جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين - كلية الحقوق

الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية

بحث مقدم من الطالب
هاشم صادق شكير الجعفري

إلى مجلس كلية الحقوق - جامعة النهرين
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف
م.د. زياد خلف نزال
أستاذ القانون الدستوري في جامعة النهرين كلية الحقوق

1445 هـ

2024 م

بِسۡمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحۡمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

((ٱقۡرَأۡ بِٱسۡمِ رَبِّكَ ٱلَّذِي خَلَقَ ﴿١﴾ خَلَقَ ٱلۡإِنسَٰنَ مِنۡ عَلَقٍ ﴿٢﴾ ٱقۡرَأۡ وَرَبُّكَ ٱلۡأَكۡرَمُ ﴿٣﴾ ٱلَّذِي عَلَّمَ بِٱلۡقَلَمِ ﴿٤﴾ عَلَّمَ ٱلۡإِنسَٰنَ مَا لَمۡ يَعۡلَمۡ ﴿٥﴾))

الآيات من ١_٥ من سورة العلق

((أَمَّنۡ هُوَ قَٰنِتٌ ءَانَآءَ ٱلَّيۡلِ سَاجِدٗا وَقَآئِمٗا يَحۡذَرُ ٱلۡأٓخِرَةَ وَيَرۡجُواْ رَحۡمَةَ رَبِّهِۦۗ قُلۡ هَلۡ يَسۡتَوِي ٱلَّذِينَ يَعۡلَمُونَ وَٱلَّذِينَ لَا يَعۡلَمُونَۗ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُوْلُواْ ٱلۡأَلۡبَٰبِ ﴿٩﴾))

آية ٩ من سورة الزمر

الإهداء

قال تعالى: (قل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون)
إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك
ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك .. ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك
ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك
الله جل جلاله

إلى من كلله الله بالهيبة والوقار .. إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى من أحمل أسمه بكل افتخار ..ابي الغالي وستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد

إلى ملاكي في الحياة .. إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان والتفاني .. إلى بسمة الحياة وسر الوجود إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي إلى أغلى الحبايب أمي الحبيبة

إلى المحبة التي لا تنضب إلى السند الذي ارتكز عليه بكل شدة والجأ إليه اذا ما عصفت بي الهموم .... اخوتي

الى العينين اللتين استمد منهما القوة والحب والاستمرار.... زوجتي

الباحث

الشكر وتقدير

مصداقاً لقوله تعالى :((لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ)) اسجد لله عز وجل ، وأحمده إذ جعل الحمد مفتاحا لذكره ، وخلق الأشياء ناطقة بحمده وشكره ، والصلاة والسلام على نبينا محمد وآله وسلم تسليماً كثيراً .

وعملاً بقول المولى سبحانه ((وَلَا تَنسَوُاْ ٱلۡفَضۡلَ بَيۡنَكُمۡ)) لا يسعني الا ان اتقدم بجزيل الشكر والتقدير والعرفان لكل ذي فضل ممن أعانني على كتابة هذا البحث وابدأ باليد الكريمة التي امتدت لمساعدتي منذ أول يوم في كتابة البحث ، فالشكر كل الشكر لأستاذي الكريم الأستاذ الدكتور زياد خلف على رعايته العلمية والإنسانية وادعوا من الله عز وجل أن يحفظ الجميع للمساهمة في رفعة وتقدم عراقنا العزيز ...

الباحث

الفهرست :

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١
المطلب الأول: مفهوم الحكومة المركزية وانواعها	٥
الفرع الأول: مفهوم الحكومة المركزية	٥
الفرع الثاني: أنواع الحكومة المركزية	٨
المطلب الثاني: أساليب توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والأقاليم في دستور ٢٠٠٥	١١
الفرع الأول: اختصاصات الحكومة المركزية	١٢
الفرع الثاني: اختصاصات حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم	١٥
الخاتمة	١٩
المصادر	٢٠

الفهرست:

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١
المطلب الأول: مفهوم الحكومة المركزية وانواعها	٥
الفرع الأول: مفهوم الحكومة المركزية	٥
الفرع الثاني: أنواع الحكومة المركزية	٨
المطلب الثاني: أساليب توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والأقاليم في دستور ٢٠٠٥	١١
الفرع الأول: اختصاصات الحكومة المركزية	١٢
الفرع الثاني: اختصاصات حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم	١٥
الخاتمة:	١٩
المصادر:	

المقدمة

اولاً: أهمية البحث

تفويض الاختصاص الدستوري من الموضوعات المهمة التي ينبغي معرفة تفاصيلها فحداثة دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وغموض نصوصه فضلاً عن تحول العراق إلى النظام الفيدرالي الذي يقوم على توزيع الاختصاصات الدستورية بين المركز والأقاليم إلى جانب النظام اللامركزي المعروف بتوزيع السلطات بين المركز والمحافظات او الوحدات الإدارية وعدم احتكارها بيد المركز وهذا كله يستوجب من الباحثين القانونيين بيان تفاصيل توزيع الاختصاص ومنها تفويض الاختصاص الدستوري، ولندرة البحث في هذا الموضوع أو عدم البحث فيه ارتأينا اختياره .

ثانياً: هدف البحث

يكمن هدف البحث في ضرورة بيان موقف المشرع الدستوري من توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة المركزية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وبين السلطات فيما بينها سواء في الظرف الاعتيادي أو عند الظرف الاستثنائي التي تقتضي فيه الحاجة إلى نقل بعض الاختصاصات من سلطة إلى أخرى ، إضافة إلى ازدياد المؤسسات الدستورية بعد التحول إلى نظام فيدرالي يستدعي الوقوف على العلاقة التي تربط هذه المؤسسات هل هي علاقة فصل مطبق للسلطات أم علاقة تعاون وتبادل للسلطات كما هو حال الأنظمة البرلمانية الأخرى والتي سار على نهجها دستور العراق لعام ٢٠٠٥ فضلاً عن المشاكل التي تنجم عن التفرقة بين التفويض بالاختصاص والتفويض بالتوقيع وشروط التفويض وتمييزه عن الإنابة والحلول الذي ورد في الدستور.

ثالثاً: اشكالية البحث

بعد أن اتبع العراق العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ النافذ نظام الدولة الفيدرالية الاتحادية والذي ينص على اختصاصات الحكومة المركزية واختصاصات لاقليم كوردستان المتمتع بالحكم الذاتي منذ عام ١٩٧٤ أثر صدور قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ اصبحت منطقة كوردستان التي تضم ثلاث محافظات هي كل من اربيل والسليمانية ودهوك التي هي المنطقة الوحيدة في العراق تتمتع بالحكم الذاتي فالمشكلة تكمن في بيان الاختصاصات الدستورية للحكومة المركزية التي نص عليها دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ لتجنب الغموض والالتباس في الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية وتحديد اختصاصات الحكومة المركزية بالنسبة للنفط والغاز لما يشكلان من ثروة وطنية كبيرة .

رابعاً: فرضية البحث

من خلال التمعن بنصوص دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ وقراءة الاختصاصات وتوزيعها بين الحكومة المركزية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فأننا لمسنا أن هناك كثيرا من مواطن الضعف في تحديد الاختصاصات الدستورية والتي سيتم عرضها في هذا البحث العلمي ولا سيما في مسألة ادارة الثروات الطبيعية

خامساً: منهجية البحث

استندنا في هذة الدراسة على قواعد المنهج العلمي التحليلي من خلال عرض مفصل لنصوص دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ التي نظمت الاختصاصات الدستورية الحصرية للحكومة المركزية واختصاصات الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتوضيحها من خلال هذا البحث العلمي حيث املى علينا دستور٢٠٠٥ الذي اخذ بنظام الدولة الفيدرالية الاتحادية وجعل اختصاصات حصرية للحكومة المركزية واختصات اخري للاقيلم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الاستعانة بالمنهج العلمي التحليلي لبيان موقف المشرع الدستوري العراقي .

سادساً: هيكلية البحث

تم تقسيم البحث العلمي إلى مطلبين تناولنا في المطلب الأول مفهوم الحكومة المركزية وانواعها حيث خصصنا الفرع الأول لبيان مفهوم الحكومة المركزية من حيث تعريفها وماهيتها والفرع الثاني لأنواع الحكومة المركزية وبحثنا في المطلب الثاني اساليب توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث خصصنا الفرع الأول إلى اختصاصات الحكومة المركزية والفرع الثاني إلى اختصاصات حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي كما موضح في الجدول ادناة.

المطلب الأول
مفهوم الحكومة المركزية وانواعها

لابد قبل البحث في موضوع الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية أن نبين مفهوم الحكومة المركزية من تعريفها وبيان ما المقصود به ثم ننتقل إلى بيان أنواع المركزية حيث سنقسم هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول مفهوم الحكومة المركزية والفرع الثاني انواع الحكومة المركزية.

المطلب الأول
مفهوم الحكومة المركزية

الحكومة المركزية هي الحكومة التي يتم فيها ممارسة السلطة أو السلطة القانونية وتنسيقها بحكم الواقع السياسي التنفيذي للدول الاتحادية والسلطات المحلية (١) هي كيان سياسي يتمتع باتحاد مقاطعات ذاتية الحكم جزئياً أو ولايات أو غيرها من المناطق تحت مظلة حكومة مركزية فِدرالية يُنص على ذاتية الحكم بالنسبة للمقاطعات أو الولايات في الدولة الفِدرالية في الدستور، وعلى تقاسم السلطة بين الحكومة المحلية والحكومة المركزية، ولا يمكن تغيير ذلك بقرار فردي لأي طرف من الطرفين: الولايات أو الكيان الفِدرالي ويعد الاتحاد المركزي أو الفدرالي أقوى أنواع الاتحادات ، كما أنه أكثر أنواع الاتحادات انتشاراً في هذا العصر (٢) حيث يتفق أغلب الباحثين على ان الفدرالية مصطلح غربي يعني في العربية (اتحادا)، وهي شكل من أشكال الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستورياً بين حكومة مركزية ووحدات حكومية أصغر (الأقاليم ، الولايات) ويكون كلا المستويين من الحكومة معتمداً أحدهما على الآخر وتتقاسمان السيادة في الدولة.

ويرمي الاتحاد المركزي أو الفدرالي إلى التوفيق بين اعتبارين أساسيين الأول هو رغبة الدول أو الأقاليم في الاتحاد في تكوين دولة واحدة، أما الاعتبار الثاني فهو رغبة كل إقليم في المحافظة على استقلاله الذاتي بقدر الإمكان ان الحكم الفدرالي الفعال يجب ان يرتكز على أساس دستور مدون وسيادة القانون. يضع الدستور الإطار والمبادئ الأساسية للنظام الفدرالي ويكون للدستور أهمية رمزية في تعزيز الوحدة أو الخلاف والشقاق داخل البلاد .

١_ لمزيد من التفاصيل يمكنك الاطلاع على الموقع الإلكتروني التالي
https://www.vie-publique.fr/fiches/institutions-de-la-republiqu
٢_الأنظمة الفيدرالية _ترجمة غالي برهومة_ منتدى الاتحادات الفيدرالية _أوتاوا،٢٠٠٦،ص١

كما تعد الدساتير المدونة أمرا أساسيا في الأنظمة الفدرالية الإرساء الإطار الذي يعمل من خلاله كل مستوى من مستويات الحكومة . ويجب على الدستور كحد أدنى إنشاء مؤسسات مهمة معينة وتحديد المسئوليات داخل النظام الفدرالي (٣) فعندما يقوم بلد ما بتبني نظام فدرالي تضاعف مهام الدستور الفدرالي لأن الدستور في هذه الحالة ينبغي أن يحدد ماهية الوحدات المكونة للنظام الفدرالي، كما يقرر الدور الذي ستلعبه الوحدات المكونة في بنية وعمليات الحكومة الفدرالية ، ويحدد مدى الخصوصية المتاحة للوحدات المكونة للنظام الفدرالي في وضع الكيان المدني الخاص بها، وبشكل أكثر عموما يقوم الدستور الفدرالي بتقسيم السلطة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة، ويحدد الدستور عند تخصيص السلطات ما هي السلطات التي تعد امتيازا قاصرا لكل حكومة وماهي السلطات المشتركة أو المتلازمة كما حدد ذلك الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥(١).
كما يحدد الدستور الفدرالي كيفية حل الصراعات التي تنشأ بين الحكومات بشأن توزيع السلطات حيث أن وجود مستويان مستقلان للحكومة في نظام فدرالي يتطلب حكما دستوريا لفض النزاعات التي تتعلق بمجالات الاختصاص الدستوري لكل منهما ففي العراق تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات غير المنتظمة في إقليم (٢).
ويسند هذا الدور غالباً إلى المحاكم الدستورية كما اشرنا اعلاه ويجب على الدستور الفدرالي ان يوفر طريقة لفض النزاعات المحتملة بشأن السلطات القانونية لمستويي الحكومة وأن لا يكون سببا في إثارة الإشكاليات .

ففي العراق لم تتضمن الدساتير العراقية السابقة لعام ٢٠٠٣ أية إشارة صريحة وواضحة للفدرالية كتلك التي أشار إليها قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٣ و دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي صيغ الدولة اتحادية فدرالية لقد أكد قانون ادارة الدولة لعام ٢٠٠٣ في مادته الرابعة تبني النظام الفدرالي بالنص على أن (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي - فيدرالي) وجاء في المادة نفسها أن تتقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب (٣)

١_جورج اندرسون_مقدمة عن الفيدرالية، منتدى الأنظمة الفيدرالية، أوتاوا، كندا ،٢٠٠٧، ص٦
٢_ المادة (١١٠) والمادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٣_ المادة (٩٣/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٤_ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية_ بغداد _ لسنة ٢٠٠٤

اما في دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ فأن الفدرالية جاءت وبشكل أكثر تفصيلا وتأكيدا في الدستور العراقي العام حيث نص الدستور في مادته الأولى على أن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ". فلقد خصص الباب الثالث للسلطات الاتحادية التي تتكون وحسب المادة (٤٧) من " السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات " . وحدد الفصل الأول من هذا الباب بمواده من ٤٨ وحتى ٦٥ كل ما يتعلق بالسلطة التشريعية الاتحادية وكيفية تكوينها واختصاصاتها أما الفصل الثاني فقد خصص للسلطة التنفيذية الاتحادية بمواده من ٦٦ وحتى ٨٦ والفصل الثالث فقد اختص بالسلطة القضائية بمواده من ٨٧ إلى ٩٤ وجاء الباب الرابع يحدد اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية أما فيما يتعلق بالأقاليم فقد حددها الباب الخامس حيث نصت المادة (١١٦) على " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية "(١)

والمادة (١١٧) نصت على يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليما اتحاديا .

ويقر هذا الدستور، الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لأحكامه وهو ما حددته المادة (١١٩) التي نصت على أنه يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءاً على طلب بالاستفتاء عليه والمادة (١٢٠) التي نصت على " يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات(٢).

فمن خلال ما تقدم وما جاء به الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ يمكن أن نضع تعريفاً للفيدرالية (الدولة الاتحادية) بأنها اتحاد عدة دول سواء كانت متفرقة فأتحدت ام كانت دولة واحد وانقسمت فأتحدت بمقتضى دستور اتحادي واحد مع بقاء سلطات الحكم موزعة بين الدول الأعضاء في الحدود التي تتكفل وثيقة الاتحاد ببيانها مع تمتع كل من الدولة الفيدرالية والدول الأعضاء بالاختصاصات المنصوص عليها دستورياً.

١_ المادة ١١٦ من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥

٢_ المادة ١١٧ من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥

الفرع الثاني
أنواع الحكومة المركزية

تنتهج الدول المختلفة أساليب عدة في إدارة وتنظيم الدولة منها نظام المركزية في إدارة الدولة وفيما يلي سنتناول انواع المركزية وهي المركزية الإدارية ثم المركزية السياسية

اولاً المركزية الإدارية:- المركزية الإدارية هي أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة، وتقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة (١).
إن المقصود بالمركزية الإدارية ربط كل المرافق العمومية بمركز موحد ووحيد يتمثل في الدولة (٢). وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق، وفي النظام المركزي تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا ويساعد على هذه الخاصية الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية وتقسيم الموظفين رؤساء ومرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضا في سلم إداري منتظم يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً وينفذ أوامره ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته(٣).
ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة غير أن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة و مرتبطة بها .
إن المقصود بالمركزية الإدارية ربط كل المرافق العمومية بمركز موحد وحيد يتمثل في الدولة (٤) مع إمكانية تفويض القيام ببعضها إلى ممثليها على مستوى الوحدات الترابية وبمعنى آخر تركيز السلطات الإدارية في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى وحصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوعهم للرقابة الرئاسية التي يمارسها الوزير المختص .

١_ د.طعيمة الجرف _ القانون الإداري _ القاهرة الحديثة_١٩٧٣_ص١٧٨.
٢_د. توفيق السعيد _ القانون الإداري _القاهرة _٢٠٠٦_ص٧٧
٣_ د.مازن ليلو راضي _ القانون الإداري _ بغداد _ ٢٠١٩_ ص٥٩
٤_د. عبد القادر احمد _ التنظيم الإداري _ الجزائر _٢٠٠٥_ص٢٢

ولا بد من الإشارة إلى أن للمركزية الإدارية صورتان : التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري

أ _ التركيز الإداري:- وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية، ويطلق عليها أيضا المركزية المتطرفة أو الوزارية، لإبراز دور الوزارة في هذا النظام (١)

ومعنى التركيز الإداري أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى تقرير أي أمر من الأمور، إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الوزير المختص لإصدار القرار وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها، وتنفيذ هذه القرارات.

ولا شك أن هذه الصورة من التركيز الشديد تضر بمصالح الأفراد وتعرقل عمل الإدارة فمن غير المتصور أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلا لمشاكل الأفراد لذلك هجرت رت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية إلى الصور المعتدلة للمركزية الإدارية وهي عدم التركيز الإداري.

ب_ عدم التركيز الإداري :- يطلق على هذه الصورة من المركزية الإدارية إلا وزارية أو المركزية المعتدلة(٢) ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتخويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة.

إلا أن هذه الصورة من المركزية لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها، وكل ما في الأمر أن عدم التركيز الإداري يخفف من العبء على الوزارات والإدارات المركزية وإن بعض القرارات الإدارية أصبحت تتخذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم بدلا من أن تتخذ من الوزراء أنفسهم ومن ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظرًا لتعدد الأشخاص المعنوية، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة ، حَيْثُ يتم توزيع الاختصاصات على هذا الأساس (٢).

١_ د.صبيح بشير مسكوني _ القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية _ بنغازي

٢_ د.عثمان خليل _ القانون الإداري _١٩٦٠_ص٢٣

وعلى أي حال فإن هذه الصورة من المركزية أفضل من التركيز الإداري وهي مرحلة انتقال صوب نظام اللامركزية الإدارية، وهي الصورة الباقية في إطار نظام المركزية الإدارية(١).

ثانياً المركزية السياسية:- المركزية السياسية هي العلاقة بين الحكومة المركزية والأقاليم أي توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والأقاليم في جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية كالعلاقة بين الحكومة المركزية في بغداد وإقليم كردستان في اقليم كردستان لديهم سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية وفق دستور الاقليم وهناك سلطة تشريعية اتحادية وتنفيذية وقضائية في المركز وفق الدستور الاتحادي (١) يجب أن لا يتعارض دستور الاقليم مع الدستور الاتحادي.

بعد عام ٢٠٠٣ انتقل العراق إلى نظام إداري جديد واتجهت البلاد نحو تغيير جذري في المفاهيم والقيم والمبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واتجه نحو إرساء دعائم النظام الفيدرالي واللا مركزية في الإدارة(٢).

وتوج هذا الاتجاه بصدور الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والذي كانت مبادئه تعبر عن طموحات الشعب العراقي في نظام اللامركزية الذي يقوم على أساس توزيع السلطة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية أو المحلية.

فأن المركزية السياسية تتعلق بالنظام السياسي لدول الإتحاد الفيدرالي (الدولة المركزية) وتوزيع السلطات بين الدولة الاتحادية والولايات التي تعتبر وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي كما هو الحال في إقليم كوردستان العراق وفقاً لدستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥– حيث تولى الدستور الاتحادي في الإتحادي الفيدرالي مهمة توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالطريقة التي تلائم ظروف وأوضاع كل دولة، في حين يضطلع القانون العادي بتشكيل الهيئات(المجالس المحلية على مستوى المحافظات والنواحي أو المؤسسات العامة) ويحدد اختصاصاتها وكيفية مباشرتها لها.

١_ د.محمد مختار عثمان_ المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجماهيرية / منشورات جامعة قاريونس / 1989/ ليبيا – بنغازي

٢_المادة (١٢١/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٣_ د.مازن ليلو راضي التنظيم الإداري _بغداد_٢٠١٩ص٨٥_٨٦

المطلب الثاني
أساليب توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والأقاليم في دستور ٢٠٠٥

يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية (١) وأقر الدستور النافذ إقليم كردستان إقليماً اتحادياً (٢) ، مع إمكانية تشكيل عدد غير محدود من الأقاليم الجديدة ، لكنه أكد ضرورة توافر شروط لقيام تلك الأقاليم إذ منح محافظة بمفردها أو مجموعة من المحافظات تشكيل إقليم من خلال عملية استفتاء بحسب ما منصوص عليه في الدستور الاتحادي بإحدى الطريقتين الآتيتين التي نصت على ذلك المادة ١١٩ من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ كما يأتي

يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بأحدى طريقتين:

اولاً : طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم.

ثانياً : طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم وفي حالة تحقق تلك الشروط يطرح موضوع تأسيس الإقليم على الاستفتاء الشعبي الذي سيكون فيه الناخبين في المحافظات المعنية بالأمر القول الفصل في تقرير مصير التحول باتجاه تكوين الأقاليم.
لقد أقر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لكل إقليم عند تأسيسه الحق في وضع دستور له يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته ، وآلية ممارسة تلك الصلاحيات على أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي للدولة (٣) وأعطى الأخير للأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على وفق أحكامه باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية (٤)

١_المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٢_المادة (١١٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٣_المادة (١٢٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٤_المادة (١٢١/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

عند الإطلاع على المواد الدستورية في أعلاه يلاحظ ، ان الدستور العراقي النافذ لم يتضمن أي معيار لتشكيل الإقليم ، فهو لم يحدد عدد المحافظات التي يمكنها تكوين إقليم اتحادي فيحق لكل محافظة على حدة تكوين إقليم ، ويحق لمجموعة من المحافظات تكوين إقليم اتحادي وغياب المعيار الدستوري والقانوني لتشكيل الأقاليم يؤدي إلى المطالبة بتشكيل الأقاليم الأسباب سياسية أو اقتصادية أو بسبب سوء توزيع الموارد بين المحافظات كون الاقتصاد العراقي يعاني من التفاوت التنموي في مستويات التنمية بين المحافظات والتفاوت في توزيع الاستثمارات فيما بينها أو كرد فعل من سياسات الحكومات المركزية.

لغرض دراسة الموضوع دراسة تامة في هذا المطلب قسمناه إلى فرعين اثنين خصصنا الفرع الأول لبيان اختصاصات الحكومة المركزية وخصصنا الفرع الثاني لدراسة اختصاصات حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

الفرع الأول
اختصاصات الحكومة المركزية

تبنى الدستور العراقي الدائم النظام الفيدرالي، ومنح المحافظات حـق تشكيل الأقاليم واقر بشرعية قيام إقليم كردستان وسلطاته القائمة حالياً وهو امتداد لما جاء به قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية من قبل ولكن على الرغم من ذلك فأن الجدل والخلاف بين القوى السياسية وما تمثله من تكوينات قومية واثنية ودينية ومذهبية لم يتوقف والفجوة واسعة ولغة الحوار متقطعة ينتابها تبادل الاتهامات والشكوك في النواب وسنبحث في هذا الفرع الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية التي نص عليها الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥

لقد جاء في الباب الرابع من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ الذي يتكلم عن اختصاصات السلطات الاتحادية في المادة ١١٠ التي بينت الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية وهي كما يأتي (١).

تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية :

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

١_ المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

ثانياً : وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه .

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

رابعاً : تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والاوزان .

خامساً : تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي .

سادساً : تنظيم سياسة الترددات البنية والبريد

سابعاً : وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .

ثامناً : تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه و توزيعها العادل داخل العراق ، وفقا للقوانين والاعراف الدولية .

تاسعاً : الاحصاء والتعداد العام للسكان .

هذه هي الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية التي نص عليها الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ في المادة ١١٠ من الباب الرابع

فضلاً عن الاختصاصات الحصرية المذكورة آنفاً فأن السلطات الاتحادية تحافظ على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي (١).

١_ المادة (١٠٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أما فيما يتعلق بالنفط والغاز وهي من أهم المسائل فمنذ قيام الدولة العراقية عام ١٩٢١، وحتى تغيير النظام السياسي السابق في العام ٢٠٠٣، لم يكن هناك ذكر لأي اختصاصات للمحافظات في مجال النفط والغاز ، أما فيما يتعلق بالأقاليم فأنها لم تدخل أصلا في التقسيم الإداري لجمهورية العراق، ولكن في العام ١٩٧٤ وعلى أثر صدور قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ أصبحت منطقة كوردستان التي تضم ثلاث محافظات هي كل من اربيل والسليمانية ودهوك هي المنطقة الوحيدة في العراق التي تتمتع بالحكم الذاتي، ومع لم تتمتع هذه المنطقة بأي اختصاص يذكر في مجال النفط والغاز، وبقي هذا الاختصاص حصرا بيد الحكومة المركزية في العاصمة بغداد

ظهرت لأول مرة في العراق اختصاصات للأقاليم والمحافظات في مجال الثروات الطبيعية في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (١) التي تطرق الى اختصاصات الحكومة الاتحادية في إدارة الثروات الطبيعية للعراق بالتشاور مع حكومات الأقاليم والمحافظات، ثم صدر بعد ذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فاتبع أسلوبا في توزيع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات يشوبه الكثير من الغموض والتعارض تقوم بموجبه الحكومة الاتحادية مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم باستثمار النفط والغاز دون ذكر لبقية الثروات الطبيعية حيث سكت عنها الدستور ومنذ نفاذ دستور ٢٠٠٥ برزت الكثير من الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كوردستان، لا سيما عندما أبرمت حكومة الإقليم العديد من العقود الخاصة باستكشاف واستخراج ونقل وبيع النفط والغاز دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية، وكان ذلك سببا يؤدي الى تأخر تمرير الموازنة الاتحادية نتيجة اعتراض إقليم كوردستان عليها.

ويعزى هذا الخلاف لثلاثة أسباب جوهرية:

السبب الأول : وجود غموض وتعارض في النصوص الدستورية الواردة في دستور ٢٠٠٥ التي تنظم اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بوجه عام واختصاصاتها المتعلقة بالنفط والغاز بوجه خاص
السبب الثاني : يتمثل في وجود فراغ تشريعي في مجال توزيع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بين مستويات الحكم في العراق الاتحادي، نتيجة عدم إقرار مشروع قانون النفط والغاز الذي نص عليه الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ (٢)

١_المادة (٢٥) من قانون إدارة الدولة العراقية
٢_المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

مما فتح الباب على مصراعيه للاجتهاد في تفسير النصوص الدستورية ذات الصلة بموضوع النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية من جهة وحكومة الإقليم من جهة آخرى، وفي ظل غياب الغطاء التشريعي الضابط لهذه الاختصاصات افرط الإقليم في استقلاليته عن الحكومة الاتحادية للحد الذي يمكن معه القول ان الاقليم انفرد تماماً في ادارة النفط المنتج في الإقليم دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية كما تمسكت الحكومة الاتحادية بأسلوب الادارة الذي كانت تعتمده وزارة النفط قبل عام ٢٠٠٣ ولم تحاول أن تجري عليه تغييرات تنسجم وتتلائم مع تحول الدولة العراقية الى النظام الاتحادي في ظل دستور ٢٠٠٥

السبب الثالث : فهو سياسي يتمثل في التوجهات السياسية للاقليم في الانفصال واقامة دولة كردية مستقلة وتكتسب دراستنا أهميتها من كون موضوعها يتعلق بالنفط الذي يعد من الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية والذي بدأ يشكل المورد الاقتصادي الأعظم والأهم للدولة العراقية منذ سبعينيات القرن الماضي، حيث تراوحت نسبة مساهمة الإيرادات النفطية من ٩٠% الى ٩٨% من الموازنة العامة للدولة العراقية

وفي قرار للمحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٩ لسنة ٢٠٢٢حول قيام إقليم كوردستان بتصدير النفط والغاز عبر الخط العراقي التركي الناقل دون مراعاة الدستور والاختصاصات التي نص عليها للحكومة المركزية والأقاليم حيث توصلت المحكمة الاتحادية العليا إلى النتائج الآتية (١)

أولاً: استناداً لأحكام المادة (١١٦) من الدستور يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية بما لا يخل بوحدة العراق ويقر الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليماً اتحادياً استناداً لأحكام المادة (١١٧) اولاً) من الدستور، و لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور وإن ذلك لا يشمل الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والتي لا يجوز تجاوزها استناداً لأحكام المادة (١٢١/ أولاً) من الدستور.

ثانياً : حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بموجب أحكام المادة (١١٠/ أولاً) من الدستور والتي نصت على تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم

١_ قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٩ لسنة ٢٠٢٢ حول النفط والغاز لمزيد من التفاصيل موقع المحكمة الاتحادية العليا info@iraqfsc.iq

السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية) واستناداً لذلك فإن السلطات الاتحادية تختص دستورياً بوضع السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية لذا لا يجوز للمحافظات غير المنتظمة في إقليم والأقاليم في جميع أنحاء العراق ممارسة هذا الاختصاص الحصري بدلاً من السلطات الاتحادية وبخلافه تكون ممارسة تلك الاختصاصات من قبل المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو الأقاليم مخالفة للدستور.

ثالثاً : إن تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية و المالية والكمركية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية استناداً لأحكام المادة (١١٠) (ثالثاً) من الدستور عليه لا يجوز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تنظيم السياسة التجارية عبر حدودها وإن قيام أي محافظة أو إقليم بتنظيم علاقات تجارية مع الدول المجاورة لها أو مع أية دولة أخرى ولأي سبب كان مخالف لأحكام الدستور.

رابعاً : نصت المادة (١١١) من الدستور على (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات واستناداً لذلك فإن تعبير الشعب العراقي يشمل جميع العراقيين دون استثناء من شماله إلى جنوبه ومن شرقه إلى غربه بغض النظر عن القومية أو الدين وإن النفط والغاز في جميع أنحاء العراق هو ملك الشعب العراقي، والذي لا يجوز لأية سلطة اتحادية أو السلطات المحلية للأقاليم والمحافظات تجاوز ذلك، وإن ذلك موجب لتوزيع عائدات النفط والغاز على جميع أبناء الشعب العراقي بصورة متساوية وعادلة بغض النظر عن مناطق إنتاج تلك الثروات لكي لا يحرم أبناء المحافظات غير المنتجة منها كما أن ذلك يستلزم اطلاع ومعرفة أبناء الشعب العراقي بمقدار عائدات النفط والغاز باعتباره هو المالك لها للوقوف على كيفية توزيعها فمن غير الممكن أن لا يعلم المالك بعائدات ملكه وكيفية توزيعها.

أن خير ماذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها أنف الذكر وحلاً للنزاع بين الحكومة المركزية وسلطات الاقليم حيث تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة لذا فإن إدارة النفط والغاز يعود إلى الحكومة الاتحادية بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بما يؤمن توزيع وارداتها بشكل يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء العراق لتحقيق التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة

حيث نرى أن قيام المحكمة الاتحادية العليا بقراراها ونصه على أن تحدد صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لما جاء في المادة (١١٥) من الدستور والتي نصت على كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) ونصت على أهم مشكلة كانت محل نزاع قبل قرارها إن إدارة الحكومة الاتحادية للنفط والغاز والمتمثلة بوزارة النفط الاتحادية يخضع لأحكام القوانين النافذة والتي لا زال معمولاً بها استناداً لأحكام المادة (١٣٠) من الدستور والتي نصت على تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تلغ أو تعدل، وفقاً لأحكام هذا الدستور حيث نؤيد اتجاه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها انف الذكر والفصل في النزاع الحاصل بين الحكومة المركزية وسلطات الاقليم بعد تحديد وحصر اختصاصات الإقليم وفقاً لما جاء في دستور ٢٠٠٥ .

الفرع الثاني
اختصاصات حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

يعد اقليم كوردستان كيانا دستوريا ضمن دولة العراق الاتحادية، حيث تذكر المادة ١١٧ أولا (يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليماً اتحادياً) وبأقرار إقليم كردستان حدد الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات حكومات الأقاليم فقد بينت بعضها المادة (١٢١) من الباب الخامس (سلطات الأقاليم) وهي:

١ _ لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على وفق أحكام الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.(١)

٢ _ يحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الأقاليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة با تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . (٢)

---

١ _المادة (١٢١/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٢ _المادة (١٢١/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٣_ تخصص للاقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديا تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها (١)

٤_ تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية. (٢)

٥_ تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم (٣)

فضلا عن الاختصاصات السابقة فأن هناك اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم نصت عليها المادة (١١٤) وهي:

١_ إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم ذلك بقانون.

٢_ تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

٣_رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

٤_رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .

٥_رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

١_المادة (١٢١/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٢_المادة (١٢١/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٣_المادة (١٢١/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٦_رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

٧_ رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلا لها وينظم ذلك بقانون.

أما المادة (١١٥) فقد جاءت بمبدأ في غاية الأهمية وهو ان كل الاختصاصات التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية التي نصت عليها المادة (١١٠) يجـوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات وذهبت المادة ابعد من ذلك فيما يخص الاختصاصات المشتركة، إذ بينت أن هذه الصلاحيات تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم في حالة الخلاف بينهما.(١)
ويظهر من النصوص التي استعرضناها أن الدستور قد منح الاختصاصات المهمة و السيادية للحكومة الاتحادية، ولكنه حدد هذه الاختصاصات على سبيل الحصر، وترك ما عداها لحكومات الأقاليم .
أي انه جعل اختصاص الحكومة الاتحادية والاستثناء واختصاص حكومات الأقاليم هو القاعدة إذ توسع المشرع الدستوري في هذه الاختصاصات توسعاً كبيراً إلى الحد الذي سمح فيه للأقاليم بتأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية على الرغم من أن هذا يدخل ضمن الاختصاصات السيادية للحكومة الاتحادية .(٢)

وإذا أضفنا إلى ذلك حق المحافظات غير المنتظمة في إقليم في تأسيس مكاتب أيضا لا تضح لنا مدى التضخم الذي سوف يصيب تلك الهيئات، مع التكاليف المالية الباهظة الناشئة عن ذلك.
وكان من الأجدى أن تكون تلك السفارات والبعثات الدبلوماسية ممثلة لكل الأقاليم والدولية الاتحادية.
ونرى على العموم فأن أسلوب المشرع الدستوري في توزيع الاختصاصات يتماشى مع الأسلوب
الشائع في الدول الاتحادية الذي يقوم حصرا على أساس اختصاصات الحكومة الاتحادية وترك ما عداها لحكومة الأقاليم.

١_المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٢_عبد المنعم احمد _ توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية _ رسالة ماجستير_ الجامعة العربية

وذلك نظراً لما يحققه هذا الأسلوب من مزايا عديدة تتمثل بتحقيق الاستقلال الذاتي للأقاليم وهو أهم الشروط اللازمة لقيام الاتحاد الفيدرالي فضلا عن تخفيض النفقات وتخفيف العبء عن الحكومة الاتحادية بما يسمح لها بالتفرغ للمسائل المهمة ذات الطابع القومي العام والتي تهم الدولة بأسرها، فهو الأسلوب الأسهل من الناحية العملية الذي تثبت فاعليته وجدواه من الأساليب الأخرى ولكن الأمر الذي تفرد به المشرع الدستوري العراقي هو فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة إذ جعل الأولوية في حالة الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم القانون الأقاليم وهو ما جعل الدستور العراقي حسب رأينا مثلاً فريداً من نوعه في هذا الشأن .

أقر الدستور العراقي عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة كإقليم أتحادي(١) وبهذا الإقرار المنصوص عليه في متن المادة ١١٧ فقد منح الشرعية الدستورية لقيام الأقليم، حيث أن الدستور أشار الى تكوين النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات غير منتظمة ضمن أقليم وإدارات محلية ومنح الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وبين الأقاليم حيث اعطى الأفضلية لقانون الأقليم في حال وجود خلاف في التطبيق بينهما حيث منح الدستور الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين أقليم وفق الآلية التي فصلها.

وأعتبر الدستور أن اللغة الكردية بالأضافة الى اللغة العربية هما اللغتين الرسميتين في العراق وأن يتم تحديد نطاق المصطلح بقانون يحدد معالم اللغة التي يتم تطبيقها في الأقليم، كما يتم أصدار الأوراق النقدية والطوابع وجوازات السفر باللغتين تطبيقاً لمبدأ المساواة واستناداً لما ورد في الفقرة (٥) من المادة الرابعة من الدستور الذي حدد نطاق اللغة الرسمية ووفق القانون (٢).

ويشترك أقليم كردستان في المجلس التشريعي الاتحادي الذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم وينظم عمل هذا المجلس قانون يتم صياغته وأصداره بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب ، كما يشترك الأقليم في تشكيل المحكمة الاتحادية العليا التي تأخذ على عاتقها مهمة الرقابة على دستورية القوانين وتفسير النصوص الدستورية عند وجود اختلاف في التطبيق، والفصل في القضايا التي تنشأ عن

١_ المادة (١٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٢_ المادة (٤/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، وكذلك الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، كما تفصل المحكمة في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، كما تصادق المحكمة الاتحادية العليا على النتائج النهائية لعضوية مجلس النواب وتفصل المحكمة في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي الأقليمي والمحافظات وأن قرارات هذه المحكمة باتة لا تقبل الطعن تمييزاً حيث أنها ملزمة لكافة السلطات.

كما يشترك الأقليم ضمن الهيئات التي عدها الدستور مستقلة لضمان حقوق الأقاليم في المشاركة العادلة بإدارة مؤسسات الدولة المختلفة وفي البعثات الدراسية والحلقات الدراسية والتطويرية وفي الإشتراك ضمن الوفود التي تحضر المؤتمرات والإقليمية والمؤتمرات الدولية حيث يتكون الوفد من ممثلي الحكومة الاتحادية وممثلي الأقليم وممثلي المحافظات غير المنتظمة بقانون.

كما يشترك الأقليم في الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات العامة في الدولة الاتحادية للتحقق من عدالة توزيع المنح والقروض والمساعدات بموجب استحقاقات الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم ضمن أقليم، ويشترك الأقليم في مجلس الخدمة العامة الاتحادية الذي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة وما يتعلق بالتعيين والترقية والتكوين والترفيع ويحق لسلطة إقليم كردستان بمقتضى نصوص الدستور بوضع دستور للأقليم يحدد هيكل السلطات فيه وآلية عمل تلك السلطات مع عدم التعارض مع الدستور الأتحادي، وان لسلطة الإقليم أن تمارس جميع الصلاحيات الممنوحة للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ماعدا ما تم تحديده حصراً من صلاحية السلطة الاتحادية.

و يحق لسلطة الاقليم ان تقوم بتطبيق نصوص الدستور الأتحادي عند عدم وجود نص يحكم قضية معينة أو عند وجود تناقض او تعارض في ذلك الأمر. وفي سبيل منح الأقاليم فرصة للتخطيط وبرمجة إعادة اعمار الأقاليم التي خربتها الانظمة الدكتاتورية واوقفت الحياة فيها مدة غير قليلة من الزمن، فقد منح الدستور الأتحادي لسلطة الأقليم تأسيس مكاتب في السفارات العراقية وضمن البعثات الدبلوماسية تأخذ على عاتقها مهمة متابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنسانية لأبناء الأقليم وفقاً للفقرة رابعاً من المادة ١٢١ من الدستور ، وهذه المكاتب لا تعني بأي شكل من الأشكال تعارضها مع البعثة الدبلوماسية ولا تتناقض مع عملها وكما لا تشكل سفارات مستقلة كما يشيع بعض المغرضين الذين لا يتحملوا ليس فقط من تمتع شعب كردستان بحقوقه الأنسانية وانما حتى في عدم فهم النصوص الدستورية التي توجب ان تكون هناك مكاتب تؤسس لمتابعة شؤون الأقاليم وانما تؤسس هذه المكاتب لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية.

وعندما تخالف حكومة إقليم كوردستان ما هو منصوص عليه دستوريا من اختصاصاتها فأن ذلك يحسم عن طريق المحكمة الاتحادية العليا وهذا ما ذهب اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها حيث المحكمة الاتحادية صدرت قراراً بعدم دستورية بعض من مواد قانون انتخاب برلمان كردستان العراق(١) بعد أن عقدت المحكمة الاتحادية العليا جلستها اليوم الاربعاء الموافق ٢٠٢٤/٢/٢١ واصدرت حكمها بالدعوى بالعدد(٨٣ وموحداتها ١٨٣/١٨٥\اتحادية\٢٠٢٤) الذي تضمن الحكم بما يلي:-

أولا: عدم دستورية عبارة (احد عشر) الواردة في المادة الاولى من قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢المعدل ليصبح النص كالاتي (يتكون برلمان كردستان من مائة عضو)

ثانيا: عدم دستورية عبارة (بموجب احكام الفقرة ٤ من المادة ٢ من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ لحين تشكيل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء لكردستان العراق) الواردة في المادة (السادسة مكرر/ اولا) من قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل ليصبح النص كالاتي: (اولاً- تحل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات محل الهيئة العليا لانتخابات برلمان كردستان العراق الواردة في هذا القانون للاشراف على انتخابات البرلمان وادارتها) وعدم دستورية (البند رابعا) من المادة (السادسة مكرر) .

ثالثا: عدم دستورية المادة (التاسعة) من قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل ونفاذ النص السابق الذي تم الغاؤه بموجب المادة (الربعة) من التعديل الثالث رقم (٤٧ لسنة ٢٠٠٤) ليكون النص النافذ (تقسم كردستان العراق الى مناطق انتخابية على ان لاتقل عن اربع مناطق) .

رابعا: عدم دستورية المادة (الثالثة) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل الذي الغيت بموجبه المادة (السابعة عشر) من القانون المذكور والعودة للعمل بالمادة انفة الذكر التي تنص على (تزويد دائرة الاحوال المدنية كل مواطن اكمل الثامنة عشر من العمر ببطاقة الناخب وفق صيغة تحدد اوصافها وشكلها ببيان الهيئة العليا على ان يبرز الناخب ما يثبت شخصيته عن الاقتراع) .

---

١ _ ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٣ لسنة ٢٠٢٤ وموحداتها ١٨٥ و١٨٣

خامساً: عدم دستورية عبارة (على نطاق كردستان العراق) وعبارة (على ان لا يقل عدد المرشحين في كل قائمة انتخابية عن ثلاثة) الواردتين في المادة (الثانية والعشرون) من قانون انتخاب اقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل ليصبح النص كالاتي (لكل كيان سياسي في كردستان العراق تقديم قائمة خاصة به تتضمن اسماء مرشحيه تحتوي على نسبة لا تقل عن٣٠% من النساء ويتم ترتيب اسماء المرشحين بالشكل الذي يضمن تمثيل النسبة المذكورة للنساء في البرلمان) .

سادساً: عدم دستورية المواد ((السادسة) و (السابعة) و(البند اولاً/١و٢ من المادة السادسة والثلاثون) و (السادسة الثلاثون مكرر) و (الفقرة (٢) من المادة السادسة الخمسون) و (الثامنة والخمسون)) من قانون انتخاب اقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل

سابعاً: رد دعوى المدعين بخصوص الطعن ببقية المواد الاخرى من قانون انتخاب اقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل .

ثامنا: رد دعوى المدعين عن المدعى عليهما رئيس اقليم كردستان ورئيس وزراء حكومة اقليم كردستان / اضافة الى وظيفتيهما لعدم توجه الخصومة .

وصدر الحكم بالأكثرية باتا وملزما للسلطات كافة

خاتمة البحث

مما تقدم وتم ذكرة في بحثنا يتضح لنا جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي يمكن أن نجملها فيما يأتي :

الاستنتاجات:-

١_وضع الدستور تصورا لحل المعضلات العراقية المتمثلة في الفدرالية كآلية لمنع عودة الدكتاتورية والمركزية الصارمة في الحكم وطريقة اقتسام الثروات .

٢_ فأن لم يجر التعامل مع هذه القضايا المهمة بشكل حضاري ومدني ، فقد يؤدي عدم الوصول إلى اتفاق وطني الى اندلاع حرب أهلية ينتج عنها تقسيم العراق كحل نهائي .

٣_ فمن خلال ما تقدم يبدو أن النظام الاتحادي في العراق يراد له ان لا يكون اتحادا فيدراليا كما هو شأن الاتحادات الفيدرالية في العالم ، والتي تقوي البلاد وتحافظ على وحدتها وسلامتها وإنما اتحادا مختلطاً يجمع بين الفدرالية والكونفدرالية .

٤_تؤكد مسألة منح صلاحيات واسعة للأقاليم والتي قد تؤدي إلى إلغاء سلطة الدولة الاتحادية لتنتج دولة لا مركزية إلى حد بعيد ، يقتصر عملها في الشؤون الخارجية والدفاع والسياسة النقدية والاقتصادية والمالية، وكل ما عدا ما تقدم سيكون من صلاحية الأقاليم أو المحافظات ، أو في بعض الصلاحيات المشاركة مع السلطة الفيدرالية.

٥_أعطى السيادة لقوانين الأقاليم أو المحافظات عند حصول أي اختلاف مع القوانين الفيدرالية ، الى درجة منح الأقاليم حق تعديل أو عدم تطبيق القوانين الفدرالية في أراضيها.

التوصيات:-

١_ نوصي المشرع العراقي بعدم إعطاء صلاحيات كبيرة ومقومات تكاد تكون دولة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

٢_ تفسير نص المادة ١١٢ من الدستور من قبل المحكمة الاتحادية العليا كونها تتعلق بأهم الثروات التي تعتمد عليها موازنات العراق الحالية بشكل رئيسي لا سيما أن النفط والغاز حاليا يستخرج ويصدر من قبل الإقليم دون الحكومة المركزية.

٣_ تركيز الثروات الوطنية التي يعتمد عليها العراق وإدارتها للحكومة المركزية حصراً لتقسيمها وتوزيعها توزيعاً عادلاً لأنها ملك للشعب العراقي اجمع .

٤_ ولمنع العودة إلى السلطة المركزية التي لا تحظى بتأييد واسع ينبغي الحوار والتشاور والانفتاح للوصول إلى أفضل صيغة فيدرالية سواء كانت فيدرالية جغرافية أو فيدرالية المحافظات أو الأقاليم وان يقترن ذلك بالديمقراطية والحرية والحقوق والواجبات الأساسية واستفتاء الشعب على الصيغة المفترضة.

٥_ بهدف منع تركيز السلطة في مركز الدولة نوصي البدء بخطوات حذره لمنح تلك المحافظات سلطات إضافية لكن دون تلك التي تمنحها مقومات واختصاصات دولة

٦_نوصي المشرع على أن يتم منح تلك الاختصاصات بالتدريج وبتنظيم الوحدات المذكورة على أساس مبدأ اللامركزية وصولا إلى الفيدرالية أي البدء بمنح تلك المحافظات سلطة تشكيل مجالس المحافظات وتعيين المحافظ وتشكيل مجالس بلدية لإدارة شؤون التعليم والصحة وبعض الأمور المحلية الأخرى تمهيدا لمنحها صلاحيات إقليم أو ولاية وليس بشكل مباشر .

المصادر

الكتب:-

١_ القرآن الكريم
٢_الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة، منتدى الاتحادات الفيدرالية،أوتاوا سنة ٢٠٠٦
٣_ جورج اندرسون،مقدمة عن الفيدرالية، منتدى الأنظمة الفيدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٧
٤_ د.طعيمة الجرف ، القانون الإداري، القاهرة الحديثة.
٥_ د.مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، بغداد،٢٠١٩
٦_ د. عبد القادر احمد ، التنظيم الإداري ، الجزائر.
٧_ د.صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية
٨_ د.عثمان خليل ، القانون الإداري ، ٢٠٠٨
٩_ د.محمد مختارعثمان، لمبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجماهيرية منشورات جامعة قاريونس، ١٩٨٩، ليبيا، بنغازي
١٠_ د.مازن ليلو راضي ، التنظيم الإداري ، بغداد
١١_د. توفيق السعيد ، القانون الإداري ، القاهرة ،٢٠٠٦

الرسائل والاطاريح :-

١_عبد المنعم احمد ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية ، رسالة ماجستير، الجامعة العربية المفتوحة في الدنمارك

القوانين

١_ دستور الدولة العراقية المؤقت لسنة ٢٠٠٤
٢_ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

القرارات

١_قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٩ لسنة ٢٠٢٢

المواقع الالكترونية:-

١_موقع المقال حول تعريف الحكومة المركزية
https://www.vie-publique.fr/fiches/institutions-de-la-repub
٢_موقع المحكمة الاتحادية العليا
info@iraqfsc.iq: