

علو الاختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات
غير المنتظمة بإقليم في دستور جمهورية
العراق لعام ٢٠٠٥

أ.م.د. عماد كاظم دحام
الشبلي



المقدمة

موضوع البحث

تباينت النظم الدستورية للدول ذات النظام الاتحادي في اختيار الآلية التي يتم بموجبها توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم . ويبدو أن النظم الدستورية المشار إليها قد تأثرت بعوامل عدة تركت أثراً واضحاً في اختلاف الأسلوب المتبع في توزيع الاختصاصات ، منها الفلسفة التي يقوم عليها النظام السياسي واسلوب نشأة الدولة الفدرالية . من ذلك نجد أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ قد عمل على توسعة الاختصاص التشريعي للأقاليم . بينما تضيق سطوة الاختصاص التشريعي للأقاليم في نظم دستورية أخرى . كما في دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ . أما في العراق فبعد أن حدد الدستور في المادة ١١٠ الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ، فقد ترك ما سواها للأقاليم عبر النص على الاختصاصات المشتركة بموجب المادة ١١٤ . و يلاحظ أن المادة ١١٥ من الدستور قد منحت قانون الأقليم الاعلوية او المحافظات غير المنتظمة باقليم في حال التعارض بين القانون الاتحادي والقانون المحلي (قانون الاقليم) . وبذلك يبدو الأسلوب الغير مألوف الذي انتهجه المشرع الدستوري في ظل النظام الفدرالي الذي اعتمده دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

نبذة عن الباحث :

كلية القانون - جامعة
الكوفة

وعلى هدي ماتقدم يلاحظ عدم الوضوح في تحديد المعيار الذي يبنى على أساسه توزيع السلطات التشريعية لكلا السلطتين في النظام الفيدرالي . وتأسيساً على ذلك قد تشترك الأقاليم الفيدرالية مع السلطة الاتحادية في العديد من الاختصاصات ومنها الاختصاصات التشريعية . على الرغم من حصر الاختصاصات التي تباشرها السلطة الاتحادية . يظهر للعيان موضوع التداخل في ممارسة هذه السلطة مع تلك في إطار دولة الفيدرالية الأمر الذي يبدو بجلاء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

أهمية البحث

تتمحور الأهمية من بحثنا لموضوع (علو الاختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥) حول محاولة تحديد الهدف الذي سعى إليه المشرع الدستوري من إطلاق يد الأقاليم المكونة للاتحاد الفدرالي عبر توسعة السلطات الممنوحة لها وفي حال التعارض بين التشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية خارج نطاق الاختصاصات الحصرية . وبالتالي الوقوف عند محاولة إيجاد الحلول القانونية للاشكاليات التي تفرزها التطبيقات العملية.

مشكلة البحث

تنصب المشكلة من البحث في عدم وضوح النص الدستوري في المضمون وفي الية التطبيق في ظل تحديد السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية في المادة ١١٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، سيما وأن دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ قد خالف أغلب التشريعات الدستورية للدول ذات النظام الاتحادي بمنحه الاعلوية للتشريعات الصادرة من الأقاليم في حال التعارض بينها وبين القانون الاتحادي ، ولنا في ذلك عدة تساؤلات

١. ما مدى الالتزام بمضمون الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية المشار إليها في المادة ١١٠ من الدستور ؟... بمعنى هل اقتصر المشرع الدستوري بالسلطات الحصرية للسلطة الاتحادية ام اشرك الوحدات المكونة للاتحاد بممارسة جزء من الاختصاصات الواردة في المادة ١١٠ ؟
٢. ما مدى دستورية توسعة الاختصاصات المشتركة الممنوحة للوحدات المكونة للاتحادي الفدرالي ؟ وهل ان المقصود بها علو سلطة الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم على حساب السلطة الاتحادية ؟
٣. بصور ونفاذ دستور ٢٠٠٥ ، هل المشرع الدستوري ساوى بين الأقاليم الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بالنص عليها في المواد ١١٢، ١١٣، ١١٤، ١١٥، ١١٦ . والتي منحتها سلطة التشريع ؟ وهل أن صدور قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والقرارات القضائية تم لتلافي خطأ المشرع الدستوري ؟

٤. هل أن عدم تحديد موضوع النفط والغاز الذي يرد ضمن الاختصاصات الحصرية ولا الاختصاصات المشتركة فما هي الفلسفة المقصودة بذلك؟ على الرغم من انها محلاً خصياً للاختصاص التشريعي المحلي .

منهجية البحث

سوف نتبع في بحثنا الموسوم (علو الاختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥) المنهج التحليلي مسترشداً بالتحليل القانوني والنقدي في ظل النص الدستوري و الدراسات الدستورية المعنية بموضوع البحث.

خطة البحث

سوف تكون دراستنا لموضوع البحث المتقدم في ضمن مبحثين :

- المبحث الأول يكرس لبيان الاختصاصات التشريعية الحصرية للسلطات المكونة للنظام الاتحادي ويقسم الى مطلبين:

الأول ينصب على التحديد الدستوري لاختصاص السلطة الاتحادية في مجال التشريع . اما الثاني فيكرس للمبحث في التحديد الدستوري لسلطة الاقاليم في التشريع .

اما المبحث الثاني فسوف نبين فيه الاختصاصات التشريعية المشتركة

. وخصصه للمبحث في التحديد الدستوري لحقيقة الاختصاصات المشتركة (المطلب الأول)
ونكرس الثاني الى دراسة توسعة الاختصاصات التشريعية المشتركة على حساب الاختصاصات الحصرية (المطلب الثاني)

المبحث الأول: الاختصاصات التشريعية الحصرية للسلطات المكونة للنظام الاتحادي

لم تأت النظم ذات الاتحاد الفيدرالي على وتيرة واحدة في الية توزيع الاختصاصات التشريعية تأسيسا على اختلاف اساليب التوزيع التي تتبناها دساتير الدول الفيدرالية . فمنها ما يحدد على سبيل الحصر اختصاصات السلطة الاتحادية ويترك ما سواها لسلطات الاقاليم . وعلى العكس من ذلك تضمن البعض من النظم الفيدرالية الية حصر الاختصاصات الممنوحة لسلطات الاقاليم - ومنها الاختصاص التشريعي - وترك ما سواها للسلطة الاتحادية . وبالرجوع الى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والنافذ في حزيران ٢٠٠٦ يلاحظ ان المادة (١) منه نصت على أن ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة)) بينما بينت المادة (١١٠)^١ الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .

ولا بد من الاشارة الى أن حداثة التجربة الفيدرالية في العراق ابان سقوط النظام السابق قد تركت اثارا شتى لم تتضح ملامحها الا بعد نفاذ الدستور . وتمخض عن ذلك العديد من الاشكالات القانونية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم . سيما اقليم كردستان العراق . وللقوقوف على مضمون الاختصاصات التشريعية الحصرية للسلطات المكونة للنظام الاتحادي ارتأينا أن نقسم هذا المبحث الى مطلبين :

الأول ينصب على التحديد الدستوري لاختصاص السلطة الاتحادية في مجال التشريع . اما الثاني فيكرس للمبحث في التحديد الدستوري لسلطة الاقاليم في التشريع .

المطلب الأول : التحديد الدستوري الحصري لاختصاص السلطة الاتحادية في مجال التشريع.

اشرنا أنفا الى الالية التي اعتمدها المشرع الدستوري في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ في حصر اختصاصات السلطة الاتحادية في المادة ١١٠ من الدستور . ويترتب على ذلك غلق الباب امام السلطة الاتحادية في ممارسة اختصاصات لم ترد في المادة المشار اليها في اعلاه . ويثار التساؤل حول مدى التزام المشرع الدستوري بنص المادة اعلاه ؟.. ام جرى الخروج على مقتضى السلطات الحرية ؟ وبالمقابل فان الاختصاصات الاخرى تقع ضمن الصلاحيات التي تتمتع بها الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة بأقليم . مع تفاوت في توسعة سلطات الاخير التشريعية في حال التعارض او التناقض كما ستري لاحقا ضمن بحثنا هذا .

ونتيجة لذلك قد تتسع سلطة الاقاليم على حساب التضييق من سلطة الاتحاد^(٢) . اذا نظرنا الى موضوع المسائل الاخرى غير المنصوص عليها على سبيل الحصر . والتي قد تظهر الى ارض الواقع مستقبلا . اذ أن المشرع الدستوري مهما بذل من جهد وحرص على الاحاطة بتنظيم جميع المسائل ذات العلاقة . فإنه يظل قاصرا في توقع ما يستجد في المستقبل وبالتالي يقع ضمن الاختصاصات غير الحصرية الممنوحة للأقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم^٣ . وبلا شك فان توسعة الاختصاصات غير الحصرية يصب في كفة اضعاف السلطة المركزية (السلطة الاتحادية) . اذ ان الاخيرة- من الناحية القانونية- تظل حبيسة نص المادة ١١٠ من الدستور.

ويعد ذلك دعم للاستقلال الذاتي الذي تنهض به الأقاليم المنضوية تحت مظلة الاتحاد الفدرالي . كما يتصف هذا الأسلوب في تخفيف وتقليل النفقات عن كاهل الحكومات الاتحادية التي تتبع هكذا أسلوب لتتفرغ للوقوف أمام الشؤون السياسية ذات الطابع الوطني^(٤)

المطلب الثاني : التحديد الدستوري لسلطة الأقاليم في التشريع .

للقوف على تحديد الاختصاص غير الحصري للأقاليم في التشريع لابد من التذكير بأن المشرع الدستوري في العراق لم يقنن -على سبيل الحصر- اختصاصات الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم . إنما أشار الى حصر الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية فحسب . وبالتالي فإن تحديد سلطات الأقاليم يقع عبر الإشارة الى العديد من السلطات الممنوحة للأقاليم والتي وردت في مواد عدة^(٥).

وبلاحظ أن مجال الاختصاصات التي تضطلع بها الأقاليم غير خاضع لرقابة السلطة الاتحادية طالما أنها لا تمثل خرقاً دستورياً أو تجاوزاً على حدود السلطة الاتحادية . وليس هذا فحسب . بل يتوجب على السلطة الاتحادية الوقوف عند حدود الاختصاصات الحصرية الممنوحة لها بموجب الوثيقة الدستورية^(١) . ولابد لنا من التساؤل حول مدى استئثار الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بالعديد من السلطات على حساب سلطة الاتحاد؟ وباستقراء نص المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي تنص على أن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ...) يتضح لنا أن هناك العديد من الاختصاصات التي تتمتع بها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم . وليس هذا فحسب . بل لابد من الإشارة الى عدم التوافق بين ما هو حصري بموجب المادة ١١٠ وبين ما هو غير حصري استناداً لنص المادة ١١٥ من الدستور . وما يدل على ذلك هو أن :

١. المادة ١٠٥ التي تشير الى تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمرات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون) والمادة ١٢١/رابعاً التي تنص على تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية . والتي تناقض صراحة الوحدة المشار اليها ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في المادة ١١٠ سالف الذكر.

٢. المادة ١٢١/خامساً والتي تنص على أن (تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم) وفي ذلك مخالفة صريحة للفقرة الثانية من المادة ١١٠ من الدستور .

وعلى هدي ما تقدم ذكره من النصوص الدستورية يبدو لنا يقيناً ان المادة ١١٠ لم تحدد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية . بل جرى الخروج عن مقتضى النص الدستوري المتضمن تحديد الاختصاصات الحصرية . وفي ذلك لم يوفق المشرع الدستوري في الإشارة الى حصر الاختصاص الحصري وترك ما سواه للسلطات دون السلطة الاتحادية .

وصفوة القول . ان المشرع الدستوري وان عمل على حصر السلطات الحصرية لسلطة الاتحاد في المادة ١١٠ من الدستور النافذ حالياً، الا انه وعبر نصوص الدستور الاخرى قد اغفل الالتزام بالاختصاص الحصري لسلطة المركز . وبدا ذلك جلياً بالتنظيم المتكرر لذات المواضيع المشار اليها في صدر المادة ١١٠ . فيلاحظ مثلاً المادة ١٢١/رابعاً التي تنص على تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية . بينما اشارت المادة ١١٠ الفقرة أولاً - رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض

بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها. ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية .
، وعليه كان الأولى بالمشروع الدستوري السير ضمن الية حصر بعض الاختصاصات لسلطة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وترك ما سواها لسلطة الاتحاد .
المبحث الثاني: الاختصاصات التشريعية المشتركة

انتهينا في المبحث الأول الى تحديد السلطات الحصرية للسلطة الاتحادية وترك ما سواها لسلطات الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم على الرغم من عدم التزام المشروع الدستور بمقتضى النص الدستور المتضمن الإشارة للسلطات الحصرية، وإشرنا الى ضرورة تعديل المسلك الذي انتهجه المشروع الدستوري ليتسنى العمل بتقوية سلطة المركز على حساب سلطات الوحدات الأخرى المكونة للنظام الاتحادي الذي اعتمدته دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وليس هذا فحسب، بل بيننا مدى استئثار الوحدات المكونة للنظام الاتحادي بالسلطات الممنوحة لها عبر الإشارة الى الغموض والتكرار في عدة نصوص دستورية ترتب عليها مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم لسلطة الاتحاد في بعض من الاختصاصات الحصرية .
وللوقوف على بيان حقيقة الاختصاصات التشريعية المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم لابد من التساؤل حول فاعلية اشتراك الوحدات المكونة للنظام الاتحادي مع السلطة الاتحادية بالنظر الى حجم السلطات التشريعية المشتركة وأهميتها..؟

وعلى ذلك سوف نبين في هذا المبحث التحديد الدستوري لحقيقة الاختصاصات المشتركة (المطلب الأول)
ونبحث في توسعة الاختصاصات التشريعية المشتركة على حساب الاختصاصات الحصرية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: التحديد الموضوعي للاختصاصات التشريعية المشتركة

لما كانت الاختصاصات التشريعية المشتركة تعد مجالا لاشتراك الوحدات دون السلطة الاتحادية مع الآخر. لذا يجب ان تتحدد ضمن النص الدستوري القاضي بتحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، للحيلولة دون تجاوز الفلسفة التي قصدها المشروع الدستوري والمتضمنة الوقوف عند سيطرة السلطة الاتحادية على المكنة من ادارة الدولة ضمن اسس النظام الاتحادي في ظل التحول في شكل الدولة من الدولة البسيطة (المركزية) الى الدولة الاتحادية (الفدرالية).

وعبر استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يبين لنا مدى الاشتراك الفعلي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم مع السلطة الاتحادية في مجالات شتى ومنها الاختصاص التشريعي، وبذلك فقد عمل المشروع الدستوري على منح الوحدات المكونة للنظام الاتحادي صفة الشريك الحقيقي للسلطات الاتحادية .

وللوقوف على حقيقة ذلك فقد اشارت المادة ١١٤ من الدستور الى أن: (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم :

أولاً : - إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً : - تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها .

ثالثاً : - رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والحفاظة على نظافتها.

بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

رابعاً : - رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .

خامساً: - رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادساً: - رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سابعاً: - رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون.

وباستقراء نص المادة ١١٤ من الدستور التي تشير الى جملة من الامور يتضح لنا ، ان المواضيع محل الاشتراك محور حول (الكمارك ، الطاقة الكهربائية ، البيئة ، التنمية ، التخطيط ، الصحة ، التعليم والتربية ، الموارد المائية الداخلية) اذ يتحقق الاشتراك عبر التنسيق والتشاور والتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم بمعنى ، أن السلطة الاتحادية هي صاحبة القرار في الادارة والتنظيم والتخطيط و وسيلتها في ذلك تجسد في التشاور والتعاون والتنسيق، ولا بد من التفرقة بين الاقاليم من جانب ، والمحافظات غير المنتظمة باقليم^٥ من جانب اخر ، اذا نظرنا الى نصوص الدستور التي الماخة للصلاحيات الادارية والمالية الواسعة التي تمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية ، وقطعا لا بد من الاشارة الى أن مبدأ اللامركزية الادارية يقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطات المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية سواء كانت اقليمية او مصلحة ، وبذلك يبدو الاختلاف بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية ، بحيث تتركز الاخيرة في توزيع الوظائف السياسية التقليدية (التشريع ، التنفيذ، القضاء) بين المركز والاقاليم^٦.

ما تقدم يتضح لنا التمييز بين الوظيفة السياسية التي تضطلع بها الاقاليم عبر مبدأ اللامركزية السياسية و بين الوظيفة الادارية التي تباشرها المحافظات غير المنتظمة باقليم ، وبالتالي يجب الوقوف عند حقيقة قانونية تتمحور حول الخلط او الجهل بالقانون حينما نمنع النظر بالفقرات (اولا، ثالثا، خامسا، سادسا) من المادة ١١٤ التي اشارت بالتنظيم للاختصاصات المشتركة في صدر المادة قاصدة بذلك الاقاليم الفدرالية ، والمادة ١٢٢ من الدستور التي اشارت بالتنظيم الى المحافظات غير المنتظمة باقليم ، ومن ذلك يتبين لنا من الملاحظات السابقة لصدور قانون المحافظات رقم ٢٠٠٨ لسنة ٢٠٠٨ والقرارات المحكمة الاتحادية الواردة في ادناه :

١. لا بد من قصر الاختصاصات المشتركة في المادة ١١٤ بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم .
٢. ان القول بخلاف ماتم ذكره في النقطة السابقة يخالف ما اشار اليه الدستور في المادة الاولى سائلة الذكر والتي تبين شكل الدولة الاتحادي.
٣. ان المادة ١٢٢ من الدستور قد بينت في فقراتها الخمس التنظيم الدستوري للمحافظات غير المنتظمة باقليم .

٤. ان نص المادة ١١٤ يخلط بين مبدأي اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية^٧ ، بين الاقاليم الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة باقليم التي تقتصر سلطاتها على اصدار القرارات التنظيمية دون ممارسة سلطة التشريع ، والا فلا ضرورة للاشارة للاخيرة في المادة ١١٤ وقصر تنظيمها في المادة ١٢٢.

٥. نصت المادة ١١١ على أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات) بينما بينت المادة ١١٢ الية الادارة ورسم الاستراتيجية من قبل الحكومة المركزية للنفط والغاز بالاشتراك مع الاقاليم والمحافظات المنتجة معا^٨ ، ويقينا أن ما تقدم هو اضعاف لسلطة الاتحاد على حساب تقوية لسلطة الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز اذا نظرنا الى المشاكل التي ظهرت الى ارض الواقع عبر استئثار اقليم كوردستان بادارة هذا الملف ، وكان الاولى بالمشروع الدستوري الوقوف عند حدود نص المادة ١١١ من الدستور واحتكار تنظيم الاستفادة من

الثروة القومية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية . الامر الذي تمخض منه -على سبيل المثال- استفادة اقليم كوردستان العراق مرتين من هذه الثروة الوطنية . الاولى عبر نسبة ال(١٧٪) من الموازنة الاتحادية . والثانية استئثار الاقليم بواردات النفط دونما ادنى اشراف من الحكومة الاتحادية.

وبصدور قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ فقد تدارك المشرع العادي ما وقع فيه المشرع الدستوري من اغفال تشريعي باعتبار أن المشرع الدستوري قد ساوى بين الاقاليم الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة باقليم على التحليل الذي اوردناه ضمن الكلام عن النصوص الدستورية ذات العلاقة سالفة الذكر. وقد كرس قانون المحافظات مكنة المحافظات غير المنتظمة باقليم في التشريع^{١١} بعده مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية في المحافظة بالحدود التي لا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية .

ولم تكن المحكمة الاتحادية العليا ببعيدة عن النظر في الاشكالية الدستورية التي وقع فيها المشرع الدستوري استنادا للمادة ٩٣ من الدستور . اذ انها في بادى الامر قضت بأن لمجلس المحافظة صلاحية سن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون المالية والادارية^{١٢} وفقا لبدأ اللامركزية الادارية خارج نطاق الاختصاصات الحصرية والمشاركة المشار اليها بالدستور . ثم توسعت بتفسيرها هذ الى الحد الذي قضت فيه^{١٣} بأن (الاولوية في التطبيق تكون لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم في حال التعارض بينهما مالم يكن مخالفا للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة)

ونرى عبر ذلك ان السلطات او الهيئات التي تشترك في التشريع ضمن النظام الاتحادي الذي اعتمده دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ . وبالتحديد في المادة ١١٤ سالفة الذكر . هي السلطة الاتحادية المركزية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم في الحدود التي اراد المشرع الدستوري اشراكها فيه من خلال الاشارة اليها في الفقرات الاربع من المادة ١١٤ . وبذلك يبدو أن ممارسة الاختصاص التشريعي ليس حكرا على السلطة الاتحادية . انما تتعدد السلطات وعلى اختلاف مستوياتها في ممارسة هذا الاختصاص . وفي ذلك اضعاف للسلطة الاتحادية في ممارسة الاختصاص التشريعي عبر الاشتراك مع هيئات اخرى . وليس التفويض المشار اليه في المادة ١٢٣ من الدستور من جانب . ومن جانب اخر هناك تعزيز او تقوية السلطات دون الاتحادية عبر ممارسة الاختصاص التشريعي ومنحها الاعلوية في حال التعارض او التناقض الوارد في المادة ١١٥ كما ستري .

المطلب الثاني : توسعة الاختصاصات التشريعية المشتركة على حساب الاختصاصات الحصرية

للووقوف على بيان مضمون الاختصاصات التشريعية المشتركة يبدو في تعدد الاختصاصات التي تباشرها السلطات دون السلطة الاتحادية على حساب النص في المادة ١١٠ من الدستور سالفة الذكر . ويبدو لاول وهلة انها سلطات مؤثرة وتحتل اهمية بالغة في ظل النظام الاتحادي المعمول به في ظل نصوص الوثيقة الدستورية . ولذلك فان تعدد المسائل التي تدخل ضمن الاختصاصات التشريعية المشتركة قد تدفع نحو سطوة الاقاليم الفدرالية على حساب سلطة المركز في الاتحاد الفدرالي . طالما علمنا أن من هذه المسائل ما يتميز بأهمية بالغة قد تصل الى تعديل الدستور في بعض النظم الفدرالية . قاصدا بذلك المشرع الدستوري منح الاقاليم صفة الشريك الحقيقي في اصدار القرارات التي تقع ضمن الاختصاص التشريعي^{١٤} وبما يتضمنه هذا الاختصاص من أشكال وصور متنوعة ينصب البعض منها على طائفة من الاختصاصات في مجال الصحة او التعليم او القضاء وما الى ذلك .

ومن ابرز جوانب الاختصاص التشريعي المشترك . هو اشتراك الوحدات المكونة للاتحاد في الاختصاص التشريعي التأسيسي (وضع او تعديل وثيقة الدستور) وهو ما اشار اليه الدستور

السويسري لعام ١٨٧٤ والمعدل بدستور عام ١٩٩٩ والدستور الألماني لعام ١٩٤٩^٥، بينما خلا دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من الإشارة الى اشراك الاقاليم الفدرالية في المساهمة بتعديل وثيقة الدستور^{١١}. وليس هذا فحسب . بل أن هناك مسائل أخرى تقع ضمن الاختصاصات التشريعية المشتركة .

وتتسع سلطة الاقاليم في الاختصاصات التشريعية المشتركة و الممنوحة لها عبر النصوص الدستورية لتشمل العديد من جوانب التنظيم ، ولتجنب الاطالة في سرد وتكرار هذه المسائل ، سوف نوجز دراستنا حول ماتعلق منها بالاشتراك التشريعي للاقاليم ضمن النصوص التي تنصب على ادارة واستثمار الثروات الطبيعية . حيث يبدو التعارض في بيان الية متوافقة شكلاً ومضموناً في الإشارة والتنظيم اذا نظرنا الى الاهمية البالغة التي تحظى بها هذه المسألة كما سنرى . ونبين ايضاً حقيقة اعلوية قانون الاقليم على القانون الاتحادي في حال التعارض والتناقض بالاستناد للمادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

١. الاختصاص التشريعي بإدارة الثروة الوطنية

اشرنا فيما تقدم الى عدة ملاحظات وبيننا فيها مضمون المواد (١١٠، ١١١، ١١٢) من دستور جمهورية العراق . والتي تضمنت الإشارة الى الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ، وبيان ملكية الثروات الطبيعية (النفط والغاز) للشعب العراقي وكان الاولى بالمشروع الدستوري ان يضمن الاختصاصات الحصرية الإشارة الى احتكار تنظيم وادارة الثروات الوطنية بدلاً من الإشارة اليها في المادة ١١١ ، مما فسح المجال لاحتمالية غير اكيدة . وليس هذا فحسب . بل اشار الدستور الى المادة ١١٢ الى اشتراك الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط مع السلطة الاتحادية ، وفي ذلك توسعة غير مبررة كما قدمنا . الى سلطات الاقاليم الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة باقليم . بل اكثر من ذلك فقد حلق المشرع الدستوري -عبر النصوص المتقدمة- مسألة عدم التوازن على حساب الاقاليم والمحافظات غير المنتجة للنفط والغاز.

وتأكيداً لما تقدم فقد عمد المشرع العادي عبر تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم على تقوية سلطة المحافظات غير المنتظمة باقليم بمنحها الاعلوية في مجال التشريع على حساب اضعاف سلطة المركز بتطبيق القانون المحلي للمحافظات دون القانون الاتحادي عند التعارض كما سنرى لاحقاً . اذ بينت المادة ٢/سادسا المعدلة^{١٢} بأن تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد ١١٢، ١١٣، ١١٤ . بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم في حال الخلاف بينها بموجب المادة ١١٥ من الدستور.

ومفاد ماتقدم ان المادة ١١١ من الدستور تمنح الاقاليم والمحافظات غير المنتجة للنفط والغاز الحق في الاستئثار بملكية الثروات الطبيعية دونما اشراكها في الادارة والتنظيم عبر الاختصاص التشريعي بالنظر الى نص المادة ١١٢ . لذا نرى أن نية المشرع الدستوري اجهت لبيان ملكية النفط والغاز لجميع العراقيين . وليس ادارتها ومايدل على ذلك توافق النص مع المادة ١٤ من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٢٠^{١٣} من جانب . ومن جانب اخر يبدو لنا الاتساع في الاختصاصات التشريعية التي ترتبط بادارة النفط والغاز عبر مضمون المادة ١١٢ و وسيلته في ذلك هي الاشتراك من خلال التشريع في النطاق المحدد للاقاليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم . ولا بد من الإشارة الى اهمال التشريعي في عدم تأخر سن التشريع الاتحادي^{١٤} المنظم لألية الاشتراك بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم . ما يثير التساؤل عن كيفية تسيير هذا الشأن^{١٥} سيما وان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ دخل حيز النفاذ منذ حزيران ٢٠٠٦ . ويلاحظ ايضاً أن الفقرة (ثانياً) من المادة ١١٢ سالفة الذكر لم تبين بما يقطع الشك الالية التي يجب

اعمالها بصدد الاستراتيجيات التي تنصب على تطوير الثروات الطبيعية لتحقيق أقصى ما يمكن الحصول عليه من منفعة من هذه الثروات ، وبالتالي تجسد سطوة الأقاليم المنتجة للنفط والغاز طالما لم تنظم هذه المسألة بقانون الحادي يشرع من قبل مجلس النواب ، ونتيجة لذلك فقد تمخض عن الإهمال التشريعي مشاكل قانونية تصدى لها القضاء استناداً لنص المادة ٩٣ من الدستور . فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في العراق بإلغاء قرار مجلس محافظة واسط المرقم (٦٦٦) في ١١/٩/٢٠١١ المتضمن عدم تصدير النفط خارج حدود المحافظة لمخالفة ذلك القرار لأحكام الدستور^١ .

و نستنتج مما تقدم ان موضوع المواد (١١٢، ١١١) لم يرد لا بالاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية بموجب المادة (١١٠) ولا بالمادة (١١٤) التي اشارت للاختصاصات المشتركة ، وبالتالي يجب أن توكل اما لسلطة الحكومة الاتحادية بإضافتها للسلطات الحصرية في المادة ١١٠ ، او أن تمنح بكامل تنظيمها لسلطات الأقاليم .

٢. مدى اعلوية قانون الاقليم على القانون الاتحادي واثره في توسعة سلطة الاقليم

درجت الانظمة الفدرالية على توزيع الوظيفة السياسية (في مجال التشريع) بين مستويين . الاول الحادي تباشره سلطة المركز ، والثاني محلي تنهض به سلطة الاقليم الفدرالي ، ولا بد في ظل ازدواج السلطة التشريعية من تحقيق الانسجام والتكامل بين قانون السلطة الاتحادية من جهة ، وقانون سلطة الاقليم او الوحدات المكونة للاتحاد من جهة اخرى ، بمعنى ان لا يكون هناك تعارض بين قانون الوحدات دون المستوى الاتحادي مع القوانين الاتحادية^٢ ، مع ضرورة الالتزام بالأسس الدستورية المعتمدة في عدم تعارض كلا القانونين للدستور الاتحادي .

وباستقراء نص المادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق التي نصت على أن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما) . يتضح لنا ليس التوسعة لسلطة الاقليم في منحه مايقع من اختصاصات خارج نطاق السلطات الحصرية فحسب ، بل أن الاختصاصات المشتركة تخضع لقانون الاقليم في حال التعارض والخلاف...

بمعنى ان المشرع الدستوري اشار في حال التعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم ، فانه يغلب قانون الاقليم وفي ذلك لم يعطي المشرع الدستوري فلسفة قانونية مقنعة سوى انه قد عمد الى توسعة غير مبررة لسلطة الاقليم على حساب القانون الاتحادي^٣ ، وان قيد ذلك بضرورة ان لايقع موضوع القانون ضمن الاختصاصات الحصرية ، مخالفاً بذلك اغلب الاتجاهات الدستورية في النظم الفدرالية المعاصرة . طالما علمنا ان من بين هذه المسائل والتي لا تقع ضمن الاختصاصات الحصرية موضوع النفط والغاز والثروات الطبيعية الاخرى التي لم يشر اليها الدستور بالتنظيم . وفي ذلك تتفق مع الرأي القائل بضرورة تمتع سلطة الاتحاد بصلاحيات واسعة تترك اثارها في مستويات عدة من اهمها المستوى الاقتصادي^٤ ، الامر الذي لم ينتهجه المشرع الدستوري في ظل نص المادة ١١٥ سالف الذكر.

وبالرجوع الى الية نشأة الاتحاد الفدرالي في العراق ، فيلاحظ أن اغلب الوحدات المكونة لهذا الاتحاد ما خلا اقليم كوردستان لم ترقى سابقا الى مستوى الدول المستقلة ، ليتم تبرير اعلوية قانون الاقليم او الوحدات المكونة للاتحاد على القانون الاتحادي لتحظى بجزء من الحفاظ على مظاهر الاستقلال او التنازل بجزء من سيادتها^٥ لتتوافق مع مظاهر الاتحاد الفدرالي ضمن دستور ٢٠٠٥.

فقد تحول شكل الدولة من دولة بسيطة ذات النظام المركزي الى الدولة الفدرالية بموجب نصوص دستور ٢٠٠٤ (قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية)^{١٦} ودستور العراق لعام ٢٠٠٥. ومن استقراء اغلب التجارب الدستورية يتضح لنا الخسار الامثلة التي اتجهت نحو تقوية سلطة الاقاليم بتغليب القوانين المحلية على القوانين الاتحادية ، اذ ان العمل باعلوية القانون المحلي^{١٧} على القانون الاتحادي يعد مسلكا لا يحمده عقابه ، طالما لم تألفه التجارب الفدرالية في الولايات المتحدة الامريكية والمانيا الاتحادية وروسيا الاتحادية وسويسرا ، فهو يفتك بوحدة الدولة الفدرالية وسيادتها واستقلالها . ناهيك عن عدم الانساق والتوافق بين القوانين الاتحادية والقوانين المحلية للوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي^{١٨} . بل ويفرغ القوانين الاتحادية من جدوى تشريعها في مواجهة الاقاليم الفدرالية طالما تغلب عند الحاجة قوانين الاخيرة على القانون الاتحادي.

ونرى انه لا ضير لو أن المشرع الدستوري قصر الاعلوية المشار اليها انفا على المسائل التي لاتتصل بمطلق النصوص الدستورية الماخذة للاختصاص التشريعي المشترك ، بمعنى ان يكون تغليب قانون الاقليم ضمن المسائل التي لا ترقى من حيث الاهمية الى موضوع الاختصاصات التشريعية المشتركة ، والتي تستشف من ظاهر نص المادة ١١٥ ، وتلك المستخلصة من المواد ١١٢، ١١١ والتي لاتقع ضمن الاختصاصات الحصرية ولا المشتركة بين سلطة الاتحاد وسلطة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم .

وفي الحقيقة ان موضوع تغليب القانون المحلي على القانون الاتحادي لا يقف عند ما اشرنا اليه في ما تقدم من انتقادات ، بل تصل الى نتيجة قانونية وهي منح القانون الصادر من الاقليم او مجلس المحافظة على حد سواء في المحافظات التي لم تنتظم باقليم صفة المساواة مع القانون الصادر من السلطة التشريعية الاتحادية ، ما يعد وبما لا يقبل الشك انتهاكا سافرا للسلطة المختصة بالتشريع على المستوى الاتحادي ، اذ ما قارننا بين الية تكوين السلطة التشريعية الاتحادية وبين السلطة التي تضع القانون المحلي من حيث الخبرة والحجم والنوعية في القوانين الصادرة من كلا السلطتين . على الرغم من أن سلطة مجلس المحافظة لا ترقى الى السلطة التشريعية ، بل ليس لمجلس المحافظة سلطة التشريع خارج نطاق القرارات التنظيمية . بحسب ما اشرنا اليه من تحليل بصدد المادة ١٢٢ من الدستور .

الخاتمة

اولا : النتائج

١. لم يكن المشرع الدستوري موفقا في صياغة النصوص الدستورية التي تبين الاختصاصات الحصرية والاختصاصات المشتركة فقد خللها التكرار والغموض ، ولكلا السلطتين الاتحادية والمحلية (الاقاليم) المحافظات غير المنتظمة باقليم) وبالتالي فقد جرى تفسيرها وتخليلها على نحو رجحان كفة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم على كفة السلطة الاتحادية ، وكان الاولى بالمشرع الدستوري الحرص على اعمال العكس.

٢. يبدو عبر بحثنا أن المشرع الدستوري لم يلتزم بالحدود الموضوعية لنص المادة ١١٠ من الدستور والتي تضمنت الاشارة لسلطات المركز الحصرية ، وبدا التكرار والاسهام في فسخ المجال لمشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم في هذه السلطات الحصرية ، وبالتالي فقد النص الدستوري الجدوى من ايراد الاختصاصات الحصرية لسلطة الاتحاد.

٣. ان المشرع الدستوري اطلق العنان امام الوحدات المكونة للاتحاد (الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم) في الاشتراك وبشكل واسع على النحو الذي يعلو مركز الاخيرة تجاه سلطة الاتحاد ، فهي مرة تشترك مع السلطة الاتحادية في ممارسة بعض الاختصاصات الحصرية ، وثانية

عبر المواد ١١٣، ١١٤، وثالثة في الاختصاصات المشتركة بموجب المادة ١١٤ وبذلك تمخضت التوسعة الغير مبررة تجاه السلطة الاتحادية.

٤. المادة ١١٥ من الدستور منحت الاعلوية لقانون الاقليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم في حال التعارض . وفي ذلك انتهاك سافر لتدرج القوانين من جهة ولبدأ سمو الدستور المشار اليه في المادة ١٣ من الدستور. بل واكثر من ذلك يعمل على زيادة الهوة بين القوانين الاتحادية والقوانين المحلية.

٥. كان الاولى بالمشروع أن يجعل من الاختصاصات الحصرية موضوع المادة ١١١ من الدستور المتضمنة الاشارة الى الثروة الوطنية (النفط والغاز) . بحيث يتم احتكار سلطة الادارة والتنظيم والاستثمار للسلطة الاتحادية . علما أن العراق من الدول الاحادية الدخل القومي .

٦. منذ نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في حزيران ٢٠٠٦ عمد المشروع الى المساواة بين الاقاليم الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة باقليم . بحيث انه لم يعمل على التفرقة بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية . وهذا مسلك غير محمود عقبا . الى ان تم تلافي ذلك الاغفال التشريعي بصور قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل . والقرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا لمواجهة ما وقع به المشروع الدستوري من خطأ فادح في هذا الصدد.

ثانيا : التوصيات

١. ضرورة تعديل الوثيقة الدستورية ليصار الى تحديد السلطات الحصرية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم عبر منحها بعض الاختصاصات اللازمة للادارة بالتنسيق مع السلطة الاتحادية . ومنح الاعلوية في حال الخلاف للقانون الاتحادي.

٢. نوصي المشروع الدستوري بضرورة تعديل المواد ١١٣، ١١٤ لتكون حكرًا للسلطة الاتحادية دونما السلطات المحلية . إذ أن النفط والغاز تمثل مصدر القوة الاقتصادية للدولة . ولا يمنع من ايراد جزء من هذه الواردات القومية للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط ضمن قانون البترو دولار.

٣. الاسراع بتشريع قانون النفط والغاز لمواجهة الاشكاليات القانونية الناتجة من سوء التطبيق .
الهوامش

^١ تنص المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق على أن «تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية :
أولاً : - رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية .
ثانياً : - وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه .

ثالثاً : - رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته .

رابعاً : - تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان .

خامساً : - تنظيم أمور الجنسية والتجنيس والإقامة وحق اللجوء السياسي .

سادساً : - تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد .

سابعاً : - وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .

ثامناً : - تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه .

تاسعاً : - الإحصاء والتعداد العام للسكان .

٢. ييجي الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، بيروت، ١٩٩٣، ص ٥٩.

٣. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، الطبعة الاولى، المكتبة الحيدرية، ٢٠٠٩، ص ٤٨.

٤. د. عقيل محمد عبد، د. سليم نعيم خضير : رؤيا تحليلية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم الفدرالية في الدستور العراقي الدائم، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد السادس، العدد ٢٣، ٢٠٠٩، ص ١٢٠.

٥ عبد المنعم احمد ابو طوبخ: توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠٠٩، ص ٤٧.

٦ معين يحيى الفبلي، اشكالية تطبيق الفدرالية في النظم العربية، دراسة حلبة اليمن، رسالة ماجستير في الدراسات السياسية، معهد البحوث والدراسات العربية للتربية والثقافة والعلوم، جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٤٢.

٧ تنص المادة ١٢٢ من دستور جمهورية العراق على أن «أولاً: - تتكون المحافظات من عدد من الأقسام والنواحي والقرى.
ثانياً: - تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: - يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: - ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، وصلاحياتها.

خامساً: - لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة
٨. د. محمد منير الوترى، المركزية واللامركزية في القانون العام، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، ١٩٧٦، ص ١٨ ومابعدها، انظر أيضاً د. مصطفى كامل، شرح القانون الإداري، الطبعة الأولى، ص ٢٣٦.

٩ أشار مجلس الدولة بقراره المرقم (٢٠٠٨/٣٩) في ٢٠٠٨/٣/١١ إلى أنه لا يجوز للمحافظة فرض أية رسوم أو ضريبة إلا بقانون، وفي ذلك إشارة إلى المنع الصريح للمحافظات من ممارسة سلطة التشريع من المحافظات غير المنتظمة بإقليم،
١٠ نصت المادة ١١٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن «أولاً: - تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة 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 وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار)

١١ تنص المادة ٢ من قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أن «أولاً: مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)

١٢ انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٣/١٣/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/١٣.

١٣ انظر قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٦/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٢/٤.

١٤ د. لطيف أمين مصطفى، الفدرالية وفاق نجاحها في العراق، أربيل، ٢٠٠٦، ص ١٥.

١٥ تضمن الدستور السويسري لعام ١٨٧٤ قرابة ١٤٠ تعديلاً حين صدور دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ وكذلك تضمن دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ ما يقارب الـ (٤٠) تعديلاً دستورياً.

١٦ بينت المادة ١٢٦ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ آلية تعديل الدستور عبر النص على أن «أولاً: - لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو خمس (١/٥) أعضاء مجلس النواب، لاقتراح تعديل الدستور.

ثانياً: - لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

ثالثاً: - لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة، إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

رابعاً: - لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام.

خامساً: - أ- يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و(ثالثاً) من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه.

ب- يعد التعديل نافذاً، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية

١٧ انظر قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٤ لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٤.

- ^{١٨} تنص المادة ١٤ من الدستور العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي الاقتصادي أو الاجتماعي
- ^{١٩} هنالك العديد من مسودات مشروع القانون الاتحادي المسمى بقانون النفط والغاز والادفات للنظر ان اي منها لم ير النور لادن ، انما ظلت حبيسة للتجاذبات والتوافقات السياسية ، ينظر محمد عودة محسن ، الاختصاص التشريعي للوحدات المكونة للاتحاد في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة الكوفة كلية القانون ، ٢٠١٨ ، ص ١١٢ .
- ^{٢٠} ان الواقع العملي في هذا الشأن خاضع لاحكام قانون وزارة النفط رقم (١٠١) لعام ١٩٧٦ .
- ^{٢١} قرار المحكمة الاتحادية ذي الرقم (٨/التحادية/٢٠١٢) الذي تضمن الاشارة الى عدم دستورية قرار مجلس محافظة واسط والمتضمن عدم موافقة مجلس محافظة واسط تصدير النفط والغاز الى خارج حدود المحافظة عبر انابيب ناقله الى محافظات اخرى .
- ^{٢٢} د. عدنان عاجل عبيد ، مأل النظام الاتحادي في العراق ، مصدر سابق ، ص ٣٤ .
- ^{٢٣} تنص المادة (٣١) من دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ على أن (يعلو التشريع الاتحادي على تشريعات الولايات الاتحادية) ومن ذلك ايضا ما انتهجه دستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣ بالنص في المادة ٧٦ على أن (لا يجوز أن تتعارض القوانين والقوانين التشريعية المعيارية الاخرى الخاصة بالكيانات المكونة للاتحاد الروسي...) ، ولم يغفل دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ عن ذلك فقد نصت المادة ١/٤٩ (تكون للقانون الاتحادي اولوية على قانون المقاطعات)
- ^{٢٤} د. سعيد صدقي ، الدولة في عالم متغير ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ٢٠١٣ ، ص ٣٣ .
- ^{٢٥} د. محمد عمر مولود ، الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجا) ، بيروت ٢٠٠٩ ، ص ١٨٩ .
- ^{٢٦} دستور العراق لعام ٢٠٠٤ اول الدساتير الصادرة ابان سقوط النظام السابق بعد العام ٢٠٠٣ وقد نصت المادة ٤ منه على أن (نظام الحكم في العراق جمهوري ، اتحادي (فدرالي) ، ديمقراطي ، تعددي ، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية . ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب .)
- ^{٢٧} (دافع الفقيه الامريكي كاهون عن فكرة السيادة الداخلية للوحدات في أن تغليب قانون الوحدات على القانون الاتحادي سمة تميز النظام الفدرالي عن الدولة الموحدة ، وانه يعد مظهرا من مظاهر السيادة الداخلية وبالتالي تجب اعلوية القانون المحلي على القانون لاتحادي) ولم تلاقي هذه النظرية القبول اذ تم رفضها من قبل العديد من الفقه بالاضافة الى انما لم تحظى بتطبيق على ارض الواقع ، لكزيت من التفاصيل انظر محمد عودة محسن ، مصدر سابق ، ص ١٤٨ وما بعدها .
- ^{٢٨} د. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ٣٤ .