



تاريخ استلام البحث ٢ / ١ / ٢٠٢٤

تاريخ قبول البحث ١٣ / ٢ / ٢٠٢٥

تاريخ النشر ٣٠ / ٦ / ٢٠٢٥

رقم الترميز الدولي / ISSN (P): 2710-2653

ISSN (E): 2960-253X /

رقم الايداع الوطني / 2019 / 2375

توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية الاتحادية والاقاليم والمحافظات والاقضية والنواحي
Distribution of powers between the federal central government, regions,
governorates, districts, and districts

م.م صفاء شهاب احمد

Safaa shihab Ahmed

جامعة الفراهيدي / كلية القانون

Al-Farahidi University / College of Law

S.a.f.s.h.b.1234567@gmail.com

IRAQI
Academic Scientific Journals

<https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/229>

الملخص

ان من اهم مستلزمات قيام دولة ذات نظام فيدرالي اتحادي هو تقاسم الاختصاصات ما بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وبدون هذا التقسيم للاختصاصات لا يمكن الخروج بنظام سياسي فيدرالي اتحادي مستقر ، وان الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ وموضوع توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات قد جاء في الباب الرابع والخامس من الدستور وقد اتبع المشرع الدستوري اسلوب ذكر اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر وفيما عدا ذلك يكون امر البت فيه يعود الى الاقاليم ، وفي تنظيم اختصاصات سلطات الاقاليم فقد بين الدستور العراقي بان كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية فانه يكون من اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية في التطبيق القانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما.

الكلمات المفتاحية: " الحكومات المحلية " ، " الاقاليم " ، " اللامركزية " ، " الاختصاصات " ، " العراق "

Abstract

One of the most important requirements for the establishment of a state with a federal federal system is the sharing of competencies between the federal authorities and the authorities of the regions and governorates that are not organized in a region. Without this division of competencies, it is not possible to come up with a stable federal political system. And the provinces came in chapters four and five of the constitution, and the constitutional legislator followed the method of mentioning the competencies of the federal government exclusively, and otherwise the matter to decide on it is up to the regions, and in organizing the competencies of the authorities of the regions, the Iraqi constitution indicated that everything that does not fall within the exclusive competencies of the authority The priority in applying the law is the regions and governorates that are not organized in a region in the event of a dispute between them.

Keywords: "local governments", "regions", "decentralization", "competencies", "Iraq"

المقدمة

تطرق المشرع الدستوري الى جملة من الاختصاصات التي تمارسها الحكومة الاتحادية بالاشتراك او بالتنسيق مع المحافظات هو احوال تنظيمها الى قانون تصدره السلطة التشريعية الاتحادية ، ولقد نظم المشرع الدستوري لتأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة وتتكون هذه الهيئة من ممثلي الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، كما نص المشرع الدستوري على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون من خبراء

الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتتولى هذه الهيئة التحقق من عدالة توزيع المورد المالية بمختلف مصادرها والاستخدام الامثل لها وضمان العدالة والشفافية عند تحقيق الاموال لحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفق المعايير الدستورية المعتمدة.

ومن الملاحظ على توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي انه قام بتوسيع اختصاصات سلطات الاقاليم بشكل كبير وعلى حساب السلطة الاتحادية المركزية وهو على خلاف المؤلف للدول الفيدرالية التي نشأت من دولة بسيطة وموحدة الى غالباً ما كانت تميل الى تقوية سلطة الحكومة المركزية والاتحادية وعلى حساب الحكومات المحلية للاقاليم وربما ان هذا الامر مرتبط بالظروف التاريخية التي مر بها العراق وانتهاج النظام الفيدرالي في العراق لذلك رغبة من المشرع الدستوري في اعطاء الاقاليم دوراً كبيراً في تحقيق مصالحها ورفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي مرافقها فقد اعطاها دوراً اكبر في ممارسة السلطات الممنوحة لها.

اشكالية البحث: من خلال المطالعة الأولية لمصادر البحث فقد تبين لنا تبني الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مبدا النص على تحديد الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية مثلما بين الاختصاصات المشتركة بينها وبين حكومات الاقاليم المحافظات غير المنتظمة في اقليم وترك ما دون ذلك لتتبع به الاقاليم المحافظات غير منتظمة في اقليم وقد اشار المشرع الدستور الى تبني نظام اللامركزية الإدارية الواسعة في المادة (٢٢ / ثانياً) منه واللامركزية الإدارية لا تعني الاستقلال عن المركز بل العمل تحت اشرافه وتوجيهه في حين نجد من خلال المطالعة الأولية لقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم لسنة ٢٠٠٨ ان هناك استقلالا شبه كامل تتمتع به المحافظات ازاء الحكومة الاتحادية فكيف وكيف ذلك من النواحي الدستورية والقانونية والفقهية ؟

منهجية البحث : اعتمدنا في دراستنا موضوع البحث المنهج التحليلي المقارن وذلك باستقرار نصوص القانون الدستور وتحليلها وانتهاج الطرق العلمية والقانونية لدراسة الموضوع مسترشدين بأفكار وراء الفقهاء والكتاب القانونيين الدستوري والاداري ومناقشتها وابداء رأينا كما تطلب البحث.

صعوبة البحث: لقد واجهنا ونحن نتناول موضوع الدراسة بالبحث العديد من الصعوبات ربما كان ابرزها تناقض وتعرض بعض النصوص القانون محل البحث مع نصوص الدستور الصادر عام ٢٠٠٥ والحاجة للرجوع الاحكام المحاكم المختصة لتعزيز الآراء التي نطرحها وما زاد في صعوبة موضوع الدراسة ندرة المصادر التي تناولته الدراسة بصورة مباشرة.

هيكلية البحث : موضوع الدراسة يقتضي معالجته في اربع مطالب على النحو الاتي :-

المطلب الاول: توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥

تبني الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ النظام الاتحادي للدولة العراقية غيران هذا النظام لم يتبلور بشكل كامل اذ انه اقتصر حالياً على اقليم فيدرالي واحد وهو اقليم كردستان في الوقت الذي لا تزال المحافظات الاخرى الخمسة عشر تدار على وفق مبدأ اللامركزية الادارية بحسب ما جاء فيه الدستور العراقي الدائم^(١).

اذ رافقة سقوط النظام السياسي في العراق في تاريخ ٩/٤/٢٠٠٣ تأسيس مجلس الحكم الانتقالي وقد عد هذا المجلس بمثابة مجلس وطني عراقي غير منتخب نتج عنه صدور قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في تاريخ ٨/٢٠٠٤ وبعد اجراء اول انتخابات تشريعية في العراق في تاريخ ٣٠/٣ كانون الثاني /٢٠٠٥ وتشكيل الجمعية الوطنية والتي عدت هيئة منتخبة باشرت العمل من اجل تشكيل لجنة دستورية في تاريخ ١٠/١ أيار لتأخذ على عاتقها مسؤولية صياغة مسودة الدستور العراقي الدائم ومن ثم تعرض المسودة على الجمعية الوطنية من اجل التصديق عليها ، ثم يعرض الدستور على الشعب من خلال استفتاء شعبي عام من اجل اقراره وادخاله حيز التنفيذ، وفي تاريخ ٢٨/٢ اب /٢٠٠٥ اعلنت الجمعية الوطنية عن مسودة الدستور العراقي الدائم ، وقد اقرّ في استفتاء عام في تاريخ ١٥ من تشرين الاول لعام ٢٠٠٥ واصبح نافذاً في ٢٠/مايس/٢٠٠٦.

ان الملامح الحقيقية للنظام السياسي بمختلف مؤسساته اتضحت في القوانين السابقة لوجود الدستور العراقي والتي تمثلت بالقوانين والقرارات التي صدرت عن حكومة الائتلاف المؤقتة في المرحلة الانتقالية لحين قيام حكومة عراقية منتخبة في ظل الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ النافذ ويعد موضوع العلاقة التفاعلية بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات من اهم الاشكاليات التي رافقت نشوء وتطبيق النظام اللامركزي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ والتي بدأت منذ كتابة الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اذ خضع هذا القانون لمساجلات سياسية ادت في النهاية الى ظهوره بهذه الصورة التوافقية^(٢).

وقد نص الدستور العراقي " تتكون السلطة الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات "^(٣) غير ان دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ النافذ لم يحدد الاساس الذي ارتكز عليه النظام الفيدرالي على عكس قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤، الذي منح النظام الفيدرالي الجديد من ان يكون قائم على اساس الاصل ، العرق ، القومية ، الاثنية ، او المذهب^(٤).

وقد عدّ المشرع الدستوري المحافظات غير المنتظمة في اقليم ضمن مكونات النظام الاتحادي الى جانب الاقاليم . وانعكس ذلك على توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم . ومن الجدير بالذكر تعد عملية توزيع الاختصاصات من الامور المهمة في النظام الفيدرالي ويخضع توزيع الاختصاصات الى مؤشرات عديدة منها ما يتعلق بالاوضاع بالسياسية ومنها ما يتعلق بالامور الاقتصادية فضلاً عن المؤشرات الاخرى ومنها التاريخية التي توضح الطريقة التي ظهرت بها الدولة الفيدرالية. وان التوزيع الامثل للاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحلية هو ان تكون كل حكومة تمتلك القدرة في التصرف بمفردها ضمن المسؤولية التي منحت لها اي لا تقبل اي جدل حول المسؤوليات التي تضطلع بها، الا ان من الناحية الواقعية تعذر التداخل في مسؤوليات الحكومات اذ يلاحظ وجود نوع من الاعتماد المتبادل^(٥).

يتميز النظام الاتحادي بالنص في الدستور على سلطات الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات او الاقاليم^(٦). وقد تختلف اختصاصات الحكومة المحلية باختلاف الواقع العملي والتوصيف الدستوري لشكل الدولة اذ كانت دولة بسيطة فتقوض الصلاحيات الادارية الى الحكومات المحلية ، اما اذا كانت الدولة المركبة فتتجه الى توزيع

الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية^(٧). ولتجنب المشاكل التي قد تحدث نتيجة تداخل الاختصاصات حدد الدستور احد الطرق الثلاثة في توزيع هذه الاختصاصات وهي على النحو الاتي :-

الطريقة الاولى :- يتولى المشرع الدستوري تحديد اختصاصات الحكومة المركزية الاتحادية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك الى الحكومات المحلية^(٨)، وتؤدي هذه الطريقة الى تقوية دور الحكومة المحلية على حساب الحكومة الاتحادية اذ يكون اختصاص الدولة الاتحادية مقيداً بينما اختصاص الاقاليم او الحكومة المحلية مفتوحاً. ومن الدول التي اتبعت هذه الطريقة سويسرا ، الامارات العربية المتحدة ، الولايات المتحدة الامريكية^(٩).

الطريقة الثانية :- يتولى المشرع الدستوري تحديد اختصاصات الاقاليم او الولايات والمحافظات غير المنتظمة على سبيل الحصر ، وترك ما عدا ذلك الى السلطة الاتحادية ، ومن الدول التي اتبعت هذه الطريقة كندا ، الهند ، فنزويلا^(١٠) ، وتؤدي هذه الطريقة الى توسيع وتقوية مركز السلطات الاتحادية واختصاصاتها على حساب الاقاليم او الولايات مع مرور الزمن وبذلك تكون هناك اختصاصات جديدة من نصيب السلطات الاتحادية^(١١).

الطريقة الثالثة :- وفيها يتولى المشرع الدستوري اختصاصات الحكومة المركزية الاتحادية واختصاصات الولايات على سبيل الحصر. اي ان الدستور ينص على قائمتين تتضمن القائمة الاولى جميع اختصاصات الحكومة الاتحادية وتتضمن القائمة الثانية جميع اختصاصات الاقاليم او الولايات. ومن خلال هذه الطريقة يتم معرفة ما يكون من اختصاص الحكومة الاتحادية وما سيكون من اختصاص الحكومات المحلية^(١٢).

ويعاب على هذه الطريقة انها قد تخلق مشاكل التنازع حول الاختصاصات التي لا تدخل ضمن قائمة اختصاصات الحكومة الاتحادية ولا تدخل ايضاً ضمن قائمة اختصاصات حكومة الاقاليم او الولايات لان مهما بلغ قدرت المشرع الدستوري من الدقة وسعة الشمول الا انه لابد ان يغفل عن الاحاطة بجميع تلك الاختصاصات اي لا يستطيع الالمام بكل الصلاحيات فضلاً عن وجود مستجدات تكون غير واردة اثناء توزيع الصلاحيات^(١٣). وان اتباع احد هذه الطرق في توزيع الاختصاصات ما بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية يتأثر كثيراً في الظروف والعوامل المحيطة بنشأة كل دولة.

فالدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة انتقال الدولة من حالة الدولة البسيطة الى الدولة المركبة يتجه دستورها في العادة الى توسيع اختصاصات الاقاليم او الولايات الداخلة في الاتحاد من اجل احتفاظها بقدر كبير من الاستقلال مما يحدد من اختصاصات الحكومة الاتحادية مثال على ذلك الامارات العربية ، الولايات الامريكية.

لذا الدول الاتحادية التي تنشأ بالطريقة اعلاه فدستورها يتجه لتقوية دور الحكومة الاتحادية على حساب حكومة الاقاليم او الولايات مثال على ذلك الارجننتين والاتحاد السوفيتي سابقاً والبرازيل^(١٤). اما عن موقف المشرع الدستوري العراقي وفق دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ اذ نصت المادة (١١٠) منه على " تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية ... " ، اما المادة (١١٤) فقد اشارت الى الاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقاليم ، اما المادة (١١٥) من الدستور فقد نصت على " 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 فيها الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما " .

يلاحظ على ذلك ان دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ قد اتبع الطريقة الاولى في توزيع الاختصاصات حيث حدّد اختصاصات السلطة الاتحادية بأسلوب الحصر وما عداها من الاختصاصات تركت للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، واما الاختصاصات المشتركة فأنها تكون في النهاية من اختصاص الاقاليم والمحافظات في حالة الخلاف، ومن الملاحظ في هذا الشأن ان النظام الاتحادي في العراق لم ينشأ بطريقة انضمام مجموعة دول مستقلة حتى يتم فيه تقوية دور سلطات الاقاليم والمحافظات وكذلك لم ينشأ عن طريق تفكيك دولة موحدة الى مجموعة دول مستقلة ، بل تنشأ في ظل التحول الدستوري الذي حدث بعد سقوط النظام السياسي السابق عام ٢٠٠٣ واحتلال العراق الامر الذي جعل من المنطق السليم ان تكون صلاحيات او اختصاصات الحكومة الاتحادية اكثر توسعاً من اختصاصات حكومة الاقاليم باعتبارها الدولة العراقية لم تنشأ باتحاد دول لكي تصبح اختصاصات الحكومة الاتحادية محدودة.

ويبدو ان الاعتبارات السياسية كان لها الدور الكبير في تبني النظام الاتحادي في العراق ويعود السبب في ذلك لسببين الاول :- حيث جاء هذا النظام كرد فعل للمركزية الشديدة التي اتبعها العراق منذ عام ١٩٥٨ ولغاية ٢٠٠٣، كما صرح قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ في المادة (٥٢) من الدستور على ان " يؤسس النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في يد الحكومة الاتحادية ، اذ ان الاستمرار في تركيز السلطة يجعل من الممكن استمرار الاضطهاد والاستبداد في ظل النظام السابق " ،السبب الثاني :- جاء كأستجابة للمطالب القومية الكردية في اقليم شمال العراق الذي اصبح يتمتع باستقلال شبه رسمي عن الدولة العراقية بعد عام ١٩٩١. والدليل على ذلك اعتراف المشرع الدستوري في دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ بأن اقليم كردستان اقليم فيدرالي لم يتم تشكيله وفق الاجراءات التي حددها الدستور^(١٥). ويلاحظ على ذلك ان الدستور العراقي يقترب من الدستور الالمانى الذي اتبع الطريقة نفسها.

المطلب الثاني : اختصاصات السلطات الاتحادية وفق دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥

حدد الدستور العراقي الصلاحيات والاختصاصات والمهام الادارية الحصرية التي تختص بها السلطات الاتحادية والتي تهم جميع الافراد في عموم العراق اذ لا يختص بها جزء معين او محافظة معينة دون غيرها . وتكون من اختصاص السلطة المركزية في بغداد لادارة البلاد بأكملها ونظر للظروف المتعلقة بطبيعة اعادة بناء الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ واعاده تنظيمها سياسياً وادارياً^(١٦).

فقد خصص المشرع الدستوري الباب الرابع من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ للحديث عن اختصاصات السلطة الاتحادية . حيث نصت المادة (١٠٩) من الباب الرابع على " تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي " وفي المادة (١١٠) وضح المشرع الدستوري الطريقة التي اتبعها في توزيع الاختصاصات ما بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

وهي الطريقة التعداد الحصري للاختصاصات السلطات الاتحادية ويكون ما عدا تلك الاختصاصات من اختصاص الاقاليم والمحافظات^(١٧). ومن الملاحظ ان المشرع لم يدرج المادة (١٠٩) السابقة الذكر ضمن فقرات المادة (١١٠) من الدستور المتعلقة باختصاصات السلطات الحصرية.

يفسر البعض السبب وراء ايراد هذا النص في مقدمة الباب الذي يتعلق باختصاصات السلطة الاتحادية للظروف التي رافقت مرحلة كتابة الدستور وكذلك ايضاً المعارضة الشديدة التي اتخذتها الكثير من الجهات السياسية للنظام الفيدرالي .

ويبدو ان المشرع العراقي اراد بذلك ان يطمئن الجميع بان النظام الفيدرالي لا يعني التقسيم في اي حال من الاحوال وانما السلطة الاتحادية هي المكلفة بحفظ وحدة العراق وسلامته واستقلاله من اي محاولة لتفتيت وحدته وانفصال جهة منه سواء اي جهة كانت^(١٨) ويمكن ان يكون هناك سبب اخر في ان المشرع العراقي لا يعتبر مهمة الحفاظ على العراق وسلامته واستقلاله على انها مجرد اختصاص تمارسه الحكومة الاتحادية كأى اختصاص اخر .

ومن خلال ما ذكر هذا النص ضمن الاختصاصات الحصرية سيزل عنه هذه الفكرة . وان الدليل الواضح على ذلك ان المشرع الدستوري استخدم عبارة " تحافظ السلطات الاتحادية " ولم يستخدم عبارة " تختص السلطات الاتحادية " لان المحافظة تكون عادة على شيء ثمين لا يمكن المساومة عليه . ولا يقصد بالسلطات الاتحادية المختصة بالمحافظة على وحدة العراق ولا الحكومة الاتحادية او السلطة التنفيذية به فقط بل يراد بها السلطتين التشريعية والقضائية الاتحادية ، حيث تساهم هذه السلطات الثلاث من خلال ممارستها لواجباتها في الحفاظ على وحدة العراق وسلامته^(١٩). وان المشرع قد حدد الاختصاصات التي اطلق عليها باختصاصات السلطات الاتحادية بتسع فقرات يمكن اجمالها بالعناوين العامة الاتية^(٢٠):-

١- السياسة الخارجية.

٢- السياسة المالية العامة.

٣- السياسة التجارية الخارجية.

٤- تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة واللجوء السياسي.

٥- سياسة الامن الوطني وانشاء القوات المسلحة وادارتها.

٦- سياسة الترددات البثية والبريد، ورسم سياسة الموارد المائية الخارجية.

٧- نظم امور الموازين والمكاييل.

٨- الاحصاء والتعداد العام للسكان.

٩- وضع الموازنة العامة والاستثمارية.

فضلاً عن اختصاصات اخرى وردت في الدستور بشكل متفرق كأن تكون المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي^(٢١) ، والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات والاثار

والمواقع الاثرية، وملكية الغاز والنفط وهي ضرورة لازمة لإعادة بناء النظام السياسي في الدولة على اسس قانونية وتعددية سياسية ديمقراطية راسخه للسير قدماً نحو مستقبل يقضي الى تصفية شاملة. (٢٢).

بإضافة الى الاختصاصات الحصرية التي تمارسها السلطة الاتحادية ، فقد نصت المادة (١١٤) من الدستور على مجموعة من الاختصاصات جعلها المشرع مشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات .

ويمكن اجمالها بالعناوين العامة الاتية:-

١- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

٢- رسم السياسة البيئية لحماية البيئة من التلوث.

٣- رسم السياسة الصحية العامة.

٤- ادارة الكمارك.

٥- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها.

٦- رسم السياسة التربوية والتعليمية.

٧- رسم سياسة التنمية والتخطيط العام(٢٣).

يثار تساؤل في هذا الصدد حول في حال حدوث اشكالات حول ممارسة الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية والاقاليم ؟

يذهب البعض الى توضيح مصطلح الاختصاصات المشتركة يعني عدم انفراد اي من السلطين الاتحادية والاقاليم في ممارستها من دون مشاركة السلطة الاخرى سواء كان ذلك يتعلق بالتشريع او التنفيذ(٢٤). اما بالنسبة الى حل اشكالات الاختلاف في ممارسة الاختصاص فقط اورد الدستور حكماً في المادة (١١٥) منح الاولوية في تطبيق القانون للاقاليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم في حالة الخلاف بينهما. وهذا يعني ان اختصاصات الاقاليم والمحافظات تبقى مفتوحة لاستلام اختصاصات جديدة بمرور الوقت . يذهب البعض في ان المشرع الدستوري قد منح اختصاصات واسعة جداً للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم ولم يكتفي بذلك بل قد منحها ايضاً اولوية الاختصاصات المشتركة في حالة الخلاف بينهما وبين السلطة الاتحادية(٢٥).

فما الحكمة من يراد اختصاصات مشتركة اذا كانت المحصلة النهائية في ممارستها لسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ،على الرغم من اقرار المشرع الدستوري المحافظات غير المنتظمة في اقليم مع الاقاليم في الاختصاصات المشتركة الا انه اقتصر ذلك في اربع فقرات من مجموع سبع فقرات وقد نصت عليها المادة (١١٤)(٢٦)، كما نص المشرع على المسائل التي تتعلق بالغاز والنفط والمواقع الاثرية في نصوص ومواد منفصلة ، وقد نصت المادة (١١١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على " النفط والغاز هو ملك لكل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات "(٢٧).

وقد اشارت المادة (١١٢) من الدستور الفقرة اولاً الى قيام الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومة الاقاليم والمحافظات المنتجة "

اما الفقرة الثانية من المادة (١١٢) فقد بينت قيام الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة في تطور ثروة النفط والغاز^(٢٨). ومن الملاحظ ان المشرع الدستوري قد حدد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في المادة (١١٠) من الدستور العراقي ولم يكن من بينها مسألة ادارة النفط والغاز. وكذلك حددت المادة (١١٤) الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وبين سلطات الاقاليم والمحافظات المشتركة. فيثار تساؤل في هذا الشأن فكيف في حالة حدوث خلاف بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم حول ممارسة هذا الاختصاص ؟

للإجابة على هذا التساؤل فقد اصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكماً بعدم دستورية قانون النفط والغاز في اقليم كردستان في قرارها الذي صدر يوم ١٥ شباط ٢٠٢٢ المتضمن الحكم بعدم دستورية قانون النفط والغاز لحكومة اقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ والغائه لمخالفته احكام المواد (١١٠) و(١١١) و(١١٢) و(١١٥) و(١٢١) و(١٣٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والزم حكومة الاقليم بتسليم كامل انتاج النفط من الحقول النفطية في اقليم كردستان والمناطق الاخرى التي قامت وزارة الثروات الطبيعية في حكومة الاقليم باستخراج النفط منها وتسليمها الى الحكومة المركزية الاتحادية المتمثلة بوزارة النفط الاتحادية وتمكينها من استخدام صلاحياتها الدستورية بخصوص استكشاف النفط واستخراجه وتصديره ، ولوزارة النفط الحق بمتابعة بطلان التعاقدات النفطية التي ابرمتها حكومة اقليم كردستان مع الاطراف الخارجية دول وشركات بخصوص استكشاف النفط واستخراجه وتصديره وبيعه. والزام حكومة اقليم كردستان بتمكين وزارة النفط العراقية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بمراجعة كافة العقود النفطية المبرمة مع حكومة اقليم كردستان بخصوص تصدير النفط والغاز وبه لغرض تدقيقها وتحديد الحقوق المالية المترتبة بذمة حكومة اقليم كردستان من جراءها وان يتم تحديد حصة الاقليم من الموازنة العامة وبالشكل الذي يضمن ايصال حقوق مواطني محافظات اقليم كردستان من الموازنة العامة الاتحادية وعدم تأخيرها واشعار الحكومة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بذلك^(٢٩)

نفهم ان المشرع الدستوري اراد ان تكون مهمة ادارة النفط والغاز " ذات طابع خاص " يدخل ضمن عبارة الحفاظ على وحدة العراق وسلامته وضمان استقلاله التي جعلها المشرع العراقي في المادة (١٠٩) من الدستور من ضمن واجب السلطة الاتحادية . وبذلك تكون بعيدة كل البعد على ان تكون خاضعة لحكم المادة (١١٥) من الدستور والتي تتضمن جعل الاولوية في حالة الخلاف الى سلطات الاقاليم والمحافظات . ولو فرضنا ان ادارة النفط والغاز ستكون من نصيب سلطات الاقاليم والمحافظات وان ادارتها من قبلها سيوفر لها الظروف المناسبة للانفصال او التجزئة. وهذا سيخالف واجب السلطات الاتحادية في الحفاظ على وحدة العراق وضمان استقلاله . لكونه ينظر اليه ليس فقط مجرد مورد اقتصادي فحسب بل اصبح يرتبط بشكل وثيق بالأمن القومي للبلاد والذي يمثل موضع الاهتمام الرئيسي للدول اجمع.

وفيما يتعلق بجعل مهمة استخراج النفط مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقاليم وحكومة المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذلك يؤدي لحدوث تشتت في المسؤوليات بالنسبة لجميع الاطراف المعنية بالتالي يؤدي لحدوث ضعف في الجانب الاداري فمن الافضل ان توكل مهمة استخراج النفط الى شركة نفط وطنية مستقلة وغير تابعة

لوزارة النفط وتتمتع بطاقات ادارية وفنية وتقنية متطورة ومتنوعة وهذا يتوفر في الدول المنظمة لمنظمة الاوبك ، وان مهمة استخراج النفط بشكل مشترك يؤدي لحدوث حالة تضارب في المصالح اضافة الى ان توزيع عوائد النفط توزيعاً منصفاً وعادلاً نص يغطيه الغموض وعدم الوضوح في حين ان الموارد النفطية يجب ان تتم اعادتها الى تكون مسؤولة عن تمويل الميزانية السنوية سواء كانت ميزانية اعتيادية او استثمارية^(٣٠).

اما فيما يخص عبارة (الحقول الحالية) والتي وردت في الفقرة الاولى من المادة(١١٢) التي ذكرت سابقاً قد يبدو تفسيرها بان الحقول الغير مكتشفة بعد تدخل ضمن اختصاصات الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط حصراً . لكن جاءت الفقرة الثانية من المادة ذاتها لتلافي هذه الاشكالية عندما نصت على ان " تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير والنفط والغاز " وان رسم الاستراتيجية اللازمة لتطوير النفط والغاز تكون مجردة من العامل الزمني المؤقت والمحدد اي يشمل في الواقع الحقول الحالية والمستقبلية ايضاً. لذلك يجب ان تكون ادارة النفط والغاز بيد السلطات الاتحادية على ان لا تكون بعيدة عن التنسيق المشترك والذي يخدم بشكل او اخر مصالح الشعب العراقي.

وفيما يخص عبارة ادارة الاثار والمواقع الاثرية فقد جعلها المشرع الدستوري من الثروات الوطنية ومن اختصاصات السلطات الاتحادية الا ان ادارتها تكون بالتعاون والتنسيق المشترك مع سلطات الاقاليم والمحافظات^(٣١). ومن وجهه رأي الباحثة ان صياغة المادة (١١٣) المتعلقة بادارة الاثار والمواقع قد جاء اكثر وضوحاً ودقة من ناحية الصياغة التي جاءت بها المادة (١١١) المتعلقة بادارة النفط والغاز. وقد صرحت بان الاثار والمواقع من الثروات الوطنية كان من الاجدر بالمشرع ان ينص عليها بشكل واضح لتجنب اشكاليات تتعلق بتفسير النصوص.

المطلب الثالث: اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥

اقر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (١١٦) ان النظام الاتحادي في العراق يتكون من (عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية تتمثل بالأقضية والنواحي)^(٣٢)، كما اقر دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١١٧) ان اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً. وقر البرلمان العراقي قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ الخاص الاجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الاقاليم . وقر البرلمان العراقي قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الخاص بالمحافظات غير المنتظمة باقليم وقد منحت صلاحيات كثيرة بموجب القانون.

ومن الجدير بالذكر ان العلاقة بين اقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في اقليم مع الحكومة المركزية في ظل دستور ٢٠٠٥ واجهت ارتباكاً لعدم وضوح البعض من النصوص الدستورية فيما يتعلق بصلاحيات الاقاليم والمحافظات ومن اهم هذه المشاكل المسائل المتعلقة بالعقود النفطية التي ابرمتها حكومة اقليم كردستان وقدر ورفضتها الحكومة المركزية الاتحادية وايضاً المسائل المتعلقة بتعيين القادة الامنيين في المحافظات غير المنتظمة باقليم وفي الاخص في مجال الشرطة .

وان النصوص الدستورية مهمة الا ان تطبيقها هو الالم اذ هناك تلاصق واضح بين قيمة الدستور ومبدأ الدستورية ، واذا كانت مرحلة كتابة الدستور مرحلة سياسية مهمة فأن مرحلة ما بعد الدستور هي المرحلة الالم . وان العملية الدستورية ليست عملية احترام لمواد الدستور وتطبيقها فحسب بل هي عملية ترسيخ ثقافة سياسية نفسية اجتماعية تاريخية تبين من خلالها اهمية مواد الدستور وتطبيقها اضافة الى انها عملية ابتعاد عن ظاهرة المحسوبية والمحاباة^(٣٣). وبما ان المشرع الدستوري قد قرن المحافظات غير المنتظمة باقليم مع الاقليم يثار تساؤل حول مدى تحقيق ذلك في الامور جميعها ام لا ؟

وللإجابة عن ذلك نلاحظ من خلال استقراء نصوص دستور ٢٠٠٥ حيث نجد ان المشرع قد ساوى في مسائل عديدة المحافظات مع الاقليم ، الا انه في الوقت نفسه نجد ان المشرع الدستوري قد غض الطرف عن ذكر المحافظات غير المنتظمة في مسائل اخرى. بناء على ذلك نوضح المسائل التي ساوى بها المشرع الدستوري المحافظات غير المنتظمة في اقليم مع الاقليم والمسائل التي ساوى بينهما.

من الامور التي تساوت فيها المحافظات غير المنتظمة في اقليم مع الاقليم يمكن حصرها بالنقاط الآتية:-

(١) التمثيل في مجلس الاتحاد والذي يكوّن مع مجلس النواب (السلطة التشريعية الاتحادية) ، حيث نصت المادة (٦٥) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ على " يتم انشاء مجلس تشريعي يسمى (مجلس الاتحاد) يضم هذا المجلس ممثلين عن الاقليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم ، وينظم شروط العضوية فيه واختصاصاته وتكوينه وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب العراقي "^(٣٤) وهناك من يرى ان اشراك المحافظات غير المنتظمة في اقليم في مجلس الاتحاد يعد دمجاً بين اسلوب اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية ، لان المحافظات غير المنتظمة في اقليم هي وحدات ادارية تتمتع بصلاحيات لا تخرج عن اطار الصلاحيات الادارية وليس باعتبارها كيانات سياسية ، لذلك يجب ابعاد المحافظات عن التمثيل في مجلس الاتحاد واختصاره فقط على الاقليم^(٣٥).

وعلى الرغم من الاتفاق مع هذا الرأي لكون المحافظات هي وحدات ادارية محلية وليست كيانات سياسية الا انه لا يمكن عدم التمثيل في مجلس الاتحاد لان النص الدستوري ما زال سارياً ولم يتم تعديله بعد وان المشرع الدستوري تعامل مع يرى غير المنتظمة في اقليم على انها كيانات سياسية وليست وحدات ادارية فحسب. والرأي الآخر يرى ان المشرع الدستوري قد ادرك اشكالية تمثيل المحافظات غير المنتظمة في اقليم في تشكيل مجلس الاتحاد. وبناءً على ذلك فقد قرر المشرع تأجيل العمل باحكام مجلس الاتحاد في المادة (١٣٧) لحين تبلور النظام الاتحادي بصورته الكاملة واكتمال تشكيل الاقليم^(٣٦).

(٢) الحق في توزيع ايرادات الحكومة الاتحادية بصورة عادلة من خلال تشكيل هيئة عامة لمتابعة ايرادات الحكومة الاتحادية وتتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وممثلين عنها^(٣٧).

٣) اقر المشرع الدستوري للاقاليم والمحافظات الحق في تأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية من اجل متابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية^(٣٨).

٤) اقر المشرع الدستوري بتأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بشكل متساوي^(٣٩).

٥) اعترف المشرع الدستوري بمنح سلطات تشريعية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم بجعل الاولوية فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة لقانون الاقاليم والمحافظات^(٤٠).

٦) اقر المشرع الدستوري اعتراف ضمناً ان للمحافظات غير المنتظمة في اقليم هيئات قضائية مستقلة خاصة بها منفصلة عن الهيئات القضائية الاتحادية لكن في الواقع تعد الهيئات القضائية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم جزءاً من هيئات القضاء الاتحادي وهذا النص يثير الاستغراب.

٧) منح المشرع الدستوري لكل اقليم او محافظة الحق في اتخاذ اللغة المحلية^(٤١).

اما فيما يتعلق بالامور التي خص بها المشرع الدستوري الاقاليم من دون المحافظات غير المنتظمة في اقليم فيمكن حصرها بالنقاط الاتية :-

١- اقر المشرع الدستوري ان يكون للاقاليم الحق في وضع دستور خاص بها من دون ان يقر ذلك للمحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٤٢).

٢- اعترف المشرع الدستوري بشكل صريح ان يكون لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لاحكام الدستور^(٤٣).

٣- منح المشرع الدستوري للاقاليم الحق في انشاء قوى الامن الداخلي كالشرطة والامن والحرس من دون ان يعترف بذلك للمحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٤٤).

٤- حصن المشرع الدستوري اختصاصات الاقاليم من اي تعديل او اي انتقاص من الصلاحيات الممنوحة له الا بموافقة السلطة التشريعية للاقليم المعني وبموافقة اغلبية السكان باستفتاء عام^(٤٥).

من خلال ما سبق نلاحظ ان المشرع العراقي قد تبني النظام الفيدرالي كشكل للدولة العراقية في دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ ، فقد جعل اختصاصات السلطات الاتحادية محددة في حين وسع من اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في امور عديدة ، الا انه في نفس الوقت قد ترك هذه المساواة في امور اخرى جوهرية مهمة . الامر الذي يدفعنا الى التأكد من ان المشرع العراقي قد وقع في تناقضات تتعلق بتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة وان هذه التناقضات قد شوهت من النظام الفيدرالي الذي تبناه الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ فقد جعل من الاقاليم في مركز الدولة المستقلة في الدولة الكونفدرالية ، اما فيما يخص المحافظات غير المنتظمة في اقليم فقد جعلها المشرع الدستوري ترتقي لمستوى الاقاليم الفيدرالية تارة وتارة اخرى تعامل معها على انها وحدات ادارية تدار وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية.

المطلب الرابع: طبيعة الاختصاصات المحلية ومعاييرها واساليبها

الفرع الاول : معايير واساليب الاختصاصات

من المعروف في الادارة المحلية تنحصر اختصاصات الوحدات المحلية في ادارة وتنظيم المرافق العامة التي تكون ذات طبيعة محلية . اما المرافق العامة التي تكون ذات طبيعة قومية فتتولى مهمة القيام بها والانفاق عليها الحكومة المركزية.

وقد اورد الفقه القانوني العديد من المعايير التي يمكن من خلالها تحديد معايير التفرقة بين المرافق العامة المحلية والمرافق العامة القومية ولعل من ابرزها.

اولاً :- معيار الفائدة المباشر من المرفق : اذا كان المرفق يعود بالفائدة المباشرة على جميع المواطنين في البلاد على قدم المساواة نكون امام المرفق العام القومي. اما اذا كان المرفق يعود بالفائدة المباشرة على مواطني جهة محلية معينة من دون غيرها فسوف نكون امام المرفق العام المحلي.

ثانياً :- معايير ظروف الخدمة: اذا كانت الخدمة المقدمة تتطلب ضرورة التلائم مع العادات السائد والتقاليد والظروف المحلية فمن الارجح ان تدار محلياً ، اما اذا كانت لا تستلزم ذلك فمن الارجح ان يتم ادارتها مركزياً.

ثالثاً :- معيار التكلفة : اذا كانت المرافق العامة تستلزم تكاليف او مبالغ ضخمة لإدارتها فنتترك هذه المهمة للحكومة المركزية ، اما اذا كان المرفق العام لا يتطلب تكاليف مرتفعة اي تكون تكلفته يسيره او معقولة فيترك مهمة ادارته للوحدات المحلية.

رابعاً :- تترك مهمة ادارة المرافق التي تستلزم الانسجام في الادارة والتجانس في اساليب تقديمها الى الحكومة المركزية ، في حين المرافق التي تستلزم تعدد النمط والاسلوب فنتترك مهمتها الى الهيئات الادارية المحلية.

خامساً :- اذا كان المرفق يحتاج في ادارته الى كفاءات فنية وادارية عالية فيستحسن تركه الى الحكومة المركزية كونها تضم فئات ذات كفاءة عالية مقارنة بالوحدات المحلية ، اما في حال لم يكن المرفق بحاجة الى كفاءات عالية فيحسن تركه للوحدات المحلية.

سادساً :- المعيار التاريخي: هناك اختصاصات معينة يستحسن ترك مهمة القيام بها الى الهيئات المحلية كونها مارست هذا الاختصاص منذ زمن بعيد لدرجة قد اكتسبها الخبرة فيه^(٤٦).

ودعت منظمة الامم المتحدة في عام ١٩٦١ مجموعة عمل تضم ممثلين عن دول مختلفة وكذلك خبراء واداريين من منظمات متعددة في اجراء دراسة تتعلق بالمبادئ التي تحكم مهام واختصاصات الادارة المحلية. وكان من وجهه نظرها منح الاختصاصات التي يشك انها ذات طابع محلي الى الادارة كأن تكون مياه الشرب ، وشبكات الرأي ، والاسواق المحلية ، وطرق النقل والمواصلات...الخ، اما الاختصاصات التي تكون ذات اهمية على الصعدين المحلي والقومي في نفس الوقت فتتقاسمها السلطة المركزية مع الادارة المحلية.

وفي الواقع انه لا يوجد معيار ثابت جامع مانع من بين هذه المعايير التي اقترحها الفقه او مجموعة العمل التابعة لمنظمة الامم المتحدة. لان تحديد طبيعة المرافق المحلية والقومية ترافقه عدة صعوبات منها:-

(١) قد يكون المرفق العام الواحد مرفقاً عاماً قومياً ومحلياً في نفس الوقت بحسب ظروف الاحوال مثال على ذلك مرفق الدفاع عن الوطن.

(٢) صعوبة التمييز بين المرافق العامة المحلية عن المرافق العامة القومية في الدفاع العملي.

(٣) ادت السياسة التداخلية للدولة المعاصرة الى التشابك الى حد كبير بين المصالح القومية والمصالح المحلية وبسبب هذه الصعوبات فإن المشرع يختلف في تحديد معيار التفرقة بين المرفق المحلي والمرفق القومي من دولة لاخرى كون المشرع هو صاحب الاختصاص الاصيل في تحديد المرفق الذي يُمنح الى الهيئات المحلية ، والمرفق الذي يُمنح الى الحكومة المركزية^(٤٧).

بعد ان بينا ان هناك اعتبارات معينة تؤخذ بنظر الاعتبار عند تحديد الاختصاصات كحاجة المرافق للأموال ، والخبرة والكفاءة الفنية والادارية العالية ، ومستلزمات حسن الادارة ، فضلاً عن مدى شمول الخدمات التي يقدمها فيما كانت تهم سكان الدولة بأكملها ام تخص فئة منهم .

اي ان القانون هو الفيصل في تحديد ما هو محلي وما هو قومي من الاختصاصات وتلجأ الدول الى اسلوبين عالميين لتحديد اختصاصات الادارة المحلية.

الاسلوب الاول :- توزيع الاختصاصات بشكل عام

تعتبر جميع شؤون الوحدات المحلية من اختصاص الهيئات المحلية ويترك لها تحديد الاختصاصات التي تعتبر ضمن اطار عملها المحلي باستثناء ما ذكر بنص خاص على انه من صلاحيات السلطة المركزية.

اي ان توزيع الاختصاصات يتم بشكل عام وفق قاعدة عامة قابلة للاستيعاب ما يستجد من امور انية ومستقبلية . وهناك العديد من الدول التي تأخذ بهذا الاسلوب ومنها (المغرب - تونس - مصر - لبنان - بلجيكا - ايطاليا - فرنسا - روسيا - سويسرا)

ومن ايجابيات هذا الاسلوب :-

١- يمنح هذا الاسلوب مرونة كبيرة للهيئات المحلية في تحديد الاختصاصات المحلية حيث يتطلب الالتزام بها ضمن حدودها الممكنة ويمكنهم من الاستجابة للتغيرات الجديدة.

٢- يمنح هذا الاسلوب المجالس المحلية القدرة على الابداع والابتكار في مختلف المجالات.

٣- يخفف العبء عن الهيئات التشريعية التي تسن القوانين بمنح الهيئات المحلية الرغبة والقدرة على توسيع اختصاصاتها المحلية الممنوحة لها.

ومن سلبيات هذا الاسلوب :-

١- عدم الدقة والوضوح في تحديد الاختصاصات ينجم عنه نوع من الاحتكاك والحساسية بين الادارة المحلية والادارة المركزية.

٢- قد يمنح الهيئات المحلية الى الاطلاع على بعض الاختصاصات التي تستطيع النهوض بها لضعف الامكانية المادية والبشرية للوحدات المحلية^(٤٨).

الاسلوب الثاني :- حصر الاختصاصات

قد بينا فيما سبق اسلوب حصر الاختصاصات وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لكن لم توضح مزايا وعيوب هذا الاسلوب الذي حصر اختصاصات الهيئات المحلية والتي لا يمكن ممارسة اية اختصاصات ما لم يخولها القانون القيام بذلك . وان اضافة اختصاص جديد للهيئات المحلية يتطلب تشريع جديد . ومن الدول التي تأخذ بهذا الاسلوب (العراق - سوريا - قطر - الاردن - البحرين - الكويت - المملكة العربية السعودية - المملكة المتحدة) ومن ايجابيات هذا الاسلوب :-

١- الدقة والوضوح التي تتجم عن تحديد الاختصاصات.

٢- تقليل الحساسية والاحتكاك بين الهيئات المحلية والسلطات المركزية.

٣- تناسب الاختصاصات مع قدرة وامكانية الهيئات المحلية من الناحتين المادية والبشرية مما ينعكس ايجابياً على الاعمال والخدمات والمشاريع التي تقدمها.

٤- الاتساع الملحوظ في الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية ، مما يساعد الهيئات المحلية على القيام بدور هام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة^(٤٩).

ومن سلبيات هذا الاسلوب:-

١- التقييد الكبير للهيئات المحلية في ممارسة اعمالها . فقد تكون هناك امور مهمة محلية لا تستطيع الادارة المحلية انجازها كونها ليست ضمن الاختصاصات المخولة لها كونها ليست ضمن نص القانون.

٢- الحاجة لإصدار تشريعات جديدة في حال زيادة الاختصاصات المحلية مما يشكل ضغطاً متزايداً على الهيئات التشريعية المسؤولة.

٣- عدم قدرة الادارة المحلية من الاستجابة السريعة للمستجدات والمتغيرات التي تظهر بشكل مستمر^(٥٠).

الفرع الثاني : ماهية اختصاصات الهيئات المحلية

تقوم الحكومة المحلية بتقديم جملة من الخدمات للمواطنين ولعل اهمها :-

- ١- الخدمات البيئية: وتشمل (الطرق - المواصلات - الصرف - الاضاءة - المجاري - التخلص من القمامة - الرقابة على الحدائق العامة).
- ٢- خدمات اجتماعية شخصية : وتشمل (التعليم - الصحة - الدواء - حماية الطفولة - الرعاية الاجتماعية - مساعدة كبار السن - الخدمات الثقافية والاسكان).
- ٣- خدمات ذات المنافع العامة: وهي الخدمات التي تؤديها الوحدات المحلية على اساس تجاري ومن اهمها (الغاز - الكاز - النقل العام - مياه الشرب)^(١).

ومما لا شك فيه ان تقدير الوظائف اذا كانت تصلح للقيام بها من قبل الوحدات المحلية هي مسألة صعبة التحديد ، لوجود عوامل متداخلة تكون للاعتبارات السياسية الدور الرئيسي فيها. وبصورة عامة يوجد في هذا الصدد بعض القواعد الارشادية التي يكون من المستحيل نقل الاختصاص بشأن هذه الوظائف الى الوحدات المحلية في الحالات التالية :-

- ١- ان تكون الخدمة من النوع الذي يتأثر بالظروف والايوضاع المحلية كالخدمات الثقافية والترفيهية .
- ٢- ان تكون الخدمة من النوع الذي يحتاج كثيراً للتنسيق والتكامل على المستوى المحلي كالطرق والاسكان ..الخ.
- ٣- ان تكون مشاركة الجمهور المحلي ضرورية لتقديم الخدمات او تجاهها مثل خدمات توزيع مياه الشرب والري على الفلاحين.
- ولا تكون الخدمة مناسبة لقيام الوحدة المحلية بها في الحالات التالية :-
- ١- ان تتجاوز الخدمة حدود الوحدة المحلية مثل مشروعات الطاقة والمصانع والجامعات.
- ٢- اذا كان هناك ضرورة لتوحيد الاجراءات الخاصة بتقديم الخدمات على مستوى الدولة.
- ٣- ان يكون للخدمة فائدة كبيرة ، وان تكون اهميتها على مستوى الدولة ككل اكثر من اهميتها للوحدة المحلية على وجه الخصوص كالطرق بين الاقاليم^(٢).

٤- الاختصاصات التمثيلية: تعبر الوحدة المحلية عن رغبات وتطلعات المواطنين المحليين في الامور التي تخص حياتهم اليومية والتي تدخل ضمن اختصاص الحكومة المركزية ، ويعتمد منح هذه الصفة للوحدات المحلية على مدى توفير قنوات الاتصال البديلة بين المواطنين والحكام سواء كانت قنوات اتصال سياسية او قنوات اتصال ادارية^(٣).

٥- **التنمية المحلية وتنمية المجتمع** : تعهد بعض الانظمة السياسية الى حكومتها المحلية النشاطات والخدمات الخاصة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية وتقوم هذه الحكومات بتقديم الخدمات التي تساهم في دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية مثل انشاء الاسواق والمعارض كما تقوم ببعض البرامج التنموية كأن تكون برامج تعليم الكبار ومحو الامية ومشروعات التنمية الذاتية ورعاية المسنين والمعوقين^(٥٤).

٦- **الاختصاصات الخاصة بالضبط الاداري** : الضبط الاداري بمفهومه العام يراد به هو مجموعة السلطات المخولة الى هيئات الضبط الاداري يهدف لتقييد حريات الافراد للمحافظة على النظام العام بمعناه التقليدي اي المحافظة على الامن وحماية صحة الافراد وتأمين السكنية لهم^(٥٥).

ومنحت الحكومات المحلية اختصاصات خاصة بالضبط الاداري وتتمثل ب:-

- أ- للحكومات المحلية الحق في اصدار القرارات واللوائح الخاصة باحترام النظام والامن وهذا بشكل عام.
- ب- للحكومات المحلية الحق في اصدار القرارات واللوائح الخاصة بتنظيم بعض الخدمات المحددة كتصاريح البناء وهذا بشكل خاص فيما يتعلق بأداء السلطة التشريعية وطرق منح اختصاصات واشراك كل فئات الشعب في عملية صنع القرار السياسي وتحسين اوضاع الطبقات المحرومة من الشعب.^(٥٦)
- وقد تُمنح هذه السلطات الى المجلس المحلي او الى احد الاعضاء التابعين للوحدة المحلية مثل (المحافظ - القائم مقام - مدير الناحية) ويعتمد التفويض او نقل الاختصاص في هذه الوظائف الى الوحدات المحلية على عدد من المتغيرات وهي :-

(١) هل يوجد اداري بديل ام لا.

(٢) مدى الالتزام والحياد والنزاهة في تطبيق القواعد الخاصة بالضبط الاداري.

(٣) اذا كان تطبيق القواعد الخاصة بالضبط الاداري قائماً على بعض العوامل الموضوعية فيستحسن ترك تلك الاختصاصات للوحدات المحلية.

٧- التخطيط العمراني

تساهم الحكومات المحلية في التخطيط العمراني بعده طرق وهي :-

- ١- ملكية الاراضي غير المستخدمة ، والرقابة على استخدامها.
- ٢- تحفيز المواطنين وتشجيعهم على البناء والاعمار بدعم مشاريع البنى الاساسية في بعض المناطق الخالية كمشروعات (الطرق والمعابر والقناطر والجسور الصغيرة - الانارة - المياه - الاسكان) وتترك هذه الوظائف في الانظمة المحلية المقارنة بيد الوحدات المحلية فهي تشرف على تقسيم الاراضي ، وعمليات البناء والتعمير داخل المدينة وضواحيها.

٨- **التنسيق بين الوحدات المختلفة على المستوى المحلي**: قد يعهد الى الوحدات المحلية في بعض النظم السياسية مهمة التنسيق بين الخدمات التي تقدمها اجهزة الادارة المحلية.

٩- الثقافة والترفيه: تعد الثقافة والترفيه من الوظائف المهمة التي تقدمها الحكومات المحلية الى المواطنين عن طريق المكتبات العامة وتقديم الخدمات الترفيهية كالأندية والقاعات والملاعب والمساح وتنمية السياحة الداخلية^(٥٧).

الخاتمة

من خلال ما تقدم يتبين لنا ان مصطلح " الفيدرالية " مصطلح حديث النشأة في العراق وقد تم تداوله بعد عام ٢٠٠٣ وقد ارتبط هذا المصطلح باقليم كردستان اما مصطلح اللامركزية الإدارية الذي بدأت جذوره الاولى منذ تأسيس الدولة العراقية في العهد الملكي وان كان بدائياً ويفتقر للتطبيق الفعلي الحقيقي وقد قضي عليه تماماً النظام السابق باعتماده المركزية كنظام للحكم ومن خلال النصوص الدستورية لدستور العراق ٢٠٠٥ يتبين ان المشرع الدستوري منح الاقاليم اختصاصات واسعة على حساب الحكومة المركزية بل ان الدستور قد منح الأولوية لقانون الاقاليم في التطبيق في حالة التعارض مع قانون السلطة الاتحادية.

اما بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي اعتمدت النظام اللامركزي في ادارتها فقد منحها الدستور العديد من الاختصاصات لادارة شؤونها بل ان الدستور ساوى بين المحافظات والاقاليم في اكثر من موضع اضافته الى الاختصاصات التي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لكن رغم ذلك فان الحديث بشأن الاختصاصات لا يزال مستمراً والسبب يكمن ليس في تنظيم الاختصاصات بل بالتطبيق الفعلي لتلك الاختصاصات وتفعيل اللامركزية الإدارية في ادارة الوحدات المحلية.

التوصيات

١- سن القوانين التي تتلائم مع الاختصاصات التي منحت للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم اذ لا تزال العديد من القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل التي كانت في عهد النظام السابق سارية المفعول اصبحت اليوم لا تواكب التطورات الكبيرة التي حدثت في العراق اذ تقف هذه القرارات عائقاً خصوصاً امام المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٢- قيام مجلس النواب بممارسة دوره الرقابي على المحافظات اضافته الى تفعيل رقابة الهيئات المستقلة على سلطات المحافظات في ممارستها الاختصاصات.

٣- قيام الحكومة المركزية الاتحادية بتقويض المحافظات غير المنتظمة في اقليم عدداً من الاختصاصات استناداً على نصوص الدستور التي تجيز ذلك مثلاً إلغاء وزارة العمل ووزارة البلديات والشؤون الاجتماعية ومنح مسؤوليتها الى المحافظات كونها الاقدر على النهوض بها واقرب الى واقع المحافظة من السلطة المركزية.

٤- تفعيل نص المادة (١٠٦) من الدستور والخاصة بتأسيس الهيئة العامة بمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بشكل عادل لتمكين الاقاليم والمحافظات من ممارسة اختصاصاتها.

الهوامش

- ١ - المادة (١٢٢) ثانياً من الدستور العراقي الدائم عام ٢٠٠٥.
- ٢ - م.د. فراس كوركيس عزيز ، انماط العلاقة التفاعلية بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، مجلة العلوم السياسية ، العدد ٥٧ ، الصفحات (٢٢١-٢٦٥) ، ٢٠ اغسطس ، ٢٠١٩.
- ٣ - المادة (٤٧) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.
- ٤ - اثير ادريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، الطبعة الاولى ، دار مكتبة البصائر ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٢٣٨.
- ٥ - رونالد واتس ، الانظمة الفيدرالية ، الترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ، مها تكلأ ، منتدى الاتحاد الفيدرالي ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٥-٤٦.
- ٦ - نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٨٨-٨٩.
- ٧ - احمد يحيى الزهيري ، الحكومات المحلية ، مكتب اليمامة للطباعة والنشر ، ٢٠١٦ ، ص ٦٤-٦٥.
- ٨ - حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، السنهوري ، ٢٠١٣ ، ص ٧٩.
- ٩ - جمال ناصر جبار الزيداوي ، دراسات دستورية ، مركز العراق للدراسات ، ط ١ ، مطبعة البيئة ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٠.
- ١٠ - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص ٦٩.
- ١١ - سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط ١ ، دار المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٥٤ ، ص ٢٧٨.
- ١٢ - منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، الجزء الاول ، الطبعة الثانية ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٥٤.
- ١٣ - محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار النهضة العربية للطباعة للنشر والتوزيع ، ١٩٦٩ ، ص ١٣٣.
- ١٤ - محمد عمر مولود ، فلسفة الحكومة في النظام البرلماني ، والمفهوم الدستوري العراقي ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الاول (كانون الثاني - شباط - اذار) ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٢.
- ١٥ - المادة (١١٧) اولاً ، المادة (١١٩) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- ١٦ - أ.م. د. عمر جمعة عمران ، معوقات الرقابة على الوحدات الإدارية المحلية ومتطلبات توازنها في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، مجلة علوم السياسية ، العدد ٢٣ ، الصفحات (٤٧١-٤٩٦) ، ٢٠٢١.
- ١٧ - المادة (١١٠) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- ١٨ - جمال ناصر جبار الزيداوي ، اختصاصات الاقاليم والمحافظات في العراق ، بحث منشور في الانترنت على الرابط الاتي :-

www.asrar-khafaya.com/ihindex.php/2011-10-9

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/١٥ ، ١٢:٠٠ pm

- ١٩ - المادة (٤٧) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- ٢٠ - للتفاصيل مراجعة المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق.
- ٢١ - المادة (١٠٩) من دستور جمهورية العراق.
- ٢٢ - د. خميس دهام حميد ، الحقوق والحريات السياسية دراسة مقارنة بين المواثيق الدولية والشريعة الإسلامية ، مجلة علوم السياسية ، العدد ٣٣ ، الصفحات (١٠٧-١٣١) ، ٢٠٠٦ يوليو.
- ٢٣ - المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق.

٢٤ - عدنان عاجل عبيد ، النظام الاتحادي في العراق ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد (٥٥) ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٨.

٢٥ - اسماعيل علوان التميمي ، الدستور والتعارض في اختصاصات المحافظات ، بحث منشور على الانترنت على الرابط التالي www.ahewaiory.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/١٥ ، ص ٢.

٢٦ - المادة (١١٤) الفقرة اولاً - ثانياً - خامساً - سادساً من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

٢٧ - المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق.

٢٨ - المادة (١١٢) الفقرة اولاً - ثانياً من دستور جمهورية العراق.

٢٩ - قرار المحكمة الاتحادية العليا ، العراق ، العدد ٥٩ ، اتحادية ، ٢٠١٢ بشأن عدم دستورية قانون النفط والغاز في اقليم كردستان

E-mail:federalcourt-iraq@yahoo.com

٣٠ - محمد علي الزيني ، الدستور العراقي وثروات العراق النفطية والغازية في مأزق الدستور (نقد وتحليل) ، الطبعة الاولى ، الفرات للنشر والتوزيع ، العراق ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٧٤.

٣١ - المادة (١١٣) من دستور النافذ لعام ٢٠٠٥.

٣٢ - Adel Abdulhamz, Israa Iqbal Kadhum, University of Baghdad. COVID-19 Pandemic from the Perspective of Realist Theory and Constructivist Theory in International Relations .,resmilitaris , issue (1),2023 p780

٣٣ - اثير ادريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، الطبعة الاولى ، دار مكتبة البصائر ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ١٩٨-١٩٩.

٣٤ - المادة (٦٥) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ .

٣٥ - محمد عمر مولود ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٢٠-٥٢١.

٣٦ - عدنان عاجل عبيد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٨.

٣٧ - المادة (١٠٦) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

٣٨ - مارينا سبرونفا ، التحولات الدستورية في العراق ، ترجمة فالح الخمراني ، مكتبة عدنان ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١٦٧.

٣٩ - المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق والتي نصت على ان تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة ، والبعثات والزمالات الدراسية ، والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية ، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية ، والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وتنظم بقانون.

٤٠ - المادة (١٢٠) من دستور النافذ لعام ٢٠٠٥.

٤١ - المادة (٤) خامساً من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ والتي نصت على ان (لكل اقليم او محافظة اتخاذ ايه لغة محلية رسمية اضافية ، اذ قرت غالبية سكانها باستفتاء عام).

٤٢ - المادة (١٢٠) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

٤٣ - مارينا سبرونفا ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٦٧.

- ٤٤ - Hameed, Muntasser Majeed. University of Baghdad. "Hybrid regimes: An Overview." IPRI .Journal 22, no1(Jun): 1-24. doi.org/10.31945/iprij.220101
- ٤٥ - المادة (١٢٦) رابعاً من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- ٤٦ - صفوان المبيضي ، المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، ٢٠١٩ ، ص ٦٩.
- ٤٧ - Hameed, Muntasser Majeed. 2022. University of Baghdad "Political structure and the administration of political system in Iraq (post-ISIS)." Cuestiones Políticas 37, no. 65: 346-361.
- ٤٨ - ايمن عودة المعاني ، الادارة المحلية ، دار وائل للنشر والتوزيع ، ط ١ ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ١٢٥-١٢٦.
- ٤٩ - صفوان المبيضي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٧.
- ٥٠ - ايمن عودة المعاني ، مصدر سبق ذكره ، ١٢٦-١٢٧.
- ٥١ - Muntasser, M. H. 2022. University of Baghdad. " State-building and Ethnic Pluralism in Iraq after 2003." Журнал политической философии и социологии политики «Полития». .Анализ. Хроника. Прогноз» 104. No.1: 110-130
- ٥٢ - بتول حسين علوان، احمد عدنان عزيز، التعددية والتسامح وأثرهما في تعزيز بناء المجتمع، مجلة دراسات العلوم الانسانية والاجتماعية، الجامعة الاردنية، المجلد ٤٦، العدد ٢، الملحق ٢، ٢٠١٩.
- ٥٣ - مورييس دفرجية ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري للأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٩٣ ، ص ٥٨.
- ٥٤ - احمد يحيى الزهيري ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٩.
- ٥٥ - علي محمد بدير وآخرون ، العاتك لصناعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢١٤.
- ٥٦ - م.د. همسة قحطان خلف ، الانتخابات البرلمانية البحرينية واثرها في قيام الانتفاضة الشعبية ، مجلة العلوم السياسية ، العدد ٤٦ ، الصفحات (١٥٧ - ١٨٤) ، ١ يوليو ٢٠١٣.
- ٥٧ - احمد يحيى الزهيري ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٠.

المصادر

- ١ - المادة (١٢٢) ثانياً من الدستور العراقي الدائم عام ٢٠٠٥.
- ٢ - م.د. فراس كوركيس عزيز ، انماط العلاقة التعاقلية بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، مجلة العلوم السياسية ، العدد ٥٧ ، الصفحات (٢٢١ - ٢٦٥) ، ٢٠ اغسطس ٢٠١٩.
- ٣ - المادة (٤٧) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.
- ٤ - اثير ادريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، الطبعة الاولى ، دار مكتبة البصائر ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٢٣٨.
- ٥ - رونالد واتس ، الانظمة الفيدرالية ، الترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ، مها تكلأ ، منتدى الاتحاد الفيدرالي ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٥-٤٦.
- ٦ - نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٨٨-٨٩.
- ٧ - احمد يحيى الزهيري ، الحكومات المحلية ، مكتب اليمامة للطباعة والنشر ، ٢٠١٦ ، ص ٦٤-٦٥.

- ٨ - حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، السنهوري ، ٢٠١٣ ، ص ٧٩.
 - ٩ - جمال ناصر جبار الزيداوي ، دراسات دستورية ، مركز العراق للدراسات ، ط ١ ، مطبعة البيئة ، بغداد ٢٠٠٩ ، ص ١٣٠.
 - ١٠ - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص ٦٩.
 - ١١ - سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط ١ ، دار المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٥٤ ، ص ٢٧٨.
 - ١٢ - منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، الجزء الاول ، الطبعة الثانية ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٥٤.
 - ١٣ - محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار النهضة العربية للطباعة للنشر والتوزيع ، ١٩٦٩ ، ص ١٣٣.
 - ١٤ - محمد عمر مولود ، فلسفة الحكومة في النظام البرلماني ، والمفهوم الدستوري العراقي ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الاول (كانون الثاني - شباط - اذار) ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٢.
 - ١٥ - المادة (١١٧) أولاً ، المادة (١١٩) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
 - ١٦ - أ.م. د. عمر جمعة عمران ، معوقات الرقابة على الوحدات الإدارية المحلية ومتطلبات توازنها في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، مجلة علوم السياسية ، العدد ٢٣ ، الصفحات (٤٧١ - ٤٩٦) ، ٢٠٢١.
 - ١٧ - المادة (١١٠) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
 - ١٨ - جمال ناصر جبار الزيداوي ، اختصاصات الاقاليم والمحافظات في العراق ، بحث منشور في الانترنت على الرابط الاتي :- www.asrar-khafaya.com/ihdex.php/2011-10-9
- تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/١٥ ، ١٢:٠٠ pm
- ١٩ - المادة (٤٧) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
 - ٢٠ - للتفاصيل مراجعة المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق.
 - ٢١ - المادة (١٠٩) من دستور جمهورية العراق.
 - ٢٢ - د. خميس دهام حميد ، الحقوق والحريات السياسية دراسة مقارنة بين المواثيق الدولية والشريعة الإسلامية ، مجلة علوم السياسية ، العدد ٣٣ ، الصفحات (١٠٧ - ١٣١) ، ٢ يوليو ، ٢٠٠٦.
 - ٢٣ - المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق.
 - ٢٤ - عدنان عاجل عبيد ، النظام الاتحادي في العراق ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد (٥٥) ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٨.
 - ٢٥ - اسماعيل علوان التميمي ، الدستور والتعارض في اختصاصات المحافظات ، بحث منشور على الانترنت على الرابط التالي www.ahewaiory.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/١٥ ، ص ٢.
 - ٢٦ - المادة (١١٤) الفقرة أولاً - ثانياً خامساً - سادساً من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.
 - ٢٧ - المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق.
 - ٢٨ - المادة (١١٢) الفقرة أولاً - ثانياً من دستور جمهورية العراق.
 - ٢٩ - قرار المحكمة الاتحادية العليا ، العراق ، العدد ٥٩ ، اتحادية ، ٢٠١٢ بشأن عدم دستورية قانون النفط والغاز في اقليم كردستان

E-mail: federalcourt-iraq@yahoo.com

- ٣٠ - محمد علي الزيني ، الدستور العراقي وثروات العراق النفطية والغازية في مآزق الدستور (نقد وتحليل) ، الطبعة الاولى ، الفرات للنشر والتوزيع ، العراق ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٧٤.
- ٣١ - المادة (١١٣) من دستور النافذ لعام ٢٠٠٥.

٣٢- Adel Abdulhamz, Israa Iqbal Kadhum, University of Baghdad. COVID-19 Pandemic from the Perspective of Realist Theory and Constructivist Theory in International Relations, *resmilitaris*, issue (1), 2023 p780

٣٣ - اثير ادريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، الطبعة الاولى ، دار مكتبة البصائر ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ١٩٨-١٩٩.

٣٤ - المادة (٦٥) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ .

٣٥ - محمد عمر مولود ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٢٠-٥٢١.

٣٦ - عدنان عاجل عبيد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٨.

٣٧ - المادة (١٠٦) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٣٨ - مارينا سبرونفا ، التحولات الدستورية في العراق ، ترجمة فالح الخمراني ، مكتبة عدنان ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١٦٧.

٣٩ - المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق والتي نصت على ان تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة ، والبعثات والزمالات الدراسية ، والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية ، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية ، والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وتنظم بقانون.

٤٠ - المادة (١٢٠) من دستور النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٤١ - المادة (٤) خامساً من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ والتي نصت على ان (لكل اقليم او محافظة اتخاذ ايه لغة محلية رسمية اضافية ، اذ قررت غالبية سكانها باستفتاء عام).

٤٢ - المادة (١٢٠) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٤٣ - مارينا سبرونفا ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٦٧.

٤٤ - Hameed, Muntasser Majeed. University of Baghdad " Hybrid regimes: An Overview." *IPRI Journal* 22, no1(Jun): 1-24. doi.org/10.31945/iprij.220101

٤٥ - المادة (١٢٦) رابعاً من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ .

٤٦ - صفوان المبيضي ، المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، ٢٠١٩ ، ص ٦٩.

٤٧ - Hameed, Muntasser Majeed. 2022. University of Baghdad "Political structure and the administration of political system in Iraq (post-ISIS)." *Cuestiones Políticas* 37, no. 65: 346-361

٤٨ - ايمن عودة المعاني ، الادارة المحلية ، دار وائل للنشر والتوزيع ، ط١ ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ١٢٥-١٢٦.

٤٩ - صفوان المبيضي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٧.

٥٠ - ايمن عودة المعاني ، مصدر سبق ذكره ، ١٢٦-١٢٧.

٥١ - Muntasser, M. H. 2022. University of Baghdad. " State-building and Ethnic Pluralism in Iraq after 2003." *Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз»* 104. No.1: 110-130

٥٢ - بتول حسين علوان ، احمد عدنان عزيز ، التعددية والتسامح وأثرهما في تعزيز بناء المجتمع ، مجلة دراسات العلوم الانسانية والاجتماعية ، الجامعة الاردنية ، المجلد ٤٦ ، العدد ٢ ، الملحق ٢ ، ٢٠١٩ .

٥٣ - موريس دفرجية ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري للأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٩٣ ، ص ٥٨.

٥٤ - احمد يحيى الزهيري ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٩ .

٥٥ - علي محمد بدير وآخرون ، العاتك لصناعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢١٤ .

٥٦ - م.د. همسة قحطان خلف ، الانتخابات البرلمانية البحرينية واثرها في قيام الانتفاضة الشعبية ، مجلة العلوم السياسية ، العدد ٤٦ ، الصفحات (١٥٧ - ١٨٤) ، ١ يوليو ، ٢٠١٣ .

٥٧ - احمد يحيى الزهيري ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٠ .