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

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

بعض البحوث التي وردت ضمن هذا العدد:

- ا.د اسراء محمد علي سالم
  ابراهيم صالح كاظم
- أ.د. إسماعيل صعصاع غيدان البديري
  م. حوراء حيدر إبراهيم الطائي
- أ.د. منصور حاتم محسن
- أ.د. ايمان طارق الشكري
  وليد طعمه مفتن

- جرائم العمل المنصوص عليها في القوانين الخاصة.
- دور الجزاءات الادارية في حماية الامن الدوائي (دراسة مقارنة).
- التأمين النقدي(دراسة قانونية مقارنة مع الفقه الاسلامي)
- مفهوم مبدأ الرد الكامل للمنافع

السنة الثالثة عشر ٢٠٢١ العدد الرابع

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٢٩١ لسنة ٢٠٠٩

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:

- Labour offences provided for by special laws — Prof. Dr. Asra Muhammad Ali, Ibrahim Saleh Kadhm
- The role of administrative sanctions in protecting drug security — Prof. Ismaeel Sasah Ghidan, Hawraa Haidar Ibraheim Altaie
- The Monetary Mortgage, Legal Study Compared to Islamic Jurisprudence — Prof.Dr.Mansoor Hatem Muhsin
- A concept of principle of full refund of benefits — Prof. Dr. Eman Tarek Makki, waleed Tuma Maften

Fourth Issue 2021 Thirteenth Year

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

الفهرست

ت	اسم البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
١.	جرائم العمل المنصوص عليها في القوانين الخاصة	ا.د اسراء محمد علي سالم ابراهيم صالح كاظم	٩-٤٢
٢.	المسؤولية الجزائية عن التلاعب بأجور العمال(دراسة مقارنة)	ا.د اسراء محمد علي سالم ابراهيم صالح كاظم	٤٣-٨٤
٣.	الأحكام الموضوعية لجريمة الاعتداء عمداً على الموجودات الخاصة بمرافق المياه والغاز (دراسة مقارنة)	ا.د. إسراء محمد علي سالم عباس محمد علي محمد	٨٥-١١٩
٤.	الأحكام الموضوعية لجرائم التخريب في قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي العراقي -دراسة مقارنة-	ا.د إسراء محمد علي سالم أحمد صباح محيسن سبتي	١٢٠-١٥٣
٥.	دور الجزاءات الادارية في حماية الامن الدوائي (دراسة مقارنة)	أ.د. إسماعيل صعصاع غيدان م. حوراء حيدر إبراهيم الطائي	١٥٤-١٧٨
٦.	طرق اختيار تعيين رجل الشرطة (دراسة مقارنة)	ا.د.اسماعيل صعصاع غيدان حمزة غالب مكمل الميالي	١٧٩-٢٠٨
٧.	الضمانات القانونية لعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية (دراسة مقارنة)	أ.د اسماعيل صعصاع أ .د علاء عبد الحسن حيدر عزيز صالح	٢٠٩-٢٥٧
٨.	التنظيم القانوني لشروط منح إجازة السياقة في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)	أ.د.إسماعيل صعصاع غيدان حامد عبيد مرزة العلواني	٢٥٨-٣٠٦
٩.	التأمين النقدي(دراسة قانونية مقارنة مع الفقه الاسلامي)	أ.د. منصور حاتم محسن	٣٠٧-٣٤٣
١٠.	(مفهوم حق الإمكان القانوني) "دراسة مقارنة"	أ.د. منصور حاتم محسن نجوان محمد راضي	٣٤٣-٣٦٥
١١.	وسائل اثبات التوقيع الالكتروني	ا.د منصور حاتم محسن م.د بان سيف الدين محمود م.م خوالفية رضا	٣٦٦-٣٨٤
١٢.	مفهوم التصرف في المال المغصوب (دراسة مقارنة)	ا.د منصور حاتم محسن م. عباس سهيل جيجان	٣٨٥-٤٥٦
١٣.	مفهوم مبدأ الرد الكامل للمنافع	أ.د. ايمان طارق الشكري وليد طعمه مفتن	٤٥٧-٤٩٠
١٤.	المصدر الموضوعي لترابط الاتفاقات (دراسة مقارنة)	ا.د. ايمان طارق مكي م.د سهير حسن	٤٩١-٥٣٨
١٥.	اثر ترابط الاتفاقات على انقضاء المجموعة العقدية (دراسة مقارنة)	ا.د. ايمان طارق مكي م.د سهير حسن	٥٣٩-٥٨٨
١٦.	المفهوم القانوني للمانع الادبي في الاثبات المدني	أ . د سلام عبد الزهرة عبد الله ياسر محمد فوزان الحساني	٥٨٩-٦٣٤
١٧.	المفهوم القانوني لبنوك التجميد (دراسة مقارنة)	ا.د. سلام عبد الزهرة عبدالله مشتاق عبدالحي عبدالحسين بدر	٦٣٥-٦٧١
١٨.	موقف القانون العراقي من الحجز التنفيذي على حقوق الملكية الفكرية	أ.د سلام عبد الزهرة عبد الله غسان شهيد كريم جبار	٦٧٢-٧٠٤
١٩.	استنفاد ولاية القاضي في الدعوى المدنية (دراسة مُقارنة)	أ.د. هادي حسين الكعبي حسين صبري هادي	٧٠٥-٧٥٠
٢٠.	المركز القانوني للمستهلك الالكتروني في ظل قواعد الاختصاص القضائي الدولي	أ.د.عبد الرسول عبد الرضا حسين عمران جرمط العبيدي	٧٥١-٧٨٤

ت	اسم البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
٢١.	الحماية الاجرائية للسائح الاجنبي	أ.د.عبد الرسول عبد الرضا وسام عبد العظيم عبيد	٧٨٥-٨١٣
٢٢.	دور تقنية التأمين لمواجهة المخاطر والأضرار في ظل انتشار جائحة كورونا	أ.د.عبد الرسول عبد الرضا م. د نصيف جاسم محمد الكرعاوي	٨١٤-٨٤٣
٢٣.	جنسية السفينة وأثرها على الولادات التي تحصل على متنها	ا.د.عبد الرسول عبد الرضا جواد كاظم جاسم خنجر الطفيلي	٨٤٤-٨٨٤
٢٤.	جريمة الاعتداء على المنشآت العسكرية - دراسة مقارنة	أ. د. حسون عبيد هجيج سالم حسين حبيب	٨٨٥-٩٢٣
٢٥.	جريمة استعمال المحرر الصحيح من قبل الغير(دراسة مقارنة)	أ.د . حسون عبيد هجيج كرار علاوي خضير المساري	٩٢٤-٩٥٨
٢٦.	الاطار المفاهيمي لجريمة انشاء موقع على الشبكة المعلوماتية بقصد الاتجار بالبشر (دراسة مقارنة)	ا.د. عمار عباس الحسيني احمد ضمد جاسم	٩٥٩-٩٨٨
٢٧.	حرية الملاحة في أعالي البحار	أ.د. صدام حسين وادي علي لفتة جودة	٩٨٩-١٠٢٢
٢٨.	علاقة رئيس الجمهورية بالقضاء في الدستور العراقي مقارنة بالدستورين الامريكي والفرنسي (دراسة مقارنة)	ا.د علاء عبد الحسن كريم م.د.اركان عباس حمزة	١٠٢٣-١٠٦٤
٢٩.	الفئات المشمولة بالحصانة الدبلوماسية	أ.د. طيبة جواد حمد المختار سلام عيسى صكبان الصليخي	١٠٦٥-١٠٨٥
٣٠.	انقضاء استخلاف حقوق الملكية الفكرية (دراسة مقارنة)	أ.د. ضمير حسين ناصر خوله كاظم محمد راضي	١٠٨٦-١١١٧
٣١.	استخلاف الحقوق المعنوية واشكالية الانتقال (دراسة مقارنة)	أ.د. ضمير حسين ناصر خوله كاظم محمد راضي	١١١٨-١١٤٨
٣٢.	هلاك المعلومات الالكترونية والاثر المترتب عليها (دراسة مقارنة)	أ.د. ميري كاظم عبيد علاء حسين حمد	١١٤٩-١١٨٤
٣٣.	انتقاض الاجراء القضائي (دراسة تحليلية مقارنة)	ا.د.وسن قاسم غني م.م. احمد خضير عباس	١١٨٥-١٢٠٦
٣٤.	الاساس القانوني للحكم القضائي المشروط (دراسة مقارنة)	ا.د.وسن قاسم غني سامي حسين ثامر	١٢٠٧-١٢٤٢
٣٥.	القوة الملزمة للحكم القضائي الاجنبي المشروط(دراسة مقارنة)	ا.د.وسن قاسم سامي حسين ثامر	١٢٤٣-١٢٧٩
٣٦.	عقد المشورة الوراثية	أ.د. وسن قاسم غني الخفاجي علي رشيد رحم القريشي	١٢٨٠-١٣٢٨
٣٧.	الرقابة القضائية على قرارات منح سمة الدخول والإقامة	أ.د. فراس كريم شيعان عقيل حمود حمزه	١٣٢٩-١٣٦٢
٣٨.	اثر معيار المصلحة الفضلى في تحديد القانون الواجب التطبيق على حقوق الطفل الشخصي	ا.د.فراس كريم شعيان خضير مخيف فارس	١٣٦٣-١٣٩٦
٣٩.	التنظيم القانوني لعقد القرض الدولي متعدد الأطراف	أ . د فراس كريم شيعان ابتهال حميد غريب	١٣٩٧-١٤٢٦
٤٠.	أساليب بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية (دراسة مقارنة)	أ. د. ذكرى محمد حسين الياسين م.م عبدالخالق غالي مهدي	١٤٢٧-١٥٠٦
٤١.	دور قضاء الدولة في معالجة الفراغ التشريعي عن طريق مبادئ القانون الدولي	أ.د. خير الدين كاظم الامين	١٥٠٧-١٥٣٩

ت	اسم البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
	الخاص (دراسة مقارنة)	نور حسين جواد	
٤٢.	الحماية الموضوعية للمال الاجنبي (دراسة مقارنة)	أ.د. خير الدين كاظم الامين علي عبد الكريم خلف	١٥٤٠-١٥٧٠
٤٣.	الحلول الوطنية لتنازع القوانين في استرداد الاموال	أ.د. خير الدين كاظم الامين بسام صبيح سلمان	١٥٧١-١٦٠٦
٤٤.	ولاية القضاء إزاء الإدارة ضمن نطاق العقد الإداري (دراسة مقارنة)	أ.د. صادق محمد علي حسن قاسم محمد حنتوش	١٦٠٧-١٦٢٩
٤٥.	جهات الرقابة الإدارية ووسائل تحريكها / دراسة مقارنة	أ.د. صادق محمد علي حسن قاسم محمد حنتوش	١٦٣٠-١٦٥٣
٤٦.	ضمانة التحقيق الانضباطي لرجل الشرطة (دراسة مقارنة)	ا.د.صادق محمد علي الحسيني خالد وهاب حسن العكايشي	١٦٥٤-١٧٠٢
٤٧.	الجزاءات المالية المترتبة على النكول في المناقصات والمزايدات الحكومية	ا.د.صادق محمد علي الحسني عماد محمد شاطي	١٧٠٣-١٧٣٤
٤٨.	جريمة حيازة المتفجرات والمفرقعات (دراسة مقارنه)	ا.د. محمد إسماعيل المعموري ساره عبد الرضا حلبوص	١٧٣٥-١٧٧٩
٤٩.	أركان جريمة أدارة أو تهيئة مكان لتعاطي المخدرات أو المؤثرات العقلية -دراسة مقارنة-	ا.د. محمد إسماعيل المعموري علاء حسين علي لافي	١٧٨٠-١٨٠٩
٥٠.	جريمة تحرير وصفة طبية وهمية او مبالغ فيها في القانون العراقي	ا.د. محمد إسماعيل المعموري م.احمد هادي عبد الواحد	١٨١٠-١٨٤٤
٥١.	عقوبة جريمة امتناع متكفل الطفل عن تسليمه لمستحقه (دراسة مقارنة)	ا.د. محمد إسماعيل المعموري ايناس عباس كحار	١٨٤٥-١٨٨١
٥٢.	جريمة تغاضي رجل الشرطة عن منع ارتكاب جريمة (دراسة مقا رنة)	أ.د. اسماعيل نعمة عبود مسلم محمد طالب	١٨٨٢-١٩١٤
٥٣.	تنظيم اختصاصات المجلسين التشريعيين في المجال التشريعي	ا.د.حسين جبار عبد كرار نجم عبد	١٩١٥-١٩٤١
٥٤.	الضمانات الدستورية لحقوق وحريات الافراد في الضرورة الاجرائية الجزائية	أ. د. آدم سميان ذياب زهير محمد هاشم	١٩٤٢-١٩٦٦
٥٥.	رد الاعتبار التجاري للتاجر المفلس (دراسة مقارنة)	أ.م.د سماح حسين علي محمد عبدالواحد حميد	١٩٦٧-٢٠٠٩
٥٦.	التنظيم القانوني لاستنفاد الحقوق في أطار براءات الاختراع ونطاق تطبيقه الجغرافي (دراسة تحليلية مقارنة)	أ.م.د سماح حسين علي عدي حسين طعمه	٢٠١٠-٢٠٤٧
٥٧.	آليات التعاون الدولي لمكافحة الاتجار بالبشر	أ.م.د. سرمد عامر عباس اثير حسن عبيد	٢٠٤٨-٢٠٧٠
٥٨.	الأساس القانوني للمعايير الدولية لحماية الاستثمار الأجنبي	ا.م.د. حيدر عبد محسن شهد عذراء محمد سكر صالح	٢٠٧١-٢٠٩٢
٥٩.	الدعوى المضادة امام القضاء الدولي-دراسة في المفهوم والاساس القانوني	ا.م.د. حيدر عبد محسن شهد	٢٠٩٣-٢١٣٠
٦٠.	التنظيم القانوني لتداول شهادات الايداع في سوق الاوراق المالية " دراسة مقارنة "	أ.م.د ميثاق طالب عبد حمادي أمير حسين عبد الامير ابراهيم	٢١٣١-٢١٧٢
٦١.	الاحكام الجزائية للطرح الخاص للاسم في الشركة المساهمة (دراسة مقارنة)	أ.م.د ميثاق طالب عبد حمادي زهراء كاظم مجيد	٢١٧٣-٢٢١٥
٦٢.	جريمة تعطيل أوامر الحكومة – دراسة مقارنة	أ.م. د. منى عبد العالي موسى	٢٢١٦-٢٢٤٦

ت	اسم البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
		مصطفى محمد علي	
٦٣.	جريمة التنقيب عن الأثار دون موافقة	أ.د. م منى عبد العالي موسى هيثم احمد سلمان	٢٢٤٧-٢٢٧٩
٦٤.	جريمة التأثير على القضاء في اصدار القرارات والأحكام الجزائية - دراسة مقارنة	أ.م.د منى عبد العالي موسى علي رزاق محمد	٢٢٨٠-٢٣١٦
٦٥.	جريمة انتماء رجل الشرطة لحزب او جمعية سياسية (دراسة مقارنة)	ا.م.د. نافع تكليف مجيد عباس بردان حبيب	٢٣١٧-٢٣٥٠
٦٦.	تقاسم الاختصاصات التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥	أ . م. د. ليلى حنتوش ناجي زينب علي طه	٢٣٥١-٢٣٦٩
٦٧.	النيابة القانونية عن الغير امام القضاء المدني (دراسة مقارنة)	ا.م.د.حبيب عبيد مرزة	٢٣٧٠-٢٣٩٥
٦٨.	ماهية الحق الاستئثاري للمؤلف	أ.م.د ماهر محسن عبود أيثم عبدالحسين محمد	٢٣٩٦-٢٤٢٥
٦٩.	دور المنظمات الدولية في مكافحة جريمة الاتجار بالبشر	أ.م.د.اسامة صبري محمد خالد جواد كاظم	٢٤٢٦-٢٤٤٣
٧٠.	فكرة بطلان النص الدستوري- دراسة تحليلية في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥	ا.م.د ياسر عطيوي عبود الزبيدي	٢٤٤٤-٢٤٨٠
٧١.	المسئولية المدنية للطبيب عن فشل عملية التعقيم "دراسة تحليلية مقارنة بين القانون المصري وبعض الأنظمة المقارنة"	ا.م.دعبد الرازق وهبه سيد احمد محمد	٢٤٨١-٢٥٠١
٧٢.	جريمة انتهاك الحق في سرية عقد المقاولة (دراسة مقارنة)	م.د عمار غالي عبد الكاظم صفا علي رشيد باقر	٢٥٠٢-٢٥٣٤
٧٣.	المبادئ الحاكمة للجرائم في ضوء القانون الدولي الجنائي	م.د. ياسر حسين علي م.م. رافد علي لفتة	٢٥٣٥-٢٥٦٧
٧٤.	الجزاء الإجرائي في القضاء المدني (دراسة تحليلية مقارنة)	م. د. مروى عبد الجليل شنابة	٢٥٦٨-٢٦٠٣
٧٥.	الحماية المدنية للعلامة التجارية المشهورة من التصرفات غير المشروعة (دراسة مقارنة)	م. د. فاطمة عبد الرحيم علي المسلماوي	٢٦٠٤-٢٦٢٠
٧٦.	مدى دستورية سياسة التطعيم الالزامي	م.د. انس غنام جبارة	٢٦٢١-٢٦٤٩
٧٧.	تولي الوظائف العامة اثر تعاطي المخدرات عليها (دراسة مقارنة بين التشريع العراقي والتشريع المصري)	م.عبد الحسين عبد نور هادي	٢٦٥٠-٢٦٦٧
٧٨.	التأثيرالمتعدي لظاهرة الفساد والاليات القانونية لمكافحته	م.م. كاظم خضير السويدي	٢٦٦٨-٢٦٩٥
٧٩.	الحماية الجنائية للحق في خصوصية الجينوم البشري (دراسة مقارنة)	م. احمد حسين سلمان	٢٦٩٦-٢٧٣٣
٨٠.	الحصانة القضائية للدول الأجنبية في المعاملات المالية	م.م طه كاظم المولى	٢٧٣٤-٢٧٧١
٨١.	جريمة إخفاء حيوان مصاب بمرض وبائي أو مُعدي في التشريع العراقي	م.م زينب كاظم مطلك محمد عباس عبد العابدي	٢٧٧٢-٢٧٩٣
٨٢.	المسؤولية التقصيرية الناشئة عن العقد	م.م. عدالة عبد الغني محمود	٢٧٩٤-٢٨١٣

تقاسم الاختصاصات التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

أ . م. د. ليلى حنتوش ناجي

جامعة بابل/كلية القانون

زينب علي طه

جامعة بابل/كلية القانون

ملخص البحث

أنّ المشرع الدستوري لم يكن موفقاً عندما أعطى الأولوية إلى حكومة الإقليم في مجال الاختصاصات التي بينها استنادا الى نص المادة (١١٥من الدستور العراقي)، إذّ خالف المشرع إلى حد كبير جدا المتعارف عليه في الدساتير الإتحادية من تغليب السلطات الإتحادية، ويلاحظ على أسلوب المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في مجال توزيع الاختصاصات، وهذا سوف يؤدي بنا مستقبلا إلى الكثير من المنازعات في الاختصاصات بين السلطة الإتحادية وسلطات الاقليم بسبب الصياغة الغامضة التي تكتف نصوص الدستور، وكذلك تنظيمه للنفط والغاز، حيث نظمها تنظيما خاصاً، وكان من الأفضل أنْ يحدد نص في الدستور خاص في موضوع الثروات الطبيعية لاسيما النفط والغاز يؤكد فيه على التعاون والتنسيق بين الحكومة الإتحادية وحكومة الإقليم، بحيث لا يعمل على تطبيق مبدأ الأولوية إلى قانون الإقليم، والذي نص عليه الدستور الحالي، لأن ذلك لا يدخل ضمن السلطات الحصرية ولا يدخل ضمن السلطات المشتركة .

المقدمة

أولاً : التعريف بموضوع البحث :

تباينت النظم الدستورية ذات النظام الاتحادي في اختيار الآلية التي يتم بموجبها تقاسم السلطة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الاتحادية، وذلك فيما يخص تقاسم الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم، ويبدو إن النظم الدستورية قد تأثرت بعوامل عدّه تركت أثرا واضحا في اختلاف الأسلوب المتبع في تقاسم الاختصاصات، واصبحت موضوعات تقاسم السلطات في الدولة الاتحادية واحدة من القضايا الأكثر إثارة في الحياة السياسية للكثير من البلدان، اذ نلاحظ بجلاء توجها واضحا في التقاسم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستوى الاتحادي والمستوى دون الاتحادي، وقد عالجت الدساتير الاتحادية موضوع تقاسم الاختصاصات التشريعية والتنفيذية .

وموضوع تقاسم الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الاتحادية بالنظم الدستورية المعاصرة قد حظي باهتمام واسع، لما يمثله من أهمية في حياة الدولة والإفراد معاً، إذ قد تكون الحكومة ديمقراطية وقائمة على توزيع السلطة إلا أنها غير قادرة على أداء وظائفها أو القيام بالاختصاصات المؤكله لها مما ينعكس سلبا على قوة الدولة، أو قد يتجه توزيع السلطة نحو توسيع وظائف الحكومة على حساب بقية الهيئات، إذ يحولها الى سلطة مستبدة، لذا كان من الضروري إيجاد حكومة فاعلة تكون قادرة على أداء مهامها من دون التجاوز على بقية السلطات، مما يتطلب بناء القدرة في المجال التنظيمي والوظيفي الذي يلزم لوجود حكومة قادرة على العمل وهو ما حدا بالفقه الى البحث عن مقومات معينة تجعل السلطة التنفيذية المركزية ومتوازية مع البرلمان والأقاليم في النظم الاتحادية .

ونلاحظ إن موضوع تقاسم الاختصاصات في الدول الاتحادية أصبح محلا للاهتمام من قبل فقهاء القانون الدستوري، وذلك بسبب نشوء العديد من الاتحادات لتحقيق مصالح مشتركة لدول الاتحاد، ويحظى شكل الدول باهتمام فقهاء القانون الدستوري، وكذلك فقهاء القانون الدولي العام بفرعيه الداخلي والخارجي، وذلك من خلال التركيز على السلطة السياسية وجعلها أساسا للتمييز في توزيع مظاهر السلطة

بين الدولة البسيطة التي تتميز بوحدة السلطة فيها، وبين الدولة الاتحادية التي تتسم بازدواجية السلطات وتعدد الاختصاصات بين السلطات الاتحادية العاصمة وسلطات الولايات أو الاقاليم، مما أوجد أكثر من سلطة في مجال التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، وتقوم كل سلطة من هذه السلطات بالمهام المحددة لها وفقا للدستور الاتحادي، فنكون إمام تشريعات أو قواعد أو قرارات أحيانا نافذة وواجبة التطبيق على مستوى الاتحاد أو الإقليم .

ثانياً : أهمية البحث :

تتمحور أهمية بحثنا بتحديد الهدف من تقاسم السلطات الذي سعى أليه المشرع الدستوري، وذلك من خلال تحديد الاختصاصات على المستوى الاتحادي ودون الاتحادي، وإيجاد الحلول القانونية للإشكاليات من عملية تقاسم السلطة .

ثالثاً : هدف البحث :

إن الهدف من البحث هو أظهار حقيقة تقاسم السلطات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الاتحادية، واختصاص كل واحدة منها، وكيفية تقاسم السلطات، والعلاقة بينهما لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات حتى لا تتجاوز سلطة أي منها على الأخرى، وتعمل كلها سوية لتحقيق الهدف المرجو من اقامة نظام اتحادي فيدرالي (مركزي).

رابعاً : مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث بان التنظيم الدستوري الوارد في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، قام بتحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية حصراً، وأعطى اختصاصات واسعة لحكومات الاقاليم مع تحديد بعض الاختصاصات المشتركة، ووفقا لذلك تكون حكومة إلاقليم هي صاحبة الاختصاص العام، والحكومة الاتحادية هي صاحبة الاختصاص الاستثنائي، وهذا يعد قصورا في التجربة الاتحادية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

خامساً : منهجية البحث :

سنتبع في بحثنا أسلوب الدراسة التحليلية المقارنة بين مختلف التجارب الفيدرالية المعروفة في بناء شكل الدولة الاتحادية، فسيتم المقارنة بين العراق والدول الاتحادية التي أخذت بالنظام الاتحادي كدولة ألمانيا الاتحادية، ودولة الإمارات العربية المتحدة من اجل إضفاء الطابع الواقعي على البحث .

سادساً : خطة البحث :

يشتمل هذا البحث على مقدمة ومطلبين، فسنخصص المطلب الأول لتقاسم الاختصاصات التشريعية، وسيكون مقسماً الى فرعين، الفرع الأول لبحث أسلوب التقاسم، أما الفرع الثاني نبين العلاقة التشريعية بين البرلمان الاتحادي والسلطة التشريعية في الإقليم، أما المطلب الثاني فسيكون لتقاسم الاختصاصات

التنفيذية، وسيكون مقسماً الى فرعين، الفرع الأول لبحث أسلوب التقاسم، أما الفرع الثاني لتناول العلاقة التنفيذية بين الحكومة الاتحادية والأقاليم .

ومن أجل تحقيق الترابط ننهي موضوع البحث بخاتمة، التي تتضمن أهم الاستنتاجات وما نوصي به من مقترحات، التي نضعها بين أيدي المختصين ونأمل إن تترجم إلى نصوص قانونية من قبل أصحاب القرار .

المطلب الأول

تقاسم الاختصاصات التشريعية

إن قياس نجاح تقاسم الاختصاصات التشريعية يستلزم تحديد طبيعة تلك الاختصاصات التي تمارسها ومقارنتها من أوجه مختلفة على اعتبار إن تحقيق التوازن بين السلطات داخل الدولة مرهون ليس فقط بالبرلمان، وإن دور المجلس ليس فقط بسن القوانين والتشريعات المختلفة، وإنما يكمن ذلك على مدى قدرة المؤسسة التشريعية على المساهمة في تفعيل وظائفها وتطوير أدوات عملها وتعزيز مكانتها داخل المؤسسات الدستورية القائمة (١) . وبناءً عليه نقسم المطلب الى فرعين، **الفرع الأول : أساليب التقاسم، والفرع الثاني : العلاقة التشريعية بين السلطة التشريعية الاتحادية والسلطات التشريعية للأقاليم،** وكالآتي :

الفرع الأول

أساليب التقاسم

يعد أسلوب تقاسم الاختصاصات من الموضوعات الأساسية في النظم الدستورية، وذلك لما له من أهمية لكل من السلطة التشريعية الاتحادية والتنفيذية الاتحادية، وكذلك بالنظر لما يمثله توزيع الاختصاصات بكونه من المبادئ الأساسية التي يسعى لتحقيقها واضعي الدستور، كما إن الوثائق الدستورية على الأغلب فأنها تهدف الى توزيع الاختصاصات بين السلطات، وكذلك تسعى الى تنظيم العلاقة فيما بين السلطات بما يحقق التوازن المطلوب بين تلك السلطات .

ويقوم الدستور بتحديد صلاحيات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، ويترك كل ما لا يدخل في اختصاص الاتحاد للوحدات المكونة له، وبالتالي سيوسع من اختصاصات الوحدات الداخلة في الاتحاد على حساب الاتحاد، وان أسلوب تقاسم الاختصاصات لا يفسر التوسع في السلطات الاتحادية على انه سير للقضاء على شخصية الوحدات السياسية المكونة للاتحاد، وهذا يتنافى مع فكرة الاتحاد وديمومته، وذلك لان القاعدة الأساسية تقضي بان الاختصاص الرئيسي للسلطة الاتحادية، ولكن بشرط إن يحدد الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية، وكل ما لم يأت على سبيل الحصر من اختصاصات يصبح من اختصاص السلطة المحلية للوحدات السياسية المكونة للاتحاد (٢) . ولكن ذهب بعض الفقه الى إن هذا الأسلوب في تقاسم الاختصاصات الذي تكون فيه جميع الاختصاصات التي منحت الى الوحدات السياسية في معظم الدول تعد هي الأصل، وان ما تم منحه من اختصاصات الى السلطة الاتحادية يكون هو

الاستثناء، وان هذا سيعمل على تغليب مظاهر استقلال الوحدة السياسية في الدول وباتجاه السلطة الاتحادية، وكذلك ان هذا الأسلوب في تقاسم الاختصاصات يعد الأسلوب الأسهل تطبيقا، وقد اثبت فاعليته على غيره من الأساليب، غير ان البعض الآخر من الفقه يرى انه هذا الأسلوب فيه نوع من المحاباة حيث انه يحابي المناطق المحلية والتي تشمل الوحدات الداخلة في الاتحاد ويكون ذلك على حساب الدولة الاتحادية، وغالبا ما تحدد تلك الاختصاصات بنصوص تكون واسعة جداً، بحيث إن تقاسم الاختصاصات

بين السلطة الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة للاتحاد قد تتوقف في الواقع على التفسيرات التي تعطى لتلك النصوص أكثر مما تتضمنه بالفعل، غير انها لا تتفق مع طبيعة الدولة الاتحادية، التي يكون فيها تغليب مظاهر الوحدة على مظاهر الاستقلال، إذ إن المشرع مهما وسع من اختصاصات السلطة الاتحادية فان هذه الاختصاصات تبقى محددة (٣) . وان تقاسم الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم أو الولايات الأعضاء، يعد إحدى أهم الخصائص المميزة للدولة الاتحادية، التي تقوم على مبادئ الاستقلال الذاتي والمشاركة، لذلك يعد أسلوب تقاسم الاختصاصات الدستورية مابين هاتين الحكومتين من المسائل الجوهرية التي يحتويها الدستور الاتحادي، والتي تفرض تقاسم متناسقا في الاختصاصات فيما بينها، وكذلك ممارسة الصلاحيات بشكل مستقل من خلال المركز القانونية المستقلة لكل منهما، فعلى الحكومة الاتحادية إن تحافظ على المصالح المشتركة التي تدفع الاقاليم أو الولايات الى إنشائها والخضوع لها، ويتم ذلك من خلال إعطائها سلطات عامة كافية لممارسة اختصاصاتها على مستوى الاتحاد، وكذلك تحافظ الحكومة الإقليمية على الاستقلال الذاتي لشؤونها الإقليمية بما يتناسب مع وضعها السياسي والاجتماعي حماية لمصالحها المتباينة، وتختلف الدساتير الاتحادية في معالجتها الى مسالة تقاسم الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والإقليم، ويكون ذلك تبعا الى المذهب السياسي والاقتصادي الذي تتبناه الدولة والظروف والعوامل التي أحاطت بشأنها، وغالبا ما يكون هذا التقسيم للاختصاصات محفوفاً بالمخاطر والصعوبات ومصدر نزاع بين مكونات الدولة الاتحادية، والدولة الاتحادية التي تنشا عن طريق اتفاق دولة مستقلة تتجه دساتيرها نحو تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية، لأنها لاتقبل التنازل عن استقلالها الذاتي، وإنها تتنازل بقدر ما تحتاج إليه من الاختصاصات الدستورية الضرورية لقيام الحكومة الاتحادية، وعكس ذلك فان الدولة الاتحادية التي نشأت نتيجة تفكك دولة موحدة، فيكون الاتجاه فيها نحو الاحتفاظ بقدر اكبر من الاختصاصات الدستورية للحكومة الاتحادية (٤)

وسوف نبين أسلوب التقاسم في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من خلال ثلاث فقرات وهي، أولا : تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، ثانيا : تحديد الاختصاصات المشتركة، ثالثا : تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات في الاقاليم، وكالاتي :

أولا : تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية :- الاختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية في دستور ٢٠٠٥، هي تلك الاختصاصات التي وردت في وثيقة الدستور على سبيل الحصر والتعين، وتكون من حق السلطة التشريعية وحدها، ويمنع تدخل أي سلطة أخرى في ممارسة اختصاصاتها الحصرية، وان ممارسة أية اختصاصات تشريعية حصرية من السلطات الأخرى يشكل تجاوزا على النص الدستوري وانتهاكا للدستور (٥) . وقد أشارت المادة (١١٠/ رابعا- خامسا- سادسا - ثامنا- تاسعا) لكونها تنظم الاختصاصات المتعلقة بالتشريع حصراً، وكذلك المادة (١١١) من الدستور، اذ نصت الفقرة (رابعا) من المادة (١١٠) من الدستور على إن (تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان)، والفقرة (خامسا) تنص

على إن (تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي)، والفقرة (سادسا) تنص على (تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد)، أما الفقرة (ثامنا) تنص على إن (تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعا العادل داخل العراق وفقا للقوانين والأعراف الدولية) وقد نصت الفقرة (تاسعا) على إن (الإحصاء والتعداد العام للسكان) (٦) .

ومن المزايا التي تضمنتها المادة (١١٠) من الدستور هي ضمان استقلال السلطة التشريعية في ممارستها للاختصاصات الحصرية من ناحية، وبيان السلطة التي تقع عليها المسؤولية في حال إخلال تلك السلطات من ناحية أخرى، وقد افرد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الباب الرابع من الدستور لتنظيم اختصاصات السلطات الاتحادية، وبشكل عام قد حدد ثلاثة ادوار مهمة للسلطات الاتحادية تتمثل بالاتي :

١ - دعم الوحدة الوطنية .

٢- المحافظة على استقلال وسيادة الدولة .

٣- الحفاظ على النظام الدستوري والسياسي والديمقراطي الاتحادي (٧).

أما المادة (١١١) من الدستور فقد نصت على إن (النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات) . ونلاحظ إن نص المادة (١١١) من الدستور ينسجم مع اتجاه القانون الدولي العام، حيث يعد الثروات الطبيعية التي تكون ملك للشعب وليس ملك الحاكم، وان الدولة غالباً ما تكون إلا أداة للإدارة والتطوير والتوزيع .

وبالرغم من الوضوح الظاهر في نص المادة (١١١) من الدستور، إلا إن بعض من الفقه كان لهم رأي آخر حول نص المادة وقد انقسموا الى فريقين . فقد ذهب (الفريق الأول) الى إن ملكية النفط والغاز هي من حق الشعب العراقي، وهي ملكية مشاعة لكل الشعب العراقي ولا تقبل التجزئة، ويشبه الفقه الدستوري ملكية النفط والغاز بالمال الموقوف ويُنتفع بريعه وبعائداته، ولكن الأصل يبقى ثابتاً، ويمنع التصرف به لكون النص جاء مطلقا ولم يقيد الملكية بأي قيد، وتكون الجهة المختصة بالتصرف بملكية الشعب (لثروة النفط والغاز) هي السلطة التشريعية الاتحادية المتمثلة بمجلس النواب باعتبارها وكيلا عن الشعب، وتتولى الدولة الاتحادية تنفيذ التشريعات (٨) .

أما (الفريق الثاني) يصنف ملكية (النفط والغاز) الى صنفين وهما (ملكية الحقول الحالية، وملكية الحقول المستقبلية)، وان ملكية الحقول المستقبلية تكون مختلفة عن ملكية الحقول الحالية، ويكون الاختلاف من ناحية توزيع عائدات حقول النفط والغاز (٩) .

ثانياً : تحديد الاختصاصات المشتركة :- عند استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يتبين لنا الاشتراك الحقيقي في ممارسة الاختصاصات التشريعية المشتركة في مجالات عديدة، ومنها (الاختصاص التشريعي المشترك)، وبذلك قد عمل المشرع الدستوري على أعطاء الوحدات المكونة الى النظام الاتحادي صفه الاشتراك الحقيقي للسلطة الاتحادية . وقد أشارات المادة (١١٤) من الدستور الى الاختصاصات المشتركة، والتي تنص على (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم) . ويمكن جعل تقسيم المواد المشتركة بين السلطتين التشريعيتين الاتحادية والأقاليم وفقا

للبند (ثانيا) من المادة (١١٤)، والذي ينص على إن (تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعا)، والبند (ثالثا) من المادة (١١٤)، والذي ينص على إن (رسم السياسية البيئية لضمان حماية البيئية من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) والبند (رابعا) من المادة (١١٤)، والذي ينص على إن (رسم سياسات التنمية والتخطيط العام) (١٠) . وعند استقراء

سياسات التنمية والتخطيط العام) (١٠) . وعند استقراء بنود المادة (١١٤) من دستور ٢٠٠٥ التي تشير الى مجموعة من المواضيع التي تكون محل الاشتراك، والتي تتمحور حول (الطاقة الكهربائية والبيئية والصحة العامة والتنمية والتخطيط العام)، فان الاشتراك هنا قد تحقق عن طريق التشاور والتنسيق والتعاون مع الاقاليم، وتكون السلطة التشريعية الاتحادية هي صاحبة القرار في التخطيط والتنظيم .

ثالثاً : تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات في الاقاليم :- بين دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بان كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية يكون من اختصاصات سلطات الأقاليم، التي حددتها المادة (١١٥من الدستور)، والتي تنص على إن (كل ما لم ينص عليه في اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم وتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما)، وكذلك ما نصت عليه المادة (١٢١البند أولاً) على إن (لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لإحكام هذا الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية) .

ونلاحظ في توزيع الاختصاصات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ان المشرع الدستوري قام بتوسيع اختصاصات سلطات الأقاليم بشكل كبير، وكان هذا التوسيع على حساب السلطة الاتحادية، ولكن هذا خلاف المألوف في الدولة الاتحادية، والتي تنشأ من (دولة بسيطة موحدة)، والتي غالبا ما كانت تميل الى تقوية سلطة الحكومة الاتحادية، وهذا يكون على حساب الحكومة المحلية للأقاليم، والسبب يعود إلى أسباب معينة قد تكون تلك الأسباب مرتبطة بالظروف التاريخية التي مر بها العراق وانتهاج النظام الفيدرالي في العراق، الأمر الذي دفع المشرع الدستوري الى إعطاء الأقاليم دورا كبيرا في تحقيق مصالحها ورفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي لمرافقها، فقد أعطى إلى الأقاليم دورا كبيرا في ممارسة السلطة الممنوحة لها، ومن ابرز الأمور التي ساهمت في إعطاء الأقاليم هذا الدور هي :-

١- المادة (١٥١) والتي حددت اختصاصات الأقاليم، حيث أعطت هذه المادة الأولوية لقانون الأقاليم، وفي حالة حصول خلاف بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظات الغير منتظمة، فأن الأولوية تكون إلى الأقاليم دون الحكومة الاتحادية .

٢- البند (ثانيا من المادة ١٢١) من الباب الخامس من الدستور في حالة تطبيق قانون اتحادي معين فانه يكون بإمكان حكومة الأقاليم تعديل تطبيق ذلك القانون الاتحادي في حالة ما إذا كان ذلك القانون يتعارض مع قانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، والتي تتضمنها المادة (١١٠من الدستور) (١١) .

الفرع الثاني

العلاقة التشريعية بين البرلمان الاتحادي وبرلمان الإقليم

يعد شكل الدولة في جمهورية العراق مركبة ذات نظام اتحادي (مركزي)، وذلك بموجب المادة الأولى من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والتي تنص على إن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) (١٢) . أما السلطة التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فأنها تتكون من مجلسين، وهما (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، وان المبررات التي دفعت على الأخذ بنظام المجلسين، فمن الناحية المبدئية يتبين لنا إن نظام المجلسين يعتبر حاجة أساسية للدولة الاتحادية، لكونه يعكس النزعة الاستقلالية، ويمثل مواطني الدولة الاتحادية، ويحمي مصالحهم، ويعمل على تقوية وتعزيز الديمقراطية، ويحقق المساواة في التمثيل السياسي والشعبي داخل الدولة، ويعمل على تحقيق الاستقرار القانوني الذي لا تكثر فيه القوانين المعدلة(١٣) . وتمارس السلطة التشريعية صلاحياتها وفق مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى هذا الأساس اخذ دستور العراق بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية، ولكن (مجلس الاتحاد يتم تنظيمه من حيث التكوين والاختصاص بقانون يصدر من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه) (١٤) . وعلى هذا الأساس تم تأجيل تشكيل (مجلس الاتحاد)، وتكون العلاقة التشريعية بين البرلمان الاتحادي والإقليم حيث إن كل مستوى من مستويات الحكم تكون له الحرية الكاملة بإصدار التشريعات التي تخصه في مختلف المجالا، ونكون في حالة ازدواج التشريع على مستوى الدولة الاتحادية في موضوع معين، أو يتم الاتفاق فيما بينهما على ان يسن تشريع موحد باتفاق الطرفين بخصوص اختصاص من الاختصاصات المشتركة فعندها تتقيد بهذا التشريع الحكومة الاتحادية والحكومة الإقليمية، وأقرت المادة (١١٥) من الدستور بوجود تشريعين احدهما اتحادي والآخر إقليمي بخصوص اختصاص من الاختصاصات المشتركة على إن لا يتم تعارض إي منهما مع الدستور الاتحادي، لأن المادة أكدت في حالة حدوث التنازع تكون الأولوية الى التشريع الإقليمي، ونجد ان هذه الحالة نادرة بين الدساتير الاتحادية، والتي تقر اغلبها على إن يتم تغليب القوانين الاتحادية على القوانين الإقليمية، ولكن نجد عكس ذلك في دستور العراق حيث أعطي الغلبة الى القوانين الإقليمية، ويعود السبب في ذلك الى اقتصار السلطة التشريعية على مجلس واحد، وهو (مجلس النواب) وعدم وجود المجلس الآخر، الأمر الذي أدى الى مشاركة الاقاليم في سن التشريعات الاتحادية (١٥) . ويتضح بان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قام بمنح الاقاليم صلاحيات واختصاصات مهمة وكبيرة مما عمل على إن تتسع صلاحياتها، وكذلك الدستور يمنحها الأولوية في حالة الخلاف بينهما، وما يتعلق بالاختصاصات المتلازمة التي حددها الدستور، إضافة الى ذلك منح الاقاليم كل الاختصاصات السابقة، وبالإضافة الى عدم تشكيل (مجلس الاتحاد الى حد ألآن، الذي يعد جزء من السلطة التشريعية الاتحادية، والذي يتم من خلاله إن تتحقق للأقاليم المساهمة باصدار التشريعات الاتحادية، التي ينص عليها بالاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، ونجد إن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد حدد المحكمة الاتحادية العليا مرجع لحسم النزاعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان (١٦) . ومن تلك النزاعات ما يحدث بين اختصاصات السلطة التشريعية في إقليم كردستان في ما يخص أية مسالة من المسائل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية التي تختص

بها الحكومة الاتحادية، ولغرض يتم الفصل فيها، فلابد من وجود آليات أكثر وضوحاً لغرض تحديد المسألة موضوع الخلاف والنزاع فيما بينهم، وكذلك تحديد الجهة التي تدعي باختصاصها في مباشرة ذلك الاختصاص موضوع النزاع، ومن ثم كيفية عرضها على المحكمة الاتحادية العليا لذلك نرى بضرورة وجود جهاز أو لجنة خاصة تكون تابعة الى السلطة التشريعية الاتحادية أو اية سلطة اتحادية أخرى، وتكون مهمة هذا الجهاز الخاص أو اللجنة النظر والتحقيق في النزاعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وذلك بشأن الاختصاصات المشتركة، ومن ثم إصدار قراراها بحسمها،

ويكون ذلك وفق الصلاحيات الممنوحة لها وفق القانون، بينما إذا لم تتمكن اللجنة او الجهاز من حل النزاع المطروح إمام إي منهما يتم في هذه الحالة إحالة النزاع الى المحكمة الاتحادية العليا بصورة مباشرة (١٧) . ويوجد نص دستوري يبين إن إدارة جزء كبير من التشريعات الاتحادية تكون من قبل حكومة الإقليم، حيث انه يشكل عاملا أساسيا في إرساء الفيدرالية المتشابكة (١٨) . والمشرع الدستوري قد اتجه الى انه لا يمكن للسلطات الاتحادية من التوسع في الاختصاصات، وبنفس الوقت من اجل عدم الهيمنة من الاقاليم، فالمشرع جردها من كل وسائل القوة، وذلك من اجل إن يتم الاستمرار والاستقرار للنظام الفيدرالي، وكذلك باتجاه المشرع في تعزيزه لسلطة الإقليم تجاه سلطة المركز الاتحادي، وغير ذلك نجد إن الدولة الاتحادية تمر بمرحلة بناء مؤسساتها وأجهزتها، وذلك لضمان إقامة نظام (ديمقراطي تعددي فيدرالي)، الذي يبعد هذا النظام من احتمالية قيام نظام مركزي شمولي، وعليه نجد إن الأصل في التشريع يعود الى حكومة إقليم كردستان بخصوص كل ما لم ينص الدستور على انه من الاختصاصات الاتحادية الحصرية، ولكن في حالات معينة فان التشريع من اختصاص الحكومة الاتحادية، وذلك في الحالات التي حددتها المادة (١١٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، والتي حددت فيها اختصاصات المركز الحصرية، التي يختص بها مجلس النواب العراقي دون مشاركة السلطة التشريعية في حكومة إقليم كردستان أو حتى التدخل بها بأي شكل من الإشكال (١٩) .

وسوف نبين هذه العلاقة من خلال ثلاث نقاط وهي، أولاً : رقابة السلطة التشريعية الاتحادية على سلطات الاقاليم، ثانيا : منح السلطة الاتحادية اختصاص وضع المبادئ الأساسية، ثالثا- منح السلطة الاتحادية اختصاص تشريعي اختياري، وكالاتي :

أولاً : رقابة السلطة التشريعية الاتحادية على سلطات الاقاليم :- منح الاختصاص التشريعي لسلطة الأقاليم، ويجب ممارسته ضمن قيود معينة وتحت رقابة السلطة الاتحادية، فقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة الوظيفة التشريعية ما عدا ماورد في الدستور من اختصاصات حصرية للسلطة التشريعية الاتحادية، وإن سلطات الأقاليم تخضع إلى رقابة السلطة التشريعية الاتحادية في القضايا المصيرية، ولكن يوجد هنا تساؤل حول ما هي القضايا المصيرية ؟ وكيف يتم تحديدها ؟ وهل إن البت في هذه القضايا يتم بالرجوع إلى السلطة الاتحادية وعن طريق التشاور معها على الأقل (٢٠) .

ثانيا : منح السلطة الاتحادية اختصاص وضع المبادئ الأساسية :- إن قيام السلطة الاتحادية بممارسة مثل هكذا اختصاص بحالة حصول تناقص في القانون الاتحادي، وذلك سوف يعطي للسلطة التشريعية في الاقاليم بوضع التفاصيل والجزئيات، وقد جرى الواقع الدستوري لدى الإقليم على اختصاص السلطة التشريعية في إقليم كردستان بتنظيم بعض الأمور، وبالفعل صدرت العديد من القوانين، ومنها ما يدخل في

المجال الاقتصادي (٢١)، كالاستثمار (٢٢). وهناك قوانين تتعلق بممارسة بعض الحريات والحقوق، كحق التظاهر (٢٣)، وهناك قوانين أخرى تتعلق بحق الحصول على المعلومات (٢٤)، وان الفقه الدستوري متفق على منح برلمان الإقليم إصدار مثل هكذا تشريعات، ولكن بشرط عدم مخالفتها (للتشريعات الاتحادية)، وفي حالة حدوث مخالفة معينة فان الأولوية في هذه الحالة للتشريع الاتحادي(٢٥) .

ثالثاً : منح السلطة الاتحادية اختصاص تشريعي اختياري :- تبنى الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ منهجين بخصوص الاختصاص التشريعي، فالمنهج الأول يقوم على أسلوب اعتيادي تقليدي تعتمده اغلب الدساتير المقارنة، إما المنهج الثاني فيقوم على أسلوب استثنائي ينفرد الدستور العراقي باعتماده، وفي كلا المنهجين يمارس مجلس النواب دوراً مهما في مجال التشريع الدستوري، وكما بينا سابقا إلى الآلية التي اعتمدها المشرع الدستوري في دستور العراق تتمثل بحصر اختصاصات السلطة الاتحادية في نص المادة (١١٠من الدستور)، إما الاختصاصات الأخرى فأنها تقع ضمن الصلاحيات التي تتمتع بها الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم مع تفاوت في توسعة السلطات التشريعية التي تتمتع بها الأخيرة وتفضيلها وتغليبها في حالة التعارض والتناقض، ونتيجة هذا فسوف يؤدي إلى توسع سلطة الإقليم على حساب التضييق من سلطة الاتحاد (٢٦)، وان الاختصاص التشريعي هو ليس اختياري في دستور العراق، لان المشرع الدستوري جعله من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية على العكس من بعض النظم الاتحادية التي حصرت الاختصاصات الممنوحة لسلطات الأقاليم، ومنها الاختصاص التشريعي وترك ما سواها إلى السلطة الاتحادية (٢٧) .

المطلب الثاني

تقاسم الاختصاصات التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في الدولة الاتحادية من سلطة تنفيذية اتحادية تمثل دولة الاتحاد بأكملها، والسلطة التنفيذية الموجودة في كل ولاية أو إقليم، ويختلف تكوين السلطة التنفيذية الاتحادية بحسب ما إذا كانت الدولة تقوم على تبني النظام الرئاسي او النظام البرلماني أو نظام حكومة الجمعية، وتختص السلطة التنفيذية باتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية سواءً على المستوى الاتحادي أو دون الاتحادي، وتكون قراراتها ملزمة وواجبة التنفيذ في كل الاقاليم أو الولايات وفقا لما يحدده الدستور الفيدرالي، ونجد الدولة الاتحادية تتمتع بازدواجية السلطات العامة ومنها السلطة التنفيذية، فيكون لكل من الحكومات المحلية سلطة تنفيذية خاصة بها، وتكون مهمتها تطبيق القوانين التي يتم تشريعها من قبل السلطة التشريعية وفق الصلاحيات الدستورية المحددة في صلب الدستور (٢٨) . وبناءً عليه نقسم هذا المطلب الى فرعين، **الفرع الأول : أساليب التقاسم، والفرع الثاني : العلاقة التنفيذية بين الحكومة الاتحادية والأقاليم**، وكالآتي :

الفرع الأول

أساليب التقاسم

يذهب بعض الفقه الى ان تقاسم الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والأقاليم الأعضاء يتم عن طريق الدستور الاتحادي، والذي يقوم بتقسيم السلطات بين المركز والإقليم، وهذا التقسيم يشمل الصلاحيات (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، لان تعدد السلطات التابعة للدولة الاتحادية، وكذلك تعدد السلطات التابعة

للأقاليم سوف يؤدي ذلك الى حصول تداخل وتشابك في الاختصاصات، والتداخل بين الاختصاصات يتم معالجته في الدستور الاتحادي من خلال تقاسم الاختصاصات بين جميع السلطات المركزية والإقليمية، ويقوم بتحديد لكل منهما ما يدخل ضمن اختصاصاته، وان تقاسم الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم يكون مرتبط بشكل كبير في الطريقة التي نشأت عن طريقها الدولة الفيدرالية، فاذا كانت الدولة قد نشأت عن طريق (الانضمام) فان اختصاصاتها تكون محدودة، وذلك لأن الدولة الداخلة في الاتحاد تكون حريصة على استقلالها، وغالباً لا يتم التنازل عن اختصاصاتهم، إلا بالقدر الضروري واللازم لقيام الدولة الاتحادية، إما إذا كانت الدولة الاتحادية قد نشأت عن طريق (التفكك) فان اختصاصات الاقاليم تكون محدودة، وتكون اختصاصات الدولة الاتحادية كثيرة، وهي الغالبة على اختصاصات الاقاليم (٢٩) . وكان للدكتور (محمد هماوندي) رأي يختلف مع الرأي الذي سبقه، ويعتقد إن حالة (التفكك) تكون فيها صلاحيات الاقاليم لها الأولوية على اختصاصات الدولة الاتحادية، وان تقاسم الاختصاصات يختلف من دستور دولة اتحادية الى أخرى، اذ إن دساتير بعض الدول الاتحادية قد نجدها شددت على الصلاحيات الحصرية لكل ولاية، كما هو الحال في (كندا وبلجيكا)، بينما بعض من الدساتير نصت على تحديد اختصاصات الحكومة المركزية بطريقة الحصر، مثل (دستور أمريكا واستراليا وألمانيا وأمريكا اللاتينية)(٣٠) . ومن خلال ما تقدم يبدو إن النظام الاتحادي في العراق يراد له إن لا يكون اتحاداً فيدرالياً، كالاتحادات الفيدرالية في العالم، التي تقوى البلاد فيها، وتحافظ على وحدتها وسلامتها، وإنما هو اتحاداً مختلطاً يجمع بين الفيدرالية والمركزية، والذي يؤكده ما تم منحه في الدستور من اختصاصات واسعة للأقاليم، وذلك لا يعزز من سلطة الدولة الاتحادية، وإنما يتنتج دولة لا مركزية الى حد بعيد، ويقتصر عملها في (الشؤون الخارجية، وشؤون الدفاع، والسياسية النقدية والاقتصادية والمالية)، وذهب دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الى ابعد من ذلك عندما أعطى السيادة لقوانين الإقليم أو المحافظات عند حصول اختلاف مع بعض القوانين الاتحادية، والاختصاصات التي مُنحت للأقاليم بلغت حق التعديل أو عدم تطبيق القوانين الاتحادية على أرضها، وكذلك الدستور أعطى الحق لكل إقليم أو محافظة مقومات دولة، وذلك كنوع من السيادة فيما يخص إنشاء قوات مسلحة أو إصدار عمله نقدية، وكذلك القيام بتحديد سياستها المالية، وغير ذلك من معالم الدولة، وأيضا تغيير بعض فقرات الدستور ، وهذا الإجراء يتناقض مع علوية الدستور والزاميته، وقد اعترف الدستور بكردستان إقليما فدرالياً، لكنه ترك إجراءات تكوين الاقاليم الأخرى في باقي أجزاء العراق الى الجمعية الوطنية (٣١) .

وهناك أسلوبين لتقاسم الاختصاصات هما (الأسلوب ألازدواجي والأسلوب الاندماجي) .

أولاً : الأسلوب ألازدواجي :- التنفيذ وفقاً لهذا الأسلوب يكون للسلطة التنفيذية الاتحادية المركزية عن طريق إدارات تكون تابعة للحكومة الاتحادية، وان تنفيذ القانون والقرارات الاتحادية تكون وفق القواعد العامة، ويكون التنفيذ من قبل السلطة التنفيذية الاتحادية، ولا يحتاج تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية كما يذهب (هاملتون) الى صدور تشريع خاص من الإقليم لوضعها موضوع التطبيق، وكل ما هنالك تمتع - القانون والقرارات الاتحادية - بذاتية النفاذ في داخل الاقاليم خشية التفات الأخيرة على تطبيق القوانين لدرجة عدم إقرارها أو اغتصاب السلطة الاتحادية، بيد إن من حق الإقليم الاعتراض إذا خالف أسلوب تنفيذ القانون الاتحادي للدستور (٣٢) . وتتصل بعملية التنفيذ قدرة الاتحاد على الإشراف عليها من خلال إداراتها، إذ تختلف الدول الاتحادية في ذلك، فقد تعمد الحكومة الاتحادية الى أنشاء إدارات تابعة لها مباشرة داخل الاقاليم تعمل على تنفيذ القوانين الاتحادية بمعزل عن الاقاليم، وهي ما تعرف (بالإدارة

المباشرة)، حيث يتم تنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته من قبل إدارة مشتركة تضم ممثلين عن الاتحاد والأقاليم معاً، ويكون استخدام طريقة الإدارة المباشرة أفضل من الطرق الأخرى، كطريقة (الإدارة غير المباشرة) لأنها تؤدي الى تلكؤ الاقاليم في تنفيذ قوانين الاتحاد وتعطيلها (٣٣) .

ثانياً : الأسلوب الاندماجي :- وفقاً لهذا الأسلوب تقوم الاقاليم بعملية تنفيذ القوانين الاتحادية لكون الاقاليم هي أكثر معرفة بحاجاتها المحلية من الحكومة المركزية، ولا يجوز للأقاليم الانتقاص من صلاحيات الحكومة المركزية، لأنها تنظيم وفق دستور مركزي (٣٤) .

الفرع الثاني

العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم

قد أوجد الدستور العراقي دوائر مشتركة فيدرالية إقليمية لإدارة مرافق معينة منها، ومن هذه المرافق ما يتعلق (بإدارة الغاز والنفط المستخرج من الحقول الحالية)، والتي تقوم بإدارتها الحكومة الاتحادية مع حكومات الاقاليم، وكذلك (الثروات الوطنية الأخرى، والتي تضم الآثار والمواقع الأثرية والتراثية والمخطوطات والمسكوكات)، وتدار هذه أيضا من قبل الحكومة الاتحادية والأقاليم . وفي حالة التعارض بين الحكومة الاتحادية والأقاليم من ناحية القوانين الاتحادية، فان الأولوية تكون الى القانون الإقليمي مادامت تلك الاختصاصات تكون خارجة عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية (٣٥)، ومن ذلك المنطلق نجد إن الحكومة في إقليم كردستان قامت بإصدار قانون النفط والغاز (رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧)، وكان الغرض منه لتنظيم آلية التعامل مع الموارد النفطية في الإقليم، ويكون ذلك وفقاً للصلاحيات الدستورية التي تكون ممنوحة لحكومة إقليم كردستان . إما بخصوص إدارة المرافق الأخرى التي تعمل وفقا للقوانين الاتحادية والتي تتعلق بتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات المشتركة مابين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم ويكون ذلك من خلال الإدارة الإقليمية (٣٦) . وغير ذلك تتمتع حكومة الإقليم بصلاحيات تعديل القوانين الفيدرالية (٣٧) . إما في حالة ما إذا كانت هناك قوانين إقليمية تتعارض مع هذه القوانين الاتحادية، فانه الأولوية تكون فيها الى القانون الإقليم (٣٨) . ويكون من حق السلطة التنفيذية في إقليم كردستان ممارسة جميع الاختصاصات، ولكن باستثناء الاختصاصات الحصرية

لحكومة الاتحادية، إما فيما يتعلق بالمصالح الإقليمية في داخل إقليم كردستان وخارج الإقليم، والتي منها (تأسيس مكاتب للإقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية، ويكون الغرض منها متابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية) . ويدخل ضمن اختصاصات الإقليم أيضاً، كل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء قوى الأمن الداخلي الخاص بالإقليم (كالشرطة والأمن وحرس الإقليم) (٣٩) . وكذلك إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول المستقبلية بعد تنفيذ الدستور الدائم، وذلك بعد تاريخ (١٥/ آب/ ٢٠٠٥) (٤٠) . وتكون إدارة تلك الحقول بيد حكومة إقليم كردستان، وان هذه الاختصاصات تكون من حق إقليم كردستان وليس للحكومة الاتحادية حق التدخل فيها بأي وجه من الوجوه، ويسرى نفاذها على

جميع الأراضي التي تكون خاضعة الى سيطرة سلطة الإقليم . وقامت حكومة إقليم كردستان بعد إصداره قانون النفط والغاز على إبرام العقود النفطية مع الشركات الأجنبية والعالمية، ولكن هذا الأمر إثارة حفيظة البعض من السلطات الاتحادية وخصوصا (وزير النفط) الذي بدوره قام بانتقاد هذا العمل باعتباره خطوة غير دستورية، لان إي عقد من العقود تقوم بإبرامه حكومة إقليم كردستان في هذا المجال دون القيام بالرجوع الى الحكومة الاتحادية خطوة غير قانونية . في حين قام مجلس النواب بالرد على هذا التوجه بقوله [إن العقود التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع شركات النفط صحيحة ومنسجمة مع الدستور العراق] . وأخيراً فالملاحظ إن تجربة العراق الفيدرالية كانت تجربة حديثة النشأة ولا تزال في طور التكوين، وتكون من الناحية الواقعية على الرغم من ان الأساس الدستوري متوفر ويمكن بمرور الوقت نلاحظ بوجود تطور في العلاقة بين الحكومة الاتحادي وحكومة إقليم كردستان بشكل يكون مقبول ومرضي لدى كل من مستوى الحكم الاتحادي و الإقليمي، ويكون ذلك من خلال الجهود المبذولة من الجانبين ويتم تحقيق ذلك من خلال اللقاءات واللجان الرسمية التي تتم بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، والتي يتم من خلالها إزالة كل الخلافات وحل النزاعات بينهما، وذلك يتم من خلال الصلاحيات الممنوحة والمحددة في الدستور لكل منهما، حيث ان اللقاءات سوف تجرى بشكل مستمر وتكون لقاءات مكثفة، وبالتالي سوف يدل على حسن النية لدى الإطراف المشاركة في الفيدرالية العراقية، والعمل على ترسيخ مبادئها في ظل هذه التجربة الفيدرالية الجديدة واستمرارها (٤١) . ونبين هذه العلاقة من خلال فقرتين، أولاً : دور السلطة الاتحادية في أبطال التدابير التنفيذية لسلطات الاقاليم، ثانياً : دور السلطة الاتحادية في تقديم المساعدة والمشورة لسلطات الاقاليم، وكالاتي : -

أولاً : دور السلطة الاتحادية في أبطال التدابير التنفيذية لسلطات الاقاليم : - نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية، التي عدها من اختصاص السلطة التنفيذية، إلا إن ما نسجله على التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ في (المادة ٦١الفقرة تاسعا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، والتي تعتبر إحدى التدابير التنفيذية، ولكن ليس بصورة مباشرة أعطاها الدستور في الأصل إلى مجلس النواب، والذي يعتبر من مكونات السلطة التشريعية، واختصاص مجلس النواب بالموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ، وذلك وفقاً نصت عليه بان (الموافقة على إعلان حالة الحرب والطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء)، إذ نجد هنا إن النص الدستوري غير دقيق لأن إعلان حالة الطوارئ من الأمور التي تدخل ضمن مفهوم الظروف الاستثنائية، والتي تتطلب إجراءات سريعة وفعّاله لمعالجتها من قبل السلطة التنفيذية خاصة إذا وقعت هذه الظروف الاستثنائية إثناء فترة حل البرلمان أو في وقت عطلته ويتعذر عليه الاجتماع، وبالتالي فان

اشتراط موافقة البرلمان بأغلبية الثلثين على إعلان حالة الطوارئ يتعارض مع طبيعة الإجراءات في ظل الظروف الاستثنائية (٤٢) .

ثانياً : دور السلطة الاتحادية في تقديم المساعدة والمشورة لسلطات الاقاليم : - لا نجد في دستور العراق نص واضح وصريح يبين فيه تقديم المساعدة والمشورة إلى سلطات الأقاليم، وكذلك الامر في مشروع دستور إقليم كردستان العراق، اذ لا يوجد نص يبين ذلك، ونأمل من المشرع الدستوري في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ إلى إن يقوم بتنظيم نص يبن فيه المساعدة والمشورة القانونية إلى سلطات الأقاليم مع بيان الحالات التي تستوجب المساعدة والمشورة .

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات لعلها تسهم في خدمة المجتمع والقانون على حد سواء، وتتمثل بالآتي :-

أولاً : النتائج :

١- يعد تقاسم الاختصاصات من المسائل الجوهرية في الدستور الاتحادي، اذ ينص في الوثيقة الدستورية التي ينشا بموجبها الاتحاد .

٢- يعرف تقاسم السلطة في الدولة الاتحادية بأنه (وجود اختصاصات مقرره للحكومة الفيدرالية وأخرى مقررة للأقاليم يتطلب سلطات محلية في الإقليم تعمل على تشريع القوانين في النطاق المحدد لها ولابد كذلك من وجود سلطة تنفيذية تعمل على تطبيق القوانين على وجه أفضل بدلا من إن تقوم سلطة أخرى بذلك أضفنا الى ذلك وجود هيئة قضائية تفصل في النزاعات المتعلقة بتطبيق قوانين الإقليم حتى تتمكن من الفصل في القضايا بما تناسب مع ظروف التشريع المختلفة) .

٣- توزيع الاختصاص في الدولة الاتحادية يكون في المرتبة الأولى، أما تقاسم الاختصاصات في المرتبة الثانية، لأن فكرة توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية نابعة من صلب الدستور الاتحادي .

٤- مبدأ الفصل بين السلطات ينصرف الى عدم التركيز في وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد سلطة واحدة، وإنما يجب توزيعها على هيئات متعددة بحيث تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع، وتنفيذ القوانين من مهمة السلطة التنفيذية، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون، وعدم استقلال هذه السلطات عن بعضها استقلالا تاما يجب إن يكون هناك تعاون ورقابة متبادلة بين كل سلطة من السلطات الموجودة في الدولة .

٥- من خصائص النظام الاتحادي الفيدرالي بأنه يتميز بثنائية السلطة التشريعية، والمتمثلة بنظام المجلسين، وان الأنظمة الاتحادية المقارنة تنص صراحة في دساتيرها على هذين المجلسين، وتحدد مهامها، واختصاصاتهما، وآليات عملهما .

٦- من مبادئ النظام الاتحادي اعلوية الحكومة الاتحادية، والتي لا يمكن التجاوز عليها من الاقاليم، وان الفيدرالية لا تعني استبداد إقليم معين بالثروات المنتجة في حدود الإقليم، كما إن سن دساتير للأقاليم يجب

إن تكون منسجمة مع الدستور الاتحادي، وكذلك التشريعات الإقليمية يجب إن لا تتعارض مع التشريعات الاتحادية فيما يتعلق بالاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية .

٧- يقصد بالاختصاص المشترك هو إن يحدد الدستور اختصاصات الحكومة الاتحادية أو الولايات، ويضع الى جانب ذلك اختصاصات مشتركة للطرفين، ويتعاونان في تنظيمها، ويكون الهدف من ذلك هو أعطاء حق التصرف للولايات في بعض الأمور، ولكن يجب إن تكون خاضعة لنوع من الرقابة الاتحادية.

٨- إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، قد منح السلطة التشريعية الاتحادية في العراق صلاحيات واسعة

وهامة، مما جعله يتقرب من النظام المجلسي كونه قد تخطى المركز الدستوري لما هو مخصص للبرلمانات ذات الأنظمة السياسية البرلمانية .

٩- إن احد المعوقات الأساسية التي تثير منازعات التدخل في الاختصاص هي مسالة التنازع الايجابي ويكون ذلك في اغلب التشريعات .

١٠- إن وجود المحكمة الاتحادية العليا امراً ضروريا كونها المختصة بالفصل بالمنازعات التي يمكن إن تنشأ بين دولة الاتحاد والدول الداخلة في الاتحاد ، اذ لا يمكن للدولة الاتحادية إن تستمر ما لم تجد الوسيلة التي تكفل نفاذ توزيع الاختصاصات الدستورية، وتكون قرارات المحكمة باتة وملزمة للسلطات كافة .

ثانياً : المقترحات :

١- لاجل استكمال واستحضار عوامل نجاح النظام الاتحادي الفيدرالي في العراق ينبغي قبل ذلك تطبيق واقعي لنظام اللامركزية الإدارية، ومنح المحافظات الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة التي منحت بموجب الدستور والقوانين التي شرعت، ومن ثم تكون هناك جاهزية حقيقة للمؤسسات والكوادر في المحافظات، والتي تأخذ على عاتقها أدارة أقاليم جديدة، وبالتالي يصبح تطبيق النظام الاتحادي الفيدرالي أمرا واقعيا يتمتع بعوامل النجاح والديمومة وعندئذ تتبدد مخاوف العديد من القوى والحركات السياسية والفكرية التي لا تزال غير واثقة إذا طبق هذا النظام وما يمكن إن يؤول إليه واقع البلد في المستقبل .

٢- إن الطابع العام لنظام الحكم الذي نصت عليه المادة الأولى من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، هو نظام الحكم برلماني، بينما الممارسة الفعلية على مدى السنوات الماضية تشير الى غلبة الطابع التوافقي في الحكم استناد الى الرغبة في تمثيل مكونات الشعب جميعها، لذا ينبغي تعديل الدستور لإزالة هذا التعارض بين نصوص الدستور والممارسة مع ضرورة وضع الضوابط التي تضمن للنظام الفاعلية وحسن التمثيل للمكونات سواء عن طريق حكم التوافق أو الأغلبية التي تقابلها معارضة فعالة .

٣- لغرض تحقيق التوازن في المجال التشريعي نقترح إن يكون اقتراح مشروعات القوانين من اختصاص الحكومة والبرلمان معاً، ولكن إذا كان من شان مشاريع القوانين البرلمانية إن تزيد من الأعباء العامة أو تقلل من الإيراد العام فيجب الرجوع الى الحكومة لتتولى أعدادها أو الموافقة عليها .

٤- من اجل ضمان التوازن الاتحادي ندعو الى الأخذ بفكرة الاختصاص الطارئ، إذ يتولى الاتحاد وضع المبادئ العامة، ويترك التفصيل الى الاقاليم .

٥- نقترح الأخذ بفكرة الاختصاص التنافسي الذي يسمح بوجود اختصاصات تتيح لحكومات الاقاليم ممارستها من قبل الاقاليم عند عدم تدخل حكومة الاتحاد في تنظيمها بقانون، ولكن إذا كان من شان ممارستها من قبل الاقاليم الإضرار بالوحدة الاقتصادية أو السياسية للاتحاد أو بمصالح بقية الاقاليم فيحق عندئذ لحكومة الاتحاد التدخل تحقيقا للمنفعة العامة للاتحاد .

٦- لضمان الاقتدار المالي للاتحاد نجد ضرورة أيراد نص صريح يحدد طبيعة الإيرادات الاتحادية التي تختص الحكومة المركزية بفرضها وجبايتها، وتلك الإيرادات التي تختص بها حكومات الاقاليم .

٧- نقترح بإيراد نص صريح في صلب الدستور يجعل أدارة حقول الغاز والنفط بيد حكومة الاتحاد أو تحت أشرافها بدلا من جعلها مشتركة مما يشتت المسؤولية ويضعف الإدارة العامة لها .

٨- لضمان وحدة الاختصاص الخارجي للاتحاد نقترح أيراد نصوص صريحة تضمن اختصاص الحكومة الاتحادية بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية لكن بموافقة مجلس الاتحاد بوصفه ممثلا للأقاليم ضمانا للتوازن الاتحادي، ويجب إن يوافق مجلس الاتحاد على تعيين السفراء والقناصل بدلا من النص الذي يسمح للأقاليم بفتح مكاتب لها في السفارات .

٩- على المشرع الدستوري العراقي إن يساير الأنظمة الاتحادية المقارنة التي أعطت الأولوية للقانون الفيدرالي في التطبيق في مقابل قوانين الاقاليم، فينبغي تعديل النصوص التي منحت الأسبقية في التطبيق لقوانين الإقليم في حالة التعارض بينه وبين القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة، وجعل السمو والأسبقية للقانون الاتحادي على قوانين الإقليم .

١٠- لضمان القدرة السياسية للاتحاد ووحدته نقترح بوضع أحكام واضحة بشان أسلوب تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية، كاعتماد الطريقة المختلطة في التنفيذ وخضوع إدارات الاقاليم لرقابة الحكومة الاتحادية مع وضع الإجراءات الدستورية التي تضمن ذلك .

الهوامش:

١- فلاح إسماعيل حاجم : أساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار المزدهرة للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، من دون ذكر سنة الطبع، ص ٩٩ .

٢- نبيل عبد الرحمن حياوي : الدولة الاتحادية الفيدرالية - السلطة التشريعية، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، ٢٠٠٤، ص ٦٠ .

٣- د. خالد قباني : اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الاولى، منشورات عويدات، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، ١٩٨١، ص١٠٠ .

٤- د. حميد ألساعدي : قراءة في قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية - ضمن كتاب دراسات دستورية عراقية، الطبعة الاولى، شركة بويد للطباعة، نيويورك، من دون ذكر بلد النشر، ٢٠٠٥، ص ٢٤٦ .

٥- ابتسام سهيل : التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، ٢٠٠٠، ص ٩٠ .

٦- ينظر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

٧- د. صباح عبد الرزاق كبة : ((العملية التشريعية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية))، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العددان٢٤/٢٣، ٢٠١١، ص ٣٧ .

٨- كامل مهيدي : ((قراءة في عقود إقليم كردستان النفطية مقارنة مع عقود وزارة النفط))، بحث منشور على شبكة الانترنيت على الرابط : ((http: // www- iragoilforumm-com))، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/٢٣

٩ - إسماعيل علوان التميمي : ((توزيع السلطة والثروة وكركوك مشاكل كبرى البرلمان الحالي عاجز عن حلها))، بحث منشور على شبكة الانترنيت على الرابط : ((http: // www-alhewar-org))، تاريخ الزيارة ١٢/٢٥/ ٢٠٢٠ .

١٠ - ينظر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

١١ - د. محمد عزت فاضل الطائي : فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، الطبعة الأولى، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠١٦، ص ٤٧٤ .

١٢ - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

١٣ - محمد محمود ربيع، و إسماعيل صبري مقلد، موسوعة العلوم السياسية، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار النشر، الكويت، من دون ذكر بلد النشر، ١٩٩٤، ص٥٤٧ .

١٤- ينظر نص المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

١٥- د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، الطبعة الأولى، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠١٦ص ١٦٣ .

١٦ - د. هاتف محسن كاظم : تشريع القوانين ودور السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية، من دون ذكر الطبعة، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص ٣٩٢ .

١٧ - مجاهد هشام الطائي : الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، من دون ذكر الطبعة، مركز أدارك للدراسات والاستشارات، من دون ذكر مكان وبلد النشر، ٢٠١٦، ص ٥٠ .

١٨- ميشال الرياشي : أسهام في دراسة النظرية التقليدية للدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، بيروت، لبنان، ١٩٩٢، ص ١٢٩ .

١٩ - إسماعيل فاضل حلوص ادم ألشمري : الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ٢٠١٥، ص١٠٣ .

٢٠- حيدر ادهم الطائي : ((توزيع الاختصاصات في ضوء الدستور العراقي))، دراسة منشورة في مجلة القانون المقارن، مجلة محكمة تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٤٧، ٢٠٠٧، ص ١٣ .

٢١ - ينظر نص المادة (١١٠) من الدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، حيث خص السلطة الاتحادية (رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية ، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الإقليم والمحافظات في العراق) .

٢٢- صدر قانون الاستثمار في إقليم كردستان - العراق (رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦)، منشور في وقائع كردستان بالعدد (٦٢ في ٢٠٠٦ /٨/٢٧) .

٢٣- قانون تنظيم التظاهرات في إقليم كردستان - العراق (رقم ١١ لسنة ٢٠١١)، منشور في وقائع كردستان بالعدد (١٢في ٢٠/ ١٢/ ٢٠١٠).

٢٤- قانون حق الحصول على المعلومات في إقليم كردستان - العراق (رقم ١١ لسنة ٢٠١٠) .

٢٥- د- غازي فيصل مهدي، نظام الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ،بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ،السنة الاولى ،العدد الأول،٢٠٠٩، ص ٤٦ .

٢٦- د. عقيل محمد عبد، و د. سليم نعيم خضير : ((رؤيا تحليلية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم الفدرالية في الدستور العراقي الدائم))، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد السادس، العدد٢٣، ٢٠٠٩، ص ١٢٠ .

٢٧ - د. يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطبع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر،١٩٩٣، ص ٥٩ .

٢٨- عبد الجبار العلوش : ((الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية - دراسات دستورية عراقية))، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، ٢٠٠٥، ص٣٩٤ .

٢٩- ناشان بروان : ((ملاحظات تحليله حول الدستور))، بحث منشور في معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٤٦ .

٣٠- ينظر رائ الدكتور (محمد هماوندي) أشار إليه، إيليا سومين : ((السلم عبر الفيدرالية يحد من الصراع الديني والاثني))، بحث منشور في مجلة أوراق عراقية، بغداد، العدد ٤، أيلول، ٢٠٠٥، ص ١٢ .

٣١ - باقر ياسين : ((رؤية في مستقبل العراق - ست ولايات فدرالية على أساس جغرافي))، بحث منشور في مجلة دراسات عراقية، مركز العراق للبحوث والدراسات الإستراتيجية بغداد، العدد ٧/٥/ ٢٠٠٦، ٢٠٠٦، ص٥٣ .

٣٢- هاملتون ماديسون جاي : الأوراق الفيدرالية، ترجمة، عمران أبو حجلة، ط٢، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، ٢٠٠٥، ص ١١٨- ١١٩ .

٣٣ - ايرك باريندت : مدخل القانون الدستوري، ترجمة، د. محمد ثامر، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، ٢٠١١، ص ١٠١- ١٠٢ .

٣٤- ينظر المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

٣٥- ينظر المادة (١١٥) من الدستور نفسه .

٣٦- ينظر الفقرة (٢) من المادة (١٢١) من الدستور نفسه .

٣٧- ينظر المادة (١١٥) من الدستور نفسه .

٣٨- ينظر المادة (١٢١) من الدستور نفسه .

٣٩- ينظر الفقرة (١٧) من المادة الأولى من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ .

٤٠- عادل إبراهيم آدم، مصدر سابق، ص ١٠٠ .

٤١- د. هاتف محسن كاظم، مصدر سابق، ص ٨٠ .

Abstract

That the constitutional legislator was not successful when he gave priority to the regional government in the field of competencies that he indicated based on the text of Article (115 of the Iraqi constitution), as the legislator has violated to a very large extent what is recognized in the federal constitutions of the primacy of the federal authorities. He was not successful in the field of distributing competencies, and this will lead us in the future to a lot of disputes in the competencies between the federal authority and the authorities of the region because of the ambiguous wording that only the provisions of the constitution, as well as its regulation of oil and gas, as it was organized in a special organization, and it would have been better to specify a special text in the constitution On the subject of natural resources, especially oil and gas, he stresses the cooperation and coordination between the federal government and the regional government, so that it does not apply the principle of priority to the law of the region, which is stipulated in the current constitution, because this does not fall within the exclusive powers and does not fall within the joint powers.

Sharing legislative and executive powers in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005

Prof. Dr. Laila Hantoush Nagy

University of Babylon/College of Law

Zainab Ali Taha

University of Babylon/College of Law