

تنازع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الإقليم في الدولة الاتحادية (الفدرالية)
(دراسة مقارنة في ضوء دستور جمهورية العراق لعام 2005)

Conflict of Competences between the Federal Authority and Regional Authorities in the Federal State (A Comparative Study in Light of the Constitution of the Republic of Iraq of 2005)

بحث مقدم من قبل
المدرس الدكتور كريم لفته مشاري
جامعة اهل البيت / كلية القانون

الخلاصة

الدولة الاتحادية يكون فيها مستويين من السلطة السياسية، السلطة الاتحادية المركزية، والسلطات المحلية الاقليمية لكل منها الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور الاتحادي. وادراكاً من واضعي الدساتير في بعض الدول الفيدرالية لسيادة النص الدستوري وعلويته على كل التشريعات داخل اقليم الدولة بوصفه هو الذي يخلف ويعين ويحدد السلطات المختلفة كما يؤسس ويبين اختصاصات وحدود كل منها. لذا اتجهت ارادتهم الى تشريع منهج يقضي ببطلان كل التشريعات الادنى الصادرة في الولايات في حالة تعارضها مع تشريعات الاتحاد وعند الخلاف يعرض الامر على المحكمة الاتحادية للبين به بناءً على طلب اي طرف من الاطراف المعنية لكن دستور جمهورية العراق لعام 2005 خالف هذه القواعد واختط له طريق يجعل العلوية في بعض الاحيان لقوانين الاقليم على القوانين الاتحادية في حالة التعارض ولذا تم البحث في هذا الموضوع للتوصية للمشرع الدستوري لتعديل النصوص الدستورية عند اول تعديل لها على الدستور التي تعطي الاولوية لتشريعات الاقليم على التشريعات الاتحادية. الكلمات المفتاحية: تنازع الاختصاصات، السلطة الاتحادية، سلطات الإقليم، الدولة الاتحادية، الفدرالية.

Abstract

In a federal state, there are two levels of political authority: the central federal authority and the local regional authorities, each with the powers granted to them under the federal constitution. Recognizing the supremacy of the constitutional text over all legislation within the territory of the state, drafters of constitutions in some federal countries have ensured that it is the constitution that creates, appoints, defines the various authorities, and establishes and clarifies the competences and limits of each. Therefore, their intention was to legislate a principle declaring all lower-level legislation issued in the states invalid if it conflicts with federal legislation, and in case of dispute, the matter would be referred to the federal court for resolution at the request of any involved party. However, the Constitution of the Republic of Iraq of 2005 deviated from these rules and charted a path that sometimes gives supremacy to regional laws over federal laws in the event of a conflict. Therefore, this topic was researched to provide recommendations to the constitutional legislator to amend the constitutional provisions at the first opportunity to ensure that priority is given to federal legislation over regional legislation.

Key words : Conflict of Competences ,the Federal Authority, Regional Authorities ,the Federal State

المقدمة

الدول الاتحادية (الدول ذات النظام الفدرالي) ليس بصورة واحدة أو بشكل متشابه، بل المرونة والاختلاف بين أشكاله أهم ما يميز هذا النظام، لكن الثابت في هذا شكل الدولة فإن في الدولة الاتحادية توجد سلطة واحدة تعود الى هذه الدولة وتكون سائدة وتتجلى بوضوح في كونها تمتد الى كل اقليم الدولة الاتحادية بدون استثناء، ويترتب على هذا ان سلطة الدولة الاتحادية تمارس ايضاً ومباشرة على كل مواطني الدولة وبجانب هذه السلطة توجد سلطات ادنى تمارسها في المناطق المحلية في الدولة الاتحادية، اي هناك نوعين من الحكام يقبضون على نوعين من السلطات الحكام الاتحاديون والحكام المحليون. والنصوص التي تحدد السلطات او الاختصاصات التي تعود الى الحكام الاتحاديون وتلك التي تعود الى الحكام المحليون هي النصوص الدستورية في دستور الدولة الاتحادية.

اهمية الموضوع :

تأتي أهمية البحث من ان النصوص الدستورية التي تحدد اختصاصات الدولة الاتحادية واختصاصات حكومات الاقاليم هي التي تحدد او تكرر القوة الموجودة في الدولة فهل تسعى لتكريس قوة الحكام المحليون ام لتكريس قوة الدولة الاتحادية ؟ اما وان دستور جمهورية العراق لعام 2005 حدد شكل الدولة في مادته الاولى بانها (دولة اتحادية) فالبحث يسعى للوقوف على مضامين مواد الدستور ومدى مطابقتها للقواعد العامة في الدولة الاتحادية .

اشكالية البحث :

إن وجود مستويين للحكم في الدولة الاتحادية يتطلب توزيع الاختصاصات بين مستويي الحكم بما لا يثير نزاع بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الاقاليم . ولكن هل اخذ دستور جمهورية العراق في توزيع هذه الاختصاصات ام شذ عن القواعد العامة؟ هذا من جانب ومن جانب اخر هل ان تنظيم الدستور لطرق فض النزاع في حالة حدوث تنازع على الاختصاص سار بما سارت عليه النظم الدستورية للدول الاتحادية ؟ بالتأكد ان الدستور قد حدد اختصاصات كل مستوى للحكم ولكن هناك اشكاليات في توزيعه لهذه الاختصاصات. اضافة الى اشكاليات فض النزاعات حول تنازع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم .

هدف البحث:

يهدف البحث الى دراسة النصوص الدستورية التي تحدد اختصاصات الدولة الاتحادية واختصاصات حكومات الاقاليم والتي تسعى لتكريس قوة سلطة الاقاليم وتضعف السلطة الاتحادية في دستور جمهورية العراق لعام 2005 يسعى للوقوف على مضامين مواد الدستور ومدى مطابقتها للقواعد العامة في الدولة الاتحادية، ومن ثم الدعوة الى تعديل هذه النصوص لتقوية السلطة الاتحادية لبط سيطرتها على كل اقليم الدولة الاتحادية.

منهجية البحث :

سيعتمد البحث في دراسته على المنهج التحليلي المقارن بتحليل مضامين مواد الدستور المتعلقة بتوزيع الاختصاصات ، وفض النزاع على الاختصاصات في دستور جمهورية العراق لعام 2005 ومقارنتها بالنصوص الدستورية للدول الفيدرالية المقارنة وقد قتم اختيار القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل عام 2002، ودستور الولايات المتحدة الامريكية كدساتير مقارنة إضافة الى الدستور الهندي كدستور مساعد.

الدراسات السابقة:

هناك عدة دراسات سابقة منها ما تناوله بحث استاذنا د. غازي فيصل ، نظاما الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، بحث منشور في مجلة التشريع القضاء ، العدد الاول ، السنة الاولى ، 2009. و ما تناوله د. عبد الرحمن رحيم في بحثه، اللامركزية الإدارية واللامركزية الفيدرالية وأوجه المقارنة بينهما، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة ، تصدرها كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين ، السنة الأولى ، العدد الأول ، حزيران، 1994 . وبحث للباحث خالد عليوي العرداوي ، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي ، بحث متوافر على الموقع الالكتروني <http://www.iraqmemory.org> last visited 4/6/2008 ومحمد عبد الرحيم حاتم ، المحكمة الاتحادية العليا في دستور العراق ، رسالة ماجستير كلية الحقوق ، الجامعة الاسلامية في لبنان ، 2010. ولقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، 2007. لكن هذه الدراسات قديمة لم تتناول الاشكاليات التي ظهرت في التطبيق العملي في ممارسة الاختصاصات وأنها لم تتناول حل المنازعات التي تنشأ عن التنازع في الاختصاصات.

خطة البحث :

قسم الموضوع الى ثلاث مباحث، عنوان المبحث الأول، آليات توزيع الاختصاصات بين السلطة الفيدرالية وسلطات الاقاليم، فيما قسمنا المبحث الاول الى مطلبين ، تناول المطلب الأول تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية فيما بين الثاني تحديد اختصاصات الاقاليم و تحديد اختصاصات مشتركة .

اما المبحث الثاني فسيتناول ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطة الفيدرالية وسلطات الاقاليم وتم تقسيمه الى مطلبين يتناول الاول تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية اما الثاني فتتناول تحديد اختصاصات الاقاليم واختصاصات مشتركة، اما المبحث الثالث فخصص لدراسة تسوية المنازعات الناشئة عن تنازع الاختصاصات بين اختصاص الاتحاد الفيدرالي والاقاليم والذي تم تقسيمه الى مطلبين بحثنا في الاول ضمانات توزيع الاختصاصات وتسوية

المنازعات الناشئة عن تنازع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم، فيما تناول الثاني تسوية المنازعات الناشئة عن تنازع الاختصاصات .

ملخص البحث

الدولة الاتحادية يكون فيها مستويين من السلطة السياسية ، السلطة الاتحادية المركزية، والسلطات المحلية الاقليمية لكل منها الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور الاتحادي .

وادراكاً من واضعي الدساتير في بعض الدول الفيدرالية لسيادة النص الدستوري وعلويته على كل التشريعات داخل اقليم الدولة بوصفه هو الذي يخلف ويعين ويحدد السلطات المختلفة كما يؤسس ويبين اختصاصات وحدود كل منها . لذا اتجهت ارادتهم الى تشريع منهج يقضي ببطلان كل التشريعات الادنى الصادرة في الولايات في حالة تعارضها مع تشريعات الاتحاد وعند الخلاف يعرض الامر على المحكمة الاتحادية للبين به بناءً على طلب اي طرف من الاطراف المعنية لكن دستور جمهورية العراق لعام 2005 خالف هذه القواعد واختط له طريق يجعل العلوية في بعض الاحيان لقوانين الاقليم على القوانين الاتحادية في حالة التعارض ولذا تم البحث في هذا الموضوع للتوصية للمشروع الدستوري لتعديل النصوص الدستورية عند اول تعديل لها على الدستور التي تعطي الاولوية لتشريعات الاقليم على التشريعات الاتحادية .

المبحث الاول/ التعريف بالدولة الاتحادية

سنتناول في هذا المبحث مفهوم الدولة الفيدرالية، في المطلب الأول ، ونبحث في الثاني طرق نشوء تلك الدولة وانقضائها.

المطلب الأول/ مفهوم الدولة الاتحادية

لكي نبين مفهوم الدولة الفيدرالية علينا أن نبين أولاً معنى مصطلح الاتحادية ومن ثم نتطرق إلى تعريف الدولة الاتحادية في فرعين مستقلين وكما يأتي :-

الفرع الأول/ المعنى الاصطلاحي للدولة الاتحادية (الفيدرالية)

يشير مصطلح الفيدرالية إلى فكرة النظام الفيدرالي ، إذ لا يمكن تقديم تعريف عام وشامل للنظام الفيدرالي كونه يثير الغموض والنقاش بين الفقهاء من جهة في التفريق بينه وبين الفيدرالية ، إذ ذهب البعض إلى التمييز بين الفكرتين استناداً إلى مظهرين مختلفين للظاهرة الواحدة فتتصرف الفيدرالية إلى الجانب الفلسفي والايديولوجي ويراد بها المذهب أو الأفكار أو المبدأ ، أما النظام الفيدرالي فيتضمن التنظيم المؤسسي الذي يجمع الكيانات المستقلة لممارسة السلطة على أسس دستورية . يذكر البعض أن اصطلاح الفيدرالية مشتق من الكلمة اللاتينية (foedus) ومعناه المعاهدة أو الاتفاق الذي يتم قبوله بصورة حرة ومتقابلة⁽¹⁾ . وهناك من يميز بين ثلاثة مصطلحات (الفيدرالية) و (الأنظمة السياسية الفيدرالية) و (الاتحادات الفيدرالية) فالمصطلح الأول (الفيدرالية) هي أساساً مصطلح معياري وليس وصفي يشير إلى التشجيع على نظام حكومي متعدد المستويات يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الأقاليم ويقوم هذا المصطلح على أساس القيمة والمصادقية المفترضة في الجمع ما بين الوحدة والتعددية واستيعاب الهويات المتميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجماً ، وان جوهر الفيدرالية كمصطلح معياري هو ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليهما في أن واحد ، أما (الأنظمة السياسية الفيدرالية) و (الاتحادات الفيدرالية) فهي مصطلحات وصفية تنطبق على إشكال معينة من الأنظمة السياسية ، فيشير مصطلح (نظام سياسي فيدرالي) إلى فئة عريضة من الأنظمة السياسية فهناك مستويين (أو أكثر) من الحكم ، وبالتالي تضم عناصر من الحكم المشترك من خلال المؤسسات المشتركة والحكم الذاتي الإقليمي للحكومات في الوحدات المكونة لدول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) وذلك بعكس المصدر المركزي الواحد للسلطة في الأنظمة ذات الدولة البسيطة⁽²⁾.

الفرع الثاني/ تعريف الدولة الاتحادية

لتنعّد المعاني لمصطلح الفيدرالية ، فهناك تسميات أو مصطلحات عديدة تطلق على دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) ، كما أن الفقهاء لم يترجموها إلى اصطلاح معين ، فهناك من يطلق عليها (الاتحاد المركزي) ،⁽³⁾ و (الاتحاد الفيدرالي) ، و (الاتحاد الدستوري) ، و (الدولة الاتحادية) ، و (الدولة الفيدرالية) .⁽⁴⁾ ولعل السبب وراء ذلك يرجع إلى أن دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) تختلف في كيانها من بلد لآخر ومن زمن لآخر ، وقد ترتب على هذا الاختلاف أن قام العديد من الفقهاء بتعريفها وانقسموا في ذلك إلى اتجاهات مختلفة تراوحت ما بين إعطاء الوحدات المكونة لها الأهمية والمنزلة التي تستحقها وما بين إهمال دور تلك الوحدات وأهميتها والنظر إليها كمجرد أقسام أو وحدات إدارية . وفي هذا المجال نجد البعض يقول إن (الدولة الفيدرالية شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية إي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشاركة)⁽⁵⁾ . وعرفت كذلك بأنها (التنظيم السياسي الذي تقسم فيه نشاطات الحكومة بين الحكومات الإقليمية والحكومة المركزية بالطريقة التي يكون فيها نوع من الحكومات يملك بعض النشاطات التي تتخذ بشأنها القرارات الحاسمة النهائية). كما عرفت بأنها (نظام حكم تكون فيه السيادة مشتركة بين مستويين أو أكثر من المستويات الحكومية بحيث تتمتع الحكومة الاتحادية المركزية بسلطة عليا في بعض الأمور ، وتتمتع الحكومات المحلية في الوحدات المكونة للاتحاد بسلطات عليا في أمور أخرى) ، واتجه جانب من الفقه الاتجاه نفسه بالقول أن دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) تتجسد في كونها (انضمام عدة دول تندمج مع بعضها في دولة جديدة تسمى دولة الاتحاد بمقتضى دستور اتحادي وتسنأثر الدولة الاتحادية وحدها بممارسة السياسة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية للولايات الداخلة في الاتحاد). كما عرفها آخر

بأنها (نوع من أنواع الدول تؤلفها دول متعددة بموجب دستور يتضمن تنازل كل طرف منها عن سيادتها الخارجية وبعض جواب سيادتها الداخلية لصالح الكيان المؤسس ككيان مشترك يسمى الدولة الفيدرالية). ويذهب جانب من الفقه إلى أن دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) هي (دولة واحدة ، تتضمن كيانات دستورية متعددة لكل منها نظامها القانوني الخاص واستقلالها الذاتي ، وتخضع في مجموعها للدستور الفيدرالي ، باعتباره المنشئ لها والمنظم لبنائها القانوني والسياسي ، وهي بذلك عبارة عن نظام دستوري سياسي مركب) ، فهي تنظيم سياسي وقانوني وليست عقداً ، كما أنها تنظيم دستوري وليست نظاماً إدارياً بحتاً ، فضلاً عن أنها تنظيم دستوري داخلي وليست معاهدة دولية⁽⁶⁾ . غير أن هنالك بالمقابل من يذهب إلى التقليل من شأن الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية فهي مجرد أقسام إدارية داخل الدولة الفيدرالية مهما بلغت درجة استقلالها الداخلي ، إذ تتنازل هذه الوحدات عن سيادتها وجميع سلطاتها إلى جهاز مركزي يتولى تسيير جميع الشؤون الرئيسية كالسياسة الخارجية والدفاع الوطني والاقتصاد والتجارة والصناعة ... الخ وتحفظ ببعض الاختصاصات المحلية الصرفة. لاشك أن هذا الاتجاه ينطوي على مجافاة للواقع فالوحدات الأعضاء في دولة الاتحاد المركزي الفيدرالي لا يمكن عدّها وحدات إدارية وتجاهل المبدأ الفيدرالي الذي يقضي بتوزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين السلطة الاتحادية وسلطات الدويلات الداخلة في تكوين هذه الدولة ، فالدولة الاتحادية يكون فيها مستويين من السلطة السياسية ، السلطة الاتحادية المركزية ، والسلطات المحلية الإقليمية لكل منها الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور الاتحادي .

المطلب الثاني/ نشأة الدولة الاتحادية وانتهائها

تُعَدّ الفيدرالية (الاتحادية) وسيلة للتعايش ما بين مجموعات أو دول في ظل حكومة اتحادية واحدة مكلفة بالحفاظ على المصالح الحيوية المشتركة للسكان كافة وبالوقت نفسه يترك للسكان المحليين تصريف أمورهم المحلية الإقليمية ذات التماس المباشر بحياتهم اليومية ، بيد أن ولادة دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) وظهورها للوجود لم يكن فجأة أو بين عشية وضحاها وإنما كان نتيجة لتجارب طويلة لدول عديدة ، فمن بين ما يقارب 196 دولة أعضاء في منظمة الأمم المتحدة منها تقريباً 26 دولة اتحاد مركزي (فيدرالي)⁽⁷⁾ . لم يكن هذا العدد معروفاً منذ البداية إلا أنه أخذ بالتزايد بتحول تلك الدول إلى الفيدرالية نتيجة دوافع متباينة ومتعددة ساعدت على نشأة النظم الفيدرالية فيها. سنتناول في هذا المطلب طرق نشأة الدولة الفيدرالية في الفرع الأول ، ثم نتطرق في الفرع الثاني إلى كيفية انقضاء الدولة الفيدرالية.

الفرع الأول/ طرق نشأة الدولة الاتحادية

تنشأ الدول الفيدرالية بإحدى الطريقتين الآتيتين :-

أولاً/ الاتحاد بالانضمام أو التجمع .

وبموجب هذه الطريقة تقوم دول مستقلة بالانضمام معاً في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) تتنازل من خلالها عن بعض سلطاتها وصلاحياتها لحكومة اتحادية في المركز. وذلك من أجل تحقيق أهداف لا يمكن أن تتحقق من دون قيام ذلك الاتحاد كتحقيق الأمن أو الرفاهية الاقتصادية، وهو الأسلوب الذي اتبعته الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ودولة الإمارات العربية المتحدة .

ثانياً / الاتحاد بالتفكك أو بالانفصال .

تتمثل هذه الطريقة في تفكك إحدى الدول البسيطة أو الموحدة إلى ولايات أو أقاليم مع رغبة هذه الولايات بالبقاء في إطار الدولة الاتحادية الجديدة على أن تتولى شؤونها الخارجية دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) في حين تحتفظ باستقلالها الداخلي ويكون لها تنظيمها الدستوري وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية رغبة منها في التخلص من هيمنة السلطة المركزية، وبهذه الطريقة نشأة دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) في روسيا والبرازيل والمكسيك ،⁽⁸⁾ ويضيف جانب من الفقه طريقة ثالثة لنشأة دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) هي طريقة الجمع ما بين الأسلوبين وذلك من خلال تحول دولة مركزية موحدة قائمة بنفسها من إتباع النظام المركزي الموحد إلى إتباع النظام الفيدرالي لمواجهة تحديات ناتجة عن الاختلافات الداخلية في الدولة كالاختلافات الثقافية والعرقية ومنع تفكك الدولة وانقسامها إلى مجموعة دول مستقلة وهو الأسلوب الذي اتبعته دول كالهند عن طريق دستورها لعام 1950 وكندا وبلجيكا بموجب التعديل الدستوري الذي تم فيها عام 1993 ،⁽⁹⁾ وكذلك العراق بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 (الملغى) ودستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005 النافذ كما سنرى ذلك لاحقاً .

الفرع الثاني/ انتهاء الدولة الاتحادية

تنتضي أو تنتهي الدولة الفيدرالية بأحد الأسلوبين هما :-

أولاً / التفكك

إن تتفكك دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) بزوال الروابط الاتحادية بين الدويلات الأعضاء منها عن طريق انفصالها عن بعضها لتكون أو لتعود كل منها دولة بسيطة أو ربما لإقامة كيان اتحادي بين البعض منها وانفصال بقية الدويلات وهو الأمر الذي تحقق في العصر الحديث عندما تفكك الاتحاد السوفيتي عام 1991 ، كما تكرر الأمر ذاته في الاتحاد اليوغسلافي⁽¹⁰⁾ .

ثانياً / التحول إلى دولة بسيطة

تحول دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) إلى دولة بسيطة (موحدة) إذ تصبح فيها الدويلات الداخلة في تكوينها مجرد أقسام ووحدات إدارية ، بعد أن كانت وحدات سياسية متميزة ، فتخضع لدستور واحد وسلطات عامة موحدة ، ومن الأمثلة على ذلك دولة ليبيا التي تحولت في عام 1963 من دولة اتحاد مركزي (فيدرالي) إلى دولة بسيطة (موحدة) .⁽¹¹⁾

المبحث الثاني/ آليات توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم

إن الطريقة التي تتبعها الدولة في تنظيم هذه العملية، التي تعد جوهر النظام الفيدرالي تقوم على الاعتبارات السياسية، ولا تقتصر على الاعتبارات القانونية وحدها ، وفي مقدمة هذه الاعتبارات طريقة نشأة الدولة الفيدرالية، فإن الدولة الفيدرالية التي قامت عن طريق انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها فإنها تسعى لتضييق اختصاصات السلطات الفيدرالية، لأن الولايات ترغب في الاحتفاظ بأكبر قدر من الاستقلال، وتحرص على أن يكون الجزء المتنازل عنه من الاختصاصات هو القدر الضروري الذي لا ينال كثيرا من استقلالها، وهذا على خلاف الدولة الفيدرالية التي نشأة نتيجة تفكك دولة موحدة إذ إنها تتجه نحو توسيع اختصاصات السلطات الفيدرالية، نظرا لانحصار كل السلطات في يدها قبل تفككها وتحولها إلى الاتحاد الفيدرالي⁽¹²⁾. كما إن اختيار طريقة توزيع الاختصاصات ومداها يعود إلى مدى رغبة وثقة الأعضاء في الاتحاد وعدم خشيتهم منه، حيث لو كان الأعضاء حذرون من سيطرة السلطات الفيدرالية يقوم المشرع الدستوري على تحديد صلاحيات السلطات الفيدرالية وترك ما تبقى للولايات⁽¹³⁾ ، وإن أساليب توزيع الاختصاصات سنتناولها المطالب الأربعة التالية.

المطلب الأول/ تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية

سيناقش هذا المطلب بفرعين، عنوان الفرع الأول تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الولايات أما الفرع الثاني فسيناقش تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وما تبقى للولايات.

الفرع الأول/ تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الولايات

ومقتضى ذلك إن يحدد الدستور الاتحادي، على سبيل الحصر المسائل، التي تدخل في اختصاص السلطة المركزية (الفيدرالية) وتلك التي تدخل في اختصاص السلطات التابعة للولايات في صلب الدستور الفيدرالي. وينتقد الفقه هذا الأسلوب لما يتضمنه من مخاطر و صعوبات مهما كان الدستور دقيقا ووافيا في تحديد الاختصاصات، فلا بد أن تستجد قضايا لم يكن المشرع قد تناولها بالتنظيم فيثار التساؤل عندئذ عن السلطة التي تختص بتنظيمها هل هي السلطة المركزية أم سلطة الأقاليم، مما قد يكون سببا لإثارة خلافات من شأنها أن تؤثر على وحدة واستقرار الدولة الفيدرالية⁽¹⁴⁾. كما إن حصر اختصاصات كلا الطرفين قد تتعارض مع المصلحة العامة للدولة إذا ما استجذبت وتطورت الظروف بحيث تصبح بعض المسائل المحددة في اختصاص الولايات، مسائل ذات أهمية قومية مشتركة يستوجب أن يتم ممارستها من قبل السلطات الفيدرالية⁽¹⁵⁾. ولتدارك النقص الموجود في هذه الطريقة فقد أسندت بعض الدساتير الفيدرالية الاختصاص في جميع المسائل التي لم يرد بشأنها النص إلى السلطات الفيدرالية⁽¹⁶⁾، كما إن الأخذ بهذه الطريقة يستلزم إنشاء هيئة سياسية أو قضائية تحدد الاختصاصات غير الواردة بالدستور الفيدرالي⁽¹⁷⁾. وذلك بحسب أهميتها على أن يتم اختيار أعضاء الهيئة السياسية من ممثلي السلطة الفيدرالية والولايات⁽¹⁸⁾.

الفرع الثاني/ تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وما تبقى للولايات

بمقتضى هذه الطريقة تكون اختصاصات الولايات هي الأصل. واختصاصات السلطات الفيدرالية هي استثناء ويتفق هذا الأسلوب مع الظروف التاريخية التي ولدت فيها فكرة الدولة الفيدرالية، ففيه تغليب لمظهر الاستقلال الذاتي للولايات تجاه السلطات الفيدرالية. وقد أخذت بهذه الطريقة بعض الدساتير في الدول الفيدرالية ، بعدما رأت فيها الطريقة التي تلبي رغبة الولايات في الإبقاء على أكبر قدر من استقلالها الذاتي وإن هذه الطريقة تمتاز⁽¹⁹⁾ بأنها تؤدي إلى سهولة تعرف الولايات على احتياجات مواطنيها ذات الطابع المحلي وسرعة تلبية هذه الاحتياجات وسرعة القضاء على الأزمات داخل الولايات، حيث تكون السلطة الإقليمية أقدر على الإحساس بها بسرعة وسهولة. وتقليل النفقات الفيدرالية نتيجة تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية. وتخفيف الأعباء عن الحكومة الفيدرالية وبالتالي تتفرغ للمسائل ذات الطابع القومي العام المشترك للدولة الفيدرالية مثل الشؤون الخارجية والدفاع والنقد وغيرها وان الدساتير التي اتبعت هذه الطريقة قد سلكت أسلوبين في توزيع اختصاصات لسلطات الفيدرالية⁽²⁰⁾ الأسلوب الأول، يميل إلى اللامركزية في التطبيق بحيث يقتصر في تحديد الاختصاصات الفيدرالية على تلك المتعلقة بالمصالح المشتركة للولايات الأعضاء وقد شاع استعمال هذا الأسلوب في كثير من الدول الفيدرالية القديمة (التقليدية) عند قيامها. الأسلوب الثاني: يميل إلى المركزية في التطبيق فليس هناك مجال أو نشاط من أنشطة الحياة تخرج عن نطاق اختصاصات السلطات الفيدرالية التي تضع المبادئ العامة وتشرف على أوجه النشاط وفي مقدرتها أن تجيز وتبطل أي إجراء تتخذه الولايات⁽²¹⁾ بالرغم من تحديد الدستور لاختصاصات السلطات الفيدرالية على سبيل الحصر، بحيث إن التطبيق الفعلي لنصوص الدستور الفيدرالي يجعل من اختصاصات السلطات الفيدرالية اختصاصا شاملا لكل ما لم ينص صراحة عليه⁽²²⁾. ويلاحظ تطبيق ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن الدستور الفيدرالي بالرغم من تحديده لاختصاصات السلطات الفيدرالية فإن الدستور نفسه يمنح الحكومة الفيدرالية اختصاصا واسعا لممارسة هذا الاختصاص، وذلك بتطبيقها مبدأ الاختصاصات الضمنية⁽²³⁾ وهذا قد يدل على إن المهم في هذه الاختصاصات ليس لا تحديدها ولا كيفية مباشرتها بل التفسيرات التي تعطى لها والتي تلعب دورا كبيرا في توسيع اختصاصات السلطات الفيدرالية على حساب سلطات الولايات وإن المقصود بالاختصاصات الحصرية هي تلك

الاختصاصات التي يكون الاضطلاع بها من صلاحية الجهة التي حددها الدستور الفيدرالي. بمعنى آخر إن أي تدخل من أي جهة ما عدا الجهة المحددة دستورياً يشكل تجاوزاً على النص الدستوري يستوجب تحريك القضاء لردعه. أما الاختصاصات المتبقية فيقصد بها الاختصاصات القانونية لأحد مستويات السلطات في الدولة الفيدرالية (السلطات الفيدرالية أو السلطات الولائية) بالنسبة لجميع الأمور التي لا تظهر بين العناصر المدرجة في الدستور والهدف الأساسي من هذه الاختصاصات هو تحديد السلطة التي تكون مسؤولة عن الشؤون الجديدة التي لم يحدد لها اختصاص سيادي والاختصاصات المتبقية يجب إسنادها إلى أحد مستويات السلطات، حتى لا تثير بشأنها نزاع بينهما، كما إن الاختصاصات المتبقية تدعم استقلال الجهة التي تركت لها هذه الاختصاصات.

المطلب الثاني/ تحديد اختصاصات الولايات، وتحديد اختصاصات مشتركة

سيبين هذا المطلب في فرعين عنوان الأول تحديد اختصاصات الولايات وترك ما تبقى للسلطة الفيدرالية. فيما سيتناول الثاني تحديد اختصاصات مشتركة.

الفرع الأول/ تحديد اختصاصات الولايات وترك ما تبقى للسلطة الاتحادية

بمقتضى هذه الطريقة فإن اختصاصات السلطات الفيدرالية ستصبح عامة، أما اختصاصات الولايات ستكون محددة، إن هذه الطريقة تتفق مع السياسة المركزية التي قد تنتهجها الدولة الفيدرالية، ذلك لأن الولايات لا تستطيع أن تدخل في اختصاصاتها مسائل جديدة ولا سيما إذا كانت الدولة الفيدرالية نشأت بأسلوب التفكك حيث تعتبر اختصاصات الولايات انتزاعاً أو نقلاً لبعض الاختصاصات من السلطة المركزية إلى السلطات المنشأة الجديدة وهي سلطات الولايات⁽²⁴⁾ وإن هذه الطريقة توسع من اختصاصات السلطات الفيدرالية وتجعلها الأصل. بينما تضيق من اختصاصات الولايات وتجعلها استثناءً، وهي بهذا تمنح الحكومة الفيدرالية مزيداً من القوة والمركزية على حساب سلطات الولايات⁽²⁵⁾، وتطبيقاتها الدستور الكندي لعام 1867 والمعدل عام 1951⁽²⁶⁾.

الفرع الثاني/ تحديد اختصاصات مشتركة

تلجأ بعض الدساتير الفيدرالية إلى جانب تحديد اختصاصات أحد مستويي السلطات أو كلاهما إلى تحديد اختصاصات مشتركة بينهما لأن تحديد السلطات المشتركة في الدستور الفيدرالي⁽²⁷⁾ عند تحديد السلطات المشتركة عادة ما يحدد الدستور أنه في حالة التنازع بين القانون الفيدرالي وقانون الوحدة المكونة للفيدرالية تكون السيادة للقانون الفيدرالي والملاحظة التي يجب الانتباه إليها، هي أنه كلما ازداد تفصيل النص الدستوري للسلطات الحصرية الممنوحة للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم كلما قلت أهمية السلطات المتبقية. وأن هذا الاختلاف في طريقة توزيع السلطات والمسؤوليات بين النظم الفيدرالية هو واقع حال تتحكم فيه الظروف الخاصة لكل نظام. وهذا ما ينطبق على التجربة العراقية في الفيدرالية. من جانب آخر عند تحديد الاختصاصات المشتركة عادة ما يحدد الدستور أنه في حالة التنازع بين القانون الفيدرالي وقانون الولاية تكون السيادة للقانون الفيدرالي. وقد شد عن هذه القاعدة المشرع الدستوري العراقي. فإنه قد نص في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2003، على الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ولم يتناول صلاحيات الأقاليم، إما بموجب دستور العراق لعام 2005، فقد نص على الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وما تبقى من الاختصاصات غير المحددة للحكومة الاتحادية تكون من حق الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، وحدد كذلك مجموعة من الصلاحيات المشتركة ما بين الاثنين، وفي حالة الخلاف بينهما تكون الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم⁽²⁸⁾. وإن دستور العراق قد حاول توسيع صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم في مقابل تحديد اختصاصات الحكومة المركزية. وفي ذلك خروج عن القواعد العامة لدساتير الدول الفيدرالية. إضافة إلى خلطه بين شكل الدولة الفدرالي والإدارة اللامركزية في الدولة الموحدة بإيراده المحافظات غير المنظمة في إقليم. وبموجب المادة 110 من الدستور الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية:

- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
- وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمن أمن حدود العراق والدفاع عنه.
- 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.
- تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.
- تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.
- تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمن مناسيب وتدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.
- الإحصاء والتعداد العام للسكان.

بينما تمثلت الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم فيما أشارت إليه المادة 114 من الدستور العراقي وحددتها ب:

- إدارة الجمارك وجعلت تنظيم ذلك بقانون سيصدر لاحقاً.

- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

- رسم السياسات البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها.

- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

- رسم السياسة الصحية العامة.

- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة.

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

وإضافة إلى هذه الاختصاصات المشتركة المبينة في هذه المادة، نجد أن المادة السابقة لها (113) ، قد جعلت إدارة المواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الحقوق التي تتم بالتعاون بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم. أما السلطات المتبقية بموجب المادة (115) من الدستور فقد أصبحت من صلاحية الأقاليم الفيدرالية المكونة للاتحاد الفيدرالي العراقي، كما أصبح أي تنازع في الصلاحيات المشتركة، تكون الأولوية فيه لقانون الأقاليم الفيدرالية.

ومن تحليل مضامين مواد الدستور التي تكفلت بتوزيع الاختصاصات نلاحظ كثير من التناقض. فهذه المادة (110) تقرر أن من اختصاص السلطات الاتحادية (...رسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية السيادية...) فهل يعني النص أن هناك سياستان اقتصادية وتجارية واحدة سيادية وأخرى غير سيادية؟ الأولى من اختصاص السلطة المركزية والثانية من اختصاص الأقاليم، ولكن من يحدد أن هذه سيادية وتلك غير سيادية لفرز اختصاص كل منهما⁽²⁹⁾. ونجد الخلط في الاختصاصات والصياغات في مسألة غاية في الأهمية والخطورة، وهي مسألة النفط والغاز، فقد نصت المادة (111) على أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظة)، ويفهم من هذا النص أن إدارة هذه الثروة هي من اختصاص الحكومة الاتحادية في كل إقليم الدولة العراقية. إلا أن الفقرة الأولى من المادة (112) نصت على أن (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة...) فهل يعني هذا أن هناك إدارة مشتركة للنفط والغاز بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظة المنتجة وتقتصر هذه الإدارة على الحقول الحلية؟ لكن الحكم بالنسبة للحقول التي تكتشف فيما بعد؟ وبهذا يظهر تناقض واضح بين هذا النص ونص المادة (111). كذلك ترجع الفقرة الثانية من المادة (112) إلى فكرة الإدارة المشتركة فتتص على أن (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...) وهذا يناقض أيضاً نص المادة (111). ويظهر التنازع في الاختصاص في الفقرة الثانية من المادة (121) والتي قررت مبدأ شذ عن كل قواعد الفدراليات بنصها على أنه (يحق لسلطة الأقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الأقاليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الأقاليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية). فيما نصت المادة (115) على أن (في الصلاحيات... المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)، فقد جعلت المادة (121) من الأقاليم خصماً وحكماً يعود له تقدير فيما إذا كان القانون الاتحادي يتناقض أو يتعارض مع قانون الأقاليم في مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. فيما أعطت المادة (115) الأولوية في ميدان الاختصاصات المشتركة لقانون الأقاليم على قانون الاتحاد، خلافاً للمبدأ العام في الدول الفدرالية وهو أن تكون الأولوية للقوانين الفدرالية على القوانين المحلية في حالة التعارض، فنرى أن تعطى الأولوية للقوانين الاتحادية في حالة التعارض مع قوانين الأقاليم، ونطلب من المشرع الدستوري في أول تعديل للدستور أن يعلّ المادة 115 من الدستور ويعطي الأولوية للقوانين الاتحادية.

المبحث الثالث/ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات وطرق تسوية التنازع على الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم

سنعالج هذا المبحث في مطلبين سيتناول المطلب الأول ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطة الفيدرالية وسلطات الأقاليم. ثم نتطرق إلى طرق تسوية التنازع على الاختصاص بين السلطة الفيدرالية وسلطات الأقاليم في المطلب الثاني.

المطلب الأول/ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم

إن توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات في الدستور الفيدرالي بطريقة تضمن لكل منها التمتع باختصاصات مانعة من الناحية النظرية لا يكفي لاستمرارية النظام الفيدرالي وديمومته في الواقع العملي وذلك لاحتمال انتهاك هذا التوزيع الدستوري من قبل الطرفين، لذلك ينبغي أن تتوفر ضمانات قانونية خاصة للمحافظة على هذا التوازن الدستوري ونرى إن هذه الضمانات تتمثل في وجود القضاء الدستوري الفيدرالي ومجلس الولايات. وهذا ما سنبحثه في فروعين.

الفروع الأول/ القضاء الدستوري الاتحادي

أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها ذي العدد (59/اتحادية/2012 وموحدتها/110/اتحادية/2019) بتاريخ 2/15/2022 القاضي بعدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان وذلك لتعارضه مع المواد (110، 111، 115، 121،

130) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، ونعتقد أن المحكمة الاتحادية العليا كانت موفقة في قرارها هذا فقد استندت إلى الدستور لتسبب قرارها بعدم دستورية قانون الأقاليم، وإن وجود القضاء الدستوري المختص في تفسير الدستور والبت في المنازعات ودستورية القوانين ضروري للمحافظة على التوازن الذي يقيمه الدستور بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم. وقد نصت المادة الرابعة من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 على اختصاصات المحكمة وهي: أولاً: "الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

إن أحد اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا هي الرقابة على دستورية القوانين والفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو بين الأقاليم فيما بينها أو بينها وبين المحافظات. وقد نص دستور العراق لسنة 2005 على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بشكل أوسع مما جاء في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. وقد نصت المادة (93) منه على هذه الاختصاصات. وجاء في الفقرة رابعة من هذه المادة (الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم) وتمنح أغلب الدساتير الفيدرالية للمحكمة العليا صلاحية الفصل في المنازعات التي قد تحدث بين الولايات، أو بينها وبين الحكومة المركزية. الأمر الذي يستوجب أن يتدخل القضاء الدستوري ويوقف السلطة المخالفة عند صلاحيتها وذلك لكي تضمن وتحقق التوازن المطلوب للمحكمة الاتحادية العليا: وهي هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، تتكون من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب⁽³⁰⁾: أما اختصاصات هذه المحكمة فهي⁽³¹⁾.

1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.
2. تفسير نصوص الدستور.
3. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويضمن القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة

4. الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية
5. الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات
6. الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء
7. الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفيما بين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم

8. المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب. وأخيراً نص الدستور بأن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة⁽³²⁾. ووفقاً لهذه الاختصاصات التي يتمتع بها هذه المحكمة، فإن على عاتقها التزامات كبيرة ولها دور أساسي للحفاظ على التوازن السياسي، لذا كان من الأفضل أن يكون جل أعضاء هذه المحكمة من حملة الشهادات العليا وذو كفاءات عالية وأن يكون قضاتها من خبراء القانون المدني وليس رجال الدين كما أشار إليه النص الدستوري لما قد يؤثر سلباً في النسيج المدني والتوازن الفيدرالي للدولة، علماً إن أبرز التغيرات التي حصلت في العراق بعد سقوط النظام البائد هي إرساء استقلالية القضاء تنظيمياً ومالياً ومن جهة أخرى إن تكليف الدستور مجلس النواب بتنظيم عمل المحكمة الاتحادية وطريقة اختيار أعضائها قد يؤثر على عمل المحكمة وقدرتها على تحقيق التوازن السياسي المطلوب منها، بل كان من الأجدر أن يحدد الدستور طريقة اختيار أعضائها بحيث أن تساهم الوحدات الفيدرالية مساهمة فعالة في تنظيمها وكيفية عملها، ويتم ذلك عادةً عن طريق مجلس الأقاليم كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة لمجلس الشيوخ، ومجلس البوندسرات في ألمانيا، أو عن طريق التوافق بين المكونات الرئيسية في الاتحاد⁽³³⁾. أما الدستور العراقي الجديد فلم يشير إلى مشاركة الأقاليم في اختيار أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، إلا أن أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب من الممكن أن تؤدي إلى مشاركة الأقاليم في اختيار قضاة هذه المحكمة⁽³⁴⁾.

الفرع الثاني/ مجلس الولايات

أحد خصائص الدولة الفيدرالية هي أن السلطة التشريعية الفيدرالية تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الولايات والتي تتولى مهمة التشريع للدولة الفيدرالية بأكملها. وذلك في الموضوعات التي تعد بموجب الدستور الفيدرالي من اختصاصها، وعلى الرغم من أن تنظيم هذه السلطات قد يختلف من دولة إلى أخرى، فإن المجلس الذي يمثل الولايات باعتبارها الوحدات الدستورية المتميزة التي تتكون منها الدولة الفيدرالية يتمتع بصلاحيات متميزة هو الآخر أيضاً، وإذا كانت مخاوف الولايات هي التي أدت إلى اقتراح نظام المجلسين في مؤتمر فيلادلفيا بصدد وضع الدستور الأمريكي، فقد كانت إحدى هذه المخاوف هي ما شعرت به الولايات الكبيرة والصغيرة من احتمال تجاوز الاتحاد (السلطات الفيدرالية) على مصالحها وسلطاتها بغير حق، لذلك فإن حفظ التوازن بين مصلحة الدولة الفيدرالية ومصالح الولايات الأعضاء في الاتحاد هو الغرض الأساس من وجود مجلس الولايات. وبعبارة أخرى، تملك الولايات من خلال مجلس الولايات صوتاً وحفاً في مركز (السلطات الفيدرالية) لأنه سوف يضمن أخذ الآراء الإقليمية للولايات بعين الاعتبار في عملية صنع القرار الوطني الفيدرالي⁽³⁵⁾، فضلاً عن ذلك يساعد هذا المجلس في مراقبة الاتجاهات والآراء التي تطالب

بإعادة السلطة الى المركز (السلطات الفيدرالية) ومن شأن هذا المجلس أيضاً ان يحول دون حدوث انتهاك غير منطقي من السلطات الفيدرالية على حق سلطات الولايات وهو يستمد هذه الصلاحيات من الدستور الفيدرالي ويعد من أهم صلاحيات يمتلكها مجلس الولايات هي تجميد القوانين و لاسيما اذا كان من شأن مشروع قانون ما ان ينتهك مصالح الولايات واختصاصاتها ونظراً لأهمية هذه الصلاحيات فقد يوصف نظام المجلسين بنظام المجلسين الكامل عندما يمتلك كل من مجلس النواب و مجلس الولايات الصلاحيات نفسها بحيث لا يمكن ان يتجاوز أحدهما النقض المستخدم من قبل الآخر⁽³⁶⁾. وقد تكون الغاية من ممارسة هذه الاختصاصات هي أن تضمن للولايات عدم المساس باستقلالها الذاتي حيث يتدخل في تنظيم المسائل التي تهم الولايات و بحيث لا تمتلك وسيلة أخرى للتأثير في تنظيم هذه المسائل . ويمارس مجلس الولايات عدة اختصاصات. فلمجلس الولايات التحقق مسبقاً من عدم مساس مشروع القانون المقدم من الحكومة الفيدرالية بسلطات الولايات.

المطلب الثاني/ تسوية المنازعات الناشئة عن تنازع الاختصاصات بين اختصاص السلطة الاتحادية واختصاصات الاقليم
نظراً لعدم امكانية تجنب التداخل في الاختصاصات بين الحكومات ضمن الفيدرالية وما يمكن ان ينجم عن ذلك من تنافس ونزاع بين الحكومات ، وقد وجدت غالبية دساتير الدول الفيدرالية ان هناك حاجة لمسارات معينة للفصل في النزاع وحل الخلاف. فأخذت بعض الدساتير بالحل القضائي اي اناطت النظر في الموضوع الى محاكم قضائية اتحادية ، فيما قصدت دساتير دول اخرى سلطة التحكيم النهائي الى هيئة سياسية فيما سلكت دساتير اخرى نهج يقوم على تخويل سلطة حسم المنازعات الى المحكمة الاتحادية . فيما جمعت دساتير دول فدرالية اخرى بين الحل القضائي مع تغليب دستور الاتحاد دستور الاتحاد او تغليب قوانين الاقاليم على دستور الاتحاد . لذا قسمنا هذا المبحث الى ثلاث مطالب وخصص المطلب الاول لتسوية المنازعات عن طريق هيئة سياسية فيما خصص المطلب الثاني لتسوية المنازعات عن طريق القضاء . فيما ختمنا في المطلب الثالث لتسوية المنازعات الذي تبناه دستور جمهورية العراق لعام 2005 ليتسبب مدى مواءمته او عدمها لمبدأ علوية الدستور وسنن الفيدرالية والمنطق القانوني السليم اضافة الى معرفة مدى انسجامه مع الواقع التنظيمي والسياسي في العراق .

الفرع الاول/ تسوية المنازعات في الاختصاص عن طريق هيئة سياسية

اختارت دساتير بعض الدول الفيدرالية منهجاً لحل المنازعات الناشئة عن تنازع الاختصاصات بين الاتحاد والولايات يقوم على اساس اسناد مهمة الفصل بها الى هيئة اتحادية ذات طابع سياسي ، وعله ذلك الذي حدث بالمشروع الدستوري الى الخروج عن القواعد العامة في جسم المنازعات تكمن في طبيعة المنازعة ذاتها اذ في غالب الاحيان يقع الامر من اعتبارات سياسية او اعتبارات ذات طابع سياسي . لذا رائي ضرورة حلها بمعرفة جهات ذات طبيعة سياسية⁽³⁷⁾ . وقد اخذ بهذا النهج دستور كندا لعام 1967 المعدل عام 2007 عندما خصص الجزء الثالث من الدستور لتنظيم التباين في السلطات بين حكومة كندا وحكومات الاقاليم في المادة 36-2 والذي قضت تسوية المنازعات بين مستويات السلطة (حكومة الاتحاد) والمقاطعات من قبل البرلمان والحكومة لضمان ان تمتلك هذه الحكومات عائدات كافية لتوفير مستلزمات مقاربة بشكل معقول من الخدمات العامة . وهذا النهج اخذ به دستور روسيا الاتحادية لعام 1973 ودستور اثيوبيا الصادر 194.

الفرع الثاني/ تسوية المنازعات عن طريق القضاء

ان الاتجاه الغالب بين الدساتير في الدول الفيدرالية المقارنة يذهب الى اناطة سلطة الفصل النهائي في المنازعات الناشئة بين الاتحاد والاقليم الى القضاء متمثلاً بالمحكمة الدستورية العليا ايماناً من واضعي الدستور بان منح هذه الصلاحية للقضاء الدستوري من شأنه صيانة الدستور وحفظ وحدة البلاد وضمان توازن عمل السلطات في الدولة وتنظيم التوازن السياسي بين الاتحاد والاقليم عند ممارسة الحقوق الدستورية . اضافة الى ذلك يهد من حميم الوظيفة القضائية ونتيجة حتمية لمبدأ سمو الدستور واقرى الضمانات حسماً وفاعلية من حماية حقوق الافراد وحررياتهم كما انه في الوقت ذاته لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات والسيادة الشعبية⁽³⁸⁾. ومن امثلة على الدساتير التي سلكت هذا المسلك ، القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل عام 2002 في المادة (93) الفقرة (3) والتي قضت بان اختصاص المحكمة الدستورية الاتحادية في حالة الاختلاف حول حقوق وواجبات الاتحاد والولايات وعلى المنصوص لدى تطبيق التشريع الاتحادي من قبل الولايات ، ولدى ممارسة الاشراف من قبل الاتحاد . كما اتبع دستور جنوب افريقيا لعام 1996 ذات النهج عندما اشارت الفقرة (4) من المادة 167 في البند (أ) والتي تنظم اختصاصات المحكمة الدستورية بينها (بالحكم في النزاعات بين اجهزة الدولة في الفرع الوطني او الاقليمي فيما يتعلق بالوضع او السلطات او المهام الدستورية لأي منها)⁽³⁹⁾ . وفي ذات الاتجاه سار دستور الولايات المتحدة الامريكية عندما منحت صلاحية النظر في الخلافات الحاصلة بين الولايات الاعضاء في الاتحاد الامريكي والعمل على احترام التوزيع الدستوري للصلاحيات بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات الاعضاء . وبالرغم من ان الدستور لم ينص صراحة على هذا الاختصاص ولكنه انبثق من القرار الذي اتخذته المحكمة العليا عام 1803 في القضية المشهورة (ماربوريمادسون)⁽⁴⁰⁾ . وادراكاً من واضعي الدساتير في بعض الدول الفيدرالية لسيادة النص الدستوري وعلوية على كل التشريعات داخل اقليم الدولة بوصفة هو الذي يخلف ويعين ويحدد السلطات المختلفة كما يؤسس ويبين اختصاصات وحدود كل منها . لذا اتجهت ارادتهم الى تشريع منهج يقض ببطلان كل التشريعات الادنى الصادرة في الولايات في حالة تعارضها مع تشريعات الاتحاد⁽⁴¹⁾ وعند الخلاف يعرض

الامر على المحكمة الاتحادية للبين به بناءً على طلب اي طرف من الاطراف المعنية ، وهذا ما اخذ به دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971 عندما جاءت نصوصه لتنظيم اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في المنازعات الناشئة بين الاتحاد والامارات حيث نصت المادة (151) من الدستور على ان (القوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لا حكمة الاولوية على التشريعات والقرارات الصادرة عن السلطات الامارات ، وفي حالة التعارض يبطل من التشريع الادنى ما يتعارض مع التشريع الاعلى ، وبالقدر الذي يزيل هذا التعارض) (42) . ويلاحظ ان القوانين الصادرة من الامارات اذا كانت تخالف التشريعات الاتحادية تبطل فضلاً عن التشريعات المخالفة للدستور الاتحادي .

الفرع الثالث/حسم المنازعات الناشئة عن تنازع الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقليم في دستور جمهورية العراق

خلافاً للمبدأ الذي لا يختلف فيه اثنان في اعرق الدول الفيدرالية من ان الاولوية تكون للقوانين الفيدرالية على القوانين المحلية في حالة التعارض . اختط المشرع الدستوري العراقي طريقاً مخالفاً لذلك (43) . فقد انفرد الدستور بمنح الاولوية لقانون الاقاليم على دستور الاتحاد في حالة التعارض في الاختصاصات المشتركة . فيما اسند الدستور سلطة حسم المنازعات الى القضاء ممثلاً في المحكمة الاتحادية العليا فقد اشارت المادة (92) من الدستور الى ان المحكمة هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً . فيما قررت المادة (94) بان قرارات المحكمة الاتحادية العليا بانه وملزمه للسلطات كافة فيما اوضحت المادة (92) الى تشكيلها بالقول (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب) ، ولم يصدر هذا القانون لحد كتابة هذا البحث . فيما اسندت الفقرتين (رابعاً وخامساً) من المادة (93) اختصاص تسوية المنازعات الناشئة عن تنازع الاختصاص بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات اضافة الى المنازعات الناشئة بين حكومات الاقاليم او المحافظات من جهة اخرى الى المحكمة الاتحادية العليا . وتحليل مضامين المادة (115) من الدستور تتضح رغبة المشرع الدستوري في توسيع اختصاصات الاقاليم والمحافظات رغبة منه في الاحتفاظ بقدر كبير من الاستقلال وجعل اختصاص الاتحادية اختصاصاً استثنائياً وقد نصت المادة (115) على ان (كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، ويكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيما لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينها) . ويلاحظ ان المشرع الدستوري لم يتوقف على تغليب قوانين الاقاليم فقط بل جاء مخالفاً للمنطق القانوني السليم (44) ، ويقضى في عجز المادة ذاتها بانه قد اشرك المحافظات غير المنتظمة باقليم والتي تخضع للسلطة المركزية وتعمل وفق نظام اللامركزية الادارية . والاختصاصات التي تمارسها يتكفل القانون لا الدستور بتنظيمها (45) ، أشركها مع الاقاليم في توزيع الاختصاصات . وعليه فان زج المحافظات غير المنتظمة في اقليم في ممارسة اختصاصات الاقاليم خلط بين الفيدرالية واللامركزية الادارية . وهناك تنازع للقوانين تتعلق بالتشريعات الصادرة في اقليم كردستان منذ عام 1992 وحتى صدور دستور عام 2005 وحل هذا التنازع لكنه خالف مبدأ علوية التشريعات المركزية حين اعطى العلوية في المادة (115) بنصه على (...تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما) . في الاقليم . اضافة الى الفقرة الثانية من المادة (121) من الدستور التي اعطت الحق لسلطة الاقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم في خصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (46) . وعلية فان المادة (115) والمادة (121) جعلت من قانون الإقليم أعلى من القانون الاتحادي في حالة التعارض في الاختصاصات التي لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . يتضح في ذلك ان المشرع الدستوري لدستور عام 2005 وتحت تأثير الذكريات المؤلمة للحكم الدكتاتوري المركزي للحقبة التي سبقت سن الدستور ، حاول الحد من صلاحية واختصاص السلطة الاتحادية وتوسيع سلطات وصلاحيات الإقليم بما أدى ذلك إلى الخروج عن مبادئ وأسس الاتحاد الفدرالي إضافة إلى خلطة بين النظام الفدرالي واللامركزية الإدارية . كذلك فان المشرع الدستوري وفي معرض معالجته لطريقة تسوية النزاع الذي ينشأ على اختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الإقليم ، بالرغم من انه اخذ الطريق القضائي لحل هذا النزاع إلا أنه ، أولاً حاد عن الطريق القويم في تغليب اختصاصات الاقاليم ، في حالة التنازع بين التشريعات المحلية والتشريعات المركزية في المادتين 115 و 121 .

الخاتمة

أولاً/الاستنتاجات:

- (1) إن المشرع الدستوري لدستور جمهورية العراق لعام 2005 قد حاول توسيع صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مقابل تحديد اختصاصات الحكومة المركزية . وفي ذلك خروج عن القواعد العامة لداستير الدول الفدرالية .
- (2) خلط المشرع الدستوري بين شكل الدولة الاتحادي، والإدارة اللامركزية في الدولة الموحدة بإيراده المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الاختصاصات .
- (3) خلافاً للمبدأ الذي لا يختلف فيه اثنان في اعرق الدول الفيدرالية من ان الاولوية تكون للقوانين الفيدرالية على القوانين المحلية في حالة التعارض . اختط المشرع الدستوري العراقي طريقاً مخالفاً لذلك .

(4) إن المشرع الدستوري لدستور عام 2005 وتحت تأثير الذكريات المؤلمة للحكم الدكتاتوري المركزي، للحقبة التي سبقت إن عاشها حاول الحد من صلاحية واختصاص السلطة الاتحادية، وتوسيع سلطات وصلاحيات الإقليم بما أدى ذلك إلى الخروج عن مبادئ وأسس الاتحاد الفدرالي إضافة إلى خلطة بين النظام الفدرالي واللامركزية الإدارية .

(5) أن المشرع الدستوري وفي معرض معالجته لطريقة التسوية النزاع الذي ينشأ على الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الإقليم ، فبالرغم من انه اخذ الطريق القضائي لحل هذا النزاع إلا أنه، حاد عن حاد عن الطريق القويم في تغليبها لاختصاصات الأقاليم في المادة(121).

(6) أخذ الدستور بطريق اللجنة الخاصة في حل النزاع بين التشريعات المحلية والتشريعات المركزية في المادة(141) .

(7) أعطت المادة (115) من الدستور الأولوية في ميدان الاختصاصات المشتركة لقانون الإقليم على قانون الاتحاد، خلافا للمبدأ العام في الدول الفدرالية وهو أن تكون الأولوية للقوانين الفدرالية على القوانين المحلية في حالة التعارض.

(8) قررت المادة (110) من الدستور أن من اختصاص السلطات الاتحادية (...رسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية السيادية ...)، ويوحى النص أن هناك سياستان اقتصادية وتجارية واحدة سيادية وأخرى غير سيادية. الأولى من اختصاص السلطة المركزية والثانية من اختصاص الأقاليم، ولكن من يحدد أن هذه سيادية وتلك غير سيادية لفرز اختصاص كل منهما.

(9) هناك خلط في الاختصاصات والصياغات في مسألة غاية في الأهمية والخطورة، وهي مسألة النفط والغاز، فقد نصت المادة(111) على أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)، بينما نصت المادة(112) على أن (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة ...)، وهذا يعني أن إدارة النفط والغاز في الحقول الحالية أي عند صدور الدستور من اختصاص الحكومة الاتحادية، أما بالنسبة للحقول التي تكتشف فيما بعد فسكت عنها الدستور، وبهذا يظهر تناقض واضح بين هذا النص ونص المادة (111). كذلك تشير الفقرة الثانية من المادة (112) إلى الإدارة المشتركة فتتضمن على أن(تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...) وهذا يناقض أيضا نص المادة(111).

ثانياً/المقترحات:

(1) ندعو المشرع الدستوري لدستور جمهورية العراق لعام 2005 لتعديل الدستور حسب الاجراءات المبينة في المادة(126) وأن يوسع صلاحيات واختصاصات الحكومة المركزية، في مقابل تحديد اختصاصات الأقاليم . لتتلاءم مع القواعد العامة لدساتير الدول الفدرالية.

(2) ندعو المشرع الدستوري إلى عدم الخلط بين شكل الدولة الاتحادي، والإدارة اللامركزية في الدولة الموحدة بإيراده المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الاختصاصات المحددة للإقليم، ورفع كلمة المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المواد(112، 113، 115).

(3) تعديل المادة (115) من الدستور واعطاء الأولوية في ميدان الاختصاصات المشتركة للقانون الاتحادي، وفقاً للمبدأ العام في الدول الفدرالية وهو أن تكون الأولوية للقوانين الفدرالية على القوانين المحلية في حالة التعارض.

(4) تعديل المادة (110) من الدستور والتي تنص أن من اختصاص السلطات الاتحادية (...رسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية السيادية...)، ورفع كلمة السيادية منها وبالشكل التالي (...رسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية). كي تشمل الاختصاصات السيادية وغير السيادية في التجارة الخارجية.

(5) تعديل نص الفقرة الأولى من المادة(112) والتي تنص على أن (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة ...)، وبالشكل التالي (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من حقول النفط والغاز والثروة المعدنية والمناجم).

(6) تعديل الفقرة الثانية من المادة (112) التي تنص على أن(تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...)، وبالشكل التالي (تقوم الحكومة الاتحادية برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز والثروة المعدنية والمناجم...).

الهوامش.

(¹) د. محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص473.

(²) رونالد ل. واتس: الأنظمة الفيدرالية ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها نكلا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2006، ص 9.

(³) د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص122، د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي - الدولة - الحكومة - الحريات العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1984، ص101.

(⁴) د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، نظرية الدولة، مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981، ص250.

(⁵) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974، ص152.

- (6) د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً) ، ط 1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2009 ، ص 31 .
- (7) من أمثلة الدول الفيدرالية (الولايات المتحدة الأمريكية ، استراليا ، البرازيل ، كندا ، إثيوبيا ، الهند ، ماليزيا ، المكسيك ، نيجيريا ، الأرجنتين ، باكستان ، جنوب إفريقيا ، النمسا ، ألمانيا ، سويسرا ، بلجيكا ، اسبانيا ، روسيا ، بالدو ، جزر القمر ، جمهورية الكونغو الديمقراطية ، سانت كيتس و تيفيس ، البوسنة والهرسك ، صربيا والجبل الأسود ، الإمارات العربية المتحدة ، العراق) ينظر في ذلك :- رونالد ل. واتس ، مصدر سابق ، ص 12 .
- (8) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي - الدولة - الحكومة - الحريات العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1984 ، ص 107 .
- (9) رونالد ل. واتس ، مصدر سابق ، ص 18 .
- (10) لقمان عمر حسين : مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، ط 1 ، مطبعة الحاج هاشم ، اربيل ، 2008 ، ص 42 .
- (11) د. سامي جمال الدين ، مصدر سابق ، ص 129 .
- (12) د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية الدولة والحكومة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1991 ، ص 138 .
- (13) لطيف مصطفى امين ، الفيدرالية وأفاق نجاحها في العراق ، ط 1 ، دار سرمد ، سليمان ، سنة 2007 ، ص 40-41 .
- (14) د. إسماعيل مرزوق : مصدر سابق ، ص 189 و د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المصدر السابق ، ص 185 .
- (15) د. محمد عمر مولود : الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق ، ط 2 ، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، اربيل ، ص 284 .
- (16) د. محمد الهاموندي : الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية ، ط 1 ، دار المستقبل العربي ، 1999 ، ص 185 .
- (17) د. محمد فتوح محمد عثمان : رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، الهيئة المصرية للكتاب ، من دون مكان الطبع ، 1977 ، ص 21 .
- (18) د. عبد الرحمن رحيم : اللامركزية الإدارية واللامركزية الفيدرالية وأوجه المقارنة بينهما ، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة ، تصدرها كلية القانون والسياسة ، جامعة صلاح الدين ، السنة الأولى ، العدد الأول ، حزيران ، 1994 ، ص 139 .
- (19) لقمان عمر حسين : مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، 2007 ، ص 19 .
- (20) د. محمد فتوح محمد عثمان : رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، الهيئة المصرية للكتاب ، من دون مكان الطبع ، 1977 ، ص 21 .
- (21) د. مصطفى أبو زيد فهمي النظرية العامة للدولة ، ط 5 ، دار المطبوعات ، الجامعية ، اسكندرية ، 1997 ، ص 157 .
- (22) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1975 ، ص 76 .
- (23) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، المصدر السابق ، ص 157 ؛ د. محمد الهاموندي ، مصدر سابق ، ص 184 .
- (24) د. محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ، دار النشر للجامعات ، القاهرة ، 2001 ، ص 157 .
- (25) د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص 140 .
- (26) د. نعمان احمد خطيب : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر و توزيع ، عمان ، 2004 .
- (27) خالد عليوي العرداوي : توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي ، بحث متوافر على الموقع الالكتروني : <http://www.iraqmemory.org> last visited 4/6/2008
- (28) المواد 115 ، 114 ، 112 ، 110 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- (29) د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ط 2 ، 2013 ، ص 184 .
- (30) المادة (92) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- (31) المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- (32) المادة (94) من الدستور العراقي .
- (33) د. محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 1999 ، ص 176 .
- (34) لقمان عمر حسين : المصدر السابق ص 370 .
- (35) رونالد ل. واتس : نماذج المشاركة الفيدرالية في السلطة ، المصدر السابق ، ص 38 .
- (36) د. علي يوسف الشكري : مبادئ القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص 214 .
- (37) د. علي يوسف الشكري : رئيس الدولة في الاتحاد والفيدرالي ، ومطبعة الفرقان ، النجف الاشرف ، 2009 ، ص 76 .
- (38) د. مصطفى محمود عفيفي : الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، دار ابو المجد للطباعة القاهرة ، 2006 ، ص 3 .
- (39) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، 2006 ، ص 3 .
- (40) محمد عبد الرحيم حاتم ، المحكمة الاتحادية العليا في دستور العراق ، رسالة ماجستير كلية الحقوق ، الجامعة الاسلامية في لبنان ، 2010 ، ص 62 .
- (41) د. محمد علي ال ياسين : القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، ط 2 ، مطبعة الديواني ، بغداد ، 2005 ، ص 113 .
- (42) المادة 151 من دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971 .
- (43) د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة ، ط 2 ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ط 2 ، 2013 ، ص 184 .
- (44) د. غازي فيصل : نظاماً الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، بحث منشور في مجلة التشريع القضاء ، العدد الاول ، السنة الاولى ، 2009 ، ص 5 .
- (45) د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة ، مصدر سابق ، ص 182 - 183 .
- (46) د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة ، مصدر سابق ، ص 183 .

المصادر

الكتب القانونية:

- (1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، 2006.
- (2) اندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، 1974 .
- (3) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1975.
- (4) د. محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1973.
- (5) د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً) ، ط 1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2009 ، ص 31 .
- (6) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة ، دار النهضة العربية، بيروت، 1991.
- (7) د. محمد الهماوندي ، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية ، ط 1 ، دار المستقبل العربي ، 1999.
- (8) د. محمد فتوح محمد عثمان ، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، الهيئة المصرية للكتاب، من دون مكان الطبع ، 1977 .
- (9) د. محمد فتوح محمد عثمان ، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، الهيئة المصرية للكتاب، من دون مكان الطبع ، 1977 .
- (10) د. محمد كاظم المشهداني - النظم السياسية، المكتبة القانونية ، بغداد ، 1999 .
- (11) د. محمد علي ال ياسين ، القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، ط2 ، مطبعة الديواني ، بغداد ، 2005 .
- (12) محمد عبد الرحيم حاتم ، المحكمة الاتحادية العليا في دستور العراق ، رسالة ماجستير كلية الحقوق ، الجامعة الاسلامية في لبنان ، 2010 .
- (13) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، دار النشر للجامعات ، القاهرة ، 2001 .
- (14) د. مصطفى ابو زيد فهمي النظرية العامة للدولة ، ط5 ، دار المطبوعات ، الجامعية، اسكندرية، 1997.
- (15) د. مصطفى محمود عفيفي: الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، دار ابو المجد للطباعة القاهرة ، 2006.
- (16) د. منذر الشاوي : القانون الدستوري ، نظرية الدولة ، مركز البحوث القانونية ، بغداد ، 1981 .
- (17) د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ط2، 2013.
- (18) د. سامي جمال الدين : النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005 .
- (19) لطيف مصطفى امين - الفيدرالية وأفاق نجاحها في العراق ، ط 1 ، دار سرمد ، سليمان، 2007.
- (20) د. لقمان عمر حسين : مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط1، مطبعة الحاج هاشم، اربيل ، 2008 .
- (21) د. نعمان احمد خطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر و توزيع ، عمان ، 2004.
- (22) د. عبد الغني بسبوني عبد الله ، النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي ، الدولة ، الحكومة ، الحريات العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1984 .
- (23) د. عبد الرحمن رحيم ، اللامركزية الإدارية واللامركزية الفيدرالية وأوجه المقارنة بينهما، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة ، تصدرها كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين ، السنة الأولى ، العدد الأول ، حزيران، 1994 .
- (24) د. علي يوسف الشكري: رئيس الدولة في الاتحاد والفيدرالي ، ومطبعة الفرقان ، النجف الاشرف ، 2009.
- (25) رونالد ل . واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكللا ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، 2006 .

رسائل الماجستير:

- (1) محمد عبد الرحيم حاتم ، المحكمة الاتحادية العليا في دستور العراق ، رسالة ماجستير كلية الحقوق ، الجامعة الاسلامية في لبنان ، 2010.

البحوث:

- (1) د. غازي فيصل ، نظاماً الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، بحث منشور في مجلة التشريع القضاء ، العدد الاول ، السنة الاولى ، 2009.
- (2) خالد عليوي العرداوي ، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي ، بحث متوافر على الموقع الالكتروني: <http://www.iraqmemory.org> last visited 4/6/2008 .

الدساتير:

- (1) دستور جمهورية العراق لعام 2005 المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4012 السنة السابعة والاربعون، 28 كانون الاول 2005 والنافذ بتاريخ 2006/5/20.
- (2) القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام 1949 والمترجم للعربية من مكتب البوندستاغ على الصفحة الرسمية للبوندستاغ.
- (3) دستور الهند لعام 1949، ترجمة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، تحديث الدساتير المقارن.