

## النظام الإداري في العراق وإشكالية توزيع الاختصاصات بين الإقليم والمركز

م.د. عيسى تركي خلف

جامعة تكريت/ كلية الحقوق/ قسم القانون

### المقدمة

يقوم العراق حالياً ببناء نظام سياسي على أسس جديدة ، كما تعيد قياداته السياسية بناء الدولة على وفق رؤى وأسس جديدة ، وقد انعكست هذه الرؤى الجديدة أول ما انعكست على النظام الإداري، حيث يجري الآن بناء نظام إداري لم تشهد له البلاد من قبل مثيلاً هو النظام ( النظام الفدرالي الاتحادي ) ، وهو صورة متقدمة جداً للنظم الفدرالية ولللمركزية السياسية الإدارية الواسعة ، وقد وضعت أسس هذا النظام الإداري الجديد في دستور البلاد الدائم (( دستور 2005 ))، الذي نصت مادته الأولى على ما يأتي : ((جمهورية العراق دولة اتحادية ... )) ، وعلى قدر تعلق الأمر بالوظيفة الإدارية فإن الاختصاصات التي تمارس هي اختصاصات ممنوحة للسلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم . ومن المعلوم انه في الاتحاد الفدرالي فإن لكل ولاية او إقليم مصالحه الخاصة ، التي قد تكون متفقة او متعارضة مع مصالح ولاية او إقليم آخر، وانه لأدابة هذه الفوارق والأختلافات، فإن كل وحدة من وحدات الاتحاد الفدرالي تتنازل عن جزء من حقوقها وأمتيازاتها لقيام واستمرار دولة الاتحاد. وهذه من القواعد المطبقة في توزيع الاختصاص في النظام الفدرالي عموماً . ولمراعات هذه الأعتبارات فإن الدستور الاتحادي يتضمن عادة توزيع للاختصاصات بين حكومة الاتحاد والحكومات المحلية واختصاصات مشتركة فيما بينها .

### أولاً : أهمية البحث :

تأتي أهمية البحث من خلال تبني العراق النظام الاتحادي المركزي (الفدرالي)، وهو نظام جديد تم إقراره دستورياً منذ عام 2004 ، إذ اخذ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 بالفدرالية وهو ما جاء النص عليه في المادة الرابعة من هذا القانون الذي يعتبر بمثابة دستور مؤقت للبلاد في تلك الفترة . كما جاء التأكيد على الأخذ بهذا النظام في الدستور العراقي الحالي (دستور 2005). ولكل ما تقدم ولأهمية هذه التطورلت المهمة والتي انعكست على النظام الإداري في العراق وما رافقها من اشكاليات في مسألة توزيع الاختصاصات بين الإقليم والمركز .

### ثانياً: هدف البحث :

ان هدف البحث هو تسليط الضوء على النظام الإداري وابرار كيفية توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم وفق المعايير الدستورية والقانونية والأشكاليات التي واجهت هذا التوزيع وسبل معالجتها .

### ثالثاً: إشكالية البحث :

أن إشكاليات البحث تتعلق بطبيعة النظام الفدرالي المطبق في العراق والتحديات التي واجهت هذا النظام من خلال توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

### رابعاً : هيكلية البحث :

سيتم تقسيم هذا البحث الى مبحثين:

**المبحث الأول: لتناول التطور التاريخي للنظام الإداري في العراق**

وتم تقسيمه الى مطلبين :

المطلب الأول : النظام الإداري في العراق قبل عام 2003 .

المطلب الثاني: النظام الإداري في العراق بعد عام 2003 .

**المبحث الثاني: فسيكون لبيان توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات**

وتم تقسيمه الى مطلبين:

المطلب الأول: كان مخصص للقواعد المطبقة في توزيع الاختصاص في النظام الفدرالي عموماً

المطلب الثاني: فكان مخصص لموقف الدستور العراقي الحالي ( دستور 2005 ) من مسألة توزيع

الاختصاص.

المطلب الثالث: فقد خصص للبحث في وضع المحافظات الغير منتظمة في إقليم .

وقد انهينا بحثنا بخاتمة تضمنت مجموعة من النتائج والتوصيات .

## المبحث الأول التطور التاريخي للنظام الإداري في العراق

ونتناول هذا المبحث في مطلبين :

- المطلب الأول: النظام الإداري في العراق قبل عام 2003 .  
المطلب: الثاني النظام الإداري في العراق بعد عام 2003 .

### المطلب الأول

#### النظام الإداري في العراق قبل عام 2003

عرف العراق صور مختلفة من النظم الإدارية ، فبعد سقوط النظام الملكي في ( 14/ تموز / 1958 ) أعتمد نظاما اداريا اقرب الى المركزية ، اذ تم حصر الاختصاصات المهمة في الوظيفة الادارية بالحكومة المركزية المكونة من مجلس السيادة ورئيس الوزراء ، فمذ تأسيس الدولة العراقية في عام (1921) والتي شكل الدولة البسيطة (الموحدة) ، وبدأت تجربتها السياسية والدستورية في آذار في عام 1925 بصدر أول دستور عراقي سمي (القانون الأساسي العراقي) الذي تضمن نصوصا لتنظيم العلاقات بين السلطات المركزية وسلطات المحافظات<sup>(1)</sup> ، وكانت أول التشريعات التي اتجهت بالنظام الإداري في العراق نحو المركزية المطلقة هو تعديل قانون إدارة الالوية بموجب القانون رقم (36) لسنة (1959) ، وقد نص هذا التعديل على حل جميع مجالس الالوية العامة (المحافظات) ، وأعيد تشكيلها من اعضاء معينين بحكم وظائفهم فقط ، والأعضاء الدائمون هم مدير التربية والتعليم ، ورئيس الصحة ، واكبر موظف من وزارة الزراعة والاقتصاد والمواصلات والأشغال في اللواء، وممثل عن وزارة في الوزارة الأخرى ذات العلاقة بالإدارة المحلية ، ورئيس بلدية مركز اللواء، وفي لواء بغداد احد اعضاء مجلس أمانة العاصمة يرشحه مجلس الامانة<sup>(2)</sup>. ومن ابرز التشريعات التي صدرت خلال السنوات العشرة التي تلت قيام النظام الجمهوري في العراق هو قانون البلديات رقم (165) لسنة (1964) ، اما بعد انقلاب (1968) فقد صدر قانون المحافظات رقم (159) لسنة (1969) والذي تضمن أسس نظام اداري لا مركزي يقوم على منح صلاحيات واسعه تمارسها مجالس للوحدات الادارية ، كما استحدث المحافظة كوحدة ادارية حلت محل اللواء في حين أبقى على الوحدات الادارية الأخرى ، ثم جاء دستور عام (1970) الملغي ليؤكد على مبدأ اللامركزية الادارية فقسم العراق الى وحدات ادارية تنظم وتدار على أساس الإدارة اللامركزية<sup>(3)</sup>، اما فيما يتعلق بالثروات الطبيعية ووسائل الانتاج الأساسية فقد أشار الدستور المذكور في المادة (13) منه الى أن (الثروات الطبيعية ووسائل الانتاج الأساسية ملك الشعب تستثمرها السلطة المركزية في الجمهورية العراقية أستثمار مباشر وفقا لمقتضيات التخطيط العام للاقتصاد العام الوطني )<sup>(4)</sup> وقد حدد دستور (1970) الملغي (مؤسسات جمهورية العراق) في الباب الرابع منه على النحو الآتي : مجلس قيادة الثورة (المنحل) ، المجلس الوطني ، مجلس الوزراء ، القضاء .

1 - د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية ، ط3 ، بغداد، 1981، ص240-241 .

2 - يرى جانب من الفقه انه بعد هذا التعديل لم يعد هناك أثر للامركزية الادارية على صعيد اللواء واصبح اللواء بعد هذا التعديل يدار إدارة مباشرة من قبل السلطة المركزية، بحيث أن اللامركزية او نواتها قد قضى عليها ( ينظر : المصدر السابق ص221 .

3 - د . ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة ) بدون دار نشر ، 1996، ص67 وما بعدها .

4 - المادة (13) من الدستور العراقي المؤقت لعام (1970 ) الملغي .

وفي حقيقة الأمر فإن السلطة التنفيذية والتشريعية كانتا بيد الحاكم التي كان يرأس السلطتين المذكورتين ، ولم يكن النظام الإداري واضح المعالم . فقد تضمن قانون المحافظات رقم (159) لسنة (1969) المعدل أسس نظام إداري لا مركزي يقوم على منح صلاحيات واسعة تمارسها مجالس للوحدات الإدارية ، وهذه المجالس تكون منتخبة إلا أن هذه الانتخابات لم تجري أبداً . الأمر الذي جعل الوحدات الإدارية تدار من موظفين تابعين للإدارة المركزية ، حيث كان النظام الإداري قبل عام (2003) لامركزياً في نصوص التشريع ومركزياً في الواقع العملي ، ولم يغير صدور قانون (مجالس الشعب المحلية) رقم (25) لسنة (1995) من الوصف كثيراً ، حيث كانت هذه المجالس مجرد واجهات شكلية تطبق أوامر الحكومة المركزية وتوجهات النظام السياسي على وجه التحديد<sup>(1)</sup> . كما أن بؤادر اللامركزية الإدارية برزت بشكل واضح في العراق عندما منحت منطقة كردستان حكماً ذاتياً وذلك بالتعديل الدستوري على دستور العراق المؤقت لعام 1970 (الملغي) والذي تضمن إضافة الفقرة (ج) إلى المادة (8) منه والتي نصت على (تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون) ، وبناءً على ذلك فقد صدر قانون الحكم الذاتي في منطقة كردستان العراق رقم (33) لسنة (1974)<sup>(2)</sup> ، والذي أكد (تتمتع منطقة كردستان بالحكم الذاتي وتعد وحدة إدارية واحدة لها شخصية تتمتع بالحكم الذاتي في إطار الوحدة القانونية والسياسية والاقتصادية للجمهورية العراقية وتجري التقسيمات الإدارية فيها وفقاً لأحكام قانون المحافظات مع مراعاة أحكام هذا القانون)<sup>(3)</sup> . كما أن القانون المذكور قد تضمن على مسألة تنظيم السلطة في منطقة كردستان ونص على تشكيل هيئات محلية ونظم علاقاتها مع بعضها ومع الحكومة المركزية . ولمنطقة كردستان العراق موازنة خاصة ضمن موازنة الدولة الموحدة ولها موارد مالية خاصة لتتمكن من تحقيق أغراضها وسد تكاليف نشاط هيئاتها وتنفيذ مشاريعها . أما بالنسبة للعلاقة ما بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم الذاتي فيبدو أنها علاقة تفويض للاختصاصات والتي تعني نقل المسؤوليات والخدمات الإدارية إلى الهيئات المحلية والتي تبقى بدورها جزءاً من كيان الدولة الموحدة ، مما يعني أن السلطة المركزية تمتد ولايتها لكل أجزاء إقليم الدولة بما فيها منطقة الحكم الذاتي ، وهذا يعني بأن الهيئات المحلية في منطقة الحكم الذاتي تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في حدود القواعد التي وضعتها الحكومة المركزية والتي تمارس رقابتها على تصرفات القائمين على إدارتها<sup>(4)</sup>

## المطلب الثاني

### النظام الإداري في العراق بعد عام 2003

بعد سقوط النظام السياسي في العراق في 9/4/2003 حصل فراغ دستوري وسياسي وقد ادير شؤون البلاد في تلك الفترة من قبل سلطة الاحتلال وتحديدًا من قبل الحاكم المدني لسلطة الائتلاف المؤقتة (بول بريمر) الذي اصدر (نظام سلطة الائتلاف المؤقتة) رقم (1) لسنة (2003) والذي منح هذا النظام سلطة الائتلاف المؤقتة سلطات الحكومة وعهد إليها ممارسة جميع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية مستنداً في ذلك إلى قرار مجلس الأمن الدولي رقم (1483) لسنة (2003)<sup>(5)</sup> .

1 - د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص 67 بعدها .

2 - نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 2327 في 11 آذار 1974 .

3 - انظر نص المادة الأولى من قانون الحكم الذاتي رقم (33) لسنة (1974) .

4 - فريد اسرد ، المسألة الكردية بعد قانون إدارة الدولة العراقية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ، 2004 ، ص 19-20 .

5 - انظر القسم الأول من نظام سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (1) لسنة (2003) ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3977) في 17/6/2003 .

أما التنظيم الإداري في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وهو القانون الذي يعد أول وثيقة دستورية صدرت لتنظيم إدارة العراق في مرحلة الاحتلال والمراحل التي لحقتها ، وبصدوره تحول العراق من دولة بسيطة (موحدة) إلى دولة اتحادية (مركبة)<sup>(1)</sup> ، حيث نص القانون المذكور بصورة صريحة على أن (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي ديمقراطي تعددي يجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارة المحلية .

ومن خلال ملاحظة هذا النص نجد أن عباراته جاءت غامضة ومبهمة وتحتل إلى أكثر من معنى ، فمنها مثلاً (تقاسم السلطة) فما المقصود بهذا التقاسم؟ هل بالتساوي أم هناك أعلى للمركز على الأقاليم أم بالعكس ؟ . أما في مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية الانتقالية وبين الحكومة الإقليمية والمحافظات فنجد أنه أخذ بطريقة تحديد الاختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر وترك ما عداها لسلطات الأقاليم والمحافظات وهذا ما سنبحثه بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا البحث .

أما موضوع إدارة الثروات الطبيعية فقد وضع القانون نوع العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات وآلية توزيع الواردات الناتجة من هذه الثروات من خلال الموازنة العامة ، وعلى الرغم من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية إلا أن إقليم كردستان بقي محتفظاً بقسط وافر باستقلاله الداخلي حيث اعترف القانون المذكور بحكومة إقليم كردستان بصورة رسمية مع استمرارها بمزاولة أعمالها وممارسة سلطاتها طوال المرحلة الانتقالية إلا من يتعلق بالقضايا الحصرية للحكومة الاتحادية<sup>(2)</sup> .

أما ما يتعلق بالأمن الداخلي والشرطة وفرض الضرائب والرسوم داخل الإقليم فقد بقيت سلطة الإقليم تمارس صلاحياتها .

أما بشأن التنظيم الإداري في العراق في ظل الدستور العراقي الحالي (دستور 2005) فقد حصلت تغييرات جذرية بهذا الخصوص حيث أصبحت المحافظات تتمتع بشخصية معنوية حقيقية وتدار من قبل هيئات مستقلة تماماً عن الحكومة المركزية (مجالس المحافظات)<sup>(3)</sup> .

أما الأفضية والنواحي فهي نفس الحال بالنسبة للمحافظات بحسب ما جاء في الدستور المذكور والذي تضمن الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية فضلاً عن تأكيده على الأخذ بالنظام الفيدرالي .

ومن خلال ملاحظة نصوص الدستور نجدها تؤكد على مساواة المحافظات غير المنتظمة في إقليم كوحدات إدارية فلها حق ممارسة الاختصاصات التي لم يحددها الدستور النافذ على أنها من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ، والاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع إعطاء

1 - قطان خلف عزاري الجبوري ، (الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي الفيدرالي) العراق نموذجاً ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، 2009 ، ص 36-42 .

2 - انظر نص المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 (الملغي)

3 - د. ماهر صالح علاوي الجبوري وأحمد ماهر صالح ، توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون ، المجلد (1) ، نيسان (2009) ، ص 10 .

الاولوية لقانون الاخيرة في حال الخلاف بينه وبين القانون الاتحادي في مجال الاختصاصات المشتركة<sup>(1)</sup> كما اجاز الدستور تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات وبالعكس بموافقة الطرفين على ان ينظم ذلك بقانون<sup>(2)</sup> .

ومن كل ما تقدم ومن خلال ملاحظة نصوص الدستور العراقي الحالي (دستور 2005) نجد انه ميز بين ثلاثة انظمة ادارية للحكم :

1- حكومة فيدرالية .

2- ولايات او دويلات او فيدراليات سميت اقليم .

3- محافظات لم تنتظم في اقليم .

والملاحظ عادةً ان علاقة الحكومة الفيدرالية بالاقليم يحكمها النظام الفيدرالي ، ولكن الغريب في الفيدرالية في العراق هو وجود المحافظات التي لم تنتظم في اقليم فقد ربطها الدستور بالحكومة الاتحادية بنظام مركزي .

وغرابة هذا الوضع تظهر من ان الوضع الطبيعي للنظام الفيدرالي ، ان تكون الدولة كلها فيدرالية ، اي ان كافة المحافظات تنتظم الى اقليم ، والاقليم تربطها بالدولة الاتحادية الرابطة الاتحادية .

أما وجود محافظات خارج الاقليم وتكون هذه المحافظات تابعة للسلطة الاتحادية تبعية مركزية فهو امر جديد ومستغرب وله خطورته على النظام الاتحادي ذاته .

وتبرز هذه الخطورية من خلال ان هذه المحافظات غير المنتظمة في اقليم لن تتمكن من اقتسام السلطة مع الحكومة الاتحادية وفقاً لتوزيع السلطات والاختصاصات بينهما . وبالتالي ستكون محافظات مهمشة مما يعمق الانقسامات ويدفع الى طريق التقسيم .

فبقائها على هذا الوضع كمحافظات يعني انها ستكون في مرتبة ادنى من الاقليم من حيث استقلالية القرار . وقد بينت المادة (122) من الدستور وضع هذه المحافظات فأقتصر فقط على تمكينها من ادارة شؤونها ، وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وامكانية تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او العكس وبموافقة الطرفين على ان ينظم ذلك بقانون وهذا ما تمت الاشارة اليه قبل قليل من خلال نص المادة (123) من الدستور .

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

2 - نص المادة (123) من الدستور نفسه .

## المبحث الثاني توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات

نتناول هذا المبحث في مطلبين :

- المطلب الاول: قواعد المطبقة في توزيع الاختصاص في النظام الفيدرالي عموماً .  
المطلب الثاني: موقف الدستور العراقي الحالي من مسألة توزيع الاختصاصات.

### المطلب الاول

#### القواعد المبطة في توزيع الاختصاص في النظام الفيدرالي عموماً

في الاتحاد الفيدرالي او المركزي ان لكل ولاية او اقليم مصالحه الخاصة ، التي قد تكون متفقة او متعارضة مع مصالح ولاية او اقليم اخر ، ولادابة هذه الفوارق والاختلافات ، فأن كل وحدة من وحدات الاتحاد الفيدرالي تتنازل عن جزء من حقوقها وامتيازاتها لقيام واستمرار دولة الاتحاد. وهذا ماتمت الاشارة اليه في مقدمة هذا البحث . ولا شك ان الدستور الاتحادي هو الوعاء الذي تجسد فيه هذه التنازلات والتسويات التي تتم بين وحدات الاتحاد المركزي<sup>(1)</sup> . ولمراعاة هذه الاعتبارات فأن الدستور الاتحادي يتضمن عاة توزيعاً للاختصاصات بين حكومة الاتحاد والحكومات المحلية واختصاصات مشتركة فيما بينها ، كما ان هناك اختصاصات تمارسها الولاية أو الاقليم منفردة وبأستقلال ذاتي<sup>(2)</sup> ويكون لها حريتها في تعديل النظم الادارية والقواعد الخاصة بها دون رقابة او اشراف او توجيه من حكومة الاتحاد وهذا مايعرف بقاعدة الاستقلال ومن خلال هذه الرقابة وهذا الاشراف فأننا لانكون امام دولة اتحادية وانما نكون امام دولة موحدة او بسيطة<sup>(3)</sup> . وترجع طريقة توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد والولايات او الاقاليم التابعة لها الى كيفية نشأة الاتحاد الفيدرالي .

والمعروف ان الاتحاد الفيدرالي يتكون بإحدى طريقتين :

اولاً: طريقة الانضمام او التجمع : وفيها تتفق عدة دول مستقلة على الانضمام الى بعضها البعض ، والاندماج في دولة واحدة . والمثال البارز لهذه الطريقة هو الولايات المتحدة الامريكية ، الاتحاد السويصري ، استراليا .

1 - راجع في شأن الاتحاد المركزي او الفيدرالي : د. مصطفى ابوزيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، منشأة المعارف ، ط1 ، 1985 ، ص42 .

- د. محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الجزء الاول ، منشأة المعارف ، 1968 ، ص86 .

2 - د. كمال صلاح رحيم ، المبادئ العامة ، النظام الاساسي ونظام الحكم ، اكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة ، ط1 ، 2006 ، ص209 .

حيث يذكر ان الاتحاد المركزي يقوم على قاعدتين ، قاعدة الاشتراك (اشترك الدولة في وضع القوانين واللوائح الصادرة من سلطة الاتحاد) ، وقاعدة الاستقلال (يكون لكل دولة او ولاية من الولايات الداخلة في الاتحاد قدر من الاستقلال ) .

3 - ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود الدستور الخاص لكل ولاية او اقليم ، وهيئتها التشريعية الخاصة بها ونظامها القضائي وسلطتها التنفيذية المستقلة .

ومن الملاحظ على هذه الطريقة ان الدول المنظمة للاتحاد تحاول الاحتفاظ لنفسها بأكبر قدر من الاستقلال والحرية في العمل ضمن الاتحاد<sup>(1)</sup>.

ثانياً: طريقة التفكك أو الانفصال : وفيها تنقسم دولة موحدة الى عدة ولايات أو اقاليم دون ان يؤدي ذلك الى انفصال تام بينها ، وانما رغبة في استمرار ارتباطها في شكل اتحاد مركزي أو فيدرالي . وهو ماحدث في الاتحاد السوفيتي سابقاً عام 1917 والمكسيك عام 1857 والبرازيل عام 1857 . ويلاحظ ان روابط الاتحاد تكون اقوى في هذه الطريقة<sup>(2)</sup> .  
ويضاف الى الطريقتين السابقتين طريقتين اخريين وهما :

- نشوء الدول من عناصر جديدة : وتحقق باستقرار مجموعة من الناس على اقليم لم يكن تابعاً لدولة اخرى ومثاله قيام دولة ليبيريا على شاطئ افريقيا الغربي عام 1821 .

- العمل القانوني: كأن تنشأ دولة نتيجة معاهدة أو اتفاقية دولية ، مثل تلك الاتفاقيات التي ابرمتها بريطانيا مع دول الخليج العربي .

وليس بالضرورة ان تنشأ في هاتين الحالتين دولة فيدرالية<sup>(3)</sup> .

وهناك عدة أساليب في توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد وسائر الولايات أو الاقاليم التابعة لها ومنها:<sup>(4)</sup>  
**اولاً: الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية:**

في هذه الحالة يكون اختصاص الولاية أو الاقليم هو الاصل ، واختصاص الحكومة الاتحادية هو الاستثناء ، فتتولى حكومة الولاية أو الاقليم كافة الاختصاصات التي لم ينص الدستور الاتحادي صراحة على انها من اختصاص دولة الاتحاد<sup>(5)</sup> .

كما ان دولة الاتحاد التي تلجأ الى هذا الاسلوب هي تلك التي نشأت بطريقة الانضمام أو الدمج ، حيث تحرص كل دولة انضمت الى الاتحاد الى الحفاظ على اكبر قدر ممكن من الاختصاصات ، حتى تتمكن من تسيير امورها الداخلية ومن هذه الدول الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيسري<sup>(6)</sup>.

- 
- 1 - جيروم أ. بارون، ترجمة محمد مصطفى غنيم: الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الاساسية للدستور الامريكي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافية العالمية، القاهرة، 2، 1990، ص83 وما بعدها، ص101 وما بعدها
  - محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراه ، عين شمس 1977، ص14
  - د. علي يوسف شكري مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ايتزال للطباعة والنشر والتوزيع ، ط1 ، 2004 ، ص69 .
  - د. عبدالكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدر العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر ، 2001 ، ص110 وما بعدها .
  - 2 - د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2000 م ، ص121 وانظر ايضاً:  
- محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراه ، عين شمس، 1977، ص14
  - د. علي يوسف شكري مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ايتزال للطباعة والنشر والتوزيع ، ط1 ، 2004 ، ص69 .
  - د. عبدالكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدر العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر ، 2001 ، ص110 وما بعدها .
  - 3 - المصدر نفسه ص112
  - 4 - راجع في ذلك- د. ماجد راغب الحلو المرجع السابق ص132 وما بعدها .
  - د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النشر للثقافة والتوزيع ، 2004 ، ص94 وما بعدها .
  - د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، 1995 ، ص81 .
  - 5 - د. احمد حافظ نجم ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، 1989 ، ص325 وما بعدها .
  - 6 - د. المصدر نفسه، ص327 وما بعدها.



### ثانياً: الاختصاصات الحصرية للولايات او الاقاليم :

في هذه الحالة يكون اختصاص السلطة الاتحادية هو الاصل ، اما اختصاص الولاية او الاقليم فهو الاستثناء ، فأختصاص السلطة الاتحادية يكون عام وشامل لكل مالم ينص عليه في الدستور وانه من اختصاص السلطة المحلية ومن هذه الدول كندا والهند<sup>(1)</sup>.

ثالثاً: الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وسلطات الولايات او الاقاليم:

ويعاب هذا الاسلوب الصعوبة العملية فيما يستجد من مهام واختصاصات لم يتوقعها المشرع الدستوري ، ولذا لانجد له تطبيقاً في النظم الفيدرالية<sup>(2)</sup> .

واياً كان النظام المتبع في تحديد الاختصاصات لكل من السلطة الاتحادية وسلطات الولايات او الاقاليم فإنه من المتوقع حدوث تنازع في الاختصاص بين كل من الجهتين ، وهو ما عالجته الدساتير المختلفة بالنص على وجود هيئة قضائية للفصل في مثل هذا النزاع، وهو ما تقوم به المحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية ، والمحكمة الاتحادية في الاتحاد السويسري<sup>(3)</sup> .

### المطلب الثاني

#### موقف الدستور العراقي الحالي من مسألة توزيع الاختصاصات<sup>(4)</sup>

كان العراق قبل العمل بهذا الدستور الجديد دولة موحدة ، عدا اقليم كردستان والذي كان اقليماً اتحادياً استناداً الى قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004، وقره الدستور الحالي في المادة (117) البند (اولاً). ثم اعتمد هذا الدستور النظام الاتحادي في المادة الاولى منه<sup>(5)</sup> .

وعلى الرغم من هذه النشأة للنظام الاتحادي في العراق الا ان الدستور المذكور اتبع اسلوباً مغايراً لما سبق ذكره فوسع من اختصاصات سلطات الاقاليم على حساب اختصاصات السلطات الاتحادية التي نص عليها على سبيل الحصر<sup>(6)</sup> .

وعليه فإن اختصاصات الاقاليم ستكون هي الاصل ، واما اختصاصات السلطة الاتحادية فهي الاستثناء . ويتضح ذلك من نص المادة (121) البند (اولاً) والتي جاء فيها ان لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لاحكام هذا الدستور ، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية .

وكانت المادة (110) من الدستور قد حددت السلطات الاتحادية في تسعة امور على سبيل الحصر ، ثم نصت المادة (114) على الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم . ثم جاء نص المادة (115) على

1 - د. عمرو فؤاد بركات ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992 ، ص 25 .

- وانظر ايضاً د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط 1 ، 2006 ، ص 119 .

2 - محمد بكر حسين ، المرجع السابق ، ص 320

3 - د. محمد انس قاسم جعفر ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994 ، ص 42

4 - ينظر في لك د. احمد احمد الموافي ، رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2008 م ، ص 27 ومابعدھا .

5 - وقد اجازت المادة (117) البند (ثانياً) الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفق احكام الدستور ، واعترفت المادة (119) بحق كل محافظة او اكثر في تكوين تكوين اقليم سواء بطلب ثلث اعضاء كل مجلس من مجالس المحافظات الراغبة في تكوين الاقليم او طلب عشر الناخبين في كل محافظة .

6 - المادة 115 من الدستور الحالي .

انه كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم ، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما وهو ما يحتاج الى بعض التفصيل: في كل نظام اتحادي، وحسب ما نجد، فان ولاية اي عضو في الاتحاد تخضع لمجموعتين من القواعد القانونية : قوانين اتحادية وقوانين محلية، الا انهما يختلفان في درجة الزامهما . فالقوانين الاتحادية تسمو وتعلو دائماً على القوانين المحلية بحيث اذا حدث تعارض بينهما فأن القوانين الاتحادية هي التي تطبق مادامت مطابقة للدستور الاتحادي . ولكن يبدو ان الوضع مختلف تماماً بالنسبة للفيدرالية التي جاء بها الدستور العراقي الحالي (دستور 2005) حيث نصت المادة (115) من الدستور على انه: (( كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما )) . وبمقتضى هذا النص انه في الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمتصور بالنسبة لها وجود نصين قانونيين احدهما صادر من السلطة الاتحادية، والاخر صادر من السلطة المحلية في الاقليم او المحافظة فأن النص الدستوري هنا يعطي الاولوية لقانون الاقليم . وغني عن البيان ان برلمانات الاقاليم وهي تسن القوانين المحلية فأن عليها ان تراعي توافقها مع القوانين الاتحادية وعدم مخالفتها لها . والمشكلة هنا في حدوث هذا التعارض فمن المفروض ان يفض هذا التعارض لصالح القانون الاتحادي ، ولكن نص المادة (115) من الدستور والتي تمت الاشارة اليها جاءت بحل يخالف ما درجت عليه القوانين الاتحادية في الدول التي اخذت بنظام الاتحاد الفيدرالي ، فأعطى اولوية وافضلية واسبقية للقوانين المحلية ، ولا شك ان من شأن ذلك ان يضعف الدولة الاتحادية ، ويجعل هناك فوضى تشريعية داخل اقاليم الاتحاد المختلفة ، ذلك ان المادة (121) البند (ثانياً) من الدستور تنص على حق سلطة الاقليم في (تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم ، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية). ويمكن ان نلخص القواعد التي اعتمدها الدستور العراقي الحالي في توزيع الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم على النحو التالي :

اولاً: امور محددة على سبيل الحصر على انها من اختصاص السلطة الاتحادية والتي ورد النص عليها في المادة (110) من الدستور .

ثانياً: امور تدخل في الاختصاص المشترك للسلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم والتي جاء النص عليها في المادة (114) من الدستور ، ويلاحظ بالنسبة لها انه في حالة الاختلاف فأن الاختصاص بها يؤول الى سلطات الاقاليم<sup>(1)</sup>.  
ثالثاً: امور لم يشملها البند (اولاً) او (ثانياً) من المادة (121) فأنها تكون من اختصاص سلطات الاقليم.

1 - مثال ذلك ما نصت عليه المادة (112) البند (ثانياً) من الدستور على انه بالنسبة للمورد الرئيسي للثروة الوطنية من النفط والغاز تختص الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم المنتجة برسم السياسات الاستراتيجية لتطوير هذه الثروة ، وذلك على الرغم من نص المادة (111) من الدستور ايضاً على ان النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات ، اذ كيف يكون ملكاً لكل الاقاليم والمحافظات ثم تتولى رسم السياسية الاستراتيجية بشأن الحكومة الاتحادية مع حكومة الاقليم الذي يوجد فيه النفط او الغاز ؟ حيث من المتصور ان يثور خلاف في هذا الشأن ويؤول بالتالي الاختصاص لسلطة الاقليم .

اما بشأن وضع المحافظات غير المنتظمة في اقليم فنجد ان الدستور العراقي الحالي ميز بين ثلاثة انظمة ادارية للحكم: حكومة فيدرالية ، ولايات او دويلات او فيدراليات سميت اقاليم، محافظات لم تنتظم في اقليم<sup>(1)</sup> . والملاحظ ان علاقة الحكومة الفيدرالية بالولايات او الاقاليم يحكمها النظام الفيدرالي . ولكن الغريب هو وجود المحافظات التي لم تنتظم في اقليم فقد ربطها الدستور بالحكومة الاتحادية بنظام مركزي<sup>(2)</sup> . وغرابة هذا الوضع تظهر من ان الوضع الطبيعي للنظام الفيدرالي ، ان تكون الدولة كلها فيدرالية ، اي ان كافة المحافظات تنتمي الى اقليم والاقاليم تربطها بالدولة الاتحادية الرابطة الاتحادية. أما وجود محافظات خارج الاقاليم وتكون تابعة للسلطة الاتحادية تبعية مركزية فهو امر جديد ومستغرب وله خطورته على النظام الاتحادي ذاته . وتبدو هذه الخطورة من ان هذه المحافظات غير المنتظمة في اقليم لن تتمكن من اقتسام السلطة مع الحكومة الاتحادية وفقاً لتوزيع السلطات والاختصاصات بينهما . وبالتالي ستكون محافظات مهمشة مما يعمق الانقسامات ويدفع الى طريق التقسيم .

فيقائها على هذا الوضع كمحافظات يعني انها ستكون في مرتبة ادنى من الاقاليم من حيث استقلالية القرار وقد بينت المادة (122) من الدستور وضع هذه المحافظات ، فأقتصرت فقط على تمكينها في ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ (اللامركزية الادارية)<sup>(3)</sup> ، وامكانية تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او العكس بموافقة الطرفين على ان ينظم ذلك بقانون وهذا ماجاء النص عليه في المادة (123) من الدستور .

1 - يراجع الباب الرابع والخامس من الدستور الحالي.

2 - المادة 122 من الدستور الحالي.

3 - واحالت المادة كذلك لقانون يصدر بتنظيم انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما ، وان كانت اشارت الى استقلالية مجلس المحافظة بعدم خضوعه لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وان له مالية مستقلة .

## الخاتمة

من مجمل بحثنا في موضوع النظام الإداري في العراق وإشكالية توزيع الاختصاصات بين الإقليم والمركز، توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات، نذكر أبرزها، على النحو الآتي:

### أولاً- النتائج

- 1- كما يبدو فإن العلاقة ما بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم الذاتي كانت علاقة تفويض للاختصاصات والتي تعني نقل المسؤوليات والخدمات الإدارية الى الهيئات المحلية والتي تبقى بدورها جزءاً من كيان الدولة الموحدة، وهذا يعني بأن الهيئات المحلية في منطقة الحكم الذاتي تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في حدود القواعد التي وضعتها الحكومة المركزية والتي تمارس رقابتها على تصرفات القائمين على ادارتها.
- 2- ان علاقة الحكومة الفيدرالية بالاقاليم، وفقاً للدستور العراقي الحالي، يحكمها النظام الفيدرالي ، ولكن الغريب في الفيدرالية في العراق هو وجود المحافظات التي لم تنتظم في اقليم فقد ربطها الدستور بالحكومة الاتحادية بنظام مركزي. فالوضع الطبيعي في النظام الفدرالي ان كافة المحافظات تنتظم الى اقليم ، والاقاليم تربطها بالدولة الاتحادية الرابطة الاتحادية، أما وجود محافظات خارج الاقليم وتكون هذه المحافظات تابعة للسلطة الاتحادية تبعية مركزية فهو امر جديد ومستغرب وله خطورته على النظام الاتحادي ذاته.
- 3- ان المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفقاً للدستور الحالي، لن تتمكن من اقتسام السلطة مع الحكومة الاتحادية وفقاً لتوزيع السلطات والاختصاصات بينهما. وبالتالي ستكون محافظات مهمشة مما يعمق الانقسامات ويدفع الى طريق التقسيم. فبقائها على هذا الوضع كمحافظات يعني انها ستكون في مرتبة ادنى من الاقليم من حيث استقلالية القرار.
- 4- كان العراق قبل العمل بهذا الدستور الحالي دولة موحدة ، عدا اقليم كردستان والذي كان اقليماً اتحادياً استناداً الى قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004، ثم اعتمد الدستور الحالي النظام الاتحادي.
- 5- ان القواعد التي اعتمدها الدستور العراقي الحالي في توزيع الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم تتمثل بذكر مسائل محددة على سبيل الحصر على انها من اختصاص السلطة الاتحادية، وتحديد مسائل اخرى على انها تدخل في الاختصاص المشترك للسلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم وفي حالة الاختلاف فأن الاختصاص بها يؤول الى سلطات الاقاليم.
- 6- ان الدستور الحالي اتبع اسلوباً مغايراً لما معروف بالنظام الاتحادي الفدرالي، فوسع من اختصاصات سلطات الاقاليم على حساب اختصاصات السلطات الاتحادية التي نص عليها على سبيل الحصر، وانه كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم ، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما.
- 7- بمقتضى الدستور الحالي انه في الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، والمتصور بالنسبة لها وجود نصين قانونيين احدهما صادر من السلطة الاتحادية ، والاخر صادر من السلطة المحلية في الاقليم او المحافظة، وفي حالة التعارض بينهما فأن النص الدستوري هنا يعطي الاولوية لقانون الاقليم . ولا شك ان من

شأن ذلك ان يضعف الدولة الاتحادية ، ويجعل هناك فوضى تشريعية داخل اقاليم الاتحاد المختلفة ، ذلك ان الدستور الحالي ينص على حق سلطة الاقليم في (تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم ، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) .

#### ثانياً-التوصيات

- 1- تعديل الدستور الحالي بما يضمن تحديد صلاحيات الاقاليم على سبيل الحصر، وما تبقى يكون للسلطة الاتحادية، استنادا لما هو متعارف عليه في الانظمة الاتحادية الفدرالية.
- 2- ان المحافظات غير المنتظمة في اقليم يجب عدم ربطها بالحكومة الاتحادية بنظام مركزي بل يجب ان تنظم الى اقليم وفقا للوضع الطبيعي في النظام الفدرالي.
- 3- النص في الدستور الحالي على انه، في حالة التعارض والاختلاف بشأن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، يصار الى اعطاء الاولوية لنصوص الدستور الاتحادي.

## قائمة المصادر

### أولاً-الكتب

- د. احمد حافظ نجم ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989 .
- د. احمد احمد الموافي ، رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الستور الجديد ،دار النهضة العربية، 2008 م.
- د. ابراهيم عبدالعزيز شبحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، 1995.
- د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ، ط1 ، 2006 .
- د. عمرو فؤاد بركات ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- د. علي يوسف شكري مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ،ايترا لل طباعة والنشر والتوزيع ،ط1، 2004.
- د. عبدالكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدر العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر، عمان، 2001.
- فريد اسرد، المسألة الكردية بعد قانون ادارة الدولة العراقية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية، 2004.
- د. كمال صلاح رحيم ،المبادئ العامة ، النظام الاساسي ونظام الحكم ، اكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة ، ط1 ، 2006 .
- د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2000 م .
- د . ماهر صالح علاوي ،مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة ) بدون دار نشر ، 1996.
- د. محمد انس قاسم جعفر ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994 .
- د. مصطفى ابوزيد فهمي، النظرية العامة للدولة ، منشأة المعارف ،ط1، 1985، 1. - د. محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الجزء الاول ، منشأة المعارف ، 1968 .
- د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة ، منشورات مركز البحوث القانونية ، ط3 ، بغداد ، 1981 .
- د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النشر للثقافة والتوزيع ، 2004 .

### ثانياً - البحوث والرسائل

- د. ماهر صالح علاوي الجبوري وأحمد ماهر صالح ، توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، عدد خاص بالمؤتمر الاول لكلية القانون ، المجلد (1) ، نيسان (2009).
- جيروم أ. بارون، ترجمة محمد مصطفى غنيم: الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الاساسية للدستور الامريكي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافية العالمية، القاهرة، ط2، 1990.
- قحطان خلف عزايي الجبوري ، (الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي الفيدرالي) العراق نموذجاً ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، 2009.
- محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراة ، عين شمس 1977.

### ثالثاً - القوانين والأنظمة

- الدستور العراقي المؤقت لعام (1970) الملغي .
- نظام سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (1) لسنة (2003) ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3977) في 2003/6/17 .
- قانون الحكم الذاتي رقم (33) لسنة (1974) .
- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 (الملغي)
- دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
- جريدة الوقائع العراقية بالعدد 2327 في 11 اذار 1974 .