

تعديلات مقترحة على دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ

- الاختصاصات المشتركة -

م. د. حيدر ناجي طاهر ابوصبيح

جامعة الفرات الأوسط التقنية

تنص الدول الاتحادية في دساتيرها على اختصاصات، تشترك في ممارستها السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة بنحو معين أو بآخر، ومن بين تلك الدول جمهورية العراق في دستورها لسنة ٢٠٠٥ النافذ، حيث تضمن الباب الرابع منه هذا النوع من الاختصاصات الى جانب الاختصاصات المنوطة حصرياً بالسلطات الاتحادية، وقد اعترت التنظيم الدستوري للاختصاصات موضوع الدراسة جملة من العيوب، قدّرها وشخصها الباحث في الجانبين الموضوعي والتنظيمي (الهيكلي)، يضعها أمام المشرع الدستوري العراقي على شكل تعديلات مقترحة، تكون معها النصوص ذات العلاقة أكثر دقةً وتكاملاً، بحيث لا تتعارض مع نصوصٍ دستوريةٍ أخرى أو تظهرُ بشكلٍ أكثر اتساقاً.

The federal states stipulate in their constitutions competencies that the federal authorities and the powers of the constituent units share in one way or another, and among those states is the Republic of Iraq in its constitution for the year 2005 in force, where the fourth chapter of it included this type of competencies in addition to the competencies entrusted exclusively to the federal authorities. The constitutional organization of the jurisdictions under study has suffered from a number of defects, estimated and personified by the researcher in the substantive and organizational (structural) sides, which he places before the Iraqi constitutional legislature in the form of proposed amendments, with which the relevant texts are more accurate and integrated, so that they do not conflict with other constitutional texts or appear more consistent.



المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث

تبنى دستور عام ٢٠٠٥ النافذ النظام الاتحادي، ووفق ذلك حدد الاختصاصات الدستورية، وذلك باختصاصات تمارسها السلطات الاتحادية بشكل مستقل وأخرى تمارسها منفردةً سلطات الأقاليم والمحافظات، وإلى جنب ذلك هناك اختصاصات يمارسها الطرفان بشكل مشترك، وهي ما تُدعى بالاختصاصات المشتركة، وقد نظم الدستور المذكور تلك الاختصاصات بشكل يستدعي التأمل والملاحظة، إذ اعترت هذا التنظيم عيوبٌ شخصتها الباحثة في مسألتين، الأولى ترتبط بتعارض بعض الاختصاصات المشتركة مع الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وتعارض آخر في الاختصاصات المشتركة نفسها مع ميزة أعطاها الدستور للأقاليم والمحافظات إزاءها، والمسألة الثانية تتعلق بالجانب التنسيقي، ولكي يكون هذا التنظيم أكثر تكاملاً وموضوعية، تقدم الباحثة بجملة من المقترحات يتطلب معها تدخل المشرع الدستوري بالتعديل، وذلك بالإضافة تارةً أو الإلغاء تارةً أخرى.

ثانياً: أهمية الدراسة

يعد الدستور الاتحادي الأساس القانوني لوجود الدولة الاتحادية، فإن مسألة تعديله بمكان تمس بشكل حيوي ديمومة بقائه واستمراره، لاسيما المسائل التي ترتبط بعلاقة السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة لدولة الاتحاد، ومنها الاختصاصات المشتركة، فالأخيرة من المسائل الحساسة التي تتطلب التنظيم الدستوري الدقيق، بل والمتابعة الحثيثة من قبل المشرع الدستوري لموارد تطبيقها ومدى فاعليتها ونجاحها على أرض الواقع، بالشكل الذي قد يستدعي معه التدخل تعديلاً.

ثالثاً: مشكلة البحث

مع صعوبة التعديل في الدستور الاتحادي بصورة عامة ودستور سنة ٢٠٠٥ النافذ بصورة خاصة كونه من نوع الدساتير الجامدة، إلا أن العيوب التي تعترى هذه الدستور تبقى مبررات واقعية وحتمية لتعديله، فمن خلال المتابعة البحثية الدقيقة لنصوص الدستور المذكور وجدنا أن هناك عيوباً تتعلق بتعارض اختصاصات



مشتركة مع اختصاصات السلطات الاتحادية، وتعارض في مورد آخر يتعلق باختصاصات مشتركة مع أفضلية منحها الدستور النافذ للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حياها، وعيوب ترتبط بالتنظيم والتنسيق الذي رتب به الدستور موضوع الاختصاصات المشتركة، ولكي يكون هذا التنظيم أكثر تكاملاً وموضوعية.

رابعاً: منهج البحث

تبني الباحث المنهج التحليلي، وذلك بوصف مشكلة البحث مع تحليلها وملاحظة تطورها وصولاً إلى إيجاد الحلول المناسبة لها، ويكون ذلك من خلال الوقوف على جميع النصوص الدستورية ذات العلاقة بالاختصاصات المشتركة، لبيان العيوب التي شبهها ابتداءً، ومن ثم ردد تلك النصوص بمقترحات دقيقة تعالج تلك العيوب.

خامساً: خطة البحث

تقسّم موضوع البحث على مطلبين: المطلب الأول اختص بالتنظيم الدستوري للاختصاصات المشتركة في جمهورية العراق، ليتناول في فرعه الأول موضوع توزيع الاختصاصات الدستورية بصورة عامة وفرعه الثاني ماهية الاختصاصات المشتركة في الدولة الاتحادية، أما المطلب الثاني فقد تعلّق موضوعه بالتعديلات الدستورية المقترحة، تناول الفرع الأول منه مقترحات تتعلق بالجانب التنظيمي وأما الفرع الثاني فقد عالج الباحث بمقترحاته التعديل بطريق الإلغاء.

المطلب الأول

التنظيم الدستوري للاختصاصات المشتركة في جمهورية العراق

من الخصائص الرئيسة للدولة الاتحادية هو توزيع الاختصاصات وتقاسمها بين السلطة الاتحادية وسلطات الوحدات التي تتألف منها الدولة الاتحادية^(١)، فبعض الاختصاصات ما تكون حصرية بالسلطة الاتحادية، وبعضها الآخر يكون من اختصاص سلطات تلك الوحدات، وبعض الاختصاصات تشترك فيها سلطتا الاتحاد وهذه الوحدات تكون - في ممارستها - وفق أساليب تختلف وتتغير بما ينسجم وطبيعة تكوين وتركيب هذه الدولة الاتحادية أو تلك.



وفي هذا المطلب يتم تناول طرق توزيع الاختصاصات الدستورية، ومفهوم الاختصاصات المشتركة في الدول الاتحادية.

الفرع الأول

توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الاتحادية

هناك ثلاثة طرق لتوزيع وتقسيم الاختصاصات الدستورية في الدولة الاتحادية، و إحدى هذه الطرق والأساليب نادرة التطبيق، تتمثل في حصر الاختصاصات لكل من السلطة الاتحادية والسلطة الإقليمية، بقائمة مُعدة ومُحددة لعيّنة من الاختصاصات (٢)، ووفقا لذلك يقتصر البحث في هذا الفرع على الطريقتين الأخيرتين.

أولاً: حصر السلطة الاتحادية بمجموعة من الاختصاصات وترك ما سواها الى الأقاليم

ومقتضى هذا الأسلوب أن يتم تعيين القضايا والمسائل الداخلة في اختصاص السلطة الاتحادية على سبيل الحد والحصر، ويترك ما سواها لاختصاص الأقاليم، ويتأسس على هذا الأسلوب، أن اختصاصات الأقاليم تكون هي الأساس واختصاصات السلطة الاتحادية تكون على سبيل الاستثناء (٣). وفي هذا الإطار تبني الدستور في جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هذه الطريقة، مع إضافة الاختصاصات الدستورية المشتركة بين السلطة الاتحادية والسلطات غير الاتحادية، بحيث كان توزيع الاختصاصات وفق ما يأتي:

- اختصاصاتٌ حصريّةٌ للسلطاتِ الاتحاديةِ (٤).
- اختصاصاتٌ مشتركة بين السلطة الاتحادية من جهة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى (٥).
- اختصاصاتٌ لسلطاتِ الأقاليم والمحافظاتِ غير المنتظمة في إقليم في جميع ما لم يُنص عليه الدستور من الاختصاصات الحصرية والاختصاصات المشتركة المذكورة في أعلاه (٦).



ثانياً: حصر الأقاليم باختصاصات محددة وإسناد ما عداها الى سلطة الاتحاد

يحدد هذا الاتجاه اختصاص الولايات على سبيل الحصر ويبقى جميع الاختصاصات الأخرى الى سلطة الاتحاد . على خلاف ما تقدم في الطريقة الأولى . ويؤدي هذا الاتجاه الى توسيع دائرة الاختصاص غير المعين لسلطة الاتحاد على حساب اختصاص الأقاليم المحدد على سبيل الحصر (٧).

الفرع الثاني

ماهية الاختصاصات المشتركة في الدولة الاتحادية

تناولت الدساتير الاتحادية الاختصاصات المشتركة، وتفاوتت أساليب طرحها موضوعاتها سعاً وضيقاً ، صراحةً أو ضمناً ، وفي هذا الفرع يسلط البحث الضوء على معنى الاختصاصات المشتركة والحاجة الداعية الى تضمينها في صلب الوثيقة الدستورية من جهة، وآلية النص عليها وبمعنى آخر الأساس القانوني لها.

أولاً: مفهوم الاختصاصات المشتركة

قد تنص الدول الاتحادية في دساتيرها على بعض القضايا المشتركة بين سلطة الاتحاد والسلطة في الأقاليم، لإتاحة الفرصة للأخيرة في ممارسة جانباً من الاختصاصات، وذلك تحت إشراف السلطة الاتحادية، التي لها الاختصاص الدستوري في وضع الأطر والمعلم العام والاتجاهات الأساسية، بحيث تنفرد الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في وضع التفاصيل والجزئيات التنفيذية (٨).

وتختلف تطبيقات الاختصاصات المشتركة في الدول الاتحادية بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم من جهة اقتصارها على جانب التنفيذ فقط، أو امتدادها للجانب التشريعي، فنجد مثلاً على الجانب الأخير في الولايات المتحدة الأميركية وجود اختصاص مشترك بين الاتحاد والولايات من جانب من الجهة المالية وهو سن فرض الضرائب من قبل الولايات مشروطة بموافقة الكونغرس، وكذلك الحال بالنسبة الى التشريعات التي يتم تنظيمها على وجه الاشتراك بين الاتحاد والولايات في جمهورية ألمانيا، والحال نفسه بالنسبة الى وضع مبادئ جملة من القوانين الأساسية، منها القانون الإداري وقانون المرافعات وقوانين العمل الخ (٩).



وفي هذا المجال تبني دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مبدأ الاختصاصات المشتركة، والملاحظ في تناول الدستور أعلاه للأخيرة كان كما يأتي:

١. إن الاشتراك في الاختصاصات المنصوص عليها دستورياً منه ما كان بين جهتي سلطة الاتحاد والسلطات في الأقاليم، فقد نص على هذه الحالة في جانباً من موضوعات الطاقة الكهربائية والتنمية والموارد المائية (١٠).

٢. امتدت وشملت الاختصاصات المشتركة الى أن تكون ما بين السلطة الاتحادية من جهة والسلطة في الإقليم والسلطات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفي هذا الإطار نجد أن دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ المعدل قد تناولت جانباً من موضوعات الكمارك والبيئة الصحة العامة والتعليم والنفط والغاز والآثار (١١).

٣. اقتصر الاشتراك في الاختصاص وفقاً الى الدستور المذكور على الجانب التنفيذي فقط، دون أن يشمل الجانب التشريعي.

ثانياً: صور الاختصاصات المشتركة

لم تقتصر الاختصاصات المشتركة في الدول الاتحادية على صورة واحدة، بل تعددت تلك الصور لتشمل ثلاث رئيسة.

١. منح السلطة التنفيذية الاتحادية اختصاصات اختيارية: ويُنصّر في الدساتير الاتحادية الى تحويل الحكومة الاتحادية اختصاصاً اختيارياً، ويُقصد به مجموعة من الاختصاصات التي يجوز للحكومة المذكورة ممارستها، وإذا لم يتم ممارستها من قبلها جاز لسلطات الاقاليم ممارستها (١٢).

٢. وضع السلطة التنفيذية القواعد العامة وترك تفصيلاتها الى الأقاليم: وتتم في هذه الصورة معالجة إشراك سلطي الاتحاد والدويلات، بأن يُترك للاتحاد وضع الأسس والقواعد العامة، فيما تُحول هذه الدويلات التفصيلات المتعلقة بها (١٣).

٣. منح اختصاصات للأقاليم مشروطة بموافقة السلطة الاتحادية: وفي هذه الصورة تتولى تشريعات الأقاليم تنظيم حالات معينة، وتكون مشروطة بمصادقة وموافقة أحد الهيئات الاتحادية (١٤).



المطلب الثاني

التعديلات المقترحة في الاختصاصات المشتركة

يُقترح على المشرع الدستوري العراقي، وهو يمارس التعديل على المادة (١١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، المتعلقة بالاختصاصات المشتركة، أن يكون عمله في ذلك وفق طريقين، الأول يكون تنظيمياً، وهو بدوره يكون إما بإضافة بنود جديدة على أصل المادة المذكور أو بإضافة على الصيغة الحالية لبعض البنود الموجودة من جهة وتخصيص باباً للدستور أعلاه تجمع فيه موارد الاختصاصات المشتركة من جهة أخرى، أما الطريق الثاني فهو يكون من خلال الغاء البند أساساً من نص المادة (١١٤) سالف الذكر، لأن الاختصاص الوارد فيه يتعارض مع مادة دستورية أخرى.

الفرع الأول

تعديل الاختصاصات المشتركة تنظيمياً

يكون التعديل في الاختصاصات المشتركة تنظيمياً، وفق صيغتين، الصيغة الأولى تتحدد بتغيير موقع الاختصاص الحالي في الوثيقة الدستورية ونقله الى موقع آخر، دون إنقاص أو حذف لأي مفردة من مفردات العبارة الدستورية، وكذلك إضافة على ما موجود واقعاً من البنود المعنية بالاختصاص المشترك، والصيغة الثانية تتحدد باستحداث باباً في الدستور.

أولاً: التعديل بنقل المادة الدستورية أو الإضافة عليها

تُلخص هذه الصيغة بنقل موقع المادة موضوع الاختصاص في الدستور الى موقع آخر فيه، دون الغاء لأي مفردة من مفردات العبارة التي تحويها المادة الدستورية، وكذلك إضافة على ما موجود واقعاً من البنود المعنية بالاختصاص المشترك.



١. نقل النص الدستوري المتضمن للاختصاص المشترك

لابد أن نعرف أن الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم الواردة في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ لم تأت وفق عنوان واحد، بل كانت موزعة بمواد متفرقة في ثنايا الباب الرابع، الذي اختص أساساً ببيان اختصاصات السلطات الاتحادية ما يأتي:

أ. الاختصاصات المشتركة في المادة (١١٢)

ويتعين هذا الاختصاص بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المنتجة للنفط والغاز في مجالين:

- إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية
- رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز

ب. الاختصاص المشترك في المادة (١١٣)

يتحدد الاختصاص المشترك بين السلطة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، الوارد في المادة (١١٣) من الدستور في إدارة الآثار والمواقع الأثرية والمخطوطات والمسكوكات.

ج. الاختصاصات المشتركة في المادة (١١٤)

وردت الاختصاصات المشتركة في المادة (١١٤) من دستور ٢٠٠٥ النافذ وفق ثلاثة مستويات:

المستوى الأول: الإدارة وموضوع الاختصاصات المشتركة فيها هو الكمارك.

المستوى الثاني: السياسة الحكومية وتشمل رسم السياسة العامة لموضوعات البيئة والتنمية والتخطيط العام والتعليم والتربية، والموارد المائية الداخلية في جانب منها.

المستوى الثالث: التنظيم والتوزيع ويشمل مصادر الطاقة الكهربائية، والموارد المائية الداخلية في جانب منها.

وتتميز المادة (١١٤) كونها جمعت بينودها اختصاصات مشتركة، أي أن مُعْنَوْهَا (موضوعها) جاء مطابقاً

لعنوانها، بمعنى آخر أن مواردها تتمتع جميعاً بوحدة الموضوع العام، ألا وهو الاختصاص المشترك.

وبالعودة الى موضوع هذه الفقرة ومن باب وحدة الموضوع التي تتناولها المادة (١١٤)، كان من المناسب

بل المفروض - في حال عدم تبني المشرع الدستوري لاقتراح التعديل المذكور في الفقرة الثانية اللاحقة من هذا



الفرع - إدراج جميع موارد ومصاديق الاختصاصات المشتركة فيها، وعليه يقترح الباحث على المشرع الدستوري إضافة بندين الى المادة أعلاه، يتضمنان ما يأتي:

الأول: إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية من جهة ورسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير الثروة المتعلقة بهما.

الثاني: إدارة الآثار والمواقع الاثرية والمخطوطات والمسكوكات.

ومن ذلك نعرف أن التعديل الدستوري المستهدف في هذا الموضوع لا يتعلق بأصل الاختصاص المشترك، ولا الإضافة عليه موضوعياً أو تنظيمياً^(١٥)، بل يرتبط كما ذكرنا بنقل النص القانوني، ليكون ضمن دائرة النصوص التي ينظم من خلالها المشرع الدستوري هذا النوع من الاختصاص.

٢. الإضافة على أصل النص الدستوري الذي يضم الاختصاص المشترك

يُقصد بالإضافة على النص الدستوري المعني بالاختصاص المشترك وفق هذا الطريق هو أن تكون هذه الاضافة من خلال إدخال مفردة (وينظم ذلك بقانون) على بعض البنود التي تضمها المادة (١١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، وإدخال عبارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم على مقدمة المادة المذكورة.

أ - إضافة عبارة (وينظم ذلك بقانون)

ويُقصد بذلك إلزام المشرع الدستوري بتنظيم ممارسة الاختصاصات المشتركة وفق قانون يشرعه مجلس النواب، في موارد تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية وتوزيعها ورسم سياسة الحكومية في كل من التنمية والتخطيط العام والبيئة والصحة العامة والتعليم والتربية.

فالاختصاص المشترك في الموارد المذكورة تحتاج الى تنظيم تفصيلات تطبيق وتنفيذ الاشتراك والمساهمة بين الأطراف المعنية به، كل في موضوعه، وذلك لا يكون مضموناً ومؤمناً إلا من خلال تشريع اتحادي صادر عن مجلس النواب، والمجلس الأخير لا يكون ملزماً بتشريع هذا القانون إلا بنص في صلب الوثيقة الدستورية.

وتتأكد الحاجة الى وجوب تنظيم الاختصاص بموجب قانون، بما يجعل الأخير حائلاً أو مانعاً - الى حد ما - من حدوث أو إثارة خلافات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١٦)، الناشئة عن استبداد أو تعسف أحد طرفي الاشتراك أو كليهما، بادعاء أو حجة الفهم الخاص به لحدود



ومساحات هذا الاشتراك، الذي ذكره النص الدستوري، وذلك إذا لم يتم تذييله بتنظيم قانوني، أي عدم إلزام الدستور السلطة التشريعية بسن قانون ينظم ممارسة هذا الاختصاص الدستوري.

ب - إدخال عبارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم

كان من المفترض على المشرع الدستوري أن يجعل مقدمة المادة (١١٤) من الدستور المذكور التي نصّت " تكون الاختصاصات الآتية بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم " بالصيغة " تكون الاختصاصات التالية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كل حسب موره " لتتضمن مصداقي وحدة الإقليم ووحدة المحافظات، والتي بالإضافة الى العاصمة والإدارات المحلية يتكون منها جميعاً النظام الاتحادي في جمهورية العراق (١٧).

ثانياً: التعديل باستحداث باباً مستقلاً للاختصاصات المشتركة

يتكون دستور عام ٢٠٠٥ النافذ من ستة أبواب: بابان أفردهما الدستور الى اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد خص المشرع الدستوري الباب الرابع باختصاصات السلطات الاتحادية، أما الباب الخامس بسلطات الأقاليم والمحافظات. والملاحظ على الباب الرابع، أنه كان من المفترض أن يختص بتحديد اختصاصات السلطة الاتحادية الحصرية، وذلك لاتساق وتطابق موضوع الباب الرابع مع عنوانه، دون ادخال اختصاصات لا تنفرد وتستقل بها السلطة الاتحادية، فمما يعاب على تنظيم الباب الرابع وهو محدد بالاختصاصات الخاصة بالأخيرة، أن لا تتضمن وتحوي اختصاصات تشترك في ممارستها السلطة الاتحادية مع السلطات المحلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فنجد الباب الأخير قد حوى اختصاصات مشتركة في المادة (١١٢) والمادة (١١٣) والمادة (١١٤) التي فصلت في بنودها موارد وموضوعات الاختصاصات المشتركة.

وعليه يقترح الباحث ومن الناحية التنظيمية، على المشرع الدستوري العراقي أن يكون التنظيم الدستوري لموضوع الاختصاصات المشتركة بين سلطات الاتحاد والاقاليم والمحافظات بجميع مواردها في باب واحد، بحيث يشمل المواد الثلاث المذكورة أعلاه مع المادة (١١٥) التي تعالج اختصاص كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وتنظيم الأولوية بالنسبة الى الصلاحيات الأخرى المشتركة، ويكون عنوان هذا الباب هو الاختصاصات المشتركة، ليصبح عدد أبواب الدستور سبعة.



الفرع الثاني

تعديل الاختصاص المشترك بطريق الإلغاء

في هذا الفرع يتناول الباحث مقترح إلغاء الاختصاص المشترك في إدارة الأقاليم، ومقترح إلغاء ميزة الأولوية أو الأفضلية التي منحها دستور عام ٢٠٠٥ النافذ للأقاليم والمحافظات على حساب السلطات التنفيذية الاتحادية.

أولاً: إلغاء الاختصاص المشترك في إدارة الكمارك

يعتقد الباحث أن الاختصاص المشترك في إدارة الكمارك بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم الذي نص عليه دستور عام ٢٠٠٥ النافذ واجب الإلغاء، كونه متعارضاً مع مختصات السلطة الاتحادية في بسط سيادة الدولة العراقية الداخلية من جانب، واختصاصها الحصري في ضمان أمن حدود العراق، وتفصيل الوجه في ذلك يتبين في الفقرتين التاليتين من البحث.

١- تعارض جهتي الاختصاص لإدارة الكمارك وبسط سيادته

لزم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ بأن " تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته " (١٨)، وقد أيد وأكد اختصاص السلطة الاتحادية في ذلك وكونها المسؤولة عن سيادة البلد من جهة إدارة الكمارك أيضاً - مع كون الأخير من الاختصاصات الدستورية المشتركة - نص المادة (١١٤ / ثانياً) عندما ذكرت أن إدارة الكمارك تكون بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات (١٩)، أي أن إدارة الكمارك تكون - من حيث الأصل - من اختصاص السلطة الاتحادية، ولكن بالتنسيق مع سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وإذا كان مرفق الدولة في إدارة الكمارك يتعلق بالجانب الاقتصادي والتجاري للبلد من جهة، فهو من جهة أخرى يعد وبالدرجة الأساس معلماً أساسياً من معالم السيادة الداخلية، بما تعنيه من سمو الدولة وبسط سلطاتها على إقليمها وظهورها بمظهر الأمر الناهي في جميع الشؤون الداخلية، دون تنافس من أي جهة أو سلطة أخرى. (٢٠)، و هي بدورها من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية.



٢- تعارض جهتي اختصاص إدارة الكمارك وأمن الحدود

منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ الاختصاص الحصري في " وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه" الى السلطة الاتحادية^(٢١)، وعليه يكون الاختصاص المشترك بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم في إدارة الكمارك التي فرضه البند (أولاً) من المادة (١١٤) للدستور المذكور متعارضاً تماماً للاختصاص الحصري والأصيل الخاص بالسلطة الاتحادية المتعلق بالأمن الوطني من جهاته كافة بما فيه حماية وضمان أمن الحدود، ومن ثم يكون من هذه الحيثية واجب الإلغاء.

وقد يقول القائل إن إدارة الكمارك تختلف نهائياً عن أمن الحدود في الدولة، إذ أن الأولى تتعلق بالجانب المالي والاقتصادي فحسب، ولا تمت الى أمن الدولة بصلة، غير أن ذلك مردود، إذ أن الكمارك وإن كانت تُعنى بمراقبة المبادلات التجارية على الحدود وجباية الضرائب على الواردات إلا انها تبقى مرفقاً أو مصلحة ذات طابع اقتصادي وأمني، ولا يمكن التفكيك بين ثنائية هذا الطابع، ففي الوقت الذي تساهم فيه دائرة الكمارك بدعم الاقتصاد الوطني حيث دعم المنتج المحلي وجذب المستثمرين، تقوم أيضاً بمكافحة التهريب في جميع المنافذ الحدودية^(٢٢)، بالإضافة الى منع تسلل الإرهاب الى داخل إقليم الدولة.

وللممارسة السلطة الاتحادية في جمهورية العراق لاختصاصها في إدارة مرفق الكمارك على المنافذ الحدودية الواقعة على أراضي الأقاليم، فمن المناسب أن يكون أسلوب الإدارة من قبل السلطة الاتحادية في هذا الجانب أسلوب الإدارة المباشرة، من خلال تكليف موظفين تابعين اليها، دون أن تشرك أو تخول موظفي الأقاليم في تنفيذ مهام هذا الاختصاص^(٢٣)، تحقيقاً لمتطلبات وحدة الجهة المسؤولة عن القرار الأمني وتنفيذه.

ثانياً: إلغاء ميزة الأولوية في الاختصاصات المشتركة

نص دستور عام ٢٠٠٥ النافذ على عبارة " والصلاحيات المشتركة الأخرى بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون فيها الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما " والباحث يقترح إلغائها لأسباب ثلاثة:

أ- حالة الأولوية أو الأفضلية المتقدمة هي في جوهرها إفراغ لمحتوى وحقيقة الاختصاص المشترك الذي نصّت عليها المواد الدستورية المتقدمة، فالاختصاصات أو الصلاحيات المشتركة هي محددة ومن

اسمها تمثل موضوعات ذات اهتمام مُشترك بين الإقليم والمحافظات من جهة والسلطة الاتحادية من جهة.

ب- الإبقاء على العبارة الدستورية الحالية سيكون مورداً لازمة مُضمنة بين أطرافها، في حال تشريع قانون محلي من قبل الأقاليم أو المحافظات، بينما الغائها يمثل اتساقاً واستقراراً لهذا الاختصاص الدستوري، ووجودها يمثل مورداً إرباكٍ واضطرابٍ لأصل الاختصاصات المشتركة.

ت- ليس من حق السلطة التشريعية في كل من الأقاليم والمحافظات، ممارسة وظيفة سن القوانين في المسائل المشتركة مع السلطة الاتحادية أو منحها سلطة تقديرية في ذلك، خاصة بالنسبة الى الاختصاصات التي حسم دستور ٢٠٠٥ النافذ تنظيمها بموجب قانون اتحادي.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من البحث، تم التوصل الى مجموعة من الاستنتاجات ومنها كان للباحث جملة من المقترحات:

أولاً: الاستنتاجات

من خلال عرض موضوع البحث، تم الوصول الى جملة من الاستنتاجات الهامة، يقف في مقدمتها:

١. تبني دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مبدأ الاختصاصات المشتركة، منها ما كان في بنود المادة (١١٤) - وهي الاغلب - ومنها ما كان منصوفاً عليه في غير هذه المادة، فالتنظيم الدستوري للاختصاصات المشتركة لم يكن منحصراً ببنود المادة (١١٤) فقط، التي كانت جميعها بهذه الاختصاصات، بل شملت المادة (١١٢) والمادة (١١٣) من الدستور من الباب الرابع.
٢. إن الاشتراك في الاختصاصات المنصوص عليها دستورياً منه ما كان بين جهتي سلطة الاتحاد والسلطات في الأقاليم، ومنه ما كان بين السلطة الاتحادية من جهة وسلطة الإقليم أو السلطة المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى.



٣. الجهات الأطراف في الاختصاصات المشتركة في الدستور المذكور، انحصرت بالسلطة التنفيذية فقط، وبالتحديد الوزارات أو الهيئات، دون أن يتوسع الى الجانب التشريعي، كاشتراط موافقة مجلس النواب الاتحادي لممارسة مجلس التشريعي للإقليم في موضوع معين.
٤. شاب التنظيم الدستوري للاختصاصات المشتركة عيوب، منها ما تعلق بالناحية التنظيمية ومنها ما كان له ارتباط بتعارض جهة الاختصاص مع جهة اختصاص أخرى.

ثانياً: الاقتراحات

١. من الناحية التنظيمية ومن خلال إدراج جميع موارد ومصاديق الاختصاصات المشتركة التي نص عليها دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، وفق اتساق وحدة موضوع أو الانضواء تحت عنوان واحد، يُقترح الباحث على المشرع الدستوري إما إضافة بندين الى المادة (١١٤) من الدستور المذكور، يتضمنان موضوعي إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية من جهة ورسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير الثروة المتعلقة بهما، وإدارة الآثار والمواقع الأثرية والمخطوطات والمسكوكات، التي نص عليه، أو يكون التنظيم الدستوري لموضوع الاختصاصات المشتركة بين سلطات الاتحاد والأقاليم والمحافظات بجميع مواردها في باب واحد، بحيث يشمل المواد الثلاث المذكورة أعلاه مع المادة (١١٥) التي تعالج اختصاص كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وتنظيم الأولوية بالنسبة الى الصلاحيات الأخرى المشتركة، ويكون عنوان هذا الباب الاختصاصات المشتركة.
٢. إلغاء اختصاص المشترك في إدارة الكمارك بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم الذي نص عليه دستور البند أولاً من المادة (١١٤) للدستور أعلاه كونه متعارضاً مع مختصات السلطة الاتحادية في بسط سيادة الدولة العراقية الداخلية المنصوص عليه في المادة (١٠٩) من جانب، واختصاصها الحصري في ضمان أمن حدود العراق، الذي نصت عليه المادة (١١٠/ ثانياً) من الدستور.
٣. إلغاء ميزة الترجيح والأولوية لكافة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف مع الحكومة الاتحادية، التي نصت عليها المادة (١١٥) من الدستور، لأن الأفضلية المذكورة في النص الأخير تشكل إفراغاً لمحتوى الاختصاص المشترك ومصادرة له، كما أن الإبقاء على هذه الميزة سيكون مورداً لأزمة مُزمَنة بين أطرافها، في حال تشريع قانون محلي من قبل الأقاليم أو المحافظات، على حين



يمثل الغاؤها استقراراً للاختصاص المشترك، بل وجودها - أي ميزة الأولوية - مورد إرباك واضطراب لأصل الاختصاصات المشتركة، و ليس للمجالس التمثيلية للأقاليم والمحافظات، سن القوانين في المسائل المشتركة مع السلطة الاتحادية أو منحها سلطة تقديرية في ذلك، ولا سيما في الاختصاصات التي أوكل دستور ٢٠٠٥ النافذ تنظيمها بموجب قانون اتحادي.

المصادر والمراجع:

- (١) لا يتكون النظام الاتحادي في جميع مصاديقه العالمية من الأقاليم فحسب، بل قد يتكون من أقاليم وغيرها ضمن نموذج كيان هذه الدولة الاتحادية أو تلك، فنلاحظ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ ينص في المادة (١١٦) بأن " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية " والحال نفسه في دستور جمهورية البرازيل لسنة ١٩٨٨ المعدل النافذ، فقد ذكر في المادة (١٨) على أن " يشمل التنظيم السياسي والإداري لجمهورية البرازيل الاتحادية، الاتحاد والولايات والمقاطعات الاتحادية والبلديات، وجميعها ذات حكم ذاتي "...
- (٢) انفرد دستور الهند لسنة ١٩٤٩ المعدل النافذ بهذا النوع في توزيع الاختصاصات الدستورية ما بين سلطتي الاتحاد والولايات.
- د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، ط١، المكتبة الحيدرية، النجف الاشرف، ٢٠٠٩، ص٦٦.
- (٣) د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية، ط١، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٠، ص١٨٤.
- (٤) نصت المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على " تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات التالية: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي "
- (٥) نصت المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن " تكون الاختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:
- أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم "
- (٦) نصت المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق على أن "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم "
- (٧) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠١٦، ص٦٩.
- (٨) د. محمد جمال ذنibat، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان. الأردن، ٢٠٠٣، ص٦٣.
- (٩) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، مكتبة دار السلام، النجف الاشرف، ٢٠١٦، من ص٧٩. ص١٠٠.
- (١٠) المادة (١١٤) / ثانياً، رابعاً، سابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (١١) المادة (١١٤) / أولاً، ثالثاً، خامساً، سادساً) من لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٢) د. معمر مهدي صالح، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص١٩٦.
- (١٣) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مصدر سابق، ص٤٩.
- (١٤) د. محمد الهماوندي، مصدر سابق، ص١٨٦.



(١٥) المقصود بالإضافة الموضوعية هو إضافة حيثية او جهة جديدة الى موضوع الاختصاص المشترك، مثل أن يقترح على المشرع الدستوري بأن لا يقتصر الاشتراك في رسم سياسة وتنظيم الموارد المائية بالحيثية الداخلية (كما هو عليه البند سابعاً من المادة ١١٤ من دستور عام ٢٠٠٥) فقط، بل يمتد لحيثية جديدة وهي الخارجية على موضوع الاشتراك الذي هو الموارد المائية التي تروى أراضي الدولة العراقية. اما بالإضافة التنظيمية فيقصد بها مثل أن تضاف عبارة - وينظم ذلك بقانون - لاختصاص مشترك معين، لم يلزم المشرع الدستوري السلطة التشريعية بتنظيمه من خلال قانون اتحادي، عند وضع نص الاختصاص المشترك الحالي، مثل الاقتراح بإضافة عبارة - وينظم ذلك بقانون - على أصل البند (رابعاً من المادة ١١٤ من الدستور المذكور)، الذي جاء نص البند المذكور خالياً منه، انتظام مفردات الموضوع الواحد في باب مستقل.

(١٦) تعتبر كثرة الخلافات والمشاكل ما بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم من أهم العيوب التي وصم بها النظام الاتحادي، وتعمق هذه الخلافات والانقسامات عندما لا تكون هناك معالجات من الدستور الاتحادي ذاته، الذي يعتبر الأساس القانوني لوجوده، والضامن لبقائه. (١٧) نصت المادة (١١٦) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات اللامركزية وإدارات محلية".

(١٨) المادة (١٠٩) من دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ.

(١٩) نص البند (اولاً) من المادة (١١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ على اختصاص مشترك ما بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم وهو "ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم ذلك بقانون".

(٢٠) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط٢، مؤسسة النبراس، النجف الاشرف، ٢٠١٣، ص٩.

(٢١) المادة (١١٠ / ثانياً) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ.

(٢٢)

<https://ar.wikipedia.org>

تاريخ الزيارة في يوم (١٥ / ١ / ٢٠٢٢)

(٢٣) تتبنى السلطة الاتحادية في تنفيذ هذه القوانين والقرارات الاتحادية في الأقاليم التابعة لها سلوك إحدى الطرق التالية:

١. الإدارة المباشرة: وتعني وجود موظفين تعينهم السلطة الاتحادية في أنحاء الدولة، يقومون بأنفسهم تطبيق القوانين والقرارات الاتحادية داخل الولايات المختلفة من دون الاستعانة بموظفي الولايات، وهو ما مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية.
٢. الإدارة غير المباشرة: وفق هذه الطريقة تناط مهمة تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية بموظفي الولايات ذاتها، مع وجود إشراف ورقابة السلطة الاتحادية، ومن الدول التي أخذت بها ألمانيا الاتحادية.
٣. الإدارة المختلطة: تكون جهة تطبيق القوانين والقرارات الاتحادية مشتركة ما بين موظفين اتحاديين وموظفين تنتميهم سلطات الولايات، ومن الدول التي أخذت بهذا الأسلوب النمسا.
- د. ساجد محمد الزامل، القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، ط١، دار نيبور، الديوانية - العراق، ٢٠١٤، ص٩٢.
- د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط١، ٢٠٠٩، ص٧٧ - د. حميد حنون خال، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص٨٣.

