

توزيع الاختصاص وفق دستور جمهورية العراق لعام
٢٠٠٥ بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم
والمحافظات الغير منتظمة في اقليم

**Distribution of jurisdiction according to the
Constitution of the Republic of Iraq for the year
2005 between the federal government, the regional
government, and the governorates not organized in
the region**

الكلمات الافتتاحية:

الفيدرالية ، توزيع الاختصاص - الحكومة الاتحادية - حكومة الاقليم -
المحافظات الغير منتظمة في اقليم

Keywords:

Federalism, Distribution of Competence, Federal Government, Regional
Government, Governorates Not Organized in a Region

Abstract

The distribution of jurisdiction or what is called the distribution of powers stipulated in the federal constitutions is one of the most important and even the most prominent issues facing the federal state at the beginning of its establishment. Perhaps the Iraqi Constitution of 2005, which was enacted and approved by popular referendum after the fall of the former regime in 2003, and the adoption of the federal system in this constitution, which transformed Iraq from a simple state into a complex federal state, led to the emergence and exacerbation of the dilemma and predicament of the distribution of powers between the federal government and the governments of the regions and governorates not

جابر محسن جابر اليعقوبي



Jaber Mohsen Jaber Al-
Yaqoubi

جامعة الأديان والمذاهب - كلية
القانون/ قم المقدسة

الدكتور حسين جوان أراسته

Dr. Hussein Jawan
Arasteh

جامعة الأديان والمذاهب -
كلية القانون/ قم
المقدسة

الدكتور علي رضا زارع شحنة

Dr. Ali Reza Zare
Shahna

جامعة الأديان والمذاهب -
كلية القانون/ قم
المقدسة

organized in a specific region that were mentioned in this constitution, which is what troubles this federal system and all its authorities, as these powers and jurisdictions conflict with the federal concepts and administrative decentralization that are usually practiced in other federal states. There is also a clear discrepancy in these constitutional texts related to the distribution of powers, which greatly affected the use of these powers and led them to undermine the stability and security of Iraq and expose it to several risks that reached the point of requesting secession by the only region in federal Iraq, and in order to cut off In order to avoid all the different interpretations in the practice of these powers and to prevent problems, we have sought in this study to clarify some points and address the sources of error in the constitutional texts that address the distribution of powers between the federal government and the governments of the regions and governorates not organized in a region according to the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005

الملخص

ان توزيع الاختصاص او ما يسمى بتوزيع الصلاحيات المنصوص عليها في الدساتير الاتحادية هو من أهم القضايا بل وأبرزها التي تواجه الدولة الاتحادية في بداية نشأتها ولعل ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الذي شرع وأقر بموجب الاستفتاء الشعبي بعد سقوط النظام السابق في عام ٢٠٠٣ وتبني النظام الفيدرالي الاتحادي في هذا الدستور والذي حول العراق من دولة بسيطة الى دولة مركبة اتحادية أدى الى بروز وتفاقم معضلة ومأزق توزيع الصلاحيات ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة في اقليم التي وردت في هذا الدستور وهي التي تؤرق هذا النظام الفيدرالي وجميع سلطاته حيث تتعارض هذه الصلاحيات والاختصاصات مع المفاهيم الفيدرالية واللامركزية الادارية التي تمارس عادة في الدول الاتحادية الاخرى ، كما ان هناك تباين واضح في هذه النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الصلاحيات مما أثر كثيراً على استخدام هذه الصلاحيات وجنح بها الى تقويض واستقرار وأمن العراق وتعرضه لمخاطر عدة وصلت الى حد طلب الانفصال من قبل الاقليم الوحيد في العراق الاتحادي الفيدرالي ، وبغية قطع دابر كل التأويلات

المختلفة في ممارسة تلك الاختصاصات ودرء المشاكل سعيانا في دراستنا هذه الى توضيح بعض النقاط ومعالجة مكان الخطأ في النصوص الدستورية التي تعالج توزيع الاختصاص ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم والمحافظات الغير منتظمة في اقليم وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

المقدمة

اصبح موضوع الفيدرالية واحداً من أهم القضايا بل والأكثر أثارة في الحياة السياسية للكثير من البلدان فالمتغيرات التي حدثت في الخارطة السياسية خلال الحقبة السابقة تبين ان هناك توجهاً واضحاً في الانتقال من الشكل البسيط للدولة الى الشكل الاكثر تعقيداً وهو الفيدرالية (الدولة المركبة) واذا كان هذا التوجه نابعاً بالنسبة لبعض البلدان من الرغبة في التكامل وتعزيز امكانيات البلدان الاقتصادية والسياسية والعسكرية واما بالنسبة لبلدان أخرى وخصوصاً تلك التي تتميز بالتنوع الاثني يأتي بدافع الرغبة في تنظيم العلاقة بين المكونات الاثنية (القومية والدينية والطائفية وحتى الثقافية واللغوية) بالشكل الذي يتيح التكامل من جهة والحفاظ على خصوصيتها من جهة اخرى , لقد أخذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالنظام الفيدرالي الذي يقوم على اساس اللامركزية السياسية والذي يعني ازدواج في الدستور والسلطة حيث تتوزع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية وهذا يعني وجود استقلال نسبي لتلك السلطات على المستوى المحلي حيث يكون للإقليم دستوراً وتؤسس بموجبه سلطات ثلاث اذا تتولى السلطة التشريعية المحلية وظيفة التشريع في نطاق الاقليم وكذلك السلطة التنفيذية والقضائية يقوم كل منهما في مجال اختصاصه وفق دستور الإقليم , وهذا غير مألوف في الدولة الموحدة البسيطة حيث يوجد دستور واحد وسلطات موحدة وقانون واحد يطبق على كافة المواطنين في الدولة.

ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نص في مادته الأولى على "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة , نظام الحكم فيها جمهوري نيابي – برلماني – ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق " , ثم جاءت المادة (١١٦) لتنص

على ان " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية " اما المادة (١١٧ / اولاً) فقد نصت على " يقر هذا الدستور عند نفاذ اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً " كما نصت المادة (١٢٢ / اولاً) على " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم صلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارت شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون " ويتجلى واضحاً من نصوص المذكورة ان الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد تبني نظامين سياسيين هما الفيدرالية واللامركزية الادارية في وقت واحد , اذا يوجد اقليم واحد في العراق حالياً وهو اقليم كردستان مع امكانية استحداث اقاليم اخرى وفق الكيفية التي حددتها المادة (١١٩) من الدستور اما المحافظات التي لم تنتظم في اقليم فأنها تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وتمارس صلاحيات ادارية ومالية واسعة ولا تخضع للسيطرة او لأشراف اي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة . وان قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم (٢١) للسنة ٢٠٠٨ عالج هذا الخطأ الدستوري حيث نصت المادة على الثانية من هذا القانون على اخضاع مجلس المحافظة والمجالس المحلية الى رقابة مجلس النواب . كما نصت المادة (١١٠) الاختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية وكذلك المادة (١١٤) على الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات الاقاليم , والمادة (١١٥) تنص على ان " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية , يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم تكون الدولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة في الاقليم في حالة الخلاف بينهما "

وان السلطات الاتحادية هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية كما نصت المادة (٤٧) من الدستور على أن " تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات " .

أهمية البحث : مما لا شك فيه أن البحث في موضوع شكل الدولة الفيدرالية يكتسب اهمية كبيرة سواء من الناحية النظرية لتطوير الموروث الانساني النظري حول

الفيدرالية بهدف صياغة قواعد جديدة لتنظيم العلاقات الاجتماعية والبحث عن المشتركات بين مختلف الطوائف والمذاهب والقوميات التي تتقاسم العيش في المنطقة الجغرافية الواحدة . تبدو أهمية هذا البحث بشكل مضاعف بالنسبة للدولة العراقية التي ما تزال تعاني من صعوبات مخاضها العسير للانتقال من نظام الحكم الشمولي الاستبدادي وشكل الدولة شديدة المركزية الى نظام حكم ديمقراطي يضمن لجميع مكونات الشعب العراقي امكانية العيش المشترك مع الحفاظ على الموروث الثقافي لكل منها وتعزيز التكامل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلد وتوزيع الثروات الطبيعية ولا سيما النفط والغاز على كافة افراد الشعب العراقي حسب مضمون المواد الدستورية التي تنص على الفيدرالية بشكل واضح في المادة الاولى من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والنافذ حالياً .

أشكالية البحث :- لطالما شكل توزيع الاختصاصات والصلاحيات الكثير من موارد النقاش والأخذ والجذب ما بين الأطراف التي تشكل الدولة المركبة (الاتحادية) وفق النظام الفيدرالي ولذلك فأن النظام الاتحادي الذي أخذ به دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ كانت غايته الأساسية هي منع تركيز السلطة ولكن في سبيل ذلك واجه الدستور مشاكل بما يتعلق بهذا المنع من خلال توزيع الصلاحيات او الاختصاصات حيث نرى تداخل بالنصوص الدستورية فيما بينها مما أدى بالأطراف المشكلة للدولة الاتحادية في العراق بالتجاوز على اختصاصات كل طرف من هذه الأطراف ولذا كانت هذه الدراسة ساعية لرفع هذه الإشكالية .

منهجية البحث : اعتمدنا في اعداد بحثنا هذا اسلوب الدراسة التحليلية المقارنة بين مختلف التجارب المعروفة في بناء الشكل الفيدرالي للدولة . وتمت الاستعانة بمجموعة هائلة من المصادر ودساتير البلدان الفيدرالية ومجموعة من القوانين ذات العلاقة وكذلك مجموعة من البحوث والرسائل والدكتوراه والماجستير الموثوقة .

خطة البحث : نتناول في البحث هذا عن الفيدرالية وتوزيع اختصاصات بين سلطات الحكومة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفق الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ ، حيث ستكون دراستنا مقسمة الى ثلاث فصول

وسيكون الفصل الأول من هذه الدراسة حول مفهوم النظام الفيدرالي ومراحل نشوئها وتطورها وأهم مميزاتها وأمكانية تطبيق هذا النظام في العراق .

أما الفصل الثاني فسيكون مخصص لدراسة اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية والمشاركة ما بينها وبين الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم كما وردت في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، وفي الختام سيكون الفصل الثالث مكرساً لدراسة اختصاصات الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة في اقليم وكل ذلك سيكون عبر تقسيم الفصول الى مباحث بغية دراسة كل فصل بشكل شامل وموجز بحيث يستطيع الباحث ان يجد ضالته من غير تفصيل ولا تفرع .

الفصل الأول : مفهوم النظام الفيدرالي ومراحل تطوره وأمكانية تطبيقه في العراق : نتناول في هذا الفصل معنى مفهوم الفيدرالية وتطورها ونشوئها ومعناها في الادبيات السياسية والقانونية واءاء اشهر الفقهاء والمختصين في الفيدرالية وتاريخها هذا في المبحث الاول اما عن السمات الاساسية المميزة للدولة الفيدرالية في المبحث الثاني اما المبحث الثالث فيكون عن تطبيق الفيدرالية في العراق وفق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وكذلك وفق الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

المبحث الأول : نشوء وتطور مفهوم الفيدرالية : ان مصطلح الفيدرالية من المصطلحات القديمة في الدراسات والبحاث السياسية والقانونية وهو مشتق من كلمة (Foedus) اللاتينية التي تعني كلمة العقد وفي مصادر اخرى يشار الى ان اصل كلمة فيدرالية مأخوذه من مصطلح لاتيني (foederare) الذي يعني المنعة بالاتحاد وربما كانت كلمة (foederatio) اللاتينية تعني الاتحاد وهي الاكثر تداولاً في الفكر والفقه السياسي والقانوني^١ . والفيدرالية هي احد اشكال الدولة الثلاث ويعود الفضل في وضع نظرية الفيدرالية الى الفكر الذي طور نظرية (سيادة الامة) على اساس الاتحاد والتوافق ونظرية (سيادة الشعب) التي تعتقد بأن شرعية الدولة هي التي أنشأتها ارادة وموافقة الشعب ، وفي كل الاحوال فأن الفيدرالية الامريكية تعتبر هي التجربة الرائدة في تطبيق الافكار التي نتجت عن جدل واسع وحوارات نظرية عميقه حول السبل الكفيلة ببناء دولة توفق بين التعددية الاثنية والاهداف المشتركة

لتلك الأثنيات^٢ . اما اصطلاحاً فلا يوجد أجماع على تعريف الفيدرالية بشكل محدد ومع ذلك فأننا نجد مجموعة من التعريفات للفيدرالية قد وضعت من قبل اساتذة القانون والنظم السياسية^٣ حيث عرفها جيمس ماديسون استاذ النظم السياسية في الولايات المتحدة الامريكية بأنها هي نظام توزيع الصلاحيات بين الحكومتين او اكثر تمارس السلطة على مجموعة من الناس نفسها وعلى الاقليم الجغرافي ذاته . وذهب الاستاذ احمد عطية الله الى تعريف الفيدرالية بأنها نظام سياسي من شأنه قيام اتحاد مركزي بين دولتين او مجموعة من الدول او الدويلات بحيث لا تكون الشخصية الدولية الا للحكومة المركزية مع احتفاظ كل وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد ببعض الاستقلال الداخلي بحيث تفقد كل منها مقومات سيادتها الخارجية التي تنفرد بها الحكومة الاتحادية^٤ . ويذهب ايضاً الى ذلك الفقه الانكليزي من خلال الفقهاء (اوستن و دايسي) بأن النظام السياسي الفيدرالي هو " تدبير سياسي المقصود به التوفيق بين هدفي الوحدة القومية من جانب وحقوق الدول المكونة للاتحاد من جانب اخر ولذلك فان السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية تتوزع بين البرلمان الاتحادي وبين برلمانات الدولة المكونة للاتحاد " ° .

خلاصة الكلام ان الفيدرالية هي نظام سياسي وقانوني تعتمده الدول في تقسيم السلطات بين حكومات محلية واتحادية^١ . وعلى هذا الاساس يمكننا الاستنتاج بأن الفيدرالية نشأت اساساً لغرض توحيد الدول وتعزيز كياناتها وتضييق الخلافات حول المصالح المختلفة للمكونات التي تتعايش على بقعة جغرافية واحدة .

وان للفيدرالية انواع على سبيل مثال :

أولاً :- الفيدرالية الادارية والجغرافية : وهي الفيدرالية التي تتميز نشأتها على اساس اداري جغرافي وليس على اساس التركيبة القومية للسكان ، وثبتت تجربة العقود الاخيرة من القرن المنصرم ان هذا النوع هو الاكثر صموداً ونجاحاً من بين الفيدراليات الموجودة اذا يضمن الحقوق الاساسية للقوميات مع عدم التفريط بوحدة البلاد ، ومن هذه الفيدراليات (الولايات المتحدة ، البرازيل ، الامارات العربية المتحدة .^٧)

وهنا لا بد من الإشارة الى النية كانت معقوده في السنوات الاولى للتغيير ٢٠٠٣ على الاخذ بهذا النوع من الفيدرالية حيث نصت المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة للفترة الانتقالية على (... ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على اساس الاصل او العرق او الاثنية او القومية او المذهب) ^٨.

ثانياً :- الفيدرالية القومية : وهي الفيدرالية التي تعني اقامتها على اساس التركيبة القومية للسكان وهذا النوع لم يصمد امام امتحان التاريخ مثال تلك الفيدراليات (الاتحاد السوفيتي سابقاً ويوغسلافيا سابقاً جيك سلوفاكيا سابقاً) .

ثالثاً :- الفيدرالية المختلطة : وهي الفيدرالية التي تأخذ بعين الاعتبار كلا العاملين القومي والجغرافي وتعاني اغلبها من مشاكل بسبب وجود العنصر القومي مثل (الفيدرالية الروسية والفيدرالية السودانية و الفيدرالية النيجيرية) ان من اكثر المسائل حساسية في هذه الفيدرالية هي مسألة توزيع الاختصاصات بين المركز واطراف الفيدرالية اذ طالما كانت هذه القضية سبباً في الخلافات بين المركز والاطراف وخصوصاً في الفيدراليات القومية وتلك التي تتألف من اطراف ذات مستويات اقتصادية مختلفة اذ تسعى الاطراف الاكثر غناً الى استثمار وضعها الاقتصادي القوي لأملء شروط وتمير قراراتها وخصوصاً من خلال اجهزة الدولة (التشريعية على وجه الخصوص) حيث عالجت هذه الفيدراليات هذه المسألة بأساليب مختلفة منها ما يلي ^٩:-

١- ان يتم تضمين دستور الدولة بالأختصاصات الحصرية للمركز اما فيما عدا ذلك فيعتبر من اختصاص الاطراف هذا ما ممكن العثور عليه في دستور جمهورية تنزانيا المتحدة لعام ١٩٧٧ حيث تضمن الملحق الثاني للدستور ١٧ اختصاصاً حصرياً للأجهزة الفيدرالية من ضمنها الدفاع والامن واعلان الاحكام العرفية وتحديد الضرائب وغيرها .

٢- ان يقوم معدو الدستور بتحديد اختصاصات الاطراف تاركين المتبقي من الاختصاصات للسلطات المركزية وهذا ما يمنح الاطراف بعض الضمانات بعدم التدخل في شؤونها الداخلية مثل (الولايات المتحدة الامريكية) .

٣- ان يتم ادراج اختصاصات كل من المركز والاطراف كما هو الحال في الفيدراليات في كل من (كندا - سويسرا - اثيوبيا - الارجننتين) .

٤- ان بعض الدول ذهبت الى ادراج الاختصاصات المشتركة بين المركز والاطراف اضافة الى اختصاصات كل منهما على انفراد (دستور الهند لعام ١٩٤٩) .

٥- ان الدستور الروسي لعام ١٩٩٣ تضمن الاختصاصات الحصرية للمركز والاختصاصات المشتركة ولكن ما لم يرد ذكره فيعتبر من الاختصاصات الحصرية للاطراف^{١٠} .

المبحث الثاني : السمات الأساسية المميزة للدولة الفيدرالية : لعل من أبرز المميزات الجوهرية للدولة الفيدرالية هي انصهار مكوناتها المختلفة في اطار واحد يحدد لها اطاراً معيناً للتعامل , سواءً مع مركز الدولة او مع مثيلاتها من المكونات الاخرى (الجمهوريات , الاقاليم , الولايات , الدوائر , الكانتونات , الاراضي وغيرها من المسميات) حيث تفتقر اطراف الفيدرالية الى السيادة الكاملة على أراضيها وذلك لأنها تنازلت طوعاً في اغلب الاحيان عن استقلالها السياسي الى المركز الذي يعتبر الحامل لسيادة الكيان الجديد والمسؤول عن كل ما يخص مكوناته في داخل البلاد وخارجها^{١١} .

ومن هنا جاء افتقار أطراف الدولة الفيدرالية الى الحق في الخروج الكيفي على الاجماع او الانسلاخ الكيفي عن جسد الدولة الاتحادية بالإضافة الى عدم تمتعها بحق الدخول كطرف مستقل في العلاقات الدولية وكذلك خلو دساتير البلدان الفيدرالية المعاصرة من حق الانفصال وان تضمن دستور إحدى الدولة ذلك الحق فان (الدستور) قد حدد له أليات من التعقيد بحيث يكون من المتعذر على المكون الفيدرالي تفعيله على ارض الواقع مثال (الدستور الاثيوبي) كما اجهضت محاولات الانفصال اما بقوة السلاح وهو ما حدث في سويسرا في عام ١٨٤٧^{١٢} . وخلال الحرب الاهلية في الولايات المتحدة الامريكية (١٨٦١ - ١٨٦٥) او عن طريق معالجة الحركات الانفصالية

بوسائل السياسية والقانون (رفض حق استقلال ولاية استراليا الغربية عام ١٩٣٨)^{١٢} . ولا بد من الاشارة هنا الى ان هناك بعض الحالات من الانفصال التي قد تمت بالفعل حيث شهدنا في بداية الثلاثينات من القرن التاسع عشر قد شهد انفصال فنزويلا عن كولومبيا . وهناك صفة او مميزة اخرى تتصف بها الدولة الفيدرالية وهي امتلاك اقاليمها لما يسمى بالسيادة المنقوصة اي حق تمتعها بإدارة شؤونها المحلية وسريان قرارات اجهزة السلطة فيها في نطاق حدودها الادارية بما في ذلك قواعد دستورها وقوانينها الاخرى ضمن حدود الجغرافية للأقاليم ولكن شريطة ان لا تتعارض مع التشريعات الفيدرالية خصوصاً في مجال الاختصاصات الحصرية للمركز الفيدرالي والاختصاصات المشتركة . غير ان تلك السيادة سرعان ما تنتفي وتتحول الدولة الى شكلها البسيط مع اعتماد الأساليب المركزية الصارمة في السياسة كما في الاقتصاد في الحالات الاستثنائية ولظروف غير طبيعية مثل الحرب الاهلية او اعلان الاحكام العرفية وحالة الطوارئ وغيرها الكثير من الظروف ، وفي جميع الاحوال فأن مبدأ علوية التشريعات الفيدرالية يبقى هو السائد بالإضافة الى سريان التشريعات الفيدرالية على جميع اراضي الدولة دون استثناء وليس بمقدور الولايات او الاقاليم او المحافظات الحيلولة دون اعتماد التشريع الفيدرالي^{١٣} . في الولايات المتحدة الامريكية عالجت لمادة (٦) من الدستور حالة التنازع بين القانون الفيدرالي وتشريعات الولايات حين نصت على (ان الدستور الحالي وقوانين الولايات المتحدة الصادرة لتنفيذه تماماً كما جميع المعاهدات المعقودة والتي ستعقد لاحقاً تشكل القوانين العليا في البلاد وعلى قضاة الاقاليم تنفيذها في حال تضمنت بعض دساتير الولايات وتشريعاتها ما يتعارض مع قواعدها) . وكذلك يمكن ملاحظة ذلك في دستور الدرجتين في المادة (٣١) وكذلك الدستور المكسيك في المادة (١٣٣) وكذلك الدستور فنزويلا المادة (١٦) والدستور الكندي في الفقرة (١) من المادة (٥٢) حيث لا تمتلك الاقاليم حق اقامة علاقات دولية سياسية ، وذلك لان السياسة الخارجية تعتبر واحدة من الاختصاصات الحصرية للسلطات المركزية ويشكل تجاوز هذا الاختصاص فرقاً للسيادة الوطنية وتجاوزاً على واحد من اهم مبادئ الدولة . وعلى ان

التجربة الدستورية للكثير من البلدان الفيدرالية شهدت وما نزال نشهد حالات اقامة علاقات وابرار المعاهدات في اطار ما يسمى بالاتفاقيات الثقافية والتي تهدف الى التعريف بثقافة المكونات القومية وفولكلورها وارثها الثقافي مثل (الاتفاقية الثقافية المعقودة بين محافظة الكبيك الكندية وفرنسا)^{١٤}. اما بخصوص تنظيم أجهزة السلطة في اقاليم الدولة الفيدرالية فليس هناك فروق جوهرية بينها وبين مثيلاتها على المستوى المركزي ، ولذا يمكننا القول عن ثنائية منظومة اجهزة السلطة كواحدة من السمات المميزة للدولة الفيدرالية بما في ذلك بالنسبة للبلدان التي لم تتضمن دساتيرها اشارات او شروط لتنظيم اجهزة السلطة على مستوى الاقاليم (كما في الولايات المتحدة واستراليا) وغير ان البعض من الدساتير ذهب الى اعطاء توصيف كامل للمنظومة أجهزة السلطة في الاقاليم (كما في المكسيك و الدرجنتين و البرازيل و كندا) ولكن المهم هنا الاشارة الى ان السلطة التنفيذية لإقليم الدولة الفيدرالية تفتقر الى وزارات مثل وزارة الخارجية والامن الوطني والدفاع وغيرها ، فيما تعتبر الكثير من المديريات والهيئات فروعاً لتمثيلها او امتدائها لأجهزة السلطة المركزية مع كل ما يترتب على ذلك من الزامية القرارات الاخيرة من نسبة فروعها في الاقاليم^{١٥} . وبصدد الحديث عن التشريعات عن الاغلبية العظمى من دساتير الدولة الفيدرالية تكاد تكون صورة نسخة الاصل من الدستور الفيدرالي مع بعض التغيرات الطفيفة مثل (الثقافة واللغة واختصاصات الطرف الحصري) ففي سويسرا على سبيل المثال تقوم السلطات الفيدرالية بالأشراف المباشر على دساتير الكانتونات اما في الهند فلم تمنح اي من الولايات حق سن دستور خاص باستثناء ولاية جامو و كشمير. ان التشريعات الفيدرالية على جميع اراضي الدولة وشمولها لأقاليمها كافة تلعب دورا استثنائيا في تطوير وتعزيز تكامل السياسي في الدولة الفيدرالية بالإضافة الى السياسة المالية الموحدة حيث المركزية المالية معتمدة في جميع البلدان الفيدرالية على الاطلاق ففي كندا على سبيل المثال تم اعتماد مبدأ المركزية في معالجة مصادر الميزانية في ثلاثينيات القرن الماضي ، اما في الجمهورية الالمانية الفيدرالية منذ عام ١٩٦٩ لا تحتفظ الاقليم الا بالجزء القليل

من مصادر الدخل ، اما عن الدور السياسي فتعزيز المركزية في تركيبة ونشاط الاحزاب السياسية يمكن ملاحظة ذلك في البلدان التي تتميز بلامركزية في المنظومة الحزبية مثل (الولايات المتحدة الامريكية و سويسرة) فيما يخص دساتير بعض البلدان الفيدرالية التي تفتقر الى اليات قانونية للتأثير على القيادات الممثلة لأحزابها في البرلمان الفيدرالي فالتعديل (٥٢) على الدستور الهندي عام ١٩٨٥ يشير الى امكانية سحب المقعد البرلماني في حالة خرق العضو للالتزام الحزبي . ان تطور عملية التكامل السياسي في الدولة الفيدرالية لا تجري في شكل عمودي اي باتجاه تعزيز دور الاجهزة الفيدرالية فقط انما افقيا ايضا بمعنى التفعيل التكامل بين مكونات ذاتها حيث تقوم الاجهزة الاستشارية بدور تنسيقي بين اجهزة السلطة المحلية والسلطات المركزية غير ان اخضاع تلك الاجهزة لمراقبة الاجهزة المركزية الكندية والاستراتيجية يقلل من اهمية الدور الذي تطلع به حيث تقوم السلطات المركزية بتوجيه النشاط الاجهزة الاستشارية بشكل الذي يضمن السيطرة الكاملة للمركز على الاطراف ويقطع الطريق على محاولات الاخيرة لتوسعة صلاحياتها وخصوصا السياسية منها .

المبحث الثالث : تطبيق الفيدرالية في العراق : كان العراق منذ تأسيس الدولة العراقية والى عام ٢٠٠٣ م يصنف ضمن الدولة البسيطة وليس المركبة ولا نجد اي نص في جميع الدساتير العراقية التي صدرت خلال هذا الفترة يشير الى النظام الفيدرالي لا من قريب ولا من بعيد ولكن بعد سقوط النظام السابق في ٩/٤/٢٠٠٣ دخل العراق مرحلة جديدة تعد الديمقراطية من ابرز سماتها وبرز النظام الفيدرالي كأحد المتطلبات الضرورية لهذه المرحلة وأول طرح للفيدرالية كان في المؤتمرات المعارضة العراقية في عهد النظام السابق وخصوصاً مؤتمر لندن عام ٢٠٠٢ فقد اعتمد هذا المؤتمر الفيدرالية اساساً لنظام الحكم الجديد في العراق^{١٦} وكان المكون الكردي هم أول من تبني فكرة الفيدرالية كحل علمي لقضيتهم في العراق خصوصاً بعد تجربتهم واستقلالهم عن النظام السابق في الحكم وادارة أنفسهم بأنفسهم للفترة من عام ١٩٩١ لغاية عام ٢٠٠٣^{١٧} . وكان أول إعلان رسمي عن الفيدرالية في العراق كان في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي صدر عام ٢٠٠٤

حيث تضمن هذا القانون في المادة الرابعة مئة ما يأتي (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي " فيدرالي" ديمقراطي تعددي ويجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على اساس اصول العرق أو الأثنية او القومية أو المذهب) ^{١٨}. وكان هذا النص أول نص رسمي يشير وبشكل صريح الى اعتماد النظام الفيدرالي في العراق وبعد صدور الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ كان النظام الفيدرالي احد المرتكزات الأساسية التي بني عليها الدستور وقد نصت المادة الأولى مئة على ما يأتي (الجمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي " برلماني " ديمقراطي وهذا الدستور ضمان لوحدة العراق) . كما خصص الباب الثالث من الدستور البيان تشكيل السلطات الاتحادية وصلاحياتها كما ان الدستور قد اقر تشكيل (اقليم كردستان) الذي كان تشكل فعلياً قبل اقرار الدستور وفي زمن النظام السابق وذلك بموجب نص المادة (١١٧) التي تضمنت ما يلي :-

أولاً : يعتبر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً .

ثانياً : تعتبر هذا الدستور الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه . وكذلك المادة (١١٩) التي تنص (يحق لكل محافظة او أكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقوم بإحدى الطريقتين هما :

أولاً : طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

ثانياً : طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

هذا يعني ان الدستور سمح تشكيل اقاليم جديدة في العراق في المستقبل حيث فتح الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين اقليم .

اما المادة (١١٨) من الدستور فقد نصت على ضرورة تشريع القوانين الاجراءات التنفيذية لتكوين الاقاليم حيث نصت على ان يشرع مجلس النواب في المدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له قانونا يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين .

وتنفيذا لهذا النص الدستور فقد أصدر مجلس النواب قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ الذي يبين وبشكل تفصيلي الاجراءات اللازمة للمحافظات الراغبة في تشكيل اقليما أو الانضمام الى الاقاليم حيث كان لمسعى القوى السياسية الكردية الأثر البالغ في بلورة فكرة الفيدرالية في شكل الدولة العراقية وبالتالي فأننا يمكن لنا ان نبين المسوغات السياسية للنظام الاتحادي في العراق وكما يلي :

١- نجاح الأكراد في ادارة اقليم كردستان بعد ان ظفروا باستقلالهم الفعلي عن السلطة المركزية القائمة قبل عام ٢٠٠٣ وتحديدًا بعد انتفاضة اذار من عام ١٩٩١ في ظل حماية الدولة .

٢- اصدار برلمان اقليم كردستان في ١٠/٤/١٩٩٢ م قرار الفيدرالية الاقليم كردستان المتضمن اقرار الاتحاد الفيدرالية ضمن عراق ديمقراطي برلماني تعددي تحترم فيه حقوق القومية الكردية وفقاً للمعاهدات والمواثيق الدولية .

٣- دور الاحزاب المعارضة العراقية آنذاك للنظام الفيدرالي و تكريس النظام الفيدرالي ضمن المفردات التي تتناول الوضع القانوني لأقليم كردستان بعد اسقاط النظام الدكتاتوري حيث تم عقد العديد من المؤتمرات الدولية الخاصة بهذا الشأن.

وان أهم مبادئ الفيدرالية هي العدالة في توزيع الثروة الوطنية والمالية والخدمات الاجتماعية وتتطلب الديمقراطية المحكومة بقانون الاحزاب الذي يفرض على أطراف العملية السياسية ممارسة حياتها الداخلية الحزبية بعلنية وديمقراطية في انتخاب قياداتها السياسية وتسمح للصحافة الحرة بحضور جميع مؤتمراتها السياسية^{١٩} .

الفصل الثاني : اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية والمشاركة : ان اختصاصات الحكومة الاتحادية المركزية هي اما ان تكون اختصاصات حصرية بيد الحكومة الاتحادية واما ان تكون اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم أو المحافظات أو الولايات حيث سيكون في المبحث الاول دراستنا لهذه الاختصاصات اما في المبحث الثاني فسيكون لدراسة اختصاصات السلطة التشريعية الاتحادية وما هي طبيعة العمل بها وممن تتكون اما في المبحث الثالث فسيكون عن اختصاصات السلطة التنفيذية وما هي اختصاصاتها .

المبحث الأول : اختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية والمشاركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات

أولاً : اختصاصات الحصرية :تباشر السلطات الاتحادية اختصاصات عديدة وفقاً لما ورد في الباب الرابع من الدستور حيث اشارت المادة (١٠٩) من الدستور على ان تحافظ السلطة الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي .

ولذلك يتوجب على تلك السلطات ان تتخذ كافة الاجراءات التي تحافظ على وحدة العراق وفقاً للدستور وكبح جماح أي جهة تراوحتها احلام الانفصال لان ذلك ممنوع بحكم الدستور^٢ ، ولهذا فقد أشارت المادة (١١٠) من الدستور الى الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية وكما يلي :-

اولاً : رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن معاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها ، ورسم السياسة الاقتصادية وتجارة الخارجية السيادية .

ثانياً : وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وادارتها للتأمين الحماية وضمان حدود العراق والدفاع عنه .

ثالثاً : رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر الحدود الاقاليم والمحافظات في العراق و وضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وأنشاء البنك المركز وادارته

رابعاً : تنظيم امور المقاييس و المكايل والاوزان .

خامساً : تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي .

سادساً : تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد .

سابعاً : تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسب

تدفق المياه الية وتوزيعها العادل داخل العراق وفق القوانين والاعراف الدولية .

ثامناً : الاحصاء وتعدد العام لسكان .

ثانياً : اختصاصات المشتركة : لقد حددت المادة (١١٤) من الدستور الاختصاصات

المشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات الاقاليم والمحافظات حيث بينت بأن

الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم :-

اولاً :ادارة الكمارك بالتنسيق مع الحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في

اقليم وينظم ذلك بقانون

ثانياً : تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها .

ثالثاً : رسم السياسة البيئية لضمان البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها

بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

رابعاً : رسم السياسات التنمية والتخطيط العام .

خامساً : رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير

المنتظمة في اقليم .

سادساً : رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم

والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

سابعاً : رسم السياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعها عادلا لها

وينظم ذلك بقانون وكذلك المادة (١١٣) التي جعلت ادارة المواقع الاثرية من

اختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقاليم والمحافظات لأن

النص الدستوري بين بأن أدارتها يكون بالتعاون وينظم ذلك بقانون حيث نصت هذه

المادة على (تعد الآثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات

من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية وتدار بالتعاون مع

الاقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون). ان العراق يعد من اقدم الحضارات في العالم وتنتشر على كافة اراضيها هذه المواقع فقد جعل المشرع الدستوري ادارة هذه المواقع والمسائل التراثية الاخرى هي من اختصاص السلطات الاتحادية بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات التي توجد فيها هذه المواقع بغية عدم التلاعب بها او استثمارها بشكل لا يقدر قيمتها التراثية والحضارية او غيرها من التصرفات^{٢١}.

اما بالنسبة للنفط والغاز فقد نص الدستور العراقي على ان النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي في الاقاليم والمحافظات وذلك وفق احكام المادة(١١١) من الدستور ، وكذلك بينت كيفية ادارته وفق احكام المادة (١١٢) التي نصت على :

اولاً : تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع الحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع واداراتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد مع تحديد حصة المدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون ثانياً : تقوم الحكومة الاتحادية والحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطور ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار .

ان ما يفهم من المادة (١١٢) هي ان الاختصاص المشترك بين السلطة المركزية وسلطة الاقاليم والمحافظات فيما يتعلق بإدارة النفط والغاز في الحقول الحالية هو اختصاص زمني مؤقت يرتبط بما يستخرج من الحقول الحالية وينتهي بانتهاء هذه الحقول اما بالنسبة للحقول المستقبلية المكتشفة او التي سيتم اكتشافها لاحقاً فأنا لا نجد نصاً صريحاً او اشارة واضحة تنظم ذلك ولكن الذي يفهم من النص السابق ان ادارتها تكون من اختصاص سلطات الاقاليم تنفرد فيه دون ان يكون للسلطات الاتحادية اي تدخل فيه وهذا الفهم يشير عدة اشكالات حيث ان ملكية النفط هي ملكية جماعية للشعب بأكمله^{٢٢} ، ولذلك فأنا نرى وبسبب غموض هذا النص الدستوري كان هناك خلاف ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان ونعتقد

ان الشعب الكردي هو من دفع ثمن هذا الخلاف ما بين الطرفين على حساب الاحزاب الحاكمة .

كما نص المادة (١١١) من الدستور بأن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات فأننا نرى بأن الواردات سواء المتأتية من الحقول الحالية او المستقبلية فأنها توزع بحسب التوزيع السكاني للمحافظات والاقاليم بموجب قانون يشرع بذلك الغرض وبذلك ينعم جميع الشعب العراقي بخيراته .
اما عن السلطات الاتحادية فتتكون من السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية والسلطة القضائية موزعاً ايها على اساس الفصل بين السلطات المادة (٤٧) من لدستور العراقي .

السلطة التشريعية الاتحادية : تتألف السلطة التشريعية من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد

اولاً : مجلس النواب :- حيث يتألف المجلس على أساس التمثيل السكاني حيث يمثل كل مائه الف نسمة من نفوس العراق نائب واحد ويتم انتخاب الاعضاء بالاقتراح العام السري المباشر مع مراعاة تمثيل سائر المكونات من أقليات وأثنيات لا سيما تلك التي موجودة على الأراضي العراقي من قبل الميلاد وتكاد تكون اليوم لا تشكل العتبة الانتخابية المقررة بموجب قانون الانتخابات وبالتالي يمكن ان تضع حقوق مواطني هم اصل العراق^{٢٣}.

وتكون مدة العضوية اربع سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة للمجلس بعد دعوة رئيس الجمهورية له للانعقاد خلال مدة ١٥ يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة

وقد حدد قانون الانتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ المعدل للقانون السابق رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ ، الشروط التي يجب توافرها في المرشح وهي كما يلي :-

١- ان يكون عراقياً وكامل الأهلية ولا يقل عمرة عن ثلاثين سنة .

٢- ان لا يكون مشمولاً باجتهاث البعث .

- ٣- ان لا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام .
٤- ان لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخرلة بالشرف وان يكون معروفاً بالسيرة الحسنة .

٥- ان يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها .

٦- الا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح .

وقد حدد تمثيل النساء بنسبة لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب وهذا يتناقض مع مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة الرابعة عشر من الدستور^{٢٤} .

الية العمل في مجلس النواب تكون عن:

١ - اليمين الدستوري : يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستوري أمام المجلس قبل أن يباشر عمله وقد حددت المادة (٥٠) من الدستور صيغة ذلك اليمين (اقسم بالله العلي العظيم أن اؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفان و اخلاص و أن احافظ على استقلال العراق وسيادته و ارفع مصالح شعبه و أسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وأن اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزام بتطبيق التشريعات بأمانه وحياد والله على ما أقول شهيد) .

٢ - الدعوة للانعقاد : يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتعد الجلسة برئاسة أكبر الاعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبه ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة في المادة (٥٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

٣ - آلية التصويت على قرارات المجلس : يتحقق نصاب انعقاد جلسات المجلس بحضور الاغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة ما لم ينص على خلاف ذلك المادة وفقاً لأحكام المادة (٥٩) من الدستور العراقي النافذ.

اختصاصات المجلس النواب

أ- اختصاصات تشريعية : اذ يتولى المجلس تشريع القوانين الاتحادية بدءاً بالاقتراح ومروراً بالمناقشات وانتهاءً بالتصويت ويتم اقتراح وتشريعات من عشرة أعضاء من

المجلس او من احد لجانته وفق احكام المادة (٦٠/ثانياً) بالإضافة الى اقتراحها من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وفق احكام المادة (٦٠/أولاً) وتناقش المقترحات ويصوت عليها بالأغلبية البسيطة الا اذا نص الدستور على أغلبية موصوفة ومنها عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية اذا يتطلب اصدارها أغلبية ثلثي الاعضاء في المجلس وذلك وفق احكام المادة (٦١/رابعاً) .

ب- اختصاصات الرقابية : اناط الدستور بمجلس النواب مهمة مراقبة اداء السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بالإضافة الى مراقبة اداء الهيئات المستقلة وهي :

١- الرقابة على رئيس الجمهورية : عهد الدستور الى مجلس النواب بصلاحيه مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب عن الاغلبية المطلقة لعدد أعضائه كما له اعفاؤه وبذات الاغلبية اذا ثبت حنثه باليمين الدستورية انتهاكه للدستور او خيانتة العظمى بحكم قضائي صادر من المحكمة الاتحادية العليا كما ورد وفقاً لأحكام المادة (٦١/سادساً أ وب) .

٢- الرقابة على مجلس الوزراء : يراقب مجلس النواب اداء الوزارة ممثلة برئيسها والوزراء من خلال توجيه اسئلة من النائب او طرح موضوع للمناقشة او الاستجواب بطلب خمسة وعشرين نائباً أو سحب الثقة من رئيس المجلس الوزراء أو احد الوزراء بالأغلبية المطلقة بعد استجوابهم كما جاء بأحكام المادة (٦١/سابعاً و ثامناً) .

٣- الرقابة على الهيئات المستقلة : لقد استحدثت المشرع الهيئات المستقلة ضمن السلطات الاتحادية في الدستور ٢٠٠٥ في المواد (١٠٨_١٠٢) ومع صفة الاستقلال الذي الحقت بهذه الهيئات الا أن البعض منها يرتبط بمجلس النواب ولآخر يرتبط بمجلس الوزراء ومنح الدستور لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة واعفاؤهم بالأغلبية المطلقة المادة (٦١/ثانياً/هـ) .

٥- اختصاصات المالية : ومن أبرزها اقرار الموازنة العامة و الحسابات الختامية للبلد وللمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب فصول الموازنة العامة وتخفيض مبالغها

وزيادة النفقات عند الضرورة وفق المادة (٦٢) من الدستور أذ يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره .
كما ان لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات .

٦- اختصاصات اخرى : يمارس مجلس النواب بمقتضى الدستور وإضافة الى اختصاصات المتقدمة وهي :

١- ادارة الشؤون الداخلية للمجلس من وضع النظام الداخلي و البت في صحة عضوية اعضائه بأغلبية الثلثين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض المادة (٥٢/أولاً) وانتخاب رئيسه ونائبيه بالأغلبية المطلقة وعقد الجلسات الاستثنائية وتمديد الفصل التشريعي المادة (٥٨/أولاً وثانياً) كما له حل نفسه بناء على طلب ثلثي أعضائه او طلب من رئيس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية المادة (٦٤) ويلاحظ على هذا الاختصاص ان الدستور قد منحه للمجلس نفسه دون أن يتعدى به الى للسلطة التنفيذية مما يخالف احد الدعايم الاساسية للنظام البرلماني القائم على مراقبة السلطة لبعضها كما أنه يقوم البرلمان في مواجهة الحكومة وبالتالي انعدام التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي يعد جوهر النظام البرلماني^{٢٥} .

٢- الموافقة على تعيين كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح مجلس القضاء الاعلى , والموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح مجلس الوزراء , وفقاً لنص المادة (٦١/ خامساً) التي نصت على ان لمجلس النواب الموافقة على تعيين كل من :

أ - رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى .
ب - السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء .

ج - رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح من مجلس الوزراء) .

٤- الموافقة على اعلان حالة الطوارئ والحرب بأغلبية الثلثين بناء على طلب مقدم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مجتمعين المادة (٦١/ تاسعاً/أ). وهذا ويتحرى من عرض اختصاصات المتقدمة أن لمجلس النواب اختصاصات كبيرة ومتنوعة تكاد تقربه الى اختصاصات التي تمنح لها الهيئات التشريعية في النظام المجلسي او ما يسمى ب(حكومة الجمعية) ولذا لا نعتقد بان النظام المتبع في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ هو نظاماً برلمانياً كما اقر في مواده الاولى وانما هو قريب الى النظام المجلسي (حكومة . الجمعية) .

ثانياً - مجلس الاتحاد : نص الدستور على إنشاء مجلس تشريعي الى جانب مجلس النواب يدعى بمجلس الاتحاد حيث يضم ممثلين عن الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به قانون يشترعه مجلس النواب وبأغلبية ثلثين أعضاء المجلس وفق ما جاء بنص المادة (٦٥) الا ان هذا المجلس لا ينشأ الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور كما جاء في نص المادة (١٣٧) من الدستور .

وبدورنا فأننا نعتقد أن هذا الاتجاه معيب وغير سليم وينتقص الى حد كبير من مكانه مجلس الاتحاد وان النظام الفيدرالي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية حيث تتكون من مجلسين احدهما يقوم على أساس التمثيل السكاني ولآخر على أساس مبدأ المساواة في التمثيل بين المحافظات والأقاليم أو الولايات حيث لا فرق بين ولاية صغيرة وأخرى كبيرة على أن تمثل كل ولاية بعضوين أو أكثر.

وعلى الرغم من أن المجلسين شريكان في الأختصاصات التشريعية الا انه قد تم رصد الكثير من المؤاخذات والملاحظات بشأن المجلسين وفق الدستور العراقي النافذ يمكن ايجازها في :

١- لم يعالج الدستور الية العلاقة بين المجلسين فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعية (لاقتراح , التصديق , حلا الخلاف).

٢ - أن أنشاء مجلس الاتحاد متعلق بقرار او صدور قانون من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى , وهذا يعني أن قيام مجلس الاتحاد معلق على صدور قرار من مجلس النواب القادم وفي حاله عدم صدور ذلك القرار فلا يقوم مجلس الاتحاد .

لذلك نرى ضرورة أن يعالج هذا الموضوع مع التعديلات الدستورية التي سيتم دخالها على الدستور وفقاً لنص المادة (١٤٢) وأن يضمن التعديل الية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بين المجلسين حتى يحمي مجلس الاتحاد من النزوات السياسيين واهوائهم ويؤسس نظام فيدرالي متكامل الى حد ما

المبحث الثالث : السلطة التنفيذية الاتحادية

تتكون السلطة التنفيذية بمقتضى دستور ٢٠٠٥ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وفقاً لنص المادة (٦٦) حيث تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء و تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون .

رئيس الجمهورية : عرفت المادة (٦٧) من الدستور رئيس الجمهورية بأنه (رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن , يمثل سيادة البلاد , ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور , والمحافظه على استقلال العراق , وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه وفقاً للأحكام الدستور) . ويشترط برئيس الجمهورية ان يكون عراقياً بالولادة من ابوين عراقيين كاملاً الاهلية متمماً للأربعين سنة من عمره ذا سمعه حسنة وخبرة سياسية مشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف , ويتم اختياره بالانتخاب في مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد اعضائه حيث تكون ولايته لمدة اربعة سنوات تعاد لمرة واحدة فقط المادة وتنتهي ولايته مع انتهاء دورة مجلس النواب ويبقى بعدها لحين انتخاب مجلس نواب جديد وانعقاده حيث ينتخب رئيساً جديداً للبلد .

اما صلاحيات رئيس الجمهورية التي وردت وفق المادة (٧٣) من الدستور فهي :

١ - المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب واصدارها , وعلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يوافق عليها مجلس النواب , ويعد مصادقاً على القوانين والمعاهدات والاتفاقيات بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها .

٢ - دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ودعوته في الحالات الاخرى المنصوص عليها في الدستور .

٣ - اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس المجلس الوزراء , باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري والمصادقة على احكام الاعدام الصادرة من المحاكم المختصة .

٤- قبول السفراء ومنح اللوسمة والنياشين بتوصية من رئيس الوزراء وفقاً للقانون .
٥- القيادة العامة للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية .

٦- تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وفق احكام المادة (٧٦ / اولاً) .

هذا وقد اورد الدستور حكماً جديداً ادخله على منصب رئيس الجمهورية خلال الدورة الانتخابية الاولى اذ قضى بان يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية ويتكون مجلس الرئاسة من رئيس الجمهورية ونائبيه يتم انتخابهم من مجلس النواب بقائمة واحدة ويتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالأجماع وفق نص المادة (١٣٨ / رابعاً) ووجب الدستور موافقة مجلس الرئاسة بالأجماع على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب واصدارها خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها إليه باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨) (١١٩) الخاصتين بتكوين الاقاليم . مجلس الوزراء : وهو الهيئة الثانية التي تتألف منها السلطة التنفيذية الى جانب رئيس الجمهورية او مجلس الرئاسة ويتألف مجلس الوزراء من رئيس المجلس والوزراء الذين يتم اختيارهم من قبل رئيس مجلس الوزراء الذي يكون مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً في مجلس النواب ليتولى اختيار الوزارة خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف^{٦١} ويشترط في رئيس مجلس الوزراء مثل الشروط تولي رئاسة الجمهورية ان يكون

حاصل على شهادة جامعية على الاقل او ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين من عمره يتولى رئاسة مجلس الوزراء فهو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب المادة وفق ما جاء في المادة (٧٨) من الدستور.

ويتولى مجلس الوزراء الصلاحيات التالية التي حددتها المادة (٨٠) من الدستور :

١- وتخطيط وتنفيذ السياسة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة .
٢- اقتراح مشروعات القوانين واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين

٣- اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية .

٤- التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الامنية .

٥- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله .

٦- وضع النظام الداخلي الذي ينظم سير العمل في مجلس الوزراء وفق ما جاء بنص المادة (٨٥) " يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه " .

ومن اختصاصات مجلس الوزراء ايضاً :

١- دعوة مجلس النواب لجلسة غير عادية (استثنائية) اذا رأى رئيس مجلس الوزراء ما يستوجب ذلك حيث يختصر دور مجلس النواب على النظر في الموضوعات التي دعي من اجلها .

٢- طلب حل مجلس النواب بموافقة رئيس الجمهورية او (مجلس رئاسة) .

٣- تقديم طلب مشترك مع رئيس الجمهورية او مجلس رئاسة لتعديل الدستور .

٤- تقديم طلب مشترك مع رئيس الجمهورية او مجلس رئاسة الى مجلس النواب لإعلان الحرب او حالة الطوارئ .

الفصل الثالث : اختصاصات الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة في اقليم : نتناول في هذا الفصل اختصاصات سلطات الاقاليم ومنها اقليم كردستان العراق وكيفية تكوين او انشاء اقليم في ظل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ حيث يكون هذا في المبحث الاول اما عن اختصاصات السلطات في المحافظات غير المنتظمة في اقليم فيكون محور دراستنا في المبحث الثاني من هذا الفصل

المبحث الأول: اختصاصات سلطات الاقاليم (اقليم كردستان) : في تنظيم اختصاصات سلطات الاقاليم فقد بين الدستور بان كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية والتي حددتها في المادة (١١٠) فانه يكون من اختصاص الاقاليم وذلك حسب نص المادة (١١٥) التي نصت على ان " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية , يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الدلوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما " . اضافة الى ما تقدم من اختصاصات الاقاليم ما نصت عليه المادة (١٢١ / البند اولاً) الذي تضمنت ما يأتي " لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية " وكذلك البند (خامساً) من المادة (١٢١) التي بينت " تختص حكومة الاقاليم بكل ما تتطلبه ادارة الاقاليم وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للأقاليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم " والملاحظ على توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي انه قام بتوسيع اختصاصات سلطات الاقاليم بشكل كبير وعلى حساب السلطة الاتحادية وهو على خلاف المألوف للدولة الفيدرالية التي نشأت من دولة بسيطة وموحدة التي غالباً ما كانت تميل الى تقوية سلطة الحكومة المركزية او الاتحادية وعلى حساب الحكومات المحلية للأقاليم واعتقد ان هذا الامر مرتبط بالظروف التاريخية التي مر بها العراق والسبب الذي دعى لانتهاج النظام الفيدرالي في العراق لذلك فأن رغبة المشرع الدستوري في اعطاء الاقاليم دوراً اكبر في تحقيق مصالحها ورفع المستوى

الاقتصادي والاجتماعي لمرافقها قد اعطاها دوراً أكبر في ممارسة السلطات الممنوحة لها ^{٢٧} .

ولعل من ابرز المسائل التي بينت فيها هيمنة السلطات المحلية للأقاليم هي ما يلي :-

- ١- ما نصت عليه المادة (١١٥) والتي حددت اختصاصات الاقاليم حيث جعلت هذه المادة الاولوية لقانون الاقاليم في حالة حصول اختلاف بين قانون الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وبالنتيجة فان ما نص عليه الدستور من اختصاصات مشتركة هي في الواقع تكون للأقاليم دون الحكومة الاتحادية .
- ٢- وما نص عليه البند ثانياً من المادة (١٢١) وذلك في حالة تطبيق قانون الاتحادي معين فان بإمكان حكومة الاقاليم تعديل تطبيق هذا القانون اذ كان يتعارض مع قانون الاقاليم وذلك في مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات المصيرية للسلطة الاتحادية التي تضمنتها المادة (١١٠) من الدستور .

علماً ان هذه الفقرة لم تبين لنا كيفية تعديل التطبيق اذ ان التعديل ينصب على القانون نفسه وليس على التطبيق عند التعارض وهذا مؤشر على الغموض في النصوص الدستورية .

اما عن الاختصاصات فيما بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم فهي ادارة الجمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها ورسم سياسة البيئية ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام ورسم السياسة الصحية العامة ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة ورسم السياسة الموارد المائية الداخلية .

وكذلك بالنسبة للنفط والغاز حيث نصت المادة (١١٢) على ذلك حيث تقوم الحكومة الاتحادية مع سلطات الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط بإدارة النفط والغاز معاً ، لكن حصل خلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان حول النفط والغاز وادارتها حيث ان المادة (١١٢) ميزت بين الادارة ورسم السياسات بالنسبة النفط والغاز كما ميزت بين الحقوق الحالية والمستقبلية حيث يمنح هذا النص السلطات الفيدرالية صلاحية إدارة النفط والغاز من الحقوق الحالية على ان تمارس تلك الادارة

بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة اما عن الحقول المستقبلية التي سيتم الانتاج فيها بعد نفاذ الدستور العراقي عام (٢٠٠٥) فسيتم ادارتها ورسم السياسات الاستراتيجية من خلال الاقاليم والمحافظات المنتجة .

وفي جميع الاحوال تبقى ايرادات النفط والغاز ملكاً لكل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات وان المشرع العراقي لم يكن موفقاً في اعطاء قانون الاقاليم الاولوية في مجال الاختصاصات المشتركة استناداً الى نص المادة (١١٥) فان هذا الاسلوب قد يقود مستقبلاً الى العديد من المنازعات في الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الاقاليم خاصة في ضوء الصياغة الغامضة في بعض نصوص الدستور .

لقد اورد الدستور نصوصاً حول الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم حيث يشرع مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له , قانوناً يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.

وكذلك يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بإحدى طريقتين :

اولاً : طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

ثانياً : طلب من عشر النخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

اما أهم قضية برأينا كباحثين فأن النظام الدستوري العراقي لا يعد نظاماً فيدرالياً ما لم يقوم الاقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الاقليم وصلاحياته واليات ممارسة تلك الصلاحيات , على ان لا يتعارض مع هذا الدستور الاتحادي الذي صوت عليه الشعب .

عند اطلعنا على نص المادة (١٢١) من الدستور نجد انها منحت الاقليم صلاحيات منها

-:

أولاً : لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية .

ثانياً : يحق لسلطة الاقليم 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 .

ثالثاً : تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من اليرادات المحصلة اتحادياً , تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها , ونسبة السكان فيها .

رابعاً : تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية .

خامساً : تختص حكومة الاقاليم بكل ما تتطلبه ادارة الاقليم , وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للإقليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم .

وهذه الفقرات يمكن اعتبارها هي جل او أغلب الصلاحيات والمميزات التي تتمتع بها السلطات في الاقليم

المبحث الثاني: اختصاصات السلطات المحافظات غير منتظمة في إقليم : لقد حدد الدستور العراقي الدائم عدد من الاختصاصات للمحافظات الغير منتظمة في اقليم وكذلك قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ حدد بعض الاختصاصات :

اولاً : اختصاصات المحافظات غير منتظمة في اقليم في الاطار الدستوري حيث حددت المادة (١٢٢) من الدستور ما يأتي :

اولاً : تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي القرى .

ثانياً : تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية , وينظم ذلك بقانون .

ثالثاً : يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة , لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس .

رابعاً : ينظم بقانون , انتخاب مجلس المحافظة , والمحافظ , صلاحياتهما .

خامساً : لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة , وله مالية مستقلة .

ان ما ورد من البند (خامساً) من المادة المذكورة قد اسقط دعامة اساسية من دعائم نظام اللامركزية وذلك عند النص عدم اخضاع مجالس المحافظات الى رقابة اي جهة وكان الاول على المشرع الدستوري ان ينص على اخضاع المجالس الى السلطات المركزية الاتحادية من اجل الحفاظ على الوحدات الادارية وحسناً فعل مجلس النواب الاتحادي في هذا الامر حيث تم تلافيه في القانون رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) عندما نص على اخضاع المجالس المحافظات والمجالس المحلية لرقبة مجلس النواب وكذلك اخضاعها الى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة بموجب احكام الدستور^٨ ونصت المادة (١٢٣) من الدستور " يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس , بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون " , وكذلك نصت المادة (١١٥) على انه " بالنسبة للصلاحيات المشتركة بين السلطة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم " , فيحال الخلاف بينهما والاختصاصات التي منحها هذه المادة فإنه يعطي لقانونها الاولوية في التطبيق .

ثانياً : الاختصاصات الادارية والرقابية للمحافظات الغير منتظمة في اقليم : ضمن التنظيم الاداري للمحافظات توجد هنالك سلطتين يحل كل منهما محل السلطة المركزية وهما مجلس المحافظة والمحافظ , وقد حدد القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اختصاصات كل منهما وكما يأتي :

أ – مجلس المحافظة نصت المادة الثانية من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على ان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة .

اما المادة السابعة من القانون فقد حددت اختصاصات مجلس المحافظة الرقابية والادارية وهي :

اولاً : انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس .

ثانياً : اقالة رئيس المجلس ونائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة العدد اعضاء المجلس في حالة تحققت احد الاسباب الواردة في الفقرة (٨) من المادة (٧) بناء على طلب ثلث الاعضاء .

ثالثاً : رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة .

رابعاً : اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة للمحافظة .
خامساً : المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية .

سادساً : الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء عملها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي .

سابعاً : انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس .
ثامناً : استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة بأجوبة المستوجب يعرض للتوصيات على الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس .

تاسعاً : المصادقة على ترشيح ثلاثة اعضاء لأشغال المناصب العليا من المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس واعضاءها ايضاً وبالأغلبية المطلقة ايضاً .
عاشراً : المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها الامنية .

احد عشر : المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغيرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها

وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس .

ثاني عشر : تحديد اولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياساتها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية .

ثالث عشر : المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهيئات التي تحصل عليها المحافظة .

رابع عشر : ممارسة اي اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة .

ب - المحافظ نصت المادة (٢٣) من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على ان المحافظ هو اعلى مسؤول تنفيذي في المحافظة اما بالنسبة لصلاحياته فقد نصت عليها المادة (٣١) من القانون ومن اهمها ما يأتي :-

اولاً : اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها لمجلس المحافظة .

ثانياً : تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.

ثالثاً : تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة .

رابعاً : الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد .

خامساً : تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى اليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وادارتها المحلية .

سادساً : استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ومصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس .

سابعاً : اصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة الذي يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس .

ثامناً : تثبيت الموظفين المحليين , في المحافظة , ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس .

تاسعاً : اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة .

عاشرأ : للمحافظ ان يأمر الشرطة بأجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة وفقاً للقانون .

حادي عشر : للمحافظ استحداث والغاء مراكز الشرطة بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية .

ثاني عشر : للمحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية المحلية وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام العاملة في المحافظة باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش) .

ثالث عشر : للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي .

رابع عشر : للمحافظ ان يفوض بعض صلاحياته الى نوابه ومعاونيه ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة اليه .

ثالثاً : الاختصاص التشريعي للمحافظات : نصت المادة السابعة من قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ البند ثالثاً على منح مجالس المحافظات صلاحيات تشريع القوانين (اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) .

ولقد اثار منح مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين العديد من الانتقادات حيث ان منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية ينسجم مع النظام الفيدرالي وليس مع نظام اللامركزية الادارية الذي لا يمنح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات التشريعية , كما ان هذه القوانين قد تسبب العديد من الاحتمالات بالنسبة للمواطنين عند تنقلهم من محافظة الى اخرى بسبب اختلاف هذه القوانين , الا ان الذي يخفف من حدة هذه الانتقادات هو حصر الاختصاص التشريعي في الامور الادارية والمالية فقط مثل استحداث او دمج قضاء او ناحية او فرض رسوم على بعض البضائع داخل المحافظة وان هذه القوانين التي تشريها مجالس المحافظات ينحصر نطاق سريانها بالحدود الادارية للمحافظة ولا يمكن ان يمتد نطاق سريانها الى الحدود الادارية لمحافظة اخرى .

وتتولى المحكمة الاتحادية النظر في دستورية هذه القوانين استناداً الى نص المادة (٩٣) من الدستور.

وبالنسبة لطبيعة العلاقة بين التشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات فأن العلاقة بينهما يحددها صفتان هما :-

١- علوية القانون الاتحادي على القانون المحلي , لقد نصت المادة السابعة البند ثالثاً من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بأن لا تتعارض التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات مع الدستور والقوانين الاتحادية وبذلك فأن للقوانين الاتحادية علوية على التشريعات التي تسن من قبل مجالس المحافظات .

٢- التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي ومعنا ذلك ان المساحة التي منحها القانون لمجالس المحافظات للممارسة الدور التشريعي مساحة محدودة فأى تشريع يتعدى هذه الممارسة يكون باطلاً ولا بد ان يكون هذا التشريع متكاملًا مع القوانين الاتحادية ويتفق معها .

ولا بد ان تشير الى انه في حالة تعارض القانون المحلي مع القانون الاتحادي في امر معين لا يدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية اي ضمن الصلاحيات المشتركة ولم يكن القانون المحلي مخالفاً للدستور الاتحادي فأن القانون المحلي

هو الذي يطبق ولا يعني هذا القانون المحلي المشرع من قبل مجلس المحافظة معديلاً او لاغياً للقانون الاتحادي وان قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد اوجب على مجالس المحافظات في المادة السابعة البند الثاني عشر على اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والوامر التي تصدر عن مجلس المحافظة .

النتائج والتوصيات

في نهاية دراستنا هذه ونتيجةً للتحليل والمقارنة توصلنا الى النتائج التالية :-
النتائج :

١- ان الفدرالية تعد شكلاً من اشكال الدولة حيث تقتسم على اساسه مساحة الدولة الى اقاليم او محافظات ويتم تنظيم العلاقة ما بين السلطات المركزية وسلطات الاقاليم بشكل الذي يعمل على ادارة الدولة بشكل تنسيقي وان نجاح او فشل التجربة الفدرالية يعتمد على العنصر الثالث من عناصر الدولة وهو النظام السياسي فكلما كان النظام ديمقراطياً أصبح ذلك سبباً في انجاح التجربة الفدرالية .

٢- ان الهدف الاساسي من اعتماد هذا الشكل للدولة وهو الفدرالية يكون بغية حل المسائل والاشكالات القومية او الطائفية بصورة أسلوب للتعايش ما بين الاثنيات والقوميات والطوائف المختلفة خصوصاً في البلدان المتعددة القوميات او الطوائف او غيرها من المكونات .

٣- ان التجربة الفدرالية العراقية يعثرها الكثير من المشاكل ولعل في مقدمتها ضعف تقاليد دولتنا في هذا الجانب وعدم وجود تشريعات رصينة من شأنها بناء دولة فدرالية ناجحة .

٤- لقد منح الدستور صلاحيات واسعة للأقاليم والتي قد تؤدي الى الغاء سلطة الدولة الاتحادية لتنتج دولة لا مركزية الى حد بعيد يقتصر عملها في الشؤون الخارجية والدفاع والسياسية النقدية والاقتصادية والمالية عدا ما تقدم سيكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات او في بعض الصلاحيات المشاركة مع السلطات الفدرالية وذهب الدستور الى ابعاد من ذلك حينما اعطى سيادة القوانين للأقاليم

والمحافظات عند حصول اي اختلاف مع القوانين الفدرالية الى درجة منح الاقاليم حق التعديل او عدم التطبيق القوانين الفيدرالية في اراضيها وهو ما يؤدي الى اضعاف الدولة الاتحادية بشكل عام .

٥- ان الدستور يعطي الحق لكل اقليم او محافظة مقومات الدولة ولها نوع من السيادة من خلال انشاء قوات مسلحة وتحديد سياستها المالية وغير ذلك من معالم الدولة حتى تغير فقرات الدستور والزاميته وكذلك منح مجالس المحافظات والاقاليم اختصاصات ادارية ومالية واسعة جعلها بمنأى ومأمن من اي رقابة .

التوصيات

١- بغية عدم العودة الى السلطة المركزية والمركزية الادارية التي لا تحظى بتأييد واسع ما بين الكتل السياسية والنخب القانونية والسياسية فينبغي الحوار والتشاور والانفتاح للوصول الى افضل صيغة للفيدرالية سواء كانت فيدرالية جغرافية او فيدرالية المحافظات او الاقاليم وأن يقترن ذلك بالديمقراطية والحرية والواجبات الاساسية ويجب استفتاء الشعب على الصيغة المقترحة لهذا النوع من الفدرالية وكذلك على الأنظمة السياسية ان تكون وفق هذا النظام اكثر ديمقراطية وشفافية وكفاءة لإدارة البلد وعدم ضياع الثروة الوطنية .

٢- ان النظام الفدرالي هدفه الاساسي هو حل المشاكل والنزاعات القومية والطائفية والمذهبية بين مكونات البلد المتعدد القوميات كأسلوب للتعايش والحياة المشتركة عبر سن وتشريع قوانين تكفل التعايش السلمي لمكونات هذا البلد ويجب على النظام السياسي اي السلطة السياسية في البلد توفير الظروف الامنية والاقتصادية اللازمة والتعليم والحياة الكريمة الحرة وتوفير العمل للمواطنين في كافة المجالات بدلاً من النزاعات فيما بينها .

٣- ان الفيدرالية في العراق تعترها الكثير من المشاكل ولحل هذه المشاكل هو سن القوانين والادارة والتعليمات التي تلائم الفيدرالية حيث ان الكثير من القوانين التي مازالت مطبقة الى يومنا هذا هي موروثه من النظام السابق وتعد قديمة وغير

ملائمة للفيدرالية وكذلك على النظام السياسي سن القوانين الجديدة بغية المحافظة على الفيدرالية والمساهمة في نجاحها .

٤- يجب تعديل الدستور العراقي ويحدد ماهي اختصاصات السلطات الاتحادية واختصاصات سلطات الاقاليم والمحافظات بما يضمن صلاحيات السلطة للدولة الاتحادية والتي تتيح انشاء دولة لا مركزية محددة وكذلك بالنسبة الى سيادة القوانين فإنه يجب ان تكون القوانين الاتحادية ذات سيادة على كل الاقاليم والمحافظات حتى تتمكن السلطات الاتحادية من تطبيق قوانينها في كل اراضي البلاد من اقاليم ومحافظات .

٥- وفي الختام وبالنسبة الى انشاء او تشكيل القوات المسلحة فإنه على الدستور ان يعدل ذلك وان يعطي الحق للأقاليم او المحافظة بتشكيل قوات الشرطة الداخلية والامن الداخلي لا ان يعطي لها الحق بتشكيل حرس اقليم او قوات مثل ما موجود في اقليم كردستان وكذلك ان تقوم بتحديد سياستها المالية وان تجعل مجالس المحافظات والاقاليم تحت رقابة السلطة الاتحادية وخير ما فعلت ذلك السلطة التشريعية البرلماني في سن قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الذي جعل مجلس المحافظة تحت رقابة مجلس النواب .

المصادر

اولاً : الدساتير والقوانين

- ١ - دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٢ - دستور الولايات المتحدة الامريكية .
- ٣ - قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ .
- ٤ - قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
- ٥ - قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ .

ثانياً : الكتب

- ١- د- محمد هماوندي - الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارة الاقليمية - مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر- اربيل ٢٠٠٢ .

- ٢- د- فلاح اسماعيل حاجم - أساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة ، دراسة مقارنة - دار الرواد المزدهرة - بغداد ٢٠١٥ .
- ٣- د- محمد عمر مولود - الفيدرالية وأمكانية تطبيقها في العراق - مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر - الطبعة الأولى - مطابع وزارة التربية - اربيل ٢٠٠٠ .
- ٤- عبد الرحمن البزاز-الدولة الموحدة والدولة الاتحادية -دار القلم للنشر-القاهرة ١٩٦٠ .
- ٥- محمد علي آل ياسين -القانون الدستوري والنظم السياسية - مطبعة المعارف - الطبعة الاولى- بغداد ١٩٦٤ .
- ٦- أمين مصطفى لطيف - الفيدرالية وأفاق نجاحها في العراق -دار سردم - السليمانية ٢٠٠٧ .
- ٧- كاروان عزت محمد دوسكي - دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي - مطبعة حجي هاشم - اربيل ٢٠٠٦ .
- ٨- د-سعيد بو شعير -القانون الدستوري والنظم السياسية ، دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر ٢٠١٦ .
- ٩- رونالد واتس - الانظمة الفيدرالية - ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي - منتدى الاتحادات الفيدرالية -أوتاوا - كندا ٢٠٠٦ .
- ١٠- د- حميد سميسم - الرأي العام وطرق قياسه - دار الحامد للتوزيع والنشر - الطبعة الأولى - عمان - الأردن ٢٠٠٢ .
- ١١- د- حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - دار الحكمة للطباعة والنشر- الموصل ١٩٩٠ .
- ١٢- د- عدنان عاجل عبيد - القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق - مؤسسة النبراس للطباعة والنشر- الطبعة الثالثة - النجف الاشرف ٢٠١٠ .
- ١٣- د- حسن الجليبي - دراسات دستورية في فصل السلطات والفيدرالية - منشورات مكتبة الدراسات والبحوث العلمية - مطابع وزارة التربية - اربيل ١٩٩٦ .

١٤ - د- ساجد محمد الزاملي - مبادئ القانون الدستوري والنظام السياسي في

العراق - دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع - الديوانية ٢٠١٤ .

ثالثاً :- الدراسات والبحوث والرسائل

١ - د- غازي فيصل مهدي - نظاما الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية

العراق لعام ٢٠٠٥ - مجلة التشريع والقضاء - العدد الاول - بغداد ٢٠٠٩ .

٢ - زياد سمير الدباغ - دراسة في النظام السياسي السويسري - مجلة ابحاث كلية

التربية الاساسية - جامعة الموصل - المجلد ١١ - العدد الأول ٢٠٠١ .

٣ - كامل الكناني - الفيدرالية مشكلة أم حل - مركز العراق للدراسات - بغداد ٢٠١٤ .

٤ - د- رافع خضير شبر، د- علي هادي حميدي ،د- علاء عبد الحسن العنزي - تطبيق

الفيدرالية في العراق - مجلة بابل للعلوم الادارية والقانونية - المجلد العاشر- العدد

السادس ٢٠٠٥ .

٥ - د- القاضي وائل عبد اللطيف - الرؤيا في النظرية الفيدرالية - موقع البيت

العراقي .

٦ - د- خالد عليوي العرداوي - الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية

والواقع الدستوري العراقي - بحث على الشبكة العنكبوتية google .

٧ - عبد المنعم ابو طيخ - توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، دراسة مقارنة-

رسالة ماجستير مقدمة الى الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك -

كوبنهاغن ٢٠٠٨ .

٨ - د- خليل حسين - الفيدرالية واللامركزية في العراق ، كردستان نموذجاً - بحث

منشور على الشبكة العنكبوتية google .

٩ - المدامي حسن العكيلي - الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق

- بحث منشور على الشبكة العنكبوتية google .

الهوامش

١ - د- محمد هماوندي - الفيدرالية والحكم الذاتي والامركزية الادارة الاقليمية - مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر - اربيل

٢٠٠٢ ص ١٨١ .

- ٢ - د - فلاح اسماعيل حاجم - اساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة ، دراسة مقارنة - دار الرواد المزدهرة - بغداد ٢٠١٥ ص ١٠.
- ٣ - د - محمد عمر مولود - الفدرالية وأمكانية تطبيقها في العراق - مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر - الطبعة الأولى - مطبعة وزارة التربية - اربيل ٢٠٠٠ ص ٢٣٢ .
- ٤ - عبد الرحمن البزاز - الدولة الموحدة والدولة الاتحادية - دار القلم للنشر - القاهرة ١٩٦٠ ص ٥٩.
- ٥ - محمد علي آل ياسين - القانون الدستوري والنظم السياسية - مطبعة المعارف - الطبعة الأولى- بغداد ١٩٦٤ ص ١٢٤.
- ٦ - د - غازي فيصل مهدي - نظام الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ - مجلة التشريع والقضاء - العدد الأول -بغداد ٢٠٠٩ ص ٢٨٦ .
- ٧ - أمين مصطفى لطيف - الفيدرالية وأفاق نجاحها في العراق - دار سرمد - السليمانية ٢٠٠٧ ص ١٧ .
- ٨ - المادة (٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .
- ٩ - فلاح اسماعيل حاجم - اساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة - مصدر سابق - ص ١٥ .
- ١٠ - كاروان عزت محمد دوسكي - دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي مطبعة حجي هاشم - اربيل ٢٠٠٦ ص ٢٩ .
- ١١ - د-سعيد بو شعير- القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة -ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر ٢٠١٦ ص ١٢٤
- ١٢ -زيد سمير الدباغ - دراسة في النظام السياسي السويصري - مجلة ابحاث كلية التربية الاساسية - جامعة الموصل- المجلد الحادي عشر - العدد الاول ٢٠٠١ ص ٥٣٨ .
- ١٣ - المادة (٦) من دستور الولايات المتحدة الامريكية.
- ١٤ - رونالد واتس - الانظمة الفيدرالية - ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي - منتدى الاتحادات الفيدرالية - كندا - اوتاوة ٢٠٠٦ ص ٢٢ .
- ١٥ - د- حميد سميسم - الرأي العام وطرق قياسه -دار الحامد للتوزيع والنشر- ط ١ -عمان - الاردن ٢٠٠٢ ص ١٦ .
- ١٦ - كامل الكنانى - الفيدرالية مشكلة أم حل - مركز العراق للدراسات - بغداد ٢٠١٤ ص ٥٠٣ .
- ١٧ - قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .
- ١٨ - د رافع خضر شبر ، د- علي هادي حميدي ، د- علاء عبد الحسن العززي - تطبيق الفيدرالية في العراق - مجلة جامعة بابل للعلوم الادارية والقانونية - المجلد العاشر - العدد السادس - ٢٠٠٥ ص ١٢٢٥ .
- ١٩ - د- القاضي وائل عبد اللطيف - الرؤيا في النظرية الفيدرالية - بحث منشور على موقع البيت العراقي ص ١٦ .
- ٢٠ - د- حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - دار الحكمة للطباعة والنشر - الموصل ١٩٩٠ ص ٣٥ .
- ٢١ - د- خالد عليوي العرداوي - الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي - بحث متوفر على الشبكة العنكبوتية google .
- ٢٢ - عبد المنعم ابو طيخ - توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية ، دراسة مقارنة - رسالة ماجستير مقدمة الى الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك - كوبنهاكن ٢٠٠٨ ص ٦٧ .
- ٢٣ - د- حميد حسون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطوير النظام السياسي في العراق - مصدر سابق - ص ٣٨ .
- ٢٤ - د- عدنان عاجل عبيد - القانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق - مؤسسة البراس للطباعة والنشر - الطبعة الثالثة - النجف الأشرف ٢٠١٣ ص ٢٨٧ .
- ٢٥ - د- حسن الجليبي - دراسات دستورية في فصل السلطات والفيدرالية - منشورات مكتبة الدراسات والبحوث العلمية - مطابع وزارة التربية في اقليم كردستان - اربيل ١٩٩٦ ص ٢٥ .
- ٢٦ - د- ساجد محمد الزاملي - مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع - الديوانية ٢٠١٤ ص ٤٥ .

^{٢٧} د- خليل حسين - الفيدرالية والامركزية في العراق ، كردستان نموذجا - بحث منشور على الشبكة العنكبوتية google

^{٢٨} المحامي حسن العكيلي-الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق-منشور على الشبكة العنكبوتية google