

تنازع الاختصاص بين السلطات الاتحادية

والمحلية في دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)

أ.م.د. عدنان قادر عارف الزنكنة

أستاذ القانون الدستوري المساعد

جامعة كركوك/كلية الإدارة والاقتصاد

المقدمة

يعد خضوع الدولة للقانون في كل أوجه نشاطها التشريعي والإداري ركيزة من ركائز دولة القانون؛ والدولة الديمقراطية الحديثة هي دولة القانون والمؤسسات وإن أهم ما يميز هذه الدول هو استقلال القضاء الذي يكفل حماية حقوق وحريات الإنسان وبناء دولته مستقرة في مسألة ضمان حقوق الأفراد (فرحان ، ٢٠١٥ ، ص ١٢).

وبعد إقرار النظام الفدرالي في العراق استناداً الى الدستور الصادر سنة ٢٠٠٥؛ من أهم التطورات القانونية والسياسية التي أحدثت تغييرات أساسية في بنية النظام السياسي والقانوني في العراق وما يميز هذا النظام إنه حافظ على وحدة النسيج الوطني في الوقت الذي أقر فيه بكوردستان بوصفه إقليماً متمتعاً بسلطاته الثلاث وبذلك أحدث توازناً بين مخاوف البعض من تقسيم الدولة العراقية وطموح الآخرين في نيل حقوقهم المشروعة وهذا ما أكدته الفقرة - أ - المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤.

وفي الواقع ومن خلال استقراء النتائج الملموسة فإن تجربة الحكم الفدرالي الجديدة في العراق حققت - لبعض الوقت استقراراً نسبياً على أغلب المستويات ومهدت لإمكانية بناء دولة ديمقراطية في الشرق الأوسط يكون فيها جميع المكونات شركاء حقيقيون في بناء الوطن وقد استندت هذه التجربة بالدرجة الأساسية على دستور ٢٠٠٥ الذي تضمن كل ما من شأنه تحقيق ما أشرنا إليه بغض النظر عن وجود بعض الثغرات إلا

أن إشكالية بدأت تظهر بعد أن اختلف القائمون على سلطة بخصوص تفسير مواد الدستور وبدأ معه الصراع بين الحكومة الاتحادية التي حاولت فرض سيطرتها على أوسع مما نص عليه الدستور وحكومة إقليم كردستان التي سعت لتوسيع الاختصاصات والامتيازات التي جاءت في الدستور لصالحها.

أسباب اختيار موضوع البحث وأهميته:

إن من اسباب بحث هذا الموضوع هو القاء الضوء على تقسيم الصلاحيات بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان وكما ورد في دستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ الذي خصص المواد (١٠٦) و (١١٠) و (١١٣) في قسمه الرابع لاختصاصات السلطة المركزية وخصص المادة (١٢١) لاختصاصات سلطة الإقليم؛ ونتناول الإشكاليات التي رافقت عملية تطبيق هذه المواد والتي ولدت مشاكل سياسية واقتصادية متعددة بين الطرفين وهو ما أحدث ضرراً في التجربة الديمقراطية الفدرالية في العراق.

مشكلة البحث :

قلنا إن طريقة تحديد أو تقسيم الصلاحيات في نظام الحكم الفيدرالي هي من اختصاص الدستور الاتحادي حيث أنه يحدد المواضيع التي تقع ضمن اختصاص السلطات الاتحادية أو ضمن اختصاص سلطات الأقاليم الأعضاء في الدولة الفدرالية وقد عالج دستور العراق مسألة تحديد الصلاحيات بين السلطات المركزية وسلطات الاقاليم والمدن غير المنظمة في أقاليم.

وانطلاقاً مما سبق فإن هذه الدراسة تحاول الإجابة على السؤال التالي:

هل إن الإشكالات المتعلقة بتقسيم الصلاحيات الدستورية تعود إلى قصور الدستور وعدم وضوح المواد الدستورية الخاصة بتوزيع الاختصاصات مما يفسح المجال أمام تفسيرات متعددة لها؟ أم تلعب الخلافات السياسية بين المكونات الأساسية للدولة الفدرالية دوراً بارزاً في تعميق هذه الإشكالية؟

هدف الدراسة :

الهدف من هذه البحث بيان بعض الرؤى والتفسيرات لبعض مواد الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ عسى ان تساهم في معالجة تنازع الاختصاص بين الحكومة المركزية و سلطات الاقاليم و المدن غير الواقعة في اقليم من خلال مقارنتها مع بعض الدول الفدرالية الاخرى .

فرضية الدراسة :

ان ما يدفعنا للبحث في هذا الموضوع هو ان الدولة العراقية البسيطة تحولت إلى دولة اتحادية فيدرالية؛ الأمر الذي يدفعنا إلى بحث هذا الشكل الجديد الذي يتعامل معه العراقيون إضافة إلى أن الإحساس بضرورة الحفاظ على العراق متحداً أرضاً وشعباً يدعو إلى إجراء محاولة إلى إيجاد أفضل السبل التي يؤمن من خلالها تعايش التعدديات المختلفة ضمن الوطن الواحد والمساهمة في إكمال ملامح التنظيم الدستوري الجديد في العراق محللين بذلك ومناقشين الاتجاهات الفقهية والنماذج الدستورية التي أخذت بهذا الشكل من أشكال الحكم؛ ساعين في ذلك إلى بحث الاتحاد الفيدرالي العراقي ودرجة انسجامة مع الواقع العراقي الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ومدى محاكاته لغيره من الأنظمة؛ واضعين على مائدة التتظر والتمحيص العديد من الاتجاهات التي تبناها المشرع العراقي في رسم شكل دولته الجديدة مبدئين بعض الآراء المتواضعة بشأن مفاصل الاتحاد الفيدرالي وآلية توزيع الاختصاصات فيه في محاولة لإغناء المكتبة العراقية وللتعرف على الأوجه المتعددة للفيدرالية.

منهجية البحث :

لقد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي والمقارن؛ الذي يعتمد على جمع المعلومات والتفاصيل و دراسة الدستور النافذ حول مشكلة البحث وربطها مع البعض ومطابقة النتائج مع فرضية البحث.

خطة الدراسة :

تتضمن هذه الدراسة مبحثين وأربعة مطالب وهي موزعة كالآتي:

المبحث الأول: توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم وفق

دستور ٢٠٠٥

المطلب الأول: تحديد الصلاحيات في الأنظمة الاتحادية

المطلب الثاني: تقسيم الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم وفق

الدستور العراقي .

المبحث الثاني: المنازعات بين الحكومة المركزية والأقاليم والمدن غير الواقعة في

اقليم

المطلب الأول: الاختصاصات القضائية السياسية للمحكمة العليا

المطلب الثاني: البت في النزاعات الحاصلة بين الحكومة المركزية وحكومات

الأقاليم والمحافظات والبلديات

المبحث الأول

توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم حسب

دستور ٢٠٠٥

يتناول المبحث الأول بعض الخصائص التي تقوم عليها الأنظمة الفدرالية

كتحديد الاختصاصات والدستور الاتحادي والمحكمة العليا.

ويتناول كذلك التنظيم الدستوري في تقسيم الاختصاصات بين الحكومة

المركزية وحكومات الأقاليم في الدستور العراقي الصادر في عام ٢٠٠٥م

المطلب الأول

تحديد الصلاحيات في الأنظمة الاتحادية

تعتبر الآلية التي يتم فيها تقسيم الاختصاصات على تعدد أنواعها بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية أو من الأمور التي تلازم الاتحاد الفيدرالي الدستوري؛ إذ من دون تقسيم الصلاحيات لا يوجد حكم فيدرالي بالمعنى الحقيقي و الواقعي وبالرغم من إن الفيدرالية تعني ازدواج السلطات العامة في الدولة إلا أن الدساتير الاتحادية ليست على وتيرة واحدة من حيث كيفية تقسيم وتحديد الصلاحيات بين كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم بل تسيطر عليه اعتبارات سياسية وعملية (غازي ، ٢٠١٤ ، ص٢٢).

وعلى هذا الأساس سنبين في مطلبنا هذا الطرق التي يتم بها تقسيم الصلاحيات في الأنظمة الاتحادية؛ في الفرع الاول سوف نتحدث عن تحديد صلاحيات الحكومة المركزية والولايات الحصرية وتحديد صلاحيات الولايات الحصرية والفرع الثاني يتضمن الصلاحيات الخاصة للحكومة الفيدرالية دون الولايات .

الفرع الأول: تحديد صلاحيات الحكومة المركزية والولايات الحصرية وتحديد

صلاحيات الولايات الحصرية

يدل معنى السلطات المختصة دون سواها على السلطات التي يكون العمل فيها محصوراً فقط بالجهة التي عينها دستور العراق بحيث أن أي تجاوز يصدر من أي سلطة أخرى غير التي حددها الدستور وأوكل إليها القيام بأعمال هذه السلطة يعتبر خرقاً فاضحاً للنص الدستوري يترتب عليه تحرك القضاء لردعه ووفقاً لهذا الأسلوب يحدد الدستور الاتحادي صلاحيات كل من الدولة الاتحادية المركزية والولايات على سبيل الحصر وتعبير آخر تقوم هذه الطريقة على تعداد الدستور الاتحادي للموضوعات الداخلة في اختصاص دولة الاتحاد وتلك الداخلة في اختصاص الولايات وهذا الأسلوب في تحديد الاختصاصات منتقد من ناحيتين (مكي ناجي ، ٢٠٠٧ ، ص١٤٣):

الأولى: لا يمكن أن يلم الدستور الاتحادي بسائر نواحي الحياة الأساسية في الدولة ليتولى توزيعها أي صعوبة إحاطة نصوص الدستور بجوانب الحياة كافة في الدولة الفيدرالية عند وضعها قبل البحث في توزيعها (شورش، ٢٠٠٩، ص ٢٥).

أما الثانية نجد أن الدستور الاتحادي لا يمكنه أن يواجه الظروف التي يمكن أن تستجد في المستقبل مما كان تحديدها شاملاً ودقيقاً في البداية عند وضع الدستور فقد تجد مسائل لم يكن قد تناولها الدستور بالتنظيم وعندئذ يثور التساؤل عما إذا كانت هذه المسائل الجديدة من اختصاص دولة الاتحاد أم من اختصاص الولايات الأمر الذي سوف يفرض بالضرورة كثرة تدخل المشرع الدستوري لإجراء تعديلات كلما عرضت مسائل جديدة لم تتضمنها نصوص الدستور مما يؤدي إلى إثارة المنازعات بين الطرفين حول جهة الاختصاص بممارستها.

لذلك فإن هذا الأسلوب لا يحل مشكلة التوزيع بشكل علمي لما يترتب عليه من مشاكل وما يكتنفه من الجمود ولهذا لم تأخذ الدساتير الاتحادية بهذا الأسلوب إما بالنسبة لمسألة تحديد الصلاحيات الحصرية للولايات وفيها يحدد الدستور الاتحادي صلاحيات الأقاليم الحصرية تاركاً غيرها من المسائل إلى الهيئات الفيدرالية مما يعني أن كل المسائل تكون مبدئياً من صلاحيات الحكومة الفدرالية الاتحادية إلا ما تستثنى منها بالنص عليه في الدستور ليكون من اختصاص الولايات معنى ذلك أن صلاحيات الحكومة الاتحادية ستصبح الاختصاص الأصل إذ يدخل في اختصاص كل الموضوعات التي لم يرد ذكرها في اختصاصات الولايات.

هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات من شأنه أن يؤدي إلى تقوية مركز دولة الاتحاد لأن الولايات لا تستطيع أن تدخل في اختصاصاتها مسائل جديدة ويؤدي ذلك إلى توسيع صلاحيات السلطة الاتحادية وبهذا تكون هي الأصل بينما التحديد من صلاحيات الولايات المشار إليها في الدستور وتجعلها حالة خاصة وهي بذلك تعطي الحكومة المركزية سلطات واسعة تفوق سلطات الولايات لدرجة قد تحولها إلى دولة بسيطة غير أن بعض الدول تفضل الأخذ بهذه الطريقة بحجة أن الاتجاهات السياسية

الحديثة والاجتماعية تؤدي إلى تغير الأولويات التي تحمل الصفة الداخلية إلى مصالح ذات طابع عام يشمل الاتحاد ككل وعلى ذلك يكون حصر اختصاصات الولايات قرينة في صالح الحكومة الاتحادية.

وهناك الكثير من الدساتير التي تبنت هذا الأسلوب كالدستور الهندي حيث حدد أهم الأمور الدستورية التي تتمتع بها الولايات بموجب الدستور وهي:

- تنظيم شؤون هيئات الحكم الذاتي.
- تنظيم الشؤون المالية والضرائب.
- تنظيم أمور الانتخابات (عبد المنعم ، ٢٠١٥ ، ص ٦٥).

الفرع الثاني: الصلاحيات الخاصة للحكومة الفيدرالية دون الولايات

بموجب هذا الأسلوب تتركز مهمة الدستور الاتحادي على توزيع الصلاحيات الحصرية للسلطة المركزية ويترك ما عدا ذلك لحكومات الأقاليم أي حصر جميع القضايا التي تكون داخل صلاحيات الحكومة الاتحادية المركزية والذي يطلق عليها أنها حكومة ذات اختصاص حصري وبمقتضى هذا الأسلوب فإن اختصاص الولايات هو الاختصاص الأصيل واختصاص الحكومة الاتحادية هو الاستثناء ولا شك أن اتباع هذا النهج في تحديد الاختصاص يتضمن تغليباً لمظاهر الاستقلال التي ولدت فيها فكرة الدولة الفيدرالية وتحقق هذه الطريقة (سامي ، ٢٠١٥ ، ص ٦):

١. الحرية التامة للولايات وهو أحد العوامل المهمة و اللازمة لنشوء الاتحاد الفيدرالي ويترتب على ذلك حرص السلطات المحلية على سيادتها الداخلية أكثر من حرصها على دعم الحكومة المركزية.

٢. تقليص النفقات الناجمة عن أعمال الحكومة المركزية والنجمة عن مزاولتها لصلاحياتها ومن ثم تخفيف الأعباء عن حكومة المركز على نحو يسمح لها بالتفرغ للمواضيع المتعلقة بالشأن الوطني العام المشترك للدولة الاتحادية كالدفاع والخارجية و بعض المسائل الأخرى .

وقد أخذ بهذه الطريقة دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ حيث عالج دستورها مسألة تقسيم الصلاحيات الدستورية بين الحكومة الاتحادية والأقاليم بأسلوب تعيين الصلاحيات الحصرية للحكومة المركزية على إعطاء حكومات الولايات ما تبقى من السلطات وهذا ما أكدته التعديل العاشر الذي جرى على الدستور في سنة ١٧٩١ الذي ينص على أن:

كافة السلطات التي لم تفوض للولايات المتحدة بموجب الدستور أو لم يقيد بها الدستور على الولايات تظل من حقوق الولايات أو شعبها.

ومفاد ذلك أن الصلاحيات التي لم يوكلها الدستور لحكومة المركز تعتبر من اختصاص الولايات ومن أهم الصلاحيات الدستورية التي تقوم بها الحكومة المركزية بموجب الدستور الأمريكي:

- تنظيم شؤون السياسة الخارجية.
- تنظيم شؤون الدفاع.
- تنظيم الشؤون المالية.
- تنظيم الشؤون التجارية الخارجية والكمارك.
- وقد لا تكتفي الدساتير الفيدرالية بمجرد المقابلة بين اختصاص الحكومة الاتحادية واختصاص الحكومات الإقليمية بل تنص أحياناً إلى جانب حصرها لاختصاصات الحكومة المركزية أو الحكومات الإقليمية على مجموعة الصلاحيات المشتركة بينها وتسمى بالتشريع التنافس أو المشترك والذي تعني السلطات التي حمل تداخل بين الحكومة الاتحادية المركزية وحكومات الوحدات المشكلة للاتحاد.
- وقد تنشأ نزاعات بين حكومة المركز وحكومات الولايات أو الأقاليم الأعضاء أثناء ممارسة كل منها لاختصاصاتها لذلك يتم إنشاء سلطة قضائية اتحادية لتتولى

الفصل في المنازعات الاتحادية والغالب أن يكون على رأس هذه السلطة محكمة دستورية أو اتحادية عليا ومن أهم اختصاصاتها(سامي ، ٢٠١٦ ، ص٤٤):

حسم المنازعات التي تطرأ بين الولايات أو الأقاليم الأعضاء وبين الدولة الاتحادية أو بين هذه الولايات بعضها مع بعض ومنها .

١. الفصل في مدى مطابقة القوانين الاتحادية والقوانين الخاصة بالولايات أو الأقاليم الأعضاء لقواعد وأحكام الدستور.
٢. النظر في الطعون ضد أحكام المحاكم العليا في هذه الولايات أو الأقاليم الأعضاء.
٣. النظر في استئناف الأحكام التي تصدر من الولايات أو الأقاليم الأعضاء.
٤. إعطاء المشورة القانونية اللازمة للرئيس والفصل في الاتهامات الموجهة إليه.
٥. تفسير النصوص القانونية عند الالتباس لدى التطبيق العملي.

المطلب الثاني

تقسيم الصلاحيات بين حكومة المركز وحكومات الأقاليم حسب دستور ٢٠٠٥

قلنا إن آلية تحديد أو توزيع الصلاحيات في الدول التي تقوم على نظام فيدرالي هي من صلاحيات الدستور الاتحادي حيث أنه يحدد المسائل التي تكون صلاحية النظر فيها من اختصاص سلطات المركز أو ضمن اختصاص سلطات الأقاليم الأعضاء في الدولة الاتحادية(لقمان ، ٢٠١٦ ، ص١٢).

وقد عالج دستور جمهورية العراق الصادر بعام ٢٠٠٥ م مسألة تحديد الصلاحيات بين السلطات المركزية وسلطات الأقاليم والوحدات الإدارية غير المكونة في أقاليم في البابين الرابع والخامس منه وانتهج ذات نهج القانون المتعلق بإدارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغي عندما أخذ بطريقة الحصرية بالنسبة للسلطات الاتحادية وأهمل باقي الصلاحيات والتي لا تدخل ضمن الصلاحيات الخاصة للسلطات الاتحادية لاختصاص الأقاليم والمحافظات غير الداخلة في أي إقليم.

وعلى هذا الأساس سنبين في مطلبنا هذا صلاحيات السلطات المركزية والاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم ضمن الفرع الأول وننتقل للحديث عن اختصاصات الأقاليم ضمن الفرع الثاني.

الفرع الأول: اختصاصات السلطات الاتحادية والاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم

حدد الدستور الاتحادي العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ الصلاحيات الخاصة للمؤسسات المركزية الاتحادية على النحو الآتي:

أولاً: رسم السياسة الخارجية والعلاقات السياسية بين الدول والتشاور بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاستلاف والتوقيع عليها وإبرامها ووضع الرؤية الاقتصادية والتجارية الخارجية السياسية. ومن هذه الفقرة تظهر بأن جميع الامور الخارجية المهمة من اختصاص الحكومة الاتحادية ؛ مع منح الاقاليم سلطة متابعة الشؤون الثقافية و الاجتماعية و الانمائية في السفارات و البعثات الدبلوماسية وفقاً للفقرة الرابعة من المادة (١٢٠) من الدستور نفسه

ثانياً: تحديد القواعد الناظمة لمفهوم الأمن الوطني والعمل على تنفيذها عن طريق إنشاء قوات الجيش وتنظيمها لضمان الحماية و الأمن لحدود العراق والدفاع عنه. اذ تساهم هذه الفقرة الحفاظ على وحدة التراب العراقي وشعبه ؛ بذا حسن المشرع الدستوري .

ثالثاً: وضع الخطط المالية والكمركية وصك النقود وتدير الرؤية التجارية من خلال معابر الأقاليم والمحافظات في العراق و تقدير الموارد والمصروفات في الدولة أو المؤسسة ورصد المبالغ اللازمة لذلك وتأسيس المصرف المركزي وبيان القواعد الناظمة لعمله.

رابعاً: تنظيم وحدات الوزن .

خامساً: تحديد المواضيع الخاصة بالجنسية وآلية الحصول عليها والإقامة وحق اللجوء السياسي. وهذه الفقرة تساهم في الحفاظ على المساوات بين العراقيين وحملهم لهوية وطنية واحدة .

سادساً: تقديم وسن الخطة المالية السنوية العامة والاستثمارية.

سابعاً: تنسيق آلية الترددات البثية والبريد.

ثامناً: خلق الخطط المتعلقة بمنابع المياه التي خارج حدود دولة العراق والعمل على المحافظة على مستوى دخول المياه إلى العراق والعمل على تقسيمها بشكل متساوٍ ضمن حدود الدولة وفق القوانين والاعراف الدولية.

تاسعاً: العمل على معرفة عدد السكان بشكل دوري (مجد ، ٢٠٠٩ ، ص ٥٢٧) * .

وبما يخص الثروات الباطنية والموارد الطبيعية: اقرار دستور دولة العراق الحالي باعتبار النفط والغاز هو لكامل أطياف الشعب العراقي أينما وجد داخل حدود دولة العراق وتدار على النحو الآتي (مدحت ، ٢٠١٢ ، ص ٧٧):

١. تقوم الحكومات الاتحادية بالتنسيق مع الحكومات ضمن الأقاليم والمحافظات على إدارة موارد النفط وغيرها من الموارد الطبيعية .
٢. تعمل الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات التي تقوم بإنتاج النفط على وضع الخطط الواجبة لتطوير ثروة النفط والغاز . على الرغم من بيان الدستور لكيفية ادارة النفط والغاز في العراق ؛ الا اننا نرى بأن هناك اشكالية كبيرة في هذا الموضوع بين الحكومة الاتحادية و اقليم كوردستان ؛ مع عدم تمكن مجلس النواب العراقي تشريع قانون النفط و الغاز لحد الان مع مرور (١٦) عاماً على الدستور النافذ .
٣. عد الدستور الحالي الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية.

* كذلك المادة (١١٠) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

أما بالنسبة للصلاحيات التي تتشارك بها السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم تكون الاختصاصات الآتية بموجب الدستور العراقي الحالي موزعة بين السلطات الاتحادية المركزية وسلطات الأقاليم (جواد ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٨):

أولاً: تنظيم عمل الجمارك وذلك من خلال التنسيق مع الحكومات ضمن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويتم ذلك عن طريق قانون.

ثانياً: إدارة موارد الطاقة الكهربائية الأساسية والعمل على تقسيمها بشكل عادل.

ثالثاً: وضع الخطط للمحافظة البيئة من الانحسار والحفاظ على النظافة وذلك من خلال التنسيق مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً: وضع خطط التطوير والتخطيط العام.

خامساً: وضع الخطط في مجال القطاع الصحي العام بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادساً: وضع الرؤية التعليمية والتربوية العامة بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سابعاً: وضع الخطط اللازمة للحفاظ على الموارد المائية داخل حدود الدولة بالشكل الذي يؤمن توزيعها توزيعاً منصفاً بين الأفراد ويتم ذلك من خلال قانون يصدر من السلطات ذات الصلة.

كما وحسب علمنا المتواضع نجد هذه الاختصاصات لحد الان لم تمارس بشكل مشترك حسب الدستور النافذ بين الحكومة الاتحادية و حكومة اقليم كوردستان ؛ مما ترك أثراً سلبية على الشعب العراقي .

الفرع الثاني: اختصاصات الأقاليم

بين دستور العراق الصادر في عام ٢٠٠٥ اختصاصات الأقاليم وهي كالآتي:

أولاً: كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيما لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من حالة الخلاف بينهما (المادة (١١٥) من الدستور العراقي ، ٢٠٠٥).

ثانياً: يعمل الإقليم على وضع دستور خاص به يحدد شكل السلطات وصلاحياتها وطرق القيام بتلك الصلاحيات بشكل لا يخالف الدستور الاتحادي.

ثالثاً: ومن الصلاحيات والاختصاصات الأخرى للأقاليم هي (عدنان ، ٢٠١٣ ، ص ٩٢):

١. يحق لسلطات الأقاليم، ممارسة السلطات الدستورية الثلاث كما حددها الدستور ماعدا ورد ما ورد من سلطات حصرية لحكومة المركز.
٢. تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود اختلاف بين القانون الاتحادي وقانون الأقاليم بخصوص المسائل الخارجة عن الصلاحيات الخاصة لسلطات المركز.
- ٣- جعل قدر من الواردات الاتحادية للأقاليم والمحافظات تكون كافية لتحمل أعبائها والمسؤوليات الملقة على عاتقها مع الأخذ في الاعتبار الحاجات الأساسية وعدد السكان.
٤. تأسيس مكاتب خاصة بالأقاليم والمحافظات للشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية في السفارات والبعثات الدبلوماسية.
٥. تقع ضمن صلاحية حكومة إدارة الإقليم، وبشكل أساسي تجهيز وتأسيس قوى الأمن الداخلي للأقاليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم بعبارة أخرى يكون للإقليم قوات دفاعية لحماية وحراسة الإقليم والمحافظات على النظام الداخلي ودفع الهجوم الذي قد يقع عليه من الخارج ومما هو جدير بالإشارة أن غالبية الدول الفدرالية تسمح للولايات أو الأقاليم بإنشاء حرس وطني خاص بها وقد نشأت فكرة الحرس

الوطني في الولايات المتحدة الأمريكية وانتقلت منها إلى كندا وبعض دول أمريكا اللاتينية... إلخ.

حيث سمح دستور الولايات المتحدة الأمريكية للولايات على كل حدة بإنشاء الحرس الوطني والاحتفاظ بحق تعيين الضباط وسلطة تدريب الميليشيا الحرس الوطني على حق النظام الذي يضعه الكونغرس بالرجوع الى القسم الثامن من المادة الاولى من الدستور الامريكي النافذ لسنة ١٧٨٧ .

المبحث الثاني

المنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

يتناول المبحث الثاني الصلاحيات السياسية و القضائية للمحكمة الاتحادية العليا ويتناول كذلك البت في الخلافات التي تنشأ بين مختلف حكومات الدولة .

المطلب الأول

الاختصاصات القضائية و السياسية للمحكمة الاتحادية العليا

سنتناول في هذا المطلب الصلاحيات السياسية القضائية للمحكمة الاتحادية العليا وهي الصلاحيات التي تبرز عندما تكون المنازعات المعروضة أمام هيئة المحكمة ذات طبيعة سياسية أكثر من أن تكون قضائية أي أنها تتمتع بأبعاد سياسية هامة إضافة لتمتعها بالطبيعة القضائية كونها تنشأ بين طرفين متنازعين ومتداعيين أمام هيئة قضائية وموضوع الدعوى يكون موضوعاً دستورياً أو سياسياً.

وعلى هذا سنبين في مطلبنا هذا وحسب نص المادة ٩٣ من الدستور العراقي الاختصاصات القضائية السياسية للمحكمة الاتحادية العليا.

سنبدأ بالحديث عن الصلاحيات في ظل مواد الدستور والموافقة على نتائج الانتخابات العامة الخاصة بعضوية مجلس النواب ضمن الفرع الأول.

وننتقل للحديث عن صلاحياتها في البت بالتهم الموجهة إلى الرئيس ورئيس الحكومة والوزراء البت بالخلافات التي تحصل بين الحكومات داخل الاتحاد ضمن الفرع الثاني.

الفرع الأول: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تفسير مواد الدستور والموافقة على نتائج الانتخابات العامة الخاصة بعضوية مجلس النواب

أعطى دستور العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ ومن خلال ما نصت المادة ٩٣ ثانياً منه للمحكمة الاتحادية العليا الحق في شرح مواد الدستور وهذه الصلاحية تعتبر من أهم وأخطر الاختصاصات التي يمكن أن تعطى للمحكمة الدستورية إن يذهب البعض إلى أنه وتحت ستار تفسير النصوص الدستورية يمكن أن يحل القاضي الدستوري إرادته مكان إرادة السلطة التأسيسية وذلك من خلال إعطاء النصوص الدستورية معان أخرى لم تقصدها هذه السلطة عند وضعها للدستور ويمكن من خلال ستار التفسير أن يخلق القاضي الدستوري قواعد دستورية جديدة تماماً لم يتطرق إليها المشرع الدستوري عند وضعه للدستور (عادل ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٣٦).

وإذا كان دستور دولة العراق الصادر والمعمول به منذ عام ٢٠٠٥ قد نص على صلاحية المحكمة الاتحادية بتوضيح وشرح مواد وفقرات الدستور فإن قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ لم ينص على هذه الصلاحية وعليه فإن هذا الاختصاص يعد من الصلاحيات الحديثة التي انفرد الدستور العراقي النافذ بها وإن كان البعض يعلل عدم ذكر هذا الاختصاص في قانون إدارة الدولة بأن هذا الاختصاص يكون موجوداً بصورة واقعية عملية وذلك من خلال عمل المحكمة حيث تعمل المحكمة على وضع تفسيرات للدستور من خلال النظر فيما إذا كانت القوانين تتطابق مع أحكام الدستور والفصل في القضايا التي تنشأ بين السلطات الاتحادية وبين سلطات الأقاليم جراء تطبيق القوانين والقرارات والأنظمة ففي ممارسة هذه الاختصاصات وغيرها تلجأ المحكمة إلى تفسير الدستور إذا تطلب ذلك قسم القضية وعلى هذا الأساس يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى

اعتبار تحديد الاختصاص المحكمة بالتغير بشكل مستقل فيه نوع من التوسع غير المحبب.

ويذهب البعض (نزيه رعد، ٢٠٠٨، ص ٤٣) في تعليل إسقاط هذا الاختصاص عن المجلس الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل بقوله - إننا نرى أن هذا الأمر يرتبط برؤية المشرع تجاه المجلس الدستوري وعدم رغبته بإعطائه صلاحيات كثيرة ما سيعني ضمه دوراً أكبر في الواقع السياسي في لبنان فقد كان أهل السياسة والفقه تاريخياً رافضين لمفهوم موافقة القوانين للنصوص الدستورية عموماً والقضاء الدستوري خصوصاً وعليه تكون محاولات تحديد دور المجلس الدستوري والتقليل من اختصاصاته نتيجة طبيعية لهذه الأفكار.

أما فيما يتعلق صلاحيات المحكمة الاتحادية العليا في الموافقة على النتائج الأخيرة للانتخابات المتعلقة بعضوية البرلمان:

نص على هذه الصلاحية في دستور العراق المعمول به بموجب المادة ٩٣ / سابعاً فقد منح الأصل للمحكمة في الموافقة فقط على نتائج الانتخابات الخاصة بالبرلمان في العراق ويبرز دور المحكمة في المصادقة بعد أن تختص بالإشراف على الانتخابات بكل مراحلها بدءاً من تدوين أسماء المرشحين والتأكد من توفر الشروط القانونية في ترشيحهم حتى الإعلان النهائي للنتائج بعد البت في الاعتراضات المقدمة ومن الملاحظ من ظاهر النص الدستوري أن المشرع قد حصر دور هذه المحكمة في المصادقة على النتائج دون أن يكون لها الصلاحية في مراقبة أية مرحلة من مراحل الانتخابات وذلك على اعتبار أن الدستور قد أوكل موضوع الانتخابات برمتها إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات فالمصادقة هنا تكون ضرورية ولازمة كي تعطي نتائج الانتخابات آثارها القانونية والدستورية لأنها مصادقة دستورية (ياسر، ٢٠١٦، ص ٢١٧).

ولكن ثمة إشكالية دستورية في دور المحكمة الاتحادية العليا بالنسبة مصداقية النتائج الانتخابية أو صحة عضوية أعضاء البرلمان شكلاً وموضوعاً فإذا سلمنا بأن مراقبة الانتخابات ومراقبتها مرهون برمته لمفوضية الانتخابات وأن دور المحكمة الاتحادية هو الموافقة فقط على حصيلة الانتخابات النهائية أي النتائج المعلنة بعد النظر في كافة الطعون الانتخابية المقدمة وبكل أشكالها فإن الدستور قد نص على صلاحية مجلس النواب بالبت في العضوية الصحيحة في مدة ٣٠ يوماً من وضع الاعتراض بعد موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس وإلا إمكان الطعن في القرارات الصادرة عن المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا في مدة ٣٠ يوماً من تاريخ إقراره (المادة (٥٢) من الدستور العراقي (٢٠٠٥)).

ومن كل ذلك نخلص إلى أن هذا الاختصاص يعد اختصاصاً جديداً للمحكمة الاتحادية العليا حيث لم ينص قانون إدارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ على مثل هذا الاختصاص وكان الأولى بالمشروع أن يكون يراعي الدقة في تفصيل هذا الاختصاص.

الفرع الثاني: صلاحيات المحكمة الاتحادية العليا بالبت في التهم الموجهة والنزاعات

تقوم المحكمة الاتحادية العليا بالبت في التهم الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وفي الخلافات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات وكذلك الفصل في الخلافات التي تكون بين حكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم:

حيث منح الدستور في العراق المحكمة الاتحادية العليا هذا الاختصاص بموجب نص الفقرتين الخامسة والسادسة من المادة ٩٣ منه ويلاحظ أن المشرع قد ختم نص المادة أعلاه بعبارة - وينظم ذلك بقانون - أي أنه جعل طريقة مراجعة المحكمة في هذه القضية وتوجيه التهم وآلية سير الدعوى لقانون خاص يسر لاحقاً ويمكن أن نعلل ذلك بدقة وخطورة موضوع اتهام رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء وما ينتج عنه من تغيرات على العملية السياسية في الدولة فقد يؤدي ذلك إلى نشوء أزمات

سياسية خطيرة في البلاد إذا ما حدثت ومن هنا يبرز الدور الدستوري والوطني المهم المناط بالمحكمة الاتحادية العليا باعتبارها حامية للنظام الدستوري الديمقراطي وحافطة للتوازن السياسي بين السلطات والقوى السياسية في الدولة ومن الملاحظ أن التهم التي يمكن أن توجه إلى رئيس الجمهورية قد حددها الدستور بثلاث تهم هي:

١-عدم الوفاء باليمين الدستورية .

٢-خرق قواعد الدستور .

٣-الخیانة العظمى .

واشترط لمسائلة رئيس الدولة أمام المحكمة الاتحادية العليا أن تكون التهمة موجهة بناء على طلب مسبب من قبل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة كما أن الدستور لم يجعل مجرد قرار الإدانة من قبل المحكمة الاتحادية العليا سبباً كافياً لإعفاء رئيس البلاد من منصبه بل اشترط أن يصدر قرار الإعفاء من قبل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة وتأسيساً على قرار الإدانة الصادر من المحكمة الاتحادية.

أن التهم التي توجه بموجب أحكام الدستور إلى رئيس الدولة يمكن أن توجه إلى نائبه وذلك استناداً إلى النص الدستوري الذي قضى بأن يكون مفهوم مجلس الرئاسة مكان مفهوم رئيس الجمهورية أينما ورد ذلك في الدستور وبما أن مجلس الرئاسة مكون من رئيس الدولة إضافة إلى نائبيه فإن الأحكام التي تنطبق بحق رئيس البلاد تنطبق على نائبيه أن المشرع الدستوري العراقي عندما نص على هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا فإنه ذهب إلى ما ذهب إليه الدستور الألماني عندما منح المحكمة الاتحادية الدستورية سلطة تأديبية على الممثلين الرئيسيين للسلطات السياسية خصوصاً عندما يهمل هؤلاء الواجبات الملقاة على عاتقهم كرئيس الدولة ورئيس الحكومة والقضاة الاتحاديين (إحسان ، ٢٠١٠ ، ص ٤٤).

أما من موضوع الفصل في الخلافات والنزاعات التي تكون بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات وكذلك الفصل في الخلافات التي تقع بين

حكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم منح الدستور المحكمة الاتحادية العليا صلاحية الفصل في المنازعات الناشئة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم وكذلك المنازعات الناشئة بين الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم فيما بينها بموجب نص المادة ٩٣ / رابعاً وخامساً ولكن هذين النصين الدستوريين يحملان في طياتهما إشكاليات جمة تتمثل في إعطاء المحكمة حق النظر في الخلافات الناشئة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والحكومة الاتحادية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية على حد سواء ولكن إذا كان طبيعياً أن تنظر المحكمة الاتحادية في المنازعات الناشئة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم فإنه ليس كذلك في المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية كون الأخيرة تعمل على أساس مبدأ لامركزية الإدارة الإدارية باعتبارها لم تنظم بإقليم وحسب نص الدستور وعلى هذا الأساس فالمنازعات التي تنشأ بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية التي تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية (منذر الشاوي، ٢٠١٢، ص ١٠١)؛ تختص بها القضاء العادي والإداري وعليه فإنه لا مسوغ لشغل المحكمة الاتحادية العليا بها فإن في هذا توسع في الاختصاص غير مستساغ لذا فإن منح هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية سيولد تداخلاً في الاختصاص بينها وبين محكمة القضاء الإداري لا سيما إذا ما كان موضوع النزاع الناشئ بين الحكومة الاتحادية والمحافظات أو الإدارة المحلية هو قرار إداري يدخل في ولاية محكمة القضاء الإداري ولعل الخطأ ذاته نجده في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ حيث نص في اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بصلاحياتها في النظر في الدعاوى الناشئة بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية لذلك نجد أن التشريع العراقي قد كرر الخطأ ذاته مرتين مرة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ومرة أخرى في الدستور النافذ من دون أن يكون هناك أي التفاتة من قبله لتصحيح ذلك

الخطأ وعليه فإننا نرجو من لجنة تعديل الدستور ملاحظة ذلك وشموله بالتعديل للخروج من هذا المأزق الدستوري (علي ، ٢٠١٩ ، ص ٢١٠).

وبالعودة لاختصاص المحكمة في البت في الخلافات الناشئة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم فإن هذا الاختصاص مقبول وجيد فمن خلال ذلك تستطيع المحكمة أن تمارس دورها الدستوري باعتبارها خاصة للنظام الديمقراطي في الدولة ومنظمة للتوازن السياسي بين الأقاليم والحكومة الاتحادية لممارسة الحقوق الدستورية وكذلك ضامنة لاحترام توازن الاختصاصات المنصوص عليها دستورياً بين الدولة الاتحادية والأقاليم.

فالدور الرئيسي الذي تمارسه المحكمة الاتحادية العليا هو مراقبة الاتحاد بالإضافة لرقابة دستورية القوانين والذي يعني احترام تقسيم الصلاحيات التي نص عليها الدستور بين الدولة الفدرالية والولايات (إسماعيل ، ١٩٩٦ ، ص ٥٢ ، محمد ، ٢٠١٠ ، ص ٨٢).

المطلب الثاني

البت في الخلافات التي تقع بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات

سنتناول في هذا المطلب النزاعات والخلافات الحاصلة الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم حيث إن من أساس المفهوم الاتحادي يقوم على تنسيق السلطات الثلاث الرئيسية حسب ما ينص عليه الدستور بين حكومة المركز وحكومات الأقاليم.

لذا من الممكن نشوء منازعات لوجود صلاحيات يتقاسمونها فيما بينها إضافة لإمكانية وجود تشريعات مشتركة وتنشأ عن قيام السلطات في الإقليم باستثناء سلطات الحكومة الاتحادية العراقية مما يعني وجود سلطتين، سلطة مركزية وسلطة إقليمية وأمام شكلين مختلفين من التشريعات تشريعات صادرة عن الحكومة المركزية وتشريعات

صادرة عن الأقاليم التابعة لها وستحصل عند تنفيذ هذه التشريعات منازعات والتي تبت بها المحكمة العليا وتنص على القانون الذي يجب العمل به وتطبيقه (مكي و فرحان ، ٢٠١٥، ص ٢٧٨) .

وعلى هذا سنبين في مطلبنا هذا وطبقاً لنصوص دستور العراق فإن المنازعات التي يكون أحد أطرافها الحكومة المركزية، الأقاليم، المحافظات والتي تدخل في ولاية المحكمة الاتحادية العليا تتضمن:

الخلافاً الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات أو التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات ضمن الفرع الأول؛ تنازع الاختصاص القضائي بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أو فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ضمن الفرع الثاني.

الفرع الأول: البت في الخلافات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم أو فيما بين

حكومات الأقاليم

وفقاً لنص المادة ٩٣ من دستور دولة العراق في البند الرابع والخامس يقع ضمن صلاحيات المحكمة الاتحادية العليا البت في الخلافات التي تنشأ بين حكومات الأقاليم أو بينها وبين الحكومة الاتحادية.

من المسلم به أن الخلافات والمنازعات تحدث بسبب وجود تعارض بين النصوص التشريعية الصادرة عن الحكومة المركزية و بين النصوص التشريعية المحلية المتعلقة بالإقليم أو تحدث المنازعات بين الأقاليم بسبب قيام السلطات بتنفيذ قوانينها حيث يتم عرض هذا النزاع على المحكمة الاتحادية العليا للنظر وإصدار حكم فيه ويتم تحديد القانون الواجب التطبيق بقرار وفقاً لأحكام الدستور وكمبدأ عام من الممكن أن ينتهي التعارض بسبب وجود قاعدة دستورية تنص على محو الدستور الاتحادي وعلى هذا فإن أولوية التنفيذ تكون للقوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لأحكامه على التشريعات

والأنظمة والقرارات الصادرة عن سلطات الأقاليم وفي الأحوال التي ينشأ بها تعارض بين قانونين أحدهما صادر عن الحكومة المركزية وآخر عن حكومة الإقليم فإن العمل يتم وفقاً للقانون الأعلى الاصدر عن الحكومة الاتحادية وبالقدر الذي يزيل ذلك التعارض (حميد ، ٢٠١٠ ، ص ١٤٣).

نجد إن القاعدة التي تنص بأن القانون الاتحادي يلغي القانون المحلي للإقليم في حالة الطعن به لدى المحكمة يجب أن يقتصر نطاق تطبيقها على الموضوعات التي لا تدخل في الاختصاص الحصري للأقاليم.

وهذا الموضوع يتم العمل بما يخالفه بالنسبة للتشريعات الاتحادية في دستور العراق حيث ذهب إلى منح قوانين الأقاليم الأولوية على القوانين الاتحادية عند نشوء خلاف بينها وبين قوانين الاتحاد في غير الصلاحيات الخاصة للسلطات الاتحادية كما في الصلاحيات الأخرى التي تتشارك بها الحكومة الاتحادية والأقاليم حيث تكون الأولوية في القانون الأقاليم في حالة الخلاف بينهما ولكن قاعدة الأولوية لقوانين الأقاليم عن القوانين الاتحادية في حال الخلاف بينهما لا تعني إلغاء أو تعديل القانون الاتحادي؛ بل لا يطبق القانون الاتحادي الذي يتعارض مع قانون الإقليم في ذلك الإقليم.

ورد في المادة ١٢١ من الدستور ثانياً منه على أنه من حق سلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الأقاليم في عند قيام تضارب أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الأقاليم بخصوص أمر لا يدخل في الصلاحيات الخاصة للسلطات الاتحادية (فرمان ، ٢٠١٣ ، ص ٢٦).

ومن وجهة نظر فإن هذا الموضوع بحاجة إلى وجود تنسيق بين الحكومة المركزية وإقليم كردستان (المادة (١١٥) من الدستور العراقي ٢٠٠٥).

للعمل بصدق وعرض جميع المنازعات في المسائل بين الحكومتين على المحكمة الاتحادية العليا لترسيخ المفهوم الفيدرالي.

الفرع الثاني: البت في التعارض بين القضاء الاتحادي والقضاء الإقليمي على

الاختصاص و تنازع الاختصاص القضائي بين الأقاليم

الواقع إن طبيعة النظام القضائي وما تستلزمه من تعدد في الجهات القضائية قد يؤدي إلى خلاف حول تحديد الاختصاص بنزاع معين بين هذه الجهات ولذلك يلزم مع تعدد هذه الجهات وجود محكمة عليا تمارس دوراً تنسيقياً بين جهات القضاء حيث يسند إليها الفصل فيما يثور من تنازع ويكون حكماً هو القول الفصل الذي يلزم كل من دولة الاتحادية والأقاليم حدودهم الدستورية ووفقاً للمادة ٩٣ في الفقرتين الثالثة والرابعة من الدستور العراقي حيث تقوم المحكمة الاتحادية العليا كمحكمة تنازع للاختصاص في حالة تعارض بين القضاء المركزي الفيدرالي وباقي الجهات القضائية للأقاليم أو التنازع الحاصل بين الهيئات القضائية للأقاليم والتنازع من الاختصاص القضائي يقوم على أساس أحقية أي محكمة النظر في الدعوى وهذا التنازع تنازعاً إيجابياً حيث يدعي أكثر من طرف قضائي حقه للنظر بالدعوى أي ادعاء المحكمتين معاً باختصاص النظر في الدعوى ولتحقيق التنازع الإيجابي ذي الاختصاص القضائي لا بد من (مها ، ٢٠١٠ ، ص١٥٧):

١-تمسك أكثر من جهة قضائية بولائتين في نظر الدعوى.

٢-أن يقع التنازع بين الجهات القضائية التي لا تتبع إلى جهة قضائية واحدة ويمكن أن يكون التعارض سلبياً حيث ينكر قضائين معاً باختصاصها في الدعوى إذ يصدر قرار من الجهات القضائية كافة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى ولتحقيق التنازع السلبي لا بد من أن تحكم كلتا الجهتين القضائيتين بعدم اختصاصها بنظر الدعوى حيث تترك كل من المحكمتين النظر في الدعوى بقرار يصدر منهما (إبراهيم ، ٢٠١٦ ، ص٢٢).

وهنا تقوم المحكمة الاتحادية العليا بتوجيه إحدى المحكمتين للبت في النزاع

والنظر به

وكما رأينا تتمسك جهتا القضاء باختصاصها بنظر الدعوى وفي هذه الحالة يمكن لأحد جهتي القضاء أو الخصوم تقديم دعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا لتحديد الاختصاص.

ومما تجدر ملاحظته إن مهمة المحكمة الاتحادية العليا كمحكمة تنازع هي المحافظة على سيادة الدستور من جهة وتوحيد القواعد القانونية من جهة أخرى ولا سيما هناك قوانين اتحادية يستوجب سريانها على الدولة الفيدرالية برمتها طبقاً لأحكام الدستور إلا أنه غير معمول بها في إقليم كردستان؛ بالإضافة إلى وجود قوانين نافذة في الإقليم رغم مخالفتها أحكام نصوص الدستور الاتحادي لسنة ٢٠٠٥.

وهذه نتيجة طبيعية لتحول العراق من دولة مركزية بسيطة إلى نظام اتحادي يشكل نظام فريد من نوعه بين الأنظمة الاتحادية ومن يتأمل واقع تجارب الفيدرالية في العالم يرى أنها احتاجت عقوداً طويلة إلى أن تكاملت لذلك نرى أنه من الصعب أن تكون الفيدرالية في العراق متكاملة في وقت قصير (عادل ، ٢٠١٤ ، ص ٥٤) .

وتعد المحكمة الاتحادية العليا ضماناً رئيسية لتكامل بناء النظام الاتحادي إذ عهدت إليها جهة الحفاظ على التوازن الدستوري بين الدولة الاتحادية والأقاليم والحفاظ على ديمومة الاتحاد وبقائه ويعود السبب في اعتبار المحكمة الاتحادية كذلك ضماناً لتحقيق اللامركزية السياسية في أنها لا تباشر عملها بوصفها وسيلة للحكومة الاتحادية رغم اتصافها بوصف الاتحادي - بل لأنها هيئة دستورية تستقل عن كل من الحكومة المركزية والسلطات الإقليمية تهدف إلى خلق الاستقرار بين الجهتين بشكل يضمن تحقيق الغايات التي تنبأها الدستور.

الخاتمة

بعد الانتهاء من ختام مسيرتنا البحثية خلصنا إلى مجموعة نتائج و التوصيات وسوف نردها كالتالي:

أولاً: الاستنتاجات:

٦. إن التنظيم الدستوري الوارد في دستور جمهورية العراق المعمول به قام بتعيين الصلاحيات للحكومة المركزية وأعطى اختصاصات واسعة لحكومات الأقاليم مع تحديد بعض الاختصاصات المشتركة ووفقاً لهذا تكون حكومة إقليم كردستان هي صاحبة الاختصاص العام والحكومة الاتحادية صاحبة الاختصاص الاستثنائي وهذا يدعم سلطة إقليم كردستان دستورياً ويؤكد على استقلالها الذاتي وسيادتها الداخلية قانوناً.
 ٧. يعد توزيع الاختصاصات والسلطات من الملامح الأساسية للدولة الفدرالية حيث يترتب على قيام هذه الأخيرة ظهور نوعين من السلطات ؛ سلطات فدرالية تتمتع بها دولة الاتحاد وتشارك جميع الأقاليم في تكوينها واتخاذ قراراتها؛ وسلطات أخرى إقليمية تتمتع بها الأقاليم الأعضاء في الاتحاد.
 ٨. لا تعد المحكمة العليا درجة من درجات التقاضي بل هي هيئة مستقلة.
 ٩. تكمن الإشكالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم في عدم الالتزام بالدستور من كلا الجانبين؛ حيث تحاول الحكومة الاتحادية أن تحد من صلاحيات حكومة الإقليم من خلال محاولتها في تعديل الدستور والتراجع عن الفدرالية وإحكام قبضتها على مؤسسات الدولة وخاصة الجيش والشرطة والمحكمة الاتحادية العليا و الموارد الاقتصادية؛ وإنشاء سلطة مركزية قوية .
- ثانياً: التوصيات:

١. نقتراح عند تشريع قانون مجلس الاتحاد وفقاً للمادة (٦٥) من الدستور المعمول به ان ينص على ان يتمتع كل من مجلس النواب ومجلس الاتحاد بصلاحيات متساوية عند منح الثقة للحكومة الوزارية الاتحادية وأعضاءها .
٢. أن تساهم جميع الأقاليم في تشكيل مجلس الوزراء واتخاذ قراراته بشكل عادل وبحسب نسبة سكان كل إقليم إلى مجموع سكان العراق.
٣. ندعو البرلمان على تشريع قانون يتضمن نشر الأحكام والقرارات التي تصدر عن المحكمة الاتحادية العليا في المسائل الدستورية في الجريدة الرسمية إذا كان هناك نصوص مخالفة للدستور؛ واعتبار ذلك القرار لا غياً من تاريخ صدور القرار.
٤. ضرورة إضافة اختصاص الفصل في حكمين نهائيتين متناقضتين صادرين من جهتين قضائيتين مختلفتين على المستوى الاتحادي إلى اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا لأن تعارض الاجتهادات القضائية أمر وارد في ظل تعدد محاكم التمييز في الدولة الفيدرالية .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. أبو طبيخ، عبد المنعم أحمد، ٢٠١٥، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، مطبعة العاني، بغداد .
٢. إسماعيل الغزال، ١٩٩٦، الدساتير والمؤسسات السياسية ومؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت.
٣. جمال الدين، سامي، والورتي، أحمد إبراهيم علي، ٢٠١٦، النظام الفدرالي بين النظرية والتطبيق، مطبعة الأديب، بغداد.
٤. حاتم، محمد عبد الرحيم، ٢٠١٠، المحكمة الاتحادية العليا في الدستور العراقي، المكتبة القانونية، بغداد.
٥. حسين، لقمان عمر، ٢٠١٦، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، المكتبة القانونية، بغداد .
٦. حمد، فرمان درويش، ٢٠١٣، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، منشورات زين الحقوقية، بيروت.
٧. حمد، فرمان درويش، ٢٠١٥، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مطبعة العاني، بغداد.
٨. رعد، نزيه، ٢٠٠٨، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان.
٩. الساعدي، حميد، ٢٠١٠، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد .
١٠. الشاوي، منذر، ٢٠١٢، القانون الدستوري، مطبعة شفيق، بغداد.
١١. الطبطبائي، عادل، ٢٠٠٠، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت.
١٢. الطبطبائي، عادل، ٢٠١٤، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مطبعة جامعة الكويت، الكويت.
١٣. عبيد، عدنان عاجل، ٢٠١٣، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، العراق .
١٤. عمر، شورش حسن، ٢٠٠٩، خصائص النظام الفدرالي في العراق، دراسة تحليلية مقارنة، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية السلمانية.
١٥. المحمود، مدحت، ٢٠١٢، القضاء في العراق، منشورات موسوعة القوانين العراقية، بغداد.

١٦. المفرجي، إحسان، ٢٠١٠، النظرية العامة في القانون الدستوري، مطبعة العاني، بغداد.
١٧. مهدي، غازي فيصل، ٢٠١٤، المحكمة الاتحادية العليا، مطبعة شفيق، بغداد، .
١٨. مولود، محمد عمر، ٢٠٠٩، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي "العراق أنموذجاً"، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت.
١٩. ناجي، مكي، ٢٠٠٧، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، دار الضياء للطباعة، بغداد.
٢٠. ناجي، مكي، وحمد، فرمان درويش، ٢٠١٥، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، المكتبة القانونية، بغداد.
٢١. الهنداوي، جواد، ٢٠٠٦، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي، دار الرافدين للطباعة والنشر، بيروت.

ثانياً: المجلات والدوريات

١. حسون، سامي جبار، ٢٠١٥ المحكمة الاتحادية العليا في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، العدد ٤٤، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، بغداد.
٢. الزبيدي، ياسر عطوي عبود، ٢٠١٦، المحكمة الاتحادية العليا العراقية ودورها في حماية نصوص الدستور، العدد ٣، مجلة العلوم الإنسانية، بغداد.
٣. الزغبى، إبراهيم بن صالح، ٢٠١٦، تنازع وتداخل الاختصاص، العدد ١٠ مجلة العدل الصادرة عن وزارة العدل في المملكة العربية السعودية.
٤. الصالحي، مها بهجت يونس، ٢٠١٠، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين، العدد ١١، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق.
٥. يحيى، علي محمود، ٢٠١٩، المحكمة العليا، الاتحادية - الدستورية، العدد ٢، كلية العلوم الإسلامية، جامعة ديالى، بغداد.

ثالثاً: الدساتير

- الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الملخص:

يتحدث بحثنا الموسوم "تنازع الاختصاص بين السلطات الاتحادية والمحلية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥" عن موضوع مهم في حياة الدولة الاتحادية وهو التنازع الذي سيحصل حتماً بين مكونات الدولة الاتحادية اتحاد فيدرالي مع التركيز على التنازع بين الحكومة الاتحادية و حكومة اقليم كردستان ، حيث نجد أن لهذا التنازع صفة استثنائية نابعة من التعقيد الذي يمكن أن يلحق الاختصاصات داخل الدولة الاتحادية.

كما نجد أن التنازع في الدولة الاتحادية قد يكون مرده أسباب قانونية محضة وقد يكون لاعتبارات مصلحة لكل مكون من مكونات هذه الدولة. كذلك فإن لطريقة نشأة الاتحاد أثر كبير في إثارة هذا التنازع أو حله وفق الظروف السائدة.

Abstract:

Our research entitled "the conflict of Competency between Federal and Local Authorities in the Constitution of the Republic of Iraq for the Year 2005" discusses an important topic in the life of the federal state, which is the conflict that will inevitably arise between the components of the federal state focusing on the conflict between the federal government and the Kurdistan Regional government. We find that this conflict has an exceptional characteristic stemming from the complexity that can be attached Jurisdictions within the federal state. The conflict in the federal state may be due to purely legal reasons, and it may be due to considerations of interest for each component of this state. Likewise, the way the union was formed has a great impact on provoking or resolving this conflict according to the prevailing circumstances.