



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة بابل

كلية القانون

## تقاسم الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الإتحادية

" دراسة مقارنة "

رسالة مقدمة

إلى مجلس كلية القانون / جامعة بابل

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون / القانون العام

من قبل الطالبة

**زينب علي طه**

بإشراف

**الدكتورة ليلى حنتوش ناجي**

أستاذ القانون الدستوري المساعد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{{وَأَقِمْوْا الْوَزْنَ بِالْقِسْطِ وَلَا تُخْسِرُوا الْمِيزَانَ (9)}}

صدق الله العلي العظيم

سورة الرحمن

الآية : (9)

## الشكر والتقدير

ابتداءً من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق ...

الحمد لله الذي لم يبلغ مدحه المادحون، ولا يُحصي نعمه العادّون، ولا يؤدي حقه المجتهدون حمداً يكون لحق قضائه ولشكر أداؤه .

حريّ بي وأنا أنجز بحثي أن أتقدم باعتزاز عظيم شكري وجل امتناني إلى الدكتورة الفاضلة (ليلى حنتوش ناجي) لرعايتها العلمية وتوجيهاتها السديدة ولآرائها وملاحظاتها القيمة التي كانت خير إسهام في انجاز هذا البحث .

ولا يفوتني في هذا المقام أن أتقدم بجزيل الشكر والاحترام إلى أساتذتي الإجلاء الذين غمروني بفضلهم في المرحلة التحضيرية فنهلّت من علمهم ما أخذت منهم في مشوار دراستي .

ويطيب لي أيضاً شكر جميع العاملين في مكتبة كلية القانون - جامعة بابل، ومكتبة كلية القانون - جامعة كربلاء، ومكتبة العتبة الحسينية المقدسة، ومكتبة العتبة العباسية المقدسة، وإلى كل من قدم العون والمساعدة لجهودهم في تسهيل الحصول على المراجع الخاصة بموضوع بحثي وفقهم الله للخير .

## إهداء

إلى أبي العطوف ... قدوتي ومثلي الأعلى في الحياة فهو من علمني كيف أعيش بكرامة وشموخ .

إلى أُمي الحنونة ... لا أجد كلمات يمكن أن تمنحها حقها فهي ملحمة الحب وفرحة العمر ومثقال التقاني والعطاء التي قدمت سعادتي وراحتي على سعادتها .

إلى زوجي ... أقرب الناس إلى نفسي ورمز الإخلاص والوفاء ورفيق الدرب وقلبي النابض .  
إلى ولدي ... فلذت كبدي ونور عيني (مصطفى) .

إلى أخي الخلق ... روعي وقرة عيني هو من علمني أن الحياة من دون ترابط وحب وتعاون لا تساوي شيئاً .

إلى أخواتي ... العزيزات الغاليات وسندي وعضدي ومُشاطري أفراحي وأحزاني .

إلى كل من دعا لي بالخير أهديكم هذا العمل المتواضع .

## المخلص

تباينت النظم الدستورية ذات الشكل الإتحادي في اختيار الآلية التي يتم بموجبها تقاسم السلطة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الإتحادية، وذلك فيما يخص تقاسم الاختصاصات بين الحكومة الإتحادية وحكومات الأقاليم، ويبدو أنّ النظم الدستورية قد تأثرت بعوامل عدّة تركت أثراً واضحاً في اختلاف الأسلوب المتبع في تقاسم الاختصاصات، وأصبحت موضوعات تقاسم السلطات في الدولة الإتحادية واحدة من القضايا الأكثر إثارة في الحياة السياسية للكثير من البلدان، إذ نلاحظ بجلاء توجهها واضحاً في التقاسم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستوى الإتحادي والمستوى دون الإتحادي، وقد عالجت الدساتير الإتحادية موضوع تقاسم الاختصاصات التشريعية والتنفيذية واعتمادها في عدة مواد في موقف فريد من نوعه بين دول العالم الإتحادي، إذ قسم دستور العراق لعام 2005 النافذ، ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971، ودستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949، الاختصاصات على نوعين (حصريّة ومشاركة)، وهي اختصاصات متلازمة يمكن للطرفين القيام بها إلا أنّ كفة الإقليم والمحافظات بشأنها راجحة.

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

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

وإنّ الهدف من البحث هو إضهار حقيقة تقاسم السلطات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الإتحادية، واختصاص كل واحدة منها، وكيفية تقاسم السلطات، والعلاقة بينهما لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، لغرض تلافي حدوث التجاوز من أية سلطة تجاه الأخرى، وتعمل كلها سوية لتحقيق مبدأ المساواة بالقانون لسلطات الدولة والمواطنين داخلها.

وتكمن مشكلة البحث بأنّ دستور جمهورية العراق لعام 2005، قام بتحديد اختصاصات الحكومة الإتحادية حصراً، وأعطى اختصاصات واسعة لحكومات الأقاليم مع تحديد بعض الاختصاصات المشتركة، ووفقاً لذلك تكون حكومة الإقليم هي صاحبة الاختصاص العام، والحكومة الإتحادية هي صاحبة الاختصاص الاستثنائي، وهذا يعد قصوراً في التجربة الديمقراطية الإتحادية.

## قائمة محتويات الرسالة

| الموضوع                                                                                                  | رقم الصفحة |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| قائمة محتويات الرسالة                                                                                    |            |
| المقدمة                                                                                                  | 1 - 3      |
| المبحث التمهيدي : مفهوم تقاسم الاختصاصات                                                                 | 4 - 13     |
| المطلب الأول : معنى تقاسم الاختصاصات                                                                     | 4 - 6      |
| الفرع الأول : المعنى اللغوي                                                                              | 4 - 5      |
| الفرع الثاني : المعنى الاصطلاحي                                                                          | 5 - 6      |
| المطلب الثاني : ذاتية تقاسم الاختصاصات                                                                   | 7 - 13     |
| الفرع الأول : التمييز بين تقاسم الاختصاصات وتوزيع الاختصاصات                                             | 7 - 9      |
| الفرع الثاني : التمييز بين تقاسم الاختصاصات والفصل بين السلطات                                           | 10 - 13    |
| الفصل الأول : تقاسم الاختصاصات على المستوى الإتحادي                                                      | 14 - 75    |
| المبحث الأول : تقاسم الاختصاصات التشريعية                                                                | 14 - 53    |
| المطلب الأول : الاختصاصات التشريعية المقررة للسلطة الإتحادية                                             | 14 - 35    |
| الفرع الأول : تشريع القوانين المالية                                                                     | 15 - 21    |
| الفرع الثاني : تشريع القوانين المنظمة للوظيفة العامة في الإتحاد                                          | 21 - 29    |
| الفرع الثالث : تشريع القوانين المنظمة للتجارة الخارجية والملكية الصناعية                                 | 30 - 35    |
| المطلب الثاني : الاختصاصات التشريعية المشتركة بين السلطة التشريعية الإتحادية والسلطات التشريعية للأقاليم | 36 - 53    |
| الفرع الأول : تشريع القوانين المدنية والجزائية                                                           | 36 - 44    |
| الفرع الثاني : تشريع القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي                                                   | 44 - 47    |
| الفرع الثالث : تشريع القوانين المنظمة لحقوق الأفراد                                                      | 48 - 53    |
| المبحث الثاني : تقاسم الاختصاصات التنفيذية                                                               | 54 - 75    |
| المطلب الأول : الاختصاصات التنفيذية المقررة للسلطة الإتحادية                                             | 54 - 67    |
| الفرع الأول : الاختصاصات العسكرية                                                                        | 54 - 60    |
| الفرع الثاني : الاختصاصات المتعلقة بالسياسة الخارجية                                                     | 60 - 64    |
| الفرع الثالث : الاختصاصات المتعلقة بمنح الجنسية والتجنس والإقامة                                         | 64 - 67    |
| المطلب الثاني : الاختصاصات التنفيذية المشتركة بين السلطة الإتحادية والسلطة التنفيذية للأقاليم            | 68 - 75    |
| الفرع الأول : الاختصاصات المتعلقة بإدارة الكمارك                                                         | 68 - 70    |
| الفرع الثاني : الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة البيئية والصحية                                          | 70 - 72    |
| الفرع الثالث : الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة التعليمية والتربوية                                      | 72 - 75    |

|           |                                                                                                           |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 112 - 76  | <b>الفصل الثاني : تقاسم الاختصاصات على المستوى دون الإتحادي</b>                                           |
| 97 - 76   | <b>المبحث الأول : تقاسم الاختصاصات في دول محل الدراسة</b>                                                 |
| 91 - 76   | <b>المطلب الأول : تقاسم الاختصاصات التشريعية</b>                                                          |
| 86 - 77   | الفرع الأول : أساليب تقاسم الاختصاصات التشريعية بين السلطة التشريعية الإتحادية والسلطة التشريعية للأقاليم |
| 91 - 86   | الفرع الثاني : العلاقة بين السلطة التشريعية الإتحادية والسلطات التشريعية للأقاليم                         |
| 97 - 92   | <b>المطلب الثاني : تقاسم الاختصاصات التنفيذية</b>                                                         |
| 94 - 92   | الفرع الأول : أساليب تقاسم الاختصاصات التنفيذية                                                           |
| 97 - 94   | الفرع الثاني : العلاقة التنفيذية بين السلطة الإتحادية وسلطات الأقاليم                                     |
| 112 - 98  | <b>المبحث الثاني : تقاسم الاختصاصات التشريعية والتنفيذية في دستور العراق لسنة 2005</b>                    |
| 106 - 98  | <b>المطلب الأول : تقاسم الاختصاصات التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005</b>                        |
| 103 - 99  | الفرع الأول : أسلوب تقاسم الاختصاصات التشريعية في دستور العراق لسنة 2005                                  |
| 106 - 103 | الفرع الثاني : العلاقة التشريعية بين البرلمان الإتحادي وبرلمان الأقليم في دستور جمهورية العراق لسنة 2005  |
| 112 - 107 | <b>المطلب الثاني : تقاسم الاختصاصات التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005</b>                       |
| 109 - 107 | الفرع الأول : أساليب تقاسم الاختصاصات التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005                         |
| 112 - 109 | الفرع الثاني : العلاقة التنفيذية بين الحكومة الإتحادية والأقاليم في نطاق الاختصاصات التنفيذية             |
| 148 - 113 | <b>الفصل الثالث : تنازع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الإتحادية</b>                |
| 131 - 113 | <b>المبحث الأول : تحديد أنواع تنازع الاختصاص والاختصاصات محل التنازع</b>                                  |
| 117 - 114 | <b>المطلب الأول : تحديد أنواع التنازع في الاختصاص</b>                                                     |
| 116 - 114 | الفرع الأول : تنازع الاختصاص الايجابي                                                                     |
| 117 - 116 | الفرع الثاني : تنازع الاختصاص السلبي                                                                      |
| 131 - 118 | <b>المطلب الثاني : أنواع التنازع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من حيث طبيعة الاختصاصات</b>            |
| 123 - 118 | الفرع الأول : التنازع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشأن الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الداخلية         |
| 131 - 123 | الفرع الثاني : التنازع بشأن الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الخارجية                                          |
| 148 - 132 | <b>المبحث الثاني : آلية فض تنازع الاختصاص في الدولة الإتحادية</b>                                         |
| 140 - 132 | <b>المطلب الأول : أشكال اختصاص القضاء الإتحادي في فض تنازع الاختصاص</b>                                   |

|           |                                                                                           |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 135 - 133 | الفرع الأول : الاختصاص المباشر للقضاء الإتحادي في فض تنازع الاختصاص                       |
| 140 - 135 | الفرع الثاني : الاختصاص غير المباشر للقضاء الإتحادي في فض تنازع الاختصاص                  |
| 142 - 141 | المطلب الثاني : القرارات الصادرة من القضاء الإتحادي لفض تنازع الاختصاص                    |
| 146 - 141 | الفرع الأول : حجية القرارات الصادرة من القضاء الإتحادي لفض تنازع الاختصاص                 |
| 148 - 146 | الفرع الثاني : الآثار المترتبة على القرارات الصادرة من القضاء الإتحادي لفض تنازع الاختصاص |
| 151 - 149 | الخاتمة                                                                                   |
| 179 - 152 | المصادر                                                                                   |
| A - B     | ملخص باللغة الانكليزية                                                                    |

## المقدمة

### أولاً : التعريف بموضوع البحث :

تباينت النظم الدستورية في الدول، ذات النظام الإتحادي في اختيار الآلية، التي يتم بموجبها تقاسم الاختصاصات، بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الإتحادية، وذلك فيما يخص تقاسم الاختصاصات بين الحكومة الإتحادية وحكومات الأقاليم، ويبدو أنّ النظم الدستورية قد تأثرت بعوامل عدّة تركت أثراً واضحاً في اختلاف الأسلوب المتبع في تقاسم الاختصاصات، وأصبحت موضوعات تقاسم السلطات في الدولة الإتحادية، واحدة من القضايا الأكثر إثارة في الحياة السياسية للكثير من البلدان، إذ نلاحظ بجلاء توجهها واضحاً في التقاسم بين الاختصاصات التشريعية والتنفيذية على المستوى الإتحادي، والمستوى دون الإتحادي، وقد عالجت الدساتير الإتحادية موضوع تقاسم الاختصاصات التشريعية والتنفيذية، واعتمادها في عدة مواد في موقف فريد من نوعه بين دول العالم الإتحادي، إذ قسم دستور العراق لعام 2005 النافذ، ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971، ودستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949، الاختصاصات على نوعين (حصرية ومشتركة)، وهي اختصاصات متلازمة، ويمكن للطرفين القيام بها إلا أنّ كفة الإقليم والمحافظات بشأنها راجحة .

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

ونلاحظ أنّ موضوع تقاسم الاختصاصات في الدول الإتحادية أصبح محلاً للاهتمام من قبل فقهاء القانون الدستوري، وذلك بسبب نشوء العديد من الإتحادات لتحقيق مصالح مشتركة لدول الإتحاد، ويحظى شكل الدول، باهتمام فقهاء القانون الدستوري، وكذلك فقهاء القانون العام بفرعيه الداخلي والخارجي، وذلك من خلال التركيز على السلطة السياسية، وجعلها أساساً للتمييز في توزيع مظاهر السلطة بين الدولة البسيطة، التي تتميز بوحدة السلطة فيها، وبين الدولة الإتحادية التي تتسم بتعدد السلطات وازدواجية الاختصاصات بين مقر السلطة في العاصمة وسلطات الولايات أو الأقاليم، مما أوجد أكثر من سلطة في مجال التشريع أو السلطات التنفيذية أو القضائية، وتقوم كل سلطة من هذه السلطات بالمهام المحددة لها وفقاً للدستور الإتحادي، فنكون أمام تشريعات، أو قواعد، أو قرارات أحياناً نافذة، وكذلك واجبة التطبيق على مستوى المركز أو الأقليم .

## ثانياً : أهمية موضوع البحث :

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

## ثالثاً : هدف البحث :

أنّ الهدف من البحث هو إظهار حقيقة تقاسم السلطات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الإتحادية، واختصاص كل واحدة منها، وكيفية تقاسم السلطات، والعلاقة بينهما لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات في دساتير الدول، لغرض تلافي حدوث التجاوز من أية سلطة تجاه الأخرى، وتعمل كلها سوية لتحقيق مبدأ المساواة بالقانون لسلطات الدولة والمواطنين داخلها .

## رابعاً : مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث بأنّ التنظيم الدستوري الوارد في دستور جمهورية العراق لعام 2005، قام بتحديد اختصاصات الحكومة الإتحادية حصراً، وأعطى اختصاصات واسعة لحكومات الأقاليم مع تحديد بعض الاختصاصات المشتركة، ووفقاً لذلك تكون حكومة الإقليم هي صاحبة الاختصاص العام، والحكومة الإتحادية هي صاحبة الاختصاص الاستثنائي، وهذا يعد قصوراً في التجربة الديمقراطية الإتحادية .

## خامساً : منهجية البحث :

سننتبع في بحثنا أسلوب الدراسة الوصفية والمقارنة بين مختلف التجارب المعروفة في بناء شكل الدولة الإتحادية، فسيتم المقارنة بين العراق والدول الإتحادية التي أخذت بالنظام الإتحادي دولة ألمانيا الإتحادية، ودولة الإمارات العربية المتحدة من أجل إضفاء الطابع الواقعي على البحث .

## خامساً : خطة البحث :

يشتمل هذا البحث على مقدمة ومبحث تمهيدي وثلاثة فصول، فسيكون المبحث التمهيدي بعنوان مفهوم تقاسم الاختصاصات، والذي يتضمن مطلبين، نعرض في المطلب الأول معنى تقاسم الاختصاصات، ونخصص المطلب الثاني لذاتية تقاسم الاختصاصات .

أما الفصل الأول عنوانه تقاسم الاختصاصات على المستوى الإتحادي، والذي يتضمن مبحثين، نخصص المبحث الأول لتقاسم الاختصاصات التشريعية، والذي يقسم على مطلبين، سنكرس المطلب الأول للاختصاصات التشريعية المقررة للسلطة الإتحادية، ونعرض في المطلب الثاني للاختصاصات التشريعية المشتركة بين السلطة التشريعية الإتحادية والسلطات التشريعية للأقاليم، أما المبحث الثاني نخصصه لتقاسم الاختصاصات التنفيذية، والذي يكون مقسماً على مطلبين، فنخصص المطلب الأول للاختصاصات التنفيذية

المقررة للسلطة الاتحادية، والمطلب الثاني فسيكون للاختصاصات التنفيذية المشتركة بين السلطة الاتحادية والسلطة التنفيذية للأقاليم .

وأما الفصل الثاني بعنوان تقاسم الاختصاصات على المستوى دون الاتحادي، والذي يتضمن مبحثين، نخصص المبحث الأول لتقاسم الاختصاصات في دول محل الدراسة، والذي يكون مقسماً على مطلبين، نخصص المطلب الأول لتقاسم الاختصاصات التشريعية، ونعرض في المطلب الثاني تقاسم الاختصاصات التنفيذية، أما المبحث الثاني فنخصصه لتقاسم الاختصاصات التشريعية والتنفيذية في دستور العراق لسنة 2005، والذي يكون مقسماً على مطلبين، نخصص المطلب الأول لتقاسم الاختصاصات التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والمطلب الثاني فسيكون لتقاسم الاختصاصات التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

بينما الفصل الثالث بعنوان تنازع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الاتحادية، والذي يتضمن مبحثين، نخصص المبحث الأول لتحديد أنواع تنازع الاختصاص والاختصاصات محل التنازع، والذي يقسم على مطلبين، سنفرد المطلب الأول لتحديد أنواع التنازع في الاختصاص، ونكرس المطلب الثاني لأنواع التنازع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من حيث طبيعة الاختصاصات، أما المبحث الثاني فسيكون لآلية فض تنازع الاختصاص في الدولة الاتحادية، والذي يكون مقسماً على مطلبين، نفرد المطلب الأول لإشكال اختصاص القضاء الاتحادي في فض تنازع الاختصاص، ونخصص المطلب الثاني للقرارات الصادرة من القضاء الاتحادي لفض تنازع الاختصاص .

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

## المبحث التمهيدي

### مفهوم تقاسم الاختصاصات

يعد تقاسم الاختصاصات من المسائل الجوهرية في الدستور الإتحادي، إذ ينص في الوثيقة الدستورية التي ينشأ بموجبها الإتحاد على اختصاصات وسلطات حكومة الإتحاد وحكومات الولايات أو الأقاليم، إذ تختلف الدساتير الإتحادية بتوزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الإتحادية وحكومات الأقاليم<sup>(1)</sup>.

وفق ما تقدم سوف نقسم المبحث على مطلبين، ونتناول معنى تقاسم الاختصاصات في المطلب الأول، وذاتية تقاسم الاختصاصات في المطلب الثاني، وكالاتي:

### المطلب الأول

#### معنى تقاسم الاختصاصات

يتضمن معنى تقاسم الاختصاصات على عدة معانٍ لغوية واصطلاحية يمكن أن يستدل بها على حالة تقاسم الاختصاصات المقررة بموجب الدستور أو القانون، لذلك سوف نتولى بيان المعنى اللغوي لتقاسم الاختصاصات في الفرع الأول، وبيان المعنى الاصطلاحي لتقاسم الاختصاصات في الفرع الثاني، وكالاتي:

### الفرع الأول

#### المعنى اللغوي

معنى كلمة (تقاسم) في اللغة تقاسم القوم - تحالفوا - ويقال، تقاسموا بالله، الشيء بينهم اقتسموه<sup>(2)</sup>، قال عز وجل : (قالوا تقاسموا بالله لنبيتنه وأهله)<sup>(3)</sup>.

وتقاسم من (قسم)- فعل خماسي - لازم ومتعد - مزيد بحرف، تقاسمت، أتقاسم، تقاسم، المصدر :- تقاسم - تقاسم الأولاد الإرث، وزعوه فيما بينهم، أعطى كل واحد حصته .

1 - فريد كريم علي : توزيع الاختصاصات بين السلطات الإتحادية والأقاليم والمحافظات، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بيروت العربية، 2011، ص 44 .

2 - العلامة جمال الدين أبي الفضل محمد بن مكرم بن منظور : لسان العرب، الطبعة الثانية، المجلد الثامن، دار الكتب العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2009، ص 300 .

3 - الآية رقم (49) من سورة النمل .

وتقاسم القوم الشيء بينهم، واخذ كل منهم قسما منه، أي اخذ نصيبه (1).

أما معنى (الاختصاص) لغةً - الاختصاص على وزن افتعال، مصدر اختص معناه تفرد الشيء بما لا يشاركه فيه غيره مما يتحد معه في العنوان، وضده العموم والتعميم واصل الاختصاص من خص الشيء يخصه خصوصاً وخصوصية بمعنى التفريق والتخليل والتخريق وهذا المعنى قريب إلى معنى التفريق الذي يلزم منه أفراد بعض الشيء عن بعضه، وإن الخاء والصاد اصل مطرد منقاس وهو يدل على الفرقة والثلمة، ومن باب خصصت فلانا بشي خصوصية، بفتح الخاء، وهو القياس، لأنه انفرد بيه وحده، واختص يأتي لازماً ومتعدياً، فلأول بمعنى ثبت له الاختصاص، والثاني بمعنى أثبت له، ويستعمل تخصص في معنى اللزم، وتخصص في معنى المتعدي ومصدرها التخصص والتخصيص، وهذا يعني إنّ الاختصاص مره يكون بمعنى الثبوت، وأخرى يكون بمعنى الإثبات أي ثبوت الشيء، والملاحظ أن من سمات الاختصاص في الاستعمال اللغوي هو :- الحصر الحبس والمنع، الاختصاص إعطاء الحكم للشيء والسكوت عما عداه وما عليه الأكثر أن الاختصاص هو الحصر نفسه لأنه يفيد معناه كذلك من سمات الاختصاص الانفراد والتعين خصوصاً من حيث الإضافة (2).

## الفرع الثاني

### المعنى الاصطلاحي

سوف يتم تناول المعنى الاصطلاحي لتقاسم الاختصاصات كالتالي :-

**أولاً :- تعريف الفقه الدستوري لتقاسم الاختصاصات :** نلاحظ موقف فقهاء القانون الدستوري من المعنى الاصطلاحي لتقاسم الاختصاصات، إذ عرف الفقيه (وليام ريكير William Rikke) تقاسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية بأنه التنظيم السياسي الذي تقسم فيه نشاطات الحكومة بين الحكومة الإقليمية والحكومات المركزية بالطريقة التي يكون فيها أي نوع من الحكومات يملك بعض النشاطات التي تتخذ بشأنها القرارات الحاسمة أو القرارات النهائية (3)، أما الفقيهان (جاي آي كوري وهنري جاي أبراهام) يعني بتقاسم الاختصاصات، بأنه الشكل الثنائي للحكومة يقوم على أساس التوزيع الوظيفي والإقليمي للسلطات ويعمل

1 - المعلم بطرس البستاني : كتاب محيط المحيط، من دون ذكر الطبعة، المجلد الأول، دار الكتب العلمية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2009، ص 400 .

2 - حيدر حسن ديوان الاسدي : حق الاختصاص دراسة فقهية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الفقه، جامعة الكوفة، 2011، ص 17 .

3 - د. نوري لطيف : القانون الدستوري - النظريات والمباحث العامة، من دون ذكر الطبعة، كلية القانون والسياسة، الجامعة المستنصرية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1973، ص 30 .

ويعمل على تحقيق توافق الوحدة مع الانفصال أو التقسيم، والفقيه (وير whar) عرف تقاسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية بأنها طريقة فصل السلطات بشكل تتساوى فيه الحكومة المركزية مع الحكومات الإقليمية كل في مجالها حيث تتنازل كل من الدولة الداخلة في الإتحاد عن كل سيادتها الخارجية وعن بعض سيادتها الداخلية إلى هيئة أو حكومة مركزية ينشئها دستور الإتحاد ويحدد صلاحياتها<sup>(1)</sup>، وإنّ هدف الفقهاء الذين نادوا بتقاسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية، هو فصل اختصاص كل هيئة بوظيفة محدده لمنع الاستبداد، وإحداث التوازن بين السلطات في الدولة الاتحادية، لأن تركيز السلطة بيد حاكم واحد أو هيئة واحدة لم يعد ممكناً في الدولة الحديثة، إذ زادت واتسعت مهامها وتفرعت وظائفها فبات ضروريا تقاسم هذه الاختصاصات بين هيئات تضطلع بها، وتكون لها السلطة اللازمة لغرض القيام بما هو موكول اليها<sup>(2)</sup>.

**ثانياً :- تعريف القضاء الدستوري لتقاسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية :-** تبين لنا أن القضاء لم يضع تعريف لتقاسم الاختصاصات، ويعود السبب في ذلك أن القضاء غير معني بوضع التعاريف فليس من مهام القضاء وضع تعريفات للمصطلحات القانونية بل هي من مهام الفقهاء على الأغلب<sup>(3)</sup>.

ويمكن تعريف تقاسم السلطة في الدولة الاتحادية بأنه (وجود اختصاصات مقرره للحكومة الفيدرالية، وأخرى مقررة للأقاليم، يتطلب سلطات محلية في الإقليم تعمل على تشريع القوانين في النطاق المحدد لها، ولا بد كذلك من وجود سلطة تنفيذية تعمل على تطبيق القوانين على وجه أفضل بدلا من أن تقوم سلطة أخرى بذلك، أضف الى ذلك وجود هيئة قضائية تفصل في النزاعات المتعلقة بتطبيق قوانين الإقليم حتى تتمكن من الفصل في القضايا بما يتناسب مع ظروف التشريع المختلفة).

ويترتب على ذلك كله فرض حالة من الثنائية في التشريع والتنفيذ والقضاء، كما أنّ تمتع الدولة الاتحادية بالسيادة الخارجية الكاملة والسيادة الداخلية الى حد كبير، ويعني ذلك أنّ السيادة في الدولة الاتحادية تمارسها سلطتان لكل وظيفة من وظائفها التشريعية والتنفيذية والقضائية وأن هاتان السلطتان هما السلطة العامة الاتحادية<sup>(4)</sup>.

1 - د. عمر حلمي فهمي : القانون الدستوري المقارن، من دون ذكر الطبعة، مطبعة الاعيان، القاهرة، مصر، 2006، ص 118.

2 - د. محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1976، ص 274.

3 - د. صالح جواد الكاظم، و د. علي غالب العاني : الانظمة السياسية، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 1990، ص 148.

4 - د. نعمان أحمد الخطيب : الوجيز في النظم السياسية، من دون ذكر الطبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 1990، ص 91 - 92.

## المطلب الثاني

### ذاتية تقاسم الاختصاصات

إنّ موضوع تقاسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية كان وما يزال محل اهتمام الكثير من الكتاب والباحثين في النظم السياسية والدستورية، نظراً لما يشكله من أهمية كبيرة ومتميزة والتي تكمن في تحديد الاختصاصات الدستورية في الدولة الاتحادية من جانب، ومعرفة طبيعة هذه الاختصاصات وأساليب توزيعها<sup>(1)</sup>. وطبقاً لما تقدم فأنا سنتولى دراسة ذاتية تقاسم الاختصاصات في فرعين، **فنتناول التمييز بين تقاسم الاختصاصات وتوزيع الاختصاصات في الفرع الأول، والتمييز بين تقاسم الاختصاصات والفصل بين السلطات في الفرع الثاني، وكالاتي :**

### الفرع الأول

#### التمييز بين تقاسم الاختصاصات وتوزيع الاختصاصات

إنّ موضوع تقاسم الاختصاصات أثار الخلاف بين الكثير من الفقهاء في القانون الدستوري، وذلك لأنّ الاختصاصات في الدولة الاتحادية في الماضي كانت مقتصرة على مجالات معينة، وهذا ما يسمى بالاختصاصات التقليدية التي يمكن أن تتلخص بمهمة الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء للفصل في المنازعات وإنزال العقاب بحق المجرمين، وإذا كانت هذه الاختصاصات هي موضوع إتفاق لدى أغلب الفقهاء، إلا أن الاختصاصات الأخرى التي تتعلق في الشؤون الثقافية والاجتماعية والاقتصادية كانت وما تزال منذ زمن طويل محل اختلاف من حيث إلزام الدولة في القيام بها من عدمه، ويوجد ثلاث أنواع من تقاسم الاختصاص، وهي كالاتي :

**أولاً :- التقسيم الأول (التقسيم الثنائي) :** لقد تزعم هذا التقسيم المفكر الفرنسي (جان جاك روسو) الذي يرى أن السلطات في الدولة توزع بين سلطتين فقط، أحدهما السلطة التشريعية، والتي تمارس الاختصاص التشريعي فقط، وهي صاحبة السلطة الفعلية، لأنها تعبر عن سيادة الأمة والإرادة العامة لها في القوانين التي تصدرها، أما السلطة الأخرى هي السلطة التنفيذية، والتي يطلق عليها (حكومة العمل التنفيذي) التي تمارس الاختصاصات التنفيذية في الدولة، ولكنها تخضع إلى أوامر السلطة التشريعية، وذلك يتطلبه تقسيم العمل .

**ثانياً :- التقسيم الثاني (التقسيم الثلاثي) :** ومن أهم أنصاره (أرسطو، ومونتسكيو، وبلاكستون)، ويتفق الفقهاء فيما بينهم في تقسيم الاختصاصات تقسيماً ثلاثياً، حيث توجد ثلاث أنواع من السلطات في الدولة الاتحادية (تشريعية وتنفيذية وقضائية)، وتمارس كل سلطة من هذه السلطات اختصاص معين بشكل ينسجم مع ما تسير عليه أغلب الدول وفق منهج واضح وصريح خصوصاً عند تحديد مهام واختصاصات كل

1 - سعد غازي طالب : حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2014، ص 68 .

سلطة من السلطات الثلاثة في الدولة من دون أن تحدث تداخل فيما بينها<sup>(1)</sup> .

**ثالثاً :- التقسيم الثالث (التقسيم الرباعي) :** ومن أبرز أنصاره (الفيلسوف الانكليزي جون لوك)، إذ قسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية على أربع سلطات، الأولى : السلطة التشريعية : وظيفتها سن التشريعات والأنظمة المختلفة، والثانية : السلطة التنفيذية : وتتولى تنفيذ ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين، وكذلك مهمتها في الحفاظ على الأمن الداخلي، والثالثة : السلطة الاتحادية : التي بدورها تتولى إدارة أمور الحرب والسلم، وجميع الشؤون المتعلقة بالعلاقات الخارجية في الدولة، أما السلطة الرابعة فيسميها لوك (بسلطة التاج)، والتي تضم مجموعة الحقوق وكافة الامتيازات الملكية<sup>(2)</sup> .

أما توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية فيقصد به تخصيص ثلاث سلطات، تتولى كل واحدة منها تمارس وظيفة من وظائف الدولة الثلاث، أي أن تباشر السلطة الأولى وظيفة التشريع، وتمارس السلطة الثانية وظيفة التنفيذ، وتتولى السلطة الثالثة وظيفة القضاء، وينطوي مبدأ توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية على أهمية كبيرة لما يحققه من مزايا يأتي في مقدمتها السبب الأساسي للمناداة به، ألا وهو صيانة الحرية، ومنع الاستبداد، وذلك بسبب استحواذ الحاكم الفرد على جميع الاختصاصات في الدولة، كذلك يحقق مبدأ توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية جميع الفوائد التي تترتب على تقسيم العمل، لأن تخصص كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث بوظيفة معينة ومحددة يؤدي إلى تركيز جهودها والقيام بعملها على أكمل وجه، وبعد الوصول إلى توزيع الاختصاصات تثار مسألة أخرى ومهمة تتعلق بتنظيم العلاقة بين هذه السلطات، وهنا يبدو لنا أن التوزيع قد يتضمن الفصل بين تلك السلطات، وقد يتضمن حل آخر إذ قد يتم تنظيم العلاقة على أساس من التدرج الهرمي يجعل إحدى هذه السلطات في مرتبة أسمى، وقد يتم تنظيم العلاقة على أساس التعاون والتداخل والمشاركة والرقابة المتبادلة بين سلطات الدولة الثلاث، إذ إن توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية قد يتخذ شكل التدرج والتعاون بين السلطات فيعني (تدرج السلطات) فإن أساسه يقوم على تعدد السلطات الحاكمة ثم توزيع الاختصاصات عليها فهناك سلطة واحدة للتشريع وأخرى للتنفيذ وثالثة للقضاء، ولكن بدلاً من استقلال هذه السلطات بعضها على بعض أو تعاونها في ممارسة السلطة مع غيرها نجد أن هناك تمييزاً لإحداها، بحيث تكون بمثابة السلطة الأعلى في الدولة تسمو على ما عداها من سلطات وتهيمن عليها، وكما يمكن أن يكون تدرج السلطات لمصلحة السلطة التشريعية فإن قد يكون لمصلحة السلطة التنفيذية، ولا بد من التأكيد على أن التدرج لمصلحة السلطة التنفيذية قد أملت عوامل واقعية، إذ ليس ثمة بين أنواع النظم الدستورية الديمقراطية في أساسياتها ما يمنح هذه السلطة المركزية الأعلى بين السلطات العامة في الدولة<sup>(3)</sup>، أما (التعاون بين السلطات) يعتبر من الأشكال التي يمكن أن

1 - د. مصطفى أبو زيد فهمي : القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالإسكندرية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1984، ص 30 .

2 - وليد حسن حميد الزيايدي : الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل، 2014، ص 5- 8 .

3 - د. سليمان الطحاوي : السلطات الثلاث، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1979، ص 113 .

يتخذها توزيع الاختصاصات وهو التعاون بين السلطات الثلاث بحيث تختص كل واحدة منها ممارسة إحدى وظائف الدولة على أن لا تكون على سبيل الاستقلال أو أن تكون إحدى السلطات في موقع أسمى من عداها بل تتم مباشرة وظائف الدولة بعد التخصص بالتعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين السلطات، فالتشريع يكون من اختصاص السلطة التشريعية، ولكن يمكن للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين والتصديق عليها ونشرها، وتكون الأعمال السياسية والإدارية من اختصاص السلطة التنفيذية، ويكون للسلطة التشريعية حق الرقابة عليها، فضلا عن حقها في التصديق على المعاهدات التي تعقدها الحكومة مع الدول الأجنبية، والتوازن والتفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكون متبادلا بينهما وعلى درجة واحدة، فإذا كان للحكومة الحق في دعوة البرلمان للانعقاد، وفي فض دورات انعقاده، وحق الوزراء في دخوله والمناقشة فيه واقتراح القوانين، فإن لأعضاء البرلمان الحق في توجيه الأسئلة، وطلبات الاستجواب للوزراء، وتشكيل اللجان للتحقيق والرقابة، وفي المقابل ما للبرلمان من حق حجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها، يكون للحكومة حق الطلب إلى رئيس الدولة بحل البرلمان<sup>(1)</sup>.

ونلاحظ مما تقدم أن الفرق بين تقاسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية وتوزيع الاختصاصات من خلال مجموعة من الملاحظات، فالأولى : تمثل عملية توزيع الاختصاصات عاملاً مهماً في تحديد حقوق وواجبات السلطات العامة على الصعيدين الإتحادي والأقاليم، وللتوفيق بين المصالح المشتركة وشتى المصالح المختلفة المتعارضة، على ألا يمس اختلاف المصالح صميم الفكرة الاتحادية ويؤدي إلى انهيارها<sup>(2)</sup>، والثانية : يحقق هذا الأسلوب الاستقلال الذاتي للأقاليم، وأنه يعتبر أحد الشروط اللازمة لقيام الدولة الاتحادية، فإن توزيع الاختصاصات يوفر استقلالاً محدد إلى الإقليم، ويمكنه من المحافظة على شخصيته، ويسمح له باتخاذ قرارات، والثالثة : أن وجود اختصاصات مقررّة للأقاليم بسعة أو ضيق يحدد مدى استقلالها الذاتي، والرابعة : يكفل كلا تقاسم الاختصاصات وتوزيع الاختصاصات سهولة الوقوف على احتياجات الشعوب ذات الصلة المحلية أو الطابع الإقليمي في الدولة الاتحادية، والعمل على تلبية تلك الاحتياجات بسرعة وسهولة<sup>(3)</sup>.

وعلى هذا الأساس فإن توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية يكون في المرتبة الأولى، وتقاسم الاختصاصات في المرتبة الثانية، لأن فكرة توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية نابعة من صلب الدستور الإتحادي .

1 - د. ثروت البدوي : النظم السياسية، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، من دون ذكر مكان النشر، 1986، ص 113 .

2 - د. أحمد سويلم العمري : دراسات سياسة - أصول النظم الاتحادية، من دون ذكر الطبعة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1970، ص 55 .

3 - د. فوزي أبو صديق : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 23 .

## الفرع الثاني

### التمييز بين تقاسم الاختصاصات والفصل بين السلطات

نشأة مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم وتطوره في الفكر السياسي الحديث المعاصر، وكانت فكرته الأساس عند الفلاسفة وعلماء السياسية وفقهاء القانون تتلخص في ضرورة توزيع وظائف الحكم الرئيسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على هيئات منفصلة ومتساوية، فتستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها لكي لا تتركز السلطة في يد واحدة فتسيئ استعمالها وتستبد بالمحكومين استبداد إلى حد ينتهى بالقضاء على حياة الأفراد وحقوقهم، فإن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ فلسفي سياسي، لضمان عدم اعتداء سلطة على أخرى، وعدم طغيان سلطة على أخرى، ورقابة السلطات لبعضها البعض (\*) (1).

ونلاحظ الفرق بين تقاسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية، والفصل بين السلطات، حيث إنّ تقاسم الاختصاصات بين أجهزة الحكومة المختلفة فيهتم كل جهاز بوظيفة تختلف عن الأخرى، ويتم إعادة الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، أما مبدأ الفصل بين السلطات فإنه تعبير يصدق على معنيين أحدهما سياسي والآخر قانوني، (فالمعنى السياسي) لمبدأ الفصل بين السلطات، هو عدم الجمع بين السلطات أو عدم تركيزها، وهذا ما أكدّه (الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو) حينما نادى بفصل السلطات فلا يجوز لشخص أو هيئة أن تجمع في يدها سلطتين، ومن باب أولى السلطات الثلاثة معاً، أي لا يجوز أن تكون السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية أو اثنين معاً في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، أما (المعنى القانوني) لمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه يتعلق بطبيعة العلاقة بين السلطات المختلفة، وعن طريق هذه العلاقة تتكون النظم المختلفة التي تقسم على نظم رئاسية، ونظم برلمانية، ونظم مجلسيه، واختلفت الدساتير في تطبيقها وتوزيعها وكذلك وظائف الدولة بين السلطات، وعليه فإنّ جوهر المبدأ يقوم على تقسيم وظائف الدولة على ثلاثة وظائف وعدم الجمع بين هذه الوظائف الثلاثة في هيئة واحدة على أن ثقل القاعدة يتجلى في هذا الشق الثاني الذي أبرزه الفيلسوف (مونتسكيو) (2)، أما على الصعيد الدولي إذ عرف الفقيه الفرنسي (اسمان) مبدأ الفصل بين السلطات (بأنه المبدأ الذي يقضي بإسناد خواص السيادة التي تختلف بعضها عن

\* - برزت نظرية الفصل بين السلطات في أواخر القرن الثامن عشر وعلى مدار السنين أخذت هذه النظرية تتبلور شيئاً فشيئاً حيث أصبحت في العصر الحديث تمثل معياراً ملموساً بين عمل كل سلطة من السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وطبيعة التعامل بينهما وتعود نشأة مبدأ الفصل بين السلطات إلى العصور القديمة فقد كان لإعلام الفكر السياسي الإغريقي (كأفلاطون وأرسطو) دور هام في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أوضح أفلاطون في كتابه (القوانين) إن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينهما لكي لا ينفرد أحدهما بالحكم، إما (أرسطو) فإنه ذهب إلى التمييز بين وظائف الدولة الثلاث، وهي (وظيفة المداولة والتي تعادل السلطة التشريعية) (وظيفة الأمر وهي التي تعادل السلطة التنفيذية) (وظيفة العدل التي تعادل السلطة القضائية).

1 - د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص 113 .

2 - المصدر نفسه، ص 70 .

بعض، ولما كانت الأمة مصدر السلطة فهي التي تسند هذه الخواص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المختلفة والمستقلة)، ويتم التقسيم بالاختصاصات بين السلطات وتوزيع الاختصاصات كذلك، أما الفصل بين السلطات، فقد برزت هذه النظرية في أواخر القرن الثامن عشر وعلى مدار السنين أخذت هذه النظرية تتبلور شيئاً فشيئاً حتى أصبحت في العصر الحديث تمثل معياراً ملموساً بين عمل كل سلطة من السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وطبيعة التعامل بينها، وتعود نشأة مبدأ الفصل بين السلطات إلى العصور القديمة، فقد كان لإعلام الفكر السياسي الإغريقي كأفلاطون وأرسطو دور هام في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أوضح أفلاطون في كتابه (القوانين) أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينها لكي لا تتفرد أحدهما بالحكم وما قد يؤدي ذلك من وقوع الاضطرابات والثورات للتمرد على هذا الاستبداد، أما أرسطو فانه دعا إلى التمييز بين وظائف الدولة الثلاث، وهي (وظيفة المداولة) والتي تعادل السلطة التشريعية، و(وظيفة الأمر) وهي تعادل السلطة التنفيذية، و(وظيفة العدل) تعادل السلطة القضائية، ولم تقتصر الدعوة إلى تقاسم السلطة على هؤلاء الفلاسفة حسب، وإنما جاء بعدهم الفقيه (جون لوك) الذي اهتم بدراسة مبدأ الفصل بين السلطات على أساس السيادة الشعبية للحكومة النيابية متأثراً بالنظام الإنكليزي، إذ ميز في كتابه المعروف (الحكومة المدنية) بين ثلاث سلطات، وهي (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وسلطة أخرى أطلق عليها اسم السلطة الاتحادية)، أما المفكر (مونتسكيو)، فقد بين المفكر الفرنسي المنظر الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات، وكان له الفضل في إبراز المبدأ وصياغته صياغة جديدة وعرضه عرضاً واضحاً دقيقاً في كتابه الشهير (روح القوانين) الذي أصدره (سنة 1748) .

وأن مضمون المبدأ عند (مونتسكيو) هو : أن التجربة أثبتت أنه الإنسان ميال بطبيعته إلى إساءة استعمال السلطة التي تعطي له، وأنه يسعى إلى تحقيق مصالحه الذاتية على حساب المصلحة العامة، لذا فانه جعل تركيز السلطة في يد واحدة يؤدي إلى استبدادها وتعسفها بحقوق وحریات الأفراد، وأن السبيل لصيانة هذه الحقوق وتلك الحريات يكون في توزيع السلطة بين هيئات متعددة يكون بقدرة كل واحد منها أن توقف الأخريات عند حدودها، وبين مونتسكيو أنه يوجد في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطة (السلطة التشريعية، السلطة المنفذة للأمور التي تتوقف عليها حقوق الإنسان والسلطة المنفذة للمسائل المتعلقة بالقانون المدني، واخذ مونتسكيو بعدها بتقسيم المهام التي تتولاها كل سلطة من السلطات الثلاثة، فانه عن طريق السلطة التشريعية يستطيع الحاكم صياغة القوانين لمدة محددة أو بصفة دائمة، وكذلك له الحق في أن يعدل أو يلغي القوانين النافذة، وبواسطة السلطة التنفيذية يقر السلام أو يعلن الحرب ويستقبل السفراء ويأخذ الحيطة ضد كل اعتداء، وأخيراً يستطيع الحاكم أن يعاقب على ارتكاب الجرائم بواسطة سلطة أخرى ثالثة، ويفصل في المنازعات، ويطلق على هذه السلطة (السلطة القضائية)، وينطلق مونتسكيو من هذا الترتيب الثلاثي إلى القول (إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في يد شخص واحد أو تركزت في هيئة واحدة فستنتهي الحرية) <sup>(1)</sup> .

1- د. حسان محمد شفيق العاني : الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، من دون ذكر الطبعة، مطبعة جامعة بغداد، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1986، ص 30 .

وجوهر مبدأ الفصل بين السلطات، هو أنه لكي تسير مصالح الدولة سيراً حسناً، وحتى تضمن الحريات الفردية ونحول دون التعسف والاستبداد فإنه من اللازم عدم تركيز السلطات كلها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة حتى لو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب بل يلزم توزيع هذه السلطات بين هيئات مختلفة، ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات إحدى الركائز التي تستند عليها فكرة دولة القانون، كما أنه يعد من الضمانات في الدولة الديمقراطية الحديثة، ويعني هذا المبدأ ببساطة ضرورة تقسيم وظائف الدولة الثلاث على هيئات ثلاثة تتولى كل منها وظيفة معينة كقاعدة بشكل مستقل عن السلطتين، وذلك لأن تجميع السلطة في قبضة واحدة من شأنه أن ينهي الحرية (فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة)، وأن مبدأ الفصل بين السلطات يعني تقسيم الوظائف وتوزيع السلطات، حيث أنه يتضمن كلا المفهومين ويتعداهما إلى أمور أخرى، فهو يفترض سلفاً تعدد الحكام، أي تعدد الهيئات الحاكمة، وأن كل هيئة تقوم بممارسة وظيفة معينة من وظائف دولة القانون الثلاث، بحيث تصبح لدينا ثلاث سلطات وهي : السلطة التشريعية والتنفيذية والسلطة القضائية، ثم تنظم العلاقة بين هذه السلطات، وأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يحل مشكلة توزيع السلطة بين الهيئات المختلفة فحسب بل يعطي حلاً معيناً لمشكلة تحديد العلاقة بينهما أيضاً، فيقيم بينهما فصلاً عضوياً يجعلها جميعاً على قدم المساواة، وإقامة نوع من التوازن بينهما، ويمنع طغيان وسيطرة أحدهما على الأخرى، وبذلك تستطيع كل سلطة منها أن توقف الأخرى لا سيما السلطتين التشريعية والتنفيذية عند حدودها إذا ما تجاوزت حدود سلطتها القانونية، أما السلطة القضائية فأَنَّ دورها يكمن أن يكون أوسع وأقوى في وجه السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهي تستطيع بسط رقابتها على السلطة التشريعية عن طريق الرقابة على دستورية القوانين، والرقابة على السلطة التنفيذية عن طريق الرقابة على مشروعية الأعمال الإدارية، وبذلك يقوم نوع من التوازن بين السلطات، ويرى الأستاذ (بارتملي) بأن (مبدأ الفصل بين السلطات هو قاعدة من القواعد التي تملئها الحكمة السياسية)<sup>(1)</sup>.

ويقسم مبدأ الفصل بين السلطات على نوعين من الفصل، حيث يطلق على النوع الأول (الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات)، ولقد ذهب رجال الثورة الفرنسية إلى إن مبدأ الفصل بين السلطات يعني الفصل الجامد أو المطلق بين السلطات الذي يصل إلى حد عدم قيام أي سلطة بالرقابة على أعمال السلطات الأخرى، بمعنى أن يتم تخصيص كل هيئة بوظيفة معينة بحيث تستقل استقلالاً تاماً وكاملاً وعضوياً ووظيفياً، أي أن المبدأ وفقاً لهذا التفسير يقوم على قاعدتين تكمل أحدهما الأخرى، وهما (الاستقلال العضوي، والتخصص الوظيفي)، ويقصد بقاعدة الاستقلال العضوي بأنها، تعني أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاثة في الدولة استقلالها الذاتي في مواجهة السلطات الأخرى (الهيئات العامة) على أساس أنها جميعاً متساوية ومستقلة بعضها عن البعض لا تستمد أي سلطة وجودها من الأخرى ولا تخضع أي منها للرقابة والتأثير من غيرها، أما قاعدة التخصص الوظيفي أو الفصل الوظيفي بأنها، تعني أن تمارس كل مهمة من المهمات الثلاث من قبل السلطات أو الجهات المعنية على سبيل الاستقلال، فتتفرد السلطة

1- هشام جليل إبراهيم الزبيدي : مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، 2012، ص 11 - 13 .

التشريعية (البرلمان) بعملية التشريع، وتتفرد السلطة التنفيذية (الوزارة ورئيس الدولة) بعملية التنفيذ، وتتفرد السلطة القضائية (المحاكم) بعملية الفصل في المنازعات التي تحدث بين الأشخاص .

أما النوع الثاني من الفصل بين السلطات هو (الفصل المرن أو النسبي بين السلطات) ظهر نتيجة التطور الذي شهده العصر الحديث، وبسبب الاتساع الهائل في نشاط الدولة، وازدياد تدخلها في العديد من المجالات الأمر الذي أدى إلى تعاظم مهام الإدارة لكونها المسؤولة عن تحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير المرفق العام، ومن ثم لا يمكن الاعتماد على القانون الصادر من السلطة التشريعية مصدراً وحيداً للقواعد القانونية فكان لابد من إعطاء السلطة التنفيذية القدرة على التشريع بالقدر الذي يمكنها من القيام بواجبها، حيث إنّ التقسيم التقليدي لوظائف الدولة ينصب على إعطاء مهمة وضع القواعد القانونية العامة للسلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان، ونجد أن هذه السلطة لا تستطيع لوحدها أن تضع القواعد القانونية للمسائل التفصيلية اللازمة لتنفيذ القواعد العامة، وإنّ وضع قواعد تفصيلية يتطلب اختصاصاً فنياً لا يتحقق إلا في السلطة التنفيذية لكونها المسؤولة عن تنفيذ القوانين، بمعنى آخر إعطاء السلطة التنفيذية قدراً من الاختصاص التشريعي قد يؤدي إلى تحطيم الفواصل الجامدة بين وظيفتي التشريع والتنفيذ<sup>(1)</sup> .

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا أن الفصل المرن أو التعاون بين السلطات هو الأقرب، وذلك لأنه يقيم العلاقة بين السلطات على أساس من التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف المنشود إليها من هذا المبدأ، وهي حماية حقوق وحريات الأفراد ومنع الاستبداد، غير أن الفصل المطلق يجعل كل سلطة منعزلة عن السلطات الأخرى، وتمارس اختصاصاتها بطريقة مستقلة قد تمكنها من إساءة استعمالها، وذلك أن السلطة المستقلة لا تجد أمامها عائقاً يمنعها من الاستبداد والطغيان، لأن السلطات الأخرى لا تستطيع التدخل في ممارساتها لاختصاصاتها، وبالتالي لا تستطيع أن تحول بينها وبين الاستبداد، وهذا بعكس الحالة التي تكون فيها كل سلطة من السلطات الثلاثة تملك وسائل التعاون والتداخل والتأثير والرقابة المتبادلة بحيث تراقب الأخريات وتوقفها عند حدها إذا ما أساءت التصرف، وبذلك فقط يتحقق الهدف الأساسي من مبدأ الفصل بين السلطات وهو حماية حقوق وحريات الأفراد .

ومن سياق ما تقدم يتضح لنا أن مبدأ الفصل بين السلطات ينصرف إلى عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة، وإنما يجب توزيعها على هيئات متعددة بحيث تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع، وتنفيذ القوانين من مهمة السلطة التنفيذية، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون، وعدم استقلال هذه السلطات عن بعضها استقلالاً تاماً بل يجب أن يكون هناك تعاون ورقابة متبادلة بين كل سلطة من السلطات الموجودة في الدولة<sup>(2)</sup> .

1 - د. عبد الكريم علوان : النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 1999، ص 217 .

2 - د. عبد العظيم عبد السلام : الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996، ص 94 .

## الفصل الأول

### تقاسم الاختصاصات على المستوى الإتحادي

لا توصف الدولة بالدستورية ما لم يكن هناك تمسك بنصوص الدستور الإتحادي في تصرفاتها، لذلك ينعت الدستور الإتحادي بأنه القانون الأعلى في الدولة الإتحادية، لكونه يسمو ويعلو على قوانين وسلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، حيث يبين اختصاصاتها، وكذلك ينظم علاقاتها مع بعضها البعض، ويكون للدستور الإتحادي أهمية خاصة في الدولة الإتحادية، لأنه يعد الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الإتحادية، وكذلك يقوم الدستور بتقاسم الصلاحيات بين السلطات، والدستور الإتحادي يعد تشريع دستوري يختص به الإتحاد، أما دساتير الولايات تختص بوضعها الولايات<sup>(1)</sup>، ومثال على ذلك المادة (116) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، والتي تنص على أن (يتكون النظام الإتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية)<sup>(2)</sup>، وبناءً عليه نقسم هذا الفصل على مبحثين، المبحث الأول : تقاسم الاختصاصات التشريعية، والمبحث الثاني : تقاسم الاختصاصات التنفيذية، وكالآتي :

## المبحث الأول

### تقاسم الاختصاصات التشريعية

سنخصص هذا المبحث لدراسة تقاسم الاختصاصات التشريعية، وهي تلك الاختصاصات المحددة بموجب الدستور، وبناءً عليه سنقسم المبحث على مطلبين، نتناول الاختصاصات التشريعية المقررة للسلطة الإتحادية في المطلب الأول، ونتناول الاختصاصات التشريعية المشتركة بين السلطة التشريعية الإتحادية والسلطات التشريعية للأقاليم في المطلب الثاني، وكالآتي :

## المطلب الأول

### الاختصاصات التشريعية المقررة للسلطة الإتحادية

تتجه معظم الأنظمة الدستورية إلى جعل اختصاص السلطة التشريعية واسعاً جداً في الدولة الإتحادية، وذلك أعمالاً لمبدأ التخصص الوظيفي، إلا أن هذا الدور أصبح محورياً لتلك السلطة وخصوصاً في الدساتير

1- د. محمد ناصر مهنا : الدولة والنظم السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، دار الوفاء، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2011، ص 168 .

2 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4012 في 2005/12/28) .

التي تجعل منها صاحبة الصدارة على بقية السلطات، وبناءً عليه سنوضح الاختصاصات المنفردة للسلطة التشريعية في هذا المطلب من خلال تقسيمه على ثلاثة فروع وهي، تشريع القوانين المالية في الفرع الأول، وتشريع القوانين المنظمة للوظيفة العامة في الإتحاد في الفرع الثاني، وتشريع القوانين المنظمة للتجارة الخارجية والملكية الصناعية في الفرع الثالث، وكالاتي :

## الفرع الأول

### تشريع القوانين المالية

يعد النظام المالي الذي يجب رسمه في الدولة الإتحادية من الأمور المعقدة التي تواجه السلطات الإتحادية المختصة، والنظام الإتحادي باتفاق الفقه الدستوري يكلف كثيراً من الناحية المالية، وذلك لوجود ازدواج في السلطات والأجهزة الإدارية، فمن الأمور التي تثير نقاشاً في الدولة الإتحادية هي تحديد الإيرادات الإتحادية، والسلطة التي لها حق جمع هذه الإيرادات، وتوزيعاً على قنوات الإنفاق، وفي الحقيقة لا يوجد نظام مالي محدد يمكن تطبيقه بشكل موحد على الدولة الإتحادية، وأما كل دولة إتحادية قد جعلت لنفسها نمطاً معيناً من التنظيم المالي يناسب ظروفها وطبيعة تكوينها<sup>(1)</sup>، ويذهب الفقيه (هوريو) إلى أنّ (الفيدرالية المتوازنة، هي تلك التي تحدث توازناً اقتصادياً بين الأقاليم في سبيل تحقيق التكامل، وهو أمر يجب إن تضمنه الحكومة المركزية من خلال سلطتها الاقتصادية والمالية، وإلا أصبحت الحكومة مقيدة العمل أمام اتساع سلطات الأقاليم)<sup>(2)</sup>.

**أولاً :- تشريع القوانين المالية في القانون الاساسي الالمانى الصادر عام 1949 المعدل سنة 2012 :-**  
من اختصاص السلطة التشريعية الإتحادية بموجب دستور للحكومة الإتحادية في ألمانيا مُنحت سلطة كافية في تحصيل الإيرادات العامة، وكذلك الرقابة عليها، فبالنسبة للإيرادات العامة غير الربعية نص المشرع على مجموعة ضرائب تؤول إيراداتها للإتحاد، مثل تلك التي تنشأ من الرسوم الكمركية والشحن على الطرق الرئيسية والضرائب على الدخل وغيرها، ومجموعة ضرائب تؤول إيراداتها للأقاليم كالملكية والمركبات وأندية القمار...، ومجموعة من الضرائب تؤول إيراداتها بصفة مشتركة للإتحاد والأقاليم، كذلك التي تنشأ عن الدخل والشركات والمبيعات، ويكون فرضها بقانون إتحادي يوافق عليه البوندسرات بشكل يحقق التوازن العادل بين الإتحاد والأقاليم، ولتحقيق التعادل المالي ينظم قانون إتحادي يصدر بموافقة البوندسرات بخصوص التفاصيل التي تتعلق بتحديد حصة الإيرادات المحلية المتحصلة من الضرائب على الشركات والضرائب على الأجور وطريقة قيمتها ونطاقها، ويجب إن يكفل هذا القانون وجود تعادل معقول

1 - هكار عبد الكريم فندي : الفيدرالية مفهوماً وتطبيقاً، الطبعة الأولى، مطبعة خاني، دهوك، العراق، 2009، ص 38 .

2 - ينظر رأي الفقيه (هوريو)، أشار إليه، د. عبد الحميد متولي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، ط4، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1978، ص 80 .

في القدرات المالية المتفاوتة للأقاليم مع الأخذ بنظر الاعتبار القدرات والاحتياجات المالية للبلديات والشروط التي تحكم مطالبات الأقاليم بالحصول على المدفوعات، وأن يحدد مسؤوليات الأقاليم التي عليها تقديم الأخيرة ومعايير تحديدها<sup>(1)</sup>، وأعطى المشرع للاتحاد سلطة تشريع حصراً في عموم البلاد في شؤون الكمارك والتجارة والمعاهدات التي تتعلق بوحدة التجارة والملاحة وتبادل السلع والمدفوعات مع البلاد الأجنبية<sup>(2)</sup>، مما يضمن تحقيق الوحدة الاقتصادية بشكل يضمن أشرف الإتحاد على الكمارك وتجارة الأقاليم الخارجية فان الوحدة الكمركية والتنفيذ الموحد للقوانين المالية مضمونه في ألمانيا من خلال عدم جواز فرض الأقاليم الضرائب على التجارة مع البلاد الأجنبية خشية المحاباة بينها والأقاليم، وأنما يقع كل ذلك ضمن سلطة الإتحاد<sup>(3)</sup>.

ويلاحظ إن للاتحاد سلطة تشريعية متزامنة فيما يتعلق بجميع الضرائب الأخرى التي تؤول إليه إيراداتها كلياً وجزئياً أو التي تنطبق عليها المادة (2/72) من الدستور، في حين يكون للأقاليم سلطة التشريع فيما يتعلق بالضرائب على الاستهلاك والضرائب التي تؤول إيراداتها للأقاليم وتتطلب موافقة البوندسرات بقانون<sup>(4)</sup>.

والحقيقة إن المشرع جاء بتنظيم معقد لتوزيع السلطة المالية بين حكومة الإتحاد وحكومات الأقاليم، إذ ينفرد الإتحاد بتشريع بعض الضرائب المباشرة من جهة، ويجوز لكل من الإتحاد والأقاليم فرض ضرائب معينة وبعضها يخضع للتشريع المتزامن من جهة أخرى، كما أنّ الإتحاد يمكن أن يطالب بجزء من ضريبة الدخل من الأقاليم، لتوزيعها كمنح للأقاليم ولا سيما الدخل المنخفضة مما يدعم من وحدة النظام الإتحادي<sup>(5)</sup>، وفي الواقع يذهب (ستيفان أوتر) بأن الأقاليم في ألمانيا لا تتمتع باستقلال حقيقي في الشؤون المالية بل تعتمد على عائدات الحكومة الإتحادية التي تأتي من الضرائب، ومع ذلك يتمتع البوندسرات بحق نقض القوانين التي تتعلق بالضرائب<sup>(6)</sup>.

1 - ينظر المادتين (106-107) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية، إذ تنص المادة (106) على توزيع حصيلة الضرائب ورابع الاحتكارات المالية، أما المادة (107) تنص على توزيع حصيلة الضرائب (التوازن المالي بين الولايات) المنح التكميلية.

2 - ينظر الفقرة (5) من المادة (73) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية، والتي تنص على أنه (وحده المناطق الجمركية والتجارية ومعاهدات الملاحة البحرية والتجارة وحرية حركة البضائع وحرية تبادل البضائع والمدفوعات مع الخارج بما في ذلك حماية الجمارك والحدود).

3 - د. زهدي يكن : القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مطبعة جوزيف سليم صقيلي، بيروت، لبنان، من دون ذكر سنة النشر، ص 80.

4 - ينظر المادة (105) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية، والتي تنص على أنه (توزيع الاختصاصات في قوانين الضرائب).

5 - د. ميشيل ستيوارت : نظم الحكم الحديثة، من دون ذكر الطبعة، ترجمة أحمد كامل، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1962، ص 186.

6- د. زهير المظفر : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، من دون ذكر الطبعة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، من دون ذكر بلد النشر، 1999، ص 60.

مما يحقق التوازن الفيدرالي داخل النظام السياسي، أما الإيرادات الريعية، فقد نص الدستور عليها، وأن تحميها الدولة الإتحادية مع مراعاة مسؤوليتها القواعد الطبيعية للحياة بواسطة التشريعات وبواسطة السلطة التنفيذية والقضائية وفقاً للقانون والعدل<sup>(1)</sup>، كما يعد من مجالات التشريع الإطاري الإتحادي رهنا بالشروط المنصوص عليها في المادة (72) من الدستور الحفاظ على الطبيعة وإدارة المناظر الطبيعية ولا يجوز أن يتضمن التشريع إحصاء مفصلة أو إحصاءاً تنطبق مباشرة إلا في الحالات الاستثنائية<sup>(2)</sup>.

**ثانياً:- تشريع القوانين المالية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :-** يعتبر من أهم الاختصاصات التي يمارسها المجلس الوطني الإتحادي، حيث يعتبر المجلس الوطني هو السلطة الرابعة في الدولة وله دوره البرلماني، وكذلك الاستشاري كممثل لشعب الإمارات كافة، ويتشكل المجلس من (40) عضواً، وفي (14 نوفمبر 2014) انتخب أعضاء المجلس الوطني بالإجماع، ويقوم المجلس من خلال سلطته في مراقبة المالية العامة للدولة ومتابعتها، ولقد حرص الدستور الإماراتي على تنظيم القوانين التي لها علاقة بمالية الدولة، وأعطى الدستور للمجلس الوطني فرصة مناقشة تلك الشؤون بما يتناسب مع المراقبة المالية للدولة<sup>(3)</sup>، وهي كالآتي :-

**1- ميزانية الدولة :-** وتعرف الميزانية بأنها، تقدير تفصيلي لكافة إيرادات الدولة ونفقاتها، وذلك لفترة قادمة من الزمن تحدد عادة بسنة، وتعد بيان يوضح الإيرادات العامة والمصروفات بمدة معينة، وتحرص أغلب الدساتير بجعل الميزانية العامة للدولة من اختصاص السلطات التشريعية وإصدارها بقانون، لتستطيع السلطة بوصفها ممثلة الإرادة العامة للأمة من معرفة كل ما يتعلق بالمسائل المالية في الدولة<sup>(4)</sup>، وتبدأ السنة المالية للاتحاد في أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر من كل عام، ومع ذلك إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية فيجوز بمرسوم إتحادي إقرار اعتمادات شهرية مؤقتة على أساس جزء من اثنتي عشر جزءاً من اعتمادات السنة المالية السابقة، وتجبي الإيرادات وتتفق المصروفات وفقاً للقوانين النافذة في نهاية السنة المالية<sup>(5)</sup>، ووضع دستور دولة الإمارات العربية المتحدة خطوات مراجعة المجلس

1 - ينظر المادة (20/أ) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية، والتي تنص على (انطلاقاً من مسؤوليتها حيال الاجيال القادمة أيضاً تقوم الدولة في إطار النظام الدستوري بحماية المقومات الطبيعية للحياة وحماية الحيوانات وذلك بوضع التشريعات اللازمة وعبر السلطتين التنفيذية والقضائية وفي إطار النظام الدستوري).

2 - الفقرة (2/3) من المادة (72) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية، وتنص على (حماية الطبيعة وإدارة المناظر الطبيعية باستثناء المبادئ العامة المتعلقة بحماية الطبيعة وقانون حماية الانواع النباتية والحيوانية وقانون حماية البيئة البحرية).

3 - د. ابتسام سهيل : المجلس الوطني الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة (1972-1990)، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1997، ص 36.

4 - د. عمرو أحمد حبسو : النظام الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة نظرية تطبيقية في ضوء النظم الإتحادية المقارنة، الطبعة الأولى، دار الكتاب الجامعي، العين، الإمارات العربية المتحدة، 1987، ص 231.

5 - ينظر المادة (130) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

للميزانية الإتحادية<sup>(1)</sup>، ويعرض مشروع الميزانية السنوية للإتحاد متضمناً تقديرات الإيرادات والمصروفات قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل، وعلى المجلس الوطني الإتحادي إبداء ملاحظاته ومناقشتها، وذلك قبل رفع مشروع الميزانية إلى المجلس الأعلى للإتحاد ويتضمن الملاحظات لإقرارها<sup>(2)</sup>.

**2 - القروض :-** حدد الدستور الإماراتي شروطاً معينة للاقتراض، فذكر بأنه لا يجوز عقد القروض العامة أو الارتباط بالتزامات يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزينة العامة للإتحاد في سنة أو سنوات مقبلة إلا بقانون إتحادي<sup>(3)</sup>، وبناء على هذا النص من الدستور فإن الدولة لا تستطيع إن تقترض أو تقرض إلا بقانون، والسبب يعود في ذلك هو لإتاحة الفرصة للمجلس الوطني باعتباره ممثلاً للشعب ليراقب الحكومة في الإقراض أو الاقتراض، لأنّ في ذلك الإجراء إذا ما تم قد يتسبب عبئاً على الخزينة العامة للدولة، ويؤدي إلى آثار سلبية سواء أكانت سياسية أم مالية<sup>(4)</sup>.

**3 - الضرائب والرسوم :-** لقد نص الدستور على أنه لا يجوز فرض أية ضريبة (\*) إتحادية أو تعديلها أو إلغائها إلا بقانون، ولا يجوز إعفاء أحد من أداء هذه الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون، كما لا يجوز تكليف أي شخص بأداء أموال أو رسوم أو عوائد إتحادية إلا في حدود القانون، وطبقاً لإحكامه<sup>(5)</sup>.

**4 - الحساب الختامي :-** أن الحساب الختامي يتم في نهاية العام وأنه يقوم على بيانات حقيقية لما تم فعلاً في شأن الميزانية، ولذلك فإن الحساب الختامي يتضمن ما تم إنفاقه فعلاً خلال السنة المنتهية<sup>(6)</sup>.

1 - ينظر المادة (129) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 .

2 - ينظر المادة (89) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 .

3 - ينظر المادة (100) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الإتحادي .

4 - د. ناجي صادق شراب : دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة في السياسية والحكم، من دون ذكر الطبعة، دار الشريدون للنشر والتوزيع، دبي، الإمارات العربية المتحدة، 2000، ص 133 .

\* - تتمثل الضريبة في مساهمة تؤخذ بصورة عينية أو نقدية وهو الوضع الغالب الذي يجبر الأشخاص سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم معنوية على تقديمها للدولة بغض النظر عما إذا كانوا يستفيدون أم لا من الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة ومن درجة استفادتهم من تلك الخدمات .

5 - د. فتحي فكري : التنظيم الدستوري للسلطات الإتحادية في دولة الإمارات العربية، من دون ذكر الطبعة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1999، ص 60 .

6 - د. صلاح الدين فوزي، التنظيم الدستوري والإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة، معهد التنمية الإدارية للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان النشر، دولة الإمارات العربية المتحدة، 1996، ص 45 .

**ثالثاً:- تشريع القوانين المالية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** إنّ تشريع القوانين المالية من اختصاص السلطة التشريعية الإتحادية، وكان موقف المشرع الدستوري في العراق في تحديد الوظيفة المالية للحكومة الإتحادية، ومدى قدرتها على تحصيل الإيرادات لتغطية النفقات العامة، بينما المشرع الدستوري لم يعالج بشكل صريح طبيعة الإيرادات الإتحادية التي تختص الحكومة المركزية بفرضها وجبايتها<sup>(1)</sup>، وتلك التي تختص بها حكومات الأقاليم، وأتّما جاء النص على إن من بين السلطات الحصرية للسلطات الإتحادية، رسم السياسة المالية الكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة الخارجية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ...<sup>(2)</sup>، ولكن من دون النص على تحديد جهة تنفيذها وأدواتها<sup>(3)</sup>.

وقد اثار بعض من الفقه مدى إمكانية الفصل بين جهة الاختصاص برسم السياسة وبين جهة تنفيذها، فذهب رأي إلى ضرورة الفصل بينهما تماماً، إذ يقع التنفيذ ضمن الأجهزة الإدارية المختلفة، أما الرأي الثاني وهو الراجح ذهب إلى أنّه لا جدوى لمثل ذلك الفصل، لأنّ الأجهزة التنفيذية لها دوراً حاسماً في تقرير تلك السياسة ومداها، ويرى أيضاً إن الحكومة الإتحادية بحكم خبرتها تتولى المبادرة برسم السياسة العامة وفي التنفيذ أيضاً وإلا فأنها ستكون غير منسجمة وغير ممكنة التحقيق، ومن ثم فاختصاص رسم السياسة المالية، تعني أن يكون للحكومة القدرة على وضع برنامج تخطيطه وتنفيذه، ويتبع ذلك وضع الإجراءات لكيفية تحصيل الإيرادات وأواجه إنفاقها تحقيقاً لتلك الأهداف العامة<sup>(4)</sup>، كما يفترض أن الدستور إذا منح حكومة الإتحاد اختصاص ما فإنّه يمنحها بطريقة ضمنية كل الوسائل اللازمة لممارسة ذلك الاختصاص<sup>(5)</sup>، وتميل الباحثة إلى تأييد فكرة إن من مفترضات السياسة العامة أن يعود لجهة الاختصاص برسمها أن تسهم بتنفيذها أو الإشراف عليها مما يسمح للإتحاد بفرض الإيرادات الأساسية كالضرائب والرسوم والتي تعد أداة مهمة من أدوات تنفيذ السياسة المالية<sup>(6)</sup>.

1 - يستثنى من ذلك رسم سياسات الاقتراض والتفاوض بشأنها والتوقيع عليها وإبرامها، حيث جعل بيد السلطات الإتحادية المادة (110) أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، ومع ذلك أعطى المشرع العادي للأقاليم صلاحية عقد القروض وفق شروط وضوابط معينة تتبعها موافقة وزير المالية الإتحادي (القسم 10/ ثانياً/ ثالثاً/ رابعاً/ خامساً/ سابعاً) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004) في حين لم ينص على بقية الإيرادات .

2 - ينظر المادة (110/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

3 - د. إسماعيل صبري مقلد : دراسات في الإدارة العامة مع بعض التحليلات، ط3، مؤسسة الصباح للنشر والتوزيع، الكويت، من دون ذكر بلد النشر، 1980، ص 12 - 13 .

4 - د. غازي عبد الرزاق النقاش : المالية العامة تحليل أسس الاقتصاديات المالية، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2001، ص 25 - 26 .

5 - محمد أنور عبد السلام : دراسات في النظم الإتحادية بين النظرية والتطبيق، من دون ذكر الطبعة، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، ص 255 .

6 - سناء محمد سدخان : توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الإتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق أنموذجاً)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2013، ص 115 .

وهناك عاملان أساسيان يفترض إن يكون للإتحاد حق فرضهما، وهي فرض الإيرادات، ودورها بإعادة توزيع الموارد المالية على الأقاليم، وأن نظريات (جون ماينارد) التي تتلخص بأن يكون لحكومة المركز حق رسم سياسات الاستقرار والتنمية الاقتصادية<sup>(\*)</sup>، ولكن المشكلة تبدو في تحديد نوع الضرائب والرسوم التي سيعود لكل من الإتحاد وحكومات الأقاليم (بحكم الاستقلال الذاتي) فرضها مما يجعلنا أمام إحدى أمرين، أما تمادي الحكومة في استحصال هكذا إيرادات من الأقاليم، أو أن تفرض كلتا الجهتين ضرائب متداخلة من الناحية العملية بشكل يثير مسألة الإزدواج الضريبي وكيفية إدارة الضرائب الإتحادية، لذا فإنّ تحديد طبيعة إيرادات الإتحاد والأقاليم يسهم في فاعلية الحكم الإتحادي، في حين وفقاً للمبادئ العامة إن من حق الإتحاد الحصول على الإيرادات العامة من الأقاليم على المستوى القومي كأن تقدم لها مبلغاً سنوياً وفق نسبة معينة من مواردها أو تعداد شعبها وقد تقوم الحكومة الإتحادية بجباية الضرائب الكمركية وغيرها من الضرائب التي يشرعها البرلمان الإتحادي<sup>(1)</sup>.

وقد جاء الدستور العراقي ببعض الأحكام التي تعزز من فاعلية الحكومة الإتحادية، من ذلك اختصاصها في تنظيم السياسية التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات، والذي جاء عاماً في الدستور ليشمل الحدود الداخلية في العلاقة بينهما وتلك العابرة للحدود الدولية أيضاً، وهو أمر ضروري كي تكمل الأقاليم بعضها البعض الآخر من حيث إشباع السلع والخدمات وتبادلها، الأمر الذي يفرض إن يتسم الاقتصاد الإتحادي بالتكامل، وأن تتولى حكومة الإتحاد تنسيق السياسة الاقتصادية مما ينبغي أن تخضع الضرائب والرسوم الكمركية لسلطات الحكومة الإتحادية لضمان تحقيق الوحدة الاقتصادية<sup>(2)</sup>، في حين لوترك لكل إقليم سلطة تنظيم التجارة مع الأقاليم الأخرى يؤدي إلى الإخلال بالمساواة فيما بينها من خلال استغلال أحدهما للآخرى ولتعتمد الطرف المتضرر إلى طرائق غير مشروعة لجمع المال، فضلاً عن إثقال كاهل الأفراد بضرائب مختلفة<sup>(3)</sup>، وإدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم ذلك بقانون<sup>(4)</sup>، والتي يكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير

\* - إن الافتقار لآليات فرض القانون الضريبي أمر يؤدي إلى تنافس الحكومتين الإتحادية والمحلية في فرضها وتحصيلها، ولاسيما إذا كانت الأخيرة لها معلومات وافية عن المكلفين بالضريبة، ويؤدي عدم رقابة الإتحاد عن السلطة المالية المعنية بفرض الضرائب في الأقاليم إلى عرقلة سياستها، ولاسيما إن الضرائب تؤثر سلباً وإيجاباً على النشاط الاقتصادي العام من حيث مقداره .

1 - د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الرئاسي في أمريكا ومصر، من دون ذكر الطبعة، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1966، ص 258 .

2 - د. أحمد سعيان : الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، من دون ذكر الطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، ص 25 .

3 - هاملتون ماديسون جاي : الاوراق الفيدرالية، ترجمة عمران أبو حجلة، ط2، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 93 .

4 - ينظر المادة (144/أولاً، ورابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفق المادة (115) من الدستور، فلا شك إن ذلك يثير للوهلة الأولى مسألة الفصل بين سياستي الإتحاد والأقاليم، وأيضاً مسألة استئثار الأقاليم بالرسوم الكمركية، لأنّ قانونها سيغلب على قانون التخطيط، وتفترض المبادرة في وضع الخطط والبرامج اللازمة للسياسية العامة التي يتبعها حق توجيه القائمين على تنفيذها ومن ثم يفترض إن تكون صلاحية وضع الخطط العامة بين الإتحاد بوصفها ذات منفعة عامة، وفي المسألة الثانية اقتصر دور الأقاليم على إدارة الكمارك من دون إن يتسع ليشمل الحصول على إيرادات من وراءها فإن الإدارة هنا تكون إدارة مشتركة لتنفيذ القوانين<sup>(1)</sup>.

وعلى هذا الأساس فإنّ الاختصاص المالي يعتبر من أحد الاختصاصات المهمة التي يختص بها مجلس النواب، إذ يمنح سلطة النواب بموجب سلطة الرقابة على المالية العامة للدولة، ومن خلاله يساهم مجلس النواب في رسم السياسة العامة للدولة، إذ يشكل الاقتصاد الدعامة الأساسية في قيادة الدولة وتنفيذ برامجها، وبقدر ما يكون الاقتصاد قوياً تستطيع وزارة المالية إن تنفذ برامجها، وتعتبر الموافقة على مشروع الموازنة العامة من أهم الوظائف المالية لمجلس النواب في العراق، وذلك بعد تقديمها من قبل مجلس الوزراء يتم مناقشة ودراسة المشروع من مختلف الاتجاهات التي رسمت لذلك المشروع وكل ما يتعلق بالاعتمادات الإضافية وإحكام الرقابة المالية واعتماد الحساب الختامي، وكل ما يتعلق أيضاً بالقروض والضرائب وغير ذلك من التعهدات المالية التي يترتب عليها تنظيم طريق الاتفاق من خزينة الدولة، وأنّ من حق مجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وأيضاً له الحق في تخفيض مجمل مبالغها، وله أيضاً عند الضرورة أن يقترح على وزارة المالية أن تكون هناك زيادة في إجمالي مبالغ النفقات<sup>(\*) (2)</sup>.

## الفرع الثاني

### تشريع القوانين المنظمة للوظيفة العامة في الإتحاد

للوظيفة العامة أهمية كبيرة في حياة الدول، لكونها لا تستطيع إن تضطلع بمهامها الوظيفية إلّا عن طريق عناصر بشرية، بحيث تستطيع هذه الأخيرة إن تعمل على سير المرافق العامة في الدولة وتعمل على تحقيق أغراضها في إشباع الحاجات العامة، وبالتالي لا بد من ضرورة تنظيم شؤون الوظائف العامة في الدولة، وذلك بوضع نظام قانوني يبين القواعد القانونية المنظمة لها، وسوف يؤدي النظام القانوني في دوره على تحديد العلاقة بين الموظف العام والدولة، وكذلك فإن وضع النظام القانوني سيضمن للموظفين حقوقهم

1- د. شافعي محمد بشير : نظرية الإتحاد بين الدولة وتطبيقاتها بين الدولة العربية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1963، ص 50.

\* - ينظر المادة (62/ أولاً - ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2- د. نعمان عطا الله إلهيتي : تشريع القوانين، الطبعة الأولى، دار رسلان للطباعة والتوزيع والنشر، دمشق، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 87.

حقوقهم ويحدد بموجبه واجباتهم<sup>(1)</sup>، ونلاحظ إن القوانين التي تنظم الوظيفة العامة في الدولة الإتحادية أعطتها أهمية كبيرة لكونها وسيلة مهمة من وسائل الإدارة العامة<sup>(2)</sup>.

**أولاً :- تشريع القوانين المنظمة للوظيفة العامة في القانون الاساسي الالمانى سنة 1949 المعدل سنة 2012 :-** اشارات المادة (1/76)<sup>(3)</sup>، على أن مشاريع القوانين<sup>(\*)</sup>، تعرض على المجلس النيابي الإتحادي ويكون من قبل (الحكومة الإتحادية أو من أعضاء مجلس النواب أو من أعضاء المجلس الإتحادي)، وقد أشارت (الفقرة الثانية من المادة 76) إلى الكيفية التي يتم فيها عرض تلك المشاريع، فإن المشاريع التي تقدم من الحكومة ينبغي أن يتم تحويلها إلى المجلس الإتحادي أولاً، ويكون للمجلس الحق في إبداء رأيه فيها، وذلك خلال مده محددة (سنة أسابيع)، ولكن على الحكومة تحويلها إلى مجلس النواب الإتحادي خلال مدة (ثلاثة أسابيع) في حالة إذا تم وصف ذلك المشروع عند تحويله إلى المجلس الإتحادي بأنه (مشروع استثنائي وعاجل جداً) أو بعد (سنة أسابيع) في حالة إذا قدم المجلس طلب لغرض تمديد المهلة إلى (تسعة أسابيع)، حتى وأن لم يصل إلى وجه نظر المجلس الإتحادي، ولكن يجب إن تلحق وجهة نظر المجلس فور وصولها دون إي تأخير، إما (مشاريع القوانين) التي يقوم المجلس الإتحادي بإعدادها فيجب إحالتها إلى الحكومة الإتحادية خلال (سنة أسابيع)، ويجب تحويلها إلى مجلس النواب، وعلى الحكومة الإتحادية بيان وجهة نظرها في تلك المشاريع، ويكون من حقها تمديد المدة إلى (تسعة أسابيع) في المشاريع الهامة لغرض مراعاة حجم المشروع، وفي حالة وصف المجلس الإتحادي بأن مشروع القانون (عاجلاً جداً) فإن المدة هي (ثلاثة أسابيع) في حالة كون المدة (سنة أسابيع)، ولكن تصبح المدة في حالة إذا وصف مشروع القانون بأنه عاجلاً فتكون المدة (سنة أسابيع) في حالة إذا كانت المدة (تسعة أسابيع)، وخاصة إذا تعلق المشروع بتعديل (للدستور) أو نقلاً (لحقوق السيادية)، وذلك وفقاً لنص المادتين (23 و 24) من الدستور فتكون المهلة في هذه الحالة (تسعة أسابيع) في كل مشروع تقدمه الحكومة الإتحادية أو مجلس الإتحاد، ويلزم مجلس النواب

1- د. شاب توما منصور : القانون الإداري، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1980، ص 46 .

2- فوزي حبيش : مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الأولى، من دون ذكر دار الطباعة، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1978، ص 98 .

3- ينظر المادة (1/76) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، وتنص على أنه " يجوز تقديم مشروعات القوانين الى البوندستاغ من قبل الحكومة الإتحادية أو من أعضاء البوندسرات أو من أعضاء البوندستاغ " .

\* - ينظر رأي بعض من الفقهاء، ومنهم الفقيه (ماريو) على أنه (اقتراح مشاريع القوانين هو أحد الإجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون فالعمل التشريعي لا يبدأ من فراغ، وإنما يستند إلى فكرة تكون جوهره وماهيته يطورها حتى يصل إلى درجة الكمال إذن فهو عمل تشريعي بالدرجة الأولى)، إما الفقيه (أيسمان) فيقول (إن الاقتراح ليس له طبيعة تشريعية بل عملية تحضيرية للقانون، إذ إن العمل التشريعي هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالاً ومباشرة، لذلك إن الاقتراح عمل من أعمال الإدارة، لأنه لا يشمل بشكل من الإشكال على صفة الأمر)، للمزيد ينظر :

مناقشة تلك المشاريع واتخاذ القرار فيها خلال مدة معتبرة وفقاً للمادة (3/76) من الدستور (1).

وبعد إن يتم إقرار المشروع، فإنه يحال دون أي تأخير إلى المجلس الإتحادي، ويكون ذلك بواسطة مجلس النواب الإتحادي، ولكن في حاله إذا أعلن المجلس الإتحادي موافقته على مشروع القانون، فيجب خلال مدة (ثلاثة أسابيع) إن يطلب عقد اجتماع لجنة، وتكون مؤلفة من أعضاء المجلس النيابي الإتحادي، وأعضاء من المجلس الإتحادي، ويكون الهدف من عقد الاجتماع هو لغرض التشاور على مشروع القانون، ويتم تنظيم عمل اللجنة، وكذلك تشكيلها لائحة داخلية يتم إقرارها من قبل مجلس النواب، ويجب على المجلس الإتحادي الموافقة عليها، وفي حالة إذا اقترحت اللجنة عمل تعديل على مشروع القانون المقرر فعندئذ يجب على مجلس النواب الإتحادي إن يعيد النظر في قراره مرة أخرى (2)، إما في حالة إذا كانت موافقة المجلس الإتحادي ضرورية وفي الوقت نفسه لم يتقدم بطلب أو أنه قام بتقديم الطلب لكن مداوات اللجنة لم تضيف شيئاً جديداً على القانون ولم يتم أي تغيير على القانون، فإن على المجلس الإتحادي قبول المشروع، ويكون قبوله خلال مدة زمنية محدده (3)، إما في حالة إذا لم تكن الموافقة على المطلب ضرورية أو أن المداوات في اللجنة المشتركة لم تقدم أية إضافة جديدة، ولم تقم بأي تغيير فإن للمجلس الإتحادي وخلال مدة (أسبوعين) حق الاعتراض على القانون الذي تم إقراره، وتبدأ المدة القانونية المحددة

1- ينظر المادة (3 /76) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، والتي تنص على أنه " ترسل مشروعات القوانين التي يعدها البوندسرات إلى البوندستاغ عن طريق الحكومة الإتحادية خلال ستة أسابيع وخلال إرسال مشروعات القوانين هذه تبدي الحكومة الإتحادية وجهة نظرها فيها وإذا طلبت تمديد الفترة لأسباب مهمة وخاصة فيما يتعلق بنطاق مشروع القانون تزيد الفترة إلى تسعة أسابيع وفي حالات الظروف الاستثنائية وعند تصريح البوندسرات بان مشروع القانون عاجل بوجه خاص تكون الفترة ثلاثة أسابيع أو في حالة طلب الحكومة الإتحادية تمديد لفترة الإرسال بموجب الجملة الثالثة من هذه الفترة تمتد الفترة إلى ستة أسابيع وفي حالة إرسال مشروعات القوانين الخاصة بتعديل هذا القانون الأساسي أو بنقل الصلاحيات سيادية وفقاً للمادة 23 أو المادة 24 فتكون فترة التعليق على مشروعات القوانين تسعة أسابيع ولا تنطبق هنا الجملة الرابعة من هذه الفقرة ويدرس البوندستاغ مشروعات القوانين ويتخذ قراراته بشأنها خلال فترة زمنية مناسبة " .

2- د. إحسان عبد الهادي : ((السلطات الثلاث في القانون الأساسي الألماني))، بحث منشور على الموقع الإلكتروني (WWW- KAWAKIAKURD-COM )، تاريخ الزيارة 2020 /10/27، الساعة التاسعة مساءً .

3 - ينظر المادة (2/77) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، والتي تنص على " يجوز للبوندسرات خلال ثلاثة أسابيع بعد تلقيه إقرار القانون إن يطلب اجتماع لجنة مؤلفة من أعضاء البوندستاغ وأعضاء من البوندسرات بهدف التشاور المشترك حول مشروعات القوانين وينظم تكوين هذه اللجنة وإجراءات عملها من خلال قواعد إجرائية يقرها البوندستاغ وتستلزم موافقة البوندسرات عليها ولا يتقيد أعضاء البوندسرات بهذه اللجنة بأي تعليمات وعندما تطلب موافقة البوندسرات على مشروع القانون ليصبح قانوناً يجوز للبوندستاغ والحكومة الإتحادية أيضاً طلب اجتماع هذه اللجنة وإذا اقترحت اللجنة إدخال أي تعديل على القانون الذي تم اعتماده يصوت البوندستاغ على القانون للمرة الثانية " .

3 - ينظر المادة (1/2/77) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، والتي تنص على " إذا كانت موافقة البوندسرات مطلوبة على مشروع القانون ليصبح قانوناً ولم يتم تقديم طلب وفق الجملة الأولى من الفقرة (2) من هذه المادة أو إتمام إجراءات الوساطة دون التوصل إلى اقتراح بتعديل مشروع القانون يصوت البوندسرات على مشروع القانون خلال فترة زمنية مناسبة " .

للاعتراض، إما بمجرد وصول القانون الذي تم إقراره من قبل المجلس النيابي إلى المجلس الإتحادي أو بمجرد وصول تبليغ من قبل اللجنة بأن عملية التداول في اللجنة قد انتهت<sup>(1)</sup>، ويكون بإمكان مجلس النواب الإتحادي أن يرد على ذلك الاعتراض، ويكون بنفس النسبة التي صوتت في المجلس الإتحادي، فإذا كان التصويت بالأغلبية، فيكون من حق مجلس النواب إن يطعن بتلك الأغلبية أيضاً<sup>(2)</sup>، وعليه يصبح القانون الذي تم إقراره من قبل مجلس النواب قانوناً نافذاً إلا إذا حصل على موافقة المجلس الإتحادي، ولم يتقدم المجلس الإتحادي بطلب حسب نص المادة (2/77) من الدستور، ولم يقوم أيضاً بتقديم اعتراض على المهلة القانونية أو أنه قد قام بسحب اعتراضه أو تم خسارته بسبب أغلبية التصويت التي كانت ضده في مجلس النواب الإتحادي حسب نص المادة (78 من الدستور)، والتي تنص على أنه (يصبح مشروع القانون الذي اعتمده البوندستاغ قانوناً إذا وافق البوندسرات عليه أو لم يتقدم البوندسرات بطلب وفق الفقرة (2) من المادة (77) أو لم يعترض على القانون خلال الفترة الزمنية المنصوص عليها في الفقرة (3) من المادة (77) أو سحب هذا الاعتراض أو إذا تم رفض الاعتراض من قبل البوندستاغ بأغلبية أعضائه)<sup>(3)</sup>.

وترى الباحثة إن ممارسات المجلس الإتحادي قد غطت على كافة التشريعات أعلاه، في حالة الموافقة التي تعتبر شرط في التشريعات فهذا قد يؤدي إلى إدخال تعديلاً في اختصاص الولايات الخاص بالوظيفة العامة، بالتالي يؤدي ذلك إلى جعل المجلس الإتحادي ذات نفوذ قوي، ولكن نتيجة تلك الممارسات الفعلية أصبح المجلس الإتحادي يباشر اختصاصات تشريعية<sup>(4)</sup>، ويعد نظام موظفي الإتحاد ومؤسسات القانون العام التي تتبع الإتحاد بصورة مباشرة، وأن منح هذا الاختصاص يعد أمر طبيعي لأنه من الاختصاصات التي تمس الإتحاد ولا علاقة له بالولايات حسب المادة (8/73) من الدستور<sup>(5)</sup>.

1- ينظر المادة (3/77) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، والتي تنص على أنه " إذا لم تكن موافقة البوندسرات مطلوبة على مشروع قانونا يجوز للبوندسرات أن يعترض خلال أسبوعين على اعتماد مشروع القانون من قبل البوندستاغ بمجرد إتمام الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (2) من هذه المادة وتبدأ مدة تقديم الاعتراض بالنسبة للحالة الواردة في الجملة الأخيرة من الفقرة (2) وفي كافة الحالات المتبقية تبدأ فترة الاعتراض بمجرد أن يصل إلى البوندسرات بلاغ رئيس اللجنة المنصوص عليه في الفقرة (2) من هذه المادة يفيد بانتهاء إجراءات اللجنة "

2- المادة (4/77) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949، نصت "إذا اعتمد الاعتراض بأغلبية أصوات البوندسرات يجوز رفضه بقرار من أغلبية أصوات أعضاء البوندستاغ وإذا اعتمد البوندسرات الاعتراض بأغلبية ثلثي أصواته على الأقل يتطلب رفضه من قبل البوندستاغ موافقة أغلبية ثلثي أعضائه بما في ذلك أغلبية أصوات أعضائه على الأقل".

3- د. رمضان محمد أبو السعود، و د. محمد حسين منصور : المدخل إلى القانون، من دون ذكر الطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 3003، ص 101 .

4- ينظر المادة (8 /73) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، والتي تنص على أنه " العلاقات القانونية للعاملين في الإتحاد والعاملين في الهيئات الإتحادية بموجب القانون العام " .

5- د. محمد عبد العزيز عجمية وآخرون : التنمية الاقتصادية بين النظرية والتطبيق، من دون ذكر الطبعة، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 2007، ص 90 .

ثانياً:- تشريع القوانين المنظمة للوظيفة العامة في الإتحاد في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة :-  
 بخصوص آلية التشريع التي تتعلق بالوظيفة العامة، فقد عمل الدستور الإماراتي لعام 1971 على حرمان أعضاء البرلمان من الاقتراح، وكان المنع كلياً وليس جزئياً، حيث قصر دور المجلس الوطني الإتحادي على مناقشة وإقرار مشروعات القوانين فقط، والتي يتم تقديمها من قبل الحكومة، ولم يعرض لاحتمال اقتراح يتقدم به أعضاء المجلس الوطني الإتحادي، ومن مفهوم نص المادة (110) من الدستور الإماراتي، حيث بين خطوات إعداد القوانين، وهي أن " يعد مجلس الوزراء مشروع القانون ويعرضه على المجلس الوطني الإتحادي "، وبالتالي فالمجلس الوطني الإتحادي لا يمكن أن يعرض أي قانون يتعلق بالإتحاد، إلا لمشروع سبق وأن تم إعداده من قبل مجلس الوزراء (1).

والملاحظ أن أغلب دساتير الدول الإتحادية على اختلاف نظمها القانونية وتوجهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، تضمنت نصوصاً صريحة تؤكد مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة، فقد نص على هذا الحق في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 " إن باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين على أساس المساواة بينهم في الوظائف وفقاً لإحكام القانون " (2).

أما القوانين التي تخص الوظيفة العامة على المستوى الإتحادي، حيث نظمها قانون رقم (11) لسنة 2008 المعدل، والذي عمل على تنظيم شؤون العاملين بالحكومة الإتحادية، ويلتزم الموظفين فيه بجميع الأدلة الإرشادية وتكون بناءً على ذلك القانون، وتطبق الدولة قوانين مختلفة على العاملين على حسب قطاع العمل واحتياجاته، حيث يوجد قوانين عمل وموارد بشرية تكون مخصصة للقطاع العام، وقوانين أخرى تكون مخصصة للقطاع الخاص، وكذلك قطاع المناطق الحرة، وعلى المستوى الإتحادي لدولة الإمارات، حيث تناط للهيئة الإتحادية للموارد البشرية الحكومية الصلاحيات والمسؤوليات العامة التي تتعلق بإدارة الموارد البشرية للوزارات والهيئات الإتحادية، وتقوم تلك الهيئة الإتحادية بوجه خاص بدراسة واقتراح السياسات والتشريعات التي تتعلق بالموارد البشرية على المستوى الإتحادي، وكذلك مساعدة الوزارات على التنفيذ السليم من ناحية التشريعات التي تتعلق بالموارد البشرية، ويخضع موظفين القطاع العام إلى قانون (الموارد البشرية) الصادر بموجب (المرسوم بقانون إتحادي رقم 11 لسنة 2008، بشأن الموارد البشرية في الحكومة الإتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون إتحادي رقم 9 لسنة 20011، والمرسوم بقانون إتحادي رقم 17 لسنة 2016)، ويتم تطبيق أحكام هذا المرسوم بقانون على جميع الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة للدولة في الإتحاد، وأيضاً الموظفين المدنيين العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الإتحادية، لكن يستثنى من تطبيق أحكامه كل من الوزارات والجهات الإتحادية التي نصت قوانينها

1 - د. السيد محمد إبراهيم : أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1995، ص 314 .

2 - ينظر المادة (35) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971، والتي تنص على أنه (باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين على أساس المساواة بينهم في الظروف وفقاً لأحكام القانون والوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها) .

بوجوب أن تكون لها أنظمة وظيفية خاصة بها، ويكون ذلك في حدود ما نصت عليه، وبالإضافة إلى ما تقدم فإنه بموجب (قرار مجلس الوزراء رقم 15 لسنة 2013، بشأن لائحة الموارد البشرية في الجهات الإتحادية المستقلة)، حيث تسري هذه اللائحة على الموارد البشرية التي تعمل لدى الجهات الإتحادية المستقلة<sup>(1)</sup>.

**ثالثاً:- تشريع القوانين المنظمة للوظيفة العامة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :-** سنبين أولاً آلية تشريع القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة في مجلس النواب العراقي كونه هو المختص بالتشريع في هذا المجال، إذ أن عملية التشريع تمر بعدة مراحل، وتكون أول هذه المراحل هي مرحلة (اقتراح القوانين)، ومن ثم بعد ذلك (مناقشة مشاريع القوانين والموافقة عليها)، وأخيراً مرحلة (تصديقها وإصدارها لكي تدخل حيز التنفيذ)، وتنص المادة (60 من الدستور) على أن " أولاً : مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء . ثانياً : مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة " (2).

والملاحظ أن النص أعلاه بحاجة إلى تسليط الضوء عليه، خاصة بعد قرار المحكمة الإتحادية العليا، وذهبت المحكمة في قرارها إلى التمييز بين (مقترح القانون) و(مشروع القانون)، وأن (المقترح يلزم إن يأخذ أحد المنفذين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ...) (3)، والمحكمة الإتحادية العليا قد استندت في قرارها أعلاه إلى ظاهر النص الدستوري الذي يميز بين (المقترحات والمشاريع)، والملاحظ إن دستور جمهورية العراق لعام 2005، قد اعتمد على أسلوب الاقتراح المشترك، حيث أعطى تقديم مقترح القانون إلى السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب العراقي، أما اقتراح مشروع القانون فيكون من حق السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء استناداً إلى نص المادة (60)، والمادة (120) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 (\*) .

وعند البحث عن الآليات التي يتم عن طريقها تقديم مقترح القانون من قبل مجلس النواب، وذلك عن طريق عشرة من أعضائه أو أحد لجانه المختصة إلى رئيس مجلس النواب، وتكون مصاغة على شكل

1 - د. نعمان عطا الله الهيتي، مصدر سابق، ص 107 .

2 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

3 - ينظر قرار المحكمة الإتحادية العليا رقم (رقم 43/إتحادية/2010 في 2010/7/12)، واصدرته نتيجة دعوى رفعها وكيلاً رئيس مجلس الوزراء على رئيس مجلس النواب، ومجلس الرئاسة، ووزير البلديات والإشغال العامة، وموضوع الدعوى هو الطعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والإشغال العامة رقم (20 لسنة 2010)، وذلك لأن المقترح مقدم من هيئة الرئاسة من لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب، وليس مشروع قانون مقدم من الحكومة، ومن ثم واستناداً إلى الفرق اللغوي بين (المقترح والمشروع)، وكذلك استناداً إلى نص المادة (47 من الدستور)، والتي تؤكد على مبدأ الفصل بين السلطات وكذلك استناداً إلى نص المادة (60 من الدستور) قررت المحكمة بعدم دستورية القانون، منشور على الموقع الإلكتروني الخاص بالسلطة القضائية الإتحادية (www-iraqia-iq-com)، تاريخ الزيارة 2020/10/25، العاشرة مساءً .

\* - ينظر المادة (120) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006، والتي تنص على (يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصبوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون) .

مواد، وتكون متضمنة الأسباب الموجبة للقانون، وبعد ذلك يقوم رئيس مجلس النواب بإحالتها إلى اللجنة القانونية، لتتولى دراستها وتقوم تلك اللجنة بإعداد تقرير بشأنها حول إمكانية جواز النظر فيها أو رفضها، ويمكن لرئيس مجلس النواب إن يقترح على مجلس النواب رفض اقتراح القانون لأسباب تتعلق بموضوع الاقتراح بصورة عامة<sup>(1)</sup>، كما يكون من حق رئيس مجلس النواب إن يبلغ الجهة مقدمة اقتراح القانون كتابة بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية، وذلك بعد عرضه على اللجان المختصة لكونه غير مستوفي الشكل المطلوب أو أن الأحكام التي تتضمنها مواد مقترح القانون موجودة أو نصت عليها قوانين نافذة<sup>(2)</sup>، ولمقدمي مقترحات القوانين سحبها، ويكون ذلك بطلب كتابي يقدم لرئيس مجلس النواب في إي وقت قبل عملية البدء في مناقشة مواد مقترح القانون في مجلس النواب ما لم يقدم أحد أعضاء مجلس النواب طلب كتابي إلى رئيس مجلس النواب يطلب من خلاله الاستمرار في مقترح القانون المقدم علماً بأنه تلك المقترحات إذا لم يتم فانه يعد وكأنه لم يكن<sup>(3)</sup>.

وهنا يكون من حق كل عضو من أعضاء مجلس النواب العراقي عند النظر في مشروع القانون أو مقترح القانون إن يقترح التعديل أما بالحذف أو بالإضافة في المواد فيما يتم عرضه من تعديلات على إن يتم ذلك التعديل مكتوباً إلى رئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستخصص للنظر في المواد التي يشملها التعديل خلال مدة (24 ساعة) على الأقل .

ومن خلال ما تقدم من آلية تشريع القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، والتي تكون عن طريق مجلس النواب العراقي، فنلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي قد اخضع جميع الحقوق والحريات إلى مبدأ المساواة أمام القانون، والذي يقتضي أن يكون جميع العراقيين سواسية في التمتع بالحقوق والحريات فلا يصح إن يكون للجنس أو العرق أو القومية أو إي عامل آخر من عوامل الاختلاف بين العراقيين أثر في تمتعهم بالحقوق والحريات، وأن تأكيد مبدأ المساواة في صلب الدستور العراقي يهدف إلى إبعاد الوظائف العامة وشاغليها عن المؤثرات السياسية التي تتغير وفق مشيئة الحزب والحاكم، ولأجل زيادة التأكيد على

1 - هذا إذا ما قدم مشروع قانون مرتبط بمشاريع قوانين أخرى محالة إلى إحدى اللجان فانه يقع على عاتق رئيس المجلس إحالته إلى تلك اللجنة مباشرة شريطة إن لا تكون اللجنة التي قدمت المقترح أو المشروع قد بدأت بدراسته، ينظر المواد (122، 123) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 .

2 - ينظر المادة (121) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006، والتي تنص على أن (لرئيس المجلس أن يبلغ الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية بعد عرضه على اللجان المختصة أو عدم استيفائه الشكل المطلوب أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواد في القوانين النافذة وأن يطلب منه تصحيحه أو سحبه فإذا إصر العضو على رؤية وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة إلى رئيس المجلس بوجه نظره في ضوء ما تم خلال أسبوع من تبليغه ويعرض الرئيس الأمر على هيئة الرئاسة ويبلغ الرئيس الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بما تقررر الهيئة العامة في هذا الشأن فإذا أصرت الجهة مقدمة الاقتراح ثانية على وجه نظرها عرض الرئيس بعد أسبوع من تبليغه الأمر على مجلس النواب لاتخاذ ما يراه) .

3 - علماً أن مقترحات القوانين التي يتم رفضها أو تلك التي يسحبها مقدميها لا يجوز إعادة تقديمها مرة أخرى في دورة الانعقاد ذاتها، للمزيد من التفاصيل ينظر المواد (125 و 126) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 .

ذلك وليبيان شيء من تخصيص المبدأ نحو تولي الوظائف العامة نص الدستور العراقي لسنة 2005 على مبدأ تكافؤ الفرص بوصفه حقاً مكفولاً لجميع العراقيين وشدد على ان الدولة يجب عليها حماية وكفالة اتخاذ الإجراءات اللازمة لكفالاته<sup>(1)</sup>.

ويقتضي هذا المبدأ ان تتحقق المساواة أمام جميع العراقيين للمنافسة في تولي الوظائف العامة، وأن يقتصر التعيين بالوظائف العامة على الأشخاص الحائزين على الكفاءة المطلوبة وفق معيار واضح تقاس به هذه الكفاءة عن طريق أشخاص أو لجان محايدة ومستقلة<sup>(2)</sup>، وأن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة باعتباره مبدأً دستورياً يجب احترامه وتطبيقه سواء في سن التشريع من قبل مجلس النواب أو من قبل السلطة التنفيذية المختصة بالتعيين في الوظائف العامة، فهو من وجهة نظر الفرد يعني إن له الأمل في تقلد الوظيفة العامة، أما من وجهة نظر الدولة فإنه يعني إمكانية الاختيار بين أكبر عدد من المتقدمين لتولي الوظائف المعلن عنها وفق آليات محددة<sup>(3)</sup>.

أما بالنسبة الى النظام القانوني للوظيفة العامة فإنه يتركز على ثلاثة قوانين مهمة، وكذلك عدد من قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) التي تكون ذات صلة بالوظيفة العامة في الدولة، ومن القوانين أولها قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل<sup>(4)</sup>، وثانيها قانون الملاك رقم 25 لسنة 1960 المعدل<sup>(5)</sup>، وثالثاً قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل<sup>(6)</sup>، فقد عرّف المشرع العراقي مفهوم الوظيفة العامة بأنها " تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة "، كما عرّف الموظف العام في المادة (2) بأنه " كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين "، حيث يعتبر هذا القانون المصدر الأساسي الذي يربط الموظف العام في الدولة حيث إن إقامة الوظيفة العامة به تكون على أساس الموظف ومؤهلاته وظروف الشخصية ولا تكون على أساس إن الوظيفة العامة هي مجموعة من الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام<sup>(7)</sup>، أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، فقد عرف الموظف العام في المادة (1) بأنه " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو

1- ينظر المادة (16) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

2 - د. مازن ليلو راضي : القانون الإداري، ط3، مطبعة جامعة دهوك، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2010، ص 60 .

3 - محمد فؤاد مهنا : مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1972، ص 80 .

4 - منشور في الوقائع العراقية بالعدد (300 في 1960/6/2) .

5 - منشور في الوقائع العراقية بالعدد (300 في 1960/6/2) .

6 - منشور في الوقائع العراقية بالعدد (3356 في 1991/6/30) .

7 - ينظر قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل .

الجهة غير المرتبطة بوزارة "، أما الوظيفة العامة فعرّفها بأنها " تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة " <sup>(1)</sup>، إلا أنّ هناك من يرى بأن الوظيفة العامة تخضع لنظام رئاسي مع توافر ضمانات كافية لحماية الموظف العام من استبداد السلطة، وأن هذا النظام يكون نظاماً ذات طابع فني وليس ذات طابع سياسي <sup>(2)</sup>، بالإضافة إلى ذلك يوجد هناك قوانين أخرى تتعلق بالوظيفة العامة (كقانون الخدمة الخارجية، وقانون الخدمة الجامعية)، واستناداً إلى نص المادة (107) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والتي نصت على إن " يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيه التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصه بقانون " وصدر قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 <sup>(3)</sup>، ويهدف هذا القانون إلى إتاحة الفرص المتساوية للمواطنين وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لإشغالها <sup>(4)</sup>، والملاحظ أن العمل بالمجلس تم في تاريخ (2019/10/22)، وترى الباحثة أنّ تشكيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي في ظل الوضع الحالي لا يحقق مبدأ المساواة بين العراقيين في تولي الوظائف العامة، إذ تبقى التوافقية بكل أشكالها تهيمن في تولي الوظائف العامة، إضافة إلى تكريس المحاصصة في تشكيل المجلس مما يفقده أهدافه ومهامه التي انشأ من أجلها .

وقد اتجهت السلطة التشريعية في عام (2011) إلى اعتماد توزيع الدرجات الوظيفية على المحافظات كل حسب نسبتها السكانية، والملاحظ أن ذلك لن يحقق العدالة في تولي الوظائف العامة، إذ نجد إن هناك بعض المحافظات تعاني من نقص في الكادر الوظيفي من جراء التمييز في التعيين في ظل النظام السابق، وعليه يجب مراعاة نسبة المظلومية والحاجة الفعلية للكادر الوظيفي لبعض المحافظات عند إقرار توزيع الدرجات الوظيفية <sup>(5)</sup>، وترى الباحثة أن الوظيفة العامة لها كيانها ونظامها القائم بذاته، ويكون لها قواعد خاصة تحكمها تكون مختلفة عن قواعد القانون الخاص، وأن الموظفين الذين يمارسون تلك الوظائف هم فئة اجتماعية متميزين عن باقي الفئات في المجتمع، ويكون لهم حقوق ويترتب على عاتقهم جملة من الواجبات، وتتميز الوظيفة العامة في العراق بالدوام والاستقرار على الأغلب، وذلك لأن الموظف الذي يلتحق بالوظيفة يكرس لها جميع وقته ويبقى في تلك الوظيفة إلى حين انتهاء خدمته الوظيفية لأي سبب من الأسباب التي ينص عليها القانون .

1 - ينظر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

2 - د. رشا عبد الرزاق جاسم : المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2015، ص 30 - 31 .

3 - منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4116 في 2009/4/6) .

4 - ينظر المادة (3) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4 لسنة 2009) .

5 - د. حسين وحيد عبود العيسوي : الحقوق والحريات السياسية في الدستور، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2018، ص 200 .

### الفرع الثالث

#### تشريع القوانين المنظمة للتجارة الخارجية والملكية الصناعية

للتجارة الخارجية دور مهم إذ توفر للاقتصاد الوطني ما تحتاج إليه الدولة من سلع وخدمات متوفرة أو غير متوفرة محلياً، ويتم ذلك من خلال نشاط الاستيراد، وتساعد على التخلص مما لديه من فائض من السلع والخدمات المختلفة من خلال نشاط التصدير، وتعد بمثابة القوة الدافعة إلى التنمية الاقتصادية والتجارية، وإنها الأداة التي تعكس الواقع الحالي لمختلف الهياكل الاقتصادية والتجارية للدول النامية، وبيان مدى استقلالها أو تبعيتها للدول المتقدمة، كما يمكن أن تعتبر التجارة الخارجية على أنها الشريان الأساسي الذي يربط بين مختلف الدول بحيث يتيح لها المحافظة على توازن ميزانيتها التجارية<sup>(1)</sup>، والاتفاقيات الخاصة بتحرير التجارة الخارجية ساهمت في الأونة الأخيرة في زيادة درجة الترابط بين دول العالم بالتدفقات السلعية والنقدية مما أدى إلى مضاعفة من تأثير التجارة على النواحي الاقتصادية لمختلف دول العالم، والتي كان من أهمها تمكين جميع الدول من الاستفادة من التجارة الخارجية عن طريق تحقيق الرفاهية<sup>(2)</sup>، وأن نشاط التجارة الخارجية في مختلف دول العالم يخضع إلى تشريعات ولوائح ترسمها أجهزة الدولة وتعمل على تنفيذها<sup>(3)</sup>، أما بالنسبة إلى الملكية الصناعية، إذ تنص المادة (3/1) من اتفاقية باريس لحماية الملكية الصناعية على نطاق واسع لمصطلح (الصناعية)، وجاء فيها بأن "تؤخذ الملكية الصناعية بأوسع معانيها فلا يقتصر تطبيقها على الصناعة والتجارة بالمعنى الحر، وإنما تطبق أيضاً على الصناعات الزراعية والاستخراجية وعلى جميع المنتجات المصنعة أو الطبيعية، مثل الخمور والحبوب وأوراق التبغ والفواكه والمواشي والمعادن والمياه المعدنية والزهور والدقيق"، وتأخذ الملكية الصناعية أشكال عديدة، ومنها (البراءات لحماية الاختراعات والرسوم، والنماذج الصناعية التي تعد إبداعات جمالية تحدد مظهر المنتجات الصناعية وتشمل الملكية الصناعية) وغيرها<sup>(4)</sup>، وأن موضوع الملكية الصناعية يتمثل في نقل المعلومات عن المنتجات والخدمات المتاحة في السوق بوجه خاص، وأن الحماية تكون ضد الانتفاع من تلك الإشارات دون الحصول على تصريح يؤدي إلى تضليل المستهلكين<sup>(5)</sup>، وتندرج تشريعات الملكية الصناعية ضمن مجموعة أوسع من القوانين تعرف باسم (الملكية الفكرية)، وتعد الملكية الصناعية أحد أقسام الملكية الفكرية.

1- د. نواف كنعان : القانون الإداري، الكتاب الأول، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 90 .

2 - د. السيد أحمد السريتي : التجارة الخارجية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2009، ص 80 .

3 - موسى سعيد مطر وآخرون : التجارة الخارجية، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر، عمان، الأردن، 2001، ص 77 .

4 - د. صلاح زين الدين : المدخل إلى الملكية الفكرية نشأتها ومفهومها ونطاقها وأهميتها وتكييفها وتنظيمها وحمايتها، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، من دون ذكر بلد النشر، 2004، ص 50 .

5 - عبد الله حسين الخشروم : الوجيز في حقوق الملكية الفكرية الصناعية والتجارية، من دون ذكر الطبعة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 45 .

أولاً:- تشريع القوانين المنظمة للتجارة الخارجية والملكية الصناعية في القانون الاساسي الالمانى لعام 1949 المعدل سنة 2012:- تحتل التجارة الخارجية في دولة ألمانيا مكانه مهمة في الاقتصاد الألماني، كونها تبحث العلاقات الاقتصادية لدولة ألمانيا مع العالم الخارجي فيما يخص تجارة السلع والخدمات، وكذلك انتقال الأفراد، الأمر الذي سوف يؤدي إلى ترك أثراً لمستوى الرفاهية الاقتصادية، والملاحظ معظم دول العالم اليوم تعتمد على حرية التجارة الخارجية سواء كانت في مجال السلع أو في مجال الخدمات، وإن أغلب الاتفاقيات التجارية تسعى لإزالة جميع القيود والعوائق، تلك التي تعمل على إعاقة حركة التجارة الخارجية عبر الدول<sup>(1)</sup>، وقد عبر الفقيه (هكتر أولين) بأن أساس قيام التجارة الخارجية يرجع إلى إن إي دولة لا يمكن إن تعيش بمفردها كما هو الحال للأفراد، وحيث إن الدولة قادرة على إنتاج كل شي يحتاجه أفرادها للاستهلاك، وكذلك الإنتاج فأنها مختصة بإنتاج سلعة معينة أو مجموعة من السلع على أساس (التخصص وتقسيم العمل في ظل الاقتصاد المغلق) قد ساعد على نهوض التجارة الخارجية لدى دولة ألمانيا الإتحادية، واعتبر السبب الأساس الذي تقوم عليه التجارة الخارجية هو ما يترتب على التخصص من منافع تجارية، وكذلك اقتصادية، الأمر الذي يكون له تأثير واضح على رفع مستوى الرفاهية على المستوى الدولي والعمل على زيادة مستوى التبادل التجاري الدولي<sup>(2)</sup>، أما الفقيه (آدم سميث) فقد بين مفهوم التجارة الخارجية حسب نظريته (التكاليف المطلقة)، وتعتمد النظرية على وجود فروق مطلقة وواضحة أيضاً بين بلد وآخر في التكاليف، حيث يستفاد جميع البلدان من تلك الفروق عند قيام التجارة الخارجية، لأنه على حد قوله (تحمل فائض إنتاج الأرض والعمل الذي يقل الطلب عليه في البلد الأول الى البلد الثاني، وتأتي بدلا منه سلعا ومنتجات أخرى مطلوبة، وأن تقسيم العمل الدولي يجبر للدولة على إن تخصص في إنتاج إي سلع تكلفتها المطلقة أقل بالنسبة لغيرها من الدول، ويؤدي أيضا الى التبادل ما يفيض عن حاجتها من هذه السلع بما يفيض عن حاجات الدول الأخرى من سلع تتمتع بمميزات مطلقة)<sup>(3)</sup>.

والدستور الألماني لم يبين التجارة الخارجية بصورة صريحة، ولكن من نص المادة (45 - أ - 1) يعين البوندستاغ لجنة تعني بالشؤون الخارجية، ولجنة أخرى لشؤون الدفاع، ويشمل ذلك الخدمة الإجبارية للرجال ابتداء من سن الثامنة عشر ووقاية السكان المدنيين<sup>(4)</sup>، وما يسجل على هذه الفقرة أنها جمعت بين اختصاصين مختلفين أحدهما يمثل الشؤون الخارجية ممثلا بالعلاقات الدولية والمنظمات الدولية والتمثيل

1 - مجدي محمود شهاب : الوجيز في التشريعات الاقتصادية، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1999، ص 107 .

2 - ينظر رأي الفقيه (هكتر أولين)، أشار إليه، د. خالد محمد السواعي : التجارة والتنمية، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2006، ص 100 .

3 - ينظر رأي الفقيه (آدم سميث)، أشار إليه، د. محمود يونس : مقدمة في نظرية التجارة الدولية، من دون ذكر الطبعة، الدار الجامعية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1986، ص 200 .

4 - ينظر المادة (1/73) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، التي عدلت في 26 آذار 1954، إذ نصت على أن " يتمتع الإتحاد بسلطة تشريعية حصرية في الشؤون التالية - الفقرة (1) الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع بما فيها شؤون حماية المدنيين " .

الدبلوماسي في الدول وإلى غيرها من الشؤون الخارجية، وحسناً فعل الدستور الألماني عندما أورد تعبير عاماً (الشؤون الخارجية) دون الخوض في تفاصيل ما تتضمنه الشؤون الخارجية<sup>(1)</sup>، أما الملكية الصناعية فأنها تعتبر من العوامل الرئيسية لكونها تعمل على تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، وأيضاً نقل التقنية بواسطة رخص استخدام براءة الاختراع، وكذلك مشاركة صاحب الاختراع في مشاريع تجارية مشتركة، وبمقتضى الاتفاقية التجارية لحقوق الملكية الصناعية يجب على الدولة إن تلتزم بتوفير الحماية الكافية للملكية الصناعية، ومنها توفير كافة الإجراءات اللازمة لرصد المخالفات التي تصيب الملكية الصناعية<sup>(2)</sup>، ونصت المادة (9/73) من الدستور على "حقوق الملكية الصناعية وحقوق المؤلفين والنشر"<sup>(3)</sup>.

**ثانياً:- تشريع القوانين المنظمة للتجارة الخارجية والملكية الصناعية في دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام 1971 :** حرص الدستور الإماراتي على تأكيده للتجارة الخارجية، وكذلك الملكية الصناعية كونهما من الدعامات الأساسية في اقتصاد الإتحاد محدداً في ذلك مقوماته وأهدافه، ونلاحظ ذلك من خلال المادة (24) من الدستور الإماراتي، والتي تنص على أن "الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون الصادق بين النشاط العام والخاص وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين في حدود القانون ويشجع الإتحاد التعاون والادخار"<sup>(4)</sup>، وهكذا ظلت التنمية الاقتصادية الهدف الأصيل لدولة الإمارات العربية المتحدة عبر مراحل مسيرتها الإتحادية، حيث شهدت صياغة وتنفيذ سياسات اقتصادية كثيرة ومتعددة الجوانب تقوم على مبادئ الحرية الاقتصادية، وكذلك على قواعد الانفتاح القومي والأداء الاقتصادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، وقد شهد اقتصادها نجاحات غير مسبوقة مقارنة مع دول أخرى<sup>(5)</sup>، ودولة الإمارات العربية تتمتع بنظام تجاري حر، ومن الأهداف الأساسية للتجارة الخارجية لديها، هو تحسين وصول جميع منتجاتها إلى الأسواق، وذلك من خلال اتفاقيات تجارة حرة متعددة الأطراف، وكذلك اتفاقيات تجارية ثنائية وإقليمية، ولعل من أهم أوجه التمييز لدولة الإمارات العربية في تنفيذها للتجارة الخارجية يكون في ثلاثة نقاط، الأولى : حرصها التام على اتساق وانسجام أدوات التجارة الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة، وأيضاً التزاماتها الدولية بموجب عضويتها في منظمة التجارة العالمية، وكذلك اتفاقيتها المتعددة الأطراف، والثانية : على الرغم من دخول

1 - إدريس فاضلي : الملكية الصناعية في القانون الجزائري دراسة مقارنة، ط2، دار المطبوعات الجامعية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2013، ص 90 .

2 - نبيل عبد الرحمن حياوي : السلطة التشريعية في الدول الإتحادية الفيدرالية، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2004، ص 55 .

3 - ينظر دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2014 .

4 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 .

5 - د. عبد العزيز عبد الرحيم سليمان : التبادل التجاري، الطبعة الأولى، دار الحامد للطباعة والنشر، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2004، ص 65 .

دولة الإمارات العربية المتحدة في اتفاقيات التجارة الحرة، والتي تكون ضمن منظومة مجلس التعاون لدول الخليج العربي، حيث إنها تنتظر إلى تلك الاتفاقيات عاملاً مساعداً لتطوير تجارتها الخارجية، والثالثة : دولة الإمارات العربية بالرغم ما تمتلكه من قواعد منظمة التجارة العالمية، وكذلك أدوات وآليات قانونية إلا أنها لم تنجرف إلى استخدام التدابير الانتقامية، ودائماً تسعى للتوصل إلى حل مرضي في أي نزاع تجاري يحصل مع شركائها التجاريين <sup>(1)</sup> .

أما الملكية الصناعية، إذ نظمها الدستور من خلال تقسيمها إلى (براءات الاختراع وشهادة المنفعة والرسوم الصناعية والنماذج الصناعية)، وقد وفرت دولة الإمارات العربية المتحدة الحماية الإجرائية للملكية الصناعية، والتي تهدف إلى توفير الحماية المبكرة لحقوق الملكية الصناعية، وأيضاً تحصينها من الاعتداء عليها من قبل الغير، ويكون ذلك من خلال إعطاء الحق لصاحب (براءة الاختراع أو شهادة المنفعة أو الرسم الصناعي أو النموذج الصناعي) بأن يقدم طلب إلى المحكمة المختصة لغرض إصدار إجراءات وقائية وتحفظية مستعجلة، وتكون ذات طابع وقائي ودفاعي يكون ضد كل من يعتدي على حقوق الملكية الصناعية بكافة أقسامه، وتم وضع قانون خاص للملكية الصناعية ينظمها (قانون تنظيم وحماية الملكية الصناعية الإماراتي رقم 17 لسنة 2002) <sup>(2)</sup>، وأخذت التجارة الخارجية والملكية الصناعية في دستور دولة الإمارات دورها الحيوي وتطورت مع تطور الإنسان، فقد نص عليها الدستور في المادة (120) الفقرتين السابعة والثامنة)، وذلك بأن يفرد الإتحاد بالتشريع في الشؤون التالية، حيث نصت (الفقرة السابعة) باختصاصه في التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات والإجراءات أمام المحاكم المدنية والجزائية، أما (الفقرة الثامنة) نصت على حماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين والمطبوعات والنشر، وكذلك نصت المادة (21) على إن الملكية الخاصة مصونة وبين القانون القيود التي ترد عليها ولا ينزع من أحد ملكه إلا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفقاً لأحكام القانون <sup>(3)</sup> .

**ثالثاً :- تشريع القوانين المنظمة للتجارة الخارجية والملكية الصناعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** بين دستور (2005) طبيعة الاقتصاد العراقي، وذلك بموجب المادة (25)، والتي تنص على أن "تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كافة موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته"، ونلاحظ من خلال نص المادة طبيعة الاقتصاد العراقي، الذي

1 - سامي عفيفي حاتم : التجارة الخارجية بين التنظير والتنظيم، ط3، الدار المصرية واللبنانية، بيروت، لبنان، 1993، ص 170 .

2 - حاتم سامي : التكتلات الاقتصادية الإتحادية، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2004، ص 100 .

3 - د. عبد العظيم عبد السلام، و د. سالم جروان النقبي : حقوق الإنسان وحرياته العامة وفقاً لدستور مصر العربية والإمارات العربية المتحدة والمواثيق الدولية (دراسة مقارنة)، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2008، ص 794 .

هو عبارة عن سياسيات اقتصادية تعمل على التوازن بين نفقات الدولة وبين مواردها المحلية<sup>(1)</sup> .

ومن أهم اقتصاديات البلد هو ما يتعلق بالتجارة الخارجية وما لها من دور أساسي في اقتصاد البلد وازدهاره، وقد جاءت التشريعات العراقية المعنية لتنظيم الإصلاح الاقتصادي بما يتماشى مع اتفاقية (الدعم والإجراءات التعويضية)، والمشرع العراقي قد وفر للاقتصاد الكثير من الفرص ليستطيع تحقيق الكثير من المكاسب المالية، وذلك من خلال حظر الكثير من الأنواع التي تسبب الشلل للمنتجات، والتي تعد في الوقت نفسه ممارسة ضارة للتجارة الخارجية بين الدول<sup>(2)</sup>، وبعد ذلك شهد الاقتصاد العراقي تحسناً كبيراً في تجارته الخارجية، وذلك بسبب رفع الحصار الاقتصادي، وهذا أدى بدوره إلى مساعده العراق في زيادة صادراته، حيث لعبت تلك الصادرات دوراً مهماً في الاقتصاد، وبصورة خاصة من مؤشرات القطاع التجاري بجانبه الاستيرادي والتصدير، ولا يزال الاقتصاد يعتمد بصورة كبيرة في تلبية احتياجات التنمية الاقتصادية على تصديره للنفط الخام، ولكن نرى في الجانب الآخر أن الاستيراد نحو الارتفاع، وهذا يدل على أن الاقتصاد استيرادي، وبالتالي يغرق الأسواق العراقية بمنتجات الدول المجاورة<sup>(3)</sup>، وقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة 2005 إلى التبادل التجاري الخارجي، أي التجارة الخارجية فوضع لها السياسية الملائمة التي تخدم مصالح البلد وكل ما يدخل في اختصاصها من عقد القروض الخارجية مع الدول أو المنظمات الدولية، وذلك وفقاً لنص المادة (110/أولاً) من الدستور<sup>(4)</sup> .

أما الملكية الصناعية، حيث تعد من الموضوعات المهمة، والتي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسياسية الدولة الاقتصادية والتجارية لكونها تساهم بحفظ التوازن في العلاقات بين الدول، ويجب توفير جميع الضمانات القانونية لأصحاب حقوق الملكية الصناعية على المستوى الداخلي والخارجي، ويتم ذلك من خلال وضع سياسية تشريعية من قبل السلطة التنفيذية بوصفها مختصة باقتراح مشروعات القوانين حسب نص المادة (60/أولاً) من الدستور العراقي، ويتم إقرارها من قبل السلطة التشريعية حسب نص المادة (61/أولاً) من الدستور، وذلك لغرض كفالة الحقوق وحمايتها، ولكن يجب عدم الاكتفاء بالتشريعات الحالية، وأنما يتطلب

1 - احسان محمد الحسن : عالم الاجتماع الاقتصادي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 50 .

2 - أديب قاسم شندي : الاقتصاد العراقي إلى أين، الطبعة الأولى، دار الراهب للنشر والتوزيع، النجف الاشرف، من دون ذكر بلد النشر، 2011، ص 70 .

3 - بدر غيلان وهم : السوق النقدية والمالية في العراق، ط2، من دون ذكر دار الطباعة، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 56 .

4 - ينظر المادة (110/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والتي تنص على أنه " رسم السياسية الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية" .

وضع تشريعات أخرى جديدة تعمل على سد الفراغ التشريعي<sup>(1)</sup>، ويجب تعديل التشريعات الخاصة بالملكية الصناعية، لأن البلد الذي صدرت به حقوق الملكية الصناعية وأن كان يحمي تلك الحقوق، فإن تلك الحماية تكون قاصرة وأن توفرت في دول أخرى، ولكن ذلك سوف يجعل من الحماية الوطنية غير كافية ومن الممكن انتهاك تلك الحقوق المتعلقة بالملكية الصناعية في أي بلد غير البلد التي تكون مصدرة لتلك الحقوق، فالعراق يكون بحاجة إلى تعديل التشريعات الوطنية الخاصة بالملكية الصناعية الحالية .

وتعتبر الملكية الصناعية حقاً عينياً يخول صاحب الحق التصرف بالشيء المملوك له والانتفاع به واستغلاله، أما الملكية الصناعية في ميدان الحقوق الاقتصادية فيقصد بها (قدرة الفرد على أن يصبح مالكا وأن تصان ملكيته من الاعتداء عليها وأن يكون له حق التصرف فيها)<sup>(2)</sup> .

ونلاحظ إن دستور العراق لسنة 2005 لم ينص على الملكية الصناعية بشكل صريح، إلا أنه نص على احترام الملكية الخاصة في المادة (23/أولاً)، والتي تنص على أنه "الملكية الخاصة مصونة ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها في حدود القانون"، فإن الملكية تكون منقولة أو غير منقولة (العقارات)، ولكن يشترط فيها بأن لا تخرج عن التعامل في طبيعتها إذا لم يستطيع أي أحد أن يستأثر بحيازتها، وكذلك ألا يتم الخروج بها عن التعامل بحكم القانون في حالة إذا حرم القانون التعامل بها<sup>(3)</sup>، والملكية تكون فردية في حالة إذا كانت تعود لشخص واحد فقط، وقد اعترفت جميع الدساتير الوطنية، وكذلك القوانين المدنية بحق الملكية وتنظيمها أيضاً، ويقتصر القانون حق الملكية على المواطنين فقط، ومثال على ذلك في حالة تملك العراقي لعقار معين فإنه يكون للعراقيين دون غيرهم، ولكن هناك استثناء فهو ما نص عليه القانون بوجوب توفر شروط معينة ومحددة للتمتع بالاستثناء<sup>(4)</sup>، وقد أجاز دستور العراق لسنة 2005 بأن تملك العقار يكون في أي مكان في العراق إلا أنه في الوقت نفسه حظر التملك الذي يكون لإغراض التغير السكاني وفق نص الفقرة (ثالثاً) من المادة (23)، التي تنص على أنه "أ- للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول إلا ما استثنى القانون . ب- يحظر التملك لإغراض التغير السكاني"<sup>(5)</sup>، ونقترح على المشرع العراقي وضع تشريعات متكاملة متعلقة بالملكية الصناعية لغرض تحقيق مبدأ التكامل، ولتكون أيضاً أداة مهمة في التنمية الصناعية وكذلك الاقتصادية .

1 - د. أسامة نائل المحيسن : الوجيز في حقوق الملكية الفكرية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2011، ص 80 .

2 - د. سميحة القليوبي : الملكية الصناعية، ط 10، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2016، ص 100 .

3 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

4 - د. حميد محمد علي الهبيبي : الحماية القانونية لحقوق الملكية الفكرية في إطار منظمة التجارة العالمية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2011، ص 90 .

5 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

## المطلب الثاني

### الاختصاصات التشريعية المشتركة بين السلطة التشريعية الإتحادية والسلطات التشريعية للأقاليم

أن بعض الدساتير الإتحادية تتبع أسلوب حصر اختصاصات كل من السلطات الإتحادية والسلطات الإقليمية أو أحدهما فقط، ثم تضع قائمة بالاختصاصات المشتركة بينهما يتعاونان في تنظيمها لإغراض معينة، منها إعطاء الولايات حق التصرف مع إخضاعها لنوع معين من الرقابة الإتحادية، وقد يكون الهدف من ذلك منح الدولة الإتحادية سلطة وضع الأسس العامة على إن تتولى الولايات وضع التفاصيل وإجراءات التنفيذ، وهناك من الدساتير وضعت شروطا خاصة لممارسة السلطة التشريعية . وبناءً عليه سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع، الفرع الأول : تشريع القوانين المدنية والجزائية، والفرع الثاني : تشريع القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي، والفرع الثالث : تشريع القوانين المنظمة لحقوق الأفراد، وكالاتي :

## الفرع الأول

### تشريع القوانين المدنية والجزائية

يتطلب الوضع القانوني للأقاليم لكونها وحده إتحادية مستقلة ضمن الدولة الإتحادية أن تمتع الأقاليم بسلطة تشريعية مستقلة تقوم على تشريع القوانين الخاصة بها، وأن هذا يعتبر من المبادئ الثابتة بين الأنظمة الإتحادية طالما أن من حق الأقاليم تشريع قوانين خاصة بها في مجالات معينة يحددها الدستور الإتحادي، وذلك يتطلب وجود جهة مختصة تقوم بتشريع تلك القوانين وهي السلطة التشريعية في الإقليم .

**أولاً :- تشريع القوانين المدنية والجزائية في القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل سنة 2012:-** قد جعل الدستور الاختصاص التشريعي في بعض المسائل تنافسياً، فانه يسمح للأقاليم أو الولايات في ممارسة سلطة الاختصاص التشريعي إذا لم يمارس الإتحاد صلاحية التشريعية، فإذا ما أصدرت السلطة التشريعية الإتحادية قوانين بشأنها تصبح القوانين المحلية وكأنها لم تكن، وأن هذا ما حصل في دولة ألمانيا الإتحادية<sup>(1)</sup>، وبشأن المسائل التي جعل أمر تشريع القوانين المدنية والجزائية اختصاص مشترك بين الحكومة الإتحادية والأقاليم وغيرها من المسائل التي تم ذكرها في نص المادة (74 من الدستور)، والتي يجوز أن تبقى القوانين المحلية إلى جانب القوانين الإتحادية إذا كان هناك جمع بين عدة اختصاصات كما قد

1 - ينظر المادة (1/72) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، ونصت (في المجالات التي يكون فيها التشريع تنافسياً يحق للولايات صلاحية التشريع طالما والى المدى الذي لم يمارس الإتحاد فيه صلاحياته التشريعية بموجب القانون).

تصدر قوانين محلية لتنظيم المسائل معينة لم يتطرق إليها الدستور الإتحادي<sup>(1)</sup> .

أما موقف الفقه من تشريع القوانين المدنية والجزائية في دولة ألمانيا الإتحادية، فقد ذهب الفقيه (فريدريك كارل فون سافيني)، إلى أن تشريع القوانين بالمعنى العام بأنه (وضع القواعد القانونية اللازمة لتنظيم العلاقات الاجتماعية بين الناس بغض النظر عن كون تلك القواعد قد أنتجت عن مصدر معروف من مصادر القاعدة القانونية كالعرف أو أحكام القضاء أو من تفسير القواعد القانونية القائمة)، أما المعنى الخاص لتشريع القوانين فإنه (يقصد به التعبير عن إرادة السلطة العامة المختصة في الدولة بإصدار قاعدة قانونية وإلزام الأفراد باحترامها)، ويميز بعض من الفقهاء بين نوعين من الأعمال التي تقوم السلطة التشريعية بإصدارها للتشريعات، حيث يشمل أولها تشريعات شكلاً وموضوعاً تعد تشريعات بالمعنى الصحيح، وتتضمن هذه التشريعات قواعد عامة ومجرده، أما الثانية فإنها تشمل أعمالاً لها صفة التشريع، والتي تكون عبارة عن قرارات أو أوامر تتعلق بإفراد معينين أو واقعة معينة بالذات<sup>(2)</sup>، وأن التشريع الأساسي هو الذي يحدد نظام الحكم في الدولة، وكذلك يحدد حقوق الأفراد وحررياتهم، وأن التشريع قبل إصداره يمر على عده لجان متخصصة، وأن من مهمة تلك اللجان أن تبحث على مدى صلاحية التشريع المطلوب إصداره، كأن يكون تشريع مدني أو جزائي، ويجب على تلك اللجان إن تبحث أيضاً على مدى استجابة التشريع للمطالب الشعبية، كما تقوم أيضاً بالتنسيق بين أحكامه وأحكام التشريعات السابقة، ومن بعد ذلك يصدر التشريع منسجماً مع الظروف الاجتماعية، والتشريع الذي صدر إذا لم يكن متلائماً مع ظروف المجتمع وحاجاته، فإنه يمكن إدخال التعديل على قواعده القانونية أو إلغائها، وبالتالي فإن تشريع القوانين يساعد على حماية حريات الأفراد وحفظ حقوقهم، إذ إن كل فرد من أفراد الدولة يخضع إلى سلطة التشريع العليا التي يجب على جميع القضاة احترامها في أحكامهم<sup>(3)</sup> .

**ثانياً :- تشريع القوانين المدنية والجزائية في دستور دولة الإمارات لسنة 1971 :-** وهي كالآتي :

**1 - تشريع القوانين المدنية :-** تعرف القوانين المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة على أنها مجموعة من القواعد والأسس التي تحكم مجتمع الإمارات، وتعمل أيضاً على تنظيمه حيث لا يمكن لمجتمع الإمارات العيش بنجاح إلا إذا خضع جميع أفراد لقوانين تحكمهم، وينص القانون على القواعد التي تحدد حقوق الأفراد وواجباتهم، ويترتب على مخالفة تلك القوانين الجزاء المناسب من قبل الحكومة الإماراتية، ويرى الفقيه (محمد حسين) على أنه (يوجد ارتباط وثيق بين القوانين المدنية والمجتمع حيث إن القانون يكون متأثراً

1 - د. زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري، ج1، الطبعة الأولى، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظرية العامة والدول الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1990، ص 44 .

2 - ينظر رأي الفقيه (فريدريك كارل فون سافيني) أشار إليه، د. شادي إبراهيم المحروقي : الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 150 .

3 - توفيق حسن فرج : المدخل للعلوم القانونية - النظرية العامة للقانون، القسم الأول، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1993، ص 90 .

بالمجتمع الذي يحكمه فانه العلاقة فيما بينهم علاقة تأثر وتأثير<sup>(1)</sup> .

والقوانين المدنية التي يتم تشريعها من قبل السلطة التشريعية في دولة الإمارات العربية المتحدة كان الغرض منها لتحل جميع المشكلات التي يتعرض إليها أفراد المجتمع وتحميهم من الجريمة، وحسب رأي الفقيه (ميشيل) بأنه (يجب تشريع جميع القوانين المدنية والأحكام المتعلقة بها من أجل الحفاظ على جميع أفراد المجتمع ويكون ذلك من خلال تفعيل منظومة القيم الأخلاقية للمجتمع، وأيضاً عن طريق منع وقوع الاعتداءات بين أفراد المجتمع، ويعاقب الشخص المرتكب للضرر عن نفسه، ويحاسب الشخص المسؤول عن أخطاء غيره في حال كان مكلفاً بمراقبة شخص آخر أصغر لسنه أو لمرضه العقلي أو الجسدي، ويجب إن يعوضه عن إي ضرر)<sup>(2)</sup> .

والتشريعات المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة قد أولت اهتماماً كبيراً لجميع المواطنين، إذ حدد الدستور الإماراتي بوضوح (الحريات والحقوق) التي يتمتع جميع الأفراد، إذ منع أي ممارسة للتعذيب والاعتقال، والاحتجاز التعسفي، ويصون الحريات المدنية، وهي (حرية التعبير - الصحافة - التجمع السلمي - تكوين الجمعيات - ممارسة المعتقدات الدينية)، وكذلك العمل على تحقيق العدل بين الأفراد دائماً وابدأً، ويكون ذلك عن طريق تحقيق المساواة ورفع الظلم عن المظلومين، ويتم ذلك باستخدام أساليب تشريعية محددة، وتسعى أيضاً التشريعات المدنية إلى تحقيق جميع الأهداف الاقتصادية<sup>(3)</sup>، التي تخدم مواطني دولة الإمارات، وهذا يعني إن المشرع الدستوري قد ساوى بين جميع المواطنين بالحقوق والواجبات المدنية، والذي أكدت عليها جميع القوانين المدنية الإماراتية<sup>(4)</sup>، ومن القوانين المدنية التي ترتبط بنشاط الأفراد في دولة الإمارات العربية، والتي منها قانون المعاملات المدنية رقم (5 لسنة 1985)<sup>(5)</sup>، ويعد هذا القانون من القوانين الإتحادية ويسرى على جميع المواطنين في دولة الإمارات حتى الأعضاء فيها، ولا يوجد لدى الإمارات الأعضاء قانون مدني ينظم الأمور المدنية الخاصة بهم، ويكون لهذا القانون أهمية بالغة في تنظيم حياة الإنسان، وكذلك معاملاتهم لما يقدمه لهم من ضمانات، كما يعد هذا القانون أيضاً ضماناً للقاضي نفسه، إضافة إلى ذلك فإنه يوحد الأحكام، وذلك لكي لا تصدر أحكاماً مختلفة في القضايا المدنية المتشابهة<sup>(6)</sup> .

- 1 - د. حمدي رجب عطية : أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الأولى، دار محسن للنشر، القاهرة، مصر، 2003، ص 35 .
- 2 - ينظر رأي الفقيه (محمد حسين)، أشار إليه، د. عبد الناصر نزال العبادي : الوجيز في القانون المدني الإماراتي، الطبعة الأولى، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2001، ص 40 .
- 3 - ينظر رأي الفقيه (ميشيل)، أشار إليه، د. محمد ياسين الجبوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2002، ص 50 .
- 4 - د. عبد الخالق حسن أحمد : الوجيز في شرح قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الجزء السادس، الطبعة الأولى، أكاديمية شرطة دبي، دبي، الإمارات العربية المتحدة، 1990، ص 123 .
- 5 - منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (158) السنة الخامسة عشر، بتاريخ (29 - 12 - 1985) .
- 6 - أحمد زيادات، و إبراهيم العموش : الوجيز في التشريعات المدنية الأردنية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 150 .

أما قانون المعاملات التجارية (القانون التجاري) رقم (18 لسنة 1993) <sup>(1)</sup>، يعرف هذا القانون على أنه (مجموعة من القواعد المتعلقة بالإعمال التجارية والتجار)، وهذا يعني إن القانون ينظم جميع الأعمال التجارية التي تنشأ، سواءً بين التجار فيما بينهم أو بين التجار والأفراد، ويكون هذا القانون ذات ميثاق أضيق من القانون المدني الذي يضم القواعد العامة التي تحكم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد، ويكون ذلك بغض النظر عن طبيعة الأعمال التي يقومون بها، وكان الغرض من تشريع هكذا قوانين، وذلك لأنّ المشرع التجاري قد منع بعض المواطنين في دولة الإمارات العربية المتحدة من مزاولة الأنشطة التجارية (كالقاصر)، حيث إنّه لا يمكنه مزاولة النشاط التجاري إلّا بعد حصوله على الموافقة من الولي أو الوصي، وكذلك (الأجنبي) حيث لا يجوز للأجنبي الغير بالغ سن الرشد بمزاولة التجارة داخل دولة الإمارات إلّا بعد حصوله على الإذن من رئيس المحكمة التي ينوي المتاجرة بدائلتها، ويكون هذا القانون ساري أيضاً على جميع المواطنين في الإمارات الأعضاء <sup>(2)</sup>.

**2 - التشريعات الجزائية :-** أشار الدستور الإماراتي في نص المادة (26) على إن "الحرية الشخصية مكفولة لجميع المواطنين ولا يجوز القبض على أي أحد أو تفتيشه أو حجزه أو حبسه إلّا وفق أحكام القانون ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو المعاملة الحاطة بالكرامة" <sup>(3)</sup>، ومن القوانين الجزائية والتي كان لها دور في تنظيم حياة الأفراد داخل دولة الإمارات العربية المتحدة، والتي منها قانون العقوبات لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (3 لسنة 1987 المعدل) <sup>(4)</sup>، ويعد قانون العقوبات الإتحادي من القوانين الأساسية والرئيسية التي صدرت في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث إنّه أول قانون إتحادي ينظم الجرائم والجزاءات، وذلك بموجب نصوص تحددها الدولة، وتسرى على جميع المواطنين في دولة الإمارات والأعضاء، أيضاً أن الهدف من تشريع هذا القانون لغرض المحافظة على أمن المجتمع واستقراره، لكونه يتضمن كافة القواعد التي تساعد على مكافحة ظاهرة الجريمة، وأيضاً بمنع أي نشاط لا يتفق مع مصالح المواطنين داخل دولة الإمارات، ويعمل أيضاً على توقيع العقوبة المناسبة على مرتكب الجريمة <sup>(5)</sup>.

أما قانون الإجراءات الجزائية الإتحادي رقم (35 لسنة 1992) <sup>(6)</sup>، إذ نص هذا القانون أيضاً على مجموعة من الإجراءات التي تخدم مواطني دولة الإمارات، والتي منها لا يجوز القبض على أي أحد إلّا في

1 - منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ (1993/9/7) عمل به من تاريخ (1993/12/7).

2 - د. أحمد السيد الصاوي : الوجيز في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، الجزء الأول، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975، ص 30.

3 - ينظر نص المادة (26) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971، الموقع عليه في دبي بتاريخ الثامن عشر يوليو (1971) الموافق الخامس والعشرين من شهر جمادي الأول 1391، والصادر 2 - 2 - 1971.

4 - منشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم (182).

5 - د. علي محمود علي حمودة : شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات الإتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة - القسم العام، الجزء الأول، ط2، إصدار أكاديمية شرطة دبي، دبي، الإمارات العربية المتحدة، 2008، ص 35.

6 - منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (233) السنة الثانية والعشرون، في 1992/1/26، وعمل به من تاريخ 1992/4/26.

الأحوال وبالشروط المنصوص عليها في القانون، وهذا يعني إن المشرع الإماراتي قصر القبض على السلطة المخولة في ذلك القانون فقط، والتي تعرف (بسلطة التحقيق) كقاعدة عامة، وسمح أيضاً إلى مأمور الضبط القضائي استثناء في حالة التلبس بالجريمة أو وجود دلائل كافية على ارتكاب الجريمة، وحرص هذا القانون على صون الحرية الشخصية، والتي يقصد على فيها (هي تلك الحرية المكفولة لجميع المواطنين القاطنين على أرض دولة الإمارات العربية المتحدة من مواطنين إماراتين ومقيمين من جنسيات أخرى)، وهذا يعني بأنها تشمل أي شخص سواء كان مواطناً إماراتياً أو مقيماً على أرضها<sup>(1)</sup>.

**ثالثاً :- تشريع القوانين المدنية والجزائية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** هناك العديد من الأسباب التي تدفع الدولة إلى سن التشريعات التي تتعلق بالقوانين المدنية، والتي تكون متعلقة بالنشاط العادي للأفراد، فالتشريع هو الوسيلة التي يمكن من خلاله تنظيم عمل الأفراد والمجموعات والشعوب بما يكون متناسباً مع طبيعة تكوينها، وتعد القوانين المدنية من أهم القوانين التي يجب تشريعها وحمايتها، ونلاحظ بأن جميع الدساتير الإتحادية قد نصت عليها وتعرف (بالحقوق المدنية)، وأغلب دول العالم تعمل على توثيق تلك الحقوق رسمياً كضمانة للأفراد، وتعتبر الحقوق المدنية حقوقاً طبيعية للأفراد، وقد عبر عنها الفقيه (توماس جيفرسون) في أنّ (الأحرار ينتزعون حقوقهم المدنية بوصفها قوانين الطبيعة وليست منحة من كبار الموظفين العموميين)<sup>(2)</sup>، وتبقى الحقوق المدنية محل جدل لدى الكثير من دول العالم، ويجب منحها لجميع المواطنين، ويجب أن تكون محمية من الانتهاك، وفي الوقت نفسه تعد الحقوق المدنية حقوقاً شاملة، أي أنها تنطبق على جميع الأشخاص، أما العالم السياسي (سلفادور سانتينو) قد عرف الحقوق المدنية على أنها (فئة من الحقوق التي تحمي حرية الأفراد من التعدي من قبل الحكومات والمنظمات الاجتماعية والأفراد، والتي تضمن قدرة الفرد على المشاركة في الحياة المدنية والسياسية للمجتمع والدولة دون تمييز أو اضطهاد، وتشمل تلك الحقوق ضمان التكامل الجسدي والعقلي للشعوب والحياة والسلامة والحماية ضد التمييز على أساس العرق أو الجنس أو الأصل الوطني أو اللون أو الميول الجنسية أو العرق أو الدين أو الإعاقة)<sup>(3)</sup>.

ونلاحظ أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005، قد بين (الحقوق المدنية) في الجزء الثاني من أحكامه التي تضم مجموعة من القواعد المنظمة لحقوق الأفراد وحياتهم، ولم يقف المشرع الدستوري على حد معين لغرض تسجيل تلك الحقوق والحريات، ولكن عمل على كفالة احترامها، وكذلك تقدير ممارستها ووضع القيود التي تعمل على تقييد السلطات العامة في الدولة، ولكن بشرط أن تبقى في حدود عدم المساس

1 - د. علي أحمد حاج حسين العباسي : حقوق الإنسان بين التشريع الإسلامي والقوانين الوضعية، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع، الرياض، من دون ذكر بلد النشر، 2013، ص 130 .

2 - ينظر رأي الفقيه (توماس جيفرسون)، أشار إليه، د. غازي كرم : النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، أثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 140 .

3 - ينظر رأي العالم السياسي (سلفادور سانتينو)، أشار إليه، د. حميد موحان عكوش، وأياد خلف محمد : الديمقراطية والحريات العامة، من دون ذكر الطبعة، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، 2013، ص 158 .

بحقوق وحريات الآخرين، وعدم الإضرار بمصالح المجتمع الأخرى، ولم يتبع المشرع الدستوري أي أسلوب لغرض تقرير الحقوق المدنية، وكذلك الحريات العامة في (إعلانات الحقوق) أو في (ديباجة دساتيره)، والسبب في ذلك ليتجنب ما يثار بشأن القيمة القانونية لتلك الإعلانات، وكذلك لم يتبع المشرع الدستوري ما تم النص عليه لدى بعض الدول من تقرير الحقوق في قوانينها العادية، ولكن المشرع الدستوري اتبع أسلوب معين للحقوق المدنية حيث أوردها في صلب الوثيقة الدستورية، واصبغ عليها قوة النصوص الدستورية الأخرى<sup>(1)</sup>، ونلاحظ ما ورد في نص المادة (2) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والتي تنص على أنه " لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور "، كما ورد في الباب الثاني من الدستور الذي يخص الحقوق والحريات (الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاجتماعية والثقافية) في المواد من (14) إلى (34)<sup>(2)</sup>، وذلك ما ورد في الفصل الأول (الباب الثاني - الحقوق المدنية) من الدستور، إذ نلاحظ بأن مشروع الدستور يؤكد على إن المواطنين متساوون في (الحقوق والواجبات)، وحيث لا يجوز تسليم اللاجئ السياسي قسراً إلى البلد الذي قد فر منه، وكذلك يحظر على كيان إن يتهج أو يتبنى أفكار شوفينية أو أفكار عنصرية أو إرهابية أو تكفيرية أو أفكار طائفية، وعلى سلطات الإقليم ان تلتزم بمحاربة الإرهاب بجميع أشكاله، وتعمل أيضاً على حماية أراضي الإقليم من أن تكون معبراً وساحة لنشاطهم، وينص أيضاً على أنه لكل فرد من أفراد الإقليم الحق بان يتمتع بحرية الرأي والتعبير ويوجد هناك العديد من القوانين المدنية التي تنظم النشاط العادي للأفراد، وذلك مثل (القانون المدني والقانون التجاري وقانون العمل إضافة إلى قانون العنف الأسري الذي لازال في طور التشريع) .

وقد أشار القانون المدني العراقي رقم (40 لسنة 1951)<sup>(3)</sup>، إلى تنظيم العلاقات فيما بين الأفراد، وأيضاً بين الأفراد والدولة، وله دور في تنظيم النشاط العادي للأفراد في الدولة الإتحادية، ويضم القانون مجموعة من القواعد التي يقوم المشرع بوضعها لغرض تنظيم العلاقات مع بعضهم وأيضاً لغرض تحديد الحقوق والواجبات لجميع الأطراف لمنع حدوث أي خلافات، أما في حالة وقوع خلافات معينة فتقوم قواعد القانون المدني بحلها وتسوية منازعاتها، ونلاحظ بان القانون المدني لا يبدأ في تنفيذ أحكامه القانونية إلا في حالة لجوء أحد الأطراف إلى القضاء لغرض المطالبة بحقوقه المدنية<sup>(4)</sup>، ونلاحظ بأنه في إقليم كردستان لا يوجد قانون مدني مثل القانون المدني العراقي ينظم النشاط العادي للأفراد، ولم يبين كذلك الحقوق المدنية

1 - د. جورج شفيق ساري : أصول وأحكام القانون الدستوري، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 180 - 182 .

2 - د. بكر القباني : دراسة في القانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2014، ص 241 - 244 .

3 - منشور في الوقائع العراقية بالعدد (3015 في 1951/9/8) .

4 - د. أحمد أبو الوفا : المرافعات المدنية والتجارية، ط12، من دون ذكر دار الطباعة، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1977، ص 200 .

لهم، أما القانون التجاري العراقي رقم (30 لسنة 1984) <sup>(1)</sup>، إذ يعرف القانون التجاري على أنه مجموعة من القواعد القانونية التي تنطبق على الأعمال التجارية التي تتعلق بالنشاط العادي للأفراد، وينظم كافة العلاقات بين الأفراد دون تمييز في التصرف وكذلك صفة القائم به، ويشمل القانون التجاري مجموعة من القواعد القانونية، التي تنظم وجها من أوجه النشاط العادي للأفراد، ويرى الفقيهان الفرنسيان (ليون، ورينو) إن الهدف من العمل التجاري الذي يقوم به الأفراد في أي دولة يكون الغرض منه هو تحقيق الربح، ويكون عن طريق المضاربة، ويعتبر هذا الربح هو أحد الحقوق المنية التي يتمكن من خلاله تلبية كافة احتياجاته الشخصية، ولكن يستثنى الفقيهان كل من (المحامي والطبيب والمهندس) الذين يحترفون مهنة معينة ييغون منه الحصول على الربح والكسب، وبالتالي لا يعتبر عملهم قانونيا ولا يدخل ضمن الأعمال التجارية <sup>(2)</sup>.

كذلك قانون العمل رقم (37 لسنة 2015) <sup>(3)</sup>، إذ نلاحظ بان قانون العمل يمس المصالح الحيوية لمجموعة كبيرة من السكان، وهم العمال الذين يشكلون الأكثرية من السكان العاملين الذين يقومون بعمل تابع لحساب وإشراف غيرهم والاعتماد في معيشتهم غالباً على هذا العمل وما يتقاضون من أجر مقابل ذلك، والأهمية الاجتماعية لهذا القانون فهو ينظم كيفية حصول هذه الطائفة الكبيرة على ما تستحقه من أجر مقابل العمل، كما يحدد ساعات العمل وأوقات الراحة والإجازة السنوية والمرضية، كما يحقق القانون تحسيناً لظروف العمل، ويتضمن قواعد لحماية فئات معينة كالإحداث والنساء، ويمكن القول إنه بمقتضى قانون العمل سوف يتحدد الوضع الإنساني وغير إنساني لحياة العمال، وأن قانون العمل يتعلق بمجموعة كبيرة من أفراد المجتمع وتظهر أهمية قانون العمل البالغة للسلم الاجتماعي، حيث يعتبر من أهم العوامل التي يقوم عليها قانون العمل، وأن القانون لا يتوصل لتحقيق هذا السلم بمجرد إيجاد نوع من التنظيم لعلاقات العمل بل يعبر بوضوح عن العدالة الاجتماعية، وذلك بوضعه أساساً للتوازن الضروري بين مصالح العمال وأصحاب العمل <sup>(4)</sup>، والمساهمة في مجالات لصالحهم كصناديق الادخار والتأمين ضد مخاطر العمل <sup>(5)</sup>.

أما بخصوص (قانون العنف الأسري) الذي لازال في طور التشريع، والذي يعد أحد القوانين المهمة في المجتمع، وذلك لما له من دور فعال وأساسي لحماية الحقوق المدنية للأفراد، والتي أشارت إليها جميع الدساتير الإتحادية، ولكن مازال العنف الأسري مشكلة كبيرة في العراق، في حين إن دستور جمهورية

1 - منشور في الوقائع العراقية بالعدد (2987 في 1984/4/2).

2 - محمد فريد العريني، و جلال وفاء محدين : المبادئ العامة في القانون التجاري، من دون ذكر الطبعة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1988، ص 107.

3 - منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4386 في 2015/11/9).

4 - د. عدنان العابد، و د. يوسف الياس : قانون العمل، الطبعة الأولى، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2013، ص 12 - 13.

5 - د. محمود جمال الدين زكي : قانون العمل، ط2، من دون ذكر دار الطباعة، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1983، ص 25 - 26.

العراق لسنة 2005، يحظر كل إشكال العنف والتعسف الأسري، ويعرف مشرع القانون العنف الأسري على أنه (كل فعل أو امتناع عن فعل أو التهديد يهما يرتكب داخل الأسرة ويترتب عليه ضرر مادي أو معنوي)، ولكن نقترح على مشرع القانون لكون القانون مازال في طور التشريع على تعديل التعريف ليشمل كافة التعريفات القانونية للعنف الأسري، والتي هي (العنف النفسي والاقتصادي والجسدي) لكونها تعتبر من مكونات العنف الأسري، ويجب إن يكون تعريفه بشكل أدق وأكثر وضوحاً، ويجب تشريع هذا القانون في أسرع وقت ممكن لغرض الحد من الانتهاكات .

بينما تشريع القوانين الجزائية، أن قاعدة (شرعية الجرائم والعقوبات)، والتي تتمثل في ضمان أصل البراءة لكل متهم<sup>(1)</sup>، وهو مبدأ أكدته معظم دساتير الدول الإتحادية، والذي تم النص عليه في دستور العراق لسنة 2005، في الفقرة الثانية من المادة (19) عندما نصت على أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، كما أن المشرع العراقي نص عليه بالمادة (1) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل<sup>(2)</sup> .

وتبين لنا إن المشرع الدستوري العراقي قد انفرد من بين الدساتير الأخرى بالموافقة الواضحة على ربط (مبدأ أصل براءة المتهم حتى تثبت إدانته)<sup>(\*)</sup>، بقرار الإفراج عن المتهم وعدم جواز محاكمة المتهم مرة أخرى بعد الإفراج عنه لأي سبب من الأسباب، وسواء صدر القرار من قاضي التحقيق أو من المحكمة، إذ نصت على ذلك (المادة 19/خامساً) من الدستور بالقول أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة ولا يحكم المتهم عن التهمة ذاتها مرة أخرى بعد الإفراج عنه إلا إذا تبين أدلة جديدة<sup>(3)</sup>، ويوجد أيضاً العديد من القوانين الجنائية التي تحمي حقوق الأفراد، ومن هذه القوانين (قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية)، إذ نظم قانون العقوبات العراقي حق الدولة في العقاب، ويعتبر ذلك الحق من أخطر ما تملكه الدولة من الحقوق في مواجهة الأفراد وهو حق تفرضه الحياة في المجتمع، ويجب المحافظة على ذلك المجتمع وحمايته من جميع الأفعال والتصرفات الضارة التي تعمل على تهديد كيانه ونظامه حيث إن وظيفة قانون العقوبات في جوهره هي حماية العلاقات الاجتماعية السائدة في المجتمع، ولقانون العقوبات العراقي صلة وثيقة بالقانون الدستوري، حيث يحمي حقوق الدولة التي يقرها القانون الدستوري، كحماية حق الدولة في أن تحتفظ بشكل الحكم الذي يحدده الدستور، وذلك بعقابه على الجرائم المخلة بأمن

1 - د. أحمد مجيد أحمد خضر أحمد السبعوي : الإفراج عن المتهم في الدعوى الجزائية، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2017، ص 96 .

2 - منشور في الوقائع العراقية بالعدد ( 1778 في 15/12/1969 ) .

\* - أكد المؤتمر الذي عقدته الجمعية الدولية لرجال القانون في نيودلهي عام 1959 على أن تطبيق مبدأ الشرعية ينطوي على الاعتراف بقاعدة أن المتهم تفترض براءته حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات .

3- د. عبد الرحمن خضر : شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية البغدادي، الجزء الأول، والجزء الثاني، والجزء الثالث، من دون ذكر الطبعة، العاتك للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2008، ص 550 .

الدولة الداخلي، أما قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23 لسنة 1971)<sup>(1)</sup>، يهدف هذا القانون إلى ضمان حقوق الفرد والمجتمع، ويكون ذلك من خلال الوسائل والأفكار السائدة التي تدور حوله حيث أنه يوفر للفرد الضمانات التي يستطيع إن يثبت براءته وعدم علاقته بالجريمة إن كان بريئاً، وإلا فأن العدالة يجب أن تأخذ مجراها، كما أنه يحمي المجتمع من خلال الكشف السريع عن الجرائم، ويتم ذلك من خلال الوسائل العلمية التي اعتمدها في التحقيق، كما أنه أكد على المبادئ التي نص عليها الدستور في إن كرامة الإنسان مصونة ولا يجوز ممارسة أي نوع من أنواع التعذيب الجسدي والنفسي ضده، كما لا يجوز القبض عليه أو توقيفه أو حبسه أو تفتيشه أو تفتيش منزله إلا وفق الصيغ والأصول المحددة قانوناً لذلك، فإن المتهم يعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية، وأن حقه في الدفاع مقدس في جميع مراحل الدعوى<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### تشريع القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي

إن الارتباط الاقتصادي بين الدول يعد عاملاً مهماً، والذي يعتبر من عوامل الوحدة الكاملة بينهما حيث أن عملية انتقال السلع بين تلك الدول، وبالتالي سوف تؤدي إلى زيادة في الإنتاج، وهذا يتطلب زيادة في تشغيل الأيدي العاملة فنكون أمام زيادة في أعداد العاملين ليكون ذلك طبقة واسعة ويكون لها تأثير مباشر في بلدانها ذات الاقتصاد المشترك، وهذا سوف يساعد على قيام الوحدة على نطاق أوسع بين الدول.

**أولاً :- تشريع القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي في القانون الاساسي الالمانى سنة 1949 المعدل سنة 2012 :** يعرف النشاط الاقتصادي في دولة ألمانيا الإتحادية (على أنه مجموعة من الأعمال والأفعال المنسقة ويكون له أهداف معينة وتجري في إطار اجتماعي معين مثلاً كالنشاط السياسي)، ويعرف أيضاً (بأنه مجموعة من الأعمال والمبادرات التي يأخذها المجتمع أو الفرد في الميدان الاقتصادي إي فيما يخص التوزيع والمبادلة والاستهلاك)، والنشاط الاقتصادي بطبيعته يقوم على مبادئ أساسين، وهما (حرية التجارة وحرية التملك) وأي تقييد لممارسة إي نشاط اقتصادي مسبقاً لا يخضع الى حدود معينة إلا تلك الحدود التي قام بوضعها المشرع الدستوري الذي يختص بتنظيم الضمانات الأساسية التي تقرر لجميع المواطنين لممارسة حرياتهم العامة، وكذلك أيضاً تحديد المبادئ الأساسية لأي نشاط اقتصادي<sup>(3)</sup>، وأن

1- منشور في الوقائع العراقية بالعدد (2004 في 1971/5/31).

2- د. سمير الجنزوري : مبادئ قانون العقوبات - القسم العام، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1977، ص 30.

3 - محمد عزيز، و محمد عبد الجليل أبو سنيينة : مبادئ النشاط الاقتصادي، الطبعة الأولى، قار يونس للنشر والتوزيع، طرابلس، ليبيا، 2002، ص 50.

تدخل المشرع يعد ضروريا من أجل السماح بممارسة أي نشاط اقتصادي داخل الدولة الإتحادية حيث إن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية مر بعدة مراحل حيث كان دور الدولة يزداد من فتره لأخرى من ناحية النشاط الاقتصادي، ويعود السبب في ذلك هو بما تملكه الدولة الإتحادية من إمكانيات سواء كانت تتعلق في الجانب المالي أو المؤسسات<sup>(1)</sup>، وحرص الدستور الألماني على تنظيم النشاط الاقتصادي (الصناعي والزراعي والتجاري) فيشارك الإتحاد مع الولايات في تنظيم واستغلال المناجم والطاقة وتنظيم العمل في المهن الصناعية والتجارية والبنوك<sup>(2)</sup>، وتنمية الإنتاج الزراعي والغابات والصيد في أعالي البحار والشواطئ الساحلية<sup>(3)</sup>، وحماية تجارة المنتجات الغذائية والمنتجات الجارية استعمالها<sup>(4)</sup>.

وقد شدد الدستور الألماني على أهمية النشاط الاقتصادي حيث بين العلاقة بين الدستور والنشاط الاقتصادي لكون الدستور هو الذي يحدد حدود النشاط الاقتصادي ويعزز الحماية الفعالة والأساسية للحقوق الاقتصادية، ويذهب الفقهيان (فون بوم - بافرك وألفرد مارشال) إلى التأطير القانوني للنشاط الاقتصادي العام، والذي يضم المؤسسة العمومية للدولة وضبط السوق والمنافسة والسعر والبورصة وضبط الأسواق المالية والمساعدات العموميين<sup>(5)</sup>.

ومما تقدم فإنّ النشاط الاقتصادي يشمل جميع الموارد البشرية والطبيعية التي تكون متاحة للدولة الإتحادية أو الولايات، وهذه الموارد تعتمد عليها الدولة بشكل أساسي في بناء قوتها وهيبتها، وتتمكن الدولة من خلال تلك الموارد القيام بعلاقات اقتصادية مختلفة ومكثفة، إذ تشكل التغيرات الاقتصادية المصدر الأساسي الذي يحدد مكانه الدولة وقوتها.

1 - حربي محمد عريقات : مقدمة في التنمية الاقتصادية والتخطيط الاقتصادي، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2006، ص 67.

2 - ينظر المادة (11/74) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، والتي تنص على (التشريعات الخاصة بالاقتصاد (المناجم والتعدين والصناعات واقتصاد الطاقة والحرف اليدوية والحرف الصناعية والتجارة والبنوك وشؤون البورصة والتأمين الخاص باستثناء قانون إغلاق المحلات التجارية والمطاعم وصالات ألعاب القمار والعروض والاستعراضات الشخصية والمعارض التجارية والأسواق).

3 - ينظر المادة (17/74) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، والتي تنص على (تشجيع الإنتاج الزراعي واقتصاد الغابات باستثناء قانون تجميع الأراضي وضمان كفاية الإمدادات الغذائية واستيراد وتصدير المنتجات الزراعية ومنتجات اقتصاد الغابات وصيد الأسماك في أعماق البحار والمياه الساحلية وحماية السواحل البحرية).

4 - ينظر المادة (20/74) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، والتي تنص على أن (القوانين الخاصة بالمواد الغذائية بما في ذلك الحيوانات التي تشكل إنتاجها والقوانين الخاصة بالسلع الترفيهية واللوازم الاستهلاكية والأعلاف وحماية التعامل مع البذور والفسائل النباتية واللازمة للأراضي الزراعية والغابات وحماية النباتات من الأمراض والحشرات الضارة وكذلك حماية الحيوانات).

5 - ينظر رأي الفقهيان (فون بوم - بافرك وألفرد مارشال) أشار إليهما، صادق الأسود : علم الاقتصاد السياسي أسسه وإبعاده، من دون ذكر الطبعة، الدار العربية للموسوعات، بيروت، لبنان، 1999، ص 81.

**ثانياً :- تشريع القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :** يعتبر موضوع النشاط الاقتصادي أحد الاهتمامات الكبرى لدى دولة الإمارات العربية المتحدة حيث أصبح النشاط الاقتصادي هو الخيار الوحيد للنهوض بالواقع الاقتصادي، ويقصد بالنشاط الاقتصادي (بأنه المجهود الذي يبذل من قبل الأفراد لغرض إشباع الحاجات أو الحصول على الأموال والخدمات والسلع ويتميز هذا النشاط بصفيتين (الصفة الاجتماعية والصفة الفردية)، وتتمثل الصفة الاجتماعية بالتبعية المتبادلة بين الأشخاص وأفراد الهيئة الاجتماعية فيما بين بعضهم البعض وبصفتهم منتخبيين، كما تقوم الرابطة التبعية بين أفراد الهيئة الاجتماعية بكونهم مستهلكين، أما الصفة الفردية تتمثل في النشاط الاقتصادي في قيمة الفرد بكونه عنصر اقتصادي حيث تعتمد بدرجة كبيرة على صفات الفرد الشخصية، والتي تتمثل بالذكاء والرغبة في العمل وأيضاً خدمة المجتمع وغير ذلك من العوامل والصفات الخاصة<sup>(1)</sup>.

ونجد أن المشرع الإماراتي جعل هذا الاختصاص حصري للاتحاد، وذلك من خلال نص المادة (24) من الدستور الإماراتي)، والتي نصت على أن (الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون الصادق بين النشاط العام والخاص وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين في حدود القانون ويشجع الإتحاد على التعاون والادخار)، ويصف الفقيه (برادفورد ديلونغ) بأن النشاط الاقتصادي لدى دولة الإمارات العربية المتحدة (في أي وقت أنت تعمل فيه لدى شخص آخر ومقابل أجر يعد ذلك نشاطاً اقتصادياً وفي أي وقت عندما يشتري المرء شيئاً ما فإن ذلك سوف يعد أيضاً نشاطاً اقتصادياً وفي أي وقت تقوم الدولة بفرض الضرائب لبناء جسر فإن ذلك سوف يعد نشاطاً اقتصادياً)<sup>(2)</sup>، ونلاحظ مما تقدم إن النشاط الاقتصادي له أثر إيجابي على المجتمع، وذلك لأن من الممكن أن نرى الكثير من مشاكل التضخم والبطالة منتشرة داخل المجتمع، ولكن من خلال النشاط الاقتصادي يحد من تلك المشاكل، ويتم ذلك من خلال سن سياسات اقتصادية صحيحة تعمل على الحد من تلك البطالة، ويعتبر العمل هو العنصر الأساسي لأي نشاط اقتصادي لكونه عبارة عن مجموعة من القوى الجسدية والفكرية والعصبية التي يبذلها الفرد من خلال قيامة بنشاط اقتصادي معين .

**ثالثاً:- تشريع القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** إن دستور العراق لسنة 2005، قد منح صلاحيات اقتصادية سيادية إلى الأقاليم بعد إن اكتفى الدستور بمنح السلطة مهمة وضع السياسات الاقتصادية لتنفيذها، وهنا نجد اختلاف وبقوة كبيراً بين مصطلح (رسم) ومصطلح (وضع وتنفيذ) السياسية الاقتصادية والتجارية، حيث إن نص المادة (116) من الدستور في الباب الخامس منه حدد صلاحيات الأقاليم، حيث أعطت لتلك الأقاليم الحق في وضع دساتير لها بما لا يتعارض مع

1 - نوفل قاسم علي الشهبان : اتجاهات النمو الاقتصادي والتقدم التكنولوجي، من دون ذكر الطبعة، مركز الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، العراق، 2007، ص 50 .

2 - ينظر رأي الفقيه (برادفورد ديلونغ) أشار إليه، وحيد مهدي عامر : السياسات النقدية والمالية والاستقرار الاقتصادي - النظرية والتطبيق، من دون ذكر الطبعة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2010، ص 150 - 151 .

السلطات الإتحادية، ومن خلال هذا نستنتج إن صلاحية وضع وتنفيذ السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية هي من صلاحية الأقاليم، وذلك لأن الاختصاص الحصري للحكومة الإتحادية يقتصر فقط على رسم تلك السياسة، وهذا يعني إن دساتير الأقاليم يمكنها وضع وتنفيذ تلك السياسات بما في ذلك العلاقات التجارية الخارجية والتي كان المفترض أنها من الأمور السيادية<sup>(1)</sup>.

أما بخصوص السياسة الاقتصادية الكمركية في الدستور العراقي فأنها من اختصاص السلطة الإتحادية وحدها، فهي التي تتولى موضوع رسمها وتنفيذها وتطبيقها، وذلك استناد إلى نص المادة (110) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والتي تؤكد بان من الاختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية هي "رسم السياسة الاقتصادية والمالية والجمركية وتنظيم السياسة التجارية عبر الأقاليم والمحافظات"، والسبب من وراء اختصاص السلطة الإتحادية وحدها، لأن السياسات الاقتصادية مجموعة من القواعد والأساليب والتدابير العملية التي تقوم بها الدولة الإتحادية وتحكم قراراتها، ويمكن من خلال هذه السياسات تحقيق جميع الأهداف الاقتصادية للاقتصاد القومي، وفي ضوء الإمكانات المتاحة، وكذلك الظروف الموضوعية، ويكون ذلك خلال فترة زمنية محددة قد تكون سنة واحدة أو قد تكون لبضعة سنوات<sup>(2)</sup>، ونجد إن المشرع في الدستور العراقي قد ذهب في الإتجاه المعاكس، وهو بناء سياسات تجارية خاصة بالأقاليم عبر حدودها، وهذا ما تم تأكيده في نص المادة (110) من الدستور (البند أولاً)<sup>(3)</sup>، ويجب أن يكون للدولة الإتحادية الدور الفعال والأساسي في ممارستها للنشاط الاقتصادي لكونها المسؤولة عن تحقيق أهداف معينة مثال على ذلك (ضمان حسن استخدام الموارد الاقتصادية - ضمان توزيع الدخل)، ويكون ذلك عن طريق المؤسسات الاقتصادية، وتوجد هناك علاقة وثيقة بين النشاط الاقتصادي الذي تمارسه الدولة الإتحادية وبين النظام السياسي الذي تتبناه، وما لا شك فيه إن النشاط الاقتصادي هو عصب السياسة وارتباط كل منهما مع الآخر وثيق وتأثيراتها المتبادلة واضحة، وهذا يتطلب أن تكون معالجة المواضيع الاقتصادية بوسائل ناجحة، ولذلك كان من الطبيعي أن توسع الحكومة الإتحادية اختصاصها المتعلق بالنشاط الاقتصادي على حساب الأقاليم خصوصاً إن غالبية الدول الإتحادية التي نشأت كان للعامل الاقتصادي دور كبير في دفع الكثير من الدول التي تعاني من تخلف بالنشاط الاقتصادي بالجوء إلى الانضمام مع دول أخرى تحت مظلة نظام إتحادي معين حيث بقاءها بالإتحاد مع دولة حتى تستطيع التغلب على هذه المشكلة<sup>(4)</sup>.

1 - أريان محمد علي : الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2011، ص 50 .

2 - د. خميس السيد إسماعيل : النشاط الاقتصادي والمؤسسات الاقتصادية، من دون ذكر الطبعة، عالم الكتب للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 250 .

3 - فراس عبد الرزاق السوداني : العراق مستقبل بدستور غامض، من دون ذكر الطبعة، دار عمان للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 77 .

4 - د. رفعت عيد سيد : النظرية العامة للقانون الدستوري، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 200 .

### الفرع الثالث

#### تشريع القوانين المنظمة لحقوق الأفراد

أنّ الدستور بشكل عام لأي دولة ينظم حقوق وحرّيات الأفراد، وأنّ هذا الجزء يشكّله الدستور الاجتماعي للدولة، ويعرف (الدستور الاجتماعي) على أنه الدستور الذي ينظم علاقات المجتمع مع السلطة، ويعمل على رسم ملامح القوانين المنظمة لتلك العلاقة وأسس التعاقد بين الأفراد في المجتمع الواحد، ويحدد أيضاً القواعد الأساسية لعلاقة الأفراد مع الدولة، ويعتبر ضمانه لحقوق الأفراد والجماعة، ويحدد بشكل عام شكل الدولة وهيكلها ومؤسساتها، ويعمل أيضاً على وضع الأسس لسن القوانين المشتركة، والتي تتفق عليها الجماعة من ناحية وتخضع لها من ناحية أخرى على اعتبار إن الدستور هو عقد اجتماعي يهتم بكل ما يتعلق بشؤون وحقوق جميع الأفراد<sup>(1)</sup>، وهذا ما أخذت به الدساتير الإتحادية، إضافة إلى دساتير الأقاليم أو الولايات، بما يشكل لدنيا تشريع مشترك بين الحكومة الإتحادية والأقاليم إضافة إلى القوانين التي تم تشريعها على المستوى الإتحادي، والتي يكون الغرض من تنظيمها هو تنفيذاً للنصوص الدستورية لحقوق الأفراد وحرّياتهم، حيث تعتبر جميع حقوق الأفراد الواردة في تلك الدساتير واحدة لجميع أفراد الدولة، ولا يمكن انتزاعها، فليس من حق أحد أن يحرم فرداً منها حتى وأن كانت لم تعترف بها قوانين بلده، وبما أن لكل شخص حقوقاً فيكون على كل شخص مسؤوليات نحو احترام تلك الحقوق، وقد التزمت دساتير الدول بحماية حقوق الأفراد وعدم المساس بها، ومن الأمثلة عن هذه الحقوق (حق الاجتماع وحق تكوين الجمعيات وحق العمل وحقوق أبداء الرأي) .

**أولاً :- تشريع القوانين المنظمة لحقوق الأفراد في القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :-** تعتبر حقوق الأفراد في دولة ألمانيا الإتحادية من المبادئ الأخلاقية والاجتماعية، فتوصف نموذجاً للسلوك البشري، وتعرف حقوق الأفراد عموماً على أنها (مجموعة من الحقوق الأساسية التي لا يجوز المساس بها، وهي حقوق مستحقة وأصلية، وتكون من حق أي فرد داخل الدولة لمجرد كونه إنسان، وهي ملازمة للإفراد بغض النظر عن هويتهم أو مكان وجودهم أو لغتهم أو ديانتهم أو أصلهم العرقي أو أي وضع آخر)، ومن الضروري أن يتولى الدستور وجميع التشريعات حماية وصيانة حقوق الأفراد وحرّياتهم العامة، وتكفل جميع القوانين والأنظمة صيانة حقوق الأفراد من خلال الالتزام بالدستور<sup>(2)</sup>، ومن الأمثلة على تشريع القوانين المنظمة لحقوق الأفراد هي (حق تكوين الجمعيات والاجتماع) و (حق العمل) و (حق أبداء الرأي) .

1 - د. عطا بكري : الدستور وحقوق الإنسان، الجزء الثاني، من دون ذكر الطبعة، مطبعة الرابطة، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 60 .

2- د. عصمت عدلي، و د. طارق إبراهيم الدسوقي : حقوق الإنسان بين التشريع والتطبيق، من دون ذكر الطبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 66 .

حق تكوين الجمعيات والاجتماع، إن الحق في تشكيل الجمعيات يعني بان (من حق أي مجموعة من الأفراد الطبيعيين أو المعنويين في التجمع من أجل العمل مع بعضهم البعض للتعبير والتطوير والمواصلة والدفاع عن مصالح مشتركة)، ويشمل مصطلح الجمعيات بالمعنى الواسع (هيئات ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والنوادي والجمعيات التعاونية والنقابات والأحزاب السياسية والإتحادات التجارية)، وأن الجمعيات بمختلف أنواعها لها دورا مهما داخل الدولة، فهي التي تنقل متطلبات الأفراد وإيصالها إلى أصحاب القرار، إذ تسهم أيضا بتعزيز حقوق الأفراد واحترامها بل يوجد هناك العديد من المؤسسات التي تنصب أهدافها بالكامل على هذا العمل<sup>(1)</sup>، وأشار إليها دستور دولة ألمانيا الإتحادية في المادة (3/74)، والتي تنص على (حق تكوين الجمعيات والاجتماع).

بينما حق العمل، يراد بحق العمل (هو منح كل فرد الحق في العمل الشريف الذي يناسبه ويختاره بكامل حريته إذ يكفل له تأمين حياته وحياة أسرته ويجعله مطمئنا على حاضره ومستقبله، هذا من جانب ومن جانب آخر يعني التزام الدولة بتوفير العمل لمن لا عمل له وضمان المساواة في فرض تولي الأعمال، وتشريع القوانين التي من شأنها تحديد حقوق العمال والتزاماتهم، ويتفرع عن الحق في العمل كفالة الدولة للحق في تكوين النقابات والإتحادات لترعى مصالحهم وتطالب بحقوقهم)<sup>(2)</sup>، وقد أشار الدستور الألماني إلى حق العمل في المادة (12/74)، والتي تنص على (قوانين العمل بما في ذلك القوانين الخاصة بحقوق وواجبات المستخدمين وبحماية أماكن العمل والوساطة في التشغيل وكذلك الضمان الاجتماعي بما فيها التأمين ضد البطالة).

أما حق إبداء الرأي، عرف بعض من الفقه إبداء الرأي (بأنها قدرة كل إنسان في التعبير عن آرائه وأفكاره بأية وسيلة من الوسائل، كأن يكون ذلك بالقول أو بالرسائل أو بوسائل النشر المختلفة أو بوساطة الإذاعة والتلفزيون أو المسرح أو السينما أو شبكة المعلومات - الانترنت -)<sup>(3)</sup>، وقد أشار الدستور الألماني إلى حق إبداء الرأي في المادة (5 الفقرة أولاً)، والتي تنص على إنه "يحق لكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول والكتابة والصورة، كما إن له الحق في الحصول على المعلومات بدون عائق من المصادر المتاحة للعامة، وتكفل حرية الصحافة وحرية التغطية الإعلامية عبر الوسائل المسموعة والمرئية، ولا يجوز فرض رقابة على ذلك"<sup>(4)</sup>، ونرى إن حق إبداء الرأي يعتبر من الحقوق الأساسية

1 - د. سحر محمد نجيب : التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته، من دون ذكر الطبعة، دار الكتب القانونية، القاهرة، مصر، 2011، ص 70 .

2 - د. ماهر صبري كاظم : حقوق الإنسان والديمقراطية والحريات العامة، من دون ذكر الطبعة، مطبعة الكتاب للنشر والتوزيع، بغداد، 2010، ص 80 .

3 - د. أحمد عبد الحميد الدسوقي : الحماية الموضوعية والإجرائية لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 207 .

4 - ينظر دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل .

التي لا تقتصر على الأفراد فقط بل تمتد إلى غير أفراد المجتمع لا بل قد تمتد إلى السلطة أيضاً، ومثال على ذلك (حق المشاركة في صنع القرار السياسي للدولة)، وتعريف حق أبداء الرأي بأنه (القدرة التي يمنحها القانون إلى كل فرد من أفراد المجتمع للتعبير عن رؤية بأي وسيلة من الوسائل المشروعة، ويجب أن يكون التعبير في حدود النظام العام والآداب)، أما موقف الفقه من حقوق الأفراد، فقد ذهب الفقيه (جين بكتنت) على إن حقوق الأفراد هي الجزء الخاص في الدستور لأي دولة من الدول حيث يشكلها الإحساس بالإنسانية، والذي يستهدف حماية الأفراد داخل المجتمع، ويقسم الفقيه حقوق الأفراد على قسمين، حقوق الأفراد المطلقة، وتعني بأنها (تلك الحقوق التي لا يوجد أية مبرر لسلبها أو انتزاعها، وتمنع هذه الحقوق أصحاب السلطة والمسؤولين من ارتكاب الجرائم والعقوبات التي تنافي الإنسانية، وتعتبر حقوق متساوية وغير تمييزية لكون عدم التمييز بين الأفراد من المبادئ الأساسية، سواء كان التمييز بسبب الجنس أو العرق)، أما حقوق الأفراد النسبية، وتعني بأنها (تلك الحقوق التي تكون غير صالحة للمناقشة فيها) ومثال على ذلك (حق المشاركة في صنع القرار السياسي للدولة) <sup>(1)</sup>.

**ثانياً:- تشريع القوانين المنظمة لحقوق الأفراد في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :-**  
تعد حقوق الأفراد وحررياتهم العامة من اسمي القيم، وترتقي حقوق الأفراد إلى مرتبة الحقوق الأساسية، وتتمتع حقوق الأفراد داخل دولة الإمارات بمكانة ممتازة في النظم الديمقراطية، ويجمع بعض من الفقه الإماراتي على إن حقوق الأفراد وحررياتهم العامة تكون في قمة القواعد القانونية في الدستور الإماراتي .

وعرفها بعض من الفقه على أنها (مجموعة من الحقوق التي يتمتع بها الأفراد، والتي تفترض تدخلها من الدولة، وتفرض على الغير التزامات سلبية بالامتناع عن المساس بها واحترامها أو بالامتناع عن القيام بأي عمل من الأعمال التي يترتب عليه الاعتداء على الأفراد عند ممارستهم لحقوق الأفراد وحررياتهم العامة)، وقد حرص المشرع الدستوري الإماراتي على إقرار حقوق الأفراد وحررياتهم العامة في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971، إذ خصص الباب الثالث من الدستور (لحقوق الإنسان وحرياته العامة ويضم 19 مادة)، وتبدأ من (المادة 25 وحتى المادة 44) من الدستور الإماراتي <sup>(2)</sup>، وقد أقر الدستور الإماراتي أيضاً (الضمانات الاجتماعية والاقتصادية للأفراد) وفيها (11 مادة) وتبدأ من المادة (13 - 24) من الدستور، وقد انتهج الدستور الإماراتي منهج دستور الولايات المتحدة الأمريكية، وأيضاً دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014، حيث أوردت هذه الدساتير حقوق الأفراد وحررياتهم العامة في صلب موادها مما أضيف عليها سموها جعلها تعلو على التشريعات العادية، وكذلك القوانين المحلية، وأدى ذلك إلى استبعاد أي جدل حول قيمتها القانونية، والسبب في وضع حقوق الأفراد وحررياتهم العامة ضمن القواعد

1- ينظر رأي الفقيه (جين بكتنت)، أشار إليه، د. سعدي محمد الخطيب : الدولة القانونية وحقوق الإنسان، من دون ذكر الطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، من دون ذكر سنة النشر، ص 80 .

2 - د. عبد العظيم عبد السلام : ضمانات حقوق الأفراد والحرريات العامة في ظل دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة ودار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1971، ص 245 - 246 .

القانونية الدستورية سوف يبعد عنها عدم الإلزام أو لكونها قواعد أخلاقية<sup>(1)</sup> .

وما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في نص المادة (20)، والتي تنص على حق الأشخاص وحرية في الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية "1- لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية . 2- لا يجوز أرغام احد إلى الانضمام إلى جمعية ما"، ونجد أن المادة تكفل إنشاء الجمعيات والجمعيات والجماعات السلمية، ويعني أن لا يكون في تأسيسها فيه أضرار بالمصلحة العليا للدولة، ونجد أن المشرع في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة قد وضع هذا الحق في نص المادة (22)، والتي تنص "حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون"<sup>(2)</sup>، كما صدر القانون الإتحادي رقم (2 لسنة 2008) بخصوص الجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام، وقد جاء في نص المادة (2) منه تعريف الجمعية ذات النفع العام في تطبيق أحكام هذا القانون، والتي يقصد بها (كل جماعة ذات تنظيم له صفة الاستمرار لمدة محددة أو غير محددة، تؤلف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، بقصد نشاط اجتماعي أو ديني أو ثقافي أو عملي أو تربوي أو مهني أو نسوي أو إبداعي أو فني أو تقدم خدمات إنسانية أو تحقق غرض من أغراض التكافل سواء عن طريق المعاونة أو الخبرة الفنية وتسعى في جميع أنشطتها للصالح العام وحده دون الحصول على الربح المادي وتكون العضوية فيها مفتوحة للجميع وفقا لإحكام هذا القانون وتكون العبرة في تحديد هدف الجمعية بالغرض الرئيسي الذي أنشئت من أجله)<sup>(3)</sup> .

أما حق العمل في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة يعد من الحقوق الاقتصادية، التي حرص الدستور على التأكيد عليها، وحق العمل هو الحق الذي يتضمن توفير العمل المنتج، وتحقيق أجر عادل، وتوفير الشروط الملائمة للعمل، إذ تنص المادة (20) على أن يقدر المجتمع العمل كركن أساسي من أركان تقدمه، ويعمل على توفيره للمواطنين، وتأهيلهم ويهيئ الظروف الملائمة لهم بما يضعه من التشريعات تصون حقوق العمال ومصالح حقوق أرباب العمل على ضوء التشريعات العمالية المتطورة، كما تنص (المادة 34) من الدستور الإماراتي على أن كل مواطن حر في اختيار عمله ومهنته أو حرفته بحدود القانون مع مراعاة التشريعات المنظمة لبعض المهن والحرف، كما لا يجوز فرض عمل إجباري على أحد إلا في الأحوال الاستثنائية التي ينص عليها القانون، وبشرط التعويض عنه، ولا يجوز استبعاد أي إنسان<sup>(4)</sup> .

أما حق أبداء الرأي، فيقصد به إن لكل شخص الحق في التعبير آرائه بحرية تامة، سواء كان ذلك عن

1 - د. سالم جوران النقي : الحقوق والحريات العامة، من دون ذكر الطبعة ودار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2008، ص 245 و ما بعدها .

2 - د. ناجي صادق شراب، مصدر سابق، ص 55 .

3 - د. شمس ميرغني علي : القانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، دار التأليف للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1988، ص 89 .

4 - د. كريم يوسف كشاش : الحقوق والحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1987، ص 205 - 206 .

طريق أبحاثه العلمية أو بواسطة المسرح أو التلفزيون أو الإذاعة أو من خلال وسائل النشر المختلفة، وكفل الدستور هذا الحق وأقره بالمادة (30)، والتي تنص على "حرية الرأي والتعبير عنه بالقول والكتابة وسائر وسائل التعبير مكفولة في حدود القانون" (1).

**ثالثاً :- تشريع القوانين المنظمة لحقوق الأفراد في دستور جمهوريه العراق لسنة 2005 :-** يتجسد احترام حقوق الأفراد وحررياتهم العامة في الدولة الإتحادية من وجود دستور مدون، ومن الضروري أن يحتوى ذلك الدستور على المبادئ الأساسية المقررة لحقوق الأفراد وحررياتهم، وذلك لأن الدستور يسمو على التشريعات في النظام القانوني للدولة، وعلى السلطات كافة إن تلتزم العمل بموجبه، إذ يعد تعبيراً عن الإرادة العامة، وأن تنظيم حقوق الأفراد وحررياتهم في متن الدستور سيضيف عليها الكثير من القدسية والاحترام، إذ يمنحها قيمة دستورية ويجعلها تسمو على غيرها من القواعد القانونية، حيث إن حقوق الأفراد وحررياتهم العامة تعد من أغلي القيم للأفراد فقد تحتم تنظيمها في متن الدستور لكونه أفضل وسيلة لحمايتها وعدم انتهاكها من قبل سلطات الدولة (2).

وبعض من الفقه ذهب إلى أن نصوص الدستور التي تنظم حقوق الأفراد وحررياتهم تنص على المبادئ العامة وتترك أمر تنظيمها إلى القانون العادي الذي يصدر من البرلمان (3)، فالأصل في تنظيم حقوق الأفراد وحررياتهم يكون عن طريق النصوص الدستورية، ويعود السبب في ذلك للحيلولة دون أن يترك إلى المشرع العادي الحرية المطلقة في ذلك التنظيم، فكلما كان الدستور هو الذي ينظم حقوق الأفراد كان هذا مدعاة إلى حمايتها واستقرارها إلا أن ذلك لا يعتبر مانعاً في حال من الأحوال من تنظيم حقوق الأفراد تنظيماً عملياً من قبل المشرع العادي وبالشكل الذي يساير حركة المجتمع، وذلك بسبب وجود بعض الحقوق والحريات يصعب وضعها موضع التنفيذ عن طريق النصوص الدستورية فقط، وأما تتطلب تدخل التنظيم القانوني، لذلك فإن بعض من الدساتير تحيل إلى القانون تنظيم حقوق الأفراد، ولكن بشرط ألا يترتب على ذلك مخالفة للمبادئ الأساسية، التي من خلالها تضيف لحقوق وحرريات الأفراد حمايتها القانونية (4)،

1 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 . وكذلك ينظر، د. مجدي النهري : الحقوق والحريات العامة دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 65 .

2 - جواد كاظم شحاتة : المدخل لتعلم حقوق الإنسان في العراق، ط2، مؤسسة بيت الطيبة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2010، ص 95 .

3 - د. عيسى تركي الجبوري : أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، من دون ذكر الطبعة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2011، ص 70 .

4 - د. أحمد فتحي سرور : الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط2، دار الشروق، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2001، ص 80 . و د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 20 .

وأن النصوص الدستورية التي تنظم حقوق الأفراد وحررياتهم العامة تبقى حبراً على ورق في حالة إذا لم تجد التطبيق العادل لها، وأن هذه النصوص يجب احترامها من قبل السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وتطبق بشكل جدي ودقيق<sup>(1)</sup>.

ومن الأمثلة على حقوق الأفراد (حق الاجتماع، حق تكوين الجمعيات، حق العمل، حق إبداء الرأي)، إذ أشارت المادة (38 الفقرة ثالثاً) من دستور العراق لسنة 2005 على حق الاجتماع "تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب . ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون"، ويعد حق الاجتماع من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الفرد في أي وقت، وذلك للتعبير عن آرائه ووجهات النظر، سواء كان ذلك في الخطب أو الندوات والمحاضرات والمناقشات وغيرها من الوسائل، وكذلك على حق الأفراد وقدرتهم في التجمع لفترة من الوقت في مكان معين للتعبير عن أفكارهم وتبادل وجهات النظر في مختلف المسائل .

أما حق تكوين الجمعيات فقد نصت عليه المادة (22 الفقرة ثالثاً) بأن "تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والإتحادات المهنية أو الانضمام إليها وينظم ذلك بقانون"، وحق العمل فقد نص الدستور عليه في المادة (22 الفقرة أولاً) من دستور 2005 ، ونصت على أن "العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة"، أما (حق إبداء الرأي) فيعني إن لا يتعرض الفرد داخل المجتمع إلى أي مضايقات بسبب آرائه ويكون من الفرد إن يبحث على عن المعلومات والأفكار وإرسالها إلى من يريد من دون التقييد بحدود معينة، وقد نصت المادة (38 الفقرة أولاً) على حق إبداء الرأي، وذلك بأن "حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل"<sup>(2)</sup>، ونلاحظ إن السلطة التشريعية في إقليم كردستان - العراق - متحررة إلى أبعد حد من أي قيد دستوري فيما يتعلق بتنظيم حقوق الأفراد وحررياتهم العامة منذ انبثاقها، فالسلطة التشريعية لم تلتزم بتوفير الحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم المقررة لهم بموجب الدستور، وبسبب غياب المؤسسات الدستورية التي توفر الحماية اللازمة لحقوق الأفراد، فنلاحظ تعرض أفراد الإقليم إلى انتهاكات متنوعة وبشتى الصور، وتنص المادة (19 الفقرة 7) على أنه "1- لكل شخص الحق في الحرية في حرية التجمع وتشكيل الجمعيات والروابط والإتحادات وتسعى سلطات الأقاليم لتعزيز دور منظمات المجتمع المدني واستقلاليتها كما إن لكل شخص الحق في التظاهر والإضراب السلمي وفق القانون . 2- تحظر الجمعيات التي تتعارض أهدافها أو أفعالها مع أحكام هذا الدستور والقوانين أو تتخذ موقفاً مضاداً للتعايش السلمي والتقارب بين المكونات القومية أو الدينية لشعب كردستان - العراق"<sup>(3)</sup>.

1 - د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 20 .

2 - د. رياض عزيز هادي : حقوق الإنسان، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2005، ص 109 .

3 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . وكذلك ينظر، د. أحمد سليم سعيان : الحريات العامة وحقوق الإنسان، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2011، ص 13 .

## المبحث الثاني

### تقاسم الاختصاصات التنفيذية

إنّ من مظاهر الإتحاد على المستوى الداخلي ضرورة أن يكون للدولة الإتحادية سلطة تنفيذية إتحادية تقوم بمهمة تنفيذ القوانين الإتحادية التي يتم إصدارها من قبل البرلمان الإتحادي بمختلف أرجاء الدولة الإتحادية لتقوم بإصدار قرارات إتحادية تهم الدولة الإتحادية بأسرها، وأن تشكيل هذه السلطة يختلف بحسب نظام كل دولة فيما إذا كان النظام رئاسي أو نظام حكومة الجمعية أو نظاماً برلمانياً، وعليه فيعتبر وجود السلطة التنفيذية في الدولة الإتحادية أمراً ضرورياً لما لها من دور فعال وأساسي في إدارة نشاط الدولة، إذ تخضع في عملها إلى قواعد الدستور لبيان ما هو مجاز لها من أعمال وما محظور عليها، وبناءً عليه سنقسم هذا المبحث على مطلبين، المطلب الأول : الاختصاصات التنفيذية المقررة للسلطة الإتحادية، أما المطلب الثاني : الاختصاصات التنفيذية المشتركة بين السلطة الإتحادية والسلطات التنفيذية للأقاليم، وكالاتي :

## المطلب الأول

### الاختصاصات التنفيذية المقررة للسلطة الإتحادية

وهي الاختصاصات التي تباشرها السلطة التنفيذية الإتحادية بمفردها دون أدنى مشاركة من السلطات التنفيذية في الأقاليم أو الولايات، حيث تباشر مهام تنفيذ القوانين السابق إقرارها من قبل السلطة التشريعية والعمل على تطبيقها وصولاً لحماية أمن الوطن والمواطن وصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم، وينبغي لتحديد اختصاصات السلطة التنفيذية المنفردة من خلال تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع، نتناول الاختصاصات العسكرية في الفرع الأول، والاختصاصات المتعلقة بالسياسية الخارجية في الفرع الثاني، والاختصاصات المتعلقة بمنح الجنسية والتجنس والإقامة في الفرع الثالث، وكالاتي :

## الفرع الأول

### الاختصاصات العسكرية

تعد الاختصاصات العسكرية من الاختصاصات الحصرية للسلطة التنفيذية الإتحادية، لما لها أهمية كبيرة في دساتير الدول، وعرفها الفقيه (جيمس ماديسون) بأنها ضمان الأمان ضد الخطر الخارجي من حيث حقها في إعلان الحرب، وتجهيز لوازم الجيوش، وجمع المال والاقتراض إذا اقتضت الحاجة لذلك<sup>(1)</sup>،

1 - ينظر تعريف الفقيه (جيمس ماديسون) أشار إليه، د. عبد الرحمن البزاز : الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية، ط2، دار القلم للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 27 .

ويكون للحكومة الإتحادية وفق المبادئ العامة حق ممارسة الاختصاصات العسكرية وفق ما هو محدد في الدستور التي من شأنه تدعيم الإتحاد وتقويته<sup>(1)</sup>.

**أولاً :- الاختصاصات العسكرية في القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :-** إن الدستور في نصه الأصلي لا يشير للقوات المسلحة وقيادتها ولا إلى الحرب والصلح والهدنة وغيرها من المسائل العسكرية والحربية<sup>(2)</sup>، إذ كان إنشاء القوات المسلحة غير مسموح به عام 1949، وكانت مناقشات القانون الأساسي متسمة بالحذر عند مناقشة مسائل التسلح والدفاع عن الإتحاد، فالحلفاء لم يكونوا قد نسوا الحرب بعد، وما خلفته القوات الألمانية من دمار، وأعضاء الجمعية التأسيسية لم يهتدوا إلى ابتكار طريقة للاحتفاظ بالقوات المسلحة مع عدم تمكينها من السيطرة على الدولة<sup>(3)</sup>، وتم التطرق للقوات المسلحة في الدستور أول مرة بموجب التعديل الأول للقانون الأساسي<sup>(4)</sup>، إلا أن هذه الإشارة كانت إشارة عامة لم تحدد السلطة المختصة بإعلان الحرب أو عقد الصلح، ولم تشر لقيادة القوات المسلحة، وأنصب التعديل على إسناد شؤون الدفاع للإتحاد، وبموجبه تم تحديد نطاق الدفاع والخدمة الإجبارية للرجال ابتداء من سن الثامنة عشرة ووقاية السكان المدنيين<sup>(5)</sup>، وجاء التعديل الثاني مثيراً لإثبات حالة الدفاع وإعلانها<sup>(6)</sup>، وقيادة القوات المسلحة وقت السلم والحرب<sup>(7)</sup>، ويعد التعديل الدستوري الثالث الصادر في (24 حزيران 1968)، هو التطور الدستوري الأخير الذي طرأ على تنظيم القوات المسلحة في ألمانيا، وشمل هذا التعديل إضافة فصل جديد على الدستور الإتحادي، وهو الفصل العاشر الذي حمل عنوان (تقرير حالة الدفاع)، وأنصب هذا التعديل على إثبات حالة الدفاع وإعلانها أيضاً، إلا أنه كان أكثر تفصيلاً من التعديل الثاني، وشمل حالة الحرب والتهديد بها التي قد يتعرض لها الإتحاد أو إحدى الولايات، والملفت للنظر إن التعديل الثاني للدستور لم يوكل مهمة قيادة القوات المسلحة لرئيس الجمهورية، حيث أوكل شؤون الدفاع إلى الوزير الإتحادي واعتبره قائداً للقوات الإتحادية في وقت السلم والمستشار قائداً له في وقت الحرب<sup>(8)</sup>،

1 - د. عبد الرحمن البزاز، مصدر سابق، ص 65 - 66 .

2 - ينظر الدستور الألماني قبل التعديل - باللغة الانكليزية طبعة 1950 .

3 - محمد فائق محمود : التنظيم الدستوري والإداري لجمهورية ألمانيا، الطبعة الأولى، مطبعة المثنى للنشر والتوزيع، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 1970، ص 90 .

4 - أدخل التعديل الأول على الدستور الألماني في (26 آذار 1954) .

5 - ينظر المادة (1/73) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، والتي تنص على إن (الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع بما فيها شؤون حماية المدنيين)، وتم تعديل هذه المادة بالقانون الإتحادي الصادر في (19- آذار - 1954) .

6 - ينظر المادة (65/أ) أضيفت بموجب القانون الإتحادي الصادر في (19- آذار - 1956) .

7 - ينظر المادة (59/أ) أضيفت بموجب القانون الإتحادي الصادر في (24-حزيران 1968) .

8 - د. محمد بدران، و د. يوسف الريدي : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الأولى، مكتبة مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1980، ص 60 .

وما ذهب إليه التعديل الثاني لا يخالف الدساتير الألمانية، وكذلك الاتجاه الدستوري السائد في الدولة الموحدة الرئاسية منها والبرلمانية، التي توكل رئيس الدولة مهمة قيادة القوات المسلحة للأغراض التشريفية، وفيما يتعلق بإثبات حالة الدفاع امتلاك الرئيس الألماني بموجب التعديل الثاني دوراً شكلياً، وفعلياً احتياطياً، إذ اقتصر دور رئيس الدولة في الحالة الأولى على إعلان قرار مجلس النواب القاضي بإثبات حالة الدفاع دون أن يكون لها تأثير في قرار المجلس<sup>(1)</sup>، أما اختصاصه الفعلي الاحتياطي فيتمثل في صلاحية إثبات حالة الدفاع إذا قامت عقبات لا يمكن التغلب عليها تحول دون اجتماع مجلس النواب، وكان إثبات حالة الدفاع أمراً لا بد منه، وهذه الصلاحية لا ينفرد بها الرئيس بل يشاركه فيها المستشار، ورئيس مجلس النواب البندستاغ، والولايات البندسرات<sup>(2)</sup>، إذ اشترط الدستور لإثبات حالة الدفاع من قبل الرئيس أن يوقع معه المستشار، وعليه استشارة مجلس النواب والولايات قبل إعلانها، ولا يملك الرئيس استخدام صلاحيته هذه متى ما امتنع المستشار من التوقيع أو إذا عارض هذا القرار رئيس مجلس النواب أو الولايات<sup>(3)</sup>.

والملاحظ أن التعديل الثاني لم يشترك فيه الوزير الإتحادي لشؤون الدفاع في إثبات حالة الدفاع، ربما لأن وزارة الدفاع لم يكون مسموحاً بإنشاؤها حتى عام 1955، كما إن الحلفاء سعوا جاهدين إلى تحجيم دورها وتحديد في أضيق نطاق، ونرى إن من وسائل التقييد هو عدم إشراك وزيرها في إثبات حالة الدفاع، وجاء التعديل الثالث في المادة (115/أ) بإحكام خاصة لحالة الدفاع وإثباتها وإعلانها مغايرة لما أوردها التعديل الثاني، واستناداً لهذا التعديل نلاحظ بأن المادة (59/أ) أصبحت معطلة من الناحية الفعلية، وإن كان التعديل الثالث لم يلغها صراحة<sup>(4)</sup>، فبموجبه اختص مجلس النواب بإثبات حالة الدفاع، لكنه لم ينفرد في قراره كما كان عليه في التعديل الثاني، بل أصبح ملزماً بأستحصال موافقة مجلس الولايات قبل إثباتها<sup>(5)</sup>، ولم يعد بإمكانه اتخاذ قرار بشأن حالة الدفاع إلا إذا تقدمت الحكومة الإتحادية بهذا الطلب<sup>(6)</sup>، وعلى خلاف الحال في التعديل الثاني الذي يترك له إثبات حالة الدفاع وفقاً لتقديره الخاص<sup>(7)</sup>، ونص التعديل الثالث في

1 - د. أحسان عباس : الدولة الإتحادية أسسها ودستورها، من دون ذكر الطبعة، دار مكتبة الحياة للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1970، ص 80 .

2 - وودرو ولسن : الحكومة الدستورية في دولة ألمانيا الإتحادية، ترجمة وليد الضبع، مطبعة رعميس للنشر والتوزيع، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1970، ص 88 .

3 - ثائر محمد خضير القيسي : صلاحية إعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000، ص 65 .

4 - د. عبد الرضا الطعان : تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة ألمانيا نموذجاً، من دون ذكر الطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2001، ص 200 .

5 - ينظر المادة (115/أ) أضيفت بموجب القانون الإتحادي الصادر في (24 حزيران 1968) .

6 - ينظر المادة (115/أ) أضيفت بموجب القانون الإتحادي الصادر في (24 حزيران 1968) .

7 - ينظر المادة (59/أ) من التعديل الثاني .

في (ف/2م/155/أ) على إن الموقف إذا كان يتطلب اتخاذ إجراءات فورية ومباشره دون اجتماع البرلمان، إذا حدثت عقبات أو أن النصاب القانوني لم يكتمل فعلى اللجنة المشتركة إن تتخذ بأكثرية ثلثي الأصوات المدلى بها قرار بإثبات حالة الدفاع<sup>(1)</sup>، وحلت اللجنة المشتركة محل رئيس الجمهورية في إثبات حالة الدفاع إذا عجز البرلمان عن إتخاذ هذا القرار، وبذلك يكون رئيس الجمهورية فقد الصلاحية الفعلية التي يتمتع بها بموجب التعديل الثاني، والمتعلقة بإثبات حالة الدفاع واحتاط التعديل الثالث لحالة عجز الهيئة المشتركة عن تقرير حالة الدفاع، فاعتبر حالة الدفاع قائمة بمجرد بدء الهجوم المسلح، وما على الرئيس إلا أن ينشر هذا الإعلان في الوقائع القانونية الإتحادية<sup>(2)</sup>، ويذهب الفقيه (عاشور سليمان شوايل) إلى تشبيه الاختصاص العسكري في دولة ألمانيا الإتحادية بالحكومة العسكرية، إذ يتولى السلطة فيها رجال القوات المسلحة داخل الدولة الإتحادية، ويتمتع العسكريين بدرجة علمية معينة وتجد فيهم القوة الكافية التي يمكن من خلالها صد أي اعتداء تتعرض له الدولة<sup>(3)</sup>.

**ثانياً :- الاختصاصات العسكرية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة :-** يعد الاختصاص العسكري في دولة الإمارات العربية المتحدة من الاختصاصات الهامة، وذلك لما له من تأثير في استقرار الدولة وتثبيت أركانها، حيث يعد الاستعداد العسكري المظهر الرئيسي لقوة أي دولة، ونص الدستور الإماراتي على إنشاء مجلس أعلى للدفاع، ويكون برئاسة رئيس الدولة الإتحادية، ويختص هذا المجلس (بإبداء الرأي والمشورة في كل ما يتعلق بشؤون الدفاع، والمحافظة على الإتحاد وأمنه، وإعداد القوات المسلحة، وتجهيزها، وتطويرها، وتحديد أماكن إقامتها ومعسكراتها)، وعد المجلس كل اعتداء على أي إمارة من إمارات الأعضاء يعتبر اعتداء عليها جميعاً، وعلى وجود الإتحاد نفسه<sup>(4)</sup>، وتتمثل أهمية الاختصاصات العسكرية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة في حماية مصالح القوات المسلحة بإتيان فعل منعه القانون أو امتناع مما يحول دون تحقيق الوحدة، ويكون للاختصاص العسكري داخل دولة الإمارات اثرأ ملموسا في الظروف الطبيعية، أما في حالة التوتر والأزمات والحروب فيكون ذات أبعاد ليست هينة<sup>(5)</sup>، وقد أشار الدستور الإماراتي إلى الاختصاصات العسكرية في نص المادة (120) التي ينفرد الإتحاد

1 - والملاحظ إن اللجنة المشتركة قد شكلت بموجب التعديل الثالث، ويتألف ثلثا أعضائها من مجلس النواب، أما الثلث الآخر فيتألف من أعضاء مجلس الولايات .

2 - ينظر المادة (115/أ/4) من التعديل الثالث .

3 - ينظر رأي الفقيه (عاشور سليمان شوايل)، أشار إليه، د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول، من دون ذكر الطبعة، دار العلم للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1971، ص 277 .

4- د. محمد محمود العمار العجارمة : الوسيط في القانون الدستوري الأردني ضمانات استقلال المجلس التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، من دون ذكر الطبعة، دار الخليج للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 2017، ص 305 .

5- د. شاكر محمود وهيب : السياسية الخارجية لدولة الإمارات العربية، الطبعة الأولى، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، 2011، ص 316 .

بالتشريع والتنفيذ في الأمور التالية، وهي الفقرة الثانية من المادة 120، حيث تنص على الدفاع والقوات المسلحة، والفقرة الثالثة من المادة 120، إذ تنص على حماية أمن الإتحاد مما يتهده من الخارج والداخل، والفقرة الرابعة من المادة 120، فأنها تنص على إن شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد<sup>(1)</sup>، ومن خلال نص المادة (120) من الدستور الإماراتي نلاحظ إن الإتحاد يهدف إلى المحافظة على الأمن والسلام والمحافظة أيضا على استقلال وسيادة الإمارات وحمايتها من أي عدوان خارجي .

ويذهب الفقيه (أحمد عبد الرحيم الشرقاوي) على إن الاختصاصات العسكرية والأمنية التي تملكها الأجهزة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة بموجب الدستور الإماراتي تكون من خلال السماح بإنشاء قوات مسلحة مهمتها الدفاع عن أرض الوطن وحمايته من أي اعتداء خارجي، إلا أنه يجب ملاحظة إن تعديلا قد اجري على الدستور الإماراتي تضمن توحيد القوات المسلحة داخل دولة الإمارات العربية المتحدة، وكان الهدف من التعديل هو توحيد القوة العسكرية الرئيسية في الدولة بصنوفها المختلفة (البرية والجوية والبحرية)<sup>(2)</sup>، وقد منع أيضا من وجود قيود موازية لها من حيث التشكيل والمهام، ومن الحفاظ على وحدة الدولة والدستور الإماراتي لم يمنع من وجود قوات مسلحة محلية يكون الغرض منها الحفاظ على النظام والأمن الداخلي<sup>(3)</sup> .

**ثالثاً :- الاختصاصات العسكرية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :-** يعد الاختصاص العسكري من الاختصاصات الضرورية في الدولة، وذلك لضمان سلامة الدولة ضد الاخطار والاعتداءات، وتكاد تتفق جميع الدساتير الإتحادية على أن الدولة الإتحادية هي التي يقع على عاتقها مسؤولية الدفاع والمحافظة على سيادة الدولة، وأنّ دستور العراق لسنة 2005 جعل واجب المحافظة على سلامة واستقلال العراق ووحدته من اختصاص الحكومة الإتحادية، إذ نصت المادة (106) على أن "تحافظ السلطات الإتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الإتحادي"، كما نصت المادة (107) الفقرة (ثانيا) على إن "وضع سياسيات الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين وحماية أمن حدود العراق والدفاع عنه"، واختصاص الحكومة الإتحادية في هذا الميدان يشمل جميع الأمور التي تتعلق بالدفاع الوطني، حيث يعود إليها اختصاص "أعداد القوات البرية والبحرية والجوية وتدريبها والإنفاق عليها واستخدامها، كذلك الصناعات الخاصة بالدفاع وبالقوات العسكرية، وإقامة المنشآت الخاصة بهذه القوات"، وكل ما يقتضي قواعد ومطارات تكون من اختصاص الحكومة الإتحادية، لأن النص قد ورد

3 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 .

4 - التعديل تم بقرار من المجلس الأعلى للاتحاد رقم [1 لسنة 1976]، ونص في المادة الأولى منه على أن (يكون لدولة الإمارات العربية المتحدة وحدها الحق في إنشاء القوات المسلحة البرية والبحرية والجوية) .

5 - د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص 121 .

بصياغة عامة<sup>(1)</sup>، فضلاً عن المادة (9) من الدستور نصت على "إن القوات المسلحة والأجهزة الأمنية تتكون من مكونات الشعب العراقي بما يراعى التوازن النسبي والتمثيل بين الطوائف والأعراق والأديان"، ونرى إن نص المادة (9) من الدستور يكتنف المخاطر المهمة التي قد تهدد الأساس الذي تقوم عليه المؤسسة العسكرية والأمنية، حيث إن التركيز يكون على الطائفة والعرق والدين لغرض تشكيل الجيش والمواقع الأمنية بدلاً من إن يكون التشكيل على الانتماء والولاء للوطن، ونلاحظ إن دستور العراق لعام 2005 وضع عدة قيود على تشكيل القوات المسلحة وعلى أفرادها، ومن هذه القيود "1 - خضوع القوات المسلحة العراقية إلى القيادة المدنية. 2 - لا تكون أداة لقمع الشعب العراقي. 3 - لا تتدخل في الشؤون السياسية ولا دور لها في تداول السلطة. 4 - ومنع تكوين الميليشيات خارج إطار القوات المسلحة. 5 - منع الدستور أفراد القوات المسلحة من الترشيح للانتخابات لإشغال مراكز سياسية أو القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها دون إن يشمل ذلك حقهم في التصويت. 6 - يتم تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقه فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بموافقة مجلس النواب باقتراح من مجلس الوزراء"، وأن التنظيم الدستوري لموضوع الأمن الوطني والقوات المسلحة يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية إلا أن الدستور في الفقرة الخامسة من المادة (121) قد خالف الاختصاص الحصري عندما سمح إلى إقليم كردستان إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي كالشرطة والأمن وحرس الإقليم، وهذا النص الذي جاءت فيه الفقرة الخامسة من المادة (121) نص لا يتلائم مع الدساتير الإتحادية التي تتمسك عادة بجيشها الإتحادي، الذي يمثل وحدة الدولة الإتحادية وقوتها وسيادتها ولا يمكن تصور وجود قوات مسلحة في ولاية إتحادية أو إقليم لا ترتبط بالقوات المسلحة الإتحادية بأي شكل من الأشكال<sup>(2)</sup>.

ويرى الفقيه (جابر نصار) إن الاختصاصات العسكرية تكون في الأصل هي من اختصاص رئيس الدولة على اعتباره هو المسؤول عادة بحماية وسلامة إقليم الدولة الإتحادية، وبعد الجهة المختصة التي تمتلك قرار إعلان الحرب الدفاعية ومن دون الحاجة إلى موافقة (السلطة التشريعية) حيث إن القيادة العليا للجيش أعطيت إلى الرئيس الأعلى، ولكن هذا يكون من الناحية الشكلية، إما من الناحية الفعلية فقد أوكل الاختصاص العسكري إلى (رئيس مجلس الوزراء والوزراء) لكونهم مسؤولين عن جميع الأعمال التي تعرض على البرلمان<sup>(3)</sup>، ويرى بعض من الفقه إن دستور 2005 نظم موضوع إعلان الحرب في نص

1- د. علي هادي الشكري : ((توزيع الاختصاصات وفق الدستور العراقي (دراسة مقارنة ))، كلية القانون، جامعة بابل، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لجامعة بابل (www-uobabylon-edu-iq)، تاريخ الزيارة 2020/11/18 الساعة 9:30 مساءً .

2- د. رجائي فأيد : كردستان العراق أكثر من الفيدرالية وأقل من استقلال - دراسات إستراتيجية، من دون ذكر الطبعة، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص70

3- ينظر رأي الفقيه (جابر نصار) أشار إليه، د. جمال الدين سلمان : النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مندون ذكر بلد النشر، 2005، ص200 - 201 .

المادة (61/تاسع/أ) والتي تنص على أن "الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء"، ونص دستور 2005 أيضاً في المادة (61/تاسع/ج)، والتي تنص على أن "يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظيم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور"، كما نص في المادة (61/تاسع/د) على أن "يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها".

ويتضح مما تقدم إن المشرع الدستوري اشترط اشتراك السلطتين (التشريعية والتنفيذية) في مسألة إعلان الحرب وكان موفقاً في ذلك، لأنه على الأقل يضمن عدم انفراد السلطة التنفيذية في اتخاذ مثل هذا القرار الخطير، وأنه جمع بين معرفة السلطة التنفيذية بخفايا السياسة الخارجية، وبين القدرة على البحث والمداولة من قبل السلطة التشريعية، وقد أوضح الدستور في بنوده واجب القيادة الشكلية للقوات المسلحة فعلى رئيس الجمهورية أن يتولى الصلاحيات الآتية بأن "يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للإغراض التشريعية والاحتفالية"، وذلك حسب نص المادة (73/تاسعاً)، بينما القيادة الفعلية عندما نصت المادة (78) على أن "رئيس مجلس الوزراء ... هو القائد العام للقوات المسلحة ..."، وبهذا يكون الدستور قد فصل بين الاختصاص الشكلي لرئيس الجمهورية بالقيادة للقوات المسلحة وبين الاختصاص الفعلي لرئيس مجلس الوزراء بالقيادة العامة للقوات المسلحة وبهذا يكون الدستور قد خلق ازدواجاً في القيادة لهذه المؤسسة الخطيرة التي تتعلق بأمن البلد وسيادته واستقراره<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### الاختصاصات المتعلقة بالسياسة الخارجية

يعد ميدان العلاقات الخارجية واحداً من أهم أنشطة الدولة فهو الذي ينظم علاقة الدولة بغيرها من الدول كما ويحدد حقوقها والتزاماتها دولياً بل أنّ مصير الدولة ومستقبلها أصبح يعتمد في الكثير من الأحيان على نجاح أو فشل إدارتها الخارجية فإن نجاح سياسية الدولة الخارجية قد يجلب لها الكثير من المكاسب وفشلها قد يحملها الكثير من الأعباء .

1- ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . وكذلك ينظر، فائز عزيز اسعد : نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية والماضي والحاضر والمستقبل، الطبعة الأولى، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 106 .

**أولاً:- الاختصاصات المتعلقة بالسياسية الخارجية في القانون الاساسي الالمانى سنة 1949 المعدل سنة 2012 :** أن المهام الأساسية التي تختص بها الحكومة الإتحادية، هي علاقة الإتحاد بالخارج، وعلماً إن ملف العلاقات الخارجية هو من اختصاص الحكومة الإتحادية لكن مدى صلاحية الحكومة الإتحادية في ممارسة السياسة الخارجية تكون مختلفة باختلاف الإتحادات، لكون بعض الولايات التي يتكون منها الإتحاد في عدد من الدول الإتحادية قد تتمتع بقدر معين من الصلاحيات فيما يخص العلاقات الخارجية، وتتضمن الدساتير الإتحادية قواعد تنظم اختصاصات العلاقات الخارجية التي تكون مع أجهزة الحكومة الإتحادية، وهي تعالج في العادة العلاقة مع الدول الأجنبية، والتمثيل الدبلوماسي، وإبرام المعاهدات الدولية، والعلاقة مع المنظمات الدولية، وكذلك ضمان سيادة المعاهدة على القوانين الإتحادية والولايات على السواء<sup>(1)</sup>، وقد نظم الدستور الألماني السياسة الخارجية في المادة (32)<sup>(2)</sup>، وبالإضافة إلى النص العام أن من اختصاصات الحكومة الإتحادية كل ما يتعلق بالشؤون الخارجية حسب نص المادة (73 الفقرة 1)، وأيضاً ما نصت عليه الفقرة (3) على اختصاص الإتحاد في مجال (تبادل تسليم الأشخاص للدول الأجنبية)<sup>(3)</sup>، وكان للفقه رأي آخر حول السياسة الخارجية في دولة ألمانيا الإتحادية، فذهب الفقيه (أندرس وايفل) إلى ارتباط السياسية الخارجية بسياسة القوة، وأنها لا تتفق على معنى القوة الدقيق وعلى كيفية ومدى قابليتها لممارسة التأثير السياسي، ولكنه يرى بأن السلطة مركباً مادياً قوياً، وأن تأثير السياسية الداخلية على السياسة الخارجية من الممكن إن يتغير من خلال التحديات الأمنية الناتجة من البيئة الخارجية، وبين وسائل تنفيذ السياسة الخارجية، إذ تعتمد الدولة الإتحادية بصورة فعليه على وسيلة واحدة قد تكون الوسيلة الدبلوماسية أو الأدوات العسكرية أو الاقتصادية، وتتبع عدة وسائل من أجل تحقيق الأهداف التي تريد تحقيقها من خلال تعاملها مع الوحدات الدولية، وأن أهمية وسائل تنفيذ السياسة الخارجية لا يكون الغرض منها فقط لتنفيذ وتحقيق أهداف الدولة الإتحادية، وإنما لكونها عاملاً مؤثراً في مجال العلاقات الدولية الخاصة بالدولة، وأنّ الدول الإتحادية قد تتأبين في استخدامها لوسائل تنفيذ السياسة الخارجية من ناحية العدد والنوع، إذ توجد هناك العديد من الفرص والوسائل تكون متاحة لدولة معينة لا تكون متاحة إلى دولة

1 - محمد بكر حسين : الإتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1988، ص 226 .

2 - ينظر المادة (32) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949، والتي تنص على (العلاقات الخارجية) بالفقرة الأولى منها على أن "تكون رعاية العلاقات مع الدول الأجنبية من اختصاصات الإتحاد"، أما الفقرة الثانية فتتص على أنه "قبل عقد أي اتفاقية تؤثر على الظروف الخاصة بأي ولاية بتعين استشارة الولاية في الوقت المناسب"، أما الفقرة الثالثة فتتص على أنه "إذا تمتعت الولاية بسلطة سن التشريعات يجوز لها إبرام معاهدات مع الدول أجنبية بموافقة من الحكومة الإتحادية" .

3 - ينظر المادة (73) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949، والتي تنص على "مجالات السلطة التشريعية الحصرية للاتحاد)، والفقرة الأولى على إن (الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع بما فيها شؤون حماية المدنيين"، أما الفقرة الثالثة نصت بان "حرية التنقل وشؤون جوازات السفر وشؤون التسجيل والهويات الشخصية وشؤون الهجرة وتبادل تسليم المجرمين" .

أخرى، ولكن على الرغم من ذلك نجد إن عموم الدول الإتحادية قد تستخدم بشكل كبير الوسيلة الدبلوماسية في المقام الأول، وعند فشلها تلجأ الدولة إلى استخدام وسيلة أخرى قد تكون الأداة العسكرية بوصفها أسلوب آخر لتحقيق أهداف السياسة الخارجية<sup>(1)</sup>.

**ثانياً:- الاختصاصات المتعلقة بالسياسة الخارجية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة :-** إن مفهوم السياسة الخارجية في دولة الإمارات العربية يشير إلى تنفيذ وتشكيل وتقويم الاختيارات لكونها داخل الدولة وعلى أساس مصالح أو جهة نظر الدولة فقط، وفي الوقت نفسه نجد إن السياسة الخارجية من المواضيع التي يضعه إلى حد كبير صناع القرار السياسي، فقد ذهب بعض من الفقه إلى تعريف السياسية الخارجية، إذ عرفها (سبورت) بأنها (تتضمن نطاق الأفعال التي تتخذ من قبل مؤسسات حكومة وحدة دولية ما اتجاء غيرها)، في حين يرى الفقيه (كورت لندن) فيرى إن السياسة الخارجية (أنها تمثل برنامج الغاية منها تحقيق أفضل الظروف الممكنة للدولة بالطرائق السلمية التي لا تصل حد المواجهة في الحرب)<sup>(2)</sup>.

وتتضمن السياسة الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة عدة أهداف، فالأولى : زيادة قوة الدولة، ويكون ذلك من خلال الحيوية الاقتصادية أو النفوذ السياسي أو القوة العسكرية، لتتمكن الدولة من السيطرة على مصيرها بشكل أفضل من الدول الأخرى، والثانية: العمل على حماية السيادة الوطنية، وحماية إقليم الدولة ودعم الأمن القومي، والثالثة : الحفاظ على الثقافة الوطنية، والعمل على حمايتها من أخطار الغزو الخارجي<sup>(3)</sup>، وقد أشار الدستور الإماراتي إلى السياسة الخارجية في المادة (12) والتي توضح اتجاهات السياسية الخارجية، حيث نصت على أن (تستهدف سياسية الإتحاد الخارجية نصره القضايا والمصالح العربية والإسلامية وتوثيق أو اصر الصداقة والتعاون مع جميع الدول والشعوب على أساس مبادئ ميثاق الأمم المتحدة والأخلاق المثلى الدولية)<sup>(4)</sup>.

**ثالثاً :- الاختصاصات المتعلقة بالسياسة الخارجية في دستور العراق لسنة 2005 :-** تتولى الحكومة الإتحادية في جميع الإتحادات الفيدرالية علاقة الإتحاد الخارجية، وأن مدى هذه الولاية يختلف باختلاف الإتحادات، ونجد أن جميع الدساتير الإتحادية تحتوي في آن واحد على نصوص دستورية تحدد اختصاصات السياسية الخارجية، ويتم توزيعها على أجهزة الحكومة الإتحادية، وتعمل عادة على معالجة

1- أحمد يوسف أحمد : السياسة الخارجية الألمانية تجاه منطقة الخليج العربي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2013، ص 113 .

2- د. صالح عباس الطائي : المدخل إلى السياسة الخارجية - دراسة في السلوك السياسي الخارجي، الطبعة الأولى، مطبعة الكتاب للنشر والتوزيع، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2014، ص 43 - 44 .

3 - د. ناظم عبد الواحد الجاسور : السياسة الخارجية وإبعادها في السياسة الدولية، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1980، ص 308 .

4 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية لعام 1971، شاملاً تعديلاته لغاية 2009 .

العلاقات الخارجية مع (الدول الأجنبية والمنظمات الدولية وتبادل التمثيل الدبلوماسي) مع الدول الأخرى، حيث تقوم بإبرام المعاهدات الدولية وضمان سيادة المعاهدة وتصديقها، ولكن هناك بعض الدساتير الإتحادية تعالج بصراحة أمور قد تمت بصلة إلى تصديق العلاقات الخارجية، ولكن في واقع الأمر تكون متميزة عنها، مثال على ذلك (التجارة الخارجية، والهجرة وشؤون الأجانب، والشركات الأجنبية، وتسليم المجرمين والجرائم المقترفة ضد القانون الدولي، فضلاً عن إعلان الحرب، والتنازل عن مناطق من البلاد أو ضم المناطق إليها) <sup>(1)</sup>، ويتم تحقيق وحدة الدولة الإتحادية على المستوى الخارجي من خلال تمثيلها الدبلوماسي فيكون من حق الدولة الإتحادية وحدها إرسال واستقبال الممثلين الدبلوماسيين والمشاركة أيضاً في الهيئات والمؤتمرات الدولية حيث يعتبر التمثيل الدبلوماسي والعلاقات الخارجية من الأمور التي تكون من اختصاص الحكومة الإتحادية وحدها فتستقل بممارستها <sup>(2)</sup>، وأن من مظاهر الوحدة على الصعيد الخارجي للدولة الإتحادية، هي تحملها وحدها المسؤولية الدولية عن جميع الأفعال، والامتناع عن الأفعال التي تصدر من سلطاتها وهيئاتها المختلفة، والتي تكون مخالفة لجميع الالتزامات الدولية والناجمة عن معاهدة دولية أو اتفاق مبرم بينها وبين الدول الأجنبية <sup>(3)</sup>.

وقد نص دستور العراق لسنة 2005 على أن تختص الحكومة الإتحادية بممارسة (السيادة الخارجية)، إذ يعود إليها الحق بالتمثيل الدبلوماسي والتجاري والقنصلي، وتختص الحكومة الإتحادية بالتفاوض بخصوص عقد المعاهدات والاتفاقيات مع الدول الأخرى <sup>(4)</sup>، غير إن اختصاص الحكومة الإتحادية بالتمثيل الدبلوماسي لا يعتبر اختصاصاً مانعاً، ويبدو إن هناك تفاوتاً بين نصوص الدستور، حيث ورد التمثيل الدبلوماسي ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية، ولكن في الوقت نفسه نجد بأن المشرع الدستوري قد أعطى الحق للأقاليم والمحافظات بتأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لتتمكن من خلالها متابعة الشؤون الثقافية والإنمائية والاجتماعية <sup>(5)</sup>، وهذا يعني بأن الأقاليم والمحافظات قد أعطى لها الحق بالتمثيل الدبلوماسي، و نادراً ما يحصل هذا في النظم الإتحادية حتى وأن كان التمثيل الدبلوماسي

1 - أحمد نوري النعيمي : السياسة الخارجية، من دون ذكر الطبعة، دار الكتب الوطنية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2001، ص 60 .

2 - ريتشارد جاردنر : نحو نظام عالمي جديد السياسة الخارجية والمنظمات الدولية، الطبعة الأولى، مكتبة الوعي العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2002، ص 80 .

3 - محمد السيد سليم : تحليل السياسة الخارجية، ط3، مكتبة النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 45 .

4 - ينظر المادة (110 الفقرة أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والتي تنص على أن (رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسية الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية) .

5 - ينظر المادة (121 الفقرة رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والتي تنص على أن (تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية) .

إلى الأقاليم محدوداً ولا يرتقي إلى حد التمثيل بالكامل<sup>(1)</sup>، وقد ذهب الفقيه (لويد جونسون) على إن السياسة الخارجية هي نمط من المواقف والسلوكيات التي تعتمد الدولة الإتحادية في تفاعلها مع المجتمع الدولي، ويمكن فهم السياسة الخارجية من خلال تحقيق الأهداف المطلوبة منها، ويؤكد أنّ السياسة الخارجية لا تبنى عن طريق التجريدات بل هي نتائج تصورات (علمية/إجرائية) للمصلحة الوطنية، والتي تنشأ من بعض القضايا الآنية للسياسة الداخلية<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث

#### الاختصاصات المتعلقة بمنح الجنسية والتجنس والإقامة

تعرف (الجنسية) على أنها تبعية قانونية وسياسية تحددها الدولة، والتي يكتسبها الفرد بموجب الصفة الوطنية في هذه الدولة، كما تعرف أيضاً بأنها علاقة قانونية جوهرها واقعة اجتماعية تربط الفرد والدولة، قوامها تضامن حقيق في الوجود والمصالح والعواطف، ويساندها في ذلك الحقوق والواجبات، وكذلك هي علاقة سياسية قانونية بين الفرد والدولة تعين حقوقاً وواجبات متبادلة، أما بالنسبة إلى (التجنس) فهو الطريق الذي يمكن من خلاله اكتساب الجنسية بمنحها من الدولة حسب تقديرها المطلق للأجنبي الذي يطلبها بعد استيفاء الشروط المحددة قانوناً، أما بخصوص (الإقامة) فقد تكون الإقامة دائمة ومستمرة في الدولة لعدد محدد من السنين مع احتفاظه بنية الإقامة في هذه الدولة من خلال اعتباره مواطناً لها أو مركزاً لعملة أو لوظيفة في هذه الدولة، ولكن دون أن يخل ذلك بتكرار سفره لغرض الزيارة ما دام محتفظاً باستمراره بنية الإقامة في الدولة التي تقدم طلب اكتساب جنسيتها<sup>(3)</sup>.

**أولاً : الاختصاصات المتعلقة بمنح الجنسية والتجنس والإقامة في القانون الاساسي الالمانى سنة 1949 المعدل سنة 2012 :-** يعرف جانب من الفقه الجنسية بأنها (الرابطه السياسية والقانونية التي تنشأ بإرادة الدولة باعتبارها شخصاً دولياً فتجعل الفرد رعية أي عضواً في الجماعة الدولية)، ويؤكد الفقه في هذا التعريف على الوجهة الدولية للجنسية على اعتبارها أداة لتوزيع الأفراد بين مختلف الدول<sup>(4)</sup>.

1- د. أنور محمد فرج : السياسة الخارجية - دراسة نقدية مقارنة في ضوء النظريات المعاصرة، الطبعة الأولى، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، السليمانية، من دون ذكر بلد النشر، 2008، ص 60 .

2- ينظر رأي الفقيه (لويد جونسون) أشار إليه، د. حبيب عيسى : تفسير السياسة الخارجية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 30 .

3- د. حفيظة السيد الحداد : الموجز في القانون الدولي الخاص، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2004، ص 44 .

4 - د. عصام الدين القسبي : القانون الدولي الخاص - الجنسية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، مطبعة النفيس الأهلية للنشر والتوزيع، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2002، ص 30 .

ويلاحظ إن اختلاف الفقهاء حول مفهوم الجنسية لم يكن اختلافاً جوهرياً، وإنما كان الاختلاف حول توضيح ماهية هذه الجنسية، ويمكن القول بأنّ (الجنسية) هي نظام قانوني يقوم على أسس خاصة، وتعتبر الوسيلة السياسية والقانونية التي يمكن من خلالها تحديد المعيار الذي يتم عن طريقه التوزيع القانوني للأفراد في المجتمع الدولي، وترتب هذه الوسيلة الآثار القانونية إلى الأفراد وتحدد حقوقهم ومراكزهم القانونية، وتبين أيضاً علاقة الأفراد بالدولة التي ينتمي إليها وباقي الدول الأخرى .

وقد أشار الدستور الألماني إلى حق الجنسية في المادة (73 الفقرة ثانياً)، والتي تنص على أن (الجنسية في سائر الإتحاد)، أما (التجنس) في حالة إقامة الفرد منذ مدة طويلة في دولة ألمانيا الإتحادية، وبشكل متواصل فيمكن له التجنس أي الحصول على الجنسية الألمانية، ويجب على الفرد أن يقدم طلب خطي وشخصي بذلك، ويجب أن يكون عمر مقدم الطلب (16 عاماً)، أما في حالة إذا كان أقل من (16 عاماً) فيتم تقديم الطلب من الوالدان في العادة <sup>(1)</sup>، إما (الإقامة) في الواقع أن الإقامة تعتمد على وجود الفرد في جزء من أراضي دولة ألمانيا الإتحادية، والتي تختلف باختلاف نوع الإقامة، وأن حضور الفرد حسب الإقامة وتكون محدد بزمان معين، وكذلك لا يسمح للفرد بالمشاركة في بعض المهن الخاصة، وليس له الحق بالتصويت، ويوجد نوعان من الإقامة في دولة ألمانيا الإتحادية (الإقامة المؤقتة)، و(الإقامة الدائمة)، وهناك عدة شرط لغرض الإقامة في دولة ألمانيا الإتحادية، وهي الأول : أن يكون الشخص قد سكن داخل دولة ألمانيا مدة لا تقل عن (8 سنوات)، والثاني : يجب على جميع الأشخاص الالتزام بالدستور الديمقراطي الألماني، والثالث : يجب أن يكون الشخص لديه الأهلية القانونية)، أما صفات الإقامة في دولة ألمانيا الإتحادية وهي (التأشيرة، تصريح الإقامة، ترخيص الإقامة الدائمة، بطاقة الإتحاد الأوروبي الزرقاء، تصريح الإقامة الدائمة بالإتحاد الأوروبي، كارت الإقامة الإلكتروني) <sup>(2)</sup>، وقد أشار الدستور الألماني إلى حق الإقامة داخل دولة ألمانيا الإتحادية في المادة (74 الفقرة رابعا)، والتي تنص على (حق الإقامة والاستقرار بالنسبة للأجانب)، وقد جعل الدستور الألماني هذا الحق من اختصاص الإتحاد حصراً <sup>(3)</sup> .

**ثانياً :- الاختصاصات المتعلقة بمنح الجنسية والتجنس والإقامة في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة سنة 1971 :** تقع الجنسية تحت تأثير قوانين مختلفة تعمل على تحديد العلاقة التي تنطوي عليها الجنسية، وبيان أيضاً دور كل طرف فيها لذا فإنها عبارة عن علاقة متعددة القوانين الحاكمة لذلك يجب عند تعريف (الجنسية) إن تراعى جميع الاعتبارات، ويجب التمييز بين جوانب الجنسية (الشكلي والموضوعي)، فتعرف الجنسية وفقاً (للجانب الشكلي) على أنها عبارة عن وثيقة منظمة وتكون بصيغة فنية من قبل السلطات المختصة في دولة الإمارات العربية المتحدة، والتي تمنحها لمجموعة من الأفراد لغرض إسباغ

1 - د. أحمد قسمت الجداوي : دراسات في القانون الدولي الخاص، الطبعة الأولى، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1996، ص 45 .

2 - د. يحي أحمد زكريا الشامي : القانون الدولي الخاص، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2004، ص 60 .

3 - ينظر دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل .

عليها الصفة الوطنية عليهم وعدهم من رعاياها، وتعد الجنسية وفق هذا الجانب قرينة قانونية قابلة لإثبات العكس، ويعتبر الجانب الشكلي هو المظهر الخارجي والمادي للجنسية، وله أثراً كاشفاً في إطار الجنسية الأصلية، وله أثراً منشأً في إطار الجنسية المكتسبة<sup>(1)</sup>، أما (الجانب الموضوعي) فينظر إلى الجنسية من ناحيتين (الداخلية وخارجية)، فتعرف الجنسية من الناحية الداخلية (على أنها رابطة أو علاقة سياسية وقانونية وروحية بين الفرد والدولة وتترتب عليها حقوق والتزامات متبادلة بينهما وينظم شروط فرضها ومنحها وفقدانها واستردادها بقانون)، ويعتبر هذا المعنى التقليدي المتعارف عليه لدى فقهاء القانون، أما تعريفها من الناحية الخارجية (تعد معياراً أو ضابطاً عالمياً لتوزيع الأفراد جغرافياً عبر الدول بواسطة تحديد كل دولة حصتها البشرية من مجموع الأفراد على سطح الكرة الأرضية، وبذلك تقابل الأقليم الذي يحدد حصة الدولة الجغرافية من الناحية المكانية)<sup>(2)</sup>، وقد أشارت المادة (8) إلى أن يكون لمواطني الإتحاد جنسية واحدة يحددها القانون، ويتمتعون في الخارج بحماية حكومة الإتحاد وفقاً للأصول الدولية المرعية ولا يجوز إسقاط الجنسية عن المواطن أو سحبها منه إلا في الحالات الاستثنائية التي ينص عليها القانون، أما (التجنس) فإن أكتساب الجنسية بالتجنس فيكون من حق أي عربي كامل الأهلية إذا أقام بصورة مستمرة ومشروعة في الإمارات الأعضاء مدة لأقل (سبع سنوات)، وتكون سابقة على تقديم طلب التجنس، وبشرط أن تكون له وسيلة مشروعة للعيش، وأن يكون حسن السيرة، وليس محكوماً عليه في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، أما (الإقامة) فقد أشار إليها الدستور في المادة (29)، والتي تنص (حرية التنقل والإقامة مكفولة للمواطنين في حدود القانون)<sup>(3)</sup>.

**ثالثاً :- الاختصاصات المتعلقة بمنح بالجنسية والتجنس والإقامة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :-** الجنسية بشكل عام هي تلك الرابطة القانونية والسياسية القائمة بين (الفرد والدولة) والتي بموجبها يصبح الفرد أحد سكانها، وعرفت محكمة العدل الدولية (الجنسية) على أنها علاقة قانونية تقوم على أسس اجتماعية وعلى تضامن في المعيشة وكذلك المصالح والمشاعر، وتم الاعتراف دولياً أن من حق كل إنسان أن يتمتع بجنسية دولة ما، وهذا ما نصت عليه (معاهدة جنيف) لعام (1930)، وكذلك ما نصت عليه المادة (15) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة (1948)، التي نصت على أن "1- لا يجوز حرمان شخص من جنسيته تعسفاً أو انكار حقه في تغييرها . 2- لكل فرد حق التمتع بجنسية ما"، وتتبنى الجنسية نوعين من الأسس وهي (1- حق أو رابطة الدم : يكون ذلك عادة بين الشخص الذي يتلقى الجنسية وشخص آخر يتمتع بها أصلاً، والمقصود من ذلك هو حق الفرد في أن يكتسب جنسية الدولة التي ينتمي لها أباًؤه ويكون هذا بمجرد الميلاد وتسمى في هذه الحالة (بجنسية النسب)، ويعود بالنسب إلى الأب ولا يكون إلى الأم أي دور بجنسية الشخص عندما يولد في اقليم معين فانه سوف يكتسب جنسية ذلك الأقليم ويكون ذلك بغض النظر عن

1 - د. جابر جاد عبد الرحمن : القانون الدولي الخاص العربي - الجنسية، الجزء الأول، من دون ذكر الطبعة، معهد الدراسات العربية العالمية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1990، ص 12- 14 .

2- د. فؤاد عبد المنعم رياض : أصول الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2002، ص 15 .

3 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية لعام 1971، شاملاً تعديلاته لغاية 2009 .

جنسية أبويه ويقوم على أساس الصلة حيث تربط الفرد بالأقليم ومن دون النظر أيضا إلى الأصل الذي ينحدر المولود منه<sup>(1)</sup>، أما (التجنس) فهو إرادة الشخص بالتمتع بجنسية تكون غير جنسية بلده، ويجب أن يكون ذلك بموافقة الدولة التي يرغب بها الشخص في اكتساب جنسيتها، ويتقيد التجنس بشروط معينة تخص الدولة التي منحت الجنسية، ومن هذه الشروط (الأهلية والإقامة والسلامة البدنية)<sup>(2)</sup>، أما (الإقامة) فتعني هو ذلك المكان الذي يقيم به الشخص في العادة، ويكون بصفة مستقرة ومستمرة، ويقصد (بالإقامة المستمرة) التي تحقق فيها شرط الاعتقاد ولو تخللتها غيبة متباعدة أو متقاربة، ويحق لكل مواطن داخل الدولة أن يختار بحرية موطن إقامته<sup>(3)</sup>.

وقد أشارت الفقرة الخامسة من المادة (110) على تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي، وهي من الاختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية<sup>(4)</sup>، والملاحظ أن الجنسية مثل غيرها من الحقوق التي تقرر في الدستور، وتثبت للفرد منذ ولادته لكونها لازمة وضرورية، وأن عدم انتماء الفرد إلى دولة ما قد يؤدي ذلك إلى حرمانه من بعض الحقوق المهمة التي لا تستقيم الحياة بدونها، ولكن في الوقت نفسه فإن ارتباط الشخص بجنسية دولة ما لا يعني حرمانه من حقه في التخلي عنها<sup>(5)</sup>، وترى الباحثة إن كل المبادئ الجديدة التي تعطي الحق للشخص في اكتساب الجنسية منذ ولادته أو الحصول عليها عن طريق التجنس أو الإقامة لكونها من الحقوق المشروعة له، ويمكن أيضا إعطاء الحق للشخص بتغيير جنسيته متى ما رغب في ذلك بعد إن سمحت أغلب القوانين للشخص بتعدد الجنسية وألا يتسبب تمتع الشخص بجنسية أجنبية إلى جانب جنسيته الأصلية بأي ضرر، ويتم ذلك وفق إجراءات قانونية معينة، وتؤكد الباحثة على من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً - كمنصب رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ورئيس وأعضاء مجلس النواب، والمواقع المتناظرة في الإقليم وأعضاء الهيئات القضائية - التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة وفق الإجراءات القانونية المحددة، والذي يتطابق مع نص المادة (18/رابعاً) والمادة (135/ثالثاً) من الدستور العراقي.

1 - إبراهيم أحمد إبراهيم : القانون الدولي الخاص (الجنسية)، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2003، ص 13 - 14 .

2 - د. محمد الروبي : الجنسية ومركز الأجانب في القانون، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 144 .

3 - اياد مطشر صيhood : أسس القانون الدولي الخاص، من دون ذكر الطبعة، دار السنهوري، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2018، ص 50 .

4 - ينظر المادة (110 الفقرة خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والتي تنص على أن " تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي " .

5 - ينظر رأي الفقيه (سعيد يوسف) أشار إليه، د. حفيظة السيد الحداد : المدخل إلى الجنسية ومركز الأجانب، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2016، ص 100 .

## المطلب الثاني

### الاختصاصات التنفيذية المشتركة بين السلطة التنفيذية الإتحادية والسلطة

#### التنفيذية للأقاليم

تسلك بعض الدساتير الإتحادية أسلوب حصر اختصاصات كل من السلطات الإتحادية والأقاليم أو أحدهما ثم بعد ذلك تضع قائمة بالاختصاصات المشتركة بينهما، ويتعاونان في التنظيم لإغراض معينة يكون الهدف منها هو منح الدولة الإتحادية سلطة وضع الأسس العامة على أن تتولى الأقاليم وضع التفاصيل وإجراءات التنفيذ ومن ثم تشترك الأقاليم مع الحكومة الإتحادية في ممارسة هذه الاختصاصات، ومن خلال ما تقدم سوف نقوم بتقسيم المطلب على ثلاثة فروع، نتناول الاختصاصات المتعلقة بإدارة الكمارك في الفرع الأول، والاختصاصات المتعلقة برسم السياسة البيئية والصحية في الفرع الثاني، والاختصاصات المتعلقة برسم السياسة التعليمية والتربوية في الفرع الثالث، وكالاتي :

## الفرع الأول

### تقاسم الاختصاصات المتعلقة بإدارة الكمارك

تعتبر الكمارك الجهة الحكومية التي تمتلك السلطة لتنفيذ القوانين الخاصة التي توفر الحماية للصادرات والواردات، وتنظيم عملية دخول وخروج البضاعة بين الدول، وتعرف الكمارك (بأنها ضريبة تفرض على المنتجات المستوردة، وتعمل الكمارك على تحقيق مجموعة من الأهداف الإستراتيجية، ومن أهمها الحد من النشاطات غير المشروعة في مجال التجارة، وهذا يتم من خلال مكافحة التهريب، ولها أهمية في تعزيز ودعم كافة الموارد المالية الخاصة بخزينة الدولة، وتعتبر الكمارك مصلحة ذات طابع اقتصادي وتكون مكلفة بمراقبة المبادلات التجارية على الحدود وجباية الضرائب على الواردات، وكذلك لها دوراً مهماً في دعم الاقتصاد المحلي، ويتم تنفيذ أعمال وواجبات الكمارك بواسطة مجموعة من المديريات والأقسام والفروع في مختلف أنحاء البلاد، وتتشكل وفقاً للحاجات والتطورات والمتطلبات التنظيمية التي تكفل لها حسن سير العمل الذي يكون في مصلحة الكمارك<sup>(1)</sup>.

**أولاً :- الاختصاصات المتعلقة بإدارة الكمارك في القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** توجد في دولة ألمانيا دائرة تعرف (بدائرة الكمارك الفيدرالية)، وتعتبر وحدة إدارية وتنفيذية ومالية ألمانية، وتكون تابعة إلى الحكومة الإتحادية، وجزء من (وزارة المالية الفيدرالية)، وأن الغرض منها هو

1 - د. محمود محمد أبو العلا : نظرة تحليلية على القضايا الجمركية المعاصرة، من دون ذكر الطبعة، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2013، ص 30.

(إدارة الضرائب الإتحادية - وتنفيذ طلبات السداد نيابة عن الحكومة الإتحادية والشركات القانونية الإتحادية، وتعمل أيضا على مراقبة تحركات البضائع عبر الحدود فيما يتعلق بالامتثال للحظر والقيود ومنع العمل غير المشروع)، وتهدف إلى تحقيق العديد من الأهداف الإستراتيجية، فالأول : دعم وتحفيز الأنشطة الاستثمارية، والثاني : الحد من جميع الأنشطة الغير قانونية في مجال التجارة من خلال مكافحة التهريب، والثالث : تحسين وتطوير الأداء المؤسسي، والرابع : تعزيز جميع الموارد المالية للخزينة، والخامس : العمل على تحقيق مجموعة من القيم كاحتراف والعمل الجماعي والنزاهة<sup>(1)</sup>، وتعد دائرة الكمارك وكالة حكومية لديها سلطة تنفيذ القوانين لتوفير الحماية للواردات والصادرات، وتعمل على تنظيم دخول وخروج البضائع بين البلدان، وتعرف الكمارك على أنها الضرائب المفروضة على المنتجات المستوردة من الدول لصالح دولة ألمانيا الإتحادية<sup>(2)</sup>، وجعل الدستور الألماني هذا الاختصاص من الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية، ولم تسمح جميع التشريعات الدستورية في دولة ألمانيا الإتحادية بجعله اختصاص مشترك، وهذا ما نصت عليه المادة (5/73) من الدستور<sup>(3)</sup>، ونلاحظ أن المشرع الألماني جعل اختصاص إدارة الكمارك من اختصاصات السلطة التشريعية الحصرية، وذلك بخلاف ما ذهب إليه المشرع العراقي والإماراتي عندما جعله من اختصاصات السلطة التنفيذية .

**ثانياً :- الاختصاصات المتعلقة بإدارة الكمارك في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 :**  
يحقق النظام الإتحادي تنمية ووحدة اقتصادية كبيرة، وذلك يكون من خلال توحيد وإدارة الكمارك على الواردات، وتشير دراسة النشاط المالي للإمارات الأعضاء إلى أنها تتمتع بسلطة واسعة كذلك لها نسبة كبيرة من الواردات التي تأتي من خلال الضرائب التي تفرض على الكمارك، ففي إمارة دبي مثلاً تمتلك السلطات اختصاص واسع في فرض الضرائب، وعلى وجه الخصوص الضرائب الكمركية التي تفرض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الكمركية، وهذا يدل على إن دولة الإمارات العربية المتحدة قد أخذت بنظام يقضي بإعطاء الأولوية إلى الإمارات في تقاسم الثروات في الدولة الإتحادية وهذا تنفيذاً لنص المادة (127 من الدستور الإماراتي)<sup>(4)</sup> .

**ثالثاً :- الاختصاصات المتعلقة بإدارة الكمارك في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** - جعلت الدساتير في الدول الإتحادية اختصاص إدارة الكمارك من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الإتحادية

1 - شوقي رامز شعبان : إدارة الجمارك، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2000، ص 30 .

2 - عبد الحكيم الرفاعي : الرسوم الجمركية والتكتلات الاقتصادية، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية للاقتصاد والسياسة للنشر، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2003، ص 78 .

3 - ينظر المادة (73 الفقرة خامسا) من دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، حيث تنص على أن (وحدة المناطق الجمركية والتجارية ومعاهدات الملاحة البحرية والتجارة وحركة البضائع وحرية تبادل البضائع والمدفوعات مع الخارج بما في ذلك حماية الجمارك والحدود) .

4 - د. مانع سعيد العتيبة : البترول واقتصاديات الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة ودار الطباعة، أبو ظبي، من دون ذكر بلد النشر، 1990، ص 11 .

والأقاليم، فوجد المادة (114) تنص على أن " تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم : - أولاً : إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم ذلك بقانون "، في حين نلاحظ أن التشريعات التي تطبق في إقليم كردستان الخاصة بإدارة الكمارك خالية من أي رقابة وإشراف أو مشاركة للسلطات الإتحادية، ونلاحظ أن التشريعات التي صدرت بعد عام (2003) التي تتعلق بإدارة الكمارك غير دقيقة وغير واضحة المعالم، والتي منها أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (83 لسنة 2004)، وكذلك (قانون التعريف الكمركية رقم (22) لسنة 2010)، إضافة إلى السعي الحثيث إلى الانضمام لمنظمة التجارة العالمية، وكل هذا يستدعي إعادة النظر والدقة في هكذا اختصاصات لتلائم سياسية السلطات الإتحادية في الشؤون الكمركية<sup>(1)</sup>، وتكون إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم بقانون يتم تنظيمه، وسوف نكون في هذه الحالة أمام اختصاصات مشتركة بين السلطة الإتحادية وسلطات الأقاليم والتي يتم تنظيمها بقانون إتحادي ليس له أي قوة قانونية وفقاً لنص المادة (117) من الباب الخامس) والتي تعطي الحق في تعديل القانون الإتحادي عندما يتعارض مع قانون الأقاليم<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة البيئية والصحية

يكن مفهوم السياسة البيئية والصحية الدستوري والقانوني على أنه مجموعة من الإجراءات التنفيذية التي تحدد سلوك الفرد وفهمه، وبيان علاقاته مع عناصر السياسة البيئية والصحية (الطبيعية والايكولوجية) وترتبط السياسة البيئية والصحية بمفهوم السياسة العامة للدولة لكونها من عناصر السياسة العامة وضرورية لمستقبل أفضل لجميع الأشخاص داخل الدولة وتكون مهمتها ليس في معالجة الأضرار البيئية والصحية، وإنما يتعدى دورها في تجنب المشاكل البيئية وتقليل الإخطار الناجمة عنها قدر الإمكان كما تسعى السياسة البيئية والصحية إلى إيجاد الإجراءات الضرورية التي تعمل على حماية صحة الإنسان وحياته من جميع أشكال التلوث<sup>(3)</sup>، وتعرف السياسة البيئية والصحية بأنها مجموعة من الإجراءات التي تنتجها الدول لغرض إحداث آثار ونتائج اقتصادية وبيئية، ومن دون إحداث آثار ونتائج من شأنها أن تعطل

1 - د. عثمان سلمان غيلان العبودي : الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الإتحادية، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2019، ص 279.

2 - فراس عبد الرزاق السوداني، مصدر سابق، ص 77.

3 - خليل حسين : السياسات العامة في الدول النامية، من دون ذكر الطبعة، دار المنهل اللبناني للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 40.

الدولة للمضي قدماً لتحقيق أهداف السياسة البيئية والصحية<sup>(1)</sup>، ويستنتج من ذلك أن السياسة البيئية والصحية هي المحرك الذي يمكن من خلاله تنفيذ وتحسين منظومة الإدارة البيئية والصحية للمنشأة ولكي تصون وتحسن من أدائها البيئي والصحي .

**أولاً :- الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة البيئية والصحية في القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** تخضع السياسة البيئية والصحية في دولة ألمانيا إلى التطور والتغيير، وذلك نتيجة عدة مستجدات قد تتعلق بالنظام البيئي والصحي، الأمر الذي يدفع الدولة إلى التدخل من أجل زيادة الوعي البيئي والصحي، ومواجهة جميع المشاكل البيئية الصحية التي تسبب ضرراً لدولة ألمانيا الاتحادية، وقد عرف الفقيه (نيل كارتر) السياسة البيئية والصحية بأنها (السياسة التي تنتهجها الدولة بغية تحقيق توازن بين الأهداف التنموية والبيئية والصحية، وتوجيه الأنشطة الاقتصادية نحو المحافظة على البيئة وفق استخدام وسائل وتدابير معينة)<sup>(2)</sup> .

ومن أولويات السياسة البيئية والصحية في دولة ألمانيا هي (الأولى : العمل على إدماج الاستمرارية البيئية والصحية في برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والثانية : حماية الصحة العمومية للسكان، والثالثة : سن سياسات عامة فعالة تعمل على ضبط جميع الجوانب الخارجية البيئية والصحية التي تكون ذات صلة بالأنشطة الاقتصادية)<sup>(3)</sup>، ونلاحظ بأنّ هناك تشابهه بين الدستور العراقي والدستور الألماني في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم؛ لأنّ الدستور الألماني يحدد الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، ويحدد كذلك الاختصاصات المشتركة مابين الحكومة الاتحادية والمقاطعات، ومن هذه الاختصاصات هي الاختصاصات التي تتعلق برسم السياسة البيئية والصحية، حيث أشار دستور الألماني في نص (المادة 24/74) على أن "التخلص من النفايات والحفاظ على نقاء الهواء والتخفيف من حدة الضجيج، باستثناء الحماية من الضجيج المرتبطة بالنشاط البشري"، وكذلك الفقرة (19) من المادة (74) تنص على أن "إجراءات الوقاية من أمراض الإنسان والحيوان التي تشكل خطراً على الجمهور أو المعدية، ومنح الرخص لممارسة المهن الطبية، وغيرها من مهن المداواة والمهن العلاجية، وكذلك القوانين الخاصة بالصيدلية والأدوية والمنتجات الطبية والعقاقير الشافية وعقاقير التخدير والمواد السامة"، أما الفقرة (19/أ) فقد أشارت إلى موضوع الصحة حيث نصت على "تأمين الجدوى الاقتصادية للمستشفيات وتنظيم رسوم الرعاية الطبية فيها"<sup>(4)</sup> .

1 - د. عماد الحفيظ، و د. محمد زياب : السياسة البيئية والصحية وحمايتها، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2011، ص 65 .

2 - ينظر تعريف الفقيه (نيل كارتر)، أشار إليه، د. فارس مسدور : أهمية تدخل الدول في تنظيم السياسة البيئية والصحية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2009، ص 67.

3 - أحمد محمد : المفهوم القانوني للسياسة البيئية والصحية في ضوء القانون المعاصر، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2004، ص 69 .

4 - أحمد مصطفى ناصف : نحو إنشاء قاعدة بيانات دستورية وقانونية للسياسة البيئية والصحية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 80 .

**ثانياً:- الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة البيئية والصحية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 :** تهدف حكومة دولة الإمارات إلى تحقيق الاستدامة للبيئة والصحة، إذ شرعت ونظمت العديد من القوانين، والتي تنص على المحافظة على علاقة البيئة بالصحة، وعملت الحكومة أيضاً على حظر أي سلوكيات من شأنها أن تشكل خطر على البيئة والصحة، مثل إلقاء النفايات وتلوث الهواء، وترتبط السياسة البيئية والصحية في دولة الإمارات بعدة عوامل متعلقة أو غير متعلقة بسلوك الأفراد داخل المجتمع الإماراتي، وقد تم تعريف السياسة البيئية والصحية وفقاً لمنظمة الصحة العالمية على أنها مجموعة من الإجراءات تتبع من أجل السيطرة على العوامل التي تؤثر بالإنسان والبيئة بشكل لا يخل بالتوازن البيئي<sup>(1)</sup>، وأن دور السياسة البيئية والصحية في دولة الإمارات يكمن في تأمين الأسس الطبيعية للحياة الإنسانية، وذلك من خلال توفير الحماية المسؤولة للبيئة، والتي تتمثل بالوقاية الاحتياطية ضد الإخطار البيئية، وان هدف السياسة البيئية والصحية (الأساسي) هو عمل توازن بين الفوائد التي تسعى إليها الحكومة الإماراتية من الأنشطة الاقتصادية التي ترتبط بالتلوث البيئي مع الإضرار التي تنجم من ذلك التلوث، أما هدف السياسة البيئية والصحية (الثانوي) يكمن في الإدارة السليمة للمخلفات والنفايات الناتجة من مواد كيميائية سامة وخطيرة ومكافحة التصحر وتجنب الضجيج<sup>(2)</sup>.

ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة جعل الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة البيئية والصحية من اختصاص المجلس الأعلى للاتحاد حيث أشارت (الفقرة أولاً) من اختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد على إن "رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكلة للاتحاد بمقتضى هذا الدستور والنظر في كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للإمارات الأعضاء"<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثالث

#### الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة التعليمية والتربوية

إن مفهوم السياسة التعليمية والتربوية عبارة عن مجموعة من المبادئ العامة والقواعد التي تضعها الدولة، لغرض تنظيم وتوجيه التعليم فيها بما يخدم مصالحها الوطنية وأهدافها العامة، وتنبثق السياسية التعليمية والتربوية عن الفلسفة التربوية للدولة، ويكون ذلك من خلال تحديد أسس واقع المجتمع وظروفه

1 - محمد خالد جمال رستم : التنظيم القانوني للسياسة البيئية والصحية في العالم، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2006، ص 45.

2 - د. يوسف عبد المجيد فايد : مفهوم السياسة البيئية والصحية، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2001، ص 60.

3 - د. عبد محمد مناحي المنوخ العازمي : الحماية الإدارية للبيئة (دارسة مقارنة)، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2009، ص 90.

وتطلعاته وإمكانياته، وأيضاً من خلال التشريعات التي تصدرها الدولة، وكذلك القرارات التي تتخذها لمعالجة القضايا التعليمية والتربوية المختلفة<sup>(1)</sup>، وتختلف أهداف السياسة التعليمية والتربوية من دولة إلى أخرى، وتعد عملية تحديد أهداف السياسة التعليمية والتربوية من الخطوات المهمة لتنفيذ السياسة التعليمية بطرق فعالة، ويوجد هناك مجموعة من الاعتبارات يجب مراعاتها عند القيام بوضع أهداف السياسة التعليمية والتربوية، ومن هذه الاعتبارات تحقيق الانسجام والتكامل بين أهداف السياسة التعليمية والتربوية الأخرى للنشاطات المختلفة، وكذلك الأهداف التعليمية والتربوية التي تضمن سير الجهود التعليمية والتربوية وجهود الأنشطة الأخرى في اتجاه واحد، كما يجب أخذ السياسة العامة للدولة بعين الاعتبار والتي من ضمنها السياسة التعليمية والتربوية، وكذلك يجب أن يكون هناك ترابط بين الأهداف التعليمية والتربوية مع الأهداف الأخرى العامة في الدولة، وذلك من أجل تحقيق الهدف النهائي للسياسة العامة للدولة، فضلاً عن توفير المرونة اللازمة في اختيار الأهداف وتعديلها وفق ما تقتضيه المصلحة العامة للدولة، إذ تعد عملية تحديد الأهداف المتعلقة بالسياسة التعليمية والتربوية (عملية علمية موضوعية)<sup>(2)</sup>.

**أولاً :- الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة التعليمية والتربوية في القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** تعرف السياسة التعليمية والتربوية الألمانية بأنها (مجموعة من المبادئ والإتجاهات العامة التي تقوم بوضعها السلطات التعليمية لتوجيه العمل بالأجهزة التعليمية في المستويات المختلفة عند اتخاذ قراراتها، وهي تعني أيضاً حكم مشتق من بعض الأنساق القيمة ومن تقييم الوضع القائم في المؤسسات التعليمية لاستخدامه كخطة عامة لتوجه القرارات مع الأخذ بنظر الاعتبار وسائل تحقيق الأهداف التعليمية والتربوية)<sup>(3)</sup>، وقد ذهب الفقيه (رمضان أحمد) إلى أن السياسة التعليمية والتربوية هي إحدى السياسات العامة النوعية في الدولة الإتحادية، حيث يغلب عليها شيء من العمومية، ويعود السبب في ذلك إلى طبيعة المستوى الفكري والفلسفي، ولذلك تظهر في صورة مبادئ عامة وتحمل خصوصية ذلك المجتمع الفكرية، الإنسان)<sup>(4)</sup>، أما الفقيه (هيرسون) فقد عرف السياسة التعليمية والتربوية بأنها (مجموعة من المبادئ والأسس والمعايير والخطوط العامة التي توجه مسار التربية والتعليم في دولة ألمانيا الإتحادية، والتي يضعها المجتمع عن طريق إفراده ومؤسساته، وتشمل أهداف التعليم وفلسفته ونظامه ووسائل تحقيق

1 - د. محمد عطية الإبراشي : روح التربية والتعليم، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 33 .

2 - د. علي الألمعي : أهمية السياسة التعليمية والتربوية في العملية التعليمية، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2010، ص 84 .

3 - سيف سلام علي مطر : العلاقة بين البحث التربوي وصنع السياسة التعليمية، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الوفاء للطباعة والنشر، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 190 .

4 - ينظر رأي الفقيه (رمضان أحمد)، أشار إليه، همام بدر اوي زيدان : السياسية وسياسة التعليم، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2001، ص 86 .

الأهداف، وتشمل أيضا سياسات فرعية تختص بمبادئ التعليم المختلفة<sup>(1)</sup> .

ويعتبر نظام التعليم في دولة ألمانيا الإتحادية من أفضل أنواع التعليم في دول العالم، وفي كل المجالات (التعليمية والاقتصادية والفنية)، وغير ذلك من المجالات الأخرى، ويعطي الدستور الألماني إلى كل شخص الحق في التعليم لينمي شخصيته بحرية كاملة، وكذلك يساعد الفرد في الحصول على التشجيع الأمثل والتعليم التأهيلي الذي يتناسب مع اهتماماته<sup>(2)</sup>، وأشارت المادة (13/74) على أن (تنظيم المنح التعليمية والدراسية وتشجيع البحث العلمي)، ومن نص المادة يتضح أن الاختصاص السياسية التعليمية والتربوية مشتركة بين الحكومة الإتحادية والمقاطعات<sup>(3)</sup> .

**ثانياً :- الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة التعليمية والتربوية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 :** أن السياسة التعليمية والتربوية في دولة الإمارات العربية المتحدة تعد الخطوط العامة التي تقوم عليها عملية التعليم والتربية، حيث تشمل كافة حقول التعليم ومراحلها المختلفة والمناهج والخطط والنظم الإدارية والوسائل التربوية والأجهزة التي يقوم عليها التعليم وكل ما يتصل بها<sup>(4)</sup> .

وقامت حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة ممثلة بالجهات الإتحادية والجهات المحلية المعنية برسم السياسة التعليمية والتربوية بتبني سياسات وقرارات تدعم قطاع التعليم في دولة الإمارات، واستطاعت هذه السياسات بتحقيق مجموعة من الأهداف، الأول : تضمن تعليم متكافئ لجميع المراحل، والثاني : ضمان كفاءة وجوده الأداء التعليمي والمؤسسي، والثالث : تحقيق الهيئات القيادية التربوية والتعليمية كفاءة متميزة، والرابع : قامت بتوفير بيئات تعليمية وتربوية آمنة ومحفزة وداعمة للتعليم، والخامس : ضمان تقديم جميع الخدمات الإدارية وفقاً لمعايير الجودة والكفاءة والشفافية<sup>(5)</sup>، وقد كفل الدستور الإماراتي حق التعليم لكل المواطنين وجعله إلزامي وركز عليه الدستور في نص المادة (17 من الدستور الإماراتي) وبين الدور الأساسي للتعليم في تقديم المجتمع، وأن دولة الإمارات قد بذلت مجهوداً كبيراً من أجل رفع مستوى التعليم في البلاد، وتضمن نص (المادة 17 من الدستور) على أن "التعليم عامل أساسي لتقديم المجتمع، وهو إلزامي في مرحلته الابتدائية ومجاني في كل مراحله داخل الإتحاد، ويضع القانون الخطط اللازمة لنشر

1 - ينظر تعريف الفقيه (هيرسون)، أشار إليه، شاكراً محمد فتحي أحمد : ((الدراسات المقارنة في السياسة التعليمية - أبعاد منهجية مقترحة))، بحث منشور في مجلة دراسات تربوية، المجلد الثامن، العدد 52، 2000، ص 69 .

2 - سعاد محمد عبد، مصدر سابق، ص 309 .

3 - ينظر دستور دولة ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل .

4- سعود الحربي : السياسة التعليمية مفاهيم وخيرات، الطبعة الأولى، مكتبة العبيكان للنشر والتوزيع، الرياض، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 35 .

5 - عبد الحميد شعلان : السياسة التعليمية بين الواقع والطموح، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2011، ص 65 .

التعليم وتعميمه بدرجاته المختلفة والقضاء على الأمية" (1) .

**ثالثاً :- الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة التعليمية والتربوية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :-** تعد مجموعة من القواعد والقوانين التي تحكم تشغيل أنظمة التعليم، وأن تنفيذ السياسة التعليمية والتربوية يتم من خلال القيام بعدة مراحل، على الرغم من أن مراحل التنفيذ متعددة إلا أنها متداخلة ومتلائمة ومتكاملة فيما بينها، وذلك من أجل ضمان سير النظام التعليمي والتربوي سيراً نحو الأفضل لكونها تعبر عن الاختيارات السياسية للمجتمع وعن قيمة وثرواته المادية والبشرية وعاداته وعن تصورات المستقبلية (2)، وتتضح أهميتها من خلال الوظائف التي تقوم بها، والتي من أهمها (الأولى : تيسير عملية صنع القرارات على المستوى الإداري، والثانية : تقضي السياسة التعليمية والتربوية على التذبذب والإزدواجية وعدم الاتساق، والثالثة : تعمل على توجيه النظام التعليمي والتربوي في الدولة نحو الأفضل) (3) .

وتعتبر السياسة التعليمية والتربوية في العراق من الاختصاصات المشتركة التي نص عليها دستور جمهورية العراق لسنة 2005، إذ نصت الفقرة (سادساً) من المادة (114) من الدستور على أن "رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم" (4) .

1 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية لعام 1971، شاملاً تعديلاته لغاية 2009 .

2 - د. مصدق جميل حبيب : التعليم والتنمية الاقتصادية، من دون ذكر الطبعة، دار الرشيد للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2000، ص 252 .

3 - د. حسن شحاتة : مفاهيم جديدة لتطوير التعليم في الوطن العربي، ط2، مكتبة الدار العربية للكتاب، القاهرة، مصر، من دون ذكر سنة النشر، ص 55 .

4 - د. سعاد محمد عيد : تخطيط السياسات التعليمية والتحديات الحضارية المعاصرة، مكتبة الانجلو المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر سنة النشر، ص 33 .

## الفصل الثاني

### تقاسم الاختصاصات على المستوى دون الإتحادي

من إحدى السمات الرئيسة المميزة في النظام الإتحادي هو النص بوثيقة الدستور التي ينشأ من خلالها الإتحاد على اختصاصات وسلطات حصرية، التي تكون إلى الإتحاد ومشاركة بين الإتحاد والأقاليم، وأن الاختلاف بين الدول الاتحادية في كيفية تقاسم الاختصاصات لا يرجع فقط إلى الاعتبارات القانونية فقط، ولكن يعود إلى الظروف والعوامل السياسية والعملية، فإن لكل دولة إتحادية ظروفها السياسية الخاصة بها، وبعبارة أخرى خلفيتها السياسية التي أحاطت بها، وفيما يتعلق بتقاسم الاختصاصات بين الإتحاد والأقاليم، فقد أخذ المشرع الدستوري للدول محل البحث بالأسلوب الأول من أساليب توزيع السلطات بين حكومات الإتحاد وحكومات الدول الأعضاء، وكان مضمونه ينطوي على أن يحدد الدستور الإتحادي بموجب هذه الطريقة اختصاصات وسلطات دولة الإتحاد على سبيل الحصر، وكل ما لم ينص عليه الدستور من الاختصاصات المتبقية يكون من اختصاص حكومات الدول الأعضاء والإتحاد، ومن خلال ما تقدم سوف نقوم بتقسيم الفصل الثاني على مبحثين، المبحث الأول : تقاسم الاختصاصات في دول محل الدراسة، والمبحث الثاني تقاسم الاختصاصات التشريعية والتنفيذية في دستور العراق لسنة 2005، وكالاتي :

## المبحث الأول

### تقاسم الاختصاصات في دول محل الدراسة

سنتناول هذا المبحث في مطلبين، نبين في المطلب الأول تقاسم الاختصاصات التشريعية، وفي المطلب الثاني تقاسم الاختصاصات التنفيذية، وكالاتي :

## المطلب الأول

### تقاسم الاختصاصات التشريعية

تعد السلطة التشريعية على أنها هيئة تداولية يكون لها سلطة سن القوانين في دستور الدولة الاتحادية، وتعرف بعدة تسميات منها (البرلمان - الكونغرس - الجمعية الوطنية - وغيرها من التسميات الأخرى)، وتقوم بالأعمال الموكلة إليها بموجب الدستور الإتحادي، وبناءً عليه نقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول : أساليب تقاسم الاختصاصات بين السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التشريعية للأقاليم، أما الفرع الثاني : العلاقة التشريعية بين السلطة التشريعية الاتحادية والسلطات التشريعية للأقاليم، وكالاتي:

## الفرع الأول

### أساليب تقاسم الاختصاصات بين السلطة التشريعية الإتحادية والسلطة التشريعية للأقاليم

تتميز النظم الفيدرالية بقوانين معينة تصدر من السلطة التشريعية الإتحادية، ويتم تطبيق كافة هذه القوانين في أقاليم الدولة الإتحادية، ويكون إلى جانبها قوانين أخرى محلية تتولى تنظيم الشؤون المحلية للدول الأعضاء في الإتحاد، التي تختص بإصدارها السلطة التشريعية في الأقاليم، وهذه القوانين المحلية يمكن اعتبارها معياراً للتمييز بين نظام اللامركزية الإدارية التي تأخذ بها الدول البسيطة ونظام اللامركزية السياسية في الدولة الإتحادية في الدولة المركبة، ويرجع أساس التقاسم الدستوري للاختصاصات بين المركز والأقاليم في النظم الإتحادية إلى معيار التفرقة بين المصالح القومية والمصالح المحلية<sup>(1)</sup>، وبناءً عليه سنقسم هذا الفرع على ثلاث فقرات، الأولى : تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية، والثانية: تحديد الاختصاصات المشتركة، والثالثة : تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات في الأقاليم، وكالاتي :

**أولاً :- تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية :-** إن مسألة النص على اختصاصات معينة وحصرها بالنسبة للسلطة الإتحادية تعد مسألة في غاية الأهمية، وأن موضوع تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية يعتبر من الموضوعات الأساسية والدقيقة في النظام القانوني للدولة الإتحادية .

ويقصد بتحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية هو (أن تحدد اختصاصات الحكومة الإتحادية حصراً وإبقاء باقي الاختصاصات الأخرى في يد حكومات الدول الأعضاء في الإتحاد أو المقاطعات)<sup>(2)</sup> .

وأن من أهم مميزات وإيجابيات تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية : من أهم ما يميز هذا الأسلوب من تقاسم الاختصاصات، هو أنه يعد من أهم مميزات الدولة الإتحادية، إذ لا يمكن القول بوجود دولة اتحادية وفيها أحد الطرفين ينفرد بمباشرة جميع الاختصاصات، وكذلك النظام الإتحادي في أي دولة إتحادية يهدف إلى إشباع الرغبة لدى الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، وفي الإحساس بوجودها وفي المحافظة أيضاً على خصائصها الذاتية، ولا يتم تحقيق هذا كله إلا إذا كان هناك مجال يمكن من خلاله أن تباشر الهيئات المحلية لتلك الوحدات سلطاتها، ويقع على عاتق الدستور الفيدرالي تحقيق التوازن بين رغبات الوحدات المكونة للإتحاد التي لا تصل إلى حد الاندماج، وكذلك حرصها على بعض من المظاهر التي من خلالها يتجسد استقلالها الذاتي وبالأخص ما يتعلق بإدارة شؤونها الداخلية، الأمر الذي يبرز

1 - د. أحمد سويلم العمري، مصدر سابق، ص 70 .

2 - د. نوري الطالباوي : مفهوم النظام الفيدرالي، ط2، مؤسسة موكرياني كردستان للنشر، اربيل، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 160 .

أهمية تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية<sup>(1)</sup> .

وذهب جانب من الفقه إلى أنّ تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية يقصد به (إن الاختصاصات الحصرية هي الاختصاصات التي لا يجوز لأية سلطة غير السلطات الاتحادية القيام بها، سواءً كانت سلطات الاقاليم أو المحافظات أو أية سلطة أخرى، وتكون تصرفاتها معدومة لكونها تضمنت إخلالاً جسيماً بالاختصاص، وتختص السلطات الاتحادية فقط بالاختصاصات الحصرية ولا يجوز للسلطات الاتحادية تفويض هذه الاختصاصات لأية سلطة أخرى غيرها)<sup>(2)</sup> .

**أولاً :- تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012:** بمقتضى هذه الطريقة يحدد الدستور الألماني المسائل التي تكون من اختصاص الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر وكل ما لم ينص عليه الدستور (الاختصاصات المتبقية) تكون من اختصاص المقاطعات، ويترتب على ذلك أن الاختصاصات التي منحت إلى الحكومة الاتحادية تكون ضئيلة<sup>(3)</sup>، ويكون اختصاص المقاطعات هو الأصل، واختصاص الحكومة الاتحادية هو الاستثناء، وأنّ مسألة تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية كانت من المبادئ التي اتبعت في كافة دساتير الدول الاتحادية والتي نشأت نتيجة انضمام دول عدة كانت مستقلة وأن هذه الطريقة في تقاسم الاختصاصات لها مميزات عديدة، ومنها (سهولة تعريف المقاطعات أو الولايات على احتياجات مواطنيها، وسرعة تلبيتها، وكذلك سرعة القضاء على الأزمات داخل المقاطعات، حيث تكون السلطات في الولاية أقدر على الإحساس بها، وتعمل أيضاً على تخفيف الأعباء من الحكومة الاتحادية)<sup>(4)</sup> .

ولقد نصت الفقرة الأولى من المادة (70) من الدستور الألماني على أن "يكون للولايات الحق في التشريع ما لم ينص هذا القانون الأساس على إعطاء حق التشريع للاتحاد"، أما الفقرة الثانية من المادة (70) نصت على أن "يكون توزيع الاختصاصات التشريعية بين الاتحاد والولايات بناءً على نصوص هذا القانون الأساس..."<sup>(5)</sup> .

1 - د. عادل زعوب : الدولة الاتحادية مفهومها وتحليلها ومستقبلها، الطبعة الأولى، دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، ص 90 .

2 - ينظر رأي الفقيه (كارية دي ماليرج) أشار إليه، د. لقمان عمر حسين : مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2011، ص 100 .

3 - محسن خليل : النظم السياسية والدستور الألماني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 96 .

4 - يوسف محمد عبيدان : مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية، الطبعة الأولى، جامعة قطر للنشر، الدوحة، من دون ذكر بلد النشر، 1999، ص 108 .

5- عبد الكريم علوان، مصدر سابق، ص 123 .

وبالرغم من أن الدستور أخذ بهذه الطريقة إلا أنّ موضوع تقاسم الاختصاصات هذا قد تميز بعدة مميزات خاصة تأثرت بتاريخ أسباب نشأة الإتحاد الألماني، وكما يطلق البعض من الفقهاء على تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية (بالتوزيع الأفقي للاختصاصات)، وتختلف هذه الطريقة عن الطرق المتبعة في تحديد اختصاصات الولايات، والتي يمكن وصفها (بالتوزيع العمودي للاختصاصات)، إذ يمكن معرفة (صاحب الاختصاص) بمجرد النظر إلى هذا الاختصاص على اعتبار إن سلطة (التشريع والتنفيذ والقضاء)، وهي من اختصاص الحكومة الإتحادية وحدها، أما في حالة التوزيع الأفقي للاختصاصات في دولة ألمانيا فيكفي أن نعرف أن الإتحاد هو صاحب الاختصاص بالتشريع وأن ما يميز تقاسم الاختصاصات في الإتحاد الألماني هو (أعطاء معظم السلطة التشريعية للإتحاد، وفي المقابل أعطاء معظم السلطة التنفيذية للولايات) <sup>(1)</sup>، وقد ذهب الغالبية العظمى من الفقهاء إلى إن التحديد الحصري للاختصاصات يتطلب من المشرع الدستوري أن يقوم بوضعه بشي من السعة حتى لا يضيق على الحكومة الإتحادية <sup>(2)</sup>.

**ثانياً:- تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 :** يتولى الدستور تحديد اختصاصات الدولة الإتحادية على سبيل الحصر، ومن ثم تختص الإمارات الأعضاء بكل ما لم يحدد من الاختصاصات، وأن مفاد ذلك هو أن تصبح الإمارات الأعضاء صاحبة الاختصاص الأصلي، بينما تكون السلطات الإتحادية هي صاحبة الاختصاص الاستثنائي والمحدد <sup>(3)</sup>.

ونصت المادة (121) من الدستور على انفراد الإتحاد في التشريع بالأمر التي تخص "1 - علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية، 2 - الملكية العقارية ونزع الملكية للمنفعة العامة، 3 - تسليم المجرمين، 4 - البنوك، 5 - التأمين بأنواعه، 6 - حماية الثروة الزراعية والحيوانية، 7 - التشريعات الكبرى الخاصة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات والإجراءات أمام المحاكم المدنية والجزائية <sup>(\*)</sup>، 8 - حماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين، 9 - المطبوعات والنشر،

1- د. محمد علي آل ياسين : القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 278 .

2 - د. محمد عبد الدقاق : القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 118 .

3 - إسماعيل الغزال : الدساتير والمؤسسات السياسية، الطبعة الأولى، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، من دون ذكر سنة النشر، ص 123 .

\* - بينت المحكمة الإتحادية العليا الإماراتية التشريعات الجزائية والمدنية التي وردت في نص المادة (121) بموجب القرار الصادر في الدعوى (رقم 2 لسنة 28 في تاريخ 2009/5/18)، وكان المقصود بهذه التشريعات بأنها (التشريعات التي تحتوي على القواعد الكلية التي تنظم إجراءات التقاضي والإحكام المتصلة بها في المجال المدني والجزائي والتي تشمل إجراءات رفع الدعوى، وترتيب درجات المحاكم واختصاصاتها، وتعمل على تنظيم الأجهزة القضائية وكيفية صدور الأحكام والطعن فيها طريقة تنفيذها، وكذلك بينت ما تقتضيه طبيعة المواد الجزائية من قواعد تبين بها إجراءات الاستدلال والتحقيق والاثام و المحاكمة) : نص القرار ينظر على الموقع الالكتروني (<http://www-theuaelaw-com/vb/t150461>) .

10- استيراد الأسلحة والذخائر ما لم تكن لاستعمال القوات المسلحة أو القوات التابعة لأي إمارة، 11- شؤون الطيران الأخرى التي لا تدخل في اختصاصات الإتحاد التنفيذية، 12- تحديد المياه الإقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار " (1)، وقد جاءت المادة (122) لتؤكد على أن الإمارات تكون مختصة بكل ما لا تنفرد فيه (السلطات الإتحادية) بموجب أحكام المادة (121) من الدستور .

ويلاحظ جانب من الفقه أن النصوص الدستورية قد اشتملت على مجموعة كبيرة من الاختصاصات الحصرية التي ينفرد الإتحاد بمباشرتها، وهذا يدل على أن النية متجهة نحو تدعيم الكيان الإتحادي، وحيث بلغ البيان الحصري لتلك الاختصاصات مبلغاً لا يكاد إن يترك شيئاً للإمارات (2) .

والملاحظ أن النصوص الدستورية وحدها قد لا تعطي دائماً الصورة الحقيقية عما يحدث في الواقع العملي، وذلك لأن معظم الاختصاصات السابقة، والتي نص الدستور على أنها من اختصاص الإتحاد تكون غالباً حبيسة النصوص الدستورية، ويعود السبب في ذلك إلى الكثير من المعوقات التي تواجه السلطات الإتحادية، وقد تصطدم بها بسبب المواقف السلبية لدى بعض الإمارات الأعضاء في الإتحاد، وتكون تلك المواقف نابعة نتيجة الأوضاع والارتباطات العشائرية والقبلية، وكذلك قد حرص حكام الإمارات والمرتبطين بهم وأسرهم على استبقاء ما يتمتعون به من نفوذ (3) .

**ثانياً :- تحديد الاختصاصات المشتركة :-** تلجأ بعض الدساتير الفيدرالية إلى تحديد الاختصاصات لكل من السلطة التشريعية الإتحادية وسلطات التشريعية للأقاليم، وترسم إلى جانبها منطقة من المسائل المشتركة بينهما يتعاون الطرفان في تنظيمها، كأن تكون هناك اختصاصات اختيارية تختص بها السلطات الإتحادية، وفي حالة رفض السلطات الإتحادية القيام بها يكون من حق سلطات الأقاليم إصدار تشريعات بشأنها .

وعرف الفقيه (أوبنهايم) الاختصاصات المشتركة على أنها (تلك الاختصاصات التي يتم ممارستها من قبل السلطتين الإتحادية والإقليمية معاً، ولا يجوز للسلطات الإتحادية بمفردها ممارستها، وكذلك لا يجوز لسلطات الأقاليم أو الولايات ممارستها بمفردها) (4) .

1 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2009 .

2 - د. أسامة الغزالي : المبادئ الأساسية في القانون الدستوري الإماراتي والنظم السياسية، من دون ذكر الطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 125 .

3 - محسن خليل : النظم السياسية والدستور الألماني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 96 .

4 - ينظر تعريف الفقيه (أوبنهايم) أشار إليه، د. ماجد سلطان، مفهوم الدولة الإتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2006، ص 160 .

وتهدف الدساتير الإتحادية من جعل الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الإتحادية وحكومات الولايات إلى تحقيق أحد الأغراض التالية :-

1 - تخويل دولة الإتحاد سلطة ترسيخ الأسس أو المبادئ الرئيسية، ويترك للولايات التفصيلات وإجراءات التنفيذ .

2 - تخويل دولة الإتحاد (اختصاصات اختيارية) تكون في بعض المسائل في حالة عدم استعمالها من قبل الإتحاد تقوم الولايات في تنظيمها <sup>(1)</sup> .

ومما تقدم أن الاختصاصات المشتركة تعد محل تداخل بين (السلطات الإتحادية) و(سلطات الولايات)، وأن الدستور الإتحادي لو اقتصر على تنظيم الاختصاصات الإتحادية أو الاختصاصات المشتركة ففي هذه الحالة لا يكون هناك وجود للدولة الإتحادية، ولكون الدولة الإتحادية تقوم على أساس ( المبدأ الإتحادي)، وأن أسلوب تقاسم السلطات وفق هذا المبدأ يعني أن تكون السلطات الإتحادية والسلطات في الولايات متساوية كل منها في الأهمية، وكذلك مستقلة ضمن مجال ما .

**أولاً :- تحديد الاختصاصات المشتركة في القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** إن القانون الأساسي الألماني قام بوضع شروط ممارسة سلطة التشريع من قبل السلطة الإتحادية، والذي يتضح من خلال أحكام القانون الأساسي التي نصت بأن الإتحاد لا يتمتع بالسلطة التشريعية إلا عند وجود حاجة لقانون إتحادي، وذلك بسبب تعذر معالجة موضوع بصورة كافية في التشريعات التي تصدر من المقاطعات بشكل فردي فقط، أو إن التشريع الصادر من المقاطعات يترتب عليه الحاق الضرر بمصالح المقاطعات الأخرى أو بمصالح المجتمع بشكل عام، أو ما تقتضيه المحافظة على وحدة الأمور المعيشية، والذي يتعدى حدود المقاطعات بصور قانون إتحادي <sup>(2)</sup> .

ويرى بعض من الفقه بأنه لا يمكن القول بقيام استقلال ذاتي للمقاطعات إلا في حالة ما إذا كانت المقاطعة لها الاختصاص في ممارسة ومعالجة بعض الشؤون لوحدها، ولا تصبح هناك دولة اتحادية بالمعنى الصحيح، إلا إذا قصر الدستور الإتحادي الاختصاصات على السلطة الإتحادية مع إنشائه مجموعة من الاختصاصات المختلطة، وأن الاختصاصات المشتركة من هذا النوع واسعة النطاق، حيث لم تترك للحكومة الإتحادية وحدها أو المقاطعات وحدها <sup>(3)</sup>، وهذا يعني إن اختصاصات المقاطعات قد وضعت تحت

1 - محمد فتوح عثمان : التجربة الإتحادية وقيمتها للوحدة العربية، الطبعة الأولى، مكتبة الانجلو المصرية للنشر، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 100 .

2- د. محمد طلعت الغنيمي : النظام الإتحادي في دولة ألمانيا الإتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 99 .

3- د. حسن جوهر : الدستور وسيلة للتكامل في دولة ألمانيا الإتحادية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 190 .

رحمة البرلمان الإتحادي الألماني، ويعود السبب في ذلك للتوسع في التنظيم الذي افقد المقاطعات الأرض التي يمكن من خلالها أن تتصرف فيها، وأن أوجز لها حقلاً يمكنها أن تتناوله بالتنظيم<sup>(1)</sup>.

وقد أشار القانون الأساسي الألماني إلى الاختصاصات المشتركة في المادة (74)، وفي ستة محاور وهي تتمثل في التشريعات التي يتم تنظيمها بين الإتحاد والولايات، وهي (القانون المدني والجنائي ونظم السجون والتنظيم القضائي وإجراءات التقاضي وشؤون المحاماة وكذلك التأمين الاجتماعي)، كما توجد هناك جملة من الحقوق والحريات يشترك بها الإتحاد والولايات، وهي (حق تكوين الجمعيات والاجتماع وحق الإقامة بالنسبة للأجانب وحق العمل والحق في الملكية ونزعها ونقلها للجماعة)، وكذلك يشترك الإتحاد مع الولايات في تنظيم واستغلال المناجم والطاقة وتنظيم العمل في المهن الصناعية والتجارية والبنوك وتنمية الإنتاج الزراعي والغابات والصيد في أعالي البحار والشواطئ الساحلية وحماية تجارة المنتجات الغذائية والمنتجات الجارية استعمالها، فضلاً عن اشتراك الإتحاد مع الولايات في تنظيم الملاحة في الأنهار الكبيرة والملاحة الساحلية والملاحة الداخلية والطرق البحرية والمياه الداخلية المستخدمة في النقل العام، كذلك الاشتراك في تنظيم النقل البري وحركة مرور السيارات، وإنشاء الطرق ذات المسافات الطويلة والمحافظة عليها، وإنشاء السكك الحديدية باستثناء السكك التابعة للإتحاد والسكك الجبلية، يكون الاشتراك بين الإتحاد والولايات في الجنسية وحق الإقامة والاستقرار بالنسبة للأجانب، ومعالجة الآثار المترتبة على الحرب والتعويض على خسائر الحرب والقيام بمساعدة المشوهين وأسرى الحرب وكذلك ضحاياهم<sup>(2)</sup>.

**ثانياً :- تحديد الاختصاصات المشتركة في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 :** يقصد بالاختصاص المشترك في الدستور الإماراتي هو أن يحدد الدستور (اختصاصات الحكومة الاتحادية أو الولايات)، ويضع إلى جانب ذلك اختصاصات مشتركة للطرفين يتعاونان في تنظيمها، وذلك لأعطاء حق التصرف للولايات في بعض الأمور، ولكن يجب أن تكون خاضعة لنوع من الرقابة الاتحادية<sup>(3)</sup>، والسلطات المشتركة يتم تحديدها في الدستور الإتحادي، ففي حالة حدوث تنازع بين قانون إتحادي وقانون الوحدة المكونة للفيدرالية، فإنّ السيادة تكون للقانون الإتحادي مع توقع وجود استثناءات على ذلك<sup>(4)</sup>.

1 - د. حسن جوهر : الدستور وسيلة للتكامل في دولة ألمانيا الإتحادية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 190 .

2 - د. علي يوسف الشكري : الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2011، ص 104 .

3 - عبد الخالق عبد الله : النظام الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1999، ص 90 .

4 - علي يوسف غلوم : النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 134 .

وقد أشار دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 على الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والإمارات، إذ نصت المادة (149) على أنه (استثناء من أحكام المادة 121) من هذا الدستور يجوز للإمارات أن تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشؤون المبينة المذكورة وذلك دون إخلال بأحكام المادة (151 من الدستور)، والتي تقرر بأن سيادة الدستور والقوانين الاتحادية على دساتير الإمارات الأعضاء وتشريعاتها ولوائحها والتشريعات الصادرة منها، فنجد إن المادة (149 من الدستور الإماراتي) تجيز للإمارات التشريع في المسائل التي سبق وأن بينتها المادة (121) على أفراد الإتحاد بالتشريع فيها، مما يعني إن هاتين المادتين يقرران نوعاً من الاختصاصات المختلطة، فإن الإمارات تستطيع التشريع في المسائل نفسها التي يستطيع الإتحاد التشريع فيها، ولكن نجد أن التشريع المحلي بالنسبة للإمارات في هذه المسائل يجب ألا يتجاوز التشريع الإتحادي، لأن التشريع المحلي يقوم بوضع القواعد التكميلية والتفصيلية أو القيام بتنظيم بعض النقاط التي تم الإغفال عن تنظيمها في التشريع الإتحادي، ولكن المشرع المحلي يكون حراً في القيام بتنظيم المسائل الواردة في نص المادة (121) حتى في الحالة التي لم ينظم فيها المشرع الإتحادي بعض من المسائل، وفي حالة قيام المشرع الإتحادي بتنظيمها، ولكن لم يقوم التشريع الإتحادي بتحديد نطاق التشريع المحلي، وفي حالة مخالفة التشريع المحلي للتشريع الإتحادي يبطل كل نص يتعارض معه، ومهما كانت الطريقة التي يتبناها الدستور الإتحادي في تحديد الاختصاصات فيبقى المركز الأقوى للاتحاد وليس للولايات<sup>(1)</sup>، ويعني ذلك إن الولايات الأعضاء يمكنها التشريع في الأمور التي أوردتها المادة (121) من الدستور الإماراتي، ولكن مع ملاحظة الآتي :-

1 - ألا تكون السلطات الاتحادية قد أصدرت بخصوصها أية تشريعات، فإذا كانت قد أصدرت مثل هذه التشريعات، ففي هذه الحالة فإن دور الإمارات يجب أن لا يتجاوز بأي حال وضع القواعد التفصيلية أو التكميلية لها فقط .

2 - في حالة تنظيم المشرع الإتحادي للاختصاصات المشتركة بشكل كامل، فيكون اختصاص الإمارات الأعضاء (بالتشريع) فيها يجب أن لا يتجاوز نطاق (التشريعات الاتحادية)، وإلا كانت باطلة فيما إذا تعارضت مع تلك التشريعات .

3 - إذا أغفلت السلطات الاتحادية بعض النقاط المتعلقة بها، ففي هذه الحالة يسمح للإمارات الأعضاء بالتشريع في ما أغفلت عنه السلطات الاتحادية (2)،

ويذهب بعض من الفقه إلى أن السماح للإمارات بممارسة (حق التشريع) في بعض المسائل الواردة في المادة (121) من الدستور الإماراتي بصورة أو بأخرى، يترتب عليه استردادها الكامل لتلك

1 - علي خليفة الكواري : التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، معهد التنمية الإدارية للنشر والتوزيع، الشارقة، من دون ذكر بلد النشر، 1999، ص 150 .

2 - د. غازي حسين صباريني : النظم السياسية والدستور الإماراتي لسنة 1971، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1999، ص 124 .

الاختصاصات طالما هي مختصة بتنفيذها أصلاً، ولكن ما يحد من ذلك بالتزام التشريع المحلي بأن لا يخالف التشريع الإتحادي، وقدرة المشرع الدستوري الإتحادي على تنظيم جميع المسائل بالتفصيل وبشكل دقيق سيجعل من التشريع المحلي مجرد (تكرار لقواعده)، وهذا الأمر يعيد الصلاحية المحلية في الأمور السابقة إلى حيز وضع القواعد اللازمة لتنفيذها، مثلما تنص عليه المادة (121) من الدستور الإماراتي<sup>(1)</sup>.

**ثالثاً :- تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات في الأقاليم :-** يقصد بالاختصاصات الحصرية لسلطات الاقاليم، تلك الاختصاصات التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية، ويكون من حق سلطات الاقاليم ممارسة جميع السلطات التي تقوم بممارستها السلطة الإتحادية (كالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية)، أما ما يستحدث مستقبلاً من أمور لن يدخل ضمن المسائل التي حددت حصراً للسلطات في الاقاليم، وإنما تكون من اختصاصات الحكومة الإتحادية، وبالتالي تكون اختصاصات الحكومة الإتحادية من الاتساع وتصبح هي القاعدة، وتكون اختصاصات حكومات الولايات من الضيق وتصبح هي الاستثناء<sup>(2)</sup>.

وتعمل هذه الطريقة في تحديد الاختصاصات على تقوية سلطة الدولة الإتحادية وغلبة مظاهر الوحدة والنزعة بين الأقاليم، وغالباً ما تتبع هذه الطريقة في الدول المستعمرة أو التي خضعت للنظام المركزي لفترة طويلة<sup>(3)</sup>، ويرى بعض من الفقه إنَّ الأخذ بهذه الطريقة لتحديد الاختصاصات يكون بحجة التطور السياسي والاجتماعي الذي يؤدي إلى تحول الحاجات ذات (الطابع المحلي) إلى مصالح ذات (طابع عام)، ومن المنطقي حصر اختصاصات الولايات أو المقاطعات حيث تكون قرينة في صالح الحكومة الإتحادية إلا إن هذا الأسلوب في تحديد الاختصاصات غير شائع في دساتير الدول الإتحادية لأنه في العادة يمس (النزعة الاستقلالية المقررة للأقاليم)، ويمنح الحكومة الإتحادية المزيد من القوة والمركزية بمرور الزمن، وسوف تكون هناك علاقة طردية بين تطور التأريخ، وكذلك ما يكتنفه من أحداث وبين زيادة قوة الجهاز الإتحادي ونموه الذي يكون على حساب الأجهزة المحلية بالولايات مما قد يؤدي في الأمد البعيد إلى ان تكون دولة بسيطة<sup>(4)</sup>.

1 - د. محمد طلعت الغنيمي : النظام الإتحادي في دولة ألمانيا الإتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 99 .

2 - د. مسعود أحمد مصطفى : أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، من دون ذكر الطبعة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1990، ص 100 .

3 - د. سالم دله : السلطات الثلاثة في الدساتير العربية والأجنبية، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1999، ص 87 .

4 - د. ممدوح عبد الكريم حافظ : ((الفيدرالية (الدولة الإتحادية) خصائصها - مقوماتها - هيئاتها - دراسة مقارنة))، بحث منشور في مجلة العراق الفدرالي، مركز السلام والتنمية للأبحاث والدراسات، 2005، ص 25 .

**أولاً :- تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات المقاطعات في القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** تعرف الاختصاصات الحصرية هي (تلك الاختصاصات التي يكون الاضطلاع بها من صلاحية المقاطعات، بمعنى آخر إن أي تدخل من أي جهة ما عدا الجهة المحددة دستوريا يشكل تجاوزاً على النص الدستوري ويستوجب تحريك القضاء لردعه، وأن سبب تحديد الاختصاصات الحصرية للمقاطعات بموجب الدستور الإتحادي، لأن ذلك سوف يعزز استقلال الجهة التي تمارسها، ومن جهة أخرى من تقع عليه المسؤولية عند الإخلال بهذه الاختصاصات) <sup>(1)</sup>.

وكان للفقهاء (ريموند كارفيلد كيتل) رأي حول تحديد الاختصاصات الحصرية للمقاطعات (بأنه يكفي بالنسبة للنظام الإتحادي أن تكون الحكومة المركزية وحكومات المقاطعات مستقل كل منهما في دائرة اختصاصه، بل إن الدولة الإتحادية لا تكون دولة اتحادية إذا ما عينت سلطات حكومات المقاطعات وتركت بقية السلطات الحكومة المركزية، بل يجب إن تكون طريقة تقاسم السلطات بطريقة تحصى في الدستور السلطات التي تمارسها الحكومة المركزية وتترك باقي السلطات لحكومة المقاطعات) <sup>(2)</sup>.

وقد أعطى للمقاطعات حق تنظيم الحكم فيها بدستور محلي، ولكن بشرط أن تراعي فكرة الدولة القانونية، وأن من حقها احتفاظها بالهيئات الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، أما بالنسبة إلى دورها في العمل التشريعي، فإن لها سلطة التشريع في مجال اختصاصها في الشؤون الداخلية، أما الحكومة الإتحادية فيكون لها الحق في التشريع في الأمور الداخلة في اختصاص حكومات المقاطعات، ولكن وفق شروط معينة، فالأول : في حالة عدم قيام الولايات بتنظيم أمر من الأمور الداخلة في اختصاصها بطريقة جدية، والثاني : في حالة إذا تطلب حماية الوحدة القانونية والاقتصادية للدولة الإتحادية، والثالث : في حالة إصدار الولاية تشريع يؤثر على مصالح الولايات الأخرى، وقد أشارت المادة (30 من الدستور) الخاصة (بالحقوق السيادية للولايات) على أنه "تكون ممارسة الصلاحيات الحكومية وانجاز المهام الحكومية من اختصاصات الولايات ما لم ينص هذا القانون الأساسي أو يسمح بغير ذلك" <sup>(3)</sup>.

**ثانياً :- تحديد الاختصاصات الحصرية للإمارات الأعضاء في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 :** بمقتضى هذه الطريقة سوف تصبح اختصاصات السلطات الإتحادية عامة واختصاصات الإمارات الأعضاء ستكون محددة، وأن هذه الطريقة تكون متفقة مع السياسة المركزية، التي تقوم بإنتاجها الدولة الإتحادية، وتعمل على توسيع اختصاصات الإتحاد وتضييق اختصاصات الإمارات الأعضاء المنصوص

1 - أفين خالد عبد الرحمن : سمو الدستور الفيدرالي، الطبعة الأولى، دار سردم للنشر والتوزيع، سليمانية، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 100 .

2 - ينظر رأي الفقهاء (ريموند كارفيلد كيتل) أشار إليه، د. ناظم يونس زاوي : تحديد الصلاحيات في الدولة الإتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 123 .

3 - ابراهيم الشريف : ألمانيا الإتحادية - مقومات قيام كيان الدولة ونظامها، من دون ذكر الطبعة، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1973، ص 60 .

عليها بموجب الدستور الإماراتي، ويعود السبب في تضيق اختصاصات الإمارات الأعضاء حتى لا تكون السلطات الاتحادية ضعيفة على نحو يهدد تماسك وحدة الدولة الاتحادية<sup>(1)</sup>.

وأشار الدستور إلى الاختصاصات الحصرية للإمارات الأعضاء في المادة (3)، والتي تنص على أن (تمارس الإمارات الأعضاء السيادة على أراضيها ومياهها الإقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الإتحاد بمقتضى الدستور)، أما المادة (116) من الدستور تنص على أن (تتولى الإمارات جميع السلطات لم يعهد بها هذا الدستور للإتحاد وتشارك جميعاً في بنيانه وتفيد من وجوده وخدماته وحمايته)، وبالتالي فإن كل الاختصاصات التي لم يعهد بها إلى سلطات الإتحاد تكون من اختصاصات الإمارات الأعضاء<sup>(2)</sup>.

وقد انتقد الفقيه (إسماعيل مرزة) هذه الطريقة في تحديد الاختصاصات الحصرية للإمارات الأعضاء، لما تضمنه من مخاطر وصعوبات مهما كان الدستور الإماراتي وافياً ودقيقاً في تحديد اختصاصات الإمارات الأعضاء فلا بد أن تستجد قضايا ومسائل لم يكن المشرع الإماراتي قد قام بتنظيمها، سوف يؤدي ذلك إلى إثارة الخلافات التي من شأنها تؤثر على استقرار وحدة الدولة الاتحادية، كما إن تحديد الاختصاصات الحصرية للإمارات الأعضاء قد يتعارض مع المصلحة العامة للدولة الاتحادية إذا ما تطورت واستجدت الظروف، حيث تصبح بعض المسائل محددة في اختصاصات الإمارات الأعضاء، وهي مسائل ذات أهمية (قومية مشتركة)، والتي يستوجب ممارستها من قبل السلطات الاتحادية<sup>(3)</sup>، وترى الباحثة إن الأخذ بهذه الطريقة في تحديد الاختصاصات من دون إثارة أية خلافات يكون في الرجوع إلى محكمة اتحادية عليا الغرض منها تحديد الاختصاصات غير الواردة في الدستور الإتحادي، وتحديد ما يكون حسب أهميتها.

## الفرع الثاني

### العلاقة بين السلطة التشريعية الاتحادية والسلطات التشريعية للأقاليم

يقتضي تقاسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية وسلطات الأقاليم أن تكون بصورة مستقلة ومتساوية في المجالات التشريعية المحددة لكل منهما في الدستور الإتحادي، وهو مبدأ فيدرالي، وكلما كان استقلال

1 - ميله مسلم شرجي : الإتحاد الفيدرالي دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2003، ص 78.

2 - د. هادف راشد العويس : ((توزيع الاختصاصات في النظام الإتحادي في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية))، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 11-4، لسنة 1998، ص 12.

3 - ينظر رأي الفقيه (إسماعيل مرزة) أشار إليه، عبد المنعم احمد أبو طيخ : توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، 2005، ص 79.

الأقاليم عن المركز أكبر كان النظام بطبيعته نظاماً سياسياً فيدرالياً مميزاً، وبناءً عليه نقسم هذا الفرع على ثلاث فترات، أولاً : رقابة السلطة التشريعية الإتحادية على سلطات الأقاليم، وثانياً : منح السلطة الإتحادية اختصاص وضع المبادئ التشريعية الأساسية، وثالثاً : منح السلطة الإتحادية اختصاص تشريعي اختياري، وكالاتي :

أولاً : رقابة السلطة التشريعية الإتحادية على سلطات الأقاليم :- تمارس السلطة التشريعية الإتحادية دورها الرقابي على سلطات الأقاليم بموجب ما نص عليه الدستور، ومن الطبيعي أن تكون هناك وسائل قانونية وسياسية تقوم من خلالها السلطة التشريعية بممارسة الرقابة، وذلك من أجل التوازن والتكافؤ وإعمالاً (لمبدأ لفصل بين السلطات)، وأن رقابة السلطة التشريعية الإتحادية على سلطات الأقاليم تقوم على اعتبارات قانونية تجد سندها في مبدأ المشروعية، إذ يمثل مجالها الفعلي والحقيقي في تحقيق الدولة القانونية، والتي تقوم على تدرج القواعد القانونية التي يكون فيها الدستور الإتحادي في قمة الهرم القانوني، وخضوع الجميع حكماً ومحكوماً لأحكام القانون<sup>(1)</sup>.

وكما يذهب الفقيه (هارولد لاسكي) إلى أنه (إذا لم تخضع السلطة للرقابة باستمرار فهي عدو طبيعي لحرية الإنسان)<sup>(2)</sup>، ومنح الدستور الإتحادي الأقاليم سلطة ممارسة الاختصاص التشريعي في أمر من الأمور إلا أن القوانين التي تسنها تخضع لرقابة السلطة التشريعية الإتحادية أي يتطلب أمر التصديق عليها من قبل السلطة المركزية الإتحادية .

**1 - رقابة السلطة التشريعية الإتحادية على المقاطعات في القانون الاساسي الالمانى سنة 1949 المعدل سنة 2012 :** تعرف الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية في الإتحاد على المقاطعات بأنها عملية منتظمة يتم التأكد من خلالها من مدى تنفيذ الخطط وتحقيق الأهداف، وذلك من خلال طرق فعالة وذات كفاءة عالية وتعتبر وسيلة لحماية الدستور من أي اعتداء .

وأن أهمية ممارسة هكذا نوع من الرقابة لغرض التحقق من مخالفة القوانين (للدستور) تمهيداً لمنع إصدارها إذا كانت لم تصدر بعد أو القيام بإلغائها أو الامتناع عن تطبيقها في حال إذا صدرت<sup>(3)</sup>.

و(البوندستاغ) يمثل البرلمان في دولة ألمانيا ويعتبر أعلى سلطة تشريعية والمؤسسة الدستورية الوحيدة التي يتم انتخابها من قبل الشعب، وتعطي له عدة واجبات منها (التشريع من خلال سن قوانين جديدة أو تعديل الدستور والقوانين المعمول بها عند الضرورة، وانتخاب مستشار البلاد، وتحقيق مصالح الشعب،

1 - ابراهيم الشريف : ألمانيا الإتحادية - مقومات قيام كيان الدولة ونظامها، من دون ذكر الطبعة، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1973، ص 60 .

2 - د. هاني علي الطهراوي : النظم السياسية والقانون الدستوري، ط4، دار الثقافة العربية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص295 .

3 - د. مروان محمد محروس : الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 60 .

والمشاركة في انتخاب رئيس الجمهورية، والرقابة على عمل الحكومة والسلطات التنفيذية وأجهزة الاستخبارات وأوضاع الجيش، ومهامه الخارجية)، ومن خلال مهام الرقابة التي يمارسها قيامه بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب المادة (2-1/45) من الفصل الثالث<sup>(1)</sup>، والملاحظ إن البوندستاغ لم يقوم بممارسة أي عمل رقابي على المقاطعات<sup>(2)</sup>.

**2 - رقابة السلطة التشريعية الاتحادية على سلطات الإمارات الأعضاء في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :** تبرز السلطة التشريعية في دولة الإمارات العربية المتحدة بوصفها الجهاز المسؤول عن القيام بجميع الأدوار التشريعية المحددة لها بموجب الدستور، وتكمن أهمية السلطة التشريعية الاتحادية في دورها المتمحور حول احتوائها التوجهات الناشئة، وكذلك تحديد الاحتياجات المتغيرة للمجتمع الإماراتي، وأن المسؤولية الأبرز التي تعطي للسلطة التشريعية الاتحادية تتمثل في تشريع القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وتأخذ السلطة التشريعية في الإتحاد على عاتقها مسؤولية (اقتراح وإعداد التشريعات - والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية - وتوجيه وإرشاد أجهزة الحكومة) لما فيه من خدمة للمصلحة العامة، ويتسع نطاق السلطة التشريعية الاتحادية ليشمل تثقيف وتوعية المجتمع بالقانون<sup>(3)</sup>.

ونلاحظ أن الدستور الإماراتي لسنة 1971 لم يتضمن نص دستوري على رقابة السلطة التشريعية في الإتحاد على سلطات الإمارات الأعضاء بشكل مباشر، وإنما أشار إلى معنى الرقابة بموجب المادة (47) الفقرة (7) من الدستور الإماراتي، والتي تنص على إن (الرقابة على شؤون الإتحاد بوجه عام)<sup>(4)</sup>.

**ثانياً :- منح السلطة الاتحادية اختصاص وضع المبادئ الأساسية :** يعطي الدستور الإتحادي إلى المشرع الإتحادي مهمة إصدار قوانين تتضمن المبادئ الأساسية والرئيسية، وترك الجزئيات التفصيلية إلى السلطات التشريعية للأقاليم.

**1 - منح السلطة الاتحادية اختصاص وضع المبادئ الأساسية في القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** إن المبادئ الأساسية في مفهومها العام تعتبر مجموعة من القوانين والقواعد الرئيسية التي تعمل على تفسير كيفية عمل السلوكيات والإحداث الخاصة والعامة، وكذلك تبين منطقاتها ومرتكزاتها، حيث يقال إن (المؤسسة تعتمد مبادئ الحرية الشخصية، كحرية التعبير والمساواة بين كافة موظفيها)، وهذا يعني إنها تتبنى هذه القوانين وتبني أحكامها وأنشطتها على أساسها وتعمل على توطيدها وإن هذا سيوضح

1 - ينظر المادة (2-1/45) من القانون الأساسي الألماني والتي تنص على أن "الهيئة البرلمانية للرقابة 1/- يعين البوندستاغ هيئة تتولى الرقابة على أنشطة الإتحاد الاستخباراتية . 2 - وينظم التفاصيل الخاصة بذلك قانون إتحادي".

2 - د. حميد إبراهيم الحمادي : الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، عمان، الأردن، 2011، ص123

3- صلاح الشنواني : مفهوم وأهداف الرقابة، الطبعة الأولى، دار البلاد للطباعة والنشر، جدة، المملكة العربية السعودية، 2000، ص 127 .

4 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية لسنة 1971 .

مفهوم المبادئ الأساسية في دولة ألمانيا الاتحادية<sup>(1)</sup> .

وقد عرف الفقيه (بيسكاتوري) المبادئ الأساسية بأنها (مجموعة من المبادئ التي تستخدم في توجيه النظام القانوني من حيث تطبيقه وتنميته ولو لم يكن لها دقة القواعد القانونية الوضعية وانضباطها)<sup>(2)</sup> .

وقد أجاز القانون الأساسي الألماني للسلطة التشريعية الاتحادية إصدار القوانين لوضع المبادئ الأساسية في بعض المسائل منها (التعليم والصحافة والصيد وتوزيع الأراضي وتدير الموارد المائية والشؤون المتعلقة بالإقامة والبطاقة الشخصية وغيرها ما ذكر في نص المادة (75 من الدستور)<sup>(3)</sup> .

وقد الزم الدستور الألماني المقاطعات بإصدار القوانين المحلية، ويكون الإصدار وفقا للمبادئ الأساسية وخلال فترة زمنية تحدد في القانون الإتحادي، وحددت المحكمة الدستورية الاتحادية شروطا أساسية لصياغة التشريعات الاتحادية التي تكون متضمنة المبادئ الأساسية واطر العمل، ويتم إعطاء المقاطعات وقتا طويلا لغرض تطبيق جميع بنود تلك التشريعات<sup>(4)</sup> .

**2 - منح السلطة الاتحادية اختصاص وضع المبادئ الأساسية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :** تعرف المبادئ الأساسية في الدستور على أنها (مجموعة من القواعد العامة المجردة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، والتي تكفل الدولة احترامها بالقوة عند الاقتضاء عن طريق توقيع الجزاء على من يخالفها)<sup>(5)</sup> .

ولا يقصد بهذه المبادئ الأساسية التي ترد في مقدمة الدستور، وإنما يتم تشريع قانون من قبل السلطة التشريعية الاتحادية، ويترك للسلطة التشريعية في الإمارات الأعضاء تشريع قانون يتضمن التفاصيل أو الجزئيات تكون غير واردة في القانون الإتحادي .

وإنّ النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة يعد مزيجا من التشريعات الاتحادية والتشريعات

1 - سليمان سليم بطارسة : المبادئ الأساسية في القانون وتطبيقاتها (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1999، ص 30 .

2 - ينظر تعريف الفقيه (بيسكاتوري) أشار إليه، د. سمير تناغو : المبادئ الأساسية العامة للقانون كمصدر للمشروعية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 56 .

3 - ينظر المادة (5-4-3-2-أ/1/75) على التوالي من دستور ألمانيا الصادر عام 1949 شاملا تعديلاته لغاية عام 2014.

4 - ينظر المادة (3/75) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949، والتي تنص على "إذا صدر الإتحاد مرسوما بإحكام فعلى المقاطعات إن تلتزم بأن تصدر القوانين القطرية اللازمة على صعيد المقاطعات خلال فترة زمنية مناسبة يحددها القانون".

5 - القاضي قاسم حسن العبودي : ((إشكال القضاء في النظام الفيدرالي))، مقال منشور في موقع مركز النور للثقافة والإعلام، منشور على الرابط الإلكتروني ([http : www- alnoor-se](http://www-alnoor-se))، تمت الزيارة على بتاريخ 2020/12/2 العاشرة مساءً، ص 30 .

المحلية، ويكون ارتباط التشريعات الإتحادية بالمسائل السيادية، وبعمل أجهزة وهيئات الدولة الإتحادية (كقوانين الجنسية، والهجرة، والإقامة، والصحة)، أما القوانين التي نص عليها الدستور الإتحادي لتنظيم الهيئات الإتحادية وغيرها، والتي منها ما يشمل تنظيم بعض الشؤون المحلية للإمارات وسكانها وخاصة ما يتعلق بالتشريعات الكبرى، كالأحوال الشخصية، والقوانين المدنية، والجزائية، وتنظيم العمل<sup>(1)</sup>.

أما التشريعات المحلية التي تصدر في دائرة المسائل التي تترك إلى الإمارات الأعضاء، سواء كانت متعلقة بتنظيم عمل هيئاتها أو أنشطتها المحلية المختلفة أو أجهزتها، وتقوم بوضع التشريعات المحلية، وذلك بإصدار الأنظمة والمراسيم والقرارات والتعليمات، التي تصدر عن المجلس التنفيذي والجهات الحكومية التابعة للإمارات الأعضاء<sup>(2)</sup>.

ويلاحظ في دولة الإمارات العربية المتحدة أن بعض المسائل التي تكون خاضعة لأحكام (التشريعات المحلية) في إحدى الإمارات، فأنها تكون خاضعة لأحكام (القانون الإتحادي)، مثال على ذلك تنظيم المحاكم وعملها، حيث قررت أكثر الإمارات على دمجها مع المحاكم الإتحادية، وتكون خاضعة للقانون الإتحادي، ولكن نجد أمارة دبي لا تزال متمسكة بقضائها المحلي وهي تخضع لقوانينها المحلية<sup>(3)</sup>.

**ثالثاً :- منح السلطة الإتحادية اختصاص تشريع اختياري :-** قد يجعل الدستور الإتحادي الاختصاص التشريعي في بعض الأمور تنافسياً، وبالتالي يسمح للأقاليم أو الولايات ممارسة الاختصاص التشريعي في حالة إذا كان الإتحاد لم يمارس صلاحياته التشريعية، ففي حالة قيام السلطة التشريعية الإتحادية بإصدار قوانين بشأنها فتصبح حين ذاك القوانين المحلية كأنها لم تكن .

**1 - منح السلطة الإتحادية اختصاص تشريعي اختياري في القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** ان أمر التشريع يعد اختصاص مشترك بين الحكومة الإتحادية وحكومات الأقاليم، مثل القانون المدني والقانون الجنائي، وغيرها من المسائل التي ورد ذكرها في نص المادة (74 من الدستور)، ويجوز أن تبقى القوانين المحلية إلى جانب القوانين الإتحادية إذا كان هناك جمع بين عدة اختصاصات، وقد تصدر قوانين محلية لتنظيم مسائل لم يتطرق إليها الدستور الإتحادي بشرط أن لا تتعارض مع القانون

1 - د. محمود جبير : النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 100 .

2 - ينظر المادة (1) من مرسوم تشكيل اللجنة العليا للتشريعات في أمارة دبي رقم (23 لسنة 2014)، أشار إليه، د. بن سارا: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط2، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 2000، ص 125 .

3 - صدرت عدة تشريعات في هذا المجال منها (قانون تشكيل محاكم دبي لسنة 1970) و (نظام رسوم المحاكم المعدل لسنة 1988) و (نظام رواتب قضاة المحاكم في دبي لسنة 1996) .

الإتحادي<sup>(1)</sup> .

ونخلص إلى أنه بالرغم من التوزيع الدستوري للاختصاصات التشريعية، إلا أن السلطة التشريعية الإتحادية على الأغلب تختص بإصدار القوانين والتشريعات الخاصة بالأمر الأكثر أهمية للإتحاد، كما أن الدساتير الفيدرالية لم تكفي بمنح السلطة التشريعية سلطة التشريع في المسائل الهامة، وأما غلبت هيمنة السلطة التشريعية الإتحادية على السلطة التشريعية الإقليمية في مجال الاختصاصات التشريعية المشتركة وما ينشأ عنها من علاقات، وذلك بإعطاء الأولوية للقوانين الإتحادية على القوانين المحلية على الأغلب .

**2 - منح السلطة الإتحادية اختصاص تشريع اختياري في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :** نلاحظ إن دستور الإمارات لم ينص على التشريع الاختياري وجعل التشريع من الاختصاصات الحصرية التي يمارسها الإتحاد بموجب نص المادة (121) من الدستور الإماراتي<sup>(2)</sup> .

ونخلص إلى أنه بالرغم من التوزيع الدستوري للاختصاصات التشريعية، إلا أن السلطة التشريعية الإتحادية على الأغلب تختص بإصدار القوانين والتشريعات الخاصة بالأمر الأكثر أهمية للإتحاد، كما أن الدساتير الفيدرالية لم تكفي بمنح السلطة التشريعية سلطة التشريع في المسائل الهامة، وأما غلبت هيمنة السلطة التشريعية الإتحادية على السلطة التشريعية الإقليمية في مجال الاختصاصات التشريعية المشتركة وما ينشأ عنها من علاقات، وذلك بإعطاء الأولوية للقوانين الإتحادية على القوانين المحلية على الأغلب .

---

1 - د. محمود منير الوتري : المركزية واللامركزية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 1976، ص 40 .

2 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 .

## المطلب الثاني

### تقاسم الاختصاصات التنفيذية الإتحادية

تختص السلطة التنفيذية الإتحادية باتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين الإتحادية ورسم السياسة العامة والإشراف على عمل الوزارات والهيئات العامة في الدولة، وذلك بحكم إتصالها بأفراد المجتمع بشكل مباشر الأمر الذي يساعدها في معرفة احتياجات ومشاكل الأفراد، وتعالجها من خلال إصدار القرارات - الأنظمة التنفيذية -، وتكون قراراتها ملزمة وواجبة التنفيذ، وفقاً لما يحدده الدستور الإتحادي، وفي إطار الاختصاصات الدستورية للحكومة الإتحادية من حيث تكوينها وممارستها لاختصاصاتها الدستورية على مستوى الدولة طبقاً للنظام السياسي السائد في الدولة<sup>(1)</sup>. وبناءً عليه نقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول : أساليب تقاسم الاختصاصات التنفيذية، والفرع الثاني : العلاقة التنفيذية بين السلطة الإتحادية وسلطات الأقاليم، وكالاتي :

## الفرع الأول

### أساليب تقاسم الاختصاصات التنفيذية

يتضح مما سبق إن السلطات التنفيذية لكي تؤدي دورها أو مهمتها في تنفيذ القوانين فإنها تتمتع بسلطة إصدار الأنظمة التنفيذية، وتستمد سلطتها بإصدار تلك الأنظمة من الدستور الإتحادي، وبالتالي نقسم هذا الفرع على فترتين، أولاً : الأسلوب الأزدواجي، وثانياً : الأسلوب الاندماجي، وكالاتي :

أولاً :- الأسلوب الأزدواجي : طبقاً لهذا الأسلوب يضطلع كل مستوى من مستويات الحكم بمسؤوليات تنفيذية في ذات المجالات التي تتمتع بها السلطات الأخرى، كالسلطة التشريعية مثلاً، وأن هذا الأسلوب يعمل على تعزيز استقلال الهيئات التشريعية، كما أنه يضمن لكل مستوى من مستويات الحكم تمتعه بسلطة تنفيذ القوانين الخاصة به، فنجد أن القوانين الإتحادية في النظم الفيدرالية قد أخذت بهذا الأسلوب وقامت بتنفيذه على جميع أقاليم الدولة الإتحادية، وذلك عن طريق القيام بإنشاء إدارات تابعة للحكومة الإتحادية في جميع الأقاليم، وتكون مستقلة عن الإدارات الخاصة بالأقاليم، وتتولى هذه الإدارات مهمة تنفيذ قوانين الإتحاد وقراراته داخل الأقاليم المختلفة، وأن كان من مميزات هذا الأسلوب في تنفيذ القوانين الإتحادية، إلا أنه يؤدي إلى ضمان التناسق ووحدة التنفيذ في الإتحاد، ولكن على الرغم مما يؤدي إليه هذا الأسلوب من سرعة وضمان التنفيذ الموحد للقوانين، إلا أنه لا يخلو من بعض العيوب الخاصة به، فإنه في حالة نشوء الإتحاد عن طريق إندماج أقاليم أو ولايات أو مقاطعات وكانت تتصف بأجهزة إدارية متطورة، ففي حالة

1 - د. حميد حنون : ((السلطات الإتحادية في دستور العراق لسنة 2005))، بحث منشور في مجلة جامعة بغداد، كلية القانون، العدد 3149، 2014، ص 10 .

إناطة تنفيذ القوانين في الإتحاد دون غيره، فإنّ ذلك يعني إلغاء الدوائر التنفيذية الإقليمية التي كانت تمارس الوظائف ذاتها قبل الإتحاد، لذا نجد أغلب الدول الإتحادية مثل (الولايات المتحدة الأمريكية وكندا) عملت على دمج الدوائر التنفيذية الإقليمية مع السلطة التنفيذية الإتحادية<sup>(1)</sup>.

فلاحظ دستور الولايات المتحدة الأمريكية أعطى للسلطة التنفيذية الإتحادية، التي تتمثل برئيس الولايات المتحدة الأمريكية مهمة (تنفيذ القوانين الإتحادية الأمريكية)<sup>(2)</sup>.

أما في كندا فإنّ المبدأ العام في الدستور الكندي هو أنّ تتولى السلطة التنفيذية الإتحادية مهمة (تنفيذ القوانين الإتحادية)، ولكن هنالك استثناء من تنفيذ التشريع الإتحادي ويكون في مجال القانون الجنائي، وتتولى حكومة الإقليم تنفيذه، فإنّ القوانين الإتحادية في النظم الإتحادية التي أخذت بالأسلوب الإزدواجي يكون التنفيذ على جميع أقاليم الدولة الإتحادية، ويكون ذلك عن طريق إنشاء الإدارات الخاصة في الأقاليم، وتقوم بمهمة تنفيذ القوانين الإتحادية وتكون قراراتها داخل الأقاليم المختلفة<sup>(3)</sup>.

**ثانياً :- الأسلوب الإندماجي :-** بمقتضى هذا الأسلوب تقوم حكومات الأقاليم المكونة للإتحاد بتنفيذ القوانين أو البرامج، التي يتم تشريعها على المستوى الإتحادي، إي إن الصلاحيات التنفيذية وفق هذا الأسلوب وخلافاً للأسلوب الإزدواجي لا تطابق نطاق الاختصاص التشريعي لمستوى الحكم، وهذا الأسلوب متبع في الكثير من النظم الفيدرالية الأوروبية، كما في (دولة ألمانيا الإتحادية ودولة سويسرا)، فأنا لا نجد في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة مثل هكذا أسلوب، أما دستور دولة ألمانيا الإتحادية قد بين هذا الأسلوب حيث كانت الإدارات المختلفة للولايات تتولى تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الإتحادية بموجب دستور دولة ألمانيا الإتحادية لسنة (1949) إن الولايات سوف تطبق أو تنفذ التشريعات الإتحادية بوصفها أمور تتصل بشؤونها الخاصة بها طالما إن الدستور الألماني لا يشترط عكس ذلك، لذا تكون السلطات التنفيذية المباشرة محدودة للغاية ولا تطبق إلّا حيثما يكون التنفيذ الموحد أمراً ضرورياً، وهذا ما نصت عليه المادة (83) من الدستور الألماني) على إن "تنفيذ الولايات القوانين الإتحادية باعتبارها شؤوناً خاصة بها إلّا إذا حدد هذا القانون الأساسي شيئاً آخر أو سمح به"<sup>(4)</sup>.

1 - د. أزهار هاشم احمد، مصدر سابق، ص 85.

2 - جميل عبد الله القانفي، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2006، ص 108.

3 - محمد حسن دخيل : اختصاصات السلطة التنفيذية والنظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، من دون ذكر سنة النشر، ص 134.

4 - يمامة محمد حسن كشكول : النظام القانوني لإنشاء الوحدات الإتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، 2010، ص 70.

أما في سويسرا فإنّ الكونتونات تقوم بتنفيذ أغلب القوانين الاتحادية<sup>(1)</sup>، ولكن تحت إشراف الحكومة المركزية لغرض التأكد من أنّ التنفيذ يكون متقيدا بالتشريع الإتحادي<sup>(2)</sup>، ويحق للحكومة المركزية باتخاذ الإجراءات اللازمة لغرض تنفيذ القوانين الاتحادية في حال إذ لم تنفذ المقاطعات التشريعات الاتحادية التي تعطى لها لغرض تنفيذها أو أنها قامت بتنفيذها ولكن على وجه يعارض غايتها، ونلاحظ إن جميع النظم الاتحادية التي اتبعت هذا الأسلوب في تقاسم الاختصاصات التنفيذية تتحمل فيه الحكومة التنفيذية في المقاطعات أو الولايات كافة المسؤولية الدستورية عند قيامها بتنفيذ مجموعة كبيرة من القوانين الاتحادية<sup>(3)</sup>.

## الفرع الثاني

### العلاقة التنفيذية بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم

يجب المحافظة على العلاقة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم من الناحية التنفيذية، وعادة ما يبذل وضعوا الدساتير الاتحادية الكثير من الجهود من أجل المحافظة على تلك العلاقة، لأنّ أي نظام إتحادي لا ينجح من دون تلك المحافظة، ولا يكفي ذلك بتقريره بنصوص دستورية، وأنما يجب إن تتوفر ضمانات لحماية العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، ويجب أن لا تكون السلطة الاتحادية موزعة بين حكومة الإتحاد وحكومات الأقاليم بالاتفاق فحسب، وأنما يجب أن تكون هناك أسس محدده تبين العلاقة التنفيذية بين السلطة الاتحادية والأقاليم .

ومن خلال ما تقدم نقسم هذا الفرع على فقرتين، أولاً : دور السلطة الاتحادية في إبطال التدابير التنفيذية لسلطات الأقاليم، وثانياً : دور السلطة الاتحادية في تقديم المساعدة والمشورة لسلطات الأقاليم، وكالاتي :

أولاً :- دور السلطة الاتحادية في إبطال التدابير التنفيذية لسلطات الأقاليم :- يعتبر إبطال التنفيذية حق من الحقوق التي تمنح عادة للقضاء، ولكن رغم هذا فقد خولته بعض النظم الاتحادية إلى السلطة التنفيذية الاتحادية، وبالفعل مارست السلطة التنفيذية الاتحادية ذلك الحق لإغراض سياسية، ولضمان إلزام الأقاليم حدود الصلاحيات الممنوحة لها في الدستور الإتحادي وأنّه من الأسباب التي دفعت إلى منح السلطة التنفيذية

1 - ينظر المادة (1/46) من دستور الإتحاد السويسري لسنة 2000، والتي تنص على أن "تطبق المقاطعات القانون الإتحادي وفقاً للدستور والقانون" .

2 - ينظر المادة (5/173) من دستور الإتحاد السويسري لسنة 2000، حيث بينت مهام واختصاصات الجمعية الاتحادية والتي تنص على أن " تتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية " .

3- د. خالد خليل الظاهر : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، ط2، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 154 .

الإتحادية هذا الحق وهي وجود نوع من التصرفات أو الإجراءات التي تصدر من المؤسسات في الأقاليم تكون خارج نطاق صلاحياتها فإنه يصعب على الأطراف المعنية عرضها على القضاء، وسرعة استعمال هذا الحق بالنسبة لسير إجراءات المحاكم والتي قد تتسم بالبطء عادة<sup>(1)</sup>.

**1 - دور السلطة الإتحادية في إبطال التدابير التنفيذية لسلطات المقاطعات في القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** كان موقف القانون الأساسي الألماني من إبطال التدابير التنفيذية على أنها نظام قانوني معد سلفاً، ويرتكز هذا النظام على تقوية صلاحيات (السلطة التنفيذية) عن طريق نقل السلطة إلى يد سلطة أخرى، لذلك يمنح القانون الأساسي للسلطات داخل الدولة الإتحادية سلطات تدابير استثنائية لغرض مواجهة أي ظرف تتعرض له الدولة، ولكن يجب أن يخضع لرقابة القضاء<sup>(2)</sup>، وقد أشار القانون الأساسي الألماني إلى إبطال التدابير التنفيذية من خلال العديد من النصوص الدستورية، فأشارت المادة (115- أ) إلى نوع من التدابير التنفيذية، وهي إعلان حالة الدفاع، إذ نصت الفقرة (1) من المادة (115) على أنه "يصرح البوندستاغ بموافقة من البوندسرات بأي قرار يفيد بتعرض الإقليم الإتحادي لهجوم مسلح أو خضوعه لتهديد وشيك عن هذا الهجوم ويصدر هذا القرار بناء على طلب من الحكومة الإتحادية ويتطلب إصداره موافقة ثلثي أغلبية الأصوات المعطاة والتي تشمل أغلبية أعضائه على الأقل"، والفقرة (2) نصت على أنه "إذا اقتضى الموقف اتخاذ إجراءات فورية بشكل حتمي وحالت موانع قهرية دون عقد اجتماع للبوندستاغ في الوقت المناسب أو لم يكتمل النصاب القانوني له تصدر اللجنة المشتركة هذا القرار بأغلبية ثلثي الأصوات المعطاة والتي تشمل أغلبية أعضائه على الأقل"، والفقرة (3) يعلن الرئيس الإتحادي قرار تأكيد وقوع حالة الدفاع في الجريدة الرسمية للقانون الإتحادي بموجب نص المادة (82) وإذا لم يكن ذلك ممكناً في الوقت المناسب يجري الإعلان بطريقة أخرى على أن ينشر الإعلان لاحقاً في الجريدة الرسمية الإتحادية حالما تسمح الظروف بذلك، والفقرة (4) في حالة تعرض إقليم الإتحاد لهجوم مسلح ولم تكن الهيئات الإتحادية المختصة في وضع يمكنها من إصدار القرار المنصوص عليه في الجملة الأولى من الفقرة (1) من هذه المادة يعتبر القرار صادراً ومعلناً في الوقت الذي يبدأ فيه الهجوم ويعلن الرئيس الإتحادي ذلك الوقت حالما تسمح الظروف، والفقرة (5) إذا جرى إعلان قرار تأكيد وقوع حالة الدفاع وفي حالة تعرض الإقليم الإتحادي لهجوم مسلح يجوز للرئيس الإتحادي بموافقة البوندستاغ الإدلاء بتصريحات وفق القانون الدولي تتعلق بوقوع حالة الدفاع وطبقاً للشروط الواردة بالفقرة (2) من هذه المادة وتقوم اللجنة المشتركة مقام البوندستاغ<sup>(3)</sup>.

1 - روبرت بوري كارل فريدريك : دراسات في الدولة الإتحادية، الجزء الثالث، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار النشر، من دون ذكر مكان وبلد وسنة النشر، ص 146 .

2 - رائف محمد لبيب : الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط2، دار الكتاب الحديث، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2008، ص 225 .

3 - ينظر القانون الأساسي الألماني لدولة ألمانيا الإتحادية لسنة 1949 المعدل .

ويذهب الفقيه الفرنسي (M-Hauriou) إلى أنّ إبطال التدابير التنفيذية يعد إجراء تقوم به السلطات العليا في الدولة الاتحادية في حالة تعرض الدولة إلى خطر داخلي يعمل على تهديد المؤسسات الدستورية أو أمن سلامة المواطنين وكذلك إقليمهم الوطني، والهدف من ذلك لغرض استتباب النظام والسكينة العامة<sup>(1)</sup>.

**2 - دور السلطة الاتحادية في إبطال التدابير التنفيذية لسلطات الأقاليم في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :** نلاحظ موقف الدستور الإماراتي من إبطال التدابير التنفيذية، حيث أعطى الدستور للسلطة التنفيذية الاتحادية الحق في إبطال التدابير التنفيذية التي تصدر من السلطات التنفيذية في الإمارات الأعضاء في حالة تعارضها مع الدستور والقوانين الاتحادية، وكذلك في حالة الالتزامات الدولية، أو في حالة خرقها حريات وحقوق المواطنين قبل أن يتم حسم القضية من قبل القضاء الإتحادي<sup>(2)</sup>.

وقد أشارت المادة (125) من الدستور الإماراتي إلى دور السلطة الاتحادية في إبطال التدابير التنفيذية للإمارات الأعضاء، ونصت على أنّ "تقوم حكومات الإمارات بإتخاذ ما ينبغي من تدابير لتنفيذ القوانين الصادرة عن الإتحاد والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها بما في ذلك إصدار القوانين واللوائح والقرارات والأوامر المحلية اللازمة لهذا التنفيذ، وللسلطة الاتحادية الإشراف على تنفيذ حكومات الإمارات للقوانين والقرارات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والأحكام القضائية الاتحادية، وعلى السلطات الإدارية والقضائية المختصة في الإمارات تقديم كل المساعدات الممكنة لسلطات الإتحاد في هذا الشأن"<sup>(3)</sup>.

وكان للفقه الدستوري رأي آخر حول إبطال التدابير التنفيذية، فذهب الفقيه (j-Rivero) إلى أنه لغرض إبطال التدابير التنفيذية يجب أن توفر عدة أسباب يمكن من خلالها القيام بإجراءات معينة من قبل السلطة التنفيذية في الدولة الاتحادية، فيجب إن يكون هناك أوضاع غير عادية تدفع السلطة التنفيذية في الإتحاد إلى الإبطال ويستحيل على كافة الأجهزة التنفيذية مواجهة تلك الأوضاع بالطرق المشروعة، ويجب أن لا تمس تلك الأوضاع السلطة التنفيذية في الإتحاد، وأن يكون إبطالها وفق الإجراءات التي حددها الدستور<sup>(4)</sup>.

**ثانياً :- دور السلطة الاتحادية في تقديم المساعدة والمشورة لسلطات الأقاليم :-** تقوم السلطة التنفيذية بتقديم المساعدة والمشورة إلى سلطات الأقاليم في الدولة الاتحادية، وعلى المستوى دون الإتحادي في بعض الحالات التي لا تستطيع فيها الأقاليم المحافظة على دساتيرها وتطبيق قوانينها والمحافظة على السلم.

1 - ينظر رأي الفقيه (M-Hauriou) أشار إليه، د. شهاب مسعود : أثر السلطة التنفيذية على الحريات العامة وضماناتها، الطبعة الأولى، دار الكتب المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 156.

2 - صديق فوزي : الوافي في شرح القانون الدستوري - النظرية العامة للدساتير، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 145.

3 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971.

4 - ينظر رأي الفقيه (j-Rivero) أشار إليه، د. أحمد سلامة بدر : الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ط2، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2008، ص 111.

**1 - دور السلطة الإتحادية في تقديم المساعدة والمشورة لسلطات الأقاليم في القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** منح دستور دولة ألمانيا الإتحادية الحكومة الإتحادية حق التدخل في شؤون البلدان في حالة وجود خطر يهدد وجودها أو نظامها الدستوري الديمقراطي، إذ يمكن للحكومة الإتحادية في حالة تهديد النظام الديمقراطي في بلد ما أن تضع قوات الشرطة التابعة لذلك البلد وغيره من البلدان الأعضاء في الإتحاد تحت إمرتها لحين زوال ذلك الخطر <sup>(1)</sup>.

**2 - دور السلطة الإتحادية في تقديم المساعدة والمشورة لسلطات الأقاليم في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :** تضمن دستور الإمارات نص بين فيه المشورة فقط، ولم يتضمن الدستور نص يوضح فيه المساعدة، وهذا يعتبر نقص جوهري في الدستور الإماراتي، أما النص الذي يخص المشورة تضمنته المادة (124 من الدستور الإماراتي)، ونصت على أنه "على السلطات الإتحادية المختصة قبل إبرام أية معاهدة أو إتفاقية دولية يمكن أن تمس المركز الخاص بإحدى الإمارات استطلاع رأي هذه الإمارة وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الإتحادية العليا للبت فيه" <sup>(2)</sup>.

---

1 - د. منذر الشاوي : القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 1981، ص 383.

2 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 .

## المبحث الثاني

### تقاسم الاختصاصات التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

ينفرد دستور العراق لسنة 2005 عن باقي دساتير الدول الإتحادية، إذ يتضمن ثلاثة أنواع من الاختصاصات، فيتمثل النوع الأول (بالاختصاصات الحصرية الإتحادية، وما تبقى من الاختصاصات إلى الأقاليم، والتي نصت عليها المادة 110 من الدستور)، أما النوع الثاني يتمثل (بالاختصاصات المشتركة، ونصت عليها المادة 114 من الدستور)، أما النوع الثالث يتمثل (بالاختصاص غير المحدد، الذي انفرد به الدستور العراقي لسنة 2005، وهو المتعلق بالآثار والنفط والغاز)، ولقد اختلف الفقه الدستوري في إيجاد تبرير لتقسيم وتوزيع الاختصاصات في دستور العراق لسنة 2005، فذهب الرأي الأول إلى أن جمهورية العراق قبل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عبارة عن دولة بسيطة، وكان يفترض أن تستأثر السلطات الإتحادية باختصاصات واسعة، ولا تأخذ بطريقة تحديد السلطات الإتحادية على سبيل الحصر، وأن هذا الأسلوب من شأنه أن يوسع بمرور الزمن من اختصاصات الأقاليم على حساب اختصاصات السلطات الإتحادية، وأن دستور العراق لعام 2005 أخذ بهذا الأسلوب، وبالتالي فإنه خالف قاعدة معروفة تؤخذ عادة بنظر الاعتبار عند توزيع اختصاصات<sup>(1)</sup>، أما الرأي الثاني من الفقه فإنه يذهب إلى أن (الدولة العراقية قبل قانون إدارة الدولة العراقية لم تكن دولة بسيطة، والسبب في ذلك يعود إلى أن إقليم كردستان كان من الناحية القانونية يتمتع بالحكم الذاتي، وكذلك لديه هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية، ويتمتع باختصاصات حددها له قانون الحكم الذاتي)<sup>(2)</sup>، ومن خلال ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين، **المطلب الأول : تقاسم الاختصاصات التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والمطلب الثاني: تقاسم الاختصاصات التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وكالاتي :**

## المطلب الأول

### تقاسم الاختصاصات التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

لمعرفة السلطة التشريعية في تقاسم الاختصاصات يستلزم تحديد طبيعة تلك الاختصاصات التي تمارسها ومقارنتها من أوجه مختلفة على اعتبار إن تحقيق التوازن بين السلطات داخل الدولة مرهون

1 - د. غازي فيصل مهدي : ((نظام الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005))، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الأولى، العدد الأول، 2009، ص 17 .

2 - د. عدنان عاجل عبيد : القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، من دون ذكر بلد النشر، 2010، ص 70 .

ليس فقط بالبرلمان، وإنما دوره داخل المجلس بسن القوانين والتشريعات المختلفة، وإنما يكمن ذلك على مدى قدرة المؤسسة التشريعية على المساهمة في تفعيل وظائفها وتطوير أدوات عملها وتعزيز مكانتها داخل المؤسسات الدستورية القائمة<sup>(1)</sup>. وبناءً عليه نقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول : أسلوب تقاسم الاختصاصات التشريعية في دستور العراق لسنة 2005، والفرع الثاني : العلاقة التشريعية بين البرلمان الإتحادي وبرلمان الإقليم في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وكالاتي :

## الفرع الأول

### أسلوب تقاسم الاختصاصات التشريعية في دستور العراق لسنة 2005

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

ويقوم الدستور بتحديد صلاحيات السلطات الإتحادية على سبيل الحصر، ويترك كل ما لا يدخل في اختصاص الإتحاد للوحدات السياسية المكونة له، وبالتالي سيوسع من اختصاصات الوحدات السياسية على حساب الإتحاد، وأن أسلوب تقاسم الاختصاصات لا يفسر التوسع في السلطات الإتحادية على أنه سير للقضاء على شخصية الوحدات السياسية المكونة للإتحاد، وهذا يتنافى مع فكرة الإتحاد وديمومته، وذلك لأن القاعدة الأساسية تقضي بأن الاختصاص الرئيسي للسلطة الإتحادية، ولكن بشرط إن يحدد الاختصاص الحصري للسلطات الإتحادية، وكل ما لم يأت على سبيل الحصر من اختصاصات يصبح من اختصاص السلطة المحلية للوحدات السياسية المكونة للإتحاد<sup>(2)</sup>.

ولكن ذهب بعض الفقه إلى أن هذا الأسلوب في تقاسم الاختصاصات الذي تكون فيه جميع الاختصاصات التي منحت إلى الوحدات السياسية في معظم الدول تعد هي الأصل، وأن ما تم منحه من اختصاصات إلى السلطة الإتحادية يكون هو الاستثناء، وأن هذا سيعمل على تغليب مظاهر استقلال الوحدة

1 - فلاح إسماعيل حاجم : أساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار المزدهرة للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، ص 99 .

2 - نبيل عبد الرحمن حياوي : الدولة الإتحادية الفيدرالية - السلطة التشريعية، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2004، ص 60 .

السياسية في الدول وبإتجاه السلطة الإتحادية، وكذلك أنّ هذا الأسلوب في تقاسم الاختصاصات يعد الأسلوب الأسهل تطبيقاً، وقد أثبت فاعليته على غيره من الأساليب، غير أنّ البعض الآخر من الفقه يرى أنّه هذا الأسلوب فيه نوع من المحاباة حيث إنّ إيجابى المناطق المحلية والتي تشمل الوحدات السياسية والدستورية ويكون ذلك على حساب الدولة الإتحادية، وغالباً ما تحدد تلك الاختصاصات بنصوص تكون واسعة جداً، بحيث إنّ تقاسم الاختصاصات بين السلطة الإتحادية وسلطات الوحدات المكونة للإتحاد قد تتوقف في الواقع على التفسيرات التي تعطى لتلك النصوص أكثر مما تتضمنه بالفعل، غير انها لا تتفق مع طبيعة الدولة الإتحادية، التي يكون فيها تغليب مظاهر الوحدة على مظاهر الاستقلال، إذ إنّ المشرع مهما وسع من اختصاصات السلطة الإتحادية فإنّ هذه الاختصاصات تبقى محددة<sup>(1)</sup>.

وإنّ تقاسم الاختصاصات بين الحكومة الإتحادية وحكومات الأقاليم أو الولايات الأعضاء، يعد إحدى أهم الخصائص المميزة للدولة الإتحادية، التي تقوم على مبادئ الاستقلال الذاتي والمشاركة، لذلك يعد أسلوب تقاسم الاختصاصات الدستورية مابين هاتين الحكومتين من المسائل الجوهرية التي يحتويها الدستور الإتحادي، والتي تفرض تقاسم متناسقاً في الاختصاصات فيما بينها، وكذلك ممارسة الصلاحيات بشكل مستقل من خلال المركز القانونية المستقلة لكل منهما، فعلى الحكومة الإتحادية أن تحافظ على المصالح المشتركة التي تدفع الاقاليم أو الولايات إلى إنشائها والخضوع لها، ويتم ذلك من خلال إعطائها سلطات عامة كافية لممارسة اختصاصاتها على مستوى الإتحاد، وكذلك تحافظ الحكومة الإقليمية على الاستقلال الذاتي لشؤونها الإقليمية بما يتناسب مع وضعها السياسي والاجتماعي حماية لمصالحها المتباينة، وتختلف الدساتير الإتحادية في معالجتها الى مسألة تقاسم الاختصاصات بين الحكومة الإتحادية والإقليم، ويكون ذلك تبعاً إلى المذهب السياسي والاقتصادي الذي تتبناه الدولة والظروف والعوامل التي أحاطت بشأنها، وغالباً ما يكون هذا التقسيم للاختصاصات محفوفاً بالمخاطر والصعوبات ومصدر نزاع بين مكونات الدولة الإتحادية، والدولة الإتحادية التي تنشأ عن طريق اتفاق دولة مستقلة تتجه دساتيرها نحو تحديد اختصاصات الحكومة الإتحادية، لأنها لا تقبل التنازل عن استقلالها الذاتي، وأنها تتنازل بقدر ما تحتاج إليه من الاختصاصات الدستورية الضرورية لقيام الحكومة الإتحادية، وعكس ذلك فإنّ الدولة الإتحادية التي نشأت نتيجة تفكك دولة موحدة، فيكون الإتجاه فيها نحو الاحتفاظ بقدر أكبر من الاختصاصات الدستورية للحكومة الإتحادية<sup>(2)</sup>.

وسوف نبين أسلوب التقاسم في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من خلال ثلاث فقرات وهي،  
**أولاً : تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية، وثانياً : تحديد الاختصاصات المشتركة،**

1 - د. خالد قباني : اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الاولى، منشورات عويدات، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1981، ص 100 .

2 - د. حميد الساعدي : قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية - ضمن كتاب دراسات دستورية عراقية، الطبعة الأولى، شركة بويد للطباعة، نيويورك، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 246 .

وثالثاً: تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات في الأقاليم، وكالاتي :

**أولاً : تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية :-** الاختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية في دستور 2005، هي تلك الاختصاصات التي وردت في وثيقة الدستور على سبيل الحصر والتعين، وتكون من حق السلطة التشريعية وحدها، ويمنع تدخل أي سلطة أخرى في ممارسة اختصاصاتها الحصرية، وأن ممارسة أية اختصاصات تشريعية حصرية من السلطات الأخرى يشكل تجاوزاً على النص الدستوري وانتهاكاً للدستور<sup>(1)</sup>، وقد أشارت المادة (110/ رابعا- خامسا- سادسا - ثامنا - تاسعا) لكونها تنظم الاختصاصات المتعلقة بالتشريع حصراً، وكذلك المادة (111) من الدستور، إذ نصت الفقرة (رابعا) من المادة (110) من الدستور على أنّ "تنظيم أمور المقاييس والمكييل والأوزان"، والفقرة (خامسا) تنص على إن "تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي"، والفقرة (سادسا) تنص على "تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد"، أما الفقرة (ثامنا) تنص على أنّ "تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعا العادل داخل العراق وفقا للقوانين والأعراف الدولية"، وقد نصت الفقرة (تاسعا) على "الإحصاء والتعداد العام للسكان"<sup>(2)</sup> .

ومن المزايا التي تضمنتها المادة (110) من الدستور هي ضمان استقلال السلطة التشريعية في ممارستها للاختصاصات الحصرية من ناحية، وبيان السلطة التي تقع عليها المسؤولية في حال إخلال تلك السلطات من ناحية أخرى، وقد أفرد دستور العراق لعام 2005 الباب الرابع من الدستور لتنظيم اختصاصات السلطات الاتحادية، وبشكل عام قد حدد ثلاثة أدوار مهمة للسلطات الاتحادية تتمثل في دعم الوحدة الوطنية، وكذلك بالمحافظة على استقلال وسيادة الدولة، فضلاً عن الحفاظ على النظام الدستوري والسياسي والديمقراطي الإتحادي<sup>(3)</sup> .

أما المادة (111) من الدستور فقد نصت على أنّ "النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات"، ونلاحظ أنّ نص المادة (111) من الدستور ينسجم مع اتجاه القانون الدولي العام، حيث يعد الثروات الطبيعية التي تكون ملك للشعب وليس ملك الحاكم، وأن الدولة غالباً ما تكون إلّا أداة للإدارة والتطوير والتوزيع .

وبالرغم من الوضوح الظاهر في نص المادة (111) من الدستور، إلّا أنّ بعض من الفقه كان لهم رأي آخر حول نص المادة وقد انقسموا على فريقين، فذهب الفريق الأول إلى أنّ ملكية النفط والغاز هي من حق الشعب العراقي، وهي ملكية مشاعة لكل الشعب العراقي ولا تقبل التجزئة، ويشبه الفقه الدستوري ملكية

1 - ابتسام سهيل : التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 90 .

2 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

3 - د. صباح عبد الرزاق كبة : ((العملية التشريعية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية))، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العددان 24/23، 2011، ص 37 .

النفط والغاز بالمال الموقوف ويُنتفع بريعه وبعائداته، ولكن الأصل يبقى ثابتاً، ويمنع التصرف به لكون النص جاء مطلقاً ولم يقيد الملكية بأي قيد، وتكون الجهة المختصة بالتصرف بملكية الشعب (لثروة النفط والغاز) هي السلطة التشريعية الإتحادية المتمثلة بمجلس النواب باعتبارها وكيلاً عن الشعب، وتتولى الدولة الإتحادية تنفيذ التشريعات<sup>(1)</sup>، أما الفريق الثاني يصنف ملكية (النفط والغاز) إلى صنفين وهما (ملكية الحقول الحالية، وملكية الحقول المستقبلية)، وأن ملكية الحقول المستقبلية تكون مختلفة عن ملكية الحقول الحالية، ويكون الاختلاف من ناحية توزيع عائدات حقول النفط والغاز<sup>(2)</sup>.

**ثانياً : تحديد الاختصاصات المشتركة :-** عند استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 يتبين لنا الاشتراك الحقيقي في ممارسة الاختصاصات التشريعية المشتركة في مجالات عديدة، ومنها (الاختصاص التشريعي المشترك)، وبذلك قد عمل المشرع الدستوري على إعطاء الوحدات المكونة إلى النظام الإتحادي صفة الاشتراك الحقيقي للسلطة الإتحادية .

وقد أشارت المادة (114) من الدستور إلى الاختصاصات المشتركة، والتي تنص على أن " تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم"، وعند استقراء بنود المادة (114) من دستور 2005 التي تشير إلى مجموعة من المواضيع تكون محل الاشتراك، والتي تتمحور حول الطاقة الكهربائية والبيئية والصحة العامة والتنمية والتخطيط العام، فإن الاشتراك هنا قد تحقق عن طريق التشاور والتنسيق والتعاون مع الأقاليم، وتكون السلطة التشريعية الإتحادية هي صاحبة القرار بالتخطيط والتنظيم .

ويمكن جعل تقسيم المواد المشتركة بين السلطتين التشريعتين الإتحادية والأقاليم وفقاً للبند (ثانياً) من المادة (114)، والذي ينص على أن "تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها"، والبند (ثالثاً) من المادة (114)، والذي ينص على أن "رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم" والبند (رابعاً) من المادة (114)، والذي ينص على أن "رسم سياسات التنمية والتخطيط العام"<sup>(3)</sup>.

**ثالثاً : تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات في الأقاليم :-** بين دستور العراق لعام 2005 بأن كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية يكون من اختصاصات سلطات الأقاليم، التي حددتها المادة (115 من الدستور)، والتي تنص على أن "كل ما لم ينص عليه في اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الإتحادية والأقاليم وتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما"، وكذلك ما نصت عليه المادة

1 - كامل مهدي : ((قراءة في عقود إقليم كردستان النفطية مقارنة مع عقود وزارة النفط))، بحث منشور على شبكة الانترنت على الرابط : ([http:// www- iragoilforumm-com](http://www-iragoilforumm-com))، تاريخ الزيارة 2020/11/23، 30 : 10 مساءً.

2 - إسماعيل علوان التميمي : ((توزيع السلطة والثروة وكرسوك مشاكل كبرى البرلمان الحالي عاجز عن حلها))، بحث منشور على شبكة الانترنت على الرابط : (<http://www-alhewar-org>)، تاريخ الزيارة 2020/12/25، 20 : 9 مساءً.

3 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(121 البند أولاً) على إن "لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لإحكام هذا الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الإتحادية" (1).

والملاحظ أن المشرع الدستوري في دستور العراق لسنة 2005 قام بتوسيع اختصاصات سلطات الأقاليم بشكل كبير، وكان هذا التوسيع على حساب السلطة الإتحادية، ولكن هذا خلاف المألوف في الدولة الإتحادية، والتي تنشأ من (دولة بسيطة موحدة)، والتي غالباً ما كانت تميل إلى تقوية سلطة الحكومة الإتحادية، وهذا يكون على حساب الحكومة المحلية للأقاليم، والسبب يعود إلى أسباب معينة قد تكون تلك الأسباب مرتبطة بالظروف التاريخية التي مر بها العراق وانتهاج النظام الفيدرالي في العراق، الأمر الذي دفع المشرع الدستوري إلى إعطاء الأقاليم دوراً كبيراً في تحقيق مصالحها ورفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي لمرافقها، فقد أعطى إلى الأقاليم دوراً كبيراً في ممارسة السلطة الممنوحة لها، ومن أبرز الأمور التي ساهمت في إعطاء الأقاليم هذا الدور هي :-

1- المادة (151) والتي حددت اختصاصات الأقاليم، إذ أعطت هذه المادة الأولوية لقانون الأقاليم، وفي حالة حصول خلاف بين الحكومة الإتحادية والأقاليم أو المحافظات الغير منتظمة، فإن الأولوية تكون إلى الأقاليم دون الحكومة الإتحادية .

2- البند (ثانياً من المادة 121) من الباب الخامس من الدستور في حالة تطبيق قانون إتحادي معين فإنه يكون بإمكان حكومة الأقاليم تعديل تطبيق ذلك القانون الإتحادي في حالة ما إذا كان ذلك القانون يتعارض مع قانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية، والتي تتضمنها المادة (110 من الدستور) (2) .

## الفرع الثاني

### العلاقة التشريعية بين البرلمان الإتحادي وبرلمان الإقليم في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

يعد شكل الدولة في جمهورية العراق إتحادي، وذلك بموجب المادة الأولى من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والتي تنص على إن "جمهورية العراق دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق" (3)، أما السلطة

1 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

2 - د. محمد عزت فاضل الطائي : فاعلية الحكومة الإتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، الطبعة الأولى، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2016، ص 474 .

3 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فأنها تتكون من مجلسين، وهما (مجلس النواب ومجلس الإتحاد)، وأنّ المبررات التي دفعت على الأخذ بنظام المجلسين، فمن الناحية المبدئية يتبين لنا إن نظام المجلسين يعتبر حاجة أساسية للدولة الإتحادية، لكونه يعكس النزعة الاستقلالية، ويمثل مواطني الدولة الإتحادية، ويحمي مصالحهم، ويعمل على تقوية وتعزيز الديمقراطية، ويحقق المساواة في التمثيل السياسي والشعبي داخل الدولة، ويعمل على تحقيق الاستقرار القانوني الذي لا تكثر فيه القوانين المعدلة<sup>(1)</sup>، وتمارس السلطة التشريعية صلاحياتها وفق مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى هذا الأساس أخذ دستور العراق بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية، ولكن (مجلس الإتحاد يتم تنظيمه من حيث التكوين والاختصاص بقانون يصدر من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه)<sup>(2)</sup>.

وعلى هذا الأساس تم تأجيل تشكيل (مجلس الإتحاد)، وتكون العلاقة التشريعية بين البرلمان الإتحادي والإقليم حيث إن كل مستوى من مستويات الحكم تكون له الحرية الكاملة بإصدار التشريعات التي تخصه في مختلف المجالات، ونكون في حالة ازدواج التشريع على مستوى الدولة الإتحادية في موضوع معين، أو يتم الاتفاق فيما بينهما على أن يسن تشريع موحد باتفاق الطرفين بخصوص اختصاص من الاختصاصات المشتركة فعندها تنقيد بهذا التشريع الحكومة الإتحادية والحكومة الإقليمية، وأقرت المادة (115) من الدستور بوجود تشريعين أحدهما إتحادي والآخر إقليمي بخصوص اختصاص من الاختصاصات المشتركة على أن لا يتم تعارض أي منهما مع الدستور الإتحادي، لأن المادة أكدت في حالة حدوث التنازع تكون الأولوية إلى التشريع الإقليمي، ونجد أنّ هذه الحالة نادرة بين الدساتير الإتحادية، والتي تقر أغلبها على أن يتم تغليب القوانين الإتحادية على القوانين الإقليمية، ولكن نجد عكس ذلك في دستور العراق حيث أعطي الغلبة إلى القوانين الإقليمية، ويعود السبب في ذلك إلى اقتصار السلطة التشريعية على مجلس واحد، وهو (مجلس النواب) وعدم وجود المجلس الآخر، الأمر الذي أدى إلى مشاركة الاقاليم في سن التشريعات الإتحادية<sup>(3)</sup>.

ويتضح بان دستور العراق لعام 2005 قام بمنح الاقاليم صلاحيات واختصاصات مهمة وكبيرة مما عمل على أن تتسع صلاحياتها، وكذلك الدستور يمنحها الأولوية في حالة الخلاف بينهما، وما يتعلق بالاختصاصات المتلازمة التي حددها الدستور، إضافة إلى ذلك منح الاقاليم كل الاختصاصات السابقة، وبالإضافة إلى عدم تشكيل (مجلس الإتحاد إلى حد الآن، الذي يعد جزء من السلطة التشريعية الإتحادية، والذي يتم من خلاله أن تتحقق للأقاليم المساهمة بإصدار التشريعات الإتحادية، التي ينص عليها بالاختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية، ونجد إن دستور العراق لعام 2005 قد حدد المحكمة

1 - محمد محمود ربيع، و إسماعيل صبري مقلد، موسوعة العلوم السياسية، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار النشر، الكويت، من دون ذكر بلد النشر، 1994، ص 547 .

2 - ينظر المادة (62) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

3 - د. محمد عزت فاضل الطائي، مصدر سابق، ص 163 .

الإتحادية العليا مرجع لحسم النزاعات التي تحصل بين الحكومة الإتحادية وحكومة إقليم كردستان<sup>(1)</sup>.

والمشرع الدستوري قد أتجه إلى أنه لا يمكن للسلطات الإتحادية من التوسع في الاختصاصات، وبنفس الوقت من أجل عدم الهيمنة من الأقاليم، فالمشرع جردها من كل وسائل القوة، وذلك من أجل إن يتم الاستمرار والاستقرار للنظام الفيدرالي، وكذلك باتجاه المشرع في تعزيزه لسلطة الإقليم تجاه سلطة المركز الإتحادي، وغير ذلك نجد إن الدولة الإتحادية تمر بمرحلة بناء مؤسساتها وأجهزتها، وذلك لضمان إقامة نظام (ديمقراطي تعددي فيدرالي)، الذي يبعد هذا النظام من احتمالية قيام نظام مركزي شمولي، وعليه نجد إن الأصل في التشريع يعود إلى حكومة إقليم كردستان بخصوص كل ما لم ينص الدستور على أنه من الاختصاصات الإتحادية الحصرية، ولكن في حالات معينة فإن التشريع من اختصاص الحكومة الإتحادية، وذلك في الحالات التي حددتها المادة (110) من دستور العراق لسنة 2005، والتي حددت فيها اختصاصات المركز الحصرية، التي يختص بها مجلس النواب العراقي دون مشاركة السلطة التشريعية في حكومة إقليم كردستان أو حتى التدخل بها بأي شكل من الأشكال<sup>(2)</sup>.

وسنبين العلاقة التشريعية بين البرلمان الإتحادي وبرلمان الأقاليم من خلال ثلاثة فقرات، وهي، أولاً : رقابة السلطة التشريعية الإتحادية على سلطات الأقاليم، ثانياً : منح السلطة الإتحادية اختصاص وضع المبادئ الأساسية، ثالثاً : منح السلطة الإتحادية اختصاص تشريعي اختياري، وكالاتي :

أولاً : رقابة السلطة التشريعية الإتحادية على سلطات الأقاليم :- منح الاختصاص التشريعي لسلطة الأقاليم، ويجب ممارسته ضمن قيود معينة وتحت رقابة السلطة الإتحادية، فقد منح الدستور العراقي لسنة 2005 لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة الوظيفة التشريعية ما عدا ماورد في الدستور من اختصاصات حصرية للسلطة التشريعية الإتحادية، وإن سلطات الأقاليم تخضع إلى رقابة السلطة التشريعية الإتحادية في القضايا المصيرية، ولكن يوجد هنا تساؤل حول ما هي القضايا المصيرية ؟ وكيف يتم تحديدها ؟ وهل إن البت في هذه القضايا يتم بالرجوع إلى السلطة الإتحادية وعن طريق التشاور معها على الأقل<sup>(3)</sup>.

ثانيا : منح السلطة الإتحادية اختصاص وضع المبادئ الأساسية :- إن قيام السلطة الإتحادية بممارسة مثل هذا اختصاص بحالة حصول تناقص في القانون الإتحادي، وذلك سوف يعطي للسلطة التشريعية في

1 - د. هاتف محسن كاظم : تشريع القوانين ودور السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الإتحادية، من دون ذكر الطبعة، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2017، ص 392. وللمزيد من التفاصيل ينظر، مجاهد هشام الطائي : الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، من دون ذكر الطبعة، مركز أدارك للدراسات والاستشارات، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2016، ص 50. و ميشال الرياشي : أسهام في دراسة النظرية التقليدية للدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، بيروت، لبنان، 1992، ص 129.

2 - إسماعيل فاضل حلوص ادم الشمري : الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2015، ص 103.

3 - حيدر ادهم الطائي : ((توزيع الاختصاصات في ضوء الدستور العراقي))، دراسة منشورة في مجلة القانون المقارن، مجلة محكمة تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، العدد 47، 2007، ص 13.

الأقاليم بوضع التفاصيل والجزئيات، وقد جرى الواقع الدستوري لدى الإقليم على اختصاص السلطة التشريعية في إقليم كردستان بتنظيم بعض الأمور، وبالفعل صدرت العديد من القوانين، ومنها ما يدخل في المجال الاقتصادي<sup>(1)</sup>، كالاستثمار<sup>(2)</sup>، وهناك قوانين تتعلق بممارسة بعض الحريات والحقوق، كحق التظاهر<sup>(3)</sup>، وهناك قوانين أخرى تتعلق بحق الحصول على المعلومات<sup>(4)</sup>، وبعض من الفقه يذهب إلى أن منح برلمان الإقليم إصدار مثل هكذا تشريعات، ولكن بشرط عدم مخالفتها (للتشريعات الإتحادية)، وفي حالة حدوث مخالفة معينة فإن الأولوية في هذه الحالة للتشريع الإتحادي<sup>(5)</sup>.

**ثالثاً : منح السلطة الإتحادية اختصاص تشريعي اختياري :-** تبني الدستور العراقي الصادر لسنة 2005 منهجين بخصوص الاختصاص التشريعي، فالمنهج الأول يقوم على أسلوب اعتيادي تقليدي تعتمد عليه أغلب الدساتير المقارنة، أما المنهج الثاني فيقوم على أسلوب استثنائي ينفرد الدستور العراقي باعتماده، وفي كلا المنهجين يمارس مجلس النواب دوراً مهماً في مجال التشريع الدستوري، وكما بينا سابقاً إلى الآلية التي اعتمدها المشرع الدستوري في دستور العراق تتمثل بحصر اختصاصات السلطة الإتحادية في نص المادة (110 من الدستور)، إما الاختصاصات الأخرى فأنها تقع ضمن الصلاحيات التي تتمتع بها الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع تفاوت في توسعة السلطات التشريعية التي تتمتع بها الأخيرة وتفضيلها وتغليبها في حالة التعارض والتناقض، ونتيجة هذا فسوف يؤدي إلى توسع سلطة الإقليم على حساب التضييق من سلطة الإتحاد<sup>(6)</sup>، وأن الاختصاص التشريعي هو ليس اختياري في دستور العراق، لأن المشرع الدستوري جعله من الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية على العكس من بعض النظم الإتحادية التي حصرت الاختصاصات الممنوحة لسلطات الأقاليم، ومنها الاختصاص التشريعي وترك ما سواها إلى السلطة الإتحادية<sup>(7)</sup>.

1 - ينظر المادة (110) من الدستور جمهورية العراق لسنة 2005، حيث خص السلطة الإتحادية في " رسم السياسية الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية، وتنظيم السياسية التجارية عبر حدود الإقليم والمحافظات في العراق " .

2 - صدر قانون الاستثمار في إقليم كردستان - العراق (رقم 4 لسنة 2006)، منشور في وقائع كردستان بالعدد (62) في 2006 / 8 / 27 .

3 - ينظر قانون تنظيم التظاهرات في إقليم كردستان - العراق (رقم 11 لسنة 2011)، منشور في وقائع كردستان بالعدد (12) في 2010 / 12 / 20 .

4 - ينظر قانون حق الحصول على المعلومات في إقليم كردستان - العراق (رقم 11 لسنة 2010) .

5 - د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص 46 .

6 - د. عقيل محمد عبد، و د. سليم نعيم خضير : ((رؤيا تحليلية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الإتحادية والأقاليم الفدرالية في الدستور العراقي الدائم))، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد السادس، العدد 23، 2009، ص 120 .

7 - د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1993، ص 59 .

## المطلب الثاني

### تقاسم الاختصاصات التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

تتكون السلطة التنفيذية في الدولة الإتحادية من سلطة تنفيذية إتحادية تمثل دولة الإتحاد بأكملها، والسلطة التنفيذية الموجودة في كل ولاية أو إقليم، ويختلف تكوين السلطة التنفيذية الإتحادية بحسب ما إذا كانت الدولة تقوم على تبني النظام الرئاسي أو النظام البرلماني أو نظام حكومة الجمعية، وتختص السلطة التنفيذية باتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين الإتحادية سواءً على المستوى الإتحادي أو دون الإتحادي، وتكون قراراتها ملزمة وواجبة التنفيذ في كل الأقاليم أو الولايات وفقاً لما يحدده الدستور الفيدرالي، ونجد الدولة الإتحادية تتمتع بازدواجية السلطات العامة ومنها السلطة التنفيذية، فيكون لكل من الحكومات المحلية سلطة تنفيذية خاصة بها، وتكون مهمتها تطبيق القوانين التي يتم تشريعها من قبل السلطة التشريعية وفق الصلاحيات الدستورية المحددة في صلب الدستور<sup>(1)</sup>. وبناءً عليه نقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول : أساليب تقاسم الاختصاصات التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والفرع الثاني : العلاقة بين الحكومة الإتحادية والأقاليم في نطاق تقاسم الاختصاصات التنفيذية، وكالاتي :

## الفرع الأول

### أساليب تقاسم الاختصاصات التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

يذهب بعض الفقه إلى أنّ تقاسم الاختصاصات بين الدولة الإتحادية والأقاليم الأعضاء يتم عن طريق الدستور الإتحادي، الذي يقوم بتقسيم السلطات بين المركز والإقليم، وهذا التقسيم يشمل الصلاحيات (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، لأنّ تعدد السلطات التابعة للدولة الإتحادية، وكذلك تعدد السلطات التابعة للأقاليم سوف يؤدي ذلك إلى حصول تداخل وتشابك في الاختصاصات، والتداخل بين الاختصاصات يتم معالجته في الدستور الإتحادي من خلال تقاسم الاختصاصات بين جميع السلطات المركزية والإقليمية، ويقوم بتحديد لكل منهما ما يدخل ضمن اختصاصاته، وأنّ تقاسم الاختصاصات بين الحكومة الإتحادية والأقاليم يكون مرتبط بشكل كبير في الطريقة التي نشأت عن طريقها الدولة الفيدرالية، فإذا كانت الدولة قد نشأت عن طريق الانضمام فإنّ اختصاصاتها تكون محدودة، وذلك لأن الدولة الداخلة في الإتحاد تكون حريصة على استقلالها، وغالباً لا يتم التنازل عن اختصاصاتهم، إلّا بالقدر الضروري واللازم لقيام الدولة الإتحادية، إما إذا كانت الدولة الإتحادية قد نشأت عن طريق التفكك فإنّ اختصاصات الأقاليم تكون محدودة،

1 - عبد الجبار العلوش : ((الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية - دراسات دستورية عراقية))، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر بلد النشر، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، 2005، ص 394 .

وتكون اختصاصات الدولة الإتحادية كثيرة، وهي الغالبة على اختصاصات الأقاليم<sup>(1)</sup>.

وكان للدكتور (محمد هماوندي) رأي يختلف مع الرأي الذي سبقه، ويعتقد إن حالة (التفكك) تكون فيها صلاحيات الأقاليم لها الأولوية على اختصاصات الدولة الإتحادية، وأن تقاسم الاختصاصات يختلف من دستور دولة إتحادية إلى أخرى، إذ إنّ دساتير بعض الدول الإتحادية قد نجدها شددت على الصلاحيات الحصرية لكل ولاية، كما هو الحال في (كندا وبلجيكا)، بينما بعض من الدساتير نصت على تحديد اختصاصات الحكومة المركزية بطريقة الحصر، مثل (دستور أمريكا وأستراليا وألمانيا وأمريكا اللاتينية)<sup>(2)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يبدو أنّ النظام الإتحادي في العراق يراد له إن لا يكون اتحاداً فيدرالياً، كالإتحادات الفيدرالية في العالم، التي تقوى البلاد فيها، وتحافظ على وحدتها وسلامتها، والذي يؤكده ما تم منحه في الدستور من اختصاصات واسعة للأقاليم، وذلك لا يعزز من سلطة الدولة الإتحادية، وإنما ينتج دولة لا مركزية إلى حد بعيد، ويقتصر عملها في (الشؤون الخارجية، وشؤون الدفاع، والسياسية النقدية والاقتصادية والمالية)، وذهب دستور العراق لسنة 2005 إلى ابعاد من ذلك عندما أعطى السيادة لقوانين الإقليم أو المحافظات عند حصول اختلاف مع بعض القوانين الإتحادية، والاختصاصات التي مُنحت للأقاليم بلغت حق التعديل أو عدم تطبيق القوانين الإتحادية على أرضها، وكذلك الدستور أعطى الحق لكل إقليم أو محافظة مقومات دولة، وذلك كنوع من السيادة فيما يخص إنشاء قوات مسلحة أو إصدار عمله نقدية، وكذلك القيام بتحديد سياستها المالية، وغير ذلك من معالم الدولة، وأيضاً تغيير بعض فقرات الدستور، وهذا الإجراء يتناقض مع علوية الدستور والزاميته، وقد اعترف الدستور بكردستان إقليماً فدرالياً، لكنه ترك إجراءات تكوين الأقاليم الأخرى في باقي أجزاء العراق إلى الجمعية الوطنية<sup>(3)</sup>.

وهناك أسلوبين لتقاسم الاختصاصات هما (الأسلوب الإزدواجي والأسلوب الإندماجي).

**أولاً : الأسلوب الإزدواجي :-** التنفيذ وفقاً لهذا الأسلوب يكون للسلطة التنفيذية الإتحادية المركزية عن طريق إدارات تكون تابعة للحكومة الإتحادية، وأن تنفيذ القانون والقرارات الإتحادية تكون وفق القواعد العامة، ويكون التنفيذ من قبل السلطة التنفيذية الإتحادية، ولا يحتاج تنفيذ القوانين والقرارات الإتحادية كما

1 - ناشان بروان : ((ملاحظات تحليله حول الدستور))، بحث منشور في معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، 2006، ص 46.

2 - ينظر رأي الدكتور (محمد هماوندي) أشار إليه، إيليا سومين : ((السلم عبر الفيدرالية يحد من الصراع الديني والاثني))، بحث منشور في مجلة أوراق عراقية، بغداد، العدد 4، أيلول، 2005، ص 12.

3 - باقر ياسين : ((رؤية في مستقبل العراق - ست ولايات فدرالية على أساس جغرافي))، بحث منشور في مجلة دراسات عراقية، مركز العراق للبحوث والدراسات الإستراتيجية بغداد، العدد 7/5، 2006، 2006، ص 53.

يذهب بعض من الفقه إلى صدور تشريع خاص من الإقليم لوضعها موضوع التطبيق، وكل ما هنالك تمتع - القانون والقرارات الإتحادية - بذاتية النفاذ في داخل الأقاليم خشية التفات الأخيرة على تطبيق القوانين لدرجة عدم إقرارها أو اغتصاب السلطة الإتحادية، بيد إن من حق الإقليم الاعتراض إذا خالف أسلوب تنفيذ القانون الإتحادي للدستور، وتتصل بعملية التنفيذ قدرة الإتحاد على الإشراف عليها من خلال إدارتها، إذ تختلف الدول الإتحادية في ذلك، فقد تعتمد الحكومة الإتحادية إلى إنشاء إدارات تابعة لها مباشرة داخل الأقاليم تعمل على تنفيذ القوانين الإتحادية بمعزل عن الأقاليم، وهي ما تعرف (بالإدارة المباشرة)، حيث يتم تنفيذ قوانين الإتحاد وقراراته من قبل إدارة مشتركة تضم ممثلين عن الإتحاد والأقاليم معاً، ويكون استخدام طريقة الإدارة المباشرة أفضل من الطرق الأخرى، كطريقة (الإدارة غير المباشرة) لأنها تؤدي إلى تلوؤ الأقاليم في تنفيذ قوانين الإتحاد وتعطيها<sup>(1)</sup>.

**ثانياً : الأسلوب الاندماجي :-** وفقاً لهذا الأسلوب تقوم الأقاليم بعملية تنفيذ القوانين الإتحادية لكون الأقاليم هي أكثر معرفة بحاجاتها المحلية من الحكومة المركزية، ولا يجوز للأقاليم الانتقاص من صلاحيات الحكومة المركزية، لأنها تنظيم وفق دستور مركزي<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### العلاقة بين الحكومة الإتحادية والأقاليم في نطاق تقاسم الاختصاصات التنفيذية

قد أوجد الدستور العراقي دوائر مشتركة فيدرالية إقليمية لإدارة مرافق معينة منها، ومن هذه المرافق ما يتعلق (بإدارة الغاز والنفط المستخرج من الحقول الحالية)، والتي تقوم بإدارتها الحكومة الإتحادية مع حكومات الأقاليم، وكذلك (الثروات الوطنية الأخرى، والتي تضم الآثار والمواقع الأثرية والتراثية والمخطوطات والمسكوكات)، وتدار هذه أيضاً من قبل الحكومة الإتحادية والأقاليم.

وفي حالة التعارض بين الحكومة الإتحادية والأقاليم من ناحية القوانين الإتحادية، فإن الأولوية تكون إلى القانون الإقليمي مادامت تلك الاختصاصات تكون خارجة عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية<sup>(3)</sup>، ومن ذلك المنطلق نجد إن الحكومة في إقليم كردستان قامت بإصدار قانون النفط والغاز (رقم 22 لسنة 2007)، وكان الغرض منه لتنظيم آلية التعامل مع الموارد النفطية في الإقليم، ويكون ذلك وفقاً

1 - هاملتون ماديسون جاي، مصدر سابق، ص 118-119.

2- ايرك بارندت : مدخل القانون الدستوري، ترجمة، د. محمد ثامر، الطبعة الأولى، مكتبة السهوي، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2011، ص 101-102.

3 - ينظر المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

للمصالحات الدستورية التي تكون ممنوحة لحكومة إقليم كردستان .

أما بخصوص إدارة المرافق الأخرى التي تعمل وفقاً للقوانين الإتحادية، والتي تتعلق بتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات المشتركة ما بين الحكومة الإتحادية وحكومة الإقليم ويكون ذلك من خلال الإدارة الإقليمية<sup>(1)</sup> .

وغير ذلك تتمتع حكومة الإقليم بصلاحيات تعديل القوانين الفيدرالية<sup>(2)</sup>، أما في حالة ما إذا كانت هناك قوانين إقليمية تتعارض مع هذه القوانين الإتحادية، فإنّ الأولوية تكون فيها إلى القانون الإقليمي<sup>(3)</sup> .

ويكون من حق السلطة التنفيذية في إقليم كردستان ممارسة جميع الاختصاصات، ولكن باستثناء الاختصاصات الحصرية لحكومة الإتحادية، أما فيما يتعلق بالمصالح الإقليمية في داخل إقليم كردستان وخارج الإقليم، والتي منها (تأسيس مكاتب للإقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية، ويكون الغرض منها متابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية) .

ويدخل ضمن اختصاصات الإقليم أيضاً، كل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء قوى الأمن الداخلي الخاص بالإقليم (كالشرطة والأمن وحرس الإقليم)<sup>(4)</sup>، وكذلك إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول المستقبلية بعد تنفيذ الدستور الدائم، وذلك بعد تاريخ (15/ آب/ 2005)<sup>(5)</sup> .

وتكون إدارة تلك الحقول بيد حكومة إقليم كردستان، وأنّ هذه الاختصاصات تكون من حق إقليم كردستان وليس للحكومة الإتحادية حق التدخل فيها بأي وجه من الوجوه، ويسرى نفاذها على جميع الأراضي التي تكون خاضعة إلى سيطرة سلطة الإقليم .

وقامت حكومة إقليم كردستان بعد إصداره قانون النفط والغاز على إبرام العقود النفطية مع الشركات الأجنبية والعالمية، ولكن هذا الأمر إثارة حفيظة البعض من السلطات الإتحادية وخصوصاً (وزير النفط) الذي بدوره قام بانتقاد هذا العمل باعتباره خطوة غير دستورية، لأنّ أي عقد من العقود تقوم بإبرامه حكومة إقليم كردستان في هذا المجال دون القيام بالرجوع إلى الحكومة الإتحادية خطوة غير قانونية .

في حين قام مجلس النواب بالرد على هذا التوجه بقوله (إنّ العقود التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان

1 - ينظر المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

2 - ينظر الفقرة (2) من المادة (121) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

3 - ينظر المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

4 - ينظر المادة (121) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

5 - ينظر الفقرة (17) من المادة الأولى من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (22) لسنة 2007 .

مع شركات النفط صحيحة ومنسجمة مع الدستور العراقي) .

وأخيراً فالملاحظ إن تجربة العراق الفيدرالية كانت تجربة حديثة النشأة ولا تزال في طور التكوين، وتكون من الناحية الواقعية على الرغم من أن الأساس الدستوري متوفر ويمكن بمرور الوقت نلاحظ بوجود تطور في العلاقة بين الحكومة الإتحادي وحكومة إقليم كردستان بشكل يكون مقبول ومرضي لدى كل من مستوى الحكم الإتحادي و الإقليمي، ويكون ذلك من خلال الجهود المبذولة من الجانبين ويتم تحقيق ذلك من خلال اللقاءات واللجان الرسمية التي تتم بين الحكومة الإتحادية وحكومة الإقليم، والتي يتم من خلالها إزالة كل الخلافات وحل النزاعات بينهما، وذلك يتم من خلال الصلاحيات الممنوحة والمحددة في الدستور لكل منهما، حيث أن اللقاءات سوف تجرى بشكل مستمر وتكون لقاءات مكثفة، وبالتالي سوف يدل على حسن النية لدى الأطراف المشاركة في الفيدرالية العراقية، والعمل على ترسيخ مبادئها في ظل هذه التجربة الفيدرالية الجديدة واستمرارها (1) .

ونبين هذه العلاقة من خلال فترتين، أولاً : دور السلطة الإتحادية في إبطال التدابير التنفيذية لسلطات الأقاليم، ثانياً : دور السلطة الإتحادية في تقديم المساعدة والمشورة لسلطات الأقاليم، وكالاتي :

أولاً : دور السلطة الإتحادية في إبطال التدابير التنفيذية لسلطات الأقاليم : نص دستور العراق لسنة 2005 على مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية، التي عدها من اختصاص السلطة التنفيذية، إلا أن ما نسجله على التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ في (المادة 61 الفقرة تاسعا) من دستور العراق لسنة 2005، والتي تعتبر إحدى التدابير التنفيذية، ولكن ليس بصورة مباشرة أعطاها الدستور في الأصل إلى مجلس النواب، والذي يعتبر من مكونات السلطة التشريعية، واختصاص مجلس النواب بالموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ، وذلك وفقاً نصت عليه بأن (الموافقة على إعلان حالة الحرب والطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء)، إذ نجد هنا إن النص الدستوري غير دقيق لأن إعلان حالة الطوارئ من الأمور التي تدخل ضمن مفهوم الظروف الاستثنائية، والتي تتطلب إجراءات سريعة وفعالة لمعالجتها من قبل السلطة التنفيذية خاصة إذا وقعت هذه الظروف الاستثنائية أثناء فترة حل البرلمان أو في وقت عطلته ويتعذر عليه الاجتماع، وبالتالي فإن اشتراط موافقة البرلمان بأغلبية الثلثين على إعلان حالة الطوارئ يتعارض مع طبيعة الإجراءات في ظل الظروف الاستثنائية (2) .

ثانياً : دور السلطة الإتحادية في تقديم المساعدة والمشورة لسلطات الأقاليم : لا نجد في دستور العراق نص واضح وصريح يبين فيه تقديم المساعدة والمشورة إلى سلطات الأقاليم، إذ لا يوجد نص يبين ذلك، ونأمل من المشرع الدستوري في دستور العراق لسنة 2005 إلى إن يقوم بتنظيم نص يبين فيه المساعدة والمشورة القانونية إلى سلطات الأقاليم مع بيان الحالات التي تستوجب المساعدة والمشورة .

1 - عادل إبراهيم آدم، مصدر سابق، ص 100 .

2 - د. هاتف محسن كاظم، مصدر سابق، ص 80 .

ونخلص إلى أنّ المشرع الدستوري لم يكن موفقاً عندما أعطى الأولوية إلى حكومة الاقليم في مجال الاختصاصات التي بينها استناداً الى نص المادة (115 من الدستور العراقي)، إذ خالف المشرع إلى حد كبير جداً المتعارف عليه في الدساتير الإتحادية من تغليب السلطات الإتحادية، ويلاحظ على أسلوب المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في مجال توزيع الاختصاصات، وهذا سوف يؤدي بنا مستقبلاً إلى الكثير من المنازعات في الاختصاصات بين السلطة الإتحادية وسلطات الاقليم بسبب الصياغة الغامضة التي تكثف نصوص الدستور .

ونلاحظ أيضاً إن المشرع الدستوري قد نظم النفط والغاز تنظيمًا خاصاً، وكان يجب أن يحدد نص في الدستور خاص في موضوع الثروات الطبيعية لا سيما النفط والغاز يؤكد فيه على التعاون والتنسيق بين الحكومة الإتحادية وحكومة الإقليم، بحيث لا يعمل على تطبيق مبدأ الأولوية إلى قانون الإقليم، والذي نص عليه الدستور الحالي، لأن ذلك لا يدخل ضمن السلطات الحصرية ولا يدخل ضمن السلطات المشتركة، وبالتالي نأمل من المشرع الدستوري العراقي إعادة النظر في الاختصاصات المتعلقة بإدارة النفط والغاز وتكون ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية بشكل واضح وصريح .

## الفصل الثالث

### تنازع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الاتحادية

حدد الدستور صلاحيات السلطات الاتحادية الحصرية، وخولها صلاحيات مشتركة بينها وبين سلطات الأقاليم، ومما لا شك أن ممارسة هذه الصلاحيات ستؤدي إلى إثارة منازعات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم أو الولايات أو المقاطعات، ويعود السبب في ذلك إلى عدم وضوح دلالات النصوص أو لأسباب أخرى تقود إلى خلافات في التفسير أو بتعمد إحدى السلطات التجاوز على اختصاصات سلطة أخرى، ولا بد من واضعي الدستور أن يتوقعوا مثل هكذا احتمالات والعمل على وضع حلول تناسبها في صلب الدستور<sup>(1)</sup>.

وينشأ التنازع بالاختصاصات لعدم وجود معيار واضح لتوزيع الاختصاصات، وكذلك عدم دقة المشرع أو قصوره في تحديد الاختصاصات، وأن احتمالات نشوء نزاع بين السلطات الاتحادية والأقاليم تظل قائمة مهما بذل المشرع الدستوري من جهد لمنعها، ومهما كانت قواعد وضوابط تقاسم الاختصاصات واضحة، ولكن ما يزيد هذه الاحتمالات قوة أن يكتفي المشرع الدستوري بوضع مبدأ عام بهذا الشأن<sup>(2)</sup>. وبناءً عليه نقسم هذا الفصل على مبحثين، المبحث الأول : تحديد أنواع تنازع الاختصاص والاختصاصات محل التنازع، والمبحث الثاني : آلية فض تنازع الاختصاص في الدولة الاتحادية، وكالاتي:

## المبحث الأول

### تحديد أنواع تنازع الاختصاص والاختصاصات محل التنازع

يحدث تنازع الاختصاص في الدولة الاتحادية بسبب انتهاك التوزيع الدستوري للاختصاصات، ويكون هذا الانتهاك من قبل السلطات الاتحادية أو سلطات الأقاليم أو الولايات، إذ إنّ هذا التوزيع لا تكون له أي قيمة في حالة إذا كان من حق إحدى السلطات تجاوز الحدود التي رسمها الدستور في ممارسة اختصاصاتها، وأن هذا النوع من التنازع لا يمكن أن يتم حلّه عن طريق القضاء الإداري ولا عن طريق التحكيم أو الطرق الدبلوماسية، وإنما وضعت له محكمة خاصة لحل المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم أو المقاطعات، وبناءً عليه نقسم هذا المبحث على مطلبين، المطلب الأول : تحديد أنواع التنازع في الاختصاص، والمطلب الثاني : أنواع التنازع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من حيث طبيعة الاختصاصات، وكالاتي:

1 - د. ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري، من دون ذكر الطبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1985، ص 175 .

2 - د. فؤاد العطار : القضاء الإداري، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، ص 190 .

## المطلب الأول

### تحديد أنواع التنازع في الاختصاص

يكون سبب التنازع في الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والسلطات الإقليمية نتيجة عدم التوافق في المصالح بين طرفين أو أكثر، مما يؤدي ذلك إلى حدوث تنازع بين الأطراف بسبب عدم قبول الأطراف بالوضع القائم بينهم، ونلاحظ إن مصطلح التنازع قد أطلق في الكثير من الدول الاتحادية على منازعات الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم أو بين حكومة الإقليم أو الولايات أو المقاطعات بعضها مع البعض الآخر، من خلال ما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول : تنازع الاختصاص الايجابي، والفرع الثاني : تنازع الاختصاص السلبي، وكالاتي :

## الفرع الأول

### تنازع الاختصاص الايجابي

يعد هذا النوع من التنازع في الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم من أكثر أنواع التنازع التي تحصل في الحياة العملية، ويعود السبب في ذلك لعدم وجود الدقة في تقاسم الاختصاصات أو بسبب وجود تداخلات في تلك الاختصاصات بين كل من الإتحاد والأقليم، ويحصل هذا النوع من التنازع في حالة ادعاء كل من السلطات الاتحادية أو السلطات الإقليمية بأن هذا الاختصاص موكول إليها، وتكون هي المعنية بإصدار تشريع ينظمه، وبالتالي تبين أن للتنازع الإيجابي شرطان وهما : الشرط الأول : ادعاء كل من السلطة الاتحادية والأقاليم باختصاصها في المسألة التي هي موضوع النزاع، أما الشرط الثاني : يتميز هذا النوع من التنازع بوحدة الموضوع الذي بشأنه أثرت مسألة تنازع الاختصاص، ومن ثم هذا التجاذب يعد من أهم معوقات التعاون<sup>(1)</sup>.

**أولاً :- التنازع الإيجابي في القانون الاساسي الالمانى سنة 1949 المعدل سنة 2012:** إذ لم ينص الدستور الألماني على التنازع الإيجابي في الاختصاص، ذلك إن الدستور حدد اختصاصات الإتحاد والمقاطعات الحصرية والمشاركة بينهم بنصوص دستورية واضحة، ولكن نلاحظ بأن المادة (93) من الفصل التاسع - الفقرة الأولى)، والتي نصت بأن "تفسير هذا القانون الأساسي في حالة حدوث منازعات حول نطاق الحقوق والواجبات الخاصة بأي هيئة رسمية إتحادية عليا أو إطراف معينة أخرى منحت لها حقوق خاصة وفق هذا القانون الأساسي أو وفق القواعد الإجرائية لإحدى هيئات الإتحاد الرسمية العليا"<sup>(2)</sup>.

1 - وحيد علي السليفاني : تقاسم الثروات في الدولة الفيدرالية - منازعات وحلول (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، 2012، ص 66 .

2 - ينظر دستور دولة ألمانيا الاتحادية لعام 1949 شاملا تعديلاته لغاية سنة 2012 .

**ثانياً :- التنازع الإيجابي في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 :-** يتكفل الدستور في الدولة الاتحادية بتوزيع الاختصاصات المختلفة، ومنها (التشريعية والتنفيذية) بين السلطات الاتحادية وسلطات الإمارات الأعضاء، ويتم ذلك وفق اعتبارات معينة يأتي في مقدمتها الطريقة التي بموجبها تم إنشاء الدولة الاتحادية، فإذا كانت قد نشأت عن طريق (انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها البعض)، فإنّ هذا بدوره سوف يؤدي إلى تقليص اختصاصات السلطات الاتحادية، أما إذا نشأت عن طريق (تفكك دولة موحدة) فإنّ الدول الأعضاء فيها تميل إلى توسيع اختصاصات السلطات الاتحادية، نظراً لاستثمار الدولة الموحدة بكافة السلطات قبل تفككها وتحولها إلى دولة إتحادية، وأنّ هذا سوف يؤدي إلى حدوث تنازع إيجابي في توزيع الاختصاصات، إذ يؤدي إلى انفراد حكومة الإتحاد بممارسة الشؤون الخارجية والعلاقات الدولية إي (مظاهر السيادة الخارجية)، إلّا أنّ طريقة توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية إي (مظاهر السيادة الداخلية) التي تكون بين الإتحاد والدول الأعضاء، فهي تبقى محل خلاف، وتؤدي إلى حدوث التنازع الإيجابي فيما بينهم .

**ثالثاً :- التنازع الإيجابي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** ومن الأمثلة البارزة على هذا النوع من التنازع في التشريع العراقي وبالتحديد نص المادة (112)، والتي تنص على إن " أولاً : تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزيع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق التي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة في البلاد وينظم ذلك بقانون. ثانياً : تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً لرسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار" (1) .

والمادة (112) تطرقت إلى موضوع يتعلق في إدارة واستثمار النفط والغاز، وجعلت هذه المادة إدارة الحقول الحالية تكون من خلال التنسيق بين الأقاليم والمحافظات، والملاحظ من خلال نص المادة (112) أنها لم تتناول الثروات الطبيعية الأخرى غير النفط والغاز وغيرها من الثروات، فإنّ عدم الدقة في توزيع الاختصاصات تؤدي إلى أن يحدث هكذا نوع من التنازع بين الأقاليم والحكومة الاتحادية، وذلك فيما يتعلق بالثروات الطبيعية، وكان الأجدر بالمشروع الدستوري أن يقوم بوضع عبارات أكثر دقة وتتسم بالوضوح في الصياغة، مما لا يكون هناك مجال لنشوء إي نوع من أنواع التنازع في الاختصاصات، لذلك فإن إعادة صياغة نص المادة (122) بفقرتها الأولى والثانية) من المشروع الدستوري بشكل أكثر وضوحاً في مجال إدارة واستثمار الثروات الطبيعية في العراق سيجنب حدوث التنازع في الاختصاصات (2)، ومثال على ذلك

1 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

2 - جورج سعد : القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، من دون ذكر الطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2006، ص 90 .

لو قامت محافظة من المحافظات بإصدار تشريعات محلية تتضمن إجراءات معينة لغرض استثمار حقول في مجال النفط والغاز في داخل المحافظة، وبالتالي سوف تحصل مشكلة تنازع في الاختصاص التشريعي الإيجابي، ويكون هذا التنازع مع السلطات التشريعية الاتحادية، ونجد أن حكومة إقليم كردستان العراق أبرمت عقود عقود استثمار وإدارة النفط الخام، ولكنها اشترطت موافقة الحكومة الاتحادية أولاً قبل أن تقوم بإبرام عقود النفط والغاز، وعند إبرام العقود من دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية سيترتب عليه مخالفة للدستور ومن ثم يحصل تنازع في الاختصاص<sup>(1)</sup>، وهناك مسألة أخرى في مجال تنازع الاختصاص الإيجابي، وهي مسألة (فرض الضرائب والرسوم)، ومدى إمكانية المحافظات غير المنتظمة في إقليم من إصدار مثل هكذا تشريعات وتكون مستندة فيها على الدستور والقانون، والمبدأ المتعارف عليه بأن السلطة التشريعية الاتحادية تكون هي السلطة المختصة بفرض الضرائب والرسوم، وتكون مستندة إلى مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية المشتركة لتلك المسائل، فنجد أن القانون النافذ لم يحدد الآلية التي تتعاون بها السلطة التشريعية الاتحادية مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة تشريع القوانين، والملاحظ مما تقدم أن أحد المعوقات الأساسية التي تثير منازعات التدخل في الاختصاص هي مسألة التنازع الإيجابي ويكون في التشريعات في الأغلب<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### تنازع الاختصاص السلبي

يعني تنازع الاختصاص السلبي عندما تدفع كل من السلطات الاتحادية والسلطات في الأقاليم أو الولايات بعدم اختصاصها في حسم مسألة من المسائل التي يتطلب فيها تدخل إحدى السلطات لحسمها، ويكون لهذه المسألة آثار سلبية خطيرة سواء كانت على مستوى الصالح العام أو على مستوى الأفراد وحررياتهم، وذلك بسبب امتناع إحدى السلطات من ممارسة الاختصاص الذي يجب أن تقوم به بموجب القانون، على سبيل المثال (امتناع مجلس محافظة معين من إصدار تشريعات محلية تتعلق بالضبط الإداري من أجل أن ينظم موضوع معين كأن يكون هذا الموضوع متعلق بالصحة العامة في المحافظة، فقام المحافظ بالامتناع عن إصدار التشريعات، وذلك لاعتقاده إن إصدار مثل هكذا تشريعات يدخل باختصاص السلطة التشريعية الاتحادية، وليس من اختصاص المحافظات غير المنتظمة في إقليم)<sup>(3)</sup>.

1 - ينظر المادة (114) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

2 - د. غازي فيصل مهدي : ((نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان))، بحث منشور في موسوعة الثقافة القانونية، بغداد، 2008، ص 70 .

3 - أمير عبد الله أحمد : اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، 2011، ص 55 - 56 . و د. ماهر صالح علاوي : الوسيط في القانون الإداري، من دون ذكر الطبعة ومكان الطبع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2009، ص 147 - 148 .

أما تنازع الاختصاص السلبي في دساتير الدول الفيدرالية الأخرى، كدستور دولة الإمارات العربية المتحدة سنة 1971، ودستور دولة ألمانيا الاتحادية لسنة 1949، يحدث عندما تقضي إحدى السلطات في الاتحاد والسلطات لدى الولايات بعدم اختصاصها بممارسة اختصاص معين محدد لها بموجب الدستور على أساس أن موضوع التنازع يدخل في اختصاصات السلطات في الاتحاد وليس للولايات التدخل فيه أو ممارسته .

## المطلب الثاني

### أنواع التنازع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من حيث طبيعة الاختصاصات

على الرغم من وجود بعض الأمور المشتركة في الأنظمة الاتحادية، وتتعلق هذه الأمور بتحديد السلطات التي تكون مخصصة لمستويات السلطة، ولكن رغم ذلك يوجد الكثير من الفروقات الجوهرية وتعتبر عملية تقاسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية صعبة جداً وبالخصوص تكمن الصعوبة في الناحية العملية، وأن عملية تقاسم الاختصاصات داخل الدولة الاتحادية لا تكون على نمط واحد، إذ تقوم الأنظمة الاتحادية بتخصيص نفس السلطات إلى كافة الوحدات داخل الإتحاد غير أن بعض الأنظمة الاتحادية تملك سلطات تختلف عن الوحدات المكونة للإتحاد، وفي هذه الحالة تسمى بتعبير (اللاتماثل في تقاسم الاختصاصات) (\*)، كما أن تقاسم الاختصاصات في الدولة الاتحادية يكون مختلف من دولة إتحادية إلى أخرى، وعادة ما تكون الاختصاصات المشتركة هي محل التنازع في الدولة الاتحادية، أما باقي الاختصاصات فلا تكون محل تنازع لأنها محددة بنص دستوري، وهي الاختصاصات الحصرية التي تكون داخل الإتحاد، أما الاختصاصات المشتركة تكون عرضة للنزاع، وذلك بسبب قابليتها للتأويل والاجتهاد<sup>(1)</sup>، وبناءً عليه نقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول : التنازع بشأن الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الداخلية، والفرع الثاني : التنازع بشأن الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الخارجية، وكالاتي :

## الفرع الأول

### التنازع بشأن الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الداخلية

تتجه أغلب الدول الاتحادية فيما يتعلق بتقاسم الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الداخلية، إذ نجد اهتمام

---

\* - يقصد (باللاتماثل في تقاسم الاختصاصات) أن تقاسم السلطات يقوم على العديد من عناصر الاختلاف بين الوحدات المكونة للدولة الاتحادية، مثال على ذلك عدم التماثل في الحقوق المترتبة للإتحاد أو الإقليم، وأن وجود توزيع غير متماثل في الاختصاصات بين الوحدات المكونة للدولة الاتحادية يعتبر أمراً غير مألوف، وتسعى أغلب الدول الاتحادية إلى تطبيق العدالة والتماثل في جميع الوحدات الاتحادية، لأن المعاملة الخاصة لإحدى الوحدات المكونة قد تؤدي إلى خلق ضغوط معينة من أجل الحصول على التماثل في الاختصاصات، وكذلك أيضاً سوف نكون أمام حالة تنازع في الاختصاص بين الوحدات المكونة في الدولة الاتحادية، ولكن نجد بعض المناطق والوحدات التي تكون في مرتبة أقل في الأنظمة الاتحادية تسمح بتطبيق اللاتماثل، ويكون في حدود المسؤوليات الإدارية أو المسؤوليات السياسية، ويعتبر إقليم كيبيك في كندا أحد الأمثلة على الدول الاتحادية التي تأخذ بالتقاسم غير المتماثل في تقاسم الاختصاصات والصلاحيات المحددة للإقليم، إذ نجد إن إقليم كيبيك يتمتع بصلاحيات واختصاصات مختلفة عن تلك التي تتمتع بها المقاطعات الأخرى، ومنها مخصصات (التقاعد - الضرائب - والبرامج الاجتماعية) .

1 - راؤول بليندبناخر وايبغل أوستاين : حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية، الجزء الثاني، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، ص 45 .

هذه الدول يكون فقط في المسائل التي تهم الدولة في الداخل، وفيما يتعلق بالصالح العام أيضاً التي تدخل ضمن اختصاص السلطة الاتحادية، أما المسائل التي تكون ذات طابع محلي، والتي لا تهم إلا (الولايات أو الاقاليم) أو الوحدات المكونة للاتحاد تكون هي صاحبة الشأن وحدها، والتي تدخل في اختصاص تلك الوحدات، وأهم الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الداخلية هي (المسائل المالية - المسائل المتعلقة بالبريد والاتصالات - المسائل المتعلقة بالجنسية) <sup>(1)</sup> .

**أولاً : بخصوص المسائل المالية :-** نجد في الدولة الاتحادية سلطات خاصة لجمع الإيرادات المالية، والتي تكون خاصة بكل مستوى من مستويات الحكم، وتكون هذه الإيرادات على (رسوم الجمارك - المنافع العامة - ضريبة الدخل للأفراد - ضرائب الشركات - ضرائب المبيعات والاستهلاك)، حيث نجد إن (رسوم الجمارك والمنافع العامة) تعتبر في الغالب من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية لغرض ضمان إن فرض رسوم الجمارك تحقق وحدة اقتصادية فعالة .

**أولاً :- موقف القانون الاساسي الالماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012 من المسائل المالية:** منح الدستور الألماني الحكومة المركزية حصراً الحق في فرض الضرائب الكمركية <sup>(2)</sup>، إذ تمثل ضريبة الدخل على الشركات، وكذلك الضرائب المفروضة على الأفراد موارد الدخل الرئيسة لتمويل الخزنة الرسمية، ولكن اختلفت الآراء حول من هو الأفضل في جعل سلطة فرض الضرائب في يد الحكومة الاتحادية أم في يد حكومة المقاطعات، وكذلك لم يكن موقف الدساتير الاتحادية موحداً بالنسبة لتوزيع السلطة في فرض الضرائب على الدخل، ففي بعض النظم الاتحادية جعلت سلطة فرض هذه الضرائب وبالاخص الضرائب المفروضة على الشركات من اختصاص السلطة الاتحادية، لكون الشركات الكبرى عندما تحقق أرباحها تكون قد عبرت حدود الوحدات الإقليمية الداخلية، وأن موقع المقر الرئيسي لتلك الشركات لا يعكس بالضرورة المصادر الجغرافية لدخول تلك الشركات، ولكن هناك أنظمة اتحادية أخرى جعلت السلطة مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات، على الرغم من إن غالبية مصادر الإيرادات الرئيسية تكون من حق الحكومة الاتحادية، وحتى عندما تكون بعض المصادر تحت سلطة الحكومات المحلية أو قد تكون السلطات مشتركة فإن الحكومة الاتحادية ستميل إلى السيطرة عليها، لأنها تتمتع بصلاحيات استباق وإلغاء في مجال السلطات القانونية المشتركة، ونلاحظ وجود اختلاف في الآراء وتنازع الاختصاص بين الحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات حول بعض المناطق التي تتركز فيها الموارد الطبيعية دون غيرها، فيما إذا كانت عائدات تلك الموارد إلى الحكومة الاتحادية، ففي هذه الحالة يجب توزيعها على مختلف أجزاء الحكومة الاتحادية أو أن تبقى في يد حكومة المقاطعات، ولكن هذا الخيار كان

1 - د. يوسف حاشي : في النظرية الدستورية، الطبعة الأولى، أين النديم للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2009، ص 40 .

2 - ينظر المادة (105 الفقرة 1) من دستور دولة ألمانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل، التي تنص على أن " تبقى صلاحية التشريعات في مجال الجمارك والشؤون المالية الحكومية حصراً في يد الاتحاد " .

محل خلاف في الأنظمة الاتحادية، وذلك لأنه قد يؤدي إلى فوارق هائلة في ثروة الوحدات المكونة للفيدياليات فيما بينها أو على حساب الحكومة الاتحادية<sup>(1)</sup>.

**ثانياً :- المسائل المالية في دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 :-** جعل الدستور الإماراتي جميع المسائل المالية من اختصاص الاتحاد حصراً، وبالتالي لم تكن محل نزاع بين حكومة الاتحاد والأعضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة، وتكون هذه المسائل من اختصاص السلطة التشريعية في الدولة، لأنها تعتبر من الموارد العامة لدولة الإمارات<sup>(2)</sup>.

**ثالثاً :- موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من المسائل المالية :** إذ نص الدستور في المادة (110 الفقرة الثالثة) على أن تختص السلطة الاتحادية (برسم السياسية المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسية التجارية عبر حدود الإقليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسية النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته) ومن خلال نص هذه المادة نجد أن (المسائل المالية) من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، ولكن المشرع الدستوري في نص المادة (114 الفقرة أولاً) من الدستور قد عمل على أن يكون اختصاص إدارة الكمارك من الأمور المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم، وكذلك يتم التنسيق مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويعني ذلك أن تتم إدارة الكمارك بين تلك المستويات الحكومية ويكون ذلك بقانون، ولكن القانون إلى حد الآن لم يصدر، ونجد أن موضوع إدارة الكمارك أصبح من الاختصاصات المتنازع عليها بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وكذلك المحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(3)</sup>.

أما بخصوص الضريبة فأنها تعد من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، بينما لم يتم النص بشكل واضح في الدستور العراقي على أن فرض الضريبة من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وفقاً للمادة (28) من الدستور، والتي تنص على أن " أولاً- لا تفرض الضرائب ولا تجبى ولا يعفى منها إلاّ بقانون. ثانياً - يعفى أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة وينظم ذلك بقانون"، وعلى هذا الأساس أن المسائل المالية من الناحية الدستورية محل تنازع بين السلطة الاتحادية والسلطات في إقليم كردستان، لهذا نرى أن العلاقة بين الاتحاد والأقليم يحكمها الدستور، ولكن نجد بعض مواد الدستور غير واضحة ومبهمه، وبعضاً منها يكون قابل للتأويل، حيث إن كل مستوى من مستويات الحكم يقوم بتفسير الأمور بما يلائم مصالحه وخصوصاً المواد التي تتعلق بإدارة الموارد

1- جورج اندرسون : الفيدرالية المالية مقدمة مقارنة، ترجمه إلى العربية مها تكلأ، الطبعة الأولى، دار كنعان للطباعة والنشر، صنعاء، الجمهورية اليمنية، 2009، ص 25.

2 - د. عبد العظيم عبد السلام : القانون الإداري - التنظيم الإداري، من دون ذكر الطبعة ومكان الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، 2004، ص 75.

3 - نبيل عبد الرحمن حياوي : التجارة والنقل والكمارك في الدولة الاتحادية الفيدرالية، ج14، من دون ذكر الطبعة، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2009، ص 44.

الإتحادية، وكذلك قيام الحكومة الاتحادية بمهمة الرقابة والإشراف على حكومة الأقليم في هذا المجال<sup>(1)</sup>.

**ثانياً : المسائل المتعلقة بالبريد والاتصالات :-** يعتبر إنشاء مكاتب البريد والاتصالات من اختصاصات الحكومة الاتحادية، إن القيام بإنشاء مكاتب للبريد والاتصالات من اختصاص السلطة الفيدرالية وفقاً للقانون الاساسي الالماني لعام 1949، فقد حدد الدستور المهام الأساسية في هذا المجال (بالإدارة الفيدرالية) حصراً سواءً كان بين المقاطعات والإتحاد أو بين الإتحاد والدول الأجنبية، وقد أشارت (المادة 10 من الدستور الألماني) على أن "1- لا تنتهك سرية الرسائل والبريد والاتصالات. 2- لا يجوز تقييدها إلا بأمر يستند إلى القانون وإذا كانت هذه التقييدات تخدم حماية النظام الأساسي الديمقراطي الحر أو حماية كيان أو أمن الإتحاد أو إحدى الولايات فيجوز أن ينص القانون على عدم إبلاغ الشخص المعني بهذا التقييد والاستعاضة عن اللجوء إلى المحاكم بنظر الدعوى بواسطة هيئات وأجهزة مساعدة تحددها السلطة التشريعية"<sup>(2)</sup>، وقد ذهب بالاتجاه ذاته دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 في (الباب السابع - المادة 120/ثامناً) على إن (الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية)<sup>(3)</sup>، أما دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فانها تعتبر من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وذلك حسب نص المادة (110 الفقرة سادساً)، والتي نصت على أن (تختص السلطات الاتحادية بتنظيم سياسية الترددات البثية والبريد)<sup>(4)</sup>.

**ثالثاً :- المسائل المتعلقة بأمور الجنسية :-** يتمتع مواطنو الدولة الاتحادية في مختلف الولايات المكونة للاتحاد بجنسية (\*) واحدة وهي الجنسية الاتحادية، وهو اختصاص درجت الدساتير الاتحادية على إتباعه.

1- د. محمد الهاموندي : الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، ص 80.

2 - ينظر دستور دولة ألمانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل . وكذلك ينظر، د. حسن الحسن : القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط2، دار مكتبة الحياة للطباعة والنشر، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، ص 90.

3 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971.

4 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

\* - تعرف الجنسية على أنها رابطة سياسية وقانونية تربط شخصاً بدولة، وهذا يعني ان الجنسية رابطة قانونية بين الشخص والدولة، وتترتب عليها حقوق والتزامات متبادلة بينهما، وهي رابطة سياسية، لأنها أداة لتوزيع الأفراد جغرافياً بين الدول، وتجعل الشخص احد أعضاء شعب الدولة، والشعب هو ركن أساسي من أركان الدولة يتكون من مجموع الأفراد الذين يرتبطون بالدولة قانونياً وسياسياً برابطة الجنسية، ويصبحون بموجبها وطنيين يتمتعون بالحقوق ويلتزمون بالواجبات، ويختلف من جراء ذلك مركزهم القانوني في الدولة عن المركز القانوني للأجانب خاصة بالنسبة للتمتع بالحقوق السياسية وأداء الخدمة العسكرية وغيرها، وأركان الجنسية هي (الدولة - الشخص - رابطة قانونية وسياسية، أما من حيث الطبيعة القانونية للجنسية، فنجد بعض من الفقهاء يذهب إلى ان طبيعة الجنسية القانونية (تعاقدية)، أما الرأي الآخر أن الطبيعة القانونية للجنسية تستند على أساس حق الدم أو حق الإقليم، أما المحدثون من الفقهاء فيقولون أن الطبيعة القانونية للجنسية عبارة عن علاقة قانونية تنشأها الدولة بقانون لمصلحتها ومصلحة الشخص معاً، ولكن الدولة تبقى وحدها ذات سلطان بتنظيمها ووضع شروط منحها وفرضها وسحبها وفقاً لمصالحها العليا، وهذا يعبر عنه بمبدأ (حرية الدولة في أمور جنسيتها).

وقد نص القانون الاساسي الالماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012، على أن تكون الأمور المتعلقة بالجنسية من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وذلك بموجب نص المادة (2/73) <sup>(1)</sup>، فالدولة الاتحادية إذا كان ينظر لها باعتبارها دولة واحدة، فإنه ينبغي الاعتراف بوجود جنسية واحدة، وهي الجنسية الاتحادية التي يتمتع بها كل الأفراد الذين يرتبطون بهذه الدولة برابطة قانونية وسياسية، والأمر المنطقي أن من يتمتع بالجنسية الاتحادية يعد مواطناً في الولاية التي يقيم فيها، وإعطاء السلطات الفدرالية حق تنظيم الجنسية يستند إلى أمرين هامين : أولهما : أن إعطاء حق الإشراف على الجنسية الاتحادية إلى الولايات سيؤدي إلى تباين غير مقبول في الأنظمة المتبعة، وثانيهما : توجد مصلحة مشتركة لجميع الولايات في تحديد الأشخاص الذين سيكتسبون الجنسية ، إذ إن ترك الأمر بيد الولايات قد يجعلها تتحكم في شروط إعطائها وفقاً لما تقتضي مصالحها، كما أن الاعتراف للأقاليم بممارسة هذا الاختصاص يؤدي إلى نتائج سلبية من حيث إن الأجنبي الذي لا يصلح أن يكون مواطناً في إقليم معين قد يكون مواطناً في إقليم آخر <sup>(2)</sup> .

وجعل الدستور الإماراتي مسائل الجنسية من اختصاص الاتحاد حصراً، وذلك وفق نص المادة (8) والتي تنص على أن "يكون لمواطني الاتحاد جنسية واحدة يحددها القانون ويتمتعون في الخارج بحماية حكومة الاتحاد وفقاً للأصول الدولية المرعية ولا يجوز إسقاط الجنسية عن المواطن أو سحبها منه إلا في الحالات الاستثنائية التي ينص عليها القانون" <sup>(3)</sup> .

وأن دستور العراق لعام 2005 جعل مسألة الجنسية والأمور التي تتعلق بها من اختصاص الحكومة الاتحادية حصراً، وذلك استناداً إلى نص المادة (110/ خامساً) والتي نصت على أن " تختص السلطات الاتحادية بتنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي" <sup>(4)</sup>، ويعتبر قانون الجنسية العراقي (رقم 26 لسنة 2006) من القوانين الاتحادية التي تعلو على كل التشريعات والقوانين الأخرى، وتم تطبيق هذا القانون في إقليم كردستان، وكذلك المحافظات غير المنتظمة في إقليم <sup>(5)</sup> .

وبناءً عليه لحل مشكلة تنازع الاختصاص على المستوى الداخلي يجب إسهام الأقاليم أو الولايات أو المقطعات في ممارسة الاختصاصات التي ينفرد بها الاتحاد، ويكون ذلك بموجب نص دستوري محدد،

1 - ينظر نص المادة (73) من دستور دولة ألمانيا الاتحادية لسنة 1949 المعدل .

2 - نبيل عبد الرحمن حياوي : الدولة الاتحادية الفدرالية، التنظيم الدستوري لقضايا الجنسية والهجرة، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 88 .

3 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 .

4 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . وكذلك ينظر، د. غالب علي الداودي، و د. حسين محمد الهداوي : القانون الدولي الخاص الجنسية - المواطن - مركز الأجانب وإحكامه في القانون العراقي، الجزء الأول، من دون ذكر الطبعة، المكتبة القانونية للنشر والتوزيع، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، ص 50 .

5 - ينظر قانون الجنسية العراقية رقم (26 لسنة 2006)، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4019 في 2006/3/7).

حتى يمنع تجاوز الاتحاد أو الأقاليم على اختصاص بعضهم الآخر، ويجب أيضاً توفير لكلا الجانبين كافة الضمانات التي تكفل استمرارية الاتحاد وتوازنه الداخلي في ظل نزعتين متناقضتين في الدولة الاتحادية، نزعة تلبي مقتضيات الوحدة، ونزعة تلبي المصالح المحلية، وعلى الرغم من وجود بعض الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، إلا أننا نجد مشكلة التنازع على الاختصاص قائمة إلى حد اليوم، وعدم اقتناع الأقاليم أو الولايات بالاختصاصات المحددة لها بموجب الدستور، ومع العلم إن التوازن الاتحادي وفاعليته يرتبط بمدى نجاح النظام الديمقراطي، وتبعاً لذلك ان الحكومة الاتحادية لو كانت ضعيفة أمام الأقاليم، فإن ذلك سوف يؤدي إلى ضعف قوة الاتحاد لعدم وجود سلطة قادرة على اتخاذ القرارات الاتحادية بسرعة وحزم، وتعمل على ضمان وحدة الاتحاد، وتحت تلك الحالة عندما تتجه العلاقة بين السلطات نحو تركيز السلطة مما يعني ضعف سلطة الأقاليم، وعليه فان من شأن الحكومة الاتحادية تحقيق المساواة بين الاتحاد والأقاليم، من أجل أن تمنع حصول تنازع في الاختصاص (1).

## الفرع الثاني

### التنازع بشأن الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الخارجية

يكون للحكومة الاتحادية على وفق المبادئ العامة الحق في ممارسة مظاهر السيادة الخارجية، والتي منها التمثيل الدبلوماسي والقنصلي (\*) وإعلان الحرب وتقرير السلم وعقد المعاهدات الدولية، وغير ذلك من مظاهر السيادة الخارجية، ويلاحظ إن إيجاد هيئة واحدة تتولى التمثيل الدبلوماسي والقنصلي وتنسيق السياسية الخارجية، وغير ذلك من السياسات المالية والاقتصادية، التي من شأنها تعمل على تدعيم الاتحاد وتقويته (2)، ويذهب (جيمس ماديسون) إلى أن اختصاصات الحكومة الاتحادية على المستوى الخارجي تعتبر صمام الأمان ضد الخطر الخارجي، من حيث حقها في إعلان الحرب، وتجهيز لوازم الجيوش، وجمع المال، والاقتراض إذا اقتضت الحاجة (3)، ونجد رغم ذلك تسمح بعض الاتحادات للأقاليم بممارسة بعض

1 - د. طه حميد حسن العنبيكي : العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2010، ص 155 .

\* - يعني التمثيل الدبلوماسي طريقة يمتلكها أشخاص القانون الدولي العام لتسهيل قيام علاقات ودية وسلمية فيما بينهم، ولسلطة التمثيل الدبلوماسي مظهران، أحدهما سلبي، والآخر ايجابي، وهناك ما يعرف باسم (البعثات القنصلية)، والتي تكون مهمتها رعاية مصالح الدولة ومواطنيها في الخارج بهدف تعزيز العلاقات الاقتصادية والثقافية والعلمية .

2 - د. محمد المجنوب : القانون الدولي العام، ط 6، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 761 - 762 .

3 - مارينا سبرونفا : التحولات الدستورية في العراق، ترجمه إلى العربية د. فالح الحمداني، الطبعة الأولى، صفحات للنشر والتوزيع، مشق، سوريا، 2012، ص 80 .

تلك الاختصاصات لاعتبارات عديدة، حيث يبدو أن قدرة الاقاليم على ممارسة وظائف خارجية، كعقد المعاهدات والتمثيل الخارجي تحت إشراف الاتحاد قد يتأثر بعوامل عديدة، ومنها العامل الحزبي وعامل القدرة المؤسساتية بضمنها الكفاءة لدى حكومات الاقاليم، التي إذا لم تتوفر فلا يمكن ممارستها لوظائف خارجية، وكذلك العامل الجغرافي إذا لم يكن للأقاليم حدود برية، فإنّ علاقتها الخارجية سوف تكون محددة، ويفترض لتجنب رفض الحكومة الاتحادية الموافقة على الإتفاقيات التي تبرمها الأقاليم، إلّا إذا نص الدستور على إعطائها مثل هكذا اختصاص، ولكن يجب إن يكون للاتحاد إشعار مسبق عن كافة المفاوضات التي تتعلق بالاتفاقية، والغرض من ذلك لمعرفة مشروعية موضوعاتها التي تمس المصالح الأساسية للإتحاد، ومن ثم يتولى الموافقة عليها أو رفضها<sup>(1)</sup>، ونجد أغلب دساتير الدول الاتحادية تنص على انفراد الحكومة الاتحادية وحدها بممارسة الشؤون الخارجية من غير تدخل الاقاليم أو الولايات في ممارسة تلك الشؤون، إذ نجد في أغلب الأحيان ممارسة حكومة الإتحاد الاختصاصات الدولية، ومن هذه الاختصاصات (التمثيل الدبلوماسي - إعلان الحرب - عقد المعاهدات الدولية)، والتي نتناولها كالاتي :

**أولاً : التمثيل الدبلوماسي :-** إن وحدة الدولة الفيدرالية على المستوى الخارجي يكون في تمثيلها الدبلوماسي، فان من حق الحكومة الفيدرالية ممارسة مظاهر الشخصية الدولية، ولكن يكون ذلك وفق المبادئ العامة والقوانين المحددة، فيكون من حق الدولة الفيدرالية وحدها هي فقط من إرسال وكذلك استقبال الممثلين الدبلوماسيين، وأيضاً لها الحق في المشاركة في الهيئات والمؤتمرات الدولية، وهذه تمثل الإتحاد أمام الدول الأجنبية، وكذلك في المنظمات الدولية، ويعتبر حصر ممارسة اختصاص التمثيل الدبلوماسي، وكذلك العمل على تنسيق السياسة الخارجية، وذلك يعمل على تقوية الإتحاد وتدعيمه، فنجد أغلب دساتير الدول الاتحادية تعد التمثيل الدبلوماسي من الاختصاصات الحصرية للحكومة الفيدرالية<sup>(2)</sup> .

**1 - التمثيل الدبلوماسي في القانون الاساسي الالمانى لعام 1949 المعدل سنة 2012 :** إذ تبنى الدستور الألماني ضمان مبدأ وحدة الدولة في مجال (الشؤون الخارجية والتمثيل الدبلوماسي)، حيث جعلها الدستور من اختصاص السلطة الاتحادية، من خلال (البند 1/المادة 59 الدستور)، والتي نصت على أن "يمثل الرئيس الإتحادي الإتحاد لإغراض القانون الدولي ويعقد الرئيس الإتحادي معاهدات مع الدول الأجنبية نيابة عن الإتحاد ويعتمد ويستقبل المبعوثين الدبلوماسيين"، ونجد الحكومة الاتحادية في ألمانيا هي التي تختص بمسائل السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والعلاقات على الساحة الدولية، وذلك (البند 1/المادة 32)، حيث نصت المادة (1/32) على أن "تكون رعاية العلاقات مع الدول الأجنبية من اختصاصات الإتحاد، أما نص (البند 1/المادة 73) على أن "يتمتع الإتحاد بالشؤون الخارجية وشؤون الدفاع

1 - نبيل عبد الرحمن حياوي : العلاقات الخارجية في دساتير الدولة الاتحادية الفيدرالية، ج9، من دون ذكر الطبعة، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2009، ص 51 .

2 - د. صالح جواد كاظم : هل ينبغي منح أجزاء الدولة الاتحادية صلاحيات تعاهديه - مباحث في القانون الدولي، الطبعة الأولى، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد وسنة النشر، 1991، ص 40 .

بما فيها شؤون حماية المدنيين"، ونجد إن المقاطعات في ألمانيا الاتحادية أرادت أن تشارك الحكومة الاتحادية في ممارسة بعض الشؤون الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، ويكون ذلك من خلال تأسيس مكاتب معلومات عامة، وهذه المكاتب يشكل موقعها في خارج البلد، لكن الحكومة الاتحادية قامت بالاعتراض على ذلك، وسميت الحكومة هذا العمل (سياسية خارجية إضافية)، وسبب الاعتراض لكونها تؤثر سلباً على وحده السياسية العامة للبلاد، وقد كان هذا الموضوع من المواضيع الخلافية بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات، لأنّ الحكومة الاتحادية ترى أن ممارسة المقاطعات هكذا اختصاصات سوف تعمل على تهديد للسياسية الخارجية الموحدة، وقدرة ألمانيا على الأداء بالساحة الدولية، وذلك لأن الحكومة الاتحادية لا تحصل على المعلومات الكافية التي تخص أنشطة المقاطعات في المجال الخارجي، بينما المقاطعات تصر على ذلك بقولها أنها تقع ضمن اختصاصاتها، وكل ذلك يكون وفق الدستور، وأنها لا تقوم بالتعدي على عمل الحكومة الاتحادية واختصاصاتها<sup>(1)</sup>.

**2 - التمثيل الدبلوماسي في دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 :** من المعروف أن الدول الداخلة في الاتحاد الفدرالي (المركزي) تفقد السيادة الخارجية التي تكون لصالح دولة الاتحاد، مما يترتب عليه هو عدم إعطاء الحق لتلك الولايات القيام بالتمثيل الدبلوماسي حيث أن لا يوجد في هذه الدولة الفيدرالية إلا شخصية دولية واحدة، فيكون من حقها وحدها الحق بتبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدول وحضور المؤتمرات الدولية وكذلك لها حق المشاركة في الهيئات الدولية، وأيضاً لها الحق المشاركة في كافة الأنشطة والفعاليات الدولية كافة ويعتبر هذا الأصل والقاعدة العامة في الدولة الفيدرالية، ولكن كان الوضع مختلف في دولة الإمارات العربية المتحدة كما في (البند 1/ المادة 120) من الدستور لسنة 1971 على أن "انفراد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون الخارجية"<sup>(2)</sup>، ولكن نجد هذا الحق يرد عليه قيد ويكون هذا القيد لصالح الإمارات الأعضاء، حيث أوجبت المادة (123) من الدستور الإماراتي على السلطة الاتحادية استطلاع رأي الإمارة مسبقاً قبل القيام بأي عمل دولي يمس المركز الخاص لإحدى الإمارات الأعضاء، فنجد وفق ما تقدم إن التمثيل الدبلوماسي هو إحدى الاختصاصات الخارجية، التي تسبب نزاع بين الاتحاد والإمارات الأعضاء<sup>(3)</sup>.

1 - رياض الزبيدي : ((تشكيل الاقاليم والعقبات القانونية))، بحث منشور في مؤسسة الحوار المتمدن، العدد 3956، بالموقع الالكتروني، (<http://www - alhewar - org/debat/show/art>)، بتاريخ 2020/6/22، في 8:30 مساءً .

1 - ينظر المادة (123) من الدستور الإماراتي على إن (استثناء من البند 1/ المادة 120) بشأن انفراد الاتحاد أصلاً بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقيات محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها، على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد، ولا مع القوانين الاتحادية، وبشرط إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً، فإذا اعترض المجلس على إبرام مثل تلك الاتفاقيات فيتعين أرجاء الأمر إلى إن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض كما يجوز للإمارات الأعضاء الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام إليها).

3 - د. هاني الطهراوي، مصدر سابق، ص 80 .

**3 - التمثيل الدبلوماسي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** أعتبر التمثيل الدبلوماسي من اختصاص السلطة الاتحادية بموجب نص المادة (110/ أولاً)، والتي تنص على أن تختص الحكومة الاتحادية (برسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي...)، ولكن نجد بعد ذلك نص المادة (121) الفقرة رابعا) قد أكدت على وجوب تأسيس مكاتب تكون تابعة إلى الاقاليم، وكذلك المحافظات في (السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية)، ونجد مثل هذا النص لم تألفه الدساتير الاتحادية من قبل، ونجد إن نص هذه المادة أصبح محل انتقاد من جانب الفقه، لأن وجود مثل هذه المادة تجعل الاتحاد قريب إلى النظام الكونفدرالي، حيث أنه بموجب هذا النظام تحتفظ الوحدات المكونة له بسلطة تساعد على ممارسة مظاهر السيادة الخارجية، وهذا يعني أن تمتع الاقاليم بحق ممارسة التمثيل الدبلوماسي سيؤدي إلى أن تمتع بشخصية دولية مستترة، مما يؤدي ذلك إلى حدوث تنازع بالاختصاص بين الحكومة الاتحادية والأقاليم<sup>(1)</sup>.

**ثانياً : إعلان الحرب :-** يعتبر إعلان الحرب<sup>(\*)</sup>، في الدستور الاتحادي من الأمور المهمة جداً، حيث يعتبر من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، ويكون محرماً، أما صراحة أو ضمناً على الدول الأعضاء، وترجع أهمية تحديد مسألة إعلان الحرب ووضعها من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، ويجد إعلان الحرب تبريره في إن تخويل الاقاليم أو المقاطعات، مسؤولية الدفاع من شأنه يعمل على سلامة الاتحاد ووحدته عندما تتعرض شؤون الدفاع في الاتحاد إلى خطر، ولكن رغم ذلك تحصل خلافات بين الولايات حول أعباء الدفاع، وكذلك السياسة الخارجية، لأن وجود قوات مسلحة تكون منفصلة عن بعضها، سيؤدي إلى التنافس في التسلح الذي يكون بين الدول الأعضاء، وسوف يؤدي ذلك إلى إضعاف الاتحاد، ونجد في العادة إن الولايات يتطلب منها المحافظة على الأمن الداخلي فقط<sup>(2)</sup>.

**1 - الحرب في القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** قد جعل شؤون الدفاع، وكذلك تنظيمها من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، إذ نصت المادة (73/ الفقرة 1) على ان (الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع بما فيها شؤون حماية المدنيين)، وكذلك المادة (115/ أ/ 1) تنص على أن "يصرح البوندستاغ بموافقة من البوندسرات بأي قرار يفيد بتعرض الإقليم الاتحادي لهجوم مسلح أو خضوعه لتهديد وشيك ناتج عن هذا الهجوم (حالة الدفاع) ويصدر هذا القرار بناء على طلب من الحكومة الاتحادية ويتطلب إصداره موافقة ثلثي أغلبية الأصوات المعطاة والتي تشمل أغلبية أعضائه على الأقل"، ونجد إن مجلس البوندستاغ هو الذي يختص بإعلان الحرب، ويجب أن تكون بموافقة مجلس البوندسرات،

1 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

\* - يقصد بالحرب بانها (جملة أعمال القوة التي تقوم بها دولة أو جماعه دولية لإجبار الخصم على الانصياع إلى إرادتها) .

3 - د. مصدق عادل، و مالك منسي الحسيني : ((التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب والطوارئ في العراق))، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العدد (8 ، 9)، 2010، ص 257 .

ويكون اتخاذ القرار بناء على طلب من الحكومة الاتحادية<sup>(1)</sup>، ولا يكون للولايات أي حق أو أي صلاحية تذكر بخصوص مسألة إعلان الحرب، ولكن نجد دور مجلس الاتحاد بمسألة إعلان الحرب والدفاع، وتعد إحدى الضمانات للولايات، التي تمارس من خلالها دورها الرقابي على سلطة الحكومة الاتحادية<sup>(2)</sup>.

أما في حالة الدفاع فيكون للاتحاد الحق بتوسيع سلطاته، ويكون ذلك بموجب الدستور، فيكون مختصاً بحق التشريع التنافسي، وكذلك له الحق حتى في المجالات التي تقع تحت صلاحيات الولايات من ناحية التشريع فيها، ولكن يتطلب ذلك موافقة المجلس الاتحادي عليها<sup>(3)</sup>.

**2 - إعلان الحرب في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 :** تحتل سلطة إعلان الحرب مكانه مهمة بين موضوعات القانون الدستوري والدولي، فنجد معظم دساتير الدول العربية والأجنبية، حيث أنها قامت بمعالجته حاله إعلان الحرب، وأفردت لها نصاً خاصاً، كونها من السلطات الاستثنائية التي تواجه الدولة، ومن هذه الدساتير (الدستور الإماراتي)، إذ نص (الباب التاسع /المادة 140) على القوات المسلحة وقوات الأمن، والتي نصت على أن "يكون إعلان قيام الحرب الدفاعية بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه أما الحرب الهجومية فمحرمه عملاً بأحكام الميثاق الدولية"، ويتضح من نص المادة (140) إن إعلان الحرب من الاختصاصات الحصرية للاتحاد، ولم يبين الدستور أي دور للإمارات الأعضاء في حاله إعلان الحرب<sup>(4)</sup>.

**3 - إعلان الحرب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** إذ نصت المادة (110/ ثانياً) من الدستور على أن تختص السلطة الاتحادية "بوضع سياسية الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق والدفاع عنه"، فالمرجع الدستوري اعتبر إعلان الحرب

1 - ينظر المادة (1/115) من دستور دولة ألمانيا الاتحادية لسنة 1949، في حالة إذا كان الأمر مستعجلاً، ويتطلب القيام بعمل فوراً، وكانت هناك عقبات تحول دون تحقيق الأغلبية اللازمة في مجلس النواب في وقت مناسب، فحين ذلك يتم اتخاذ قرار إعلان حالة الدفاع من قبل اللجنة المشتركة من قبل مجلس النواب والاتحاد، والمنصوص عليها بموجب نص المادة (1/53) من الدستور الألماني، ويتألف ثلثي اللجنة من مجلس النواب الاتحادي، والثلث الآخر من المجلس الاتحادي، وتمثل كل ولاية اتحادية في اللجنة من قبل أحد الأعضاء ممن تختاره الولاية من بين أعضائها الممثلين لها في المجلس الاتحادي .

2 - كان تنظيم الدفاع والجيش سابقاً في ألمانيا يقوم على أساس الولايات (لأندر) بموجب كل من دستور 1871، ودستور فيمار لسنة 1919، وقد أعطى دستور 1871 صلاحيات للولايات لا يستهان بها، ولكن طرأ فيها تعديل كبير على الوضع الدستوري، نتيجة تأثير الحكومة الاتحادي، وللمزيد ينظر، د. معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سابق، ص 159 .

3 - ينظر المادة (1/115/ج) من دستور ألمانيا الاتحادية لسنة 1919 .

4 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 . وكذلك ينظر، د. محمد مرسي عبد الله : دولة الإمارات العربية المتحدة وجيرانها، الطبعة الأولى، دار القلم، الكويت، 1981، ص 395 .

من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وذلك بموجب نص المادة (61/ الفقرة تاسعا/أ-ج) (1)، إذ نصت على اختصاص مجلس النواب العراقي بالموافقة على إعلان الحرب بأغلبية الثلثين، وذلك بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ويتم تخويل مجلس الوزراء جميع الصلاحيات التي تكون لازمة لإدارة البلد خلال فتره إعلان الحرب، ويكون ذلك بموجب قانون إتحادي يجب سنه لهذا الغرض، ولكن في الجانب الآخر لم نجد ولم يذكر الدستور الإتحادي إي دور الى الاقاليم في سلطة إعلان الحرب، بل هو فقط من الاختصاصات الحصرية يكون للحكومة الإتحادية وحدها (2).

وبهذا نجد إن الدستور جعل اختصاص إعلان الحرب من الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية الإتحادية.

**ثالثاً : عقد المعاهدات الدولية :-** المعاهدة الدولية هي عبارة عن اتفاق يعقد بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام وترمى إلى إحداث آثار قانونية معينة، ولكن نلاحظ أن القاعدة العامة في القانون الدولي فيما يتعلق بعقد المعاهدات الدولية حيث أنه لا تحدد الجهة المختصة بإبرام المعاهدات، وإنما تقوم بالاعتماد على القواعد الدستورية في كل دولة سواء كانت تلك الدولة (دولة بسيطة) أو (دولة إتحادية)، لذلك نجد أن أغلب الدساتير تلعب دوراً مميزاً في بيان طبيعة الاختصاصات الدولية، وكذلك بيان الجهات المختصة بذلك، وتكون متأثرة بعوامل داخلية، وأخرى دولية (3).

**1 - عقد المعاهدات الدولية في القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** نجد إن الدستور الألماني قد خص السلطة الإتحادية بصلاحيات عقد المعاهدات الدولية، حيث نصت المادة (59/ الفقرة ثانياً) على أنه "تتطلب الاتفاقات التي تنظم علاقات الإتحاد السياسية أو التي تتعلق بأمر التشريع الإتحادي لتنتم صياغتها على غرار قانون إتحادي..."، ومن خلال نص المادة نفهم أنه يجب حصول موافقة كل من مجلس النواب ومجلس الإتحاد على ما يتم عقده من معاهدات من قبل السلطة الإتحادية (4).

1 - ينظر المادة (61/تاسعا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، إذ نص المشرع الدستوري على سلطة إعلان الطوارئ والحرب بنفس المادة، واعتبرهما من الاختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية على إن يتم تنظيم العمل بهذه الصلاحيات بموجب قانون يتم تشريعه لهذا الغرض، إلا أن القانون لم يصدر لحد الآن ولازال العمل بموجب أمر سلطة الائتلاف المعروف باسم (أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004).

2 - د. ليلي حنتوش ناجي الخالدي : ((معوقات إعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة 2005))، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة التاسعة، 2017، ص 567.

3 - د. سامي عبد الحميد : أصول القانون الدولي العام، من دون ذكر الطبعة، من ون ذكر دار الطباعة، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1972، ص 61 - 65.

4 - ينظر المادة (3/32) من دستور دولة المانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل.

أما في حاله إذا كانت الاتفاقيات التي تعقد إتفاقيات إدارية، فيجب إن يتم عقدها من قبل الإدارة الاتحادية، وتسري عليها القوانين النافذة على الإدارة<sup>(1)</sup>.

كما نص الدستور الألماني على إعطاء سلطة للولايات بعقد المعاهدات مع الدول الأجنبية الأخرى، ولكن يتم عقد هذه المعاهدات وفق المواضيع التي تكون الولايات الاتحادية مسؤولة فيها، وهي التي تخص سن القوانين، ولكن تكون بموافقة وإشراف الحكومة الاتحادية<sup>(2)</sup>.

**2 - عقد المعاهدات الدولية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 :** تعبر دولة الإمارات عن رضاها بالالتزام (بالمعاهدة أو الاتفاقية) ويكون ذلك عن طريق (ثمانية حالات)، وهي (التوقيع، وتبادل وثائق الإنشاء، والتصديق، والقبول أو الموافقة، والانضمام، وتبادل التصديقات أو يكون عن طريق إيداع وثائق التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام والتعبير عن الرضا بالالتزام، ويكون الالتزام إما جزء من المعاهدة والاختيار بين نصوص مختلفة، وأخيرا الالتزام بعدم تعطيل موضوع المعاهدة أو الاتفاقية أو الغرض منها قبل دخولها حيز التنفيذ)<sup>(3)</sup>.

وفقا لدستور دولة الإمارات العربية المتحدة، فإن الشؤون الخارجية والعلاقات الدولية في الدولة في الأصل ينفرد بها الإتحاد، وذلك من ناحية التشريع والتنفيذ، ولكن رغم ذلك أجاز الدستور الى الإمارات الأعضاء الحق في عقد اتفاقيات محدودة، وتكون هذه الاتفاقيات ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول المجاورة، ولكن هذا الحق منظم بشروط، ومن هذه الشروط هو عدم تعارضها مع مصالح الإتحاد، ولا مع القوانين الاتحادية، ويجب إخطار المجلس الأعلى للاتحاد بشكل مسبق، ففي حالة اعتراض المجلس الأعلى على عقد أو إبرام مثل تلك الاتفاقيات، فحين ذلك يجب إرجاع الأمر إلى المحكمة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ويكون بالسرعة الممكنة في حالة الاعتراض، وقد الزم الدستور الإتحادي السلطة الاتحادية المختصة قبل عقد أية معاهدة، وتكون هذه المعاهدة والاتفاقية تمس المركز الخاص إلى إي أماره من الإمارات، فيجب استطلاع رأي الإمارات مسبقا، وفي حالة حصول خلاف فإن الأمر يعرض على المحكمة الاتحادية العليا لغرض ان تقوم بالبت في ذلك<sup>(4)</sup>.

1 - نجد إن الدستور وضع شرطين لممارسة الولايات سلطة عقد المعاهدات، فالشرط الأول هو (الشرط المادي)، وهو إن لا تتجاوز موضوع المعاهدة حدود اختصاصها التشريعي الحصري وليس التنافسي، لأن الأخير يكون من اختصاص الحكومة الفيدرالية فيما يخص عقد المعاهدات، أما الشرط الثاني (الشرط الشكلي)، ويتضمن موافقة السلطات الاتحادية على تلك المعاهدات كي لا تضر المصلحة الأساسية للاتحاد .

2 - ينظر المادة (1/24) من دستور دولة ألمانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل .

3 - د. عائشة راتب : ((الاتفاقية الخاصة بقانون المعاهدات))، بحث منشور في المجلة المصرية للقانون الدولي، ج25، 1969، ص 155 - 165 .

5 - د. محمد ناصر أبو غزاله، و د. أحمد أسكندري، محاضرات في القانون الدولي العام، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 1998، ص 60 .

**3 - عقد المعاهدات الدولية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** عالج المشرع العراقي جهة الاختصاص بعقد المعاهدات في الدستور في أكثر من موضع حيث نص على أنه من صلاحيات مجلس الوزراء التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها أو من يخوله<sup>(1)</sup>، ونص على أن "تختص السلطات الاتحادية برسم السياسية الخارجية والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية" وكذلك "رسم السياسية الاقتصادية والتجارية والخارجية والسيادية"<sup>(2)</sup>، ويستفاد من ذلك أن الحكومة الاتحادية تختص بالتفاوض بعقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية، فضلا عن المصادقة عليها من خلال مجلس النواب الاتحادي، كما إن اختصاص الحكومة الاتحادية بوضع السياسة العامة للدولة، ويجعل تنفيذها ملزم وإعطائها حق إبرام المعاهدات<sup>(3)</sup>.

ولم ينص المشرع على أي اختصاص للأقاليم بعقد المعاهدات والاتفاقيات سواء كان ذلك بعقدها تحت إشراف الإتحاد ورقابته، وبالتصديق عليها من خلال مجلس الإتحاد الممثل للأقاليم والمحافظات، وعلى الرغم من خلو الدستور العراقي من نص صريح يعهد للأقاليم وظيفة عقد المعاهدات، فقد ذهب رأي إلى تأييد سلطة الأقاليم في العراق بعقد المعاهدات استناداً إلى ما ورد في نص المادة (110 من الدستور) من مفهوم المخالفة، إذ تعهد المادة (110) يكون للسلطات الاتحادية سلطة رسم السياسية الخارجية وليس تنفيذها، لأن التنفيذ تتولاه السلطات غير الاتحادية بوسائل مختلفة منها عقد المعاهدات، وهنالك من يرى إن المادة (110) من الدستور أعطت للإتحاد رسم السياسية التجارية والاقتصادية والخارجية والسيادية، في حين تكون السياسة غير السيادية من سلطة الأقاليم، من أجل أن تتولى تنظيم السياسة الخارجية عبر الحدود، وآلية ذلك عقد المعاهدات إضافه إلى ضرورة إن يؤخذ رأي الإقليم فيها ضمناً لاستقرار الإتحاد واستمراره، كما يجد بان ثروتي النفط والغاز لما كانت ملك الشعب في كل الأقاليم والمحافظات، فانه يجب أخذ رأي الأخيرة ومشاركتها في مفاوضات عقد الاتفاقيات الدولية التي تتعلق باستغلالها والتصرف بها<sup>(4)</sup>، والملاحظ أن هذا الرأي لم يستند إلى أساس دستوري صريح بعدما نص المشرع على اختصاص الإتحاد بالتفاوض وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية من دون تمييز على أساس الموضوع، ويرجع الأساس في عدم إعطاء الأقاليم دوراً صريحاً وواضحاً في عقد المعاهدات المتصلة باختصاصاتها إلى إرادة الهيئة التأسيسية واضعة الدستور، كما يلحظ أن رسم السياسة الخارجية المعهود للإتحاد تفترض القدرة على

1 - ينظر المادة (80 الفقرة سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

2 - ينظر المادة (110 الفقرة أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

3 - د. صالح طليس : محاضرات في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2012، ص 177 .

4 - د. قاسم أحمد قاسم : ((أهلية إقليم كردستان العراق في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية))، بحث منشور في مجلة القانون والسياسية، جامعة اربيل، العدد (9)، 2011، ص 126- 137 .

الإشراف والتنظيم في الشؤون السياسية والتجارية والاقتصادية والمالية مع الدول الأخرى<sup>(1)</sup>، مما يسمح لجهة الاختصاص برسمها، وأن يكون لها سلطة التحكم بأدواتها، كعقد المعاهدات والإشراف على سير العلاقات الدولية، لذا السؤال الذي يثار هو (ما مدى مسؤولية حكومة الإتحاد في حال عقدت الأقاليم معاهدة دولية؟) .

وذهب الرأي الراجح إلى إنّ الحكومة الاتحادية لا تسأل عن هكذا معاهده، إذا كان الدستور المركزي لا يسمح للأقاليم بسلطة عقد المعاهدات، ومن ثم ليس للشخص الدولي المتعاقد الحق بمطالبة الحكومة المركزية بأية تعويضات عن إخلال الأقاليم بنصوص معاهدتها عند تحقق الإخلال، لأنها قد تجاهلت أحكام القانون الداخلي، ولكن سكوت الدستور الإتحادي أو غموضه، فانه في هذه الحالة سوف يؤدي إلى صعوبات، وهنا سوف تتوقف مسؤولية الإتحاد على ما إذا كان له سلطة الإشراف على المعاهدات المبرمة من عدمه، فتكون حكومة الإتحاد مسؤولة، ولكن متى ما تحققت تلك السلطة، ويكون نفس الحال بالنسبة للعقود الدولية التي تبرمها الأقاليم<sup>(2)</sup> .

والملاحظ إن جميع الاختصاصات الدستورية، إذا كانت تلك الاختصاصات تتعلق بالشؤون الداخلية أو تتعلق بالشؤون الخارجية، فأنها تكون محلاً لتنازع الاختصاص بين السلطة الاتحادية والسلطة في الأقاليم أو الولايات في الدولة الاتحادية، سواء تم اعتبار تلك الاختصاصات حصرية، أو اختصاصات مشتركة أو متبقية، ويعود السبب في ذلك إلى الغموض أو الإبهام، وكذلك نتيجة كثرة العوامل الداخلية أو الخارجية، وأن هذه العوامل قد تتطلب التوسع أو التقليل في بعض الاختصاصات في كل مستوى من مستويات الحكم، وعلى سبيل المثال (الحروب، والأزمات الاقتصادية، والعولمة، والإرهاب الدولي، والتطورات التكنولوجية)، ويوجد غيرها من الأسباب الأخرى التي تؤثر على مسألة توزيع الاختصاصات الدستورية، وبالتالي سوف يؤدي إلى اختلاف في وجهات النظر، وكذلك حصول خلافات بين الأطراف المعنية، فنجد إن جميع الاختصاصات الدستورية تكون محلاً إلى تنازع الاختصاص في داخل الدولة الاتحادية، وهنا سوف يبرز دور المحكمة المختصة من خلال ممارسة دورها الفعّال، وهو العمل على تسوية جميع المنازعات، ويكون من خلال الطرق القانونية، وكذلك من خلال النص الدستوري الذي يكون محدداً بالدستور الإتحادي، ومن دون محاباة لجهة على حساب الجهة الأخرى، مما يضمن الالتزام بقراراتها من قبل جميع الأطراف، لغرض تحقيق الهدف المنشود، ويكون هذا الهدف بالمحافظة على وحدة الدولة الاتحادية واستقرارها .

1 - عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا : دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2010، ص 105 .

2 - د. رافع خضر صالح شير، و د. علي هادي حميد الشكراوي : الاستفتاء العام والآلية الدستورية لإبرام الاتفاقيات الدولية، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2016، ص 102 .

## المبحث الثاني

### آلية فض التنازع في الاختصاص في الدولة الاتحادية

غالباً ما يحدث في الدولة الاتحادية نوع من الخلافات، ويعود السبب في حدوث هذه الخلافات لتوزيع الصلاحيات بين مكونات الدولة الفيدرالية، وقد أكدت أغلب الدساتير الاتحادية أن يكون فض هذا التنازع الحاصل بسبب توزيع الاختصاصات بواسطة محاكم عليا هي التي تتولى مهمة فض التنازع في الدولة الاتحادية، ونجد أن الدستور الاتحادي قد أعطى إلى المحاكم العليا حق الفصل في المنازعات التي تحصل بين السلطة الاتحادية وبين الأقاليم والولايات، على اعتبار إن هذه المحاكم العليا هي مسؤولة عن فض التنازع، ونجد المحكمة تتولى حل هذه المنازعات بصورة مباشرة وأحياناً أخرى تتولى حل هذه المنازعات بصورة غير مباشرة، ويكون ذلك عن طريق التفسير في حالة إذا كانت تلك المنازعات بسيطة بحيث تكون على قدر من التفاهم بين الأطراف المتنازعين، ولكن في حالات أخرى يكون حل النزاع عن طريق مبادرة أحد الأطراف بالطعن بدستورية القوانين أو القرارات موضوع الخلاف أو النزاع، فتقوم المحاكم العليا في الدولة الاتحادية باتخاذ قرارها الذي يفضي إلى حل النزاع<sup>(1)</sup>، وبناءً عليه نقسم المبحث الثاني على مطلبين، **المطلب الأول: أشكال اختصاص القضاء الاتحادي لفض تنازع الاختصاص، المطلب الثاني : القرارات الصادرة من القضاء الاتحادي لفض تنازع الاختصاص، وكالاتي :**

## المطلب الأول

### أشكال اختصاص القضاء الاتحادي لفض التنازع في الاختصاص

نجد أغلب الدساتير الاتحادية تمنح القضاء المختص مهمة الفصل في المنازعات التي تحدث بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو الولايات، والسبب في ذلك لأن هذا النوع من المنازعات لا يمكن حلها عن طريق التحكيم أو العلاقات الدبلوماسية، لأن أطراف النزاع يحكمها القانون الداخلي وليس القانون الدولي، ويكون حلها وفقاً للأسلوب المحدد في الدستور، والذي غالباً ما يكون قضائي، والذي يكون إما بطريق مباشر أو غير مباشر، ويتطلب النظام الاتحادي وأعلوية الدستور الاتحادي بتوزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية، وكذلك يتطلب وجود جهات معينة تفصل في المنازعات حول الاختصاصات، ونجد أن مثل هذه المنازعات تحصل في العادة عندما تنتهك أحد مستويات السلطات التوزيع الدستوري للاختصاصات، إذ لا يكون لهذا التوزيع أية قيمة دستورية، لأنه باستطاعة أية سلطة من السلطات أن تتجاوز الحدود التي رسمها الدستور لها ففي هذه الحالة يستوجب تدخل القضاء الدستوري للحد من هذه المنازعات ومنع

1 - القاضي فرمان درويش : اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، من دون ذكر الطبعة ودار الطباعة، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2013، ص 278 .

تجاوز أية سلطة من السلطات ويضمن أيضا تحقيق التوازن المطلوب بين الأطراف المتنازعة<sup>(1)</sup>، وبناءً على ذلك ينقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول : الاختصاص المباشر للقضاء الاتحادي في فض تنازع الاختصاص، والفرع الثاني : الاختصاص غير المباشر للقضاء الاتحادي في فض تنازع الاختصاص، وكالاتي :

## الفرع الأول

### الاختصاص المباشر للقضاء الاتحادي في فض تنازع الاختصاص

نجد أنّ الأنظمة الدستورية تقر باختصاصات (تشريعية وقضائية وإدارية) تكون مخصصة لبعض التقسيمات، كالأقاليم والولايات الاتحادية، وتوجد هناك عدة حجج وأدلة تكون لمصلحة القضاء، فإن مثل هذه المنازعات يكون الفصل فيها من قبل هيئة، ويجب أنّ تكون هذه الهيئة غير منحازة، ويجب أن تكون مستندة إلى الأحكام الدستورية، ويجب أنّ تكون المنازعات التي تحصل بين مستويات الحكم متأثرة بالقوى السياسية، ويمنع مبدئياً التدخل في جميع قراراتها، وكذلك يجب ضمان حياديتها .

كما إن إخضاع هذه المنازعات لإجراء قضائي قد يؤدي ذلك إلى الحد من الميول الانفصالية التي تكون لبعض الوحدات الاتحادية، والدستور الاتحادي نظم توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم، ويكون ذلك وفق نصوص دستورية صريحة وواضحة<sup>(2)</sup>، ولكن يمكن رد أسباب تنازع الاختصاص بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم أو الولايات في الدولة الاتحادية إلى عدة أسباب، فالسبب الأول :- يكون نتيجة لتعدد السلطات، فالدولة الاتحادية توجد فيها سلطة تشريعية، ويكون إلى جانبها سلطة تشريعية في الولايات والأقاليم، والتي تختص بإصدار التشريعات، ويجب أن لا تتجاوز هذه التشريعات حدود الولاية أو الأقليم، أما السبب الثاني : يعود لوجود سلطتين تنفيذية، وكذلك سلطتين قضائية، وتتولى كل واحدة منهم مهامها بموجب الدستور، بينما السبب الثالث : إن السلطات الاتحادية نراها كثيراً ما تخرج عن حدود الاختصاص الدستورية، وهذا يعني بأنها تقوم بالتوسع في الاختصاصات الدستورية، ويكون ذلك على حساب الاختصاصات الممنوحة للأقاليم أو الولايات بموجب الدستور الاتحادي<sup>(3)</sup> .

إنّ من أهم الاختصاصات التي يقوم بها القضاء الاتحادي، التي تتمثل في (الرقابة على دستورية

1 - يوسف حاشي : النظرية الدستورية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص 90 .

2 - د. محمد عبد الواحد الجليبي : آثار الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2002، ص 100 .

3 - د. نوري الطالبياني، مصدر سابق، ص 52 - 53 .

القوانين العادية أو الفرعية)، لغرض التأكد من سلامة النص التشريعي الصادر من السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية من عيب مخالفة نصوص الدستور، وهذا يعني وجوب أن تصدر كافة قوانين الدولة في ظل الشرعية الدستورية، بحيث لا تخرج عن نصوص الدستور وإحكامه بوصفه القانون الأعلى في الدولة<sup>(1)</sup>، ونلاحظ أن طبيعة النظام الاتحادي تتطلب تعدد جهات القضاء، ولكن هذا سوف يؤدي إلى حدوث خلاف حول تحديد الاختصاص بنظر نزاع معين، والذي يستوجب وجود أكثر من محكمة يكون لها دور مميز بين جهات القضاء في حالة تعدد النزاع، ويكون الحكم الصادر من المحكمة المعنية ملزم لكل من السلطة الاتحادية والسلطة في الأقليم، ويكون ذلك وفق الحدود الدستورية.

**أولاً : فض تنازع الاختصاص في القانون الاساسي الالماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** إذ تعد ثانية النظام القضائي أحد خصائص المنظومة القضائية للدولة الاتحادية، إذ تمتلك الدولة الاتحادي وبالإضافة إلى منظومة الأجهزة الاتحادية منظومة أخرى تكون خاصة بالمقاطعات، وأن هذه الثنائية ترتبط بالشكل الاتحادي للدولة، فإنّ كلا من المحاكم الاتحادية، ومحاكم المقاطعات فأنها (تقوم بتنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية الاتحادية، فيما يمكنها اعتماد التشريعات المحلية في حاله غياب التشريع المركزي، وتقوم المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية بالاختصاص المباشر لفض المنازعات، التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات، وللقضاء الدستوري الألماني خصوصيته أيضاً، إذ لا تعمل المحاكم الدستورية للمقاطعات بصفة دائمة، وذلك لأنّ أعضاء المحكمة الدستورية يتولون مناصب حكومية وقضائية في مقاطعات أخرى، ولكن يجتمعون عند الضرورة لحسم القضايا المتعلقة بدستورية التشريعات المحلية)<sup>(2)</sup>.

**ثانياً : فض تنازع الاختصاص في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :** افرد الدستور الإماراتي الفصل الخامس (الباب الرابع) لموضوع (القضاء في الاتحاد الإماراتي)، وذلك في المواد (94 - 109)، ونظم الدستور في هذه المواد القضاء الاتحادي، الذي قصره بمحكمتين، وهما (المحكمة الاتحادية العليا)، و(المحاكم الاتحادية الابتدائية)، فالمحكمة الاتحادية العليا هي محكمة عليا تكون ذات طبيعة خاصة، وقد حددت المادة (99) من الدستور الإماراتي اختصاصها بالفصل في المنازعات المختلفة، التي تثور بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد أو بين أي أمانة أو أكثر، وبين الحكومة الاتحادية متى ما أحييت هذه المنازعات إلى المحكمة الاتحادية، ويكون ذلك وفق طلب مقدم من أي طرف من الأطراف المعنية<sup>(3)</sup>.

**ثالثاً : فض تنازع الاختصاص في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** إذ منح القضاء الاتحادي

1 - د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2005، ص 60 .

2- د. رفعت عبد سيد : الوجيز في الدعوى الدستورية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2004، ص 100 .

3- د. عثمان علي ويسى : الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، 2015، ص 110 .

صلاحية الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والأقاليم بشكل مباشر وأصيل إلى المحكمة الاتحادية العليا وفق نص المادة (93/الفقرة 4 و 5 و 8/أ - ب)، حيث نصت المادة (93) على أن "تختص المحكمة الاتحادية العليا ... رابعاً - الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية . خامساً - الفصل في المنازعات التي تحصل بين حكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ... ثامناً - أ- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم . ب- الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم"<sup>(1)</sup>، والملاحظ أن الاختصاصات الطبيعية للمحكمة الاتحادية العليا من ضمنها أن تنظر في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقليم، بينما نص المادة أعلاه قد وسع من الاختصاصات التي تتمتع بها في نظر المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وبين المحافظات والبلديات والإدارات المحلية التي تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وذلك الأمر يعد غير مستساغ .

## الفرع الثاني

### الاختصاص غير المباشر للقضاء الاتحادي في فض تنازع الاختصاص

يعد الدور الرئيسي للقضاء الاتحادي في الدولة الاتحادية بتنفيذ الاختصاصات، وذلك بما يضمن احترام تقاسم الاختصاصات التي نص عليها الدستور الاتحادي، والتي تكون بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، بالإضافة إلى أدوار أخرى تمارسها، وهي الرقابة على دستورية القوانين، وتفسير الدستور، ويقوم القاضي المختص بفض تنازع الاختصاص أثناء أدائه للاختصاصات الأخرى في الرقابة والتفسير، ويتميز اختصاص القضاء الاتحادي بالفصل في المنازعات كاختصاص أصيل لها عن اختصاص المحكمة في الرقابة والتفسير، لأنه يتعلق بوجود نزاع يكون بين طرفين لكل طرف وجهة نظر خاصة به، والتي تكون مختلفة عن الطرف الآخر، وفي نفس الوقت ليس من الضروري أن يكون مثل ذلك الاختلاف متواجداً في اختصاص الرقابة والتفسير، بينما يكون بشكل دقيق ومن المحتمل أن يتم العمل به في حالة وجود دعوى منظوره أمام إحدى المحاكم العليا، بخلاف ذلك في الرقابة والتفسير، وذلك يكون بسبب التداخل بين اختصاص الرقابة والتفسير، وبالإضافة إلى ذلك ليس من الممكن فصل تلك الاختصاصات عن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا<sup>(2)</sup>، وسنبين اختصاص القضاء الاتحادي غير المباشر لغرض فض تنازع الاختصاص، وذلك من خلال نوعين من الاختصاصات، وكالاتي :

1. - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

2 - د. محمد إبراهيم درويش : الرقابة الدستورية دراسة تحليلية لنماذج الرقابة في فرنسا - الولايات المتحدة الأمريكية - مصر، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2016، ص 66 .

**النوع الأول : الاختصاص الرقابي لفض تنازع الاختصاص :** أن الرقابة على دستورية القوانين ذات طبيعة قانونية محضة، وهي عمل قانوني، وقبل كل شيء يتمثل في البحث عن مدى اتفاق القانون الذي سنه البرلمان أو اللائحة التي تسنها الحكومة مع القواعد التي حددها الدستور، ومعرفة فيما إذا كانت تلك التشريعات مخالفة للدستور من عدمه، وهذا يعني أن هناك مشكلة قانونية تتعلق أساساً بحل التنازع بين قاعدتين قانونيتين تحتل إحداهما مركز الصدارة في سلم القواعد القانونية، وعرفت الرقابة القضائية على (أنها قيام القضاء بالتحقق من مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور) .

وتعد الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدول الاتحادية أمراً ضرورياً وحتمياً، ومن دونها لا تقوم للاتحاد قائمة، إذا لم توجد الوسيلة التي تكفل نفاذ هذا التوزيع للاختصاص، والتي تمنع الولايات من التجاوز على اختصاص الحكومة المركزية أو بالعكس، ويمتد نطاق الرقابة القضائية ليشمل كافة التشريعات الدستورية والقانونية، التي هي بطبيعتها أدنى من الدستور الفدرالي، لأن الحكمة الأساسية من الرقابة الدستورية في النظام الفدرالي، هي حماية نصوص الدستور الفدرالي، كونه القانون الأسمى في البلاد .

**أولاً :- موقف القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل سنة 2012 :** أما في ألمانيا فقد أنيطت مهمة الرقابة القضائية بالمحكمة الدستورية الاتحادية، والتي تعد هيئة قضائية مستقلة عن مجمل التنظيم القضائي في الاتحاد الألماني، وينظر إليها كمؤسسة دستورية مستقلة موازية للمؤسسات التشريعية والتنفيذية، وكما بينا ذلك سابقاً، وتعد الرقابة القضائية من بين أهم الاختصاصات التي مُنحت للمحكمة، وقد جاء ذلك بخلاف التقاليد الدستورية التي كانت متبعة في ألمانيا قبل تشكيلها في عام 1951، وعلى الرغم من قول البعض بأن أقرار الرقابة القضائية كمبدأ جاء نتيجة التأثير بفكرة الولايات المتحدة الأمريكية، فإن ما يميز النظام الفدرالي الألماني عن نظيره في الولايات المتحدة الأمريكية بخصوص الرقابة، هو اتباع النظام المركزي بخلاف النظام اللامركزي للولايات المتحدة، حيث المحاكم الاعتيادية جميعها مخولة بالنظر في دستورية القوانين .

وقد وردت الإشارة إلى اختصاص المحكمة في الرقابة القضائية في كل من القانون الأساسي الألماني لعام 1949، وقانون المحكمة الدستورية الاتحادية لعام 1951، فقد نص القانون الأساسي على أن المحكمة الدستورية الاتحادية تصدر قراراتها لدى اختلاف الآراء أو الشك حول التوافق الشكلي والموضوعي للتشريعات الفدرالية أو تشريعات الولايات مع نصوص القانون الأساسي، أو بشأن مدى توافق تشريعات الولايات مع القوانين الفدرالية، وقد وردت نصوص مشابهة في قانون المحكمة، وهكذا فإن نطاق رقابتها تشمل النظر في دستورية القوانين الفدرالية وقوانين الولايات على حد سواء <sup>(1)</sup> .

**ثانياً :- موقف دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :** تعني الرقابة على دستورية القوانين

1 - ميشيل فرومون : ((الاجتهاد الدستوري في جمهورية ألمانيا الاتحادية))، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، عدد 6، 2006، ص 55 .

بالتأكد من عدم مخالفة القوانين العادية، التي يتم إصدارها من قبل السلطة التشريعية، وذلك بسبب عدم إصدارها عندما تكون في طور التكوين، وتكون عبارة عن مشاريع قوانين تم إلغاؤها أو الامتناع عن تطبيق القوانين في حالة إذا تم إصدارها بالفعل، وكذلك إلزام السلطة التنفيذية أن تحترم القواعد الدستورية، ويجب عدم الخروج عليها في حالة إصدارها للوائح، وعدم مخالفة القوانين قواعد وأحكام الدستور، ويجب أن يتم من جميع النواحي الشكلية والموضوعية، فانه من الناحية الشكلية (يتعين التزام السلطة مصدره التشريع الشروط والإجراءات المقررة في الدستور، فلا يصدر التشريع من سلطة غير مخولة قانوناً بإصداره)، أما من الناحية الموضوعية (فيجب أن يكون التشريع موافقاً لأحكام الدستور نصاً ومقتضى، ولا يخالفه أبداً وإلا عد غير دستوري)<sup>(1)</sup>، ونرى أن الدستور الإماراتي قد بين الرقابة القضائية على دستورية القوانين بصورة جداً دقيقة وواضحة، وذلك من خلال البند (3/2 من المادة 99) من الدستور، حيث تنص على إن " تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور الآتية :

ثانياً : بحث دستورية القوانين الاتحادية، إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها دستور الاتحاد، وبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات، إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد أو للقوانين الاتحادية .

ثالثاً: بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً ... " . والملاحظ من نص المادة رغبة المشرع الدستوري في بسط رقابة القضاء على كافة التشريعات، وتكون من غير تحديد أو تقييد، ويتضح ذلك من خلال ورود كلمة (عموماً)، التي نجدها قد فتحت الباب أمام القضاء حتى يبسط رقابته على كل ما يمكن أن ينتهك حرمة القواعد الدستورية، سواء كانت قوانين أو لوائح أو تشريعات<sup>(2)</sup> .

**ثالثاً :- موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :** فيعد من أول الدول العربية التي أخذت بالرقابة على دستورية القوانين، وقد نص دستور العراق لسنة 2005، على الرقابة القضائية، إذ نصت المادة (93/أولاً) على اختصاص المحكمة (بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة)، ونصت المادة (93/ثالثاً) على (الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة)، فمن خلال نص المادة (93) من الدستور يتبين لنا بأن الاختصاص الأصلي يكون للمحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة<sup>(3)</sup> .

أما بخصوص الدور الرقابي للقضاء الاتحادي في الدستور العراقي فإن المحكمة الاتحادية هي التي

1 - د. محمد نور شحاتة : استقلال القضاء من النظرة الدولية والعربية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1999، ص 90 .

2 - ينظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 .

3 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

تتولى الرقابة على دستورية التشريعات الاتحادية، وليس التشريعات في إقليم كردستان، التي تكون صادرة في حدود الاستقلال التشريعي للأقاليم بموجب الدستور الاتحادي، ولكن هذا القول يكون بحاجة إلى الدقة أكثر، لأن الدستور حدد اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بخصوص (دستورية القوانين والأنظمة النافذة)، وبشكل مطلق سواء كانت إتحادية أو إقليمية، وبالتالي فإن المحكمة الاتحادية العليا تملك حق مراجعة أية قضية تكون متعلقة بدستورية أي تشريع إتحادي أو إقليمي، بما في ذلك دساتير الاقاليم من حيث موافقتها لإحكام الدستور الإتحادي<sup>(1)</sup>.

**النوع الثاني : الاختصاص التفسيري لفض تنازع الاختصاص :** تمنح الدول الاتحادية عادة المحاكم الاتحادية الاختصاص بتفسير الدستور، إذ يعد القضاء الإتحادي هو صاحب الاختصاص المباشر في تفسير الدستور، وأن السلطة القضائية بحكم كونها مستقلة عن باقي السلطات في الدولة الاتحادية، فهي تكون الأكثر قدرة على تفسير الدستور والوصول إلى المقاصد المرجوة من دون محاباة وتفضيل أية سلطة<sup>(2)</sup>، والملاحظ تمتع المحاكم العليا بالاختصاص التفسيري، سواء أعطى لها الحق بذلك بموجب الدستور الإتحادي أو لم يعطى لها الحق، وكذلك أن اختصاص المحاكم العليا بتفسير الدستور هو الأصل لجميع الاختصاصات في الدولة الاتحادية من الاختصاصات الأخرى.

**أولاً :- موقف القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل سنة 2012 من الاختصاص التفسيري :** نجد إن المشرع الدستوري أعطى الحق للمحكمة الدستورية الاتحادية بتفسير نصوص الدستور، وذلك بوفقاً للمادة (93/الفقرة أولاً/1)<sup>(\*)</sup> من الدستور، وأن الدستور لا يتضمن نصاً صريحاً يتعلق بالقضاء الدستوري، وكذلك تحديد الاختصاصات، والتي منها تفسير الدستور، ولكن نجد القضاء تولى تلك الاختصاصات بالاستناد على حقه بتفسير النص الدستوري، لكونه جزء من مهام القضاء إثناء تطبيق القوانين.

**ثانياً :- موقف دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 من الاختصاص التفسيري لحل تنازع الاختصاص :** يكون للمحكمة الاتحادية العليا في الدستور الإماراتي دوائر، وأن كل دائرة تختص بنوع معين من القضايا، حيث تختص الدائرة الأولى بالقضايا الدستورية، وكذلك طلبات التفسير لنصوص الدستور بين الإمارات أو بينهما وبين الإتحاد، أما الدائرة الثانية فيكون اختصاصها يتعلق بتفسير نصوص المواد الجنائية، أما الدائرة الثالثة تكون فيها دائرة أو أكثر تكون مخصصة لتفسير المواد الأخرى المنصوص عليها في قانون المحكمة الاتحادية العليا، فإن من اختصاصاتها حل المنازعات المدنية والتجارية والإدارية،

1- د. محمد عبد العزيز : رقابة دستورية القوانين، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000، ص 79.

2 - د. شفيق ساري : اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 90.

\* - ينظر المادة (93 الفقرة/أولاً/1)، والتي نصت على أن " الفقرة أولاً- تبت المحكمة الدستورية الاتحادية في المسائل التالية : 1- تفسير هذا القانون الأساسي في حالة حدوث منازعات حول نطاق الحقوق والواجبات الخاصة بأي هيئة رسمية إتحادية عليا أو إطراف معينة أخرى منحت لها حقوق خاصة وفق هذا القانون الأساسي أو وفق القواعد الإجرائية لإحدى هيئات الإتحاد الرسمية العليا " .

التي تنشأ بين الأفراد والإتحاد، سواءً إذا كان الأخير مدعياً أو مدعي عليه إلى إن يتم إنشاء محاكم إتحادية ابتدائية<sup>(1)</sup>، وتتمثل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بالتفسير الدستوري حسب نص المادة (99 الفقرة رابعاً)، والتي تنص على أن "تفسير أحكام الدستور إذا ما طلبته منها إحدى سلطات الإتحاد أو حكومة إحدى الإمارات ويعد هذا التفسير ملزماً للكافة"، ويتبين لنا من خلال النص أعلاه إن الاختصاص التفسيري يكون بإبداء الرأي، وذلك بناء على طلب إحدى سلطات الإتحاد أو من أحد الإمارات الأعضاء، وأن هذا الاختصاص لا يلزم إن تتحقق الخصومة به، وفي نفس الوقت يكون هذا التفسير ملزماً للكافة دون استثناء إي أحد سواءً من الإمارات الأعضاء أو الإتحاد<sup>(2)</sup>.

**ثالثاً :- موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من الاختصاص التفسيري لحل تنازع الاختصاص :**  
 إذ نصت المادة (93) على أن "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : ... ثانياً : تفسير نصوص الدستور"، أما قانون المحكمة رقم (30) لسنة 2005، فلم ينص على اختصاص المحكمة بتفسير نصوص الدستور ضمن الاختصاصات الواردة في المادة (4) منه، وذلك لأنّ هذا القانون قد صدر في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، الذي جاء خالياً من الإشارة لهذا الاختصاص، أما النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005، فقد خلا هو الآخر من معالجة اختصاص المحكمة الاتحادية في تفسير نصوص الدستور، وأن تحديد اختصاص المحكمة بالتفسير في متن الدستور وبصورة مستقلة عن أي اختصاص آخر من شأنه أن يمنح القاضي الدستوري صلاحية تفسير نصوص الدستور مباشرة من دون أن يكون ذلك في إطار ممارسة المحكمة لاختصاصاتها الأخرى، وذلك من خلال تقديم طلب التفسير إلى المحكمة مباشرة من قبل الجهات المعنية، عندما يثور لديها شك في المعنى الذي يحتمله النص الدستوري خلال التطبيق، إلّا إنّ الدستور لم يحدد لنا الجهات التي يحق لها تقديم طلبات التفسير، ومن خلال الإطلاع على الآراء التفسيرية للمحكمة الاتحادية يتضح أن الجهات التي يحق لها تقديم طلبات التفسير هي الجهات الرسمية فقط دون الجهات الأخرى، وقد عمدت المحكمة في العديد من قراراتها إلى تحديد الأشخاص الذين يحق لهم تقديم طلب تفسير الدستور<sup>(3)</sup>، ومنها قرار المحكمة الاتحادية العليا، حيث جاء فيه " أن طلبات تفسير نصوص الدستور تقدم من السيد رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب أو أحد نائبيه أو رئيس الوزراء أو الوزراء"<sup>(4)</sup>، وقد استند القرار إلى أحكام المادة (5) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم

1- محمد حسن العبدروسي : التطورات السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، من دون ذكر بلد النشر، 1983، ص 90 .

2 - د. عبد الحفيظ علي الشيمي : التحول في أحكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2008، ص 70 .

3 - د. علي يوسف الشكري : المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، من دون ذكر الطبعة، دار الكتب والوثائق، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2016، ص 175 .

4 - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (29/اتحادية/2012 الصادر في 2012/5/2)، منشور على الموقع الإلكتروني (www. Iraqfsc . iq)، وقت الزيارة في تاريخ 10 / 9 / 2020، 30 : 10 مساءً .

(1) لسنة 2005، التي أوجبت إذا طلبت إحدى الجهات الرسمية الفصل في شرعية نص أو نظام أو تعليمات أو أمر، فترسل الطلب إلى المحكمة بتوقيع الوزير المختص أو رئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة، مع تأكيد المحكمة على وجوب الإشارة إلى المواد الدستورية المطلوب تفسيرها، وقد تواتر قضاء المحكمة الاتحادية العليا في السير على هذا النهج، ومن مفهوم المخالفة فلا يملك نائب أو نواب رئيس الجمهورية أو نواب رئيس مجلس الوزراء أو أعضاء مجلس النواب أو رؤساء اللجان البرلمانية تقديم طلب تفسير النص الدستوري، وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني أو الأحزاب أو الكتل السياسية<sup>(1)</sup>، وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في قرار آخر لها، وجاء فيه "إن طلب تفسير نصوص الدستور ينبغي أن يقدم أما إلى رئاسة الجمهورية أو من مجلس النواب أو مجلس الوزراء وليس من منظمات المجتمع المدني أو الكتل السياسية أو الأحزاب، لذا يكون طلب إتحاد الصحفيين والاعلاميين العراقيين قدم من غير الجهات المذكورة فتقرر حفظه..."<sup>(2)</sup>.

1 - رفاه طارق حرب : اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، بغداد، 2008، ص 90 .

2 - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (34/اتحادية/ 2011 الصادر في 2011/5/5)، منشور على الموقع الالكتروني (www. Iraqfsc . iq)، وقت الزيارة في تاريخ 2020/9/10، 30 : 10 مساءً .

## المطلب الثاني

### القرارات الصادرة من القضاء الاتحادي لفض تنازع الاختصاص

يتميز النظام الفيدرالي بوجود محاكم دستورية عليا تعمل على فض التنازع بين الاتحاد والأقاليم، وكذلك تعمل على الرقابة على دستورية القوانين، ويكون لها السلطة في ممارسة الاختصاص التفسيري وخصوصاً التفسير المتعلق بالقواعد الدستورية الخاصة بتقاسم الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، والتي تعد من المشاكل الشائكة في الدول الفيدرالية، ويكون لهذه المحاكم طابع دستوري، وفي الوقت نفسه يتطلب وجود تنظيم دستوري للسلطة القضائية، التي تكون من إحدى مهامها حل المنازعات بين الاتحاد والإقليم، ونجد أن معظم الدول الاتحادية جعلت على رأس سلطاتها القضائية محكمة واحدة تتولى فض التنازع في الاختصاص، وتكون قراراتها نهائية وباتة و ملزمة للكافة، ولا يجوز الطعن فيها، لذلك فإنها تعتبر من المعالم الشاخصة في النظام الفيدرالي<sup>(1)</sup>، وبناءً عليه نقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول : حجية القرارات الصادرة من القضاء الاتحادي لفض تنازع الاختصاص، والفرع الثاني : الآثار المترتبة على القرارات الصادرة من القضاء الاتحادي لفض تنازع الاختصاص، وكالاتي :

## الفرع الأول

### حجية القرارات الصادرة من القضاء الاتحادي لفض تنازع الاختصاص

بما أن اختصاصات المحاكم الدستورية متنوعة، ومنها ما يتعلق بمسائل دستورية تكون فيها الدعوى دستورية عينية توجه الخصومة فيها إلى ذات التشريع المخالف للدستور أو قرارات تتعلق بتفسيره، وغير ذلك حسب ما ينص عليه التشريع في الدولة، ومنها ما يتعلق بمسائل غير دستورية تتناول دعاوى تخص منازعات أخرى محددة بين متخاصمين يترتب عليهما أثر الحكم الصادر بعيداً عن نطاق الدعوى الدستورية.

**أولاً : تطبيقات المحكمة الدستورية في دولة ألمانيا الاتحادية :** قرارها المرقم 2017/151 في 24 شباط)، فقد قضت فيه " بعدم قبول الدعوى الدستورية التي أقيمت حول قضية الإصلاح التوثيقي بتنظيم عمل الكاتب العدل في (بادن فورتمبيرغ)، وبينت أن قرار الولاية صحيح دستوري ويدخل ضمن اختصاص الولايات " <sup>(2)</sup>، أما القرار الآخر رقم (193 في 2017/1/17) ذهبت المحكمة الدستورية إلى

1 - د. مكي ناجي : المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف الاشرف، من دون ذكر بلد النشر، 2007، ص 80 .

2 - ينظر قرار المحكمة الدستورية المرقم (2017/151 في 31/آذار 2017)، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة (<http://www-bundesverfassungsgericht-de>)، وقت الزيارة في بتاريخ 2020/9/28، 30 : 10 مساءً .

"تغليب التشريع الفيدرالي، وعقد الاختصاص له دون تشريع الولايات، وجاء في قرارها بعدم دستورية رسوم تسوية ولاية براندنبورغ"<sup>(1)</sup>، ويقال إن الدستور الألماني قيّد الإتحاد ببعض القيود في حالة ممارسة حق التشريع في حالة الاختصاصات المشتركة بين الإتحاد والمقاطعات، إلا أن المحكمة الدستورية الألمانية نجدها قد أعطت إلى الإتحاد الحق المطلق في إصدار القوانين في حالة المواضيع المشتركة بين الإتحاد والمقاطعات<sup>(2)</sup>، ومن القرارات الأخرى ما قضت به المحكمة بأنّ المقاطعات (لأندر) بأنها غير ملزمة بالإحكام التي تتعلق بالتعليم، التي وردت في الاتفاق المبرم (عام 1933)، والذي كان بين (الرايخ الألماني) و(الكنيسة الكاثوليكية)، حيث تكون المقاطعات هي المسؤولة وحدها دون غيرها في الأمور التعليمية<sup>(3)</sup>، وفي مسألة نزاع آخر بين الإتحاد والمقاطعات، حيث إنّ المحكمة الدستورية الألمانية الاتحادية حكمت بأنّ أمور الدفاع، التي تكون من مسؤولية الإتحاد حصراً، وأن سكان المقاطعات لا يملكون الحق في إجراء الاستفتاء المتعلق حول أمور الدفاع، لأنه يكون اختصاصاً حصرياً للإتحاد<sup>(4)</sup>.

**ثانياً : قرارات المحكمة الاتحادية لفض تنازع الاختصاص في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 :** يؤكد الفقه الدستوري بضرورة وجود المحاكم العليا الاتحادية، لكونها الأداة التي تحقق التوازن المطلوب بين الحكومة الاتحادية، وبين حكومات الوحدات المكونة لها لأجل ضمان استقرار النظام الإتحادي، وكذلك حماية استقلال أعضائه، وأن ذلك يتطلب وجود جهة محايدة تقوم بعملية تفسير النص الدستوري خاصة تلك النصوص التي تكون متعلقة بتقاسم الاختصاصات، وتمتلك أيضاً صلاحية الرقابة على أعمال المشرع العادي، وتقوم أيضاً بالحكم على دستورية التشريعات الاتحادية، فضلاً عن التشريعات المحلية، كما أنها تنظر في الخلافات والمنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية والولايات أو التي تقوم بين حكومات الولايات فيما بينها<sup>(5)</sup>.

1 - ينظر قرار المحكمة الدستورية المرقم (193 في 17 / 1 / 2017)، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة (<http://www-bundesverfassungsgericht-de>)، وقت الزيارة في بتاريخ 2020/9/28، 11 : 30 مساءً .

2 - ينظر قرار المحكمة الدستورية الألمانية المرقم (26/آذار / 1957) منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية (<http://germanlawarchiv-iusgomp-org>)، وقت الزيارة في بتاريخ 2020/9/28، 11 : 30 مساءً .

3 - ينظر قرار المحكمة الدستورية الألمانية الاتحادية الأتي :

Dr-Gotthard Wohrmamnn-op-cit - p - decision of30 july1958-vol-8-p104 .

4 - ينظر في هذا الخصوص :

Viewcontent-egi artiele-3053&contex / Egi / Edu law- Scholarship am 10 : 1 2020/10/29 .

5 - د. أمين عاطف صليبا : دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، من دون ذكر الطبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، 2002، ص 183- 184 .

وعلى هذا الأساس نعتقد بأن دور المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية المفترض هو حفظ توازن النظام الاتحادي، وكذلك حماية استقلال الإمارات الأعضاء، ويعتبر دورها هذا مهم جداً، ولا يقلل من أهمية المحكمة الاتحادية لكونها هيئة اتحادية، لذا لابد بيان هذا الدور ومن خلال التركيز على اختصاصاتها في المجال الدستوري، والذي يشمل بصوره خاصة، أولاً الرقابة على دستورية القوانين، وكذلك تفسير نصوص الدستور، إضافة إلى دورها في حل المنازعات التي تحصل بين حكومة الاتحادية والإمارات الأعضاء<sup>(1)</sup>.

ومن أول قرارات المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، حيث أتيح للمحكمة أن تنظر في الدعاوى التي تتعلق بدستورية القوانين، وأن تمارس دورها المفترض في حماية الاستقلال الذاتي المتمتعة به الإمارات الأعضاء، فقد صدر عن المحكمة الاتحادية العليا عدد من القرارات، والتي تؤكد هذا الاستقلال، ومنها قرارها في الدعوى رقم (14 لسنة 8 دستورية /1981)، والذي أكدت فيه إن " استقلال الإمارات في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية، وحماية المجال الدستوري الخاص بها في هذا الشأن تطبيقاً لإحكام الدستور الاتحادي، إذ قضت بأن كل تشريعات الإمارات المعمول بها عند نفاذ الدستور تبقى سارية، وتكتسب قوتها الملزمة وطوال فترة سريانها من أحكام الدستور نفسه طبقاً لما نصت عليه المادة (148 من الدستور)، وطالما أنها لم تعدل ولم تلغى وفقاً لما هو مقرر في أحكامه فإذا لم يمسهما التعديل أو الإلغاء يتعين احترامهما وتطبيقهما، ولا يجوز لأي سلطة في الدولة إهدارها أو الامتناع عن تطبيقها بحجة أنها لا تتماشى مع روح بعض النصوص الدستورية، إذ أنها في منأى عن تطبيق أحكام المادة (151 من الدستور الإماراتي)، التي قضت بسيادة الدستور والقوانين الاتحادية على تشريعات الإمارات الأعضاء"<sup>(2)</sup>، وأقرت الإمارات الأعضاء بحق المشاركة بسلطة التشريع مع الاتحاد في مسائل تدخل في اختصاص الأخير طبقاً للاستثناء الذي أورده الدستور على نص المادة (121 من الدستور)، وفي ضوء ذلك قضت المحكمة بدستورية عدد من التشريعات التي أصدرتها بعض الإمارات الأعضاء لتنظيم مسائل تدخل في مجال الاختصاصات التي ينفرد بها الاتحاد، ومنها قرارها بدستورية القوانين التي تضعها الإمارات لتنظيم مسائل الثروة الحيوانية<sup>(3)</sup>،

1 - د. اشرف عبد القادر قنديل : الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، من دون ذكر الطبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2013، ص 65 .

2 - ينظر قرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى (رقم 14/السنة الثامنة/ دستورية في 1981/6/28)، والذي بحثت فيه المحكمة الاتحادية دستورية أحكام المادتين (61 - 62) من قانون الإجراءات المدنية لإمارة أبو ظبي رقم (3 لسنة 1970) الصادر قبل نفاذ الدستور الإماراتي، واللذان حددتا سعر الفائدة في المعاملات التجارية وغير التجارية بنسبة عالية كانت اعتراض عليها كونها كانت مخالفة إلى أحكام الشريعة الإسلامية، وقد أقرت دستوريتهما على أساس أن القانون لازال ساري المفعول طبقاً إلى نص المادة (148) إلى أن يلغى أو يعدل، ينظر النص الكامل إلى القرار في منتدى قانون الإمارات، وللتأكد من هذا الأمر بقرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى (رقم 1) لسنة 17/ دستورية في 1990/9/19)، والذي أقر بقاء نفاذ قوانين العقوبات الصادرة في دبي وأبو ظبي سنة 1970 .

3 - ينظر قرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى رقم (5/لسنة 8/ دستورية في 1981/8/8) .

والشركات<sup>(1)</sup>، واستمرار نفاذ تلك القوانين باستثناء ما يتعارض منها مع القوانين الاتحادية، وتأكيداً منها لمجال الاستقلال التشريعي الذي تحتفظ به الإمارات الأعضاء، والذي يتقرر فيه سلامة تشريعاتها من شبهة عدم الدستورية، فقد بينت في قرارها الصادر سنة 2016 في الدعوى (رقم 1/ دستورية/2015) الحالة التي يتحقق فيها انتهاك مبدأ أعلوية التشريعات الاتحادية، ومما جاء فيه " ... إن مؤدي المواد (120، 121، 122، 149، 151)، حيث تدل على أنه المشرع الدستوري حينما جعل للقوانين والتشريعات الاتحادية السمو والعلو على القوانين والتشريعات المحلية، أنما أقام هذا السمو على شرط أن يكون التشريع المحلي قد شرع في شأن محفوف للاتحاد وحده له فيه سلطة التشريع والتنفيذ معا أو سلطة التشريع فقط دون التنفيذ شكلاً أو موضوعاً أما عندما يكون التشريع المحلي في شأن محفوف للحكومات المحلية فلا تقوم مخالفة بين التشريع الاتحادي والتشريع المحلي لاختلاف جهات التشريع والمخاطبين بإحكامه والنطاق المكاني للتشريعين ... "<sup>(2)</sup>.

ونجد أن الدستور الإماراتي قد أتاح للمحكمة الاتحادية الفصل في بعض حالات التنازع القضائي التي تحصل بين هيئات القضاء الاتحادي والمحلي، وكذلك بعض الحالات التنازع التي تحصل بين القضاء المحلي لدى الإمارات ومن قراراتها الصادرة بخصوص ذلك القرار الصادر في الدعوى رقم (2/لسنة 2014/تنازع اختصاص)، والذي فصلت فيه في حالة تنازع اختصاص ايجابي حصلت نتيجة تصدي لجنة فض المنازعات الايجابية التابعة لدائرة قضاء أبو ظبي وهي هيئة قضائية محلية لنظر منازعة ايجارية سبق أن فصل القضاء الاتحادي فيها بحكم بين الطرفين أنفسهم وعن عقد الإيجار ذاته الأمر الذي أوجد حال تنازع اختصاص ايجابي بين جهة قضائية اتحادية وجهة قضائية محلية "، وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بان القضية محل التنازع تدخل في اختصاص القضاء الاتحادي استناداً إلى نص المادة (1/102) من الدستور الإماراتي)، التي أعطت إلى القضاء الاتحادية ولاية الفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي يكون الاتحاد طرفاً فيها وانتهت إلى اعتبار الحكم الصادر من دائرة قضاء أبو ظبي في المنازعات ايجارية منعداً ولا اثر له لصدوره من جهة إلا ولاية لها"<sup>(3)</sup>، وقرار المحكمة الاتحادية الآخر الصادر في الدعوى رقم (4/لسنة 2013/تنازع اختصاص) " والذي نظرت فيه في إدعاء وجود تعارض أحكام بين محكمة استئناف أبو ظبي وقضاء إمارة رأس الخيمة والذي قضت فيه برفض الدعوى لانتفاء التعارض بين الأحكام محل التداعي بعد إن تبين لها أن تنفيذ حكم محكمة استئناف أبو ظبي لا يمنع

1 - ينظر قرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى رقم (1/لسنة 19/دستورية في 1992/6/3) .

2 - أكدت المحكمة الاتحادية في قرارها الصادر على أنه تنظيم الوظيفة العامة شأن محلي محفوف لحكومة كل إمارة ولا يخضع إلى أحكام القانون الاتحادي، وللمزيد ينظر قرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى (رقم 1/لسنة 2015/دستورية الصادر في 2016 /4/5) .

3 - ينظر النص الكامل لقرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى (رقم 2/لسنة 2014/ تنازع الاختصاص الصادر في 2015/6 /21) .

من تنفيذ أحكام قضاء رأس الخيمة " <sup>(1)</sup>، ومن خلال ما تقدم أن الدستور الإماراتي منح المحكمة الاتحادية العليا مهمة حل الخلافات والمنازعات، سواءً ما كان متعلق منها بتنازع الاختصاص القضائي أو ما كان متعلق بخلافات أخرى، والذي يمكن إن يؤثر على وحدة الدولة وسلامة نظامها الاتحادي، ولكن من جهة أخرى وجود مرجعية دستورية مختصة لحل الخلافات بين الدولة الاتحادية والإمارات الأعضاء سوف يؤدي إلى توفير حماية وضمانة استقلال تلك الإمارات، وحتى تتم أيضا من الدفاع على كياناتها الذاتية وحماية لحقوقها في مواجهة السلطات في الاتحاد، وكذلك إمكانياتها الاقتصادية والسياسية الواسعة .

**ثالثاً : قرارات المحكمة الاتحادية لفض تنازع الاختصاص في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :**  
تعتبر الحجية النسبية للإحكام القضائية هي القاعدة العامة في الأنظمة العراقية، حيث نصت المادة (105) من قانون الإثبات رقم ( 107 لسنة 1979) المعدل "الأحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق إذا اتحد أطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بذات الحق محلاً وسبباً" <sup>(2)</sup>، أما المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فقد نصت على أن "قرارات المحكمة الاتحادية العليا باته وملزمة للسلطات كافة" <sup>(3)</sup>، في حين نصت المادة (5/الفقرة ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 على أن (الأحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية للسلطات كافة باته)، حيث يلاحظ أنها ذكرت الأحكام والقرارات واعتبرتها باته، أما المادة (17) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005، والتي نصت على أن "الأحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة باته ولا تقبل أي طريق من طرق الطعن، وتنتشر في الجريدة الرسمية إذا كان الحكم أو القرار متضمناً إلغاء أو تعديل نص تشريعي" ، ويستنتج من نص المادة (94) بأن الحجية التي تتمتع بها أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا هي (حجية مطلقة)، وحيث تشمل منطق الحكم وكذلك أسبابه، لكن عنده النظر الدقيق الى نص المادة (94) نجد أنه لم يتم تقرير (الحجية المطلقة)، وإنما بين (الحجية الناقصة)، لأنه اقر الزاميته للسلطات كافة وأنه لم يقر بإلزامه للكافة، حيث أنّ السلطات العامة ليست كافه في الدول، لأن الكافة تشمل السلطات، وأيضا الأفراد عند ذلك يمكن القول بأن إحكام المحكمة وقراراتها لها حجية مطلقة <sup>(4)</sup> .

1 - ينظر النص الكامل لقرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى (رقم 4/ لسنة 3013 /تنازع اختصاص الصادر في 2015/6/ 28) .

2 - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (14/اتحادية/تميز/2005 في 2005/8/9)، منشور على الموقع الالكتروني (www. Iraqfsc . iq)، وقت الزيارة في تاريخ 2020 /9/ 11، 11 : 30 مساءً .

3 - ينظر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

4 - محمد عباس محسن : اختصاص المحكمة الاتحادية في الرقابة على دستورية القوانين في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، 2009، ص 88 .

والملاحظ عند الإطلاع على قرارات المحكمة الاتحادية العليا أن أغلبها يخص فض التنازع في الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في أقاليم، وبالتالي فإنها تخرج من موضوع بحثنا، الذي يخص فض التنازع في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وقرارات المحكمة الاتحادية بخصوصها نادرة جداً .

ومن خلال الإطلاع على (قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق)، التي صدرت المحكمة بخصوص اختصاصها في فض تنازع الاختصاص بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وأن ما يتعلق بقرار (المحكمة الاتحادية العليا رقم 92، 93 ، 91 ، 89 /اتحادية / 2017 في 2017/11/20)، والذي كان حول النزاع الذي حصل بين الحكومة الاتحادية والأقاليم حول موضوع (إجراء الاستفتاء في الإقليم والمناطق الأخرى التي شملها قرار حكومة الإقليم في عملية إجراء الاستفتاء للانفصال عن العراق والذي جاء به : "... وبناءً عليه فإنّ الاستفتاء الذي جرى في يوم (2017/9/25) في إقليم كردستان وفي المناطق الأخرى خارجه التي شملت بالاستفتاء لا سند له في الدستور ومخالف لإحكامه عليه واستنادا الى أحكام الفقرة ثالثاً من المادة 93 من الدستور قرر الحكم بعدم دستورية الاستفتاء الجاري يوم (2017/9/25) في إقليم كردستان وفي المناطق الأخرى التي شملت به وإلغاء الآثار والنتائج كافة المترتبة عليه ..." <sup>(1)</sup>، ونجد أن قرار المحكمة قد صدر متأخراً ويعود السبب في ذلك إلى مسألة التبليغات، فإنها التي دفعت الحكومة الاتحادية إلى التدخل فوراً من أجل حسم موضوع النزاع الذي حصل، لكونها تسعى دائماً للمحافظة على وحدة العراق واستقراره، وتجدر الإشارة إلى جود الكثير من الدعاوى لدى المحكمة الاتحادية العليا، والصادرة من الحكومة الاتحادية ضد الإقليم، ولكن هذه الدعاوى كلها لم يتم حسمها لغاية الآن <sup>(\*)</sup> .

## الفرع الثاني

### الآثار المترتبة على القرارات الصادرة من القضاء الاتحادي لفض تنازع الاختصاص

إنّ الأنظمة الدستورية تختلف فيما ما بينها في تحديد الأثر المترتب على القرار الصادر من المحاكم العليا الاتحادية، فإنّ هنالك دول تجعل من نظام الرقابة نظام امتناع، بينما دول أخرى تجعله نظام إلغاء، ويوجد دول أخرى تجعله نظاماً وسطاً بين الامتناع والإلغاء العليا يحوز الحجية المطلقة .

1 - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا منشور على الموقع الإلكتروني (www. Iraqfsc . iq)، وقت الزيارة في تاريخ 2020/9/12، 40 : 11 مساءً .

\* - الملاحظ ان كثرة المنازعات والخلافات حول موضوع تقاسم الاختصاصات وممارستها بين الحكومة الاتحادية والإقليم، وعدم حلها وفقاً للآلية التي وضعها الدستور الاتحادي، والذي يتم بعرضها على المحكمة الاتحادية العليا حتى تفصل فيها، وفقاً لما نص عليه الدستور، أما سبب تأخر حسمها فهو ما وصلت إليه الأمور كاد يؤدي الى تقسيم الدولة الاتحادية وتفككها.

**أولاً : الأثر المترتب على قرارات المحكمة الدستورية الألمانية في دولة ألمانيا الاتحادية :** إنَّ معظم الدساتير الاتحادية، التي تأخذ بمبدأ الأثر الرجعي إلى الأحكام الصادرة بعدم دستورية الحقوق، وكذلك المراكز القانونية التي تكون آنذاك قد استقرت عند صدور تلك الأحكام، ونعلل ذلك بأن الحقوق التي يتم مصادرتها بالحكم الصادر من قبل القضاء بعدم دستورية النص، الذي يتم الطعن فيه، ولا يمكن وفقاً إلى القاعدة العامة إنَّ يتم الانتقاص من الحقوق المكتسبة استناداً للقانون الذي تم الطعن به بعدم الدستورية، ويكون ذلك مثل التقادم وقوة الشيء المقضي به <sup>(1)</sup>، وما ذهب إليه المشرع الدستوري الألماني، حيث قرر إلغاء القانون غير الدستوري لا يؤثر على الأحكام التي لم تكون قابله للطعن، حيث أنَّ المشرع الدستوري نجده قد استبعد الأحكام التي تكون حائزه لقوة الشيء المقضي به من دائرة الأثر الرجعي، فسوف نجدها في هذه الحالة محكومة بالنص الذي أصدرت بموجبه <sup>(2)</sup> .

**ثانياً : الأثر المترتب على قرارات المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة :** أعطى الدستور الإماراتي للمحكمة سلطة الحكم بدستورية، وأيضاً عدم دستورية القانون، ولكن من غير إن يقرر لها الحق في إلغاء أي منهما، ولكن قرر بأن تحوز الأحكام الصادرة من المحكمة على الحجية المطلقة، حيث إنَّ سلطة المحكمة تقتصر على الحكم بدستورية النص المطعون فيه أو عدم دستورية، ولكن دون إن يمتد الحق في إلغائه، إذ أنَّ الدستور لم يخول المحكمة الاتحادية العليا سلطة الإلغاء، وكذلك قانون المحكمة الاتحادية العليا لم يخولها سلطة الإلغاء، بالتالي فإن القانون المقضي بعدم دستوريته يبقى موجوداً من الناحية القانونية إلى الوقت الذي تتخذ فيه السلطات المختصة الإجراءات المقررة بموجبه، والتي قد تتضمن أما الإلغاء أو التصحيح وإزالة ما فيه من مخلفات دستورية <sup>(3)</sup>، وعليه فإن الدستور قد جعل حق إلغاء النص من اختصاصات سلطات معينة في دولة الاتحاد أو في الإمارات الأعضاء حسب الأحوال، ولكن لم يجعله من اختصاص المحكمة، ونرى أنه حسناً فعل المشرع الدستوري الإماراتي بتقشير حق الإلغاء، إذ يستند ويؤكد مبدأ الفصل بين السلطات، وكذلك عدم تعدي إية سلطة من السلطات على اختصاصات السلطات الأخرى، ولا يعني بأن النص المقضي بعدم دستوريته يبقى نافذاً أو مطبق إلى الوقت الذي يتم فيه إلغائه من قبل السلطات المختصة أو اتخاذها الإجراءات اللازمة لتصحيحه، إذ إن النص على الرغم من إبقائه فإنه يكون مجرد من كل قيمة أو أثراً قانونياً، لكن الحكم بعدم الدستورية نجده قد سلب كل آثاره، وتم تجريده من قوته الملزمة فأصبح غير قابل للتطبيق، والحكم الصادر بعدم دستوريته يكون ذو حجية مطلقة، لأن الدستور أوضح ذلك، ونص بأن الأحكام التي تصدر من المحكمة تكون ذو حجية مطلقة، وهذا يؤدي إلى

1 - هانس بيتر شنايدر : التشريع الفيدرالي المطبق في المقاطعات - حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في الدولة الفيدرالية، من دون ذكر الطبعة، المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، برلين، ألمانيا، 2005، ص 50 .

2 - حسن ناصر المحنة : الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الأكاديمية المفتوحة في الدنمارك، 2007، ص 99 .

3 - د. عثمان عبد الملك الصالح : الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت 1986 (دراسة تحليلية نقدية مقارنة)، الطبعة الأولى، إصدار مجلة الحقوق، الكويت، من دون ذكر سنة النشر، ص 100 .

تصفية النزاع الحاصل حول دستورية النص مره واحده، ويكون بصفه نهائية، حيث لا يسمح له في المستقبل بإنتاج آثاره، وأن ذلك سوف يساعد على تحقيق الرقابة بشكل فعال، وسوف يمنع اختلاف الأحكام، ونجد أنه عندما يصدر حكم من قبل المحكمة، ويكون بعدم دستورية النص القانوني، فإن الالتزام بهذا الحكم لا يقع على عاتق المحكمة، التي قامت بإحالة البحث في دستورية النص، وأنما تلتزم به جميع المحاكم، ولا يحق لها تطبيق ذلك النص في الدعاوي التي تعرض عليها لتفصل في موضوعها<sup>(1)</sup>.

**ثالثاً : الأثر المترتب على قرارات المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :**

تبين لنا من نص المادة (94 من الدستور) بأن هذه الحجية قد تتعدى آثارها إلى الخصوم، وتكون ملزمة للكافة، وما يتطلب في ذلك نشر الحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا على اعتبار إن النشر هو الوسيلة الوحيدة التي يمكن من خلالها افتراض علم الكافة بمضمون الحكم على نحو يكفل استقرار المعاملات، وكذلك الأحكام القضائية، غير أن نص المادة (94) ، وكذلك نصوص قانون المحكمة، وأيضاً نظامها الداخلي لم تتضمن موضوع نشر الحكم الذي تصدره المحكمة الاتحادية العليا المتعلق في المسائل الدستورية<sup>(2)</sup>، وعلى المشرع الدستوري مراعاة أمور معينة في قانون المحكمة الاتحادية العليا بضرورة النص على نشر الحكم والقرار الصادر من المحكمة، الذي يكون متعلق في المسائل الدستورية، وذلك تأكيداً إلى نص المادة (94)، ومن الضروري تعيين مدة زمنية إلى الجهة المختصة لغرض إزالة المخالفة الدستورية أو تصحيحها في حالة إذا قررت المحكمة ذلك عند قيامها بالفصل في الدعوى بأن التشريع الاتحادي أو الإقليمي جاء مخالف للدستور الاتحادي أو إلى النظام الداخلي أو التعليمات موضوع النظر جاءت مخالفاً أيضاً إلى نصوص الدستور أو القانون الفيدرالي، وبذلك المشرع الدستوري قد نجده قد حدد بصراحة البطلان على اعتباره أثراً مخالفاً للدستور عندما تقرر المحكمة ذلك، وهذا يعني بأن التشريع المحكوم بعدم دستوريته يمكن عده كأنه لم يكن من تاريخ إصداره، وذلك يعني بأن القاعدة العامة تتمثل بسريان الحكم وبعدم دستوريته، ويكون ذلك بأثر رجعي وليس فوراً<sup>(3)</sup>.

1 - هادف راشد العويس، مصدر سابق، ص 33 .

2 - د. غازي مهدي فيصل : ((ملاحظات على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا))، مقال منشور في النشرة القضائية التي تصدر عن المكتب القضائي الإعلامي، مجلس القضاء الأعلى، العدد الثاني، آب/2008، ص 23 .

2- رياض عادل علي : دور المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على النزاعات الناشئة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2014، ص 113 .

## الخاتمة

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

### أولاً : النتائج :

1 - يعد تقاسم الاختصاصات من المسائل الجوهرية في الدستور الإتحادي، إذ ينص في الوثيقة الدستورية التي ينشأ بموجبها الإتحاد .

2 - يعرف تقاسم السلطة في الدولة الإتحادية بأنه (وجود اختصاصات مقرره للحكومة الفيدرالية وأخرى مقررّة للأقاليم يتطلب سلطات محلية في الإقليم تعمل على تشريع القوانين في النطاق المحدد لها ولا بد كذلك من وجود سلطة تنفيذية تعمل على تطبيق القوانين على وجه أفضل بدلاً من أن تقوم سلطة أخرى بذلك أضفنا إلى ذلك وجود هيئة قضائية تفصل في النزاعات المتعلقة بتطبيق قوانين الإقليم حتى تتمكن من الفصل في القضايا بما تناسب مع ظروف التشريع المختلفة) .

3 - توزيع الاختصاص في الدولة الإتحادية يكون في المرتبة الأولى، أما تقاسم الاختصاصات في المرتبة الثانية، لأن فكرة توزيع الاختصاصات في الدولة الإتحادية نابعة من صلب الدستور الإتحادي .

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

5 - من خصائص النظام الإتحادي الفيدرالي بأنه يتميز بثنائية السلطة التشريعية، والمتمثلة بنظام المجلسين، وأن الأنظمة الإتحادية المقارنة تنص صراحة في دساتيرها على هذين المجلسين، وتحدد مهامها، واختصاصاتهما، وآليات عملهما .

6 - من مبادئ النظام الإتحادي سيادية للدولة المركزية، والتي لا يمكن التجاوز عليها من الأقاليم، وأن الفيدرالية لا تعني استبداد إقليم معين بالثروات المنتجة في حدود الإقليم، كما أن سن دساتير للأقاليم يجب أن تكون منسجمة مع الدستور الإتحادي، وكذلك التشريعات الإقليمية يجب أن لا تتعارض مع التشريعات الإتحادية فيما يتعلق بالاختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية .

7 - يقصد بالاختصاص المشترك هو أن يحدد الدستور اختصاصات الحكومة الإتحادية أو الولايات، ويضع إلى جانب ذلك اختصاصات مشتركة للطرفين، ويتعاونان في تنظيمها، ويكون الهدف من ذلك هو إعطاء حق التصرف للولايات في بعض الأمور، ولكن يجب أن تكون خاضعة لنوع من الرقابة الإتحادية.

8 - إن دستور جمهورية العراق لسنة 2005، قد منح السلطة التشريعية في العراق صلاحيات واسعة وهامة، مما جعله يتقرب من النظام المجلسي كونه قد تخطى المركز الدستوري لما هو مخصص للبرلمانات ذات الأنظمة السياسية البرلمانية .

9 - إن أحد المعوقات الأساسية التي تثير منازعات التدخل في الاختصاص هي مسألة التنازع الإيجابي ويكون ذلك في أغلب التشريعات .

10 - إن وجود المحكمة الاتحادية العليا أمراً ضرورياً وحتمياً وبدونها لا تقوم للاتحاد قائمة، إذ لا يمكن للدولة الاتحادية أن تستمر ما لم تجد الوسيلة التي تكفل نفاذ توزيع الاختصاصات الدستورية، وتكون قرارات المحكمة باتة وملزمة للسلطات كافة .

### ثانياً : المقترحات :

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

2- إن الطابع العام لنظام الحكم الذي نصت عليه المادة الأولى من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، هو نظام الحكم برلماني، بينما الممارسة الفعلية على مدى السنوات الماضية تشير إلى غلبة الطابع التوافقي في الحكم استناداً إلى الرغبة في تمثيل مكونات الشعب جميعها، لذا ينبغي تعديل الدستور لإزالة هذا التعارض بين نصوص الدستور والممارسة مع ضرورة وضع الضوابط التي تضمن للنظام الفاعلية وحسن التمثيل للمكونات سواء عن طريق حكم التوافق أو الأغلبية التي تقابلها معارضة فعالة .

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

4 - من أجل ضمان التوازن الاتحادي ندعو إلى الأخذ بفكرة الاختصاص الطارئ، إذ يتولى الإتحاد وضع المبادئ العامة، ويترك التفصيل إلى الأقاليم .

5 - نقترح الأخذ بفكرة الاختصاص التنافسي الذي يسمح بوجود اختصاصات تتيح لحكومات الأقاليم ممارستها من قبل الأقاليم عند عدم تدخل حكومة الإتحاد في تنظيمها بقانون، ولكن إذا كان من شأن

ممارستها من قبل الأقاليم الإضرار بالوحدة الاقتصادية أو السياسية للإتحاد أو بمصالح بقية الأقاليم فيحق عندئذ لحكومة الإتحاد التدخل تحقيقاً للمنفعة العامة للإتحاد .

6 - لضمان الاقتدار المالي للإتحاد نجد ضرورة إيراد نص صريح يحدد طبيعة الإيرادات الاتحادية التي تختص الحكومة المركزية بفرضها وجبايتها، وتلك الإيرادات التي تختص بها حكومات الأقاليم .

7 - نقترح بإيراد نص صريح في صلب الدستور يجعل إدارة حقول الغاز والنفط بيد حكومة الإتحاد أو تحت إشرافها بدلاً من جعلها مشتركة مما يشئت المسؤولية ويضعف الإدارة العامة لها .

8 - لضمان وحدة الاختصاص الخارجي للإتحاد نقترح أيراد نصوص صريحة تضمن اختصاص الحكومة الاتحادية بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية لكن بموافقة مجلس الإتحاد بوصفه ممثلاً للأقاليم ضماناً للتوازن الإتحادي، ويجب أن يوافق مجلس الإتحاد على تعيين السفراء والقناصل بدلاً من النص الذي يسمح للأقاليم بفتح مكاتب لها في السفارات .

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

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

## المصادر

## القرآن الكريم

## أولاً : معاجم اللغة العربية :

- 1 - العلامة جمال الدين أبي الفضل محمد بن مكرم بن منظور : لسان العرب، الطبعة الثانية، المجلد الثامن، دار الكتب العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2009 .
- 2 - المعلم بطرس البستاني : كتاب محيط المحيط، من دون ذكر الطبعة، المجلد الأول، دار الكتب العلمية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2009 .

## ثانياً : الكتب القانونية :

- 1 - د. ابتسام سهيل : المجلس الوطني الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة (1972-1990)، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1997 .
- 2 - د. ابتسام سهيل : التنظيم الدستوري للسلطات الإتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 3 - إبراهيم أحمد إبراهيم : القانون الدولي الخاص (الجنسية)، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2003 .
- 4 - إبراهيم الشريف : ألمانيا الإتحادية - مقومات قيام كيان الدولة ونظامها، من دون ذكر الطبعة، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1973 .
- 5 - د. إحسان عباس : الدولة الإتحادية أسسها ودستورها، من دون ذكر الطبعة، دار مكتبة الحياة للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1970 .
- 6 - إحسان محمد الحسن : عالم الاجتماع الاقتصادي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 7 - د. أحمد أبو الوفا : المرافعات المدنية والتجارية، ط 12، من دون ذكر دار الطباعة، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1977 .
- 8 - د. أحمد السيد الصاوي : الوجيز في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، الجزء الأول، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975 .

- 9 - أحمد زيادات، و إبراهيم العموش : الوجيز في التشريعات المدنية الأردنية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 10 - د. أحمد سعيان : الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، من دون ذكر الطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر .
- 11 - د. أحمد سلامة بدر : الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ط2، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2008 .
- 12 - د. أحمد سليم سعيان : الحريات العامة وحقوق الإنسان، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2011 .
- 13 - د. أحمد سويلم العمري : دراسات سياسة - أصول النظم الاتحادية، من دون ذكر الطبعة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1970 .
- 14 - د. أحمد عبد الحميد الدسوقي : الحماية الموضوعية والإجرائية لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 15 - د. أحمد فتحي سرور : الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط2، دار الشروق، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2001 .
- 16 - د. أحمد قسمت الجداوي : دراسات في القانون الدولي الخاص، الطبعة الأولى، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1996 .
- 17 - د. أحمد مجيد أحمد خضر أحمد السبعوي : الإفراج عن المتهم في الدعوى الجزائية، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2017 .
- 18 - أحمد محمد : المفهوم القانوني للسياسة البيئية والصحية في ضوء القانون المعاصر، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2004 .
- 19 - أحمد مصطفى ناصف : نحو إنشاء قاعدة بيانات دستورية وقانونية للسياسة البيئية والصحية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 20 - أحمد نوري النعيمي : السياسة الخارجية، من دون ذكر الطبعة، دار الكتب الوطنية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2001 .
- 21 - أحمد يوسف أحمد : السياسة الخارجية الألمانية تجاه منطقة الخليج العربي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2013 .

- 22 - إدريس فاضلي : الملكية الصناعية في القانون الجزائري دراسة مقارنة، ط2، دار المطبوعات الجامعية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2013 .
- 23 - د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول، من دون ذكر الطبعة، دار العلم للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1971 .
- 24 - أديب قاسم شندي : الاقتصاد العراقي الى أين، الطبعة الأولى، دار الراهب للنشر والتوزيع، النجف الاشرف، من دون ذكر بلد النشر، 2011 .
- 25 - د. أسامة الغزالي : المبادئ الأساسية في القانون الدستوري الإماراتي والنظم السياسية، من دون ذكر الطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 26 - د. أسامة نائل المحيسن : الوجيز في حقوق الملكية الفكرية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2011 .
- 27 - إسماعيل الغزال : الدساتير والمؤسسات السياسية، الطبعة الأولى، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، من دون ذكر سنة النشر .
- 28 - د. إسماعيل صبري مقلد : دراسات في الإدارة العامة مع بعض التحليلات، ط3، مؤسسة الصباح للنشر والتوزيع، الكويت، من دون ذكر بلد النشر، 1980 .
- 29 - د. اشرف عبد القادر قنديل : الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، من دون ذكر الطبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2013 .
- 30 - أفين خالد عبد الرحمن : سمو الدستور الفيدرالي، الطبعة الأولى، دار سردم للنشر والتوزيع، سلیمانية، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 31 - د. السيد احمد السريتي : التجارة الخارجية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2009 .
- 32 - د. السيد محمد إبراهيم : أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1995 .
- 33 - د. أمين عاطف صليبا : دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، من دون ذكر الطبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، 2002 .
- 34 - د. أنور محمد فرج : السياسة الخارجية - دراسة نقدية مقارنة في ضوء النظريات المعاصرة، الطبعة الأولى، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، السلیمانية، من دون ذكر بلد النشر، 2008 .

- 35 - اياد مطشر صيهود : أسس القانون الدولي الخاص، من دون ذكر الطبعة، دار السنهوري، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2018 .
- 36 - بدر غيلان وهم : السوق النقدية والمالية في العراق، ط2، من دون ذكر دار الطبع، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 37 - د. بكر القباني : دراسة في القانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2014 .
- 38 - د. بن سارا : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط2، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 2000 .
- 39- توفيق حسن فرج : المدخل للعلوم القانونية - النظرية العامة للقانون، القسم الأول، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1993.
- 40 - ثائر محمد خضير القيسي : صلاحية إعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000 .
- 41- د. ثروت البدوي : النظم السياسية، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية للطباعة للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر مكان النشر، 1986 .
- 42 - د. جابر جاد عبد الرحمن : القانون الدولي الخاص العربي - الجنسية، الجزء الأول، من دون ذكر الطبعة، معهد الدراسات العربية العالمية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1990 .
- 43 - د. جمال الدين سلمان : النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 44 - جميل عبد الله القائفي، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2006 .
- 45 - جواد كاظم شحاتة : المدخل لتعلم حقوق الإنسان في العراق، ط2، مؤسسة بيت الطيبة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2010 .
- 46 - جورج سعد : القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، من دون ذكر الطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2006 .
- 47 - د. جورج شفيق ساري : أصول وإحكام القانون الدستوري، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .

- 48 - حاتم سامي : التكتلات الاقتصادية الإتحادية، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2004 .
- 49- د. حبيب عيسى : تفسير السياسة الخارجية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 50 - حربي محمد عريقات : مقدمة في التنمية الاقتصادية والتخطيط الاقتصادي، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2006 .
- 51 - د. حسان محمد شفيق العاني : الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، من دون ذكر الطبعة، مطبعة جامعة بغداد، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1986 .
- 52 - د. حسن الحسن : القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط2، دار مكتبة الحياة للطباعة والنشر، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر .
- 53 - د. حسن جوهر : الدستور وسيلة للتكامل في دولة ألمانيا الإتحادية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 54 - د. حسن شحاتة : مفاهيم جديدة لتطوير التعليم في الوطن العربي، ط2، مكتبة الدار العربية للكتاب، القاهرة، مصر، من دون ذكر سنة النشر .
- 55 - حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2003 .
- 56 - د. حسين وحيد عبود العيساوي : الحقوق والحريات السياسية في الدستور، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2018 .
- 57 - د. حفيظة السيد الحداد : الموجز في القانون الدولي الخاص، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2004 .
- 58 - د. حفيظة السيد الحداد : المدخل إلى الجنسية ومركز الأجانب، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2016 .
- 59- د. حمدي رجب عطية : أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الأولى، دار محسن للنشر، القاهرة، مصر، 2003 .
- 60 - د. حميد إبراهيم الحمادي : الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، عمان، الأردن، 2011 .

- 61 - د. حميد الساعدي : قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية - ضمن كتاب دراسات دستورية عراقية، الطبعة الأولى، شركة بويد للطباعة، نيويورك، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 62 - د. حميد حنون خالد : حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2013 .
- 63 - د. حميد محمد علي اللهبي : الحماية القانونية لحقوق الملكية الفكرية في إطار منظمة التجارة العالمية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2011 .
- 64 - د. حميد موحان عكوش، وأياد خلف محمد : الديمقراطية والحريات العامة، من دون ذكر الطبعة، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، 2013 .
- 65 - خالد إبراهيم التلاحمة : الوجيز في القانون التجاري - مبادئ القانون التجاري - الشركات التجارية - الأوراق التجارية، ط3، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012 .
- 66 - د. خالد خليل الظاهر : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، ط2، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000 .
- 67 - د. خالد قباني : اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1981 .
- 68 - د. خالد محمد السواعي : التجارة والتنمية، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2006 .
- 69 - خليل حسين : السياسات العامة في الدول النامية، من دون ذكر الطبعة، دار المنهل اللبناني للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 70 - د. خميس السيد إسماعيل : النشاط الاقتصادي والمؤسسات الاقتصادية، من دون ذكر الطبعة، عالم الكتب للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 71 - ريتشارد جاردنر : نحو نظام عالمي جديد السياسة الخارجية والمنظمات الدولية، الطبعة الأولى، مكتبة الوعي العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2002 .
- 72 - رائف محمد لبيب : الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط2، دار الكتاب الحديث، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2008 .
- 73 - د. رافع خضر صالح شبر، و د. علي هادي حميد الشكراوي : الاستفتاء العام والآلية الدستورية لإبرام الاتفاقيات الدولية، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2016 .

- 74 - د. رجائي فأيد : كردستان العراق أكثر من الفيدرالية و أقل من استقلال - دراسات إستراتيجية، من دون ذكر الطبعة، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 75 - د. رشا عبد الرزاق جاسم : المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2015 .
- 76 - د. رفعت عيد سيد : الوجيز في الدعوى الدستورية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2004 .
- 77 - د. رفعت عيد سيد : النظرية العامة للقانون الدستوري، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 78 - د. رمضان محمد ابو السعود، و د. محمد حسين منصور : المدخل الى القانون، من دون ذكر الطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 3003 .
- 79- د. زهير المظفر : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، من دون ذكر الطبعة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس ، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .
- 80 - د. زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري، ج1، الطبعة الأولى، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظرية العامة والدول الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1990 .
- 81 - د. زهدي يكن : القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مطبعة جوزيف سليم صقيلي، بيروت، لبنان، من دون ذكر سنة الطبع .
- 82 - د. رياض عزيز هادي : حقوق الإنسان، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2005 .
- 83 - د. سالم جوران النقبي : الحقوق والحريات العامة، من دون ذكر الطبعة ودار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2008 .
- 84 - د. سالم دله : السلطات الثلاثة في الدساتير العربية والأجنبية، الطبعة الأولى، منشورات 86 عويدات، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .
- 85 - د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 86 - د. سامي عبد الحميد : أصول القانون الدولي العام، من دون ذكر الطبعة، من و ن ذكر دار الطباعة، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1972 .

- 87 - سامي عفيفي حاتم، التجارة الخارجية بين التنظيم والتنظيم، ط3، الدار المصرية واللبنانية، بيروت، لبنان، 1993 .
- 88 - د. سحر أمين : السياسة البيئية والمجتمع، من دون ذكر الطبعة، دار دجلة للنشر والتوزيع، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2009 .
- 89 - د. سحر محمد نجيب : التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته، من دون ذكر الطبعة، دار الكتب القانونية، القاهرة، مصر، 2011 .
- 90 - د. سعاد محمد عيد : تخطيط السياسات التعليمية والتحديات الحضارية المعاصرة، مكتبة الانجلو المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر سنة النشر .
- 91 - د. سعدي محمد الخطيب : الدولة القانونية وحقوق الإنسان، من دون ذكر الطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر سنة النشر .
- 92 - سعود الحربي : السياسية التعليمية مفاهيم وخيرات، الطبعة الأولى، مكتبة العبيكان للنشر والتوزيع، الرياض، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 93 - د. سليمان الطحاوي : السلطات الثلاث، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1979 .
- 94 - سليمان سليم بطارسة : المبادئ الأساسية في القانون وتطبيقاتها (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .
- 95 - د. سميحة القليوبي : الملكية الصناعية، ط10، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2016 .
- 96 - د. سمير الجنزوري : مبادئ قانون العقوبات - القسم العام، بدون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1977 .
- 97 - د. سمير تناغو : المبادئ الأساسية العامة للقانون كمصدر للمشروعية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 98 - سيف سلام علي مطر : العلاقة بين البحث التربوي وصنع السياسة التعليمية، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الوفاء للطباعة والنشر، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 99 - د. شاب توما منصور : القانون الإداري، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1980 .
- 100 - د. شادي إبراهيم المحروقي : الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000 .

- 101 - د. شافعي محمد بشير : نظرية الإتحاد بين الدولة وتطبيقاتها بين الدولة العربية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1963 .
- 102 - د. شاكر محمود وهيب : السياسية الخارجية لدولة الإمارات العربية، الطبعة الأولى، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، 2011 .
- 103 - د. شفيق ساري : اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005 .
- 104 - د. شمس ميرغني علي : القانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، دار التأليف للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1988 .
- 105 - د. شهاب مسعود : أثر السلطة التنفيذية على الحريات العامة وضماناتها، الطبعة الأولى، دار الكتب المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 106 - شوقي رامز شعبان : إدارة الجمارك، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2000 .
- 107 - صادق الأسود : علم الاقتصاد السياسي أسسه وابعاده، من دون ذكر الطبعة، الدار العربية للموسوعات، بيروت، لبنان، 1999 .
- 108 - د. صالح جواد الكاظم، و د. علي غالب العاني : الانظمة السياسية، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 1990 .
- 109 - د. صالح جواد كاظم : هل ينبغي منح أجزاء الدولة الإتحادية صلاحيات تعاھديه - مباحث في القانون الدولي، الطبعة الأولى، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد وسنة النشر، 1991 .
- 110 - د. صالح عباس الطائي : المدخل إلى السياسة الخارجية - دراسة في السلوك السياسي الخارجي، الطبعة الأولى، مطبعة الكتاب للنشر والتوزيع، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2014 .
- 111 - د. صالح طليس : محاضرات في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2012 .
- 112 - صديق فوزي : الوافي في شرح القانون الدستوري - النظرية العامة للدساتير، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 113 - د. صلاح الدين فوزي، التنظيم الدستوري والإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة، معهد التنمية الإدارية للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان النشر، دولة الإمارات العربية المتحدة، 1996 .

- 114 - صلاح الشنواني : مفهوم وأهداف الرقابة، الطبعة الأولى، دار البلاد للطباعة والنشر، جده، المملكة العربية السعودية، 2000 .
- 115 - د. صلاح زين الدين : المدخل إلى الملكية الفكرية نشأتها ومفهومها ونطاقها وأهميتها وتكييفها وتنظيمها وحمايتها، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004 .
- 116 - د. طه حميد حسن العنبيكي : العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2010 .
- 117 - د. عادل زعبوب : الدولة الاتحادية مفهومها وتحليلها ومستقبلها، الطبعة الأولى، دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر .
- 118 - د. عبد الحفيظ علي الشيمي: التحول في أحكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008 .
- 119 - عبد الحكيم الرفاعي : الرسوم الجمركية والتكتلات الاقتصادية، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية للاقتصاد والسياسة للنشر، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2003 .
- 120 - عبد الحميد شعلان : السياسية التعليمية بين الواقع والطموح، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2011 .
- 121 - د. عبد الحميد متولي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، ط4، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1978 .
- 122 - د. عبد الخالق حسن أحمد : الوجيز في شرح قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الجزء السادس، الطبعة الأولى، أكاديمية شرطة دبي، دبي، الإمارات العربية المتحدة، 1990 .
- 123 - عبد الخالق عبد الله : النظام الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .
- 124 - د. عبد الخليل مرهون : النظام الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .
- 125 - د. عبد الرحمن البزاز : الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية، ط2، دار القلم للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 126 - د. عبد الرحمن خضر : شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية البغدادي، الجزء الأول، والجزء الثاني، والجزء الثالث، من دون ذكر الطبعة، العاتك للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2008 .

- 127 - د. عبد الرضا الطعان : تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة المانيا نموذجا، من دون ذكر الطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2001 .
- 128 - د. عبد العزيز عبد الرحيم سليمان : التبادل التجاري، الطبعة الأولى، دار الحامد للطباعة والنشر، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2004 .
- 129 - د. عبد العظيم عبد السلام : ضمانات حقوق الأفراد والحريات العامة في ظل دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة ودار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1971 .
- 130 - د. عبد العظيم عبد السلام : الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996 .
- 131 - د. عبد العظيم عبد السلام : القانون الإداري - التنظيم الإداري، من دون ذكر الطبعة ومكان الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، من دون ذكر سنة النشر، 2004 .
- 132 - د. عبد العظيم عبد السلام، و د. سالم جروان النقبي : حقوق الإنسان وحرياته العامة وفقا لدستور مصر العربية والإمارات العربية المتحدة والمواثيق الدولية (دراسة مقارنة)، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2008 .
- 133 - د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 134 - د. عبد الكريم علوان : النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .
- 135 - د. عبد الناصر نزال العبادي : الوجيز في القانون المدني الإماراتي، الطبعة الأولى، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2001 .
- 136 - عبد الله حسين الخشروم : الوجيز في حقوق الملكية الفكرية الصناعية والتجارية، من دون ذكر الطبعة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2005 .
- 137 - عبد الله حكمت : مشكلات السياسة البيئية والصحية، الطبعة الأولى، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 2011 .
- 138 - عثمان سلمان غيلان العبودي : الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2019 .
- 139 - د. عثمان عبد الملك الصالح : الرقابة القضائية إمام المحكمة الدستورية في الكويت 1986 (دراسة تحليلية نقدية مقارنة)، الطبعة الأولى، إصدار مجلة الحقوق، الكويت، من دون ذكر سنة النشر .

- 140 - د. عثمان علي ويسبي : الطبعة الديناميكية للدستور الفيدرالي، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، 2015 .
- 141 - د. عدنان العابد، و د. يوسف الياس : قانون العمل، الطبعة الأولى، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2013 .
- 142 - د. عدنان عاجل عبيد : القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، من دون ذكر بلد النشر، 2010 .
- 143 - د. عصام الدين القسبي : القانون الدولي الخاص - الجنسية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، مطبعة النفيس الأهلية للنشر والتوزيع، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2002 .
- 144 - د. عصمت عدلي، و د. طارق إبراهيم الدسوقي : حقوق الإنسان بين التشريع والتطبيق، من دون ذكر الطبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008 .
- 145 - د. عطا بكري : الدستور وحقوق الإنسان، الجزء الثاني، من دون ذكر الطبعة، مطبعة الرابطة، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 146 - د. علي أحمد حاج حسين العباسي : حقوق الإنسان بين التشريع الإسلامي والقوانين الوضعية، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع، الرياض، من دون ذكر بلد النشر، 2013 .
- 147 - د. علي الألمعي : أهمية السياسة التعليمية والتربوية في العملية التعليمية، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2010 .
- 148 - علي خليفة الكواري : التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، معهد التنمية الإدارية للنشر والتوزيع، الشارقة، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .
- 149 - د. علي محمود علي حمودة : شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة - القسم العام، الجزء الأول، ط2، إصدار أكاديمية شرطة دبي، دبي، الإمارات العربية المتحدة، 2008 .
- 150 - د. علي يوسف الشكري : الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2011 .
- 151 - علي يوسف غلوم : النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 152 - د. عماد الحفيظ، و د. محمد ذياب : السياسية البيئية والصحية وحمايتها، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2011 .

- 153 - د. عمر حلمي فهمي : القانون الدستوري المقارن، من دون ذكر الطبعة، مطبعة الاعيان، القاهرة، مصر، 2006 .
- 154 - د. عمرو احمد حبسو : النظام الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة نظرية تطبيقية في ضوء النظم الإتحادية المقارنة، الطبعة الاولى، دار الكتاب الجامعي، العين، الإمارات العربية المتحدة، 1987 .
- 155 - د. عيد محمد مناحي المنوخ العازمي : الحماية الإدارية للبيئية (دارسة مقارنة)، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2009 .
- 156 - د. عيسى تركي الجبوري : أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، من دون ذكر الطبعة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2011 .
- 157 - د. غازي حسين صباريني : النظم السياسية والدستور الإماراتي لسنة 1971، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .
- 158 - د. غازي عبد الرزاق النفاش : المالية العامة تحليل أسس الاقتصاديات المالية، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2001 .
- 159 - د. غازي كرم : النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، أثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008 .
- 160 - د. غالب علي الداوودي، و د. حسين محمد الهداوي : القانون الدولي الخاص الجنسية - المواطن - مركز الأجانب وإحكامه في القانون العراقي، الجزء الأول، من دون ذكر الطبعة، المكتبة القانونية للنشر والتوزيع، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر .
- 161 - فائز عزيز اسعد : نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية والماضي والحاضر والمستقبل، الطبعة الأولى، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 162 - د. فارس مسدور : أهمية تدخل الدول في تنظيم السياسية البيئية والصحية (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2009 .
- 163 - د. فتحي فكري : التنظيم الدستوري للسلطات الإتحادية في دولة الإمارات العربية، من دون ذكر الطبعة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1999 .
- 164 - فراس عبد الرزاق السوداني : العراق مستقبل بدستور غامض، من دون ذكر الطبعة، دار عمان للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 165 - القاضي فرمان درويش : اختصاصات المحكمة الإتحادية العليا في العراق، من دون ذكر الطبعة ودار الطباعة، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2013 .

- 166 - فلاح إسماعيل حاجم : أساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار المزدهرة للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، من دون ذكر سنة النشر .
- 167 - د. فؤاد العطار : القضاء الإداري، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر .
- 168 - د. فؤاد عبد المنعم رياض : أصول الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2002 .
- 169 - د. فؤاد محمد شبل : النظام الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 170 - د. فوزي أبو صديق : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار النشر، القاهرة ، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 171 - فوزي حبيش : مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الأولى، من دون ذكر دار الطبع، بيروت، من دون ذكر مكان النشر، 1978 .
- 172 - د. كريم يوسف كشاش : الحقوق والحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1987 .
- 173 - د. لقمان عمر حسين : مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية (دراسة تحليله مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2011 .
- 174 - د. ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري، من دون ذكر الطبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1985 .
- 175 - د. ماجد سلطان، مفهوم الدولة الإتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2006 .
- 176 - د. مازن ليلو راضي : القانون الإداري، ط3، مطبعة جامعة دهوك، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2010 .
- 177 - د. مانع سعيد العتيبة : البترول واقتصاديات الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة ودار الطباعة، أبو ظبي، من دون ذكر بلد النشر، 1990 .
- 178 - د. ماهر صبري كاظم : حقوق الإنسان والديمقراطية والحريات العامة، من دون ذكر الطبعة، مطبعة الكتاب للنشر والتوزيع، بغداد، العراق، 2010 .

- 179 - مجاهد هشام الطائي : الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، من دون ذكر الطبعة، مركز أداراك للدراسات والاستشارات، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2016 .
- 180 - د. مجدي النهري : الحقوق والحريات العامة دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 181 - مجدي محمود شهاب : الوجيز في التشريعات الاقتصادية، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .
- 182 - محسن خليل : النظم السياسية والدستور الألماني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 183 - د. محمد إبراهيم درويش : الرقابة الدستورية دراسة تحليلية لنماذج الرقابة في فرنسا - الولايات المتحدة الأمريكية - مصر، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2016 .
- 184 - محمد السيد سليم : تحليل السياسة الخارجية، ط3، مكتبة النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 185 - د. محمد الروبي : الجنسية ومركز الأجانب في القانون، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 186 - د. محمد المجذوب : القانون الدولي العام، ط6، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 187 - د. محمد الهماوندي : الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر .
- 188 - محمد أنور عبد السلام : دراسات في النظم الإتحادية بين النظرية والتطبيق، من دون ذكر الطبعة، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر .
- 189 - د. محمد بدران، و د. يوسف الريدي : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الأولى، مكتبة مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1980 .
- 190 - محمد حسن العيدروسى: التطورات السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة، من دون ذكر الطبعة، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، من دون ذكر بلد النشر، 1983 .
- 191 - محمد حسن دخيل : اختصاصات السلطة التنفيذية والنظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، من دون ذكر سنة النشر .

- 192 - محمد خالد جمال رستم : التنظيم القانوني للسياسة البيئية والصحية في العالم، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2006 .
- 193 - د. محمد طلعت الغنيمي : النظام الإتحادي في دولة ألمانيا الاتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 194 - د. محمد عزت فاضل الطائي : فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، الطبعة الأولى، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2016 .
- 195 - محمد عزيز، و محمد عبد الجليل أبو سنيينة : مبادئ النشاط الاقتصادي، الطبعة الأولى، قار يونس للنشر والتوزيع، طرابلس، ليبيا، 2002 .
- 196 - د. محمد علي آل ياسين : القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 197 - د. محمد عبد الدقاق : القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 198 - د. محمد عبد العزيز : رقابة دستورية القوانين، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 199 - د. محمد عبد العزيز عجمية وآخرون : التنمية الاقتصادية بين النظرية والتطبيق، من دون ذكر الطبعة، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 2007 .
- 200 - د. محمد عبد المعز نصر : في النظريات والنظم السياسية، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، من دون ذكر سنة النشر .
- 201 - د. محمد عبد الواحد الجليبي : آثار الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2002 .
- 202 - د. محمد عطية الإبراشي : روح التربية والتعليم، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 203 - محمد فائق محمود : التنظيم الدستوري والإداري لجمهورية ألمانيا، الطبعة الأولى، مطبعة المثنى للنشر والتوزيع، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 1970 .
- 204 - د. محمد فاروق الباشا : القوانين الاجتماعية - قانون العمل، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، دمشق، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .

- 205 - محمد فتوح عثمان : التجربة الاتحادية وقيمتها للوحدة العربية، الطبعة الأولى، مكتبة الانجلو المصرية للنشر، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 206 - محمد فريد العريني، و جلال وفاء مجدين : المبادئ العامة في القانون التجاري، من دون ذكر الطبعة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1988 .
- 207 - محمد فؤاد مهنا : مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1972 .
- 208 - د. محمد محمود العمار العجارمة : الوسيط في القانون الدستوري الأردني ضمانات استقلال المجلس التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، من دون ذكر الطبعة، دار الخليج للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 2017 .
- 209 - محمد محمود ربيع، و إسماعيل صبري مقلد، موسوعة العلوم السياسية، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار النشر، الكويت، من دون ذكر بلد النشر، 1994 .
- 210 - د. محمد مرسي عبد الله : دولة الإمارات العربية المتحدة وجيرانها، الطبعة الأولى، دار القلم، الكويت، سنة 1981 .
- 211 - د. محمد ناصر أبو غزاله، و د. أحمد أسكندري، محاضرات في القانون الدولي العام ، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 1998 .
- 212 - د. محمد ناصر مهنا : الدولة والنظم السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، دار الوفاء، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2011 .
- 213 - د. محمد نور شحاتة : استقلال القضاء من النظرة الدولية والعربية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .
- 214 - د. محمد ياسين الجبوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، مندون ذكر بلد النشر، 2002 .
- 215 - د. محمود جبير : النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 216 - د. محمود جمال الدين زكي : قانون العمل، ط2 ، من دون ذكر دار الطباعة، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1983 .
- 217 - د. محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1976 .

- 218 - د. محمود محمد أبو العلا : نظرة تحليلية على القضايا الجمركية المعاصرة، من دون ذكر الطبعة، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2013.
- 219 - د. محمود منير الوتري : المركزية واللامركزية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 1976 .
- 220 - د. محمود يونس : مقدمة في نظرية التجارة الدولية، من دون ذكر الطبعة، الدار الجامعية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1986 .
- 221 - د. مروان محمد محروس : الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 222 - د. مسعود احمد مصطفى : أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، من دون ذكر الطبعة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1990 .
- 223 - د. مصدق جميل حبيب : التعليم والتنمية الاقتصادية، من دون ذكر الطبعة، دار الرشيد للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 2000 .
- 224 - د. مصطفى أبو زيد فهمي : القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالإسكندرية، القاهرة ، من دون ذكر بلد النشر، 1984 .
- 225 - د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الرئاسي في أمريكا ومصر، من دون ذكر الطبعة، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 1966 .
- 226 - د. مكي ناجي : المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف الاشرف، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 227 - منى قاسم : السياسة البيئية والتنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، الدار المصرية اللبنانية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2002 .
- 228 - د. منذر الشاوي : القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 1981 .
- 229 - موسى سعيد مطر وآخرون : التجارة الخارجية، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر، عمان، الأردن، 2001 .
- 230 - ميلة مسلم شرجي : الإتحاد الفيدرالي دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2003 .

- 231 - د. ناجي صادق شراب : دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة في السياسية والحكم، من دون ذكر الطبعة، دار الشريدون للنشر والتوزيع، دبي، الإمارات العربية المتحدة، 2000 .
- 232 - د. ناظم عبد الواحد الجاسور : السياسة الخارجية وإبعادها في السياسة الدولية، من دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1980 .
- 233 - د. ناظم يونس زاوي : تحديد الصلاحيات في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 234 - نبيل عبد الرحمن حياوي : الدولة الاتحادية الفدرالية، التنظيم الدستوري لقضايا الجنسية والهجرة، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2000 .
- 235 - نبيل عبد الرحمن حياوي : الدولة الاتحادية الفيدرالية - السلطة التشريعية، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2004 .
- 236 - نبيل عبد الرحمن حياوي : السلطة التشريعية في الدول الاتحادية الفيدرالية، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2004 .
- 237 - نبيل عبد الرحمن حياوي : التجارة والنقل والكمارك في الدولة الاتحادية الفيدرالية، ج14، من دون ذكر الطبعة، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2009 .
- 238 - نبيل عبد الرحمن حياوي : العلاقات الخارجية في دساتير الدولة الاتحادية الفيدرالية، ج9، من دون ذكر الطبعة، المكتبة القانونية، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2009 .
- 239 - د. نعمان أحمد الخطيب : الوجيز في النظم السياسية، من دون ذكر الطبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 1990 .
- 240 - د. نعمان عطا الله إلهيتي : تشريع القوانين، الطبعة الأولى، دار رسلان للطباعة والتوزيع والنشر، دمشق، من دون ذكر بلد النشر، 2007 .
- 241 - د. نواف كنعان : القانون الإداري، الكتاب الأول، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2004 .
- 242 - د. نوري الطالباني : مفهوم النظام الفيدرالي، ط2، مؤسسة موكرياني كردستان للنشر، أربيل، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 243 - د. نوري لطيف : القانون الدستوري - النظريات والمباحث العامة، من دون ذكر الطبعة، كلية القانون والسياسية، الجامعة المستنصرية ، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1973 .

- 244 - نوفل قاسم علي الشهبان : اتجاهات النمو الاقتصادي والتقدم التكنولوجي، من دون ذكر الطبعة، مركز الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، العراق، 2007 .
- 245 - د. هاتف محسن كاظم : تشريع القوانين ودور السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية، من دون ذكر الطبعة، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2017 .
- 246 - د. هاني علي الطهراوي : النظم السياسية والقانون الدستوري، ط4، دار الثقافة العربية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014 .
- 247 - هكار عبد الكريم فندي : الفيدرالية مفهوما وتطبيقا، الطبعة الأولى، مطبعة خاني، دهوك، العراق، 2009 .
- 248 - همام بدر اوي زيدان : السياسية وسياسة التعليم، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2001 .
- 249 - وحيد مهدي عامر : السياسات النقدية والمالية والاستقرار الاقتصادي - النظرية والتطبيق، من دون ذكر الطبعة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، من دون ذكر بلد النشر، 2010 .
- 250 - د. يحي أحمد زكريا الشامي : القانون الدولي الخاص، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية للنشر والتوزيع، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 2004 .
- 251 - د. يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطباعة، بيروت، من دون ذكر بلد النشر، 1993 .
- 252 - يمامة محمد حسن : النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2015 .
- 253 - د. يوسف حاشي : في النظرية الدستورية، الطبعة الأولى، ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009 .
- 254 - د. يوسف عبد المجيد فايد : مفهوم السياسة البيئية والصحية، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 2001 .
- 255 - يوسف محمد عبيدان : مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية، الطبعة الأولى، جامعة قطر للنشر، الدوحة، من دون ذكر بلد النشر، 1999 .

### ثالثاً : الرسائل والأطاريح الجامعية :

#### أ : الرسائل :

- 1 - أريان محمد علي : الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2011 .
- 2 - أمير عبد الله احمد : اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، 2011 .
- 3 - حسن ناصر المحنة : الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الأكاديمية المفتوحة في الدنمارك، 2007 .
- 4 - حيدر حسن ديوان الاسدي : حق الاختصاص دراسة فقهية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الفقه، جامعة الكوفة، 2011 .
- 5 - رياض عادل علي : دور المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على النزاعات الناشئة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2014 .
- 6 - سعد غازي طالب : حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2014 .
- 7 - عبد المنعم احمد أبو طبيخ : توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، 2005 .
- 8 - فريد كريم علي : توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بيروت العربية، 2011 .
- 9 - هشام جليل إبراهيم الزبيدي : مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، 2012 .
- 10 - وحيد علي السليفاني : تقاسم الثروات في الدولة الفيدرالية - منازعات وحلول (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، 2012 .
- 11 - وليد حسن حميد الزيايدي : الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل، 2014 .
- 12 - يمامة محمد حسن كشكول : النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، 2010 .

**ب : الاطاريح :**

- 1 - إسماعيل فاضل حلوص آدم أَلْشَمَرِي : الطَّبِيعِيَّةُ الْقَانُونِيَّةُ لِقَرَارَاتِ مَجْلِسِ النُّوَابِ الْعِرَاقِيِّ (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2015 .
- 2 - سناء محمد سدخان : توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق أنموذجاً)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2013 .
- 3 - عادل إبراهيم آدم : التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية العراق أنموذجاً، أطروحة دكتوراه، جامعة سانت كليمنتس العالمية، كركوك، 2014 .
- 4 - عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا : دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2010 .
- 5 - محمد بكر حسين : الإتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1988 .
- 6 - محمد عباس محسن : اختصاص المحكمة الاتحادية في الرقابة على دستورية القوانين في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، 2009 .
- 7 - ميشال الرياشي : أسهام في دراسة النظرية التقليدية للدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، بيروت، لبنان، 1992 .

**رابعاً : البحوث والمقالات :**

- 1 - د. إحسان عبد الهادي : ((السلطات الثلاث في القانون الأساسي الألماني))، بحث منشور على الموقع الإلكتروني (WWW- KAWAKIAKURD-COM)، تاريخ الزيارة 2020 /10/27 الساعة التاسعة مساءً .
- 2- إسماعيل علوان التميمي : ((توزيع السلطة والثروة وكركوك مشاكل كبرى البرلمان الحالي عاجز عن حلها))، بحث منشور على شبكة الانترنت على الرابط : ((http: // www-alhewar-org))، تاريخ الزيارة 2020/12/25، 20 : 9 مساءً .
- 3 - إيليا سومين : ((السلم عبر الفيدرالية يحد من الصراع الديني والاثني))، بحث منشور في مجلة أوراق عراقية، بغداد، العدد 4، أيلول، 2005 .
- 4 - باقر ياسين : ((رؤية في مستقبل العراق - ست ولايات فدرالية على أساس جغرافي))، بحث منشور في مجلة دراسات عراقية، مركز العراق للبحوث والدراسات الإستراتيجية بغداد، العدد 2006 /7/5، 2006 .

- 5 - د. حميد حنون : ((السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005))، بحث منشور في مجلة جامعة بغداد، كلية القانون، العدد 3149، 2014 .
- 6 - حيدر ادهم الطائي : ((توزيع الاختصاصات في ضوء الدستور العراقي))، دراسة منشورة في مجلة القانون المقارن، مجلة محكمة تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، العدد 47، 2007 .
- 7 - رياض الزبيدي : ((تشكيل الاقاليم والعقبات القانونية))، بحث منشور في مؤسسة الحوار المتمدن، العدد 3956، بالموقع الالكتروني، (<http://www-alhewar-org/debat/show/art>)، في بتاريخ 2020/6/22، 8:30 مساءً .
- 8 - شاكر محمد فتحي احمد : ((الدراسات المقارنة في السياسة التعليمية - أبعاد منهجية مقترحة))، بحث منشور في مجلة دراسات تربوية، المجلد الثامن، العدد 52، 2000 .
- 9 - د. صباح عبد الرزاق كبة : ((العملية التشريعية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية))، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العددان 24/23، 2011 .
- 10 - د. عائشة راتب : ((الاتفاقية الخاصة بقانون المعاهدات))، بحث منشور في المجلة المصرية للقانون الدولي، ج 25، 1969 .
- 11 - عبد الجبار العلوش : ((الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية - دراسات دستورية عراقية))، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، 2005 .
- 12 - د. عقيل محمد عبد، و د. سليم نعيم خضير : ((رؤيا تحليلية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم الفدرالية في الدستور العراقي الدائم))، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد السادس، العدد 23، 2009 .
- 13 - علاء نافع كطافة : ((دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة - دراسات قانونية مقارنة))، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 1، العدد 15، 2013 .
- 14 - د. علي هادي الشكري : ((توزيع الاختصاصات وفق الدستور العراقي (دراسة مقارنة))، كلية القانون، جامعة بابل، بحث منشور بالموقع الالكتروني لجامعة بابل ([www-uobabylon-edu-iq](http://www-uobabylon-edu-iq))، تاريخ الزيارة 2020/11/18 .
- 15 - د. غازي فيصل مهدي : ((نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان))، بحث منشور في موسوعة الثقافة القانونية، بغداد، 2008 .
- 16 - د. غازي مهدي فيصل : ((ملاحظات على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا))، مقال منشور في النشرة القضائية التي تصدر عن المكتب القضائي الإعلامي، مجلس القضاء الأعلى، العدد الثاني، آب/2008 .

- 17 - د. غازي فيصل مهدي : ((نظام لفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005))، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الأولى، العدد الأول، 2009 .
- 18 - د. قاسم أحمد قاسم : ((أهلية إقليم كردستان العراق في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية))، بحث منشور في مجلة القانون والسياسية، جامعة اربيل، العدد (9)، 2011 .
- 19 - القاضي قاسم حسن العبودي : ((إشكال القضاء في النظام الفيدرالي))، مقال منشور في موقع مركز النور للثقافة والإعلام، على الرابط الالكتروني ((http : www- alnoor-se))، تمت الزيارة على الانترنت بتاريخ 2020/12/2 .
- 20 - كامل مهدي : ((قراءة في عقود إقليم كردستان النفطية مقارنة مع عقود وزارة النفط))، بحث منشور على شبكة الانترنت على الرابط : ((http : // www- iragoilforumm-com))، تاريخ الزيارة 2020/11/23 .
- 21 - د. ليلى حنتوش ناجي الخالدي : ((معوقات إعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة 2005))، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة التاسعة، 2017 .
- 22 - د. مصدق عادل، و مالك منسي الحسيني : ((التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب والطوارئ في العراق))، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العدد (8 ، 9)، 2010 .
- 23 - د. ممدوح عبد الكريم حافظ : ((الفيدرالية (الدولة الاتحادية) خصائصها - مقوماتها - هيئاتها - دراسة مقارنة))، بحث منشور في مجلة العراق الفدرالي، مركز السلام والتنمية للأبحاث والدراسات، 2005 .
- 24 - ميشيل فرومون : ((الاجتهاد الدستوري في جمهورية ألمانيا الاتحادية))، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، عدد (6)، 2006 .
- 25 - ناشان بروان : ((ملاحظات تحليله حول الدستور))، بحث منشور في معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، 2006 .
- 26 - د. هادف راشد العويس : ((توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية))، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 11-4، لسنة 1998 .

### خامساً : التشريعات :

#### أ : الدساتير :

#### الدساتير العراقية :

- 1 - دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ .

**الدساتير العربية :**

- 1 - دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 .

**الدساتير الاجنبية :**

- 1 - القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 .
- 2 - دستور الإتحاد السويسري لسنة 2000 .

**ب : القوانين :****القوانين العراقية :**

- 1 - القانون المدني العراقي رقم (40 لسنة 1951) .
- 2 - قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل .
- 3 - قانون الملاك رقم 25 لسنة 1960 المعدل .
- 4 - قانون العقوبات العراقي رقم (111 لسنة 1969) .
- 5 - قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23 لسنة 1971) .
- 6 - القانون التجاري العراقي رقم (30 لسنة 1984) .
- 7 - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .
- 8 - قانون المحكمة الاتحادية العليا المرقم (30) لسنة 2005 .
- 9 - قانون الجنسية العراقية رقم (26 لسنة 2006) .
- 10 - قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي المرقم (4 لسنة 2009) .
- 11 - قانون العمل رقم (37 لسنة 2015) .

**القوانين العربية :**

- 1 - قانون المعاملات المدنية رقم (5 لسنة 1985) .
- 2 - قانون العقوبات لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (3 لسنة 1987) المعدل .
- 3 - قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي رقم (35 لسنة 1992) .
- 4 - قانون المعاملات التجارية (القانون التجاري) رقم (18 لسنة 1993) .

**ج : الانظمة والتعليمات :**

1- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005 .

2- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 .

**سادساً : الاحكام والقرارات القضائية :****أ : في العراق :**

1 - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (14/اتحادية/تميز/2005 في 2005/8/9)، منشور على الموقع الالكتروني ([www. Iraqfsc . iq](http://www.Iraqfsc.iq))، وقت الزيارة 30 : 11 مساءً في تاريخ 11 / 9 / 2020 .

2 - قرار المحكمة الاتحادية العليا (رقم 43 / اتحادية / 2010) بتاريخ (2010 / 7 / 12)، منشور على الموقع الالكتروني ([www. Iraqfsc . iq](http://www. Iraqfsc . iq))، وقت الزيارة 30 : 11 مساءً في تاريخ 25 / 10 / 2020.

3 - قرار المحكمة الاتحادية العليا مرقم (34/اتحادية / 2011 في 2011/5/5)، منشور على الموقع الالكتروني ([www. Iraqfsc . iq](http://www. Iraqfsc . iq))، وقت الزيارة 30 : 10 مساءً في تاريخ 10 / 9 / 2020.

4 - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 29 / اتحادية / 2012 الصادر في 2012/5/2، منشور على الموقع الالكتروني ([www. Iraqfsc . iq](http://www. Iraqfsc . iq))، وقت الزيارة 30 : 10 مساءً في تاريخ 10 / 9 / 2020 .

5 - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (92، 93 ، 91 ، 89 /اتحادية / 2017 في 2017/11/20)، منشور على الموقع الالكتروني ([www. Iraqfsc . iq](http://www. Iraqfsc . iq))، وقت الزيارة 40 : 11 مساءً في تاريخ 12 / 9 / 2020 .

**ب : في الإمارات :**

1 - قرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى (رقم 14/السنة الثامنة/ دستورية في 1981/6/28) .

2 - قرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى رقم (5/لسنة 8/ دستورية في 1981/8/8) .

3 - قرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى رقم (1/لسنة 19/دستورية في 1992/6/3) .

4 - قرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى (رقم 2/لسنة 2014/ تنازع الاختصاص الصادر في 2015/6 /21) .

5 - قرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى (رقم 4/لسنة 3013 /تنازع اختصاص الصادر في 2015 /6/ 28) .

6- قرار المحكمة الاتحادية في الإمارات في الدعوى (رقم 1/لسنة 2015/دستورية الصادر في 2016/4/5) .

**ج : في المانيا :**

1 - قرار المحكمة الدستورية المرقم (2017/151 في 31 آذار 2017)، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة (<http://www-bundesverfassungsgericht-de>)، وقت الزيارة في 30 : 11 مساءً، بتاريخ 2020/9/28 .

2 - قرار المحكمة الدستورية المرقم (193 في 17 /1/ 2017)، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة (<http://www-bundesverfassungsgericht-de>)، وقت الزيارة في 30 : 11 مساءً، بتاريخ 2020/9/28 .

3 - قرار المحكمة الدستورية الألمانية المرقم (26/آذار / 1957) منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية (<http://germanlawarchiv-iusgomp-org>) ، وقت الزيارة في 50 : 11 مساءً، بتاريخ 2020/9/28 .

4 - ينظر قرار المحكمة الدستورية الألمانية الاتحادية ( - decision of30 july1958-vol-8-p104 - Dr- Gotthard Wohrmamnn- op- cit - p ) .

**سابعاً : المواقع على شبكة الانترنت :**

1 - موقع قاعدة التشريعات العراقية ([www.iraqia.hjc.iq](http://www.iraqia.hjc.iq)) .

2 - الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا ([www.Iraqfsc.iq](http://www.Iraqfsc.iq))، وقت الزيارة 40 : 11 مساءً في تاريخ 2020 /9/ 12 .

3 - الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية الألمانية (<http://germanlawarchiv-iusgomp-org>) ، وقت الزيارة في 50 : 11 مساءً، بتاريخ 2020/9/28 .

4 - (decision of30 july1958-vol-8-p104 - Dr-Gotthard Wohrmamnn-op-cit - p) .

5 - الموقع الالكتروني لجامعة بابل ([www-uobabylon-edu-iq](http://www-uobabylon-edu-iq))، تاريخ الزيارة 2020/11/18 .

**ثامناً : الكتب المترجمة :**

1 - ايرك بارندت : مدخل القانون الدستوري، ترجمة، د. محمد ثامر، الطبعة الاولى، مكتبة السهوري، بغداد، من دون ذكر بلد النشر، 2011 .

2 - بليندبناخر وايغل اوستاين : حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية، الجزء الثاني، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار الطبع، من دون ذكر مكان وبلد النشر، من دون ذكر سنة النشر .

- 3 - جورج اندرسون : الفيدرالية المالية مقدمة مقارنة، ترجمه الى العربية مها تكللا، الطبعة الأولى، دار كنعان للطباعة والنشر، صنعاء، الجمهورية اليمنية، 2009 .
- 4 - روبرت بوري كارل فريدريك : دراسات في الدولة الاتحادية، الجزء الثالث، من دون ذكر الطبعة، من دون ذكر دار النشر، من دون ذكر مكان وبلد وسنة النشر .
- 5 - مارينا سبرونفا : التحولات الدستورية في العراق، ترجمه إلى العربية د. فالح الحمداني، الطبعة الأولى، صفحات للنشر والتوزيع، مشق، سوريا، 2012 .
- 6 - د. ميشيل ستيوارت : نظم الحكم الحديثة، من دون ذكر الطبعة، ترجمة أحمد كامل، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون ذكر بلد النشر، 1962 .
- 7 - هاملتون ماديسون جاي : الأوراق الفيدرالية، ترجمة عمران أبو حجلة، ط2، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، من دون ذكر بلد النشر، 2005 .
- 8 - هانس بيتر شنايدر : التشريع الفيدرالي المطبق في المقاطعات - حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في الدولة الفيدرالية، من دون ذكر الطبعة، المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، برلين، ألمانيا، 2005 .
- 9 - وودرو ولسن : الحكومة الدستورية في دولة ألمانيا الاتحادية، ترجمة وليد الضبع، مطبعة رعميس للنشر والتوزيع، من دون ذكر دار الطباعة، من دون ذكر مكان وبلد النشر، 1970 .

### تاسعاً: الكتب باللغة الأجنبية :

- 1 - Esmein- Lesprit deslisset laseparation does pouvoirs- 1993- p166 .
- 2- Scholarship law- Edu / Egi / Viewcontent-egiartiele-3053&context . 1 : 10 am 2020/10/29 .

## **Abstract**

The constitutional systems with the federal system varied in choosing the mechanism by which Authority is shared between the legislative and executive authorities in the federal state, with regard to the sharing of competencies between the federal government and the regional governments. It seems that the constitutional systems have been affected by a number of factors that have had a clear impact on the different method used in the sharing of competencies, and the issues of Authority-sharing in the federal state have become one of the most exciting issues in the political life of many countries. We notice a clear trend in the sharing of legislative and executive Authorities at the federal and sub-federal levels. The federal constitutions dealt with the issue of sharing legislative and executive powers and adopting them in several articles in a unique situation among the countries of the federal world, as the Iraq Constitution of 2005 in force, the draft constitution of the Kurdistan region of Iraq, the constitution of the United Arab Emirates issued in 1971, and the constitution of the Federal State of Germany. For the year 1949, the competencies are divided into two types (exclusive and joint), which are concurrent competencies that both parties can carry out, except that the region and the governorates are preponderant in their regard.

The issue of sharing competencies between the legislative and executive authorities in the federal state in contemporary constitutional systems has received wide attention, because of its importance in the life of the state and individuals together, as the government may be democratic and based on the distribution of Authority. but it is unable to perform or is weak, which reflects negatively. On the power of the state, or the distribution of Authority may tend to expand government functions at the expense of other Organizations, as it turns it into a tyrannical authority, so it was necessary to find an effective government that would be able to perform its tasks without encroaching on the rest of the authorities, Which requires capacity building in the organizational and functional field that is necessary for the existence of a strong government capable of work, which prompted the jurisprudence to search for certain ingredients that make the

central executive authority strong and parallel with the parliament and the regions in the federal systems.

The importance of our research centers on determining the goal of Authority-sharing sought by the constitutional legislator, by defining the competencies at the federal and sub-federal levels, and finding legal solutions to the problems of the Authority-sharing process.

The aim of the research is to show the reality of the sharing of Authorities between the legislative and executive authorities in the federal state, and the competence of each of them, and how to share Authorities, and the relationship between them to achieve the principle of separation of Authorities, for the purpose of avoiding the occurrence of abuse from any authority towards the other, and all work together to achieve the principle of equality By law, the authorities of the state and the citizens within it.

The problem of the research is that the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, specified the competencies of the federal government exclusively, and gave broad competencies to the governments of the regions with defining some common competencies, and accordingly the regional government is the holder of general jurisdiction, and the federal government is the holder of exceptional jurisdiction, and this is a shortcoming in the experience Federal democracy.

**Republic of Iraq**  
**Ministry of Higher Education and Scientific Research**  
**University of Babylon**  
**College of Law**



**Sharing Competencies Between the Legislative and  
Executive Authorities in the Federal State**  
**"A Comparative Study "**

A Thesis Submitted  
To the Council of the College of Law - University of Babylon  
It is part of the requirements for a master's degree in public law  
Public Law

**By the student**  
**Zainab Ali Taha**  
**Supervised by**  
**Dr. Laila Hantoush Nagy**  
**Assistant Prof constitutional Law**

AD 2021

AH 1443