يقوم مدير المنفذ بإعداد الخطط للمنفذ الكمركي والتنسيق مع الاجهزة الاخرى العاملة في المحافظة على ان يتم الاشراف على تلك الخطط من قبل الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم [٦٦] ، أضف الى ذلك يملك المحافظ، سلطة الاشراف والرقابة على الموظفين العاملين في المحافظة، ومن ضمنهم موظفي المنفذ الحدودي ، ففي حاله ورود شكاوى تتعلق بعملهم ، فله سلطة اتخاذ الاجراءات القانونية عبر تشكيل اللجان والمجالس التحقيقية المشتركة[٦٧] ،و بخصوص التنسيق المشترك في ادارة الكمارك المنصوص عليه في المادة (١١٤/ أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، و المادة (٣/ رابعا) من قانون المنافذ رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٦ ،التي اشارت لوضع ضوابط العمل للمنافذ الحدودي ،عبر التنسيق بين هيأة المنافذ والمحافظات الغير منتظمة في

إقليم ، وحيث ان المقصود بالتنسيق ((الترتيب المنظم لجهود الجماعة ، لكي توحد هذه الجهود في التصرف والتنفيذ لتحقيق الهدف المحدد)) [٦٨].أضف الى ذلك هنالك من يرى بان الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المادة أعلاه آنفه الذكر جاءت غير واضحة، ما ادى لحصول التنازع بين الحكومة المركزية وبين الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة في اقليم لان الاخيرة تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية ، و تمارس اختصاصها حسب قانون المحافظات، بينما الاقاليم تمارس اختصاصها وفق مبد اللامركزية السياسية ما ساهم بوقوع الخلط بين النظامين[٦٩].أما بصدد المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، جاءت هذه المادة للقضاء على تلك الاختصاصات المشتركة ،بحيث اعطت للأقاليم والمحافظات الغير منتظمة بأقاليم تلك الاختصاصات متى ما تمسكت بها [٧٠]. وعليه نرى بأن جميع ما تم ذكره من اختصاصات مشتركة والمتعلقة بإدارة المنافذ الحدودية ، ، هي تتعلق بالاقاليم والمحافظات غير منتظمة بإقليم ،فالواجب على المشرع ان يضع هذه الاختصاصات من ضمن الاختصاصات الحصرية او بين الحكومة الاتحادية والاقاليم دون المحافظات منعًا للتعارض [٧١].

ويلاحظ على المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة، سعى للحفاظ على ذاتية الامارات الاعضاء، عبرمنح حكامها قدراً من الاستقلالية، فلم يحدد اختصاص الاخير، ونص بتحديد الاختصاصات الاتحادية للحكومة [٧٢] ، و يرى جانب من الفقه ان هذا الاسلوب في توزيع الاختصاصات يتمثل في تفضيل الأمارات الاعضاء على حساب الحكومة الاتحادية [٧٣] ، أما بشأن الهيأة العامة لأمن المنافذ ،إذ نص قانونها على ارتباطها بالمجلس الاعلى للاتحاد[٧٤]. وبما ان المنافذ الحدودية لدولة الامارات تتوزع على جميع الامارات الاعضاء [٧٥] ، وقد بين

الدستور الاماراتي لعام ١٩٧١، بخصوص سلطات الاتحاد التي ينفرد بها في المادتين(١٢٠) و (١٢١) و المتعلقة بالتشريع والتنفيذ، ومن ثم فان كانت المنافذ الحدودية واقعة في نطاق الجغرافي لاحدى الامارات الاعضاء ، تلتزم الاخيرة بتنفيذ القوانين المتعلقة بالكمارك وأمن المنافذ الحدودية، على أن تكون سلطة الاتحاد على تلك الأمارة الاعضاء عبر الاشراف ، كما تساهم السلطات الادارية في تلك الاقاليم بتقديم المساعدة الادارية لسلطات الاتحاد [٧٦] ، مع امكانية حكومات الامارات الاعضاء عقد الاتفاقيات الادارية المتعلقة بالامور المحلية والخاصة بالمنافذ الحدودية مع الدول والاقطار المجاورة على ان يتم اشعار المجلس الاعلى للاتحاد [٧٧]،و عليه فأن نظام ادارة ( المنافذ الحدودية) في دولة الامارات ،يدار وفق نموذج اللامركزية ،إذ إن لكل من الامارات الاعضاء شخصيتها المعنوية ، و تمارس اختصاصاتها المقرة لها بموجب الدستور على أراضيها و مياهها الإقليمية و في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد [٧٨].

وفي مصر يلاحظ بشأن أدارة المنافذ الكمركية، والتي تعد من المرافق العامة، ويتم انشاءها والغائها حسب قانون انشاء الهيئات العامة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ [٧٩]، وبخصوص توزيع الاختصاصات والصلاحيات في المحافظات التي يوجد فيها منافذ كمركية ،فيكون على اساس نصوص قانونية ، إذ نص قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل ،على منح الصلاحيات للمحافظ بالنسبة للمرافق والمنشآت العامة ،التي تقع ضمن للحدود الادارية للنطاق الجغرافي للمحافظة ، عبر منحه الصلاحية التنفيذية الخاصة بالوزارات [٨٠]، بحيث يكون المحافظ ممثل السلطة المركزية الأول في المحافظة ورئيس الإدارة المحلية في نفس الوقت [٨١] ، والجدير

بالملاحظة ان الاختصاصات المتعلقة بالمحافظات في جمهورية مصر قد حددها دستور مصر لسنة ٢٠١٤المعدل ، عبر خضوعها للسياسية العامة للدولة [٨٢].

## الخاتمة

في ختام بحثنا لموضوع التنظيم القانوني النظام القانوني لهيأة المنافذ الحدودية (دراسة مقارنة) توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات وتمثل خلاصة هذه الدراسة، وسنورد أهم النتائج والمقترحات إتماما للفائدة العلمية والعملية وهي:

**أولا: النتائج**

١. يلاحظ بالرغم من شيوع مصطلح المنافذ الحدودية الكمركية، ألا ان المشرعين لم يتناولوه بالتعريف ، فلم يتناوله المشرع العراقي وكذلك التشريعات المقارنة ، فليس من واجب التشريع إيراد التعريفات للمصطلحات ، إذ تكون غالبا عرضة للتغيير ، وقد تم استنتاج تعريف لهيأة المنافذ الحدودية بالقول (( هيأة لها شخصية معنوية،ولها قانون ينظم عملها، وظيفتها تنظيم عمل المنافذ الحدودية، عبر تسهيل مرور الاشخاص والبضائع)).

٢. بخصوص السلطة المختصة بإدارة المنافذ الحدودية ، فقد اشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الى اختصاص السلطة الاتحادية بذلك في المادة (١١٠/ثالثا) و يلاحظ على الدستور العراقي ،بإنه عاد وثلم الإختصاص الحصري ،عندما أدخل إدارة المنافذ الكمركية ضمن

الإختصاصات المشتركة من المادة (١١٤/ أولا) من الدستور آنف الذكر. وهذ ما يعد من الامور المؤشر عليه .

٣. بشأن تحديد الاختصاص للإدارة المشتركة للمنافذ الحدودية الكمركية بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات، إذ اشار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (١١٤/ اولاً) ،على ان يكون هنالك تنسيق في ادارة الكمارك بين السلطات اعلاه ، الا أن الملاحظ ما جاء بالمادة (١١٥) من الدستور آنف الذكر ، قد أخل بهذه الاختصاصات المشتركة ،إذ منح الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة بأقاليم الاولوية متى ما تمسكت بتلك الاختصاصات هذا من جهة ، ومن جهة اخرى فإن قانون المحافظات النافذ في المادة (٢/ سادساً) جاء تأكيداً لذلك ، إذ نصت المادة آنفة الذكر على (تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٢،١١٣،١١٤) من الدستور بالتنسيق ،...،وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما ،...،).

٤. وبخصوص الاساس القانوني لهيأة المنافذ الحدودية، فهي من الهيئات ذات الطابع الاداري ، ، وكما تعد جزء من السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) ،لكنها مستقله عنه من الجانب العضوي والموضوعي ،وقد

بين قانون هيأة المنافذ الحدودية بجعل ارتباطها الهيأة المنافذ الحدودية بمجلس الوزراء ،بوصفها احدى الجهات التابعة له .

**ثانيا :التوصيات**

١. يلاحظ ان المادة (١١٠/ ثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد نص على الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية ، بإدارة السياسة العامة للمنافذ الاتحادية ،الا ان المشرع العراقي، عاد وأدخل إدارة الكمارك ضمن الاختصاصات المشتركة في الفقرة (اولا) من المادة (١١٤)من الدستور ذاته، ما ادى الى حصول تنازع في ادارة تلك المنافذ الحدودية الاتحادية. وبناءً على ذلك نجد ان المشرع العراقي مدعوا الى تنظيم العلاقة بخصوص رسم السياسية الكمركية بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم بدقة وخصوصاً ما يتعلق بموضوع عائدات الكمارك وادارتها ، عبر العمل على ازالة التعارض المذكور.

٢. أزالة التعارض بين المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وبين المادة(١١٥) من نفس الدستور اعلاه، التي منحت الاولية في غير الاختصاصات الحصرية للأقاليم والمحافظات في حاله التعارض

٣. ندعو المشرع العراقي الى جعل هيأة المنافذ الحدودية ،هيأة مستقلة كالهيئات الاخرى العاملة في البلد، ،وجعل ارتباطها بمجلس النواب ، نظراً للدور المهم الذي تمارسه في التأثير على أمن وسلامة الحدود وطبيعة عملهما المتعلق بتنظيم والاشراف على دخول الاشخاص والبضائع.

**الهوامش**

(١) للأمام العلامة أبن منظور :لسان العرب، ج٩، دار الحديث ،القاهرة، ٢٠٠٣ ،ص١٧٢.

(٢) ((سورة ال عمران، الاية ٤٩)).

(٣) أحمد العابد أخرون :المعجم العربي الأساسي، ج١، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ،من دوم مكان الطبع، ومن دون سنة الطبع ،ص١٢١٤.

(٤) ((سورة الرحمن، الاية٣٣)).

(٥)محمد بن ابي بكر الرازي : مختار الصحاح ، المكتبة الاموية، دمشق،١٩٧٨، ص١٢٥.

(٦)ينظر قانون هيأة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦.

(٧)ميثم غانم جبر : حق الأضراب بين الحظر والإباحة ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة ،٢٠١٦ ، ص٢٠.

(٨)ينظر المادة (١) من الفقرة (ثامن عشر) من قانون الحجر الزراعي رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٢ ( النافذ).

(٩)ينظر المادة (٢) من قانون الجمارك رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ( الملغى).

(١٠)ينظر الفقرة (أولا) من المادة (٣) من قانون هيأة المنافذ الحدودي رقم ٣٠ لسنة٢٠١٦.

(١١)د. سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الادارة ،ط٢، منشأة المعارف،الاسكندرية،١٩٩٢،ص٢١١.

(١٢)ينظر المادة( ١٠٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٣)ينظر قانون هيأة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦.

(١٤)علي حسن عبد الامير: النظام القانوني للرقابة الادارية الخارجية ،ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع،القاهرة،٢٠١٨،ص١٥٩-١٦٠.

(١٥)نصر الدين سليمان محمد : جريمة اختلاس المنفعة العامة وتقاضي العملات من اعمال الوظيفية العامة ، المركز العربي للنشر والتوزيع،القاهرة،٢٠١٨،ص٢٨٤.

(١٦)فارس عبد الرحيم حاتم : ((طبيعة الهيئات المستقلة في ظل دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥))، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الانسانية (النجف الاشرف)، العدد(٣)،٢٠١٣،ص١٢٠ومابعدها .

(١٧)ينظر المادة (١) من قانون هيأة المنافذ الحدودية رقم(٣٠) لسنة ٢٠١٦.

(١٨)ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠،منشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١٠،ص٢٣.

(١٩)ينظر المادة ( ٢) من قانون المرسوم الاتحادي الإماراتي رقم( ٦ )لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٢٠)ينظر المادة ( ١٣) من قانون المرسوم الاتحادي الإماراتي رقم( ٦ )لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٢١)ينظر المادة (١) من المرسوم الجمهوري رقم (٣٤٩) لسنة ١٩٩٦ الخاص بأنشاء الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة.

(٢٢)ينظر المادة (١٠) من المرسوم الجمهوري رقم (٣٤٩) لسنة ١٩٩٦ الخاص بأنشاء الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة.

(٢٣) جابر أبراهيم الراوي : الحدود الدولية ومشكلة الحدود العراقية الايرانية ، دراسة قانونية وثائقية ، دار السلام، بغداد ، ١٩٧٥، ص ١٢.

(٢٤) الذي يقصد به ((القطاع الذي تحدده ادارة الكمارك لمباشرة العمل الكمركي وبضمنه الاجراءات والرقابة الكمركية في كل ميناء بحري وجوي او أي مكان اخر ،...، )) ينظر الفقرة (سادسا) من المادة (١) من قانون الكمارك العراقي رقم( ٢٣) لسنة ١٩٨٤ المعدل .

(٢٥) حسين قاسم محمد الياسري: (( أمن الحدود البحرية العراقية ودورة في تحقيق الامن الوطني العراقي))،بحث منشور في مجلة دراسات البصرة،جامعة البصرة ،العدد(٢٦)،٢٠١٧،ص٨٢.

(٢٦) ينظر الفقرة ( ثاني عشر/ ب) من المادة ( ١) من قانون الكمارك العراقي رقم (٢٣ )لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٢٧) سهيلة صبيح ناصر: الاهمية الاقتصادية للمنافذ البرية في جنوب العراق (للمدة ٢٠٠٧-٢٠١٦)،بحث منشور في مجلة كلية التربية للعلوم الانسانية، قسم الجغرافية ،جامعة البصرة،المجلد(٤٣)،العدد(٣)،٢٠١٨،ص٢٤٥.

(٢٨) غريب محمد الحوسني : (( تامين المنافذ البرية والبحرية والجوية)) تجربة دولة الامارات العربية المتحدة في مجال امن المنافذ، بحث منشور مقدم الى جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، ٢٠٠٩، ص٥.

(٢٩) د. محمود حامد محمود : أقتصاديات النقل واللوجستيات ،دار حميثرا للنشر ، من دون مكان النشر ،٢٠١٧، ص١٥٣ .

(٣٠) د. أيمن النحراوي: الموانئ البحرية العربية، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٢٦ وص٢٧ .

(٣١) حسين علي احمد : (( الموانئ العراقية ودورها في تنشيط حركة التجارة في العراق))، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة ، ، العدد (٧٣) ، ٢٠٠٩، ص٨٩.

(٣٢)محمد صالح ربيع العجيلي : مدن الموانئ العربية ، دار الشؤون الثقافية العامة ،بغداد ، ٢٠٠٢ ،ص٤٣.

(٣٣)شريف عبد السلام شريف : (( دراسة في جغرافية النقل البحري ))، بحث منشور في مجلة جامعة الامام عبد الرحمن بن فيصل، من دون عدد ، ٢٠١٦ ، ص٥٥.

(٣٤)جمال العقيلي :المطارات كيف تعمل ، ط١،عقول للثقافة والنشر ،من دون مكان النشر ، ٢٠١٧ ، ص٣٦.

(٣٥)أسماء عبد الفتاح : ((تفعيل دور المطارات الاقليمية في القطاع السياحي المصري بالتطبيق على مطار بور سعيد))، .بحث في مجلة اتحاد

الجامعات العربية للسياحة والضيافة ، المجلد (١٣ )، العدد(١)، ٢٠١٦، ص٢٧ وما بعدها.

(٣٦)علاء عبد الكريم البلداوي: (( دور برامج ادارة المخاطر في مواجهة المخاطر بالمطارات الدولية .بحث في مجلة دراسات محاسبية ومالية ، المجلد (١٣) ، العدد( ٤٤)، ٢٠١٨، ص ٨١.

(٣٧)عبد الرحمن أحمد سيف: تطور دولة الامارات العربية المتحدة،ط١،دار المعتز للنشر والتوزيع ،عمان –الاردن،٢٠١٥،ص٧٥.

(٣٨)د. إبراهيم ابو خزام: الوسيط في القانون الدستوري، ط٣، دار الكتاب الجديد ، بيروت ،٢٠١٠،ص٢٤٤.

(٣٩)د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٤،ص٧٧.

(٤٠) د. داود البارز: اللامركزية السياسية في دولة الامارات العربية المتحدة ،دار النهضة العربية ،القاهرة،٢٠٠٠،ص٥٧.

(٤١) ينظر الفقرة (ثالثا) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤٢) ينظر المادة (١٠٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤٣) ينظر الفقرة (خامسا ) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(٤٤) ينظر الفقرة (اولا) من المادة (١) من قانون المنافذ الحدودية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٦.

(٤٥) ينظر الفقرة (ج) من المادة (٦) من قانون المنافذ الحدودية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٦.

(٤٦) ينظر الفقرة (أ) من المادة (٦) من قانون المنافذ الحدودية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٦.

(٤٧) د. علي يوسف الشكري : الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢ ، ص٨٣.

(٤٨) مروان حسن عطية: مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥،رسالة ماجستير مقدمه الى مجلس كلية القانون – جامعة الكوفة ، ٢٠١٤،ص٧٣.

(٤٩) حميد أبراهيم الحمادي : الرقابة على دستورية القوانين في دولة الامارات العربية المتحدة(دراسة مقارنة)، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ٢٠١١، ص٥٤.

(٥٠) د. نواف كنعان : النظام الدستوري والسياسي لدولة الامارات العربية المتحدة ،ط١ ، دار اثراء للنشر والتوزيع ، الاردن، ٢٠٠٨، ص١٣٣.

(٥١) ينظر الفقرة (١) من المادة ( ٤٧) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (١) بتاريخ ١٢/٣١/ ١٩٧١.

(٥٢) ينظر الفقرة (٦) من المادة ( ١٢٠) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.

(٥٣) ينظر الفقرة (١٦) من المادة ( ١٢٠) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.

(٥٤) ينظر الفقرة (١٠) من المادة ( ١٢٠) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.

(٥٥) ينظر المادة ( ١٦) من مرسوم اتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١١.

(٥٦) ينظر المادة (١٦١) من دستور مصر لسنة ١٩٧١ (الملغى).

(٥٧) ينظر المادة (١٧٥) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل.

(٥٨) جمال ناصر داود: تفويض الصلاحيات المتبادل بين السلطة المركزية والمحافظات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥(دراسة مقارنة ) ،رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون –جامعة الكوفة ،٢٠١٥،ص٢٨.

(٥٩) د. عادل الطبطبائي: النظام الاتحادي في الامارات العربية ،القاهرة الجديدة، من دون مكان الطبع ، ١٩٧٦ ،ص١١٨.

(٦٠) ينظر الفقرة (اولا) من المادة ( ١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٦١) ينظر الفقرة (رابعا) من المادة ( ٣) من قانون المنافذ الحدودية رقم ٣٠لسنة ٢٠١٦.

(٦٢) ينظر الفقرة (ثانيا) من المادة ( ١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦٣) ينظر الفقرة(١) من البند (تاسعا) من المادة (٤) من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .المعدل،المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠) بتاريخ ٢٠٠٨/٣/٣١.

(٦٤) ينظر الفقرة (سادسا) من المادة (٧) من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٦٥) ينظر المادة (٧) من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٦٦) ينظر الفقرة (ثالثا) من المادة ( ٣) من قانون المنافذ الحدودية رقم ٣٠لسنة ٢٠١٦.

(٦٧) ينظر الفقرة (ثامنا) من المادة (٣١) من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٦٨) د . أحمد بن عبد الرحمن الشميمري واخرون: مبادئ ادارة الاعمال (الاساسيات والاتجاهات الحديثة)،ط١٠، العبيكان للنشر ،الرياض،٢٠١٤، ص١٥٨

(٦٩) د . حنان محمد القيسي : الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨،ط١، مكتبة السنهوري،بغداد،٢٠١٢،ص٦٢.

(٧٠) د..غازي فيصل مهدي: نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان،ط١، المكتبة القانونية، بغداد،٢٠٠٨، ص٣٩.

(٧١) إسماعيل علوان عبود التميمي : اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير منتظمة باقليم المتعلقة بالنفط والغاز، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق –جامعة النهرين ، ٢٠١٥،ص٥٠.

(٧٢) حميد ابراهيم الحمادي: مصدر سابق،ص٩٩.

(٧٣) د. منذر الشاوي: القانون الدستوري (نظرية الدولة)،ط١، مركز البحوث القانونية ،بغداد،١٩٨١، ص٢٥٥.

(٧٤) ينظر المادة (١) من مرسوم اتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٧٥) ينظر المادة (٣) من مرسوم اتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٧٦) ينظر المادة (١٢٥) من دستور الامارات لسنة ١٩٧١ .

(٧٧) عبد الرحمن أحمد سيف: مصدر سابق،ص٢٣.

(٧٨) جمال ناصر داود :مصدر سابق، ص١١١.

(٧٩) ينظر قانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ الخاص بإنشاء الهيئات العامة المصرية.

(٨٠) ينظر المادة (٢٧) من قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل، المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٢٥) ١٩٧٩/٦/٢١. وينظر كذلك قضية رقم ٢١ لسنة ١١ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" بالجلسة العلنية المنعقدة ٦ أبريل سنة ١٩٩١ ،منشورة على موقع http://hrlibrary.umn.edu/.

(٨١) د. إسماعيل صعصاع البديري و محمد هدام العامري: ((التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الادارية في القانون العراقي))(دراسة مقارنة)،بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٤)، العدد( ٢)، ٢٠١٢، ص٩١.

(٨٢) ينظر المادتين (١٧٥) و (١٧٦) من دستور مصر النافذ لسنة ٢٠١٤.

## المصادر

***- القران الكريم**

**اولاً :الكتب اللغوية**

١. أحمد العابد أخرون :المعجم العربي الأساسي، ج١، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ،من دون مكان طبع، ومن دون سنة طبع .

٢. للأمام العلامة أبن منظور :لسان العرب، ج٩، دار الحديث ،القاهرة، ٢٠٠٣ .

٣. محمد بن ابي بكر الرازي : مختار الصحاح ، المكتبة الاموية، دمشق،١٩٧٨.

**ثانياً: الكتب القانونية**

١. د. إبراهيم ابو خزام: الوسيط في القانون الدستوري، ط٣، دار الكتاب الجديد ، بيروت ،٢٠١٠.

٢. د. أحمد بن عبد الرحمن الشميمري واخرون: مبادئ ادارة الاعمال (الاساسيات والاتجاهات الحديثة)،ط١٠، العبيكان للنشر ،الرياض،٢٠١٤.

٣. د.أيمن النحراوي: الموانئ البحرية العربية، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨ .

٤. جابر أبراهيم الراوي : الحدود الدولية ومشكلة الحدود العراقية الايرانية ، دراسة قانونية وثائقية ، دار السلام، بغداد ، ١٩٧٥.

٥. جمال العقيلي :المطارات كيف تعمل ، ط١،عقول للثقافة والنشر ،من دون مكان النشر ، ٢٠١٧ .

٦. حميد أبراهيم الحمادي : الرقابة على دستورية القوانين في دولة الامارات العربية المتحدة(دراسة مقارنة)، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ٢٠١١.

٧. د.حنان محمد القيسي : الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨،ط١، مكتبة السنهوري،بغداد،٢٠١٢.

٨. د. داود البارز: اللامركزية السياسية في دولة الامارات العربية المتحدة ،دار النهضة العربية ،القاهرة،٢٠٠٠.

٩. د.سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الادارة ،ط٢، منشأة المعارف،الاسكندرية،١٩٩٢.

١٠. د.عادل الطبطبائي: النظام الاتحادي في الامارات العربية ،القاهرة الجديدة، من دون مكان طبع ، ١٩٧٦.

١١. عبد الرحمن أحمد سيف: تطور دولة الامارات العربية المتحدة،ط١،دار المعتز للنشر والتوزيع ،عمان –الاردن،٢٠١٥.

١٢. علي حسن عبد الامير: النظام القانوني للرقابة الادارية الخارجية ،ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع،القاهرة،٢٠١٨.

١٣. د.علي يوسف الشكري : الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢ .

١٤. د.غازي فيصل مهدي: نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان،ط١، المكتبة القانونية، بغداد،٢٠٠٨.

١٥. محمد صالح ربيع العجيلي : مدن الموانئ العربية ، دار الشؤون الثقافية العامة ،بغداد ، ٢٠٠٢ .

١٦.د. محمود حامد محمود : أقتصاديات النقل واللوجستيات ،دار حميثرا للنشر ، من دون مكان النشر ،٢٠١٧.

١٧. د. منذر الشاوي: القانون الدستوري (نظرية الدولة)،ط١، مركز البحوث القانونية ،بغداد،١٩٨١.

١٨. ميثم غانم جبر : حق الأضراب بين الحظر والإباحة ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة ،٢٠١٦ .

١٩. نصر الدين سليمان محمد : جريمة اختلاس المنفعة العامة وتقاضي العملات من اعمال الوظيفية العامة ، المركز العربي للنشر والتوزيع،القاهرة،٢٠١٨.

٢٠. د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٤.

٢١. د. نواف كنعان : النظام الدستوري والسياسي لدولة الامارات العربية المتحدة ،ط١ ، دار اثراء للنشر والتوزيع ، الاردن، ٢٠٠٨.

**ثالثاً :الاطاريح والرسائل**

١. إسماعيل علوان عبود التميمي : اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير منتظمة باقليم المتعلقة بالنفط والغاز، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق –جامعة النهرين ، ٢٠١٥.

٢. جمال ناصر داود: تفويض الصلاحيات المتبادل بين السلطة المركزية والمحافظات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥(دراسة مقارنة ) ،رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون –جامعة الكوفة ،٢٠١٥.

٣. مروان حسن عطية: مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥،رسالة ماجستير مقدمه الى مجلس كلية القانون – جامعة الكوفة ، ٢٠١٤.

**رابعاً :البحوث**

١. أسماء عبد الفتاح : ((تفعيل دور المطارات الاقليمية في القطاع السياحي المصري بالتطبيق على مطار بور سعيد))، .بحث في مجلة اتحاد الجامعات العربية للسياحة والضيافة ، المجلد (١٣ )، العدد(١)، ٢٠١٦.

٢. د. إسماعيل صعصاع البديري و محمد هدام العامري: ((التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الادارية في القانون العراقي))(دراسة مقارنة)،بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٤)، العدد( ٢)، ٢٠١٢.

٣. حسين علي احمد : (( الموانئ العراقية ودورها في تنشيط حركة التجارة في العراق))، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة ، ، العدد (٧٣) ، ٢٠٠٩.

٤. حسين قاسم محمد الياسري: (( أمن الحدود البحرية العراقية ودورة في تحقيق الامن الوطني العراقي))،بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة ،العدد(٢٦)،٢٠١٧.

٥. سهيلة صبيح ناصر: الاهمية الاقتصادية للمنافذ البرية في جنوب العراق (للمدة ٢٠٠٧-٢٠١٦)،بحث منشور في مجلة كلية التربية للعلوم الانسانية، قسم الجغرافية ،جامعة البصرة، المجلد(٤٣)،العدد(٣)،٢٠١٨.

٦. شريف عبد السلام شريف : (( دراسة في جغرافية النقل البحري ))، بحث منشور في مجلة جامعة الامام عبد الرحمن بن فيصل، من دون عدد ، ٢٠١٦ .

٧. علاء عبد الكريم البلداوي: (( دور برامج ادارة المخاطر في مواجهة المخاطر بالمطارات الدولية .بحث في مجلة دراسات محاسبية ومالية ، المجلد (١٣) ، العدد( ٤٤)، ٢٠١٨.

٨. غريب محمد الحوسني : (( تامين المنافذ البرية والبحرية والجوية)) تجربة دولة الامارات العربية المتحدة في مجال امن المنافذ، بحث منشور مقدم الى جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، ٢٠٠٩.

٩. فارس عبد الرحيم حاتم : ((طبيعة الهيئات المستقلة في ظل دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥))، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الانسانية (النجف الاشرف)، العدد(٣)،٢٠١٣.

**خامساً: الدساتير**

١. دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١(الملغى)

٢. دستور الامارات لسنة ١٩٧١(المعدل)

٣. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٤. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ (المعدل)

**سادساً :القوانين**

٥. قانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ الخاص بإنشاء الهيئات العامة المصرية.

٦. قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٧. قانون الكمارك العراقي رقم( ٢٣) لسنة ١٩٨٤ المعدل .

٨. المرسوم الجمهوري رقم (٣٤٩) لسنة ١٩٩٦ الخاص بأنشاء الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة.

٩. قانون الجمارك الامارتي رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ( الملغى).

١٠. قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .المعدل

١١. قانون المرسوم الاتحادي الإماراتي رقم( ٦ )لسنة ٢٠١١ المعدل .

١٢. قانون الحجر الزراعي رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٢ ( النافذ).

١٣. قانون هيأة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦.

**سابعاً: الاحكام والقرارات**

١. قضية رقم ٢١ لسنة ١١ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" بالجلسة العلنية المنعقدة ٦ أبريل سنة ١٩٩١ ،منشورة على موقع /http://hrlibrary.umn.edu.

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠،منشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١٠.

**Abstract**

Customs outlets are among the most essential elements of the state's activities, as they have a wide impact on the movement of commercial activity, and they also have the primary role in introducing hard currencies, as they have a contribution to increasing the movement of various activities, and they have a role in filling the shortage of goods that Iraq needs in The present time, and as a result of the changes witnessed by Iraq after 2003, which is necessary to pay attention to the customs border outlets, and the importance of those ports to Iraq and neighboring countries alike, as it requires legislation for the Federal Border Ports Authority Law No. (30) for the year 2016, to regulate this facility Vital So we tried in this study to get to know the concept of border crossing organization, its legal basis and its types. What is the competent authority in the Federal Border Ports Authority, and the general political standard in managing federal customs outlets between the Federal Government and the regions؟

# Legal regulation of the border crossings Authority

## ( Comparative Study )

Professor Dr.
Sadiq Muhammad Ali Al-Hussaini

Ali Qahtan Adnan