ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

The extent of the region's ability to conclude treaties in the federal state

Dr. Ali Finch Muhammad
Department of Law University of Imam Jaafar AI_Sadiq, Kirkuk, Iraq
Ali_@yahoo.com

Article info.

Article history:
- Received 8 July 2020
- Accepted 15 July 2020
- Available online 1 Dec 2020

Keywords:
- Country.
- Constitution.
- Federation.
- Treaties.

Abstract: There is no doubt that the countries differ in their forms, its constitution may specify one authority exercised by the government and this is what we find in the simple or unified state, and then its internal and external affairs will be exercised by one government, and the constitution may specify that the state adopts the federal system in which multiplicity of powers is common, This is so that there is a central federal authority and other powers enjoyed by the regional governments and local bodies, based on the enjoyment of autonomy of a political nature that comes from the Federal Constitution.

Countries differ in the manner in which powers are distributed between the federal government and the governments of the regions, and then the governments of the regions are granted powers and competencies whose manifestations are manifested in many aspects, including in the field of legal organization where the regions enjoy constitutional independence as they have the right to draw up a constitution of their own, provided that it does not contradict the constitution Federal, and in the field of legal organization of the issues that pertain to it and political organization, and in the field of organic institutional building and the formation of powers therein, and it also has functional independence in the exercise of its competencies that extend to all state legislative, executive and judicial functions, Have direct powers on the external level, also including diplomatic representation, and open representations in the countries, here was our desire to search for the validity of the regions in the international treaties and conventions held in the federal system in Iraq under the Constitution of 2005 in force.

© 2020 TUJR, College of Right, Tikrit University

مدى امكانية الاقليم عقد المعاهدات في الدولة الاتحادية

م.د. علي فنش محمد
قسم القانون، جامعة الامام جعفر الصادق (ع)، كركوك، العراق
Ali_@yahoo.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٨ / تموز / ٢٠٢٠
- القبول : ١٥ / تموز / ٢٠٢٠
- النشر المباشر : ١/ كانون الاول /٢٠٢٠

الكلمات المفتاحية :
- **الدولة.**
- **الدستور.**
- **الاتحادية.**
- **المعاهدات.**

الخلاصة : لاشك في ان الدول تتباين في اشكالها, فقد يحدد دستورها سلطة واحدة تمارس من قبل الحكومة وهذا ما نجده في الدولة البسيطة او الموحدة, ومن ثم تمارس شؤونها الداخلية والخارجية حكومة واحدة, وقد يحدد الدستور ان تكون الدولة تتبنى النظام الاتحادي الذي يشيع فيه تعدد السلطات, وذلك بان توجد سلطة اتحادية مركزية واخرى سلطات تتمتع بها حكومات الاقاليم وهيئات محلية, قائمة على أساس تمتعها باستقلال ذاتي ذا طبيعة سياسية مصدره الدستور الاتحادي .

وتتباين الدول في اسلوب توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم ومن ثم تمنح حكومات الاقاليم صلاحيات واختصاصات تتجلى مظاهر تلك الاختصاصات في جوانب عديدة، منها في مجال التنظيم القانوني حيث تتمتع الاقاليم باستقلال دستوري اذ يكون لها الحق في وضع دستور خاص بها شريطة عدم تعارضه مع الدستور الاتحادي، وفي مجال التنظيم القانوني للمسائل التي تختص بها والتنظيم السياسي، وفي مجال البناء المؤسساتي العضوي وتكوين السلطات فيها، ولها ايضا استقلالها الوظيفي في ممارسة اختصاصاتها التي تتسع لتشمل كل وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية, ولها مباشرة صلاحيات على المستوى الخارجي ايضا منها التمثيل الدبلوماسي, وفتح ممثليات لها في الدول, من هنا كانت رغبتنا في البحث عن مدى صلاحية الاقاليم في عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية في النظام الاتحادي في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

© ٢٠٢٠, كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

اولاً / اهمية البحث : تبرز اهمية الموضوع في :

١- تسليط الضوء على اسلوب توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم, في ضوء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

٢- البحث في نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ, عن مدى صلاحية الاقليم في عقد المعاهدات الدولية من عدمه, اذ هناك خلاف فقهي عن قدرة الاقليم في عقد المعاهدات الدولية في الدولة الاتحادية.

ثانيا/ مشكلة البحث : تدور مشكلة البحث حول ضرورة الاجابة عن التساؤلات الاتية:

ماهي صلاحية الاقليم في ظل النظام الاتحادي ؟ وهل يمتلك الاقليم صلاحية عقد المعاهدات الدولية في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ؟

ثالثا / منهجية البحث : سوف نتبع في كتابة بحثنا على المنهج الاستقرائي والتحليلي, من خلال جمع المادة العلمية عن صلاحية الاقليم في عقد المعاهدات في النظام الاتحادي, واستعراض النصوص القانونية وبيان الآراء الفقهية في ذلك الصدد وتحليلها .

رابعا / خطة البحث : لبلوغ ما تقدم سوف نتبع خطة علمية مقسمة على مبحثين, **الاول** عن التعريف بالنظام الاتحادي في ضوء دستور ٢٠٠٥ النافذ, بينما **الثاني** عن صلاحية الاقليم في عقد المعاهدات الدولية في النظام الاتحادي. ومن ثم نختتم بحثنا بخاتمة ندون فيها الاستنتاجات التي توصلنا اليها والتوصيات التي نراها مهمة . والله ولي التوفيق .

المبحث الاول

التعريف بالنظام الاتحادي في ضوء دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ

تبنى المشرع العراقي النظام الاتحادي في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ, عندما اشارت الى ذلك المادة الاولى, وتجدر الاشارة الى ان العراق قبل عام ٢٠٠٣ كان دولة موحدة بسيطة, وبعد التاريخ المذكور تحول الى النظام الاتحادي, ولغرض تسليط الضوء على ذلك سوف نقسم المبحث على مطالب ثلاثة, على النحو الاتي :

المطلب الاول

اسلوب نشأة النظام الاتحادي في العراق

عندما بحثنا اسلوب نشأة النظام الاتحادي التقليدي وجدنا ان النظام الاتحادي ينشأ بطريقتين وهي :

اولا: عن طريق اندماج او انضمام دولتين او اكثر في صورة اتحاد دائم, ومضمون هذه الطريقة قيام دول مستقلة بالانضمام معاً في دولة الاتحاد المركزي، تتنازل من خلالها عن بعض سلطاتها وصلاحياتها لحكومة اتحادية في المركز وذلك من اجل تحقيق أهداف لا يمكن أَن تتحقق من دون قيام ذلك الاتحاد

كتحقيق الأمن أو الرفاهية الاقتصادية, وهو الأسلوب الذي اتبعته الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ودولة الإمارات العربية المتحدة[١].

ثانيا: ينشأ الاتحاد عن طريق تفكك او انفصال أحدى الدول البسيطة أو الموحدة إلى ولايات أو أقاليم مع رغبة هذه الولايات بالبقاء في إطار الدولة الاتحادية الجديدة على أَن تتولى شؤونها الخارجية دولة الاتحاد المركزي في حين تحتفظ باستقلالها الداخلي ويكون لها تنظيمها الدستوري وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية رغبة منها في التخلص من هيمنة السلطة المركزية, وبهذه الطريقة نشأة دولة الاتحاد المركزي في روسيا والبرازيل والمكسيك[٢].

اما العراق قبل عام ٢٠٠٣ فأنه كان يتبنى نظام الدولة البسيطة الموحدة, لكن بعد ذلك اصبح دولة اتحادية, وفق ما اشارت الى ذلك المادة الاولى من دستور ٢٠٠٥ النافذ, والسؤال الذي يراودنا هو وفق اي طريقة اصبح العراق دولة اتحادية؟ للإجابة عن ذلك نقول بأن العراق لم يتبع اي من الطرق اعلاه للتحول الى الدولة الاتحادية, انما تحول الى دولة اتحادية موحدة قائمة بنفسها من الدولة البسيطة الى الدولة الاتحادية, بسبب التحديات التي يشهدها الواقع العراقي, منها الاختلاف القومي والاختلاف المذهبي والديني, وتصادم الثقافات في المجتمع العراقي, بالإضافة الى ان التحول منع تفتت وتشظي العراق الى دول عدة .

وتجدر الاشارة الى ان طريقة النشأة لها دور في قوة او ضعف الاتحاد المركزي، ففي حالة تكوينها عن طريق انضمام دول عدة مستقلة عن بعضها وذات سيادة فان تكوينها لدولة اتحاد مركزي لا يلغي وجودها, لكن يؤدي الى تقوية الحكومة الاتحادية، على حساب حكومات الاقاليم[٣].

أَما في حالة تكوين الدولة الاتحادية عن طريق تفكك دولة بسيطة (موحدة) إلى دويلات أو أقاليم فيدرالية, فان التحول الى الدولة الاتحادية لم يكن إلا استجابة لضغط سكان تلك الدويلات والاقاليم والابتعاد عن نظام المركزية, وبناءً على ذلك فان هذه الدويلات الأعضاء لا تقبل إي انتقاص أو تقييد

---

١) K.C. Wheare, Federal Government, Oxford University perss. London, Now York. Toronto, Fourth edition , 1967,P 24

٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله , النظم السياسية، الطبعة الرابعة، شركة الجلال للطباعة، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٢, ص ١٠٧ .

٣) Vicki C-Jaekson, comparative constitutional, Now York : penn plaza ,1999, pp251-252.

لاستقلالها[١], وفي سبيل الحفاظ على هذا الاستقلال الذاتي يتم تحديد الاختصاصات التي تترك بيد السلطة الاتحادية, وتلك التي تحتفظ بها الدويلات الأعضاء لتمارسها بشكل مستقل عن تلك السلطة الاتحادية من خلال النص على تلك الاختصاصات في الدستور الاتحادي نفسه ضماناً لعدم الانتقاص منها أو التجاوز عليها بأي شكل من الإشكال[٢].

ومن ثم ذلك يقود الى تقوية حكومات الاقاليم على حساب الحكومة الاتحادية, وهذا له دور مؤثر في عملية توزيع الصلاحيات بين حكومات الاقاليم والحكومة الاتحادية, ومن ثم سوف تكون كفة حكومات الاقاليم هي الراجحة, وهذه ما نشاهده في عملية توزيع الصلاحيات في دستورنا النافذ, اذ ان هناك ترجيح لكفة حكومات الاقاليم في كثير من المواضع, وهذا ناتج عن طريقة النشأة والتحول الى الحكومة الاتحادية .

المطلب الثاني

اسلوب توزيع الاختصاصات في الاتحاد المركزي

تتنوع اساليب توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية الى انواع ثلاثة نبينها على النحو الاتي:

أولا / ان يحدد الدستور الاتحادي صلاحيات حكومة الاتحاد على سبيل الحصر, ويترك ماعدا ذلك الى حكومات الاقاليم، ومن الواضح ان هذه الطريقة توسع من اختصاصات الاقاليم على حساب الاتحاد، إذ ان المسائل المستجدة بفعل تغير الظروف مستقبلاً سوف تكون ضمن اختصاص الاقاليم. ويذهب جانب من الفقه ان هذه الطريقة تؤدي إلى أضعاف سلطات حكومة الاتحاد بصورة كبيرة، ويذهب آخرون إلى انه وان كانت بعض الدساتير قد نصت على مثل هذه الطريقة فإن الواقع العملي فيها سار باتجاه عكسي[٣]، فقد لجأت هذه الدول شيئاً فشيئاً نحو توسيع اختصاصات السلطات الاتحادية على حساب

---

(١) قحطان خلف عزاوي الجبوري: الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي (الفدرالي) العراق نموذجا، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة تكريت، ٢٠٠٩ ، ص٢٧ .

(٢) محمد بكر حسين , مصدر سابق , ص١٥٦.

(٣) د. إبراهيم شيحا: مبادئ الانظمة السياسية، الدول والحكومات، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٢، ص٣٤.

الاقاليم، بينما يرى فريق آخر[١], ان هذه الطريقة في توزيع الاختصاصات لا تتفق مع طبيعة الاتحاد الفيدرالي الذي تغلب مظاهر الوحدة فيه على مظاهر الاستقلال، وهكذا يُعد حصر اختصاصات دولة المركز إضعافاً حقيقياً لدولة الاتحاد وبالتالي لقوة الربط التي تجمع بين ولايات الاتحاد كافة [٢].

ثانياً / ان يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات حكومات الاقاليم على سبيل الحصر, وترك ماعدا ذلك لحكومة الاتحاد، وهذه الطريقة ولنفس السبب السابق توسع من اختصاصات دولة المركز على حساب بقية الولايات وهذه الطريقة لقيت قبولاً أكثر من سابقتها وأخذ بها كل من دستور كندا، ودستور فنزويلا الصادر عام ١٩٥٣[٣].

ثالثاً / أما الطريقة الثالثة بموجبها يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات السلطة الاتحادية وكذلك سلطات الاقاليم على سبيل الحصر, إلا ان هذه الطريقة منتقدة إذ يعاب عليها ان هذا الحصر قد يصبح مستقبلاً متعارضاً مع المصلحة العامة للبلاد إذ أن تطور الظروف قد يجعل من بعض المسائل الداخلة في اختصاص الولايات في الدستور الاتحادي مسائل ذات أهمية قومية مشتركة يستوجب إدخالها ضمن اختصاصات الدولة الاتحادية، هذا من جانب[٤]، ومن جانب آخر أهم تعد حالة ظهور مسائل جديدة أغفل الدستور منحها للمركز أو للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم [٥]، في أهم ما تنتقد عليه هذه الطريقة في توزيع الاختصاصات إذ ستثور عندئذ مسألة تحديد الجهة ذات الاختصاص. وعموماً فإن دساتير الدول لم تبق أمراً إلا ووجدت له علاجاً، وكان العلاج فيما يتعلق بهذه المسألة يتمثل أمّا بترك المسائل التي تمس الاتحاد بأسره للمركز، وترك ما يخص ولاية أو ولايات لذات الولايات التي يخصها الأمر. أو ان يكون الأصل معالجة دولة المركز للمستجد من الاختصاصات كأصل، وترك الأمر للدويلات في حال امتناع المركز عن تولي الأمر أو بأن تعالج هذه المسألة عن طريق اشتراك كل من الولايات والاتحاد، حيث يضع الاتحاد الخطوط الأساسية ويترك للولايات التفاصيل، إلا ان هنالك

---

[١] د. عبد المنعم محفوظ ود. نعمان أحمد الخطيب: مبادئ في النظم السياسية، دراسة مقارنة، عمان، دار الفرقان للنشر والتوزيع، ط١، ١٩٨٧، ص٩٨.

[٢] د. اسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ،مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت ،١٩٩٦، ص١٠٤.

[٣] أنظر: د. إبراهيم شيحا: مصدر سابق، ص٦٩.

[٤] د. سعد عصفور: القانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ط١، ١٩٥٤، ص٢٨٧.

[٥] د. محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٤، ص١٦٥.

بعض الأنظمة التي تتضمن بالإضافة إلى قائمتي اختصاصات حكومة الاتحاد والحكومات الأعضاء على قائمة ثالثة تحتوي على اختصاصات مشتركة لكل من الطرفين [١].

اما بخصوص موقف المشرع العراقي, فقد عالج المشرع الدستوري توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في البابين الرابع والخامس منه , واخذ بطريقة تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، وترك ما عداها التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية لاختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، فضلاً عن تحديد بعض الصلاحيات والاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وفي حالة الخلاف بينهما تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم [٢] , الأمر الذي يعني أَن اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هي الأصل ، واختصاصات السلطات الاتحادية هي الاستثناء وبذلك يمكن أَن يدخل في اختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كل المسائل المستجدة التي ستظهر في المستقبل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، كما يحق لسلطات الأقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم المعني بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية [٣] , وهذا الأمر يتناقض مع المادة (١٣) من الدستور النافذ القاضية بعلوية الدستور وإلزاميته في إنحاء العراق كافة وبدون استثناء فلا يجوز سـن قانون يتعارض معه، إذ يعد كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أَي نص قانوني أخر يتعارض معه باطلاً .

---

[١] ميشيل ستيوارت: نظم الحكم المدنية، ترجمة: أحمد كامل، مراجعة د. سليمان محمد الطماوي : دار الفكر العربي، ١٩٦٢، ص٧٩.

(٢) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) المادة (١٢١/ ثانياً) من الدستور نفسه .

المبحث الثالث

صلاحية الاقاليم في عقد المعاهدات الدولية في النظام الاتحادي

بهدف بيان امكانية عقد الاقليم للمعاهدات الدولية في النظام الاتحادي سوف نقسم المبحث على مطلبين, الاول نستعرض فيه صلاحيات الحكومة الاتحادية, وحكومات الاقاليم, بينما الثاني سنوضح فيه, امكانية عقد الاقليم للمعاهدات الدولية في النظام الاتحادي, وذلك على النحو الاتي:

المطلب الاول

صلاحيات الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم

ويمكن توضيح الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والسلطات المشتركة بينهما وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في النقطتين الآتيتين :

أ / الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية : يقصد بالاختصاصات الحصرية أَن يكون ممارستها من صلاحيات السلطة التي حددها الدستور الاتحادي ولا يجوز لأي سلطة أخرى الاضطلاع بها وعكس ذلك يعد مخالفة وتجاوز على الدستور الاتحادي يتوجب تدخل القضاء لردعه[١]، إلا انه يذهب جانب من الفقه إلى إنه مهما كانت هنالك دقة في تحديد الاختصاصات الحصرية فان التداخل بين سلطات الدولة الاتحادية والإقليمية حاصل لا محال وهذا ما عكسته تجارب اغلب دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) كالتجربة الكندية والسويسرية.[٢]

وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ، نجده قد حدد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بالاتي:[٣]

أولاً/ رسم السياسة الخارجية: إذ يكون للسلطات الاتحادية رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ، والتفاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية ، وهذا يكون من خلال:-

---

(١) د. حنان محمد القيسي : الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٥٦ .

(٢) احمد الموافي : رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨، ص٢٤.

(٣) ينظر : المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ النافذ.

١- تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من مجلس النواب بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب [١].

٢- تعيين السفراء بموافقة مجلس النواب وباقتراح من مجلس الوزراء [٢] .

٣- لمجلس الوزراء إجراء المفاوضات بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله [٣].

٤- لرئيس الجمهورية عند موافقة مجلس النواب ، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويُعّد مصادقاً عليها بعد مضي ١٥ يوماً من تسلمها [٤].

٥- لرئيس الجمهورية قبول السفراء[٥].

ثانياً / وضع سياسة الامن الوطني : تختص السلطات الاتحادية في وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وأدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه من خلال:-

١- تنظيم القوات المسلحة العراقية من حيث تكوينها وخضوعها للسيطرة المدنية دون التدخل في الشؤون السياسية ، مع حظر تكوين مليشيات خارج إطار القوات المسلحة ،إنشاء جهاز المخابرات وخضوعه للسلطات التشريعية وارتباطه بمجلس الوزراء [٦].

٢- لمجلس النواب وباقتراح من مجلس الوزراء الموافقة على تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات ورؤساء الأجهزة الأمنية [٧].

٣- موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وبناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ[٨].

---

(١) ينظر : المادة (٦١/ رابعاً) من الدستور ذاته.

(٢) ينظر: المادتان (٦١/خامساً) و(٨٠/خامساً) من الدستور ذاته.

(٣) ينظر : المادة (٨٠/ سادساً) من الدستور ذاته.

(٤) ينظر: المادة (٧٣/ ثانياً) من الدستور ذاته .

(٥) ينظر : المادة (٧٣ / سادساً) من الدستور ذاته .

(٦) ينظر : المادة (٨٤/ ثانياً) من الدستور ذاته.

(٧) المادتان(٦١/خامساً – ج) و(٨٠/خامساً) من الدستور ذاته.

(٨) المادة(٦١/تاسعاً) من الدستور ذاته .

٤-لرئيس الجمهورية بتوصية من رئيس مجلس الوزراء منح الأوسمة والنياشين [١] كما يكون له مهمة القيادة العليا للقوات المسلحة وذلك للأغراض التشريفية والاحتفالية [٢].

ثالثا / تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي : تختص السلطات الاتحادية بتنظيم شروط اكتساب الجنسية العراقية وسحبها وضوابط تعددها [٣] كما تختص بتنظيم حق منح اللجوء السياسي وشروطه [٤].

رابعاً / شؤون الاتصالات : وتتضمن وسائل الاتصالات العامة كالبريد والتلفون والاتصالات اللاسلكية والإذاعات الاتحادية .

سادساً/ تخطيط سياسات المياه الخارجية : أكد البند (ثامناً) من المادة (١١٠) من دستور ٢٠٠٥ النافذ الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية في تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعها التوزيع العادل داخل العراق على وفق القوانين والأعراف الدولية [٥].

ب/ الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم : يقصد بالاختصاصات المشتركة هي السلطات التي تكون محل تداخل بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات يتعاون الطرفان في تنظيمها بأن تضع السلطة الاتحادية الأسس العامة والقواعد الرئيسة ويترك للإقليم والمحافظات التفصيلات والتنفيذ[٦] ودستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ النافذ أورد جملة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي تتمثل في ما يأتي :-

---

(١) المادة (٧٣/خامساً) من الدستور ذاته.

(٢) المادة (٧٣/تاسعاً) من الدستور ذاته .

(٣) المادة (١٨) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ النافذ ، ومن الجدير بالذكر إن الجمعية الوطنية (السابقة) أصدرت قانون الجنسية العراقية الجديد رقم ٣٦لسنة ٢٠٠٦ .

(٤) المادة (٢١) من الدستور نفسه .

(٥) د. رمزي سلامة : مشكلة المياه في الوطن العربي ، احتمالات الصراع والتسوية ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠١٠ ، ص ٢-٤. كذلك ينظر: عيادة سعيد حسين علي : نحو استراتيجية وطنية لحل مشكلة المياه في العراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص ٢١٢ – ٢١٦ .

(٦) ينظر: د. ماجد نجم عيدان ، وحسام شكر امين : اشكالية التجربة الفدرالية في العراق ، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة تكريت ،ع ١٣، س٢٠١٣ ، ص٢٣٨.

أولاً / إدارة النفط والغاز [١].

ثانياً / إدارة الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات [٢].

ثالثاً / إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم . ويلاحظ أَن هذه الفقرة تناقض حكم البند(ثانياً) من المادة (١١٠) المذكور آنفاً والتي جعلت رسم السياسات المالية والكمركية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وينبغي على المشرع الدستوري رفع هذا التناقض.

رابعاً / تنظيم مصادر الطاقة الرئيسية وتوزيعها .

خامساً/ رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

سادساً / رسم سياسة التنمية والتخطيط العام .

سابعاً/ رسم السياسة الصحية العامة ، بالتعاون مـع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثامناً/ رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة ، بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

تاسعاً / رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها وينظم ذلك بقانون [٣].

واذا ما اردنا ان نعلق على الصياغة الدستورية للاختصاصات المشتركة التي اشارت لها المادة (١١٤) من الدستور فإننا نقول ان المشرع العراقي لم يكن موفقا في ذلك حيث نلاحظ انه في صدر كل مادة دستورية اشار الى رسم السياسة ... وبالتعاون مع الاقاليم . رسم سياسة ... وبالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم , وهذا يؤدي الى حصول النزاع بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بسبب سوء الصياغة.

مما تقدم يمكن القول إن اغلب المسائل والشؤون المتعلقة بالمصالح العامة للبلاد كالصحة والتعليم وتوزيع الطاقة الكهربائية وموارد المياه جعلها المشرع العراقي اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي ينبغي إدارتها من السلطة الاتحادية كونها

---

(١) المادة (١١٢) من الدستور نفسه .

(٢) المادة (١١٣) من الدستور نفسه.

(٣) المادة (١١٤/ اولا / ثانيا / ثالثا / رابعا / خامسا / سادساً/ سابعا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

مرافق مهمة وحيوية يغلب عليها الطابع الاتحادي ولا تقتصر على إقليم أو محافظة معينة[١]. أَما الاختصاصات المتبقية فهي السلطات التي ترك ممارستها من اختصاص سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كونها لا تدخل من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ولا من ضمن الاختصاصات المشتركة بين تلك السلطات, وتجدر الاشارة الى ان في حالة الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم حول شأن من الشؤون المشتركة سوف تكون الاولوية لقانون الاقاليم .

المطلب الثاني

امكانية عقد الاقليم للمعاهدات الدولية في النظام الاتحادي

اشارت الفقرة اولا من المادة (١١٠) من دستور ٢٠٠٥ النافذ الى ان تختص الحكومة الاتحادية برسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي... وفي تفسير الفقه للفقرة اعلاه للسلطات الاتحادية رسم السياسة الخارجية وليس تنفيذها، فالتنفيذ تتولاه السلطات غير الاتحادية أي الاقاليم بوسائل مختلفة منها عقد المعاهدات، كما اعطت المادة اعلاه للاتحاد رسم السياسة الاقتصادية والتجارية عبر الحدود، والية ذلك هي عقد المعاهدات[٢]. كذلك اشارت الفقرة رابعا من المادة (١٢١) من دستور ٢٠٠٥ النافذ، الى ان تؤسس مكاتب للأقاليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية. ونتيجة لذلك حصل خلاف فقهي حول امكانية وقدرة الاقليم في عقد المعاهدات، وذلك ان اشارة النص اعلاه تستوعب ان تكون هناك امكانية للإقليم في عقد المعاهدات, ومن ثم فأن الاقليم يتمتع بحق التمثيل الدبلوماسي، وبناء على ذلك ان لها شخصية دولية تستطيع ان تعقد المعاهدات الدولية نتيجة ذلك التمثيل، وذهب رأي اخر في الفقه الى ان المادة اعلاه هي موضع انتقاد الفقه اذ يفترض ان يكون التمثيل الدبلوماسي مقتصر على حكومة الاتحاد من دون الاقاليم، لان الاخيرة ليس لها حق ممارسة الشخصية الدولية، ناهيك عن ان المادة اعلاه تجعل الاتحاد اقرب الى نظام الكونفدرالية الذي تحتفظ بموجبه الوحدات المكونة له ممارسة مظاهر السيادة الخارجية، فعندما تتمتع الاقاليم بحق التمثيل الدبلوماسي فيعني ذلك ان لها شخصية دولية مستترة، بالتالي تستطيع الاقاليم عقد المعاهدات الدولية

---

(١) د. ساجد احمد عبيد : انموذج الاتحاد المركزي العراقي ، بحث منشور على الموقع التالي : تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٣/٣٠.http:// www.iraqcfs.org/membersresear-arabic.php

(٢) د. قاسم احمد قاسم: اهلية اقليم كردستان العراق في ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مجلة القانون والسياسة، جامعة اربيل، عدد (٩)، ٢٠١١ , ص ١٢٦-١٢٧ .

نتيجة تلك الشخصية الدولية[١]، لكن تم حسم ذلك الخلاف بأن سلطة ابرام المعاهدات من صلاحية الحكومة الاتحادية حصرا، والسؤال الذي يثار في هذا المكان هو، ما مدى مسؤولية حكومة الاتحاد عن المعاهدات التي يعقدها الاقليم ؟ ومن ثم ذهب الرأي الراجح الى ان حكومة الاتحاد لا تسأل عن تلك المعاهدة .

الخاتمة :

في نهاية بحثنا توصلنا الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات، ندونها على النحو الاتي:

اولا : الاستنتاجات: من الاستنتاجات التي توصلنا اليها هي:

١- لم يتبنى العراق أي من اساليب التحول الى النظام الاتحادي, انما تحول الى دولة اتحادية موحدة قائمة بنفسها من الدولة البسيطة الى الدولة الاتحادية, بسبب التحديات التي يشهدها الواقع العراقي, منها الاختلاف القومي والاختلاف المذهبي والديني, وتصادم الثقافات في المجتمع العراقي, بالإضافة الى ان التحول منع تفتت وتشظي العراق الى دول عدة .

٢- وجدنا ان سلطات الاقاليم مرجحة على السلطات الاتحادية خصوصا فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة التي اشارت اليها المادة ١١٥ من الدستور النافذ .

٣- وفق الفقرة اولا من المادة ١١٠ والفقرة الرابعة من المادة ١٢١ من الدستور النافذ، وبسبب سوء الصياغة للمواد اعلاه، فهناك رأي فقهي يذهب الى امكانية قيام الاقليم بعقد المعاهدات, وهذا شيء خطير يهدد كيان الدولة الاتحادية .

ثانيا: التوصيات: توصل الباحث الى عدد من التوصيات التي ندونها على النحو الاتي:

١- ضرورة تعديل المادة ١١٥ من دستور ٢٠٠٥ النافذ، بالشكل الذي يجعل الاسبقية للقانون الاتحادي وليس لقانون الأقاليم، ونقترح النص الاتي(كل ما يتعلق في الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقاليم في حالة الخلاف بينهما تكون الاولوية لقانون الحكومة الاتحادية).

٢- نرى ان تعدل الفقرة اولا من المادة ١١٠ ونقترح النص التالي (ممارسة السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ...) .

٣- نقترح تعديل الفقرة الرابعة من المادة ١٢١ من خلال الغاء مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية ... وذلك بالشكل الذي يجعل التمثيل الخارجي ممثل بالحكومة الاتحادية .

---

(١) ينظر في ذلك : الفقرة الاولى من المادة ١١٠ وكذلك الفقرة الرابعة منِ المادة ١٢١ من دستور ٢٠٠٥ النافذ .

المصادر :

اولا / الكتب :

١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية، ط٤ ، شركة الجلال للطباعة، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٢ .

٢- د. إبراهيم شيحا: مبادئ الانظمة السياسية، الدول والحكومات، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٢ .

٣- د. عبد المنعم محفوظ ود. نعمان أحمد الخطيب: مبادئ في النظم السياسية، دراسة مقارنة، عمان، دار الفرقان للنشر والتوزيع، ط١، ١٩٨٧ .

٤- د. اسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ،مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت،١٩٩٦.

٥- د. سعد عصفور: القانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ط١، ١٩٥٤ .

٦- د. محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٤ .

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

٨- د. رمزي سلامة : مشكلة المياه في الوطن العربي ، احتمالات الصراع والتسوية، ط٢ ، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠ .

٩- احمد الموافي : رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٨ .

١٠-ميشيل ستيوارت: نظم الحكم المدنية، ترجمة: أحمد كامل، مراجعة د. سليمان محمد الطماوي : دار الفكر العربي، ١٩٦٢ .

ثانيا/ الرسائل الجامعية :

١- عيادة سعيد حسين علي : نحو استراتيجية وطنية لحل مشكلة المياه في العراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٠ .

٢- قحطان خلف عزاوي الجبوري: الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي (الفدرالي) العراق نموذجا، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة تكريت، ٢٠٠٩ .

ثالثاً/ الدوريات :

١- د. ماجد نجم عيدان ، وحسام شكر امين : اشكالية التجربة الفدرالية في العراق ، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة تكريت ،ع ١٣، س٢٠١٣.

٢- د. قاسم احمد قاسم: اهلية اقليم كردستان العراق في ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مجلة القانون والسياسة، جامعة اربيل، عدد (٩)، ٢٠١١ .

رابعا / مصادر الانترنت:

١- د. ساجد احمد عبيد : انموذج الاتحاد المركزي العراقي ، بحث منشور على الموقع التالي : تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٣/٣٠.http:// www.iraqcfs.org/membersresear-arabic.php

خامساً / المصادر باللغة الانكليزية :

1- K.C. Wheare, Federal Government, Oxford University perss. London, Now York. Toronto, Fourth edition , 1967.

2- Vicki C-Jaekson, comparative constitutional, Now York : penn plaza ,1999.

سادسا / الدساتير

١- دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

Sources :

First / books

1-Dr. Abdel-Ghani Basyouni Abdullah: Political Systems, 4th edition, El-Galal Printing Company, publisher, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 2002.

2-Dr. Ibrahim Shiha: Principles of Political Systems, Countries and Governments, Beirut, University House for Printing and Publishing, 1982.

3-Dr. Abdel Moneim Mahfouz and d. Noman Ahmad Al-Khatib: Principles in Political Systems, A Comparative Study, Amman, Dar Al-Furqan for Publishing and Distribution, 1st edition, 1987.

4-Dr. Ismail Al-Ghazal: Constitutions and Political Institutions, Izz Al-Din Institute for Printing and Publishing, Beirut, 1996.

5-Saad Asfour: Constitutional Law, Alexandria, Monshaat Al-Maarif, 1st floor, 1954.

6-Dr. Mahmoud Helmy: General Constitutional Principles, Cairo, Arab House of Thought, 1964.

7-Dr. Hanan Muhammed Al-Qaisi: Al-Wajeez in Explaining the Irregular Governorates Law in Region No. 21 of 2008, 1st edition, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2012.

8-Dr. Ramzi Salama: The Water Problem in the Arab World, Possibilities for Conflict and Settlement, 2nd edition, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 2010.

9-Ahmed Al-Muwafi: A Vision on Federalism in Iraq in the Light of the New Constitution, Arab Renaissance House, Cairo, 2008.

10-Michael Stewart: Civil Governance Systems, translation: Ahmed Kamel, revision d. Suleiman Muhammad Al-Tamawi: Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1962.

Second / University Theses

1- aeed Hussain Ali Clinic: Towards a National Strategy to Solve the Water Problem in Iraq, PhD thesis submitted to the College of Administration and Economics, University of Baghdad, 2010.

2-Qahtan Khalaf Azawi Al-Jubouri: The Constitutional Reality of the Central (Federal) State of Iraq as a Model, Master Thesis, College of Law, Tikrit University, 2009.

Third / periodicals;

1-Dr. Majid Najem Idan and Hussam Shukr Amin: The problem of the federal experiment in Iraq, research published in the Journal of the College of Law and Political Science, issued by the Faculty of Law, Tikrit University, p 13, s 2013.

2-Dr.. Qasim Ahmad Qasim: The competence of the Kurdistan region of Iraq to conclude international treaties and agreements, Law and Policy Magazine, University of Erbil, No. (9), 2011.

Fourth / Internet Resources;

1-Dr. Sajid Ahmad Obaid: Model of the Iraqi Central Union, research published on the following website: Date of visit 3/3/2017 http: // www.iraqcfs.org/membersresear-arabic.php**.**

Fifthly / sources in English;

1- K.C. Wheare, Federal Government, Oxford University perss. London, Now York. Toronto, Fourth edition , 1967.

2-Vicki C-Jaekson, comparative constitutional, Now York : penn plaza ,1999.

Six / Constitutions;

1-The Constitution of Iraq in force in 2005.